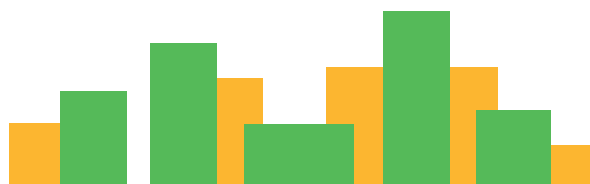


MIESZKALNICTWO W POLSCE

SZANSE I WYZWANIA W LATACH 2022-2023



Partner



UNHCR
The UN Refugee Agency

MIESZKALNICTWO W POLSCE

WARSZAWA 2023



Copyright by **Habitat for Humanity Poland**, Warszawa 2023

Fundacja Habitat for Humanity Poland

ul. Kozia 3/5 lok. 8

00-070 Warszawa,

tel. +48 790 210 104

www.habitat.pl

Redakcja:

Katarzyna Przybylska, Aleksandra Krugły

Redakcja językowa:

Agnieszka Mocarska

Projekt graficzny i skład:

Michał Świstak

Publikacja jest dystrybuowana bezpłatnie.

Niniejszy materiał został opublikowany dzięki wsparciu UNHCR, Agencji ONZ ds. Uchodźców. Publikacja nie odzwierciedla stanowiska czy poglądów UNHCR. Za jej treść odpowiadają wyłącznie autorzy poszczególnych rozdziałów, a za redakcję Fundacja Habitat for Humanity Poland.

This material was published with the support of UNHCR, the UN Refugee Agency. The publication does not reflect the position or views of UNHCR. Its content is the sole responsibility of the authors of the individual chapters and the Habitat for Humanity Poland Foundation is responsible for editing.



MIESZKALNICTWO W POLSCE

SZANSE I WYZWANIA W LATACH 2022-2023

Pod redakcją
Katarzyny Przybylskiej
Aleksandry Krugły

SPIS TREŚCI

Wstęp | 7

I. Społeczne Agencje Najmu jako ważny element społecznej polityki mieszkaniowej w Polsce | 9

Alina Muzioł-Węclawowicz

Wdrażanie Społecznych Agencji Najmu – wnioski z doradztwa | 9

Aleksandra Jadach-Sepioło, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

Wykorzystanie Społecznych Agencji Najmu i pustostanów w procesach rewitalizacyjnych | 23

Jakub Wilczek

Wykorzystanie Społecznych Agencji Najmu oraz pustostanów w procesie deinstytucjonalizacji | 36

II. Mieszkalnictwo a sprawiedliwa transformacja energetyczna | 50

Jan Frankowski, Joanna Mazurkiewicz, Jakub Sokołowski, Instytut Badań Strukturalnych

Jak pogodzić cele transformacji energetycznej w mieszkalnictwie i stabilność finansową gospodarstw domowych | 50

Justyna Orłowska, Alicja Piekarz, Polska Zielona Sieć

Jak skutecznie rozwiązywać problem ubóstwa energetycznego – potencjał instrumentów polityki mieszkaniowej ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu. Wnioski z badania | 61

III. Rola sektora prywatnego w rozwoju mieszkalnictwa | 79

Agata Twardoch

Modele włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań | 79

Michał Leszczyński, Polski Związek Firm Deweloperskich

Bariery i możliwości budownictwa mieszkaniowego w Polsce | 88

IV. Sytuacja mieszkaniowa osób z doświadczeniem uchodźstwa | 102

Sarian Jarosz, Konsorcjum Migracyjne

Sytuacja mieszkaniowa osób z doświadczeniem uchodźstwa w Polsce w 2023 r. | 102

Przypisy | 117

TABLE OF CONTENTS

Introduction | 7

I. Social Rental Agencies as an important element of social housing policy in Poland | 9

Alina Muzioł-Węclawowicz

Implementation of Social Rental Agencies - lessons from consulting | 21

Aleksandra Jadach-Sepiolo, Institute for Urban and Regional Development

The use of Social Rental Agencies and empty spaces in revitalization processes | 34

Jakub Wilczek

The use of Social Rental Agencies and empty spaces in deinstitutionalization processes | 49

II. Housing and just energy transition | 50

Jan Frankowski, Joanna Mazurkiewicz, Jakub Sokołowski, Institute for Structural Research

How to combine energy transition challenges in housing with household financial stability? | 60

Justyna Orłowska, Alicja Piekarz, Polish Green Network

How to effectively mitigate the problem of energy poverty – the potential of housing policy instruments with a special focus on Social Rental Agencies. Conclusions of the study | 77

III. The role of the private sector in housing development | 79

Agata Twardoch

Models for including the private sector in the supply of affordable housing | 87

Michał Leszczyński, Polish Association of Developers

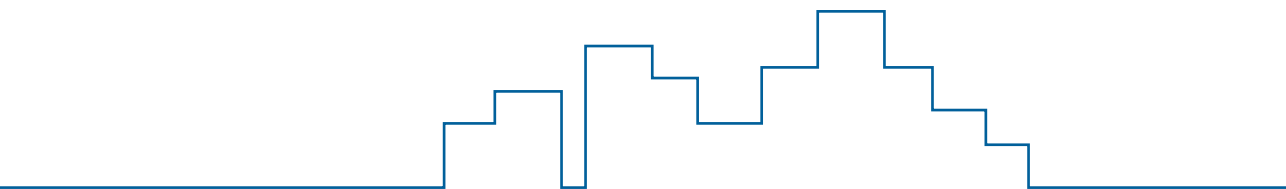
Barriers and opportunities for housing construction in Poland | 100

IV. Housing situation of people with refugee experience | 102

Sarian Jarosz, Migration Consortium

Housing situation of people with refugee experience in Poland in 2023 | 115

Footnotes | 117



WSTĘP

Oddajemy w Państwa ręce publikację, która jest kolejną pozycją z wydawanego przez nas cyklu raportów ilustrujących najbardziej aktualne i najważniejsze z naszej perspektywy trendy, innowacje i wyzwania w obszarze mieszkalnictwa. Oczami ekspertów przyglądamy się polskiemu mieszkalnictwu po pandemii SARS-Covid-2, po wybuchu pełnoskalowej wojny w Ukrainie, wiążącym się z przyjazdem do Polski bezprecedensowej liczby osób uchodźczych z Ukrainy, oraz w momencie ukierunkowania polityki klimatyczno-energetycznej Unii Europejskiej na zeroemisyjność. Te kluczowe wydarzenia w istotny sposób wpływają na dostępność mieszkań. Raport powstał dzięki wsparciu UNHCR, Agencji ONZ ds. Uchodźców i w ramach projektu pt. „Rzecznictwo i zapewnienie mieszkalnictwa społecznego” („Advocacy and provision of Social Housing”).

W pierwszej części publikacji ukazany został potencjał Społecznych Agencji Najmu (SAN) jako rozwiązania, które ma szansę zwiększyć dostępność mieszkań zarówno dla osób w najtrudniejszej sytuacji, w tym dla osób uchodźczych i migranckich, jak i dla osób z tzw. luki czynszowej. Ukazany został proces wdrażania modelu ustawowego SAN, wprowadzonego do polskiego porządku prawnego w 2021 r. Szczególną uwagę poświęcamy roli, jaką to rozwiązanie może odegrać w procesach rewitalizacji oraz deinstytucjonalizacji usług społecznych. W kontekście SAN pokazujemy także potencjał tej innowacji mieszkaniowej do zagospodarowania na cele mieszkaniowe pustostanów.

Druga część raportu poświęcona jest próbie odpowiedzi, na podstawie analiz i badań przeprowadzonych na potrzeby tej publikacji, na pytania o to, jak pogodzić cele transformacji energetycznej w mieszkalnictwie i stabilność finansową gospodarstw domowych oraz jak skutecznie rozwiązywać problem ubóstwa energetycznego z wykorzystaniem instrumentów polityki mieszkaniowej.

W trzecim bloku tekstów skupiamy się na zarysowaniu roli sektora prywatnego na rynku mieszkaniowym. Z jednej strony analizowane są modele włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań, z drugiej zarysowane są

bariery i możliwości rynku mieszkaniowego w Polsce z perspektywy deweloperów. W osobnej części publikacji opisana została obecna sytuacja mieszkaniowa osób z doświadczeniem uchodźstwa, w szczególności osób z Ukrainy. Wiele z prezentowanych zagadnień koresponduje z wyzwaniami zidentyfikowanymi w badaniu opinii publicznej przeprowadzonym na zlecenie naszej fundacji¹, a część rozwiązań opisanych w tej publikacji została również uwzględniona w raporcie „Sytuacja mieszkaniowa osób z Ukrainy w Europie”².

Mamy nadzieję, że lektura niniejszego raportu będzie dla Państwa nie tylko pouczająca, ale także inspirująca. Zapraszamy do lektury!

Katarzyna Przybylska
Fundacja Habitat for Humanity Poland

I. SPOŁECZNE AGENCJE NAJMU JAKO WAŻNY ELEMENT SPOŁECZNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ W POLSCE

Wdrażanie Społecznych Agencji Najmu – wnioski z doradztwa

Alina Muzioł-Węclawowicz

Społeczne Agencje Najmu (SAN) uzyskały prawne ramy działalności w 2021 r. Wdrażanie tego instrumentu lokalnej polityki mieszkaniowej i społecznej przebiega powoli. W przeciwieństwie do niektórych innych nowych rozwiązań w polityce mieszkaniowej państwa kierowanych do gmin możliwości powoływania SAN nie towarzyszą intensywne działania promocyjno-informacyjne, a na wdrażanie SAN nie przeznaczono subsydiów rządowych. Formuła SAN wymaga podołania wielu wyzwań związanych z opracowaniem modelu finansowania ich działalności, wyborem modelu organizacyjnego (kapitałowa spółka komunalna lub organizacja pozarządowa) zakresem działalności (wyłącznie społeczne pośrednictwo w najmie mieszkań czy dodatkowo usługi społeczne skierowane do najemców) czy też z określeniem docelowej grupy najemców.

Wobec braku oficjalnej kampanii promocyjnej ważne dla rozwoju Społecznych Agencji Najmu są doświadczenia płynące z wcześniejszych realizacji programów nawiązujących do sformalizowanej koncepcji SAN oraz projektów pilotażowych wspieranych doradczo, organizacyjnie i finansowo. W trakcie realizacji są dwa programy: „Wzajemnie potrzebni” oraz „Rzecznictwo i zapewnienie mieszkalnictwa społecznego” („*Advocacy and provision of Social Housing*”). Pierwszy z wymienionych programów ma charakter konkursowy, jest zadaniem zleconym przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów w związku z pracami nad strategią włączenia społecznego. Pomoc finansową i doradczą na projekty z zakresu włączenia społecznego, obejmujące obligatoryjne działanie – powołanie Społecznej Agencji Najmu – uzyskało pięć organizacji pozarządowych. Drugi projekt, sponsorowany przez Agencję ONZ ds. Uchodźców (UNHCR), prowadzony jest oddolnie przez fundację Habitat for Humanity Poland. Jest kierowany do gmin i zakłada wsparcie finansowe oraz doradcze w tworzeniu Społecznych Agencji Najmu i remontowaniu pustostanów. Obydwa projekty trwają do końca 2023 r.

Wnioski z dyskusji prowadzonych z organizacjami i gminami uczestniczącymi w tych przedsięwzięciach oraz z działań doradczych pozwalają wskazać podstawowe problemy w organizacji i zapoczątkowaniu działalności SAN. Do wyzwań należy zaliczyć trudności w finansowaniu działalności SAN, szczególnie gdy uwzględni się ryzyka działalności związane z nieterminowymi wpływami opłat czynszowych, niszczeniem nieruchomości lub ich wyposażenia, ewentualnie też koniecznością dopłat do czynszu. Duże znaczenie ma wybór modelu i zakresu działania SAN. Kolejnym wyzwaniem jest ocena dostępności mieszkań prywatnych, których właściciele podejmą współpracę z agencją i wydzierżawią jej swoje lokale. W przypadku chęci zlecenia prowadzenia SAN organizacji pozarządowej wyzwaniem jest również znalezienie organizacji chętnej do podjęcia się takiego działania.

Po stronie korzyści wynikających z działalności SAN w gminie należy wskazać wiele możliwości adresowania usług SAN pod kątem wyboru grup docelowych najemców, zakresu świadczonych przez SAN usług oraz możliwych do stosowania rozwiązań w zakresie remontów dzierżawionych mieszkań i możliwości rozwoju współpracy z sektorem pozarządowym. Agencje mogą być instytucjami bardzo wyraźnie wiążącymi politykę mieszkaniową i politykę społeczną.

Wstęp

Podstawę prawną funkcjonowania Społecznych Agencji Najmu wprowadzono w 2021 r. dzięki zmianie ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹. Przepisy o SAN weszły w życie 23 lipca 2021 r. Regulację poprzedził projekt badawczo-wdrożeniowy prowadzony przez fundację Habitat for Humanity Poland w konsorcjum z Uniwersytetem Warszawskim i Uniwersytetem Śląskim w Katowicach. Projekt był realizowany w latach 2015–2017, nosił tytuł „Społeczne Agencje Najmu jako instrument polityki mieszkaniowej w Polsce”² i był finansowany ze środków Narodowego Centrum Badań i Rozwoju w ramach programu „Innowacje Społeczne”. To dało możliwość szerokiej analizy uwarunkowań funkcjonowania SAN. W materiałach projektu znalazły się m.in.:

- monografie działalności SAN we Francji, Belgii i Anglii;
- analizy możliwych form organizacyjnych SAN;
- analizy instrumentów finansowych i fiskalnych możliwych do stosowania w celu wspierania działalności SAN;
- analizy usług wsparcia oferowanych najemcom przez SAN;
- propozycje kształtowania SAN w Polsce.

Spółeczna Agencja Najmu to podmiot pośredniczący między właścicielami mieszkań na wynajem a osobami poszukującymi mieszkań do wynajęcia na zasadach innych niż rynkowe³. SAN współpracuje z gminą, na terenie której prowadzi działalność. Agencja może funkcjonować w formie spółki komunalnej lub może być prowadzona przez organizację pozarządową lub spółdzielnię socjalną. Spółeczna Agencja Najmu działa w celu zwiększenia oferty mieszkaniowej dla osób o średnich i niższych dochodach. Tym samym stanowi dodatkowe narzędzie prowadzenia lokalnej polityki mieszkaniowej oraz polityki społecznej. Zważywszy, że prywatny rynek najmu w Polsce uważa się za rynek niedojrzały, słabo rozpoznany i niezbyt profesjonalny, powstające agencje mogą stanowić jedną z form rozwoju i profesjonalizacji rynku najmu mieszkań. Warunkiem prowadzenia działalności SAN na terenie gminy jest zawarcie z gminą umowy o współpracy. W umowie rozstrzygane są m.in. zasady udziału finansowego gminy w działalności SAN. Poza podstawowymi kosztami działalności należy uwzględnić też ewentualne wydatki na dofinansowanie do czynszów dzierżawy, koszty związane z ryzykiem nieterminowych opłat czynszowych i remontami mieszkań. Warto podkreślić, że z uwagi na szeroki zakres usług wsparcia możliwy do zaoferowania przez SAN polityka społeczna i mieszkaniowa silnie się wiążą. Z perspektywy społecznej działalność SAN powinna dać wsparcie w procesie deinstytucjonalizacji usług społecznych. Z perspektywy technicznej warto podkreślić możliwości udostępnienia do wynajmu pustostanów mieszkaniowych – zarówno tych do tej pory niewynajmowanych przez właścicieli, jak i tych w złym stanie technicznym, wymagających prac remontowych przed włączeniem ich do obiegu gospodarczego.

Tworzenie SAN nie jest promowane w formie bezpośredniego finansowania dla gmin zainteresowanych skorzystaniem z tego instrumentu. Regulacje prawne z zakresu działalności SAN pozwalają wskazać cechy istotne z punktu widzenia ustalania zakresu działania SAN. Są nimi:

- dostępność swego rodzaju przywilejów dla uczestników programu, zarówno właścicieli mieszkań, jak i ich najemców;
- szerokie możliwości indywidualnego kształtowania profilu działalności agencji.

Przykładowo, właściciele mieszkań dzierżawionych agencji mają gwarancję otrzymywania ustalonej stawki czynszu i utrzymania nieruchomości w niepogorszonym stanie. Są też objęci zwolnieniem z podatku dochodowego od przychodów z najmu mieszkania. Z reguły jest to 8,5% miesięcznego przychodu czynszowego. W zamian oczekuje się, że wydzierżawią swój lokal za stawkę niższą niż rynkowa. Z kolei najemcy mogą korzystać z dopłat do czynszów na zasadach programu „Mieszkanie na Start”, przy czym umowy z BGK warunkujące skorzystanie z dopłat dotychczas zawarło jedynie 37 gmin w Polsce (stan na 1.09.2023 r.). Same agencje mogą ubiegać się (od 1.01.2024 r.) o dotacje ze środków Funduszu Dopłat na przeprowadzenie remontu mieszkań dzierżawionych przez SAN⁴. W zamian za wykonane przez agencję prace

remontowe właściciel akceptuje czasowe zawieszenie lub obniżenie płatności czynszu dzierżawy, rekompensując nakłady finansowe poniesione na remont mieszkania. Niemniej, istnieją też ryzyka związane z bieżącą działalnością SAN. Jednym z nich jest to, że najemca nie będzie terminowo regulował opłat z tytułu czynszu i korzystania z mediów. Kolejnym jest możliwość niewłaściwego korzystania z lokalu, co może spowodować konieczność przeprowadzenia remontu mieszkania. Wspólnym ryzykiem dla wszystkich wynajmujących są sytuacje wymagające wypowiedzenia umowy najmu. Trudne do oceny jest również zainteresowanie właścicieli mieszkań współpracą z SAN oraz negocjowane z nimi warunki dzierżawy.

Należy podkreślić, że regulacje prawne pozostawiają gminom i instytucjom prowadzącym SAN dużą swobodę w zakresie wyboru szczegółowych rozwiązań i zakresu działań. Inaczej niż w mieszkaniowym zasobie gminy, SAN ma możliwość swobodnego kształtowania stawek czynszu, zakresu wsparcia najemców, który może obejmować obok usługi mieszkaniowej także dodatkowe wsparcie w rozwiązywaniu trudności i problemów związanych z poszukiwaniem pracy, pozyskiwaniem świadczeń, zwiększaniem kompetencji i aktywności najemców oraz ich rodzin. Możliwe jest adresowanie pomocy mieszkaniowej do różnych grup społecznych. Oferta najmu z zasobów SAN może być kierowana do szczególnych grup najemców, np. osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, w tym bezdomnością, do imigrantów, w tym uchodźców wojennych i osób objętych ochroną międzynarodową, do seniorów, ale też do osób z kolejki oczekujących na najem mieszkania komunalnego czy osób z tzw. luki czynszowej – o dochodach zbyt wysokich, by ubiegać się o najem mieszkania komunalnego, a zarazem zbyt niskich, by zaspokoić potrzebę mieszkaniową na rynku mieszkaniowym. Kryteria uprawniające do najmu mieszkania od SAN określa gmina.

W ostatnich latach mamy do czynienia z intensywną aktywnością legislacyjną i finansową rządu w dziedzinie polityki mieszkaniowej. Część nowych lub zmodyfikowanych rozwiązań jest silnie promowana i wdrażana przy dużym wsparciu instytucji publicznych. Społeczne Agencje Najmu nie należą do tej kategorii instrumentów polityki mieszkaniowej państwa. Według stanu na koniec sierpnia 2023 r. nie ma jeszcze pełnego wdrożenia SAN. Oznacza to, że w żadnej gminie w Polsce Społeczna Agencja Najmu nie rozpoczęła działalności. Są natomiast zaawansowane prace i przygotowania do powołania SAN w kilkunastu miastach. Te inicjatywy silnie wiążą się z programami doradczymi dla gmin, w których koncepcja SAN stanowi podstawowe działanie i cel doradztwa lub jest jednym z działań podstawowych.

Celem tego opracowania jest prezentacja wniosków płynących z realizacji programów doradczych dla gmin w zakresie tworzenia i funkcjonowania SAN. Te wnioski wiążą się z podstawami prawnymi regulującymi działalność Społecznych Agencji Najmu, ale też ze znaczącymi ograniczeniami finansowymi jednostek samorządu

terytorialnego, deficytami wiedzy o lokalnych rynkach najmu mieszkań, ograniczonym zaufaniem właścicieli mieszkań do wynajmu mieszkań w związku z ryzykiem długotrwałych procesów sądowych i niskim kapitałem społecznym.

Programy doradcze na rzecz SAN

Zainteresowanie tworzeniem Społecznych Agencji Najmu wśród samorządów gminnych – według stanu na koniec sierpnia 2023 r. – jest skromne. Uchwały o powołaniu SAN niejako samodzielnie podjęły Warszawa, Sopot i Poznań. Warszawa i Poznań miały już wcześniej doświadczenia z tego typu przedsięwzięciami.

Warszawa uczestniczy w projekcie wdrożeniowym o nazwie Program Najmu Społecznego⁵ realizowanym przez Habitat for Humanity Poland. Program został zapoczątkowany pod koniec 2016 r. Według stanu na koniec sierpnia 2023 r. program obejmuje ponad 180 mieszkań, w tym 10 mieszkań przekazanych przez [m.st.](#) Warszawę do remontu i wykorzystania. Są to lokale spoza mieszkaniowego zasobu gminy. Z usług programu korzysta ponad 500 osób. Jego wyróżnikiem jest oferta dodatkowego wsparcia osób i rodzin wynajmujących w pozyskiwaniu wiedzy i kompetencji potrzebnych do sprawnego funkcjonowania w środowisku zamieszkania, pracy i w życiu społecznym. Zakres usług wsparcia jest dostosowywany do indywidualnych potrzeb uczestników i dość zmienny w czasie. Obecnie program najmu społecznego Habitatu znacząco wspiera imigrantów.

W Poznaniu podjęto decyzję o prowadzeniu działalności zbliżonej do formuły SAN. W spółce komunalnej Zakład Komunalnych Zasobów Lokalowych sp. z o.o. (ZKZL), zajmującej się zarządzaniem mieszkaniowym zasobem gminy, wydzielono jednostkę organizacyjną – Miejskie Biuro Najmu. Jej zadaniem było wynajmowanie od osób prywatnych lub podmiotów gospodarczych mieszkań i podnajmowanie ich osobom z komunalnej kolejki mieszkaniowej. Miasto dopłacało do czynszu określoną kwotę maksymalną. Program rozwijał się dynamicznie, ale zmiana przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego eliminująca możliwość wynajmowania mieszkań przez gminę najemcom za stawkę wyższą niż w standardowych zasobach komunalnych doprowadziła do przerwania działalności biura.

Obydwa miasta podjęły działania na rzecz uruchomienia SAN na zasadach ustawowych, obowiązujących od 2021 r.

Projekt „Wzajemnie Potrzebni”

Projekt „Wzajemnie Potrzebni” to zadanie zlecone przez Kancelarię Prezesa Rady Ministrów. Celem projektu, związanego ze strategią integracji społecznej, jest wzmocnienie integracji społecznej osób i rodzin w trudnej sytuacji życiowej. Kompleksowy system wsparcia obejmuje trzy podstawowe obszary: mieszkaniowy, zawodowy i społeczny. Ogłoszony został konkurs mający za zadanie wyłonienie organizacji pozarządowych, które wezmą udział w pilotażu programu i zrealizują program integracji w porozumieniu z gminą, na terenie której program będzie prowadzony. Operatorem programu, wyłonionym w konkursie, jest stowarzyszenie Bona Fides z Lublina. W związku z dużym napływem uchodźców z Ukrainy wskutek agresji Rosji na ten kraj jednym z elementów projektu jest włączenie imigrantów wojennych z Ukrainy. Drugą grupą docelowych beneficjentów są repatrianci i obywatele Polski z grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, w szczególności mieszkaniowym. Konkurs został sprofilowany pod względem zadań obligatoryjnych i kategorii gminy. Obowiązkowym zadaniem jest utworzenie Społecznej Agencji Najmu. Łącznie we wszystkich wybranych do realizacji projektach SAN-y mają obsłużyć co najmniej sto gospodarstw domowych. Do konkursu mogły przystąpić organizacje pozarządowe, które we współpracy z gminami wiejskimi, miejsko-wiejskimi i miejskimi liczącymi do 120 tys. mieszkańców podejmą się realizacji zadania konkursowego. Zaplanowane wsparcie finansowe wyniosło 18 mln zł, z czego 7 mln zł ma zostać przeznaczony na adaptację pomieszczeń, a 3 mln zł – na remonty. Indywidualna wysokość dotacji nie mogła przekroczyć 4,5 mln zł. Projekt jest realizowany do końca 2023 r. W konkursie „Wzajemnie Potrzebni” wyłonionych zostało 5 organizacji pozarządowych, które realizują projekty w gminie Bielawa (woj. dolnośląskie), gminie Będzino (woj. zachodniopomorskie), w powiecie monieckim (woj. podlaskie), w Żyrardowie (woj. mazowieckie) oraz w Dąbrowie Górniczej (woj. śląskie). Według stanu na koniec sierpnia 2023 r. podjęte zostały uchwały o powołaniu SAN, trwają prace remontowe oraz konkursy dotyczące wyłonienia organizacji prowadzącej SAN.

Projekt „Rzecznicтво i dostarczanie mieszkań społecznych”⁶

Projekt jest realizowany w 2023 r. przez fundację Habitat for Humanity Poland pod auspicjami i przy wsparciu finansowym UNHCR (Agencji ONZ ds. Uchodźców). Celem projektu jest wspieranie zdolności władz lokalnych do zapewnienia odpowiednich, dostępnych cenowo i bezpiecznych mieszkań grupom wrażliwym w Polsce oraz do reagowania na ukraiński kryzys uchodźczy dzięki zintegrowanym i godnym rozwiązaniom w zakresie mieszkalnictwa dostępnego cenowo oraz z zasobów gmin. Jedną z grup docelowych są uchodźcy wojenni z Ukrainy. Projekt polega na wsparciu doradczym i finansowym gmin w nim uczestniczącym. Doradztwo powinno skut-

kować uruchomieniem SAN w kilku gminach lub zaawansowaniem przygotowań do powołania SAN w kolejnych gminach. Dodatkowo projekt zawiera komponenty: szkoleniowy, badawczy i dotacyjny. Szkolenia były organizowane wiosną 2023 r. we wszystkich województwach i były poświęcone regulacjom prawnym oraz zasadom tworzenia i funkcjonowania Społecznych Agencji Najmu oraz prowadzeniu prac nad przywróceniem pustostanów do eksploatacji. Środki finansowe są przeznaczane na remonty mieszkań w zasobach komunalnych oraz na wsparcie finansowe wybranych gmin w początkowej fazie działalności SAN. Działania w ramach projektu skupiają się w szczególności na wdrażaniu ustawowego modelu Społecznych Agencji Najmu przez gminy oraz na rozwiązaniach wykorzystujących potencjał pustostanów dla tworzenia dostępnych cenowo mieszkań.

W wyniku rekrutacji do projektu prowadzonego przez Habitat for Humanity Poland przystąpiło siedem miast: Będzin, Ćmielów, Gdańsk, Olsztyn, Rybnik, Świebodzin, Tarnów. Wszystkie te gminy otrzymują pomoc doradczą, przy czym skala działań projektowych w tych miastach jest zróżnicowana.

Podstawowe wyzwania w tworzeniu i funkcjonowaniu SAN

W polityce mieszkaniowej w minionych latach wprowadzaniu niektórych nowych rozwiązań instytucjonalnych, adresowanych do gmin, towarzyszyły intensywne działania wspierające i promocyjne. Na przykład gminy przystępujące do Społecznych Inicjatyw Mieszkaniowych (SIM)⁷ mają do dyspozycji instrument sownitego finansowego wsparcia. Ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa SIM pozyskują 3 mln zł na objęcie udziałów oraz – w trakcie realizacji inwestycji – dodatkowo dotację w wysokości 10% kosztów realizowanego przedsięwzięcia mieszkaniowego. Wdrażanie SAN jest pozbawione bezpośrednich zachęt finansowych ze strony państwa. Informacje o zasadach powoływania i możliwościach realizacji zadań gminy w formule Społecznej Agencji Najmu są prezentowane na stronach Ministerstwa Rozwoju i Technologii⁸. W tym kontekście na uwagę zasługują wspomniane projekty doradcze, ponieważ przyczyniają się do popularyzacji i wsparcia idei tworzenia Społecznych Agencji Najmu. Prace nad wdrożeniem SAN zaowocowały nowelizacją ustawy z dnia 26 października 1996 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa w rozdziale dotyczącym SAN oraz ustawy z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu niektórych przedsięwzięć mieszkaniowych⁹. Wprowadzone modyfikacje dotyczyły: możliwości pozyskania przez gminę dotacji na remont mieszkań dzierżawionych przez SAN ze środków Funduszu Dopłat, możliwości korzystania przez SAN-y działające w formie organizacji pozarządowej z własnych zasobów mieszkaniowych, wprowadzenia zapisów o dodatkowych usługach wsparcia świadczonych przez SAN na rzecz swoich najemców.

Wykorzystanie istniejących zasobów do realizacji zadań mieszkaniowych gminy jest korzystne pod względami ekonomicznym i środowiskowym. Nakłady finansowe na budowę nowych mieszkań są większe, tak samo jak większy jest również ślad węglowy budowy.

Zainteresowanie i zaawansowanie prac w zakresie tworzenia SAN-ów jest dynamiczne. Coraz więcej uwagi zwraca się na ich potencjał w zwiększaniu dostępności mieszkań przy wykorzystaniu istniejących już zasobów mieszkaniowych oraz możliwości włączenia do programu tych mieszkań, które nie były wynajmowane z powodu złego stanu technicznego czy obaw właścicieli przed pozyskaniem nieodpowiedzialnych najemców.

Na podstawie konsultacji i rozmów prowadzonych w gminach zaangażowanych w uruchomienie SAN można wskazać główne problemy wymagające rozwiązania przy przygotowaniu i wdrożeniu działalności SAN w gminie.

Koszty działania i brak wsparcia finansowego

Spółeczna Agencja Najmu, działając na rzecz realizacji zadań mieszkaniowych samorządu terytorialnego, wymaga źródeł finansowania. Ani spółki komunalne, ani organizacje pozarządowe nie dysponują własnymi środkami wystarczającymi na organizację i funkcjonowanie Społecznej Agencji Najmu. Pośrednie instrumenty wsparcia działalności SAN związane są z prowadzoną działalnością. Oczekuje się, że gmina weźmie na siebie co najmniej ciężar utworzenia i funkcjonowania SAN w początkowym okresie działalności. Sprawy te są rozstrzygane w uchwale rady gminy w sprawie określenia zasad i kryteriów wynajmowania lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych przez osobę fizyczną z zasobu Społecznej Agencji Najmu (SAN) oraz w umowie między gminą a organizacją prowadzącą SAN. Ocenia się, że z budżetu gminy należy przeznaczyć około 300–500 tys. zł rocznie na funkcjonowanie SAN w jego inicjalnej fazie, gdy pozyska około 30–50 mieszkań. Przy czym wartość ta zależy jest od wielkości gminy, podmiotu prowadzącego SAN, liczby i własności mieszkań oraz wielu innych czynników mających wpływ na indywidualną kalkulację budżetu dla każdej z gmin.

