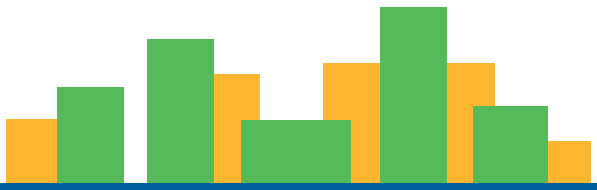
Habitat for Humanity®
Poland

MIESZKALNICTWO W POLSCE

DOBRE PRAKTYKI



Pod redakcją
Barbary Audyckiej, Magdaleny Ruszkowskiej-Cieślak

MIESZKALNICTWO W POLSCE

WARSZAWA 2017

MIESZKALNICTWO W POLSCE

DOBRE PRAKTYKI

Pod redakcją
Barbary Audyckiej, Magdaleny Ruszkowskiej-Cieślak

Copyright by **Habitat for Humanity Poland**, Warszawa 2017
Fundacja Habitat for Humanity Poland
Ul. Mokotowska 55 lok.51
00-542 Warszawa, tel. /fax +48 22 642 57 42
www.habitat.pl

Redakcja:
Barbara Audycka
Magdalena Ruszkowska-Cieślak

Redakcja językowa:
Maria Osińska

Projekt graficzny i skład:
Michał Świstak

Druk i oprawa:
Mazowieckie Centrum Poligrafii
05-270 Marki, ul. Słoneczna 3C

ISBN 978-83-943228-2-3
Wydanie I

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

SPIS TREŚCI

Wstęp, *Magdalena Ruszkowska-Cieślak* **/ 6**

I. Mieszkalnictwo wspomagane: od dobrych praktyk do spójnego systemu, *Barbara Audycka* **/ 10**

II. Formy przeciwdziałania zaległościom czynszowym w lokalach komunalnych, *Aleksandra Jadach-Sepioło* **/ 24**

III. Rozwój rynku najmu poprzez działalność społecznych instytucji pośrednictwa , *Alina Muzioł-Węcławowicz* **/44**

IV. Oddolne budownictwo mieszkaniowe: potencjał i perspektywy, *Agata Twardoch* **/ 58**

V. Potencjał społecznego budownictwa czynszowego w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych, *Alina Muzioł-Węcławowicz* **/ 80**

VI. Ubóstwo energetyczne a polityka mieszkaniowa : diagnoza obszarów wspólnych, *Aleksandra Stępniak* **/ 102**

VII. Polityka mieszkaniowa a polityka przestrzenna, *Tomasz Zaborowski* **/ 118**

VIII. Abstracts in English / 142

WSTĘP

Magdalena Ruszkowska-Cieślak

Droga Czytelniczko i Drogi Czytelniku,

Oddajemy w Twoje ręce kolejny raport Habitat for Humanity Poland dotyczący sytuacji mieszkaniowej w Polsce na rok 2017 r.

W poprzednim, wydanym w roku 2015, raporcie "Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej" pytaliśmy ekspertów o to, jak to możliwe, że tak kluczowy temat jak poprawa sytuacji w polskim mieszkalnictwie nie jest przedmiotem żywej debaty publicznej. Z satysfakcją stwierdzamy, iż wiele zmieniło się od tego czasu i mieszkalnictwo weszło na stałe w agendę polityk publicznych na poziomie krajowym i międzynarodowym.

Na poziomie międzynarodowym wyrazem podjęcia odpowiedzialności za zapewnienie godnego miejsca do życia ludziom na całym świecie jest Nowa Agenda Miejska (ang. New Urban Agenda) uchwalona w październiku 2016 r. podczas odbywającej się co 20 lat **Konferencji Organizacji Narodów Zjednoczonych w sprawie mieszkalnictwa i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich – Habitat III.** Trzecia edycja konferencji, zorganizowana tym razem w Quito (Ekwador), po raz pierwszy odbyła się nie tylko z udziałem delegacji państw członkowskich, delegacji rządowych i przedstawicieli organizacji międzynarodowych, ale wśród 27 tys. delegatów nie zabrakło także przedstawicieli lokalnych samorządów, ekspertów i środowisk naukowych. Po raz pierwszy wzięli w niej także udział przedstawiciele sektora prywatnego oraz organizacji pozarządowych (w tym delegacji Habitat for Humanity).

Główne założenia nowo uchwalonego porozumienia – **Nowej Agendy Miejskiej** zmierzają do realizacji kompleksowych strategii zrównoważonego rozwoju miast i osiedli ludzkich na najbliższe 20 lat. W czasach, gdy już ponad połowa ludzi żyje w miastach, a do 2030 roku będzie w nich żyło już dwie

trzecie ludzkości, jest to wyzwanie szczególne, zwłaszcza w aspekcie tworzenia miejsc zamieszkiwania odpowiednich dla życia i rozwoju ludzi, a przy tym przystępnych cenowo, zapewnienie dostępu do ziemi i zagwarantowania praw własności oraz stworzenia warunków do harmonijnego rozwoju społeczności lokalnych. Wśród Globalnych Celów Zrównoważonego Rozwoju, cel 11-ty wskazuje na konieczność odpowiednich środków by miasta i ludzkie osiedla stały się bardziej otwarte, bezpieczne, odporne na zagrożenia, z dostępem do podstawowych usług, a ich rozwój zrównoważony, tj. oparty na sprawiedliwości społecznej, inkluzywny dla mniejszości i grup zagrożonych wykluczeniem, pozwalający realizować mieszkańcom miast ich funkcje społeczne i mieć wpływ na ich dalszy kształt, poprzez partycypacyjne tworzenie lokalnych polityk miejskich.

Wyzwaniem dla wszystkich interesariuszy zaangażowanych w rozwój mieszkalnictwa będzie teraz czuwanie, by założenia Nowej Agendy Miejskiej były realizowane zgodnie z przyjętymi przez Zgromadzenie ONZ, a zatem przez Państwa Członkowskie, ramami czasowymi i mierzalnymi wskaźnikami.

Na poziomie Unii Europejskiej również dostrzeżono potrzebę aktywniejszej roli w kształtowaniu polityk mieszkaniowych w realizacji strategii rozwoju UE2020. Mieszkalnictwo jest kluczowym komponentem wypracowywanej obecnie **Agendy Miejskiej UE.** Trwają dyskusje nad rewizją zapisów o pomocy publicznej, która umożliwi nowe formy finansowania mieszkalnictwa dla osób niezamożnych. Nasza Organizacja, biorąc aktywny udział w tej debacie, podkreśla, iż punktem wyjścia powinno być zobligowanie krajów członkowskich UE do wypracowania krajowych standardów dla tworzenia warunków godnego zamieszkiwania. Rozwój mieszkalnictwa odgrywa kluczową rolę w rozwoju gospodarczym oraz tworzeniu państwa opiekuńczego. Co więcej, mieszkalnictwo jest kluczową sprawą dla realizacji ambitnych celów KE i Krajów Członkowskich w przekształcaniu miast w bardziej efektywne energetycznie i odporne na wszelkie zagrożenia. Dlatego chociaż kształtowanie tych polityk pozostaje w kompetencji poszczególnych krajów członkowskich, Komisja Europejska może i będzie coraz mocniej wpływać na ich rozwój niebezpośrednio, poprzez elementy innych obszarów swojej kompetencji.

W Polsce w połowie 2016 r. został oficjalnie zainicjowany Narodowy Program Mieszkaniowy, z jego najbardziej rozpoznawalnym programem, jakim jest „Mieszkanie Plus". Obecnie wdrożenie jego poszczególnych elementów

i planowanych usprawnień jest na tak wczesnym etapie zaawansowania, że trudno jeszcze ocenić i przewidzieć jego rezultaty. Jednak ogromnym sukcesem jest już to, że wywołał on odbijającą się szerokim echem debatę na temat różnorodności potrzeb mieszkaniowych, tworzenia sprzyjających rozwojowi mieszkalnictwa mechanizmów rynkowych i promocji innowacyjnych rozwiązań w tym zakresie, zniesienia barier do przystępnych cenowo i ekonomicznych w utrzymaniu mieszkań, a także poruszył ważny temat rozwoju w Polsce mieszkalnictwa na wynajem.

Nie jest jednak tak, że w poprzednich latach nic się nie działo. Wiele modelowych praktyk mieszkaniowych zostało wypracowanych przez podmioty publiczne, prywatne i społeczne, a nawet samych członków lokalnych społeczności (np. w formule oddolnych inicjatyw budowlanych zwanych kooperatywami mieszkaniowymi). Uważamy, że praktyki te i wnioski z ich realizacji powinny znaleźć swoje miejsce w obecnej debacie. Zasługują na uznanie i na upowszechnienie.

Habitat Poland pragnie tworzyć platformę wymiany wiedzy i doświadczeń miedzy podmiotami zajmującymi się kwestiami mieszkaniowymi. Chcemy gromadzić rozmaitych interesariuszy polityki mieszkaniowej, tak aby łatwiejsza była wymiana punktów widzenia i wzajemne zrozumienie.

I temu właśnie służy niniejszy raport.

Życzymy Państwu ciekawej lektury i inspiracji płynącej z zebranych tu dobrych praktyk, do działania na rzecz tworzenia miejsc godnych do życia i rozwoju dla każdego.

Magdalena Ruszkowska-Cieślak & dr Barbara Audycka
Fundacja Habitat for Humanity Poland

MIESZKALNICTWO WSPOMAGANE: OD DOBRYCH PRAKTYK DO SPÓJNEGO SYSTEMU

Barbara Audycka

Czym jest mieszkalnictwo wspomagane?

Mieszkalnictwo wspomagane to rodzaj usługi mieszkaniowej, która łączy dostarczenie dostępnego mieszkania w dobrym standardzie z usługą asystencką, wspomagającą zamieszkiwanie w tym zakresie i wymiarze, w jakim potrzebuje tego mieszkaniec.

W zależności od stopnia samodzielności beneficjenta kluczową rolę może odgrywać element mieszkaniowy lub asystencki. W przypadku osób z dużą niepełnosprawnością lub starszych podstawową kwestią jest regularna usługa opiekuńcza w lokalu, który może być nawet własnościowym mieszkaniem beneficjenta. Po drugiej stronie continuum mamy takich odbiorców mieszkalnictwa wspomaganego jak usamodzielniający się wychowankowie pieczy zastępczej czy osoby wychodzące z kryzysu bezdomności, dla których priorytetem jest możliwość „sprawdzenia się" w samodzielnym zamieszkiwaniu.

Z definicji mieszkalnictwo wspomagane jest działaniem interdyscyplinarnym znajdującym się na pograniczu polityki mieszkaniowej i polityki społecznej. Takie podejście przynosi udokumentowaną wysoką skuteczność, ale także – z uwagi na międzysektorowość – zwiększoną trudność związaną z upowszechnieniem w krajowych i lokalnych systemach polityki społecznej i mieszkaniowej. Stąd obecnie w Polsce formuła usług mieszkaniowych realizowana jest w ograniczonej formie. W całym kraju funkcjonuje 2300 mieszkań chronionych: pula tych lokali przeznaczona jest na potrzeby wszystkich beneficjentów ustawy o pomocy społecznej.

Deinstytucjonalizacja

Podstawowym problemem, na jaki odpowiada mieszkalnictwo wspomagane, jest nadmierna instytucjonalizacja usług opiekuńczych. Badacze społeczni i pracownicy socjalni zgodni są co do tego, że koszt przebywania w instytucji jest porównywalny z kosztem opieki w społeczności lokalnej, a rezultaty najczęściej są odwrotne do zamierzonych. Wynika to z reguł immanentnych dla instytucji, takich jak izolacja pensjonariuszy od ogółu społeczności, zmuszanie do wspólnego zamieszkiwania przypadkowych osób, brak wystarczającej kontroli pensjonariuszy nad swoim życiem i podejmowanymi decyzjami oraz prymat wymogów organizacyjnych nad indywidualnymi potrzebami[1].

Niekorzystne efekty instytucjonalizacji dostrzeżono w latach 50. XX wieku – przede wszystkim w odniesieniu do osób z zaburzeniami i chorobami psychicznymi. Badania reguł funkcjonowania instytucji opiekuńczych zaowocowały silną i powszechną krytyką, co z kolei spowodowało ich masowe zamykanie, w początkowym okresie bez zaprojektowania metod alternatywnego wsparcia[2].

Z czasem kwestia oceny skutków instytucjonalizacji ustąpiła miejsca pracom nad odpowiednim wsparciem mieszkańców w lokalnej społeczności lub powrocie do niej. Zgodnie z definicją UNICEF z 2010 roku deinstytucjonalizacja oznacza „całość procesu planowania transformacji i zmniejszania rozmiaru zakładów stacjonarnych lub ich likwidacji przy jednoczesnym zapewnieniu innego rodzaju różnorodnych usług opieki nad dziećmi bazujących na standardach wynikających z praw człowieka i zorientowanych na rezultaty”[3].

Definicja stosowana w Unii Europejskiej pomija całkowicie kwestię likwidacji placówek i koncentruje się na „rozwoju usług świadczonych na poziomie lokalnych społeczności (w tym także profilaktycznych), które mają wyeliminować

1 Na czele z flagowym dziełem Ervinga Goffmana, *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*, Anchor Books, Doubleday 1961.

2 Por. m.in. Michael J. Dear, Jennifer R. Wolch, *Landscapes of Despair: From Deinstitutionalization to Homelessness,* Princeton University Press 2014.

3 UNICEF, *At Home or in a Home? Formal Care and Adoption of Children in Eastern Europe and Central Asia* [W domu czy w domu dziecka – formalna opieka nad dziećmi oraz adopcja w Europie Wschodniej i Azji Środkowej], 2010, s. 52.

potrzebę opieki instytucjonalnej"[4]. Pobyt w „zwykłym" mieszkaniu, uzupełniony o niestacjonarne formy wsparcia, okazał się kluczowy dla rozwoju tych usług. Regularny kontakt z sąsiedztwem, indywidualizacja wsparcia i dążenie do samodzielności przynosi zdecydowanie lepsze skutki, a czasem również znacząco obniża koszty pomocy doraźnej (jak w przypadku programu „Najpierw mieszkanie" w Stanach Zjednoczonych).

„Najpierw mieszkanie"

Program „Najpierw mieszkanie" został wypracowany w latach 90. XX wieku przez dr. Sama Tsemberisa i organizację Pathways to Housing Inc. Model przyjęto w wielu organizacjach zajmujących się pomocą w wychodzeniu z kryzysu bezdomności i na początku XXI wieku uzyskał poparcie amerykańskich władz federalnych odpowiedzialnych za mieszkalnictwo. Kompleksowe programy oparte na modelu „Najpierw mieszkanie" są obecnie wdrażane przez władze publiczne w kilkunastu stanach. Prekursorskie Utah zadeklarowało redukcję bezdomności o 91% w wyniku zastosowania programu na szeroką skalę.

Logika tego programu jest odwrotna do logiki stosowanych powszechnie w Polsce programów wychodzenia z kryzysu bezdomności. Mieszkanie nie jest w tym przypadku punktem docelowym, „nagrodą" za realizowanie kolejnych punktów kontraktu socjalnego, lecz początkiem i warunkiem wstępnym programu. Osoba bezdomna zostaje włączona w program poprzez wyrażenie woli zamieszkania w samodzielnym mieszkaniu, które jest regularnie odwiedzane przez pracownika socjalnego proponującego, jeśli to możliwe, kolejne kroki w kierunku reintegracji społecznej. Choć w zaskakującej liczbie przypadków dochodzi do pełnej lub częściowej reintegracji uczestników programu, nie jest ona warunkiem utrzymania mieszkania. W modelowej wersji programu nadrzędnym jego celem jest uratowanie życia ludzkiego przed zagrożeniami, z jakimi wiąże się pobyt na ulicy. Wsparcie w mieszkaniu ma więc charakter bezwarunkowy i jest dostosowane do indywidualnych potrzeb beneficjenta. Uczestnicy są także zachęcani do wspólnego z opiekunem planowania wsparcia.

4 Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, 2012, s. 10, http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/93/17_wytyczne_dot_przejscia_od_opieki_instytucjonalnej_do_opieki_swiadczonej_na_poziomie_lokalnych_spolecznosci.pdf [dostęp: 10.03.2017].

Program „Najpierw mieszkanie" adresowany jest przede wszystkim do osób doświadczających bezdomności chronicznej, zdefiniowanej w Stanach Zjednoczonych jako bezdomność trwająca dłużej niż rok oraz współwystępująca z zaburzeniami psychicznymi i nadużywaniem substancji odurzających. W odróżnieniu od większości osób doświadczających bezdomności najczęściej przez niedługi okres czasu, osoby bezdomne chronicznie wymagają zupełnie innego rodzaju pomocy w przezwyciężeniu kryzysu. Z reguły ich kontakt z instytucjami przebiega konfliktowo, nie są też zdolne do funkcjonowania w wieloosobowych pomieszczeniach placówkowych.

Orędownicy programu wskazują na to, że przynosi on także wymierne skutki ekonomiczne. W przypadku osób długotrwale bezdomnych są one rezultatem zapobiegania regularnej hospitalizacji, której takie osoby są poddawane. Długookresowe przebywanie na ulicy skutkuje zachorowaniami m.in. na skomplikowane zapalenia płuc, chorobami neurologicznymi i układu pokarmowego, wymagającymi długotrwałego i kosztownego leczenia. Koszt zapewnienia mieszkania i opieki w nim jest kilkukrotnie niższy niż koszt przebywania w szpitalu, w którym doba pobytu to w Polsce wydatek rzędu 300–500 zł, w zależności od charakteru leczenia[5].

Proces deinstytucjonalizacji dotyczy w pierwszej kolejności czterech grup zagrożonych wykluczeniem społecznym: dzieci (pełnosprawnych i niepełnosprawnych), osób niepełnosprawnych, osób mających problemy ze zdrowiem psychicznym oraz osób starszych. W zależności od stopnia rozwoju usług świadczonych w oparciu o mieszkanie są one traktowane jako model lub standard opieki nad wymienionymi grupami. Podejście normatywne zakłada jednak docelowo uznanie usługi mieszkaniowej za prawo człowieka, wynikające m.in. z prawa do mieszkania zawartego w Zrewidowanej Europejskiej Karcie Społecznej oraz prawa do życia w społeczeństwie zawartego w Konwencji ONZ o prawach osób niepełnosprawnych.

W Unii Europejskiej ramy usług mieszkaniowych wyznaczane są przez *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki*

5 J. Wygnańska (red.), *„Najpierw mieszkanie" w Polsce – dlaczego tak?,* Najpierw Mieszkanie, Warszawa 2016; M. Gladwell, *Milion za Murraya*, w: taż, *Co widział pies i inne przygody,* Znak, Kraków 2011, s. 177–196.

świadczonej na poziomie lokalnych społeczności[6]. Te wytyczne oraz towarzyszące im materiały edukacyjne zostały opracowane przez Europejską Grupę Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na Poziomie Lokalnych Społeczności, utworzoną przez komisarza ds. zatrudnienia i spraw społecznych. Treść wytycznych odnosi się nie do tworzenia pojedynczej placówki, lecz do projektowania całościowego systemu opieki świadczonej w społeczności lokalnej. Punktem wyjścia jest diagnoza istniejących form pomocy oraz zebranie argumentów, które mogą przekonać interesariuszy do zmian. Na kolejnych etapach tworzy się ramy prawne oraz dokonuje alokacji personelu, zasobów finansowych i materialnych do nowo powstałej sieci wsparcia. Nieodłącznym elementem deinstytucjonalizacji jest monitorowanie i ewaluacja usług oraz cykliczne kształcenie pracowników.

Ramy prawne mieszkalnictwa wspomaganego w Polsce

W polskim systemie legislacyjnym jedyną zdefiniowaną w legislacji usługą świadczoną w oparciu o mieszkanie jest mieszkalnictwo chronione. Na mocy art. 53 ustawy o pomocy społecznej „mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną"[7]. Definicja ta wskazuje na wsparcie socjalne jako kluczowy element usługi.

Mieszkanie chronione funkcjonuje jako element systemu opieki społecznej, co oznacza, że skierowanie do mieszkania jest wynikiem decyzji administracyjnej, wydawanej na podstawie uzgodnienia pomiędzy pracownikiem socjalnym jednostki organizacyjnej pomocy społecznej (na poziomie gminnym lub powiatowym) a beneficjentem lub jego przedstawicielem ustawowym. W legislacji przewidziano także możliwość prowadzenia mieszkań chronionych przez niepubliczne jednostki organizacyjne pomocy społecz-

6 *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności,*
http://www.kapitalludzki.gov.pl/gfx/kapitalludzki/userfiles/93/17_wytyczne_dot_przejscia_od_opieki_instytucjonalnej_do_opieki_swiadczonej_na_poziomie_lokalnych_spolecznosci.pdf [dostęp: 10.03.2017].

7 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej z późniejszymi zmianami.

nej i organizacje pożytku publicznego niedziałające na zlecenie gminy ani powiatu na podstawie umowy cywilnoprawnej zawartej z beneficjentem lub jego przedstawicielem. Zasady dostępu do mieszkań i charakteru wsparcia są każdorazowo negocjowane między partnerami. Obowiązkowe natomiast jest partycypowanie w kosztach utrzymania mieszkania przez beneficjenta, o ile jego dochód przekracza kwotę kryterium dochodowego wskazanego w ustawie o pomocy społecznej.

Zasób mieszkaniowy dedykowany na potrzeby mieszkalnictwa chronionego może pochodzić z różnych źródeł: może być, i najczęściej jest, mieszkaniem gminnym przekazanym jednostce organizacyjnej pomocy społecznej, ale także mieszkaniem znajdującym się w dyspozycji organizacji pozarządowej lub mieszkaniem, do którego tytuł prawny ma sam beneficjent. Nie tytuł prawny jednak, lecz określony standard budowlany lokalu stał się barierą dla dalszego rozpowszechniania modelu.

Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 14 marca 2012 r. w sprawie mieszkań chronionych uregulowało standard mieszkań przede wszystkim w odniesieniu do potrzeb osób niepełnosprawnych ruchowo. Zwiększyło to znacząco wymagania związane z tworzeniem mieszkania (w tym koszty adaptacji wnętrz, np. poszerzania otworów drzwiowych) i znacznie ograniczyło możliwość ich tworzenia, dodatkowo powodując stygmatyzację osób z grup innych niż te z niepełnosprawnością ruchową. Ponadto przyjęta w rozporządzeniu minimalna liczba mieszkańców (trzy osoby) nie sprzyja treningowi samodzielności w utrzymaniu mieszkania małych gospodarstw domowych, a niejednoznaczne zapisy o minimalnym wymiarze godzinowym świadczonych codziennie usług asystenckich stwarzają dodatkową barierę. Powyższe elementy sprawiają, że mieszkania chronione nie stanowią optymalnego narzędzia usamodzielniania wychowanków pieczy zastępczej.

Mieszkania chronione są tworzone bardzo rzadko przede wszystkim z uwagi na infrastrukturalną i formalną niedostępność zasobu. Nie tylko organizacjom społecznym, ale także samym gminom trudno pozyskać mieszkania, które jednocześnie są dostosowane do potrzeb osób z niepełnosprawnością ruchową i mogą być zamieszkiwane przez co najmniej trzy osoby. Nawet w przypadku zidentyfikowania takich mieszkań trudno przekazać je na potrzeby mieszkalnictwa chronionego z powodu braku czytelnej procedury postępowania w odniesieniu do mieszkaniowego zasobu gminy. Wyjątkiem jest tutaj

uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy, w której stworzono czytelne i transparentne ramy dla procedury dedykowania zasobu na potrzeby mieszkalnictwa chronionego[8].

Brakuje całościowej, przeprowadzonej w skali kraju, ewaluacji funkcjonowania istniejących mieszkań chronionych – jednak badania, które zostały przeprowadzone na poziomie regionalnym i w odniesieniu do niektórych grup beneficjentów, wskazują na pozytywną ocenę narzędzia i przez beneficjentów, i przez pracowników socjalnych. Wady mieszkań chronionych często wynikają nie z kształtu samej usługi mieszkaniowej, lecz braku osadzenia jej w całościowym systemie wsparcia (brak dostępnego mieszkania docelowego w przypadku mieszkań treningowych, brak pracy umożliwiającej utrzymanie mieszkania).

Tabela 1. Przykładowa ewaluacja mieszkań chronionych prowadzonych w formule treningowej dla absolwentów pieczy zastępczej w województwie małopolskim

Zalety mieszkań chronionych (treningowych)	Wady mieszkań chronionych (treningowych)
• brak lub niskie opłaty w porównaniu z rynkowymi cenami wynajmu mieszkań • nauka zaradności i samodzielności • spokój • swoboda w codziennym funkcjonowaniu • uniknięcie powrotu do domu rodzinnego (środowiska).	• tymczasowość • zbyt wielu współlokatorów, często nieznanych • problem z utrzymaniem (niemożność lub nieumiejętność znalezienia pracy w miejscu zamieszkania) • nadmierna kontrola

Źródło: opracowanie własne na podstawie raportu: *Mieszkania chronione dla osób opuszczających pieczę zastępczą w Małopolsce. Analiza dostępnej oferty oraz zapotrzebowania,* Kraków 2015.

8 Uchwała Rady Miasta Stołecznego Warszawy nr XXXIII/862/2016 zmieniająca uchwałę w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta stołecznego Warszawy.

„Dobry start”

„Dobry start”: mieszkania treningowe dla wychowanków pieczy zastępczej
Jednym z zaniedbanych obszarów polityki mieszkaniowej jest zapobieganie bezdomności absolwentów placówek resocjalizacyjnych i pieczy zastępczej. Brakuje systemowych rozwiązań oraz standardów prawnych w tym zakresie, a oferta usług społecznych wspierających proces usamodzielniania się młodzieży opuszczającej placówki wychowawcze czy resocjalizacyjne jest niewielka. Obecnie w Polsce w placówkach pieczy zastępczej wychowuje się ponad 70 tys. dzieci i młodzieży, w ośrodkach resocjalizacyjnych – ponad 3 tys. Każdego roku około 7 tys. z nich rozpoczyna proces usamodzielnienia, który bardzo często kończy się porażką ze względu na brak wsparcia mieszkaniowego i zatrudnieniowego (czas oczekiwania na lokal socjalny po opuszczeniu placówki wynosi co najmniej dwa lata).

Wychodząc naprzeciw problemowi, Fundacja Habitat for Humanity Poland zrealizowała projekt pilotażowy polegający na adaptacji poddasza w kamienicy na warszawskiej Pradze na siedem niezależnych kawalerek, w których zamieszkali absolwenci Młodzieżowego Ośrodka Wychowawczego Księży Orionistów w Aninie. Dla większości z nich mieszkania treningowe są jedyną szansą na usamodzielnienie się i ułożenie sobie życia. W ramach pilotażu wypracowywany jest model kompleksowej usługi, obejmującej zarówno pobyt w lokalu treningowym, jak i wsparcie w samodzielnym zamieszkiwaniu oraz trening do samodzielnego prowadzenia domu i gospodarowania budżetem. Usługę uzupełniono, w miarę możliwości, o integrację zawodową beneficjentów projektu. Pobyt w mieszkaniu treningowym ma charakter tymczasowy, nie wiąże się z zawarciem umowy najmu, dzięki czemu beneficjent usługi, nie posiadając tytułu do lokalu, może ubiegać się o lokal z zasobu mieszkaniowego gminy.

Kawalerki utworzono poprzez zakup od wspólnoty mieszkaniowej nieużywanych suszarni na ostatniej kondygnacji budynku wielorodzinnego i adaptację tych pomieszczeń do celów mieszkalnych. Na zakupionej powierzchni (186 m^2) wydzielono sześć mieszkań o metrażu 17–24 m^2, a także jedno mieszkanie dwupokojowe o powierzchni 34 m^2, przeznaczone dla wychowawcy. Całkowity koszt inwestycji wyniósł około 900 tys. zł, z czego 30% stanowił koszt zakupu strychu.

Lokal, jaki został przeznaczony na mieszkanie treningowe, znajduje się w pewnej społeczności lokalnej, wśród zwykłych sąsiadów. Takie położenie sprzyja budowaniu prawidłowych relacji społecznych. Utworzone mieszkania treningowe mają charakter rotacyjny. Po zakończeniu okresu umożliwiającego pełne usamodzielnienie absolwenta, czyli zazwyczaj po 1–2 latach, i po uzyskaniu przez niego lokalu socjalnego lub ukończeniu etapu szkolenia zawodowego mieszkanie jest zasiedlane przez kolejnego absolwenta MOW.

Istotnym elementem programu jest także poprzedzający zamieszkanie w lokalu treningowym program edukacyjny. W ramach specjalnie wypracowanego cyklu warsztatów przygotowujących do samodzielnego zamieszkiwania i planowania domowego budżetu pt. *Moje mieszkanie – moja odpowiedzialność* MOW Księży Orionistów odgrywał kluczową rolę konsultanta merytorycznego. Materiały szkoleniowe przeznaczone dla opiekunów usamodzielnienia, wychowawców oraz wychowanków Młodzieżowych Ośrodków Wychowawczych są dystrybuowane do innych ośrodków w kraju i cieszą się dużym zainteresowaniem dzięki bardzo praktycznym zagadnieniom i formie atrakcyjnej dla młodzieży (gra zespołowa)[9].

W odpowiedzi z jednej strony na bariery utrudniające upowszechnienie narzędzia, a z drugiej na priorytetowe traktowanie deinstytucjonalizacji w agendzie krajów europejskich Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju stworzyło w 2015 roku mniej rygorystyczną definicję mieszkalnictwa wspomaganego, która może stanowić podstawę do opracowania nowych ram legislacyjnych. Mieszkania wspomagane zostały zdefiniowane w *Wytycznych w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020*[10]. W zawartej tam definicji na pierwszy plan wysunięto mieszkaniowy komponent usługi:

9 M. Ruszkowska-Cieślak, *Mieszkania treningowe – zapobieganie bezdomności absolwentów placówek resocjalizacyjnych i pieczy zastępczej. Analiza sytuacji,*
http://2030.um.warszawa.pl/mieszkania2030-ruszkowska-cieslak-mieszkania-treningowe-zapobieganie-bezdomnosci-absolwentow-placowek-resocjalizacyjnych-i-pieczy-zastepczej/ [dostęp: 7.04.2017].

10 Minister Rozwoju i Finansów, *Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014–2020,* Warszawa, 24 października 2016,
https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/media/27996/wytyczne_CT9_24.pdf [dostęp: 17.04.2017].

„Mieszkanie wspomagane – usługa społeczna świadczona w społeczności lokalnej w postaci mieszkania lub domu, przygotowującego osoby w nim przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającego pomoc w prowadzeniu samodzielnego życia. Mieszkanie lub dom mogą być prowadzone przez jednostki samorządu terytorialnego, spółki z większościowym udziałem jednostek samorządu terytorialnego, towarzystwa budownictwa społecznego lub podmioty ekonomii społecznej (…)".

Dokonano również, wypracowanego uprzednio w środowisku praktyków, podziału form mieszkalnictwa wspomaganego według przewidywanego okresu zamieszkiwania: na mieszkania treningowe i wspierane. Według *Wytycznych…* mieszkania wspomagane mogą przybrać formę mieszkania:

„a) treningowego, przygotowującego osoby w nim przebywające do prowadzenia samodzielnego życia. Usługa ma charakter okresowy i służy określonym kategoriom osób w osiągnięciu częściowej lub całkowitej samodzielności, m.in. poprzez trening samodzielności, poradnictwo, pracę socjalną lub inne usługi aktywnej integracji;

b) wspieranego, stanowiącego alternatywę dla pobytu w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Usługa ma charakter pobytu stałego lub okresowego (w przypadku potrzeby opieki w zastępstwie za opiekunów faktycznych). Służy osobom niesamodzielnym, w szczególności osobom starszym i osobom z niepełnosprawnościami, wymagającym wsparcia w formie usług opiekuńczych lub asystenckich".

Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa zostały opracowane w czerwcu 2015 roku, a ich wprzęgniecia w regionalne programy operacyjne w praktyce dokonano w połowie roku 2016. Stąd brak obecnie wyczerpujących danych o liczbie konkursów dedykowanych mieszkaniom wspomaganym oraz o liczbie utworzonego w ich wyniku zasobu. Zważywszy jednak, że mieszkanie wspomagane jest usługą z jednej strony droższą, a z drugiej trudniejszą do zrealizowania niż pozostałe wymienione w *Wytycznych…* formy wsparcia oraz że niewiele podmiotów posiada kompetencje do jej wdrożenia, dane o realizowanych obecnie projektach wskazują na przewagę finansowania usług w mieszkaniach już

istniejących nad tworzeniem nowych mieszkań przy pomocy środków EFS[11]. Niewątpliwie *Wytyczne…* przyczynią się do uelastycznienia formuły mieszkalnictwa wspomaganego, mogą jednak okazać się niewystarczające do jego upowszechnienia jako trwałego elementu systemu pomocy społecznej.

Rekomendacje

Mieszkalnictwo chronione i mieszkalnictwo wspomagane są narzędziami polityki mieszkaniowej i polityki społecznej, które cechują się wysoką efektywnością wsparcia przy kosztach porównywalnych z zamieszkiwaniem instytucjonalnym. Dlatego należy dążyć do ich upowszechnienia i docelowego traktowania jako standardu zgodnego z poszanowaniem prawa do mieszkania i prawa do życia w społeczeństwie.

Działaniem priorytetowym jest w tym przypadku zniesienie barier na drodze do upowszechnienia modelu poprzez zmianę rozporządzenia o mieszkaniach chronionych, szczególnie:

1. zniesienie wymogu dostosowania lokali do potrzeb osób niepełnosprawnych dla mieszkań chronionych tworzonych w istniejącym zasobie przy jednoczesnym zastosowaniu zasad planowania uniwersalnego w projektowanym nowym zasobie;
2. rezygnacja z wyznaczenia minimalnej liczby mieszkańców z uwagi na osoby potrzebujące treningu samodzielności w warunkach, w których stopniowo uczą się przejmować całkowitą odpowiedzialność za własne gospodarstwo domowe. Sztywne określenie liczby mieszkańców wypacza charakter mieszkań chronionych, które mają być jak najbardziej zbliżone do zwykłych warunków mieszkaniowych w środowisku lokalnym;
3. redakcja zapisu o minimalnym wymiarze godzinowym usług asystenckich świadczonych w mieszkaniu oraz charakterze tych usług. Zapis o minimalnym wymiarze godzinowym dotyczy wyłącznie wsparcia w przemieszczaniu się i wykonywaniu czynności niezbędnych w życiu codziennym, ale przez wiele jednostek prowadzących został błędnie zrozumiany jako dotyczący wszystkich wymienionych form wsparcia. Podobnie jest z wymienio-

11 Ministerstwo Rozwoju, *Lista projektów realizowanych z Funduszy Europejskich w Polsce w latach 2014–2020 – stan na 2 kwietnia 2017 r.*

nymi formami wsparcia, które choć mają charakter alternatywny, często są interpretowane jako łączne. Tworzeniu mieszkań chronionych powinna przyświecać zasada indywidualizacji rodzaju i wymiaru wsparcia.

Warto także pochylić się nad możliwością wprowadzenia definicji mieszkań wspomaganych (w tym mieszkań treningowych i wspieranych według definicji zawartej w *Wytycznych*…) w system prawny, np. w ustawie o pomocy społecznej. Szersza definicja umożliwiłaby zróżnicowanie form pomocy na czasowe (mieszkania treningowe) i trwałe (mieszkania wspierane) i dostosowanie do każdej z nich adekwatnych narzędzi. Pozwoliłaby także w szczególnych przypadkach objąć pomocą osoby, które nie spełniają formalnych kryteriów zagrożenia ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

W procesie tworzenia i dostosowywania zasobu do potrzeb mieszkalnictwa wspomaganego warto zwrócić większą uwagę na sam komponent mieszkaniowy, który – jak wynika m.in. z doświadczeń Fundacji Habitat for Humanity Poland – stanowi podstawę usamodzielnienia lub utrzymania samodzielności mieszkańców.

W zakresie tworzenia infrastruktury mieszkaniowej należy więc pamiętać o:

- zapewnieniu samodzielności i intymności poprzez wydzielenie w miarę możliwości samodzielnych jednostek mieszkaniowych lub pokoi, wyposażenie w niezbędny sprzęt AGD, stworzenie sprawnego systemu rozliczenia kosztów zamieszkiwania;
- stworzeniu możliwości podjęcia odpowiedzialności za mieszkanie poprzez dostosowanie kosztów zamieszkiwania do możliwości finansowych mieszkańców, czemu sprzyja wysoka efektywność energetyczna, adekwatna powierzchnia i stworzenie mieszkania w miejscu, w którym możliwe jest uzyskanie zatrudnienia;
- zapewnieniu zakorzenienia w sąsiedztwie poprzez umieszczenie mieszkania w sprawnie funkcjonującej społeczności lokalnej.

Wyjątkowość mieszkalnictwa wspomaganego wynika z połączenia wsparcia mieszkaniowego oraz socjalnego i wymaga wobec tego skutecznego współdziałania podmiotów odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową i społeczną – zarówno na poziomie lokalnym, jak i krajowym. Intersektorowość jest wyzwaniem, ale także szansą na wymianę wiedzy i doświadczeń, a w efekcie na skuteczniejszą pomoc.

Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego

Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego to oparta na wielowymiarowej diagnozie próba stworzenia systemu mieszkań społecznych obejmujących całe miasto. Jego głównym celem jest „zintegrowanie rozwiązań obszaru polityki mieszkaniowej z rozwiązaniami obszaru pomocy i integracji społecznej w kierunku deinstytucjonalizacji i indywidualizacji wsparcia osób zagrożonych wykluczeniem społecznym". Program wprowadza funkcjonowanie w miejskim prawie lokalnym dwóch modeli mieszkań: wspomaganych i ze wsparciem.

Oba modele różnią się od tradycyjnych mieszkań komunalnych i socjalnych proaktywnym oraz całościowym wsparciem świadczonym w oparciu o mieszkanie. Różnią się także, jeżeli chodzi o sposób udostępniania i zarządcę mieszkania oraz zakres wsparcia.

Rysunek 1. Modele Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego

Istotną wartością Gdańskiego Programu Mieszkalnictwa Społecznego jest szeroki, międzysektorowy i partycypacyjny wymiar, obejmujący tworzenie diagnozy i rozwiązań. W spotkania projektujące program włączono około 100 osób reprezentujących prawie 40 różnych instytucji i organizacji. Współpraca między jednostkami samorządu terytorialnego i organizacjami społecznymi będzie również podstawą tworzenia kolejnych mieszkań i osiedli. Zaprojektowano także komponent programu służący monitorowaniu losów i udzielaniu niezbędnego wsparcia absolwentom.

Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego to także pierwszy polski program, który ma na celu wypracowanie systemowego połączenia wsparcia mieszkaniowego i społecznego, opartego na zasadzie regularnego kontaktu i współpracy różnych miejskich jednostek administracyjnych[12].

12 *Gdański Program Mieszkalnictwa Społecznego (GMPS) dla osób/rodzin zagrożonych wykluczeniem społecznym na lata 2016–2023, Gdańsk 2016.*

FORMY PRZECIWDZIAŁANIA ZALEGŁOŚCIOM CZYNSZOWYM W LOKALACH KOMUNALNYCH

Aleksandra Jadach-Sepioło

Diagnoza problemu zadłużenia czynszowego w Polsce

Problem zadłużenia czynszowego w komunalnych zasobach jest jedną z podstawowych oznak niskiej efektywności gospodarki mieszkaniowej prowadzonej przez gminy. Chociaż niektóre gminy prowadzą aktywną politykę mieszkaniową, starając się optymalizować wysokość czynszu, bilansując koszty utrzymania budynków oraz finansując remonty w znacznym stopniu z wpływów z czynszu, zbiorcze dane z badania przeprowadzonego tylko w 53 gminach pokazują, że deficyt środków na utrzymanie mieszkań wyniósł w nich 438,4 mln zł. W tej próbie jedynie 6 gmin było w stanie pokryć koszty utrzymania mieszkań z czynszów[13].

Zaległości czynszowe nie są bolączką jedynie gmin, występują bowiem we wszystkich zasobach mieszkaniowych i stanowią poważne utrudnienie w planowaniu nakładów na utrzymanie mieszkań oraz niezbędne remonty. Brak jest analizy przyczyn powstających zaległości w skali kraju, ale jako kontekst warto przytoczyć wyniki badania dotyczącego ubóstwa przeprowadzonego w 2013 roku. Ponad 15% respondentów żyło w gospodarstwach domowych, które miały zaległości w opłatach związanych z mieszkaniem (czynsze oraz raty kredytów)[14]. Trudno określić, jak wysokie miejsce w hierarchii wydatków gospodarstw domowych zajmuje czynsz. Zestawienie informacji o kwocie zaległości z przeciętnym stanem wyposażenia mieszkań w podstawowe dobra materialne (telewizor kolorowy, pralkę i telefon) skłania do postawienia tezy, że bezkarność osób nieterminowo regulujących opłaty czynszowe sprzyja temu, aby niespłacone czynsze stawały się źródłem kredytowania

13 M. Salomon, A. Muzioł-Węcławowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej,* Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, s. 40.

14 A. Bieńkuńska (red.), *Ubóstwo w Polsce w latach 2013 i 2014, Główny Urząd Statystyczny,* Warszawa 2015, s. 55.

innych potrzeb gospodarstw domowych. Szczególnie widoczne jest to w grupie gospodarstw domowych o dochodach poniżej granicy ubóstwa, w której zaległości w terminowych opłatach związanych z mieszkaniem deklaruje 29,4% respondentów, podczas gdy brak pralki ze względów finansowych deklaruje 1,5%, a kolorowego telewizora – 1,3%. Terminowe pokrywanie opłat związanych z mieszkaniem było osiągalne dla mniejszej liczby respondentów osiągających dochody poniżej granicy ubóstwa niż posiadanie samochodu (17,7%)[15].

Analiza liczby mieszkań obciążonych zaległościami czynszowymi pokazuje, że ponad 1,5 mln lokali w Polsce jest zadłużonych, z czego jedna trzecia dłużej niż 3 miesiące (dane z 2015 roku). Relacja ta utrzymuje się co najmniej od 2005 roku, zgodnie z danymi w Banku Danych Lokalnych GUS. Największe zaległości występują w zasobach spółdzielni mieszkaniowych, chociaż wśród nich mniej niż 20% stanowią zaległości dłuższe niż 3 miesiące. W zasobach komunalnych mieszkań obciążonych zadłużeniem w 2015 roku było ponad 335 tys., z czego aż ponad połowa dłuższym niż 3 miesiące. Niepokojącą tendencję można zaobserwować w zasobach mieszkaniowych zakładów pracy, gdzie stale rośnie udział zaległości długoterminowych w zaległościach ogółem.

Tabela 2. Liczba mieszkań obciążonych zaległościami czynszowymi według formy własności zasobów.

	ogółem						ponad 3 miesiące					
	2005	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**
zasoby gminne	485 736	466 705	470 713	403 776	379 085	335 108	242 813	231 416	246 741	225 132	210 792	188 434
zasoby spółdzielni mieszkaniowych	1 047 804	864 555	938 316	955 268	930 997	798 681	208 550	152 520	165 392	181 175	174 000	135 861
zasoby osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych	273 052	289 903	387 877	421 320	441 797	390 189	90 547	87 486	130 852	147 113	154 095	131 365

15 *Ibidem*, s. 56.

SUMA	zasoby innych podmiotów	zasoby Skarbu Państwa	zasoby zakładów pracy (bez Skarbu Państwa)	zasoby towarzystw budownictwa społecznego (TBS)
1 908 423	785	31 289	55 682	14 075
1 708 495	1 863	26 448	43 256	15 765
1 874 183	2 130	16 716	36 485	21 946
1 858 104	1 565	16 286	37 935	21 954
1 816 865	846	8 917	32 835	22 388
1 569 193	1 001	6 168	18 658	19 388
584 589	477	12 898	25 728	3 576
512 080	1 082	15 065	21 227	3 284
573 507	1 138	8 723	16 190	4 471
587 519	648	10 235	18 283	4 933
566 402	476	4 794	16 743	5 502
474 234	369	3 027	10 635	4 543

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

W 2015 roku udział zadłużonych mieszkań we wszystkich zasobach mieszkaniowych w Polsce wynosił 11,11%, o prawie 4% mniej niż w 2005 roku, kiedy zadłużonych było prawie 15% mieszkań. Udział zadłużonych mieszkań w zasobach gminnych jest znacznie wyższy i dochodzi do 50%.

Łączna kwota zaległości czynszowych w 2015 roku wynosiła ponad 1,86 mld zł, w tym największy udział mają zaległości w zasobach spółdzielni mieszkaniowych (ponad 40%), gmin (niespełna 30%) oraz w zasobach osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych (25%). Ponad trzymiesięczne zaległości stanowią stale około 70% zaległości ogółem, jednak występuje dość duże zróżnicowanie udziału długoterminowych zaległości w zaległościach ogółem w zależności od formy własności zasobu. Najwyższy udział długoterminowych zaległości (stale około 80%) i zaległości w ogóle charakteryzuje zasoby gminne. Stale mniejszy udział niż 60% występuje w zasobach TBS, a około 60% w zasobach spółdzielni mieszkaniowych. Rośnie udział długoterminowych zaległości w przypadku zasobów zakładów pracy.

Tabela 3. Kwota zaległości czynszowych według formy własności zasobów [w tys. zł]

	kwota zaległości czynszowych ogółem						udział zaległości ponad trzymiesięcznych w zaległościach ogółem					
	2005	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**
zasoby gminne	542 897,80	536 733,10	656 665,00	488 008,80	604 032,80	555 093,30	81%	81%	82%	84%	81%	80%
zasoby spółdzielni mieszkaniowych	857 693,20	743 718,30	736 682,80	870 886,30	841 139,60	758 425,70	64%	61%	60%	61%	61%	59%
zasoby osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych	228 674,90	254 622,70	380 987,40	457 469,50	510 836,50	468 180,40	70%	66%	69%	70%	71%	70%
zasoby towarzystw budownictwa społecznego (TBS)	15 062,00	17 734,80	21 330,20	24 980,90	28 935,30	23 959,40	56%	61%	46%	56%	57%	59%
zasoby zakładów pracy (bez Skarbu Państwa)	70 183,10	59 884,30	53 076,80	50 027,70	57 927,30	42 764,50	77%	80%	77%	80%	80%	83%
zasoby Skarbu Państwa	39 417,30	54 248,60	25 511,90	26 248,40	19 587,40	11 570,00	77%	82%	79%	83%	83%	80%
zasoby innych podmiotów	1 876,30	1 639,40	2 808,50	2 671,90	1 925,30	1 531,10	92%	71%	70%	83%	86%	77%
SUMA	**1 755 804,60**	**1 668 581,20**	**1 877 062,60**	**1 920 293,50**	**2 064 384,20**	**1 861 524,40**	**71%**	**69%**	**70%**	**70%**	**70%**	**69%**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Przeciętne zaległości czynszowe są najwyższe w zasobach zakładów pracy, na drugim miejscu są zasoby gminne. Interesujących wniosków dostarcza także zestawienie przeciętnych zaległości czynszowych ponad trzymiesięcznych i całkowitych w poszczególnych zasobach mieszkaniowych. Przeciętne zadłużenie długoterminowe dla każdej formy własności jest wyższe niż przeciętne zadłużenie ogółem. W zasobach spółdzielczych średnie zadłużenie mieszkania powyżej 3 miesięcy jest 3,5 razy wyższe niż średnie zadłużenie mieszkania ogółem. W zasobach gminnych mimo wzrostu przeciętnych zaległości (ogółem i powyżej 3 miesięcy) od 2005 roku następuje powolny, ale systematyczny spadek tej relacji (od 1,6 do 1,4).

Tabela 4. Przeciętne zaległości czynszowe według formy własności zasobów

	ogółem						ponad trzymiesięczne					
	2005	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**
zasoby gminne	1 118	1 150	1 395	1 209	1 593	1 656	1 807	1 869	2 173	1 827	2 323	2 369
zasoby spółdzielni mieszkaniowych	819	860	785	912	903	950	2 650	2 957	2 671	2 943	2 954	3 280
zasoby osób fizycznych we wspólnotach mieszkaniowych	837	878	982	1 086	1 156	1 200	1 762	1 914	1 995	2 183	2 348	2 509
zasoby towarzystw budownictwa społecznego (TBS)	1 070	1 125	972	1 138	1 292	1 236	2 347	3 298	2 206	2 842	2 981	3 130
zasoby zakładów pracy (bez Skarbu Państwa)	1 260	1 384	1 455	1 319	1 764	2 292	2 102	2 247	2 532	2 187	2 778	3 341
zasoby Skarbu Państwa	1 260	2 051	1 526	1 612	2 197	1 876	2 348	2 941	2 311	2 119	3 408	3 063

zasoby innych podmiotów	2 390	880	1 319	1 707	2 276	1 530	3 610	1 070	1 721	3 436	3 497	3 189
średnie zadłużenie mieszkania	**920**	**977**	**1 002**	**1 033**	**1 136**	**1 186**	**2 130**	**2 255**	**2 288**	**2 287**	**2 554**	**2 703**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Podsumowując tę część diagnozy, warto podkreślić, że zaległości czynszowe są w Polsce problemem powszechnym. Dotyczą w największym stopniu mieszkań w zasobach spółdzielczych. W tych zasobach odnotowuje się także najwyższą kwotę zadłużenia. Przeciętny stan zadłużenia pojedynczego mieszkania jest jednak najniższy w porównaniu z innymi zasobami, dużo wyższe (około trzykrotnie) jest natomiast przeciętne zadłużenie powyżej 3 miesięcy. Z kolei co piąte zadłużone mieszkanie znajduje się w zasobie komunalnym, podobnie jak 40% mieszkań zadłużonych powyżej 3 miesięcy. Problem długoterminowego zadłużenia występuje więc w zasobach gminnych w większym natężeniu niż w innych zasobach.

Przeciętne zadłużenie mieszkania w zasobie komunalnym jest wyższe o 20% od średniego, ale przeciętne zadłużenie długoterminowe w zasobie komunalnym stanowi już tylko 0,8 przeciętnego długotrwałego zadłużenia mieszkania.

Tabela 5. Zaległości czynszowe w zasobach gminnych na tle zaległości czynszowych ogółem

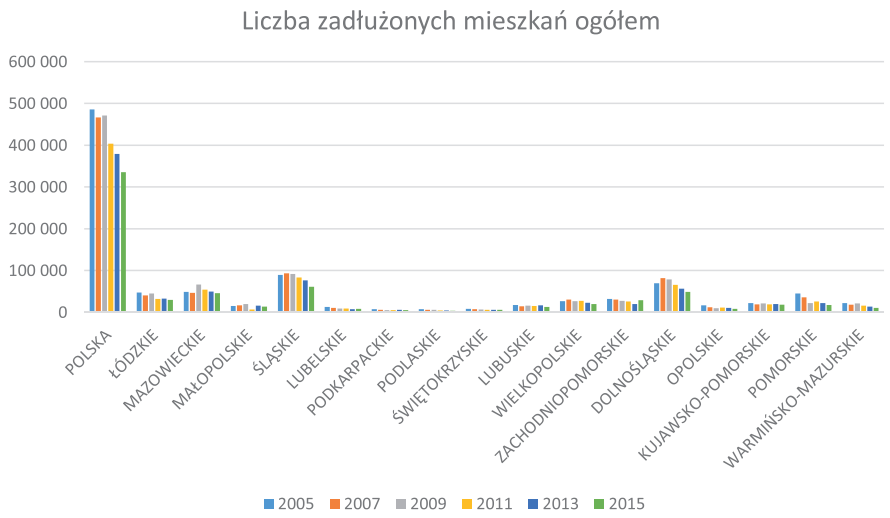
	ogółem						**ponad trzymiesięczne**					
	2005	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**	**2005**	**2007**	**2009**	**2011**	**2013**	**2015**
udział mieszkań w zasobach gminnych z zaległościami czynszowymi w łącznej liczbie mieszkań z zaległościami czynszowymi	1 118	1 150	1 395	1 209	1 593	1 656	1 807	1 869	2 173	1 827	2 323	2 369

udział zaległości czynszowych w zasobach gminnych w łącznej kwocie zaległości czynszowych	819	860	785	912	903	950	2 650	2 957	2 671	2 943	2 954	3 280
stosunek przeciętnego zadłużenia w zasobach gminnych do przeciętnego zadłużenia ogółem	837	878	982	1 086	1 156	1 200	1 762	1 914	1 995	2 183	2 348	2 509

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Najwięcej zadłużonych mieszkań komunalnych jest w województwach śląskim i dolnośląskim, co jest zbieżne z oceną kondycji finansowej najemców mieszkań komunalnych w tych województwach oraz wielkością gminnych zasobów mieszkaniowych. Najmniej zadłużonych mieszkań jest w województwach na ścianie wschodniej oraz w najmniejszych województwach (świętokrzyskim i opolskim).

Rysunek 2. Liczba zadłużonych mieszkań w zasobie komunalnym w układzie regionalnym



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Ocena kwoty zaległości czynszowych w zasobie komunalnym w ujęciu regionalnym pokazuje, że w regionach, w których zadłużonych mieszkań jest najwięcej, notuje się także najwyższe zadłużenie – dla województw dolnośląskiego i śląskiego to łącznie ponad 220 mln zł. Zadłużenie czynszowe w zasobie komunalnym w województwie mazowieckim wynosi łącznie prawie 75 mln zł, natomiast w województwie zachodniopomorskim prawie 65 mln zł. W pozostałych województwach sumaryczne kwoty zadłużenia są znacznie niższe.

Udział zadłużenia powyżej 3 miesięcy stanowi około połowy zadłużenia całkowitego. W tym przypadku również widoczne są zróżnicowania regionalne. Zdecydowanie największy udział zadłużenia długoterminowego w ogólnym występuje w województwach zachodniopomorskim i warmińsko-mazurskim. W tym drugim alarmujące jest stałe zwiększanie się tego udziału (od 45% w 2005 do 67% w 2015 roku), co świadczy o systematycznym narastaniu zaległości czynszowych. Najlepsza sytuacja jest natomiast w województwie podlaskim, gdzie udział długoterminowego zadłużenia jest najniższy i począwszy od 2009 roku systematycznie spada (od 51% w 2009 do 35% w 2015 roku).

Warto zestawić wyniki sumarycznych zadłużeń czynszowych w zasobach komunalnych z wartościami średnimi w poszczególnych województwach. Najwyższe przeciętne zadłużenie notuje się w województwach zachodniopomorskim i lubelskim, niewiele niższe jest w dolnośląskim. Wzrastające, wysokie zadłużenie w województwie lubelskim jest istotnym sygnałem o narastających problemach z krótkoterminowym zadłużeniem w zasobach komunalnych. Nie jest ono bowiem utrwalane powyżej 3 miesięcy, co może sugerować, że w tym województwie czynsz traktowany jest jako źródło kredytowania innych potrzeb gospodarstw domowych. Podobne wnioski można wyciągnąć w odniesieniu do województwa zachodniopomorskiego. Z kolei w województwie podlaskim, gdzie zadłużenie czynszowe należy do najniższych w kraju, zarówno sumaryczne, jak i przeciętne, zwraca uwagę wysoki udział długoterminowego zadłużenia. Przeciętna zaległość czynszowa długoterminowa w tym regionie jest ponad dwukrotnie wyższa niż przeciętna zaległość. Może to sugerować utrwalanie zadłużenia w zasobach komunalnych w województwie podlaskim.

Tabela 6. Kwota przeciętnych zaległości obciążających mieszkanie w zasobie komunalnym w ujęciu regionalnym

	ogółem (tys. zł)						ponad 3 miesiące / ogółem					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2005	2007	2009	2011	2013	2015
POLSKA	1118	1150	1395	1209	1593	1656	1,62	1,62	1,56	1,51	1,46	1,43
ŁÓDZKIE	928	678	840	1292	1984	733	1,72	1,57	1,41	1,26	1,42	1,35
MAZOWIECKIE	1604	1414	1607	1309	1358	1636	1,56	1,62	1,63	1,80	1,37	1,45
MAŁOPOLSKIE	894	1181	1722	1118	2900	684	1,58	1,88	1,19	1,66	1,21	1,51
ŚLĄSKIE	1052	1001	1063	1167	1473	1843	1,63	1,77	1,57	1,53	1,60	1,54
LUBELSKIE	1145	1667	1788	2739	1949	2222	1,33	1,26	1,40	1,46	1,45	1,25
PODKARPACKIE	901	1082	1704	1455	1205	1158	1,77	1,62	1,48	1,50	1,62	1,58
PODLASKIE	1260	1036	1055	1106	1309	1088	1,83	1,96	1,57	1,76	1,71	2,06
ŚWIĘTOKRZYSKIE	628	877	974	2017	1853	1451	1,47	1,26	1,13	1,34	1,59	1,49
LUBUSKIE	835	1068	1287	1435	975	1148	1,59	1,28	1,40	1,46	1,45	1,38
WIELKOPOLSKIE	915	1061	1096	1080	1237	1534	1,64	1,92	1,76	1,64	1,45	1,48
ZACHODNIOPOMORSKIE	741	693	3445	1211	1779	2233	1,34	1,29	1,50	1,52	1,43	1,25
DOLNOŚLĄSKIE	1339	1430	1090	843	2010	2192	1,71	1,88	1,60	1,33	1,39	1,33
OPOLSKIE	971	935	986	893	924	1586	1,81	1,38	1,19	1,68	1,65	1,56
KUJAWSKO-POMORSKIE	787	839	990	1128	1140	1606	1,52	1,36	1,64	1,38	1,46	1,39
POMORSKIE	1473	1812	1496	1447	1444	1677	1,72	1,71	1,49	1,71	1,73	1,68
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	1074	1007	2483	1255	1354	1471	1,42	1,26	1,74	1,53	1,19	1,31

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL.

Skala zadłużenia mieszkań w Polsce jest alarmująca – 15% ogólnych zasobów mieszkaniowych, 50% zasobów komunalnych. Kwota łącznych zaległości w 2015 roku wynosiła ponad 1,86 mld zł, z czego w zasobach komunalnych – 555 mln zł. To środki, które nie zostaną wcale lub jedynie w niewielkim stopniu odzyskane i wykorzystane na utrzymanie mieszkań i potrzebne remonty. Skala nieefektywności w tym zakresie jest niepokojąca, zwłaszcza w zestawieniu ze średnią stawką czynszu w Polsce (4,69 zł/m^2)[16], która nie gwarantuje pokrycia niezbędnych wydatków na utrzymanie zasobów. Astronomiczne

16 Instytut Rozwoju Miast, *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2014 rok,* Kraków 2015.

zaległości nie są pochodną jedynie trudnej sytuacji najemców, ale przede wszystkim braku prewencji zadłużenia, nieskutecznych procedur windykacyjnych i – przede wszystkim – poczucia bezkarności w razie nieopłacania czynszu.

Działania realizowane w Polsce w celu zapobiegania problemowi

Głównym działaniem zapobiegającym powstawaniu zadłużenia czynszowego powinna być prewencja ukierunkowana na szybkie wychwytywanie informacji o pojawieniu się zadłużenia i podejmowaniu interwencji poprzez wyspecjalizowanych asystentów rodziny. Takich wniosków dostarcza analiza przykładów zagranicznych, szczególnie brytyjskich, które zostaną szerzej przedstawione w dalszej części tekstu. Niestety w polskich warunkach działania prewencyjne nie istnieją prawie w żadnej gminie w Polsce. Do nielicznych wyjątków należą Warszawa i Gorzów Wielkopolski. W Warszawie, począwszy od 2012 roku, obowiązuje regulamin windykacji należności, który określa nie tylko procedury odzyskiwania należności, ale przede wszystkim reguły komunikacji, gdy tylko pojawiają się trudności z terminowym regulowaniem czynszu. W kolejnym miesiącu po wystąpieniu zaległości dłużnik może spodziewać się telefonu od zarządcy z dokładną informacją o:

- powstaniu zaległości czynszowej i naliczaniu odsetek,
- zasadach ubiegania się o ulgę w spłacie zaległości,
- możliwości wypowiedzenia umowy najmu i obciążenia odszkodowaniem z tytułu bezumownego korzystania z lokalu w wysokości przewidzianej prawem,
- katalogu dostępnych form wsparcia (dodatek mieszkaniowy, obniżka dochodowa czynszu z tytułu uzyskiwania niskich dochodów, gdy lokal wynajmowany jest na czas nieoznaczony, oraz inne świadczenia z pomocy społecznej)[17].

Działania prewencyjne prowadzone są we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej, szczególnie, gdy nie ma możliwości osobistego kontaktu z dłużnikiem.

17 Zarządzenie nr 2331/2012 Prezydenta m.st. Warszawy z dnia 16 czerwca 2012.

Zarówno Gorzów Wielkopolski, jak i Warszawa stosują bramkę SMS-ową do bieżącej komunikacji z dłużnikami. W Warszawie dzięki temu rozwiązaniu dłużnicy otrzymują monity o zbliżających się terminach płatności i konsekwencjach braku terminowej spłaty. Jest to narzędzie ułatwiające kontakt z dłużnikami w programie restrukturyzacji zadłużenia. Gorzów Wielkopolski planuje wykorzystanie bramki do bieżącego informowania o płatnościach.

Fundamentem są czytelne reguły windykacji. Zakład Gospodarki Mieszkaniowej w Gorzowie Wielkopolskim stawia na stały monitoring. Już do 10. dnia następnego miesiąca pracownicy ds. finansowych otrzymują komplet informacji o stanie zadłużeń na koniec miesiąca. Komunikują się z gospodarzami rejonu, aby nawiązać kontakt z dłużnikiem, wyjaśnić przyczynę zaległości i ewentualnie pomóc w kontakcie z OPS. W przypadku braku kontaktu z dłużnikiem powyżej 2 miesięcy pracownicy ZGM wysyłają wezwanie do zapłaty z określeniem terminu spłaty (5 dni) pod rygorem skierowania sprawy do sądu. Taki system windykacji wymaga bieżącej kontroli i weryfikacji wpływu środków. Na bieżąco jest to monitorowane, a w przypadku braku wpłaty gospodarz rejonu ponownie próbuje skontaktować się osobiście i telefonicznie z dłużnikiem. Dopiero po trzech okresach wnioskuje się o skierowanie sprawy do sądu. Wprowadzenie tych zasad nie tylko zwiększa ściągalność czynszów, ale także podnosi poczucie bezpieczeństwa najemców. W Warszawie wprowadzenie regulaminu windykacji wraz z zasadami prewencji doprowadziło do zmniejszania się liczby wypowiedzianych umów najmu z 1700 w 2012 roku do 867 w 2015 roku.

Badanie NIK z 2012 roku dotyczące gospodarowania lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych pokazało, że w badanych gminach „działania windykacyjne gmin były nieskuteczne. Stan zadłużenia z tytułu najmu lokali mieszkalnych w 34 skontrolowanych gminach, wg stanu na dzień 31 grudnia 2011 r., wyniósł 880.986 tys. zł i wzrósł w stosunku do 2009 r. o 294.128 tys. zł, a w przypadku lokali użytkowych poziom zadłużenia w 2011 r. wyniósł 218.869,3 tys. zł i wzrósł o 23.344 tys. zł […] Nieskuteczna windykacja zaległości z tytułu najmu lokalu wpływała na niedobór środków na utrzymanie zasobów mieszkaniowych”[18]. W badaniu zestawiono wysokości kwoty zadłużenia

18 NIK, *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych. Informacja o wynikach kontroli,* 185/2012/P/12/069/KIN, Warszawa 2012, s. 11.

z tytułu najmu lokali, kwoty zadłużenia rozłożonej na raty i kwoty zadłużeń umorzonych. Ich relacja wynosi (na koniec 2011 roku) odpowiednio 80:18:1, co pokazuje skalę problemu i jest typowe w polskich miastach. W tym kontekście jako przykład efektywnej akcji windykacyjnej można podać Hrubieszów, gdzie przy zadłużeniu czynszowym na poziomie 1 204 341 zł[19] postępowania windykacyjne są prowadzone wobec 169 najemców posiadających zaległość w kwocie 883 035 zł.

Typowe działania stosowane przez gminy to:

- wysyłanie upomnień i wezwań do zapłaty,
- ciągłe monitorowanie stanu zadłużenia,
- wywieszanie na klatkach schodowych stanu zadłużenia mieszkańców danej klatki,
- postępowanie przedsądowe, sądowe oraz egzekucyjne,
- wypowiedzenie umowy najmu,
- kierowanie nakazów zapłaty do egzekucji komorniczej,
- składanie pozwów o eksmisje,
- przeprowadzanie eksmisji z lokali mieszkalnych,
- współpraca z Krajowym Rejestrem Długów Biura Informacji Gospodarczej SA i stosowanie pieczęci prewencyjnej,
- wprowadzenie ulg w spłacie zaległości,
- wdrożenie zasad odpracowywania przez dłużników swojego zadłużenia.

Większość z wymienionych powyżej czynności wiąże się z procedurą windykacyjną, natomiast dwie ostatnie mają odmienny charakter, ponieważ umożliwiają zmniejszenie zadłużenia i stanowią formę wsparcia w wychodzeniu z zadłużenia. Z tego powodu, mimo typowo reaktywnego charakteru, mogą być traktowane jako istotna (jedyna rozpowszechniona na szerszą skalę – sic!) forma rozwiązywania problemu zadłużenia czynszowego.

Podsumowując, należy podkreślić, że w Polsce brakuje prewencji zadłużenia oraz skutecznych procedur windykacyjnych. Problem zadłużenia czynszowego nie jest także rozwiązywany od drugiej strony – przez systemowe regulacje dotyczące dodatków mieszkaniowych, ponieważ informacje o możliwości uzyskania ich nie docierają do potrzebujących najemców w zasobie

19 Stan na dzień 31 grudnia 2016.

komunalnym, z kolei w innych zasobach progi dochodowe dla dodatków mieszkaniowych są sztucznie zaniżane i w konsekwencji nie pozwalają na realne korzystanie z nich przy czynszach rynkowych. Dążąc do wypracowania sposobów rozwiązania problemu, gminy szukają różnorodnych rozwiązań. Do najpopularniejszych należą odpracowanie zaległości czynszowych oraz ulgi w spłacie należności. Ze względu na brak wsparcia systemowego ich skuteczność jest (i niestety może być nadal) znikoma. Brakuje szczególnie powiązania dodatków mieszkaniowych i ulg w czynszach z powodu niskich dochodów oraz wsparcia w uzyskiwaniu informacji o tych instrumentach, gdy osoby w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej zaczynają mieć problemy z regulowaniem opłat. Jednocześnie spłacaniu zaległości czynszowych nie sprzyja bezkarność tych, którzy nie płacą.

Dobre praktyki realizowane lokalnie

Dobre praktyki w zakresie działań prewencyjnych należą jeszcze w kraju do rzadkości (Warszawa, Gorzów Wielkopolski). W związku z tym w tej części rozdziału przedstawiono dobre praktyki w zakresie odpracowania zaległości czynszowych oraz kształtowania różnego rodzaju ulg w spłacie zaległości. Do najczęściej stosowanych należą: stworzenie możliwości odpracowywania zaległości oraz system ulg (takich jak częściowa lub całościowa abolicja oraz rozłożenie zadłużenia na raty).

Zasady odpracowania zaległości czynszowych określane są zarządzeniami wójtów, burmistrzów lub prezydentów miast, którzy zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym gospodarują mieniem komunalnym (art. 30 ust. 2 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wójtowie, burmistrzowie i prezydenci miast mogą kształtować zasady odpracowywania zadłużenia dowolnie w granicach obowiązującego prawa. Dłużnicy pracują na rzecz gminy, w jednostkach organizacyjnych urzędu gminy oraz w jednostkach podległych urzędowi. Odpracowanie zaległości czynszowych w postaci świadczeń rzeczowych ma charakter dobrowolny, więc to dłużnik rozpoczyna procedurę, składając odpowiedni wniosek. Jest to istotna słabość rozwiązania, ponieważ większość dłużników nie jest zainteresowana złożeniem wniosku ani odpracowaniem zaległości. Jedyną formą dotarcia do dłużników z informacją o tego typu rozwiązaniach może być kontakt z ośrodkiem pomocy społecznej i zarządcami nieruchomości. Stosowane są różnego rodzaju ułatwienia dla dłużników:

- szeroki katalog prac, często otwarty, aby była możliwość wykorzystania każdego rodzaju kwalifikacji zawodowych dłużników zgodnych z zapotrzebowaniem w jednostkach gminy,
- możliwość dowolnego regulowania czasu pracy,
- wprowadzenie dodatkowych osób, które wspólnie z dłużnikiem bądź w jego zastępstwie wykonują świadczenie rzeczowe.

Wraz z podpisaniem umowy dłużnik zobowiązuje się nie tylko do świadczeń rzeczowych, ale także do terminowego wpłacania bieżących opłat czynszowych.

Warto przytoczyć podstawowe rodzaje prac kwalifikowanych jako świadczenia rzeczowe:

- prace porządkowe (porządkowanie pomieszczeń takich jak piwnice, strychy, klatki schodowe, lokale po eksmisjach lub remontach, zamiatanie i porządkowanie ulic, chodników, skwerów, parkingów, utrzymanie zimowe chodników, dróg wewnętrznych i przystanków, załadunek i wyładunek rzeczy, rozładunek opału do kotłowni, usuwanie ogłoszeń i reklam, zbieranie śmieci z terenów gminnych, sprzątanie ciągów komunikacyjnych oraz ich odśnieżanie i usuwanie lodu w okresie zimowym),
- drobne prace remontowe (dokonywanie drobnych napraw, wykonywanie robót malarskich),
- prace ogrodnicze (koszenie, grabienie i usuwanie liści i innych zanieczyszczeń, podlewanie kwietników, odchwaszczanie i porządkowanie terenów zielonych).

Zgodnie z regulacjami obowiązującymi w 2017 roku minimalna stawka godzinowa nie może być niższa niż 13 zł. Bardzo ważnym ułatwieniem wspierającym tę formę walki z zadłużeniem czynszowym jest zaniechanie poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodu z tytułu umorzenia zaległej opłaty z tytułu czynszu najmu lokalu mieszkalnego (wraz z odsetkami). Zaniechanie to ma zastosowanie do dochodów osiąganych od 1 stycznia 2016 roku do 31 grudnia 2017 roku[20].

20 Rozporządzenie Ministra Rozwoju i Finansów z dnia 27 lutego 2017 r. w sprawie zaniechania poboru podatku dochodowego od osób fizycznych od dochodu (przychodów) z tytułu umorzenia należności pieniężnych związanych z użytkowaniem lokalu mieszkalnego (Dz.U. z 2017 r., poz. 380).

Jedne z najbardziej skutecznych działań oddłużeniowych w zakresie odpracowania zaległości czynszowych prowadzi Wrocław[21] – odpracowano zaległości w wysokości prawie 3,1 mln zł, a na kolejne 4,5 mln zł są realizowane umowy. Większość robót wykonywanych przez dłużników i zlecanych zarówno przez Wrocławskie Mieszkania Sp. z o.o., jak i Zarząd Zasobu Komunalnego to prace porządkowe polegające na sprzątaniu wewnątrz obiektów oraz terenów zewnętrznych zarządzanych przez jednostki gminne, pielęgnacji i konserwacji zieleni oraz pracach konserwatorsko-remontowych na terenach i w obiektach jednostek gminnych.

Do katalogu ulg w spłacie zaległości czynszowych należy kilka narzędzi. Pierwszym z nich jest abolicja czynszowa, która polega na umorzeniu części długu osoby zajmującej lokal komunalny. W zamian za obniżenie długu dłużnik zobowiązuje się spłacić pozostałą część zadłużenia z góry, w całości lub w ratach. Abolicja czynszowa jest mechanizmem pozwalającym na wyjście z zadłużenia osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji życiowej lub materialnej. Od kwoty umorzonej abolicją należy zapłacić podatek w urzędzie skarbowym. Abolicja jest formą umorzenia, jednak może być stosowana tylko jednokrotnie w stosunku do konkretnego dłużnika, natomiast umorzenie (kolejne z narzędzi) może być stosowane częściej, a uchwała rady gminy powinna wskazywać ograniczenia.

Z programów abolicyjnych warto wspomnieć o przyjętym w 2015 roku w Bytomiu rozwiązaniu, które umożliwiło umorzenie długu osobom, które zalegały w opłatach za mieszkania wynajmowane od miasta. Program był przeznaczony dla osób, których lokale były zadłużone już na koniec 2014 roku. Mogły one ubiegać się o umorzenie do 70% swojego długu, pod warunkiem że przez cały kolejny rok opłacały czynsz, a do końca 2015 roku spłaciły 30% należności. Spłaty tej mogły dokonać z góry lub w pięciu równych ratach. Z abolicji nie mogły skorzystać osoby, które bezprawnie zajęły lokale gminne lub zakłócały porządek domowy. Do końca 2015 roku podpisano prawie 1200 ugód abolicyjnych, a miasto odzyskało niemal 3 mln zł z zaległych czynszów. Nadal jest to jednak drobny ułamek łącznych wielomilionowych zaległości.

21 Zarządzenie Prezydenta Miasta Wrocławia nr 8463/13 z dnia 3 września 2013 r. w sprawie umożliwienia spłaty zadłużenia z tytułu należności za korzystanie z lokali mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy, w formie świadczenia rzeczowego.

Kolejna z ulg to ratalna spłata zaległości czynszowych, której szczegółowe zasady, sposób oraz tryb udzielania ulgi określa rada gminy w drodze uchwały. Uchwały decydują, kiedy możliwe jest rozłożenie zaległości czynszowych na raty. Ratalna spłata zaległości czynszowych, w odróżnieniu od umorzenia czy abolicji, pozwala gminie odzyskać całość należności, jaką dłużnik winien zapłacić. Dlatego najczęściej warunki skorzystania z tej ulgi są mniej rygorystyczne.

Harmonogram ratalnej spłaty należności czynszowych zazwyczaj nie obejmuje okresu dłuższego niż 18 miesięcy, chociaż w wyjątkowych sytuacjach bywa on znacząco wydłużany. Często też rezygnuje się z naliczania odsetek od należności.

Podobnie jak w przypadku odpracowania, minusem ulg w spłacie należności jest ich deklaratywny charakter. Zawsze inicjatywa leży po stronie dłużnika. Następnie dopiero organ uprawniony do rozłożenia należności na raty analizuje złożony wniosek i w razie potrzeby wzywa do jego uzupełnienia lub udziela/nie udziela ulgi.

Na uwagę zasługują kompleksowe systemy wsparcia, łączące różne instrumenty, stosowane w Wałbrzychu, Łodzi i Rybniku. W Wałbrzychu funkcjonują trzy instrumenty wsparcia: raty, odpracowanie i umorzenia. Wszystkie trzy możliwości wymagają spełnienia odpowiednich kryteriów, co jest weryfikowane na etapie składania wniosku. Program „Odpracuj swój dług" funkcjonuje od 2011 roku. Świadczenie może realizować osoba wskazana we wniosku – nie musi to być domownik mieszkający w zadłużonym lokalu. Prace porządkowe i usługowe wykonywane przez dłużników nie mogą być realizowane w ramach umów z firmami wykonawczymi. W Łodzi dodatkowym instrumentem jest możliwość odroczenia terminu płatności. Podobnie jak w Wałbrzychu, istnieje możliwość odpracowania zaległości czynszowej. Wykonywane świadczenia rzeczowe mogą obejmować prace porządkowe, prace remontowo-konserwatorskie oraz pomocnicze prace administracyjne i usługowe świadczone na rzecz miasta. Wejście w program oddłużeniowy jest możliwe tylko jeden raz. Osoby, które się na to decydują, otrzymują stałe wsparcie ośrodka pomocy społecznej, zmniejsza się więc zagrożenie (powszechnie występujące w innych miastach) wypadnięcia z programu z powodu przejściowych trudności życiowych.

Dobre praktyki realizowane za granicą

Doświadczenia zagraniczne pokazują, że najskuteczniejszym systemowym rozwiązaniem ograniczającym zadłużenia najemców jest połączenie wielu instrumentów: prewencji, dodatków mieszkaniowych, ulg w zaległościach i odpracowania zaległości. Systemy ukierunkowane są na możliwie wczesne wychwytywanie informacji o trudnościach finansowych i docieranie ze wsparciem, zanim zaległości czynszowe przekroczą możliwości spłaty dłużnika.

Systemy prewencyjne obejmują przede wszystkim osoby, które z powodu trudnej sytuacji życiowej narażone są na problemy materialne. Przykładem grupy społecznej objętej specjalnymi działaniami w tym zakresie są młodzi ludzie wychodzący z rodzin zastępczych. Są oni wdrażani do programu treningowego, w którym obok szkolenia z zarządzania budżetem domowym zostają wyposażeni w szczegółowe instrukcje dotyczące możliwości uzyskania dodatków mieszkaniowych, zostają także przeprowadzeni przez procedurę uzyskania takiego dodatku. Jednocześnie asystenci pomagają im w dopasowaniu wsparcia do zmieniającej się sytuacji dochodowej, np. po uzyskaniu pracy stałej lub czasowej. Dzięki temu wsparcie nie jest dane raz na zawsze, ale stanowi pomost do spokojnego funkcjonowania w dorosłym życiu. Osobom, które nie mogą znaleźć pracy, asystenci proponują od razu odpracowanie czynszu, aby nie wpadały one w zaległości czynszowe.

