

*dr hab. Andrzej Przymeński, prof.nadzw.UEP*

***Socjalna pomoc mieszkaniowa w Polsce w świetle wyników  
Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2011***

Opinie wyrażone w niniejszej publikacji stanowią wyłącznie wyraz przekonań ich autora i nie muszą odzwierciedlać stanowiska Głównego Urzędu Statystycznego.

## Spis treści

Wstęp .....	3
1. Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) a pomoc mieszkaniowa państwa.....	3
2. Instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej.....	6
2.1. Wprowadzenie.....	6
2.2. Dodatki mieszkaniowe .....	7
2.3. Najem komunalnych lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony .....	8
2.4. Najem lokali socjalnych.....	11
2.5. Obniżka czynszu w lokalach komunalnych. ....	14
3. Beneficjenci socjalnej pomocy mieszkaniowej.....	15
4. Osoby bezdomne jako szczególna kategoria oczekujących na pomoc mieszkaniową .....	16
5. Statystyka otoczenia problemowego mieszkalnictwa socjalnego .....	20
6. Obraz socjalnej pomocy mieszkaniowej w statystyce GUS.....	26
6.1. Obszary badane .....	26
6.2. Obszary niebadane .....	27
6.3. Rekomendacje dla GUS .....	27
7. Wnioski - obraz całości systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej na podstawie statystyki GUS. ....	29
LITERATURA.....	34

## **Wstęp**

Przedmiotem tego opracowania jest socjalny sektor polityki mieszkaniowej państwa w świetle badań Głównego Urzędu Statystycznego, w szczególności Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2011. Zawiera ono prezentację i analizę danych GUS dotyczących socjalnej pomocy mieszkaniowej (SPM) w Polsce, w tym jego instrumentów i beneficjentów, a także rekonstrukcję wyłaniającego się z tych danych zarysu systemu SPM jako całości. W opracowaniu wskazane zostaną także obszary nieobjęte badaniami GUS, które, zdaniem autora tego opracowania, powinny być umieszczone na liście nowych potrzeb poznawczych tej instytucji. Polityka socjalnej pomocy mieszkaniowej jest zyskującym na znaczeniu zadaniem publicznym, ponieważ przy ogólnie poprawiającej się sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa polskiego, występują w naszym kraju znamiona narastającego problemu niezaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności ubogiej i bardzo ubogiej. Ta część społeczeństwa nie jest zdolna do zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na minimalnym społecznie akceptowanym poziomie w oparciu o własne możliwości, w tym nie posiada zdolności kredytowej ani możliwości skorzystania z niesocjalnych form publicznej pomocy mieszkaniowej, w postaci pomocy w spłacie kredytów czy najmu mieszkań w zasobach towarzystw budownictwa społecznego. Nie reprezentuje ona efektywnego popytu na mieszkania, więc zaspokajanie jej potrzeb w tym zakresie, w świetle obowiązujących w Polsce zasad konstytucyjnych, jest zadaniem publicznym.

### **1. Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) a pomoc mieszkaniowa państwa**

Socjalna pomoc mieszkaniowa jest częścią polityki socjalnej państwa, polityka socjalna z kolei jest częścią polityki społecznej. Polityka socjalna to działania państwa i jego instytucji, ukierunkowane na tworzenie warunków dla zaspokajania podstawowych potrzeb bytowych przez ubogie gospodarstwa domowe. Ich istotą jest udzielanie znajdującym się w niedostatku obywatelom odpowiednich dla ich sytuacji bezekwiwalentnych świadczeń, finansowanych ze środków publicznych. Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) to świadczenia w postaci najmu mieszkań lub świadczeń pieniężnych. Jest ona w Polsce udzielana ubogim gospodarstwom domowym na podstawie kryterium dochodowego i, w przypadku najmu mieszkań, także kryterium pilności potrzeb, a więc uznaniowo. Jej ogólnym celem jest

umożliwienie ubogim osobom i rodzinom zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych na poziomie społecznie zaakceptowanego minimum, w tym uzyskania przez nie zdolności do prowadzenia własnego gospodarstwa domowego. Opierając się na zasadach ustroju społecznej gospodarki rynkowej, przyjętego w Konstytucji RP [art. 20] jako ustrój gospodarczy Polski, a także na wynikających z nich szczegółowych zasad udzielania pomocy obywatelom, sprecyzowanych w ustawach, zwłaszcza w ustawie o pomocy społecznej<sup>1</sup>, SPM ogranicza się do ochrony minimalnych współczesnych standardów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Już na wstępie należy zaznaczyć, że w Polsce system socjalnej pomocy mieszkaniowej nie jest w zakresie większości świadczeń obligatoryjny, w tym sensie, że nie zapewnia udzielania ich wszystkim osobom i gospodarstwom domowym, które spełniają kryteria uprawniające je do ich otrzymania. Dotyczy to zwłaszcza udostępniania im lokali socjalnych i tzw. lokali mieszkalnych, najmowanych na czas nieoznaczony<sup>2</sup>.

Podstawy prawne regulujące bezpośrednio socjalną pomoc mieszkaniową rozproszone są w wielu aktach. Znajdują się zwłaszcza w ustawach o ochronie praw lokatorów<sup>3</sup> i o dodatkach mieszkaniowych<sup>4</sup>, a także w przepisach prawa lokalnego, określających procedury i zasady udostępniania mieszkań komunalnych oraz obniżania czynszu za ich najem. Zazębiają się z nimi także przepisy ustawy o pomocy społecznej, zwłaszcza te, które regulują udzielanie świadczeń socjalnych, w tym pomoc dla bezdomnych.<sup>5</sup> Jak wcześniej wspomniano, ustawowy obowiązek bezpośredniej realizacji zadań z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej i odpowiedzialność za ich wykonywanie spoczywa na gminach.<sup>6</sup> W wykonywaniu niektórych zadań, zwłaszcza w udzielaniu schronienia bezdomnym, administracja może współdziałać z organizacjami pożytku publicznego.

Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) jest częścią ogólnie rozumianej pomocy mieszkaniowej, udzielanej w ramach polityki społecznej państwa. Stosowane obecnie niesocjalne formy pomocy mieszkaniowej (NPM) adresowane są do gospodarstw domowych o stabilnych dochodach, nieznajdujących się w sytuacji ubóstwa dochodowego/materialnego. Celem tego rodzaju pomocy obecnie jest ułatwianie młodym gospodarstwom domowym

---

<sup>1</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U., nr 64, poz. 593, ze zmianami.

<sup>2</sup> Szerzej na temat socjalnej pomocy mieszkaniowej: A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.

<sup>3</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U., nr 71, poz. 733, ze zmianami.

<sup>4</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U., nr 71, poz. 734, ze zmianami.

<sup>5</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U., nr 64, poz. 593, ze zmianami.

<sup>6</sup> Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, art. 75, Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 o ochronie praw lokatorów, art. 4.1., Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej, art. 17.1 i inne.

dostępu do własnych mieszkań a jednocześnie tworzenie warunków do realizacji innych istotnych celów społeczno – gospodarczych, takich jak stymulacja budownictwa mieszkaniowego, umocnienie młodych rodzin i sprzyjanie prokreacji, zapobieganie emigracji młodych, poszerzenie rynku nieruchomości mieszkaniowych, zwiększenie mobilności na rynku pracy. Za socjalną pomoc mieszkaniową (w przyjętym wyżej rozumieniu) nie można uznać ułatwień w spłacie kredytów hipotecznych, zaciągniętych do końca 2012 roku w ramach programu rządowego Rodzina na Swoim i w ramach aktualnie realizowanego programu Mieszkanie dla Młodych, ponieważ dotyczyły one i zapewne będą dotyczyć gospodarstw domowych mających zdolność kredytową. Celem powyżej wymienionych programów było i jest wsparcie młodych w dostępie do pierwszego mieszkania własnościowego. Zaznaczyć można, że Komisja Nadzoru Finansowego zaleciła bankom zakończenie sprzedaży kredytów hipotecznych bez wkładu własnego kredytobiorców, co tym bardziej zamyka dostęp do nich osób najuboższych. Typowo socjalnego charakteru nie miała dotąd także działalność towarzystw budownictwa społecznego (TBS), którą można uznać za interwencję państwa na rynku mieszkań na wynajem, której głównymi beneficjentami były stabilne finansowo, średniozamożne gospodarstwa domowe. Przyjęte przez TBS-y kryteria udostępniania mieszkań wykluczały zamożne gospodarstwa domowe, preferowały natomiast te, których dochody mieściły się w górnych granicach przyjętych widełek dochodowych. Zamożniejsi beneficjenci dają bowiem mocniejszą gwarancję opłacania czynszu i spłaty kredytu zaciągniętego na budowę mieszkań.

Kolejną formą pomocy mieszkaniowej, nie mającej typowo socjalnego charakteru, jest udostępnianie przez gminy lokali do remontu lub adaptacji, w tym poddaszy i pomieszczeń (wcześniej) niemieszkalnych. Pomoc ta także jest kierowana do osób i rodzin o relatywnie wysokich dochodach. Na przykład w Poznaniu, progiem przystąpienia do procedury starania się o lokal do remontu lub adaptacji jest dochód nie niższy niż 300% minimalnego wynagrodzenia za pracę w jednoosobowym gospodarstwie domowym lub 150% na osobę w gospodarstwie 3 i więcej osobowym<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, par. 13.

## 2. Instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej

### 2.1. Wprowadzenie

Instrumentami socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce są dodatki mieszkaniowe, najem lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony, najem lokali socjalnych oraz obniżki czynszów w lokalach mieszkalnych udostępnianych przez gminy. Rolę współczynników pieniężnych, na podstawie których gminy w Polsce określają progi dochodowe, umożliwiające ubieganie się o te świadczenia, pełni na ogół kwota najniższej emerytury z danego roku lub próg dochodowy niezbędny do uzyskania dodatku mieszkaniowego.

W szerokim kontekście systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej można wymienić także inne instrumenty, które w niektórych sytuacjach mogą być wykorzystywane do tej pomocy. Są to pomieszczenia tymczasowe, mieszkania chronione, zasiłki z tytułu ustawy o pomocy społecznej oraz pensjonaty socjalne wspierane ze środków publicznych. Ponieważ wszystkie te instrumenty nie zostały powołane specjalnie dla celów SPM, i tylko częściowo cele te mogą być przez nie realizowane, nie będą dalej szerzej omawiane. I tak, na mocy ustawy o ochronie praw lokatorów<sup>8</sup>, pomieszczenia tymczasowe są lokalami na krótki okres wynajmowanymi przez gminy osobom niemającym w danym czasie innych możliwości zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych. Świadczenie to z zasady nie służy jednak udzielaniu stabilnej, długookresowej pomocy mieszkaniowej. Jego podstawową funkcją jest ułatwianie płynnego przeprowadzania eksmisji. Mieszkanie chronione i zasiłki pieniężne, są natomiast formami pomocy społecznej, udzielanymi na mocy ustawy o pomocy społecznej<sup>9</sup>. Nie wyklucza to jednak ich możliwego związku z socjalną pomocą mieszkaniową. I tak, jednorazowe zasiłki celowe mogą być przeznaczane także na zakup opału lub drobnych remontów i napraw w mieszkaniu (art. 39), chociaż na ogół służą innym celom niż pomoc w podtrzymywaniu funkcjonalności mieszkań. Mieszkanie chronione natomiast, na mocy art. 53 wspomnianej ustawy, jest formą pomocy, mającą na celu przygotowanie osób tam przebywających pod opieką specjalistów do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione nie jest zatem pomocą mieszkaniową *sensu stricte*, a pomocą dająca namiastkę samodzielności lub do niej przygotowującą. Z przyczyny wyżej przedstawionej nie będzie dalej omawiana także taka forma pomocy paramieszkaniowej, jak dofinansowywane ze środków publicznych tak zwane

---

<sup>8</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U., nr 71, poz. 733, ze zmianami, art. 2.5 a.