Ryzykiem gminy są też niespodziewane utrudnienia w pracy SAN, ponieważ perturbacje w relacjach z właścicielami (np. rezygnacja ze współpracy przed terminem wynikającym z umowy dzierżawy) oraz najemcami (np. niewłaściwe korzystanie z nieruchomości) niosą za sobą dodatkowe koszty. Można założyć, że po kilku latach ustabilizowana działalność SAN dysponującej rosnącym zasobem mieszkań będzie mniej kosztowna, a nawet samofinansująca się. Decydując się na rozszerzony zakres

usług SAN, można korzystać z usług świadczonych przez podmioty gminne (Ośrodki Pomocy Społecznej, Ośrodki Pomocy Rodzinie, Urzędy Pracy) oraz organizacji pozarządowych specjalizujących się w działaniach na rzecz określonych grup społecznych lub rozwiązywania problemów społecznych. Tu oczekiwane jest nieodpłatne lub niskopłatne świadczenie usług.

W modelowaniu pracy SAN można przyjąć założenie, że zapotrzebowanie na dofinansowanie SAN ze środków budżetu gminy w kolejnych latach działalności, szczególnie gdy SAN osiągnie sukcesy, będzie mniejsze niż w pierwszych latach. Czynnikiem wpływającym na koszty działania SAN jest poziom i intensywność zaangażowania SAN w dodatkową pomoc najemcom. Tu można mówić po części o przesuwaniu środków w budżecie gminy. Usługi wsparcia świadczone w mieszkaniach są z reguły tańsze niż koszt utrzymania w stacjonarnych ośrodkach pomocy. Integracja usług Gminnego Ośrodka Pomocy Społecznej i SAN powinna prowadzić do pewnych oszczędności budżetowych.

Jedną z kluczowych pozycji w budżecie SAN mogą być dopłaty do czynszu, wyrównujące różnicę między stawką czynszu dzierżawy i stawką ustaloną z najemcą. Co do zasady dopłaty powinny być stosowane w wyjątkowych sytuacjach i przejściowo, np. wobec najemców w szczególnie trudnej sytuacji (brak pracy, niepełnosprawność). Wariant bazowy powinien równoważyć koszt dzierżawy z wpływami czynszowymi, z uwzględnieniem przychodów z tytułu wpłat dodatków mieszkaniowych i dopłat z programu „Mieszkanie na Start”.

Postulat finansowego wsparcia ze środków budżetu państwa gmin inicjujących działalność SAN wydaje się być nadal warty analizy, tym bardziej jeśli intencją państwa jest szeroki rozwój Społecznych Agencji Najmu. Ważne też będą możliwości korzystania przez SAN ze środków funduszy unijnych. Potrzebne jest rozeznanie w możliwościach korzystania z różnych programów zorientowanych infrastrukturalnie oraz społecznie prowadzonych w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych oraz programów krajowych.

Wybór modelu działania SAN

Zasadnicze znaczenie ma wybór modelu działania agencji. Znaczenie mają forma prawna podmiotu prowadzącego SAN, zakres usług oraz standard pozyskiwanych mieszkań.

Aktualnie prowadzone działania zakładają dwa rozwiązania prawne: wydzielenie w istniejącej spółce komunalnej jednostki organizacyjnej prowadzącej SAN lub wyłonienie

w konkursie organizacji pozarządowej, która będzie prowadziła SAN. Nie spotkano się z koncepcją powołania przez gminę nowej spółki komunalnej do prowadzenia agencji, co wynika z obaw związanych z wytwarzaniem wysokich kosztów przez nowy podmiot.

Na tym etapie trudno prognozować, w jaki sposób poszerzenie zakresu usług SAN wpłynie na koszty działalności agencji. Włączenie dodatkowych możliwości, np. podejmowania się działalności remontowej czy też poszerzenia usług wsparcia, z zasady podniesie koszty pracownicze. Jednak może też prowadzić w pierwszym przypadku do znaczących oszczędności, jeśli prace remontowe byłyby finansowane z dotacyjnych środków zewnętrznych. Zakres świadczonych usług aktywnej integracji również wpłynie na koszty, jakkolwiek można przyjąć założenie, że te usługi będą współfinansowane w dużej części ze środków zewnętrznych.

Słaba znajomość lokalnego rynku najmu

Poważnym wyzwaniem jest rozeznanie lokalnego rynku najmu prywatnego pod kątem stosowanych cen i standardów najmu oraz potencjału dla działalności SAN. Praktyczna wiedza ekspercka oraz rozeznanie miejscowych urzędników w tym zakresie są niewystarczające, by łatwo podjąć decyzję o powołaniu SAN. Dlatego częste są postulaty prowadzenia badań i konsultacji społecznych w środowiskach potencjalnych interesariuszy. O ile można założyć, że w danym mieście czy regionie znajdują się chętni do wynajmowania mieszkań po cenie niższej niż rynkowa, to podaż tych mieszkań na lokalnym rynku jest trudna do oszacowania. W dotychczasowej praktyce zwracano uwagę na potrzebę prowadzenia szerokiej kampanii informacyjnej, wykorzystującej różne media, w tym klasyczne (ogłoszenia, reklamy). Okazją do naboru uczestników programu są też nieformalne drogi informacji. Jednym z możliwych rozwiązań typowania potencjalnych pustostanów, mogących trafić do SAN, jest analiza zużycia wody w skali ostatniego półroczna albo roku, która pozwala typować potencjalnie puste mieszkania.

Należy podkreślić, że lokalne rynki najmu mieszkań są bardzo zróżnicowane. Różne są zasoby mieszkań oferowanych do wynajmu, zindywidualizowane są postawy właścicieli, ich warunki i oczekiwania, podobnie jak preferencje i możliwości najemców oraz popyt i podaż mieszkań na wynajem na danym rynku. Do docelowych grup osób dzierżawiących mieszkania SAN można zaliczyć ludzi, którzy wyemigrowali trwale lub czasowo i dysponują mieszkaniami w swoim mieście, oraz osoby niemające czasu i/lub umiejętności, by wynająć swoje mieszkanie.

W jednym ze wspomnianych wcześniej projektów konkursowych rekomendowano prowadzenie badań ankietowych w grupach potencjalnych interesariuszy. Wyniki

badań posłużą wyznaczeniu skali i zakresu działania planowanych agencji. W ramach drugiego projektu doradczego planowane jest opracowanie raportów eksperckich na temat analizy uwarunkowań i potencjału uruchomienia Społecznej Agencji Najmu w danej gminie.

Budowanie partnerstw

Utrudnieniem w uruchamianiu SAN jest sektorowy i wycinkowy sposób organizacji zadań w ramach urzędów gminnych. Tymczasem wprowadzenie SAN jest zadaniem interdyscyplinarnym, wymagającym zaangażowania pracowników z różnych komórek gminy oraz współpracy z organizacjami sektora pozarządowego i prywatnego. Dlatego potrzebne są wszelkie działania zachęcające do działań interdyscyplinarnych, współpracy wykraczającej poza statutowe zadania poszczególnych komórek organizacyjnych – by wzmocnić kapitał społeczny i rozwinąć współpracę partnerską wokół działalności Społecznej Agencji Najmu.

W szczególności wybór organizacji pozarządowej jako podmiotu prowadzącego SAN wymaga silnych partnerstw. Podobnie jak poszerzanie usług świadczonych przez agencję w sferze aktywnej integracji – niezależnie od tego, czy SAN prowadzi taka organizacja, czy spółka komunalna.

Z doświadczeń Towarzystw Budownictwa Społecznego oraz innych podmiotów prowadzących mieszkania wspomagane – a takimi są mieszkania wynajmowane przez SAN o rozszerzonym profilu usług – wynika, że lokalne partnerstwa wymagają trwałości powiązań, specjalizacji na zasadzie, że każdy partner wykonuje te działania, na których się zna i ma w ich zakresie doświadczenie. Niezwykle istotną rolę mają tu do odegrania liderzy. Po stronie samorządu cenne byłoby zaangażowanie przedstawicieli władz miasta, po stronie organizacji – ich liderów, a po stronie społeczeństwa – lokalnych autorytetów.

Podsumowanie

Społeczne Agencje Najmu mają do spełnienia wiele wyzwań w sferze wspólnego mieszkalnictwa. Są one z założenia swoistą formą partnerstwa prywatno-publicznego w niezwykle istotnej sferze mieszkalnictwa dostępnego. Prywatni właściciele mieszkań są włączani w proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej. Nie czynią tego bezinteresownie, jednak mamy tu do czynienia ze współzgodnością interesu publicznego i prywatnego. SAN jest rozwiązaniem

pozwalającym na ograniczenie słabych stron rynku mieszkaniowego. Udostępnianie mieszkań agencji pozwoli na ograniczenie zjawiska pustostanów. Aktywność remontowa SAN doprowadzi do podniesienia standardu wynajmowanych mieszkań. Możliwość wynajęcia mieszkania za stawkę niższą niż rynkowa jest istotnym wsparciem dla wielu osób o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, których nie stać na najem mieszkań na rynku prywatnym. Dodatkowe usługi wsparcia aktywizujące i integrujące najemców są pomocne w rozwiązywaniu problemów społecznych. Społeczne pośrednictwo najmu jest jedną ze ścieżek profesjonalizacji rynku najmu.

Z dużym zainteresowaniem będą odbierane efekty programów konkursowych służących wdrożeniu SAN, spodziewane w końcu 2023 r. Skrupulatna analiza przebiegu tych projektów pozwoli na rozpowszechnienie praktycznej wiedzy w zakresie powoływania SAN i rozpoczynania ich działalności. Warto podkreślić, że te pilotaże są prowadzone w różnych miejscowościach i regionach. Odmienne są też założenia wyjściowe – w programie „Wzajemnie Potrzebni” organizacją SAN zajmują się organizacje pozarządowe, a założeniem wyjściowym jest łączne rozwiązywanie problemów w sferze mieszkaniowej, zawodowej i społecznej, rozumianej m.in. jako dostęp do edukacji. Z kolei program Habitat for Humanity Poland, sponsorowany przez UNHCR, jest adresowany bezpośrednio do gmin i daje im swobodę wyboru formuły prawno-organizacyjnej tworzonej agencji oraz wyboru grupy docelowej najemców i zakresu usług.

Praktyczne doświadczenia wynikające z tych inicjatyw będą stanowiły podstawę rozwoju programu Społecznych Agencji Najmu. Jak się wydaje, zasadne będzie ponowne postulat udostępnienia wsparcia finansowego gminom rozpoczynającym projekt SAN.

Implementation of Social Rental Agencies – lessons from consulting

Alina Muzioł-Węclawowicz

Social Rental Agencies (SRAs) were given a legal framework to operate in 2021. The implementation of this instrument of local housing and social policy has been slow. Unlike some other new developments in state housing policy directed at municipalities, the possibility of setting up SRAs is not accompanied by intensive promotion and information activities, and no government subsidies have been allocated for the implementation of SRAs. The SRA formula requires tackling several challenges related to the development of a model for financing their activities, the choice of an organisational model (a municipal capital company or a non-governmental organisation) the scope of their activities (exclusively social intermediation in housing rental or additionally social services aimed at tenants) or the definition of the target group of tenants.

In the absence of an official promotional campaign, the experience gained from previous implementation of programmes referring to the formalised SRA concept and pilot projects with advisory, organisational and financial support are important for the development of Social Rental Agencies. Two programmes are underway: „Mutually Needed” and „Advocacy and provision of Social Housing”.

The first of the above-mentioned programmes is a task commissioned by the Chancellery of the Prime Minister in connection with the work on the social inclusion strategy. Financial and advisory assistance for social inclusion projects, including an obligatory action - the establishment of a Social Rental Agency - was granted to five NGOs. The second project, sponsored by the UN Refugee Agency (UNHCR), is run from the bottom up by the Habitat for Humanity Poland Foundation. It is aimed at municipalities and involves financial and advisory support for creating Social Rental Agencies and renovating vacant properties. Both projects run until the end of 2023.

Findings from discussions held with the participating organisations and municipalities, and from consultancy activities, make it possible to identify the main problems in organising and launching SRA activities. Challenges include the difficulty of financing the SRA's activities, especially when taking into account the risks of operations related to the untimely receipt of rent payments, the destruction of properties

or their equipment, or possibly the need for rent subsidies. The choice of model and scope of the SRA is of great importance. Another challenge is assessing the availability of private housing, whose owners will cooperate with the agency and lease their premises. In the case of wanting to outsource the running of a SRA to an NGO, finding an organisation willing to undertake such an activity is also a challenge.

On the side of the benefits of SRAs in the municipality, there are many opportunities to address SRA services in terms of the choice of target groups of tenants, the range of services provided by the SRA, and feasible solutions to renovate leased housing and opportunities to develop cooperation with the NGO sector. Agencies can be institutions with a very clear link between housing and social policy.

Wykorzystanie Społecznych Agencji Najmu i pustostanów w procesach rewitalizacyjnych

Aleksandra Jadach-Sepiolo, Instytut Rozwoju Miast i Regionów

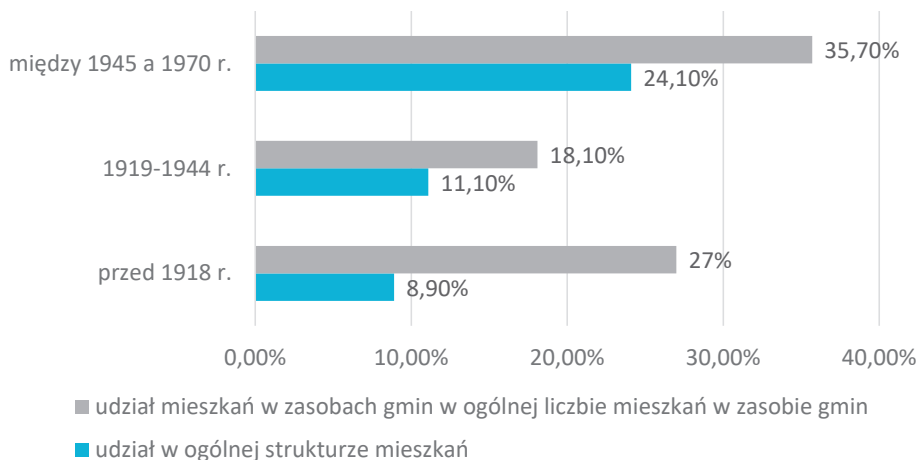
Mieszkalnictwo w programach rewitalizacji

Podobnie jak w innych krajach europejskich, pierwsze programy rewitalizacyjne w Polsce rozpoczynane w latach 90. XX w. powstawały głównie z powodów mieszkaniowych. Złe warunki mieszkaniowe wywołane przez wieloletnie zaniedbania remontowe skłoniły władze Szczecina, Bielska-Białej, Płocka czy Lublina, aby niemal wraz z początkiem transformacji ustrojowej podjąć programy odnowy dzielnic śródmiejskich¹. Wkrótce i w innych miastach zaczęto postrzegać rewitalizację jako zespół instrumentów, które mogą stanowić odpowiedź na specyficzną dla tych obszarów koncentrację problemów społecznych, złych warunków technicznych zabudowy mieszkaniowej, zamieranie handlu i usług, a także niedostatki infrastrukturalne i obciążenia środowiskowe. Środowisko samorządowe optowało przez lata za ustawą rewitalizacyjną, która uporządkowałaby zasady prowadzenia działań rewitalizacyjnych. W międzyczasie wejście Polski do Unii Europejskiej umożliwiło finansowanie działań rewitalizacyjnych ze środków UE. Z jednej strony przyczyniło się to do upowszechnienia rewitalizacji, z drugiej – ze względu na zakres wspieranych działań – do ograniczenia jej pierwotnego mieszkaniowego komponentu na rzecz inwestycji modernizujących budynki użyteczności publicznej. Dodatkowo przypisanie rewitalizacji do finansowania w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego odcięło na kilka pierwszych lat wdrażania programów operacyjnych działania rewitalizacyjne od rozwiązywania problemów społecznych i ożywienia gospodarczego². W rezultacie, mimo postulatów środowisk naukowych i eksperckich³, remonty w zasobach mieszkaniowych były w programach rewitalizacji nieobecne lub ograniczone do fasad⁴. Oczekiwana przez środowisko samorządowe ustawa nie przyniosła poprawy statusu projektów mieszkaniowych w programach rewitalizacji. „Zły stan techniczny części zasobów i braki w wyposażeniu infrastrukturalnym mieszkań zlokalizowanych w starszych zasobach, zarówno publicznych, jak i prywatnych”⁵ są nadal jednym z głównych problemów obszarów śródmiejskich.

Potrzeby remontowe gmin – kontekst działań rewitalizacyjnych

Stan zasobów mieszkaniowych najlepiej ilustrują dane dotyczące ich wieku. Według danych z Narodowego Spisu Powszechnego (NSP) w 2011 r. ponad 80% zasobów komunalnych w Polsce powstało przed 1970 r. W ogólnej liczbie mieszkań udział tych sprzed 1970 r. stanowił w 2011 r. 44,1% i do 2021 r. zmniejszył się do 40,7%. Nie opublikowano jeszcze danych dotyczących struktury wieku zasobów komunalnych w 2021 r., jednak biorąc pod uwagę niski średnioroczny przyrost tych zasobów, nadal budynki sprzed 1970 r. nadal będą stanowić zdecydowaną większość zasobów gmin. Tym bardziej że gminy, wyzbywając się lokali mieszkalnych poprzez prywatyzację, pozbawiają się najczęściej mieszkań wybudowanych w ostatnim trzydziestoleciu XX w.

Rys. 1. Wiek zasobów mieszkaniowych w Polsce według Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, OPM IRMiR, Warszawa, s. 68.

Bardziej od zbiorczych danych o wieku budynków alarmujące są informacje o ich stanie technicznym, szczególnie w dużych miastach. Aż dwa miasta wojewódzkie, Olsztyn i Lublin, wykazały w badaniu przeprowadzonym w 2018 r. przez Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów ponad 60-procentowy udział mieszkań w złym stanie technicznym w zasobach komunalnych. Wysoki, ponad 30%-procentowy, udział mieszkań w złym stanie technicznym odnotowano także we Włocławku, a powyżej 20% w Płocku, Bytomiu, Bielsku-Białej, Krakowie, Szczecinie i Wrocławiu. W średnich miastach wskaźnik powyżej 50% wykazało 6 miast, a 27 – powyżej 20%⁶.

Badania Kamila Nowaka pokazują dodatkowy kontekst tych danych. W ponad 70% gmin prowadzone są jedynie remonty bieżące, a w budżetach tych gmin przeznaczano na remonty mniej niż 5% rocznych wydatków. Do rzadkości należą remonty z podniesieniem standardu mieszkania. W 2015 r. wyremontowano w ten sposób jedynie 1,4% zasobów komunalnych, w 2016 t. – 1,2%, a w 2018 r. – 1,9%. Wyremontowane lokale mieszkalne rzadko przekraczają 10% zasobów gminy. Województwem, w którym odsetek wyremontowanych lokali mieszkalnych w zasobach gminnych jest najwyższy, jest dolnośląskie⁷. Wynika to z unikatowego w skali kraju zastosowania środków unijnych przeznaczonych na rewitalizację na modernizację zasobów mieszkaniowych, zarówno gmin, jak i wspólnot mieszkaniowych w latach 2007–2013. Podobnego rozwiązania nie można oczekiwać w nadchodzących latach, biorąc pod uwagę analizę obowiązujących gminnych programów rewitalizacji. W niewielkim zakresie zaplanowano w nich projekty mieszkaniowe. Stanowią one 10–15% wszystkich projektów podstawowych ujętych w programach rewitalizacji w ogóle (zarówno w gminnych, jak i w wygasających w tym roku lokalnych programach rewitalizacji). Łączny budżet tych projektów to 526 mln zł, co jest równe jedynie 1,1% ogólnej wartości wszystkich zaplanowanych projektów⁸. Proponowane poniżej rozwiązanie może być odpowiedzią na złożenie kilku czynników utrudniających lub nawet w większości gmin uniemożliwiających przeprowadzenie intensywnej akcji remontowej w zasobach mieszkaniowych, nawet w sytuacji, gdy gmina – korzystając z dostępnych obecnie źródeł finansowania inwestycji mieszkaniowych – planowałaby generalne remonty. To najważniejsze utrudnienia:

- niewystarczająca liczba mieszkań zamiennych na czas remontów;
- wzrastająca liczba pustostanów i budynków do wyburzenia – brak możliwości przekwaterowania mieszkańców remontowanych lokali do wolnych zasobów ze względu na ich stan techniczny;
- ograniczone możliwości rozwoju nowych inwestycji mieszkaniowych ze środków gminy – brak nowych mieszkań do ulokowania mieszkańców, których na czas generalnego remontu należałoby przenieść do lokalu zamiennego;
- niewielka rotacja najemców w zasobie komunalnym – brak możliwości odzyskania lokali do zasiedlenia lokatorami remontowanych mieszkań.

Rozwiązaniem mogłoby być pozyskanie lokali mieszkalnych z rynku prywatnego poprzez społeczne agencje najmu. Dane z NSP z 2011 r. wskazują na 534,7 tys. mieszkań niezamieszkałych (4% wszystkich) w zamieszkałych budynkach, a także 479,5 tys. niezamieszkałych budynków (8% wszystkich), w których znajdowało się przynajmniej jedno mieszkanie⁹. Część tych pustostanów nie nadaje się do zamieszkiwania ze względu na stan techniczny, ale część może być zamieszkana (co pokazało np. wynajęcie ich rodzinom ukraińskim w związku z kryzysem uchodźczym wywołanym agresją Rosji na Ukrainę). O ile przed wojną skłonność właścicieli prywatnych do uru-

chamiania pustostanów była niska, obecne zapotrzebowanie na mieszkania na rynku najmu sprawiło, że zasoby te zostały uwolnione. Jeśli w najbliższych latach zostaną one uwolnione ponownie w związku z powrotami uchodźców, będzie to dobry czas na wykorzystanie ich potencjału na potrzeby Społecznych Agencji Najmu (SAN) tworzonych w celu zapewnienia wystarczającej liczby lokali zamiennych na czas generalnych remontów w gminach.

Możliwość zastosowania instytucji społecznej agencji najmu w rewitalizacji

Społeczne Agencje Najmu w ich podstawowej funkcji określonej w art. 22b ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 790, 1114) mają umożliwić zwiększenie zasobów mieszkaniowych gminom w celu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych mieszkańców gmin, w tym osób o specjalnych potrzebach mieszkaniowych, w szczególności osobom niepełnosprawnym lub wychowującym co najmniej troje dzieci. Umowy z SAN zawierane są standardowo na 5 lat, po których możliwe jest przedłużenie o kolejne 5 lat na wniosek SAN prowadzonej przez spółkę kapitałową z większościowym udziałem gminy.

Proponowane rozwiązanie odpowiada na szczególną potrzebę gmin, nie zaś samych mieszkańców. Dzierżawa lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od właścicieli prywatnych określona w art. 22c ustawy następowałaby na potrzeby zapewnienia lokali zamiennych dla lokatorów mieszkań, które w okresie dzierżawy zostałyby poddane generalnym remontom.

Sytuacja ta jest o tyle szczególna, że lokatorzy tych mieszkań nie tworzą jednolitej zbiorowości. Niezbędne byłoby więc w uchwale rady gminy opisanej w art. 22e ust. 1 pkt 1 wymienienie wśród kryteriów uprawniających osobę fizyczną do zawarcia z SAN umowy najmu lokalu mieszkalnego lub budynku mieszkalnego jednorodzinego przekwaterowania na czas remontu zajmowanego lokalu mieszkalnego.

Należy podkreślić, że w przypadku niechęci lokatorów do przeprowadzki w przypadku zapewnienia lokali zamiennych w ramach SAN możliwe byłoby zastosowanie rozwiązania opisanego w art. 28 ust. 1 ustawy z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 485 z późn. zm.) polegającego na zobowiązaniu lokatora do opróżnienia na czas wykonywania robót budowlanych lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jeżeli jest to niezbędne do realizacji przedsięwzięć rewitalizacyjnych, o których mowa w art. 15 ust. 1 pkt 5 lit. a, polegających

na remoncie, przebudowie albo budowie obiektu budowlanego. Zgodnie z art. 28 ust. 2 ustawy o rewitalizacji wójt, burmistrz albo prezydent miasta mógłby wówczas wskazać lokatorowi jako lokal zamienny lokal, którym dysponowałby SAN. Zgodnie z art. 3 ust. 2 pkt 2 ustawy o rewitalizacji lokatorzy przekwaterowani do zasobu SAN na czas remontu mieliby prawo powrotu do zajmowanych przed remontem lokali, a zawarcie przez nich umów najmu z SAN nie przerywałoby biegu umowy na zajmowany wcześniej lokal.

Rozwiązanie jest dla gmin, w których głównym problemem w zakresie mieszkalnictwa jest rozproszony przestrzennie i zdekapitalizowany komunalny zasób mieszkaniowy o niskim standardzie w zakresie efektywności energetycznej i wyposażeniu w podstawowe udogodnienia (WC, łazienki, c.o., c.c.w.). Potrzeby remontowe przekraczają możliwości finansowe gminy, także ze względu na małą ściągłość czynszów i zadłużenie czynszowe najemców. W związku z tym zasób pozostaje niedofinansowany i jego degradacja się pogłębia. Celem wdrożenia proponowanego rozwiązania jest upowszechnienie podejścia do poprawy efektywności gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi z wykorzystaniem potencjału mieszkań w zasobach podmiotów prywatnych. Dodatkowym celem stosowania rozwiązania jest zwiększenie odpowiedzialności władz lokalnych za postawy najemców zasobów komunalnych dzięki: powszechnemu stosowaniu programów wychodzenia z zadłużenia, restrukturyzacji należności z tytułu zaległości czynszowych w budżetach gmin oraz prewencji zadłużenia, konsekwentnemu stosowaniu zapisów zawartych w umowach najmu i przepisach prawa. Czas remontu powinien w przypadku tych gmin być także czasem na intensywne działania w zakresie procedur oddłużeniowych. Należy rozważyć zlecenie SAN w ramach możliwych do zlecenia usług społecznych z zakresu mieszkalnictwa (art. 22 b ust. 7 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa) również prowadzenie działań oddłużeniowych, a także profilaktykę zadłużenia.

Korzyści z uruchomienia SAN na obszarze rewitalizacji

Podstawową korzyścią z zastosowania SAN w omawianym wariantcie dla lokalnej gospodarki jest efekt synergii: połączenie wykorzystania pustostanów, które w innym wariantcie nie zasilająby lokalnej podaży mieszkań, z możliwością wyremontowania budynków mieszkalnych w zasobie gminy. Głównymi beneficjentami zmian będą w tej sytuacji lokatorzy zdekapitalizowanych mieszkań komunalnych, którzy – wobec braku dostępnych lokali zamiennych – nadal czekali na remont bez żadnych szans na jego wykonanie. Na uruchomieniu niezamieszkałych mieszkań (pustostanów) skorzystają także ich właściciele, którzy mają dzięki korzystnej formie wynajmu w ramach SAN okazję, aby przekonać się także po zakończeniu umowy z SAN do

pozostawienia wcześniej niewynajmowanych lokali na rynku najmu. Dodatkowo SAN może remontować pustostany w złym stanie technicznym, przywracając je do użytkowania (od stycznia 2024 r. będzie możliwość pozyskania finansowania z BGK na takie remonty), co również przyczynia się do zwiększenia dostępnych zasobów mieszkaniowych. W efekcie, jeśli w mieście występowała koncentracja pustostanów w konkretnym obszarze, zazwyczaj w starzejącym się centrum, SAN może przyczynić się do jego ożywienia dzięki ponownemu trwałemu użytkowaniu tych lokali.

W ramach projektu „Modelowa rewitalizacja miast” jedno z miast, Opole Lubelskie, opracowało program zmierzający do uruchomienia nieużytkowanych mieszkań w centrum w ramach działań rewitalizacyjnych. Zaproponowane rozwiązanie było zbliżone do obecnej formuły SAN i nosiło nazwę „Program Mieszkań dla Młodych Rodzin w Opolu Lubelskim”. Uchwałą rady miasta przyjęto regulamin programu. Utworzono w nim odrębny zasób mieszkaniowy dostępny pod wynajem w ramach programu. Obejmował on lokale mieszkalne położone w budynkach zlokalizowanych na obszarze rewitalizacji wyznaczonym Uchwałą Nr XX/130/2016 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 17 czerwca 2016 r. w sprawie wyznaczenia obszaru zdegradowanego i obszaru rewitalizacji gminy Opole Lubelskie. Lokal na wynajem do programu zgłaszał jego właściciel – składał wypełniony formularz, którego wzór określono, podobnie jak wzór umowy z właścicielem. Właściciel lokalu był zobowiązany do zapewnienia dostępu do lokalu spełniającego warunki lokalu mieszkalnego o określonym minimalnym standardzie w terminie wynikającym z umowy o objęciu lokalu mieszkalnego wynajmem w ramach programu podpisywanej z operatorem programu (podmiotem o funkcji analogicznej do SAN). Jako minimalny standard określono:

- dostęp do pomieszczeń sanitarnych znajdujących się w lokalu (łazienka i WC) z podstawowym wyposażeniem (prysznic wraz z umywalką lub wanna, z dostępem do ciepłej i zimnej wody, ustęp spłukiwany);
- dostęp do samodzielnego pomieszczenia kuchennego lub aneksu kuchennego.

Umowa z właścicielem z założenia miała obowiązywać 3 lata i w tym okresie właściciel miał powstrzymać się od dysponowania lokalem poza programem. Zadbane także o ochronę najemców – jeżeli do zakończenia okresu objęcia lokalu wynajmem w ramach programu w dniu podpisania umowy najmu pozostawało mniej niż 12 miesięcy, okres ten zostawałby automatycznie wydłużony do zakończenia okresu najmu. Wybór lokalu mieszkalnego przez uczestnika programu (najemcę) zobowiązywałby właściciela do wynajmu mieszkania temu uczestnikowi z zastosowaniem preferencyjnej stawki czynszu, która nie mogła przekraczać 300% średniej stawki czynszu za mkw. z tytułu najmu lokalu komunalnego na terenie gminy Opole Lubelskie według stanu na grudzień w roku poprzedzającym rok zgłoszenia lokalu mieszkalnego na wynajem w ramach programu.

Uczestnikami programu (najemcami) mogły być z założenia jedynie osoby fizyczne, które spełniałyby następujące warunki:

- wspólnie gospodarujące młode rodziny, w których wiek przynajmniej jednego z małżonków lub partnerów lub osoby samotnie wychowującej dziecko w dniu złożenia wniosku nie przekracza 40 lat;
- rodziny posiadające zdolność płatniczą. Przez zdolność płatniczą rozumie się osiąganie przez wszystkich członków rodziny łącznego dochodu brutto w przeliczeniu na osobę w rodzinie w wysokości co najmniej 100% najniższej emerytury. Pod uwagę brany jest dochód z trzech pełnych miesięcy kalendarzowych poprzedzających miesiąc złożenia wniosku.

