

Maria Thiel, Hanka Zaniewska

Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich : dostępność i standard

Problemy Rozwoju Miast 4/3, 35-48

2007

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

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maria Thiel
Hanka Zaniewska

MIESZKANIA SOCJALNE I SPOŁECZNE W POLSCE ORAZ W WYBRANYCH KRAJACH EUROPEJSKICH DOSTĘPNOŚĆ I STANDARD

Abstrakt. W artykule przedstawiono zasady dostępności i standardy oraz różnice i podobieństwa między różnymi rodzajami zasobów wspieranych z budżetu gmin lub państwa, służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ubogich i średnio zarabiających grup społecznych w Polsce. Przedstawiono także formy pomocy państwa lub władz lokalnych w uzyskiwaniu i utrzymaniu mieszkań przez słabsze ekonomicznie grupy społeczne w wybranych krajach Europy Zachodniej. Z uwagi na różnie rozumiany tam termin: lokal socjalny podano stosowane w tych krajach terminy odnoszące się do mieszkań socjalnych.

Słowa kluczowe: mieszkania socjalne, społeczne mieszkania czynszowe, lokal socjalny, zasady najmu, budownictwo społeczne, rodzina na swoim, standard zasobów

Wprowadzenie

Po roku 1989, ze względu na znaczne zróżnicowanie dochodów różnych grup ludności oraz wiążące się z tym zróżnicowanie ich warunków zamieszkania, zasoby komunalne, w tym szczególnie mieszkania socjalne, a po roku 1995 także społeczne mieszkania czynszowe stanowią główne źródło zaspokajania potrzeb mieszkaniowych słabszych ekonomicznie grup społecznych, dla których mieszkania oferowane na rynku nie są dostępne.

Wymienione kategorie zasobów łączy udział środków publicznych (gminnych i budżetu państwa) w ich powstawaniu lub utrzymaniu oraz udział gminy w dysponowaniu nimi, choć w każdym przypadku na innej zasadzie. Mimo pewnych cech wspólnych zasoby te różnią się standardem mieszkań oraz zasadami i kryteriami przyznawania prawa do ich użytkowania na zasadzie najmu.

W związku z różnymi sposobami interpretowania, finansowania oraz udostępniania mieszkań w tych zasobach wydało się uzasadnione podjęcie próby wskazania występujących między nimi różnic i podobieństw. Dodatkowym argumentem przemawiającym za podjęciem takiej próby jest wprowadzenie od 2007 r. tzw. budownictwa społecznego¹⁸ oraz rządowego programu wspierania rodzin w nabywaniu własnego mieszkania¹⁹, które w przeciwieństwie do wymienionych wyżej są zasobami nabywanymi na własność, wspieranymi z budżetu państwa, choć także ich powstawaniu towarzyszą różne ograniczenia, m.in. co do standardu.

¹⁸ Sejm RP na posiedzeniu w dniu 05.09.2007 r. przyjął ustawę o preferencyjnej 7-procentowej stawce VAT na mieszkania i domy jednorodzinne, co wiąże się z definicją budownictwa społecznego.

¹⁹ Ustawa o finansowym wsparciu rodzin...[11].

Podstawę źródłową opracowania w części odnoszącej się do problematyki polskiej stanowiła literatura przedmiotu, akty prawne oraz wyniki badań prowadzonych do 2002 r. w IGM²⁰, a obecnie w IRM. W odniesieniu do mieszkań socjalnych innych krajów europejskich posłużono się publikowanymi materiałami z konferencji organizacji międzynarodowych (głównie ONZ), zajmujących się społecznymi aspektami mieszkalnictwa.

Mieszkania dla ubogich i średnio zarabiających grup ludności w Polsce

Ograniczona dla grup ludności o niskich i średnich dochodach dostępność mieszkań na zasadach rynkowych wymusza podjęcie starań o uzyskanie mieszkania czynszowego w zasobach gminy (dla najbiedniejszych – socjalnego) lub mieszkania w zasobach towarzystw budownictwa społecznego (dla średniozamożnych). Wprowadzane od 2007 r. możliwości uzyskiwania na własność mieszkań lub domów przez średniozamożne grupy społeczne²¹ nie dotyczą starających się dotychczas o mieszkanie w zasobach gmin i tylko w niewielkim stopniu mogą dotyczyć korzystających z ofert towarzystw budownictwa społecznego. W Polsce występują różne rodzaje zasobów, kojarzonych słusznie lub niesłusznie z mniej zamożnymi grupami ludności, które bezpośrednio lub pośrednio wspierane są z budżetu gmin lub państwa.

Tabela 1

Rodzaje zasobów mieszkaniowych

Lp.	Zasoby wymieniane w regulacjach prawnych	Podstawa prawna	Definicja lub wielkość mieszkania (w m ²) Właściciel zasobów
1	mieszkania komunalne	1. Ustawa z dnia 8 III 1990 o samorządzie gminnym, Dz. U. nr 142 z dnia 13 XII 2001 (jednolity tekst Ustawy) Rozdz. 5 dot. mienia komunalnego. 2. Ustawa z dnia 21 VI 2001 o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. nr 71 z 2001 poz. 733.	– mieniem komunalnym jest własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw (Rozdz. 5 art. 43 w [8]) – mieszkaniowym zasobem gminy są lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społeczne (Rozdz. 3 art. 20 w [10]); Przeciętna wielkość mieszkania ok. 46 m ² <hr/> Gmina
2	lokale socjalne (i chronione)	1. Ustawa z dn. 21 VI 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. nr 71 z 2001 r., poz. 733. 2. Uchwały rad miast dot. umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony. 3. Ustawa z dnia 12 III 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. z dnia 15 kwietnia 2004 r.	Głównie lokale wydzielone z zasobu mieszkaniowego gminy. – „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 ² a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m ² , przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie”. Przeciętna wielkość mieszkania ok. 40 m ² <hr/> Gmina, związek międzygminny, powiat, organizacja pożytku publicznego; mogą występować inni, np. spółdzielnia mieszkaniowa, tbs lub osoba fizyczna na zasadzie porozumienia z gminą

²⁰ Instytut Gospodarki Mieszkaniowej.

