



*Polish language version*

# **Poland - National Report**

## **Housing Solutions for People who are homeless**

FEANTSA Annual Theme 2008

Housing and Homelessness

## Kwestionariusz FEANTSA 2008

### Mieszkalnictwo i bezdomność

**Wypełnił – Piotr Olech – Pomorskie Forum  
na rzecz Wychodzenia z Bezdomności**

we współpracy z Korespondentem Europejskiego Obserwatorium Bezdomności oraz polskimi organizacjami członkowskimi FEANTSA (Towarzystwo Pomocy im. Św. Brata Alberta, Caritas Kielce, Stowarzyszenie MONAR, Fundacja BARKA)

<b>1. Pytania podstawowe o rynku mieszkaniowym</b>
--

❖ **% mieszkań socjalnych w całym zasobie mieszkaniowym (podaj krótki opis definicji mieszkalnictwa socjalnego)**

**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 według następujących form własności<sup>1</sup>:

- *gminy (komunalne)* – mieszkania stanowiące własność gminy lub powiatu (lokalnej wspólnoty samorządowej), a także mieszkania przekazane gminie,

<sup>1</sup> Główny Urząd Statystyczny – Gospodarka Mieszkaniowa w 2006r.

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.

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."<sup>2</sup>

W Polsce pojęcie i zasady przyznawania lokalu socjalnego reguluje ustawa o ochronie praw lokatorów z 2001 roku. 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. Lokal socjalny powinien mieć łączną powierzchnię pokoi co najmniej 10 m<sup>2</sup>, jeżeli ma być zamieszkiwany przez jedną osobę. Dla kilku osób łączna powierzchnia pokoi powinna wynosić co najmniej 5 m<sup>2</sup> 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%<sup>3</sup> zasobów komunalnych. Inne dane MPiPS<sup>4</sup> 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%)<sup>5</sup>. Innym przykładem jest Warszawa, gdzie na 96 587 komunalnych 2 712 to mieszkania socjalne (ponad 2,5%).<sup>6</sup> Sytuacja jest dość

---

<sup>2</sup> Główny Urząd Statystyczny – Gospodarka Mieszkaniowa w 2005r.

<sup>3</sup> Konferencja MPiPS – Krajowa Strategia Wychodzenia z Bezdomności 7 lipca 2008

<sup>4</sup> Program Budownictwa mieszkań dla osób wymagających pomocy socjalnej - Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast; lipiec 2003r.

<sup>5</sup> Dane Gminy Gdańsk – Wydziału Gospodarki Komunalnej za rok 2007

<sup>6</sup> WIELOLETNI PROGRAM GOSPODAROWANIA MIESZKANIOWYM ZASOBEM MIASTA ST. WARSZAWY NA LATA 2008-2012, Załącznik nr 1 do Uchwały Nr Rady Miasta Warszawy – projekt.

podobna w większych miastach w Polsce (np. Poznań<sup>7</sup>, Kraków<sup>8</sup>, Wrocław<sup>9</sup>). Przy czym tradycyjnie w miastach odsetek mieszkań komunalnych jest znacznie wyższy niż na wsi, osiąga on około 15% całej substancji mieszkaniowej.<sup>10</sup> 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. A łączna lista oczekujących na mieszkanie socjalne wynosi około 1 300 osób.<sup>11</sup>

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

#### ❖ % mieszkań wynajmowanych w całym zasobie mieszkaniowym kraju

Podobnie jak w przypadku liczby mieszkań socjalnych trudna jest do określenia 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 roku 164 tysiące mieszkań, czyli około 2% całej liczby mieszkań stanowiły mieszkania przeznaczone na sprzedaż i lokale na wynajem, ale nie jest w żaden sposób miarodajna liczba. W skład liczby mieszkań wynajmowanych można zaliczyć zarówno mieszkania prywatne (indywidualne),

---

<sup>7</sup> Poznań – 16 200 lokali/komunalnych/307 lokali socjalnych (niecałe 2%) – dane Wydział Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej 2007

<sup>8</sup> Kraków - 22 718 lokali komunalnych/ 578 lokali socjalnych (2,5%) – Raport z gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej Kraków 2007

<sup>9</sup> Wrocław - 49 843 mieszkań komunalnych/965 lokali socjalnych (niecałe 2%) – sprawozdanie Prezydenta Miasta z realizacji zadań w 2007r.

<sup>10</sup> Mieszkania 2002 – GUS

<sup>11</sup> 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. Dane Gmin 2007r., Warszawa około 2 tysięcy osób w wyrokami eksmisji z prawem do lokalu socjalnego – dane gmin stan na koniec 2007 roku

mieszkania firm prywatnych przeznaczone pod wynajem, mieszkania komunalne i socjalne użytkowane na podstawie umowy najmu oraz mieszkania w ramach Towarzystw Budownictwa Społecznego, gdzie lokator posiadając jedynie wkład partycypacyjny podnajmuje mieszkanie.

**W Polsce według terminologii GUS rozróżnia się następujące tytuły prawne zajmowania mieszkania przez obywateli (gospodarstwa domowe).**

- **własność mieszkania lub domu** - dotyczy gospodarstwa, którego członkowie mieszkają we własnym domu lub własnym mieszkaniu

- **spółdzielcze prawo do mieszkania** – dotyczy gospodarstwa, w skład którego wchodzi członek spółdzielni mieszkaniowej, posiadający spółdzielcze prawo do mieszkania z dalszym rozróżnieniem czy do mieszkania lokatorskiego, czy własnościowego,

- **najem** – dotyczy gospodarstwa, które zamieszkuje na podstawie umowy najmu lokalu mieszkalnego, zawartej z właścicielem lub zarządcą budynku, w którym znajduje się lokal (w tym lokalu zamiennego lub socjalnego). Forma ta występuje we wszystkich rodzajach własności mieszkania tj.: w mieszkaniach stanowiących własność spółdzielni mieszkaniowych, gmin, Skarbu Państwa, zakładu pracy, towarzystw budownictwa społecznego oraz osób fizycznych,

- **podnajem** – dotyczy z reguły drugiego lub trzeciego gospodarstwa zamieszkującego w charakterze sublokatora, tj. osoby podnajmującej odpłatnie izbę(y) w mieszkaniu, w którym jako pierwsze spisano gospodarstwo głównego lokatora – najemcy, członka spółdzielni lub właściciela mieszkania,

- **pokrewieństwo** – z właścicielem lub głównym lokatorem mieszkania, jak również z tytułu dożywocia,

- **inne tytuły** – do tej kategorii zaliczono gospodarstwa zamieszkujące:

- w budynkach stanowiących własność instytucji wyznaniowych,

- za pomoc w gospodarstwie domowym, np. za opiekę nad chorym lub dziećmi, za korepetycje,

- za świadczenie pracy w gospodarstwie rolnym lub w innej działalności gospodarczej prowadzonej przez właściciela mieszkania lub domu,

- jako pomoc charytatywna dla osoby (rodziny), która znalazła się w trudnej sytuacji, mieszkaniowej, za opiekę nad mieszkaniem,

- bez tytułu prawnego jako tzw. dzicy lokatorzy.

Pewne dane związane z ilością mieszkań wynajmowanych znajdziemy w opracowaniach z ostatniego spisu powszechnego w 2002 roku. Dane te niestety nie

odnoszą się do ilości mieszkań wynajmowanych, ale do liczby gospodarstw domowych wynajmujących lub podnajmujących mieszkanie. Według danych Spisu Powszechnego liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkanie z tytułu własności budynku i mieszkania wynosi ponad 5,5 milionów (42,5%), natomiast liczba gospodarstw domowych zamieszkujących mieszkania z tytułu spółdzielczego prawa do lokalu wynosi ponad 3 miliony (24,3%). **2 274 tyś gospodarstw domowych (17,1%), ponad 6 milionów mieszkańców zajmuje mieszkanie z tytułu najmu i 172 tyś z tytułu podnajmu (1,3%).** Dane powyższe odnoszą się do zarówno najmu na podstawie umów zarejestrowanych, jak i wynajmowania mieszkania bez umowy. Jakkolwiek dane te odzwierciedlają deklarację respondentów przebadanych podczas spisu powszechnego, a nie faktyczny stan administracyjny. W Polsce odnotowano ponad 13 milionów gospodarstw domowych (niemal 38 mln mieszkańców). Spośród wszystkich gospodarstw domowych wynajmujących mieszkanie **ponad 60% stanowi własność gminy, około 20% stanowi własność osób fizycznych, około 10% zakładów pracy.**<sup>12</sup>

Tabela 1:

**Tytuł zajmowania mieszkania  
przez gospodarstwo domowe.**

Liczba gospodarstw domowych 13 331 tyś

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%

---

<sup>12</sup> Warunki Mieszkaniowe Gospodarstw Domowych i Rodzin 2002 – GUS

❖ **% mieszkań substandardowych (podaj definicję substandardu)**

W ustawodawstwie polskim nie ma definicji mieszkań substandardowych czy przeludnionych, natomiast instytucje sektora publicznego przyjmują definicje i kryteria zawarte w Spisie Powszechnym z 2002 roku.

**Na potrzeby realizacji i analizy spisu powszechnego** wyodrębniono mieszkania, w których w momencie spisu (według umownie przyjętych kryteriów) wystąpiły tzw. substandardowe warunki mieszkaniowe.<sup>13</sup>

Wyróżniono 3 takie kategorie:

**1. Kategoria pierwsza** – wyodrębniona ze względu na zły stan techniczny budynku; zaliczono tu:

- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1979, z liczbą mieszkań 1 i z 1 izbą,
- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1945, bez kanalizacji,
- mieszkania w budynkach wybudowanych przed rokiem 1971, bez wodociągu.

**2. Kategoria druga** – 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;

**3. Kategoria trzecia** – wyodrębniona została ze względu na nadmierne zaludnienie, 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 tys. (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. ¼ mieszkań substandardowych to mieszkania komunalne.

Tabela 2:

---

<sup>13</sup> Mieszkania 2002 – GUS



### 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 przyrzeć 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**. W „złych warunkach” tj. wówczas, gdy jest instalacja wodociągowa a jeden pokój zajmowany jest przez 2 do 2,99 osoby, mieszka 23,3% mieszkańców kraju.<sup>14</sup> Prawie 22,2% ludności mieszka w warunkach zaludnienia 2 i więcej osób na 1 pokój, w tym 6,3 % - 3 i więcej osób na 1 pokój. W ocenie sytuacji mieszkaniowej zaludnienie 3 i więcej osób na pokój uznaje się za warunki substandardowe, niezależnie od stanu technicznego takiego mieszkania i 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.

#### ❖ % mieszkań przeludnionych (podaj definicję przeludnienia)

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 m<sup>2</sup>. Izbami są pokoje oraz kuchnie spełniające powyższe kryteria.

---

<sup>14</sup> „Plany remontowe Polaków” - raport ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku,

Liczba osób zamieszkujących w mieszkaniach uznawanych w naszych warunkach za przeludnione, czyli takich w których na jedną izbę **przypada 2 i więcej osób, ponad 4 mln osób (10,7 % ogółu ludności) mieszka w warunkach przeludnienia.**

Zupełnie inne liczby ukazuje inny wskaźnik przeludnienia w Polsce, którym jest liczba osób przypadających na ilość pokoi. Według Spisu Powszechnego w 2002 roku w warunkach przeludnienia, czyli takich w których na jeden pokój **przypada 2 i więcej osób, żyje 11 890 532 osób (31,4 % ogółu ludności) mieszka w warunkach przeludnienia. Z czego ponad 3 i więcej osób 1 na pokój - 3,7 miliona osób.**

Ponadto gdyby przyjąć, że wskaźnikiem przeludnienia jest także wskaźnik ilości metrów kwadratowych na jednego mieszkańca, to okazuje się, że w lokalach, **gdzie na 1 osobę przypada mniej niż 10 m<sup>2</sup>, mieszka 15,1% ogółu ludności.**<sup>15</sup>

Przeciętnie w polskim mieszkaniu zamieszkuje **3,25** osób, a jego przeciętna powierzchnia użytkowa wynosiła **68,6 m<sup>2</sup>**. W żadnym z krajów Wspólnoty wskaźnik wielkości przeciętnego mieszkania nie jest niższy niż 75m<sup>2</sup>, a w Danii i Luksemburgu przekracza 100 m<sup>2</sup>.

- ❖ Współczynnik dostępności mieszkań (kogo, jakie grupy społeczne/dochodowe stać na mieszkanie) (ang. *housing affordability*) (podaj krótką definicję sposobu jej mierzenia)

Dostępność mieszkań w Polsce liczy się głównie poprzez zestawienie ze sobą kosztów 1 m<sup>2</sup> 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 1m<sup>2</sup>). Tym nie mniej w związku z tym, że ceny mieszkań w Polsce w latach 2005-2007 znacznie wzrosły tylko część społeczeństwa polskiego stać na zakup własnego mieszkania. Sytuację pogarsza znacznie fakt, że dostępne mieszkania na rynku pochodzą głównie ze sprzedaży deweloperskiej lub od inwestorów prywatnych (patrz tabela 5). Ponadto ceny mieszkań w Polsce są porównywalne a niekiedy wyższe niż ceny porównywalnych mieszkań w Niemczech czy innych krajach UE (przy niewspółmiernie innych

<sup>15</sup> Mieszkania 2002 – GUS

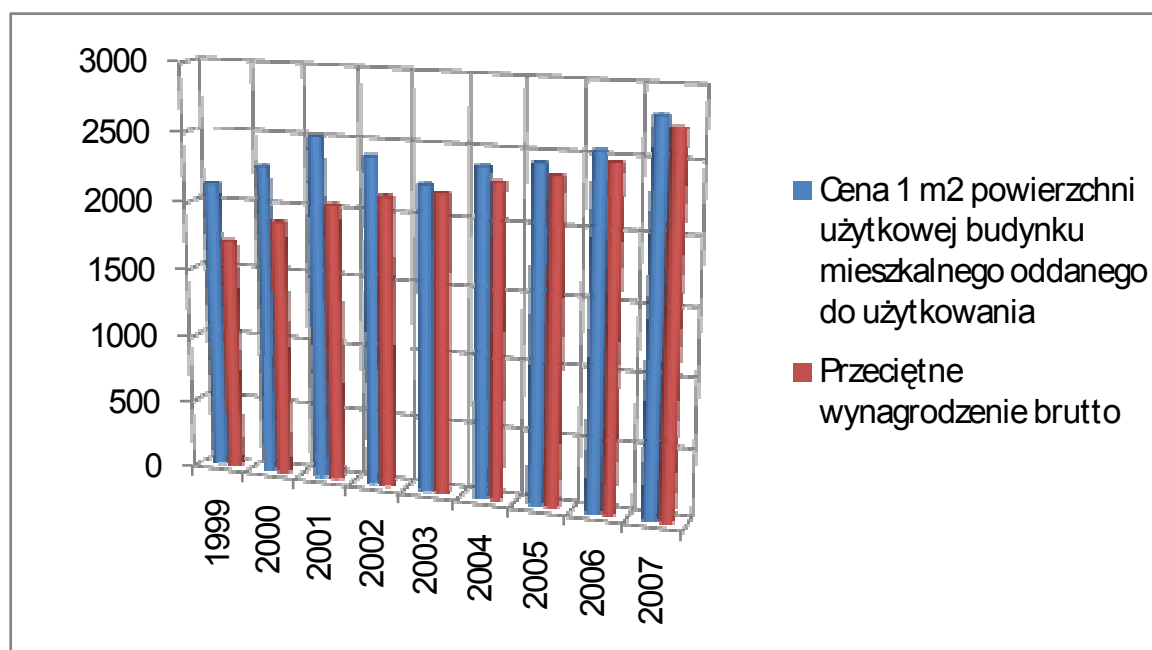
dochodach gospodarstw domowych). Zmniejsza się z roku na rok liczba mieszkań budowanych przez Spółdzielnie Mieszkaniowe lub Gminy. Brakuje, zatem taniej oferty mieszkaniowej dla grup o niższych dochodach, poniżej średniej krajowej. Dostęp do mieszkalnictwa w Polsce posiadają mieszkańcy, których zarobki umożliwiają uzyskania i spłacanie kredytów bankowych zaciągniętych na potrzeby zakupu mieszkania. Jednocześnie koszty spłaty kredytu oraz ich oprocentowania wynoszą niekiedy 1/3 a czasami nawet 1/2 miesięcznego budżetu domowego.