Na uwagę zasługują rozwiązania brytyjskie, promowane przez organizację Shelter, walczącą z bezdomnością i czynnikami ją powodującymi. Zaległościami czynszowymi można i trzeba zarządzać. Jednym z kluczy do wprowadzenia kompleksowego programu odpowiadającego lokalnej specyfice są systemy informatyczne agregujące wszystkie informacje o dłużnikach:

- wysokość czynszów,
- historię korzystania z dodatków mieszkaniowych,
- status dochodowy,
- kwotę zaległości czynszowych,
- historię zaległości czynszowych i ich spłat,

- możliwość symulacji wariantów spłaty z uwzględnieniem różnych rozwiązań (połączenie odpracowania części zaległości, rozłożenia na raty zgodnie z możliwościami dochodowymi),
- koszt przeprowadzenia procedury windykacyjnej, egzekucji sądowej i eksmisji[22].

Badania organizacji Shelter pokazują, że znaczna część zaległości czynszowych wynika z braku informacji o możliwości uzyskania dodatku mieszkaniowego lub czasowej obniżki czynszu z powodu trudności materialnych. O dodatkach mieszkaniowych nie mogą informować jedynie zarządcy nieruchomości, ponieważ dłużnicy wraz z powstaniem zaległości często zaczynają ich unikać (co jest powszechne także w polskich warunkach). Obowiązki informacyjne są więc nałożone na pracowników socjalnych, spersonalizowane informacje o możliwej wysokości dodatku są też wysyłane bezpośrednio do skrzynek dłużników. Niezbędnym elementem systemu w związku z tym jest wspólne szkolenie zarządców i pracowników pomocy społecznej, aby dysponowali tymi samymi informacjami oraz siecią wzajemnych kontaktów, ułatwiającą przekierowanie dłużników do odpowiednich osób, które w szybkim tempie pomogą rozpocząć rozwiązywanie problemu zaległości. Skuteczność działań oddłużeniowych w Wielkiej Brytanii jest wyższa od uzyskiwanej w Polsce nie z powodu lepszych instrumentów, ale lepszych systemów pozwalających na wychwytywanie zaległości na wczesnym etapie i błyskawiczną interwencję adekwatną do potrzeb konkretnego najemcy. Motywatorem dla samorządów są możliwości mniejszych zakłóceń uzyskiwania przychodów z najmu, jak również niższe koszty realne i społeczne postępowań windykacyjnych i eksmisji.

Rekomendacje wynikające z doświadczeń wdrażania dobrych praktyk

Zgodnie z rekomendacjami zawartymi w raporcie NIK koniecznym warunkiem poprawy efektywności gospodarki mieszkaniowej w polskich gminach jest zwiększenie „skuteczności windykacji należności za najem lokali oraz ograniczanie zadłużenia najemców, poprzez rozważenie możliwości wykonywania świadczeń rzeczowych i zaliczanie wartości wykonywanych prac na poczet

22 J. Campaigne, *Managing Rent Arrears – A Local Authority Perspective,* 2004, s. 6, www.shelter.org.uk (na podstawie doświadczeń South Lanarkshire).

należności czynszowych"[23]. Doświadczenia zagraniczne pokazują jednak, że usprawnienie windykacji jest jednym z ostatnich elementów kształtowania systemu. **Podstawowe rekomendacje dotyczą poprawy prewencji zadłużenia, na którą powinny składać się:**

- **przejrzysty system dodatków mieszkaniowych,**
- **pełniejsze wykorzystanie możliwości czasowych ulg dochodowych w opłatach czynszowych,**
- **wczesne wsparcie dłużników instrumentami umożliwiającymi wyjście z zaległości czynszowych, będące w zakresie ich możliwości dochodowych.**

Sygnałem zapowiadającym możliwe zmiany w odniesieniu do dodatków mieszkaniowych jest postulowane w Narodowym Programie Mieszkaniowym wspieranie mniej zamożnych gospodarstw domowych poprzez powiązanie wysokości uzyskiwanego dodatku z kosztami związanymi z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych. Jedynie w teorii (poza nielicznymi wyjątkami) działania pomocy społecznej i zarządców nieruchomości są ze sobą sprzężone. Najczęściej zaległości czynszowe rosną (niemonitorowane), a jednocześnie dłużnicy są świadczeniobiorcami OPS, lecz nie otrzymują ani wsparcia w uzyskaniu dodatku mieszkaniowego, ani innych informacji o możliwościach zmniejszenia zaległości (odpracowania w formie świadczenia rzeczowego, zamiany mieszkania na mniejsze, uzyskania ulgi w spłacie).

Dotychczas stosowane w Polsce instrumenty (odpracowanie zaległości, umorzenia, rozkładanie zaległości na raty) nie cieszą się zainteresowaniem dłużników, ponieważ mają charakter dobrowolny, poza tym – zwłaszcza w zasobie komunalnym – istnieje ogromne przyzwolenie społeczne na zadłużenie czynszowe, gminy zaś nie prowadzą często bieżącego monitoringu zadłużenia i przez to wzmacniają negatywne postawy w tym zakresie. Obok wsparcia dodatkami mieszkaniowymi i kierowanego wsparcia pomocy społecznej dla dłużników identyfikowanych przez zarządców nieruchomości niezbędna jest szeroka pozytywna kampania społeczna pokazująca, jakie zmiany w otoczeniu i warunkach mieszkaniowych mogą być dokonane przez gminy, jeśli wpływy z czynszów nie będą znikać w wielomilionowych zaległościach.

23 NIK, op. cit., s. 13.

ROZWÓJ RYNKU NAJMU POPRZEZ DZIAŁALNOŚĆ SPOŁECZNYCH INSTYTUCJI POŚREDNICTWA

Alina Muzioł-Węcławowicz

Wprowadzenie

Po wielu latach funkcjonowania zapisów programowych deklarujących rozwój sektora czynszowego w polskim mieszkalnictwie rysują się możliwości znaczącego rozwoju tego sektora. Może to nastąpić za pomocą nowego programu rządowego (Narodowy Program Mieszkaniowy z jesieni 2016 roku) w zakresie mieszkalnictwa społecznego oraz w wyniku wzrostu zainteresowania inwestowaniem w najem mieszkań na rynku prywatnym.

Jedną z ważniejszych barier wzrostu znaczenia rynku najmu i – wydawałoby się – nietrudną do wyeliminowania jest brak rzetelnej, statystycznie reprezentatywnej informacji o funkcjonowaniu tego rynku. Poruszamy się między dwoma obiegowymi stwierdzeniami. Jedno wskazuje, że czynsze w prywatnych zasobach na wynajem są bardzo wysokie. Drugie mówi, że czynsze w zasobach komunalnych są na bardzo niskim poziomie. Nie znamy przy tym ani skali zróżnicowania tych czynszów w różnych miastach, nie tylko tych największych[24], ani dynamiki zmian poziomu czynszów. W sytuacji niepewności, braku informacji zachowujemy rezerwę wobec tego segmentu rynku mieszkaniowego.

O rozwoju rynku najmu świadczy wzrost zainteresowania agencji nieruchomości pośrednictwem w najmie na zasadach komercyjnych oraz rosnący udział zakupów mieszkań na rynku w celach inwestycyjnych. Coraz więcej mówi się o potrzebie regulacji dla REIT, czyli funduszy inwestycyjnych inwestujących wyłącznie w nieruchomości użytkowe i mieszkaniowe. Sporo uwagi

24 Agencje nieruchomości i firmy konsultingowe specjalizujące się w rynku nieruchomości analizują sytuację, w tym w zakresie stawek najmu, na największych rynkach nieruchomości w największych miastach.

poświęca się również koncepcji społecznych agencji najmu jako instytucji konkurencyjnych w pewien sposób dla najmu rynkowego, a mających za zadanie umożliwienie wynajmu mieszkań z sektora prywatnego osobom, które są w niedostatku i które muszą korzystać z lokali dostępnych, czyli mieszkań o stawce czynszu niższej niż rynkowa.

Istota społecznych agencji najmu

Społeczne agencje najmu (SAN) to pomysł na to, jak zorganizować włączenie prywatnych zasobów mieszkaniowych do rozwiązywania problemów mieszkaniowych osób o niskich dochodach i/lub trudnej sytuacji życiowej. Od strony podażowej głównym partnerem są osoby fizyczne czy prywatne osoby prawne dysponujące mieszkaniami, które mogą udostępnić do wynajęcia (lokale nie były użytkowane lub były udostępniane na zasadach rynkowych). Od strony popytu partnerami są wszyscy ci, których sytuacja życiowa uniemożliwia wynajem po stawkach rynkowych. Obie strony mogą podjąć współpracę, jeśli pojawi się podmiot kojarzący obie strony, negocjujący warunki współpracy w ten sposób, by obie strony były usatysfakcjonowane. I właśnie tym operatorem jest społeczna agencja najmu – instytucja publiczna gwarantująca swym profesjonalizmem i rozpoznawalną pozycją trwałe funkcjonowanie systemu. Agencje świadczą też, poza pośrednictwem najmu na zasadach *not for profit*, pewne dodatkowe usługi. Wynajmującym oferują wykonanie drobnych napraw, przejęcie obowiązków administracyjnych związanych z najmem, a najemcom pomoc w rozwiązywaniu problemów bytowych i społecznych, na zasadzie asystenta czy doradcy. Z reguły właściciel mieszkania godzi się na stawkę dość znacząco niższą od rynkowej. W zamian zyskuje gwarancję stałych, regularnych płatności przez cały, wieloletni okres umowy[25] oraz gwarancję utrzymania stanu technicznego nieruchomości. Z kolei najemca, mając ułatwiony dostęp do mieszkania w dobrym stanie, zobowiązuje się do ponoszenia kosztów jego użytkowania oraz podniesienia swoich umiejętności i kompetencji, by utrzymać to mieszkanie, zarabiać na jego utrzymanie, pełnić swoje role społeczne.

25 Przychody rynkowe z najmu kalkuluje się, przyjmując, że najemcy często się zmieniają i że mieszkanie będzie wynajęte średnio przez 10 miesięcy w roku, a pozostałe dwa miesiące będzie trwało poszukiwanie najemcy i ustalanie zasad najmu.

Najważniejszym źródłem informacji o założeniach koncepcji społecznych agencji najmu, możliwych formułach funkcjonowania tych podmiotów i o uwarunkowaniach działalności SAN są opracowania powstałe w ramach projektu badawczego „Społeczna agencja najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce". Projekt był dofinansowany przez Narodowe Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu „Innowacje Społeczne" i prowadzony od maja 2015 roku do stycznia 2017 roku. Realizowało go konsorcjum składające się z pracowników naukowych Uniwersytetu Warszawskiego i Uniwersytetu Śląskiego oraz Fundacji Habitat for Humanity Poland, która była liderem projektu. Informacje o tym projekcie, ekspertyzy i publikacje powstałe w ramach projektu badawczego można pobrać ze strony internetowej Habitat Poland (habitat.pl) i na specjalnej stronie najemspoleczny.pl[26].

Istnieje wiele modeli SAN. Różnią się od siebie formą prawną i organizacyjną, zakresem podstawowej działalności, charakterystyką głównych adresatów, beneficjentów najmu mieszkań (od osób wykluczonych, wychodzących z bezdomności poprzez najemców socjalnych po najemców z wyższymi dochodami), powiązaniami z sektorem publicznym, sposobami pozyskiwania środków na prowadzenie działalności[27]. Pośrednictwo agencji między wynajmującym a najemcą może mieć dwojaki charakter:

- agencja jest najemcą mieszkania wynajmowanego od właściciela i następnie podnajmuje to mieszkanie swojemu podopiecznemu;
- agencja negocjuje warunki umowy najmu, która jest następnie zawierana pomiędzy właścicielem a najemcą – podopiecznym agencji.

W obydwu przypadkach agencja gwarantuje prawidłowość procesu użytkowania lokalu mieszkalnego, w tym regularną opłatę czynszu. Jej działalność w warunkach polskich jest niestety deficytowa – szczególnie gdy agencja zajmuje się wykluczonymi i słabymi ekonomicznie grupami społecznymi, wspierając je w drodze do godnego zamieszkiwania. W takiej sytuacji dwa czynniki mogą generować znaczne koszty agencji: finansowanie różnicy w wysokości stawki czynszu pomiędzy tą, jaką płaci właścicielowi, a tą, jaką pobiera od najemcy/podnajemcy, oraz konieczność zapłaty całego czynszu właścicielowi w sytuacji, gdy najemca nie wywiązuje się ze swoich zobowiązań lub gdy

26 Niniejsze opracowanie w części teoretycznej powstało w całości na podstawie opracowań projektu badawczego „Społeczna agencja najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce".

27 Por. A. Muzioł-Węcławowicz, *Społeczna Agencja Najmu. Dokument strategiczny,* 2017, s. 18.

mieszkanie przejściowo nie jest wynajęte. Agencje muszą zatem być wspierane finansowo przez sektor publiczny, najczęściej – jednostki samorządu terytorialnego.

Możliwe relacje pomiędzy SAN a samorządem gminnym można sprowadzić do dwóch modeli: SAN jest jednostką samorządu terytorialnego (np. spółką komunalną) lub SAN, często będący organizacją pożytku publicznego, opiera swą działalność na długoterminowej umowie z gminą, na rzecz której działa. Część zakresu działalności agencji jest wykonywana na zasadach wolontariatu, np. doradztwo dla uczestników programu, pomoc psychologiczna, prawna. W wielu krajach bardzo pomocnym rozwiązaniem są systemy dodatków mieszkaniowych. Jeśli są one wysokie, to SAN działa łatwiej. Stosowane są też prawnie umocowane systemy wsparcia SAN, np. w postaci ulg podatkowych dla właścicieli wynajmujących agencji mieszkania, kiedy decydują się oni na ich remont. Czynnikiem moderującym koszty agencji są mieszkania, którymi zarządza. Obowiązuje zasada dobrego standardu mieszkań, np. dostępności podstawowych instalacji, ale też agencje nie interesują się lokalami o bardzo wysokim standardzie.

Z analiz prawnych prowadzonych w ramach wspomnianego projektu badawczego wynika, że nie ma formalnych przeszkód w tworzeniu i działalności społecznych agencji najmu w Polsce na gruncie obowiązującego prawa. Są natomiast pewne bariery wynikające z charakterystyki funkcjonującego obecnie rynku najmu. Główną z nich może być postawa właścicieli mieszkań, którzy nie podejmą współpracy z SAN, ponieważ będą zainteresowani uzyskaniem maksymalnej stawki czynszu oraz mogą nie mieć pełnego zaufania do samej agencji. Warto dodać, że SAN nie musi ograniczać się do wynajmu mieszkań od prywatnych właścicieli, jakkolwiek to źródło jest szczególnie ważne, gdyż pozwala na korzystanie z już istniejących zasobów. Kolejną barierą, natury psychologicznej, może być wyzwanie, jakim jest konieczność trwałej współpracy wielu podmiotów w celu realizacji misji i zadań agencji.

Potencjał społecznych agencji najmu

Za zasadnością powołania społecznych agencji najmu i wprowadzenia tego rozwiązania instytucjonalno-finansowego do palety instrumentów społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce przemawiają liczne argumenty (rysunek 1).

Należy podkreślić, że nie jest to ani rozwiązanie do powszechnego stosowania, ani prowadzące do spełnienia wszystkich potrzeb w sferze najmu mieszkań dostępnych cenowo.

Tabela 7. Walory społecznych agencji najmu

Funkcjonowanie instytucji najmu/podnajmu mieszkań	• przepisy prawne sankcjonują wynajmowanie przez gminy mieszkań w zasobach innych niż własne i następnie podnajmowanie ich osobom, które są upoważnione do pomocy mieszkaniowej; takie rozwiązania są już stosowane • mechanizm dopłat do czynszu finansowanych przez gminę w celu uczynienia mieszkań dostępnymi dla najemców w trudnej sytuacji jest już praktykowany
Istnienie zasobów mieszkań do wykorzystania	• część zasobów mieszkaniowych nie jest użytkowana, ponieważ ich właściciele obawiają się ryzyka najmu, w szczególności trudności z egzekwowaniem należnego czynszu i eksmisji lokatora niewywiązującego się z warunków umowy • usługa SAN może być atrakcyjną alternatywą wobec korzystania z usług rynkowej agencji pośrednictwa lub samodzielnego prowadzenia sprawy wynajmu mieszkania
Zapotrzebowanie na dostępne cenowo mieszkania czynszowe	• kolejka osób oczekujacych na najem mieszkania w zasobach gmin sięga ponad 140 tys. mieszkań (stan na koniec 2015 r., dane GUS) • w związku z koniecznością intensyfikacji działań remontowych w zasobach mieszkaniowych, np. w ramach programów rewitalizacji obszarów kryzysowych w miastach, należy liczyć się ze wzrostem zapotrzebowania na mieszkania zastępcze wynajmowane na czas remontu
Powiązania polityki społecznej z polityką mieszkaniową	• poszerza się świadomość podstawowego znaczenia mieszkania jako czynnika zmiany społecznej, przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu • realizuje w praktyce, dzięki rozproszeniu mieszkań, zasadę przemieszania społecznego

Przykłady działań w formule społecznych agencji najmu

Społeczne agencje najmu w Belgii

Belgia jest krajem, w którym w latach 80. XX wieku powstały pierwsze SAN, oparte na aktywności organizacji społecznych wspierających osoby o najsłabszej pozycji na lokalnych rynkach najmu. Koszty najmu rynkowego są tu wysokie, a ograniczony publiczny sektor czynszowy powoduje, że brakuje alternatywy wobec najmu na rynku prywatnym. Najszerzej rozwinięte są agencje (Sociaal Verhuurkanotoor – SVK) we Flandrii.

Jedną z nich jest Sociaal Verhuurkanotoor Kontich, agencja działająca w gminie Kontich, położonej w pobliżu Antwerpii[28]. Swe funkcjonowanie agencja uzasadnia zapisami konstytucji i Flamandzkiej Karty Mieszkaniowej, mówiącej o tym, że: „Każdy ma prawo do przyzwoitego mieszkania, dobrej jakości, we właściwym otoczeniu (środowisku), za dostępną cenę i użytkowanego na trwałych zasadach"[29]. Swą aktywność agencja wyjaśnia specyfiką prywatnego rynku najmu, który jest niedostępny dla osób o niskich dochodach, ponieważ czynsz jest za wysoki, ponad ich możliwości finansowe, podaż mieszkań jest niewielka, właściciele lokali często odmawiają ich wynajmowania osobom ubogim, umowy najmu są krótkoterminowe, a oferowane mieszkania są w złym stanie.

Warunki, jakie muszą spełniać kandydaci chcący wynająć mieszkanie od agencji najmu:

- pełnoletność,
- określone kryteria dochodowe (w 2017 roku próg dochodowy dla osoby mieszkającej samotnie wynosi 867,40 €, dla osób wspólnie zamieszkujących – 578,27 €, dla rodziny – 1156,53 €),
- nieposiadanie nieruchomości,
- znajomość języka niderlandzkiego lub gotowość do jego nauki,
- rejestracja w systemie identyfikacyjnym (odpowiednik numeru PESEL).

28 Informacje na podstawie sprawozdania z działalności agencji za 2016 r. (źródło: www.svkwoonweb.be).

29 Art. 3 Flamandzkiej Karty Mieszkaniowej.

Kandydaci do najmu mieszkania poprzez agencję przechodzą rozmowę kwalifikacyjną, w czasie której są oceniani według podstawowych kryteriów określanych jako:

- potrzeba mieszkaniowa,
- liczba osób, które będą zamieszkiwały,
- limit dochodowy.

Wynik oceny wyznacza miejsce w kolejce oczekujących na wynajem mieszkania.

W sprawozdaniu rocznym za rok 2016 agencja Kontich wykazała:

- 32 mieszkania jako nowo pozyskane do zasobu,
- 4 mieszkania jako pustostany (zły stan, zakończenie umowy),
- 178 mieszkań jako zasób zagospodarowywany,
- 367 zgłoszeń od osób chętnych do wynajęcia mieszkania.

Agencja działa na terenie siedmiu gmin w prowincji Antwerpia, najwięcej mieszkań do dyspozycji posiada w miejscowości Morstel – 76. Struktura użytkowanych lokali przedstawia się następująco: kawalerki – 16, mieszkania jednopokojowe – 50, dwupokojowe – 73, trzypokojowe – 17, dom z dwoma pokojami – 9, dom z większą liczbą pokoi – 13. Większość mieszkań jest wynajmowanych za stawkę pomiędzy 408 a 520 € (74 mieszkania) i 520 a 638 € (86 jednostek). Około jednej trzeciej kosztów najmu pokrywają dodatki mieszkaniowe. Prowadzona jest szczegółowa analiza osób wynajmujących mieszkania i oczekujących na taką możliwość, obejmująca wiek klientów, liczbę posiadanych dzieci, pochodzenie (w podziale: Belgowie – kraje UE – pozostałe kraje). Wśród wynajmujących jest 54% Belgów, wsród kandydatów na najemców – 61%. Plany agencji Kontich na 2017 rok są następujące:

- pozyskanie 24 nieruchomości do wynajmowania,
- zwiększenie zatrudnienia,
- certyfikacja jakości mieszkań.

Agencje najmu w Belgii, a szczególnie we Flandrii, są popierane przez rząd, który pokrywa koszty wynagrodzenia pracowników oraz część wydatków związanych z ich działalnością. Agencje są ważnymi instytucjami szeroko

rozumianiej pomocy społecznej. Intensywnie angażują się w pomoc swoim najemcom w poszukiwaniu pracy, dokształcaniu się, udzielają porad prawnych, ale też oferują proste prace remontowe za cenę niższą niż na rynku, instruują, jak efektywnie użytkować energię w mieszkaniach. Jeśli wymawiają umowę najmu, to w około 90% przypadków z powodu zalegania z czynszem, a w 10% z powodu nieprzestrzegania zasad kultury zamieszkiwania. Procedury eksmisyjne są prowadzone na zasadach ogólnych, jakkolwiek procedury sądowe są bardzo sprawne. Agencje intensywnie zabiegają o przekonanie do siebie prywatnych właścicieli mieszkań, organizując różne akcje informacyjne, konkursy. Według danych jednej z agencji średni okres umowy najmu z właścicielem mieszkania wynosi 12 lat, a z najemcą – około 2 lat.

Miejskie biuro najmu w Poznaniu

W Poznaniu przeprowadzono analizę wykonalności działalności w formule SAN. Wyzwaniem dla miasta w związku z programem remontów zasobów komunalnych i programem rewitalizacji jest deficyt lokali, które mogłyby być użytkowane na czas remontu zajmowanego mieszkania.

Miasto zdecydowało się na rozwiązanie pośrednie, polegające na włączeniu zakresu działalności społecznej agencji najmu w działalność funkcjonującego podmiotu komunalnego – Zarządu Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o. (ZKZL)[30]. Zarząd zajmuje się gospodarowaniem zasobami komunalnymi Poznania. ZKZL ogłosiło rozpoczęcie programu miejskiego biura najmu (MBN) od publikacji oferty wynajmu lokali mieszkalnych z rynku wtórnego i pierwotnego. Oferta wskazuje następujące podstawowe warunki:

1. Przedmiotem ogłoszenia jest wynajem do dziesięciu lokali mieszkalnych, jedno-, dwu- lub trzypokojowych zlokalizowanych w Poznaniu. Powierzchnia lokali nie powinna przekroczyć 65 m^2. Mieszkania powinny być gotowe do zamieszkania, preferowane będą mieszkania nieumeblowane.
2. Planowany początek wynajmu to 1 stycznia 2017 roku. Czas obowiązywania umowy najmu – od 5 do 10 lat.
3. Należy złożyć pełną ofertę cenową z ceną brutto za 1 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania z wykończeniem „pod klucz".

30 Por. http://zkzl.poznan.pl/PORTAL/PORTAL/ZKZL/Wynajem_mieszkax_x_czekamy_na_oferty_/.

Dla miejskiego biura najmu (MBN) opracowano zestaw dokumentów potrzebnych do obsługi programu, m.in.:

- wytyczne w sprawie warunków, jakim powinny odpowiadać nowo pozyskiwane lokale mieszkalne, określające standard oczekiwany w zakresie warunków podstawowych (aktualne przeglądy techniczne, wizja lokalna przed akceptacją lokalu), technologii budowy, rodzajów pomieszczeń w mieszkaniu i ich powierzchni, rozwiązań funkcjonalno-użytkowych, standardu wykończenia oraz otoczenia (np. dogodny dostęp do komunikacji miejskiej, dostępność infrastruktury społecznej, brak uciążliwości);
- wzór oferty najmu, w którym właściciel mieszkania wskazuje cechy tego mieszkania, począwszy od szczegółowych danych adresowych przez informacje o tytule prawnym do mieszkania, a skończywszy na dokładnym opisie pomieszczeń wchodzących w skład mieszkania, szczegółowej prezentacji wyposażenia mieszkania oraz ocenie stanu technicznego lokalu;
- punktową metodę kwalifikacji mieszkania do wynajmu, bazującą na rozwiązaniach stosowanych przy wynajmowaniu mieszkań z zasobu komunalnego;
- wzór umowy najmu pomiędzy właścicielem a miejskim biurem najmu;
- wzory umów najmu pomiędzy MBN a beneficjentem.

Rozpatrywane są dwie formy działania. W jednej ZKZL, tworząc miejskie biuro najmu, działa w imieniu i na rzecz miasta Poznania na podstawie stosownego pełnomocnictwa, udzielonego przez Prezydenta Miasta Poznania. W takim przypadku ZKZL jest jedynie operatorem. W drugiej formule ZKZL, tworząc MBN, działa w imieniu własnym, a miasto Poznań pokrywa spółce koszty funkcjonowania MBN, w szczególności różnicę czynszową. Wydaje się, że lepszym rozwiązaniem jest zastosowanie pierwszej formuły. Potrzebne są jednak szczegółowe analizy prawne dotyczące kompetencji w dziedzinie polityki mieszkaniowej.

Jednocześnie miejskie biuro najmu w strukturze ZKZL prowadzi działania zmierzające do nawiązania współpracy z potencjalnymi kontrahentami na rynku. Odbywają się negocjacje z właścicielami lokali, którzy posiadają mieszkania do wynajęcia. Biuro jest także zainteresowane rynkiem pierwotnym – prowadzi dialog techniczny z deweloperami w sprawie ewentualnego objęcia części nowo budowanych mieszkań. Biuro pozyskało już pierwszego partnera po stronie prywatnej.

W Poznaniu utworzenie społecznej agencji najmu jest stosunkowo zaawansowane. Formalnie powstała już jednostka pełniąca tę funkcję. Nie jest to podmiot niezależny, ale komórka prowadząca tę działalność w spółce komunalnej zajmującej się lokalnym mieszkalnictwem komunalnym. Cała struktura opiera się na bezpośredniej aktywności gminy. Można zatem powiedzieć, że działalność w zakresie społecznego pośrednictwa najmu, mająca na celu włączenie prywatnych zasobów do realizacji celów miejskiej polityki mieszkaniowej, została już zainicjowana – na zasadzie rozszerzenia kompetencji funkcjonującej spółki komunalnej.

Społeczna agencja najmu i zatrudnienia w Warszawie

W Warszawie powstaje obecnie pierwsza społeczna agencja najmu i zatrudnienia (SANiZ), prowadzona przez organizację pozarządową. Nawiązując do sprawdzonych w krajach zachodnich tzw. Social Letting Agencies, stołeczna SANiZ oferować będzie osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym, w tym osobom bezdomnym, zintegrowany pakiet usług obejmujący wsparcie zatrudnieniowe, integracyjne oraz mieszkaniowe. Świadczenie wielowymiarowej usługi możliwe będzie dzięki współpracy międzysektorowej pomiędzy organizacjami pozarządowymi oraz samorządem miasta.

Istota społecznej agencji najmu i zatrudnienia

SANiZ będzie oferować pakiet usług obejmujący:

- usługi społeczno-integracyjne,
- usługi zatrudnieniowe,
- usługi mieszkaniowe.

Projekt jest zorientowany na obsługę 40 beneficjentów – osób i ich rodzin / gospodarstw domowych (o ile beneficjent jest członkiem gospodarstwa domowego). Celem działań jest wsparcie w postaci udostępnienia mieszkania czynszowego, pełnostandardowego, na finansowych warunkach najmu dostosowanych do możliwości najemcy.

Celem usług społeczno-integracyjnych świadczonych przez SANiZ będzie wsparcie klientów w zakresie rozwiązania zdiagnozowanych problemów utrudniających integrację ze społeczeństwem. Przykładowymi usługami społeczno-integracyjnymi są: wsparcie terapeutyczne, indywidualny coaching, pomoc prawna, konsultacje psychologiczne, konsultacje pedagogiczne.

Celem usług zatrudnieniowych będzie nabycie przez klientów agencji umiejętności i kompetencji umożliwiających podjęcie zatrudnienia lub powrót na rynek pracy. W ramach tej ścieżki będą oni objęci m.in. wsparciem doradcy zawodowego oraz pośrednika pracy. Agencja wspierać będzie również swoich klientów w zakresie przygotowania zawodowego, stosownie do zapotrzebowania na lokalnym rynku pracy.

Celem usług mieszkaniowych będzie wsparcie klientów agencji w długoterminowym wynajęciu samodzielnego mieszkania za czynsz znacząco niższy od ofert rynkowych. Zadaniem specjalistów ds. najmu społecznego działających w strukturze SANiZ będzie pozyskanie mieszkań od prywatnych i publicznych właścicieli, negocjowanie terminu najmu, wysokości czynszu oraz regularne monitorowanie użytkowania lokali przez podnajemców.

Struktura organizacyjna społecznej agencji najmu i zatrudnienia

Struktura organizacyjna społecznej agencji najmu i zatrudnienia będzie się opierać na partnerstwie międzysektorowym. Dobór poszczególnych partnerów SANiZ ma charakter funkcjonalny i odzwierciedla zróżnicowaną ofertę agencji. Liderem (podmiotem prowadzącym agencję) jest Fundacja Habitat for Humanity Poland, która odpowiada za zarządzanie administracyjne i merytoryczne agencją.

Kluczową rolę w tworzeniu nowej usługi odegrają specjaliści ds. najmu społecznego. Będą oni odpowiedzialni za pierwszy kontakt z beneficjentami SANiZ oraz dostosowanie wsparcia mieszkaniowego, zatrudnieniowego i integracyjnego do ich potrzeb i możliwości. Pierwszym zadaniem specjalistów będzie opracowanie indywidualnego planu działania, skorelowanego z podjętą wspólnie decyzją o terminie wynajęcia mieszkania. Z założenia od początku koszty czynszu (nierynkowe) mają być pokrywane przez mieszkańców. W trakcie trwania projektu specjaliści świadczą:

- wsparcie w zamieszkiwaniu – w postaci pomocy w zarządzaniu budżetem domowym i cyklicznym rozliczaniu opłat, edukacji w zakresie oszczędzania energii oraz kontaktu z właścicielem w przypadku realizacji napraw wykraczających poza ustawowe obowiązki najemców;
- wsparcie w zatrudnieniu – w postaci doradztwa zawodowego i pośrednictwa pracy.

W związku z tym, że oferta SANiZ jest adresowana do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, partnerami agencji będą organizacje pozarządowe wspierające na co dzień osoby wychodzące z bezdomności, osoby z niepełnosprawnością lub uzależnieniami, osoby bezrobotne itp. Organizacje partnerskie będą odpowiedzialne za kontynuowanie wsparcia integracyjnego oraz specjalistyczne wsparcie zatrudnieniowe, np. w postaci kursów poszerzających kompetencje. Wsparcie zatrudnieniowe będzie realizowane w miarę potrzeb diagnozowanych przez specjalistów ds. najmu społecznego. Usługi terapeutyczne w razie potrzeby będą świadczone przez organizacje partnerskie i/lub wyspecjalizowane organizacje zewnętrzne.

Międzysektorowość partnerstwa SANiZ zakłada aktywny udział samorządu miejskiego we współdecydowaniu o kierunku rozwoju agencji. W związku z tym, że agencja realizować będzie cele społeczne m.st. Warszawy, w portfolio mieszkań zarządzanych przez agencję znajdą się również lokale, których właścicielem jest miasto, a których nie ma w puli mieszkaniowego zasobu gminy. Jako że celem agencji jest m.in. przetestowanie potencjału rynku prywatnego w odniesieniu do społecznych form najmu, mieszkania publiczne będą mieć mniejszościowy udział w zasobie zarządzanym przez agencję.

Charakterystyka klientów społecznej agencji najmu i zatrudnienia

Zintegrowane wsparcie agencji kierowane będzie do klientów organizacji partnerskich spełniających określone kryteria, w tym: a) kryterium mieszkaniowe, b) kryterium zatrudnieniowe, c) kryterium migracyjne.

Osoba, która spełnia kryterium mieszkaniowe kwalifikujące do programu, zamieszkuje w instytucji/placówce opieki lub ma złe warunki mieszkaniowe, zdefiniowane jako:

- zamieszkiwanie w budynku o złym stanie technicznym lub niewyposażonym w podstawowe instalacje,
- zamieszkiwanie w przeludnieniu (zdefiniowanym jako mniej niż 6 m2 powierzchni mieszkalnej na osobę lub więcej niż 2 osoby w pokoju),
- zamieszkiwanie w miejscu, w którym koszty mieszkania przekraczają 50% dochodów.

Osoba, która spełnia kryterium zatrudnieniowe kwalifikujące do programu, utrzymuje się z zasiłków i/lub pracy dorywczej i niestabilnej, a jej dochód nie przekracza określonego w programie pułapu.

Osoba, która spełnia kryterium migracyjne kwalifikujące do programu, nie może być w sposób istotny związana z Warszawą, czyli stolica nie jest jej miejscem urodzenia, przez ostatnich pięć lat nie była zameldowana w Warszawie. Społeczna agencja najmu i zatrudnienia znajduje się w fazie organizacji. Gotowe są założenia programowe, zaawansowane są również – na połowę kwietnia 2017 roku – uzgodnienia partnerskie co do instytucji angażujących się w przedsięwzięcie i ich roli zgodnej z podstawowym profilem działania. SANiZ, podobnie jak miejskie biuro najmu w Poznaniu, w swej koncepcji zawiera pewien bufor powiększający szansę powodzenia projektu, czyli silną współpracę z miastem, obejmującą również udostępnienie części zasobu mieszkaniowego, potrzebnego dla realizacji idei SANiZ. Sama koncepcja ma szersze podłoże, ponieważ włącza dwa podstawowe dla człowieka wymiary – dach nad głową i źródło utrzymania. Na uwagę zasługuje koalicyjny charakter przedsięwzięcia i uwzględnienie potrzeb osób przybywających do Warszawy.

Rekomendacje

W kwestii społecznych agencji najmu w Polsce rekomendacje dla osób i instytucji zainteresowanych ideą i zadaniami SAN mogą mieć jedynie charakter koncepcyjny. Nie możemy jeszcze wnioskować na podstawie obserwacji praktyki działania takich jednostek.

Wydaje się, że wzrost zainteresowania tematyką mieszkaniową w szerokim kontekście jakości oraz warunków życia osób i rodzin z niższych grup dochodowych zagrożonych wykluczeniem będzie sprzyjał poszukiwaniu innowacyjnych rozwiązań organizacyjnych i merytorycznych.

Już sama debata publiczna o mieszkalnictwie czynszowym, mieszkalnictwie dostępnym, a więc wspieranym ze środków publicznych, powinna się przyczynić do promocji idei społecznych agencji najmu. Niestety, dysponujemy niewielką wiedzą o gotowości prywatnych właścicieli mieszkań do włączenia się w obieg mieszkalnictwa społecznego, jak również o potencjale prywatnego rynku najmu, a raczej tej jego części, która podejmie wyzwanie współpracy z SAN. Zainteresowanie gmin tego typu rozwiązaniami jest już zauważalne. Niewątpliwie pomocne byłyby tu deklaracje wsparcia finansowego na poziomie krajowym dla powstających projektów w formule SAN.

ODDOLNE BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE: POTENCJAŁ I PERSPEKTYWY

Agata Twardoch

Brak mieszkań nie jest, wbrew przyjętej powszechnie retoryce, głównym powodem problemu mieszkaniowego w Polsce. Statystyczny deficyt mieszkaniowy nie występuje (mieszkań jest więcej niż gospodarstw domowych) – po uwzględnieniu konieczności wymiany zasobów zdegradowanych oraz liczby gospodarstw wielorodzinnych największe uzasadnione szacunki deficytu wynoszą około 820 tys. mieszkań. Biorąc pod uwagę, że praktycznie nie ma możliwości całkowitego wyeliminowania deficytu mieszkaniowego, a deficyt na pewnym poziomie występuje nawet w krajach najbardziej rozwiniętych, sytuacja braku mieszkań w Polsce nie wygląda najgorzej. Znacznie poważniejszym problemem jest niezrównoważenie rynku mieszkaniowego oraz niska dostępność mieszkań. W pewnym uproszczeniu – w obecnej sytuacji w Polsce mieszkanie można kupić (lub wynająć) na wolnym rynku, gdzie podlega mechanizmom rynkowym jak każdy towar, albo uzyskać od gminy, za czynsz znacznie niższy niż pozwalający na bieżące utrzymanie zasobów. Problem mieszkaniowy dotyka więc najpoważniej osoby, których dochody mieszczą się w 3.–7. decylu rozkładu wynagrodzeń: zarabiają za dużo, aby móc się ubiegać o lokal gminy (niezależnie od szans na uzyskanie takiego lokalu) lub o dodatek mieszkaniowy do najmu komercyjnego, a jednocześnie za mało, aby móc zaciągnąć kredyt na zakup mieszkania, nawet jeśli korzystają z programów typu MdM[31]. Jedynie 4% mieszkań oddanych do użytku w 2014 roku to mieszkania z sektora społecznego[32].