²¹ Według uzasadnień formułowanych przez proponujących te rozwiązania.

3	społeczne mieszkania czynszowe	Ustawa z dnia 26 X 1995 o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, Dz. U. z 2000 nr 98 poz. 1071 z późn. zm.	Mieszkania na wynajem o standardach technicznych i powierzchniowych określonych w rozporządzeniu Rady Ministrów, o wielkości przeciętnie 50 m ² Towarzystwo budownictwa społecznego (tbs), spółdzielnia mieszkaniowa
4	budownictwo społeczne	Założenia opracowane przez Ministerstwo Finansów i Ministerstwo Budownictwa, przyjęte przez rząd w dn. 03.04.2007 w sprawie 7% stawki VAT w budownictwie mieszkaniowym, stosowanej od 2008 r. 05.09.2007 Sejm RP przyjął ustawę o preferencyjnej 7% stawce VAT na mieszkania i domy jednorodzinne.	Nowe mieszkania o pow. nie większej niż 150 m ² w zabudowie wielorodzinnej i 300 m ² w zabudowie jednorodzinnej inwestorów będących płatnikami podatku od towarów i usług (VAT) ^{a)} Deweloper, spółdzielnia mieszkaniowa, osoba fizyczna
5	własne mieszkanie z finansowym wsparciem państwa	Ustawa z dnia 8.09.2006 o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania, Dz. U. z dnia 11 X 2006	Domy jednorodzinne lub lokale mieszkalne (także spółdzielcze prawo własności) nabyte przy finansowym wsparciu państwa w spłacie preferencyjnego kredytu hipotecznego. Wielkość kredytowanego domu jednorodzinnego nie może przekroczyć 140m ² , a mieszkania 75m ² , z tym że dopłatą (przez 8 lat) objęty jest kredyt finansujący maksymalnie odpowiednio 75m ² i 50m ² , określone jako powierzchnie bazowe [11] osoba fizyczna – właściciel

a) Ponadto z 7% stawki VAT korzystać będzie można przy budowie noclegowni i domów dla bezdomnych, remoncie budynków wielomieszkaniowych, jednorodzinnych oraz noclegowni.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie aktów prawnych i dokumentów rządowych

Wiąże się to z ograniczeniem wielkości mieszkań i domów (wynajmowanych, kupowanych albo budowanych) oraz poziomem dochodów. W tabeli 1 przedstawiono takie rodzaje zasobów, wymieniane w regulacjach prawnych.

Forma udziału środków publicznych w tworzeniu zasobów

Zasoby gmin są realizowane wyłącznie na terenie należącym do gminy oraz finansowane w całości ze środków publicznych. Głównie z budżetu gminy a dodatkowo, w części odnoszącej się do lokali socjalnych, mogą być dofinansowane z budżetu państwa w formie dotacji z Funduszu Dopłat umiejscowionego w BGK (maksymalnie w wysokości 35% wartości inwestycji).

Zasoby tbs są finansowane częściowo ze środków publicznych. Udział środków publicznych jest dwójaki: udziały finansowe lub rzeczowe, np. w postaci uzbrojonego terenu w spółkach, jeśli gmina jest udziałowcem, oraz kredyt preferencyjny z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, spłacany przez ok. 35 lat. Budowa mieszkań w zasobach tbs jest finansowana ze środków własnych towarzystwa, udziału zakładów pracy bądź osób prawnych zainteresowanych uzyskaniem mieszkań dla wskazanych osób fizycznych, udziału najemców (nie więcej niż 30% kosztów budowy lokalu, o którego najem występują). Ponadto w przypadku, gdy lokale mieszkalne są przeznaczone dla osób spełniających warunki otrzymania lokalu socjalnego, Towarzystwo może starać się o dotację z budżetu (zależnie od rodzaju inwestycji w wys. 30-40%) w ramach programu wsparcia finansowanego z Funduszu Dopłat, wówczas jednak wyklucza się korzystanie z preferencyjnego kredytu ze środków KFM na ten lokal.

Zasoby mieszkaniowe powstające jako *budownictwo społeczne* realizowane zgodnie z ustawą o niższej (7%) stawce VAT. Kryterium decydującym o zastosowaniu niższej stawki podatku, będzie metraż domu lub mieszkania²². Nowe nieruchomości mieszkalne mogą być nabywane na przykład od dewelopera czy spółdzielni mieszkaniowej. W przypadku przekroczenia ustawowych limitów powierzchni 7-procentowa stawka będzie miała zastosowanie tylko do tej części, która odpowiada udziałowi powierzchni kwalifikującej do budownictwa społecznego w całkowitej powierzchni użytkowej nieruchomości. Stawka 7% nie dotyczy budowy garaży, miejsc parkingowych, obiektów rekreacyjnych (baseny, siłownie) oraz pomieszczeń do prowadzenia działalności gospodarczej.

Zasoby mieszkaniowe w programie Rodzina na swoim określono w ustawie regulującej zasady stosowania dopłat do oprocentowania kredytów udzielanych na zakup lokalu mieszkalnego, budowę i zakup domu jednorodzinnego albo wniesienie wkładu budowlanego do spółdzielni mieszkaniowej. Źródłem środków na dopłaty do oprocentowania kredytów jest Fundusz Dopłat.