Z programu wykluczono osoby, które w ciągu 2 lat przed złożeniem wniosku miały jakiegokolwiek zaległości czynszowe lub naruszyły zasady programu we wcześniejszych okresach.

Dla zapewnienia transparentności wyboru uczestników programu operator był zobowiązany do utworzenia listy rankingowej według precyzyjnie zdefiniowanej punktacji. Kwalifikacji wnioskodawców do udziału w programie dokonywać miała Komisja Mieszkaniowa. Po zakwalifikowaniu następować miał wybór lokalu przez uczestnika programu i podpisywana miała być umowa najmu na okres co najmniej 12 miesięcy. Najemcę zobowiązywano do:

- wpłaty kaucji na konto właściciela lokalu w wysokości 3-krotności miesięcznego czynszu;
- utrzymania zajmowanego lokalu w dobrym stanie, w tym dokonywania bieżących remontów i napraw;
- regularnego i terminowego opłacania bezpośrednio na konto właściciela lokalu czynszu w wysokości określonej w umowie najmu;
- terminowego regulowania opłat za media nieujęte w kwocie czynszu (m.in. TV, internet, gaz, prąd) w wysokości wynikającej z umów z dostawcami;
- opróżnienia lokalu w terminie i na zasadach określonych w umowie najmu.

Rolą operatora programu (burmistrza miasta) były działania koordynacyjne, tj.:

- przyjmowanie deklaracji dysponentów lokali (właścicieli lub ich pełnomocników);
- podpisywanie umów z dysponentami o udostępnieniu lokali mieszkalnych na wynajem w ramach programu;
- tworzenie i aktualizacja bazy lokali dostępnych na wynajem w ramach programu;
- nabór, przyjmowanie i weryfikacja zgłoszeń wnioskodawców, kwalifikowanie do udziału w programie oraz tworzenie listy rankingowej uczestników;

- wsparcie uczestników programu w wyborze lokalu mieszkalnego odpowiadającego ich oczekiwaniom oraz tworzenie i aktualizowanie listy rezerwowej uczestników programu;
- przygotowanie umowy najmu oraz obsługa administracyjna procedury najmu, w tym ewentualne przedłużenie umowy;
- mediacje w ewentualnych sporach między wynajmującym a najemcą;
- monitorowanie efektów wdrażania programu.

Operator nie przejmował w tym przypadku zadań związanych z poborem opłat ani administrowaniem lokalami – obowiązki i uprawnienia z tym związane regulowała umowa między właścicielem lokalu i najemcą. Założono zgodę właścicieli na udostępnienie lokali po preferencyjnych stawkach, ponieważ byłaby to szansa na wynajęcie pustostanów. Jednocześnie program miał być powiązany z zasadami udzielania dotacji do remontów nieruchomości prywatnych właścicieli i użytkowników wieczystych w obszarze Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR) wyznaczonej uchwałą nr XLIX/358/2018 Rady Miejskiej w Opolu Lubelskim z dnia 16 października 2018 r. w sprawie ustanowienia na terenie Opolu Lubelskiego Specjalnej Strefy Rewitalizacji na obszarze rewitalizacji¹⁰. Obszar ten był tożsamy z obszarem rewitalizacji. Możliwy poziom dofinansowania zaplanowanych prac remontowych mógł zostać podwyższony o 10 p.p. (do maksymalnie 50% łącznie), jeśli właściciel zdecydowałby się na włączenie pustego lokalu w nieruchomości do programu.

Programu nigdy nie zrealizowano, podobnie jak nie uruchomiono naborów wniosków w ramach Specjalnej Strefy Rewitalizacji (SSR). Rozwiązanie pozostaje więc przykładem teoretycznym, możliwym jednak do zaadaptowania z udziałem SAN, która dzięki ustawowym ramom stała się łatwiejsza w operacjonalizacji. Rekomendowanym rozwiązaniem jest premiowanie przekazania lokalu mieszkalnego do SAN zwiększeniem dofinansowania w ramach dotacji dla właścicieli i użytkowników wieczystych na remonty nieruchomości, jeśli tego typu dotacje przewidziane są w obowiązującej w gminie SSR.

Uruchamianie SAN w gminnym programie rewitalizacji

Spółeczna Agencja Najmu planowana do powołania na obszarze rewitalizacji powinna zostać ujęta w gminnym programie rewitalizacji (GPR) ze względu na istotne znaczenie dla ożywienia rynku mieszkaniowego, zwłaszcza w przypadku dużego odsetka pustostanów/niezamieszkałych mieszkań w tym obszarze. Zgodnie z art. 15 ust. 1 pkt 5 ustawy o rewitalizacji w GPR można przewidzieć dwa typy przedsięwzięć:

- a. podstawowe przedsięwzięcia rewitalizacyjne, dla których należy przedstawić w GPR opis zawierający w odniesieniu do każdego przedsięwzięcia: nazwę i wskazanie podmiotów je realizujących, zakres realizowanych zadań, lokalizację, szacowaną wartość, prognozowane rezultaty wraz ze sposobem ich oceny w odniesieniu do celów rewitalizacji, opis działań zapewniających dostępność osobom ze szczególnymi potrzebami, o których mowa w ustawie z dnia 19 lipca 2019 r. o zapewnianiu dostępności osobom ze szczególnymi potrzebami, o ile dane te są możliwe do wskazania;
- b. pozostałe dopuszczalne przedsięwzięcia rewitalizacyjne, realizujące kierunki działań służących eliminacji lub ograniczeniu negatywnych zjawisk zidentyfikowanych w trakcie delimitacji obszaru rewitalizacji.

Założenia dotyczące SAN w każdym mieście mogą być odmienne, a biorąc pod uwagę konieczność wyboru operatora w otwartym konkursie ofert (w przypadku organizacji pozarządowej), jak najdokładniej powinny zostać opisane w GPR. Oznacza to, że SAN powinna być traktowana jako przedsięwzięcie podstawowe.

Z końcem 2023 r. wygasają przepisy przejściowe w ustawie o rewitalizacji dopuszczające prowadzenie działań rewitalizacyjnych na podstawie dokumentów innych niż GPR. Dla większości gmin w Polsce¹¹ oznacza to konieczność podjęcia decyzji dotyczącej opracowania gminnego programu rewitalizacji w miejsce wcześniej obowiązującego innego dokumentu (najczęściej lokalnego programu rewitalizacji). W takiej sytuacji opis SAN jako przedsięwzięcia podstawowego powinien powstać w dialogu między gminą, organizacjami pozarządowymi, które mogłyby być potencjalnymi operatorami, oraz prywatnymi właścicielami pustostanów.

W przypadku aktualizacji obowiązującego gminnego programu rewitalizacji rozszerzenie listy przedsięwzięć podstawowych powoduje zgodnie z art. 23 ust. 2 pkt 1 wymaga uzyskania opinii, o których mowa w art. 17 ust. 2 pkt 4 ustawy, oraz przeprowadzenia 30-dniowych konsultacji społecznych w formach określonych w ustawie.

Ujęcie SAN na liście przedsięwzięć podstawowych to także szansa na pozyskanie środków zewnętrznych w ramach przewidzianych na rewitalizację środków z regionalnych programów operacyjnych, w regionach, gdzie są one planowane, lub uzyskanie dodatkowych punktów w przypadku innych konkursów.

Możliwość wykorzystania prawa pierwokupu w SSR na potrzeby SAN

W szczególnym przypadku, gdy gmina planuje wydzierżawić SAN posiadane przez siebie lokale mieszkalne w obszarze rewitalizacji i zwiększać zasób na tym obszarze w celu pobudzenia lokalnego rynku najmu z wykorzystaniem SAN, można przewidzieć zarówno na etapie wyznaczenia obszaru rewitalizacji (fakultatywnie), jak i Specjalnej Strefy Rewitalizacji zastosowanie prawa pierwokupu. Ponieważ zgodnie z art. 109 ust. 1 pkt 4b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 344 z późn. zm.) z mocy prawa wynika możliwość stosowania na całym obszarze objętym SSR prawa pierwokupu nieruchomości – nie ma konieczności ujmowania deklaracji stosowania go w uchwale w sprawie ustanowienia SSR. Ujęcie SAN na liście przedsięwzięć podstawowych pozwala jednak na wskazanie w opisie, że planowane jest wykorzystanie tego instrumentu na potrzeby dzierżawy lokali SAN w obszarze rewitalizacji. Działanie takie będzie racjonalne i gospodarne jedynie w przypadku braku zgłoszeń od prywatnych właścicieli przy jednoczesnym dużym odsetku mieszkaniowych pustostanów w obszarze rewitalizacji, płynnym rynku nieruchomości mieszkaniowych i wystarczających środkach w budżecie samorządu.

Inne zalety SAN w obszarach rewitalizacji

Wśród zalet SAN, które powinny zachęcić gminy do powszechniejszego stosowania tego narzędzia, należy wymienić przede wszystkim możliwość włączenia organizacji pozarządowych do realizacji bogatego wachlarza usług społecznych związanych z zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, w tym do stopniowej deinstytucjonalizacji usług społecznych polegających na całodobowej opiece nad osobami z niepełnosprawnościami, przewlekle chorymi czy starszymi. Organizacje pozarządowe, dzięki zasadom partycypacyjnego opracowania programów rewitalizacji, mogą od samego początku brać udział w ustalaniu formuły SAN adekwatnej do lokalnych potrzeb, współtworzyć ramy przyszłego przedsięwzięcia w gminnym programie rewitalizacji oraz współuczestniczyć w zaprojektowaniu pełnej usługi, którą będzie oferowała SAN. Ujęcie SAN na liście przedsięwzięć podstawowych w GPR wraz z przypisaniem jej konkretnego budżetu to także pewność finansowania, zwłaszcza gdy zadanie jest planowane w dłuższym horyzoncie czasu, zgodnym z obowiązywaniem GPR (co najmniej 7, a częściej 10 lat).

Istotne jest także potencjalne oddziaływanie SAN na ograniczanie zabudowy terenów wolnych (greenfields) dzięki wykorzystaniu istniejących zasobów. Chociaż jest to jedynie pośredni wpływ, warto o nim pamiętać, zwłaszcza w kontekście nowelizacji

cji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z nią obszary uzupełniania zabudowy zostaną mocno ograniczone w stosunku do obecnie obowiązujących terenów możliwych do zabudowania.

The use of Social Rental Agencies and empty spaces in revitalization processes

Aleksandra Jadach-Sepiolo, Institute for Urban and Regional Development

Similarly to other European countries, the first revitalization programs in Poland, launched in the 1990s, were mainly driven by poor housing conditions. Also currently, according to the 2011 National Census, over 80% of municipal housing resources in Poland were built before 1970. In over 70% of communes, only basic renovations are carried out, and the budgets of these communes allocated less than 5% of annual expenses for renovations. Renovations that increase the standard of the apartment are rare. In 2015, only 1.4% of municipal housing resources were renovated in this way, in 2016 - 1.2%, and in 2018 - 1.9%. Renovated residential buildings rarely exceed 10% of the commune's stock. One of the main barriers is the lack of replacement apartments for tenants who must be temporarily relocated so that renovations can be carried out. The solution could be to obtain vacant apartments from the private market through social rental agencies. The National Census from 2011 indicated 534.7 thousand uninhabited apartments (4% of all) in inhabited buildings. Some of these vacant buildings are uninhabitable due to their technical condition, but some can be inhabited (for example, by renting them to Ukrainian families in connection with the refugee crisis caused by Russia's aggression against Ukraine). While before the war the willingness of private owners to rent vacant properties was low, the current demand for apartments on the rental market has freed up these resources. If they are released again in the coming years due to the return of refugees, it will be a good time to use their potential for the needs of social rental agencies created to provide a sufficient number of replacement apartments for the duration of general renovations in municipalities.

The main benefit of using social rental agencies in the discussed variant for the local economy is a specific synergy effect. The offer of available apartments in the commune is increasing. Additionally, social rental agencies can renovate vacant buildings in poor technical condition, restoring them to use (from January 2024, it will be possible to obtain financing from BGK for such renovations), which also contributes to increasing the available housing stock. As a result, if the city faces a concentration of vacant buildings in a specific area, usually in an aging city centre, social rental agencies could contribute to its revitalization by re-using these vacancies on a permanent basis.

A social rental agency planned to be established in the revitalization area should be included in the municipal revitalization program (GPR) as a main project. Including social rental agencies on the list of main projects is also an opportunity to obtain external funds under the funds allocated for revitalization from regional operational programs in the regions where they are planned, or to obtain additional points in the case of other funds. The advantages of social rental agencies, which should encourage municipalities to use this tool more widely, include the possibility of including non-governmental organizations in the implementation of a wide range of social services related to meeting housing needs, including the gradual deinstitutionalization of social services consisting in 24-hour care for people with disabilities, chronically ill or elderly. The potential impact of social rental agencies on limiting the development of free areas (greenfields) thanks to the use of existing resources is also important.

Wykorzystanie Społecznych Agencji Najmu oraz pustostanów w procesie deinstytucjonalizacji

Jakub Wilczek

Bezdomność niewątpliwie jest jednym z najtrudniejszych do rozwiązania problemów społecznych, a sposób jego rozwiązywania utrwalony w Polsce na podstawie ustaw o pomocy społecznej z 1990¹ i 2004² r. pozostawia wiele do życzenia. Choć badania liczebności osób w kryzysie bezdomności w Polsce prowadzone przez Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej³ pokazują w latach 2015–2019 powolne zmniejszanie łącznej liczby osób doświadczających bezdomności, niezwykle niepokojący jest wzrost odsetka osób doświadczających bezdomności długotrwale (powyżej 5 lat). W powyższym okresie odsetek ten wzrósł z 43,0% do 54,6% badanej populacji (w liczbach bezwzględnych oznacza to wzrost z około 13,2 tys. do około 16,6 tys. osób, a więc o ponad 25%). Jeszcze gwałtowniej wzrastał odsetek osób starszych (60+) w badanej populacji – z 21,7% w 2015 roku do 33,0% w 2019 r.

Niestety nie ma danych za kolejne lata. Badanie zaplanowane na rok 2021 zostało odwołane z uwagi na pandemię COVID-19, a badanie przewidziane w roku 2023 nie odbyło się ze względu na trudną sytuację związaną z kryzysem uchodźczym i gospodarczym wywołanym rosyjską agresją na Ukrainę. W zasadzie jedynymi danymi dostępnymi za okres po 2019 r. są statystyki pomocy społecznej (MRiPS-03⁴), które w obszarze bezdomności wskazują na dwa trendy. Po pierwsze liczba osób w rodzinach, którym przyznano świadczenia pomocy społecznej z tytułu bezdomności pozostaje w latach 2019–2022 na względnie stałym poziomie (oscyluje w granicach 37,1–38,6 tys. osób rocznie), podczas gdy w latach 2015–2019 spadała w tempie odpowiadającym wynikom badania liczebności osób doświadczających bezdomności (szczytowa wartość w latach 2013–2014 wynosiła nieco ponad 45 tys. osób rocznie). Po drugie gwałtownie rośnie liczba osób w rodzinach, którym gminy przyznają świadczenie pomocy społecznej w postaci schronienia. Wskaźnik ten narasta co prawda niemal ciągle, od kiedy publikowane są statystyki pomocy społecznej (tj. od 1999 r.), jednak w latach 2017–2022 rósł znacznie szybciej niż w jakimkolwiek wcześniejszym okresie (z 18,1 tys. osób rocznie w 2017 r. do 28,4 tys. osób w 2022 roku).

Należy tu zaznaczyć, że powyższe dane uwzględniają wyłącznie osoby spełniające ustawową definicję bezdomności⁵ i korzystające z pomocy społecznej. Nie wlicza

się do nich zatem osób korzystających w procesie wychodzenia z bezdomności z mieszkań chronionych czy wspomaganych ani osób niekorzystających z pomocy społecznej (np. niektóre osoby w bezdomności chronicznej⁶, ale także młodzi dorośli⁷ czy osoby LGBT+ doświadczające bezdomności⁸, które często od rozwiązań instytucjonalnych oferowanych przez pomoc społeczną wolą rozwiązania nieformalne – pomieszkiwanie u znajomych, *squatting*, okresowe zamieszkiwanie w miejscach niemieszkalnych). Przede wszystkim jednak dane te nie obejmują uchodźców z Ukrainy zamieszkujących w ośrodkach recepcyjnych i innych niemieszkalniowych formach zakwaterowania zbiorowego (mimo że ich sytuacja mieszkaniowa wypełnia przesłanki bezdomności według Europejskiej Typologii Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS⁹), chyba że wystąpią do polskiego systemu pomocy społecznej o udzielenie świadczeń z tytułu bezdomności.

Wspomniane powyżej szczątkowe dane o polskiej bezdomności obrazują nieskuteczność systemu pomocy bazującego przede wszystkim na rozwiązaniach instytucjonalnych (schroniskach i noclegowniach). Pokazują one, że system ten jest nieskuteczny przede wszystkim wobec osób doświadczających długotrwałej bezdomności oraz niezdolnych do podjęcia zatrudnienia (grupa 60+), a w przypadku osób o nieco większej zdolności do wyjścia z sytuacji trudnej jego skuteczność kończy się w momencie wystąpienia zewnętrznego kryzysu, takiego jak pandemia czy trudna sytuacja gospodarcza. Dlatego też od wielu lat w polskim środowisku pomocowym coraz popularniejsza jest idea deinstytucjonalizacji usług kierowanych do osób w kryzysie bezdomności, czyli przechodzenia od zbiorowych form wsparcia w instytucjach do indywidualnych w środowisku lokalnym. Daje temu wyraz opublikowana przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności „Deklaracja 2020 w sprawie pryncypiów rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce”¹⁰, w której jedną z postulowanych podstawowych zasad polityki przeciwdziałania bezdomności jest właśnie tworzenie warunków do deinstytucjonalizacji usług kierowanych do osób doświadczających tego problemu lub nim zagrożonych: „[1] Przyjęcie strategii, rozwiązań prawnych i mechanizmów finansowych umożliwiających rozwój usług mieszkaniowych dla osób w kryzysie bezdomności (ze szczególnym uwzględnieniem podejścia najpierw mieszkanie) oraz [2] zwiększanie zasobu tanich mieszkań na wynajem dla ogółu społeczeństwa, co umożliwi przejście od paradygmatu mieszkania będącego dobrem luksusowym do mieszkania będącego prawem człowieka”¹¹.

Warto tu na chwilę zatrzymać się nad wyjaśnieniem (z uwagi na ramy niniejszego opracowania niezwykle powierzchownym), czym jest podejście najpierw mieszkanie¹². W największym skrócie najpierw mieszkanie jest uznaną alternatywą dla systemu wsparcia osób w kryzysie bezdomności bazującego na rozwiązaniach instytucjonalnych (noclegowniach i schroniskach). Podstawą tego podejścia jest uznanie prawa do mieszkania za prawo każdego człowieka – w opozycji do tradycyjnego sposobu pomagania, w któ-

rym mieszkanie jest „nagrodą za właściwe sprawowanie” w systemie instytucjonalnym. Ogromna liczba badań amerykańskich i zachodnioeuropejskich, a w ostatnich latach także pierwsze polskie badania świadczą o znacznej przewadze podejścia najpierw mieszkanie nad tradycyjnymi systemami pomocy pod względem skuteczności w rozwiązywaniu problemu bezdomności. Najpierw mieszkanie uznawane jest za modelowy przykład deinstytucjonalizacji usług społecznych dla osób w kryzysie bezdomności¹³, a jego wdrażanie (rozpoczęte w Stanach Zjednoczonych w latach 80. XX w.) w Polsce trwa już od kilku lat – początkowo (w latach 2019–2022) w formie projektów finansowanych w ramach osi priorytetowej IV „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa” Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój, a obecnie ze środków budżetowych miast, na terenie których realizowane są te usługi (Gdańsk, Warszawa, Wrocław).

Czym zatem jest deinstytucjonalizacja? W największym uproszczeniu jest to proces odchodzenia w politykach publicznych i realizacji usług społecznych od wsparcia w instytucjach na rzecz wsparcia w środowisku. Według „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”¹⁴ (tzw. wytyczne CT9¹⁵), proces ten wymaga „z jednej strony rozwoju usług świadczonych w społeczności lokalnej, z drugiej – stopniowego ograniczenia usług w ramach opieki instytucjonalnej”, a jego integralnym elementem powinna być także „profilaktyka, mająca zapobiegać umieszczeniu osób w opiece instytucjonalnej, a w przypadku dzieci – rozdzieleniu dziecka z rodziną i umieszczeniu w pieczy zastępczej”. Ponadto, proces deinstytucjonalizacji powinien być realizowany na podstawie „Ogólnoeuropejskich wytycznych dotyczących przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności”¹⁶. Wytyczne CT9 definiują także usługi zdeinstytucjonalizowane. Powinny być to „usługi świadczone w interesie ogólnym, umożliwiające osobom niezależne życie w środowisku lokalnym. Usługi te zapobiegają odizolowaniu osób od rodziny lub społeczności lokalnej, a gdy to nie jest możliwe, gwarantują tym osobom warunki życia jak najbardziej zbliżone do warunków domowych i rodzinnych oraz umożliwiają podtrzymywanie więzi rodzinnych i sąsiedzkich. Są to usługi świadczone w sposób:

- a. zindywidualizowany (dostosowany do potrzeb i możliwości danej osoby) oraz jak najbardziej zbliżony do warunków odpowiadających życiu w środowisku domowym i rodzinnym;
- b. umożliwiający odbiorcom tych usług kontrolę nad swoim życiem i nad decyzjami, które ich dotyczą;
- c. zapewniający, że odbiorcy usług nie są odizolowani od ogółu społeczności lub nie są zmuszeni do mieszkania razem;
- d. gwarantujący, że wymagania organizacyjne nie mają pierwszeństwa przed indywidualnymi potrzebami mieszkańców.

Warunki, o których mowa w lit. a-d, muszą być spełnione łącznie¹⁷.

Deinstytucjonalizacja usług świadczonych osobom w kryzysie bezdomności polega zatem niewątpliwie na tworzeniu rozwiązań zakorzenionych w społecznościach lokalnych i odpowiadających wskazanym wyżej wymogom wytycznych CT9, z uwzględnieniem prewencji oraz stopniowej likwidacji lub przekształcania istniejących rozwiązań instytucjonalnych. Piotr Olech w artykule obszernie opisującym, czym powinna być deinstytucjonalizacja usług kierowanych do osób w kryzysie bezdomności lub zagrożonych tym problemem w polskich warunkach, proponuje następującą szczegółową definicję deinstytucjonalizacji usług świadczonych tej grupie docelowej: „Proces zapobiegania bezdomności oraz wychodzenia z bezdomności poprzez rozwój usług świadczonych w społeczności lokalnej i jednocześnie, stopniowe ograniczanie pomocy instytucjonalnej, co obejmuje:

- prewencję (profilaktykę) rozumianą jako zapobieganie bezdomności, a także przeciwdziałanie umieszczeniu w instytucjach i długoterminowemu pobytowi w nich;
- transformację usług instytucjonalnych w usługi świadczone w społeczności lokalnej, czyli zmiany w zakresie instytucjonalnego wsparcia w ośrodkach pobytu, w tym zmniejszanie liczby miejsc w placówkach i jednocześnie dostosowanie warunków i zasad świadczenia wsparcia do zasad deinstytucjonalizacji, a także przekształcanie miejsc w instytucjach w rozwiązania mieszkaniowe;
- tworzenie i realizację usług społecznych dla osób wychodzących z bezdomności w społecznościach lokalnych, w tym przede wszystkim usług mieszkaniowych (m.in. według metody najpierw mieszkanie), pracy socjalnej, streetworkingu, asystentury, usług opiekuńczych, konsultacji i poradnictwa specjalistycznego, terapii i mediacji¹⁸.

Ramami prawno-strategicznymi dla procesu deinstytucjonalizacji usług społecznych w Polsce są dwie polityki publiczne przyjęte przez Radę Ministrów: „Krajowy program przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu społecznemu¹⁹ oraz „Strategia rozwoju usług społecznych²⁰. Dokumenty te nie koncentrują się wyłącznie na problemie bezdomności – przedstawiają znacznie szerszy katalog odbiorców usług społecznych, na który składają się:

- rodzina – dzieci, w tym dzieci z niepełnosprawnościami;
- osoby starsze;
- osoby z niepełnosprawnościami;
- osoby z zaburzeniami psychicznymi i w kryzysie psychicznym;
- osoby w kryzysie bezdomności (w tym także osoby opuszczające jednostki penitencjarne oraz osoby zagrożone bezdomnością).

Warto zauważyć, że rozwój usług mieszkaniowych (i mieszkalnictwa jako takiego), postulowany w wystąpieniach dotyczących deinstytucjonalizacji usług w obszarze bezdomności, jest istotny także dla pozostałych wymienionych powyżej grup. W każdej z tych grup znajdują się bowiem osoby, których sytuacja może powodować zagrożenie bezdomnością, przede wszystkim zaś postulowane dla tych grup usługi obejmują tworzenie rozwiązań mieszkaniowych jako alternatywy dla instytucji. Można więc założyć, że przedstawiane w niniejszym artykule rozważania dotyczące usług dla osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością dotyczą również w znacznym stopniu pozostałych powyższych grup. Należy także zauważyć, że w tym wyszczególnieniu grup docelowych brakuje uchodźców i migrantów, co niewątpliwie jest słabością powyższych dokumentów, jako że grupa ta również narażona jest na poważne wykluczenie mieszkaniowe. Migranci są, co prawda, wymienieni jako grupa docelowa w „Krajowym programie przeciwdziałania ubóstwu i wykluczeniu mieszkaniowemu”, jednak kierowane do nich priorytety obejmują wyłącznie kształcenie, integrację na rynku pracy oraz rozwój potencjału instytucji wsparcia, a więc nie obejmują problemów mieszkaniowych.

„Strategia rozwoju usług społecznych” w celu strategicznym nr 5 „Stworzenie skutecznego systemu wsparcia dla osób w kryzysie bezdomności oraz osób zagrożonych bezdomnością”, obok komponentów związanych z prewencją i interwencją, wyszczególnia następujące kierunki działań w obszarze opracowania i wdrożenia rozwiązań na rzecz przejścia ze wsparcia instytucjonalnego do wsparcia w formie mieszkaniowej:

- „rozwój i wspieranie różnych form mieszkalnictwa jako narzędzi dedykowanych rozwiązywaniu kryzysu bezdomności;
- rozwój mieszkalnictwa wspomaganego, w tym również uregulowanie ustawowe, wraz z koszykiem usług dla osób w kryzysie bezdomności;
- zmiany w planowaniu i gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy uwzględniające perspektywę tworzenia mieszkań wspomaganych, w tym z wykorzystaniem pustostanów;
- opracowanie i wdrożenie rozwiązań mieszkaniowych dla osób zagrożonych bezdomnością oraz wychodzących z kryzysu bezdomności, wymagających wsparcia w utrzymaniu mieszkania, w tym z udziałem Społecznych Agencji Najmu;
- rozwój programów przeciwdziałania bezdomności opartych na modelu najpierw mieszkanie lub innych;
- podnoszenie kompetencji i kwalifikacji kadr udzielających wsparcia osobom w kryzysie bezdomności, zwłaszcza wsparcia świadczonego w mieszkaniach;
- przekształcanie dotychczasowych placówek dla osób w kryzysie bezdomności w zespolone mieszkania wspomagane lub w placówki o charakterze interwencyjnym”²¹.

Wyraźnie widać więc, że obszar integracyjny publicznej polityki deinstytucjonalizacji (nie tylko w obszarze bezdomności) w Polsce bazuje przede wszystkim na tworzeniu rozwiązań mieszkaniowych, w szczególności mieszkań wspomaganych, w tym realizowanych w nurcie najpierw mieszkanie. Jako narzędzia pozyskiwania zasobów mieszkaniowych do tworzenia tych rozwiązań wskazane są m.in. Społeczne Agencje Najmu i wykorzystanie pustostanów. Niewątpliwie implementacja założeń deinstytucjonalizacji określonych w „Strategii rozwoju usług społecznych” wymagać będzie utworzenia znacznych zasobów mieszkaniowych, którymi gminy obecnie nie dysponują. We wskaźnikach realizacji strategii przewiduje się utworzenie przez gminy 12 000 mieszkań wspomaganych z koszykiem usług dostosowanych do indywidualnych potrzeb osoby korzystającej²² (wskaźnik ten dotyczy wszystkich grup docelowych strategii). Jednocześnie eksperci mieszkalnictwa wskazują, że jest to liczba zdecydowanie zbyt mała w stosunku do potrzeb, a tworzenie tego zasobu nie może obciążać wyłącznie gmin²³.

Społeczne Agencje Najmu niewątpliwie mogą być istotnym narzędziem pozyskiwania zasobów mieszkaniowych do tego celu. Doskonale pokazuje to przykład Belgii (Flandrii)²⁴, gdzie pierwsze Społeczne Agencje Najmu powstały w latach 70. XX w. Obecnie działają w większości gmin i służą zarówno zapewnieniu przystępnej cenowo oferty osobom z tzw. luki czynszowej oraz z innymi problemami w dostępie do rynku mieszkaniowego (profilaktyka bezdomności), jak i prowadzeniu mieszkaniowych programów integracyjnych dla osób w kryzysie bezdomności. Obie te funkcje możliwe są do spełnienia także w Polsce – ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa²⁵, regulująca od 2021 r. działalność Społecznych Agencji Najmu w Polsce, dopuszcza w art. 22b ust. 7 możliwość „realizacji innych usług społecznych, w tym usług, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych²⁶ (Dz.U. 2019 poz. 1818), na rzecz najemców SAN”. Wśród usług wymienionych w przywoływanym w powyższej normie prawnej art. 2 ustawy o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych znajdują się m.in. usługi społeczne z zakresu mieszkalnictwa, pomocy społecznej, wspierania osób z niepełnosprawnościami, przeciwdziałania bezrobociu czy reintegracji zawodowej i społecznej. Można więc śmiało założyć, że realizacja zadań mieszkań chronionych i wspomaganych (nawet w formule najpierw mieszkanie) jest całkowicie dopuszczalna w zasobach mieszkaniowych zarządzanych przez Społeczne Agencje Najmu.

Dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu usług najpierw mieszkanie w ramach projektów finansowanych w ramach osi priorytetowej IV „Innowacje społeczne i współpraca ponadnarodowa” Programu Operacyjnego Wiedza Edukacja Rozwój pokazują, że brak mieszkań w zasobach gmin i koszty najmu (dzierżawy) to podstawowe problemy we wdrażaniu tego typu programów²⁷. Realizatorzy tych projektów

stali się więc niejako zarządcami zasobu nieruchomości, co mogło powodować, że czas pracy personelu zaplanowany na świadczenie wsparcia osobom w kryzysie bezdomności przeznaczony był na pozyskiwanie tego zasobu i zarządzanie nim. Dlatego też wydaje się, że realizacja programów najpierw mieszkanie w zasobie zarządzanym przez Społeczne Agencje Najmu, specjalizujące się w zarządzaniu zasobami mieszkaniowymi, mogłaby być rozwiązaniem optymalnym. Warto jednak zadać pytanie – czy podmioty prowadzące Społeczne Agencje Najmu, często nieposiadające doświadczeń w realizacji programów integracyjnych kierowanych do osób w kryzysie bezdomności, podołają wdrażaniu kompleksowych programów, takich jak najpierw mieszkanie? Warto w tym kontekście nadmienić, że ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa dopuszcza prowadzenie Społecznych Agencji Najmu przez dwa rodzaje podmiotów:

- „spółka z ograniczoną odpowiedzialnością lub spółka akcyjna, w których gmina lub gminy dysponują odpowiednio ponad 50% głosów na zgromadzeniu wspólników lub na walnym zgromadzeniu;
- podmiot, o którym mowa w art. 3 ust. 2 lub 3 ustawy z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie²⁸ (Dz.U. z 2023 r. poz. 571)” (czyli mówiąc potocznie – organizacja pozarządowa; warto tu też zauważyć, że do 30 sierpnia 2023 r. ustawa mówiła o „fundacjach, stowarzyszeniach i spółdzielniach socjalnych”²⁹).