31 Por. Ministerstwo Finansów, *Przegląd wydatków publicznych. Polityka wspierająca mieszkalnictwo,* Warszawa 2015.

32 „Społeczny" to m.in.: „utworzony, nagromadzony przez społeczeństwo w procesie produkcji, zorganizowany wspólnymi siłami, będący własnością ogółu, należący do ogółu obywateli" oraz „utworzony, zorganizowany samodzielnie przez społeczeństwo lub jakąś grupę, (...) niepaństwowy" [za: S. Dubisz (red.), *Uniwersalny słownik języka polskiego,* PWN, Warszawa 2008]. Społeczne budownictwo mieszkaniowe powinno spełniać następujące warunki: 1) produkcja i/lub koszty finansowania nie powinny obejmować jedynie ograniczonego zysku bądź powinny zostać częściowo pokryte publicznymi lub prywatnymi subsydiami; 2) płacona cena za mieszkanie lub płacony czynsz najmu powinny się kształtować poniżej poziomu rynkowego, ale niekoniecznie poniżej kosztów.

Oddolne budownictwo mieszkaniowe

Brakujące społeczne budownictwo mieszkaniowe jest trzecią, poza publicznym budownictwem mieszkaniowym (które zaspokaja potrzeby mieszkaniowe w sposób instytucjonalny, generując spore koszty publiczne) oraz deweloperskim (które jest towarem rynkowym, a jego celem jest osiągnięcie zysku), formą nieindywidualnego budownictwa mieszkaniowego, w polskich warunkach reprezentowaną głównie przez mieszkania spółdzielcze, społeczne czynszowe i zakładowe. Szczególną formą społecznego budownictwa mieszkaniowego jest **oddolne budownictwo mieszkaniowe** (zwane także budownictwem kooperatywnym lub partycypacyjnym) – czyli forma pozyskiwania mieszkań, w której podstawowymi zasadami są: 1) **idea *not for profit***, 2) **partycypacyjny** i 3) **wspólnotowy charakter przedsięwzięcia** oraz 4) **inicjacja grupy przez przyszłych mieszkańców**[33]. Oddolne budownictwo mieszkaniowe może być realizowane w ramach udziału w grupie budowlanej, w małej spółdzielni mieszkaniowej lub w cohousingu.

Spółdzielnia mieszkaniowa – ogólna definicja encyklopedyczna[34] definiuje spółdzielnię (kooperatywę) jako „dobrowolne zrzeszenie nieograniczonej liczby osób prowadzące działalność gospodarczą, społeczną, wychowawczą, kulturalną i oświatową w interesie i na rachunek jego członków". Znaczenie encyklopedyczne podkreśla wspólnotowy charakter spółdzielni jako zrzeszenia członków, którzy solidarnie nią zarządzają i odpowiadają za jej straty. Według encyklopedycznego oraz tradycyjnego znaczenia mieszkania spółdzielcze powinny pozostać własnością spółdzielni, a nie poszczególnych jej członków. Zgodnie z obowiązującą ustawą[35] spółdzielcze budownictwo mieszkaniowe to „mieszkania znajdujące się w budynkach stanowiących własność lub współwłasność spółdzielni mieszkaniowej. Spółdzielnia mieszkaniowa natomiast jest to dobrowolne i samorządne zrzeszenie członków prowadzące działalność gospodarczą zmierzającą do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swych członków oraz ich rodzin, przez dostarczanie członkom samodzielnych lokali mieszkalnych lub domów jednorodzinnych, a także lokali o innym przeznaczeniu". W przypadku mieszkań spółdzielczych przysłu-

33 Chodzi o samą inicjację grupy – nie oznacza to, że warunki dla rozwoju inicjatywy nie mogą zostać ustalone przez podmioty trzecie, np. miasto lub instytucje typu non profit.

34 Encyklopedia PWN, www.encyklopedia.pwn.pl [dostęp: 6.12.2016].

35 Za: Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych z późn. zm. (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27).

guje lokatorskie lub własnościowe prawo do lokalu mieszkaniowego, możliwe jest także wydzielenie własności lokalu. Na pierwszy rzut oka definicja ustawowa również podkreśla wspólnotowy charakter spółdzielni, interpretacja przepisów szczegółowych wskazuje jednak, że dla ustawodawcy ważniejszy był fakt pozyskiwania indywidualnych mieszkań – w obecnym brzmieniu (2017) ustawa wyraźnie faworyzuje własność prywatną mieszkań, ułatwiając wyodrębnianie lokali.

Cohousing to forma oddolnego budownictwa mieszkaniowego najbardziej związana z określonym wspólnotowym stylem życia, oparta na współpracy i bliskich, wręcz towarzyskich, relacjach sąsiedzkich. Często zaliczana jest do wspólnot intencjonalnych[36]. Cohousing zakłada wspólnotę mieszkańców czynnie uczestniczących w planowaniu i zarządzaniu zespołem mieszkaniowym[37]. Przyjmuje się, że cohousing powinien spełniać sześć zasad określonych przez amerykańskich badaczy Kathryn McCamant oraz Charlesa Durretta[38]: 1) proces partycypacji, 2) projektowanie z intencją zapewnienia najlepszych warunków dla życia wspólnotowego, 3) wspólna infrastruktura uzupełniająca, 4) zarządzanie przez mieszkańców, 5) niehierarchiczna struktura, 6) odrębne źródła dochodu członków wspólnoty.

Grupa budowlana natomiast jest najbardziej pojemną znaczeniowo częścią oddolnego budownictwa mieszkaniowego. Określenie wskazuje na grupę osób działających wspólnie w celu pozyskania mieszkania (lub domu) na własny użytek.

Mimo że podejmowano w tym kierunku pewne próby, raczej nie ma możliwości, by termin „oddolne budownictwo mieszkaniowe" przyjął się w języku potocznym, z tego powodu często do określenia całego nurtu używa się także nazw „kooperatywa" (chociaż tradycyjnie słowo to odnosi się jedynie do spół-

36 Grupa ludzi, która mieszka razem, bo łączą ich wspólne wartości. Robert Idem (*Kształtowanie mikrośrodowiska jako miejsca wspólnoty,* 2012, s. 67) za Rosabeth Moss Kanter precyzuje pojęcie *intentional communities* jako woluntarystyczne, oddzielone od konwencjonalnego społeczeństwa swoiste całości, w których wewnętrzne wartości, zasady moralne, solidarność grupową i związki osobowe stawia się ponad instrumentalnymi czy ekonomicznymi celami. Są one rozpoznawalne jako jednostkowe całości – oddzielone od reszty społeczeństwa poprzez posiadanie własnego terytorium i świadomie ograniczoną przynależność.

37 Por. R. Idem, *Cohousing. Dziesięć argumentów „za", „Czasopismo techniczne"* 2007, (3), s. 87–92; R. Idem, *op. cit.,* 2012; H. Jarvis, *Towards a deeper understanding of the social architecture of co-housing: evidence from the UK, USA and Australia,* „Urban Research & Practice" 2015, 8(1), s. 93–105; L. Tummers, *Understanding co-housing from a planning perspective: why and how?,* „Urban Research & Practice" 2015, 8(1), s. 64–78.

38 K.M. McCamant, Ch. Durrett, *Cohousing: A Contemporary Approach to Housing Ourselves,* Ten Speed Press 1994.

dzielni mieszkaniowych) lub „cohousing" (jednak w rzeczywiści wyraz ten oznacza jedynie pewien konkretny rodzaj oddolnego budownictwa mieszkaniowego).

Tabela 8. Główne formy oddolnego budownictwa mieszkaniowego – porównanie

	Grupa budowlana	Cohousing	Kooperatywa (mała spółdzielnia mieszkaniowa[39])
Główny cel organizacji grupy	pozyskanie mieszkania	• pozyskanie mieszkania • zbudowanie silnej więzi sąsiedzkiej • dodatkowe cele związane ze wspólnym światopoglądem (np. ekologia)	• pozyskanie mieszkania • wspólne zarządzanie nieruchomością
Sposób organizacji	umowa ogólna	umowa ogólna / umowa spółdzielcza	umowa spółdzielcza
Podstawa prawna	umowa oparta na prawie o spółkach cywilnych / umowa cywilnoprawna	umowa oparta na prawie o spółkach cywilnych / umowa cywilnoprawna / umowa oparta na ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych i na prawie spółdzielczym	umowa oparta na ustawie o spółdzielniach mieszkaniowych i na prawie spółdzielczym[40]
Dokument regulujący	umowa	umowa / statut spółdzielni	statut spółdzielni
Lider	wyznaczony lider (wewnętrzny lub zewnętrzny)	niehierarchiczna struktura, zewnętrzny lub wewnętrzny facylitator	prezes / rada nadzorcza / walne zgromadzenie
Włączenie członków w proces projektowy	zazwyczaj	obligatoryjne / ścisłe	zazwyczaj
Sposób podejmowania decyzji	kompromis (większością głosów)	konsensus (głęboka demokracja)	kompromis (większością głosów)
Własność mieszkania po ukończeniu procesu	lokatorów (mieszkania własnościowe)	lokatorów lub grupy (mieszkania własnościowe lub lokatorskie)	kooperatywy (mieszkania spółdzielcze)[41]
Pomieszczenia wspólne	czasem	obligatoryjne	zazwyczaj
Oddzielne, funkcjonalne mieszkania	tak	tak	tak

39 Nazwę „małe spółdzielnie mieszkaniowe" stosuje się dla odróżnienia od „spółdzielni mieszkaniowych", które w Polsce wiążą się z konkretnym, nie zawsze korzystnym, wizerunkiem upaństwowionych spółdzielni mieszkaniowych z okresu PRL.

40 Obecnie zgodnie z ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 15 grudnia 2000 roku z późn. zm. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.).

41 Choć według obowiązującej w Polsce ustawy zostały znacznie ułatwione podział nieruchomości i wydzielanie mieszkań własnościowych.

Lokalizacja	dowolna: wiejska, podmiejska, miejska, *brownfields*		
Forma architektoniczna	dowolna: domy jednorodzinne, budynki wielorodzinne, uzupełnienia zabudowy, nadbudowy/rozbudowy, adaptacje obiektów		
Wielkość zespołu	dowolna, zazwyczaj 10–20 mieszkań	dowolna, zazwyczaj 10–20 mieszkań	minimalna liczba członków potrzebnych do założenia spółdzielni: 10 (5 dla spółdzielni socjalnej), zazwyczaj 10–20 mieszkań
Możliwość zbycia lokalu	tak; grupa może zastrzec możliwość pierwokupu lub akceptacji nabywcy	możliwa, ale niepożądana; grupa może zastrzec możliwość pierwokupu lub akceptacji nabywcy	zbycie udziałów w spółdzielni; wycofanie wkładu własnego
Możliwość zaadaptowania do warunków polskich	tak	tak	tak

Oprac. własne na podstawie: K. Ring, *Selfmade City. Berlin: Stadtgestaltung und Wohnprojekte in Eigeninitiative,* Jovis, Berlin 2013; R. Idem, *Cohousing. Dziesięć argumentów „za", „Czasopismo techniczne"* 2007, (3), s. 87–92; Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 15 grudnia 2000 roku z późn. zm. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848, z późn. zm.).

Zarys historyczny

Każda z trzech form oddolnego budownictwa mieszkaniowego ma swoją odrębną historię, jednak wspólnych źródeł kolektywnych form zamieszkania można szukać już u Platona (*Państwo*), a na pewno u Thomasa More'a (*Utopia*), następnie zaś, po rewolucji przemysłowej, m.in. u Claude-Nicolasa Ledoux, u Roberta Owena (*New Lanark*), u Charles'a Fouriera (idea falansteru) czy u Jeana-Baptiste Godina (familister); na początku XX wieku natomiast – wśród wielu osiedli fabrycznych oraz domów-komun w Związku Radzieckim (np. moskiewski Narkomfin Moisieja Ginzburga)[42].

Najstarszą z trzech opisywanych form samoorganizacji mieszkaniowej jest spółdzielczość mieszkaniowa. W Polsce prekursorem spółdzielczości w ogóle był Stanisław Staszic (z założonym w 1812 roku Towarzystwem Rolniczym Hrubieszowskim), ale z punktu widzenia społeczności mieszkaniowej kluczowymi osobami są Teodor Toeplitz oraz Stanisław Tołwiński, inicjatorzy Warszawskiej Spółdzielni Mieszkaniowej (1921 rok), a także Władysław Dobrzyński, autor

42 R. Idem, *op. cit.,* 2012, s. 43–45.

broszury *Kooperatywy mieszkaniowe: wskazówki praktyczne*[43]. Najstarsze powstałe na terenie dzisiejszej Polski spółdzielnie mieszkaniowe to powołane w 1890 roku spółdzielnia bydgoska oraz poznańska spółdzielnia „Pomoc". Do wybuchu I wojny światowej na terenach polskich powstało około 40 spółdzielni mieszkaniowych. Po I wojnie światowej wprowadzono ustawodawstwo i możliwość preferencyjnego kredytowania spółdzielni, dzięki czemu w latach 1924–1937 powstało około 96 tysięcy mieszkań spółdzielczych[44]. Po II wojnie światowej, od 1948 roku, trwał proces upaństwowienia i objęcia spółdzielni centralnym zarządem. Sposób funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych w okresie PRL nie miał wiele wspólnego z oryginalnym rozumieniem kooperatywy i sprawił, że po okresie transformacji idea spółdzielni mieszkaniowej okazała się całkowicie zdewaluowana.

Idea cohousingu wywodzi się z Danii (*bofællesskaber*), a pierwszy zespół, który można zaliczyć do tego nurtu, powstał tam w 1972 roku (Theo Bjerg i Palle Dyreborg). Pierwotna forma duńskiego cohousingu to jednorodzinne zespoły zabudowy podmiejskiej, budowane ze względu na potrzebę życia we wspólnocie sąsiedzkiej, możliwość wpływania na wygląd i funkcjonowanie otoczenia oraz zapewnienie bezpiecznej przestrzeni dla dzieci. Idea rozpowszechniła się w całej Skandynawii, przyjmując różne warianty. Obecnie w Danii *bofællesskaber* może mieć trzy formy własności: spółdzielnie (60%), mieszkania prywatne (32%) oraz mieszkania czynszowe (8%)[45]. Po publikacji Kathryn McCamant oraz Charlesa Durretta[46], którzy do tej pory zajmują się badaniem, popularyzacją i budową różnych odmian cohousingu (m.in. senioralny, ekologiczny), idea takiej formy budownictwa rozpowszechniła się także w USA, Kanadzie i Ameryce Południowej.

Grupy budowlane dzięki dużej popularności oraz literaturze przedmiotu kojarzone są z Berlinem, w którym początki oddolnego budownictwa mieszkaniowego sięgają końca lat 70., w przeznaczonej do regeneracji dzielnicy Kreuzberg. Gdy w związku z Międzynarodową Wystawą Budowlaną (IBA) około 80 starych kamienic zostało przeznaczonych do wyburzenia, przejęli je niezgadzający się z taką decyzją młodzi ludzie, którzy przemienili je w squaty.

43 W. Dobrzyński, *Kooperatywy mieszkaniowe: wskazówki praktyczne,* Instytut Wydawniczy „Bibljoteka Polska", Warszawa 1921 (http://katalog.nukat.edu.pl/lib/item?id=chamo:1161749&theme=nukat).

44 Z. Śliwa, *Spółdzielczość mieszkaniowa w Polsce*, QAX Manufaktura Artystyczna, Bydgoszcz 2004.

45 R. Idem, *op. cit.*, 2012, s. 74–79.

46 K.M. McCamant, Ch. Durrett, *op. cit.*

Dzięki inicjatywie komisarzy IBA squattersom, którzy zgodzili się na legalizację oraz współpracę z miastem, przekazano budynki. Staraniem mieszkańców kamienice zostały odnowione i, tak jak większość z ustanowionych wtedy wspólnot, funkcjonują do dziś[47]. Drugim ważnym impulsem dla popularyzacji oddolnych ruchów mieszkaniowych w Berlinie było zjednoczenie Niemiec – wielu mieszkańców wschodniego Berlina opuściło swoje mieszkania bez intencji powrotu. Na początku lat 90. w centrum wschodniego Berlina było 25 tys. niezamieszkanych lokali, z czego 8 tys. w samej dzielnicy Prenzlauerberg. Opuszczone mieszkania zajmowali zafascynowani transformacją młodzi ludzie, napływający z całego świata. Nowi mieszkańcy łączyli się w grupy i wspólnie odnawiali budynki, a w opuszczonych dotąd przyziemiach, metodą „zrób to sam", powstawały bary, sklepy, kawiarnie i pracownie. Trzecia fala rozpoczęła się w 2002 roku, gdy senat Berlina obciął fundusze na programy mieszkaniowe. Znalezienie większego lokum za rozsądną cenę w dzielnicach śródmiejskich stało się bardzo trudne, a dotychczasowi mieszkańcy nie chcieli wyprowadzać się poza miasto. Sąsiedzi i przyjaciele zaczęli tworzyć grupy budowlane. Inicjatorami byli najczęściej mieszkający w okolicy architekci, którzy angażowali do projektu swoich przyjaciół. W takich domach pojawiały się mieszkania i przestrzenie pracy – biura, pracownie, warsztaty i inne miejsca wspólne[48]. W 2013 roku ukazała się ważna w kontekście omawianego zjawiska książka *Selfmade City*[49], w której opisano ponad 30 przedsięwzięć oddolnego budownictwa mieszkaniowego z lat 2005–2008 i która stała się dowodem na to, że ma ono rację bytu w dużym mieście w XXI wieku.

Oddolne budownictwo mieszkaniowe nie może być panaceum na wszystkie problemy mieszkaniowe w kraju, nie jest także odpowiednie dla każdego. Nie jest przeznaczone dla najuboższych, nawet w wersji z mieszkaniami lokatorskimi, gdyż wymaga pewnej inwestycji w początkowej fazie, w celu budowy, zakupu czy modernizacji obiektu. Niewątpliwie poszerza jednak grupę osób, które w tej chwili mogą ubiegać się o kredyt hipoteczny – po pierwsze ze względu na niższe koszty inwestycji, a po drugie ze względu na jej wspólnotowy charakter. Mimo że oddolne budownictwo mieszkaniowe nie musi się wiązać z żadnym konkretnym światopoglądem ani stylem życia, to zawsze

47 Por. A. Twardoch, *Innowacje z miasta IBA*, „Architektura – Murator" 2016, 2, s. 28–32 (https://www.academia.edu/24166502/Innowacje_z_miasta_IBA).

48 Por. M. Happach, M. Komorowska, *Jak robią to sąsiedzi – kooperatywy w Berlinie*, „Architektura – Murator" 2013, s. 5 (http://www.wroclaw.pl/jak-robia-to-sasiedzi-kooperatywy-w-berlinie-cz-i).

49 K. Ring, *Selfmade City. Berlin: Stadtgestaltung und Wohnprojekte in Eigeninitiative*, Jovis, Berlin 2013

wymaga od członków grupy pewnego zaangażowania (o różnym stopniu intensywności), bliskiego współżycia w grupie sąsiedzkiej oraz chęci i umiejętności osiągania kompromisu.

Korzyści – kto zyskuje?

Oddolne budownictwo mieszkaniowe przynosi korzyści zarówno dla przyszłych mieszkańców, jak i dla miast, w których powstaje. Zyski dla przyszłych mieszkańców to:

1. niższe koszty budowy oraz eksploatacji mieszkań (brak obsługi deweloperskiej: zysku dewelopera, kosztów reklamy, pracowników, siedziby etc., podział kosztów wspólnych: projektu, uzgodnień, przyłączy, instalacji, obsługi części wspólnych);
2. bezpieczniejsze środowisko mieszkaniowe (grupa sąsiedzka staje się społecznością, jeszcze zanim zasiedli budynek, więzi sąsiedzkie wytwarzają się w procesie przygotowania inwestycji oraz podczas budowy);
3. możliwość personalizacji przestrzeni życia (wpływ na formę i układ mieszkania, na części wspólne inwestycji: wewnętrzne przestrzenie wspólne, podwórko lub ogród etc., a także możliwość manifestacji wizji światopoglądowych i realizowania pasji, np. podejście proekologiczne, hodowla pszczół lub uprawa warzyw etc.); możliwość uzupełnienia o spersonalizowane dodatkowe funkcje: biura, sklepy, inne miejsca pracy dostosowane do potrzeb przyszłych mieszkańców, możliwość adaptacji do potrzeb pewnych grup społecznych o specjalnych potrzebach, np. seniorów (*senior-cohousing*/cohousing senioralny[50]);
4. potencjał współużytkowania pomieszczeń, z których korzysta się sporadycznie: pokoi gościnnych, sal na większe spotkania, jacuzzi, siłowni etc., albo takich, których współużytkowanie nie wpływa negatywnie na poczucie prywatności: rowerowni, warsztatów, pralni, coworkingu ze wspólnym wyposażeniem w drukarkę i współdzielony sprzęt biurowy etc. Znane są przypadki (np. Autofreien Siedlung w Wiedniu), gdy mieszkańcy jednego zespołu mieszkaniowego mają wspólne samochody, użytkowane w razie potrzeby według ustalonego harmonogramu.

50 Por. A. Labus, *Senior cohousing in cross-cutting research*, „Architecture, Civil Engineering, Environment" 2016, 4.

Jeśli chodzi o strukturę miasta, odpowiednio zaprogramowana oddolna zabudowa mieszkaniowa przynosi miastu korzyści związane ze:

1. wzrostem bezpieczeństwa (do społeczności miejskiej wprowadzana jest żywa, już zintegrowana i społecznie odpowiedzialna wspólnota – w przypadku zabudowy deweloperskiej proces ten, jeżeli następuje, trwa wiele lat);
2. wyższą jakością powstającej zabudowy (proces projektowy oraz budowlany kontrolowane są bezpośrednio przez inwestorów);
3. zwiększeniem aktywności społecznej w dzielnicy (przeznaczając działki dla kooperatyw na preferencyjnych warunkach, władze lokalne mają możliwość wymagać od grup większego zaangażowania w rozwój sąsiedztwa);
4. zwiększeniem efektywności wykorzystania infrastruktury (doskonały sposób na dogęszczanie miast: niewielkie grupy budowlane są w stanie zagospodarować trudne, niewielkie i nieforemne działki, których zabudowa nie byłaby opłacalna dla deweloperów komercyjnych);
5. ponadto rosnące zainteresowanie taką formą mieszkaniową może być sposobem na przyciągnięcie do miejscowości podlegającym procesom depopulacji nowych mieszkańców – szczególnie osób młodych.

Tabela 9. Korzyści z oddolnego budownictwa mieszkaniowego dla miast i mieszkańców – podsumowanie

	Mieszkańcy	Miasto
ekonomiczne	•współużytkowanie •dzielenie kosztów •brak kosztów dewelopera	•wyższa efektywność użycia infrastruktury •przyciągnięcie/zatrzymanie mieszkańców o wysokim kapitale społecznym
środowiskowe	•współdzielenie •przenoszenie idei (np. ekologiczny tryb życia)	•bardziej zwarta zabudowa (mniejsze straty ciepła, ograniczenie niskiej emisji, ochrona terenów otwartych) •mieszkańcy o wyższej świadomości środowiskowej •wyższa efektywność użycia infrastruktury
społeczne	•wspólnota sąsiedzka •wyższe poczucie bezpieczeństwa	•wspólnota – zalążek żywej społeczności miejskiej •potencjał aktywizacyjny •wzrost bezpieczeństwa w okolicy •możliwość wynegocjowania nowych usług społecznych (punkty przedszkolne, coworking, ogrody społeczne etc.)
przestrzenne	•możliwość dopasowania do indywidualnych potrzeb •możliwość nadania indywidualnego profilu (np. cohousing senioralny)	•wysoka jakość zabudowy •zabudowa/adaptacja terenów problemowych •innowacyjność

Oprac. własne.

Bariery

Rozwój oddolnego budownictwa mieszkaniowego w Polsce ograniczają jednak bariery prawnoadministracyjne oraz kulturowe. Na poziomie prawnoadministracyjnym są to kwestie związane z nieuregulowanym statusem oddolnych grup budowlanych – które mogą być traktowane jak spółdzielnia mieszkaniowa zgodnie z ustawą o spółdzielniach mieszkaniowych[51], jak spółki cywilne lub na zasadzie porozumienia o współpracy, lecz żadna z dostępnych form nie jest idealna. Problemem jest głównie finansowanie inwestycji przez banki oraz brak wsparcia instytucjonalnego – zwłaszcza ze strony władz lokalnych. Do problemów kulturowych należą przede wszystkim niewiedza i nieufność społeczna oraz wypaczony obraz spółdzielni mieszkaniowych – reliktu przeszłości – i cohousingu – mylonego niesłusznie z komunami.

Największym realnym problemem osób chcących zawiązać grupę budowlaną jest pozyskanie gruntu – niekomercyjne grupy nie są w stanie konkurować z inwestorami deweloperskimi w przetargach na zakup gruntów, nie tylko z powodów finansowych, ale także ze względu na wielkość wadium oraz krótki termin wpłaty pełnej należności. Ze względu na wymienione powyżej bariery administracyjne i kulturowe nie wypracowano jeszcze modelu współpracy jednostek samorządu lokalnego z grupami budowlanymi[52].

Tabela 10. Uproszczone porównanie trzech dostępnych form organizacji prawnej dla grup oddolnego budownictwa mieszkaniowego

	Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych	Spółka cywilna	Porozumienie o współpracy (umowa cywilnoprawna)
Inicjacja	• brak wymogu wniesienia kapitału przy zakładaniu spółdzielni • co najmniej 10 członków • członkowie odpowiadają majątkiem do wysokości wkładu własnego	• wymóg wniesienia kapitału przy zakładaniu spółdzielni • dowolna liczba • członkowie odpowiadają za długi całym swoim majątkiem	• dowolność w kształtowaniu zasad (w ramach obowiązującego w Polsce prawa)
Kredytowanie		• banki wymagają historii przy ubieganiu się o kredyt	• nieufność banków, np. wymóg zdolności kredytowej na całą inwestycję względem każdego z członków

51 Por. Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 roku o spółdzielniach mieszkaniowych (Dz.U. z 2001 r. Nr 4, poz. 27) z późn. zm.

52 Choć udaną próbę takiej współpracy ma za sobą Wrocław – o czym w dalszej części rozdziału.

Spółdzielcze prawo mieszkaniowe	•spółdzielcze prawo do lokalu (własnościowe i lokatorskie) – forma pośrednia pomiędzy lokalem własnościowym a wynajmowanym •spółdzielcze prawo lokatorskie nie podlega egzekucji za długi, jest niezbywalne	•nie obowiązuje prawo o spółdzielniach mieszkaniowych	•nie obowiązuje prawo o spółdzielniach mieszkaniowych
Pozostałe	•konieczna hierarchiczność władz: prezes, rada nadzorcza, walne zgromadzenie członków •lata doświadczeń spółdzielni mieszkaniowych	•konieczna hierarchiczność władz: prezes, zarząd •doświadczenia związane z działalnością komercyjną spółek	•dowolna forma zarządu •brak polskich doświadczeń (banki, sądy, członkowie)
Słabe strony	•skojarzenie ze spółdzielniami mieszkaniowymi sprzed 1989 roku •prawo skonstruowane pod zarządzanie dużymi spółdzielniami mieszkaniowymi sprzed 1989 roku, promowanie wykupu mieszkań na własność		•trudności w egzekwowaniu postanowień w razie konfliktu (jedynie droga sądowa)

Oprac. własne na podstawie aktów prawnych: Ustawa o spółdzielniach mieszkaniowych z dnia 15 grudnia 2000 roku z późn. zm. – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2003 r. Nr 188, poz. 1848), Ustawa z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (Dz.U. z 2016 r., poz. 21, 996, 1250), Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny z późn. zm.).

Rola samorządów

W obliczu niewątpliwych korzyści płynących z formy pozyskiwania nowych mieszkań, jaką jest oddolne budownictwo mieszkaniowe, warto – opierając się na istniejących możliwościach prawnych – określić możliwości wsparcia grup budowlanych przez władze lokalne. Podstawową sprawą, niewymagającą znaczących nakładów finansowych, jest promocja i pomoc organizacyjna, związana z opracowaniem przykładowych umów, oraz pomoc prawna, przynajmniej na etapie zawiązywania się jednostek budowlanych. Kolejny krok to przeznaczenie części działek miejskich dla oddolnych grup budowlanych w przetargach, z których wyłączone są przedsiębiorstwa komercyjne, budujące dla zysku. Najlepsze efekty w przypadku kooperatyw przynosi także przeznaczanie gruntów pod użytkowanie wieczyste – z jednej strony znacznie zwiększa to dostępność inwestycji dla grup niekomercyjnych, z drugiej strony pozostawia miastu większy niż w przypadku zbycia gruntów wpływ na jakość i formę inwestycji. Takie rozwiązanie zastosowano z sukcesem we Wrocławiu, gdzie na terenie nowej dzielnicy: Nowe Żerniki trzy działki budow-

lane przeznaczono dla kooperatyw mieszkaniowych. Kolejną formą pomocy, również wykorzystaną we Wrocławiu, jest pomoc grupom w negocjacjach z bankami – obecność przedstawicieli władz lokalnych, nawet jeżeli nie łączy się z gwarantowaniem kredytów, co mogłoby być trudne do przeprowadzenia ze względów proceduralnych, znacznie uwiarygadnia inwestycje. Dla rozwoju oddolnego budownictwa mieszkaniowego w Polsce bardzo istotne byłoby także zorganizowanie tematycznej bazy wiedzy i dobrych praktyk, wraz z doradztwem, łączeniem potencjalnych członków grup budowlanych, pomocą w procesach organizacyjnych i partycypacyjnych oraz pośrednictwem w rozmowach z fachowcami. W wielu krajach taką rolę odgrywają organizacje pozarządowe lub po prostu przedsiębiorstwa komercyjne (np. Institut für kreative Nachhaltigkeit, id22.net czy cohausing-berlin.de).

Zakończenie

W Polsce wzrasta zainteresowanie oddolnym budownictwem mieszkaniowym. Powstało już kilka budynków w tym formacie (Kooperatywa Mieszkaniowa Pomorze), w toku są budowy we Wrocławiu (kooperatywa Nowe Żerniki), Słupsku i Konstancinie k. Warszawy (kooperatywa organizowana ze wsparciem Fundacji Habitat for Humanity Poland), rozwijana jest podobna inicjatywa w Białymstoku oraz Katowicach. Do urzędu miasta we Wrocławiu zgłaszają się nowe grupy zainteresowane budową mieszkań w formacie kooperatywy – część zgłoszeń dotyczy budowy na trudnych działkach w ścisłym centrum. Ze względu na wprowadzoną w 2015 roku ustawę o rewitalizacji[53] łatwiejsze może się okazać przekazywanie kooperatywom starych kamienic do remontu. Potencjałem oddolnego budownictwa mieszkaniowego interesują się urzędy z innych miast (np. Katowice, Łódź, Toruń, Warszawa). W Warszawie odbywają się spotkania z cyklu „Mieszkania2030", współorganizowane przez magistrat oraz fundację Blisko, na których poruszany jest temat kooperatyw. Powstają kolejne grupy zainteresowane wspólną budową, odbywają się debaty i dyskusje na temat potencjału kooperatyw. Należy jednak pamiętać, że oddolne budownictwo mieszkaniowe w Polsce bez wsparcia instytucjonalnego nigdy nie będzie stanowiło realnej alternatywy dla budownictwa komercyjnego.

53 Ustawa z dnia 9 października 2015 roku o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

Przykłady polskie

Trzy istniejące w Polsce grupy budowlane prezentują trzy różne podejścia: jako inicjatywy całkowicie oddolnej; korzystającej ze wsparcia miasta i wyłonionej w przetargu oraz korzystającej z pomocy organizacji non profit.

Kooperatywa Mieszkaniowa Pomorze

Pierwsza oficjalna kooperatywa – dzięki popularyzatorskiej działalności swojego założyciela Romana Paczkowskiego najbardziej znana grupa budowlana w Polsce – jest inicjatywą całkowicie oddolną, założoną z powodu wysokich cen lokali w Trójmieście w celu zapewnienia mieszkań dla najbliższej rodziny i znajomych. Pierwszy budynek, zespół domów szeregowych, został ukończony w 2012 roku. Ze względu na konieczność redukcji kosztów wybudowany został na obrzeżach Gdyni, według gotowego projektu z internetowego katalogu. W gotowym projekcie nie wprowadzono modyfikacji, dlatego zespół jest pozbawiony części wspólnych, współdzielony jest jedynie ogród. Właściciele budynku podkreślają, że niezwykle ważna była dla nich kwestia wysokiej jakości technicznej i materiałowej budynku. Z uwagi na znacznie niższe od średnich koszty budowy (3500 zł/m^2 brutto w porównaniu ze średnią dla Trójmiasta na poziomie około 6209 zł/m^2 w 2016 roku – dane za GUS) oraz krótki czas realizacji (10 miesięcy) przy budowie pierwszego obiektu w następnych latach (2014 i 2015) powstały dwa kolejne budynki Kooperatywy Pomorze: druga szeregówka oraz niewielki dom wielorodzinny. Oba budynki powstały na tej samej zasadzie: według gotowych projektów i na podmiejskich gruntach. Obecnie wszystkie trzy budynki działają podobnie: mieszkania są własnościowe, wybierany rotacyjnie spomiędzy mieszkańców prezes zajmuje się zarządzaniem, nie ma dodatkowych struktur zarządczych. Roman Paczkowski podkreśla, że wśród członków kooperatyw nie ma żadnych konfliktów, wytworzyły się natomiast bardzo silne więzi towarzyskie. O ile przy pierwszej inwestycji wystąpiły pewne problemy z kredytowaniem (kredyt na dobrych warunkach udało się uzyskać dopiero za kolejnym podejściem), o tyle przy następnych inwestycjach rozmowy z bankami były znacznie prostsze ze względu na udaną historię budowy. Stosunkowo szybko dało się uzyskać kredytowanie, mimo braku zdolności kredytowej u części członków grupy. Bank zgodził się na wzajemne poręczenie kredytów, obowiązujące do czasu ukończenia budowy. Kooperatywa Mieszkaniowa Pomorze stała się bardzo popularna wśród osób zainteresowanych oddolnym budownictwem

mieszkaniowym – udowodniła bowiem, że wspólne budowanie ma sens ekonomiczny i w przypadku programu minimum nie jest przedsięwzięciem nad wyraz skomplikowanym. Przy okazji inwestycji nie wykorzystano niestety wspólnoto-twórczego potencjału grupy budowlanej: inwestycje zrealizowane zostały bez urbanistycznego połączenia z otaczającymi terenami. Z punktu widzenia procesów urbanizacyjnych wpisują się w negatywny trend rozlewania się miasta. Trzeci budynek wielorodzinny stoi na terenach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, tym bardziej zaburzając pozory ładu przestrzennego. Tę negatywną stronę inwestycji mogłaby wyeliminować współpraca z samorządem lokalnym. Roman Paczkowski podkreśla, że największą część inwestycji stanowiły koszty gruntu, a wybór lokalizacji związany był z kosztami działki.

Fotogrfia 1. Drugi budynek Kooperatywy Mieszkaniowej Pomorze – widok na wspólny teren ogrodu (fot. dzięki uprzejmości Romana Paczkowskiego)

Fotografia 2. Drugi budynek Kooperatywy Mieszkaniowej Pomorze – widok na front budynku (fot. dzięki uprzejmości Romana Paczkowskiego)

Kooperatywa Nowe Żerniki

Potencjalnie znacznie lepszą lokalizację mają trzy budynki kooperatyw mieszkaniowych na terenie Nowych Żerników – nowej dzielnicy Wrocławia. W tym wypadku przedsięwzięcie zostało zapoczątkowane przez miasto. W ramach zainicjowanej przez miasto oraz wrocławski SARP pracy nad masterplanem dla nowej dzielnicy ustalono, że trzy działki zlokalizowane przy głównych terenach publicznych dzielnicy przeznaczone zostaną dla grup budowlanych[54]. Przygotowano przetargi na użytkowanie wieczyste przeznaczonych pod kooperatywy działek. Do przetargu należało przystąpić z podpisaną umową partnerską oraz gotową koncepcją zabudowy, w której obligatoryjne było wyznaczenie przestrzeni wspólnych. Przy ocenie ofert premiowane były także propozycje części usługowych zintegrowanych z inwestycją, z naciskiem na przydatność planowanej usługi dla ogółu dzielnicy[55]. W przetargu

54 Przeznaczenie terenu pod kooperatywy nie zostało zapisane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego dla terenu dzielnicy. Możliwość dopilnowania ostatecznego przeznaczenia działki wynikała jedynie z faktu, że przedmiotowy teren jest terenem miejskim.

55 Ogłoszenie o przetargu zawiera zapis: „Preferowane będą oferty, w których wykorzystanie lokalu usługowego przyniesie wartość dodaną dla mieszkańców osiedla, np. usługi lekarskie, fryzjerskie, handlowe, galeria artystyczna, itp.".

znalazł się zapis definiujący kooperatywę budowlaną, podkreślający charakter non profit przedsięwzięcia[56]. Zainteresowanym grupom udostępniane były dwa wzory umów: umowa spółki cywilnej oraz omowa o porozumieniu o współpracy pomiędzy członkami kooperatywy oparta na prawie cywilnym, przygotowane we współpracy z prawnikami na bazie umów dla niemieckich *Baugrupp*. Obecnie (pierwsza połowa 2017 roku) trzy kooperatywy posiadają pozwolenie na budowę: dwie z nich składają się z czterech rodzin, jedna jest ośmiorodzinna. Inicjatywa Wrocławia również zyskała dużą popularność. Z miastem kontaktowały się władze innych miast (m.in. Katowic i Lublina) z prośbą o pomoc we wprowadzeniu oddolnego budownictwa mieszkaniowego. Do urzędu miasta zgłasza się także wielu mieszkańców zainteresowanych tego typu inwestycją – na działkach niezabudowanych lub w ramach adaptacji istniejącej zdegradowanej zabudowy na cele mieszkaniowe. Niestety od 2015 roku (przynajmniej do początku 2017) nie pojawiły się kolejne inwestycje tego typu we Wrocławiu.