Tabela 3:<sup>16</sup>

Dostępność mieszkań w Polsce

---

<sup>16</sup> Piotr Olech na podstawie danych GUS



Na uwagę, w kontekście dostępności mieszkań zasługuje także fakt, że niemal 2/3 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 wsi, gdzie oddawanych do użytku nowych mieszkań jest najmniej.

Kolejnym zagadnieniem, które warto poruszyć w kwestii dostępności mieszkań jest udział kosztów mieszkaniowych w ogólnych wydatkach Polaków. Dla przykładu:

W 2005 roku 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.

W 2004 roku przeciętne miesięczne wydatki gospodarstw domowych na 1 osobę wynosiły 695 zł z czego 20,3% przeznaczane było na użytkowanie mieszkania i

opłacenie nośników energii a 4,9% na wyposażenie mieszkania i prowadzenie gospodarstwa domowego.<sup>17</sup>

❖ Inne informacje, które mogą opisywać sytuację mieszkaniową w kraju

### Struktura własności mieszkań

Według danych GUS 26,7% zasobów mieszkaniowych stanowią mieszkania spółdzielcze, 9,7% mieszkania gminne czyli komunalne, 2,9% mieszkania, których właścicielami są zakłady pracy, niemal 59% stanowią mieszkania osób prywatnych, resztę 0,5% stanowią mieszkania Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz 1,2% mieszkania przeznaczone na sprzedaż lub wynajem.

Tabela 4:

#### MIESZKANIA WEDŁUG STOSUNKÓW WŁASNOŚCIOWYCH (w tys)<sup>18</sup>

Własność	2002r.	2003r.	2004r.	2005r.	2006r.
<b>Ogółem w tys.</b>	<b>12 438</b>	<b>12 596</b>	<b>12 683</b>	<b>12 776</b>	<b>12 877</b>
<b>Spółdzielnie Mieszkaniowe</b>	3 466	3 452	3 461	3 429	3 438
<b>Komunalne (gminne)</b>	1 401	1 315	1 314	1 249	1 252
<b>Zakładów Pracy</b>	483	467	467	373	373
<b>Osób fizycznych</b>	6 987	7 235	7 285	7 536	7 582
<b>Towarzystw Budownictwa Społecznego</b>	40	47	53	63	63

<sup>17</sup> Dane GUS – roczniki statystyczne

<sup>18</sup> Piotr Olech na podstawie Roczników Statystycznych GUS

**Pozostałych podmiotów**      61      80      103      126      164

### Tworzenie nowych mieszkań

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

Tabela 5:

	<b>Mieszkania oddane do użytkowania<sup>19</sup></b>								
	1995r.	2000r.	2001r.	2002r.	2003r.*	2004r.	2005r.	2006r.	2007r.
<b>Ogółem w tys.</b>	<b>67,1</b>	<b>87,8</b>	<b>106</b>	<b>97,6</b>	<b>162,7</b>	<b>108,1</b>	<b>114,4</b>	<b>115,3</b>	<b>115,4</b>
<b>Szczegółowo w %</b>									
<b>Indywidualne</b>	47,2	40,5	38,4	53,7	72,5	60	55,3	50	53,5
<b>Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem</b>	4,2	23,6	27,8	22,6	14,6	22,4	29,3	32,9	34,2
<b>Spółdzielcze</b>	39,9	27,8	24,3	15,7	7,5	8,7	6,9	7,8	6,2
<b>TBS - społeczne-czynszowe</b>	0	4,6	6,4	4,8	3,6	6,6	4,8	5,2	4
<b>Komunalne</b>	4,9	2,1	2,2	2,6	1,3	1,7	3,2	3,9	1,8
<b>Zakładowe</b>	3,8	1,4	0,9	0,6	0,5	0,6	0,5	0,2	0,3

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

<sup>19</sup> Piotr Olech na podstawie Roczników Statystycznych GUS

## Pomieszczenia niebędące mieszkaniami

W Polsce znaczny odsetek obywateli zamieszkuje lokale, których nie można uznać za pomieszczenia mieszkalne. Zamieszkane pomieszczenia niebędące mieszkaniami są to pomieszczenia, które w z różnych przyczyn, np. losowych, przyjętego trybu życia - są jedynym miejscem zamieszkania osób (osoby) tworzących gospodarstwo domowe.<sup>20</sup>

Należą do nich:

- **pomieszczenia** znajdujące się w trwałym budynku (mieszkalnym lub innym) **wybudowane do innych celów niż mieszkalne** i które nie zostały do celów mieszkalnych przebudowane np. strych, pralnia, suszarnia, garaż, pomieszczenie magazynowe, inwentarskie lub gospodarcze (stajnia, obora, stodoła) lub inne (pokój w hotelu, sala szkolna),
- **pomieszczenia pół-trwałe**, wzniesione do zamieszkania w nim rodziny lub pojedynczej osoby, z założenia przez ograniczony czas – zwykle kilku lat np. tzw. „kontenery” lub baraki wzniesione dla osób dotkniętych klęską żywiołową (dla powodzian, pogorzalców), budynki tymczasowe zamieszkane do czasu wybudowania nowego domu,
- **pomieszczenia prowizoryczne**, np. szopa, komórka, chata,
- **obiekty ruchome**, np. barakowóz, wagon kolejowy, przyczepa kempingowa, jacht, barka.

W 2002 r. spisano 37 813 tys. ludności, która tworzyła 13 337 tys. gospodarstw domowych, z czego 13 331 tys. gospodarstw zamieszkiwało mieszkania, a pozostałych **6 tys. gospodarstw (11,5 tyś osób) zajmowało pomieszczenia nie będące mieszkaniami**, tj. strych, pralnia, suszarnia, garaż, pomieszczenia inwentarskie, barakowóz, wagon kolejowy, przyczepa kempingowa, barak, szopa, komórka.<sup>21</sup>

Ze względu na trudną dostępność powyższych miejsc należy przypuszczać, że osób żyjących w miejscach nieprzeznaczonych do zamieszkiwania jest znacznie więcej niż ustalono to podczas spisu powszechnego.

## Deficyt mieszkań.

---

<sup>20</sup> Mieszkania 2002 – GUS

<sup>21</sup> Tamże

Powszechnie stosowanym miernikiem braku mieszkań jest tzw. **statystyczny deficyt mieszkań**, pod pojęciem którego rozumie się różnicę między ogólną **liczbą gospodarstw domowych** a **liczbą zamieszkanym mieszkań**.

Należy podkreślić, że statystyczny deficyt mieszkań nie odzwierciedla całości potrzeb mieszkaniowych. Przy jego obliczaniu nie uwzględnia się bowiem potrzeb wynikających z niskiej jakości technicznej i niskiej wartości użytkowej zamieszkanym mieszkań.

Według wyników spisu 2002 statystyczny deficyt mieszkań wynosił:

Ogółem w Polsce - 1 567 tys.  
w miastach - 1 007 tys.  
na wsi - 560 tys.

W roku 2006 deficyt mieszkań wyniósł już ponad 1,8 miliona.<sup>22</sup>

Nasylenie w mieszkania, tj. liczba mieszkań przypadająca na 1000 ludności faktycznie zamieszkałej, wynosi 327,6, co wśród krajów Unii Europejskiej, plasuje Polskę na jednym z ostatnich miejsc. Wskaźnik ten wynosił: na Słowacji – 312,0, na Litwie – 353,0, w Republice Czech – 365,1, na Łotwie – 391,0, w Austrii – 399,0, w Bułgarii – 418,0, w Niemczech – 452,0, we Francji – 491,0, w Szwajcarii 510,0. W krajach europejskich odnotowuje się wskaźnik nasycenia na poziomie 400, a dla Finlandii, Francji oraz Szwecji osiągnął on wynik bliski 500 mieszkań na 1000 ludności.<sup>23</sup>

### **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, główny nacisk położony był na ilość a nie jakość. Nieodpowiednio wykorzystane technologie budowlane oraz zła jakość

---

<sup>22</sup> Raport 2006 – O naprawie sytuacji mieszkaniowej – praca zbiorowa – styczeń 2007

<sup>23</sup> Housing Statistics in the UE 2004/„Plany mieszkaniowe Polaków” - raport ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku,



materiałów budowlanych zaowocowała tym, że obecnie ponad 7,5 mln. mieszkań, czyli 60%, wymaga znaczących napraw, a ponad 10% kapitalnych remontów.<sup>24</sup>

Mieszkania znajdujące się w budynkach wybudowanych po 1944 r. stanowią 76,2% ogółu zamieszkałych zasobów mieszkaniowych. Ponad 55% to budynki sprzed 1970 roku. Mieszkania w budynkach wzniesionych przed 1918 r., czyli mających już ponad 85 lat, to jeszcze w miastach 10,4% ogółu mieszkań zamieszkałych.

### Zaległości mieszkaniowe

Na koniec 2005 r. udział liczby lokatorów zalegających z opłatami (do ogółu lokatorów) w poszczególnych zasobach wyniósł<sup>25</sup>:

- gminnych 39,5% - na sumę zaległości ok. 545 mln zł
- spółdzielczych 30,9% na sumę zaległości ok. 858 mln zł
- Skarbu Państwa 35,2% na sumę zaległości ok. 39 mln zł
- zakładów pracy 28,8% na sumę zaległości ok. 70 mln zł.
- w zasobach osób fizycznych – 12,5% na sumę zaległości ok. 229 mln zł,
- pozostałych podmiotów 25,1% na sumę zaległości ok. 15 mln. zł.

Wydaje się, że statystyki niniejsze w niewielki stopniu się zmieniły ponieważ dla przykładu w Gdańsku na koniec 2007 roku liczba zadłużonych mieszkań komunalnych wynosi około 15 tysięcy (ponad 50%).

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 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% spółdzielczych.<sup>26</sup>

---

<sup>24</sup> „Plany mieszkaniowe Polaków” - raport ASM – Centrum Badań i Analiz Rynku,

<sup>25</sup> Brak niestety nowszych danych

<sup>26</sup> Główny Urząd Statystyczny – Gospodarka Mieszkaniowa w 2005r.

## 2. Państwowe programy mieszkaniowe

- ❖ Jakie są cele państwowych programów mieszkaniowych w odniesieniu do bezdomności (jeśli są jakiegokolwiek)?
- ❖ Jaka jest (ustawowa) rola państwowych programów mieszkaniowych w zapobieganiu i rozwiązywaniu problemu bezdomności (jeśli inna niż w odpowiedzi na pytanie pierwsze)?
- ❖ Na jakim poziomie administracji podejmowane są widące decyzje związane z mieszkalnictwem (lokalnym, regionalnym, krajowym, ...)?
- ❖ Czy urzędnicy odpowiedzialni za planowanie polityki mieszkaniowej odgrywają kluczową rolę w zapobieganiu i rozwiązywaniu problemu bezdomności (w odniesieniu do rozwijania programów polityki społecznej – nie świadczenia usług!)? Dlaczego (nie)?
- ❖ Jaki procent wydatków z budżetu państwowych programów mieszkaniowych jest przeznaczany na bezdomność (jeśli włączacie zapobieganie bezdomności proszę wyszczegółwić tę pozycję)?

### Akty Prawne<sup>27</sup>

Prawo do mieszkania jest zagwarantowane 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."

---

<sup>27</sup> [www.dachnadglowa.org](http://www.dachnadglowa.org)

**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."

**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, alokację funduszy oraz realizację polityki, programów i projektów na rzecz sektora mieszkaniowego."

## Europejska Karta Społeczna<sup>28</sup>

### 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.

---

<sup>28</sup> 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 25.10.2005 r. 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.

### **Programy mieszkaniowe odnoszące się do bezdomności:**

W Polsce istnieje tylko jeden program mieszkaniowy odnoszący się wprost do zagadnienia bezdomności. 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”<sup>29</sup>. „Pierwotnie jego zakończenie planowano na koniec 2005 roku, jednak ze względu na duże potrzeby zidentyfikowane podczas naboru wniosków oraz ewaluacji wykonanej przez Instytut Rozwoju Miast<sup>30</sup> na zlecenie Ministra Transportu i Budownictwa, dokonano w połowie 2005 roku modyfikacji<sup>31</sup> przesuwając termin zakończenia programu o rok i zakładając dodatkowe wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa.”<sup>32</sup> 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 ramach niniejszego programu gminy, związki gminne, powiaty i organizacje pożytku publicznego<sup>33</sup> mogą się ubiegać o dofinansowanie kosztów budowy, remontu lub przekształcenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Dofinansowania udziela Bank Gospodarstwa Krajowego ze środków Funduszu Dopłat zasilanego z budżetu państwa. Współfinansowanie niniejszego programu kształtuje się na poziomie od 20% do 40% kosztów inwestycji, resztę musi zapewnić inwestor w tym przypadku m.in. gmina lub organizacja pożytku publicznego. Ogłaszane są w roku dwa nabory projektów do sfinansowania (kwiecień i wrzesień).

---

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

<sup>30</sup> 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](http://www.mi.gov.pl/departamenty/113/informacje/634.html)

<sup>31</sup> Ustawa z dn. 17 czerwca 2005r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych

<sup>32</sup> Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce – 2006 – Julia Wygnańska; FEANTSA

<sup>33</sup> Organizacje pozarządowe, którym nadano status pożytku publicznego realizujące ważne zadania publiczne

Program posiada potencjalnie duże możliwości zarówno w zakresie profilaktyki bezdomności (poprzez tworzenie lokali socjalnych), działań ostonowych i interwencyjnych (tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych) oraz integracyjnych (tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych).

W 2007 roku kwota przeznaczona na finansowe wsparcie w ramach Programu wynosiła 185 milionów złotych natomiast w 2008 roku zaplanowana jest na poziomie 125 milionów złotych. Niemal 90% niniejszej kwoty przeznaczone jest na tworzenie mieszkań socjalnych i mieszkań chronionych natomiast około 10% zarezerwowanych jest na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych.

Na razie stopień wykorzystania środków finansowych dostępnych w Funduszu Doptat jest bardzo niski. Być może jest to spowodowane nieznanymi nowymi aktów prawnych przez samorzady gmin i organizacje pożytku publicznego.<sup>34</sup>

Przedstawia to poniższa tabela 6:

**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 programu<sup>35</sup>.

<sup>34</sup> Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej

<sup>35</sup> Instytut Rozwoju Miast, Zakład Mieszkalnictwa „Kierunki rozwoju państwowych instrumentów wsparcia budownictwa dla najuboższych w oparciu o doświadczenia tzw. programu pilotażowego i badań IRM”

Najprawdopodobniej wynika to z dużych utrudnień formalnych w ubieganiu się o środki, dużym stopniu skomplikowania procedury składania projektu oraz konieczności poniesienie 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 20-40% inwestycji. Brakuje niestety w kontekście funkcjonowania programu raportów określających dokładne rezultaty ilościowe i jakościowe funkcjonowania programu.