Standard zasobów: wiek, wyposażenie

Zasoby gmin: około 65% stanowią budynki wzniesione przed 1944 r. i zaledwie 5% wybudowane po 1971 r., Mieszkania w zasobach komunalnych mają najmniejszy ze wszystkich zasobów mieszkaniowych w Polsce odsetek wyposażenia w trzy podstawowe instalacje. Wyodrębnione w zasobach komunalnych lokale socjalne mogą mieć obniżony standard techniczny. Zdarzają się także ustępy na zewnątrz budynku. Przeciętna wielkość mieszkania w zasobach gmin to około 46 m². Zasoby te są zlokalizowane głównie w miastach, na wsi jest ich relatywnie mniej.

Zasoby tbs powstały po 1996 r. Są budowane według określonych wymagań jakościowych i określonego standardu, w zasadzie tylko w miastach (na wsi jest ich ok. 2,1%). Są one wybudowane po 1996 r. i starsze, przejęte od gmin. Przeciętna wielkość mieszkania wynosi 49 m².

Zasoby budownictwa społecznego – nowe mieszkania o pow. do 150 m² oraz domy jednorodzinne do 300 m². Powierzchnie mieszkań i domów mogą być większe, ale za każdy dodatkowy metr ponad limit ustalony ustawowo obowiązuje wyższa, 22-procentowa stawka VAT. Odnośnie do standardu zasobów brak jest jednoznacznego określenia, jaki standard mieszkań lub domów przyjął ustawodawca. Określił tylko, że preferencyjne zasady opodatkowania VAT dotyczą budownictwa mieszkaniowego objętego społecznym programem mieszkaniowym, z wyłączeniem lokali użytkowych.

Zasoby w programie Rodzina na swoim – powierzchnia użytkowa lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego nie powinna przekroczyć odpowiednio 75 m² i 140 m², chociaż dopłaty do odsetek kredytowych przysługują wtedy, gdy powierzchnia użytkowa nie przekracza odpowiednio 50 m² i 70 m². Ponieważ w ramach tego programu, objętego wsparciem z budżetu, mogą wystąpić różne rodzaje zasobów (spółdzielcze, deweloperskie,

²² Ustawa zacznie obowiązywać od 2008 r.

kupione na rynku wtórnym a zbudowane w latach wcześniejszych czy wreszcie zabudowa jednorodzinna, ich standard będzie bardzo zróżnicowany²³.

Ustawodawca określa:

- w przypadku mieszkania jest to samodzielny lokal mieszkalny w rozumieniu art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali²⁴, czyli jest to wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi (garaż, komórka, balkony, tarasy itp.) służą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych,
- w przypadku budowy domu jednorodzinnego, mając na uwadze ustawowe ograniczenia kosztu budowy lub zakupu domu, należy przyjąć, że domy te są budowane z zachowaniem minimalnego lub umiarkowanego standardu wykończenia, umożliwiające kredytobiorcy użytkowanie domu.

Forma architektoniczna zasobów mieszkaniowych

Zasoby gmin: głównie kamienice (sprzed 1945 r.) w ciągach ulicznych oraz powojenne bloki, a także nowe budynki mieszkalne (czasem na obrzeżach miasta), w których mieszkania przeznaczone są na lokale socjalne, adaptowane obiekty niemieszkalne, jak szkoły, bursy, obiekty administracyjne i przemysłowe, baraki i inne obiekty o niskim standardzie.

Zasoby tbs: zabudowa wielorodzinna, pojedyncze budynki lub zespoły kilku budynków, realizowane od 1995 r. na podstawie indywidualnych i często oryginalnych koncepcji architektonicznych i urbanistycznych (niejednokrotnie w drodze konkursu). Do zasobów tbs należą także zmodernizowane przez towarzystwa budynki (często o wartości historycznej, mieszkalne oraz zaadaptowane na cele mieszkalne obiekty niemieszkalne).

Zasoby budownictwa społecznego oraz w programie Rodzina na swoim w przypadku mieszkań w zabudowie wielorodzinnej będą wyrazem aktualnych tendencji projektowych. Forma architektoniczna domów jednorodzinnych zależeć będzie od wielkości domu, działki, wytycznych wynikających z przepisów ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym, możliwości inwestora i ograniczeń ustaw regulujących zasady uzyskania kredytu. Bowiem zarówno wielkość działki, jak i liczba oraz charakter pomieszczeń uznanych za przynależne do lokalu mieszkalnego (w budynku wielorodzinnym i jednorodzinnym) nie są wymienione jako dyskwalifikujące w zaciąganiu kredytu z dopłatami do oprocentowania.

Formuła i zasady najmu, wysokość czynszu, status najemców lub właścicieli

Zasoby gmin. Najem w mieszkaniowym zasobie gmin może być zawierany na czas nieoznaczony i na czas oznaczony, w przypadku lokali socjalnych. Wysokość dochodu brutto gospodarstwa domowego (rodziny) w przeliczeniu na jedną osobę, uprawniająca do starania się o lokal w zasobie mieszkaniowym gminy wynajmowany na czas nieoznaczony, jest

²³ W końcu 2007 r. brak jest informacji, jaki standard będą miały zasoby objęte programem „Rodzina na swoim”.

²⁴ Tekst jednolity Dz. U. z 2000 r., nr 80, poz. 903.

uchwalana przez gminę. Jest to najczęściej procentowo określana wielkość w odniesieniu do najniższej emerytury²⁵.