Kooperatywa Mieszkaniowa Konstancin wspierana przez Fundację Habitat for Humanity Poland

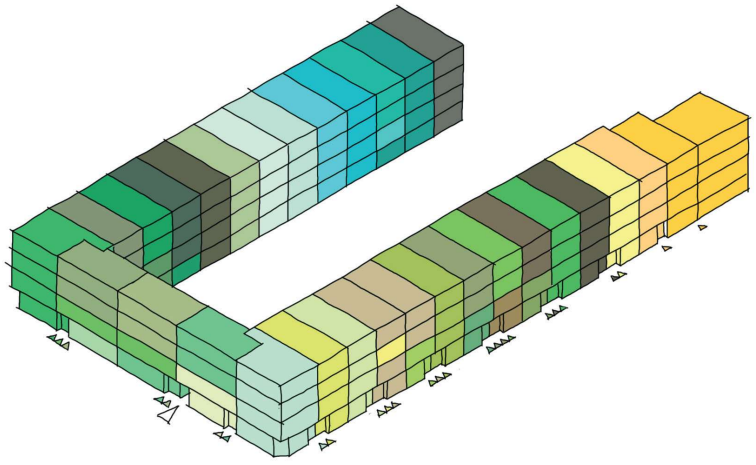
Kolejna grupa budowlana powstaje ze wsparciem Fundacji Habitat for Humanity Poland, organizacji non-profit, która działa na rzecz zapobiegania ubóstwu mieszkaniowemu oraz eliminacji bezdomności. Organizacja zdecydowała się pomóc grupie ośmiu rodzin, tak by mogły zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe poprzez oddolną budowę budynku wielorodzinnego złożonego z ośmiu mieszkań. Pomoc obejmowała: obsługę prawną, wsparcie przy negocjacjach kredytowych z bankiem, pomoc w sporządzeniu kosztorysu i uzyskaniu pozwolenia na budowę. W pierwszej połowie 2017 roku rodziny nabyły wspólnie działkę w Konstancinie pod Warszawą. Zakończenie budowy jest planowane na pierwszą połowę 2018 roku. Habitat Poland planuje wspierać kolejne podobne projekty, tak by wypracować rozwiązania prawne, finansowe i organizacyjne, dzięki którym oddolne budownictwo mieszkaniowe stanie się rozwiązaniem dostępnym dla rodzin niezamożnych. Docelowo ma więc powstać powielalny model, który można będzie promować jako dobrą, możliwą do wdrażania na szerszą skalę, praktykę.

56 „[…] ogłasza drugi pisemny przetarg […], ograniczony do grup osób fizycznych współdziałających ze sobą w celu nabycia nieruchomości i wybudowania na niej budynku wielorodzinnego z zamiarem zaspokojenia własnych potrzeb mieszkaniowych, tj. «kooperatyw mieszkaniowych»".

Przykłady zagraniczne

Wallisblok, De Dichterlijke Vrijheid 07, Rotterdam/Spangen[57], Holandia

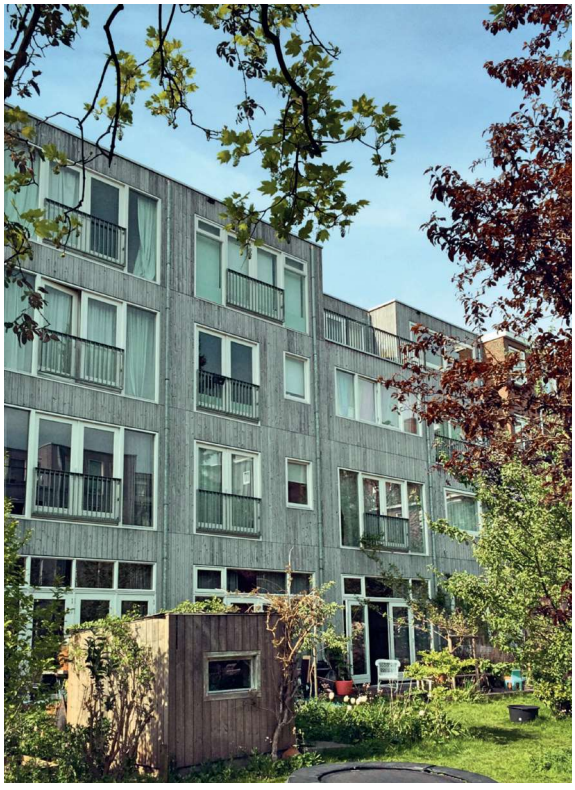
Grupa budowlana może zostać wykorzystana jako czynnik wspomagający rewitalizację zdegradowanej i opuszczonej dzielnicy. W październiku 2004 miasto ogłosiło projekt, zgodnie z którym zamierzało oddać lokale przyszłym mieszkańcom, pod warunkiem że: 1) na remont przeznaczą co najmniej 1000 euro na każdy metr kwadratowy mieszkania, 2) zaangażują się w proces, 3) proces będzie koordynowany przez specjalistów: architekta i menadżera projektu, 4) inwestycja osiągnie ustalone standardy jakości oraz 5) rozpocznie się nie później niż rok po rozpoczęciu procesu, a 6) mieszkańcy będą zamieszkiwali na miejscu co najmniej rok po zakończeniu budowy. Ze swojej strony miasto wyremontowało fundamenty oraz wydało zgodę na całkowitą przebudowę wnętrza zabytkowego kwartału, łącznie z wyburzeniem wewnętrznych fasad. Do procesu wybrano 35 gospodarstw, powołano stowarzyszenie i rozpoczęto proces. W ramach prac warsztatowych z przyszłymi mieszkańcami zaproponowano model reorganizacji kwartału, który zakładał maksymalną liczbę współistniejących rozwiązań: mieszkania, studia, miejsca pracy lub segmenty z dostępem z poziomu ogrodu. Na powierzchnie mieszkaniowe wykorzystano także poddasza (por. rysunek 3).



Rysunek 3. Podział struktury na poszczególne mieszkania i miejsca pracy (oprac. własne na podstawie: Hulshof, s. 11)

57 Oprac. własne na podstawie: Urbannerdam, www.urbannerdam.nl [dostęp: 5.12.2016] oraz wizyty studialnej i rozmów z mieszkańcami w maju 2016 roku.

Co istotne, koszty wyrównania standardów w całym zespole podzielone zostały w równym stopniu pomiędzy mieszkańców, bez względu na to, w jakim stanie znajduje się przeznaczona dla nich konkretna część budynku. Przed rozpoczęciem prac przyszli mieszkańcy podzielili się na grupy, do których przypisana została odpowiedzialność za poszczególne elementy budowy (ogród, budowa, finanse, organizowanie spotkań sąsiedzkich). Większość mieszkańców pozostała ta sama od samego początku, sąsiedzi są zintegrowani i zadowoleni, dzielą wspólny ogród, w którym hodowane są kury (sic!), warzywa i różne rośliny, wszyscy mają dostęp do tarasu na dachu. W sukcesie inwestycji kluczowe wydają się wsparcie miasta, zaangażowanie mieszkańców, fachowa opieka nad przebiegiem inwestycji. W kwestii bezpieczeństwa ważny okazał się aspekt grupowy – w jednym czasie do obiektu wprowadzili się już zaprzyjaźnieni mieszkańcy, którzy od początku sprawowali kontrolę sąsiedzką, nie czuli się więc zagrożeni, nawet mimo to, że dzielnica miała bardzo złą sławę.

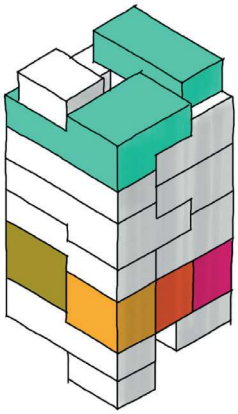


Fotografia 4. Wnętrze kwartału Wallisblok (fot. AT, 2016)
Fotografia 5. Wnętrze jednego z mieszkań z kwartału Wallisblok (fot. AT, 2016)

Oderberger Strasse 56, 10435 Berlin, Niemcy

Niepozorna plomba przy berlińskiej Oderberger Strasse z pozoru idealnie wtapia się w zastany krajobraz architektoniczny. Wyjątkowy charakter inwestycji zdradza jednak chaotyczny, zupełnie nietradycyjny, układ okien na elewacji budynku, który oddaje skomplikowany układ wewnętrzny. W budynku mieszczą się: pięć dużych mieszkań (75–120 m^2) i cztery modułowe mieszkania z możliwością podziału na mniejsze (80/40 m^2), wspólny ogród na dachu, dziedziniec, warsztat oraz pokój gościnny, a także restauracja, sklep, minigaleria oraz pięć biur. Wielopoziomowe mieszkania oraz biura przeplatają się ze sobą. Przy budowie najważniejsze było uzyskanie intensywnej, wielofunkcyjnej oraz w miarę możliwości podatnej na zmiany przestrzeni. Inicjatorzy inwestycji, wśród których byli architekci odpowiedzialni za projekt, część mieszkań pozostawili na wynajem, a uzyskiwany czynsz pomaga w utrzymaniu części wspólnych. Minigaleria dostępna z poziomu ulicy udostępniana jest młodym artystom za darmo. Cały proces, od nabycia działki do zamieszkania, trwał 7 lat. Zróżnicowaną wiekowo grupę mieszkańców tworzą znajomi skupieni wokół inicjujących proces architektów. Budowa finansowana była ze środków prywatnych. Większa część mieszkań jest zamieszkiwana przez udziałowców założonej z powodu budowy spółdzielni (GbR), pozostała część mieszkań oraz biura są wynajmowane osobom z zewnętrz.

Fotografia 6. Oderberger Strasse 56, widok od tyłu (fot. AT, 2016)
Fotografia 7. Oderberger Strasse 56, widok od frontu (fot. AT, 2016)



Rysunek 4. Oderberger Strasse 56, organizacja mieszkań (schemat AT, 2016)
Fotografia 8. Oderberger Strasse 56, pośrodku drzwi do minigalerii (fot. AT, 2016)

Seestern Aspern, Wiedeń, Austria

Budynek wiedeńskiego cohousingu Seestern powstał jako część kwartału kooperatyw w nowej dzielnicy Wiednia: Seestadt Aspern, która od początku planowana była jako żywa i – mimo peryferyjnej względem centrum Wiednia lokalizacji – miejska przestrzeń. Z tego względu prace rozpoczęto od budowy nowej stacji metra i parku, a kwartałowa, relatywnie niewysoka i zwarta zabudowa stanowi miks mieszkań, usług i biur. Z tego samego powodu dla wzmocnienia potencjału społecznego dzielnicy jeden z kwartałów miasto przeznaczyło dla oddolnego budownictwa mieszkaniowego. Ogłoszony został przetarg dla kooperatyw na dzierżawę w użytkowanie wieczyste gruntów. Do ofert należało dołączyć wstępną koncepcję inwestycji – architektoniczną i funkcjonalną. Przy wyborze ofert wysoko oceniano potencjał społeczny proponowanych przez grupy usług towarzyszących. Z wielu zgłoszeń wybrano pięć grup, które zaproponowały przedszkole, ogród i kuchnię społeczną, pensjonat oraz – w omawianym Seestadt – cowork, współdzieloną przestrzeń do pracy.

Seestadt zarządzany jest w pełni demokratycznie, a decyzje podejmowane są przez konsensus. Mieszkania zorientowane są dookoła przestronnej, sprzyjającej interakcjom klatki schodowej z duszą. W budynku znajdują się dodatkowo

wspólne: kuchnia, sala zabaw dla dzieci, duże pomieszczenie wielofunkcyjne, warsztat, rowerownia, sauna, pokój imprez przy tarasie dachowym oraz cowork, w którym biurka wynajmowane mogą być także osobom spoza wspólnoty. Oprócz 27 mieszkań w budynku znajduje się również pięć mikroapartamentów „flex", które mogą być wynajmowane jako samodzielne minimieszkania dla osób w potrzebie lub być przyłączane do sąsiadujących z nimi większych mieszkań, jako powiększenie powierzchni mieszkania. Planowanie inwestycji rozpoczęło się w 2012 roku, a w 2015 budynek został zamieszkany.

Fotografia 9. Seestern Aspern – budynek cohousingu (fot. AT, 2016)
Fotografia 10. Seestern Aspern – kuchnia wspólnotowa (fot. AT, 2016)

Fotografia 11. Seestern Aspern – coworking (fot. AT, 2016)

POTENCJAŁ SPOŁECZNEGO BUDOWNICTWA CZYNSZOWEGO W ROZWIĄZYWANIU PROBLEMÓW MIESZKANIOWYCH

Alina Muzioł-Węcławowicz

Wprowadzenie

Program społecznego budownictwa czynszowego (SBC) działa w Polsce, z pewnymi ograniczeniami, od 1996 roku. Należy do najdłużej funkcjonujących i najbardziej rozpoznawalnych programów polityki mieszkaniowej państwa. W powołującej go ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego wprowadzono specjalne regulacje finansowe i instytucjonalne oraz określono szeroki program funkcjonalny dla nowych podmiotów rynku mieszkaniowego – towarzystw budownictwa społecznego (TBS) – i dostępność dla adresatów programu – gospodarstw domowych, które nie są w stanie zaspokoić swoich potrzeb na zasadach rynkowych, czy to kupując, czy to wynajmując mieszkanie.

Termin „społeczne budownictwo czynszowe" ma w Polsce dwa zakresy znaczeniowe. W ujęciu generalnym oznacza sektor mieszkaniowy korzystający z publicznego wsparcia finansowego na co najmniej jednym etapie cyklu funkcjonowania zasobu mieszkaniowego, w którym obowiązują kryteria dostępu dla potencjalnych użytkowników i ściśle określone reguły działania. W 2015 roku została wprowadzona formalna definicja społecznego budownictwa czynszowego. W art. 27 ust. 2 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji stwierdzono, że: „Przez społeczne budownictwo czynszowe należy rozumieć budownictwo mieszkaniowe realizowane przy łącznym spełnieniu następujących warunków:

1. dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej;
2. na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty

realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi;
3. jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku".

Natomiast w wąskim zakresie termin ten obejmuje budowę i eksploatację mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, realizowane głównie przez towarzystwa budownictwa społecznego działające na zasadach określonych w ustawie z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Naturalnie mieszkania w formule TBS spełniają ogólne zasady społecznego budownictwa czynszowego.

Różne aspekty funkcjonowania społecznego budownictwa czynszowego w formule TBS były przedmiotem różnorodnych opracowań i badań, w tym: P. Lisa[58], A. Szelągowskiej[59], A. Muzioł-Węcławowicz[60], M.J. Nowaka[61]. Dużą wartość informacyjną mają również oficjalne informacje BGK[62], materiały konferencyjne BGK[63] oraz strony internetowe indywidualnych towarzystw budownictwa społecznego lub ich zrzeszeń.

Towarzystwa budownictwa społecznego

Podstawową działalnością towarzystw budownictwa społecznego jest „budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu"[64]. Niemniej towarzystwa mogą prowadzić różnorodne działania w zakresie budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury towarzyszącej, np.: nabywać lokale mieszkalne i budynki mieszkalne oraz niemieszkalne w celu rozbudowy, nadbudowy i przebudowy, w wyniku których powstaną lokale mieszkalne, przeprowadzać remonty i modernizacje obiektów przeznaczonych na zaspokajanie potrzeb

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

59 A. Szelągowska, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, CeDeWu.pl, Warszawa 2011.

60 A. Muzioł-Węcławowicz, *Problematyka mieszkaniowa w programach rewitalizacji śródmieść*, „Problemy Rozwoju Miast" 2013, 1, s. 39–49; A. Muzioł-Węcławowicz, *Problemy mieszkaniowe Polaków a polska polityka mieszkaniowa*. W: M. Salamon, A. Muzioł-Węcławowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Polska, Warszawa 2015, s. 13–90.

61 M.J. Nowak, *Gospodarka mieszkaniowa gminy*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2014.

62 https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/wsparcie-spolecznego-budownictwa-czynszowego/.

63 Por. np. https://www.bgk.pl/samorzady/fundusze-i-programy/wsparcie-spolecznego-budownictwa-czynszowego/, https://www.bgk.pl/aktualnosci/18012016-r-gdansk-konferencja-bgk-dla-budownictwa-mieszkaniowego-1700/.

64 Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa czynszowego z dnia 26 października 1995 z późniejszymi zmianami, art. 27 ust. 1.

mieszkaniowych na zasadach najmu, wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach towarzystwa, sprawować na podstawie umów-zleceń zarząd nieruchomościami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi ich własności, sprawować zarząd nieruchomościami wspólnymi stanowiącymi w ułamkowej części ich współwłasność, budować lub nabywać budynki w celu sprzedaży znajdujących się w nich lokali mieszkalnych lub lokali o innym przeznaczeniu. Oznacza to, że TBS są wyspecjalizowanymi podmiotami rynku mieszkaniowego, ukierunkowanymi na budowanie i zarządzanie zasobami mieszkaniowymi użytkowanymi na zasadach najmu społecznego.

Dodatkowo większość towarzystw to spółki gminne, w których gminy mają 100% udziałów lub udział większościowy. To powoduje, że towarzystwa budownictwa społecznego mogą być podstawowymi podmiotami realizującymi politykę mieszkaniową gminy. W ramach swoich kompetencji mogą one prowadzić – w porozumieniu z gminą – różne programy mieszkaniowe i programy społeczne w powiązaniu z mieszkaniem – od przedsięwzięć o charakterze socjalnym (np. tworzenie komunalnych i socjalnych lokali mieszkalnych dzięki dotacjom ze środków Funduszu Dopłat w Banku Gospodarstwa Krajowego) po silnie komercyjne (np. budowa mieszkań na sprzedaż lub długotrwały wynajem z możliwością wykupu).

TBS mogą funkcjonować w formule spółek akcyjnych, spółek z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółdzielni osób prawnych. Prawie wszystkie towarzystwa realizujące podstawową działalność są spółkami z ograniczoną odpowiedzialnością. Korzystają one z przywileju zwolnienia z podatku dochodowego działalności podstawowej w zakresie gospodarki mieszkaniowej. Równocześnie podmioty te ustawowo nie mogą przeznaczać zysku do podziału między udziałowców, lecz są zobligowane do przeznaczenia go na działalność statutową. Mają też ograniczony zakres przedmiotowy działalności. W pozostałym zakresie ich działalność jest regulowana ustawą z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz ustawą z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych.

Aktualnie w Polsce kredytobiorcami BGK są 224 TBS, z tego 82,6% stanowią towarzystwa budownictwa społecznego z przewagą kapitału gminnego (kapitał państwowy tworzy jeden TBS). Zarejestrowanych w Krajowym Rejestrze Sądowym jest więcej spółek z zastrzeżonym skrótem TBS, ale nie korzystają one z preferencyjnego kredytowania.

Finansowanie społecznego budownictwa czynszowego

Do 2009 roku funkcjonował specjalny podmiot finansujący społeczne budownictwo czynszowe realizowane przez TBS i spółdzielnie mieszkaniowe[65] – Krajowy Fundusz Mieszkaniowy (KFM). Był to fundusz prowadzący wyodrębnioną księgowo działalność bankową w ramach Banku Gospodarstwa Krajowego. Jego celem było udzielanie na preferencyjnych zasadach kredytów na realizację społecznego budownictwa czynszowego. Początkowo zasilały go wyłącznie środki budżetowe, a od 2001 roku na finansowanie społecznego budownictwa czynszowego BGK zaciągał pożyczki w Banku Rozwoju Rady Europy i w Europejskim Banku Inwestycyjnym. Z czasem znaczącą pozycję stanowiły również środki ze spłat zobowiązań kredytowych. Projektowano, że KFM po kilkunastu latach osiągnie samodzielność finansową[66]. Jednakże w ramach reformy finansów publicznych KFM został z dniem 30 czerwca 2009 roku zlikwidowany, a jego aktywa według wyceny wartości godziwej przeszły do BGK. BGK został zobligowany do realizacji wniosków kredytowych zaakceptowanych do 30 września 2009 roku na dotychczasowych zasadach. Budżet państwa zasilił BGK kwotą 7 mln zł na pokrycie różnicy między komercyjnym a preferencyjnym finansowaniem ze środków własnych akcji kredytowej na podstawie wniosków wstępnych złożonych w 2009 roku.

Od 2010 do 2015 roku trwały dyskusje na temat nowej formuły preferencyjnego finansowania społecznego budownictwa czynszowego.

W 2012 roku Bank Gospodarstwa Krajowego podjął inicjatywę komercyjnego finansowania społecznego budownictwa czynszowego. Ze środków własnych BGK finansuje – w formie kredytu lub obsługi emisji obligacji emitowanych przez TBS lub inne spółki komunalne – budowę mieszkań na wynajem. Podstawowy zakres kredytowania obejmuje: realizację inwestycji mieszkaniowej na wynajem, w tym lokali użytkowych na wynajem, w ramach kredytowanej przez BGK inwestycji mieszkaniowej, zakup budynku/budynków z lokalami mieszkalnymi i użytkowymi, w ramach kredytowanej przez BGK inwestycji mieszkaniowej w celu dokończenia budowy, remontu, przebudowy lub roz-

65 Spółdzielnie mieszkaniowe są objęte programem preferencyjnego kredytowania; do 2009 r. mogły one pozyskiwać kredyty na budowę mieszkań na wynajem lub spółdzielczych mieszkań lokatorskich, od 2015 r. – wyłącznie na budowę mieszkań czynszowych.

66 Według analiz płynności KFM w 2018 r. fundusz dysponowałby kilkuset milionami nadwyżki przychodów nad wydatkami, do przeznaczenia na akcję kredytową.

budowy, adaptacji na cele mieszkalne i użytkowe, z przeznaczeniem na wynajem. Kredytodawca akceptuje, że część kredytowanych lokali mieszkalnych/użytkowych może zostać sprzedana po upływie co najmniej pięciu lat, pod warunkiem spłaty zobowiązań finansowych przypadających na dany lokal i spełnienia określonych wymogów banku.

Dziesiątego września 2015 roku uchwalono ustawę o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw. Jednym z głównych rozstrzygnięć było tu wprowadzenie nowego rządowego programu popierania budownictwa mieszkaniowego. Polega on na udzielaniu kredytów lub obsłudze emisji obligacji. Bank Gospodarstwa Krajowego finansuje program ze środków własnych, a budżet państwa w ściśle określonych limitach wypłaca bankowi dopłatę, która stanowi rekompensatę preferencyjnego oprocentowania. Aktualne ramy prawne są wyznaczone na 10 lat i zakładają udzielenie przez BGK do 2025 roku łącznie 4,5 mld zł finansowania programu SBC przy założeniu, że dostępnych będzie corocznie 450 mln zł na akcję kredytową lub obsługę emisji obligacji, przy czym ewentualne niewykorzystane środki przechodzą na kolejne lata. Wnioski kredytowe można składać w BGK od 1 do 30 września każdego roku. Podstawowymi zaletami programu są: preferencyjne oprocentowanie kredytu na poziomie WIBOR 3M, brak marży oraz długi okres spłaty kredytu, wynoszący 30 lat.

Bank Gospodarstwa Krajowego sfinansował następujący wachlarz przedsięwzięć w zakresie społecznego budownictwa czynszowego:

- w ramach działalności zlikwidowanego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i środków BGK przeznaczonych na realizację zobowiązań KFM udzielono 1844 kredyty na łączną kwotę 7,2 mld zł na budowę (przebudowę, adaptację) 97 990 mieszkań czynszowych lub spółdzielczych lokatorskich;
- w ramach finansowania komercyjnego ze środków BGK do końca 2016 roku udzielono finansowania na podstawie 48 umów na łączną kwotę 167,8 mln zł na budowę 2 389 mieszkań;
- w ramach nowego programu rządowego obsługiwanych jest 99 wniosków złożonych w dwóch naborach (na przełomie lat 2015/2016 oraz we wrześniu 2016 roku) przez 64 wnioskodawców w związku z budową 4 619 mieszkań (dane BGK).

Warto zwrócić uwagę na czynniki powodujące możliwość dywersyfikacji programu inwestycyjnego towarzystw budownictwa społecznego. Gmina, jako właściciel TBS, może dofinansowywać jego działalność w wyższej proporcji, niż jest to wymagane jako minimum przy ubieganiu się o kredyt, i spółka może zaciągnąć niższy kredyt na budowę. Wówczas istnieje opcja stosowania relatywnie niskich stawek czynszu, możliwych do wnoszenia również przez najemców w gorszej sytuacji finansowej, kwalifikujących się z racji swoich dochodów do najmu mieszkań z zasobu gminy. TBS może też, na mocy prawa, wynająć swoje lokale mieszkalne gminie, powiatowi lub organizacji pożytku publicznego. Gmina z kolei może ten lokal podnająć osobie fizycznej, wyznaczając własną stawkę czynszu, która może być niższa od tej, którą sama płaci TBS. Z kolei powiat lub OPP, podobnie jak gmina, wynajmując lokale mieszkalne od TBS, mogą prowadzić w nich mieszkania chronione, o których mowa w przepisach o pomocy społecznej, lub placówki opiekuńczo-wychowawcze dla nie więcej niż 14 dzieci.

Towarzystwa budownictwa społecznego są również beneficjentami innego programu rządowego, prowadzonego na podstawie ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, mającego na celu wsparcie gmin w tworzeniu zasobu mieszkań komunalnych i socjalnych. W katalogu możliwych dofinansowań ze środków Funduszu Dopłat w BGK znalazły się przedsięwzięcia, których celem jest zwiększenie zasobu mieszkań komunalnych i socjalnych, realizowane na rzecz gminy przez TBS. Budowa budynku prowadzona przez TBS jest dofinansowywana w wysokości 45% kosztów przedsięwzięcia, a remont, zmiana sposobu użytkowania, przebudowa budynku – w wysokości 50%.

TBS może realizować inwestycje mieszkaniowe ze środków własnych lub za pomocą innych źródeł finansowania zewnętrznego. Wówczas nie obowiązują go, od zmiany ustawy z 2015 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, ograniczenia dotyczące stawki czynszu, limitu dochodowego czy wysokości partycypacji. Otwiera to drogę do realizacji przedsięwzięć nastawionych bardziej komercyjnie, łącznie z wprowadzeniem możliwości wykupu mieszkań na własność po spełnieniu określonych warunków finansowych. Jest to o tyle istotne, że w społeczeństwie silne jest przywiązanie do własnościowego modelu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Stąd opcja taka w portfelu usług TBS znacząco podnosi atrakcyjność jego oferty.

Mieszkania budowane w ramach społecznego budownictwa czynszowego w latach największej aktywności Krajowego Funduszu Mieszkaniowego stanowiły znaczącą część mieszkań oddawanych do użytku – w 2004 roku mieszkania oddane do użytku w formule społecznego budownictwa czynszowego stanowiły 6,66% ogółu mieszkań oddanych, w 2006 roku – 5,21%. W ostatnich latach efekty SBC były dużo niższe – 0,75% mieszkań oddanych do użytku w 2012 roku i 0,9% w 2013 roku (dane Banku Danych Lokalnych GUS).

Najem i najemcy zasobów mieszkaniowych TBS

Z punktu widzenia deficytu mieszkań dostępnych, tj. mieszkań, które mogą być użytkowane na zasadach najmu przez gospodarstwa domowe o niskich lub przeciętnych dochodach, istotne znaczenie mają warunki ubiegania się o mieszkania w ramach SBC i możliwości dostosowania programu do potrzeb specyficznych grup ludności, doświadczających szczególnych trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Ważnymi uwarunkowaniami obowiązującymi najemców społecznych mieszkań czynszowych są:

1. limity dochodowe – obowiązują ustawowe, górne limity dochodowe odnoszone do dochodu na jednego mieszkańca, zróżnicowane regionalnie[67]. Średni miesięczny dochód gospodarstwa domowego w roku poprzedzającym rok zawarcia umowy najmu z TBS nie może przekroczyć odpowiednio 80% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, 120% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, 165% w trzyosobowym gospodarstwie domowym iloczynu wysokości ostatnio ogłoszonego przeciętnego wynagrodzenia miesięcznego brutto w gospodarce narodowej w województwie, na terenie którego położony jest lokal mieszkalny, oraz współczynnika 1,2[68];
2. brak tytułu prawnego do innego mieszkania;
3. obowiązek wnoszenia tzw. partycypacji, czyli udziału w kosztach budowy konkretnego mieszkania, które ma być wynajmowane przez daną osobę. Partycypacja nie jest warunkiem obligatoryjnym, jednak bardzo często

67 W odniesieniu do mieszkań wybudowanych z tzw. partycypacją na zasadach obowiązujących w byłym KFM limity dochodowe są wyższe.

68 Dla większych gospodarstw wartości maksymalne wynoszą: 200% w 4-osobowym gospodarstwie domowym oraz 200% w gospodarstwie większym niż 4-osobowe, powiększone o dodatkowe 40% za każdą kolejną osobę w gospodarstwie domowym.

stosowanym. Aktualnie maksymalny poziom partycypacji osób fizycznych wynosi 25% kosztów budowy mieszkania. Partycypacja jest zwracana po zaprzestaniu najmu;
4. limity stawek czynszu – społeczne budownictwo czynszowe pozostaje jedynym sektorem o regulowanych czynszach. Aktualnie maksymalna stawka czynszu – dla mieszkań współfinansowanych ze środków publicznych, czyli ze środków zlikwidowanego Krajowego Funduszu Mieszkaniowego albo ze środków własnych BGK w ramach nowego programu finansowania zwrotnego – wynosi odpowiednio 4% i 5% wartości odtworzeniowej kosztu budowy 1 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania w ciągu roku.

Stawki czynszu za 1 m^2 powierzchni użytkowej lokalu mieszkalnego w zasobach mieszkaniowych towarzystwa są ustalane przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy albo walne zgromadzenie – w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem wszystkich lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę (art. 28 ust. 1 ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego). Obecnie w zasobach TBS mogą być stosowane trzy rodzaje stawek czynszu:

1. maksymalna stawka czynszu na poziomie 4% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku w przypadku lokali mieszkalnych wybudowanych przy wykorzystaniu kredytu udzielonego przez Bank Gospodarstwa Krajowego na podstawie wniosków o kredyt złożonych do dnia 30 września 2009 roku;
2. maksymalna stawka czynszu na poziomie 5% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku w przypadku lokali wybudowanych przy wykorzystaniu finansowania zwrotnego, udzielanego przez BGK od 2016 roku;
3. nieregulowana stawka czynszu w przypadku lokali wybudowanych przez TBS po 2015 roku bez wsparcia finansowego w ramach programu rządowego popierania budownictwa mieszkaniowego.

W praktyce towarzystwa stosują stawki czynszu pozwalające na efektywną gospodarkę zasobami, w tym spłatę zobowiązań zaciągniętych na realizację inwestycji oscylującą poniżej poziomu 4% wartości odtworzeniowej zróżnicowanej regionalnie[69].

Podstawowa działalność TBS z wykorzystaniem maksymalnego udziału preferencyjnego finansowania zwrotnego jest adresowana do osób o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych posiadających stabilne źródło utrzymania i średnie dochody. Program SBC zakłada bowiem, że wsparcie publiczne (preferencyjne finansowanie zwrotne) obejmuje jedynie fazę budowy zasobów. Ich użytkowanie odbywa się na ekonomicznych zasadach – przychody z czynszów muszą pozwolić na sfinansowanie kosztów utrzymania zasobów, zarządzania nimi, zgromadzenie funduszy na remonty oraz spłatę zobowiązań kredytowych. Oznacza to, że program ten służy zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych, których dochody mieszczą się w przedziale pomiędzy górnym limitem upoważniającym do najmu mieszkania w zasobach gminy a dolnym limitem dochodów potwierdzających zdolność kredytową, tym samym możliwość zaspokojenia potrzeb na rynku mieszkaniowym. Jest to jedyny program wspierający tę kategorię osób. Ocenia się, że takie gospodarstwa domowe stanowią ok. 60% populacji.

Niemniej, jak już wspominano, w formule TBS mogą powstawać zarówno mieszkania dostępne dla gospodarstw o niższych dochodach, jak i spełniające szczególne potrzeby w zakresie wyposażenia, powierzchni, przeznaczone dla osób o szczególnych wymogach i uwarunkowaniach. To właśnie przesądza o atrakcyjności tego sektora i tworzy warunki do prowadzenia indywidualnych, innowacyjnych projektów mieszkaniowych. Towarzystwa budownictwa społecznego pełnią ważną funkcję w realizacji mieszkaniowych projektów w ramach programów rewitalizacji zdegradowanych części miast. Potrafią dostosować program inwestycyjny do potrzeb osób z niepełnosprawnością,

69 Przykładowo w II kwartale 2017 r. w Stargardzie i Opolu – miejscowościach, w których zlokalizowane są opisywane w dalszej części przedsięwzięcia, realizowane przez Stargardzkie TBS i Opolskie TBS, średnie wskaźniki przeliczeniowe kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych wynoszą odpowiednio 3530,00 zł i 4003,50 zł. Maksymalna stawka czynszu na poziomie 4% wartości odtworzeniowej w zasobach Stargardzkiego TBS wynosi zatem 11,77 zł/m², a na poziomie 5% – 14,71 zł/m², a dla Opolskiego TBS odpowiednio 13,35 zł/m² i 16,68 zł/m². Nie oznacza to, że takie stawki są lub muszą być stosowane. W debatach dotyczących działalności TBS przedstawiciele tych instytucji zwracają uwagę, że stawka na poziomie 5% wartości odtworzeniowej oznacza wysokie wydatki mieszkaniowe dla najemców, i nie są przekonani do jej stosowania w swoich miastach. Informacja o maksymalnych stawkach czynszu w TBS stanowi natomiast źródło wiadomości o możliwych kosztach utrzymania dla najemców i osób zainteresowanych najmem w zasobach towarzystw budownictwa społecznego.

osób starszych, rodzin zastępczych itp. Jest to o tyle trudne, że wszystkie dodatkowe powierzchnie użytkowe, np. gabinety lekarskie, stołówki, nie są objęte preferencyjnym finansowaniem i TBS musi samodzielnie zmobilizować środki na te dodatkowe pomieszczenia.

Znaczna część towarzystw budownictwa społecznego posiada w swojej ofercie takie właśnie indywidualne programy. Popularne staje się budownictwo senioralne, często TBS oferują mieszkania z opcją wykupu, realizują program wsparcia tworzenia mieszkań socjalnych i komunalnych. Te przedsięwzięcia są realizowane w ścisłej współpracy z gminą, która wskazuje grupy społeczne, jakim chce szczególnie ułatwić drogę do mieszkania, i dofinansowuje w pewnym zakresie ich koszty. Z kolei organizacje pozarządowe działające na rzecz różnych grup społecznie wrażliwych podejmują współpracę z TBS w celu rozwiązania problemów mieszkaniowych i życiowych swoich podopiecznych. TBS staje się zatem odpowiedzialny za „zorganizowanie zasobu mieszkaniowego", a pozostali partnerzy biorą odpowiedzialność za program opieki i wsparcia najemców.

Stargardzki program „Potrzebny Dom"

Stargardzkie TBS sp. z o.o. w Stargardzie funkcjonuje od 1998 roku. Do końca 2016 roku towarzystwo wybudowało w formule TBS 29 budynków z 695 mieszkaniami czynszowymi. Z tego 126 mieszkań powstało w ramach programu „Potrzebny Dom" – 106 z nich ma charakter mieszkań wspomaganych, a 20 stanowią mieszkania docelowe, udostępniane w ramach drugiego etapu programu mieszkaniowego dla młodzieży opuszczającej ośrodki pieczy zastępczej.

Spółka prowadzi szeroką działalność w zakresie podstawowym (budowa i eksploatacja czynszowych budynków mieszkalnych) oraz zarządza mieszkaniowym zasobem gminy Stargard. Jest znana ze swego zaangażowania i efektów w zakresie wykorzystania programu SBC na potrzeby rewitalizacji obszarów zdegradowanych w Stargardzie oraz z pomocy mieszkaniowej różnym grupom osób w ramach programu mieszkalnictwa wspomaganego „Potrzebny Dom".

Program „Potrzebny Dom" polega na udostępnianiu czynszowych mieszkań wspomaganych osobom i rodzinom potrzebującym wyspecjalizowanej pomocy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Mieszkania wspomagane są formą pomocy przygotowującą osoby zamieszkujące w nich pod opieką specjalistów do prowadzenia samodzielnego życia lub zapewniającą warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną. Program stargardzki jest stabilnie osadzony w programach strategicznych miasta Stargard, m.in. w Strategii Rozwoju Społeczno-Gospodarczego dla Miasta Stargard, Miejskim Programie Działań na rzecz Osób Niepełnosprawnych, Strategii Rozwiązywania Problemów Społecznych w Powiecie Stargardzkim, Wieloletnim Programem Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy-Miasta Stargard oraz w wieloletnim planie inwestycyjnym Stargardzkiego TBS. Współpraca w ramach powiatu jest naturalną konsekwencją zadań samorządu szczebla powiatowego w dziedzinie pomocy społecznej.

Polityka mieszkaniowa Stargardu jest kierowana do wszystkich mieszkańców miasta, a jej oferta pomocy dostosowana do zakresu ich możliwości i potrzeb. Miasto prowadzi:

- pomieszczenia tymczasowe,
- mieszkania socjalne,
- mieszkania komunalne i mieszkania wynajmowane na warunkach komunalnych w Stargardzkim TBS sp. z o.o.,
- mieszkania z częściową partycypacją w Stargardzkim TBS sp. z o.o.,
- mieszkania z pełną partycypacją w Stargardzkim TBS sp. z o.o.,
- program uzbrojenia gruntów pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne spółdzielcze i deweloperskie oraz jednorodzinne deweloperskie i indywidualne.

Innowacyjnym rozwiązaniem jest pełna integracja polityki społecznej gminy i powiatu z polityką mieszkaniową miasta oraz swego rodzaju zrównanie warunków korzystania z mieszkań w zasobie komunalnym wynajmowanych na czas nieokreślony i mieszkań w zasobie TBS. Wyraża się to w szerokim stosowaniu rozwiązania polegającego na wynajmowaniu przez gminę mieszkań od TBS w celu ich dalszego podnajmowania oraz na spójnej polityce czynszowej. W efekcie zwiększa się możliwość stworzenia oferty mieszkaniowej dopasowanej do warunków konkretnego najemcy, w tym najemcy znajdującego

się w szczególnej sytuacji życiowej, dla którego praktycznie niedostępne (finansowo, użytkowo, formalnie) są mieszkania użytkowane na zasadach klasycznego najmu w gminnych zasobach mieszkaniowych. Po pierwsze beneficjentom pomocy mieszkaniowej gminy w formie mieszkań wspomaganych umożliwia się płacenie niższych stawek czynszu niż obowiązujące dla danego standardu zasobu mieszkaniowego. Różnicę między kosztem ekonomicznym wynajmu ponoszonym przez TBS a stawką płaconą przez najemców uczestniczących w programie „Potrzebny Dom" finansuje za swoich podopiecznych miasto lub powiat. Formuła mieszkań wspomaganych, bazująca na umowach najmu mieszkania, pozwala najemcom ubiegać się zarówno o obniżki czynszu, jak i o dodatki mieszkaniowe. Nie bez znaczenia jest też status formalny najemców – stając się stroną umowy najmu, są w głównym nurcie społeczeństwa, przyjmują na siebie określone prawa i obowiązki z tytułu umowy najmu.

