

Andrzej Przymeński

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

POMOC MIESZKANIOWA DLA ZMARGINALIZOWANYCH EKONOMICZNIE GOSPODARSTW DOMOWYCH JAKO ELEMENT SYSTEMU ZABEZPIECZENIA SPOŁECZNEGO W POLSCE

Wprowadzenie

Celem artykułu jest refleksja na temat miejsca bezpieczeństwa mieszkaniowego w polskim systemie zabezpieczenia społecznego. Zawiera on próbę pojęciowej operacjonalizacji refleksji na temat pomocy mieszkaniowej i jej miejsca w systemie zabezpieczenia społecznego, a także ocenę stanu bezpieczeństwa mieszkaniowego w Polsce i wniosków, które z niej wynikają.

Hipotezę badawczą przyjętą w tym opracowaniu można wyrazić następująco: dokonanie postępu w zakresie bezpieczeństwa socjalnego obywateli we współczesnej Polsce, a tym samym w skuteczności polskiego systemu zabezpieczenia społecznego, wymaga zintegrowanych działań, obejmujących coraz szersze jego obszary, mieszczące się w zakresie celów polityki społecznej, w tym bezpieczeństwo mieszkaniowe.

Cel aplikacyjny przedstawionego dalej wywodu wyraża się w poszukiwaniu odpowiedzi na pytanie: Jakie działania należy podjąć, aby wspierać procesy demarginalizacji społecznej obywateli, których marginalizacja powstaje w wyniku braku dostępu do mieszkań o standardzie odpowiadającym minimalnym akceptowanym w polskiej kulturze mieszkaniowej wymaganiom?

Wystarczające uzasadnienie do prowadzenia polityki pomocy mieszkaniowej można znaleźć w Konstytucji RP i ustawach, warto jednak zauważyć, że w sensie koncepcyjnym można oprzeć je także na idei zrównoważonego rozwoju.

ju społeczeństwa¹, którego mierniki oceny rozwoju społecznego są, zdaniem M. Cesarskiego, lepsze niż tradycyjnie stosowane w makroekonomii, w tym PKB per capita².

Najnowsza część badań, które stały się podstawą przedstawianych dalej ustaleń i propozycji terminologicznych jest obecnie prowadzona w ramach tematu *Zaspokajanie mieszkaniowych i paramieszkaniowych potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych w Polsce, a procesy ich społecznej demarginalizacji*, finansowanego w ramach grantu Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego/Narodowego Centrum Nauki nr N N114 163940 przez autora tego artykułu i Monikę Oliwę-Ciesielską z UAM w Poznaniu.

1. Pomoc mieszkaniowa a polityka mieszkaniowa i pomoc społeczna

Zastosowane w tym artykule pojęcie pomocy mieszkaniowej jest węższe od pojęcia polityki mieszkaniowej. Obejmuje tylko te finansowane ze środków publicznych świadczenia i usługi mieszkaniowe, które są adresowane do konkretnych osób lub gospodarstw domowych na ich prośbę, po uprzednim podjęciu decyzji w ich sprawie przez powołane do tego instytucje administracji gminnej, na podstawie istniejących przepisów prawa państwowego lub lokalnego.

Pomoc mieszkaniowa jest instytucją polityki społecznej państwa zbliżoną co do zasad jej udzielania do pomocy społecznej, zazębiającą się z nią także ze względu na ogólne podobieństwo ich celu. Część polityki pomocy mieszkaniowej jest regulowana ustawą o pomocy społecznej³, w pozostałych częściach jej podstawy prawne tworzą ustawy o ochronie praw lokatorów⁴, o dodatkach mieszkaniowych⁵ i przepisy prawa lokalnego, określające zasady zawierania umów najmu na lokale komunalne. Ustawowy obowiązek bezpośredniej realizacji zadań z zakresu pomocy mieszkaniowej i pełna odpowiedzialność za ich wy-

¹ Tak problematykę mieszkalnictwa dla ubogich ujmuje Hanka Zaniewska i jej współpracownicy, np.: H. Zaniewska: *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005.

² Wypowiedź M. Cesarskiego w czasie XXX konferencji naukowej polityków społecznych w Łochowie, 15.05.2012, a także publikacje tego autora, w tym współautorstwo książki: *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*. Red. H. Zaniewska. Opracowania PBZ, Warszawa 2007.

³ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz.U. 2004, nr 64, ze zm.

⁴ Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z 21 czerwca 2001. Dz.U. 2001, nr 71, ze zm.

⁵ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Dz.U. 2001, nr 71, ze zm.

konywanie spoczywa na gminach⁶. W realizacji niektórych zadań, zwłaszcza w udzielaniu schronienia bezdomnym, administracja może współdziałać z organizacjami pożytku publicznego.

2. Marginalizacja i demarginalizacja ekonomiczna w kontekście pomocy mieszkaniowej

Pomoc mieszkaniowa jest świadczona na rzecz osób lub gospodarstw domowych niemających środków na zapewnienie sobie w ramach systemu rynkowego możliwości normalnego dla polskiej kultury mieszkaniowej użytkowania mieszkania. Stan niemożności normalnego korzystania z mieszkania, jeśli jego przyczyną jest brak środków utrzymania, w niniejszym artykule uznano za przejaw marginalizacji ekonomicznej, a tym samym za formę/przyczynę marginalizacji społecznej. Negatywne zjawiska towarzyszące marginalizacji społecznej są szeroko opisane w literaturze przedmiotu. Najważniejszym z nich jest załamywanie więzi społecznych łączących jednostkę z jej otoczeniem społecznym⁷.

Niektórzy autorzy stawiają znak równości między wykluczeniem a marginalizacją, jednak w znaczeniu obydwu tych pojęć można zaakcentować różnicę. Według P. Gierka, w pewnym rozumieniu, koncepcja wykluczenia obarcza społeczność odpowiedzialnością za proces wyłączenia ze wspólnoty niektórych jej członków („wina systemu”), podczas gdy pojęcie „marginalizacja” wskazuje na sprzężenie zwrotne między czynnikami systemowymi a zachowaniem jednostek⁸. Do potrzeb niniejszego wywodu wybrano drugie z tych pojęć, ponieważ lepiej odpowiada ono celom i zasadom udzielania pomocy w polskiej doktrynie polityki społecznej.

3. Beneficjenci pomocy mieszkaniowej

Beneficjentów różnych form pomocy mieszkaniowej można ująć w następującej typologii:

- 1) bezdomni,
- 2) źle mieszkający, w tym bez prawa do zamieszkiwania,
- 3) uprawnieni lokatorzy lub właściciele mieszkań, o dochodach niewystarczających na pokrycie kosztów ich eksploatacji.

⁶ Konstytucja RP, art. 75, Ustawa o ochronie praw lokatorów..., art. 4.1. Ustawa (...) o pomocy społecznej, art. 17.1.

⁷ Ostatnio szerzej na temat marginalizacji i wykluczenia społecznego wypowiedział się P. Gierek w artykule *O ludziach niechcianych – wykluczonych i marginalizowanych*. „Praca Socjalna” 2010, nr 4.

⁸ Ibid., s. 28-29.

Na podstawie definicji zamieszczonej w Ustawie o pomocy społecznej⁹ pierwszy z wymienionych typów można rozumieć następująco: bezdomnymi są osoby lub gospodarstwa domowe, które w danym momencie z różnych powodów nie mogą zaspokajać swoich potrzeb mieszkaniowych w lokalu mieszkalnym i czynią to w formie namiastkowej w miejscach lub obiektach niemieszkalnych o różnym przeznaczeniu albo w placówkach dla bezdomnych o różnym charakterze.

Drugi typ beneficjentów, źle mieszkający, jest dobrze opisany w części typologii tworzącej definicję bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS, przyjętą przez współpracującą z organami Unii Europejskiej organizację FEANTSA¹⁰. Można ich ująć w dwóch ogólnych kategoriach: zamieszkiwania w warunkach zagrożenia eksmisją lub agresją, lub/i w niechcianej kohabitacji z innymi gospodarstwami domowymi (ang. *insecure*), oraz zamieszkiwania w substandardowych, tymczasowych lub zatłoczonych pomieszczeniach (ang. *inadequate*). W typie „źle mieszkający” znajdują się także osoby i gospodarstwa domowe niemające tytułu prawnego do użytkowania mieszkania, z którego aktualnie korzystają¹¹.