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U., nr 64, poz. 593, ze zmianami.

domy w pół drogi (*half way houses*), w tym pensjonaty socjalne. Jest to pomoc usytuowana pomiędzy schronieniem dla bezdomnych a udostępnieniem mieszkania socjalnego. Nie może być ona zatem traktowana jako typowa pomoc mieszkaniowa. Do przypadków zbliżonych do domów w pół drogi GUS zaliczył także oddawanie przez gminy w najem kontenerów mieszkaniowych, zwanych także w praktyce administracyjnej socjalnymi pawilonami mieszkalnymi. Kontenery zostały przez GUS zakwalifikowane jako pomieszczenia pół-trwałe, nie będące mieszkaniami<sup>10</sup>. Zaznaczyć należy, że mieszkania chronione i lokale w pensjonatach socjalnych są rzadko występującymi formami pomocy i nie odgrywają znaczącej roli w praktyce.

Z punktu widzenia wykonywania przez gminy zadań z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej rozróżnić należy dwie formy najmu lokali komunalnych, które zostaną dalej przedstawione jako formy SPM. Pominięta zostanie natomiast trzecia forma najmu tych lokali, polegająca na wynajmowaniu przez gminy mieszkań w celach komercyjnych (dla zysku). Są to na ogół mieszkania o wysokim standardzie, powyżej 80 m. kw., w wyremontowanych, korzystnie położonych kamienicach. Tego rodzaju najmu nie udostępnia się po przeprowadzeniu „socjalnych” procedur określonych w prawie lokalnym, a poprzez pisemny konkurs ofert, na podstawie którego ustala się wysokość czynszu. Oferentami są więc w tym przypadku osoby, które nie spełniają warunków niezbędnych do udzielenia im pomocy mieszkaniowej. Ta część gospodarki komunalnej nie ma charakteru socjalnej pomocy mieszkaniowej, może jednak mieć dla niej znaczenie jako źródło jej finansowania.

Krótką prezentację podstawowych instrumentów socjalnej pomocy mieszkaniowej (SPM) rozpoczniemy od dodatków mieszkaniowych.

## **2.2. Dodatki mieszkaniowe**

Dodatek mieszkaniowy jest obligatoryjnym, okresowym świadczeniem wypłacanym przez gminy ubogim gospodarstwom domowym, w celu pokrycia części ich wydatków mieszkaniowych. Przyznawany on jest na okres 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia o kolejne okresy, jeśli ubiegające się o nie gospodarstwa domowe spełniają ustawowe warunki. Wypłacanie dodatków mieszkaniowych jest uregulowane ustawą<sup>11</sup> i prawem stanowionym przez samorządy gmin. Dodatki mieszkaniowe, biorąc pod uwagę liczbę udzielanych świadczeń, są najpowszechniejszym instrumentem socjalnej pomocy mieszkaniowej,

---

<sup>10</sup> GUS, *Mieszkania, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s.19.

<sup>11</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U., nr 71, poz. 734, ze zmianami.

chroniącym ubogie gospodarstwa domowe przed marginalizacją mieszkaniową. W art. 3 wspomnianej ustawy o dodatkach mieszkaniowych, wyznaczona jest granica dochodu na osobę w gospodarstwie domowym, poniżej której to świadczenie obligatoryjnie przysługuje. Jest nią granica 175% najniższej emerytury (w roku 2013 było to 831,15 zł) dla gospodarstw jednoosobowych i 125% tej kwoty w gospodarstwie wieloosobowym. W aktualnym kształcie wspomnianej ustawy (art. 2), po dokonanych zmianach rozszerzających, dodatki mieszkaniowe mogą uzyskać jedno lub wieloosobowe gospodarstwa domowe: zamieszkujące w lokalach spółdzielczych, w lokalach mieszkalnych i budynkach stanowiących ich własność, najmujące lub legalnie podnajmujące lokale mieszkalne (w tym komunalne), a nawet w szczególnym przypadku zajmujące lokal mieszkalny bez tytułu prawnego. Warunkami uzyskania prawa do dodatku mieszkaniowego, poza wysokością dochodów, jest posiadanie tytułu prawnego do zajmowanego mieszkania lub, w przypadku jego braku, oczekiwanie na przysługujący lokal zamienny lub socjalny. Dodatek mieszkaniowy obejmuje tylko koszty eksploatacji normatywnej powierzchni lokalu, określonej w art. 5 ustawy. Dla przykładu, dla jednoosobowego gospodarstwa domowego jest to powierzchnia do 35 m. kw., a dla gospodarstwa 6 osobowego do 70 m. kw. Sposób obliczania wysokości dodatku mieszkaniowego, przedstawiony jest w art. 6 ustawy. Wysokość dodatku mieszkaniowego zależy od poziomu dochodów gospodarstw domowych na osobę oraz wydatków na czynsz i eksploatację mieszkania, a także, w pewnych granicach, od stosownej uchwały samorządu gminy.

Wyplata dodatków mieszkaniowych jest zadaniem własnym gminy, finansowanym z jej budżetu<sup>12</sup>. Ich wysokość, w zależności od podjętej przez radę gminy uchwały, może wahać się w przedziale 50 – 90% wydatków na normatywną część użytkowanych mieszkań. Najem mieszkań komunalnych, w tym lokali socjalnych, nie wyklucza możliwości korzystania z dodatków mieszkaniowych.

### **2.3. Najem komunalnych lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony**

Ta forma najmu, będąca instrumentem socjalnej pomocy mieszkaniowej, adresowana jest do ubogich gospodarstw domowych, nie mogących samodzielnie rozwiązać swoich problemów mieszkaniowych, zdolnych jednak do opłacania czynszu, o wysokości regulowanej uchwałami rad gmin. Istotą tej formy pomocy jest oddanie przez gminy lokali mieszkalnych w najem, bez możliwego do uzyskania w warunkach rynkowych zysku, gospodarstwom

---

<sup>12</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U., nr 71, poz. 734, ze zmianami, art. 9a.



domowym, które uprzednio przeszły procedurę aplikacyjną i zostały zakwalifikowane do pomocy w tej formie. Korzyścią/pomocą dla lokatorów są relatywnie niskie czynsze a także stabilność warunków najmu, zawieranego z zasady na czas nieokreślony i, jak wspomniano, nie dla zysku, a także w niektórych przypadkach możliwość obniżenia czynszu. Nie wyklucza ona możliwości wypowiedzenia umowy najmu, zgodnie z uregulowaniami ustawy o ochronie praw lokatorów, ale, co trzeba zaznaczyć, ustawa ta mocno ogranicza warunki skuteczności takiego wypowiedzenia, a tym bardziej przeprowadzenia eksmisji.<sup>13</sup> Polityka czynszowa części, prawdopodobnie większości, gmin zmierza do sytuacji, w której czynsze pobierane za lokale mieszkalne udostępniane w zasobach komunalnych w ramach SPM pokrywają koszty ich eksploatacji. Czynsze te mogą nie pokrywać w pełni kosztów związanych z amortyzacją mieszkań i większych remontów.

Opisywana w bieżącym punkcie forma pomocy mieszkaniowej jest powszechnie znana, nie ma jednak prawnej definicji w ustawie lub w aktach prawa lokalnego, ani powszechnie obowiązującej nazwy w praktyce jej stosowania w gminach. Ponieważ jej nazwanie jest niezbędne dla uniknięcia wieloznaczności w określaniu instrumentów SPM, można w tym celu stosować skrótowe pojęcie najmu lokalu mieszkalnego, podobnie jak czyni się to, między innymi, w Poznaniu i Toruniu. Precyzyjną, zgodną z aktualnym stanem prawnym, pełną nazwą tej instytucji byłoby określenie „najem komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony na podstawie procedury kwalifikującej do socjalnej pomocy mieszkaniowej”. Wskazanie najmu na czas nieoznaczony jako cechy znamionującej tę formę najmu znaleźć można także w ustawie o ochronie praw lokatorów (art. 21). Zauważyć trzeba, że w lokalnych aktach prawnych mogą się pojawiać także inne jej nazwy. Na przykład w Katowicach stosowane jest określenie „lokale o czynszu ustalonym przez Prezydenta Miasta Katowice w oparciu o art. 7 i 8 ustawy” (o ochronie praw lokatorów). Podkreślić tu należy, że najem przez gminy lokalu mieszkalnego i najem przez gminy lokalu socjalnego to dwa różne instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej. Różnica między nimi tkwi w warunkach najmu tychże lokali oraz często w ich standardach użytkowych. I tak, lokale mieszkalne są najmowane na czas nieoznaczony, co zresztą jest przedmiotem krytyki wielu środowisk opiniotwórczych, a lokale socjalne na czas oznaczony, standardy użytkowe lokali mieszkalnych są z założenia wyższe niż socjalnych, czynsze w lokalach socjalnych są co najmniej dwa razy niższe niż w lokalach mieszkalnych. Zasadnicze podobieństwo obu tych form najmu mieszkań polega

---

<sup>13</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. , nr 71, poz. 733, ze zmianami.

na sposobie ich udostępniania, polegającym na przejściu przeprowadzanej przez gminę procedury stwierdzającej niezbędność i pilność udzielenia pomocy, w której to procedurze zasadnicze znaczenie mają kryteria o charakterze socjalnym.

Sprowadzając powyższe informacje na temat najmu lokali mieszkalnych, jako instrumentu SPM, do poziomu praktyki administracyjnej konkretnej gminy, posłużę się przykładem miasta Poznania. Na podstawie uchwały Rady Miasta Poznania z 2013 roku w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu miasta<sup>14</sup>, przyjęto zasadę, że dostęp do procedury ubiegania się o lokale mieszkalne (w ramach SPM) jest otwarty dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie jest wyższy niż 225% najniższej emerytury<sup>15</sup> w gospodarstwie jednoosobowym i 175% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. W ramach tej formy pomocy mieszkaniowej gminy oddają w najem na ogół mieszkania z własnego/komunalnego zasobu mieszkaniowego, ale mogą je także najmować na rynku i następnie podnajmować, pobierając czynsz niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu. Warunkiem przystąpienia do procedury ubiegania się o najem lokalu mieszkalnego lub socjalnego w ramach SPM, jest niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w rozumieniu precyzowanym w uchwałach samorządów gmin. I tak, w Poznaniu przyjmuje się, między innymi, że niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają jednoosobowe gospodarstwa domowe, jeśli przypada na nie więcej niż 10 m.kw. powierzchni pokoi, a dla gospodarstwa wieloosobowego nie więcej niż 5 m. kw. pokoi. Niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają ponadto pełnoletni wychowankowie opuszczający rodziny zastępcze lub innego typu placówki opiekuńczo – wychowawcze, a także zamieszkujący w mieszkaniach chronionych, tymczasowych pomieszczeniach lub ośrodkach dla bezdomnych. Pierwszeństwo w dostępie do komunalnych lokali mieszkalnych, w tym socjalnych, mają także osoby niepełnosprawne, starsze, po 70 roku życia, rodziny wielodzietne, oraz te, których zajmowane obecnie mieszkanie nie spełnia warunków określonych w prawie budowlanym<sup>16</sup>. Standardowe kwestionariusze wniosku o udzielenie pomocy mieszkaniowej, poza zdefiniowanymi w uchwałach rad gminy składnikami „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”, mogą przewidywać szerszą informację o sytuacji życiowej aplikantów, uzasadniającej potrzebę/konieczność uzyskania pomocy mieszkaniowej, w tym obowiązek złożenia zaświadczeń tę sytuację potwierdzających. W Poznaniu do wspomnianego

---

<sup>14</sup> Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, par. 8.