### **Spółeczne mieszkania czynszowe – Towarzystwa Budownictwa Społecznego**

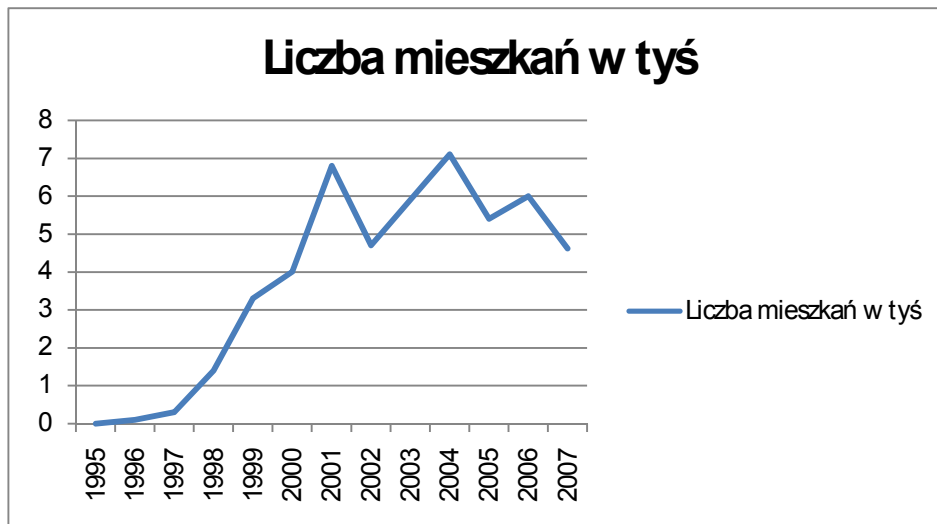
**Pewną szansą na element polityki mieszkaniowej Państwa służącej prewencji bezdomności oraz jej zwalczania było wprowadzenie** ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego<sup>36</sup> uchwalonej pod koniec 1995 roku. Określiła ona podstawy działania budownictwa na wynajem tzw. *towarzystw budownictwa społecznego*, w których gminy odgrywają znaczącą rolę inicjatywną, wnoszą też udziały rzeczowe i finansowe. TBSy są dla gmin korzystną formą budownictwa: muszą wyłożyć tylko 30 proc. wartości inwestycji (może to być m.in. grunt pod budowę w formie aportu), aby starać się o pozostałe 70 proc. środków w postaci preferencyjnie oprocentowanej pożyczki z Banku Gospodarstwa Krajowego.

Od wejścia w życie ustawy w ramach TBSów zbudowano ok. 50 000 mieszkań. „Towarzystwa stały się znaczącym inwestorem na rynku mieszkań na wynajem. Od 1998 roku dynamika wzrostu oddawanych przez TBSy 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.

---

[www.mi.gov.pl/departamenty/113/informacje/634.html](http://www.mi.gov.pl/departamenty/113/informacje/634.html); Bank Gospodarstwa Krajowego – Informacje i komunikaty dotyczące programu budownictwa socjalnego

<sup>36</sup> Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego

Tabela 7:<sup>37</sup>


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."<sup>38</sup>

### **Dodatki Mieszkaniowe**

Dodatek mieszkaniowy jest formą pomocy dla osób, które nie są w stanie pokryć kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania. Dodatki można rozumieć, jako formę prewencji bezdomności. Dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem pieniężnym

<sup>37</sup> Piotr Olech na podstawie danych GUS

<sup>38</sup> Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce – 2006 – Julia Wygnańska; FEANTSA



wypłacanym przez gminę, mającym na celu dofinansowanie do wydatków mieszkaniowych ponoszonych w związku z zajmowaniem lokalu mieszkalnego. Pomoc ta przysługuje w przypadkach określonych przepisami (kryteria dochodowe, rodzaju własności i sposobu użytkowania mieszkania itd.)

W 2004 roku została zlikwidowana dotacja z budżetu państwa przeznaczana na dodatki mieszkaniowe. Od tego czasu wszystkie koszty wypłacania świadczenia ponoszą gminy.

W roku 2006 wypłacono ok. 8,5 mln dodatków mieszkaniowych, co stanowi w porównaniu do 2005 r. spadek o 8%. Łączna kwota wypłat wyniosła ok. 1,2 mld zł, tj. 6% mniej niż w analogicznym okresie roku ubiegłego. Przeciętna wysokość dodatku na 1 mieszkanie kształtowała się na poziomie 137,9 zł i była w stosunku do poprzedniego roku większa o 2,8 zł. Najwięcej wypłaconych dodatków odnotowano dla użytkowników lokali spółdzielczych (37,2% ogółu) i gminnych (36,8%), najmniej zaś w towarzystwach budownictwa społecznego (1,3%).<sup>39</sup>

W roku 2005 wypłacono ponad 9,2 mln dodatków mieszkaniowych, co stanowi w porównaniu do 2004 r. spadek o ok. 7%. Łączna kwota wypłat wyniosła 1,2 mld zł. Przeciętna wysokość dodatku na 1 mieszkanie kształtowała się na poziomie 135,1 zł i w stosunku do poprzedniego roku była mniejsza o 4,6 zł. Najwięcej wypłaconych dodatków odnotowano dla użytkowników lokali spółdzielczych (37,8% wszystkich dodatków) i gminnych (36,3%), najmniej zaś w towarzystwach budownictwa społecznego (1,2%).

### **Rola twórców polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu problemu bezdomności:**

W Polsce gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi należy do gmin, czyli najniższych jednostek samorządu lokalnego. Gminy dysponują dwoma rodzajami zasobów mieszkaniowych, wspomaganych ze środków publicznych. Są to po pierwsze *mieszkania komunalne w tym lokalne socjalne oraz społeczne mieszkania czynszowe* stanowiące zasoby Towarzystw Budownictwa Społecznego.

Większość decyzji związanych z mieszkalnictwem odbywa się na poziomie lokalnym, każda gmina samodzielnie tworzy i reguluje własną politykę mieszkaniową, jakkolwiek musi ona być zgodna z obowiązującym systemem prawnym i krajowymi

---

<sup>39</sup> Gospodarka Mieszkaniowa w 2006 roku - GUS

programami mieszkalnictwa. To właśnie gminy posiadają potencjalne narzędzia taniego i dostępnego mieszkalnictwa, które są kluczowymi narzędziami zarówno w wymiarze profilaktycznym, jak i integracyjnym bezdomności.

Urzędnicy odpowiedzialni za mieszkalnictwo w Polsce w sposób niewystarczający włączani są w proces zwalczania bezdomności. Poza jednym programem realizowanym wspólnie przez Ministerstwo Infrastruktury (odpowiedzialne za budownictwo) oraz Ministerstwo Pracy i Polityki Społecznej praktycznie nie istnieje współpraca międzyresortowa. Współpraca pomiędzy wydziałami i sektorami ciągle pozostaje rzadkością, a bezdomność widziana jest głównie, jako problem pomocy społecznej. Dotyczy to zarówno urzędów centralnych, regionalnych jak i lokalnych.

### 3. Dostęp do mieszkań jako czynnik/przyczyna bezdomności

- ❖ Czy mieszkalnictwo pełni ważną rolę jako ścieżka do i z bezdomności? Wyjaśnijcie.
- ❖ Czy znacie jakiegokolwiek dane potwierdzające, że złe/nieadekwatne mieszkalnictwo powoduje bezdomność? Wyjaśnijcie.
- ❖ Czy znacie jakieś dane świadczące o tym, że bezdomność wzrasta gdy na rynku mieszkaniowym panuje napięta sytuacja (lub odwrotnie)? Wyjaśnijcie.
- ❖ Jakie są najważniejsze problemy związane z mieszkalnictwem prowadzące do bezdomności (jeśli inne niż opisane powyżej)?
  - Związane z dostępnością finansową? Wyjaśnijcie.
  - Związane z jakością? Wyjaśnijcie.
  - Związane z adekwatnością podaży? Wyjaśnijcie.
  - Związane z bezpieczeństwem/zagrożeniem (np. antyspołeczne zachowania, prawo lokatorskie)? Wyjaśnijcie.
- ❖ Czy zauważacie spadek/wzrost znaczenia mieszkalnictwa jako czynnika wywołującego bezdomność? Jeśli tak, czy zmienia to kształt populacji bezdomnych?

Polityka mieszkaniowa jest zagadnieniem kluczowym dla 2 filarów polityki społecznej wobec bezdomności – Prewencji i Integracji.

- W wymiarze **Prewencji** bezdomności mieszkalnictwo odgrywa fundamentalną rolę w tworzeniu godnych warunków mieszkaniowych, co bezpośrednio przekłada się na zmniejszanie zjawiska zagrożenia bezdomnością.

Odpowiedni polityka mieszkaniowa regulująca kwestie zadłużania mieszkań i eksmisji ma potencjalnie olbrzymi wpływ na zapobieganie bezdomności. Tworzenie i funkcjonowanie mieszkań socjalnych, duża liczba mieszkań wynajmowanych, mieszkania łatwo dostępne i o niższym standardzie, mieszkania dla ludzi o niskich dochodach odgrywają także istotną rolę w zapobieganiu bezdomnością.

- W wymiarze Integracji i procesu wychodzenia z bezdomności mieszkalnictwo podobnie jak w przypadku prewencji odgrywa kluczową rolę. Dostępność mieszkań socjalnych i tanich mieszkań na wynajem ma niebagatelne znaczenie dla skuteczności procesu wychodzenia z bezdomności. Odpowiednia polityka mieszkaniowa umożliwia wprost znaczną redukcję zjawiska bezdomności. Jest warunkiem koniecznym do wdrażania efektywnej i skutecznej polityki zwalczania bezdomności, stanowi uzupełnienie i równorzędne ogniwo innych obszarów wpływających na integrację społeczną osób bezdomnych (zdrowie, zatrudnienie, edukacja).

W Polsce brakuje badań i specjalistycznych danych umożliwiających określenie skali i zakresu wpływu polityki mieszkaniowej na zjawisko bezdomności. Dotyczy to zarówno wymiaru profilaktyki bezdomności, jak i integracji społecznej osób bezdomnych. Brakuje jednocześnie danych o bezpośredniej korelacji sytuacji na rynku mieszkaniowym a bezdomnością. Niemniej jednak bezsprzecznym pozostaje fakt, że zła polityka mieszkaniowa przyczynia się z jednej strony do generowania zjawiska bezdomności, z drugiej strony do jego utrwalania. W przypadku bezdomności trudno jest orzec, że czynnik mieszkaniowy jest główną i pierwotną przyczyną. Najczęściej w przypadku osób bezdomnych mamy do czynienia z konglomeratem czynników różnego rodzaju. Czynniki mieszkaniowe takie jak eksmisje, zadłużenie czy niemożność opłacania mieszkania mieszają się z czynnikami społecznymi (konflikt rodzinny), zawodowymi (bezrobocie, brak kwalifikacji) czy zdrowotnymi (uzależnienie, zły stan zdrowia).

Wśród czynników mieszkaniowych, które mają bezpośredni wpływ na zwiększanie się populacji ludzi bezdomnych można wymienić:

- ⇒ **Czynnik eksmisji** – wprawdzie od 2000 roku liczba zasądzonych i realizowanych eksmisji spadła o niemal połowę (do ponad 6 tysięcy) to zasadniczo nie zmieniła się skala eksmisji realizowanych i zasądzonych bez przydziału mieszkania socjalnego (około 50% wszystkich eksmisji). Eksmisje takie dokonywane są bez żadnego wskazania miejsca zamieszkania, na tzw. bruk, osoby takie najczęściej zasilają populację ludzi bezdomnych zamieszkujących noclegownie i schroniska.

- ⇒ **Czynnik dostępności finansowej** – koszty zakupu mieszkania w porównaniu do wynagrodzeń są w Polsce dość wysokie (patrz tabela 3), tylko część mieszkańców stać na zakup mieszkania lub zaciągnięcie kredytu. Ceny mieszkań kształtują się na poziomie średnim europejskim. Jednocześnie struktura własności mieszkań, niewielki udział w rynku mieszkaniowym mieszkań przeznaczanych na wynajem oraz ciągle malejące zasoby mieszkaniowe gmin powodują, że w Polsce mamy trudną sytuację mieszkaniową. W opinii Polaków problemy mieszkaniowe tuż po problemach bezrobocia i uzależnień są najważniejszymi i największymi problemami społecznymi w Polsce.<sup>40</sup> Ponadto koszty opłacania kredytu, koszty wynajmu i utrzymania mieszkań są stosunkowo wysokie lub bardzo wysokie porównując do dochodów uzyskiwanych przez Polaków. W tym kontekście ludzie o niskich dochodach znajdują się w trudnej sytuacji mieszkaniowej i są bezpośrednio zagrożeni bezdomnością.
- ⇒ **Czynnik jakości mieszkań** – ponad 6,5 mln Polaków żyje w skrajnej biedzie mieszkaniowej. Nie mają wody, ogrzewania i kanalizacji. Blisko 12 milionów żyje w mieszkaniach, w których na pokój przypadają ponad dwie osoby. W sumie ok. 3,2 mln rodzin nie ma własnego mieszkania. Warunki mieszkaniowe i jakość mieszkań w Polsce pozostawia wiele do życzenia, jest jednym z czynników, który prowadzi do bezdomności. Część mieszkań substandardowych z biegiem czasu jest likwidowana, w związku z faktem małej dostępności mieszkań komunalnych i socjalnych (na które trzeba czekać od 2 do 8 lat) ludzie ci zagrożeni są bezpośrednio bezdomnością, ale po prostu żyją w warunkach, które trudno uznać za mieszkalne. Nie bez znaczenia pozostaje przeludnienie w mieszkaniach, które sprzyja konfliktom rodzinnym, a te przeradzają się w wypędzenie lub opuszczenia domów szczególnie młodych osób.
- ⇒ **Czynnik podaży i jej adekwatności** – niemal 80% mieszkań budowanych w Polsce to mieszkania własnościowe, brakuje w Polsce mieszkań niskokosztowych przeznaczonych na wynajem. Brak mieszkań socjalnych i komunalnych przekłada się w konsekwencji na większe zagrożenie bezdomnością. Z jednej strony zasądzane są wyroki eksmisyjne, z drugiej strony brak mieszkań socjalnych powoduje ich zawieszenie. Powstają

---

<sup>40</sup> Postrzeżenie problemu mieszkaniowego w Polsce – Maison - Dom Badawczy 2008

wprawdzie mieszkania społeczno-czynszowe w ramach TBS, ale są to mieszkania przeznaczone głównie dla osób o średnich a nie niskich dochodach. Brak mieszkań socjalnych przekłada się także bezpośrednio na liczbę bezdomnych kobiet z dziećmi. Otóż najczęściej osoby takie stają się bezdomne wskutek przemocy domowej. Z braku mieszkań socjalnych, w których takie osoby mogłyby znaleźć wsparcie, kobiety z dziećmi znajdują schronienie w placówkach dla osób bezdomnych.

W kontekście braku badań trudno ocenić na ile sytuacja mieszkaniowa rosnący lub malejący wpływ na zjawisko bezdomności. Niemniej jednak należy zauważyć i odnotować, że w ramach populacji osób bezdomnych coraz częściej odnotowuje się przyczyny bezdomności takie jak eksmisje wynikające z zadłużeń kredytowych czy też finansowa niemożność utrzymania mieszkania.<sup>41</sup>

#### 4. Rola schronisk

- ❖ Jaka jest rola schronisk (jeśli jakakolwiek) w procesie przejścia ludzi bezdomnych do stałego/niezależnego zamieszkiwania?
  - Czy Waszym zdaniem schroniska są niezbędnym elementem na drodze do niezależnych form zamieszkiwania dla ludzi bezdomnych? Wyjaśnijcie.
  - Często utrzymuje się, że wielu ludzi bezdomnych (przebywających na ulicach lub w schroniskach) nie jest zdolnych do samodzielnego życia. Proszę wyjaśnij co schroniska (mogą robić) robią aby wyrobić w nich *gotowość mieszkaniową* (ang. *housing ready*).
  - Jakie są główne bariery, w przechodzeniu ze schronisk do bardziej niezależnych form zamieszkiwania?
- ❖ Czy (określone typy schronisk) schroniska mogą być *stałym/docelowym rozwiązaniem* dla jakiejś grupy ludzi bezdomnych? Wyjaśnijcie.