Tabela 2

Przykładowe dochody gospodarstw domowych uprawniające do starania się o przydział lokalu z zasobu mieszkaniowego gminy na czas nieoznaczony

Gminy	Dochód gospodarstwa domowego ^{a)} na osobę	Podstawa formalna
Gmina miejska Skórcz	jednoosobowego – 175% najniższej emerytury wieloosobowego – 125% najniższej emerytury	Uchwała Rady Miejskiej w Skórczu z 2007 r.
Miasto Włocławek	jednoosobowego – 150% najniższej emerytury wieloosobowego – 100% najniższej emerytury	Uchwała Rady Gminy Włocławek z 2005 r.
Gmina Słupsk	110% najniższej emerytury	Uchwała Rady Miasta z 2007 r.
Gmina miejska Wrocław	jednoosobowego – 200% najniższej emerytury wieloosobowego – 150% najniższej emerytury	Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z 2005 r.

a) Są miasta, w których podane są kwoty dochodu na osobę w gospodarstwie domowym jednoosobowym lub wieloosobowym (np. Warszawa odpowiednio 840 zł i 1273 zł, Olsztyn 250 zł i 400 zł)

Wzrost stawek czynszu nie może przekroczyć średniorocznego wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych²⁶.

Ustalając stawkę czynszu z 1 m² powierzchni użytkowej lokalu Rada bierze pod uwagę także czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokalu, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, ogólny stan techniczny budynku. Stawka czynszu najmu za 1 m² powierzchni użytkowej w okresie obowiązywania limitu czynszu nie mogła być wyższa niż 3% wartości odtworzeniowej 1 m² lokalu określonej przez wojewodę.

Przy zawieraniu umowy najmu na czas nieoznaczony najemca wpłaca kaucję (od jej wpłacenia może być uzależnione zawarcie umowy najmu), zabezpieczającą pokrycie należności z tytułu najmu lokalu w dniu opróżnienia lokalu. Wysokość kaucji nie może przekroczyć 12-krotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.

Tabela 3

Przykładowe wysokości dochodów gospodarstw domowych uprawniające do starania się o przydział lokalu socjalnego (wynajmowanego na czas oznaczony)

Gminy	Dochód gospodarstwa domowego ^{a)}	Miejsce i data uchwały
Gmina miejska Skórcz	jednoosobowego – 75% najniższej emerytury wieloosobowego – 50% najniższej emerytury	Uchwała Rady Miejskiej w Skórczu z 2007 r.
Miasto Włocławek	jednoosobowego – 100% najniższej emerytury wieloosobowego – 80% najniższej emerytury	Uchwała Rady Miasta Włocławek z 2005 r.
Gmina Słupsk	60% najniższej emerytury	Uchwała Rady Gminy Słupsk z 2007 r.
Gmina miejska Wrocław	jednoosobowego – 150% najniższej emerytury wieloosobowego – 100% najniższej emerytury	Uchwała Rady Miejskiej Wrocławia z 2005 r.

a) Udokumentowany średni miesięczny dochód z okresu wskazanego w uchwale gminy. Najczęściej jest to okres od 3 miesięcy do 1 roku.

²⁵ Najczęściej powyżej 100% najniższej emerytury. Przyjmując, że jest to 150% najniższej emerytury, która w 2007 r. wynosi 896 zł brutto, w rodzinie dwuosobowej dochód uprawniający do starania się o mieszkanie z najmem na czas nieoznaczony wyniesie 2688 zł brutto.

²⁶ Wskaźniki GUS w *Obwieszczeniach i komunikatach Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego*, ogłaszane w Monitorze Polskim (www.rzeczpospolita.pl).

Niezależnie od wysokości dochodów lokal socjalny mogą dostać osoby, które mają wyrok eksmisyjny z prawem do lokalu socjalnego, wychowankowie domów dziecka, rodziny z osobami niepełnosprawnymi, lokatorzy domów w złym stanie technicznym oraz osoby, które spełniają chociaż jeden z poniższych warunków:

- nie mają żadnego innego mieszkania, a to, które zajmują, nie spełnia kryterium 5 m² pokoi na osobę, a choć jest większe, nie spełnia warunków techniczno-funkcjonalnych, np. jest za niskie,
- mieszkają w pomieszczeniach, które nie są przeznaczone na tzw. stały pobyt ludzi (np. altanki),
- są bezdomne.

Konstrukcja zasad ustalania czynszu dla lokali socjalnych polega na przyjęciu jako czynsz obowiązujący za 1 m² w lokalu wynajmowanym na czas oznaczony (socjalnym) do 50% stawki czynszu za 1 m² w lokalu wynajmowanych na czas nieoznaczony (komunalnym).

Zasoby tbs. Najem w zasobach tbs zależy od nieposiadania innego tytułu prawnego do mieszkania oraz od dochodów gospodarstwa domowego. Dochód najemców nie może przekroczyć 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie²⁷, ogłoszonego przed dniem zawarcia umowy najmu, o więcej aniżeli 20% dla jednoosobowego gospodarstwa domowego, o 80% dla dwuosobowego gospodarstwa domowego i o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie. Najemca jest zobowiązany składać raz na 2 lata deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstw domowe w roku poprzednim. Jeżeli dochody najemcy przekroczą wysokość określoną w ustawie, towarzystwo może, ale nie musi, wypowiedzieć umowę najmu w części dotyczącej stawki czynszu najmu i może zastosować czynsz wolny. Najemca przy zawieraniu umowy może być zobowiązany do wpłacenia kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu istniejących w dniu opróżniania lokalu. Stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach tbs są ustalane przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez tbs pokrywała koszty eksploatacji i remontów oraz spłatę zaciągniętego kredytu. Czynsz ten w skali roku nie może być wyższy niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu.

Zasoby budownictwa społecznego – status finansowy mieszkańców korzystających z preferencyjnej stawki VAT określa możliwości podejmowania przez nich remontów albo kupna mieszkań lub domów od deweloperów. Obniżona stawka dotyczy usług budowlano-remontowych. Usługą jest budowa domu, mieszkania oraz remonty.