Trzeci z wymienionych typów beneficjentów pomocy mieszkaniowej składa się z gospodarstw domowych, których niskie dochody kwalifikują je do uzyskania dodatków mieszkaniowych lub w szczególnych okolicznościach do uzyskania zasiłków z tytułu pomocy społecznej (celowych lub specjalnych) na spłatę zadłużenia w opłatach za mieszkanie.

W kontekście udzielania pomocy mieszkaniowej należy rozróżnić dwa typy sytuacji. Pierwszy to sytuacja zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych żyjących w ubóstwie, powstałym z ogólnie znanych powodów ubóstwa „bez własnej winy”, takich jak bezrobocie, niepełnosprawność, wielodzietność, niskie zarobki lub niskie należne świadczenia społeczne. Drugi typ sytuacji obejmuje przypadki osób i gospodarstw domowych, których marginalizacja ekonomiczna powstaje z ich „własnej winy”, w wyniku przyjmowania aspołecznych i patologicznych wzorców życia. O ile w przypadkach ubogich „bez własnej winy” kryterium skuteczności pomocy mieszkaniowej jest ich demarginalizacja mieszkaniowa, to w przypadku ubogich „z własnej winy” kryterium tym jest udzielenie im pomocy na poziomie i w formach adekwatnych do

⁹ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej..., op. cit., art. 6.

¹⁰ FEANTSA, ETHOS, <http://www.feantsa.org>, Brussels 2011.

¹¹ Szerzej na ten temat: A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska: *Mieszkalnictwo socjalne jako instrument demarginalizacji społecznej bezdomnych na przykładzie Poznania. Diagnoza i rekomendacje*. „Polityka Społeczna” 2010, nr 3.

ich postępów w integracji społecznej, w tym w ramach infrastruktury i środków działania typowych dla systemu pomocy dla bezdomnych. W przypadku osób zmarginalizowanych ekonomicznie, przyjmujących różnego rodzaju postawy społeczne, w warunkach występującego w Polsce deficytu mieszkań socjalnych, szybkie i bez warunków wstępnych udostępnienie im mieszkań socjalnych może być uważane za niesprawiedliwe wobec innych oczekujących, a ponadto stwarzające zagrożenie dla innych lokatorów. Trzeba jednak zauważyć, że na forum europejskiej organizacji FEANTSA, w głosach ukształtowanych w wysoko rozwiniętych państwach Unii Europejskiej, pojawiła się niedawno koncepcja *housing first*, polegająca na uznaniu, że udostępnienie mieszkania jest prawidłowym punktem wyjścia skutecznej pomocy dla bezdomnych w procesie ich integracji ze społeczeństwem. Niezależnie od słuszności lub niesłuszności tej doktryny, brak mieszkań komunalnych i socjalnych powoduje, że jej praktyczne sprawdzanie i wdrażanie w Polsce trzeba odłożyć na później.

4. Instrumenty pomocy mieszkaniowej, ich dostępność i standardy

Formy i instrumenty udzielania pomocy mieszkaniowej są w Polsce zróżnicowane, stosowane w zależności od sytuacji osób uprawnionych, które się o nią starają, a także od możliwości finansowych i preferencji gmin, które tej pomocy udzielają. Do stosowanych w Polsce instrumentów pomocy mieszkaniowej można zaliczyć:

- schronienie dla bezdomnych¹² w różnego typu placówkach dla nich przeznaczonych,
- mieszkania socjalne¹³,
- mieszkania o regulowanym przez gminy czynszu, w przeważającej części komunalne, oddawane w najem lub podnajem, na zasadach określanych w uchwałach samorządów gminnych,
- świadczenia pieniężne w postaci dodatków mieszkaniowych¹⁴, zasiłków¹⁵ z tytułu pomocy społecznej lub obniżek czynszu.

W dalszej części tego punktu przedstawiono wnioski z badań wcześniejszych, dotyczących dostępności i standardów poszczególnych instrumentów pomocy mieszkaniowej. Badania te w pierwszej ich fazie autor niniejszego arty-

¹² Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej..., op. cit.

¹³ Ustawa o ochronie praw lokatorów..., op. cit.

¹⁴ Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych..., op. cit.

¹⁵ Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej..., op. cit.

kułu prowadził wspólnie z Moniką Oliwą-Ciesielską, w fazie późniejszej samodzielnie. Ponieważ były one przedstawiane we wcześniejszych publikacjach¹⁶, dalej w skrócie omówiono tylko niektóre z uzyskanych wyników.