---

<sup>41</sup> Opinie ekspertów zajmujących się bezdomnością, w tym członków Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

- ❖ Czy Waszym zdaniem *podejście najpierw mieszkanie* (ang. *housing first*) (tj. zapewnić jak najszybciej docelowe/niezależne mieszkanie, zaproponować wsparcie (socjalne) w tym mieszkaniu i zaadaptować je do zmieniających się potrzeb mieszkańca raczej niż przetrzymywać bezdomnych w mieszkaniach tymczasowych, próbując rozwiązywać ich problemy poprzez wsparcie i zapewnić niezależne mieszkanie wtedy, gdy osoba posiada „gotowość mieszkaniową”) może się sprawdzić w Waszym kraju? Dlaczego tak/dlaczego nie? Wyjaśnijcie.

### **Rola i miejsce schronisk**

W Polsce brakuje dokładnie sprecyzowanych warunków do realizacji usług dla osób bezdomnych. Brakuje jednocześnie specyfikacji charakteryzującej usługi świadczone przez noclegownie czy schroniska. Istnieje wiele placówek, które nazywają się noclegowniami a w istocie pełnią funkcję schroniska (i na odwrót). Jeśli jednak abstrahować będziemy od dokładnej specyfikacji i przyjrzymy się realnie świadczonej pomocy to możemy zauważyć, że najpopularniejszą formą wsparcia osób bezdomnych w wymiarze zapewnienia schronienia jest właśnie całodobowo funkcjonujące schronisko. 70% usług realizowanych jest przez schroniska, 25% przez noclegownie, około 5% w ramach mieszkań wspieranych<sup>42</sup>.

Ta dość silna pozycja schronisk w usługach dla osób bezdomnych wynika z funkcjonującego w środowisku pomocy społecznej paradygmatu, który zakłada, że aby wyjść z bezdomności należy przejść pewną drogę, której jednym z elementów jest właśnie schronisko, a dopiero po nim mieszkanie wspierane lub mieszkanie samodzielne. Według wielu pracowników pomocy społecznej schronisko powinno być miejscem edukacji społecznej i zawodowej osób bezdomnych. Stąd w wielu placówkach realizowane są różnego rodzaju programy, które przygotowują osoby bezdomne do samodzielnego zamieszkiwania. Programy powyższe mają charakter aktywizacji zawodowej (podjęcie szkoleń, kursów, stażu czy pracy), aktywizacji społecznej (podjęcie nauki, terapii, edukacja nieformalna, użyteczne zajęcia np. hobby) i aktywizacji mieszkaniowej (nauka gotowania, gospodarowanie własnym budżetem, opłacanie własnego pobytu, uzyskanie mieszkania). Trudno określić w skali kraju ile placówek realizuje niniejsze formy pracy z ludźmi bezdomnymi w sposób

---

<sup>42</sup> Analiza Pomorskiego Forum na podstawie danych MPiPS

stały. Istnieją placówki, w których programy prowadzi się okazjonalnie lub w ogóle, placówki takie pełnią raczej funkcje „przechowalni”, które uzależniają ludzi bezdomnych od swojej pomocy. Są też placówki, w których realizowane programy aktywizacyjne przekładają się wprost na sukcesy w uzyskiwaniu i utrzymywaniu przez osoby bezdomne samodzielnych mieszkań.

Wśród głównych barier w przechodzeniu ze schronisk do mieszkań należy wymienić:

- **bariery instytucjonalne** – należy wymienić tutaj m.in. przekonanie wielu organizacji co do braku skuteczności wspierania osób bezdomnych w mieszkaniach; brak środowiskowej sieci wsparcia dla osób bezdomnych przebywających w mieszkaniach (brak kadry, doświadczeń; środków finansowych); silna pozycja organizacji prowadzących schroniska dla osób bezdomnych; niechęć sektora publicznego do finansowania udzielania schronienia osobom bezdomnym w postaci mieszkania wspieranego
- **bariery systemowe** - m.in. brak polityki mieszkaniowej; zbyt mała liczba mieszkań socjalnych i na wynajem dostępnych na polskim rynku mieszkaniowym; wysokie koszty utrzymania mieszkania w relacji do wynagrodzeń; brak regulacji prawnych umożliwiających w szerszym zakresie udzielania wsparcia osobom bezdomnym w mieszkaniach wspieranych; brak współpracy instytucji rynku mieszkaniowego z instytucjami pomocy społecznej; funkcjonowanie systemu pomocy bezdomnym bardziej w kierunku ratownictwa i interwencji niż w kierunku integracji i prewencji bezdomności
- **bariery indywidualne** – uzależnienia osób bezdomnych; sytuacja zdrowotna, niepełnosprawność, zadłużenia i długi osób bezdomnych

### Schronisko jako miejsce docelowe?

Wydaje się, że jednym z głównych problemów populacji osób bezdomnych w Polsce jest jej starzenie się. W województwie pomorskim dominującym przedziałem wiekowym osób bezdomnych jest przedział 51-60 lat. Ponad 40% osób bezdomnych w różnym stopniu jest niepełnosprawna (główna część osób w sposób umiarkowany). Średni okres pozostawania w bezdomności to ponad 7 lat. Wiele osób bezdomnych jest ciężko schorowana i wymaga długotrwałej opieki lekarskiej i pielęgniarskiej.<sup>43</sup> W związku z niewydolnością służby zdrowia, brakiem oferty usług dla

---

<sup>43</sup> Dane z badań socjodemograficznych z lat 2001, 2003, 2005, 2007 – Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności



takich osób, ludzie bezdomni zmuszeni są do korzystania z istniejącego wsparcia świadczonego przez schroniska. Wieloletni staż bezdomności, aspołeczne zachowania i uzależnienia niejednokrotnie wykluczają te osoby z dostępu do Domów Pomocy Społecznej, które tradycyjnie świadczą pomoc osobom starszym. Ludzie ci z obiektywnych przestank mają utrudniony proces wychodzenia z bezdomności. W Polsce odbywa się obecnie szeroka dyskusja czy należy tworzyć dla takich osób specjalistyczne Domy w założeniu tymczasowe, jednak umożliwiające w niektórych przypadkach zamieszkiwanie stałe i docelowe, czy też udrażniać niefunkcjonujący system opieki zdrowotnej dla ludzi schorowanych i niepełnosprawnych wymagających długotrwałej opieki, a nie leczenia szpitalnego ratującego życie. W przekonaniu wielu specjalistów Domy czy Hotele dla takich osób powinny powstawać, ponieważ znaczna część osób bezdomnych przebywa i często umiera w schroniskach niedostosowanych do pomocy ludziom starszym, schorowanym i niepełnosprawnym (bez opieki lekarskiej i pielęgniarstwa). Nie chodzi tutaj o tworzenie alternatywnego systemu opieki zdrowotnej dla osób bezdomnych, a tymczasowego – niekiedy docelowego – godnego miejsca pobytu.

### **Najpierw mieszkanie**

Dotychczas realizowane nieliczne lokalne programy mieszkaniowe dla osób bezdomnych zakładały wcześniejsze przygotowanie osób bezdomnych do zamieszkania lub też wysoko stawiały kryteria uczestnictwa w takich programach. Zarówno przykładowe programy tj. program „Druga Szansa” realizowany przez Dzielnicę Wola m. st. Warszawy oraz Stowarzyszenie „Otwarte Drzwi”, podobny program realizowany w Stargardzie Szczecińskim, program osiedla „Darzybór” Fundacji Barka czy projekt „Barakowy” Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta zakładały duże rokowania (w oparciu o określone kryteria) lub wcześniejszą „gotowość mieszkaniową” osób bezdomnych. Co więcej wiele z tych i innych programów wprost zakłada odpowiednią ścieżkę edukacyjną dla osób bezdomnych, przed uzyskaniem mieszkania. Istnieją doświadczenia wielu miast w Polsce i wielu organizacji, kiedy osoby bezdomne wcześniej nieprzygotowane do samodzielnego funkcjonowania, otrzymując mieszkania – traciło je. Czy to poprzez zadłużenia, czy to poprzez uzależnienia i aspołeczne zachowania. Sytuacja taka jednak jest nieporównywalna z metodą „mieszkanie najpierw”, ponieważ w olbrzymiej większości tych przypadków, ludzi bezdomni nie otrzymali długotrwałego i odpowiedniego wsparcia środowiskowego w mieszkaniu. Ponadto osoby te nie otrzymały „mieszkania najpierw”, tylko po wieloletnim okresie zamieszkiwania w placówkach dla bezdomnych, niejako w nagrodę.

Trudno, zatem na podstawie tych doświadczeń określić czy metoda „housing first” sprawdziłaby się w realiach polskich. Jest to o tyle utrudnione, że w Polsce brakuje zarówno mieszkań wspieranych zależnych od instytucji polityki społecznej, jak i mieszkań socjalnych, komunalnych i na wynajem. Ciągle relatywnie mało, istnieje



programów (re)integracji społecznej osób bezdomnych poprzez mieszkania, w których osoby te mogą trenować umiejętności niezbędne do samodzielnej egzystencji. Sytuację prognozowania i przewidywania uniemożliwia jednocześnie fakt braku mieszkań dla osób ewidentnie rokujących na samodzielne funkcjonowanie w środowisku. Jednoznacznie należy podkreślić, że znaczna część osób bezdomnych, które obecnie przebywa w placówkach dla bezdomnych potencjalnie rokowałaby duże szanse na utrzymanie mieszkania i samodzielną egzystencję. Ludzie ci zmuszeni są do przebywania w schroniskach.

Pozostaje jeszcze drugi aspekt metody „najpierw mieszkanie” otóż, wydaje się, że przesunięcie środka ciężkości udzielanej pomocy z mieszkań treningowych (który de facto jest naprawdę mało) czy schronisk na samodzielne i niezależne mieszkania mogłoby zostać odebrane przez opinię publiczną jako niesprawiedliwość społeczną. W Polsce olbrzymia część mieszkańców czeka na przydział mieszkania komunalnego lub socjalnego, wielkie rzesze zamieszkują mieszkania substandardowe lub przeludnione. Bezwarunkowe zapewnianie ludziom bezdomnym niezależnych mieszkań, w kontekście liczny stereotypów związanych z bezdomnością, mogłoby się spotkać z falą protestów i niechęcią znacznej części społeczeństwa polskiego.

Niezależnie od zarysowanych powyżej wątpliwości i uwag, warto byłoby pilotażowo w kilku miejscach w Polsce spróbować przygotować i wdrożyć programy według metody „najpierw mieszkanie”. Wydaje się ona o tyle ciekawa, że doświadczenia wielu projektów ukazują, że gdy człowiekowi stworzy się odpowiednie warunki, to pomimo, wcześniejszego braku rokowania na poprawę, rozwój i zmiana stają się realne i osiągalne. Metoda powyższa ma także olbrzymi potencjał w poprawianiu sytuacji mieszkaniowej i społecznej osób zagrożonych bezdomnością lub osób, które dopiero co stały się bezdomne. Dla takich osób metoda „mieszkanie najpierw”, może się okazać zdecydowanie lepszym rozwiązaniem niż korzystanie z pomocy schronisk czy noclegowni.

Obecnie w Polsce toczy się dyskusja nad możliwościami wdrażania metody „mieszkanie najpierw”. Część środowiska zdecydowanie wyklucza możliwość implementacji niniejszej metody w warunkach polskich, odnosząc się do przewidywanej małej skuteczności metody oraz niewielkiej liczby mieszkań socjalnych w stosunku do liczby osób potrzebujących. Część uważa, że metoda „mieszkanie najpierw” może być doskonałą alternatywą dla schronisk oraz tymczasowych mieszkań treningowych. Wydaje się ponadto, że o samej metodzie organizacje wiedzą niewiele, brakuje informacji i danych o tej metodzie, z pewnością przydałoby się więcej informacji o przykładach realizacji konkretnych projektów ich skuteczności i efektywności.

## 5. Mieszkania własnościowe

- ❖ Czy przejmowanie przez banki mieszkań prywatnych z powodu niespłacenia kredytów hipotecznych ma jakieś znaczenie dla bezdomności w Waszym kraju?
  - Czy ostatnio zanotowano wzrost bezdomności z powodu wzrastających kosztów posiadania mieszkań własnościowych i skali przejmowania ich przez banki?
- ❖ Czy posiadanie mieszkań na własność jest trwałym rozwiązaniem dla ludzi bezdomnych?
  - Czy możecie podać przykłady (państwowych lub pozarządowych) programów, które umożliwiają ludziom bezdomnych wejście w posiadanie mieszkania własnościowego (np. współwłasność, stopniowe wchodzenie w posiadanie własności, samodzielne budowanie)? Wyjaśnijcie.
- ❖ Czy skrajne ubóstwo wśród właścicieli mieszkań (szczególnie wśród ludzi, którzy nie mają więcej zobowiązań kredytowych) występuje/jest kwestią w Waszym kraju?
  - Czy znane są Wam sytuacje dotyczące właścicieli mieszkań, które urastają do sytuacji bezdomności (tj. posiadanie na własność szopy, skrajne przeludnienie)? Wyjaśnijcie.
  - Jakie działania może/musi podjąć Państwo aby poprawić sytuację właścicieli doświadczających skrajnego ubóstwa?
  - (Do nowych krajów członkowskich) Czy przekazanie państwowych mieszkań lokatorom po upadku komunizmu stworzyło ukryte formy bezdomności (*bezdomni właściciele?*) Wyjaśnijcie.
  - Niektórzy uważają, że szczególnie w dużych miastach dochodzi do pojawiania się slumsów – czy w Waszym kraju tak jest?
- ❖ Dlaczego Waszym zdaniem większość rządów czyni z możliwości posiadania mieszkań na własność priorytet w programach mieszkaniowych i jak wpływa to na rolę państwowych programów mieszkaniowych w odniesieniu do bezdomności? Jeśli w Waszym kraju tak nie jest, to jak możecie to wyjaśnić?
- ❖ Czy uważacie, że prawo do wykupienia lub inne formy wspierania własności mieszkań wśród lokatorów mieszkań socjalnych jest dobrym sposobem zapewnienia niezbędnego przepływu lokatorów w mieszkaniach socjalnych i tym samym zwiększania możliwości korzystania z mieszkań socjalnych dla bezdomnych? Wyjaśnijcie.
  - Jaki wpływ ma prawo do wykupu na dostęp ludzi bezdomnych do mieszkań socjalnych?

### Zadłużenia kredytowe a bezdomność

Długi Polaków liczone, jako procent PKB wynoszą obecnie 23%, gdy tymczasem średnia w krajach Unii Europejskiej to 40-60% PKB.<sup>44</sup> Polska pozostaje zatem krajem o niezwykle wysokiej dynamice kredytowej, gdzie zwiększa się z roku na rok liczba Banków i korporacji finansowych, które poszukują kredytobiorców. Polska dotychczas miała niewielkie doświadczenie w regulowaniu i funkcjonowaniu rynku kredytowego, dopiero zmiany ustrojowe w Polsce spopularyzowały zarówno kredyty hipoteczne, jak i konsumpcyjne.

Od 2000 roku ilość zaciąganych kredytów hipotecznych znacznie wzrosła. „Kredyty mieszkaniowe, co roku zaciąga 300 tys gospodarstw domowych. W 2007 roku banki pożyczyły na mieszkania rekordowe 57 miliardów złotych (rok wcześniej było to 44 mld złotych).”<sup>45</sup> Jeszcze w roku 2000 zadłużenie Polaków w postaci kredytów hipotecznych wynosiło 9,6 miliarda złotych w 2007 roku wartość zaciągniętych kredytów mieszkaniowych wyniosła już 124,1 miliardów złotych (niemal 13 razy więcej). Statystyki i rejestry kredytowe informują, że 1,19 milionów osób zalega z płatnościami rat kredytowych, rachunków za prąd czy czynsz (na łączną kwotę 6,16 miliardów złotych). Nieoficjalnie jednak ostrożne szacunki mówią, że około 1-2 milionów Polaków ma problemy ze spłacaniem rat kredytowych i znajduje się w grupie ryzyka.