Dla lokalnej gospodarki mieszkaniowej stymulującym czynnikiem jest aktywna polityka czynszowa. Dla komunalnych zasobów mieszkaniowych o najlepszym standardzie czynsze są zbliżone do stawek obowiązujących w TBS. Najemcy w trudnej sytuacji finansowej mogą ubiegać się o obniżki czynszu. W Stargardzie najemcy komunalni zostali podzielni na trzy grupy dochodowe – jedynie gospodarstwa o relatywnie wyższych dochodach płacą pełną stawkę, pozostałe grupy korzystają z częściowej lub pełnej obniżki. Aktualna stawka czynszu w zasobach Stargardzkiego TBS wynosi 11,70 zł/m^2, obowiązuje ona od 1 lipca 2016 roku. Mieszkania w programie „Potrzebny Dom" są wynajmowane:

- bezpośrednio przez TBS – wtedy stawka czynszu wynosi 11,70 zł/m^2, lokatorzy mogą ubiegać się o dodatki mieszkaniowe;
- pośrednio przez miasto, które następnie podnajmuje je uczestnikom programu – wtedy stawka czynszu wynosi 11,12 zł/m^2, przy czym lokatorzy z mieszkań wspomaganych mogą starać się o dodatek mieszkaniowy i o obniżkę czynszu[70].

70 Pozostali najemcy mieszkań w zasobach TBS, którym gmina Stargard podnajmuje mieszkania z tego zasobu, opłacają stawkę 11,12 zł/m^2. Lokatorzy ci mogą ubiegać się o dodatki mieszkaniowe lub o obniżkę czynszu.

Tabela 11. Zakres programu „Potrzebny Dom"

Potrzebny dom - program pomocy mieszkaniowej				
BEZ BARIER program dla osób niepełnosprawnych: intelektualnie (35 mieszkań) z dysfunkcją ruchu (20 mieszkań)	**NA START** program dla usamodzielniających się wychowanków pieczy zastępczej: 14 mieszkań I etap - inkubator II etap - docelowe	**NIE SAMI** program dla osób starszych: 24 mieszkania	**NASZ DOM** program dla dzieci z placówek opiekuńczo -wychowawczych: 4 mieszkania	**OD NOWA** program dla osób bezdomnych: 6 mieszkań

Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Stargardzkiego TBS sp. z o.o.

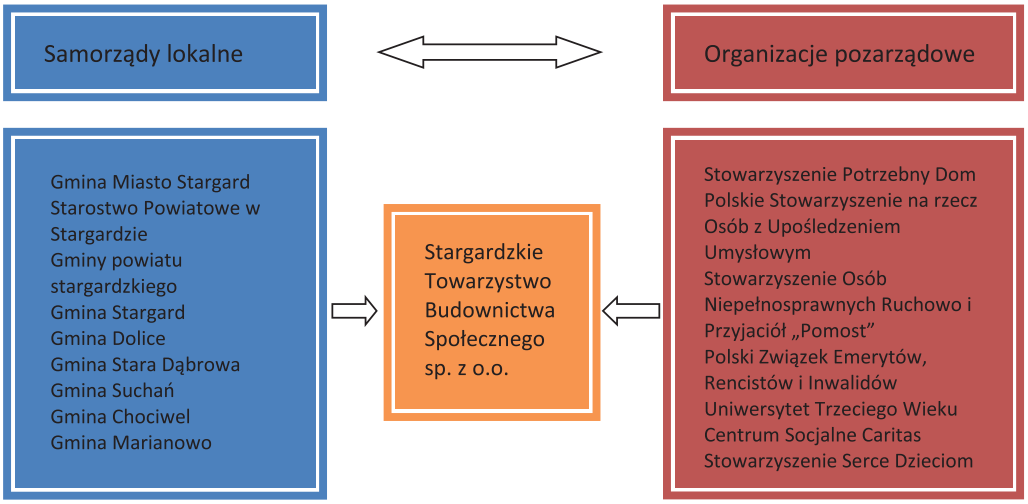
Stargardzki program pomocy mieszkaniowej został skierowany do wielu różnych grup osób w trudnej sytuacji życiowej. Jego kompleksowość była budowana od pierwszych lat funkcjonowania Stargardzkiego TBS i jest efektem zaangażowania wielu miejscowych środowisk (rysunek 2), przy czym podmioty wymienione w zestawieniu stanowią głównych partnerów programu. W poszczególne przedsięwzięcia angażowały się również inne NGO, aktywnie uczestniczą w programie mieszkańcy miasta i przedsiębiorcy, będący często darczyńcami na rzecz programu, a także instytucje pomocy społecznej: Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej. Co istotne, mieszkania wspomagane są realizowane w standardowych budynkach wielorodzinnych[71], a ich liczebność rosła w miarę wzrostu zasobów czynszowych TBS. Przykładowo mieszkania w budynkach przy ul. Przedwiośnie, numery 85–97 i 99–105, powstały w latach 1999–2001. Były one realizowane w związku z potrzebami stargardzkiego Koła Polskiego Stowarzyszenia na rzecz Osób z Upośledzeniem Umysłowym. W każdym z tych budynków znajduje się po 11 mieszkań dla osób niepełnosprawnych intelektualnie i po 1 mieszkaniu dla opiekunów.

Program „Na Start" służy pomocą wychowankom placówek opiekuńczo-wychowawczych, w tym domów dziecka, placówek oświatowo-wychowawczych całodobowego pobytu, rodzin zastępczych. Partnerami w tym programie jest wiele

71 Jedynie budynek dla osób z poważną niepełnosprawnością umysłową jest wyodrębnionym obiektem. Budynek z lokalami dla seniorów też w całości jest przeznaczony na mieszkania wspomagane, ale mieści się w kompleksie zabudowy dużego obszaru dzielnicy Lotnisko (teren powojskowy).

instytucji i osób fizycznych. Obok wymienionych na rysunku 2 są to również Stowarzyszenie Lokus In Mundi, Związek Harcerstwa Polskiego, Powiatowy Urząd Pracy, Powiatowe Centrum Pomocy Rodzinie, Miejski Ośrodek Pomocy Społecznej i Stargardzkie TBS sp. z o.o. W ramach programu zrealizowano trzy tzw. inkubatory – mieszkania dla wychowanków, z rozbudowaną częścią wspólną i pokojami wspólnego zamieszkania, łącznie dla 14–17 osób. Pierwszy „inkubator", przy ul. Tańskiego 10, powstał w latach 2005–2006, dwa kolejne, przy ul. Tańskiego 12 i 14, w latach 2007–2008. Mieszkańcy „inkubatorów" w ramach realizacji programu otrzymują pomoc opiekuna, który sprawuje nad młodzieżą nadzór, pomaga w usamodzielnieniu się i przystosowaniu do codziennego życia; z Powiatowego Urzędu Pracy, współuczestniczącego w realizacji programu usamodzielniania zawodowego, pomoc psychologa, który udziela niezbędnego wsparcia w postaci porad na temat życia codziennego oraz rozwiązywania rodzących się konfliktów i sporów. Dużą rolę odgrywają również darczyńcy i wolontariusze, którzy pomagają i wspierają w organizacji różnych wydarzeń, np. wyjścia do kina, kręgielni, nauki pływania na desce surfingowej, przygotowaniu kolacji wigilijnej wraz z prezentami świątecznymi. Z kolei młodzież uczestnicząca w programie „Na Start" jest zaangażowana w pomoc osobom starszym z programu „Nie Sami". Osoby, które się usamodzielniły, po zakończeniu programu mają możliwość wynajęcia mieszkania docelowego w zasobach Stargardzkiego TBS. Powstało do tej pory 20 mieszkań docelowych.

Rysunek 5. Partnerzy w programie „Potrzebny Dom"



Źródło: opracowanie własne na podstawie materiałów Stargardzkiego TBS sp. z o.o.

Podobną funkcję pełnią mieszkania „rodzinkowe", stanowiące placówki opiekuńczo-wychowawcze dla 51 dzieci w wieku od kilku miesięcy do lat 18. Dzieci i młodzież mają tu całodobową opiekę wychowawców, wspólnie wykonują wszystkie zadania domowe, takie jak zakupy, posiłki, sprzątanie.

Stargardzkie TBS jest też inwestorem budynku senioralnego, dostosowanego dla potrzeb najemców w wieku powyżej 55 lat. Funkcjonalność obiektu pozwala na łączenie samodzielności zamieszkiwania osób starszych w mieszkaniach przez nie wynajmowanych z opieką pielęgniarską i pomocą w czynnościach gospodarczych niesioną przez wolontariuszy dla osób, które są w potrzebie. Zasiedlenie pierwszego budynku w ramach programu „Nie Sami" nastąpiło w 2009 roku. Obiekt ma dwie kondygnacje, dwie klatki schodowe, składa się z trzech segmentów połączonych łącznikami. Mieszczą się tu 24 mieszkania z komórkami lokatorskimi, z tego 18 jednopokojowych o powierzchni od 32 do 39 m^2 oraz 6 dwupokojowych o powierzchni od 50 do 56 m^2. W ogólnodostępnej części znajduje się kotłownia gazowa, pomieszczenie gospodarcze, świetlica z zapleczem kuchennym, sanitariaty i szatnia dla wolontariuszy. Mieszkania parterowe wyposażono w ogródki przydomowe, natomiast na piętrze znajdują się ogólnodostępne tarasy o powierzchni 157,40 m^2. Komunikację na pierwsze piętro zapewnia winda. Na zewnątrz zlokalizowano pomieszczenie na rowery i wózki oraz 24 miejsca postojowe dla samochodów.

Fotografia 12. Elewacja frontowa segmentów dla osób starszych przy ul. J. Śniadeckiego 11

Fot. Stargardzkie TBS

Mieszkania w programie „Nie Sami" są udostępniane na zasadzie standardowego naboru lub na zasadzie najmu–podnajmu – najemcą jest gmina Stargard, która partycypowała w kosztach budowy i podnajmuje te lokale mieszkańcom. Osoby zamieszkujące w budynku senioralnym mają poczucie bezpieczeństwa (lokale są wyposażone w system przywoławczy), możliwość utrzymania lub poprawy sprawności fizycznej i psychicznej, integracji grupowej i środowiskowej. Nowością wprowadzoną ostatnio jest udostępnienie świetlicy wszystkim mieszkańcom dzielnicy Lotnisko, a w zasadzie wszystkim seniorom. Znacznie poprawiła się dzięki temu ich aktywność.

Stargardzkie TBS planuje budowę kolejnych mieszkań dla seniorów, w podobnym układzie funkcjonalnym i podobnej lokalizacji. Spółka realizuje inwestycję przy ul. Tańskiego 6 A/B/C, w której 28 mieszkań przeznaczonych będzie na podnajem, a 6 na sprzedaż. Zakończenie budowy planowane jest na przełom maja i czerwca 2017 roku. W latach 2017–2018 TBS planuje budowę 23 mieszkań na podnajem przy ul. Andersa 29. Dalsze przedsięwzięcia powstaną przy ul. Bolesława Chrobrego 12, 14, 16.

Stargardzkie TBS jest laureatem wielu nagród i wyróżnień, przyznanych zarówno za projekty mieszkaniowe wykonane w ramach lokalnego programu rewitalizacji miasta w śródmieściu i w powojskowej dzielnicy Lotnisko, jak i za program mieszkań wspomaganych. Jak twierdzą organizatorzy programu, Stargard zajmuje pierwsze miejsce w kraju pod względem liczby mieszkań wspomaganych na 1000 mieszkańców.

Opolski program „Moje Mieszkanie"

Opolskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. (OTBS) powstało w 1997 roku na podstawie uchwały Rady Miasta Opole, która określiła przedmiot działalności spółki oraz wyposażyła TBS w kapitał założycielski. Do tej pory spółka wybudowała 14 budynków mieszkalnych z 608 mieszkaniami.

Spółka realizuje projekt inwestycyjny polegający na budowie 4 budynków przy ul. Kaliskiej ze 115 mieszkaniami o powierzchni 34–89 m^2. Planowany termin oddania do użytku całości przedsięwzięcia to wiosna 2018 roku. Inwestycję charakteryzuje atrakcyjna lokalizacja i nowoczesne urządzenie (winda, balkony, komórki lokatorskie, miejsca postojowe). Na osiedlu przewidziany

jest plac zabaw dla dzieci. Mieszkania w parterze będą posiadać ogródki z tarasem. Osiedle będzie odgrodzone od arterii komunikacyjnych pasem zieleni i parkingami.

Rysunek 6. Wizualizacja inwestycji Opolskiego TBS, Opole, ul. Kaliska 11

Źródło: materiały Opolskiego TBS.

Dla tego przedsięwzięcia zaprojektowano montaż finansowy pozwalający na jedną z dwóch modelowych form użytkowania mieszkania.

Część mieszkań będzie udostępniana na klasycznych zasadach najmu w formule TBS, tj. przyszli najemcy muszą spełniać kryterium dochodowe i inne warunki najmu w zasobach TBS. Mieszkania będą wynajmowane według zasad wprowadzonych nowelizacją z 2015 roku ustawy z dnia 25 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Przyszli najemcy będą zobligowani do wpłaty partycypacji w wysokości 25% kosztów budowy (partycypacja zwrotna) i będą opłacali czynsz w wysokości do 5% wartości odtworzeniowej w ciągu roku.

Część mieszkań zostanie udostępniona na zasadach autorskiego programu „Moje Mieszkanie". Stanowi on odpowiedź na duże zainteresowanie własnością mieszkania. Posiadanie tytułu własności użytkowanego mieszkania jest rozwiązaniem preferowanym przez wiele osób i rodzin. Wychodząc temu naprzeciw, prowadzone są programy udostępniania mieszkań czynszowych z możliwością ich wykupu na własność. „Moje Mieszkanie" to właśnie program zawierający opcję wykupu mieszkania przez najemcę po co najmniej 15 latach wynajmowania. Jest to oferta dla osób i rodzin posiadających pewne zasoby finansowe, jednak niewystarczające, by zakupić mieszkanie od dewelopera na zasadzie jednorazowej zapłaty ceny komercyjnej. Aby opcja wykupu mieszkania była możliwa ze względów formalnych i finansowych, Opolskie TBS zdecydowało się na finansowanie tej części inwestycji poprzez emisję obligacji korporacyjnych. Zaletą pozyskiwania takiego finansowania jest krótszy czas przygotowania (publiczny podmiot, jakim jest TBS, do wyboru banku obsługującego emisję obligacji nie musi ogłaszać przetargu), możliwość elastycznego kształtowania terminów emisji oraz dopasowania terminów wykupu do możliwości budżetowych, a także długi okres zapadalności, czyli terminu wykupu obligacji. Opolskie TBS skorzystało w tym zakresie z tzw. programu komercyjnego finansowania budowy mieszkań na wynajem poprzez emisję obligacji, oferowanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

Całe przedsięwzięcie jest więc równocześnie finansowane z programu rządowego (część mieszkań, które utrzymają status mieszkań wynajmowanych) i z programu komercyjnego (mieszkania przewidziane do wykupu). Na 115 mieszkań w tym kompleksie 89 (o łącznej powierzchni użytkowej ponad 4,7 tys. m^2) będzie wynajmowanych w klasycznej formule TBS , a pozostałych 26 (ponad 1,5 tys. m^2) zlokalizowanych w trzech budynkach – w ramach programu „Moje Mieszkanie". Wynajmujący mieszkania, którzy opłacili 25% partycypacji, powinni liczyć się ze stawką czynszu na poziomie 13,65 zł/m^2, pozostali najemcy – około 16,50 zł/m^2. Natomiast miesięczne opłaty dla przyszłych właścicieli są kalkulowane na 21,00 zł/m^2. W tej stawce około 11,30 zł będzie przeznaczonych na obsługę i spłatę zadłużenia, 4,00 zł na bieżącą eksploatację, 0,50 zł na odpis remontowy i 4,20 zł na depozyt na poczet przyszłego wykupu mieszkania.

Osoby chcące zamieszkać w mieszkaniu czynszowym z opcją wykupu muszą się liczyć z koniecznością sfinansowania znaczącej części kosztów „swojego" mieszkania już w chwili rozpoczęcia budowy. Program prowadzony w Opolu

zawiera szczegółowe parametry finansowe i warunki uczestnictwa w programie. Uwzględniają one również tryb ewentualnej rezygnacji z udziału w programie „Moje Mieszkanie". Dla bezpieczeństwa finansowego spółki, a raczej oceny ryzyka finansowego przez bank, przyjęto, że transfer własności nastąpi po terminie wykupu obligacji, czyli w tym przypadku po 240 miesiącach od zamieszkania.

Opolskie TBS planuje kolejne inwestycje w zaprezentowanej formule. Powstanie jeden budynek z 65 mieszkaniami, zagospodarowany w całości w formule dochodzenia do własności, oraz kompleks budynków z około 150–200 mieszkaniami, z różnymi formami zamieszkiwania[72].

Połączenie dwóch „dróg do mieszkania" w jednym przedsięwzięciu ma tę zaletę, że pozwala zaspokoić potrzeby mieszkaniowe szerszej grupy mieszkańców, a współzamieszkiwanie w przyszłości najemców społecznych zasobów czynszowych i właścicieli mieszkań pozwala na realizację w praktyce koncepcji przemieszania społecznego (*social mix*). Takie programy są przydatne w dążeniach samorządów do zatrzymania mieszkańców w granicach swoich miast, a w szczególności do podniesienia atrakcyjności miasta jako terenu zamieszkania ludzi młodych, dla których dostępność mieszkania jest istotnym czynnikiem przy wyborze miejsca, w którym będą żyli.

Rekomendacje

Przedstawione studia przypadku odnoszą się do przeciwnych biegunów statusu materialnego użytkowników społecznych mieszkań czynszowych. W pierwszym przypadku, Stargardzkiego TBS, prezentowany miejscowy program mieszkaniowy jest zorientowany na najbardziej wrażliwe grupy najemców, które wymagają szerokiego wsparcia, nie tylko w finansowaniu możliwości użytkowania mieszkań, ale również w codziennym funkcjonowaniu w nich. W przypadku Opolskiego TBS program został skierowany po części do gospodarstw domowych znajdujących się w dość dobrej sytuacji finansowej, mogących zaprogramować długofalowe działania na rzecz uzyskania statusu własności mieszkania. TBS, pozyskując finansowanie dłużne na budowę mieszkań dla osób, które w przyszłości wykupią zajmowane lokale, niejako

72 Ogłoszono w 2017 r. przetarg na koncepcję zagospodarowania i projekt budowlany.

za nich mierzy się z instytucjami finansowymi, wystawia się na ocenę własnej zdolności kredytowej. Warto nadmienić, że obydwa towarzystwa realizują szerokie programy inwestycyjne, nie skupiając się wyłącznie na opisanych programach.

Na tle analizy zasad programu społecznego budownictwa czynszowego i opisanych praktyk dwóch TBS można zaproponować następujące rekomendacje dla przyszłych inwestorów społecznego budownictwa czynszowego oraz osób prawnych i fizycznych działających na rzecz pomocy mieszkaniowej:

Rekomendacja 1

Warto korzystać z dostępnych rządowych programów wsparcia mieszkalnictwa – zawierają one preferencyjne zasady finansowania i dzięki temu odciążają budżety jednostek samorządu terytorialnego. Program społecznego budownictwa czynszowego, działający dzięki towarzystwom budownictwa społecznego, jest programem elastycznym – można pozyskać preferencyjne finansowanie zwrotne (do 75% kosztów) w związku z różnymi działaniami, nie tylko na budowę nowych domów, ale również przebudowę budynku mieszkalnego czy adaptację budynku na cele mieszkaniowe. Możliwe są też rozstrzygnięcia powodujące zwiększenie dostępności tych mieszkań dla mniej zamożnych najemców, w tym dla tych, których dochody są na tyle niskie, że gmina ma obowiązek udzielenia bezpośredniej pomocy mieszkaniowej.

Rekomendacja 2

Zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych szczególnie wrażliwych grup społecznych wymaga nie tylko znaczącego zaangażowania finansowego gminy i TBS oraz innych partnerów, ale także budowy trwałych koalicji osób i instytucji, które będą systematycznie wspierały mieszkańców, pomagały im. By zaistniały takie warunki, potrzeba wieloletniej pracy, pozyskania liderów, włączenia profesjonalnych podmiotów, sprzyjającego klimatu zaufania i woli pomocy innym. Każdorazowo należy swoje plany dostosować do miejscowych uwarunkowań, przeprowadzić rzetelną analizę zapotrzebowania na mieszkania określonej kategorii i analizę możliwości realizacyjnych.

Rekomendacja 3

Niestandardowym, a pożytecznym inicjatywom mieszkaniowym sprzyja aktywna polityka mieszkaniowa gminy, systematyczne dążenie do rozwiązywania problemów mieszkaniowych społeczności lokalnej. Nie chodzi tylko o wartość środków finansowych angażowanych w lokalne mieszkalnictwo społeczne, chociaż one zawsze są potrzebne, ale też o pozycję mieszkalnictwa w hierarchii celów strategicznych wspólnoty samorządowej, o działania informacyjne, o przejrzystość decyzji dotyczących publicznego sektora mieszkaniowego.

Wydaje się, że nadal jeszcze większość miast w Polsce traktuje z niechęcią swoją gospodarkę mieszkaniową, widząc w niej studnię bez dna, w którą ciągle trzeba pompować środki budżetu gminy, i źródło problemów generowanych niską jakością zasobów, ich niedoborem, ale też roszczeniową postawą mieszkańców, brakiem poszanowania dla dobra wspólnego. Dlatego często podnoszone są racjonalne argumenty odwołujące się do stanu dekapitalizacji zasobów przejętych w poczet mienia komunalnego na początku transformacji, deficytu środków budżetowych. Tym bardziej warto studiować osiągnięcia innych samorządów i korzystać z ich doświadczeń.

UBÓSTWO ENERGETYCZNE A POLITYKA MIESZKANIOWA : DIAGNOZA OBSZARÓW WSPÓLNYCH

Aleksandra Stępniak

Czym jest ubóstwo energetyczne?

Ubóstwo energetyczne można zdefiniować w sposób najprostszy jako problem w zapewnieniu podstawowych potrzeb energetycznych w miejscu zamieszkania za rozsądną cenę. Pisząc o potrzebach energetycznych, mamy na myśli zarówno utrzymanie komfortowej temperatury w domu, jak i możliwość podgrzania wody, przygotowania posiłku na kuchni elektrycznej lub gazowej, korzystania z oświetlenia czy urządzeń elektrycznych, takich jak lodówka, pralka, radio, telewizor czy komputer. Ubóstwo energetyczne oznacza brak środków na opłacenie rachunków za ogrzewanie, naprawę niedziałającego systemu grzewczego lub instalację nowego, bardziej efektywnego. Problem ten nie dotyka jedynie najuboższych – występuje również wtedy, gdy koszty energii, mimo że możliwe do poniesienia, stanowią zbyt duży udział w budżecie gospodarstwa domowego.

W opisany powyżej sposób ubóstwo energetyczne rozumiane jest Europie. W ujęciu globalnym problemem jest brak dostępu do energii nie z powodów finansowych, ale infrastrukturalnych – braku źródeł energii i sieci dystrybucyjnych.

Ubóstwo energetyczne oraz jego związek ze zdrowiem publicznym, ekonomią i budownictwem mieszkalnym są coraz szerzej dyskutowane na forum Unii Europejskiej oraz w poszczególnych krajach członkowskich. Mimo to nadal brakuje jednej spójnej definicji, a tym samym miarodajnych statystyk porównawczych. Szacuje się, że w Europie problem może dotykać 50–125 mln osób (w zależności od zastosowanej metodologii badań). W Polsce ubóstwo energetyczne jest tematem jeszcze nierozpoznanym. Dopiero od niedawna postrzega się je jako zjawisko odrębne od badanego od wielu lat ubóstwa dochodowego. Stąd nie ma oficjalnych szacunków jego zasięgu oraz skutecznych mechanizmów przeciwdziałania.

Diagnoza zjawiska

Pionierem badań nad przyczynami i zasięgiem ubóstwa energetycznego oraz krajem, który jako pierwszy zaczął działać na rzecz jego zwalczania, jest Wielka Brytania. To tam wypracowano pierwszą formalną definicję[73], zgodnie z którą gospodarstwo domowe znajduje się w stanie ubóstwa energetycznego, jeśli na utrzymanie dostatecznego poziomu ogrzewania, czyli temperatury na poziomie 21°C w pomieszczeniach mieszkalnych oraz 18°C w pozostałych, przeznacza więcej niż 10% dochodu[74]. W obliczeniach brane są pod uwagę wszystkie wydatki związane z użytkowaniem energii w domu, nie wlicza się jedynie transportu, czyli paliw do samochodów i innych pojazdów.

Pierwsze próby oszacowania skali ubóstwa energetycznego w Polsce opierały się na powyższej definicji. Zgodnie z nimi należałoby przyjąć, że z problemem boryka się ok. 40% naszego społeczeństwa (dla danych z roku 2013 – 44,4%, 17,2 mln osób[75]). Tak wysoki odsetek wynika stąd, że założony w definicji próg 10% dochodu przeznaczanego na cele energetyczne jest w Polsce wartością średnią. Według badań GUS w roku 2015 koszty mieszkaniowe stanowiły średnio 20,1% budżetu gospodarstwa domowego, w tym nośniki energii – 11,4%. Dlatego też uzyskanego w ten sposób wyniku nie powinniśmy traktować jako miarodajnego.

W połowie 2013 roku opracowano i wprowadzono w Wielkiej Brytanii nową definicję ubóstwa energetycznego – Low Income High Costs (LIHC)[76]. Definicja ta pozwala zakwalifikować gospodarstwo domowe jako zagrożone ubóstwem energetycznym, jeśli spełnia ono dwa warunki: koszty energii przekraczają średnią wartość dla danego typu gospodarstwa, a wartość dochodu pomniejszona o koszty mieszkaniowe znajduje się poniżej oficjalnej granicy ubóstwa ekonomicznego.

Bazując na powyższej definicji, Instytut na rzecz Ekorozwoju w 2015 roku podjął próbę oszacowania skali zjawiska w kraju. Wyniki przeprowadzonych analiz

73 W czerwcu 2013 r. przyjęto w Wielkiej Brytanii nową definicję ubóstwa energetycznego. Wszystkie wcześniejsze badania i szacunki prowadzone były na podstawie pierwotnej, dlatego w wielu krajach ma ona nadal istotne znaczenie.

74 *The UK Fuel Poverty Strategy*, 6th Annual Progress Report 2008, Defra i BEER.

75 D. Owczarek, A. Miazga, *Ubóstwo energetyczne w Polsce – definicja i charakterystyka społeczna grupy*, Instytut na rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2015.

76 Low Income High Costs, LIHC (ang.) – niski dochód, wysokie koszty (energetyczne)

pokazały, że poziom ubóstwa energetycznego w Polsce w 2013 roku wyniósł 17,1% (6,44 mln Polaków). Do grupy osób szczególnie wrażliwych zaliczono m.in. rodziny wielopokoleniowe lub wielodzietne, rolników i mieszkańców wsi, rencistów oraz mieszkańców domów jednorodzinnych i mieszkań o powierzchni od 91 do 120 m^2. Ponadto największy odsetek ubóstwa energetycznego zaobserwowano wśród mieszkańców budynków wybudowanych w latach 1946–1960, najmniejszy zaś w budynkach niedawno oddanych do użytku (po 2006 roku) i względnie nowych, czyli wybudowanych w latach 1996–2006.

Analizując przekrój wyznaczonej zgodnie z miarą LIHC grupy ubogich energetycznie, można wskazać następujące zależności:

- 73,3% ubogich energetycznie to mieszkańcy wsi;
- 86,6% ubogich energetycznie stanowią mieszkańcy domów jednorodzinnych;
- 73,9% ubogich energetycznie mieszka w budynkach oddanych do użytku przed rokiem 1980, kolejne 17,5% w budynkach z lat 1981–1995, czyli 91,4% spośród ubogich energetycznie to mieszkańcy budynków wybudowanych przed rokiem 1995[77].

Biorąc jednocześnie pod uwagę, że w Polsce:

- ponad 72% domów jednorodzinnych, głównie znajdujących się na obszarach wiejskich, ma niski albo bardzo niski standard energetyczny (38% – brak jakiejkolwiek izolacji) oraz
- ilość energii potrzebnej do ogrzania budynku zależy od roku jego budowy (przez lata systematycznie zmieniane były normy, jakie nowo powstające budynki musiały spełniać) i potrafi osiągać nawet 350 kWh/(m2/rok) dla budynków oddanych do użytku przed rokiem 1944[78],

nie ma wątpliwości, że efektywność energetyczna budynków mieszkalnych ma bezpośrednie przełożenie na poziom ubóstwa energetycznego w kraju, a zły standard techniczny budynku to najistotniejsza z przyczyn występowania problemu.

77 D. Owczarek, A. Miazga, *op. cit*.

78 Dla porównania zapotrzebowanie na energię pierwotną na potrzeby ogrzewania, wentylacji i przygotowania ciepłej wody użytkowej w budynkach z lat 2003–2010 wynosi 100–150 kWh/(m^2/rok), a w budynku pasywnym zapotrzebowanie na energię pierwotną na cele ogrzewania nie przekraczają 15 kWh/(m^2/rok).

Rok później, bazując na danych z 2014 roku, Instytut Badań Strukturalnych ponowił próbę oszacowania skali problemu w Polsce. Analitycy dokonali korekty metodologii i otrzymali wynik wskazujący na to, że problem ubóstwa energetycznego dotyczy 11,7%[79] społeczeństwa polskiego, a w przeliczeniu na gospodarstwa domowe – 9,6% (4,4 mln osób)[80].

Dodatkowo analitycy IBS wprowadzili drugą miarę ubóstwa energetycznego – subiektywną, zgodnie z którą jako ubogie energetycznie klasyfikuje się osoby niemogące zaspokoić swoich potrzeb energetycznych, np. mieszkające w niedogrzanych mieszkaniach. Stosując tę miarę do oszacowania skali problemu, uzyskano wynik na poziomie 11,5% gospodarstw domowych w 2014 roku (4,2 mln osób)[80].

W badaniach na podstawie miary subiektywnej wyodrębniono cztery grupy dotknięte ubóstwem energetycznym w Polsce[80]:

- miejskie enklawy biedy – czyli ubogich mieszkańców przedwojennych kamienic znajdujących się w złym stanie technicznym i ogrzewanych przeważnie piecami węglowymi.
- ubogich mieszkańców domów wolnostojących – mieszkańców nieocieplonych domów wolnostojących z obszarów wsi i małych miast.
- starsze osoby w dużych domach na wsi, gdzie problem wynika z niedopasowania metrażu mieszkania do potrzeb i możliwości finansowych.
- rodziny wielopokoleniowe w dużych domach na wsi – duży metraż, mimo że w tym przypadku adekwatny do potrzeb, pozostaje trudny do ogrzania, zwłaszcza w przypadku niskich dochodów.

Przyczyny i skutki

Niezależnie, którą z metodologii przyjmiemy jako właściwą, wyraźnie widać bezpośredni związek pomiędzy stanem technicznym zamieszkiwanych budynków a występowaniem problemu ubóstwa energetycznego: im niż-

79 Po zastosowaniu metodologii, na której rok wcześniej bazowały badania Instytutu na rzecz Ekorozwoju, otrzymano wynik na poziomie 17%, co pokazuje, że poziom ubóstwa energetycznego nie uległ zmianie, zmieniono jedynie metodologię obliczeń.

80 M. Lis, A. Miazga, K. Sałach, K. Święcicka, A. Szpor, *Ubóstwo energetyczne w Polsce – diagnoza i rekomendacje*, Instytut Badań Strukturalnych, Warszawa 2016.

szy poziom efektywności energetycznej budynku, tym większe zagrożenie ubóstwem energetycznym. W roku 2012 jedynie 54% mieszkań znajdowało się w budynkach ocieplonych, a zgodnie z danymi Agencji Rynku Energii na ogrzewanie pomieszczeń przypada ok. 70% całkowitej energii zużywanej w gospodarstwie domowym. Dlatego tak istotne jest podnoszenie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych i zmniejszanie ich zapotrzebowania na energię, a tym samym ponoszonych kosztów.

Co jeszcze, poza stanem technicznym budynku, może być przyczyną ubóstwa energetycznego? Przede wszystkim zła sytuacja finansowa, często wręcz ubóstwo ekonomiczne, które wyklucza samodzielne podejmowanie niezbędnych inwestycji mogących zmniejszyć koszty energii i utrudnia, a nawet uniemożliwia, ponoszenie opłat mieszkaniowych. Ponadto nieumiejętne, nieoszczędne korzystanie z energii (używanie nieefektywnego, energochłonnego sprzętu) oraz brak wiedzy dotyczącej głównych przyczyn strat energii w domu i prostych sposobów jej oszczędzania.

Najczęściej jednak wszystkie te przyczyny występują jednocześnie, powodując coraz trudniejszą sytuację mieszkańców. W budynkach starszych o niskich parametrach energetycznych przeważnie mieszkają osoby ubogie. Mieszkania mają nieocieplone ściany, nieszczelne okna, przeciekające dachy. Właścicieli nie stać na niezbędne remonty. W takich budynkach notuje się duże straty ciepła, w związku z tym rachunki za energię są odpowiednio wyższe. Pojawiają się problemy z ich opłaceniem. Każda podwyżka cen energii, zarówno cieplnej, jak i elektrycznej, pogarsza sytuację. Zadłużenie rośnie coraz bardziej, w konsekwencji czego może dojść do przerwania dostaw energii.

Mieszkańcy niedogrzanych domów częściej chorują, również przewlekle, m.in. na choroby układu oddechowego, w tym astmę i alergię. Jest to szczególnie niebezpieczne dla osób starszych i dzieci, ma także negatywny wpływ na sytuację finansową rodziny – długotrwałe choroby prowadzą do wykluczenia z rynku pracy. Ubóstwo energetyczne to też gorsze samopoczucie i szkodliwy wpływ na zdrowie psychiczne. Nieodpowiednie warunki bytowe i zaległości w opłatach powodują stres i wywołują niepokój. To z kolei może prowadzić do spadku odporności, zaburzeń hormonalnych oraz problemów zdrowotnych związanych z układem krążenia. To również gorsze warunki do rozwoju dzieci i młodzieży oraz trudniejszy start w dorosłe życie.

Ubóstwo energetyczne bezpośrednio łączy się też z innym powszechnie występującym w Polsce problemem – złym stanem powietrza, spowodowanym emisją zanieczyszczeń z indywidualnych pieców grzewczych. Średnio w siedmiu spośród dziesięciu domów jednorodzinnych w naszym kraju do ogrzewania wykorzystywany jest węgiel. Oznacza to 3,5 mln kotłów i około 9 mln ton węgla spalanego w ciągu roku. Zdecydowana większość (3 mln) to najtańsze kotły zasypowe o przestarzałej technologii, a więc najbardziej emisyjne. Połowa z nich (1,4 mln) to urządzenia dziesięcioletnie i starsze. Z powodu wysokich kosztów ogrzewania nieefektywnych energetycznie budynków ich mieszkańcy często wybierają najtańsze dostępne paliwo. To niestety bezpośrednio przekłada się na stan powietrza w Polsce – indywidualne piece grzewcze odpowiadają za ponad 50% emisji pyłu zawieszonego i 87% toksycznego i rakotwórczego benzo(a)pirenu – jego średnioroczne stężenie w Polsce ponad pięciokrotnie przekracza unijne normy[10]. W wyniku zanieczyszczeń powietrza spowodowanych niską emisją w Polsce umiera przedwcześnie 45 tys. osób. Oddychając tak zanieczyszczonym powietrzem, każdy z nas „wypala" kilka tysięcy papierosów rocznie[81].

Ubóstwo energetyczne ma również istotne konsekwencje na poziomie makroekonomicznym. Z jednej strony wiąże się z niską efektywnością energetyczną budynków mieszkalnych i tym samym olbrzymim marnotrawieniem energii, z drugiej – ze znaczącymi kosztami leczenia. Szacunki dla Wielkiej Brytanii pokazują, że koszty leczenia chorób wynikających z zamieszkiwania w niedogrzanych budynkach, jakie ponosi National Health System, wynoszą rocznie około 225 mln euro (192 mln funtów)[82]. Zgodnie z raportem Europejskiej Fundacji na rzecz Poprawy Warunków Życia i Pracy bezpośrednie oszczędności związane z opieką zdrowotną i wprowadzeniem ulepszeń warunków życia[83] wyniosłyby ponad 185 mld euro w skali Unii Europejskiej, a poniesione koszty zwróciłyby się już po 1,5 roku. W Polsce oszczędności mogłyby sięgnąć ponad 25,5 mld euro, a czas zwrotu kosztów nieznacznie przekroczyłby 13 miesięcy[84].

81 Polski Alarm Smogowy, www.polskialarmsmogowy.pl [dostęp: 7.04.2017].

82 C. Liddel, *The Benefits of Tackling Fuel Poverty. Mental Health Impacts and Why These Exist*, prezentacja ze spotkania Roundtable on Health and Well-being Impacts, Kopenhaga, 18–19 kwietnia 2013.

83 Wymienione są tu liczne aspekty związane z ubóstwem energetycznym, m.in. z wilgocią, zagrzybieniem, niedogrzaniem mieszkań, ale również inne problemy mieszkaniowe – związane z dostępem oraz jakością toalet i łazienek, ze zbyt małą przestrzenią czy funkcjonalnością mieszkań.

84 *Inadequate Housing in Europe: Costs and Consequences*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2016.

Jak przeciwdziałać ubóstwu energetycznemu?

W celu skutecznego przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu niezbędny jest odpowiedni dobór działań i mechanizmów pomocowych uzależnionych od przyczyny występowania zjawiska.

W sytuacji, gdy głównym powodem zbyt wysokich kosztów zamieszkiwania jest brak wiedzy na temat oszczędzania energii, potrzebna jest odpowiednia edukacja. Znacznie trudniej poradzić sobie z problemem, jeśli brak wiedzy połączony jest z przyczynami ekonomicznymi i infrastrukturalnymi. Niezbędne jest wtedy zewnętrzne wsparcie finansowe, które może być udzielone w postaci zasiłku, dodatku celowego, np. energetycznego, lub innej pomocy finansowej umożliwiającej opłatę rachunków. Taki rodzaj pomocy, nawet regularnej, nie zmieni jednak trwale sytuacji danej rodziny. Pogarszające się z biegiem lat warunki mieszkaniowe będą powodować coraz większe koszty ogrzewania.

Jedyną długotrwale skuteczną metodą jest więc kompleksowa modernizacja budynku – ocieplenie ścian, wymiana okien, naprawa dachu, wymiana źródła ciepła i unowocześnienie systemu grzewczego. Działania długoterminowe są dużo skuteczniejsze niż pomoc doraźna: nie tylko umożliwiają zmniejszenie kosztów energii, ale również przyczyniają się do znacznej poprawy jakości życia.