<sup>15</sup> W roku 2013 najniższa emerytura wynosiła 831,15 zł

<sup>16</sup> Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, par. 2 – 8.

kwestionariusza załącza się (odpowiednio do przypadku) dokumenty potwierdzające zły stan zdrowia, niepełnosprawność, opinię ośrodka pomocy społecznej o sytuacji społecznej i historii udzielanej pomocy, wyrok orzekający o eksmisji lub wypowiedzenie umowy najmu, orzeczenie sądu o separacji lub rozwodzie, opinię ośrodka opiekuńczo-wychowawczego lub ośrodka dla bezdomnych, o ile sytuacja osoby ubiegającej się o pomoc wiązała się z instytucjami wyżej wymienionymi. Wszystkie one są przedmiotem oceny komisji i mają wpływ na podejmowane przez nią decyzje.

## **2.4. Najem lokali socjalnych**

Najem lokali socjalnych jest niezbędnym i jednocześnie najdroższym dla gmin instrumentem socjalnej pomocy mieszkaniowej. Jego główną funkcją jest zapobieganie marginalizacji mieszkaniowej (i tym samym społecznej) różnych kategorii gospodarstw domowych o najniższych dochodach i najtrudniejszej sytuacji życiowej. Beneficjenci tej formy socjalnej pomocy mieszkaniowej z założenia nie mają zdolności samodzielnego rozwiązania swoich problemów mieszkaniowych, ani do opłacania pełnego czynszu regulowanego w mieszkaniach komunalnych. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, umowa najmu lokalu socjalnego zawierana jest, w odróżnieniu od najmu komunalnego lokalu mieszkalnego, na czas oznaczony. W tego rodzaju najmie nie jest wymagana kaucja zabezpieczająca interesy wynajmującego. Umowę najmu lokalu socjalnego można przedłużyć na dalszy okres, jeśli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej jej zawarcie, przy czym sytuacja ta powinna być określona w stosownej uchwale rady gminy. Stawka czynszu za lokal socjalny, zgodnie ze wspomnianą ustawą, nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym<sup>17</sup>. W rozumieniu tejże ustawy, lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

W ustawowej definicji lokalu socjalnego<sup>18</sup> nie ma przesądzenia, że lokal socjalny jest samodzielnym mieszkaniem. Ustawa nie przesądza też, jak dalece standard mieszkania socjalnego może być „obniżony”, ani tego, czy w ogóle (w każdym przypadku) musi on być obniżony. Przyjęcie niekorzystnej dla lokatorów socjalnych wykładni ich uprawnień oznacza,

---

<sup>17</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. , nr 71, poz. 733, ze zmianami, art. 23.

<sup>18</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. , nr 71, poz. 733, ze zmianami, art. 2.

że gminy mają prawo udostępniać lokale socjalne jako wydzielone części jednego, wspólnie z innymi lokatorami użytkowanego mieszkania. Ponadto, żadna ustawa ani rozporządzenie ministra nie precyzuje zasad dostępu lokalu socjalnego do takich pomieszczeń, jak ubikacja, łazienka i kuchnia/moduł kuchenny. Mogą one zatem znajdować się poza nim. Szczegóły określające dolne granice standardu lokali socjalnych zawarte są na ogół w uchwałach samorządów gminnych lub wynikają bezpośrednio z praktyki. Praktyka ta jest przedmiotem intensywnej kontroli społecznej, co we wspomnianym zakresie redukuje granice dowolności/arbitralności w działaniu gmin. Na marginesie zauważyć warto, że zróżnicowany standard lokali socjalnych (i komunalnych w ogóle), może być instrumentem zarządzania komunalną gospodarką mieszkaniową, w tym represji za aspołeczne zachowania ich lokatorów, którzy na podstawie obowiązującego prawa nie mogą być eksmitowani „na bruk”.

Nie tylko dolna ale i górna granica standardu lokalu socjalnego nie jest sprecyzowana, chociaż z pewnością nie może ona pozostawać w sprzeczności z ogólnymi zasadami udzielania (wszelkiego rodzaju) pomocy społecznej. Zaznaczyć tu warto, że część radnych i pracowników administracji gminnej postuluje, aby do celów socjalnej pomocy mieszkaniowej nie utrzymywać odrębnej (celowo wydzielonej) puli lokali socjalnych, ponieważ „socjalni” powinni być tylko lokatorzy. W październiku 2012 roku pod obrady Komitetu Rady Ministrów przekazany został projekt zmian ustawy o ochronie praw lokatorów, wcześniej pozytywnie zaopiniowany przez stronę samorządową, w którym proponowano między innymi wprowadzenie najmu socjalnego mieszkań komunalnych, bez rozróżniania lokali mieszkalnych od socjalnych i tworzenia oddzielnej puli tych ostatnich. Oczekiwano, że te zmiany, gdyby zostały wprowadzone, zwiększyłyby elastyczność prowadzonej przez gminy polityki mieszkaniowej, także w fazie planowania budownictwa komunalnego. Zmian tych jednak nie wprowadzono. Wprawdzie po 2006 roku<sup>19</sup> uzyskanie dotacji z budżetu państwa na budowę wszelkiego rodzaju mieszkań komunalnych poniżej względnie dobrego, „współczesnego” standardu nie jest już możliwe, to jednak ciągle użytkowane są lokale socjalne ewidentnie substandardowe, w tym w nieremontowanych ruderach, na przykład ze wspólnie użytkowanymi ubikacjami, z łazienkami na korytarzu lub w ogóle bez łazienek. Ich wykorzystywanie do celów demarginalizowania mieszkaniowego nie może przynosić założonych rezultatów.

---

<sup>19</sup> Na mocy Ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, Dz.U., nr 251, poz. 1844, oraz rozporządzeń ministra stanowiących przepisy wykonawcze do tej ustawy.

Nieuregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu (ustawami, rozporządzeniami ministrów) elementy polityki mieszkaniowej, w tym socjalnej pomocy mieszkaniowej, znajdują się w zakresie kompetencji gmin. Do nich należy bieżące prowadzenie tej polityki, która zależy także od lokalnych uwarunkowań. Przybliżając jeden z możliwych jej realizowanych wariantów oprę się na przykładzie Poznania, gdzie, na podstawie uchwały Rady Miasta z 2013 roku<sup>20</sup> w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu miasta, przyjęto zasadę, że dostęp do procedury ubiegania się o mieszkania socjalne jest otwarty dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie jest wyższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy<sup>21</sup>. Jest to dochód w wysokości 175 % najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Ten próg dochodowy jest wyraźnie niższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o najem komunalnego lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta z 2009 roku, lokale socjalne w Poznaniu są wydzielone z mieszkaniowego zasobu gminy i spełniają wymogi lokalu przeznaczonego na stały pobyt ludzi, określone przepisami prawa budowlanego oraz dotyczącego warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Jak można było oczekiwać, określone w załącznikach do tejże uchwały<sup>22</sup> opisy najniższego dopuszczalnego i docelowego standardu lokalu mieszkalnego i socjalnego potwierdzają znaczne różnice zarówno między standardami dopuszczalnymi i docelowymi, jak i między lokalami socjalnymi i mieszkalnymi. I tak, w odróżnieniu od lokali mieszkalnych, do roku 2013 wolno było najmować lokale socjalne bez indywidualnego olicznikowania zimnej i ciepłej wody, bez łazienki, z ustępem zbiorowym lub indywidualnym dostępnym w promieniu nie większym niż 30 m. licząc od drzwi wejściowych. W tej samej odległości znajdować się mógł dostęp do wody nadającej się do celów domowych. Zgodnie ze wspomnianą wyżej uchwałą, w lokalach mieszkalnych musi znajdować się własna kuchnia lub wnęka kuchenna z odpowiednim wyposażeniem, natomiast w lokalach socjalnych o najniższym dopuszczalnym standardzie możliwa jest instalacja tylko „urządzenia do podgrzewania posiłków”.

---

<sup>20</sup> Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania.

<sup>21</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U., nr 71, poz. 734, art. 3, ze zmianami.

<sup>22</sup> Uchwała NR L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009-2013.

## 2.5. Obniżka czynszu w lokalach komunalnych.

Ustawa o ochronie praw lokatorów przewiduje zarówno możliwość podwyższania jak i obniżania czynszu opłacanego przez lokatorów komunalnych zasobów mieszkaniowych. Drugą z tych instytucji może być instrumentem socjalnej pomocy mieszkaniowej. Obniżki czynszu mogą być udzielane najemcom, których dochód w przeliczeniu na członka gospodarstwa domowego nie przekracza poziomu określonego w uchwale rady gminy lub innych organów publicznych, w zasobach stanowiących ich własność. Udziela się ich na okresy 12 miesięczne, z możliwością przedłużenia na kolejne okresy, jeśli uzasadnia to ich sytuacja. Kwoty obniżek powinny być zróżnicowane w zależności od dochodów gospodarstw domowych<sup>23</sup>. Na przykład w Poznaniu, obniżka czynszu przysługuje lokatorom, którzy zajmują lokal o powierzchni użytkowej nie przekraczającej normatywnej powierzchni, określonej w uchwale z 2009 roku, lub o powierzchni większej, jeśli złożą oni wniosek o jego zamianę na lokal mniejszy, nie przekraczający tej normy powierzchniowej<sup>24</sup>. Wspomniana uchwała określa normatywy powierzchniowe mieszkań w identyczny sposób jak ustawa o dodatkach mieszkaniowych, w odniesieniu do uprawnień do tegoż dodatku. Zaznaczyć trzeba, że także przyjęte w Poznaniu kwoty dochodów uprawniające do obniżek czynszów są określone na tym samym poziomie co te, które stanowią ustawowe kryterium uprawnienia do dodatku mieszkaniowego – do 175% kwoty najniższej emerytury dla gospodarstw jednoosobowych, lub 125% tej kwoty w gospodarstwach wieloosobowych<sup>25</sup>. To samo zatem kryterium dochodowe, które na mocy ustawy o dodatkach mieszkaniowych uprawnia do uzyskania dodatku mieszkaniowego, w Poznaniu jest także kryterium które musi być spełnione w procedurze ubiegania się o najem lokalu socjalnego lub o obniżkę czynszu w komunalnym lokalu mieszkalnym. Rada Miasta Poznania określiła także progi wysokości obniżek czynszu, w zależności od dochodów lokatorów, w przedziale od 10% do 25% należnego czynszu<sup>26</sup>. Prawo do obniżek czynszu w lokalach komunalnych nie wyklucza korzystania z prawa do dodatków mieszkaniowych.

---

<sup>23</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. , nr 71, poz. 733, ze zmianami, art. 7.

<sup>24</sup> Uchwała NR L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009-2013, par. 13.

<sup>25</sup> Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, par. 17.

<sup>26</sup> Uchwała NR L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009-2013, par. 13.