Skala odzyskiwania przez Banki mieszkań prywatnych z powodu niespłacania kredytów hipotecznych w Polsce nie jest jeszcze duża, choć każdego roku liczba licytowanych mieszkań rośnie.<sup>46</sup> Wynika to głównie z faktu, że pomimo zadłużeń Banki niechętnie przejmują mieszkania. Windykacja zadłużenia to dla Banków dodatkowe koszty oraz niepotrzebny kłopot. Banki raczej dłużników zachęcają do zawieszenia rat na pewien czas a jednocześnie sprzedaży mieszkania przez dłużników. W ten sposób Banki odzyskują zainwestowane środki finansowe. Nie ma niestety oficjalnych danych o skali takich praktyk, ponieważ większość Banków wykorzystuje tutaj prawo do zachowania tajemnicy handlowej. Większość osób po utracie w taki sposób mieszkania, otrzymuje wsparcie rodziny, która w takich sytuacjach okazuje się solidarna i pomocna. Część z takich osób wynajmuje

<sup>44</sup> Polityka nr 21, 24 maja 2008 – Życie na Kredycie

<sup>45</sup> Tamże

<sup>46</sup> Tamże

mieszkanie na rynku prywatnym lub zamieszkuje domki na działkach ogrodniczych lub domki letniskowe. Brakuje wiarygodnych statystyk określających, jaki procent dłużników zasilił populację osób bezdomnych. Niezależnie od statystyk, organizacje pozarządowe prowadzące placówki od kilku lat podkreślają zwiększającą się rolę kredytów i zadłużenia, jako czynnika prowadzącego do bezdomności. Według badań Pomorskiego Forum zadłużenie z roku na rok według osób bezdomnych staje się częstszą przyczyną bezdomności (w roku 2007 – niemal 15% osób bezdomnych). Jednocześnie ponad 33% osób bezdomnych przyznaje, że posiada niespłacone zaległości i długi.<sup>47</sup>

### **Prawo własności a bezdomność**

W Polsce brakuje przykładów programów zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, które umożliwiałyby ludziom bezdomnym nabycie na własność lokalu mieszkalnego. Większość programów mieszkaniowych ukierunkowanych jest na uzyskanie mieszkania wynajmowanego czy to mieszkania komunalnego, socjalnego, społeczno-czynszowego czy to mieszkania wynajmowanego na rynku prywatnym. Możliwość uzyskania mieszkania na własność umożliwia wynajmowanie mieszkania komunalnego, otóż gminy będące właścicielami tych mieszkań chętnie po jakimś okresie ich użytkowania odsprzedają je własnym lokatorom.

Istnieją wprawdzie programy, które umożliwiają osobom w trudnych warunkach mieszkaniowych uzyskiwanie mieszkania na własność. Program taki wdrażany jest w Polsce przez organizację Habitat for Humanity, gdzie rodziny o określonych dochodach, partycypując w procesie budowy mają okazję nabyć mieszkanie na własność po bardzo niskich kosztach. Programy te jednak rzadko kierowane są do osób bezdomnych. Ponadto w przypadku wspomnianych już w niniejszym raporcie mieszkań społeczno-czynszowych będących własnością Towarzystw Budownictwa Socjalnego planuje się w niedługiej przyszłości, aby mieszkańcy mieli możliwość wykupienia zamieszkiwanego przez siebie lokalu po preferencyjnych cenach.

Należy zauważyć, że perspektywa i realna możliwość uzyskania mieszkania na własność przez osoby bezdomne, może mieć niebagatelny wpływ na powodzenie i sukces procesu wychodzenia z bezdomności i utrzymania samodzielności życiowej. Własne mieszkanie jest zawsze bardziej stabilną sytuacją mieszkaniową niż wynajmowanie lokalu według określonych ram, warunków i kryteriów.

---

<sup>47</sup> Maciej Dębski – badanie socjodemograficzne 2007; Pomost O bezdomności bez lęku 2007; Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności

## 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 za zadanie przyczynić się do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych części społeczeństwa, której nie stać samodzielnie na realizację tego celu, jak również wzmocnić popyt na inwestycje, remonty i modernizacje mieszkaniowe. Tymczasem w Polsce na przestrzeni ostatnich lat obserwujemy zmniejszanie się ilości 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%.”<sup>48</sup> W roku 2006 zasoby komunalne gmin zmniejszyły się do 1 252 tys. 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 roku 2005 wybudowano jedynie **3,5 tysiąca lokali komunalnych, a w tym samym czasie sprzedano 43,5 tysiąca mieszkań**. W efekcie, lokale komunalne stanowią obecnie jedynie ponad 9% ogółu mieszkań w Polsce, **podczas gdy jeszcze w roku 1997 niemal 15%. Zaznaczenia wymaga także fakt, że okres oczekiwania na mieszkanie komunalne lub socjalne to okres między 2 a 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

---

<sup>48</sup> Radosław Cyran - Ekonomiczne aspekty prywatyzacji zasobu komunalnego w Polsce – Nieruchomości - 12 [88] grudzień 2005

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."<sup>49</sup>

Podsumowując można wyróżnić 3 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 bezdomności. 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 osób bezdomnych. Istotne jest, aby osiągnięte dochody z prywatyzacji mieszkań przeznaczone były na pozyskiwanie kolejnych lokali 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 tą infrastrukturę. **Jeśli zaś inwestują w tworzenie lokali socjalnych, to najczęściej odbywa się to poprzez zaadaptowanie na ten cel dużych i zniszczonych budynków, kumulując**

<sup>49</sup> Tamże

**jednocześnie w jednym miejscu dużą liczbę ludzi o różnych problemach.** Tworzą się w ten sposób raczej tzw. 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.”<sup>50</sup>

### **Bieda mieszkaniowa**

Zjawisko deprivacji mieszkaniowej w Polsce ma wymiar powszechny, wiele osób żyje w mieszkaniach przeludnionych lub substandardowych, dotyczy także mieszkań własnościowych (niemal 40% mieszkań substandardowych). Do tego pewna część populacji Polaków zamieszkuje miejsca, które trudno nazwać mieszkalnymi są to m.in. tereny ogródków działkowych, szopy, garaże itp. Brakuje wiarygodnych statystyk o liczbie i charakterze tej grupy osób. Organizacjom pozarządowym i instytucjom publicznym pomocy społecznej znane są przykłady, kiedy ludzie przebywający w takich mieszkaniach, z dnia na dzień stają się osobami bezdomnymi, dotyczy to przede wszystkim miejsc nieprzeznaczonych do zamieszkiwania lub braku prawa własności do określonego mieszkania. Powodem bezdomności w takich przypadkach najczęściej jest eksmisja, wypędzenie bądź też zdarzenie losowe (np. pożar, powódź).

Sytuację osób zamieszkujących substandardowe mieszkania 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.

Naprawa sytuacji mieszkaniowej właścicieli w Polsce wymaga kilku zasadniczych rozwiązań i działań zarówno na poziomie centralnym i lokalnym:

---

<sup>50</sup> Tamże



- Inwestowania w remonty i adaptacje zniszczonej substancji mieszkaniowej - system wspierania właścicieli mieszkań i wspólnot mieszkaniowych
- Inwestowania środków finansowych w tworzenie łatwo dostępnych mieszkań na wynajem w tym mieszkań komunalnych, społeczno-czynszowych czy socjalnych
- Wciągnięcie sektora prywatnego w proces tworzenia mieszkalnictwa dla ludzi o niskich dochodach np. konieczność tworzenia jednego mieszkania socjalnego w nowym budynku
- Ograniczenia inwestycji gmin ukierunkowanych na powstawanie enklaw mieszkań socjalnych
- Prowadzenie polityki mieszkaniowej opartej o spójny program zawierający wymienione wyżej elementy.

## 6. Rola prywatnego wynajmowania mieszkań

- ❖ Czy Waszym zdaniem rynek prywatnie wynajmowanych mieszkań może odegrać poważną rolę w zapewnianiu przyzwoitych i dostępnych mieszkań dla bezdomnych?
  - Czy znacie programy, których celem jest *socjalizowanie* rynku mieszkań prywatnie wynajmowanych dla ludzi bezdomnych? Wyjaśnijcie jak (i dlaczego) one działają/nie działają?
  - Jakie są najpowszechniejsze przeszkody w przekonywaniu właścicieli do wynajmowania mieszkań ludziom bezdomnym? Jak można je przezwyciężyć?

Z danych z 2002 roku ponad 17% spośród wszystkich mieszkań użytkowanych jest na zasadzie wynajmu, ok 60% mieszkań wynajmowanych stanowi własność gminy, około 20% stanowi własność osób fizycznych, około 10% zakładów pracy. Do roku 2007 znacznie zwiększyła się liczba oddawanych mieszkań przeznaczanych na wynajem i sprzedaż, zmalała jednocześnie liczba mieszkań gminnych, zwiększyła się także liczba mieszkań prywatnych. Należy przypuszczać, zatem, że odsetek wynajmowanych mieszkań prywatnych znacznie wzrósł. Tym bardziej, że w sytuacji boomu mieszkaniowego 2004-2007 wiele osób zakup mieszkania potraktowała, jako inwestycję, a wynajmowanie mieszkania umożliwia im spłacanie zaciągniętych kredytów.

Sektor wynajmowanego prywatnego mieszkalnictwa cieszy się mniejszą popularnością wśród instytucji zajmującymi się problematyką bezdomności. Organizacje i instytucje swoje działania kierują raczej w kierunku uzyskiwania mieszkań gminnych czy socjalnych, które w ich przekonaniu są bardziej stabilnymi



formami mieszkalnictwa. Rynek wynajmowanych mieszkań prywatnych jest bardzo w Polsce rozproszony i niezwykle zróżnicowany. Praktycznie większość mieszkań wynajmowanych jest indywidualnie (bezpośrednio od właściciela), omal nie istnieją w Polsce żadne konsorcja czy firmy zajmujące się wynajęciem prywatnych mieszkań (wyjątek stanowią luksusowe apartamenty lub domy). Jakkolwiek rynek wynajmowanych mieszkań prywatnych jest niezwykle popularny wśród samych osób bezdomnych. Wprawdzie wiele osób bezdomnych nie stać na wynajęcie samodzielnego mieszkania, ale osoby bezdomne, które posiadają własny dochód, dość często wynajmują pokój z dostępem do kuchni, łazienki i toalety. Koszty takiego rozwiązania są znacznie mniejsze niż wynajmowania całego mieszkania. Minusem takiego rozwiązania jest brak stabilności zamieszkiwania razem z właścicielem oraz mały obszar prywatności i intymności, często zatem osoby takie wracają z powrotem do schronisk.

Istnieją programy mieszkaniowe dla osób bezdomnych w niektórych gminach w Polsce, które zamiast opłacania noclegowni lub schroniska ludziom bezdomnym, spełniającym określone kryteria, przyznają środki finansowe na opłacenie wynajęcia mieszkania na rynku prywatnym. Podobne rozwiązania praktykowane są przez organizacje pozarządowe.<sup>51</sup> Obejmują one zarówno wynajmowanie całych mieszkań, jak i wynajmowanie pokoi. Programy takie z jednej strony dobrze wpływają na rozwój i zapewnienie lepszych warunków mieszkaniowych osobom bezdomnym, z drugiej strony pozwalają zaoszczędzić środki finansowe gmin czy organizacji pozarządowych.

Najczęściej występującymi barierami w wynajmowaniu mieszkań prywatnych osobom bezdomnym są:

- dość wysokie koszty wynajęcia mieszkania
- brak stabilności pozostawania w mieszkaniu w związku z tym, że mieszkania najczęściej wynajmowane są indywidualnie
- brak regulacji prawnych umożliwiających i promujących wynajmowanie mieszkania zamiast opłacania schroniska lub noclegowni
- stereotypy związane z bezdomnością i niechęć do wynajmowania mieszkania osobom bezdomnym

Ostatnia bariera w dostępie do wynajmu mieszkań prywatnych nie jest tak powszechna, ponieważ zazwyczaj osoby bezdomne samodzielnie wynajmują mieszkanie, jednocześnie nie przyznając się do bycia osobą bezdomną.

---

<sup>51</sup> Np. projekt Agenda Bezdomności w ramach IW Equal

- ❖ Czy uważacie, że regulacje dotyczące wynajmu działają rozluźniająco na napięcia na rynku i czynią rynek mieszkań prywatnie wynajmowanych bardziej dostępny finansowo dla grup szczególnie wrażliwych takich jak ludzie bezdomni? Wyjaśnij dlaczego tak/nie i jak to działa.

W Polsce brakuje przepisów odnoszących się do możliwości regulowania wysokości kosztów najmu lokali prywatnych właścicieli, trudno zatem przypuszczać na ile takie rozwiązanie ułatwiłoby dostęp osób bezdomnych do takich mieszkań. Przypuszczać jednak należy, że zmniejszenie kosztów najmu lokali prywatnych, mogłoby potencjalnie wpłynąć pozytywnie na dostępność mieszkalnictwa dla osób bezdomnych w ogóle. Wysokie koszty oraz brak stabilności wynajmowanych mieszkań prywatnych są największą barierą ich dostępu i korzystania.

- ❖ Czy znacie udane programy, których celem jest zmniejszenie liczby niewykorzystanych/pustych mieszkań i udostępnienie ich ludziom bezdomnym?
  - Czy znacie programy skierowane bezpośrednio do konkretnych właścicieli dysponujących znaczącymi zasobami niewykorzystanych mieszkań np. sklepy, kościoły itd... ?
  - Czy znacie skuteczne narzędzia polityki społecznej blokujące spekulacje w mieszkalnictwie?

Niestety nieznanne są takie doświadczenia.

- ❖ Czy bardzo nieadekwatny/substandardowy standard mieszkań wynajmowanych w ramach rynku prywatnego jest problemem w Waszym kraju?
  - Czy znacie takie sytuacje mieszkaniowe (związane zarówno ze standardem fizycznym, złym zarządzaniem/administrowaniem i brakiem stabilności mieszkaniowej) w ramach rynku prywatnego wynajmu, które urastają do doświadczania bezdomności? Wyjaśnijcie.
  - Jakie są regulacje/interwencje państwa blokujące wynajem nieadekwatnych mieszkań przez właścicieli slamsów?

Kolejnym problemem w dostępie do wynajmowanych mieszkań prywatnych jest ich jakość. W związku z wysokimi kosztami wynajmu mieszkań w normalnym standardzie (najczęściej równowartość raty kredytu hipotecznego), osoby bezdomne często wynajmują mieszkania substandardowe, w związku z ich niższą ceną. Ponadto w związku z wysokimi kosztami wynajmowania mieszkań, dochodzi do sytuacji

przeludnienia, gdzie aby opłacić mieszkanie potrzebna jest partycypacja jak największej liczby osób. Zamieszkiwanie w takich mieszkaniach wiąże się z brakiem stabilności mieszkaniowej zarówno na poziomie przewidywalności zamieszkania, jak i na poziomie możliwości realizowania potrzeb społecznych czy intymnych. Znane są także sytuacje wynajmowania tak zniszczonych mieszkań czy lokali niemieszkalnych (np. domki na działkach ogrodniczych), które to można uznać za niemal doświadczenie bezdomności ulicznej. Kolejnym problemem na rynku mieszkaniowym jest nielegalne wynajmowanie mieszkań – bez podpisywania żadnej umowy. Dotyczy to w szczególności mieszkań substandardowych, ale i nie tylko. Brakuje oficjalnych danych określających to zjawisko, jakkolwiek doświadczenia organizacji i instytucji pokazują, że wynajmowanie mieszkań „na czarno” nie jest zjawiskiem marginalnym. Wynajmowanie mieszkania bez umowy najmu jeszcze bardziej wpływa na brak stabilności mieszkaniowej osób bezdomnych, które w każdej chwili mogą być wyrzucone z mieszkania lub być ofiarami kradzieży. Oprócz mechanizmów związanych z realizacją pracy socjalnej i monitorowaniem sytuacji osób bezdomnych, brakuje rozwiązań systemowych i instytucjonalnych umożliwiających blokowanie i uniemożliwienie wynajmowania mieszkań substandardowych. Regulacjom podlega sam obowiązek zawierania umowy najmu i odprowadzania z tego powodu podatku, ale regulacjom nie podlegają żadne standardy mieszkaniowe.