Standardy określające poziomy warunków bytowych w różnego typu placówkach udostępniających miejsca **schronienia dla bezdomnych** nie są w polskim prawie socjalnym określone, nazwane ani obligatoryjnie przestrzegane. Z wyjątkiem domów dla kobiet z dziećmi, ich zróżnicowanie wynika z możliwości i uznania gmin oraz organizacji niepublicznych, udzielających pomocy bezdomnym. Zaplanowane zróżnicowanie funkcji i standardów tych placówek jest natomiast potrzebne ze względu na zróżnicowanie populacji bezdomnych oraz konieczność realizacji sprawdzonej w praktyce zasady wielostopniowości udzielania im pomocy, w zależności od postępów w procesie demarginalizacji społecznej. Ze względu na braki infrastrukturalne, w Polsce stosowanie tej zasady jest możliwe w ograniczonym zakresie i ma tylko uznaniowy charakter.

W przypadku osób bezdomnych z „głównego nurtu” tego problemu, w zdecydowanej większości samotnych mężczyzn, wymogi inne niż techniczne i sanitarne nie są w przeznaczonych dla nich placówkach gwarantowane przez jakiegokolwiek ponadlokalne przepisy prawa. Trzeba jednak zaznaczyć, że w aktualnych aktach prawnych regulujących dofinansowanie z budżetu państwa na tworzenie nowych placówek dla bezdomnych, preferuje się tworzenie placówek (noclegowni i domów dla bezdomnych) o wyższych standardach, w porównaniu z ich stanem aktualnym¹⁷.

Zdecydowana większość gmin nie dysponuje własnymi, komunalnymi ośrodkami dla bezdomnych. Kontroli poziomu pomocy mieszkaniowej dla bezdomnych, w postaci tymczasowego schronienia, w przeważającej części tych usług gminy mogą dokonywać tylko pośrednio, w konsekwencji umów o finansowanie kosztów pobytu bezdomnych skierowanych do ośrodków prowadzonych przez organizacje niepubliczne. W praktyce nie przywiązują one wagi do jakości tej pomocy. Pomimo znamion stopniowego „cywilizowania” problemu bezdomności w Polsce, warunki bytowe panujące w większości ośrodków dla

¹⁶ A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska: Op. cit.; A. Przymeński: *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób zmarginalizowanych ekonomicznie na przykładzie Poznania*. „Polityka Społeczna” 2010, nr 9; A. Przymeński: *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych we współczesnej Polsce*. W: *Polityka społeczna w realiach gospodarczych Polski po 1989 roku*. Red. K. Pająk, A. Przymeński. Zeszyty Naukowe UEP, nr 173, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2011.

¹⁷ Nie zastosowano w nich pojęcia schronisko, które w języku praktyków ma ten sam sens, co dom dla bezdomnych. Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Dz.U. 2006, nr 251; Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych. Dz.U. 2009, nr 183.

bezdomnych są ciężkie. Cechuje je zatłoczenie i na ogół przypadkowe wyposażenie, zmniejszające funkcjonalność i estetykę pomieszczeń. Zdecydowaną większość usług związanych z pomocą mieszkaniową dla bezdomnych w Polsce, co najmniej 90%, bezpośrednio realizują organizacje pozarządowe, dofinansowywane w tym celu ze środków publicznych, w przeważającej części przez gminy kierujące do nich bezdomnych ze swojego terenu. W sektorze usług dla bezdomnych dominuje model charytatywno-publiczny, z jego zaletami, ale także wadami, do których należy nadmierny zakres uznaniowości w udzielaniu pomocy. Dostępność miejsc schronienia dla bezdomnych nie jest wystarczająca, o czym świadczą przypadki odmowy udzielenia schronienia w porze letniej ze względu na brak miejsc. To, że sygnałów takich zasadniczo nie ma zimą jest m.in. „zasługą” elastyczności albo raczej braku standardów warunków bytowych w placówkach, o czym wspomniano wyżej. Umożliwia to realizację zadania udzielania schronienia bezdomnym kosztem zatłoczenia ośrodków. Utrzymywanie się, a nawet powiększanie zatłoczenia placówek dla bezdomnych, wynika obecnie nie z wysokiej fali napływu do bezdomności, która opadła po wprowadzeniu prawa przeciweksmisyjnego¹⁸, a z braku wystarczającego odpływu z niej. Przyczyną pozostawania w ośrodkach dla bezdomnych ekonomicznie zmarginalizowanych osób zdolnych do samodzielności, w tym posiadających dochody z tytułu pracy lub należnych im świadczeń społecznych, jest brak innych propozycji ze strony gmin i trudność wynajęcia mieszkania na rynku. Konsekwencją braku odpływu z bezdomności jest jej rosnąca długotrwałość, która obecnie dla mężczyzn wynosi około 8 lat¹⁹.