Krajowe mechanizmy wsparcia

Na cel podnoszenia efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych dostępne są zarówno środki krajowe, m.in. z Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz niektórych Wojewódzkich Funduszy Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej, jak i unijne, w ramach Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko oraz Regionalnych Programów Operacyjnych. Większość z nich skierowana jest jednak do samorządów lub wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, a nie do właścicieli domów jednorodzinnych, którzy stanowią dość liczną grupę (65%)[85] wśród osób dotkniętych problemem ubóstwa energetycznego. W październiku ubiegłego roku uruchomiono program Pol-

85 Wg miary LIHC, źródło: M. Lis i in., *op. cit*.

SEFF, dedykowany indywidualnym właścicielom domów jednorodzinnych. Udział w znaczącej liczbie programów opiera się na zaciągnięciu pożyczki, co na wstępie wyklucza osoby i podmioty nieposiadające zdolności kredytowej.

Jako bezpośrednią pomoc w pokryciu zbyt wysokich kosztów energii elektrycznejw styczniu 2014 roku wprowadzono tzw. dodatek energetyczny. Mogą się o niego ubiegać jedynie beneficjenci dodatku mieszkaniowego lub osoby uprawnione do jego utrzymania, a więc spełniające warunek dochodowy (niski dochód) oraz warunek powierzchni użytkowej mieszkania (niewielki metraż). To w znaczny sposób ogranicza dostęp do mechanizmu, również osobom ubogim energetycznie, m.in. gospodarstwom domowym mieszkającym w dużych domach na wsi. Ponadto z uwagi na stosunkowo niską kwotę (w zależności od liczby osób w gospodarstwie domowym mieszczącą się w przedziale od 11,37 zł miesięcznie dla osoby samotnej do 18,93 zł miesięcznie dla rodziny co najmniej pięcioosobowej) dodatek nie pozwala na kompleksowe przeciwdziałanie zjawisku ubóstwa energetycznego.

Osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym na mocy ustawy o pomocy społecznej mogą otrzymać jednorazowo zasiłek celowy, np. na pokrycie kosztów zakupu paliwa na opał czy drobnych prac remontowych. Wysokość zasiłku na opał to około 500 zł na sezon grzewczy.

Pomocą w kontroli i redukcji wydatków na energię może być również stosowanie liczników przedpłatowych (tzw. prepaid), które na podstawie przepisów ustawy – Prawo energetyczne mogą być bezpłatnie montowane na wniosek odbiorcy wrażliwego energii elektrycznej i paliw gazowych. W takim przypadku energia dostarczana jest do mieszkania po wcześniejszym doładowaniu licznika – najpierw następuje zakup określonej ilości energii, a następnie jej dostawa do mieszkania. Dzięki temu świadomie można regulować ilość zużywanej energii. Należy jednak pamiętać, że narzędzie to pierwotnie zostało wprowadzone jako rozwiązanie problemu dłużników, często zatem postrzegane jest negatywnie. Istnieje również obawa, że w przypadku najuboższych gospodarstw domowych zastosowanie formuły prepaid może skutkować znacznymi ograniczeniami w dostawie energii, czyli np. mieszkaniem w niedogrzanym domu.

Poza mechanizmami ustawowymi wsparcie może być udzielane również na poziomie lokalnym, m.in. w postaci przyznawanego na podstawie uchwały

rady miasta zwolnienia z podatku od nieruchomości budynków, w których wykonano remont elewacji. W niektórych polskich miastach (m.in. we Wrocławiu, Warszawie, Łodzi, Pile, Krakowie, Ełku, Słupsku) funkcjonuje rozwiązanie polegające na odpracowaniu przez lokatorów mieszkań komunalnych zadłużenia czynszowego, co w kontekście ubóstwa energetycznego ma znaczenie w przypadku domów wielorodzinnych, gdzie koszty ogrzewania ujęte są w comiesięcznej zaliczce.

Przeciwdziałanie ubóstwu energetycznemu jest również przedmiotem działalności organizacji pozarządowych. Od dwóch lat Towarzystwo na rzecz Ziemi i Zielony Instytut prowadzą społeczną akcję „Zielone Światło", w ramach której wybrane we współpracy z ośrodkami pomocy społecznej rodziny bezpłatnie otrzymują oszczędne, LED-owe lampki biurkowe i LED-y, aby zastąpić nimi tradycyjne żarówki. Znacznie dłużej, bo już ponad 25 lat, działa w tym obszarze Fundacja Habitat for Humanity, udzielając m.in. nieoprocentowanych pożyczek, których forma spłaty i wysokość rat dostosowane są indywidualnie do możliwości danego gospodarstwa domowego. Dzięki tej pomocy nawet ubogie rodziny mają możliwość przeprowadzenia drobnych remontów, które w rezultacie przyczyniają się do podniesienia poziomu efektywności energetycznej oraz komfortu życia, a na które nie mogłyby sobie samodzielnie pozwolić.

Wybrane inspiracje zagraniczne

Poszukując skutecznych mechanizmów zwalczania problemu ubóstwa energetycznego, warto sięgnąć do przykładów już zrealizowanych lub wciąż trwających programów. Wiele krajów Europy Zachodniej od lat prowadzi działania na rzecz zmniejszenia kosztów energii pośród najbardziej wrażliwych odbiorców. Wśród nich można wyróżnić te nakierunkowane na poprawę sytuacji socjalnej, takie jak zasiłki pomocowe czy taryfy socjalne, oraz te podnoszące poziom efektywności energetycznej budownictwa mieszkalnego. Koszty pomocy nie zawsze są ponoszone wyłącznie przez podmioty publiczne: wśród funkcjonujących i skutecznych rozwiązań wiele opartych jest na zaangażowaniu partnera prywatnego, np. przedsiębiorstw dystrybuujących energię lub firm typu ESCO[86] oferujących usługi energetyczne. Programy różnią się rów-

86 Energy Saving Company lub Energy Service Company – firmy realizujące kompleksowe usługi w zakresie gospodarowania energią.

nież pod względem formy oferowanej pomocy: w zależności od mechanizmu mogą to być dotacja, preferencyjna pożyczka, taryfy socjalne, ulga podatkowa lub bezpośrednio zrealizowana inwestycja.

Nazwa: **Habiter Mieux**
Kraj: **Francja**
Czas trwania: **od 2011 r.**
Koordynator: **Krajowa Agencja ds. Poprawy Warunków Mieszkaniowych ANAH**

Główny rządowy[87] program dedykowany problemowi ubóstwa energetycznego we Francji. Program zakładał przeprowadzenie 300 tys. termomodernizacji w ciągu sześciu lat. Początkowo skierowany był do gospodarstw domowych o niskich dochodach, zwłaszcza tych, które zidentyfikowano w pierwszych szacunkach dotyczących ubóstwa energetycznego opartych na rzeczywistym udziale kosztów energii w domowym budżecie. W 2013 r. wprowadzono zmiany, m.in. podniesiono próg dochodów dla poszczególnych rodzajów gospodarstw oraz wysokości dopłat, dzięki czemu ze wsparcia mogą skorzystać również osoby o nieco wyższych dochodach. W wyniku realizacji programu uzyskano niemal 40-procentową redukcję zużycia energii.

Mechanizm zawiera dwa istotne, silnie ze sobą powiązane aspekty – doradztwo oraz pomoc finansową na inwestycje modernizacyjne. Pierwszy krok to identyfikacja gospodarstw domowych w sytuacji ubóstwa energetycznego oraz poinformowanie ich o możliwości skorzystania z programu. Następnie, aby sprawdzić, czy dane gospodarstwo domowe jest rzeczywiście uprawnione do skorzystania z programu, przeprowadza się pierwszą ocenę sytuacji domowej[88].

Drugi krok to przyznanie gospodarstwu domowemu operatora, który jest odpowiedzialny za koordynację działań modernizacyjnych – ocenia, jakie inwestycje będą najkorzystniejsze, pomaga wyszukać odpowiedni program i przygotować aplikację o przyznanie środków, a także zapewnia wsparcie

87 Program w 83% finansowany jest przez państwo, a w pozostałych 17% przez przedsiębiorstwa energetyczne, m.in. EDF, GDF Suez i Total, które w ten sposób realizują zobowiązania związane z przynależnością do systemu białych certyfikatów.

88 http://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/etre-mieux-chauffe/, [dostęp: 7.04.2017]

techniczne na etapie inwestycji. Wysokość udzielonej pomocy zależy od sytuacji beneficjenta. Dofinansowanie realizowane jest z funduszy publicznych, jak również przy udziale sektora prywatnego. Firmy energetyczne, takie jak EDF, GDF Suez, Total, przeprowadzając działania termomodernizacyjne zwiększające efektywność energetyczną w gospodarstwach domowych, wypełniają zobowiązania wynikające z obligatoryjnego dla nich systemu białych certyfikatów[89].

Nazwa: **Padova Fit**
Kraj: **Włochy**
Czas trwania: **od 2015 r.**
Koordynator: **Urząd Miasta Padwa**

To projekt oparty na formule ESCO (Energy Service Company), realizowany ze środków unijnych przez Urząd Miasta Padwa współpracujący w ramach konsorcjum z innymi partnerami. Wybrany w drodze przetargu wykonawca realizuje inwestycję mającą na celu poprawę warunków życia i zwiększenie efektywności energetycznej budynku. W ramach projektu można wykonać prace termomodernizacyjne, wymianę źródła ciepła, instalacji ogrzewania, a także zastosować OZE. Koszty inwestycji spłacane są z faktycznie osiągniętych oszczędności. Kwota równowartości różnicy między kosztami rachunków przed modernizacją i po jej dokonaniu dzielona jest między właścicieli a inwestora. Dzięki temu od razu od momentu zakończenia prac mieszkańcy płacą niższe rachunki i nie ponoszą dodatkowych wydatków związanych ze spłatą inwestycji, a ponadto są beneficjentami innych korzyści związanych z mieszkaniem w zmodernizowanym budynku. Taka konstrukcja finansowa trwa do końca okresu zwrotu poniesionych kosztów inwestycyjnych. Po tym czasie całość oszczędności związanych z niższymi rachunkami przypada właścicielom mieszkania. W ramach projektu planowana jest renowacja ok. 2250 mieszkań za łączną kwotę 15,8 mln euro, w wyniku czego zaoszczędzone zostanie ok. 15,2 MWh/rok energii pierwotnej[90].

89 http://chronmyklimat.pl/wiadomosci/energetyka/walka-z-ubostwem-energetycznym-we-francji-lekcje-dla-polski-czesc-2/, [dostęp: 7.04.2017]

90 http://ec.europa.eu/energy/intelligent/projects/en/projects/padovafit/, [dostęp: 6.04.2017]

Nazwa: **Residential Energy Efficiency for Low-Income Household (REELIH)**
Kraje: **Bośnia i Hercegowina, Armenia, Macedonia**
Czas trwania: **od 2012 r.**
Koordynator: **Habitat for Humanity International**

Inicjatywa na rzecz poprawy efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych zainicjowana w Europie Wschodniej oraz w krajach Wspólnoty Niepodległych Państw przez Fundację Habitat for Humanity International. Pilotaż realizowany w Armenii oraz Bośni i Hercegowinie ma na celu opracowanie i przetestowanie powtarzalnego modelu wsparcia tego typu inwestycji. W ramach projektu tworzone są wielostronne partnerstwa pomiędzy m.in. zarządcami i właścicielami domów, reprezentantami władzy i instytucji finansowych. Cele projektu to: zmotywowanie przedstawicieli różnych stron do zaangażowania w działania na rzecz poprawy efektywności energetycznej budynków zamieszkiwanych przez niezamożne rodziny, opracowanie zrównoważonych modeli wsparcia tego typu inwestycji, zmniejszenie zużycia energii oraz jej kosztów, redukcja zanieczyszczeń powietrza oraz ich wpływu na zmiany klimatu[91].

W Bośni i Hercegowinie przeprowadzono modernizację pięciu przykładowych budynków. Działania zostały sfinansowane dzięki wsparciu lokalnych partnerów finansowych, samorządów oraz Fundacji Habitat for Humanity. Mieszkańcy modernizowanych domów musieli wspólnie wyrazić zgodę na zakres planowanych prac i gotowość do podjęcia w razie konieczności zobowiązań finansowych.

W Armenii zrealizowano dziewięć projektów mających na celu podnoszenie poziomu efektywności energetycznej w budynkach mieszkalnych, poprawiając w ten sposób warunki życia mieszkańcom 465 lokali. Działania były współfinansowane przez Habitat for Humanity i lokalny samorząd[92].

91 K. Csiba (red.), *Energy Poverty Handbook*, European Union, 2016.
92 https://getwarmhomes.org/, [dostęp: 7.04.2017]

Rekomendacje

Pierwszym krokiem do zmian jest wprowadzenie legislacyjnej definicji ubóstwa energetycznego. Wprawdzie w znowelizowanej w 2013 roku ustawie – Prawo energetyczne zawarto definicję odbiorcy wrażliwego, ale tylko w odniesieniu do energii elektrycznej i gazu, pomijając tak istotną kwestię jak energia grzewcza. Niedostrzeżenie ubóstwa energetycznego w aktach legislacyjnych skutkuje brakiem mechanizmów bezpośrednio dedykowanych przeciwdziałaniu problemowi. Istniejące formy wsparcia, takie jak fundusze na poprawę efektywności energetycznej budynków czy zasiłki celowe lub dodatek energetyczny, nie zostały opracowane w celu zapobiegania ubóstwu energetycznemu i jedynie pośrednio wpływają na problem, przez co nie trafiają do osób najbardziej ich potrzebujących.

Wyniki symulacji przeprowadzonych przez Instytut Badań Strukturalnych dowodzą, że odpowiednia koncentracja finansowania inwestycji mających na celu poprawę efektywności energetycznej może przynieść trzy- lub czterokrotnie większą redukcję problemu ubóstwa energetycznego niż działania nieukierunkowane. Analizy IBS pokazują, że przeznaczenie 1 mld zł rocznie na odpowiednio ukierunkowane inwestycje modernizacyjne może przyczynić się do poprawy warunków życia i wyprowadzenia z ubóstwa energetycznego nawet 400 tys. osób. Wyniki badań wskazują, że potrzebne są przynajmniej dwa rodzaje działań: skierowane do właścicieli domów jednorodzinnych, którzy stanowią znaczącą grupę wśród ubogich energetycznie według miary LIHC, oraz nakierowane na budynki wielorodzinne będące własnością publiczną lub społeczną, których najemcy są ubodzy energetycznie według miary subiektywnej[93].

Zdając sobie sprawę z ograniczeń funkcjonujących mechanizmów, organizacje pozarządowe badające zjawisko ubóstwa energetycznego wypracowały szereg rekomendacji mających na celu usprawnienie istniejących form pomocy oraz propozycji zapobiegania problemowi i jego rozwiązywania. Główną trudnością napotykaną podczas działań popularyzatorskich i rzeczniczych jest brak jednoznacznych adresatów. Ubóstwo energetyczne jest problemem międzysektorowym, którego rozwiązanie leży w obszarze kompetencji aż czterech ministerstw – Ministerstwa Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej,

93 M. Lis i in., *op. cit*.

Ministerstwa Energii, Ministerstwa Zdrowia oraz Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa. To niestety skutkuje tym, że żadne z nich nie chce wziąć odpowiedzialności za problem.

Działająca w ramach Koalicji ds. Mieszkalnictwa, powołanej przez fundację Habitat for Humanity, robocza gruba ds. przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu w swoich pracach skupiła się na kwestiach związanych bezpośrednio z tworzonym obecnie przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa Narodowym Programem Mieszkaniowym. Dotyczą one aktualnie najistotniejszych i najczęściej wykorzystywanych mechanizmów wsparcia, które niestety z uwagi na nieodpowiednio określone warunki brzegowe w znikomym stopniu trafiają do osób ubogich energetycznie.

Pierwszy ze wspomnianych mechanizmów to dodatek energetyczny, którego otrzymanie jest uwarunkowane prawem do dodatku mieszkaniowego[94]. Jak wynika z badań, przy obecnym systemie dystrybucji maksymalnie 7% odbiorców dodatku mieszkaniowego to osoby ubogie energetycznie, a kwoty zasiłku nie stanowią istotnego wsparcia przy ponoszonych kosztach energii. Dlatego też Koalicja ds. Mieszkalnictwa postuluje zastąpienie dodatku energetycznego zasiłkiem okresowym wypłacanym przez ośrodek pomocy społecznej osobom spełniającym kryterium dochodowe lub zasiłkiem celowym przyznawanym w szczególnej sytuacji życiowej. Wynikające z tej zmiany pominięcie kryterium metrażowego umożliwia dotarcie ze wsparciem również do rodzin zamieszkujących domy jednorodzinne na obszarach wiejskich i małomiasteczkowych. Dodatkowo zmniejszenie liczby uprawnionych do dodatku umożliwi zwiększenie kwoty jednostkowej, co pozwoli na istotne wsparcie w pokrywaniu kosztów energii. Dystrybucja pomocy zostanie oparta na już funkcjonującym systemie rozpoznania potrzeb realizowanym przez ośrodki pomocy społecznej. Mechanizm powiązany z dostępnymi wskaźnikami ubóstwa ekonomicznego i społecznego może stanowić ramy do dalszych prac związanych z określeniem specyficznych potrzeb podgrup ubóstwa energetycznego, zależnych od sposobu zamieszkiwania i lokalizacji.

Drugim ważnym mechanizmem pomocy jest Fundusz Termomodernizacji i Remontów – najczęściej w Polsce wykorzystywane wsparcie na inwestycje w poprawę efektywności energetycznej budynków. Obecnie jednak możliwość

94 D. Owczarek, A. Miazga, *op. cit*.

korzystania z niego wiąże się z koniecznością zaciągnięcia kredytu oraz przeprowadzenia kosztownego audytu energetycznego. Oba warunki stanowią istotną barierę dla małych i niezamożnych wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych.

Aby umożliwić korzystanie ze wsparcia podmiotom, które nie mają możliwości podjęcia zobowiązania kredytowego, zaproponowano trzy rozwiązania:

- Przyznanie lub zwiększenie już otrzymanego dodatku mieszkaniowego dla osób w trudnej sytuacji ekonomicznej w przypadku rozpoczęcia i prowadzenia inwestycji remontowej lub budowlanej w budynku. Czasowo zwiększony dochód gospodarstwa domowego ułatwiłby partycypowanie w kosztach kredytu wspólnoty mieszkaniowej. Być może dzięki możliwości otrzymania takiego wsparcia jego potencjalni beneficjenci z większą akceptacją podchodziliby do planów zaciągnięcia zobowiązania finansowego przez wspólnotę, nie ograniczając w ten sposób dostępu do mechanizmu wsparcia w postaci premii do kredytu. Zmniejszone zostałoby również ryzyko braku ciągłości finansowej i ograniczonej możliwości spłaty rat kredytu związane z mieszkańcami pozostającymi w grupie zagrożonych zjawiskiem ubóstwa energetycznego. Kryteriami przyznania lub zwiększenia wsparcia powinny być w takim przypadku tytuł prawny do zajmowanego lokalu, a także poszerzone warunki dochodowe i metrażowe.
- Stworzenie funduszu poręczeniowego lub systemu funduszy poręczeniowych dedykowanych premiowanym kredytom remontowym i termomodernizacyjnym. Mechanizm oferowałby wsparcie w trudnych finansowo momentach, w których pojawiałby się problem ze spłatą raty kredytu. Rozwiązanie to stanowiłoby pewnego rodzaju bufor bezpieczeństwa dla wspólnot i spółdzielni zagrożonych brakiem płynności finansowej. Prawdopodobnie dzięki świadomości istnienia takiego zabezpieczenia więcej podmiotów decydowałoby się na udział w programie i zaciągnięcie kredytu. Z całą pewnością tego typu mechanizm przyczyniłby się do zmniejszenia ryzyka związanego z zaciągnięciem przez wspólnotę czy spółdzielnię mieszkaniową zobowiązania finansowego. W przypadku udzielenia poręczenia jego koszt mógłby zostać odjęty od kwoty udzielonej premii.
- Uwzględnienie możliwości uniezależnienia premii remontowej i termomodernizacyjnej od mechanizmu kredytowego. Inwestycje mogłyby być realizowane ze środków własnych wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych. Wysokość otrzymywanej premii mogłaby być uzależniona od kwoty oszczędności zgromadzonych na potrzeby remontowe. Dzięki

takiemu rozwiązaniu premiowane byłyby te podmioty, które wykazały się skutecznym zarządzaniem funduszami remontowymi, a obecnie nie mogą zaciągnąć zobowiązania finansowego. Dodatkowo rozwiązanie to zmniejszyłoby ryzyko poręczeń i uruchomiło dostępne już środki na cele termomodernizacji. Wyeliminowano by najistotniejszą barierę w dostępie do mechanizmu wsparcia, jaką jest konieczność zaciągnięcia kredytu, którego wiele wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych obawia się i nie chce lub wręcz ze względu na sytuację finansową nie może podjąć.

Drugą istotną barierą jest konieczność przeprowadzenia kosztownego audytu energetycznego. W celu zniesienia tej trudności przedstawiciele Koalicji ds. Mieszkalnictwa proponują wachlarz rozwiązań możliwych do zastosowania w sposób alternatywny lub komplementarny:

- Włączenie audytu energetycznego budynków mieszkalnych w system zadań publicznych oraz jego realizację ze środków publicznych.
- Wprowadzenie możliwości wykonania uproszczonych obliczeń wariantowych w postaci charakterystyki energetycznej i kosztorysów ofertowych, zależnych od zakresu remontu, na podstawie metodologii wykonywania świadectw energetycznych budynku.
- Dopuszczenie rozwiązań opartych na lokalnych surowcach naturalnych w ramach użycia wyrobu jednostkowego zastosowania.
- Sporządzenie katalogu sugerowanych rozwiązań technicznych dla metod zmniejszających zapotrzebowanie na energię przy uwzględnieniu polityki niskoemisyjnej oraz potrzeby ograniczenia energii pierwotnej, m.in. na podstawie publikacji Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa „Poradnik w zakresie poprawy charakterystyki energetycznej budynków" z roku 2016.

Ubóstwo energetyczne to istotny wieloaspektowy problem, dotykający kwestii ekonomii, zdrowia, spraw społecznych oraz budownictwa mieszkalnego. Przeciwdziałanie mu nie należy do łatwych zadań: z jednej strony dlatego, że istnieją różne przyczyny jego występowania i nie można bezpośrednio połączyć go z ubóstwem ekonomicznym[95], z drugiej strony dlatego, że dotyczy tak różnych grup społecznych. Stąd bardzo ważne jest przede wszystkim dostrzeżenie tego zjawiska na poziomie krajowym i lokalnym, a w ślad za nim odpowiednie dopasowanie mechanizmów w zależności od potrzeb i możliwości beneficjentów pomocy.

95 Ubóstwa ekonomiczne i energetyczne pokrywają się jedynie w niespełna jednej trzeciej.

POLITYKA MIESZKANIOWA A POLITYKA PRZESTRZENNA

Tomasz Zaborowski

Systemowy brak aktywności państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego na polu polityki przestrzennej przekłada się na **brak skutecznej kontroli nad rozmieszczeniem osadnictwa**. Ponadto III Rzeczpospolita nie stworzyła mechanizmów prawno-ekonomicznych, które umożliwiłyby kierowanie znaczących środków finansowych na zagospodarowanie przestrzeni i budownictwo mieszkaniowe. Słabość polityki przestrzennej oraz niewystarczające środki finansowe skutkują **rozpraszaniem kapitału na tworzenie nieracjonalnych struktur przestrzennych**[96], immanentnie pozbawionych możliwości wyposażenia w infrastrukturę urbanistyczną wysokiej jakości[97]. Postulaty zmniejszenia wymogów stawianych przez planowanie przestrzenne w celu stymulacji budownictwa mieszkaniowego są sprzeczne zarówno z wnioskami płynącymi z analizy polskich doświadczeń w ostatnim ćwierćwieczu, jak i z podejściem od lat stosowanym przez kraje wysoko rozwinięte, które dzięki silnej polityce przestrzennej zapewniły wysoką jakość i dostępność mieszkalnictwa. Przykłady Hiszpanii i Niemiec pokazują, że konsekwentne regulowanie rozmieszczenia zabudowy oraz wprowadzenie wysokich wymogów jakościowych w dłuższej perspektywie nie musi działać hamująco na liczbę inwestycji budowlanych ani prowadzić do znacznego wzrostu cen mieszkań.

96 A. Kowalewski, J. Mordasiewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny" 2014, 4, s. 5–21.

97 H. Izdebski, A. Felicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne – polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Ernst&Young, Warszawa 2007; M.B. Havel, *Delineation of property rights as institutional foundations for urban land markets in transition*, „Land Use Policy" 2014, 38, s. 615–626.

Polityka mieszkaniowa jako element polityki przestrzennej

Celem tego rozdziału jest odpowiedź na pytanie, jaka powinna być polityka przestrzenna, aby stymulowała dostarczanie **odpowiedniej ilości przystępnego mieszkalnictwa o odpowiednio wysokiej jakości**. Kwestie ilości i przystępności mieszkalnictwa są ze sobą powiązane. Mieszkania są przystępne wówczas, gdy ich ceny nie są zbyt wysokie w stosunku do zarobków ludności – zwiększenie liczby mieszkań na rynku, czyli podaży, powinno spowodować obniżenie ich cen. Z tego względu należy tworzyć systemowe warunki stymulowania budownictwa mieszkaniowego, a więc zapewnić opłacalność inwestowania w mieszkalnictwo.

Problem zapewnienia odpowiedniej liczby mieszkań związany jest z dostępnością przestrzenną, czyli tym, by w danym miejscu zapewniona była pewna liczba mieszkań. W tej kwestii możemy mieć do czynienia z dwoma podejściami do polityki przestrzennej – reaktywnym i proaktywnym. Reaktywna polityka przestrzenna polega na zapewnianiu terenów osadniczych w ilości odpowiadającej popytowi w danym miejscu i czasie. Proaktywna natomiast polega na **aktywnym kierowaniu rozwoju osadniczego do miejsc gwarantujących tworzenie racjonalnych struktur osadniczych**, czyli sprawnych ekonomicznie, ekologicznie i zapewniających wysoką jakość życia. Wymaga ona również **zapobiegania tworzeniu struktur nieracjonalnych**.

Fotografia 13. Zjawisko eksurbanizacji powoduje powstawanie nieracjonalnych struktur osadniczych. Przedmieścia Wrocławia (fot. TZ)

Polityka reaktywna nie przynosi dobrych skutków w dłuższej perspektywie. Pierwszym z mitów, z którymi polemizuję w tym rozdziale, jest twierdzenie, że aby pobudzić budownictwo mieszkaniowe, należy zwiększyć ilość dostępnych terenów budowlanych. Praktyka polska pokazuje, że takie podejście nie daje pożądanych rezultatów. Obecnie mamy w Polsce do czynienia jednocześnie z nadmiarem terenów budowlanych[98] i deficytem mieszkań[99].

Potrzeba obniżenia wymagań jakościowych stawianych przez planowanie przestrzenne celem stymulacji budownictwa to kolejny mit funkcjonujący w polityce mieszkaniowej. Mimo że ilość i jakość niekoniecznie są ze sobą sprzeczne, w Polsce stawia się na ilość kosztem jakości[100]. Tymczasem efekt takiego działania jest tak samo mierny jak w przypadku reaktywnej polityki przestrzennej: brak skutecznej polityki przestrzennej nie zaowocował umasowieniem budownictwa mieszkań i obniżeniem kosztu ich zakupu[101].

Jakość mieszkalnictwa zależy od dwóch czynników: jakości środowiska wewnętrznego i zewnętrznego. Środowisko wewnętrzne to samo mieszkanie, które stanowi dobro prywatne. Teoria ekonomii mówi, że dobra prywatne co do zasady jest w stanie skutecznie dostarczać wolny rynek. Inaczej jest w przypadku środowiska zewnętrznego, które ma cechy dobra publicznego. Tego typu dóbr wolny rynek nie dostarcza skutecznie, dlatego zapewnienie infrastruktury urbanistycznej powinno być traktowane jako główne zadanie polityki przestrzennej.

98 T. Zaborowski, *Polityka kształtowania koncentracji osadnictwa. Propozycja konceptualizacji i instrumentalizacji na podstawie polityk przestrzennych Anglii i Niemiec*. W: T. Kudłacz, P. Lityński (red.), *Gospodarowanie przestrzenią miast i regionów – uwarunkowania i kierunki*, „Studia KPZK PAN" 2015, 161; A. Kowalewski i in., op. cit.

99 M. Salamon, A. Muzioł-Węcławowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, s. 64; A. Kowalewski, *Kryzys mieszkaniowy to sprawa państwa*. W: R. Nowicki, M. Salamon (red.), *Mieszkalnictwo w Roku Rodziny*, Kongres Budownictwa i Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2013.

100 B. Bańkowska, *Suburbia jako współczesne formy osadnicze*. W: E. Bagiński (red.), *Sieć osadnicza jako przedmiot badań*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005, s. 11–23; D. Mantey, *Żywiołowość lokalizacji osiedli mieszkaniowych na terenach wiejskich obszaru metropolitalnego Warszawy*, Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Warszawa 2011, s. 8.

101 https://www.numbeo.com/property-investment/rankings_by_country.jsp [dostęp: 31.03.2017].

Fotografia 14. Brak aktywności polskich gmin na polu polityki przestrzennej skutkuje niską jakością powstających środowisk mieszkaniowych. Ząbki, aglomeracja Warszawy (fot. TZ)

Zapewnienie środowisk mieszkaniowych wysokiej jakości, tj. dobrze zlokalizowanych względem miejsc pracy, usług itp. oraz wyposażonych w pełną infrastrukturę techniczną (np. wodociągi, kanalizacja, drogi, komunikacja zbiorowa) i społeczną (np. parki, przestrzenie publiczne, obiekty sportowe, oświatowe i kulturalne), wymaga prowadzenia silnej polityki przestrzennej. Kosztowne obiekty i urządzenia wymagają **stałego dopływu środków finansowych na tworzenie infrastruktury urbanistycznej**, który można zapewnić poprzez zwiększenie wymagań prawnych związanych z inwestycjami budowlanymi lub tworzenie **warunków opłacalności ekonomicznej pełnowartościowej urbanizacji**. Infrastruktura urbanistyczna jest racjonalną inwestycją i lokatą kapitału, stanowi bowiem trwały majątek narodowy. Pamiętając jednak o potrzebie zapewnienia przystępności mieszkalnictwa, trzeba zadbać o to, żeby wysokie wymagania jakościowe stawiane inwestorom nie obciążały finansowo wyłącznie użytkownika końcowego i gmin, jak to się dzieje obecnie. Zwykło się uznawać, że obciążenia finansowe nieruchomości i procesów budowlanych powinny być utrzymywane na możliwie niskim poziomie, w przeciwnym razie przełożą się na cenę mieszkań. W polskich realiach brak obciążeń nie poskutkował niskimi cenami mieszkań, a jednocześnie doprowadził do problemu niskiej jakości powstających środowisk mieszkaniowych.

Główne wyzwania polityki przestrzennej w Polsce w kontekście polityki mieszkaniowej

Problemy przestrzenne

Za główne przestrzenne problemy polskiego mieszkalnictwa można uznać:

- brak racjonalnego rozmieszczenia zabudowy mieszkaniowej,
- niedostateczne wyposażenie w infrastrukturę urbanistyczną,
- zły stan techniczny większości zasobu mieszkaniowego.

Brak racjonalnego rozmieszczenia zabudowy mieszkaniowej jest wynikiem niezrównoważonej ekspansji osadniczej, określanej potocznie mianem żywiołowej suburbanizacji lub jako zjawisko *urban sprawl*[102]. Nieracjonalne rozproszenie zabudowy skazuje tworzone struktury mieszkaniowe na **niedostateczne wyposażenie infrastrukturalne**[103]. Domów rozproszonych na rozległych obszarach nie da się obsłużyć sprawnym transportem zbiorowym ani tym bardziej pieszym czy rowerowym. Ze względu na małą liczbę potencjalnych użytkowników ciężko jest wyposażyć je również w niezbędne usługi. W konsekwencji mieszkańcy zmuszeni są do odbywania codziennych podróży nie tylko do miejsc pracy, ale również w celu załatwienia innych, często podstawowych potrzeb. Codzienne podróże samochodem i sama rozproszona lokalizacja obiektów powodują znaczne obciążenie ekonomii i środowiska[104]. Duża konsumpcja i prywatyzacja terenów podmiejskich pozbawia mieszkańców miast możliwości rekreacji w otoczeniu przyrody[105] i bynajmniej nie zapewnia przy tym lepszej dostępności przyrody mieszkańcom przedmieść[106]. Wzmożony ruch samochodowy w miastach jest uciążliwy dla mieszkańców i prowadzi do ich dalszego wyludniania się, co napędza tendencje suburbanizacyjne na zasadzie błędnego koła[107].

---

102 M. Gutry-Korycka (red.), *Urban Sprawl in Warsaw Agglomeration: Case Study*, UW, Warszawa 2005; A. Lisowski, D. Mante, W. Wilk, *Lessons from Warsaw: The lack of coor-dinated planning and its impacts on urban sprawl*. W: K. Staniolov, L. Sýkora (red.), *Confronting Suburbanization. Urban Decentralization in Postsocialist Central and Eastern Europe*, Wiley -Blackwell, Chichester 2014, s. 225–255.

103 *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*, European Environment Agency Report, 10. Copenhagen: EEA 2006; J.H. Kunstler, *Home from Nowhere: Remaking our Everyday World for the 21st century*, Touchstone, New York 1998.

104 A. Kowalewski i in., *op. cit*.

105 D. Mantey, *op. cit.*

106 K. Kajdanek, *Pomiędzy miastem a wsią. Suburbanizacja na przykładzie osiedli podmiejskich Wrocławia*, Nomos, Kraków 2011, s. 114.

Fotografia 15. Zabudowa mieszkaniowa pozbawiona infrastruktury komunikacyjnej. Przedmieścia Wrocławia (fot. TZ)

Luka remontowa polskiego zasobu mieszkaniowego w 2011 roku oceniona została na 50–75% – w zależności od własności i typu zabudowy[108]. Oznacza to **zły stan techniczny większości zasobu mieszkaniowego**, zwłaszcza kamienic czynszowych, w których lukę remontową oszacowano na 75%. Za jedną z jej przyczyn można uznać niską atrakcyjność miast – ponieważ zdecydowana większość zamożnych ludzi nie chce mieszkać w mieście, zostają w nich głównie ci, którzy nie są w stanie wyprowadzić się poza miasto[109]. Degradacja miejskiego zasobu mieszkaniowego jest pochodną odpływu kapitału inwestycyjnego poza miasta.

107 *Ibidem;* A. Lisowski, M. Grochowski, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*. W: *Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008–2033*, tom 1, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2009, s. 221–280.

108 *Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2012 r.*, IRM, Kraków 2013.

109 M. Beim, *Modelowanie procesu suburbanizacji w aglomeracji poznańskiej z wykorzystaniem sztucznych sieci neuronowych i automatów komórkowych*, rozprawa doktorska, IGSEiGP UAM, Poznań 2007, s. 36; J.M. Palmisano (red.), World of Sociology, Thomson Gale, Farmington Hills 2000.

Fotografia 16. Zdekapitalizowany miejski zasób mieszkaniowy – skutek wyciekania kapitału poza miasta. Wrocław, ul. Miernicza (fot. TZ)

Wszystkie wymienione problemy przestrzenne są związane z **rozpraszaniem zabudowy, a w ujęciu ekonomicznym – kapitału inwestycyjnego**. Skutkiem tych zjawisk jest masowe tworzenie **wadliwych środowisk mieszkaniowych**, które na krótką metę rozwiązują doraźne problemy mieszkaniowe, lecz w dłuższej perspektywie będą obciążeniem dla społeczeństwa i gospodarki przez kolejne setki lat[110].

Problemy i zmiany instytucjonalne

Zarysowane problemy przestrzenne mają swoją przyczynę w wadach instytucjonalnych planowania przestrzennego. Nowelizacja ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[111], dokonana w ustawie o rewitalizacji[112], wprowadziła po raz pierwszy przepisy prawne mające zahamować niezrównoważoną ekspansję osadnictwa. Najwyraźniej polski ustawodawca dostrzegł wagę tego zjawiska, bez którego zahamowania nie może być mowy o skutecznej rewitalizacji miast. W art. 1.4 ustawy zawarto wymagania ładu

110 Por. *Flächennutzungsplan der Stadt Dortmund Erläuterungsbericht*, 2004.

111 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (UPZP; t.j., Dz.U. z 2016 r., poz. 778).

112 Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (UR; Dz.U. z 2015 r., poz. 1777).

przestrzennego, m.in. sytuowania nowej zabudowy w pierwszej kolejności na obszarach o wykształconej strukturze zabudowy oraz minimalizacji transportochłonności struktur przestrzennych. Podjęto radykalną próbę uzdrowienia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które w rękach nieroztropnych gmin nie było dotąd skutecznym instrumentem racjonalnego planowania rozwoju osadniczego. Aby ukrócić desygnację zbyt dużej powierzchni terenów osadniczych, wprowadzono nakaz oparcia się w tym zakresie na prognozach demograficznych i analizach ekonomicznych oraz uwzględnienia pełnych kosztów wyposażenia infrastrukturalnego (choć pozostawienie gminom możliwości samodzielnego decydowania o potrzebach rozwojowych, bez konieczności uwzględniania interesu całości regionu, może skazać tę reformę na niepowodzenie). Jednakże uzdrawianie studium dotyczy tylko teoretycznie podstawowej ścieżki desygnacji terenów budowlanych, czyli studium i planu miejscowego. W praktyce **większość zabudowy mieszkaniowej w Polsce powstaje nie na podstawie planów miejscowych, lecz decyzji o warunkach zabudowy** (DWZ)[113].

Dotychczasowe nowelizacje UPZP nie poruszyły problemu wadliwego systemu wydawania DWZ, który uznaje się za główną przyczynę tworzenia nieracjonalnych struktur osadniczych[114]. Nadal gros zabudowy mieszkaniowej może powstawać na podstawie decyzji, które nie są powiązane ze studiami gminnymi. Problemem pozostaje art. 56 UPZP, który zabrania odmowy wydania warunków zabudowy wyłącznie na podstawie niezgodności proponowanego założenia z wartościami wymienionymi przez ustawodawcę w art. 1.2 ustawy, co zrelatywizuje ustanowione wymagania ładu przestrzennego. Sprzeczne z interesem publicznym regulacje ustawowe i interpretacje sądowe rozporządzeń dotyczących sposobu określania warunków zabudowy w przypadku braku planu miejscowego powodują powszechne zezwalanie na zabudowę działek nieposiadających statusu budowlanego, nieprzylegających do zabudowanej działki, pozbawionych dostępu do utwardzonej drogi oraz podstawowego wyposażenia infrastrukturalnego[115], co w oczywisty sposób stoi w sprzeczności z duchem obowiązującego prawa.