- ❖ Czy ludzi bezdomnych umieszcza się w tanich hotelach, ponieważ nie ma innych możliwości?
  - Dlaczego?
  - Ile to kosztuje (rocznie koszt w kraju lub jego wskaźnik)?
  - Jakiego stosuje się środki polityki społecznej aby zmniejszyć koszt zakwaterowania w takich hotelach?

Umieszczanie ludzi bezdomnych w tanich hotelach nie jest popularne w naszym kraju, najczęściej potrzebę udzielenia schronienia osobom bezdomnym realizuje się wykorzystując do tego noclegownie lub schroniska. Sytuacja umieszczania osobom bezdomnych w tanich hotelach dotyczy przede wszystkim wspierania ludzi, którzy dotknięci zostali jakimś zdarzeniem losowym, który doprowadził ich do bezdomności. Wśród takich zdarzeń losowych można wymienić pożary, powodzie czy zawalenia się budynków. Pobyt takich osobom w tanich hotelach, jest zazwyczaj krótkotrwały, ponieważ gminy najczęściej mają zaplecze awaryjnych mieszkań przeznaczonych specjalnie na ten cel. Koszty pobytu osoby w tanim hotelu są dość wysokie (zazwyczaj 3 razy wyższe niż koszty pobytu w placówce dla osobom bezdomnych), stąd gminy inwestują w rozwój schronisk. Sytuacja ta także dotyczy kobiet, które doświadczają przemocy domowej, gminy tymczasowo umieszczają takie kobiety w tanich hotelach, a następnie przenoszą do schronisk dla kobiet z dziećmi (w związku z brakiem mieszkań socjalnych). Obecnie na terenie Polski dość dobrze i sprawie

działa system pomocy interwencyjnej, a placówki posiadają wystarczającą liczbę miejsc, aby awaryjnie przyjąć następne osoby. Zdarzają się jednak także takie sytuacje, że same osoby bezdomne wynajmują okresowo pokoje w tanich hotelach. Sytuacja taka dotyczy osób, które zmieniają miejsce swojego pobytu w poszukiwaniu pracy lub też osób, które wynajmują pokój w tanim hotelu, aby móc zaspokoić potrzeby seksualne.

❖ Czy squatting uznaje się za kwestię związaną z bezdomnością? Wyjaśnijcie.

Squatting nie jest problemem społecznym utożsamianym z bezdomnością. Wprawdzie problem squattingu istnieje, ale dotyczy on głównie dużych aglomeracji miejskich i ma raczej marginalny charakter. Problematyka ta powiązana jest bardziej z uzależnieniami od narkotyków i tak też jest utożsamiana przez opinię społeczną oraz instytucje, w mniejszym zakresie jako problem bezdomności. Squatting w Polsce jest bardziej zjawiskiem związanym z występowaniem pewnych subkultur, jak punków, squatterów etc., i w Polsce wiąże się częściej ze świadomym wyborem dokonany przez ludzi posiadających alternatywne możliwości mieszkaniowe, decydujących się jednak na to często ze względów ideologicznych, a nie wynikającym z problemu bezdomności. W wielu wypadkach jest stanem przejściowym, trwający od kilku miesięcy do kilku lat. Raczej nie spotyka się ludzi mieszkających na squacie permanentnie lub przez większość życia. Niemniej jednak w związku polskie organizacje zajmujące się problematyką bezdomności powinny poświęcić więcej uwagi temu zagadnieniu.

## **7. Rola mieszkań socjalnych/państwowych**

*(opiszcie oddzielnie jeśli się różnią)*

❖ Jak w Waszym kraju definiuje się mieszkalnictwo socjalne i jakie są jego ustawowe cele?

Lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny. Lokal socjalny może być lokalem o niższym standardzie. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym. Lokal socjalny dostarcza gmina. Lokal socjalny powinien mieć łączną powierzchnię pokoi co najmniej 10 m<sup>2</sup>, jeżeli ma być zamieszkiwany przez jedną osobę. Dla kilku osób łączna powierzchnia pokoi powinna wynosić co najmniej 5 m<sup>2</sup> na osobę. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym.

**Lokal socjalny przysługuje:**

1. Osobie, która nie ma zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i znalazła się w niedostatku, wskutek czego jej dochód miesięczny nie pozwala na wynajęcie lokalu na zasadach ogólnych. Jaki dochód umożliwia skorzystanie z uprawnienia do lokalu socjalnego określa Gmina. Umowę najmu zawiera się na czas oznaczony. Umowę tę można przedłużyć na następny okres, jeżeli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej zawarcie umowy. Na lokale socjalne czekają osoby znajdujące się w trudnej sytuacji zdrowotnej, rodzinnej czy społecznej

2. Osobom eksmitowanym z prawem do otrzymania lokalu socjalnego

Sąd, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego szczególną sytuację materialną i rodzinną, może w wyroku nakazującym opróżnienie lokalu (eksmisję) orzec o uprawnieniu najemcy do otrzymania lokalu socjalnego.

**W niektórych przypadkach Sąd zobowiązany jest orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego (np. kobiety w ciąży, małoletniego, niepełnosprawnego, bezrobotnego). W takim wypadku gmina jest obowiązana zapewnić lokal socjalny. Osoba ta ma pierwszeństwo w uzyskaniu lokalu socjalnego.**

- ❖ Jaką rolę pełni sektor mieszkań socjalnych w rozwiązywaniu i zapobieganiu bezdomności?
  - Czy właściciele mieszkań socjalnych mają ustawowy obowiązek przyjmowania ludzi bezdomnych? Jeśli tak, Wyjaśnijcie.
  - Czy znane są Wam jakiegokolwiek inne programy wspierające inicjujące wykorzystanie lokali socjalnych do zapewniania mieszkań ludziom bezdomnym?
  - Jakie są najczęściej spotykane argumenty używane przez właściciela lokali socjalnych za i przeciw kwaterowaniu ludzi bezdomnych? Czy zgadzacie się z ich argumentacją?
  - Czy Waszym zdaniem zasób mieszkań socjalnych jest wystarczająco duży aby jego właściciele mogli odegrać skuteczną rolę w rozwiązywaniu i zapobieganiu problemowi bezdomności? Jeśli nie, to co dzieje się z ludźmi bezdomnymi w czasie, gdy więcej mieszkań socjalnych jest dostępnych?
  - Czy sposób finansowania ułatwia/komplikuje administratorom lokali socjalnych koncentrowanie się na ludziach bezdomnych?

W Polsce jedynym właścicielem mieszkań socjalnych są gminy, zgodnie z ustawą to tylko one mogą prowadzić i zarządzać mieszkaniem socjalnym. Gminy nie posiadają obowiązku przyjmowania osób bezdomnych do mieszkań socjalnych, jakkolwiek większość osób bezdomnych spełnia kryteria zawarte w ustawie. Oprócz ustawowych kryteriów gminy wprowadzają szczegółowe regulacje określające, kto powinien i na jakiej podstawie powinien mieć dostęp do mieszkania socjalnego. W wielu regulacjach dodatkowym kryterium odgrywającym ważną rolę w uzyskaniu mieszkania jest właśnie bezdomność.

Jedynym programem wspierającym i zachęcającym gminy do przeznaczania lokali socjalnych na potrzeby osób bezdomnych jest wyżej już szczegółowo omówiony program tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Jakkolwiek gminy dość chętnie włączają grupę osób bezdomnych do grupy odbiorców mieszkań socjalnych. Gminy w ten sposób pragną z jednej strony zmniejszyć skalę zjawiska, odpowiadać adekwatnie na potrzeby osób wykluczonych z drugiej zaś strony pragną zmniejszać wydatki ponoszone na zapewnianie schronienia osobom bezdomnym w placówkach dla bezdomnych. Mieszkania socjalne są znacznie bardziej efektywne i finansowo tańsze. Z drugiej strony, preferowanie osób bezdomnych w dostępie do mieszkań socjalnych spotyka się niekiedy z ostrymi reakcjami opinii publicznej. W społeczeństwie polskim istnieje jeszcze ciągle wiele stereotypów związanych z bezdomnością, a oddanie mieszkania socjalnego osobie bezdomnej oznacza de facto dla wielu Polaków oddanie mieszkania „degeneratom, pijakom, nierobom, którzy sami zgotowali sobie taki los”.

Brakuje danych o dokładnej liczbie mieszkań socjalnych, jakkolwiek szczególnie w dużych miastach ich liczba nie jest duża. Oczekiwanie na mieszkanie socjalne trwa kilka lat. Wiele osób z wyrokami eksmisji z orzeczonym prawem do lokalu socjalnego oczekuje na realizację eksmisji kilka lat z powodu braku lokali socjalnych. Mieszkań socjalnych jest zdecydowanie za mało porównując do zapotrzebowania na nie. Ludzie doświadczający bezdomności w oczekiwaniu na przydział mieszkania socjalnego najczęściej przebywają w placówkach dla bezdomnych lub samodzielnie wynajmują mieszkania na prywatnym rynku mieszkaniowym. Sposób finansowania mieszkań socjalnych poprzez funkcjonowanie programu tworzenia lokali socjalnych sprzyja ludziom bezdomnym, natomiast samo finansowanie funkcjonowania mieszkań socjalnych pozostaje bez wpływu na problematykę bezdomności.

- ❖ Na jakiej zasadzie lokale socjalne są przyznawane lokatorom? Czy kryteria wyboru faworyzują/utrudniają dostęp ludziom bezdomnym?

- Proszę podajcie udział poszczególnych grup dochodowych w mieszkaniach socjalnych – w szczególności proporcję ludzi z dwóch najniższych decyli.
  - Czy zgadzacie się, że mieszkania socjalne powinny być w pierwszej kolejności rozdzielane według kryterium największego zagrożenia wykluczeniem mieszkaniowym – nawet jeśli zagroziłoby to zróżnicowaniu społecznemu w ramach zasobów mieszkań socjalnych? Wyjaśnijcie.
  - Czy są jakieś warunki wynikające z *miejsca zamieszkania* wpływające na dostęp do mieszkań socjalnych? Czy ma to jakieś znaczenie dla bezdomności? Wyjaśnijcie.
- ❖ Czy znane są wam przypadki jakiegokolwiek współpracy między sektorem pomocy bezdomnym a właścicielem mieszkań socjalnych? Jeśli tak, wyjaśnijcie jak jest ona zorganizowana (na zasadzie dobrowolnej czy ustawowej), podajcie przykłady i dobre praktyki.

W związku z tym, że to gminy samodzielnie regulują kwestię szczegółowych kryteriów wyboru osób, które zamieszkają w lokalach socjalnych zasady przyznawania są bardzo zróżnicowane. Większość gmin podejmuje uchwały dotyczące sposobu wyłaniania osób, które mają prawo do mieszkania socjalnego. Część gmin tworzy dokładne wytyczne i w oparciu o kryteria związane z sytuacją materialną, społeczną i mieszkaniową przyznaje lokale socjalne. Część gmin tworzy szczegółowe kryteria i w oparciu o nie tworzy system punktacji, rodziny i osoby z największą liczbą punktów mają większą szansę na otrzymanie lokalu socjalnego. Oczywiście poza niniejszymi kryteriami znajdują się osoby z orzeczoną przez sąd eksmisją i z przyznanym prawem do lokalu socjalnego. Wśród kryteriów odgrywających rolę przy przyznawaniu prawa do mieszkania socjalnego można wyodrębnić kilka dość powszechnych dla gmin w Polsce:

- Kryterium zamieszkania – prawo do lokalu socjalnego mają przede wszystkim mieszkańcy danej gminy, niekiedy znaczenie także odgrywa czas zameldowania w danej Gminie
- Kryterium dochodowe – w związku z tym, że mieszkania socjalne przyznawane są „ludziom w niedostatku” tworzone są kryteria dochodowe, które muszą spełniać osoby, które starają się o mieszkanie socjalne. Gminy niekiedy stosują odstępstwa od tego kryterium. Najczęstszym kryterium dochodowym jest - średni miesięczny dochód z okresu trzech kolejnych miesięcy, przypadający na członka gospodarstwa domowego, który nie przekracza:
  - a) 150% najniższej emerytury ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – w gospodarstwie jednoosobowym,



- b) 100% najniższej emerytury ogłaszanej przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego – w gospodarstwie wieloosobowym;
- Kryterium sytuacji mieszkaniowej i społecznej – wśród różnego rodzaju sytuacji mieszkanie socjalne zazwyczaj przysługuje osobom:
  - a) pozbawionym mieszkań w wyniku klęski żywiołowej, katastrofy, pożaru lub innego zdarzenia losowego;
  - b) zamieszkującym w budynkach przeznaczonych do rozbiórki ze względu na katastrofalny stan techniczny;
  - c) bezdomnym;
  - d) nie posiadającym własnego lokalu np. wychowankom Domów dziecka lub osobom opuszczającym zakłady karne
  - e) zamieszkującym mieszkania przeludnione
  - f) niepotrafiącym samodzielnie zaspokoić własnych potrzeb mieszkaniowych

Problem bezdomności znajduje się najczęściej, jako jedno z kryteriów bezpośrednich w wymaganiach, które powinny spełniać osoby ubiegające się o prawo do lokalu socjalnego. Jeśli bezpośrednim kryterium nie jest bezdomność, to najczęściej inne kryteria umożliwiają osobom bezdomnym uzyskanie mieszkania socjalnego. Kryteria związane z zagrożeniem wykluczeniem mieszkaniowym wydają się słuszne i ważne przy przyznawaniu prawa do mieszkań socjalnych. Zastrzeżenia budzić mogą tylko kryteria dochodowe, które mogą znacznie ograniczać dostęp do mieszkań socjalnych ludzi o niskich dochodach, ale lekko przekraczających kryteria. Kryterium, które może budzić także wątpliwości to konieczność posiadania stałego zameldowania w gminie w, której osoba stara się o uzyskanie lokalu socjalnego. W przypadku wielu osób bezdomnych, pobyt realny w gminie może trwać wiele lat bez oficjalnego zameldowania. Osoba taka tak naprawdę staje się po kilku czy kilkunastu latach prawdziwym mieszkańcem gminy, jakkolwiek nie posiada pełni praw i ma utrudniony dostęp do mieszkania socjalnego.

- ❖ Czy zgadzacie się z opinią, że mieszanie ludzi doświadczających trudności mieszkaniowych z grupami społecznymi/etnicznymi jest warunkiem wyjściowym dla budowania trwałych wspólnot (ang. *sustainable communities*)? Wyjaśnijcie.
  - Jak można zlikwidować napięcie między budowaniem społecznie zróżnicowanych wspólnot i zapewnianiem mieszkań dla ludzi najbardziej wykluczonych?
  - Czy znane są wam trwałe biedne wspólnoty mieszkaniowe?
- ❖ Jakie są w Waszym kraju podstawowe bariery w budowaniu większej ilości mieszkań socjalnych? Jak można je przezwyciężyć?