Mieszkania socjalne są udostępniane przez gminy na zasadzie najmu na czas oznaczony zmarginalizowanym ekonomicznie osobom i gospodarstwom domowym, których dochody nie przekraczają progu określonego w prawie lokalnym i które na ogół przedtem oczekiwały na ich przydział w wieloletniej kolejce. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym danej gminy²⁰. Definicja lokalu socjalnego znajduje się w Ustawie o ochronie praw lokatorów (art. 2). Nie jest ona precyzyjna w określeniu jego standardu użytkowego, nie definiuje dokładnie ani górnych, ani dolnych jego granic, pozostawiając gminom możliwość gospodarowania nimi stosownie do lokalnych potrzeb, możliwości

¹⁸ Ustawa o ochronie praw lokatorów..., op. cit.

¹⁹ M. Dębski: *Sytuacja osób bezdomnych w województwie pomorskim w świetle wyników badań socjodemograficznych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. Red. M. Dębski, S. Retowski. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.

²⁰ Ustawa o ochronie praw lokatorów..., op. cit., art. 22, 23.

i preferencji. Standardy tych mieszkań są zróżnicowane, począwszy od niewielkich, ale dobrze wyposażonych mieszkań w nowych budynkach komunalnych po mieszkania o niskim (obniżonym) standardzie użytkowym. Pozostając w zgodzie z prawem, gminy mogą na lokale socjalne przeznaczać pomieszczenia mieszkalne niebędące samodzielnymi mieszkaniami z pełnym wyposażeniem, w których niektóre ich urządzenia, np. ubikacja lub dostęp do bieżącej wody mogą znajdować się na zewnątrz tego lokalu. Szczególnie złe warunki są dopuszczane w przypadku pomieszczeń tymczasowych. O ile lokale socjalne mogą być instrumentem demarginalizacji społecznej osób wcześniej zmarginalizowanych ze względu na niemożność normalnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, to pomieszczenia tymczasowe są raczej tylko instrumentami umożliwiającymi legalne przeprowadzenie eksmisji.²¹ Lokale socjalne, poza tymi, które w polityce mieszkaniowej gmin pełnią funkcje represyjne w stosunku do lokatorów reprezentujących różnego typu zachowania społeczne, powinny być normalnymi mieszkaniami komunalnymi, które zostały udostępnione „socjalnym” lokatorom. Dostępność lokali socjalnych częściowo pokrywa się z problemem dostępności komunalnych lokali mieszkalnych i zostanie scharakteryzowana w następnym akapicie. Specyfika uwarunkowań ich dostępności wynika z tego, że lokale socjalne o czynszu niepokrywającym kosztów ich eksploatacji, stanowią finansowe obciążenie dla gmin, co nie występuje w przypadku komunalnych mieszkań, których lokatorzy płacą czynsze co najmniej pokrywające te koszty.

Mieszkania o regulowanym przez gminy czynszu znajdują się na ogół w zasobach komunalnych, chociaż gminy do realizacji polityki pomocy mieszkaniowej mogą także wynajmować lokale od innych właścicieli i podnajmować je gospodarstwom domowym o niskich dochodach. Czynsz pobierany przez gminę od podnajemców może być przy tym niższy niż ten, który sama opłaca właścicielowi lokalu²². Należy rozróżnić dwie kategorie lokatorów mieszkań komunalnych. Pierwszą tworzą lokatorzy, którzy użytkują te mieszkania na podstawie wcześniej wydanych przydziałów, przy czym ich sytuacja materialna może być dobra, powyżej progu marginalizacji ekonomicznej. Drugą z tych kategorii, która w odróżnieniu od pierwszej jest przedmiotem zainteresowania w tym artykule, tworzą lokatorzy mieszkań komunalnych lub osoby ubiegające się o pomoc w postaci ich udostępnienia, których sytuacja jest na tyle zła, że nie są one w stanie normalnie zaspokajać swoich potrzeb mieszkaniowych w ramach

²¹ 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. 2011, nr 224.