### 3. Beneficjenci socjalnej pomocy mieszkaniowej

Kategorie potencjalnych i rzeczywistych beneficjentów socjalnej pomocy mieszkaniowej zostały już określone we wcześniejszej części tego opracowania. Ogólna ich charakterystyka znajduje się we Wstępie i punkcie 1, natomiast bardziej szczegółowa w kontekście przedstawiania kryteriów dostępności do poszczególnych świadczeń SPM. Ogólnie powiedzieć można, że socjalna pomoc mieszkaniowa jest adresowana do różnych kategorii ubogich źle mieszkających osób i rodzin, w tym w warunkach niechcianej kohabitacji z innymi gospodarstwami domowymi, a także do osób bezdomnych. Zwłaszcza przed udzieleniem im tej pomocy można te kategorie uznać za zmarginalizowane lub wykluczone mieszkaniowo, co może oznaczać także, poprzez niemożność normalnego uczestniczenia w życiu społecznym, zmarginalizowanie społeczne. Zaznaczyć tu trzeba, że socjalna pomoc mieszkaniowa, jeśli zostanie im udzielona, nie prowadzi we wszystkich przypadkach do ich demarginalizacji mieszkaniowej, ograniczając się tylko do poprawy ich sytuacji w zakresie warunków mieszkaniowych. Dla określenia szerokiego kręgu populacji źle mieszkających, której potrzeby mieszkaniowe nie są zaspokajane w wystarczającym stopniu, można posłużyć się danymi GUS. W ramach NSP 2011 GUS rozróżnił trzy kategorie mieszkań substandardowych, podając jednocześnie bardziej szczegółowe kryteria ich klasyfikacji.

Wspomniane trzy kategorie zostały wyróżnione ze względu na:

1. Zły stan techniczny budynku
2. Niedostateczne wyposażenie mieszkania w instalacje
3. Nadmierne zaludnienie (3 i więcej osób na pokój, w mieszkaniach niezaliczonych do kategorii 1 i 2).

Z danych zebranych w ramach spisów przeprowadzonych w latach 2002 i 2011 wynika, że w roku 2002 w mieszkaniach substandardowych żyło 6 481 tys. (17,1%) mieszkańców Polski, natomiast w roku 2011 5 360 tys. (14,1%)<sup>27</sup>. Dane te obrazują skalę niezaspokojonego, w zdecydowanej większości nieefektywnego ekonomicznie, popytu na mieszkania o standardach mieszczących się w normach współczesnej kultury mieszkaniowej. Wykazaną przez GUS tendencję do zmniejszania się skali zjawiska zamieszkiwania w warunkach substandardowych należy ocenić pozytywnie, pamiętając jednocześnie że w 2011 roku w Polsce użytkowanych było ciągle 1 334 tys. mieszkań substandardowych. Za informacje istotne w kontekście zapotrzebowania na socjalną pomoc mieszkaniową uznać można także

---

<sup>27</sup> GUS, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 42, tablica 15.

dane GUS, które wskazują, że w roku 2011 udział mieszkań substandardowych w miastach (6,8% zasobów) był mniejszy niż na wsi (19,1% zasobów). Przyczyną substandardowości mieszkań w roku 2011 były według danych GUS: nadmierne zatłoczenie (40%), niedostateczne wyposażenie w instalacje (33,9%) i zły stan techniczny (24,2%)<sup>28</sup>.

#### **4. Osoby bezdomne jako szczególna kategoria oczekujących na pomoc mieszkaniową**

Za jedno z najważniejszych osiągnięć Narodowego Spisu Powszechnego z roku 2011 uznać trzeba pierwsze w historii statystyki polskiej objęcie spisem osób bezdomnych. Zebrane dane można uznać za siedmiomilowy krok w rozpoznaniu tych aspektów zjawiska i problemu bezdomności, które poddają się statystycznym pomiarom. Wprawdzie dane te, po ich analizie, nie wnoszą wiele nowego do dotychczasowego stanu wiedzy na temat bezdomności, ale zasadniczo zmieniają jej status, w wysokim stopniu uprawdopodobniając przyjmowane dotychczas ekstrapolacje oparte na niepełnej wiedzy, zwłaszcza dotyczące skali zjawiska. Zaznaczyć tu trzeba, że ogólnie prawidłowa charakterystyka skali, geografii i społecznej struktury zjawiska bezdomności, znajduje się już w monografii autora tego opracowania z roku 2001. Dane zebrane w ramach NSP 2011 potwierdzają ją we wszystkich istotnych częściach<sup>29</sup>. Największe osiągnięcia w zakresie dokonywania już nie tylko ekstrapolacji, a częściowych spisów populacji ludzi bezdomnych w latach poprzedzających NSP 2011 mają badacze z Pomorskiego Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności oraz Uniwersytetu Gdańskiego, wraz z ich współpracownikami. Zebrane przez nich cenne dane ze spisów osób bezdomnych przeprowadzonych w latach 2001, 2003 i 2005, bezpośrednio dotyczyły jednak „tylko” województwa pomorskiego<sup>30</sup>. Badania w 2011 roku przeprowadzone przez GUS na pełnej populacji osób bezdomnych w Polsce stanowią pewnego rodzaju przełom w rozpoznaniu zjawiska i problemu bezdomności, ułatwiający ucywilizowanie i ograniczenie go, gdyby działania takie na szerszą skalę zostały podjęte.

Wstępem do charakterystyki populacji bezdomnych, w kontekście planowania pomocy dla niej, w tym mieszkaniowej, jest jej podział na bezdomnych płytko i głęboko. Tym dwóm kategoriom bezdomnych nie można łatwo, lub w ogóle nie można, nadać formy operacyjnie

---

<sup>28</sup> GUS, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 42, tablica 15.

<sup>29</sup> A. Przyemeński, *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 2001, s. 39 – 106.

<sup>30</sup> Por. np. M. Dębski, P. Olech, *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych Województwa Pomorskiego (Raport z badań)*, Pomost – Pismo Samopomocy Gdańsk, Gdańsk, grudzień 2005, M. Dębski, *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych – ciągłość czy zmiana? Metodologiczne problemy badania bezdomności w województwie pomorskim w latach 2001 – 2005*, w: *Oblicza bezdomności*, M. Dębski, K. Stachura (red), Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.



zdefiniowanych kategorii statystycznych, nie były więc one uwzględnione w ramach NSP 2011. Nie mniej, ich jakościowe rozróżnienie, na podstawie odrębnie przeprowadzonych badań, jest potrzebne do prawidłowej interpretacji wiedzy zebranej metodami statystycznymi. Rozróżnienie to jest potrzebne do planowania praktyki udzielania pomocy osobom bezdomnym, stosownie do ich zróżnicowanych potrzeb i możliwości. Bezdomni płytko to osoby, które znalazły się w sytuacji bezdomności z powodu różnego rodzaju okoliczności życiowych, którym w danym momencie nie byli w stanie się przeciwstawić, ale którzy odbudowali już lub nigdy nie utracili zdolności do samodzielnego życia. Bezdomność niezależnie od jej rodzaju jest formą ubóstwa, lecz bezdomni płytko charakteryzują się tym, że mają względnie stałe, choć niskie dochody z tytułu wykonywanej pracy zawodowej lub należnych im, często wcześniej wypracowanych świadczeń z tytułu niezdolności do pracy, w tym rent, emerytur, zasiłków stałych. Z powodu swoich niskich dochodów, osamotnienia i (nieraz) społecznego naznaczenia, osoby te nie są w stanie o własnych siłach zapewnić sobie możliwości normalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w ramach zwykłych instytucji rynku. W przeciwieństwie do bezdomnych płytko, bezdomni głęboko to osoby osamotnione, w danym momencie niezdolne do samodzielnego życia, z przyczyn nie dających się sprowadzić do braku mieszkania i odpowiednich dochodów, w tym pogrążone w alkoholizmie, zdesocjalizowane po dłuższym pobycie w różnego typu instytucjach, na przykład w więzieniu, z zaburzeniami osobowościowymi i społecznego funkcjonowania, wynikającymi przeważnie z przejścia wadliwego procesu socjalizacji. O ile osoby płytko bezdomne mogą i powinny być beneficjentami odpowiedniej dla nich formy socjalnej pomocy mieszkaniowej, to osoby bezdomne głęboko, w polskich realiach<sup>31</sup>, powinny najpierw uzyskać pomoc w tworzeniu lub odbudowie ich zdolności do samodzielnego życia, pozostając podopiecznymi systemu pomocy dla bezdomnych. Przez okres swojej niezdolności do samodzielnego życia w formach społecznie akceptowanych, nie mogą oni być brani pod uwagę jako osoby zdolne do przyjęcia pomocy mieszkaniowej w postaci najmu mieszkania komunalnego.

W spisie powszechnym GUS z 2011 roku prawidłowo rozróżniono dwie ogólne kategorie bezdomnych<sup>32</sup>:

---

<sup>31</sup> Propagowana ostatnio w zamożnych krajach Unii Europejskiej, zwłaszcza przez organizację FEANTSA, zasada *housing first*, oparta jest na przekonaniu, że najskuteczniejszą formą pomocy dla większości osób bezdomnych jest natychmiastowe udostępnienie im mieszkań, i na tej podstawie prowadzenie z nimi programów reintegracji społecznej. We współczesnych realiach deficytu mieszkań socjalnych i chronionych nie jest ona możliwa do realizacji w Polsce.

<sup>32</sup> Dokładniejszy opis tych kategorii oraz sposobu ich spisania znajduje się w omawianym tu opracowaniu GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 126-127.

1. Przebywających poza ośrodkami, zaspokajających swoje paramieszkaniowe potrzeby w obiektach niemieszkalnych lub przebywających pod gołym niebem
2. Korzystających ze schronienia i innych form pomocy w różnego typu ośrodkach dla bezdomnych

Spośród wielu ustaleń dotyczących problemu bezdomności, będących owocem spisu powszechnego z 2011 roku, najważniejsze wydaje się określenie jego skali. W ramach nie budzącej zastrzeżeń metodologii, GUS spisał wówczas 25 773 osób bezdomnych przebywających na terenie Polski, w tym 9789 pierwszej kategorii<sup>33</sup>, przy czym w zdecydowanej większości byli to samotni mężczyźni. Zaznaczyć tu trzeba, że nawet jeśli te dane są w pewnym niewielkim stopniu rozbieżne ze stanem faktycznym, ciągle się zresztą zmieniającym, to są wystarczająco dokładne dla celów polityki społecznej w Polsce, określają bowiem rząd wielkości zjawiska.

Za istotne w kontekście problemowym socjalnej pomocy mieszkaniowej, która jest przedmiotem tego opracowania, uznać można także rozkład kilku innych zmiennych, charakteryzujących populację osób bezdomnych w Polsce. I tak, z danych zebranych w toku NSP 2011 wynika, że średni wiek osoby bezdomnej w Polsce, wliczając w to bezdomne dzieci, w roku 2011 wynosił 52,2 lata (płeć męska 53,1 lat, płeć żeńska 46,5 lat). Według GUS, parametry te są znacznie wyższe od wieku środkowego wyliczonego dla całej populacji społeczeństwa polskiego, który wynosił wtedy 38,1 lat (mężczyźni 36,4 lat, kobiety 40 lat). Zdecydowaną większość wśród bezdomnych w Polsce, około 70%, stanowią osoby w kategorii wiekowej 40 – 69 lat<sup>34</sup>. To relatywnie wysokie zaawansowanie wiekowe osób bezdomnych, zwłaszcza mężczyzn, wskazuje na pilność działań ułatwiających im integrację społeczną. Ze spisu wynika ponadto, że bezdomni starszych kategorii wiekowych pozostają w bezdomności dłużej niż młodszy. Ta obserwacja uprawdopodobnia wnioszek, że więcej jest w tych kategoriach osób głęboko bezdomnych, co dodatkowo wskazuje na zwiększony stopień trudności udzielania im pomocy mieszkaniowej, prowadzącej do ich demarginalizacji społecznej (s. 133). Zebrane przez GUS dane potwierdzają, że dorosłymi bezdomnymi są

---

<sup>33</sup> GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 127.