Problematyka tworzenia i budowania gett mieszkań socjalnych poruszana była powyżej. Natomiast 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 zgłaszane przez samorządy i organizacje pozarządowe Ministerstwa odpowiedzialne za wdrażanie programu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, wprowadziło rekomendację, która zaleca, aby nowo tworzone mieszkania socjalne umiejscawiane były w różnych częściach miast. Ponadto zaleca się aby nie tworzyć skupisk mieszkań socjalnych w jednym miejscu. Mieszanie 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.

Największe bariery w budowaniu mieszkań socjalnych:

- Wiara i przekonanie urzędników w gminach, że prywatny rynek mieszkaniowy oraz wzrost gospodarczy rozwiąże wszystkie problemy mieszkaniowe
- Brak inwestycji gmin w tworzenie lokali socjalnych dla najuboższych a jednocześnie pozbywanie się i prywatyzacja komunalnych zasobów mieszkaniowych gminy – niechęć do zajmowania się problematyką mieszkaniową gmin
- Tworzenie gett mieszkań socjalnych, jako tańszego w krótkiej perspektywie rozwiązania w zakresie zapewniania potrzeb w trudnej sytuacji mieszkaniowej
- Brak współpracy międzywydziałowej i międzysektorowej w zakresie tworzenie mieszkań socjalnych
- Skomplikowane przepisy i procedury w dostępie do funduszy na tworzenie lokali socjalnych
- Różne kryteria w przyznawaniu prawa do mieszkań socjalnych w różnych gminach
- Brak regulacji i długofalowej strategii rozwoju mieszkalnictwa socjalnego w Polsce na poziomie ogólnokrajowym

Propozycje przezwyciężania barier w zakresie tworzenia mieszkań socjalnych:

- Inicjowanie i wspieranie współpracy międzysektorowej i międzywydziałowej w zakresie tworzenia mieszkań socjalnych

- Stworzenie długofalowej strategii rozwoju mieszkalnictwa w Polsce obejmującej także regulacje związane z tworzeniem mieszkań socjalnych i naprawą sytuacji mieszkaniowej
- Uproszczenie procedur aplikowania o środki w ramach programu tworzenia lokali socjalnych oraz podniesienie pułapu finansowania z 20-40% do 40-60% inwestycji
- Umożliwienie tworzenia i zarządzania mieszkaniem socjalnym przez różnego rodzaju podmioty w tym: organizacje pozarządowe, prywatne firmy mieszkaniowe
- Włączenie sektora prywatnego (deweloperów) w tworzenie mieszkań socjalnych np. w zamian za preferencje budowlane w każdym powstającym budynku mieszkaniowym jedno mieszkanie socjalne
- Włączenie Towarzystw Budownictwa Społecznego w proces tworzenia mieszkań socjalnych także jako konieczność oddawania mieszkań socjalnych bez wkładu partycypacyjnego ze strony mieszkańców
- Zabronienie tworzenia gett socjalnych oraz stworzenie dokładnych wytycznych dla funkcjonowania mieszkań socjalnych

## 8. Zapobieganie bezdomności

- ❖ Jakie są główne programy w sferze mieszkalnictwa ukierunkowane na zapobieganie bezdomności? Wyjaśnijcie, (streść jeśli konieczne).
- ❖ Jakie są programy państwowe zapobiegające eksmisji?
  - Czy są dane potwierdzające, że programy te zmniejszyły liczbę ludzi bezdomnych?
  - Wyjaśnij znaczenie dodatków mieszkaniowych jako narzędzia zapobiegania bezdomności?  
Czy jest to efektywne kosztowo? Czy dotyczą one ludzi bezdomnych?

W Polsce poza opisanym wyżej programami tworzenia mieszkań socjalnych oraz systemem dodatków mieszkaniowych praktycznie nie istnieją, żadne ogólnopolskie programy profilaktyki bezdomności. Niektóre gminy wdrażają samodzielnie systemy zamian mieszkań zadłużonych pomiędzy lokatorami mieszkań komunalnych, gdzie lokatorzy mieszkań mogą zamienić zadłużone mieszkania na mniejsze niezadłużone. Istnieje także wiele programów doradczych i poradnictwa, kiedy to osoby zalegające z płacaniem czynszu otrzymują pakiet informacji o przysługujących im prawach oraz możliwych konsekwencjach związanych z zadłużeniem lokalu. Brakuje niestety danych o skuteczności niniejszych programów. Istnieje w Polsce także deficyt programów i regulacji systemowych umożliwiających odpracowywanie, redukcję i umarzanie długów mieszkaniowych. Obecnie trwają prace nad

rozwiązaniami umożliwiającymi ogłoszenie „upadłości finansowej” osób fizycznych podobnie jak w przypadku funkcjonujących przedsiębiorstw.

Ważnym elementem profilaktyki wykluczenia mieszkaniowego są dodatki mieszkaniowe. Wspierają one rodziny posiadające problemy z opłacaniem regularnie czynszu, jednocześnie zmniejszając zagrożenie eksmisją. Obejmują one także osoby bezdomne zamieszkujące mieszkania komunalne lub spółdzielcze, a które są w procesie wychodzenia z bezdomności. Niestety w warunkach polskich dodatki mieszkaniowe bywają przyznawane osobom, które posiadają ukryte dochody, albo trafiają do innych nieodpowiednich osób, których stan materialny tego nie wymaga.

„Z badań przeprowadzonych przez Instytut Rozwoju Miast<sup>52</sup> wynika, że gminy nie zawsze dbają o sprawdzenie prawidłowości danych zawartych we wnioskach o przyznanie dodatku mieszkaniowego, jak również nie w pełni korzystają z praw do przeprowadzania wywiadów środowiskowych. Przeprowadzenie takiego wywiadu jest procedurą zalecaną przed przyznaniem świadczenia. Zdanie ekspertów jest bardziej kateryczne: urzędnicy nie weryfikują danych zawartych we wnioskach i absolutnie nie korzystają z możliwości przeprowadzenia wywiadów środowiskowych w celu trafnego przyznania świadczeń. Ustawa jest traktowana przez nich 'kalkulatorowo' – o przyznaniu świadczenia decydują automatycznie wykonywane przeliczenia dochodów i ich proporcji do określonych limitów. Zdaniem ekspertów pewnym rozwiązaniem mogłoby być włączenie procedury przyznawania dodatków do systemu pomocy społecznej. Obowiązujący system dodatków mieszkaniowych zdaniem ekspertów z Instytutu Rozwoju Miast nie w pełni odpowiada istniejącym potrzebom. Niezbędne jest podjęcie prac na szczeblu centralnym, pozwalających na kompleksowe rozwiązanie tego problemu. Chodzi przede wszystkim o rozstrzygnięcie: kto (budżet centralny czy budżety gmin) i w jakim stopniu, powinien partycypować w częściowym pokryciu opłat związanych z utrzymaniem mieszkań przez osoby najuboższe.”<sup>53</sup>

❖ Czy eksmisja jest ważnym czynnikiem w kontekście bezdomności? Dlaczego tak/nie?

Wyjaśnijcie.

➤ % ludzi eksmitowanych, którzy stali się bezdomnymi

---

<sup>52</sup> G. Dworańczyk, J. Kornilowicz, B. Uchman, T. Śelawski, *Informacje o mieszkalnictwie - wyniki monitoringu za 2004 r.*, Instytut Rozwoju Miast, Zakład mieszkalnictwa, Kraków, lipiec 2005

<sup>53</sup> Raport o polityce społecznej wobec bezdomności w Polsce – 2006 – Julia Wygnańska; FEANTSA

❖ Jakie są główne przyczyny eksmisji?

## **Eksmisje**

„Eksmisja w Polsce jest orzekana wyłącznie przez sąd. Rozróżnia się dwa rodzaje eksmisji. Po pierwsze tzw. eksmisja kodeksowa orzekana wyłącznie przez sąd okręgowy w wyniku postępowania rozwodowego lub separacyjnego na podstawie odpowiednich paragrafów Kodeksu Rodzinnego i Opiekuńczego. Po drugie tzw. eksmisja administracyjna orzekana wobec osób, które nie wywiązują się z warunków najmu/przebywania w mieszkaniach np. nie płacą czynszu, dotkliwie zakłócają spokój lokatorów itd. na podstawie Ustawy z dnia 2 lipca 1994r o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych. Po wydaniu sądowego nakazu eksmisji wyrok jest wykonywany przez komorników sądowych. Eksmisja może być wykonywana w miesiącach zimowych (od 1 listopada do 31 marca) jedynie w stosunku do osób znęcających się nad rodziną oraz osób, które mimo wskazania nowego lokalu nie przeprowadziły się do niego.

W wyroku nakazującym eksmisję sąd musi orzec o uprawnieniu do otrzymania lokalu socjalnego przez eksmitowanego bądź o braku takiego uprawnienia. Sąd jest zobowiązany do zbadania sytuacji eksmitowanych osób i stwierdzenia czy zachodzą przesłanki do otrzymania takiego lokalu. Decyzję podejmuje biorąc pod uwagę np. dotychczasowy sposób korzystania z lokalu przez najemcę, jego sytuację materialną i rodzinną. Jeżeli sąd przyzna takie uprawnienie, eksmisja może być wykonana dopiero wtedy, gdy gmina, na terenie której osoba jest zameldowana zapewni stosowny lokal. W praktyce gminne zasoby lokali socjalnych są bardzo ubogie i aby je otrzymać trzeba czekać w wieloletnich kolejkach, co powoduje, że nakazy eksmisji do lokali socjalnych nie są wykonywane.

Do lutego 2005 roku ustawa dopuszczała tzw. eksmisję na bruk, czyli wykonanie wyroku eksmisyjnego w stosunku do osób nie posiadających alternatywnego miejsca zamieszkania. Powodowało to wiele protestów, przed którymi ustawodawca chronił się poszerzając katalog osób wyłączonych z działania tego przepisu (osoby niepełnosprawne, kobiety ciężarne i samotne matki i osoby bezrobotne). Od 5 lutego 2005 roku nie można wykonać wyroku eksmisyjnego donikąd – gmina jest zobowiązana zapewnić pomieszczenie zastępcze. Pomieszczenie musi znajdować się w tej samej lub pobliskiej miejscowości. Na każdego domownika i samego eksmitowanego powinno przypadać co najmniej 5 m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej. W lokalu powinien być dostęp do: wody, ustępu (może znajdować się poza budynkiem), światła naturalnego, prądu, ogrzewania. Ściany nie mogą być zawilgocone, a eksmitowany musi mieć możliwość zainstalowania kuchenki (lub innych urządzeń) do gotowania posiłków. Wprowadzenie kategorii pomieszczenia zastępczego to tak naprawdę próba ukrycia możliwości orzekania tzw. eksmisji na

bruk. Osoby z pomieszczeń zastępczych szybko trafiają do schronisk, chociaż teoretycznie ustawa nie zezwala na eksmisje do noclegowni ani schronisk.”<sup>54</sup>

Od roku 2000 liczba eksmisji zarówno zasądzonych i wykonywanych znacznie maleje, w znacznie mniejszym stopniu maleje zaś liczba pozostałych do wykonania eksmisji.

Tabela :<sup>55</sup>

	Wpłynęło	Załatwiono (zrealizowano)	Pozostało do załatwienia
<b>rok 2000</b>			
Opróżnienie lokalu mieszkalnego	13 308	13 222	12 161
w tym: opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego	9 917	9 257	8 905
<b>rok 2001</b>			
Opróżnienie lokalu mieszkalnego	9 338	9 325	12 084
w tym: opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego	6 650	6 612	8 882
<b>rok 2002</b>			
Opróżnienie lokalu mieszkalnego	7 631	7 631	11 929
w tym: opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego	4 788	4 935	8 585
<b>rok 2003</b>			

<sup>54</sup> DANE STATYSTYCZNE O BEZDOMNOŚCI W POLSCE - Raport dla Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA - Julia Wygnańska, Narodowy Korespondent Europejskiego Obserwatorium Bezdomności

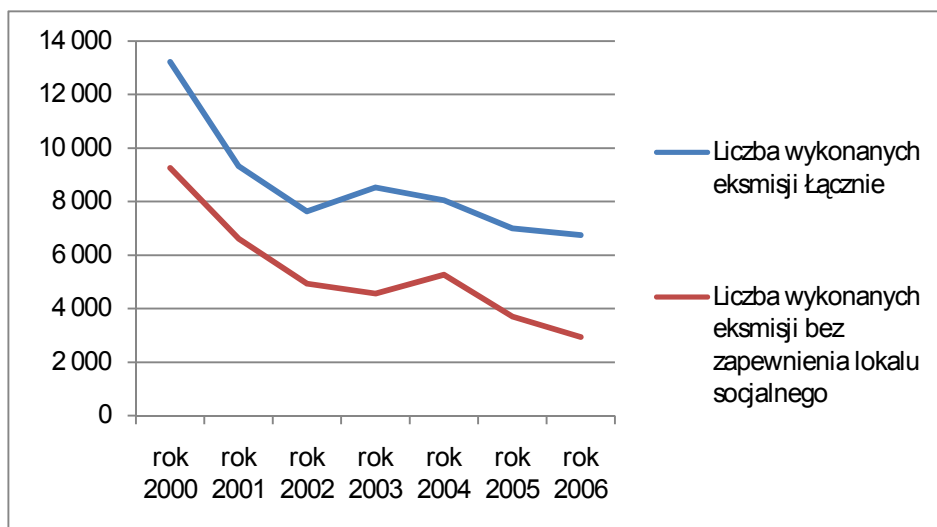
<sup>55</sup> Dane Ministerstwa Sprawiedliwości

Opróżnienie lokalu mieszkalnego	8 244	8 528	11 993
w tym: opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego	4 148	4 557	8 154
<b>rok 2004</b>			
Opróżnienie lokalu mieszkalnego	7 181	8 045	10 656
w tym: opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego	4 359	5 264	7 137
<b>rok 2005</b>			
Opróżnienie lokalu mieszkalnego	6 390	6 995	10 036
w tym: opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego	2 890	3 699	6 271
<b>rok 2006</b>			
Opróżnienie lokalu mieszkalnego	7 295	6 749	10 586
w tym: opróżnienie lokalu mieszkalnego bez zapewnienia lokalu socjalnego	2 932	2 938	6 235
Maleje jednocześnie liczba wykonywanych eksmisji bez zapewnienia lokalu socjalnego.			

Tabela:<sup>56</sup>

---

<sup>56</sup> Piotr Olech na podstawie danych Ministerstwa Sprawiedliwości



Brakuje danych ile % ludzi eksmitowanych stało się ludźmi bezdomnymi, jakkolwiek eksmisja z mieszkania wskazywana jest jako powód bezdomności dość często. Przykładowo w województwie pomorskim ¼ z ponad 2,5 tysiąca przebadanych osób bezdomnych twierdzi, że jedną z przyczyn bezdomności jest właśnie eksmisja<sup>57</sup>. Dane te potwierdzają znaczący wpływ eksmisji na zwiększanie się populacji osób bezdomnych. Główną przyczyną eksmisji są zadłużenia w czynszu i innych opłatach związanych z utrzymaniem mieszkania. Eksmisje ze względu na aspołeczne zachowania utrudniające zamieszkiwanie sąsiadom zdarzają się wprawdzie, jakkolwiek dość rzadko.

- ❖ Czy doradztwo mieszkaniowe jest skutecznym sposobem zapobiegania/rozwiązywania problemu bezdomności?
  - Jakiego rodzaju doradztwa mieszkaniowego potrzebują ludzie?
  - Jak powinno być zorganizowane?
- ❖ Czy interwencje na rynku mieszkaniowym są efektywnym kosztowo sposobem zapobiegania bezdomności? Wyjaśnijcie.