Zasoby w programie Rodzina na swoim – status mieszkańców tych zasobów określają z jednej strony założenia ustawy, które mówią o „nabywaniu mieszkania na własność”, a z drugiej strony możliwości finansowe wymagane przy staraniu się o kredyt preferencyjny na zakup będącego w budowie lub istniejącego domu jednorodzinnego lub lokalu mieszkalnego, zakup spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu, pokrycie kosztów budowy

²⁷ Przykładowo dla rodziny dwuosobowej z województwa dolnośląskiego w 2007 r. dochód miesięczny uprawniający do starania o najem mieszkania w zasobach tbs i spełniający warunki górnych wysokości ograniczeń wyniesie 6336,72 zł brutto.

lokalu mieszkalnego w budynku wielorodzinnym, wkład budowlany do spółdzielni mieszkaniowej, budowę domu jednorodzinnego albo wreszcie nadbudowę, przebudowę lub rozbudowę budynku mieszkalnego lub adaptację budynku lub lokalu. Należy brać pod uwagę także możliwość utrzymania takiego mieszkania wraz ze spłatą kredytów.

Uwagi

Sposoby zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, wymienione w tab. 1, odnoszą się do grup ludności o ograniczonych możliwościach ich sfinansowania. Jednak nie wszystkie, angażując środki z budżetu państwa, wspierają rodziny (osoby) najbardziej potrzebujące mieszkań i mające równocześnie praktycznie żadne, niskie lub dość niskie dochody.

W jednym przypadku punktem odniesienia jest najniższa emerytura (zasoby komunalne, w tym socjalne), w drugim średnie wynagrodzenie w województwie (zasoby tbs), w trzecim dochody umożliwiających uzyskanie kredytu.

W zamyśle proponujących (w tab. 1 wiersz 4 i 5) nowe rozwiązania miały dotyczyć średnio zamożnych grup społecznych. Pojawiły się w nich określenia „finansowe wsparcie rodzin w nabywaniu własnego mieszkania” oraz „budownictwo społeczne” i chociaż sugerują one zaadresowanie do średnio zamożnych, to w rzeczywistości dotyczą osób lub rodzin lepiej sytuowanych (raczej powyżej średniej), zwłaszcza że chodzi o budowę domu jednorodzinnego lub kupno mieszkania.

Przy takich założeniach społeczne budownictwo mieszkaniowe w niewielkim stopniu zawiera elementy, które wiązałyby je z polityką socjalną lub społecznym podejściem do mieszkalnictwa, i ma raczej niewielki wpływ na politykę społeczną w zakresie mieszkalnictwa. Można zakładać, że przyczyni się ono do wzrostu liczby budowanych mieszkań, powodując wzrost możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych lepiej sytuowanych grup społecznych, zwalniając dla mniej zamożnych skromniejsze ze względu na metraż, standard wyposażenia i lokalizację zasoby.

Mieszkania socjalne (*social housing*) w wybranych krajach europejskich

W literaturze dotyczącej gospodarki i polityki mieszkaniowej krajów Europy Zachodniej nie ma powszechnie używanej definicji pojęcia mieszkalnictwo socjalne, czy w węższym znaczeniu mieszkanie socjalne [2]. Problem ten jest od lat przedmiotem dyskusji prowadzonej również w Polsce w kontekście poszukiwania odpowiednich form zamieszkiwania i źródeł finansowania mieszkań dla ubogich²⁸. Jedną z definicji mieszkalnictwa socjalnego zamieszczono w poświęconym mieszkalnictwu wydawnictwie ONZ [3]. W opracowaniu tym podkreśla się, iż mieszkalnictwo socjalne jest częścią sektora mieszkaniowego, która otrzymuje od państwa (rządu lub samorządu) określone korzyści w celu zmniejszenia finalnego kosztu pokrywanego przez beneficjentów. Dodaje się, iż w odróżnieniu od mieszkalnictwa rynkowego inwestor (deweloper) otrzymuje od rządu pomoc w różnych formach, np. subsydiów na kupno terenów lub obniżonej opłaty z tytułu wieczystego użytkowania gruntu, innych do-

²⁸ Próbę wyjaśnienia terminu mieszkanie socjalne podjęto również w pracy *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast* [6].

tacji, preferencyjnego kredytu, poręczenia lub gwarancji czy bezpłatnej infrastruktury technicznej.

Podkreśla się jednak, iż inwestor publiczny czy prywatny może osiągnąć zysk w mieszkalnictwie socjalnym, tak jak w mieszkalnictwie rynkowym. Oznacza to, iż subsydia państwowe winny się przekładać na ceny mieszkań oferowanych w podsektorze mieszkalnictwa socjalnego. Przykładem rozwiniętej i jednocześnie skonkretyzowanej definicji mieszkalnictwa socjalnego jest definicja zawarta w obszernej publikacji Ch. Donnera [3]. Autor studium zauważa, że termin: mieszkalnictwo socjalne – *social housing*, szeroko używany w literaturze dotyczącej polityki mieszkaniowej, nie jest oparty na kryteriach ekonomicznych, lecz na kryteriach związanych z polityką mieszkaniową. Słabością pojęcia mieszkalnictwo socjalne jest zatem brak klarownej definicji. Kategoria ta obejmuje zwykle mieszkalnictwo publiczne jak też mieszkalnictwo czynszowe o umiarkowanym zysku (ang. *limited profit rental housing*). Czasem odnoszona jest do całości mieszkalnictwa subwencjonowanego. W niektórych przypadkach za mieszkalnictwo socjalne uznawany jest także podsektor prywatnych mieszkań czynszowych, jeśli publiczna interwencja na rynku powoduje obniżenie czynszów lub kosztów ich utrzymania. W takich przypadkach właściciele mieszkań są obligowani do akceptacji niższych zysków, a nawet strat netto, aby subsydiować swych lokatorów najemców.

Wspólnymi cechami mieszkań socjalnych, przy różnym sposobie ich definiowania są:

- przeznaczenie dla słabszych społecznie i ekonomicznie grup ludności,
- subsydia ze środków publicznych na budowę i utrzymanie mieszkań,
- wynajem bez zysku lub z limitowanym zyskiem.