113 A. Kowalewski i in., *op. cit.*, s. 9.

114 *Ibidem.*

115 H. Izdebski, *op. cit.*

Wadliwy system kierowania rozmieszczeniem zabudowy ma swoje podłoże w **braku skutecznego planowania regionalnego**. Ponieważ procesy osadnicze wykraczają poza granice administracyjne miast i gmin, skuteczne sterowanie nimi wymaga instrumentów planowania ponadlokalnego. W polskim systemie planowania przestrzennego brakuje instrumentów planowania na poziomie regionów miejskich, które umożliwiałyby narzucenie gminom dopuszczalnej skali rozwoju osadniczego. Jedyny potencjalnie skuteczny instrument w tym zakresie zaproponowała ustawa o związkach metropolitalnych. Studium metropolitalne[116] obowiązuje w planowaniu lokalnym lecz niestety dotyczy tylko wybranych aglomeracji i na razie ma nikłe szanse na wdrożenie ze względu na brak woli politycznej wydania aktu wykonawczego do ustawy. Problem braku ponadlokalnego zarządzania rozmieszczeniem osadnictwa, które mogłoby ukrócić samowolę planistyczną gmin, pozostaje nierozwiązany[117].

Również na poziomie gminnym **brak jest skutecznych narzędzi prowadzenia polityki przestrzennej. Brakuje urbanistycznych planów realizacyjnych, możliwości sprawnego uruchamiania niewykorzystanych gruntów miejskich pod zabudowę oraz instrumentów ekonomicznych zapewniających opłacalność działań planistycznych i urbanizacyjnych**. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego nie jest planem realizacyjnym, lecz „życzeniowym". Gminy nie mają możliwości wymuszenia realizacji ustaleń planu na inwestorach, gdyż plan dopuszcza utrzymanie dotychczasowego sposobu wykorzystania terenu, a same nie są zobligowane do wykonania przewidzianej planem infrastruktury publicznej. Ze względu na bardzo duże ilości terenów budowlanych desygnowanych w planach miejscowych prawdopodobieństwo ich spójnej zabudowy jest nikłe, co przyczynia się do pogłębiania problemu chaosu przestrzennego i generowania ułomnych struktur osadniczych. Obala to kolejny powszechnie panujący mit, jakoby zwiększenie pokrycia przestrzeni planami miejscowymi mogło uchronić polską przestrzeń przed chaosem.

Jedynym planem o cechach wdrożeniowych jest obecnie miejscowy plan rewitalizacji (dalej: MPR). Zakazując możliwości kontynuacji istniejącego zagospodarowania niezgodnego z planem, ustawodawca przyjął w jego przy-

116 Ramowe studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego związku metropolitalnego (UPZP, art. 37o.1).

117 Por. J. Parchomiuk, Nadużycie władztwa planistycznego gminy, „Samorząd Terytorialny" 2014, 4, s. 22–37.

padku zasadę, że plan powinien zostać sprawnie zrealizowany nawet kosztem konieczności wypłaty odszkodowań[118]. Rodzi się tu jednak pytanie, skąd gminy mają wziąć środki na owe odszkodowania.

W niektórych częściach kraju mamy do czynienia z rozdrobnioną i zawiłą strukturą własności nieruchomości. Wiele działek miejskich ma nieuregulowany stan prawny lub ich właściciele nie są skorzy do inwestowania. Nie ma możliwości skłonienia właścicieli do zabudowy lub sprzedaży działek w celu ich aktywizacji budowlanej. Niewystarczające do tej pory możliwości wywłaszczeń nieruchomości zostały zwiększone m.in. o społeczne budownictwo czynszowe, które zaliczono do celów publicznych. Tym niemniej władze gminne nie podejmują działań wywłaszczeniowych, gdyż te są skomplikowane i wiążą się z koniecznością wypłacania bardzo wysokich odszkodowań, uwzględniających wzrost wartości nieruchomości związany z zamierzeniem publicznym będącym celem wywłaszczenia[119].

Fotografia 17. W śródmieściach polskich miast jest wiele terenów niezabudowanych, których mobilizacja wymaga skutecznych instrumentów prawnych i ekonomicznych. Radom, ul. Stańczyka (fot. TZ)

118 UPZP, art. 37h.1.

119 Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (UGN; t.j., Dz.U. z 2016 r., poz. 2147).

Nieopłacalność podejmowania przez gminy inicjatywy planistycznej i urbanizacyjnej[120] wydaje się jedną z głównych przyczyn słabości prowadzonej przez nie polityki przestrzennej. Uchwalenie MPZP, procedury reparcelacyjne czy budowa infrastruktury zawsze wiążą się z dużymi kosztami, których nie rekompensują fikcyjne, bardzo rzadko pobierane, opłaty planistyczne i adiacenckie[121]. Zdecydowana większość kosztów urbanizacji obciąża finansowo gminy, a nie bezpośrednich beneficjentów. Brakuje uniwersalnych i obligatoryjnych instrumentów obciążania deweloperów konsekwencjami finansowymi podejmowanych przez nich inwestycji. Obecnie koszt ten jest albo przerzucany na gminy, albo pomijany przy podejmowaniu decyzji o lokalizacji zabudowy mieszkaniowej. Ten drugi przypadek nie oznacza bynajmniej, że wówczas koszty te nie istnieją. Ujawniają się po cichu, ale systematycznie, poprzez zwiększone koszty eksploatacji domów pozbawionych kanalizacji, dobrej komunikacji, dostępu do usług czy rekreacji.

Fototografia 18. Ułomna, suburbialna struktura osadnicza będąca efektem reaktywnej polityki przestrzennej gminy. Przedmieścia Wrocławia (fot. TZ)

120 Por. A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.

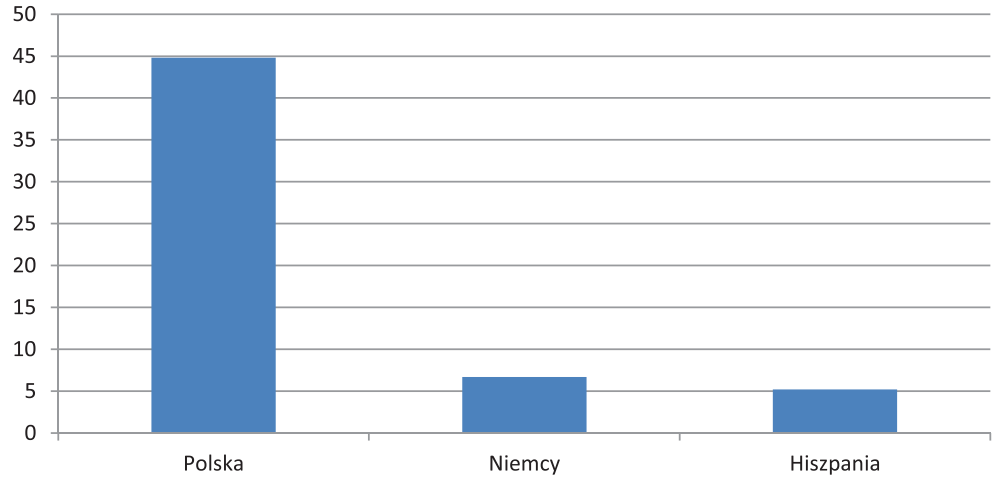
121 Por. NIK, *Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej*, 2/2003/P02/151/LOL, The Supreme Audit Office (NIK), Olsztyn 2003; A. Nelicki, I. Zachariasz, *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, „Samorząd Terytorialny" 2008, 10, s. 29–41.

Ustawą o rewitalizacji wprowadzono nowe instrumenty wdrożeniowe i ekonomiczne mogące przyczynić się do skierowania do śródmieść kapitału inwestycyjnego. Opodatkowanie niezabudowanych gruntów w specjalnych strefach rewitalizacji, umowy urbanistyczne pozwalające na uzależnienie dopuszczalności inwestycji komercyjnej od zapewnienia infrastruktury publicznej to mała, ale pozytywna rewolucja w polskim systemie planistycznym. Jednak ogólnym problemem większości z wymienionych nowatorskich **instrumentów** jest ich **fakultatywność stosowania przez gminę**. Inwestorzy prawdopodobnie będą skłonni do inwestowania nie na obszarach rewitalizacji, na których są zmuszeni ponosić dodatkowe koszty, lecz na pozostałych terenach. W innych systemach prawnych tego typu instrumenty towarzyszą wszystkim inwestycjom, dlatego deweloperzy są zmuszeni spełnić wymagania stawiane przez władze planistyczne.

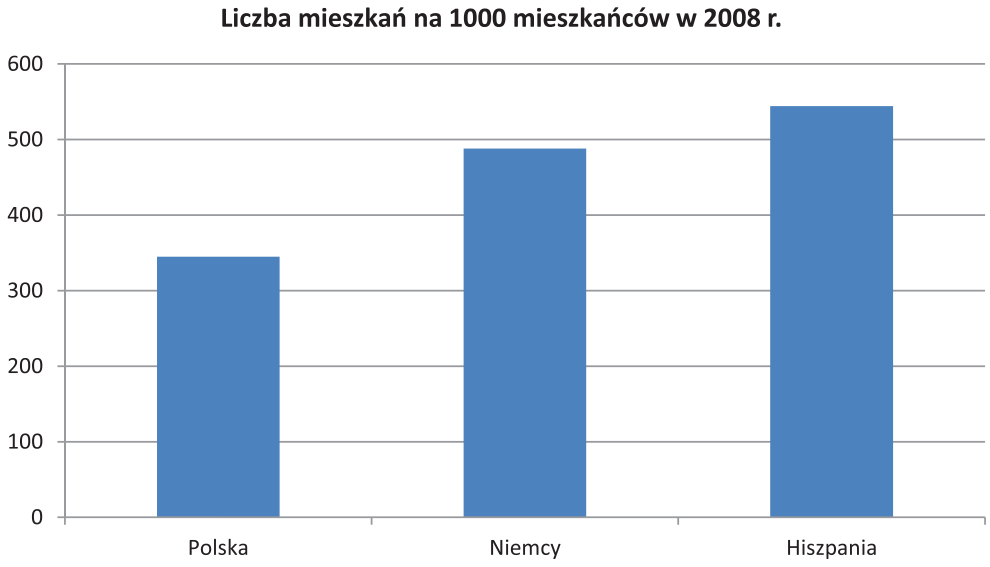
Zagraniczne przykłady dobrej praktyki

Do krajów charakteryzujących się z jednej strony dobrą sytuacją mieszkaniową, a z drugiej skuteczną polityką przestrzenną należą m.in. Niemcy i Hiszpania. Krajom tym powiodło się pogodzenie zapewnienia zadowalającej liczby mieszkań z ich racjonalnym rozmieszczeniem i wyposażeniem infrastrukturalnym.

Odsetek ludności zajmującej przeludnione mieszkania w krajach Unii Europejskiej w 2013 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Salamon, A. Muzioł-Węcławowicz (red.), *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2015, s. 54.



Źródło: oprac. własne na podstawie: *Housing Statistics in the European Union, 2010. The Hague: Ministry of the Interior and Kingdom Relations*. W: K. Dol, M. Haffner (red.), OTB *Research Institute for the Built Environment*, Delft University of Technology 2010.

Fotografia 19. Miejskie dzielnice mieszkaniowe mogą oferować bardzo wysoką jakość życia. Hanower, Niemcy (fot. TZ)

Niemcy – racjonalne kierowanie rozmieszczeniem osadnictwa

Niemcy zawsze przywiązywały wielką wagę do racjonalnego kierowania rozmieszczeniem mieszkalnictwa, w szczególności do zapobiegania szkodliwemu rozproszeniu osadniczemu. Oszczędne korzystanie z ograniczonych zasobów przestrzeni jest niezwykle istotne w tak ludnym (82 mln) i gęsto zaludnionym kraju (230 os./km^2)[122]. W Niemczech dąży się do tworzenia zwartych i przemieszanych funkcjonalnie tzw. miast krótkich dróg, mających zapewnić minimalizację niezbędnego nakładu transportowego, a tym samym niedogodności powodowanych przez transport[123]. Polityka przestrzenna ukierunkowana jest na rewaloryzację urbanistyczną istniejących terenów miejskich oraz planowy rozwój urbanistyczny[124]. Oba te cele pozwalają m.in. tworzyć struktury mieszkaniowe w pełni wyposażone w wysokiej jakości infrastrukturę urbanistyczną, a ich wdrażaniu służy rozbudowane instrumentarium polityki przestrzennej.

Racjonalne kierowanie rozwojem osadniczym w Niemczech zaczyna się od myślenia w skali funkcjonalnego regionu miejskiego. Decyzje o ilości i rozmieszczeniu terenów przeznaczonych pod osadnictwo są domeną planowania regionalnego[125]. W regionalnych planach zagospodarowania przestrzennego wyznacza się tzw. obszary pierwszeństwa (Vorranggebiete) różnorodnych funkcji, ściśle wiążące planowanie gminne. Tylko w odpowiednio dużych i rozwiniętych miejscowościach można rozwijać osadnictwo. W innych pozamiejscowy rozwój osadniczy jest wykluczony[126].

W skali lokalnej zwykły rozwój osadniczy dopuszczalny jest tylko na obszarach spójnie zabudowanych lub objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Na pozostałych terenach wprowadzanie nowej zabudowy podlega ścisłym restrykcjom. Dzięki temu kontynuuje się tylko spójne struktury osadnicze, natomiast zabudowa nowych terenów możliwa jest co do zasady wyłącznie na podstawie planu miejscowego[127]. Tak restrykcyjna

122 Por. A. Jędraszko, L. Biegański, *Planowanie przestrzenne w Niemczech – zarys systemu*. W: P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek (red.), *Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych, Miasto. Metropolia. Region*, Akapit-DTP, Gdańsk 2011.

123 Leitbilder und Handlungsstrategien für die Raumentwicklung in Deutschland (LHRD), Ministerkonferenz für Raumordnung 2006, s. 15.

124 T. Zaborowski, *Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa Anglii i Niemiec. Cele i instrumentarium planistyczne*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2017.

125 H.J. Domhardt, Eigenentwicklung. W: *Handwörterbuch der Raumordnung*, Hannover 2005.

126 T. Zaborowski, *op. cit.*

127 *Ibidem.*

polityka wymaga stosowania szeregu instrumentów mobilizacji zasobów gruntowych w miastach oraz prowadzenia zorganizowanych działań urbanistycznych. Należą do nich m.in. uproszczone procedury uchwalania planów miejscowych służących uzupełnianiu i dogęszczaniu zabudowy śródmiejskiej oraz narzędzia tzw. specjalnego prawa urbanistycznego, przewidzianego dla sprawnego prowadzenia działań rewitalizacyjnych i urbanizacyjnych.

Powszechnie pobierana opłata adiacencka umożliwia scedowanie na właścicieli nieruchomości do 90% kosztów zapewnienia kompletnej infrastruktury urbanistycznej, obejmującej nie tylko ulice lokalne i zbiorcze, ale też np. parki[128]. Ograniczenie podaży terenów budowlanych wraz ze skutecznymi narzędziami planowania przestrzennego oraz cedowania kosztów na właścicieli nieruchomości stanowią **mechanizm opłacalnej ekonomicznie pełnowartościowej urbanizacji.** Dzięki niemu Niemcom udaje się tworzyć środowiska mieszkaniowe wysokiej jakości.

Fotografia 20. Osiedle mieszkaniowe wyposażone w kompletną infrastrukturę urbanistyczną – skutek zorganizowanej działalności inwestycyjnej gminy. Seelze Süd, region hanowerski, Niemcy (fot. TZ)

128 Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), ze zm. (BauGB), 127, 129.1.

NIEMIECKIE SZCZEGÓLNE PRAWO URBANISTYCZNE
DZIAŁANIA ROZWOJU URBANISTYCZNEGO

W Niemczech obok standardowych uregulowań prawnych w dziedzinie planowania lokalnego istnieje tzw. szczególne prawo urbanistyczne (*Besonderes Städtebaurecht*), przewidziane dla sprawnej realizacji kompleksowych działań rewitalizacji lub rozwoju urbanistycznego. Prawo to daje gminom specjalne prerogatywy w zakresie wdrażania planów zagospodarowania przestrzennego, w szczególności **przejmowania gruntów, wydawania nakazów zagospodarowania działek zgodnego z planem oraz poboru renty związanej z działaniami publicznymi**. Instrumentarium służącym tworzeniu całościowych założeń urbanistycznych, zwłaszcza na niewykorzystanych, lecz strategicznie położonych obszarach (np. poprzemysłowych, pokolejowych), są działania rozwoju urbanistycznego (*städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen*)[129].

Działania na rzecz rozwoju urbanistycznego gmina zarządza w formie uchwały rozwojowej (*Entwicklungssatzung*). W całości przygotowuje je i prowadzi gmina lub działający na jej zlecenie deweloper (*Entwicklungsträger*). Gmina przeprowadza następujące zabiegi:

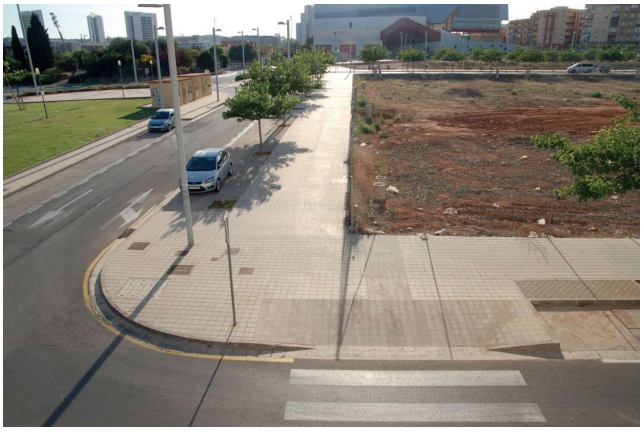
- wykupuje działki po cenie nieuwzględniającej wzrostu wartości na skutek planowanych działań,
- sporządza plan miejscowy (Babauungsplan),
- dokonuje scalenia i wtórnego podziału gruntów,
- wykonuje infrastrukturę urbanistyczną,
- odsprzedaje działki po cenie rynkowej osobom, które zobowiążą się do zabudowania ich w wyznaczonym terminie zgodnie z postanowieniami planu.

Warunkiem uchwalenia działań na rzecz rozwoju jest ich opłacalność finansowa. Różnica pomiędzy pierwotną wartością gruntów a ich wartością po przeprowadzeniu działań urbanizacyjnych powinna pokryć koszty planistyczne, organizacyjne oraz zapewnienia kompleksowej infrastruktury urbanistycznej. Ewentualne zyski dzieli się pomiędzy dotychczasowych i nowych właścicieli nieruchomości, przy czym gmina zawsze ponosi ryzyko finansowe przedsięwzięcia.

129 BauGB § 165–171.

Hiszpania – planowanie realizacyjne powiązane z opłacalnym ekonomicznie procesem urbanizacyjnym

W Hiszpanii planowanie przestrzenne postrzega się jako narzędzie modernizacji kraju. System planistyczny jest podporządkowany celom społeczno-gospodarczym, wśród których jest zapewnienie przystępnego mieszkalnictwa oraz środowisk urbanistycznych wysokiej jakości. System prawny jest więc tak skonstruowany, żeby zachęcał gminy do podejmowania inicjatywy w działaniach urbanizacyjnych. **Planowanie przestrzenne w Hiszpanii ma charakter realizacyjny.** Wdrożenie planu zachodzi poprzez **scalenie i podział nieruchomości**, które są typową, a nie jak u nas wyjątkową procedurą. Gmina, opracowawszy plan zagospodarowania przestrzennego, wyłania w drodze przetargu jego dewelopera – urbanizatora, którego praca jest traktowana jako działalność pożytku publicznego. Gminy mają obowiązek tworzenia *gminnego zasobu nieruchomości*. Skupują tereny podmiejskie w celu ułatwienia zagospodarowania przestrzeni zgodnego z celami publicznymi. Zyski z urbanizacji lub ze zbywania gruntów miejskich przeznaczane są wyłącznie na przewidziane ustawowo cele związane z gospodarką przestrzenną. Ten wymóg prawny stanowi jeden z rozlicznych trybików skomplikowanego mechanizmu stałego napływu środków finansowych na działania planistyczne, urbanizacyjne i budowlane. Drugim z nich są obowiązujące wysokie **standardy minimalne wyposażenia w infrastrukturę urbanistyczną**[130]. Dzięki rozbudowanemu systemowi instrumentów poboru renty urbanizacyjnej nie oznaczają one jednak wysokiego obciążenia finansowego gmin.



Fotografia 21. W Hiszpanii zabudowę działki poprzedza wykonanie kompletnej infrastruktury urbanistycznej. El Parc Central de Torrent, aglomeracja Walencji (fot. TZ)

130 D.M. Gielen, W.K. Korthals Altes, *Lessons from Valencia. Separating infrastructure provision from land ownership*, „TPR" 2007, 78 (1), s. 62.

Planowanie przestrzenne w Hiszpanii wiąże się z opłacalnym ekonomicznie procesem urbanizacyjnym, inicjowanym i częściowo prowadzonym przez gminę. Właściciele terenów przeznaczonych pod urbanizację muszą **przekazać na rzecz gminy grunty** pod kompletną infrastrukturę urbanistyczną (sieci techniczne, ulice lokalne i zbiorcze, ciągi piesze, tereny zielone itp.) i niezbędne obiekty publiczne (szkoły, przedszkola, parki, urzędy gminne, posterunki policji itp.) oraz przekazać minimum 10% powierzchni zabudowy pod budownictwo społeczne lub na inne cele socjalne[131]. W sumie oddają gminie 50–75% terenu, w zamian za co uzyskują udziały w całościowym projekcie deweloperskim. Ponadto gmina może zawierać **umowy urbanistyczne** polegające na zobowiązaniu się inwestora do przekazania na rzecz gminy gruntu, infrastruktury urbanistycznej lub świadczenia pieniężnego w zamian za dokonanie korzystnych dla dewelopera zmian w planie zagospodarowania przestrzennego. **Jest to oficjalna droga wpływu inwestora na ustalenia planu, korzystna zarówno dla inwestora, jak i gminy.** System zapewnia sprawną, pełnowartościową urbanizację, w całości finansowaną przez właścicieli nieruchomości.

Fotografia 22. Nowa dzielnica miejska – przykład pełnowartościowej urbanizacji przeprowadzonej przez władze miasta. El Parc Central de Torrent, aglomeracja Walencji, Hiszpania (fot. TZ)

131 *Ibidem.*

WALENCKI SYSTEM PLANOWEJ URBANIZACJI

PRZYKŁAD PROJEKTU PARC CENTRAL, TORRENT, REGION MIEJSKI WALENCJI

Przed rokiem 1994 to właściciele gruntów byli odpowiedzialni za wspólne wykonanie projektu reparcelacji i urbanizacji oraz musieli utworzyć spółkę, której zadaniami były organizacja, sfinansowanie i przeprowadzenie procesu urbanizacji zgodnie z planem i terminarzem określonym ustawowo[132]. Problemem była niska skłonność właścicieli do współpracy w celu przeprowadzenia procesu urbanizacyjnego. Aby zmobilizować właścicieli nieruchomości do działania, władze regionu autonomicznego Walencji postanowiły zmodyfikować swój system planistyczny. Uchwalona w 1994 roku ustawa Ley Reguladora de la Actividad Urbanística[133] wprowadziła instytucję urbanizatora (*agente urbanizador*), odpowiedzialnego za przygotowanie i przeprowadzenie procesu planowej urbanizacji, którym mogła być odtąd osoba trzecia względem gminy i właścicieli nieruchomości. Urbanizatorem może być wybrana w przetargu publicznym firma komercyjna lub publiczna spółka gminna. Sednem dokonanej rewolucji systemowej jest to, że odtąd każdy może złożyć wniosek o urbanizację terenu przeznaczonego na ten cel w planie, niezależnie od tego, czy jest jego właścicielem, czy nie. Gmina wybiera najlepszą zgłoszoną propozycję, kierując się m.in. kryteriami jakości proponowanego zagospodarowania przestrzennego oraz zakresu infrastruktury i obiektów publicznych, przewidzianych w projekcie do zrealizowania na koszt urbanizatora. Propozycja obejmuje m.in.:

- szczegółowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- projekt zapewnienia infrastruktury,
- kalkulację wszystkich kosztów (m.in. planowanie, projektowanie, odszkodowania, wyburzenia, zapewnienie infrastruktury urbanistycznej, koszty i zysk urbanizatora),
- zobowiązania do wybudowania własnym sumptem obiektów publicznych (np. sportowych),
- ofertę wykupu od właścicieli praw do zabudowy działek budowlanych,
- harmonogram realizacji zgodny z wymogami ustawowymi,
- gwarancje bankowe.

132 *Ibidem*, s. 63.

133 LEY 6/1994, de 15 de noviembre, de la Generalitat Valenciana, Reguladora de la Actividad Urbanística (Diari Oficial núm. 2394 de 24.11.1994).

Odseparowanie praw do urbanizacji terenu od praw własności wprowadziło czynnik konkurencji pomiędzy oferentami, czego efektem było około dziesięciokrotne przyspieszenie wyboru urbanizatora, kilkukrotne zwiększenie liczby inwestycji, znaczny wzrost liczby budowanych mieszkań i wyraźna poprawa jakości infrastruktury urbanistycznej. Mimo to nie stwierdzono istotnego wzrostu kosztów urbanizacji[134] ani wpływu działania systemu na wzrost cen mieszkań[135]. Od czasu pionierskiej innowacji regionu walenckiego większość autonomicznych regionów hiszpańskich wprowadziła podobne regulacje do swoich systemów prawnych[136]. Przykładem efektu działania opisanego systemu jest nowa dzielnica w 80-tysięcznym mieście Torrent, położonym w regionie miejskim Walencji.

El Parc Central de Torrent – faza 1

Powierzchnia	**43 ha**	**100%**
Powierzchnia zabudowy prywatnej	59 tys. m2	14%
Ulice	150 tys. m2	35%
Publiczne tereny zielone	85 tys. m2	20%
Prywatne tereny zielone	42 tys. m2	10%
Tereny pod inne obiekty publiczne	92 tys. m2	21%
Powierzchnia całkowita zabudowy prywatnej	315 tys. m2	–
Liczba mieszkań komercyjnych	1954	80%
Liczba mieszkań niekomercyjnych	478	20%
Liczba pierwotnych właścicieli terenu	132	
Wskaźnik praw do zabudowy (m2 zabudowy / m2 pierwotnego terenu)	0,73	
Koszt urbanizacji (€/m2 zabudowy)	85 €	
Wartość rynkowa uzbrojonej działki (€/m2 zabudowy)	355 €	

134 C. Gascó Verdier, *El modelo valenciano para la gestión a través de la experiencia aplicativa de la LRAU en Alicante (1995–2005)*, „ACE" 2006, 1 (2).

135 Por. G.R. Fernández, *Ejecución de los planes de urbanismo y contratación administrativa*, „Documentación Administrativa" 2002, 45, s. 257–287.

136 D.M. Gielen, W.K. Korthals Altes, *op. cit.*

Fotografia 23. Dzielnicowa infrastruktura rekreacyjna całkowicie sfinansowana przez inwestorów prywatnych. El Parc Central de Torrent, aglomeracja Walencji, Hiszpania (fot. TZ)

Cedowanie kosztów urbanizacji na właścicieli oraz deweloperów możliwe jest tylko przy zapewnieniu wysokiej dochodowości procesu urbanizacji. Opłacalność inwestycji budowlanych przy tak dużych obciążeniach publicznych osiągalna jest tylko dzięki dużej różnicy pomiędzy wartością terenów zurbanizowanych i pozostałych. Różnica ta jest tym większa, im mniejsza jest dostępność terenów budowlanych. W Hiszpanii obowiązuje **rygorystyczny system ochrony gruntów niepodlegających urbanizacji** (*suelo no urbanizable*) oraz wymóg jednoznacznego rozgraniczania w gminnych ogólnych planach zagospodarowania przestrzennego pomiędzy gruntami zurbanizowanymi (*suelo urbano consolidado*) i przeznaczonymi do urbanizacji (*suelo urbano no consolidado*)[137]. Ścisłe ograniczenie ilości dostępnych terenów budowlanych gwarantuje koncentrację kapitału w wybranych miejscach, niezbędną dla spełnienia narzucanych wysokich standardów wyposażenia infrastrukturalnego.

Opisany mechanizm rodzi uzasadnione podejrzenie, że wysokie obciążenia finansowe nałożone na inwestorów przełożą się na znaczący wzrost cen mieszkań. Statystyki wskazują jednak, że taka sytuacja nie ma miejsca[138].

137 Por. Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania. Bariery. Perspektywy*, Lexis Nexis, Warszawa 2009.

138 Por. G.R. Fernández, *op. cit.*

W opisanej inwestycji Parc Central w Torrent, mieście pod Walencją świetnie skomunikowanym koleją, ceny mieszkań są podobne do cen w podwarszawskich Ząbkach – mimo znaczącej różnicy zarówno w zarobkach, jak i standardzie infrastruktury urbanistycznej.

Fotografia 24. Pomimo wysokich cen mieszkań nowe polskie dzielnice oferują bardzo niski standard infrastruktury. Ząbki, aglomeracja Warszawy (fot. TZ)

Rekomendacje zmian w polskiej polityce przestrzennej

Aby odwrócić panujące od 25 lat niekorzystne trendy w polskim zagospodarowaniu przestrzennym, konieczne jest wdrożenie **proaktywnej polityki przestrzennej**, polegającej na kierowaniu osadnictwa do miejsc gwarantujących tworzenie racjonalnych struktur osadniczych oraz zapobieganiu tworzenia struktur nieracjonalnych. Warunkiem wstępnym możliwości prowadzenia takiej polityki jest likwidacja obecnej nadpodaży terenów budowlanych. Aby skutecznie zapobiec kontynuacji szkodliwego rozpraszania osadnictwa, niezbędne jest **wprowadzenie planowania regionalnego wiążącego planowanie gminne**. Najlepiej byłoby oficjalnie odejść od zasady samodzielności planistycznej gmin i fakultatywnego charakteru większości instrumentów polityki przestrzennej.

Wskazane jest jednoznaczne **rozgraniczenie terenów przeznaczonych pod urbanizację od pozostałych** oraz wprowadzenie możliwości urbanizacji nowych terenów tylko na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wprowadzanie zabudowy na zasadzie kontynuacji powinno zostać ograniczone do spójnie zabudowanych struktur osadniczych. Jednocześnie warto rozważyć uproszczenie procedur uchwalania planów miejscowych służących uzupełnianiu i dogęszczaniu zabudowy miejskiej.

Aby planowanie przestrzenne przyniosło pożądane rezultaty, niezbędne jest nadanie mu **charakteru realizacyjnego**. Planiści lokalni powinni móc dysponować szeregiem różnorodnych narzędzi prowadzenia aktywnej polityki przestrzennej, zarówno o charakterze nakazowym, np. nakazem dostosowania zagospodarowania nieruchomości do ustaleń planu, jak i rynkowym, np. zobowiązaniami deweloperskimi, mogącymi być oficjalną formą wpływu inwestora na ustalenia planu. Wprowadzeniu mobilizującego czynnika konkurencji bez wątpienia przysłużyłoby się rozdzielenie praw do urbanizacji od praw własności terenu.

Wzorem krajów zachodnich państwo powinno wziąć odpowiedzialność za zapewnienie wysokiej jakości wyposażenia infrastrukturalnego środowisk mieszkaniowych. Można to uczynić, wprowadzając wymóg powiązania zabudowy nowych terenów z zapewnieniem kompletnej infrastruktury urbanistycznej oraz standardy minimalnego wyposażenia infrastrukturalnego we wszystkich pozostałych przypadkach. Aby te wymogi nie spowodowały dodatkowego obciążenia budżetów gmin, konieczne jest prowadzenie uniwersalnych i obligatoryjnych instrumentów obciążania deweloperów konsekwencjami finansowymi podejmowanych przez nich inwestycji. Jak wskazują doświadczenia państw zachodnich, opłaty tudzież składki adiacenckie mogą pokrywać pełne koszty kompletnej infrastruktury urbanistycznej, a gdy są one powszechne i nieuniknione, nie powodują proporcjonalnego wzrostu cen nieruchomości.

Aby gminy były skłonne podejmować inicjatywę planistyczną, należy **stworzyć warunki ekonomiczne opłacalności działań planistycznych i urbanizacyjnych**. Skutecznym instrumentem samofinansowania urbanizacji są obowiązkowe scalanie i podział gruntów powiązane z darmowym przejmowaniem ich części dla zapewnienia pełnej infrastruktury publicznej. Opodatkowanie niezabudowanych gruntów w formie podatku katastralnego może

stanowić zachętę do dobrego wykorzystania terenów miejskich. Wprowadzenie możliwości wykupu lub wywłaszczenia działek po cenie nieuwzględniającej wzrostu wartości na skutek planowanych działań dałoby wreszcie jednostkom publicznym sposobność sprawnego prowadzenia polityki przestrzennej.

Wprowadzenie wymienionych innowacji na pewno spowodowałoby racjonalizację rozmieszczenia inwestycji budowlanych oraz podniesienie jakości zagospodarowania przestrzennego, w tym środowisk mieszkaniowych. Stanowiłyby one również niezbędne podstawowe instrumentarium skutecznego prowadzenia **działań ukierunkowanych na wzrost podaży mieszkań**. Dopiero na nie można nałożyć narzędzia dedykowane polityce mieszkaniowej, takie jak wymaganie od deweloperów zapewnienia pewnego odsetka mieszkań społecznych oraz prowadzenie inwestycji publicznych w przystępne budownictwo mieszkaniowe.

ABSTRACTS IN ENGLISH

Barbara Audycka, *Supported housing: from model realizations to a system*

Supported housing is a service that combines providing decent housing with supporting the process of social integration. It is addressed primarily to: foster care beneficiaries, the elderly, people with physical and intellectual disabilities and those recovering from mental health problems. Regarded as a more effective alternative to institutionalization in the US and the EU, it has not yet become common in Eastern Europe. The article describes the legislative framework and model realizations of supported housing in Poland. In the section with recommendations, the author calls for removing organizational barriers and introducing a day-to-day cooperation between representatives of housing policy and social policy sectors.

Aleksandra Jadach-Sepioło, *Prevention of rent arrears in municipal housing*

The problem of rent arrears in municipal housing is one of the main signs of inefficient housing management. The scale of this in Poland is alarming – only 15% of rental obligations are fulfilled over the entire housing stock, and only 50% of municipal housing. Total accumulated rental arrears in 2015 amounted to over PLN 1.86 billion, of which PLN 555 million was in municipal assets. These are measures that will not be recovered at all or only to a small extent.

The aim of the article is to present a diagnosis of the problem of rental arrears in Poland in municipal housing, the basic instruments used by municipalities in tackling this problem, and recommendations based on foreign experiences as well as local best practices from Polish cities.

Alina Muzioł-Węcławowicz, *Developing the rental market through social rental agencies*

Social Letting Agencies (SLA) are an instrument of housing policy, which, due to organizational and financial roles, allows for the increase in volume of affordable housing stock. It forms part of private rental housing. In Poland a research project was recently conducted to examine the feasibility of Social Letting Agencies as an instrument of housing policy. The project was Financed by the National Centre for Research and Development and was conducted by the foundation Habitat for Humanity Poland in cooperation with researchers from the Warsaw University Silesian University.

In the article three case studies were presented in detail. One concerned a social rental agency operating in the city of Kontich in Belgium and focused on the scale of the activity of the local institution and the system of governmental support for such agencies. The other two cases covered the aims, the organizational scheme and the initial stage of development of two Polish initiatives – The City Office of Lettings in Poznań and The Social Agency of Letting and Employment in Warsaw.

Agata Twardoch, *Housing cooperatives: potential and prospects*
The author describes the model of collaborative housing, including a definition, historical overview and systematics. In addition to legal constraints, the author also describes the benefits of collaborative housing. The benefits for inhabitants in cooperative or co-housing seem to be quite well established however the benefits for the city (which, based on the author's studies are quite significant) have not been discussed so far.

The author attempts to define the possible forms of implementation of collaborative housing in the Polish context. In addition to the theoretical overview, selected examples of this type of housing are presented, both from Poland and from Western European countries (Austria, Switzerland, the Netherlands), where collaborative housing has been successfully developing since as far back as the 1970s.

Alina Muzioł-Węcławowicz, *The potential of social rental housing in solving housing problems*
Social rental housing provided by the social rental associations (TBS) within the scope of the governmental housing program has clear potential to adapt to the needs of different social groups. The basic model of this program, based on financial participation in construction costs and affordable rent, is addressed to middle-income households. But there are many options of providing housing, within that program, to vulnerable social groups, to people in difficult situation and/or requesting special housing conditions, for example due to disability or old age. Such programs are often carried out by communal social housing associations in cooperation with municipalities and non-governmental organizations. Two cases of best practices will be presented in detail: The program House needed of the Stargardzkie TBS and My dwelling of the Opolskie TBS.

Aleksandra Stępniak, *Energy poverty and housing policy: identifying commonalities*

Energy poverty is a problem in Poland, with access to energy at home often coming at too high a price. Energy means electricity, gas, but most importantly, heat. Due to an insufficient budget, inefficient energy use and above all, bad technical conditions of buildings– energy efficiency remains at a low level. The most vulnerable groups are the single-family house owners and residents of old multi-family houses in cities. Appropriate support mechanisms are needed to reduce the problem. Support should be provided in the first instance to the poorest people in investing to improve the energy efficiency of buildings. Long-term actions are the most effective way to reduce energy poverty.

Tomasz Zaborowski, *Spatial policy and housing policy*

This chapter discusses the relationship between planning policy and housing policy. The main challenges of Polish planning policy are identified and discussed in the context of current institutional problems. Recent amendments to the Polish legal planning framework that have enhanced the planning system are also presented and these best practice cases may serve as models to elaborate further legal changes. In addition, German and Spanish cases show that rational management of urban growth combined with major legal requirements for developers do not have to result in high housing prices. Nevertheless, in order to achieve synergic effects of planning and socio-economic policies, effective implementation tools that enable an economically profitable comprehensive urban development process are required.