Z drugiej jednak strony ustawa nie zabrania świadczenia omawianych wcześniej „innych usług społecznych” podmiotowi zewnętrznemu wobec Społecznej Agencji Najmu. Dopuszczalna jest więc sytuacja, w której w zasobie mieszkaniowym zarządzanym przez SAN (samorządową lub pozarządową), program mieszkań chronionych lub wspomaganych czy też najpierw mieszkanie prowadzony jest przez wyspecjalizowaną organizację pozarządową. Ekspertki podkreślają wręcz lepsze przygotowanie podmiotów pozarządowych do prowadzenia tego typu programów³⁰. Oczywiście sytuacja taka wymagałaby bardzo uważnego planowania, w szczególności w zakresie koordynacji ogłaszania konkursów na realizację zadań. Przede wszystkim jednak wymagałaby ścisłej współpracy pomiędzy zaangażowanymi podmiotami (a także innymi interesariuszami, np. podmiotem prowadzącym usługi streetworkerskie) – dlatego niezbędna jest tu formuła partnerstwa lokalnego, opisana np. w Gminnym Standardzie Wychodzenia z Bezdomności³¹.

Natomiast pustostanów w zasobach polskich gmin jest kilkadziesiąt tysięcy, a łącznie w Polsce niemal dwa miliony³². Wykorzystanie ich w tworzeniu zasobów mieszkaniowych na potrzeby deinstytucjonalizacji usług społecznych również wydaje się ze wszelkich miar zasadne. Ograniczenia natury prawnej wiążą się przede wszystkim ze źródłem finansowania ich adaptacji – najczęściej wymagana będzie formuła miesz-

kań wspomaganych lub chronionych (warto tu zauważyć, że najnowsza nowelizacja ustawy o pomocy społecznej³³ zastępuje mieszkania chronione mieszkaniami wspomaganyymi i treningowymi – zapisy te wejdą w życie 1.11.2023 r.). Obecnie dostępnych jest także wiele możliwości finansowania adaptacji pustostanów, opisanych szczegółowo w poradniku wydanym przez fundację Habitat for Humanity Poland³⁴.

Zatem zarówno zasoby mieszkaniowe pozyskiwane z rynku prywatnego przez Społeczne Agencje Najmu, jak i tworzone dzięki adaptacji pustostanów mogą wydatnie wspierać proces deinstytucjonalizacji usług świadczonych osobom w kryzysie bezdomności (a także, w ramach profilaktyki, osobom zagrożonym bezdomnością). Jednak ze względu na zróżnicowanie potrzeb w obrębie tej grupy należy również dokładnie zaplanować funkcje, jakie spełniać będą te mieszkania, oraz świadczone w nich usługi. Warto tu rozpatrzyć możliwość pewnej specjalizacji, a nawet świadczenia różnych usług przez różne Społeczne Agencje Najmu na obszarze tej samej gminy (co jest dopuszczalne ustawowo³⁵). Podstawowa klasyfikacja funkcji mieszkań wykorzystywanych do wspierania osób w kryzysie bezdomności i zagrożonych bezdomnością³⁶ proponowana przez Ogólnopolską Federację na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności prezentuje się następująco:

- „mieszkania reintegracyjno-treningowe – dla osób wychodzących z bezdomności po przejściu przez placówki dla osób bezdomnych; prowadzone w celu nabycia umiejętności związanych z samodzielnym korzystaniem z lokalu mieszkalnego i reintegracji ze społecznością;
- mieszkania reintegracyjno-opiekuńcze – dla osób częściowo niesamodzielnych z uwagi na wiek, stan zdrowia lub niepełnosprawność; prowadzone w celu świadczenia środowiskowych usług opiekuńczych i reintegracji zgodnie z możliwościami psychofizycznymi danej osoby (często z możliwością pobytu na czas nieokreślony);
- mieszkania reintegracyjno-prewencyjne – dla osób wykluczonych mieszkaniowo (np. eksmitowanych, opuszczających pieczę zastępczą lub inne instytucje, ale także np. w ramach interwencji kryzysowej); prowadzone w celu zabezpieczenia przed wejściem w bezdomność i reintegracji ze społecznością;
- mieszkania reintegracyjno-interwencyjne – dla osób w skrajnych formach bezdomności (najczęściej ulicznej), doświadczających zaburzeń psychicznych i głęboko uzależnionych; prowadzone w celu redukcji szkód, a w dalszej kolejności reintegracji ze społecznością, zgodnie z możliwościami psychofizycznymi danej osoby (najpierw mieszkanie)”.

Inne decyzje w procesie planowania tworzonych usług mieszkaniowych związanych z przeciwdziałaniem bezdomności obejmować będą m.in. okres pobytu, tytuł prawny do pobytu i ochronę praw lokatorskich, liczbę osób korzystających

z danego mieszkania (zamieszkujących wspólnie), kwestię umiejscowienia mieszkań w tkance urbanistycznej (mieszkania zespolone i rozproszone), kwestie związane z własnością i zarządem nad mieszkaniami czy wreszcie standardy różnych form usług mieszkaniowych³⁷.

Warto w tym miejscu zadać pytanie, dlaczego prezentowane powyżej rozwiązania (a przynajmniej działania zmierzające do ich utworzenia) nie są w Polsce powszechne, skoro Społeczne Agencje Najmu zostały uregulowane nowelizacją ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa³⁸ w 2021 r., omawiane wcześniej programy strategiczne tworzące ramy dla deinstytucjonalizacji zostały przyjęte przez Radę Ministrów w 2021 i 2022 r., a głosy o nieskuteczności systemu pomocy bazującego na rozwiązaniach instytucjonalnych narastają w polskim dyskursie o przeciwdziałaniu bezdomności od kilkunastu lat? Pierwszym wyjaśnieniem jest oczywiście sytuacja mieszkaniowa w Polsce, powodująca postrzeganie zasobu mieszkaniowego jako dobra luksusowego, w czym niemałą (i niestety nie pozytywną) zasługę ma polityka mieszkaniowa naszego państwa i gmin. Sytuacja ta może się wiązać z dylematami decydentów lokalnych dotyczącymi społecznego odbioru decyzji o przeznaczaniu zasobów mieszkaniowych na programy wspierające osoby, które w postrzeganiu społecznym na tak „luksusowe” wsparcie nie zasługują. Może się to, w mniemaniu decydentów, wiązać z konsekwencjami w postaci przegranej w wyborach. Drugi powód jest również oczywisty – to możliwości finansowania Społecznych Agencji Najmu, które obecnie są mocno ograniczone i kładą całość odpowiedzialności finansowej na gminy (i same SAN-y), przy nielicznych zachętach finansowych ze strony państwa³⁹. Warto w tym kontekście jeszcze raz wspomnieć o Belgii, gdzie Społeczne Agencje Najmu są współfinansowane przez samorządy lokalne i fundusze rządowe⁴⁰.

Problemem są także rozwiązania prawne regulujące Społeczne Agencje Najmu. Obecnie nie gwarantują one adekwatnego poziomu elastyczności wymaganego do prowadzenia złożonych (i niełatwych w realizacji) mieszkaniowych programów integracyjnych dla osób w kryzysie bezdomności, takich jak najpierw mieszkanie. Przykładem może być tu kwestia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych – z jednej strony definicja prawna Społecznych Agencji Najmu zawarta w art. 22a ust. 1 ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa⁴¹ stanowi, że „społeczną Agencją Najmu jest podmiot prowadzący, w celu tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, działalność polegającą na dzierżawie lokali mieszkalnych lub budynków mieszkalnych jednorodzinnych od ich właścicieli oraz wynajmowaniu tych lokali lub tych budynków osobom fizycznym wskazanym przez gminę”. Z drugiej jednak strony, w zapisach ustawy o pomocy społecznej⁴² (art. 53 ust. 11) czytamy, że „Wsparcie świadczone w mieszkaniu chronionym nie stanowi zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób lub rodzin”. Stanowi to istotną kolizję prawną w kontekście postulowanego przez „Strategię rozwoju usług społecz-

nych” udziału Społecznych Agencji Najmu w tworzeniu zasobów mieszkań wspomaganych i może być poważną przeszkodą w podejmowaniu decyzji o wykorzystaniu zasobów SAN do prowadzenia programów mieszkaniowych. Warto tu zaznaczyć, że wspomniana już nowelizacja ustawy o pomocy społecznej⁴³, zmieniająca mieszkania chronione w treningowe i wspomagane, pozostawia w nowym art. 53 ust. 14 zapis o „niestanowieniu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych” bez zmian. Innym przykładem problematycznych zapisów prawnych jest kwestia decyzji administracyjnej, która stanowi podstawę przyznania wsparcia w mieszkaniu⁴⁴ – a więc także tytuł prawny do korzystania z mieszkania (zamiast umowy najmu). Zapis ten stanowi zaprzeczenie idei deinstytucjonalizacji, którą jest zbudowanie pomocy na prawie do mieszkania, w tym ochronie praw lokatorskich osób korzystających ze wsparcia, której decyzja administracyjna absolutnie nie gwarantuje.

Podsumowując, należy stwierdzić, że wykorzystanie Społecznych Agencji Najmu i adaptacji pustostanów do pozyskiwania zasobów mieszkaniowych niezbędnych do deinstytucjonalizacji usług społecznych kierowanych do osób w kryzysie bezdomności oraz zagrożonych bezdomnością jest niezwykle interesującym kierunkiem rozwoju polskiej polityki mieszkaniowej i polityki przeciwdziałania bezdomności. Istniejące regulacje pozostawiają jednocześnie sporo do życzenia i mogą stanowić poważne utrudnienia dla samorządów i organizacji pozarządowych, które chciałyby realizować ten kierunek zmian. Niezbędna jest zatem dalsza praca nad konsensusem między państwem, samorządem i trzecim sektorem, który zagwarantowałby optymalne warunki do wdrażania zdeinstytucjonalizowanych usług mieszkaniowych i finansowania ich działalności. W dalszej perspektywie konsensus ten powinien prowadzić do zmian w polskim systemie mieszkaniowym, które urzeczywistniałyby prawo każdego obywatela naszego kraju do godnych warunków mieszkaniowych.

Na zakończenie warto przyrzeć się, jak taki konsensus wygląda w Finlandii – kraju, który dzięki zastosowaniu podejścia najpierw mieszkanie na skalę masową w ostatnich latach stale wykazuje znaczące, pozytywne wyniki w redukcji rozmiarów problemu bezdomności. Poniższa wypowiedź Juhy Kaakinena⁴⁵ dotyczy co prawda upowszechniania właśnie podejścia najpierw mieszkanie, ale istotna jest tu idea zbudowanego na prawie do mieszkania porozumienia i współpracy wszystkich stron aktywnych w dyskursie mieszkaniowym, niezależnie od ich poglądów czy barw politycznych:

„Podejście to [najpierw mieszkanie] zostało przyjęte jako polityka krajowa przez rząd fiński w 2008 r. i wszystkie następne rządy zgodziły się na jej kontynuowanie. [...] Przekształcenie [opieki instytucjonalnej w usługi zdeinstytucjonalizowane] zostało sfinansowane z dotacji (50%), głównie z państwowego Centrum Finansowania i Rozwoju Mieszkalnictwa (ARA) oraz z gwarantowanych przez państwo niskooprocentowanych kredytów długoterminowych (na 40 lat). Miasta mogły również otrzymać

państwowe dotacje celowe na zatrudnienie nowego personelu świadczącego wsparcie w mieszkaniach wspomaganych. [...]

Jednym z głównych powodów, dla których udało nam się ograniczyć bezdomność, był szeroki konsensus polityczny. Od 2008 r. mieliśmy osiem rządów koalicyjnych i wszystkie one zgodziły się kontynuować politykę opartą o metodę najpierw mieszkanie. Bezdomność nie może być przedmiotem zainteresowania jednej partii – zakończenie tego palącego problemu społecznego wymaga woli politycznej i szerokiej współpracy pomiędzy państwem, władzami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi¹⁴⁶.

Bibliografia:

(dostęp do wszystkich wymienionych źródeł internetowych: 18.08.2023)

1. Aldanas M.J., Wilczek J., *Mieszkanie prawem, nie towarem. Znaczenie prawa do mieszkania w Europie i w Polsce*, Portal ngo.pl, 1.02.2022
<https://publicystyka.ngo.pl/mieszkanie-prawem-nie-towarem-znaczenie-prawa-do-mieszkania-w-europie-i-w-polsce>
2. De Decker P., *Good Practice Briefing. Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness*, FEANTSA, Bruksela 2012
https://www.feantsa.org/download/2012_06_22_sra_final_en-2-2292903742234225547.pdf
3. *Deklaracja 2020 w sprawie pryncypiów rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2020
https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20210311_deklaracja2020
4. *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*, FEANTSA
https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf
5. Herbst J., Wygnańska J., *Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim badaniu socjodemograficznym osób bezdomnych MRPiPS 2013. Raport z analizy danych surowych MRPiPS w projekcie NMROD*, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2016
https://www.czynajpierwmieszkanie.pl/content/uploads/2016/05/Bezdomnosc-chroniczna-Badanie-Socjodemograficzne-MRPiPS-2013_Herbst-Wygnanska-NMROD.pdf
6. Kaakinen J., *Systemowa zmiana usług w obszarze bezdomności w Finlandii: od schronisk do trwałych rozwiązań mieszkaniowych z metodą najpierw mieszkanie* (tłum. J. Wilczek), w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2021. Usługi medyczne i opiekuńcze. Deinstytucjonalizacja*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2021
https://drive.google.com/file/d/1ME6SVmeWMYab_eueJmA1bviYzPk2wT0r/view
7. Muzioł-Węclawowicz A., Bank Gospodarstwa Krajowego, *Krajowe źródła finansowania*, w: *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022
https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf
8. *Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności*, Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, Bruksela 2012
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/17881/12.pdf>
9. *Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych*, strona www Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej
<https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczby-osob-bezdomnych-i>

10. Olech P., *Deinstytucjonalizacja usług w obszarze bezdomności – zasady, wartości, obszary i kryteria procesu*, w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022
<https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JjgklDimX9S/view>
11. Pleace N., *Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik* (tłum. J. Wilczek), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020
https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMQe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view
12. Przybylska K., *Pozyskiwanie zasobów mieszkaniowych jako warunek konieczny deinstytucjonalizacji*, w: J. Wilczek (red.), *Pokonać bezdomność 2021. Usługi medyczne i opiekuńcze. Deinstytucjonalizacja*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2021
https://drive.google.com/file/d/1ME6SVmeWMYab_eueJmA1bviYzPk2wT0r/view
13. Przybylska K., *Wprowadzenie do problemu*, w: *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022
https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf
14. Słowik S., *Zagraniczne źródła finansowania*, w: *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022
https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf
15. *Spółeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik dla gmin*, Dentons / Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2023
https://habitat.pl/files/san/Guide_on_Social_Rental_Agencies-PL.pdf
16. *Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach*, strona www Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej
<https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-wojewodztwach>
17. *Statystyki pomocy społecznej*, strona www Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej
<https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyki-pomocy-spolecznej>
18. Stenka R., Olech P., Browarczyk Ł. (red.), *Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności*, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014
<https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb>
19. Szadura-Urbańska E., Olech P. (red.), *Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania*, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022
https://drive.google.com/file/d/14bkZfySSOffC-OeK8lNp5_3b5w9tF819/view
20. E. Szadura-Urbańska, J. Wilczek, *Bezdomność osób LGBT+. Raport z badań*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023
https://drive.google.com/file/d/1AhPkQnrX96gwsdsPYDTnLgQFly_M8NQW/view
21. Szczepanik R., *Zjawisko bezdomności młodych dorosłych w Polsce*, w: M. Granosik, M. Motyka, R. Szczepanik, *Dodaj mnie. Bezdomność młodzieży i młodych dorosłych w Polsce. Raport 2023*, Fundacja poDrugie, Warszawa 2023
<https://podrugie.pl/wp-content/uploads/2023/04/RAPORT-DODAJ-MNIE.pdf>
22. Trepka K., *Mieszkanie prawem, nie towarem – historia pewnego nieporozumienia*, Krytyka Polityczna, 7.04.2022
<https://krytykapolityczna.pl/kraj/mieszkanie-prawem-nie-towarem-co-to-znaczy/>
23. Wilczek J., *Krok po kroku – jak wdrażać usługi mieszkaniowe?*, w: P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek (red.), *Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym*, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019
https://drive.google.com/file/d/1Wj_ezWH0yNQCSYZ1c2tNcqRHWZfDxLI/view
24. Wilczek J., *Standaryzacja mieszkań z usługami*, w: *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022
https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf
25. Wygnańska J., *Najpierw Mieszkanie. Otwarty model zakończenia bezdomności*, Fundacja Najpierw Mieszkanie Polska, Warszawa 2023, <https://najpierwmieszkanie.org.pl/o-metodzie/>

26. Wytyczne dotyczące wdrażania prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych. Sprawozdanie Specjalnej Sprawozdawczynie ds. odpowiednich warunków mieszkaniowych jako elementu prawa do odpowiedniego poziomu życia oraz prawa do niedyskryminacji w tym kontekście (tłum. M. Kocaj, K. Toeplitz, J. Wilczek), UNHRC 2020
https://drive.google.com/file/d/1JaR7mUgE_4dLd2IJT0cC7ziAXY7_AtKQ/view
27. 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 (wersja MliR/2014-2020/18(05)), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019
<https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczzenia-spoecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/>
28. Zacharek M., Prywatne źródła finansowania, w: *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022
https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf

Akty prawne:

29. Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506 z późn. zm.)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900870506/U/D19900506Lj.pdf>
30. Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 1995 Nr 133 poz. 654 z późn. zm.)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19951330654/U/D19950654Lj.pdf>
31. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571 z późn. zm.)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030960873/U/D20030873Lj.pdf>
32. Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 Nr 64 poz. 593 z późn. zm.)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf>
33. Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818 z późn. zm.)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001818/T/D20191818L.pdf>
34. Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1243)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001243/T/D20211243L.pdf>
35. Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1463)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230001463/T/D20231463L.pdf>
36. Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. 2023 poz. 1693)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230001693/T/D20231693L.pdf>
37. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityka publiczna z perspektywą do r. 2030” (M.P. 2021 poz. 843)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf>
38. Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do r. 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. 2022 poz. 767)
<https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf>

The use of Social Rental Agencies and empty spaces in deinstitutionalization processes

Jakub Wilczek

This article considers the possibilities of using social rental agencies and vacant housing in the process of deinstitutionalisation of social services aimed at people in the crisis of homelessness and at risk of homelessness. The article presents the latest available data on the scale of homelessness in Poland and selected socio-demographic indicators of the population of people experiencing this problem, in the context of the insufficient effectiveness of the traditional (institutional) support system, especially in terms of social reintegration of people in crisis of homelessness. Subsequently, the paper discusses the guidelines and strategic framework of the process of deinstitutionalisation of social services in Poland, with particular emphasis on the deinstitutionalisation of services aimed at people in crisis of homelessness and at risk of homelessness. It also presents the legal framework and other aspects of the implementation of deinstitutionalised support for people in the crisis of homelessness (Housing First in particular) with the use of housing resources acquired from the private market by social rental agencies and by adaptation of vacant housing. Furthermore, the article presents several recommendations for entities implementing programs supporting people in the crisis of homelessness in the local environment, including local cooperation or planning services tailored to the needs of specific types of recipients. Finally, it analyses major systemic problems related to the deinstitutionalisation of services aimed at people in the crisis of homelessness and at risk of homelessness in the context of the implementation of integration programs in the housing stock provided by social rental agencies and created in vacant housing. The article concludes that social rental agencies and usage of vacant housing can both become very important support for the process of deinstitutionalisation of social services (not only those related to combating homelessness), however, the existing legal and strategic framework still leaves much to be desired. Thus, further cooperation between the national government, local governments, and the NGO sector is essential. It should be aimed at guaranteeing optimal conditions for upscaling these solutions and realising the right to adequate housing in Poland.

II. MIESZKALNICTWO A SPRAWIEDLIWA TRANSFORMACJA ENERGETYCZNA

Jak pogodzić cele transformacji energetycznej w mieszkalnictwie i stabilność finansową gospodarstw domowych

Jan Frankowski, Joanna Mazurkiewicz, Jakub Sokołowski, Instytut Badań Strukturalnych

Wprowadzenie

Sektor mieszkaniowy jest największym konsumentem energii w Unii Europejskiej. Zużywa 40% energii i odpowiada za ponad 1/3 emisji gazów cieplarnianych¹. W Europie nawet 75% budynków jest nieefektywna energetycznie. Problem ten dotyczy również Polski. W Polsce mamy nieco ponad 6 mln zamieszkałych budynków i prawie 15 mln zamieszkałych mieszkań². Ponad 60% mieszkań wybudowano przed 1980 r., a niemal co czwarte z nich znajduje się w nieocieplonym budynku³. Realizacja ambitnej polityki klimatycznej wymaga zatem zdecydowanych działań w sektorze mieszkaniowym. Scenariusze redukcji emisji, mające ograniczyć tempo globalnego ocieplenia, zakładają głęboką modernizację istniejących zasobów mieszkaniowych, wprowadzenie rygorystycznych norm efektywności energetycznej dla nowo powstających budynków oraz włączenie do systemu handlu emisjami sektora mieszkalnictwa i transportu drogowego (ETS-II). Działania te mogą jednak powodować sprzeciw, zwłaszcza wśród niezamożnych osób.

Celem rozdziału jest wskazanie społecznie efektywnych i akceptowalnych rozwiązań wspierających transformację energetyczną gospodarstw domowych w kontekście ambitnej polityki klimatycznej Unii Europejskiej. Po pierwsze, przybliżamy możliwości równoważenia wzrostu cen energii przez politykę społeczną. Po drugie, opisujemy niejednorodność sektora mieszkaniowego w Polsce oraz podajemy charakterystykę gospodarstw domowych najbardziej narażonych na wzrost kosztów prądu i ciepła, a także specyfikę wzrostu cen w zależności od cech gospodarstwa domowego. W końcu omawiamy efektywne i społecznie akceptowalne mechanizmy rekompensat oraz możliwości zastosowania Społecznego Funduszu Klimatycznego do równoważenia wzrostu cen energii.

Instrumenty polityki klimatycznej wspierające transformację energetyczną sektora mieszkaniowego

W niniejszej sekcji skupiamy się na omówieniu najważniejszych instrumentów polityki klimatycznej, które w latach 2023–2030 będą wpływać na transformację sektora mieszkaniowego. Wskazujemy najważniejsze przykłady instrumentów fiskalnych (ETS-II), osłonowych i proinwestycyjnych⁴, a także regulacyjnych (Dyrektywa o charakterystyce energetycznej budynków, Energy Performance of Buildings Directive, EPBD; Dyrektywa dot. efektywności energetycznej, Energy Efficiency Directive, EED).

Europejski System Handlu Emisjami

Głównym instrumentem ograniczania emisji w Unii Europejskiej jest system opłat środowiskowych, który jest dodatkowym kosztem ponoszonym przez podmioty zanieczyszczające środowisko (zgodnie z zasadą zanieczyszczający płaci). Opłaty te są bodźcem do zmniejszenia obciążenia środowiska. Najważniejszym elementem systemu opłat środowiskowych w UE jest EU-ETS (European Union Emissions Trading System, EU-ETS) – system handlu emisjami działający od 2005 r. W ramach systemu podmiot emitujący gazy cieplarniane musi posiadać certyfikat uprawniający do emisji każdej tony CO₂. Może go otrzymać w ramach przydziału darmowych uprawnień do emisji lub kupić na rynku uprawnień. Środki zebrane w ramach systemu EU-ETS przez państwa członkowskie zasilają ich krajowe budżety. Zgodnie z Dyrektywą ETS⁵ połowa środków z puli standardowej sprzedawanej na aukcjach przez państwa członkowskie, a także wszystkie środki ze sprzedaży certyfikatów redystrybuowanych między najbardziej potrzebującymi państwami (w ramach tzw. mechanizmu solidarnościowego), powinna służyć transformacji energetycznej. Dlatego zasada zanieczyszczający płaci zyskuje wymiar nie tylko kompensowania bieżących strat środowiskowych, ale tworzy warunki do ograniczenia obciążenia środowiska w przyszłości.

Rozszerzenie systemu handlu uprawnieniami od 2027 r. obejmie dystrybutorów paliw w sektorze mieszkalnictwa i transportu drogowego (ETS II). Sprzedawcy węgla, gazu, ropy, oleju opałowego i napędowego będą uczestniczyć w systemie aukcyjnym i będą musieli uzyskać odpowiednią liczbę pozwoleń do emisji. Dzięki temu ceny paliw kopalnych dla odbiorców indywidualnych wzrosną, co ma zredukować zużycie tych paliw i w rezultacie ograniczyć emisję gazów cieplarnianych w budynkach i transporcie drogowym. Dlatego ambitna polityka klimatyczna może spowodować wzrost kosztów energii i transportu ponoszonych przez gospodarstwa domowe. W trudnym położeniu znajdują się zwłaszcza osoby, których wydatki na energię i transport stanowią znaczącą część budżetu (czyli najczęściej osoby niezamożne) oraz gospodarstwa domowe, które ze względu na brak alternatywy są skazane na

transport samochodowy lub też nie są w stanie sfinansować inwestycji w modernizację energetyczną budynku. Dlatego polityka klimatyczna staje przed wyzwaniem nie tylko ograniczenia skutków narastających zmian klimatu, ale i utrzymania stabilności finansowej gospodarstw domowych. W obliczu tego wyzwania Komisja Europejska zaproponowała Społeczny Fundusz Klimatyczny, który docelowo ma rekompensować wzrost kosztów przede wszystkim osobom z niższymi dochodami.

Społeczny Fundusz Klimatyczny

Społeczny Fundusz Klimatyczny (Social Climate Fund) umożliwi kompensację kosztów transformacji energetycznej, które obciążą osoby z niskimi dochodami w wyniku rozszerzenia systemu ETS na budynki i transport. Rozwiązanie to pozwoli przekazać część przychodów z handlu uprawnieniami do emisji gospodarstwom domowym, które najsilniej obciążą wzrosty cen energii. Fundusz umożliwi sfinansowanie bezpośrednich transferów pieniężnych, wsparcie inwestycji w poprawę efektywności energetycznej i obniżenie emisyjności ogrzewania budynków oraz dostęp do niskoemisyjnego transportu. Polska ze środków Społecznego Funduszu Klimatycznego ma otrzymać blisko 13 mld euro, co stanowi prawie 1/5 całości funduszu w UE. Ponad 2/3 tej kwoty będzie można wydać w latach 2028–2032. Rozdział środków zostanie precyzyjnie określony w krajowych planach społeczno-klimatycznych, natomiast zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym fundusz państwa członkowskie będą mogły przeznaczyć maksymalnie 37,5% krajowej alokacji na tymczasowe bezpośrednie wsparcie dochodów.

ETS-2 i Społeczny Fundusz Klimatyczny wspólnie tworzą bodziec rynkowy i mechanizm osłonowy, które mają motywować gospodarstwa domowe do wdrożenia bardziej efektywnych energetycznie technologii. Do zwiększenia efektywności ich funkcjonowania przyjęto też odpowiednie regulacje, które określają wiążące cele w zakresie poprawy efektywności energetycznej. Najważniejsze z nich to Dyrektywa o charakterystyce energetycznej budynków i Dyrektywa o efektywności energetycznej.

Dyrektywy UE: o charakterystyce energetycznej budynków oraz o efektywności energetycznej

Celem polityki klimatycznej jest m.in. zwiększanie efektywności energetycznej budynków dzięki ich renowacji i modernizacji. Zostało to mocno zaakcentowane w unijnej Strategii Renowacji i nowej wersji Dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków⁶. Zgodnie z harmonogramem dyrektywy do 2050 r. wszystkie budynki w UE mają być zeroemisyjne, czyli nie będą emitowały bezpośrednio CO₂ z urządzeń

w nim zainstalowanych. Wymóg ten będzie dotyczyć wszystkich nowych budynków instytucji publicznych od 2026 r., a wszystkich innych budynków – od 2028 r. Pozostałe nieefektywne energetycznie zasoby budowlane mają być sukcesywnie poddane renowacji. Państwa członkowskie zgodziły się także wprowadzić nowe klasy charakterystyki energetycznej budynków. Celem tych zmian jest stworzenie impulsu dla modernizacji budynków o najgorszych parametrach. Przepisy wspierają też wykorzystanie odnawialnych źródeł energii. Od 2029 r. nowe budynki mieszkalne, a od 2033 r. także modernizowane będą musiały być wyposażone w instalacje wykorzystujące energię słoneczną⁷. Państwa członkowskie będą też zobligowane do stopniowego wycofywania ogrzewania paliwami kopalnymi do 2035 r. Pierwszym krokiem jest zakaz subsydiowania wymiany źródeł ciepła na kotły wykorzystujące paliwa stałe, który ma obowiązywać od początku 2024 r.

Realizację celów polityki klimatycznej wzmacnia również Dyrektywa dot. efektywności energetycznej. Ustanawia ona generalny cel ograniczenia zużycia energii końcowej dla wszystkich krajów UE (zmniejszenie zużycia energii o co najmniej 11,7% w porównaniu z unijnym scenariuszem odniesienia, czyli poziomem zużycia energii końcowej w UE poniżej 763 Mtoe). Dyrektywa również podkreśla wzorcową rolę budynków sektora publicznego w ograniczeniu emisji, w których zużycie energii ma zmniejszać się rocznie o 1,9%, a także ustanawia minimalny pułap renowacji rzędu minimum 3% powierzchni budynków publicznych. Obok tych wskaźników dyrektywa wprowadza również wiele innych zapisów mających zwiększyć efektywność zaopatrzenia i wykorzystania energii, wzmacniać rolę konsumenta i zapewnić lepszy monitoring zasobów mieszkaniowych. Zapisy te mają mobilizować różne podmioty – w tym także gospodarstwa domowe, do podjęcia bardziej aktywnych działań na rzecz ograniczenia emisji.