Kraje Europy Zachodniej ilościowy problem mieszkaniowy mają już dawno za sobą, a uwagę kierują na poprawę jakości i wyrównanie dysproporcji w standardach mieszkaniowych. Dlatego też uważa się, że sektor społecznego mieszkalnictwa ma do spełnienia wiele celów. „Jest w dalszym ciągu niezbędny przy zapewnieniu mieszkań tym, którzy nie są w stanie znaleźć odpowiednich i możliwych do wynajęcia lokali na wolnym rynku. Celem sektora jest wspieranie własności mieszkań i domów dla ludzi o niskich dochodach w celu udzielania im pomocy w stabilizowaniu warunków życiowych. Dotowane budownictwo mieszkaniowe stanowi być może najważniejszy obszar polityki społecznej integracji imigrantów i często jedyny środek pomocy dla osób samotnie wychowujących dzieci, w podszłym wieku, o niskich dochodach lub dotkniętych bezrobociem. Dotowane budownictwo mieszkaniowe ma pomóc w zachowaniu harmonii społecznej w miastach, zapewnić „wysoką jakość życia po rozsądnych cenach oraz zrównoważony rozwój miast” ([4], s. 9).

W realizacji takich celów mieszkaniowych uczestniczy wielu partnerów: państwo, samorządy lokalne, organizacje pozarządowe, inwestorzy prywatni i właściciele mieszkań. Ich rola i kompetencje są różne. Do rządów państw należy określenie norm i sposobu korzystania z mieszkań socjalnych oraz budżetu przeznaczzonego na dotacje. W niektórych krajach opracowywane są programy samorządowe z udziałem środków własnych oraz strategie gmin i konkretne projekty. Między poszczególnymi krajami istnieją znaczne różnice: od scentralizowanych programów rządowych do zdecentralizowanych struktur, przenoszących kompetencje państwa na niższe szczeble (w zależności od podziału terytorialnego: regionalne lub lokalne). Występują też różnice w określaniu grup osób, którym przysługuje prawo do

korzystania z mieszkań socjalnych: od gospodarstw o bardzo niskich dochodach do prawa korzystania przez wszystkich bez ograniczeń. Zasady określone są najczęściej na podstawie limitów dochodów przypadających na osobę lub gospodarstwo domowe, w niektórych krajach (Holandia, Finlandia, Szwecja) większe znaczenie ma kryterium pilności potrzeb mieszkaniowych.

W materiałach Konferencji Komitetu Osiedli Ludzkich EKG ONZ nt. przyszłości mieszkań socjalnych (Wiedeń 2004 [7]) Ch. Donner charakteryzuje następująco stosowane w wybranych krajach terminy odnoszące się do mieszkań socjalnych:

- Wielka Brytania: termin *social housing* wyróżnia właścicieli i najemców takich mieszkań oraz obejmuje również mieszkania samorządowe,
- Francja: do tej grupy należą mieszkania organizacji HLM, budujących i zarządzających mieszkaniem o niskich czynszach,
- Austria i Niemcy: mieszkanie socjalne i budownictwo socjalne traktowane są jako mieszkanie subsydiowane, o przyzwoitym standardzie, wynajmowane przez gminy,
- Dania: mieszkania wspierane, subsydiowane oraz tzw. mieszkania powszechne,
- Szwecja: mieszkania wynajmowane o przyzwoitym standardzie,
- Finlandia: mieszkania subsydiowane,
- Hiszpania: mieszkania oficjalnie wspierane przez państwo,
- w odniesieniu do Polski autor zaliczył mieszkania należące do towarzystw budownictwa społecznego i lokale socjalne (o niskim standardzie).

Różne są także koncepcje mieszkań socjalnych, a ich specyfika w poszczególnych krajach zależy od polityki i innych czynników. W kontekście socjalnym termin *housing* może odnosić się do schronienia, mieszkania tymczasowego, grup mieszkań własności publicznej lub półpublicznej i publicznego środowiska mieszkaniowego, przy czym istotny jest stan fizyczny tych zasobów. Stosowany termin *dwelling* obejmować może miejsce pobytowe, mieszkanie, budownictwo mieszkaniowe, jednostkę mieszkaniową (zaznaczoną murem, dachem, oknami, drzwiami, instalacjami).

Układ mieszkania obejmuje niezależny pokój dzienny i oddzielne sypialnie. Również w tym względzie istotny jest stan fizyczny zasobów.

Różnie traktowany jest także termin *social* i odnosić się może do mieszkań:

- dostępnych, zaspokajających potrzeby, przyjaznych otoczeniu, spółdzielczych,
- przypisanych do statusu, grupy społecznej, pozycji,
- społecznych, odpowiednich dla grupy społecznej,
- kategorii socjalnej odpowiedniej do społecznej poprawności,
- poprawiających warunki mieszkaniowe.

Ogółem sektor mieszkań socjalnych służyć ma zaspokojeniu i poprawie warunków mieszkaniowych określonej grupy społecznej, a zamieszkiwanie w zasobach tego sektora może mieć wpływ na wysokość płaconych podatków, uprawnienia do świadczeń socjalnych oraz innych aniżeli samo zamieszkiwanie.

Polityki państw w różnych krajach europejskich kładą nacisk na zapewnienie przyzwoitych warunków mieszkaniowych i dostępności mieszkania dla każdego, jako priorytet w zwalczaniu ubóstwa i wykluczenia społecznego. W wielu miastach państw UE ciągle są

grupy ludności, które mają złe warunki mieszkaniowe, i takie, które dotyka utrata stałego zamieszkania i bezdomność. Dla tych grup, określanych często jako grupy ryzyka, poszukuje się mniej konwencjonalnych form pomocy w uzyskaniu i utrzymaniu przyzwoitego oraz odpowiedniego zakwaterowania.