<sup>34</sup> s. GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 129.

w zdecydowanej większości osoby stanu wolnego, co prowadzi do wniosku, że na ogół reprezentują oni zapotrzebowanie na małe mieszkania<sup>35</sup>.

W niczym nie negując sukcesu dokonanego przez GUS spisu populacji bezdomnych w Polsce, zdaniem autora, można zauważyć pewne usterki w sposobie przedstawiania danych zebranych w jego trakcie<sup>36</sup>.

- Za dyskusyjne uważam przyjęcie nieco mylącego określenia „domy pomocy społecznej dla samotnych kobiet w ciąży lub z małymi dziećmi”. Przeciw zastosowaniu tego pojęcia przemawia to, że w polskim prawie socjalnym a także w praktyce pomocy społecznej pojęcia domu pomocy społecznej nie stosuje się do określania tego typu placówek, konsekwentnie natomiast pojęcie to stosuje się w innym znaczeniu, w powiązaniu z opieką długoterminową<sup>37</sup>. W instytucjach publicznych placówki udzielające pomocy i schronienia kobietom z dziećmi określa się na ogół z wykorzystaniem pojęcia interwencji kryzysowej (np. centrum interwencji kryzysowej). Nazwy ośrodków niepublicznych o tym profilu są bardzo zróżnicowane, także jednak nie zawierają składnika „dom pomocy społecznej”. Być może lepsze w powyższym kontekście byłoby określenie „placówki dla bezdomnych kobiet ...”.
- Proponuję także zwrócenie uwagi na potrzebę nieco bardziej przejrzystego i celowego przedstawiania danych na temat bezdomnych dzieci, przebywających na ogół wraz z matkami w różnego rodzaju placówkach (s. 128 – 134, 311 – 320). Osobiście uważam, że w podstawowym zestawieniu danych na temat bezdomnych dzieci nie warto rozróżniać ich płci, nie są to bowiem dane wystarczająco istotne. Moim zdaniem dane na temat płci dzieci nie powinny być uwzględniane w przeliczeniach dotyczących płci pełnej populacji osób bezdomnych. Rozróżnienie płci dzieci nie jest w tym przypadku istotne, ponieważ, inaczej niż przypadku dorosłych, nie jest to zmienna wpływająca znacząco na ich status i role społeczne. Większe znaczenie ma sam fakt bycia dzieckiem.

Bezpośrednio nawiązując do kontekstu problemowego tego punktu rozważań, w którym osoby bezdomne występują jako szczególna kategoria osób oczekujących na socjalną pomoc mieszkaniową, zaznaczyć trzeba, że o tego rodzaju pomocy można mówić wtedy, gdy jest ona

---

<sup>35</sup> GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 133, 130.

<sup>36</sup> GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013.

<sup>37</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U., nr 64, poz. 593, rozdział 2.

udzielana przy zastosowaniu wcześniej scharakteryzowanych instrumentów SPM. Socjalna pomoc mieszkaniowa obejmuje tylko te świadczenia, które są kierowane do uprawnionych użytkowników mieszkań lub też polega na ich udostępnieniu/najmie. Nie stanowią jej natomiast te świadczenia, które są stosowane „wewnątrz” systemu pomocy dla bezdomnych, w ramach infrastruktury pomocy dla bezdomnych, udzielanej na mocy prawa o pomocy społecznej<sup>38</sup>. Do świadczeń tego rodzaju należy, między innymi, udzielenie schronienia w różnego rodzaju placówkach do tego celu powołanych. Zauważyć trzeba zasadniczą różnicę pomiędzy samodzielnym, uprawnionym użytkowaniem mieszkania, nawet o niskim standardzie, a korzystaniem z tymczasowego schronienia w placówkach dla bezdomnych. Różnica ta polega przede wszystkim na występowaniu lub niewystępowaniu możliwości prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego. Między bezdomnością a niebezdomnością istnieją wprawdzie (wcześniej wspomniane) stany pośrednie, jednak nie zacierają one i nie relatywizują różnicy w położeniu zdecydowanej większości osób i rodzin bezdomnych oraz tych, które samodzielnie użytkują mieszkanie.

## 5. Statystyka otoczenia problemowego mieszkalnictwa socjalnego

W bieżącym punkcie opracowania przedstawione zostaną te wyniki badań GUS, które nie dotyczą bezpośrednio polityki socjalnej pomocy mieszkaniowej i jej praktyki w Polsce, ale dają obraz zjawisk i procesów znajdujących się w ich otoczeniu, stanowiąc ich uwarunkowania. **Niezamieszkałe mieszkania.** W publicznym dyskursie na temat sposobów poprawy sytuacji mieszkaniowej ubogich i najuboższych Polaków, zwłaszcza w jego populistycznym nurcie, pojawia się postulat wykorzystania do tego celu mieszkań niezamieszkałych. Wśród danych zebranych przez GUS w ramach przeprowadzonego w roku 2011 spisu powszechnego, znajdują się te, które informują o liczbie niezamieszkałych mieszkań i ich udziale w pełnej liczbie mieszkań zarejestrowanych w Polsce. Wynika z nich, że w czasie przeprowadzania spisu było w Polsce 970 tys. mieszkań niezamieszkałych, co stanowiło 7,2% ogółu mieszkań. W miastach było ich 513,2 tys. a na wsi 456,7 tys. Ich udział wśród wszystkich zarejestrowanych mieszkań na wsi i w miastach był wyższy na wsiach i wynosił 10,4%, natomiast w miastach wynosił 5,6%<sup>39</sup>. Średnie powierzchnie użytkowe mieszkań niezamieszkałych były nieco mniejsze niż mieszkań zamieszkałych. GUS nie podał informacji, w jakich zasobach własnościowych jest

---

<sup>38</sup> Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U., nr 64, poz. 593.

<sup>39</sup> GUS, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 21.

najwięcej mieszkań niezamieszkałych i z jakich przyczyn są one niezamieszkałe. Chociaż zgłaszane przez populistów zachęty do przejmowania niezamieszkałych mieszkań przez nieposiadające własnych mieszkań ubogie gospodarstwa domowe naruszają istniejący w Polsce ład prawny i gospodarczy, to jednak bliższe przyjrzenie się rzeczywistości, którą częściowo odzwierciedlają przedstawione wyżej dane, wydaje się celowe. Trzeba jednak zauważyć, że gdyby nawet okazało się, że część z niezamieszkałych mieszkań mogłaby stanowić zasób lokali nadających się do wykorzystania dla potrzeb SPM, to praktyczny efekt tego odkrycia byłby ograniczony przez różnego rodzaju uwarunkowania polityki socjalnej pomocy mieszkaniowej na poziomie lokalnym. Jednym z nich jest niedostatek środków finansowych, które gminy są w stanie wydatkować na ten cel, zwłaszcza na dofinansowanie kosztów eksploatacji lokali socjalnych lub na remonty mieszkań substandardowych.

### **Mieszkania komunalne**

Statystyki dotyczące mieszkań komunalnych nie można utożsamiać z informacją o skali prowadzonej przez gminy socjalnej pomocy mieszkaniowej, w formie najmowania tych mieszkań. Jest tak po pierwsze dlatego, że zasób mieszkań wykorzystywanych przez gminy dla potrzeb SPM nie musi ograniczać się do stanowiących ich własność mieszkań komunalnych. Mogą one być wynajmowane przez gminy w sektorze niepublicznym i następnie podnajmowane gospodarstwom domowym na warunkach socjalnych. Po drugie, część mieszkań komunalnych może być najmowana dla zysku. W tym punkcie wywodu wyraźnie widoczna staje się wada tego instrumentu socjalnej pomocy mieszkaniowej, który został wcześniej określony jako najem komunalnych lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony na podstawie procedury kwalifikującej do socjalnej pomocy mieszkaniowej. W stosunku do najmu tych lokali stosuje się tę wcześniej już scharakteryzowaną procedurę tylko jeden raz, w czasie poprzedzającym decyzję o oddaniu mieszkania w najem, ponieważ jest on, na mocy aktualnie obowiązującego prawa, zawierany wyłącznie na czas nieoznaczony. Oznacza to, że w sytuacji ustania powodów do udzielenia pomocy mieszkaniowej, na przykład poprzez poprawę sytuacji dochodowej gospodarstwa domowego, któremu taką pomoc wcześniej przyznano, nie ma instrumentów prawnych dających możliwość ponownego sprawdzenia tej sytuacji, a tym bardziej rozwiązania/wypowiedzenia umowy najmu lokalu mieszkalnego. Zaznaczyć trzeba, że nawet stwierdzenie wzrostu dochodów gospodarstwa domowego, któremu oddano w najem lokal komunalny, nie stanowi wystarczającej przyczyny wypowiedzenia

tegoż najmu w rozumieniu wspomnianej ustawy<sup>40</sup>. Zmiana tego stanu rzeczy, utrudniającego gminom prowadzenie polityki pomocy mieszkaniowej, była już bezskutecznie postulowana przez środowiska samorządowców a także przez NIK<sup>41</sup>. Z powyższego wynika, że nie można stwierdzić jaka część lokali komunalnych jest w danym okresie czasu wynajmowana z powodów socjalnych. Jest tak tym bardziej, że zdecydowana większość mieszkań komunalnych najmowana jest przez gospodarstwa domowe o różnym poziomie dochodów, które nabyły uprawnienia do zamieszkiwania w nich jeszcze w okresie PRL (na podstawie tzw. przydziałów). Powyższe zastrzeżenia nie zmieniają jednak faktu, że część mieszkań komunalnych, nie wiadomo jaka, jest przez gminy wykorzystywana do udzielania socjalnej pomocy mieszkaniowej jako lokale mieszkalne lub lokale socjalne. Zaznaczyć tu trzeba, że wspomniane wyżej utrudnienia nie występują w przypadku lokali socjalnych, które zawsze oddawane są w najem na czas określony i z zasady służą celom socjalnej pomocy mieszkaniowej. Relatywnie duże spektrum informacji opublikowanych przez GUS na temat mieszkań komunalnych, istotnego segmentu zasobów mieszkaniowych w ogóle, nie będzie dalej szeroko omawiane, ponieważ w świetle powyższych wyjaśnień, dane te nie dotyczą wprost SPM.

Za istotne uznać można zebrane w NSP 2011 dane, wskazujące na zmniejszanie się liczby mieszkań, których właścicielami są gminy, a więc mieszkań komunalnych. O ile w roku 2002 stanowiły one 11,5% ogółu mieszkań, to w roku 2011 było ich 8,7%, w miastach 11,7%, a na wsiach 2,1%<sup>42</sup>. Na ich podstawie można postawić hipotezę, że przypadki udzielania na wsi pomocy mieszkaniowej w postaci najmu lokalu komunalnego są mniej częste niż w miastach. Sam fakt zmniejszania się liczby lokali komunalnych nie ma jednak związku z obniżaniem się możliwości miast w zakresie udzielania socjalnej pomocy mieszkaniowej. Gminy wyprzedają na ogół zasoby, które, z przyczyn wyżej podanych, nie mogą być do tego celu wykorzystywane. W tym sensie i zakresie zjawisko wyprzedaży mieszkań komunalnych i oddawania ich w zarząd wspólnot mieszkaniowych może być całkowicie uzasadnione. Większość mieszkań komunalnych w roku 2011 usytuowana była w budynkach stanowiących współwłasność kilku podmiotów, w roku 2011 było ich 77,3%, co na ogół spowodowane jest przez wspomnianą wyżej stopniową wyprzedaż tychże mieszkań<sup>43</sup>.

---

<sup>40</sup> Informacja uzyskana od mgr Renaty Murczak, kierownika Oddziału Polityki Mieszkaniowej Wydziału Zdrowia i Spraw Społecznych Urzędu Miasta Poznania.