Podsumowując, realizacja ambitnej polityki klimatycznej w Unii Europejskiej wymaga aktywnego uczestnictwa w niej gospodarstw domowych. Wprowadzenie Europejskiego Systemu Handlu Emisjami (ETS) w sektorze mieszkaniowym i transporcie może być istotnym elementem transformacji energetycznej: wycofania kotłów węglowych, gazowych i olejowych, zwiększenia skali inwestycji w odnawialne źródła energii oraz masowej modernizacji starych budynków. Jednak istnieje realne ryzyko wzrostu cen ogrzewania mieszkań osób, które nie będą w stanie zainwestować w mniej emisyjne źródła grzewcze lub termomodernizację budynku. W celu uniknięcia tego scenariusza musimy efektywnie stosować mechanizmy osłonowe, które szczegółowo omówimy w kolejnej sekcji.

Scenariusze równoważenia ambitnej polityki klimatycznej efektywną i akceptowalną polityką społeczną

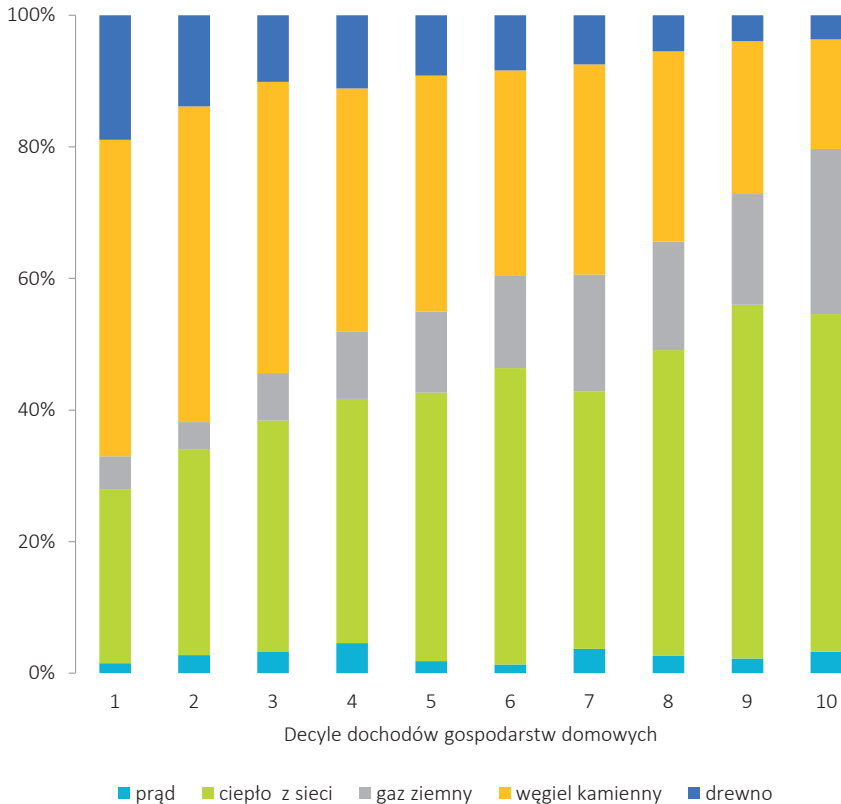
Mimo przeznaczenia środków m.in. na Społeczny Fundusz Klimatyczny w 2023 r. nie było dyskusji o tym, w jaki sposób wpływy z ETS-2 powinny wracać do budżetów gospodarstw domowych. Odpowiedź na to pytanie wymaga analizy dwóch elementów podatku węglowego (takiego jak ETS-2) i mechanizmów osłonowych (takich jak SFK). Po pierwsze, powinniśmy wiedzieć, jakie byłyby efekty redystrybucji tych środków w gospodarstwach domowych w zależności od kanału redystrybucji. Na przykład, czy lepiej sfinansować z SFK bezpośrednie transfery gotówkowe, czy obniżyć opodatkowanie pracy. Po drugie, należy zweryfikować, czy i jakiej wysokości podatek są w stanie zaakceptować Polki i Polacy oraz jaki mechanizm redystrybucji odpowiada ich preferencjom i jest najbardziej efektywny w zmniejszaniu ewentualnej awersji do podatku.

Dlatego nasza analiza w tej sekcji bazuje na dwóch elementach. Po pierwsze, przybliżymy symulację efektów podatku węglowego i trzech możliwych kanałów redystrybucji wpływów z tego podatku z powrotem do gospodarstw domowych: dopłat, ograniczenia innych podatków i transferów bezpośrednich. Po drugie, przedstawimy wyniki badania preferencji dotyczących wysokości podatku i efektywności wybranych sposobów redystrybucji w zmniejszaniu awersji do podatku środowiskowego w Polsce.

Symulacja efektów wprowadzenia podatku węglowego w Polsce

Efekty dystrybucyjne podatku węglowego zależą od ilości i rodzaju zużywanej energii w danych gospodarstwach domowych. Paliwa stałe, w szczególności węgiel i drewno, są wykorzystywane najczęściej przez osoby mniej zamożne (wykres 1). Wynika to przede wszystkim z tego, że osoby mniej zamożne częściej zamieszkują obszary wiejskie i domy jednorodzinne, które muszą samodzielnie ogrzewać. Wśród osób bardziej zamożnych, zazwyczaj mieszkających w miastach, bardziej popularne jako źródła ogrzewania są gaz i ciepło miejskie (w 80% zasilane węglem, przez co jest już objęte systemem ETS-1). Dlatego nowy podatek (ETS-2) obejmie wyłącznie osoby, które ogrzewają domy samodzielnie z wykorzystaniem paliw kopalnych (węgla i gazu).

Wykres 1. Konsumpcja paliw grzewczych a zamożność mieszkańców (% udział wydatków na poszczególne paliwa w całości wydatków na energię i transport według decyli dochodów w Polsce).

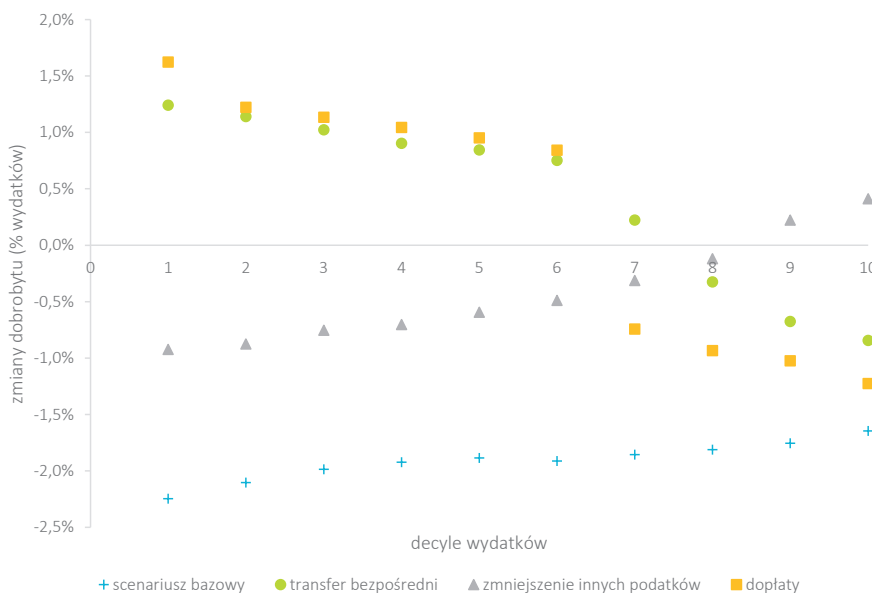


Nota: Wskazano udziały dla gospodarstw domowych, które zaznaczyły dany nośnik ogrzewania jako podstawowy.

Źródło: opracowanie na podstawie EGD 2018 r.

W Polsce osoby niezamożne poniosłyby większe koszty podatku węglowego niż osoby zamożne. Oznacza to, że podatek węglowy będzie rozwiązaniem regresywnym i jego wprowadzaniu muszą towarzyszyć instrumenty osłonowe. Utrata dobrobytu (mierzonego skalą wydatków) wyniosłaby średnio 2% w perspektywie 2033 r. w porównaniu ze scenariuszem bez podatku węglowego (wykres 2). Gospodarstwa domowe z najwyższymi dochodami (trzy ostatnie decyle rozkładu dochodów) straciłyby mniej niż przeciętne rodziny w Polsce⁸.

Wykres 2. Efekty dystrybucyjne podatku węglowego (scenariusz bazowy) oraz trzech mechanizmów redystrybucji w (% zmiana wydatków w porównaniu ze scenariuszem bez podatku węglowego).



Źródło: Country profiles. Distributional Impact of Carbon Pricing in Central and Eastern Europe (EUKI). Dokument z aneksem metodologicznym zostanie opublikowany w 2023 r.

Sposoby hamowania nowych nierówności społecznych przez mechanizmy osłonowe

Redystrybucja wpływów z podatku węglowego jest rozwiązaniem, które pozwoliłoby zredukować nierówności, jeżeli wybralibyśmy rozwiązanie optymalne z punktu widzenia osób z niskimi dochodami. Efekty redystrybucji będą się różnić w zależności od przyjętego sposobu przekazywania gospodarstwom domowym wpływów z systemu handlu emisjami. Na bezpośrednich transferach gotówkowych najbardziej skorzystają osoby z niskimi dochodami (podobnie jak na dopłatach do kosztów energii). W planowaniu działań osłonowych kluczowe jest uwzględnienie różnic w dochodach i wydatkach na energię. Wśród osób niezamożnych wydatki na energię są znacznym obciążeniem budżetowym, dlatego transfery i dopłaty do tych wydatków znacząco poprawiają ich sytuację finansową, a im niższy dochód, tym większy efekt transferów. Dlatego transfer bezwarunkowy zmniejszy nierówności i jest rozwiązaniem najkorzystniejszym w przypadku mniej zamożnych gospodarstw domowych.

Zmniejszenie innych podatków (np. opodatkowania kosztów pracy) najbardziej wspiera zamożne grupy⁹. Gospodarstwa domowe z wysokimi dochodami wydają na energię najwięcej, jednak kwoty te stanowią niewielką część ich budżetów. Transfery bezpośrednie i dopłaty do energii nie zmienią diametralnie ich sytuacji finansowej. Jednocześnie będzie to grupa, która dodatkowo zyska na obniżeniu kosztów opodatkowania pracy bardziej niż osoby niezamożne.

Sposoby ograniczania napięć społecznych przez mechanizmy osłonowe

Redystrybucja wpływów z podatków może zmniejszyć niechęć do podatków środowiskowych w Polsce. Mieszkańcy Unii Europejskiej, w tym Polki i Polacy, są niechętni wprowadzaniu nowych podatków. Mechanizmy redystrybucji wpływów z podatków środowiskowych z powrotem do gospodarstw domowych pomagają nie tylko ograniczać negatywny wpływ podatku na sytuację finansową gospodarstw domowych, ale mogą też zmniejszać awersję do podatków.

Można to osiągnąć, zmniejszając obciążenia podatkowe dzięki redystrybucji wpływów do osób z niskimi dochodami. Dzięki temu zniwelujemy regresywne efekty podatku i zrekompensujemy potencjalną stratę finansową osobom w trudnej sytuacji materialnej. Mechanizm wsparcia powinien być sfinansowany całkowicie z wpływów z podatku od osób zamożnych, nadmiarowo wykorzystujących paliwa kopalne. Takie rozwiązanie byłoby społecznie akceptowalne, ponieważ ponad 60% osób w Polsce (najwięcej w całej Unii Europejskiej) deklaruje potrzebę nałożenia opłat środowiskowych w pierwszej kolejności na 20% najbogatszych osób w danym kraju¹⁰.

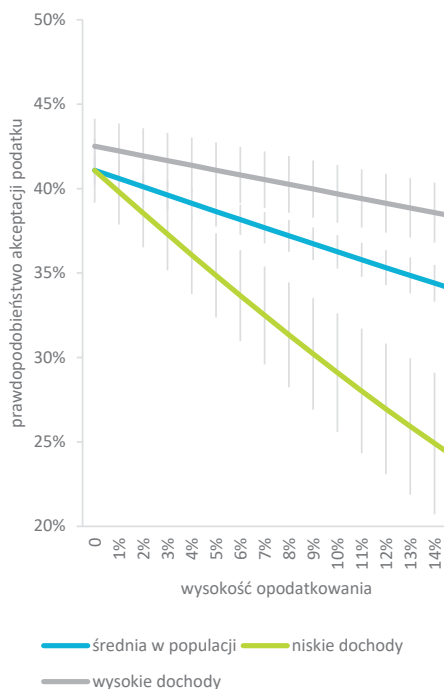
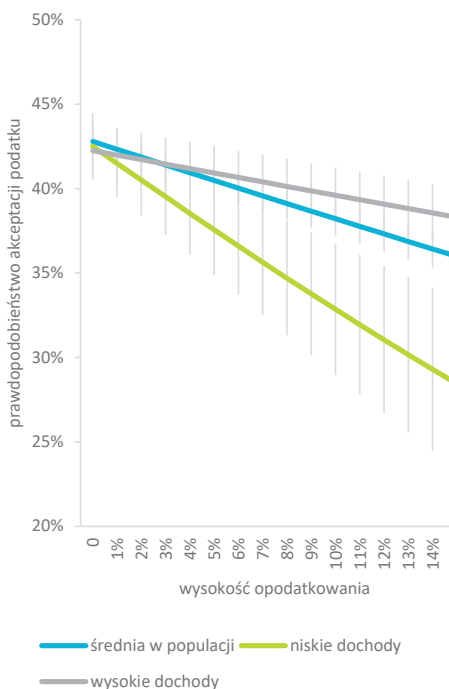
Dochody różnicują preferencje dotyczące mechanizmów redystrybucji wpływów z podatku węglowego wśród Polek i Polaków¹¹. Transfer bezpośredni jest najlepszym sposobem, aby ograniczyć niechęć do podatków środowiskowych wśród osób z niskimi dochodami. W przypadku osób z wysokimi dochodami lepiej sprawdza się dofinansowanie inwestycji w „zielone” technologie (wykres 3). Na przykład, jeżeli wysokość opodatkowania w ramach ETS-2 osiągnie 10% przeciętnego dochodu w Polsce, a wpływy z podatku będą zwracane gospodarstwom domowym w postaci transferów bezpośrednich, to prawdopodobieństwo, że osoby z niskimi dochodami zaakceptują taki podatek, wyniesie 33%. Przy takiej samej wartości podatku niechęć wśród osób o niskich dochodach byłaby o 4 pp. wyższa, jeżeli wpływy z podatku byłyby redystrybuowane jako dotacje do zielonych technologii. Oznacza to, że osiągnięcie tego samego efektu zmniejszania niechęci do podatku środowiskowego będzie znacznie droższe, jeżeli wykorzystamy do tego jedynie dopłaty do inwestycji. Optymalnym rozwiązaniem jest zatem stosowanie zarówno transferów bezpośrednich, jak i finansowania inwestycji w zielone technologie wśród osób z niskimi dochodami.

Wykres 3. Transfery bezpośrednie skuteczniej obniżają niechęć osób z niskimi dochodami do podatków środowiskowych niż dofinansowanie inwestycji w zielone technologie.

Prawdopodobieństwo (%) wyboru podatku środowiskowego (oś pionowa) w zależności od jego wysokości (oś pozioma) i sposobu redystrybucji (lewy panel – transfer bezpośredni; prawy panel – subsydia).

Osoby z niskimi dochodami wołałyby, żeby wpływy z podatku środowiskowego wracały do nich jako transfery bezpośrednie

Osoby z wysokimi dochodami wołałyby, żeby wpływy z podatku środowiskowego wracały do nich jako subsydia do „zielonych” technologii



Nota: Oś Y oznacza prawdopodobieństwo, że respondent wybierze podatek środowiskowy, a nie opcję „bez zmian”. Oś X to wysokość opodatkowania.

Źródło: Sokołowski J., Lewandowski P., Frankowski J. (2023). How to Prevent Yellow Vests? Evaluating Preferences for a Carbon Tax with a Discrete Choice Experiment. IBS Working Paper 03/2023.

Podsumowując, bezwarunkowe transfery gotówkowe przynoszą największe korzyści osobom z niskimi dochodami. Takie rozwiązanie nie tylko sprzyja utrzymaniu ich poziomu życia i niweluje nierówności, ale także ogranicza sprzeciw wobec wprowadzania nowego podatku. Z drugiej strony obniżenie innych podatków, takich jak opodatkowanie kosztów pracy, wspiera przede wszystkim bardziej zamożne grupy. Należy też pamiętać, że osoby z wysokimi dochodami mają mniejszą awersję do podatku węglowego niż przeciętna osoba w Polsce, dlatego ryzyko, że będą znacząco przeciwstawiać się takiemu rozwiązaniu, jest mniejsze.

Wnioski

Polityka klimatyczna może być bodźcem do generowania nowych nierówności, dlatego muszą jej towarzyszyć rozwiązania, które temu zapobiegną. W tym rozdziale przyjrzelśmy się możliwym konsekwencjom wprowadzenia dla Polski podatku węglowego, jakim jest system ETS-2, planowany od 2027 r. Wskazaliśmy, że z punktu widzenia prowadzenia ambitnej polityki klimatycznej optymalnym rozwiązaniem jest redystrybucja środków zebranych z podatku do mniej zamożnych grup społecznych. Rozwiązanie to jest społecznie sprawiedliwe, ponieważ obciąża przede wszystkim osoby bardziej zamożne, które bardziej zanieczyszczają środowisko, ale również posiadają środki finansowe na inwestycje w „zielone” technologie i tym samym ograniczenie emisji. Do wprowadzenia takiego rozwiązania potrzebne jest z jednej strony przekonanie zwolenników polityki klimatycznej do rozwiązań prospołecznych, a z drugiej zwolenników polityki społecznej do rozwiązań proklimatycznych. Jest to wyzwanie, przed którym stanie administracja państwowa już od początku 2024 r., zobowiązana do prowadzenia ambitnej polityki klimatycznej z uwzględnieniem wyzwań społecznych w Polsce.

How to combine energy transition challenges in housing with household financial stability?

Jan Frankowski, Joanna Mazurkiewicz, Jakub Sokołowski, Instytut Badań Strukturalnych

As the housing sector is a major energy consumer contributing to greenhouse gas emissions, it requires deep modernization of existing housing resources. In Poland, more than 60% of flats were built before 1980, and almost every fourth of them is in an uninsulated building. However, an ambitious climate policy can lead to an increase in energy and transportation costs borne by households. This will particularly affect individuals whose energy and transportation expenses constitute a significant portion of their budget. These are often people with limited financial means, cannot afford investments in energy-efficient building upgrades, or are compelled to rely on car transportation due to the lack of alternatives. Therefore, climate policy faces the challenge of not only mitigating the effects of escalating climate change but also maintaining the financial stability of the households. The challenge for policymakers is designing effective mechanisms that address climate change and social equity.

In the article, we discuss how to reconcile the goals of energy transition in housing with the financial stability of households in Poland. We examine the distributional impacts of a carbon tax, highlighting that it could disproportionately affect lower-income households that rely on fossil fuels for heating. Redistribution mechanisms, such as direct transfers or subsidies, can mitigate the impact of the carbon tax on low-income households.

Tailoring redistribution strategies based on income levels can also increase policy acceptability. Direct cash transfers are the most effective way to reduce carbon tax aversion among low-income individuals, whereas financing green technology investments is more suitable for higher-income households. Designing mechanisms that combine both strategies can help mitigate potential social tensions arising from environmental taxes.

Ambitious climate policies need to consider both their environmental and social impacts. There is a strong need for well-designed mechanisms to offset potential financial burdens on lower-income households while promoting environmentally friendly practices. Balancing these considerations is crucial for achieving a successful energy transition without exacerbating social inequalities.

Jak skutecznie rozwiązywać problem ubóstwa energetycznego – potencjał instrumentów polityki mieszkaniowej ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu. Wnioski z badania

Justyna Orłowska, Alicja Piekarz, Polska Zielona Sieć

Wstęp

„Błagam Was: nie pozwólcie sobie wmówić, że istnieje sprzeczność między sprawiedliwością klimatyczną i społeczną. Bez polityki klimatycznej społeczna sprawiedliwość jest iluzją. Ale bez społecznej sprawiedliwości polityka klimatyczna nigdy nie znajdzie szerokiego poparcia”¹.

Tymi słowami pod koniec sierpnia 2023 r. Frans Timmermans zakończył wieloletnią działalność w Komisji Europejskiej. Podkreślił tym samym znaczenie połączenia celów klimatycznych i społecznych, wskazał, jak ważne jest tłumaczenie celów klimatycznych w kontekście bezpieczeństwa i poprawy jakości życia. To kierunek myślenia, który bardzo mocno dotyczy również mieszkalnictwa. Jego skuteczne wsparcie w Polsce wymaga wielowymiarowego spojrzenia, przede wszystkim uwzględnienia społecznego wymiaru polityki klimatyczno-energetycznej, która jest motorem zmian i kreowania nowoczesnych rozwiązań.

Przedstawione podejście jest niezbędne do walki ze zjawiskami takimi jak ubóstwo energetyczne, które nasiliło się w ostatnim roku wraz z tzw. kryzysem zimowym. Rosyjska pełnoskalowa inwazja na Ukrainę w lutym 2022 r. uświadomiła wielu państwom, jak ważna jest dywersyfikacja źródeł energii. Wysoka inflacja i kryzys ekonomiczny uderzyły w pierwszej kolejności w grupy najwrażliwsze, takie jak seniorzy, osoby z niepełnosprawnościami, osoby w kryzysie ubóstwa lub bezdomności, w samodzielnych rodziców. Obnażyło to niewystarczające działania z zakresu polityki mieszkaniowej dla osób wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem społecznym. W kontekście niestabilnej sytuacji geopolitycznej i energetycznej w Polsce, a także globalnie – pilnej potrzeby działań mitygujących zmiany klimatu – konieczne jest znajdowanie i wdrażanie skutecznych rozwiązań w zakresie polityki mieszkaniowej.

Ważne, aby brały one pod uwagę także problem ubóstwa energetycznego, a ściślej mówiąc – specyfikę społeczną grup zagrożonych tym zjawiskiem w odniesieniu do termomodernizacji budynków.

Dla zweryfikowania synergii między polityką mieszkaniową a klimatyczną, w tym potencjału Społecznych Agencji Najmu (SAN), Polska Zielona Sieć na zlecenie fundacji Habitat for Humanity Polska przeprowadziła badanie eksploracyjne opisane poniżej. Celem badania była jakościowa analiza potencjału wykorzystania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego, ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu.

Kontekst teoretyczny

Nie ma definicji ubóstwa energetycznego, co do której panowałby konsensus i która byłaby pomocna do skutecznej operacjonalizacji. Mimo to wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej są zobowiązane podjąć próbę jej sformułowania. Komisja Europejska w zaleceniu 2020/1563 przedstawiła wytyczne dotyczące odpowiednich wskaźników na potrzeby pomiaru ubóstwa energetycznego i zdefiniowania „znaczącej liczby gospodarstw domowych dotkniętych ubóstwem energetycznym”². W Polsce według ujęcia ustawowego „Ubóstwo energetyczne oznacza sytuację, w której gospodarstwo domowe prowadzone przez jedną osobę lub przez kilka osób wspólnie w samodzielnym lokalu mieszkalnym lub w budynku mieszkalnym jednorodzinnym, w którym nie jest wykonywana działalność gospodarcza, nie może zapewnić sobie wystarczającego poziomu ciepła, chłodu i energii elektrycznej do zasilania urządzeń i do oświetlenia, w przypadku gdy gospodarstwo domowe łącznie spełnia następujące warunki:

1. osiąga niskie dochody;
2. ponosi wysokie wydatki na cele energetyczne;
3. zamieszkuje w lokalu lub budynku o niskiej efektywności energetycznej”³.

Na potrzeby tej analizy korzystając będziemy z definicji zaproponowanej przez Instytut Reform i Polską Zieloną Sieć. Brzmi ona następująco:

„Ubóstwo energetyczne występuje wtedy, gdy gospodarstwo domowe nie jest w stanie utrzymać w miejscu zamieszkania temperatury w przedziale 18–30 st. C ze względu na wysoki koszt ogrzewania, bez uszczerbku na zaspokojeniu innych, równoważnych potrzeb, np. zapewnienia pożywienia czy zakupu lekarstw”⁴.

W powyższym opisie zjawiska widać, jak kwestie związane z energetyką zazębiają się z problemami społecznymi. Szczególnie widać to w obszarze mieszkalnictwa, przede wszystkim grup wykluczonych lub zagrożonych wykluczeniem. Ale nie tylko. Kryzys energetyczny zimy 2022 pokazał, że zjawisko to może obejmować także rodziny wysoko funkcjonujące, ale bez zabezpieczenia finansowego czy inwestycyjnego.

Próby ujęcia zjawiska ubóstwa energetycznego pojawiają się dodatkowo w takich dokumentach rządowych jak Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Wyraźnie widać tam narrację, która łączy tematy społeczne i klimatyczne, a także zwraca uwagę na kluczową rolę taniej i czystej energii w poprawie sytuacji grup wrażliwych. W dokumencie tym zwrócono uwagę na sytuację osób, które ponoszą wysokie koszty energii elektrycznej i ogrzewania przy relatywnie niskich dochodach. Wspomina się też o konieczności poprawy efektywności energetycznej i stanu technicznego zasobów mieszkaniowych⁵. W Krajowym Programie Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2030 mowa o tym, że potencjał Podmiotów Ekonomii Społecznej może być wykorzystywany m.in. do przeciwdziałania ubóstwu energetycznemu i łagodzenia skutków społecznych transformacji energetycznej np. dla osób opuszczających sektor wydobywczy itp.⁶. Co ciekawe, brakuje wzmianek na temat tego zjawiska w Narodowym Programie Mieszkaniowym⁷.

Wspomniana wyżej transformacja energetyczna to proces konieczny do realizacji założeń wynikających z Porozumienia paryskiego⁸ i główna oś mitygacji zmian klimatu. Planując wygaszanie wydobycia węgla i walkę z emisjami, dużo mówi się o tym, że transformacja musi być sprawiedliwa, że nie może odbić się na grupach wrażliwych. Oznacza to nie tylko niepominanie potrzeb tych grup, ale zakładanie znacznej poprawy ich sytuacji.

Dostrzeżenie i wykorzystanie wspólnych celów między podmiotami działającymi na rzecz zielonej transformacji a organizacjami, które zajmują się problemami grup zagrożonych wykluczeniem społecznym, to wstęp do działań systemowych. Mają one szanse odpowiadać na realne potrzeby, a jednocześnie spełniać proklimatyczne założenia. Oprócz narzędzi o charakterze socjalnym (zasilek celowy, dodatek energetyczny) w walce z ubóstwem energetycznym skuteczne mogą okazać się – bezpośrednio lub pośrednio – narzędzia polityki mieszkaniowej, jak np. SAN.

Czym właściwie jest SAN? Według definicji ustawowej⁹, to podmioty, które dzierżawią mieszkania lub jednorodzinne budynki mieszkalne od ich właścicieli oraz wynajmują je osobom fizycznym wskazanym przez gminę, by zaspokoić potrzeby mieszkaniowe występujące we wspólnocie samorządowej. SAN-y mogą być prowadzone przez takie podmioty jak spółka gminna, stowarzyszenie, fundacja, spółdzielnia socjalna. Należy jednak podpisać z daną gminą umowę o współpracy. Społeczna Agencja Najmu pełni

zatem rolę pośrednika między właścicielami mieszkań przeznaczonych na wynajem a osobami spełniającymi kryteria określone przez gminę. Mogą to być osoby, które ze względu na uzyskiwane niskie dochody lub inne czynniki związane z sytuacją życiową nie mają możliwości samodzielnego wynajęcia mieszkania spośród tych dostępnych na rynku. Na podstawie definicji można wnioskować, że – ze względu na swój prospołeczny charakter – SAN-y mają potencjał, aby stać się alternatywą dla osób nieposiadających mieszkania, szczególnie dla grup znajdujących się w tzw. luce czynszowej, osób usamodzielniających się, seniorów czy samodzielnym rodziców.

Podobne rozwiązania są znane na świecie. Pierwsze próby regulacji prywatnego najmu mieszkań w Europie sięgają pierwszej wojny światowej, ale rynek polityki mieszkaniowej zaczął przechodzić głębsze i trwalsze zmiany w latach 70. XX w. Popularny wówczas ruch neoliberalny oraz rosnąca w siłę klasa średnia przyczyniły się do wzrostu zapotrzebowania na mieszkania własnościowe. Wraz z przyjściem kryzysów gospodarczych w latach 70. i 80. XX w. nastąpiła zmiana paradygmatu w systemie subsydiów mieszkaniowych z podażowych na popytowe. Zaczęto zadawać sobie pytanie: w jaki sposób polityka mieszkaniowa może wykorzystać mieszkania własnościowe do celów publicznych? Tym samym pojawiła się potrzeba systemowych rozwiązań regulujących relację między wynajmującymi i najemcami, wykraczających poza zwykłe dodatki finansowe dla wynajmujących w trudnej sytuacji. Zmiany polityki na poziomie Unii Europejskiej dodatkowo ukształtowały politykę mieszkaniową, w szczególności wpływ przepisów dotyczących pomocy państwa na spółdzielnie mieszkaniowe we Francji, Niderlandach i Szwecji.

Jednym z pierwszych krajów, które wprowadziły agencje wynajmu społecznego, była Belgia, ale podobne modele wypracowały też Włochy, Irlandia, Wielka Brytania czy Francja (*Solibail*). W Belgii SAN-y zrodziły się oddolnie z instytucji opieki społecznej w latach 80. XX w., a w kolejnej dekadzie udało się je zinstytucjonalizować. W Irlandii sektor prywatny jest zaangażowany w zapewnianie mieszkań socjalnych od końca lat 70. XX w. – wtedy wprowadzono dodatek czynszowy dla bezrobotnych najemców z sektora prywatnego. Miało to być rozwiązanie tymczasowe, ale sprawdziło się i stało ważną alternatywą tradycyjnego programu socjalnego.

Spółeczne Agencje Najmu są przykładem tego, jak rozwój mieszkalnictwa i budowanie prospołecznej polityki nakładają się na działania wspierające transformację energetyczną w sposób sprawiedliwy i sprzyjający włączeniu społecznemu. Dodatkowo w 2026 r. powstanie Społeczny Fundusz Klimatyczny (SFK)¹⁰, który zapewni wsparcie m.in. dla gospodarstw domowych w trudnej sytuacji wynikającej ze skutków ubocznych transformacji. Powstanie funduszu to element pakietu zmian wprowadzanych wraz z reformą Europejskiego Systemu Handlu Emisjami. Wkrótce obejmie on nowe sektory, w tym emisje z budynków, a przychody uzyskane z tego tytułu trafią do SFK.

Pozyskana w ten sposób maksymalna kwota 65 mld euro ma zostać uzupełniona wkładami krajowymi. Jako część pakietu „Gotowi na 55” wspomaga realizację celu Europejskiego Zielonego Ładu, jakim jest ograniczenie emisji gazów cieplarnianych o 55% do 2030 r. Dokładne funkcjonowanie funduszu z uwzględnieniem specyfiki poszczególnych państw członkowskich odbędzie się przy pomocy Społecznego Planu Klimatycznego. Powinien być on kompatybilny z innymi strategicznymi dokumentami, przede wszystkim Krajowym Planem na rzecz Energii i Klimatu.