W tym celu przygotowany został kooperacyjny projekt finansowany przez UE o nazwie COOP „Zintegrowane formy współpracy w dziedzinie polityki zasobów mieszkaniowych dla zapewnienia mieszkań grupom ryzyka społecznego”. Program koncentrował się na zintegrowanych formach współpracy między władzami lokalnymi, instytucjami mieszkaniowymi oraz świadczeniodawcami opieki społecznej. Raport z jego realizacji dotyczył szczególnie dobrej praktyki współpracy oraz doświadczeń zaobserwowanych w 9 miastach europejskich biorących udział w programie²⁹. 17 przykładów usług świadczonych poprzez różne formy współpracy, poddanych ocenie w projekcie COOP, obejmuje różnorodne interwencje, których celem jest przeciwdziałanie utracie mieszkań, zapewnienie miejsc stałego zamieszkania, udzielenie pomocy w utrzymaniu posiadanych miejsc zamieszkania; zapewnienie informacji i doradztwa; upodmiotowienie klientów w kwestiach mieszkaniowych. Większość przykładów uwzględnia podejście wielopłaszczyznowe, pracę z różnymi agencjami i instytucjami dla spełnienia potrzeb grup, którymi się zajmują. Niektóre z interwencji opierają się na działaniach podejmowanych na miejscu, na pracy ze stosunkowo niewielką liczbą osób jednocześnie, podczas gdy inne oparte są na działaniach prowadzonych w kilku miejscach, a jeszcze inne obejmują całe miasta i dotyczą dużych grup ludzi. Z doświadczeń tych wynika, że najważniejszy jest model współpracy w trójkącie władze lokalne, instytucje mieszkaniowe oraz świadczeniodawcy opieki społecznej (ryc.).

Znaczenie podejścia wielowymiarowego podkreślają Rada Unii Europejskiej oraz organizacje międzynarodowe zajmujące się bezdomnością, jak Europejska Federacja Stowarzyszeń Zaangażowanych na rzecz Bezdomności (FEANSA) oraz CECODHAS (Comité Européen de Coordination de l'Habitat Social)³⁰.



Ryc. 1. Model współpracy władz lokalnych, instytucji mieszkaniowych i opieki społecznej

Źródło: How to help people excluded from decent housing Experiences from nine European Cities, COOP Consortium, November 2005.

W wielu materiałach i dokumentach Unii Europejskiej podkreśla się również konieczność zachowania niezbędnego (szacowanego na 20-30%) udziału zasobów przeznaczonych

²⁹ How to help people excluded from decent housing, Experiences from nine European cities. COOP consortium, November 2005.

³⁰ M.in. Raporty CECODHAS: www.cecodhas.org

dla grup słabych społecznie i zagrożonych wykluczeniem w zasobach mieszkaniowych będących własnością władz publicznych (państwowych, gminnych)³¹. Statystyka mieszkaniowa Unii Europejskiej podaje udział mieszkań socjalnych w ogólnej liczbie wynajmowanych mieszkań³². Z danych tych wynika, że miały one największy udział w 2004 r. w Wielkiej Brytanii (69%), Holandii (75%), Finlandii (52%). Mniej mieszkań socjalnych w stosunku do ogółu wynajmowanych mają: Irlandia (49%), Niemcy (43%), Francja (41%). Biorąc pod uwagę dość pojemną definicję mieszkania socjalnego sformułowaną przez Ch. Donnera, można przyjąć, że do takich mieszkań w Polsce można zaliczyć mieszkania komunalne (z wyodrębnionymi lokalami socjalnymi), товариств будownицтва społecznego i zakładowe stanowiące razem ok. 1,4 mln mieszkań.

W stosunku do ogółu mieszkań wynajmowanych (wśród których znajdują się mieszkania czynszowe prywatne), których liczbę szacuje się na ok. 1,7 mln [5], mieszkania typu socjalnego stanowią ok. 80%, a tzw. lokale socjalne to ok. 24% mieszkań wynajmowanych. Należy jednak podkreślić, że w Polsce mieszkań wynajmowanych jest b. mało, a ich udział w ogólnej liczbie zasobów mieszkaniowych sięga 20%. Sytuacja ta jest efektem procesów prywatyzacyjnych, które miały miejsce w latach 90. i trwają nadal. Tymczasem udział mieszkań wynajmowanych w ogóle zasobów mieszkaniowych wynosił w 2000 r. w Wielkiej Brytanii i Finlandii 31%, w Niemczech 45%, a we Francji 47%.

Pojmowanie mieszkalnictwa socjalnego podlega ewolucji. Przedstawiając istotę mieszkań socjalnych podczas konferencji ENHR w Rotterdamie (2007), H. Priemus³³ zwraca uwagę na to, że wyodrębnienie mieszkań socjalnych jako podsektora w mieszkalnictwie nadaje im znamiona stygmatu. Generuje segregację przestrzenną, kumulując na obszarze takiej zabudowy problemy społeczne (przestępczość, agresję), będące m. in. wynikiem niedostatku miejsc pracy i edukacji. Jeśli w przeszłości skuteczny był model oparty na товариствach budowy mieszkań socjalnych, to obecnie model ten wymaga przekształceń w kierunku powiązania zadań publicznych z działaniami rynku przez wspólne przedsięwzięcia mające na celu zapewnienie mieszkań gospodarstwom domowym o różnych dochodach. Takie rozwiązania stosowane są w krajach UE, gdzie товариства mieszkaniowe odgrywają istotną rolę w rozwiązywaniu problemów społecznych (głównie dotyczących sąsiedztwa) w projektach restrukturyzacji i rewitalizacji obszarów zurbanizowanych.