<sup>41</sup> Najwyższa Izba Kontroli, *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych. Informacja o wynikach kontroli*, s. 9, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,6740,vp,8559.pdf>

<sup>42</sup> GUS, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 24, 25

<sup>43</sup> GUS, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 28.

Z danych zebranych w ramach NSP 2011 wynika także, że mieszkania należące do gmin są średnio gorzej wyposażone w instalacje niż mieszkania będące przedmiotem własności innych właścicieli. Oznacza to, że w zasobach gmin znajduje się więcej mieszkań substandardowych. Według GUS 2,4% tych mieszkań jest bez instalacji wodociągowej, a 1,8% w ogóle bez żadnych instalacji<sup>44</sup>. Z danych GUS wynika także, że w zasobach komunalnych najwięcej w porównaniu z innymi formami własności mieszkań jest lokatorów zalegających z opłatami zamieszkanie. Dane GUS pozwalają określić średnią powierzchnię mieszkań komunalnych w roku 2011, jednak, w kontekście poczynionych wyżej wyjaśnień, nie są one tożsame z danymi na temat mieszkań wykorzystywanych do celów SPM. Wysoką wartość informacyjną mają w tym kontekście tylko dane dotyczące średniej powierzchni użytkowej mieszkań komunalnych oddawanych do użytkowania, ponieważ z wysokim prawdopodobieństwem można stwierdzić, że co najmniej zdecydowana większość z nich służy później celom socjalnej polityki mieszkaniowej. Z danych tych wynika, czego można było oczekiwać, że są one średnio najmniejsze w porównaniu z mieszkaniami w znajdującymi się w zasobach innych form ich własności. W roku 2011 ich średnia powierzchnia użytkowa wynosiła 40,6 m.kw., w roku 2010 38,7 m. kw. a w roku 2005 43,6 m. kw.<sup>45</sup>.

Mając na względzie ogólną zasadę, że oddawane do użytku mieszkania komunalne w zdecydowanej większości służą celom SPM, za istotną można uznać długookresową dynamikę w tym obszarze. I tak: w 2006 roku oddano ich do użytkowania 3,5 tys., w roku 2010 3,4 tys., w roku 2011 2,5 tys., w roku 2012 2,4 tys., w roku 2013 1,8 tys.<sup>46</sup>. Przedstawiona tu tendencja jest wyraźnie malejąca i to z relatywnie niskiego poziomu.

## **Eksmisje**

Eksmisje są zjawiskiem w sposób istotny i wielostronny wpływającym na politykę gmin w zakresie udzielania socjalnej pomocy mieszkaniowej, zwłaszcza w formie mieszkań socjalnych. Poziom zapotrzebowania na te mieszkania, zwłaszcza w miastach, jest obecnie w Polsce wielokrotnie wyższy od możliwości ich udostępnienia przez gminy wskutek narastania w ostatnich latach liczby niewykonanych eksmisji tych gospodarstw domowych, w stosunku do których sądy orzekły obowiązek opróżnienia zajmowanego dotąd mieszkania

---

<sup>44</sup> GUS, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 37.

<sup>45</sup> GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012*, Warszawa 2012, s. 317, tab. 18.

<sup>46</sup> GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2013*, Warszawa 2013, GUS, *Budownictwo mieszkaniowe I – IV kwartał 2013 R.*, Warszawa, marzec 2014.

z prawem do lokalu socjalnego. Ustawa o ochronie praw lokatorów z roku 2001<sup>47</sup>, później wielokrotnie zmieniana, na podstawie której procedury eksmisyjne są przeprowadzane, przyniosła postęp społeczny, ponieważ powstrzymała eksmisje „na bruk” lokatorów znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, co było narastającym problemem do czasu jej przyjęcia. Ustawa ta, jak wspomniano, nałożyła na gminy obowiązek udostępniania lokali socjalnych gospodarstwom domowym, wtedy, gdy sądy wraz z orzeczeniem eksmisji stwierdzają prawo eksmitowanych do takiego lokalu. W takich przypadkach eksmisja nie może być wykonana do czasu, aż gminy nie zapewnią eksmitowanym tychże lokali socjalnych. Jeśli przy tym „eksmitowani” lokatorzy nie opłacają czynszu lub opłacają go tylko częściowo, gminy zobowiązane są do wypłacania odszkodowań właścicielom wynajmowanych przez nich mieszkań, w wysokości tego czynszu lub kwoty brakującej do jego opłacenia. Chęć uniknięcia kosztów tych odszkodowań lub odzyskania mieszkań o relatywnie dobrej jakości, a także zmniejszenia skali psującej rynek najmu mieszkań praktyki niewykonywania już zasądzonych eksmisji, powoduje, że w wielu miastach gospodarstwa domowe z orzeczonym przez sąd obowiązkiem opróżnienia zajmowanego mieszkania, są nadreprezentowane na listach przydziałów lokali socjalnych. Preferencja w kolejności udostępniania mieszkań na korzyść eksmitowanych, nawet jeśli można dla niej znaleźć uzasadnienie, odbywa się kosztem innych gospodarstw zmarginalizowanych mieszkaniowo, w tym źle mieszkających i bezdomnych. Ponadto: główny kierunek działań gmin, koncentruje się w wielu miastach na dostarczaniu lokali socjalnych, kosztem niespełniania oczekiwań nieco mniej ubogich gospodarstw domowych na udostępnienie im lokali mieszkalnych z czynszem regulowanym.

Odniesienie do danych GUS w zasadniczym stopniu ukierunkowuje rozumienie podanych wyżej ogólnych znamion praktyki wykonywania eksmisji i jej skutków w Polsce. Z danych tych wynika bowiem, że w roku 2011 na 24,82 tys. toczących się sądzie postępowań eksmisyjnych, zdecydowana większość (65,85%) dotyczyła lokatorów zajmujących lokale gminne. W tej liczbie postępowań znacznie mniejszy udział miały gospodarstwa domowe zamieszkujące w zasobach spółdzielni mieszkaniowych (12,32%), wspólnot mieszkaniowych (10,73%), zakładów pracy (5,82%), towarzystw budownictwa społecznego (2,91%), Skarbu Państwa (2,16%) i innych właścicieli (0,21%)<sup>48</sup>. Zaznaczyć trzeba, że w powyższym zestawieniu nie wyodrębniono (być może ze względu na niewielki udział w ogólnym zasobie mieszkaniowym) jednego z podmiotów własności mieszkań, tj. prywatnych właścicieli

---

<sup>47</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. , nr 71, poz. 733, ze zmianami.

<sup>48</sup> GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa, listopad 2012, przeliczenia własne na podstawie tablicy 13.



kamienic czynszowych (z mieszkaniami oddawanymi w najem). Obraz struktury procedur eksmisyjnych w Polsce, w świetle omawianych danych GUS, o ile (z podanego wyżej względu) przedstawiane przez tę instytucję dane są zgodne z rzeczywistością, bardzo daleko odbiega od potocznych wyobrażeń na ten temat, w których to wyobrażeniach za głównych inicjatorów eksmisji uznaje się właścicieli kamienic prywatnych, a nie zarządców budynków stanowiących własność publiczną. Dominująca ze względu na udział w całości tego rodzaju procedur forma eksmisji z lokali komunalnych ma, w kontekście wyżej poczynionych uwag, pewne cechy specyficzne. Publiczna osoba prawna, która inicjuje w sądzie procedurę eksmisyjną, jest jednocześnie w wielu przypadkach wskazywana przez sąd jako zobowiązana do dostarczenia lokalu socjalnego, a przedtem do opłacania (sobie samej) odszkodowania za nieopłacony przez eksmitowanych czynsz. Korzyścią dla gmin może tu być pozbycie się części uciążliwych lokatorów bądź zastosowanie wobec nich represji a także odzyskanie mieszkań niezakwalifikowanych jako socjalne.

Zauważyć trzeba, że GUS przedstawia dosyć duży zakres danych na temat procedur eksmisyjnych, w tym toczących się w sądach, zakończonych orzeczeniami, wykonanych oraz niewykonanych, w profilach regionalnych i ze względu na typy własności. Spośród tych informacji GUS wyodrębnił te postępowania, które toczyły się z powodu nie uiszczenia opłat za zajmowane mieszkanie. Powód ten w roku 2011 wystąpił we wszystkich formach własności w średnio 84% (w mieszkaniach komunalnych w 79%). Dane te świadczą o tym, że jedną z ważniejszych przyczyn tych eksmisji było ubóstwo, które na ogół powiązane jest z innymi jeszcze przyczynami. Naturalną tego konsekwencją było orzekanie przez sądy prawa eksmitowanych do lokali socjalnych, co z kolei powodowało skutki opisane wyżej.

### **Zakwaterowanie zbiorowe**

Istotnym obszarem zazębiającym się z publiczną, socjalną pomocą mieszkaniową jest, lub raczej może być, zakwaterowanie zbiorowe. Na podstawie danych GUS, pochodzących ze spisów powszechnych z lat 2002 i 2011, można stwierdzić, że w hotelach pracowniczych liczba mieszkańców zmniejszyła się z 20,6 tys. w roku 2002 do 7,1 tys. w roku 2011<sup>49</sup>. Liczba mieszkańców hoteli pracowniczych była znacznie większa w latach 70. i 80. minionego wieku, gdzie w przekroju dnia zaspokajało swoje paramieszkaniowe potrzeby kilkaset tysięcy ludzi, zamieszkując w nich nieraz po kilkanaście lat. Z danych GUS na temat hoteli pracowniczych

---

<sup>49</sup> GUS, Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011. Warszawa 2013, s.122.

wynika ponadto, że niemal wszystkie spisane w roku 2011 hotele pracownicze działały w miastach. Odpowiada temu rozkład liczby ich mieszkańców. W miastach w czasie spisu było ich 6829 a na wsiach zaledwie 286<sup>50</sup>.

## 6. Obraz socjalnej pomocy mieszkaniowej w statystyce GUS

### 6.1. Obszary badane

Bezpośrednim przedmiotem badania GUS są dwa instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej: dodatki mieszkaniowe i lokale socjalne. Ponieważ jako instrumenty SPM były one wcześniej dokładniej przedstawiane, w bieżącym punkcie ograniczymy się do zarysowania ich ogólnego obrazu na poziomie ogólnopolskim w świetle danych opublikowanych przez GUS.

**Dodatki mieszkaniowe.** Według GUS, w roku 2011 wypłacono w Polsce 4,8 mln dodatków mieszkaniowych (chodzi tu o pojedyncze miesięczne świadczenia) o przeciętnej wysokości 182,4 zł na mieszkanie. Łączna kwota wypłat na ten cel wynosiła ponad 884 mln zł. Najwięcej dodatków, 39,5% wszystkich, wypłacono użytkownikom mieszkań komunalnych, chociaż ich udział w całości zasobów mieszkaniowych w Polsce wynosił około 18%<sup>51</sup>. Z przeliczenia przedstawionych wyżej danych wynika, że w skali jednego miesiąca w roku 2011 wypłacano dodatek mieszkaniowy około 400 tys. gospodarstw domowych w Polsce.