Metodologia

Badanie składało się z przeglądu literatury oraz zebrania materiału empirycznego. Ma on charakter eksploracyjny, tzn. przed rozpoczęciem zbierania materiału nie zakładano z góry hipotez badawczych. W tym celu przeprowadzono 12 rozmów z osobami w różny sposób związanymi z badanym zjawiskiem. Rozmówców dobrano tak, aby w próbie znaleźli się przedstawiciele gmin, w których mogą być wprowadzane i rozwijane różne, także względnie nowe na polskim gruncie, koncepcje związane z polityką mieszkaniową, np. SAN-y, eksperci i ekspertki w dziedzinach takich jak polityka mieszkaniowa, polityka społeczna, polityka klimatyczno-energetyczna oraz reprezentanci/cki Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej oraz ministerstw zajmujących się wymienionymi obszarami.

Dodatkowo dobór rozmówców został skonstruowany w taki sposób, aby zawierał przedstawicieli gmin z różnych regionów Polski, różnej wielkości, które miały szansę zetknąć się z SAN-ami. Wspólnym mianownikiem dla wszystkich przebadanych ekspertów było natomiast zajmowanie się tematem szeroko pojętych wyzwań w mieszkalnictwie, wynikających z zielonej transformacji.

Wywiadów udzielili przedstawiciele i przedstawicielki następujących instytucji: Urząd Miasta Tarnowa, Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Poznaniu, Regionalny Ośrodek Polityki Społecznej w Krakowie, Miejsko-Gminny Ośrodek Pomocy Społecznej w Nowem, Ośrodek Pomocy Społecznej Sianów, Urząd Miasta Chorzów, Gmina Miejska Turek, Ośrodek Pomocy Społecznej w Rybniku, Ministerstwo Klimatu i Środowiska, Uniwersytet Warszawski oraz Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej.

Wszystkie rozmowy miały charakter pogłębionych wywiadów indywidualnych, częściowo ustrukturyzowanych. Oznacza to, że zostały przeprowadzone według ramowego scenariusza w taki sposób, aby nie narzucać odpowiedzi rozmówcom. Wszystkie wywiady odbyły się zdalnie przy pomocy narzędzi do komunikacji internetowej lub

telefonu. Wywiady przeprowadzono w lipcu i sierpniu 2023 r. Warto zaznaczyć, że sezon urlopowy był znaczną barierą w dostępie do rozmówców. Średnia długość wywiadu to 40 minut. Wszystkie zostały zarejestrowane na użytek analizy za zgodą rozmówców.

Główne tematy

Badanie miało na celu jakościową analizę potencjału wykorzystania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego, ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu. Ze względu na niereprezentatywny charakter badania wyniki mają charakter wstępny i dostarczają wskazówek do pogłębienia i dalszych poszukiwań. Rozmówcy dzielili się z nami sytuacją swoich instytucji i gmin, opowiadali o istniejących instrumentach polityki mieszkaniowej, swoich spostrzeżeniach na temat ich działania, a także największych wyzwaniach, z jakimi się mierzą, oraz potencjalnych szansach, jakie dostrzegają. W badaniu koncentrujemy się przede wszystkim na zasobie komunalnym, ale także na różnych formach budownictwa społecznego.

Ocena obecnej sytuacji w polityce mieszkaniowej

Na początek warto zaznaczyć specyfikę podejścia do mieszkań i domów w polskim społeczeństwie. Wśród badanych pojawiła się teza, że w Polsce można zaobserwować silny, przekazywany z pokolenia na pokolenie, etos własności. Większość ludzi chce posiadać dom lub mieszkanie na własność, a wynajem kojarzy im się z niepewnością. W rezultacie systemowo wspiera się instrumenty nastawione na rynek prywatny, koncentrując się na wsparciu popytu, a nie podaży.

Takie podejście sprawia, że – z jednej strony – prospołeczne rozwiązania znajdują się w dalszym ciągu na obrzeżach zainteresowania twórców polityki mieszkaniowej. Z drugiej, coraz wyraźniej słychać głosy mówiące o potrzebie stawiania odbiorcy (także tego wrażliwego) w centrum zainteresowania i rozwiązywaniu jego problemów. To drugie podejście wynika z chęci łagodzenia bieżących problemów i konieczności optymalnego społecznie i technologicznie zagospodarowania zasobów budowlanych. Na przykład w rozmowach z badanymi pojawiły się głosy, że w społecznościach wiejskich panuje przekonanie, iż młody człowiek powinien wybudować własny dom. Jednocześnie na obszarach wiejskich jest dużo budynków, w których nikt nie mieszka albo zamieszkują je osoby starsze, których nie stać na utrzymanie swojego lokum, a przede wszystkim ogrzanie go. Potrzebne są więc narzędzia w polityce mieszkaniowej, które odpowiadają na tego typu wyzwania.

Wszystkie przebadane osoby знаły podstawowe założenia obecnie funkcjonujących rządowych programów polityki energetyczno-klimatycznej skierowanych m.in. do osób doświadczających ubóstwa energetycznego. Mowa tu o programach takich jak Czyste Powietrze, Stop Smog czy Fundusz Termomodernizacyjny oraz o systemie dodatków (energetycznym, osłonowym etc.). **Świadczy to o ich skutecznej i szerokiej komunikacji w społeczeństwie. Mniej pozytywnie jednak wypada ich ocena.** Badani podkreślali, że podstawową luką jest konieczność wkładu własnego, co w przypadku osób najbardziej potrzebujących nie jest możliwe. Tym samym programy wspierają raczej klasę średnią, nie mając szansy dotrzeć do tych, którzy w zamyśle byli grupą docelową, czyli osób zagrożonych ubóstwem energetycznym. Problem ten szczególnie podkreślały osoby mające w swojej pracy zawodowej bezpośredni kontakt z tymi grupami. Niektórzy badani opisywali także prywatne doświadczenia z korzystania z tych programów, a jedna z osób powiedziała nawet, że „padła ich ofiarą”, ponieważ program wymagał dużej inwestycji, a pomoc nie została udzielona.

Działania pomocowe, jak świadczenia doraźne typu dodatek węglowy, traktowane są przez badanych pracujących z osobami najuboższymi jako raczej działania wizerunkowe, podejmowane interwencyjnie, zamiast systemowych odpowiedzi na problemy. Badani są przekonani, że np. 3 tys. zł na węgiel najczęściej zostało wydane przez beneficjentów w innym celu. Są zdania, że powinny istnieć narzędzia, które pozwalają wydać otrzymane od rządu pieniądze na konkretny cel. W przeciwnym razie – zdaniem znacznej części rozmówców – są trwonione.

Dobrze oceniana jest natomiast coraz większa liczba proponowanych rozwiązań. Takie „zagęszczanie systemu”, w którym pojawiają się programy dla różnych grup, zmniejsza ryzyko wypadnięcia ludzi poza system i z czasem ma szansę zminimalizować grupę osób wykluczonych.

Podczas wywiadów pojawiły się też różne wątki związane z zapobieganiem wykluczeniu, które wiążą się z myśleniem o budynkach pod kątem konkretnych grup społecznych, np. korzystających z najmu socjalnego. Wśród badanych pojawiły się głosy o konieczności długofalowych rozwiązań oraz rozważania za i przeciw każdemu z nich w kontekście różnych skutków społecznych, np. wyboru między przeznaczeniem konkretnego zasobu mieszkalnego na danej ulicy dla osób z trudnościami finansowymi i mających problem z adaptacją w społeczeństwie a rozlokowaniem ich w różnych dzielnicach miast. Przemyślane, integrujące społecznie działanie może realnie i na dłuższą metę pomóc odejść od podtrzymywania szkodliwych zwyczajów i mentalności panujących w tych grupach. Podobny mechanizm replikowania szkodliwych wzorców zdarza się również, gdy osoby po przebywaniu poza środowiskiem pochodzenia z braku innej możliwości do niego powracają.

Rozmówcy dużo mówili o konieczności uczenia się na błędach przez grupy, z którymi pracują, i umożliwieniu nowego startu. Takie podejście wpływa na ograniczanie warunków do dziedziczenia zobowiązań niemożliwych do wypełnienia, nakręcających spiralę długów. Skutkiem tego, że nie są prowadzone działania prewencyjne w zakresie popadania w długi, może być np. też to, że osoba, która zostanie eksmitowana z mieszkania, powróci w systemie w innym miejscu, tym razem już w kryzysie bezdomności. Kluczem do sukcesu w zmniejszaniu takiego ryzyka jest społecznie odpowiedzialne wykorzystanie zasobów mieszkaniowych w obrębie danej gminy. Podejścia prospołeczne w polityce mieszkaniowej, w tym SAN, to, jak to ujął jeden z badanych, „właściwy kierunek, ponieważ pozwala grupom bardziej wrażliwym uzyskać stabilność mieszkaniową i funkcjonować w społeczeństwie, a jednocześnie jest nad tym rozwiązaniem jakaś systemowa kontrola, dająca bezpieczeństwo wszystkim stronom w procesie”.

Podsumowując, z jednej strony polityka mieszkaniowa próbuje systemowo odpowiadać na potrzeby gmin i powiatów, o czym świadczy nowelizacja ustawy o pomocy społecznej¹¹, wprowadzająca nowe usługi, zastępuje na poziomie nazewnictwa mieszkania chronione mieszkaniami wspomagаныmi i treningowymi. Łatwiej również będzie zlecać ich prowadzenie, ponieważ więcej podmiotów będzie mogło się tym zajmować. Jednocześnie jednak **brakuje skoordynowanych rozwiązań** dla takich problemów jak np. duże domy zamieszkiwane przez jedną starszą osobę na wsiach albo egzekucja długu rodziców na młodej, dopiero wkraczającej w dorosłość osobie. Potęguje to sytuacje, w których osoby mogą popadać w ubóstwo ekonomiczne i energetyczne.

Największe trudności

Rozdział powstał na podstawie opinii uczestników badania, którzy pracują w podmiotach państwowych różnego szczebla i organizacjach administracji publicznej w znaczeniu funkcjonalnym. Dobór rozmówców, którzy zajmują różne pozycje w systemie instytucjonalnym, miał pozwolić na spojrzenie z różnych perspektyw na trudności w prowadzeniu prospołecznej polityki mieszkaniowej i wdrażaniu nowych rozwiązań.

Po analizie wywiadów można postawić tezę, że największe bariery dla realizacji prospołecznej polityki mieszkaniowej, a ściślej mówiąc wykorzystywania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu różnego rodzaju problemów społecznych np. ubóstwa energetycznego, mają charakter zewnętrzny. Z perspektywy badanych te bariery nie wynikają, w pierwszej kolejności, z podejścia osób związanych z tworzeniem i wdrażaniem polityki mieszkaniowej. Ocena takich elementów jak ogólna motywacja do wykonywanej pracy czy chęć do zmiany systemu na lepsze

i pomocy tzw. zwykłym obywatelom oraz zaangażowanie osób pracujących w instytucjach różnego szczebla do podejmowania takich działań, wyrażona przez uczestników badania, jest bowiem raczej pozytywna. Choć nadal pojawiają się głosy o tzw. mentalności urzędniczej i oporze wobec zmian, badani dostrzegają w tej grupie też podejście nowatorskie.

Główne zidentyfikowane przez badanych wyzwania w znajdowaniu skutecznych rozwiązań dla problemów mieszkaniowych, w tym dla ubóstwa energetycznego, to I. Brak koordynacji i dalekowzroczności; II. Powierzchowe podejście do diagnoz i zbierania informacji; III. Brak mieszkań i programów dla niektórych grup; IV. Problemy z pozyskiwaniem finansowania; V. Podejście do zmian prawnych; VI. Brak efektywnego przepływu informacji.

I. Brak koordynacji i dalekowzroczności

Zdaniem większości rozmówców **działania doraźne nie przełożą się na rozwój, a raczej reprodukcję systemu, który nie jest w pełni funkcjonalny**. Lepiej zainwestować więcej w zasób mieszkaniowy, np. komunalny, aby w dłuższej perspektywie budynki były tańsze w eksploatacji, a mieszkańcy otrzymywali niższe rachunki.

Innym problemem wskazywanym w rozmowach jest przyjmowanie w krajowych dokumentach strategicznych wskaźników, które nie są do zrealizowania, biorąc pod uwagę stan faktyczny. Sytuacji nie ułatwiają stale zmieniające się przepisy i doraźne reakcje na kryzysy. Jeden z badanych ujął to w ten sposób: „Łatamy mocno dziurawy system, a ubóstwo energetyczne rośnie”.

II. Powierzchowe podejście do diagnoz i zbierania informacji

Jeden ze zdefiniowanych przez uczestników badania problemów to **brak pogłębionych diagnoz sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców**. Ich wykonywanie jest o tyle istotne, że stanowią punkt wyjścia do odpowiedniego adresowania kluczowych potrzeb społeczności na poziomie lokalnym i regionalnym.

Badanie potwierdziło także wnioski ze społeczno-politycznej analizy ubóstwa energetycznego w Warszawie¹². Dostępne źródła wiedzy o zjawisku i osobach, których dotyczy, są rozproszone. Zebranie oraz uporządkowanie danych pozwoliłoby uwiarygodnić najbardziej potrzebujących – pokazać, jaka jest skala i specyfika ich problemów, i dać szansę stworzenia dla nich rozwiązań. Samym mieszkańcom natomiast uświadomiłoby to, że mogliby zarówno oczekiwać propozycji wsparcia, jak i korzy-

stać z możliwości, które już istnieją. Aktywne podejście do diagnoz pomogłoby gminom poznać realne trudności z sytuacją mieszkaniową danej społeczności, co bezpośrednio wiąże się z kolejnym punktem.

III. Brak mieszkań i programów dla niektórych grup wrażliwych

Wśród badanych pojawił się głos, że tworzenie rozwiązań mieszkaniowych dla konkretnych grup, np. osób z niepełnosprawnościami sprzężonymi, może być dla niektórych gmin wyzwaniem zarówno pod kątem szacowania faktycznego zapotrzebowania, jak i realizacji. Dlatego ważna jest otwartość na poznanie potrzeb danej społeczności i niezakładanie ich a priori. Jako ilustracja tematu może posłużyć jedna z wypowiedzi: „Zdarza się, że schemat funkcjonowania jest taki, że gminy aktywnie nie wychodzą w teren, w usystematyzowany sposób, nie pytają, (...) czekają, aż pojawi się zapotrzebowanie/wnioski o wsparcie, a mieszkańcy często nie są świadomi, że mogliby korzystać z pewnych możliwości – osoby potrzebujące nie są podświetlone, a więc nie tworzy się możliwości wsparcia dla takich osób”.

Grupy zagrożone różnego rodzaju wykluczeniem społecznym są często bardziej narażone na ubóstwo energetyczne, więc im więcej rozwiązań dla takich grup, tym bardziej można niwelować skalę zjawiska.

Jak zauważył jeden z badanych, definicja ubóstwa energetycznego znajduje się w dokumencie (Prawo energetyczne), do którego większość organizacji społecznych nie zagląda w pierwszej kolejności, a zjawisko w sposób znaczący dotyka obszaru ich działania. Pracownicy tych organizacji, podobnie jak pracownicy socjalni, mają nie tylko wiedzę o sytuacji życiowej swoich podopiecznych, ale także bardzo często ich zaufanie¹³. Z tego względu apel o wykorzystanie doświadczenia pracowników socjalnych i kapitału zaufania, który mają, staje się coraz częściej postulowanym głosem wśród środowisk związanych z ochroną środowiska i klimatu czy think-thanków zajmujących się analizami polityk unijnych i krajowych¹⁴ w dyskusji o łagodzeniu skutków ubóstwa energetycznego.

IV. Problemy z pozyskiwaniem finansowania

Finansowanie **rozwoju mieszkalnictwa ze środków zewnętrznych, np. unijnych, ma charakter projektowy z wymogiem zachowania pewnego okresu trwałości** (utrzymania efektów), z czym samorządy mają problem. Środki powinny być planowane kompleksowo: na poprawę stanu technicznego – modernizację energetyczną, wymiany źródeł ciepła czy przyłączenie do sieci ciepłowniczej, poprawę warunków

sanitarnych i **inwestycje w kadry socjalne lub osoby doradcze. Rodzaj wiedzy, jakim dysponują pracownicy socjalni, ma znaczenie.** By skutecznie pomagać, oprócz zaufania osób, które wspierają, powinni mieć też zaufanie do informacji, które posiadają, i podstawowe rozeznanie w możliwościach programów wsparcia. Ponadto rozwój usług społecznych bazuje na kompetencjach pracowników socjalnych oraz organizacji pozarządowych, szczególnie na poziomie lokalnym.

Niestety, co wybrzmiewa w rozmowach z badanymi, bolączką wielu samorządów i podmiotów społecznych jest niewystarczający potencjał ekonomiczny. Wpływa to na różnice w prędkości rozwoju samorządów w zakresie zasobu mieszkaniowego i rozwoju kompetencji kadr.

V. Podejście do zmian prawnych

Jedną z istotniejszych barier wskazywanych przez badanych jest bariera administracyjna, m.in. sposób tworzenia prawa. Po pierwsze, **proces legislacyjny trwa długo:** nawet okres konsultacji i tworzenia zmian w ustawie, co do których zasadności wszystkie środowiska teoretycznie się zgadzają, może zająć rok. Po drugie, **sposób stanowienia prawa nie jest do końca praktyczny** i idealnie pasuje tu metafora, którą posłużył się jeden z rozmówców: w Holandii tam, gdzie ludzie wydepczą szlak, pojawia się ścieżka, a u nas pojawia się najpierw projekt przebiegu chodnika, następuje jego akceptacja, a robi się to w miejscu, gdzie ludzie i tak nie będą chodzić. Takie podejście powoduje często rozdzźwięk między regulacją prawną a praktyczną potrzebą.

VI. Brak efektywnego przepływu informacji

Osoby uczestniczące w badaniu niezależnie od miejsca pracy podkreślają konieczność usprawnienia procesu wymiany informacji o realizowanych i planowanych projektach między instytucjami. Dotyczy to zarówno horyzontalnego, jak i wertykalnego przepływu informacji. Tym bardziej że większość palących kwestii związanych z procesem transformacji ma charakter interdyscyplinarny i międzyresortowy.

Dobre praktyki

Badani są zgodni co do tego, że zmiany transformacyjne są nieuniknione, szczególnie w kontekście obecnej sytuacji geopolitycznej. Choć padają głosy o tym, że społeczny zapał do zmian trwa krótko, a proces transformacyjny trwa lata, to jednak ta ścieżka wydaje się społecznie zaakceptowana.

I. Innowacyjne inicjatywy lokalne

Istnieje wiele ilustracji dobrych praktyk o charakterze lokalnym, które powinny być bardziej popularyzowane, by mówić o wdrażaniu pewnych rozwiązań na szeroką skalę. Warto więc inwestować w upowszechnianie, wymianę doświadczeń między instytucjami i organizacjami działającymi w różnych gminach, także pod kątem uaktywnienia sprawczości u innych.

Badani podawali różnego rodzaju przykłady. Należy jednak podkreślić, że to subiektywne wybory, wyselekcjonowane w toku analizy jako inicjatywy z potencjałem do uaktywnienia, niekoniecznie gotowych rozwiązań do całościowego wdrożenia w innym miejscu. Jednym z nich jest eksperyment społeczny **co-housing** w Rybniku, w którym lokalne władze zorganizowały wspólne mieszkanie dla senierek mających problem z zapłaceniem rachunków za energię w swoich indywidualnych domach. Dodatkowym atutem tego rozwiązania jest aspekt walki z samotnością wśród osób starszych.

W Nowem (woj. kujawsko-pomorskie) powstała – jako budynek modułowy – **całoroczna ogrzewalnia pasywna**, która jest bardzo tania w utrzymaniu. Miejsce, w którym osoby w kryzysie bezdomności mogą spędzić noc, działa od końca października 2017 r.



Ogrzewalnia dla osób w kryzysie bezdomności (zdjęcie: Marcin Tylman).

Jako lokalne zilustrowanie zielonych inwestycji związanych z energią został przez rozmówców wskazany boom fotowoltaiki w gminie Ochotnica Dolna (woj. małopolskie). Przedstawiciele władz samorządowych pozyskali dofinansowanie na rozwój instalacji. Dodatkowo inwestuje się też w magazyn energii, który stabilizuje działanie sieci elektroenergetycznej. Takie rozwiązanie pozwala prosumentom na przekazywanie energii do własnego magazynu.

Innym podawanym przez badanych przykładem jest Gmina Tarnów, która otrzymała zewnętrzne dofinansowanie, by stworzyć zasób kilkunastu mieszkań dla osób z całodobowych placówek opiekuńczych z potencjałem usamodzielnienia się. Inicjatywa cieszyła się lokalnie dużym zainteresowaniem.

Natomiast jako modelowe podejście do inwestycji mieszkaniowych, np. w ramach TBS, badani wskazują takie, w którym priorytetowo traktuje się zarówno standard mieszkania, jak i dobrą lokalizację. Ma to na celu m.in. zatrzymanie młodych mieszkańców w regionie.

Pozytywnie przyjmowane są także inicjatywy prospołeczne wkomponowane w system, takie jak np. SAN-y. Są one zgodne z dokumentem Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.)¹⁵ i uznawane za pożądany kierunek rozwoju mieszkalnictwa. Warto jednak dodać, że wielu badanych jedynie słyszało o Społecznych Agencjach Najmu i nie miało głębszej wiedzy na ten temat. Pokazuje to, jak ważna jest możliwość wymiany doświadczeń między gminami, a także kampanie informacyjne możliwość doszkalania się przez samorządowców.

II. Wdrażanie zielonych rozwiązań w polityce społecznej

Znaczna część badanych zauważa, że **łączenie kwestii socjalnych i klimatycznych to dobry kierunek, który pozwoli zniwelować wiele potencjalnych wyzwań i jest czymś oczywistym w walce z ubóstwem energetycznym**. Modernizacja energetyczna, inwestycje w OZE, racjonalne zarządzanie energią w budynku/mieszkanie wpływa na oszczędności w gospodarstwie domowym, które z kolei odbijają się na stylu i jakości życia. Dodatkowo już dziś wiele instytucji społecznych działa w logice rozwoju GOZ. Jak to jednak wybrzmiewa w wypowiedzi jednego z badanych, że te punktowe doświadczenia (jeszcze!) „nie układają się w spójną całość, nie jest to element systemowej polityki, a raczej suma inicjatyw”.

Systemowa i przemyślana polityka społeczna jest konieczna do przeprowadzenia transformacji energetycznej w sposób sprawiedliwy. Bez nich wygaszanie zależności od węgla i zmiany w strukturze zatrudnienia w sektorze okołowydo-

bywczym mogą skutkować pogłębieniem problemów socjalnych i pojawieniem się nowych osób bezrobotnych czy w kryzysie bezdomności. Zdaniem jednej z rozmówczyń, znamienne jest to, że opisane wyżej zjawisko może się dotknąć osób, które dziś charakteryzują się wysokim statusem społecznym.

Jak wprowadzać skuteczne rozwiązania do polityki mieszkaniowej?

Ze względu na różny stopień rozwoju samorządów oraz różną specyfikę tkanki mieszkaniowej w poszczególnych gminach przy projektowaniu rozwiązań należy przede wszystkim uwzględnić ich lokalny kontekst. Znaczna część gmin boryka się z nieumiejętnością zapewnienia dostępu do mieszkań *ad hoc*. Niektóre dysponują starszym, a niekiedy wręcz zabytkowym (trudniejszym do modernizacji) zasobem, a niektóre mają domy i mieszkania o niedostatecznym standardzie np. sanitarnym. Oprócz pozyskiwania środków zewnętrznych wskazane jest, żeby gmina miała własne środki na inwestycje. Warto o to zadbać na poziomie systemowym.

Według jednej z badanych osób, instrumenty polityki mieszkaniowej typu SAN mają szanse być skuteczne, zwłaszcza gdyby mogły dysponować zarówno zasobem publicznym, jak i prywatnym i mogły wspomagać usługowo osoby uboższe na dużą skalę. Innym konceptem jest budowanie większego zasobu mieszkań komunalnych i rozwój mieszkalnictwa społecznego, w tym TBS (Towarzystwa Budownictwa Społecznego)/SIM (Społeczne Inicjatywy Mieszkaniowe). Cenne są także inicjatywy, które pozwalają zwiększać zasób dzięki wykorzystaniu dostępnych mieszkań, czyli aktywnie zarządzać zasobem, który już widnieje na mapie – przykładem może być remontowanie i przywracanie do użytkowania pustostanów.

Jako jedno z rozwiązań skutecznej polityki mieszkaniowej wskazywane przez uczestników badania pojawia się propozycja stworzenia wielopoziomowego systemu zamiast jedynie centralnego i gminnego. Miałyby to na celu wzmocnienie roli pośrednich instytucji, np. Regionalnych Ośrodków Polityki Społecznej. Takie podejście pomogłoby też lepiej monitorować z poziomu regionu wyzwania w tym obszarze, także ubóstwo energetyczne.

Ponadto, zdaniem rozmówców, należy stwarzać warunki do dzielenia się wiedzą, np. wspierać powstawanie platform do sieciowania praktyków i ekspertów. Pozwoliłoby to na wymianę dobrych praktyk i poszerzenie zakresu przepływu wiedzy. Obecnie nawet pozytywne przykłady lokalnych inicjatyw rzadko mają szansę dotrzeć do innych gmin i szerszego odbiorcy.

Badani wspominają też o tym, że najskuteczniejsze są działania prowadzone dwutorowo. Z jednej strony należy działać od góry, tj. projektować działania systemowe i zapewniać mechanizmy wsparcia oraz adekwatne środki finansowe, a z drugiej strony z poziomu obywatela – działać edukacyjno-informacyjnie. To ważne, by rozszerzać krąg informacyjny, bo w innym wypadku istotna wiadomość, np. o usługach asystencko-doradczych, może dotrzeć tylko do osób, które są pod kuratelą opieki społecznej, a nie do wszystkich, którzy potrzebują tej wiedzy.

Podsumowanie

W badaniu podjęliśmy próbę jakościowej analizy potencjału wykorzystania instrumentów polityki mieszkaniowej w rozwiązywaniu problemu ubóstwa energetycznego ze szczególnym uwzględnieniem Społecznych Agencji Najmu. Na podstawie przeglądu dostępnej literatury i przeprowadzonych wywiadów można sformułować wstępne wnioski na temat relacji między wyzwaniami mieszkaniowymi w Polsce a rozwiązaniami z zakresu polityki klimatycznej.

W środowisku osób zajmujących się polityką mieszkaniową i będących blisko takich problemów jak ubóstwo energetyczne widać wyraźnie nowy trend postrzegania rozwiązań proklimatycznych jako długofalowego antidotum również na problemy związane z mieszkalnictwem i odwrotnie – polityki mieszkaniowej jako ściśle powiązanej z polityką klimatyczną. Nie zawsze były one nazywane wprost w ten sposób. Często była to raczej intuicja niż w pełni uświadomiona zbieżność między rozwiązaniami proklimatycznymi i mieszkaniowymi. Prawie nikt z rozmówców nie słyszał dotychczas o Społecznym Funduszu Klimatycznym, nie wszyscy słyszeli też o takich rozwiązaniach jak Społeczne Agencje Najmu. Panowała jednak zgoda co do konieczności inwestowania w trwałe rozwiązania do walki z ubóstwem energetycznym, rozwiązywanie problemów mieszkaniowych dzięki znajdowaniu długofalowych rozwiązań, które pozwolą zapewnić potrzebującym grupom mieszkania i będą efektywne w utrzymaniu pod kątem energetycznym. To z kolei mogą zapewnić czyste źródła energii i efektywność energetyczna budynków, szeroko dofinansowywane przez Unię Europejską, natomiast fundusze europejskie nie powinny być jedynym źródłem środków na te cele. Konieczne są także wspomagające rozwój programy krajowe, umożliwienie samorządom pozyskiwanie i projektowanie własnych środków.

Takie podejście byłoby odpowiedzią na jedną z głównych bolączek polityki mieszkaniowej, o której mówili badani, którą jest nastawienie na doraźne rozwiązywanie problemów. W przypadku polityki mieszkaniowej pojawia się również problem

z kontynuacją projektów zainicjowanych ze środków europejskich. Rolą funduszy europejskich jest inicjowanie zmian, które samorządy powinny kontynuować. Samorządy mają różne prędkości rozwoju i zasób komunalny o różnym standardzie, a także różną skalę ubóstwa energetycznego i inny rozkład grup nim zagrożonych. Potrzebują zatem wsparcia i koordynacji, która pozwoliłaby im wprowadzać pozytywne zmiany na stałe, a nie tylko do końca trwania projektów.

Mówiąc o transformacji energetycznej, podkreśla się, że musi być ona sprawiedliwa i inkluzywna. Oznacza to, że zmiany będą najdotkliwsze dla grup wrażliwych, dlatego przede wszystkim to one powinny być chronione w tym procesie. Dodatkowo, wraz z przechodzeniem na gospodarkę niskoemisyjną, wiele osób może tymczasowo stracić zatrudnienie, a tym samym zasilić tę część społeczeństwa, która znajduje się w najtrudniejszej sytuacji finansowo-bytowej. Dlatego inwestowanie w społeczny zasób mieszkaniowy, szczególnie w zasób komunalny, uwzględniające przede wszystkim modernizację jego standardu, w tym tego energetycznego, jest częścią zarówno polityki społecznej, jak i klimatycznej. Zebrane opinie pracowników socjalnych i osób w szerokim rozumieniu odpowiedzialnych za wdrażanie polityk społecznych pokazują, jak ważne są konsultacje społeczne – pozwalają na realną ocenę zjawisk z bliska, a tym samym – planowanie, przewidywanie i łagodzenie skutków transformacji.

Pozytywnym wnioskiem z badań jest ten, że wiele gmin jest otwartych na innowacyjne rozwiązania mieszkaniowe, takie jak SAN czy co-housing. Żeby jednak wywołać efekt domina i pozytywne przykłady mogły się rozprzestrzeniać, potrzebne jest wsparcie w koordynacji działań na skalę krajową i narzędzia do wymiany doświadczeń. Wyraźnie widać też, że mimo zainteresowania takimi rozwiązaniami wiedza na ten temat jest nadal niewystarczająca. Odpowiednie działania komunikacyjne, w tym np. szkolenia czy warsztaty, pozwoliłyby gminom poznać i stosować nowe rozwiązania.

How to effectively mitigate the problem of energy poverty? The potential of housing policy instruments with a special focus on Social Rental Agencies. Conclusions of the study

Justyna Orłowska, Alicja Piekarz, Polish Green Network

In this study, we present the results of an exploratory study conducted by the Polish Green Network on behalf of Habitat for Humanity Poland. Its main aim was to learn how Social Rental Agencies are understood and used in practice. We also present an evaluation of the existing climate and energy policies regarding housing instruments, such as the Clean Air, Stop Smog, or programs of the Thermomodernisation Fund, as well as the system of the related subsidies. We encouraged the respondents to share their biggest doubts and challenges they face in daily work and their suggestions on how to deal with them. Thus, we obtained information directly from the people who deal with housing daily and have constant contact with beneficiaries of the housing policies. The collected data indicates the potential for cooperation between climate and social policy in the field of housing.