²² Ustawa o ochronie praw..., art. 20.

instytucji rynku. Gospodarstwa domowe zaliczone do tej drugiej kategorii wymagają pomocy w postaci udostępnienia im przez gminy lokali mieszkalnych o relatywnie niskim, regulowanym, niekomercyjnym czynszu, który są w stanie opłacać. W uzasadnionych przypadkach gminy mogą posługiwać się w stosunku do tych lokatorów instrumentem obniżki czynszu obliczonego według obowiązujących stawek, co dodatkowo upodabnia komunalne lokale mieszkalne do lokali socjalnych²³. Dostępność mieszkań komunalnych, w tym socjalnych, pomimo podejmowania przez administrację państwa działań mających tę sytuację poprawić, jest w Polsce niska i w ostatnich latach pogarszała się²⁴. Średni czas oczekiwania na jego udostępnienie wynosi w Polsce 8-10 lat.

Świadczenia pieniężne są wypłacane jako dodatki mieszkaniowe lub przyznawane w szczególnych sytuacjach jako jednorazowe zasiłki celowe lub specjalne z tytułu pomocy społecznej na spłatę zadłużenia czynszowego lub pokrycie części kosztów eksploatacji mieszkania. Do świadczeń pieniężnych można także zaliczyć obniżki należnego czynszu za lokale komunalne, o których była mowa wcześniej. Dodatek mieszkaniowy jest powszechnym i obligatoryjnym, okresowym świadczeniem wypłacanym przez gminy ubogim gospodarstwom domowym, przeznaczonym na pokrycie części ich wydatków mieszkaniowych. Finansowana przez gminy część tych wydatków, w zależności od podjętej przez nie uchwały, sięga maksymalnie 50%-90% wydatków na normatywną część mieszkania zajmowanego przez to gospodarstwo domowe. Wypłacanie dodatków mieszkaniowych jest uregulowane ustawami²⁵ i aktami prawa lokalnego. Według GUS, w 2010 r. wypłacono w Polsce nieco ponad 5 mln zł dodatków mieszkaniowych o różnej wysokości, przy czym przeciętna jego wysokość na mieszkanie wynosiła 171,1 zł.

Podsumowanie

W polskim systemie zabezpieczenia społecznego, aby nadał on za rozwojem cywilizacyjnym społeczeństwa, należy rozszerzać stopniowo zakres świadczeń o te, które gwarantują bezpieczeństwo socjalne w sferze mieszkaniowej.

²³ Ustawa o ochronie praw lokatorów..., art. 7.

²⁴ Szerzej na ten temat: A. Przymeński, M. Oliwa-Ciesielska: Op. cit.; A. Przymeński: *Zaspokajanie potrzeb...*, op. cit.; A. Przymeński: *Pomoc mieszkaniowa dla...*, op. cit.

²⁵ Ustawa z 21 czerwca 2001 o dodatkach..., op. cit.; Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U. 2003, nr 203, art. 6.

Docelową kategorią beneficjentów pomocy mieszkaniowej, której oczekiwanym rezultatem jest ich demarginalizacja mieszkaniowa i społeczna, są ubogie osoby i gospodarstwa domowe niewykazujące aspołecznych postaw, w sensie określonym w treści artykułu.

Skuteczność pomocy mieszkaniowej ze względu na jej związek sprawczy z procesami demarginalizacji mieszkaniowej osób bezdomnych lub źle mieszkających jest we współczesnej Polsce niewystarczająca, biorąc pod uwagę całość populacji zmarginalizowanych. Zbyt wolno rosną zasoby mieszkań komunalnych i socjalnych. Pomoc dla osób bez własnego dachu nad głową w ramach systemu pomocy dla bezdomnych, pomimo ogólnej poprawy w ostatnim dwudziestoleciu, opiera się ciągle na przestarzałej infrastrukturze, nieadekwatnej do współczesnych potrzeb możliwości gmin.