**Mieszkania (lokale) socjalne.** Przyjęte przez GUS rozumienie pojęcia „mieszkanie socjalne”<sup>52</sup> oparte jest na definicji lokalu socjalnego przyjętego w ustawie o ochronie praw lokatorów, jest więc także zgodne z rozumieniem pojęcia „lokal socjalny” przyjętego w tym opracowaniu. Na podstawie danych zebranych przez GUS stwierdzić można, że mieszkań socjalnych w roku 2011 było w Polsce 74 731 tys., w tym niezamieszkałych 4 226<sup>53</sup>. Faktycznie do celów SPM wykorzystywanych było około 70 tys. takich lokali. Średnia wielkość takiego lokalu wynosiła 32 m. kw. W tym samym roku gminy pozyskały 7,7 tys. nowych lokali socjalnych w większości przez przekształcenie statusu mieszkania komunalnego w socjalne (60,6%), ale także poprzez adaptację (22,2%), budowę (15,9%) i zakup (1,2%)<sup>54</sup>. Dane z NSP 2011 wskazują, że gminy gospodarując swoimi zasobami mieszkaniowymi w znacznym stopniu w praktyce stosują

---

<sup>50</sup> GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa 2013, s. 306.

<sup>51</sup> GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa, listopad 2012, s. 11, 17, 18.

<sup>52</sup> Na przykład: GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, listopad 2012, s. 9.

<sup>53</sup> GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa listopad 2012, tablica 2.

<sup>54</sup> GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa listopad 2012, tablica 2, przeliczenia własne.

zasadę przypisywania cechy „socjalności” nie mieszkańom a lokatorom. W roku 2011 drogą przekształcenia statusu mieszkania pozyskały one 4 647 mieszkań socjalnych i w ten sam sposób odebrały ten status 2 573 mieszkańom<sup>55</sup>. W tym ostatnim przypadku można wnioskować, że odebranie statusu mieszkania socjalnego w większości przypadków wiązało się z poprawieniem sytuacji dochodowej gospodarstw domowych.

## **6.2. Obszary niebadane**

Spośród czterech podstawowych instrumentów socjalnej pomocy mieszkaniowej dwa nie są badane przez GUS. Są to najem komunalnych lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony i obniżki czynszów w mieszkaniach komunalnych, oba opisane we wcześniejszej części tego opracowania. W tym sensie statystyka GUS nie daje pełnego ilościowego obrazu działania systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce. Wykorzystywanie obu niebadanych instrumentów tego systemu rejestrowane jest na poziomie analiz i sprawozdawczości lokalnej administracji (gmin), przy czym autorowi tego opracowania nie jest wiadome, aby dane tego dotyczące były gdziekolwiek agregowane.

## **6.3. Rekomendacje dla GUS**

Ogólną rekomendacją dla GUS, i jednocześnie oczekiwaniem kierowanym wobec tej instytucji, jest postulat rozszerzenia badań w zakresie socjalnej polityki mieszkaniowej do takiego ich zakresu, aby objęły one wszystkie podstawowe parametry tej polityki i zarazem praktyki. Najważniejsze z nich, nieujęte w badaniach GUS, zostały przedstawione w punkcie 6.2. tego opracowania. Zjawiskiem niekorzystnym dla statystyki tego obszaru problemowego jest dysproporcja między szczegółowością publikowanych danych mniej istotnych, a nieobecnością danych podstawowych. Rzecz jasna, nie cała wiedza niezbędna do pełnego opisu funkcjonowania i skuteczności systemu SPM może być wyrażona w formie danych statystycznych, na przykład przyczyny i przebieg zjawiska gettoizacji osiedli socjalnych. Nie zmienia to faktu, że dane statystyczne i wiedza o charakterze jakościowym wzajemnie się uzupełniają i dowartościowują. Dla przykładu: nie można metodami ilościowymi oddzielić bezdomnych płytko od bezdomnych głęboko, co miałoby znaczenie dla określenia popytu tej populacji na lokale mieszkalne i socjalne, ale można w niej wyodrębnić osoby uzyskujące względnie stałe dochody (wynagrodzenie za pracę, renty, emerytury, zasiłki stałe z tytułu

---

<sup>55</sup> GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa listopad 2012, tablica 2.

niezdolności do pracy), od tych, które takich dochodów nie mają. Wprawdzie te dochody, zwłaszcza świadczenia społeczne, nie przesądzają o zdolności do normalnego korzystania z mieszkania socjalnego, to jednak taką możliwość uprawdopodobniają. Nadmienić tu trzeba, że z socjalnej pomocy mieszkaniowej korzystają dziesiątki tysięcy innych obywateli, którzy mają źródła dochodów podobne do wyżej wymienionych.

Oprócz potrzeby rozszerzenia badań, można rekomendować GUS także przeprowadzenie korekt niektórych elementów prezentowania danych na temat bezdomności, sugerowanych w punkcie 4. Drobną korektą byłaby także potrzebna we fragmencie opracowania dotyczącego gospodarki mieszkaniowej z 2011 roku, gdzie pominięto wskaźnik procentowy dotyczący TBS<sup>56</sup>.

Na przykładzie potrzeb informacyjnych związanych z działaniem systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce widać wyraźnie, że projekt GUS, aby także przy przeprowadzaniu narodowego spisu powszechnego (w przypadku bieżącej statystyki jest to oczywiste) uwzględniać możliwości pozyskiwania informacji nie tylko poprzez tradycyjne metody spisowe (rachmistrze zapisujący dane od pojedynczych respondentów), ale także z systemów informacyjnych administracji publicznej<sup>57</sup>, jest bardzo dobry i obiecujący. W uzasadnieniu warto zauważyć, że zadania z zakresu mieszkalnictwa socjalnego bezpośrednio realizują gminy i tylko one dysponują danymi na temat swoich działań. Umożliwienie pozyskiwania przez GUS tego rodzaju danych wymagałoby działań przygotowawczych, począwszy od wprowadzenia jednolitych pojęć operacyjnych, które w praktyce administracyjnej gmin występują w wielu możliwych wersjach. Wiąże się to z nakładem pracy a więc i z kosztami. Skoro jednak statystyka lokali socjalnych i dodatków mieszkaniowych jest już możliwa, pomimo że są to także instrumenty stosowane wyłącznie przez gminy w ramach ich lokalnej polityki socjalnej, to statystyka lokali mieszkalnych najmowanych na czas nieoznaczony i obniżek czynszów, pozostałych aktualnie stosowanych instrumentów SPM, także jest możliwa. Co wcześniej wyjaśniono, przy obecnym stanie prawnym, statystyka stosowania instrumentu najmu komunalnych lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony obecnie musiałaby ograniczać się do parametru ilości mieszkań oddanych w ten rodzaj najmu (w ramach procedur socjalnych) w ciągu roku. Statystyka obniżek czynszów w lokalach komunalnych nie różniłaby się znacząco od statystyki dodatków mieszkaniowych. Systematyczna prezentacja przez GUS podstawowych informacji na temat instrumentów SPM,

---

<sup>56</sup> GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa listopad 2012, s. 15.

<sup>57</sup> GUS, *Mieszkania. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013, s. 7.

jest niezbędna do badania dynamiki realizacji zadań publicznych w ramach tego systemu. Obecnie całościowa ocena tej dynamiki nie jest możliwa, ze względu na brak danych na temat dwóch z czterech instrumentów SPM.

## **7. Wnioski - obraz całości systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej na podstawie statystyki GUS.**

Uruchomienie procesów demarginalizowania mieszkaniowego, a w konsekwencji także społecznego, najuboższej części społeczeństwa polskiego jest możliwe tylko poprzez socjalną pomoc mieszkaniową (SPM). Jest to zadanie publiczne, istotny obszar polityki społecznej i socjalnej państwa. Publikowanie przez GUS kompletu podstawowych danych statystycznych na jego temat dawałoby mocniejsze niż do tej pory oparcie dla ogólnej diagnozy systemu, w ramach którego ta pomoc jest w Polsce udzielana, w tym jego sprawności i skuteczności. Nadmienić tu trzeba, że w zakresie polityki społecznej, w tym polityki socjalnej pomocy mieszkaniowej, nie ma mowy o daleko idącym ujednoczeniu kategorii statystycznych w skali międzynarodowej, w tym ramach państw Unii Europejskiej. Niemożność ta wynika z (dopuszczonej w Unii) daleko idącej odmienności systemów zabezpieczenia społecznego w poszczególnych państwach. W tym sensie odmiennosc/oryginalność kategorii opisu statystycznego systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej odnoszących się do Polski jest w pełni zrozumiała i niemożliwa do wyeliminowania. Jak wspomniano, części kluczowych danych dotyczących tego obszaru GUS nie posiada, co wskazano we wcześniejszej części tego opracowania, lub posiada od niedawna, co utrudnia badanie dynamiki tego systemu i jego poszczególnych części. W dalszej części bieżącego punktu przedstawię ogólne cechy systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce opierając się na dostępnych, wcześniej omówionych danych GUS, w większości zebranych w czasie NSP 2011. Pominięte tu zostaną przebadane już obszary wiedzy „niestatystycznej” i wynikające z nich wnioski na temat demarginalizacji mieszkaniowej i mieszkalnictwa socjalnego, wykraczają one bowiem poza realizowane w tym opracowaniu zadanie badawcze. Komplementarna do statystycznej wiedza na temat socjologicznych, ekonomicznych i polityczno – społecznych aspektów badanego obszaru zawarta jest na przykład w monografii, którą autor tego opracowania w roku 2014 napisał wspólnie z Moniką Oliwą – Ciesielską<sup>58</sup>.

---

<sup>58</sup> A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.

Z przedstawionych wcześniej danych GUS wynika, że w roku 2011 ponad 5 milionów obywateli Polski mieszkało w warunkach substandardowych. Trudna do dokładnego określenia część tej zbiorowości o najniższych dochodach i najtrudniejszej sytuacji życiowej, a także większość zbiorowości osób bezdomnych, których według GUS w roku 2011 było prawie 26 tys., nie jest w stanie poprawić swoich warunków mieszkaniowych o własnych siłach, co oznacza, że jest zdana na socjalną pomoc mieszkaniową. Dane na temat potencjalnych beneficjentów SPM uzupełnia także prowadzona przez GUS statystyka skali i struktury problemu ubóstwa w Polsce. Wynika z niej, między innymi, że w roku 2012 poniżej granicy minimum egzystencji (ubóstwa skrajnego) znajdowało się 6,8% obywateli Polski, a jedną z najważniejszych przyczyn ubóstwa była wielodzietność<sup>59</sup>. Jak wcześniej wspomniano, te kategorie ludności w większości nie są w stanie o własnych siłach zapewnić sobie mieszkań odpowiadających współczesnym minimalnym normom kulturowym, są więc zmuszone pozostać w mieszkaniach, do których uprawnienia uzyskali ich rodzice, często w warunkach pozostawania w niechcianej kohabitacji z nimi. Szacowanie skali zapotrzebowania na pomoc mieszkaniową w postaci najmu lokali mieszkalnych na czas nieoznaczony i socjalnych jest zagadnieniem odrębnym, które nie będzie tu rozpatrywane, także dlatego, że z praktycznego punktu widzenia byłoby daremne i bezcelowe. Wiadomo bowiem, że zaspokojenie zapotrzebowania społecznego na tego rodzaju pomoc wielokrotnie przekracza skalę podejmowanych działań w obszarze SPM a także aktualne możliwości państwa. Dobitnie świadczą o tym wieloletnie kolejki oczekujących na tę pomoc gospodarstw domowych, które spełniają wszystkie administracyjne kryteria przysługiwania tej pomocy. W tej sytuacji udostępnianie mieszkań przez gminy odbywa się na jedynej możliwej do zastosowania zasadzie konkursu pilności potrzeb. Pomocne dla określenia ogólnego popytu na mieszkania w Polsce, w większości ekonomicznie nieefektywnego, jest oszacowanie wskaźnika niedoboru zasobów mieszkaniowych. Dla roku 2002, odwołując się do danych GUS, wskaźnik ten wyliczył Piotr Lis, stwierdzając, że statystyczny deficyt mieszkaniowy w Polsce wynosił wówczas około 1,7 mln mieszkań<sup>60</sup>. Rachunek ten jest różnicą między liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań zamieszkałych. Deficyt ten, co wynika z przeliczenia danych ze spisu powszechnego GUS z roku 2012, w tymże roku wynosił już „tylko” 1,043 mln mieszkań, był więc zasadniczo mniejszy. W szacunku tym nie uwzględniono potrzeb wynikających z zamieszkiwania części ludności w mieszkaniach substandardowych. Ta ogólna poprawa nie dotyczy jednak

---

<sup>59</sup> GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013.