Data was collected through 12 in-depth individual, semi-structured interviews with people related in various ways to the studied phenomenon. The interviewees were selected in such a way that the sample included representatives of the regions where various concepts related to housing policy, also relatively new in Poland, can be introduced and developed, such as Social Rental Agencies. Experts represented areas such as housing, social policy, climate, and energy policy and also included representatives of Regional Centers for Social Policy as well as the ministries dealing with the above-mentioned areas. Interviews were conducted remotely using Internet communication tools or telephone over two months, in July and August 2023.

Some of the most important findings are that Investments in social housing, especially in the communal stock, are part of an inclusive but also green policy. Also, solutions such as Social Rental Agencies are promising, but they need the piloting and experience of local governments that can bring a “domino effect” to their creation. Alarmingly, in the case of housing policy, there is a problem with the continuation of projects initiated with European Funds. When a project ends, the municipality theoretically is obliged to maintain sustainability, however, it hardly works this way in practice.

Analysis of the collected data shows that most people are ready to implement new solutions, expand the catalogue and scope of preventive services, and not act “ad hoc”. On the other hand, there are voices among the respondents that it is difficult to operate in the “cheap state” paradigm and solve all the social problems of housing, additionally moving into the sphere of minimum wages. It is much better to think long-term and invest in durable and green solutions.

III. ROLA SEKTORA PRYWATNEGO W ROZWOJU MIESZKALNICTWA

Modele włączenia sektora prywatnego w podaż dostępnych cenowo mieszkań

Agata Twardoch

Raport pt. „Modele włączenia sektora prywatnego w zwiększanie podaży dostępnych cenowo mieszkań” opisuje projekt badawczy przeprowadzony przez interdyscyplinarny zespół na zlecenie Habitat for Humanity Poland. W 2022 r. oddano do użytku rekordowe 240 tysięcy mieszkań. Mimo tego ceny mieszkań rosną, a dostępność tanich mieszkań jest ograniczona. Badanie stwierdza, że brak mieszkań nie jest głównym problemem, ale raczej specyfika rynku. Mieszkania to dobra podstawowe i luksusowe jednocześnie, przez co rynek nieruchomości charakteryzuje nierównowaga. Jednym z rozwiązań tego problemu jest zaangażowanie sektora prywatnego w zwiększenie dostępności mieszkań. Badanie analizuje modele współpracy publiczno-prywatnej oraz identyfikuje potencjalne korzyści i bariery w ich implementacji. Badanie składa się z części teoretycznej (w której przedstawiono dotychczasowe polskie doświadczenia w tym względzie oraz przykłady zagraniczne), badań fokusowych (do których zaproszono osoby zaangażowane w polską sytuację mieszkaniową) oraz z eksperckich propozycji rozwiązań, które przy mniejszych lub większych zmianach prawno-instytucjonalnych byłyby możliwe do wdrożenia w Polsce.

Założenia

W 2022 r. oddano do użytkowania 238,6 tysięcy mieszkań, czyli najwięcej od ponad 40 lat. Pod względem liczby nowych mieszkań wybudowanych rocznie zbliżamy się do rekordu z 1978 r., gdy powstało ich 238 tysięcy¹. Należy przy tym pamiętać, że pod koniec lat 70. XX w. mieszkania budowane były w ramach gospodarki centralnej – procesy inwestycyjne nie napotykały na przykład na opóźnienia z przyczyn formalnych, a i standardy wykonania odbiegały znacznie od tych, których oczekujemy obecnie. Z liczbą prawie 240 tysięcy nowych mieszkań jesteśmy także w czołówce europejskiej. W 2022 r. jedynie we Francji wybudowano więcej mieszkań na 1000

mieszkańców, lecz nieznacznie: 6,95 w stosunku do 6,16². Jeżeli dołożymy do tego informacje o mniejszej liczbie pozwoleń na budowę wydanych w 2022 r., spokojnie możemy założyć, że zbliżyliśmy się do górnego limitu mieszkań, które obecnie jesteśmy w stanie wybudować rocznie.

Mimo tak dynamicznego rozwoju rynku mieszkaniowego ceny mieszkań nie tylko nie spadają, ale znacznie rosną – także w stosunku do średnich wynagrodzeń. W 2016 r. za średnią krajową można było kupić średnio 0,81 mkw. mieszkania – w 2022 r. już tylko 0,73 mkw.³. A trzeba przy tym pamiętać, że mediana zarobków stanowi tylko około 80% średniej pensji.

Pojawiają się głosy, że za wysokie ceny mieszkań odpowiedzialny jest systemowy brak mieszkań odziedziczony po okresie PRL. Ale jeśli pod uwagę weźmiemy całkowitą liczbę mieszkań, sytuacja także nie wygląda źle. Statystyczny deficyt mieszkaniowy nie występuje w Polsce już przynajmniej od 2009 r., a obecnie, zgodnie z danymi Eurostatu, w Polsce jest o 1,3 miliona więcej mieszkań niż gospodarstw domowych – nawet gdy uwzględnimy znaczny spadek średniej wielkości gospodarstwa domowego. Także znacząco wzrosła nasza pozycja w rankingu liczby mieszkań na 1000 mieszkańców. Z około 420 mieszkaniami jesteśmy wprawdzie nadal poniżej średniej europejskiej, ale na samej górze wcale nie stoją kraje o najwyższym wskaźniku jakości życia, tylko te najbardziej turystyczne: Bułgaria (612), Grecja i Austria⁴. Zlokalizowana w tym rankingu bardzo wysoko Portugalia boryka się z wielkim kryzysem mieszkaniowym, który w kwietniu 2023 spowodował masowe protesty przeciwko turystyfikacji zasobów.

Wszystkie dostępne dane liczbowe wskazują, że problemu z wysokimi cenami i małą dostępnością mieszkań nie możemy zrzucić na karb braku mieszkań. Dzieje się tak dlatego, że mieszkanie nie jest zwykłym towarem. Z jednej strony jest dobrem podstawowym, bo odpowiada za zaspokojenie najbardziej fundamentalnych potrzeb (bezpieczeństwa, przynależności), z drugiej strony jest towarem luksusowym – jego wartość znacznie przekracza średnioroczne zarobki, oraz towarem o ograniczonej podaży – w danej lokalizacji można wybudować zawsze ograniczoną liczbę mieszkań. Z tego powodu rynek mieszkaniowy charakteryzuje i będzie charakteryzowała nierównowaga możliwości i sprzeczność interesów. Osoby, które potrzebują mieszkań do mieszkania, negatywnie odbierają wzrost cen nieruchomości. W tym samym czasie sektor przedsiębiorstw budowlanych i finansowych jako zjawisko kryzysowe odbiera nie tylko spadek, ale nawet stagnację cen. Przy tym sprawczość, wpływ na rynek i siła (także nabywcza) obywateli jest nieporównywalnie słabsza niż ta, którą dysponują deweloperzy oraz inne podmioty rynkowe. Jeszcze trudniej wygląda sytuacja z punktu widzenia samorządów, dla których problemem jest zarówno wzrost cen – który utrudnia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych obywateli, jak i spadek cen

nieruchomości, który z kolei obniża ich atrakcyjność inwestycyjną. Tu również mamy do czynienia ze znaczną nierównowagą możliwości. W Polsce w roku 2023 wpływ samorządów na sytuację na rynku nieruchomości, w tym wydajność inwestycyjną, jest znacząco mniejszy niż wpływ kapitału prywatnego. Wystarczy popatrzeć na kilka dodatkowych statystyk. W 2022 r. wśród 238,6 tysięcy mieszkań oddanych do użytku znalazło się 628 komunalnych, 1514 spółdzielczych i 1607 społecznych czynszowych. Mieszkania komunalne wybudowane w 2022 r. stanowiły zatem 0,263% wszystkich wybudowanych mieszkań, a ogólna liczba lokali wynajmowanych z miejskiego zasobu gminy zmniejszyła się o 2,7% i wyniosła 613,5 tysiąca⁵. Udział ludności zamieszkującej w mieszkaniach wynajmowanych w sektorze społecznym wynosi 11,1%, co plasuje nas na 17. miejscu z 27 krajów UE⁶. Jest zatem pod tym względem znacznie gorzej niż w rankingach, w których liczy się bezwzględna liczba mieszkań.

Skoro problemu mieszkaniowego nie rozwiąże samo tylko zwiększanie liczby nowych mieszkań, należy szukać także innych narzędzi, które pozwolą na poprawę sytuacji. Jedno z takich narzędzi, które koniecznie należy wdrożyć w Polsce – to zaangażowanie sektora prywatnego w zwiększenie podaży dostępnych cenowo mieszkań. W krajach postsocjalistycznych występują bowiem równocześnie trzy zjawiska: chroniczny niedobór nieruchomości mieszkaniowych, niska dostępność kapitału publicznego i wysoce nierówna alokacja istniejącego zasobu mieszkaniowego. Powoduje to, że jedynie dzięki zaangażowaniu sektora prywatnego w budowę nowych nieruchomości i uwolnieniu części zasobu mieszkaniowego znajdującego się w rękach prywatnych możliwe jest zapewnienie większego dostępu do tanich mieszkań na własność i wynajem. Takie działanie wymaga jednak zaangażowania państwa: ingerencji w działania mechanizmów rynkowych oraz interwencji na tym rynku, na przykład aktywnego zarządzania zasobem komunalnym.

Badanie pt. „Modele włączenia sektora prywatnego w zwiększanie podaży dostępnych cenowo mieszkań” jest wykonywane na zlecenie Habitat for Humanity Poland przez interdyscyplinarny zespół ekspercki. Jego celem jest odpowiedź na pytanie, jakie modele angażowania sektora prywatnego w polepszenie ogólnej sytuacji mieszkaniowej stosowane są obecnie, jakie dodatkowe modele można zastosować bez zmian lub przy niewielkich ingerencjach w obecny stan prawny, a jakie potrzebują znacznych adaptacji. Żeby zaproponowane w raporcie odpowiedzi były jak najbardziej przydatne w dalszych pracach wdrożeniowych, zespół składa się z urbanistki i architektki (dr hab. inż. arch. Agata Twardoch, prof PŚ. – kierowniczka zespołu), ekonomisty (dr Adam Czarniak), prawnika (dr hab. Jakub Szlachetko), urbanisty z wykształceniem humanistycznym (dr Łukasz Drozda) oraz antropologa kultury (mgr Mikołaj Łątkowski).

Ponadto w ramach raportu wykonano także badania fokusowe.

Badania wstępne – część teoretyczna

Raport rozpoczyna się częścią teoretyczną poświęconą opisowi stanu istniejącego. Omówione w niej są funkcjonujące w Polsce modele współpracy pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym (np. Społeczne Agencje Najmu, różne formy partnerstwa publiczno-prywatnego: mieszkanie za grunt, mieszkanie za remont, PPP w systemach rewitalizacji, kooperatywy mieszkaniowe), przykłady modeli stosowanych w innych krajach, a także wyjaśnione zostały niektóre budzące wątpliwości pojęcia. Wyjaśnienia wymagały przede wszystkim dwa określenia:

- sektor prywatny – część podmiotów gospodarczych niezależna od bezpośredniego wpływu państwa na wszystkich szczeblach organizacyjnych (od ministerstw i funduszy celowych po samorządy i powołane przez nie podmioty). Na sektor prywatny składają się gospodarstwa domowe, przedsiębiorstwa z dominującym udziałem kapitału prywatnego, a także organizacje pozarządowe i inni aktorzy rynkowi działający na rzecz gospodarstw domowych;
- mieszkania dostępne cenowo – nie istnieje jedna powszechnie akceptowana definicja mieszkań dostępnych cenowo (ang. *affordable housing*). Zwykle przyjmuje się, że mieszkania dostępne cenowo to takie, których łączny koszt użytkowania dla gospodarstwa domowego nie przekracza 30–40% jego miesięcznego budżetu. W ten koszt wlicza się czynsz, opłaty za media, podatki oraz raty kredytów czy płatności na rzecz utrzymania części wspólnych. Według innej definicji mieszkanie dostępne cenowo to takie, którego łączny koszt użytkowania jest nie wyższy niż różnica między dochodem gospodarstwa domowego a dochodem minimalnym, czyli zdefiniowanym w przepisach krajowych dochodem pozwalającym na godne życie. Z kolei szersze definicje mieszkania dostępnego cenowo uwzględniają nie tylko jego cenę, ale też ogólny wpływ danej nieruchomości na społeczeństwo i środowisko. W tej definicji chodzi o to, aby odróżnić mieszkania budowane i utrzymywane w sposób odpowiedzialny społecznie od tych, które odciskają negatywne piętno na ekosystemie, w którym się znajdują.

Założenia i metodyka eksperckich wywiadów fokusowych

Do badań, które miały formę zogniskowanych wywiadów grupowych (grup fokusowych) prowadzonych w formule wywiadu eksperckiego, zaproszono ekspertki i ekspertów z obszaru polityki mieszkaniowej. Metoda ta jest efektywną formą badania opinii, a same „grupy fokusowe (...) są bezcenne dla wspierania synergii między uczestnikami, co prowadzi do wydobycia informacji, które są rzadko dostępne indywidualnej pamięci”⁷. Skonstruowanie grup fokusowych miało na celu poznanie opinii

eksperckich, a także analizę potencjalnych szans, barier i czynników ryzyka w obszarze włączania sektora prywatnego w działania na rzecz mieszkalnictwa dostępnego. Kluczowe było zatem sprawdzenie tego, co zdaniem praktyków mogłoby przyczynić się do współpracy między sektorem prywatnym i podmiotami publicznymi.

Zaproszenie do wywiadów przyjęło dwanaście osób, które przydzielono do trzech grup eksperckich. W pierwszej znaleźli się aktorzy stanowiący polityki publiczne (ang. *policy makers*), czyli osoby reprezentujące środowisko administracji publicznej: samorząd terytorialny i władze centralne. Dalej osoby te określane są w raporcie mianem środowiska decyzyjnego. W grupie drugiej znalazły się osoby reprezentujące kompetencje właściwe badaczom i badaczkom oraz analitykom i analityczkom rynku mieszkaniowego – później nazywane są mianem środowiska analitycznego. W grupie trzeciej znalazły się osoby reprezentujące firmy deweloperskie z Warszawy, Krakowa i Torunia, a także Polski Związek Firm Deweloperskich. Te ostatnie określano następnie jako środowisko deweloperskie. W grupach fokusowych znalazło się sześć kobiet i sześciu mężczyzn. Wywiady przeprowadzono 1 i 10 sierpnia 2023 r. za pomocą firm komunikacji zdalnej.

Wstępne wyniki konsultacji i analizy wypowiedzi eksperckich wskazują, że w polskiej polityce mieszkaniowej wyróżnić można dwa obszary, w których środowiska o zazwyczaj przeciwstawnych interesach podchodzą do wyzwań w zbliżony sposób. Po pierwsze, środowiska decyzyjne i deweloperskie wskazują na problemy związane z niską podażą gruntów pod inwestycje mieszkaniowe jako na hamulec rozwoju w całym sektorze budownictwa mieszkaniowego. Po drugie, obie te strony zdają sobie sprawę z różnicy swoich perspektyw, zwłaszcza pod kątem kosztów ponoszonych przez drugą stronę. PPP lub inne formuły współpracy nie sprzyjają obniżaniu kosztów. Dla sektora publicznego oznacza to raczej konieczność dostarczania kapitału podmiotom prywatnym, a dla firm deweloperskich – zwiększenie kosztów, w związku z dłuższym czasem przygotowywania bardziej skomplikowanych projektów. Identyfikowanymi zaletami partnerstw są raczej różnicowanie i dynamizowanie oferty czy korzystanie z rozwiązań wypracowanych wcześniej w innym sektorze.

To właśnie ten wątek prowadzi do kolejnych, istotnych z punktu widzenia raportu, wniosków. Środowisko deweloperskie zwraca uwagę na bardzo niski poziom wiedzy czy pamięci instytucjonalnej podmiotów sektora publicznego, które w obszarze polityki mieszkaniowej na ogół oparte są na nietrwałych instytucjach, często zmieniającym się prawie i bardzo ograniczonym myśleniu strategicznym. Jak się jednak wydaje, dalsze opóźnianie procesów wytwarzania wiedzy instytucjonalnej przyczyni się tylko do nakręcania mechanizmu błędnego koła. W takim schemacie brak szybko uzyskiwanych wyników uniemożliwia wypracowywanie efektów w coraz to bardziej wydłużającym się czasie. Skoro bowiem niektóre korzyści następują dopiero w długim okresie, prowadzi to do rezygnacji z działań na podstawie obserwacji krótkookresowych.

Konkludując, wśród diskutowanych w ramach grup fokusowych rozwiązań wyróżnić można rozwój Społecznych Agencji Najmu, obligatoryjne dostarczanie przez deweloperów części mieszkań z realizowanych przez nich projektów do zasobu komunalnego bądź społecznych mieszkań czynszowych oraz rozwijanie schematu REIT. Te trzy rozwiązania wymienione zostały w kolejności od najbardziej do najmniej akceptowanego przy silnie polemicznym stosunku osób uczestniczących w wywiadach wobec drugiego i trzeciego. Czwartym rozwiązaniem są natomiast działania o charakterze fiskalnym, jednak bez wskazania kierunku działań w tej ostatniej sferze.

Systematyka rozwiązań współpracy

Podsumowaniem części teoretycznej opracowania jest systematyka rozwiązań zmierzających do włączania sektora prywatnego w zwiększenie podaży mieszkań dostępnych. W ramach tej systematyki wskazano trzy pary binarne, które porządkują modele pod różnymi kątami. Możliwe, że w ramach ostatecznych wyników badania zestaw ten zostanie zmodyfikowany lub uzupełniony.

- **Dobrowolne – przymusowe**

Pierwszy podział, na rozwiązania dobrowolne i przymusowe, polega na odróżnieniu rozwiązań, które obowiązują każdy podmiot prywatny będący aktorem na rynku nieruchomości mieszkaniowych (o zdefiniowanych odgórnie cechach, na przykład wielkości), od tych narzędzi, których wykorzystanie jest nieobligatoryjne.

Rozwiązania dobrowolne dzielą się na te, w stosunku do których stosuje się zachęty, oraz te, w stosunku do których podejmowane są działania odstraszające. Rozwiązania przymusowe dzielą się na te obwarowane karami i warunkujące, czyli takie, dla których wykonanie jest warunkiem koniecznym na przykład do otrzymania pozwolenia na budowę.

Na przykład Społeczne Agencje Najmu są rozwiązaniem dobrowolnym, w stosunku do którego stosuje się zachęty.

- **Popytowe – podażowe**

Drugi podział rozwiązań przebiega na linii rozwiązań podażowych i popytowych. Rozwiązania popytowe wpływają na zdolność obywateli do zaspokajania swo-

ich potrzeb mieszkaniowych (na przykład dzięki dodatkom mieszkaniowym, ułatwieniom kredytowym czy regulacji czynszów). Nie mają wpływu na liczbę mieszkań na rynku. Rozwiązania podażowe prowadzą do zwiększenia liczby mieszkań, w których można zamieszkać. Może się to dzieć między innymi dzięki budowie nowych mieszkań lub wykorzystaniu istniejących pustostanów (na przykład w ramach obłożenia dodatkowym podatkiem lokali nieużytkowanych).

W tym podziale Społeczne Agencje Najmu stanowią rozwiązanie zarówno podażowe, jak i popytowe. Z jednej strony „uruchamiają” mieszkania, których właściciele nie byli gotowi na ich najem w ramach rozwiązań ogólnych (ta możliwość ma znaczenie głównie w małych i średnich ośrodkach), z drugiej – zapewniają mieszkania o umiarkowanych czynszach.

- **Etatystyczne – korporatystyczne**

Etatystyczny mechanizm interwencji publicznych ma charakter bierny – polega na kształtowaniu otoczenia instytucjonalnego, w którym osadzony jest rynek mieszkaniowy, przez rozbudowany aparat administracji państwowej. Odbywa się to na przykład poprzez restrykcyjne regulowanie zmian wysokości czynszu czy ustalanie szczegółowych przepisów przyznawania pozwoleń na budowę. Z takim mechanizmem koordynacji mamy do czynienia na rynkach mieszkaniowych Niemiec i Austrii.

Korporatystyczny mechanizm interwencji publicznych ma charakter czynny – państwo za pośrednictwem swoich agencji bierze czynny udział jako podmiot rynkowy, nie ingerując przy tym w same mechanizmy wolnorynkowe. Przykładowo, podmioty publiczne budują samodzielnie nieruchomości, zarządzają nimi, wynajmują je i sprzedają, a także uczestniczą w aktywnych negocjacjach z innymi podmiotami rynkowymi. W ten sposób pełnią rolę twórcy rynku (ang. *market-maker*), który może wpływać na ceny, popyt, podaż, a nawet standardy stosowanych umów czy jakość oferowanych usług.

Według tego podziału Społeczne Agencje Najmu są rozwiązaniem korporatystycznym, w którym państwo bierze czynny udział i jest trzecią stroną relacji między właścicielem a najemcą mieszkania.

Wszystkie rozwiązania, które przedstawione zostaną w raporcie końcowym, opisane zostały także zgodnie z zaproponowaną systematyką.

Nowe modele włączenia sektora prywatnego w zwiększanie podaży dostępnych cenowo mieszkań

Zakończeniem badań jest wskazanie nowych modeli włączenia sektora prywatnego w zwiększanie podaży dostępnych cenowo mieszkań. W raporcie końcowym znajdują się modele o zróżnicowanym potencjale wdrożenia – od rozwiązania, którego wdrożenie nie wymaga praktycznie żadnych zmian prawnych, do rozwiązania, którego wdrożenie wymagałoby przededefiniowania kilku obowiązujących prawnych konceptów. Do każdego modelu opracowano także drogi dojścia. Multidyscyplinarne podejście do zagadnienia oraz wielowątkowe podjęcie tematu umożliwiło uzyskanie rzetelnych wyników, pozbawionych słabości wielu opracowań, które bazują jedynie na opisie przykładów zagranicznych lub jedynie na wywiadach z interesariuszami.

Na cały raport składają się: przegląd działających w Polsce modeli włączenia sektora prywatnego w zwiększanie podaży dostępnych cenowo mieszkań, przegląd wybranych praktyk zagranicznych, raport z badań fokusowych oraz konkretne wskazania możliwości dalszego rozwoju publiczno-prywatnej współpracy. Stanowi on nie tylko kompendium wiedzy, które może posłużyć dalszym badaniom, ale wytycza także drogi, które doprowadzić mogą do konkretnych zmian, a w rezultacie do poszerzenia sektora mieszkań dostępnych cenowo.

Models for including the private sector in the supply of affordable housing

Agata Twardoch

The report titled „Models of Private Sector Involvement in Increasing the Supply of Affordable Housing” describes a research project conducted by an interdisciplinary team commissioned by Habitat for Humanity Poland. In 2022, a record 240,000 apartments were put into use. Despite this, housing prices are rising, and the availability of affordable housing is limited. The study states that the shortage of housing is not the main problem, but rather the market’s unique nature. Housing serves as both a basic necessity and a luxury, creating an imbalance in the real estate market. One solution to this problem is the engagement of the private sector to increase housing availability. The study analyzes models of public-private cooperation and identifies potential benefits and barriers to their implementation. The research consists of a theoretical part (which presents Poland’s previous experiences in this regard and international examples), focus group studies (involving individuals engaged in Poland’s housing situation), and expert proposals for solutions that could be implemented in Poland with minor or major legal and institutional changes.

Bariery i możliwości budownictwa mieszkaniowego w Polsce

Michał Leszczyński, Polski Związek Firm Deweloperskich

Rynek deweloperski między regulacyjnym labiryntem a zieloną rewolucją

W ostatniej dekadzie deweloperzy wybudowali w Polsce ponad milion mieszkań – stanowi to wyłącznie wycinek działalności branży, która realizuje również projekty biurowe, mixed-use, logistyczne, produkcyjne czy handlowe. W ten sposób branża deweloperska bezpośrednio i pośrednio odpowiada za ok. 10% polskiego PKB oraz ok. 217 000 etatów osób zatrudnionych w gospodarce¹. Inwestycje deweloperskie w ostatnich latach odpowiadają za 60% nowo powstających domów i mieszkań. Dla porównania – wkład w ten wynik sektora niekomercyjnego (komunalnego, spółdzielczego) wynosi około 2%².

Regulacje – większa liczba, niższa jakość

Branża deweloperska działa w coraz bardziej złożonym i wymagającym otoczeniu regulacyjnym. Niestabilność przepisów prawa oraz ich niska jakość to istotne czynniki ryzyka dla inwestycji deweloperskich, których realizacja przedłuża się oraz wymaga coraz większych inwestycji na wstępnym etapie projektu. Polski Związek Firm Deweloperskich (PZFD) w licznych opracowaniach od lat wskazuje na kluczowe obszary regulacyjne, których modyfikacja pozwoliłaby na uwolnienie potencjału mieszkalnictwa w Polsce, na czym skorzystałby również sektor niekomercyjny, ponoszący w większości te same ryzyka³. Na zmianę sytuacji na rynku mieszkaniowym wpłynął dodatkowo wybuch wojny w Ukrainie w 2022 r. i wywołane tym masowe ruchy ludności. Jedno pozostaje niezmiennie – polska gospodarka potrzebuje sprawnego rynku mieszkaniowego, który ma zróżnicowaną ofertę dla różnych grup zawodowych i społecznych.

Krytycznym problemem pozostaje **podaż gruntów inwestycyjnych**. Wszyscy chcemy, aby inwestycje mieszkaniowe powstawały w ramach zorganizowanych osiedli, blisko komunikacji, szkół i usług. Wymaga to aktywnej polityki przestrzennej

miast oraz wykorzystania zasobów gruntowych Skarbu Państwa i jego spółek. Rokrocznie zmniejsza się dostępność gruntów prywatnych, które z różnych przyczyn nie trafiają na rynek bądź nie są możliwe do nabycia z powodu wad prawnych. Postulaty branży zmierzają do uruchomienia inwestycyjnego gruntów publicznych położonych w atrakcyjnych rejonach miast, zarządzanych (ale nie zabudowywanych) przez takie podmioty jak Krajowy Zasób Nieruchomości czy spółki z grupy PKP. Pozwoliłoby to na zaplanowanie i zrealizowanie przez wiele podmiotów zintegrowanych projektów inwestycyjnych tworzących harmonijne osiedla z przestrzeniami publicznymi i racjonalnie zaplanowaną infrastrukturą. Również w ramach procesów **rewitalizacji zdegradowanych dzielnic miast** niezbędne jest poszerzenie narzędzi gospodarki gruntami o skuteczniejsze mechanizmy scaleń i podziałów oraz przygotowywania gruntów do zainwestowania.

We wrześniu 2023 r. weszła w życie **rewolucja w planowaniu przestrzennym**⁴. Branża deweloperska od lat popierała postulaty zmierzające do reformy systemu planowania przestrzennego tak, aby dawał on pewność wszystkim interesariuszom co do przeznaczenia nieruchomości, jednocześnie odpowiadając na potrzeby rynkowe, przede wszystkim w zakresie czasu trwania procedur planistycznych. Wprowadzona w 2018 r. **specustawa mieszkaniowa**⁵, mimo początkowej krytyki, dała ograniczoną odpowiedź na zbyt mało dynamiczny system planowania, zapewniając jednocześnie bezprecedensową skalę konsultacji społecznych pojedynczych projektów inwestycyjnych. Wiele rozwiązań reformy planowania powoduje krytyczne ryzyka dla zachowania dynamiki procesów inwestycyjnych w Polsce:

- Termin na uchwalenie obowiązkowych planów ogólnych, wynoszący około 2 lat (do końca 2025 r.) jest nieadekwatny, na co wielokrotnie wskazywały samorządy, zabierając głos m.in. w toku obrad komisji sejmowych. Skutkiem opóźnień będzie paraliż inwestycyjny w gminach – od początku 2026 r. bez planu ogólnego niemożliwe będzie uchwalanie planów miejscowych i wydawanie decyzji o warunkach zabudowy.
- W sposób drastyczny ograniczono możliwość uzyskania decyzji o warunkach zabudowy (także dla budownictwa komunalnego i spółdzielczego). Będzie je można uzyskać tylko na obszarach uzupełnienia zabudowy, wyznaczonych na fragmentach obszaru gminy.
- W miejsce specustawy mieszkaniowej wprowadzany jest nowy mechanizm – Zintegrowany Plan Inwestycyjny – niestety oparty o długotrwałe uchwalane plany miejscowe, z pominięciem pozytywnych doświadczeń ze stosowania specustawy mieszkaniowej. Reforma nie precyzuje poziomu obciążeń przypisanych do działki inwestycyjnej, kreując w ten sposób dowolność rozstrzygnięć i brak możliwości stabilnego planowania finansowego inwestycji.

Jednocześnie reforma planowania nie rozwiązuje wielu **kluczowych problemów procesu inwestycyjnego**, występujących na styku planowania i prawa budowlanego. Wciąż przeregulowane są przepisy techniczno-budowlane dotyczące budynków⁶ – w 2023 r. następuje dodatkowo ich szybka zmiana, zmierzająca w stronę dalszego namnożenia formalistycznych wymagań, które wiążą ręce profesjonalnym projektantom. Nie wprowadzono jednolitego mechanizmu ustalania wymiaru zobowiązań publicznoprawnych związanych z realizacją inwestycji, więc w praktyce obowiązki te nakładane są w sposób arbitralny, co ma bezpośrednie przełożenie na koszty inwestycji. Przedłużają się postępowania administracyjne oraz sądowe.

Przepisy branżowe, zwłaszcza dotyczące **ochrony środowiska**⁷ oraz **ochrony zabytków**⁸, również w wielu przypadkach przesądzają o odstąpieniu od realizacji inwestycji albo jej wykonaniu w racjonalnych warunkach. W sposób niezwykle szeroki określony jest zakres wymaganych postępowania środowiskowych, również w przypadku inwestycji mieszkaniowych na obszarach zabudowanych⁹. Zwiększają się wymagania dotyczące zawartości dokumentacji środowiskowej oraz konserwatorskiej, które sporządzane są zwykle na wczesnych etapach procesu inwestycyjnego. Zalecenia i decyzje konserwatorskie często nie są możliwe do realizacji, pozostając w sprzeczności z postanowieniami planów miejscowych i przepisami technicznymi, np. z zakresu bezpieczeństwa pożarowego.



Rysunek 1. Raport Polskiego Związku Firm Deweloperskich z postulatami legislacyjnymi wobec kryzysu uchodźczego.

PZFD jako przedstawiciel branży deweloperskiej regularnie komunikuje potrzebę wprowadzenia kluczowych zmian prawnych pozwalających na przyspieszenie inwestycji i obniżenie kosztów ich realizacji. Przykładem takich działań jest raport opracowany w związku z przybyciem do Polski dużej liczby uchodźców i uchodźczyń z Ukrainy w 2022 r.