Niedostępność kluczowych świadczeń pomocy mieszkaniowej, takich jak lokale komunalne i socjalne, wynika przede wszystkim z ich wysokich kosztów. W tej sytuacji administracja publiczna powinna zwrócić większą uwagę na przejściowe rozwiązania tańsze, łagodzące tę niedostępność, jak np. domy w pół drogi dla bezdomnych posiadających stałe dochody (pensjonaty socjalne) czy wspieranie rozwoju mieszkalnictwa niskoczynszowego w sektorze prywatnym.

Większość instrumentów pomocy mieszkaniowej, z wyjątkiem dodatków mieszkaniowych, ma obecnie charakter uznaniowy. Dochodzenie do systemu gwarancji bezpieczeństwa mieszkaniowego wymaga stopniowego rozszerzania świadczeń o charakterze zaopatrzeniowym.

Do sukcesów polityki mieszkaniowej prowadzonej wobec zmarginalizowanych ekonomicznie gospodarstw domowych w Polsce należy zaliczyć zahamowanie narastającej do 2000 r. fali eksmisji na bruk. Pomimo że ograniczenia w wykonywaniu eksmisji, obecnie częściowo (słusznie) korygowane, zwiększyły problemy z dostępnością lokali komunalnych i socjalnych dla osób kwalifikujących się do „list socjalnych”, to jednak zahamowały szybki przyrost bezdomności i zwiększyły bezpieczeństwo mieszkaniowe wielu gospodarstw domowych. Jasną stroną tej polityki jest także kontynuacja budownictwa komunalnego, w efekcie czego powstają mieszkania o dobrym standardzie, umożliwiającym ich wieloletnią eksploatację i demarginalizację społeczną ubogich gospodarstw domowych.

Wszelkie formy pomocy mieszkaniowej wymagające ingerencji w strukturę społeczno-przestrzenną osiedli ludzkich, zwłaszcza miast, powinny być zharmonizowane z ideą ich zrównoważonego rozwoju.

Literatura

- Cesarski M.: *Zmiany w strukturze inwestorskiej budownictwa mieszkaniowego i standardach budowanych mieszkań*. W: *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*. Red. H. Zaniewska. Opracowania PBZ, Warszawa 2007.
- Dębski M.: *Sytuacja osób bezdomnych w województwie pomorskim w świetle wyników badań socjodemograficznych*. W: *Psychospołeczny profil osób bezdomnych w Trójmieście*. Red. M. Dębski, S. Retowski. Uniwersytet Gdański, Gdańsk 2008.
- FEANTSA, ETHOS, www.feantsa.org, Brussels 2011.
- Gierek P.: *O ludziach niechcianych – wykluczonych i marginalizowanych*. „Praca Socjalna” 2010, nr 4.
- Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*. Red. H. Zaniewska. Instytut Rozwoju Miast, Kraków 2005.
- Przymeński A.: *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych we współczesnej Polsce*. W: *Polityka społeczna w realiach gospodarczych Polski po 1989 roku*. Red. K. Pająk, A. Przymeński. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań 2011.
- Przymeński A.: *Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób marginalizowanych ekonomicznie na przykładzie Poznania*. „Polityka Społeczna” 2010, nr 9.
- Przymeński A., Oliwa-Ciesielska M.: *Mieszkalnictwo socjalne jako instrument demarginalizacji społecznej bezdomnych na przykładzie Poznania. Diagnoza i rekomendacje*. „Polityka Społeczna” 2010, nr 3.
- Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z 26 października 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych. Dz.U., nr 183.
- Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z 21 czerwca 2001. Dz.U., nr 71.
- Ustawa z 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych. Dz.U., nr 71.
- Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego. Dz.U., nr 203.
- Ustawa z 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej. Dz.U., nr 64.
- Ustawa z 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Dz.U., nr 251.
- 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.

**PUBLIC HOUSING ASSISTANCE FOR THE ECONOMICALLY
MARGINALIZED HOUSEHOLDS AS AN ELEMENT
OF THE SOCIAL SECURITY SYSTEM IN POLAND**

Summary

The purpose of the article is reflection about the place of the housing security in the system of social security in contemporary Poland. The author put up a thesis that with the civilization development of the Polish society, social policy in Poland should gradually tend to extension of guarantees of the minimal level of social security, in this to extension of scope of public guarantees of housing security for the economically marginalized households. In the article the contemporary level of public housing assistance is presented as a starting point to planning the activities which can improve effectiveness of this assistance.