<sup>60</sup> P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 222.

dostępności mieszkań dla najuboższych gospodarstw domowych, co wiąże się wprost z opisywaną w tym opracowaniu skutecznością systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej. Zdaniem Macieja Ciesarskiego, który w swoich badaniach stwierdził wręcz malejącą dostępność mieszkań dla ubogich grup ludności w Polsce, sprzyja ona powstawaniu gospodarstw domowych potencjalnych. Usamodzielnianie się tych gospodarstw, charakterystycznych dla ludności ubogiej i wykluczonej społecznie, jego zdaniem jest zależne głównie od warunków uzyskiwania mieszkań. Zmniejszające się wskaźniki samodzielności zamieszkiwania, zdaniem tego autora, pozostają w związku z niewystarczającym budownictwem wielorodzinnym, w tym komunalnym i społecznym<sup>61</sup>. Podkreślić tu można, że warunki uzyskiwania mieszkań to także dostępność socjalnej pomocy mieszkaniowej w postaci najmu mieszkań na warunkach socjalnych.

Pozorny lub rzeczywisty wpływ na, niewielkie w porównaniu ze skalą potrzeb, obniżenie poziomu udzielania tej pomocy mieć może względnie wysoka liczba mieszkań niezamieszkałych w Polsce, których część, nieokreślona w publikacjach GUS, może znajdować się w zasobach komunalnych. Z opublikowanych danych z NSP 2011 wiadomo tylko, że niezamieszkałych było ponad 4 tys. mieszkań komunalnych zakwalifikowanych jako socjalne. Jakkolwiek przyczyną niedostępności tych mieszkań komunalnych do celów SPM może być brak środków na remonty i dofinansowanie tych mieszkań, ewentualnie także potrzeba utrzymywania rezerw mieszkaniowych, warto nie tracić z pola widzenia gospodarki gmin w tym obszarze. Skala i skuteczność realizowania zadań w zakresie socjalnej pomocy mieszkaniowej nie ma natomiast związku z, możliwą do stwierdzenia na podstawie danych GUS, długookresową tendencją zmniejszania się „starych” komunalnych zasobów mieszkaniowych w Polsce. Tendencja ta nie wpływa bezpośrednio na obniżanie się możliwości gmin w zakresie udzielania SPM, ponieważ, jak wcześniej wyjaśniano, wyprzedawane mieszkania nie mogą być do tej pomocy wykorzystywane. Zauważyć jednak trzeba, że nawet te mieszkania komunalne, które nie służą bezpośrednio celom SPM, w większości nadal są zamieszkiwane przez uboższą część społeczeństwa polskiego i pełnią znaczną rolę w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Z omawianych już danych GUS wynika, że są to przeważnie mieszkania o niewielkiej powierzchni i liczbie pokoi, przy czym relatywnie często zdarzają się wśród nich mieszkania rzadko remontowane, słabo wyposażone czy wręcz substandardowe. Znacznie częściej niż w innych zasobach własnościowych, w mieszkaniach

---

<sup>61</sup> M. Ciesarski, *Wielkość i makroproporcje inwestycji mieszkaniowych – konsekwencje społeczne*, w: H. Zaniewska (kier. tematu), *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2007, s. 31-33.

komunalnych dokonuje się eksmisji, której najczęstszym powodem jest nieopłacanie czynszu. Świadczy to ubóstwie relatywnie dużej części lokatorów mieszkań komunalnych i ich „problemowości”, wynikającej także z innych przyczyn niż ubóstwo, w tym tych, które mogą być przyczynami ubóstwa. Zaznaczyć trzeba, że we wszystkich mieszkaniach komunalnych, także tych, które nie są oddane w najem na warunkach socjalnych (lokale socjalne, lokale mieszkalne) prawo o ochronie praw lokatorów dopuszcza stosowanie przez gminy obniżek czynszu regulowanego, co jest instrumentem SPM, który w innych zasobach własnościowych nie występuje. Gminy w szczególnych okolicznościach mogą także przekształcić status mieszkania ze „zwykłego” komunalnego w lokal socjalny i odwrotnie. Mieszkania komunalne jako takie dalej pełnią więc pewnego rodzaju funkcje socjalne, chociaż w znacznej części prawo do ich użytkowania nie powstaje w wyniku pozytywnego przejścia przez procedury przyznawania pomocy mieszkaniowej. O ile nie budzi zastrzeżeń wyprzedawanie przez gminy swoich starych zasobów ich dotychczasowym lokatorom, to niepokój budzi malejąca dynamika oddawania do użytkowania nowych mieszkań komunalnych, które, jak wspomniano, w całości lub w zdecydowanej większości są przekazywane do najmu na warunkach socjalnych. Nikła liczba tych mieszkań, około 2 tys. rocznie, pozostaje w rażącym kontraście ze skalą zapotrzebowania na te mieszkania, którą można liczyć w setkach tysięcy.

Stosunkowo dobrze są przez GUS opisane dwa instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej: dodatki mieszkaniowe i mieszkania/lokale socjalne. Według danych tej instytucji, w roku 2011 w skali miesiąca około 400 tys. gospodarstw domowych w Polsce otrzymywało dodatki mieszkaniowe o przeciętnej wysokości około 180 zł miesięcznie. Dodatki mieszkaniowe, wypłacane bez względu na rodzaj uprawnienia do korzystania z mieszkania, są dobrym i obecnie najpowszechniejszym instrumentem udzielania publicznej socjalnej pomocy mieszkaniowej. Świadczenie to, w odróżnieniu od wszystkich pozostałych instrumentów SPM, ma charakter zaopatrzeniowy, a więc nie uznaniowy, co oznacza, że wszyscy obywatele spełniający ustawowe kryteria mają do niego roszczeniowe prawo. Mówiąc prościej: świadczenia te są wypłacane płynnie wszystkim gospodarstwom domowym, którym przysługuje. Dodać można, że ta forma wsparcia użytkowników mieszkań ma ciągle duży potencjał rozwojowy. Stosowana także w inny sposób, na przykład jako voucher mieszkaniowy<sup>62</sup>, może wzmacniać popytową stronę rynku najmu mieszkań niskoczynszowych. Instrument ten może być zatem rozważany jako alternatywa dla budownictwa komunalnego.

---

<sup>62</sup> Szerzej na ten temat: A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska, *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.



Na podstawie danych z NSP 2011 stwierdzić można, że w roku tym gminy oddały w najem w ramach SPM około 70 tys. mieszkań socjalnych, co oznacza, że beneficjentami tej formy pomocy było tyleż gospodarstw domowych jedno i wieloosobowych. Lokale te, średnio o niewielkiej powierzchni, pozyskiwane były w roku 2011 na różne sposoby, w tym przez przekształcenie statusu mieszkania komunalnego w socjalne, w niewielkiej tylko części przez budowę. Według GUS, w roku 2011 przybyło w całej Polsce około 2 tys. mieszkań socjalnych. Instytucja ta nie dysponuje jednak wcześniejszymi danymi, na podstawie których możliwe byłoby określenie długookresowej tendencji kształtowania się liczby mieszkań socjalnych w Polsce. Powyżej przedstawiona charakterystyka systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej, ograniczona do jego obrazu w statystyce GUS, ze szczególnym uwzględnieniem NSP 2011, prowadzi do następujących ogólnych wniosków:

1. System finansowanej ze środków publicznych i administrowany przez gminy socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce istnieje i obejmuje w przekroju miesiąca około 500 tys. gospodarstw domowych, z czego zdecydowana większość korzysta z dodatków mieszkaniowych.
2. Istnieje potrzeba stopniowego rozwijania tego systemu, co w oczywisty sposób wynika z konstytucyjnych i ustawowych zobowiązań państwa do wspierania najuboższych obywateli w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych, a tym samym do ich ochrony przed społecznym wykluczeniem.
3. Dynamika rozwoju SPM jest niewystarczająca w porównaniu do istniejących potrzeb, zbyt mała aby zapewnić zrównoważony rozwój społeczno – gospodarczy naszego kraju, zgodny z przyjętymi przez Polskę zasadami ustrojowymi społecznej gospodarki rynkowej.
4. Statystyka obszaru mieszkalnictwa socjalnego jest przez GUS jest prowadzona i dostarcza dużą i, co trzeba podkreślić, rosnącą ilość niezbędnych informacji, bez których nie byłoby możliwe zdiagnozowanie tego obszaru polityki socjalnej państwa.
5. Niezależnie od tego, istnieje potrzeba rozszerzenia przez GUS badań na temat praktyki stosowania instrumentów socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce, do takiego poziomu, aby były w nich uwzględnione wszystkie podstawowe parametry tejże praktyki.

## LITERATURA

Cesarski M., *Wielkość i makroproporcje inwestycji mieszkaniowych – konsekwencje społeczne*, w: H. Zaniewska (kier. tematu), *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 2007.

Dębski M., Olech P., *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych Województwa Pomorskiego (Raport z badań)*, Pomost – Pismo Samopomocy, Gdańsk, grudzień 2005.

Dębski M., *Socjodemograficzny portret zbiorowości ludzi bezdomnych – ciągłość czy zmiana? Metodologiczne problemy badania bezdomności w województwie pomorskim w latach 2001 – 2005*, w: *Oblicza bezdomności*, M. Dębski, K. Stachura (red), Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.

Lis P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2008.

Najwyższa Izba Kontroli, *Działania administracji publicznej na rzecz bezdomnych. Informacja o wynikach kontroli*, <http://www.nik.gov.pl/plik/id,6740,vp,8559.pdf>

Przymeński A., *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2001.

Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M., *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2014.

## PUBLIKACJE STATYSTYCZNE

GUS, *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.*, Warszawa, listopad 2012

GUS, *Rocznik Statystyczny Rzeczypospolitej Polskiej 2012*, Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2012.

GUS, *Mieszkania, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013.

GUS, *Ludność. Stan i struktura demograficzno-społeczna. Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*, Warszawa 2013.

GUS, *Ubóstwo w Polsce w świetle badań GUS*, Warszawa 2013.

GUS, *Mały Rocznik Statystyczny Polski 2013*, Warszawa 2013.

GUS, *Budownictwo mieszkaniowe I – IV kwartał 2013 R.*, Warszawa, marzec 2014.

## WYKAZ AKTÓW PRAWNYCH

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. z dnia 16 lipca 1997  
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, Dz.U., nr 120, poz. 1001.

Uchwała NR L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009-2013, <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-l-670-v-2009-z-dnia-2009-03-03,27390/> , [dostęp: 23.07.2013]

Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-ylvii-728-vi-2013-z-dnia-2013-03-26,46431/> , [dostęp: 18.07.2013]

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U., nr 71, poz. 734, ze zmianami.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. , nr 71, poz. 733, ze zmianami.

Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz.U., nr 64, poz. 593.

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

Ustawa z dnia 17 grudnia 2009 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2010, nr 3, poz. 13.

Ustawa z dnia 31 sierpnia 2011 r. o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawy – Kodeks postępowania cywilnego, Dz.U., nr 224, poz. 1342.