<sup>57</sup> Badanie socjodemograficzne 2007 – Raport Maciej Dębski, POMOST 2007

Dotychczas realizowane programy doradcze realizowane m.in. przez Biura Porad Obywatelskich pokazują, że istnieje duże zapotrzebowanie na takie usługi. Wielu lokatorów nie zna swoich praw i obowiązków. Wiele osób zagrożonych wykluczeniem mieszkaniowym nie jest świadoma konsekwencji zadłużenia mieszkań. W przypadku wielu programów informacyjnych i doradczych przekazywanie wiedzy wystarczy, aby uchronić mieszkańców przed eksmisją. Natomiast w wielu przypadkach programy doradcze muszą być połączone z konkretnymi programami wsparcia społecznego, psychicznego (terapia, konsultacje), mieszkaniowego (zamiana mieszkań, mieszkania socjalne) czy też finansowego (dodatki mieszkaniowe). Informacja udzielana ludziom musi być z jednej wiarygodna i rzetelna. Wzorcowo jeśli na terenie danej gminy istnieje cała sieć instytucji, które doradzają mieszkaniowo. Mogą być to instytucje zarówno sektora publicznego, jak i sektora pozarządowego.

## 9. Prawo do mieszkania

- ❖ Czy prawo do mieszkania jest wpisane do konstytucji/uświęcone regulacjami konstytucyjnymi/ustawowymi w Waszym kraju? Jeśli nie, to dlaczego?
- ❖ Czy prawo do mieszkania jest egzekwowalne? (Jego zrealizowanie może być egzekwowane poprzez działania prawne)?
  - Dla kogo (jakiej kategorii populacji)?
  - Jak?
  - Czy jest to skuteczne? Dlaczego tak/dlaczego nie (problemy z implementacją...)?
- ❖ Czy znacie jakieś sprawy/precedensy sądowe dotyczące prawa do mieszkania?
- ❖ Czy uważacie, że uczynienie prawa do mieszkania egzekwowalnym (możliwość ubiegania się o zadośćuczynienie w przypadku niewywiązywania się państwa z tego obowiązku) jest właściwym podejściem w zwalczaniu i zapobieganiu problemowi bezdomności? Dlaczego tak/nie?
- ❖ Czy dyskryminacja w dostępie do mieszkań (socjalnych, prywatnie wynajmowanych, własnościowych) jest istotną kwestią w odniesieniu do bezdomności? Jeśli tak, to dla kogo i dlaczego?

### Konstytucja

Kwestia mieszkalnictwa jest wpisana do polskiej Konstytucji, 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."

Zapisy powyższe trudno uznać, jako przepisy gwarantujące prawo do mieszkania, wprowadzając one kierunek rozwoju mieszkalnictwa oraz nakładają obowiązek prowadzenia polityki mieszkaniowej służącej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, jednak nie są to zapisy wprost obligujące władze państwowe do zapewnienia każdemu obywatelowi odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Jednocześnie 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."

Obecna konstrukcja prawna oraz brak szczegółowych uregulowań systemowych powodują, że najważniejszą rolę w kreowaniu polityki mieszkaniowej w Polsce pełnią gminy. To właśnie one ustalają szczegółowe warunki funkcjonowania lokalnej polityki mieszkaniowej. W konsekwencji każda gmina może mieć znacznie różniącą się od siebie politykę mieszkaniową, funkcjonującą oczywiście w ramach obowiązujących ram prawnych.

### **Egzekwowanie praw**

W przypadku egzekwowania praw mieszkaniowych trudno jest dokładnie określić jakiego rodzaju prawa powinny być egzekwowane na poziomie lokalnym a jakie na poziomie centralnym.

### **W przypadku niezgodności przepisów prawnych z Konstytucją możliwe jest złożenie skargi konstytucyjnej.**

„Skarga konstytucyjna - środek prawny przewidziany w polskim prawie jako impuls do usuwania z systemu prawa norm prawnych niezgodnych z Konstytucją.

W myśl art. 79 ust. 1 Konstytucji oraz art. 46-52 ustawy z 1 sierpnia 1997 o Trybunale Konstytucyjnym prawo wniesienia skargi konstytucyjnej ma każdy, kto uczestniczył w postępowaniu, w którym wyczerpano drogę prawną (czyli cały tok instancyjny i wszelkie inne środki prawne), a które zakończyło się wydaniem ostatecznego rozstrzygnięcia opartego na zakwestionowanym przepisie. Skarga winna zostać sporządzona przez adwokata lub radcę prawnego (przymus adwokacki). Musi odpowiadać warunkom formalnym pisma procesowego ustanowionym przez Kodeks postępowania cywilnego oraz ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Treścią

skargi konstytucyjnej jest żądanie, by Trybunał Konstytucyjny uznał wskazany przepis prawa za niezgodny z Konstytucją. Skargę rozpoznaje Trybunał Konstytucyjny na jawnej i publicznej rozprawie, po której wydaje wyrok.

Uczestnikami postępowania są skarżący, organ, który wydał zakwestionowany akt normatywny i Prokurator Generalny. Może do niego również przystąpić Rzecznik Praw Obywatelskich, a niekiedy także organizacja pozarządowa działająca w charakterze tzw. przyjaciela sądu.

Konsekwencją uwzględnienia skargi przez Trybunał jest utrata przez dany przepis mocy obowiązującej."<sup>58</sup>

### **Przepisy i regulacje lokalne**

Zgodności przepisów gminnych z obowiązującym systemem prawnym np. uchwał w zakresie gospodarowania i zarządzania mieszkaniami socjalnymi dokonuje Wojewoda danego regionu w, którym znajdują się dana gmina.

W przypadku niewywiązywania się lub łamania przez samorzady lokalne przyjętych uchwał, prawa do egzekwowania przepisów można dochodzić w Sądzie Administracyjnym zgodnie z ustawą o samorządzie lokalnym art. 101 i 101a.

W przypadku naruszenia interesu prawnego lub uprawnienia uchwałą lub zarządzeniem podjętymi przez organ gminy w sprawie z zakresu administracji publicznej, każdy może - po bezskutecznym wezwaniu do usunięcia naruszenia - zaskarżyć uchwałę do sądu administracyjnego. Skargę na uchwałę lub zarządzenie, o których mowa powyżej, można wnieść do sądu administracyjnego w imieniu własnym lub reprezentując grupę mieszkańców gminy, którzy na to wyrażą pisemną zgodę.

Przepisy powyższe stosuje się odpowiednio, gdy organ gminy nie wykonuje czynności nakazanych prawem albo przez podejmowane czynności prawne lub faktyczne narusza prawa osób trzecich.

---

<sup>58</sup> [http://pl.wikipedia.org/wiki/Skarga\\_konstytucyjna](http://pl.wikipedia.org/wiki/Skarga_konstytucyjna)

**Sąd administracyjny** to jeden z organów państwowych sprawujących wymiar sprawiedliwości w Polsce. Sądy administracyjne wykonują ten obowiązek poprzez kontrolę działalności administracji publicznej oraz rozstrzyganie sporów kompetencyjnych i sporów o właściwość między organami jednostek samorządu terytorialnego, samorządowymi kolegiami odwoławczymi i między tymi organami a organami administracji rządowej.

W kwestiach nieuregulowanych prawem organem rozstrzygającym są w Polsce Sądy Powszechne – Rejonowe, Okręgowe i Apelacyjne, a w przypadku gdy one nie są w stanie rozstrzygnąć kwestii Sąd Najwyższy.

**Sąd rejonowy** - w polskim systemie wymiaru sprawiedliwości sąd powszechny powołany do rozpoznawania wszystkich spraw należących do sądów powszechnych, z wyjątkiem spraw zastrzeżonych dla sądów wyższych instancji. Instancją odwoławczą od orzeczeń sądu rejonowego jest sąd okręgowy.

**Sąd okręgowy** – w Polsce sąd powszechny orzekający zarówno w pierwszej jak i drugiej instancji.

W polskim wymiarze sprawiedliwości jest zasadą, że w pierwszej instancji orzeka sąd rejonowy. Sąd okręgowy orzeka, jako sąd pierwszej instancji tylko w sprawach wyraźnie wskazanych przez odpowiednie przepisy prawa karnego lub cywilnego. Z reguły są to sprawy o większym ciężarze gatunkowym, bardziej skomplikowane pod względem prawnym. Instancją odwoławczą od orzeczeń sądu okręgowego jest sąd apelacyjny. W drugiej instancji sąd okręgowy rozpoznaje apelacje i zażalenia od orzeczeń wydanych w pierwszej instancji przez sąd rejonowy.

**Sąd apelacyjny** to organ wymiaru sprawiedliwości powołany do rozstrzygania w II instancji spraw z zakresu:

- prawa cywilnego, gospodarczego oraz rodzinnego i opiekuńczego,
- prawa karnego,
- prawa pracy i ubezpieczeń społecznych

z obszaru działania co najmniej dwóch podległych mu sądów okręgowych (obszar apelacji).

Sądy apelacyjne rozpoznają także kwestie szczególne przekazane im bezpośrednio przez ustawę.

**Sąd Najwyższy** powołany jest do m.in: sprawowania wymiaru sprawiedliwości - przede wszystkim przez rozpoznawanie spraw, a także środków odwoławczych od orzeczeń sądów powszechnych i sądów wojskowych.

## **Kwestie sporne i precedensy**

Jedną ze spornych problematyk była 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.<sup>59</sup> 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. Od tego wyroku z 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 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.<sup>60</sup>

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.<sup>61</sup> Sąd Najwyższy w uchwale wyjaśnił, że jest to odpowiedzialność in solidum. Ten jej rodzaj oznacza, że

---

<sup>59</sup> Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 11 września 2006 r. sygn. akt P 14/06 (Dz. U. Nr 167, poz. 1193)

<sup>60</sup> Właściciele lokali stają się wierzycielami samorządów wielkich miast – Rzeczpospolita 14.07.2008r oraz dane gminy Poznań.

<sup>61</sup> Uchwała Sądu Najwyższego z dnia 7 grudnia 2007 r., sygn. akt III CZP 121/07

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 za dotychczasowe mieszkanie. Nie może być oczywiście tak, że odszkodowanie, jakie w sumie uzyska właściciel lokalu, będzie wyższe niż jego szkoda.<sup>62</sup>

### **Egzekwowanie prawa i zwalczanie bezdomności**

Wydaje się, że egzekwowanie prawa do mieszkalnictwa jest jednym ze skutecznych narzędzi w systemowym zwalczaniu bezdomności. Umożliwia ono z innej strony wpływanie na polityków i urzędników na tworzenie lepszych rozwiązań prawnych w zakresie mieszkalnictwa. Niemniej jednak, aby móc egzekwować dane prawo musi ono być dość precyzyjne i przejrzyste. Obowiązujący porządek prawny musi także jasno określać samo prawo do mieszkania, w innym wypadku trudno jest ustalić sam przedmiot i zakres egzekwowania. Jest kwestią bezsporną, że Polska potrzebuje przede wszystkim bardziej precyzyjnych przepisów prawnych określających i definiujących cele i zakres polityki mieszkaniowej zarówno na poziomie centralnym i lokalnym. Wówczas możliwe będzie bardziej skuteczne dochodzenie praw i obowiązków władzy różnych szczebli.

## **10. Imigracja**

Na prośbę Rady Administracyjnej dodaliśmy sekcję dotyczącą migracji. Może być użyteczna (w zależności od sytuacji w Waszym kraju) do zgromadzenia informacji o wpływie migracji na rynek mieszkaniowy i sytuację mieszkaniową imigrantów (w zakresie w jakim sprzyja to powstawaniu/doświadczeniu bezdomności). Szczególnie interesującą kwestią są uprawnienia migrantów z krajów UE (w szczególności migrantów z nowych krajów członkowskich do starych krajów) do mieszkań i miejsc w schroniskach.

<sup>62</sup> Gmina odpowiada za brak lokalu socjalnego - Rzeczpospolita 18.12.2007

Imigracja w Polsce miała dotychczas niewielką, choć rosnącą skalę, głównie z dwóch względów. Mniejsza atrakcyjności gospodarcza Polski oraz dość skomplikowane przepisy i duże wymagania jakie muszą spełnić imigranci. Skala imigracji zwiększyła się po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej, a wpływ na to miały przede wszystkim dwa czynniki. Po pierwsze Polska zaczęła być postrzegana jako państwo docelowej imigracji (wcześniej dominowała imigracja tranzytowa). Po drugie zaś otwarcie europejskiego rynku pracy dla pracowników z Polski spowodowało ich masową emigrację (oficjalne statystyki mówią o kilkuset tysiącach, zaś szacunki nawet o milionie obywateli polskich, którzy wyjechali do pracy w państwach piętnastki) tworząc tym samym lukę na rynku krajowym. Zjawisko to w przyszłości pogłębiać będzie się ze względu na ujemny przyrost naturalny z jakim mamy do czynienia już od kilku lat i związane z nim zjawisko starzenia się społeczeństwa. Imigranci, przynajmniej ich większość, w naturalny sposób zapełniają tę lukę. Generalnie rzecz ujmując w Polsce notuje się wszystkie wyróżniane w teorii typy imigracji, a mianowicie:

- 1) napływ przybyszów w ramach tzw. „ruchów wahadłowych” (napływ „petty trawers”) z krajów sąsiednich, a zwłaszcza byłego ZSRR;
- 2) przepływ migrantów tranzytowych;
- 3) napływ uchodźców (głównie z Czeczenii oraz z krajów azjatyckich: Sri Lanki, Bangladeszu, Afganistanu, Pakistanu);
- 4) imigracje „na stałe” (zarówno ze Wschodu jak i Zachodu);
- 5) napływ cudzoziemców w ramach ruchu wizowego;
- 6) napływ wysoko wyspecjalizowanej kadry z Zachodu.<sup>63</sup>

W oficjalnych rejestrach statystycznych wyróżnić można następujące kategorie imigrantów, którzy przebywają w Polsce legalnie:

- 1) osoby posiadające kartę stałego pobytu;
- 2) osoby podejmujące legalnie zatrudnienie u polskiego pracodawcy;
- 3) osoby posiadające zezwolenie na zamieszkanie na czas oznaczony, tzn. takie, które wykażą, że zachodzą okoliczności uzasadniające ich zamieszkanie na terytorium Polski (okolicznościami takimi mogą być w szczególności: a) zatrudnienie, b) prowadzenie działalności gospodarczej, c) podjęcie nauki, d) zawarcie związku małżeńskiego z obywatelem polskim lub cudzoziemcem posiadającym zezwolenie

---

<sup>63</sup> Artur Paszko – Imigranci w Polsce

na osiedlenie się);

4) osoby przybywające z zagranicy na pobyt stały.

Problematyka sytuacji mieszkaniowej imigrantów w związku z ciągle niewielką skalą tego zjawiska nie jest dostrzegana, jako jeden z głównych problemów, choć pojawiają się symptomy trudnej sytuacji mieszkaniowej niektórych z grup imigrantów. Migranci zarobkowi w związku z wymogami prawnymi, zazwyczaj mają zapewnione warunki mieszkaniowe przez polskich pracodawców. Natomiast Polska nie jest specjalnie miejscem docelowym dla osób poszukujących azyl (np. z krajów afrykańskich), imigranci trafiający do Polski zazwyczaj przyjeżdżają na studia (np. lekarze), a potem osiadają w Polsce. Większość takich osób ma zabezpieczoną sytuację mieszkaniową. Problemem, który ukazał się w ciągu kilku ostatnich miesięcy są trudne warunki mieszkaniowe albo wprost bezdomność przedstawicieli społeczności rumuńskiej. Po wejściu do Unii Europejskiej do Polski przybywają grupy osób z Rumunii (w szczególności Cyganie rumuńscy), które nie posiadają zatrudnienia, a utrzymują się z żebractwa lub dorywczych prac. Osoby takie zgodnie z prawem nie mają dostępu do placówek dla bezdomnych. Noclegownie i schroniska wprowadzają interwencyjnie i doraźnie udzielają pomocy, jakkolwiek przekazują niniejsze sprawy Policji, Straży Granicznej i wydziałom odpowiedzialnym za politykę migracyjną.