Podsumowanie dyskusji nad mieszkalnictwem socjalnym i polityką wobec mieszkań socjalnych toczących się w krajach europejskich zawarte jest w publikacji Komitetu Mieszkalnictwa i Gospodarki Gruntami Europejskiej Komisji Gospodarczej ONZ pt. "Przewodnik po mieszkalnictwie społecznym. Zasady i przykłady" [5]. W konkluzjach odniesiono się m.in. do:

- jakości i standardu mieszkań socjalnych, które wyrażone powinny być zarówno w planowaniu urbanistycznym, jak i projektowaniu architektonicznym,
- roli zróżnicowanych form architektonicznych w tworzeniu środowiska mieszkaniowego sprzyjającego integracji społecznej różnych grup ludności miejscowej i imigrantów,

³¹ M.in. w materiałach konferencji ONZ nt. Przyszłość mieszkań socjalnych, Wiedeń 2004.

³² *Housing Statistics in the European Union, 2002*, <http://jnrv.wallonie.be/datlp/HousingStats>.

³³ Priemus H., *The Essentials of Social Housing*, www.enhr 2007 rotterdam.nl

- potrzeby kreowania bezpiecznego i zdrowego środowiska mieszkaniowego zarówno w odniesieniu do mieszkań, budynków, jak i otaczającej przestrzeni,
- uwzględniania modelu proekologicznego w budownictwie energooszczędnym i materiałach budowlanych,
- spełniania pionierskiej roli tego budownictwa w nowych standardach mieszkaniowych, metodach budowlanych, publicznej infrastrukturze, udogodnieniach komunalnych i koncepcjach urbanistycznych.

Wprowadzenie pewnych elementów rynkowych do socjalnego mieszkalnictwa może być różnie rozwiązywane. Istotną rolę odgrywają tu różni partnerzy: deweloperzy, budowniczowie, władze lokalne.

Dyskusja dotycząca *social housing* w krajach Unii Europejskiej toczy się od kilku lat. Jeśli można byłoby przypisać główną cechę charakterystyczną dla tego mieszkalnictwa poszczególnym grupom 15 krajów dawnej Unii Europejskiej (dla ubogich – Wielka Brytania, Irlandia, dla wszystkich – kraje skandynawskie, dla nie przekraczających określonego pułapu dochodów – pozostałe), to trudno jest niekiedy znaleźć odpowiednie kryteria ich określenia w krajach, które włączone zostały w struktury Unii Europejskiej po 2004 r.³⁴. Wiąże się to przede wszystkim z transformacją systemu społeczno-gospodarczego w tych krajach i wycofaniem się ich z finansowania mieszkalnictwa. Nie oznacza to jednak, że państwa Europy Środkowej i Wschodniej nie wspierają idei dostępności mieszkań dla ubogich, chociaż – jak widać na przykładzie Polski – wymaga to zarówno większych środków finansowych, jak i klarownych regulacji prawnych.

Literatura

1. Billert A., *Doświadczenia i perspektywy publicznych programów wspierania rozwoju społeczno-ekonomicznego obszarów kryzysowych*, [w:] *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi. Utrzymanie i odnowa*, red. H. Zaniewska, IRM, Kraków 2003.
2. Dominiak Wł., *Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich*, (maszynopis), Kraków 2003.
3. Donner Ch., *Housing Policies in the European Union Theory and Practice*, Austrian Federal Ministry of Economic Affairs and Labour, Vienna, 15 December 2000.
4. Duvigneau H. J., *Modele polityki w zakresie społecznego budownictwa mieszkaniowego w krajach członkowskich Unii Europejskiej. Bodźce dla krajów nowo wstępujących do Unii*, [w:] *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi. Utrzymanie i odnowa*, red. H. Zaniewska, IRM, Kraków 2003.
5. *Guidelines on Social Housing. Principles and Examples*, Economic Commission for Europe, Geneva, United Nation, New York and Geneva, 2006.
6. *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, red. H. Zaniewska, IRM, Kraków 2005.
7. *The future of social housing is considered to be crucial*, UNCF – Conference Vienna, Social Housing, 28-30 November 2004, Summary Report, City of Vienna, 2004.

Akty prawne

8. *Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (tekst jednolity Dz. U. nr 142, z 13 grudnia 2001 r. poz. 1591, zm. w 2002, 2003, 2004, 2005, 2006 oraz 2007.

³⁴ UN/ECE Environment and Human Settlements Division Ministry for Regional Development of the Czech Republic, CECODHAS, Workshop on Social Housing, Prague 15-20 may, 2003.

9. *Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego z dnia 26 października 1995 r. (tekst jednolity Dz. U. 2000, nr 98, poz. 1070 ze zmianami), znowelizowana Ustawą z dnia 27 sierpnia 2004 r. (Dz. U. z 2004 r. nr 213 poz. 2157).*
10. *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z dnia 10 lipca 2001 r. nr 71, poz. 733).*
11. *Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. z dnia 11 października 2006 r. nr 183 poz. 1354).*
12. *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).*

SOCIAL AND LOW-COST DWELLINGS IN POLAND AND IN SELECTED EUROPEAN COUNTRIES. AVAILABILITY AND STANDARDS

Abstract. The paper presents rules of availability and standards, as well as differences and similarities between various types of housing stock, supported by commune or state budgets, used to satisfy the housing needs of poor and medium-income social groups in Poland. Forms of assistance provided by the state or local governments in the acquisition and maintenance of dwellings by economically weaker social groups in the selected West European countries were also presented. Due to various interpretations of the notion of a social dwelling, also terms that relate to such dwellings in those countries were provided.

Key words: social housing, low-cost tenement dwellings, social dwelling, rules of tenancy, low-cost housing, a household on its own, housing stock standard

Hanka Zaniewska
Instytut Rozwoju Miast
Wydział Architektury – Politechnika Poznańska
Maria Thiel
Instytut Rozwoju Miast