Zrównoważony rozwój jest szansą, nie zagrożeniem dla biznesu

Drugim istotnym uwarunkowaniem jest **przechodząca przez Europę zielona rewolucja**, której osią jest zobowiązanie Unii Europejskiej do realizacji postulatów Agendy 2030 przyjętej przez Organizację Narodów Zjednoczonych. Najczęściej

wymienianymi sferami są te związane ze sprawozdawczością (ESG – Environmental, Social, and Governance; Taksonomia), ale nie należy zapominać, że zielona rewolucja to również konkretne wymogi nakładane na państwa i ich gospodarki. W sektorze budownictwa najważniejszy z nich dotyczy efektywności energetycznej budynków (projektowana nowelizacja dyrektywy o charakterystyce energetycznej budynków (Energy Performance of Buildings Directive, EPBD)¹⁰).

Warto podkreślić, że **walka z kryzysem klimatycznym jest realnym wyzwaniem gospodarek wszystkich państw świata**, a jej efektem może być zwiększająca się konkurencyjność między państwami. Efektywne wdrożenie regulacji UE w tej dziedzinie to szansa, a nie zagrożenie dla biznesu deweloperskiego, chociaż wymaga to głębokich zmian w firmach i przestawienia całej działalności na zielone tory. Budownictwo ma istotny wpływ na emisyjność gospodarek. Budynki odpowiadają za około 40 proc. całkowitego zużycia energii w UE i 36 proc. bezpośrednich i pośrednich emisji gazów cieplarnianych związanych z energią¹¹.

Zacznijmy od omówienia wyzwań związanych ze zrównoważonym raportowaniem. Określenie „ESG”, czyli Environmental, Social, and Governance (Środowisko, Społeczeństwo i Zarządzanie), stało się kluczowym elementem strategii biznesowych na całym świecie. Wdrażanie ESG w branży deweloperskiej stawia przed tym sektorem wiele wyzwań. Mimo że takie podejście ma na celu zwiększenie zrównoważonego rozwoju i pozytywnego wpływu na społeczeństwo i środowisko, wymaga również dostosowania się do nowych regulacji, inwestycji w technologie i zmiany podejścia w procesie budowlanym. Jednym z głównych wyzwań są **ekologiczne aspekty budownictwa**. Ochrona środowiska i redukcja emisji gazów cieplarnianych wymaga innowacyjnych podejść do projektowania, budowy i zarządzania nieruchomościami. Wybrane wyzwania obejmują:

1. Efektywność energetyczną – zaprojektowanie budynków o niskim zużyciu energii i z ekologicznych materiałów budowlanych staje się priorytetem. Wymaga to współpracy z architektami, producentami materiałów i specjalistami w dziedzinie energii.
2. Gospodarowanie odpadami – skuteczne zarządzanie odpadami budowlanymi i recykling to ważne zagadnienia, które wymagają ścisłego nadzoru nad dostawcami i poddostawcami.
3. Zrównoważony transport – deweloperzy muszą tworzyć projekty, które zachęcają do korzystania ze zrównoważonych form mobilności: transportu publicznego, rowerów czy przemieszczeń pieszych, co przyczyni się do zmniejszenia emisji spalin i korków w miastach.
4. Zmiany klimatyczne – deweloperzy muszą uwzględniać ekstremalne warunki pogodowe i dostosowywać projekty, aby lepiej radziły sobie z efektami zmian

klimatycznych, takimi jak powódzie czy susze. Kluczowa staje się błękitno-zielona infrastruktura projektowana w skali inwestycji, osiedla, miasta.

Kolejnym wyzwaniem związanym z wdrażaniem ESG jest **aspekt społeczny**. Obejmuje on troskę o lokalne społeczności i tworzenie pozytywnego wpływu na ich życie. Realizacja inwestycji budowlanych definiuje wygląd i funkcjonowanie współczesnych miast. Na każdym etapie cyklu życia inwestycji istotne jest dbanie o pozytywny wpływ działań inwestycyjnych na społeczeństwo. Konsultacje z lokalnymi społecznościami pozwalają na zrozumienie ich potrzeb i obaw, co pozwala na budowanie zaufania i lepsze dostosowanie projektów do potrzeb społeczności. Szeroki zakres konsultacji inwestycyjnych dotyczy zwłaszcza projektów realizowanych w trybie specustawy mieszkaniowej. Inwestycje w lokalne szkoły, placówki medyczne i drogi mogą poprawić jakość życia lokalnej społeczności i stworzyć pozytywny wizerunek dewelopera. Deweloperzy inwestują dziesiątki milionów złotych w inwestycje infrastrukturalne związane z ich inwestycjami, budując drogi, szkoły, tereny zielone i infrastrukturę przesyłową. Inwestycje realizowane na zabytkowej tkance budowlanej przywracają ją do życia i zapewniają mieszkańcom jakościowe przestrzenie rozrywki, życia i pracy. W ostatnich latach wiele polskich projektów mixed-use było wysoko ocenianych na arenie krajowej i międzynarodowej¹².

Wreszcie wyzwanie związane z **zarządzaniem** – skupione jest ono wokół budowy standardów zarządczych gwarantujących legalne, etyczne działanie. Skupia się na przejrzystym i odpowiedzialnym zarządzaniu biznesem, w tym uwzględnieniu potrzeb interesariuszy, oraz etycznych praktykach biznesowych. Podstawowym uwarunkowaniem compliance (działania zgodnie z prawem i standardami zarządczymi oraz etycznymi) w działalności deweloperów jest Ustawa z dnia 20 maja 2021 r. o ochronie praw nabywcy lokalu mieszkalnego lub domu jednorodzinnego oraz Deweloperskim Funduszu Gwarancyjnym (Dz.U. z 2021 r. poz. 1177). Zapewnia ono bezpieczeństwo interesów konsumentów oraz ustanawia mechanizmy zabezpieczające ich środki finansowe.

Wdrażanie ESG w branży deweloperskiej to nie tylko mnóstwo wyzwań, ale również ogromna szansa na pozytywny wpływ na środowisko, społeczeństwo i długoterminowy sukces biznesowy. Dzięki podejmowaniu proekologicznych i prospołecznych działań deweloperzy mogą stworzyć bardziej zrównoważone i odpowiedzialne projekty, które przyczynią się do poprawy jakości życia i ochrony środowiska dla przyszłych pokoleń. Według badań Deloitte¹³, 60% respondentów z rynku nieruchomości uważa, że inicjatywy ESG dają nowe możliwości biznesowe ich organizacji. Jednocześnie już niemal 40% Polaków oczekuje od biznesu podejmowania konkretnych działań związanych z realizacją celów zrównoważonego rozwoju.

Jednym z aktów prawa UE o największym wpływie na budownictwo w nadchodzących latach jest nowelizacja **dyrektywy o efektywności energetycznej budynków (dyrektywa EPBD)**. Dyrektywa ta nakłada na deweloperów obowiązek dostosowania projektów do coraz wyższych standardów energetycznych. Wymaga to inwestowania w zaawansowane technologie, materiały o niskim wpływie środowiskowym i zastosowanie nowoczesnych rozwiązań konstrukcyjnych. Dyrektywa jest wielkim wyzwaniem publicznym w zakresie, w którym dotyczy istniejącej zabudowy, wymagającej modernizacji – w PRL-u budowano tkankę o ponad sześciokrotnie mniejszej efektywności energetycznej niż współczesne realizacje. Warto podkreślić, że standardy realizacyjne nowego budownictwa już obecnie pozwalają na spełnienie kluczowych wskaźników efektywności wymaganych przez dyrektywę. Pożądane byłoby jednak wprowadzenie większej swobody w zakresie dróg dojścia do wysokiej efektywności energetycznej. PZFD wskazywał, że uelastycznienie dróg dojścia do wymaganego współczynnika efektywności energetycznej pozwalałoby osiągnąć rezultaty lepsze niż wymagane prawem przy zachowaniu tych samych kosztów realizacyjnych. Zbyt sztywne normy dotyczą m.in. izolacyjności przegród budowlanych oraz szczelności okien.

Nowelizacja dyrektywy EPBD wprowadza również wiele wymagań dotyczących zaopatrzenia budynków w energię elektryczną, podkreślając znaczenie **lokalnych instalacji odnawialnych źródeł energii (OZE)**. To wyzwanie dla krajowego systemu energetycznego, który już obecnie nie jest w stanie przyłączyć nowych rozproszonych mocy w celu wymiany energii. Wdrożenie OZE wymaga również działań dostosowawczych w ramach całej inwestycji, np. przeformułowania zasad wykorzystania terenów zieleni na działkach budowlanych. Kluczowym elementem jest wdrażanie OZE na etapie projektowania budynku. Integracja instalacji OZE w planach architektonicznych pozwala na zoptymalizowanie ich wydajności i minimalizację kosztów dostosowania.

PZFD 



Rysunek 2. Raport Polskiego Związku Firm Deweloperskich i Narodowej Agencji Poszanowania Energii dotyczący efektywności energetycznej budynków.

Case study: Jaśminowy Mokotów

Investor: Skanska Residential Development Poland sp. z o.o.

Kluczowym aspektem w zakresie green building w trakcie realizacji osiedla Jaśminowy Mokotów było zminimalizowanie negatywnego wpływu na środowisko podczas samej budowy inwestycji. Deweloper realizował to założenie w zakresie minimalizowania emisji związków do atmosfery, energooszczędności oraz gospodarki odpadami. Budowa Jaśminowego Mokotowa jako pierwsza w Warszawie była w pełni zasilana energią wiatrową. Dzięki wykorzystaniu energii odnawialnej ograniczono emisję szkodliwych gazów do atmosfery. Do budowy wykorzystano nietoksyczne materiały o ograniczonej zawartości lotnych związków organicznych. Kluczowa była również gospodarka odpadami. Ponad 99% z nich przeznaczono do wtórnego wykorzystania.



Wysoki standard osiedla podkreśla zastosowanie sensorów Airly badających jakość powietrza, a także rozwiązań zwiększających efektywność energetyczną części wspólnych. Mieszkania na osiedlu Jaśminowy Mokotów są wyposażone w system Appartme by Skanska, który pozwala obniżyć koszty utrzymania. To system automatyki mieszkaniowej, który w podstawowym modelu umożliwia szybkie wyłączenie oświetlenia

i zasilania gniazd elektrycznych w całym lokalu (z wyjątkiem tych, do których podłączona jest lodówka czy router internetowy) oraz ogrzewania. Dzięki temu mieszkańcy w wygodny sposób mogą zmniejszyć ogrzewanie przy wychodzeniu z domu lub odłączyć zapomniane ładowarki do urządzeń elektronicznych. Każdy z właścicieli będzie miał możliwość samodzielnego rozbudowania bazowych funkcji systemu Appartme (np. poszerzając go o czujniki obecności w mieszkaniu, sterowanie roletami i punktowym oświetleniem). Pomieszczenia mają również zwiększony komfort cieplny i akustyczny. Osiedle jest wykończone przy użyciu nietoksycznych, ekologicznych materiałów. Tarasy i balkony wyposażone są w energooszczędne oświetlenie.



Na Jaśminowym Mokotowie przykładą się również dużą uwagę do racjonalnego wykorzystywania wody. Jest ona oszczędzana przede wszystkim dzięki zastosowaniu systemów retencyjnych i skrzynek rozsączających, które w pierwszej kolejności pozwalają na gromadzenie deszczówki, a następnie na używanie jej do podlewania roślinności. Co więcej, woda opadowa odprowadzana z okolicznych dróg zasila jezioro w Parku Enklawa. Ponadto inwestor prowadzi szkolenia dla mieszkańców oraz przekazuje instrukcję, w której opisano, jak oszczędzać wodę. Skanska rekomenduje lokatorom korzystanie z pralek oraz zmywarek o zmniejszonym zużyciu wody. Zachęca również do zakupu wodooszczędnych armatur łazienkowych i kuchennych, w tym perlatorów.



Wraz z budową osiedla powstał Park Enklawa – zielony teren rekreacyjny, który Skanska postanowiła stworzyć nie tylko dla mieszkańców Jaśminowego Mokotowa. Park to ok. 8 500 mkw. terenu, na który wprowadzono ponad 40 gatunków roślin rodzimych i udomowionych – tworzą one niezwykle przyjemną przestrzeń do relaksu na świeżym powietrzu. Odwiedzający Enklawę mogą odpocząć nad brzegiem długiego na ok. 120 m jeziorka. Deweloper pomyślał też o najmłodszych odwiedzających i na tym terenie stworzono przestronny plac zabaw dla dzieci. Zadbano również o dzikich mieszkańców parku – wydzielono specjalne obszary, pełniące funkcje naturalnych schronień dla zwierząt.

– Przykładamy wagę do racjonalnego wykorzystywania wody. Nasze działania skupiają się na zastosowaniu systemów retencyjnych i skrzynek rozsączających, które umożliwiają gromadzenie deszczówki. Zgromadzona woda jest przez nas wykorzystywana m.in. do podlewania zieleni na osiedlach czy w myjkach dla rowerów, które udostępniamy mieszkańcom. Przy jednym z naszych osiedli, Jaśminowym Mokotowie, stworzyliśmy również park Enklawa z „jeziorem”, które jest zbiornikiem retencyjnym. Staramy się także edukować naszych klientów i pokazywać, jak cennym zasobem jest woda.

Emilia Pleban, lider ds. zrównoważonego rozwoju w firmie Skanska

Case study: Raportowanie ESG – Robyg



Deweloper ROBYG aktywnie angażuje się w kwestie związane z odpowiedzialnym zarządzaniem, zrównoważonym rozwojem i etyką biznesową. Za realizację strategii ESG odpowiada jeden z członków zarządu ROBYG SA, a nadzór nad jej implementacją w 2022 r. sprawował prezes zarządu Eyal Keltsh. Przedstawiciel Członek Zarządu odpowiada m.in. za kontakty zewnętrzne i wewnętrzne dotyczące tego obszaru, a także dba o to, by na posiedzeniach Rady Nadzorczej regularnie omawiane były kwestie ESG. Ponadto w ramach wewnętrznych struktur deweloper powołał osobę bezpośrednio odpowiedzialną za ESG – jest to Anna Wojciechowska, head of ESG, która ściśle współpracuje z interdyscyplinarnym zespołem przedstawicieli różnych działów, by jak najlepiej i najefektywniej wdrażać i realizować strategię ESG.

Branża budowlana odpowiedzialna jest za około 38% emisji gazów cieplarnianych, a tym samym znacznie przyczynia się do ocieplenia klimatu. Z tego powodu jednym z głównych celów strategicznych ROBYG jest dążenie do niskoemisyjności dzięki wykorzystaniu energii elektrycznej w 100% pochodzącej z odnawialnych źródeł energii w procesie budowlanym do końca 2024 r. W roku 2022 ROBYG zaraportował, że 85% energii zasilającej budowę pochodzi z energii odnawialnej. Jednym z największych osiągnięć ROBYG w 2022 r. było obniżenie emisji gazów cieplarnianych aż o 27% w stosunku do roku poprzedniego.

By zrealizować ambicje w walce ze zmianami klimatu, w roku 2021 ROBYG stworzył pierwszy na rynku Zielony Standard, który dzieli się na dwa obszary. **Standard dla klientów** obejmuje nowoczesne proekologiczne rozwiązania, pozwalające dbać o środowisko i obniżyć koszty codziennego życia. **Standard i wytyczne projektowe** to wiele specjalnych instrukcji dotyczących m.in. urządzenia zieleni, konstrukcji budynku, wykorzystanych materiałów, rozwiązań wodnokanalizacyjnych i stosowanych rozwiązań niskoemisyjnych.

W Raporcie ESG za 2022 r. ROBYG zaraportował, że 100% projektów wybudowanych wyposażonych jest w elementy wspierające bioróżnorodność oraz co najmniej 5 rozwiązań niskoemisyjnych, co jest zgodne z założeniami Zielonego Standardu.

ROBYG zgodnie z ideą zrównoważonych społeczności i miast w 2022 r. wykonał 97% inwestycji zgodnie z ideą 15-minutowych miast. **Podstawowe zasady 15-minutowego miasta** to m.in.:

- zapewnienie mieszkańcom każdej dzielnicy łatwego dostępu do towarów i usług, w szczególności artykułów spożywczych, świeżej żywności i opieki zdrowotnej;
- możliwość relaksu i integracji w przestrzeniach wspólnych, w tym na terenach zielonych;
- unikanie stresu komunikacyjnego dzięki lokalizowaniu lokali usługowych, biurowych i przestrzeni coworkingowych w pobliżu miejsca zamieszkania.



Rysunek 3. Polski Związek Firm Deweloperskich w ramach inicjatywy Eco Avengers opublikował poradnik dobrych praktyk ekologicznych w projektowaniu inwestycji <https://www.pzfd.pl/s/ecology>.

W 2021 r. ROBYG dołączył do grona sygnatariuszy **Karty Różnorodności**. To międzynarodowa inicjatywa, obecna w 26 krajach Europy. Jej celem jest podejmowanie działań związanych z promowaniem różnorodności i równych szans w zatrudnieniu. Ważnym aspektem w zakresie wspierania różnorodności jest pozycja kobiet w firmie. W Grupie Kapitałowej ROBYG zgodnie z raportem za rok 2022 kobiety stanowią 69% pracowników, a reprezentacja kobiet w wyższej kadrze zarządzającej wynosi 56%. W ramach grupy Robyng w 2022 r. 63% stanowisk menedżerskich zajmowały osoby pochodzące z wewnętrznych awansów, a 28% pracowników zajmowało wyższe stanowisko niż to, na którym pierwotnie było zatrudnionych.

Więcej o działalności ROBYG i tego, jak przyczynia się do realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ, można dowiedzieć się ze strony esg.robyg.pl.

Co dalej z polskim budownictwem?

W najbliższych latach polski rynek mieszkaniowy będzie musiał odpowiedzieć na wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi i rozwijającym się prawodawstwem UE. Jednocześnie działać będzie w warunkach zawirowań rynkowych wywołanych napiętą sytuacją polityczną w Europie.

Jakość miejsca zamieszkania wciąż zależeć będzie również od działania strony publicznej – aktywnej polityki gruntowej, uruchamiającej potencjał tworzenia nowych osiedli na terenach miast, efektywnego wykorzystania środków europejskich na transformację energetyczną i zrównoważoną mobilność.

PZFD we współpracy ze Skanska Residential Development Poland i firmą badawczą 4CF The Future Literacy Company opracował i wydał raport z badań foresightowych **„Fundamenty przyszłości”**. Próbuje on zdefiniować prawdopodobne scenariusze zmian na rynku nieruchomości w polskich miastach w ujęciu średnioterminowym. Raport prezentuje wszechstronną wizję możliwych wersji przyszłości budownictwa w Polsce, bazując na trzech scenariuszach („Dorażność”, „Droga naprzód”, „Dyscyplina”). Konkluzje raportu to próba oceny wątków dotyczących przyszłości budownictwa. Jako mało prawdopodobne oceniono w nim przykładowo wystąpienie radykalnych innowacji technologicznych w sektorze budowlanym oraz wystąpienie szeroko zakrojonych procesów rewitalizacji w polskich miastach. Z kolei duże prawdopodobieństwo przypisano do takich procesów jak zwiększenie dostępności gruntów inwestycyjnych w zamian za zwiększanie jakości zabudowy i przestrzeni wokół inwestycji. Raport jest przewodnikiem pozwalającym zróżnicowanym grupom interesariuszy zrozumieć wyzwania stojące przed branżą budowlaną w Polsce.

Barriers and opportunities for housing construction in Poland

Michał Leszczyński, Polish Association of Developers

In the recent decade, Poland has witnessed a remarkable surge in its housing construction sector. This growth has not only reshaped the urban landscape but has also made a significant economic contribution, accounting for approximately 10% of the country's GDP. This expansion, however, is not without its challenges. Developers frequently confront a labyrinth of regulatory obstacles that often delay project completions and inflate the initial investment costs. The Polish Association of Developers (PZFD) has been at the forefront of highlighting these regulatory challenges, emphasizing the need for reforms that would benefit both the commercial and non-commercial sectors of the housing industry.

The situation became even more complex with the onset of the 2022 Ukraine war, which led to a substantial influx of refugees into Poland. This unexpected demographic shift added another layer of demand to an already strained housing market. One of the most pressing issues that emerged from this situation is the dwindling supply of investment-ready land. There's a growing consensus on the need for more proactive urban spatial policies, which would not only streamline housing projects but also ensure the optimal utilization of state-owned lands.

On the broader European front, the housing sector in Poland, like its counterparts in other EU nations, is navigating the challenges and opportunities presented by Fit for 55. This movement, anchored in the EU's commitment to the UN's Agenda 2030, emphasizes the urgent need for sustainable practices across industries. In the housing sector, this translates to a strong focus on energy efficiency and the integration of the "ESG" (Environmental, Social, and Governance) approach into business strategies. The EU directive on the energy performance of buildings directive (EPBD) further underscores this by setting rigorous energy standards for developers and emphasizing the pivotal role of renewable energy sources.

While Poland's housing construction sector stands as a testament to the country's economic resilience and growth, it is at a crossroads. Balancing rapid expansion with sustainability, navigating regulatory challenges, and adapting to both domestic and international pressures are crucial for the continued success and sustainability of the industry.

The article also presents several exemplary case studies and materials: solutions in the Jaśminowy Mokotów investment (Investor: Skanska Residential Development Poland Sp. z o.o.), ESG reporting (Robyg S.A.), a guide to good ecological practices in investment design (PZFD as part of the Eco Avengers initiative), and a foresight research report “Foundations of the Future” (PZFD in collaboration with Skanska Residential Development Poland and the research company 4CF The Future Literacy Company).

IV. SYTUACJA MIESZKANIOWA OSÓB Z DOŚWIADCZENIEM UCHODŹSTWA

Sytuacja mieszkaniowa osób z doświadczeniem uchodźstwa w Polsce w 2023 r.

Sarian Jarosz, Konsorcjum Migracyjne

Główne cechy polityki mieszkaniowej w Polsce w kontekście sytuacji uchodźczej

Data 24 lutego 2022 r. wyznaczyła dla polskiej polityki migracyjnej nowy etap, a tym samym wymusiła wiele natychmiastowych działań w celu przyjęcia i zadbania o potrzeby blisko dwóch milionów uchodźców i uchodźczyń z Ukrainy. Na pierwszą fazę tego procesu, recepcję, składały się przede wszystkim bezprecedensowa mobilizacja społeczna, samoorganizacja i zakwaterowanie prywatne oraz powstające w błyskawicznym tempie punkty zbiorowego zakwaterowania: na dworcach kolejowych, w halach sportowych, centrach handlowych czy szkołach. Według danych w punktach tych do marca 2023 r. zatrzymało się blisko pół miliona osób¹. Z upływem kolejnych miesięcy liczba tych punktów w większości województw zmniejszyła o ok. 30% z tendencją do przenoszenia ich z miast większych do średnich oraz małych².

Druga faza, w której znajdujemy się teraz, to faza integracji. Potrzeba w niej długoterminowych rozwiązań systemowych oraz współpracy międzysektorowej. Udokumentowany wzrost „zmęczenia gościnnością” (*compassion fatigue*) oraz wprowadzony w styczniu 2023 r. nowelizacją ustawy obowiązek opłaty partycypacyjnej wykazał brak systemowej i długoterminowej alternatywy dla krótkoterminowych i przejściowych rozwiązań mieszkalnych, a część uchodźców – czego dowodzą raporty Amnesty International i Konsorcjum Migracyjnego – doprowadził do decyzji o powrocie do Ukrainy. Z kolei program relokacji do mniejszych miejscowości, o którym latem 2022 r. informowała minister Agnieszka Ścigaj, nie został wprowadzony do lipca 2023 r. włącznie.

Warto zaznaczyć, że w lipcu 2022 r. Państwowy Instytut Ekonomiczny oszacował wartość całkowitych rocznych wydatków władz publicznych na pomoc uchodźcom z Ukrainy na 15,9 mld zł³. Jednocześnie w zgodzie z danymi udostępnionymi przez

władze wojewódzkie na utrzymanie punktów zbiorowego zakwaterowania władze wojewódzkie i samorządowe przeznaczyły w okresie lipiec 2022 – luty 2023 ponad miliard złotych⁴. Odnotowano także: duże rozbieżności w zakresie kwoty przypadającej miesięcznie bezpośrednio na zakwaterowanych, niespójne standardy oraz duże ryzyko naruszeń w samych punktach, mały dostęp do informacji oraz usług dla uchodźczyń, a nawet – po wprowadzeniu 25 stycznia 2023 r. nowelizacji ustawy – próby siłowych eksmisji osób uchodźczych i wymuszeń finansowych, a także wzrost skali interwencji ze strony organizacji społecznych⁵.

Trzeba podkreślić, że potrzeby mieszkaniowe osób uchodźczych nie ograniczają się do zapewnienia zakwaterowania – musi ono być częścią podejścia holistycznego, uwzględniającego szczególne potrzeby czy traumatyczne doświadczenia samych uchodźców, oraz sprzyjać integracji. W skrajnych przypadkach może mieć to charakter izolacji lub nawet przestrzennej gettoizacji konkretnych grup, jak choćby osób małoletnich w hotelu Ossa⁶ czy też osób romskich w punktach w województwie podkarpackim⁷. Również wykonywanie roli państwa w tym zakresie przez sektor pozarządowy i społeczeństwo obywatelskie długoterminowo prowadzi do wzrostu nastrojów antyuchodźczych i wycieńczenia pomocowego, nie stanowiąc odpowiedzi na brak rozwiązań systemowych. Zakwaterowaniu musi towarzyszyć zapewnienie równego dostępu do systemu edukacji czy rynku pracy, poszanowanie standardów praw człowieka i monitorowanie potencjalnych nadużyć czy mowy nienawiści, eliminowanie podwójnych standardów w podejściu do grup uchodźczych, a także poczucie stabilizacji, zagwarantowane prawnie i politycznie. Długofalowa strategia pomocy i integracji jest niezbędna, szczególnie w obliczu trwających działań zbrojnych na terytorium państwa sąsiadującego i przyjazdu *en masse* osób uchodźczych z Ukrainy. Tym samym kluczowe jest systemowe wsparcie podmiotów, które ją realizują, a także poparta systematycznym monitoringiem odpowiedź na deficyt mieszkaniowy i ryzyko wykluczenia uchodźców z „polskiej gościnności” w związku ze zmianami w krajobrazie prawnym i społecznym.

Bezprecedensowa solidarność społeczna z uchodźcami z Ukrainy od pierwszych miesięcy wojny oznaczała również oferowanie zakwaterowania prywatnego uciekającym. W maju 2023 r. według informacji przekazanych Amnesty International ze strony Instytutu Rozwoju Miast i Regionów⁸ na zasadach rynkowych uchodźcom i uchodźczyniom z Ukrainy wynajmowano miejsca w ok. 200 tys. mieszkań (nie wliczając punktów zbiorowego zakwaterowania, mieszkań użyczonych i lokali niemieszkalnych). Jednocześnie na 15 maja 2023 r. osób uchodźczych z numerem PESEL UKR było w Polsce ok. 990 tys. Jak informuje Amnesty International, oznacza to, że nie wszystkim udało się zdobyć zakwaterowanie prywatne. Co więcej, AI udokumentowało znaczny wzrost nastrojów antyukraińskich i dyskryminacji na rynku mieszkaniowym osób z Ukrainy – uderzył nawet mocniej w osoby niebiałe,

uchodźców z Białorusi czy też Romów i Romki. Jest to o tyle istotne, że w pomocy – w tym w zakwaterowaniu prywatnym – osobom uchodźczym znaczną rolę odegrała obecna wcześniej w Polsce mniejszość ukraińska, która następnie sama spotkała się z retoryką antyuchodźczą⁹. Warto jednak zauważyć, że przyjazd *en masse* uchodźców i uchodźczyń z Ukrainy napotkał lukę mieszkaniową oraz deficyt programów i rozwiązań zorientowanych na wsparcie cudzoziemców, które na polskim rynku mieszkaniowym istniały już wcześniej, przed rosyjską inwazją na Ukrainę w 2022 r.

Programy mieszkaniowe oraz Społeczne Agencje Najmu a sytuacja mieszkaniowa uchodźców w Polsce

Sytuację mieszkaniową osób o niskich dochodach czy osób z grup marginalizowanych – do których uchodźczynie i uchodźcy bez wątpienia należą – miał poprawić rządowy program Mieszkanie Plus. Jak jednak wykazała Najwyższa Izba Kontroli, program ten nie spełnił swoich założeń: spośród planowanych 100 tys. mieszkań powstało zaledwie 15 tys. (2021). NIK udokumentowała też wzrost odsetka osób deklarujących problemy mieszkaniowe (z 44% w 2018 r. do 63% w 2020 r.). Rozwiązaniem problemu luki mieszkaniowej, zwłaszcza w zakresie mieszkań społecznych, rekomendowanym szczególnie do wsparcia uchodźców i uchodźczyń w procesie integracji m.in. przez fundację Habitat for Humanity Poland mogłyby być Społeczne Agencje Najmu, włączone do polskiego porządku prawnego w 2021 r. To rozwiązanie wymaga jednak długoterminowej i dobrze skoordynowanej współpracy międzysektorowej, także na różnych szczeblach władz regionalnych. Jest to też jedno z rozwiązań rozpatrywanych przez powołany przez rząd w odpowiedzi na kryzys Zespół Ekspertki ds. Strategii Włączania Społecznego oraz rekomendacja z obrad Samorządowego Okrągłego Stołu we Wrocławiu (czerwiec 2023), zwieńczonych powstaniem Białej Księgi¹⁰, czyli zapisu wielosektorowej współpracy ekspertów i praktyków. Jednocześnie wprowadzony przez minister Ścigaj program „Wzajemnie Potrzebni” zakłada testowanie rozwiązań holistycznych oraz innowacji społecznych mających na celu poprawę oferty mieszkaniowej dla uchodźczyń m.in. dzięki remontom pustostanów czy też ośrodkom aktywizacji zawodowej krótkiego pobytu.

W odpowiedzi na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich w kwestii rozwiązań mieszkalnych dla uchodźców z 4 października 2022 r. minister Agnieszka Ścigaj poinformowała, że Społeczne Agencje Najmu nie spotkały się z szerszym odzewem gmin: „Wystąpienia gmin pokazały, że problem z funkcjonowaniem SAN nie stoi po stronie przepisów prawnych, które – w naszej ocenie – zostały napisane w sposób elastyczny i uwzględniający interesy gminy. Problemem może być niechęć samorządów do korzystania z instrumentów, które nie mają określonej renomy i bazy doświadczeń. W związku z tym planujemy ponowienie akcji informacyjnej, skorelowane z propo-

zycją dodatkowego wsparcia tworzenia SAN ze środków europejskich w nowej perspektywie finansowej w kwocie 200 mln zł¹¹.

W publikacji „Społeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik dla gmin”¹² wskazano, jak może wyglądać sukcesywne zawiązywanie się współpracy między SAN a gminami w celu odpowiedzi na potrzeby mieszkaniowe osób uchodźczych z Ukrainy. Zgodnie z tym gminy, podejmując uchwałę o SAN, określają kryteria najmu, np. te, które powinni spełnić obywatele Ukrainy objęci wsparciem regulowanym ustawą o pomocy, oraz sposoby weryfikacji tych kryteriów. Warto tu zauważyć, że w obliczu deficytu mieszkań komunalnych w zasobach gmin, a także udokumentowanego trendu likwidacji lub przenoszenia punktów zbiorowego zakwaterowania, w których kwaterowani byli uchodźcy z Ukrainy po 2022 r., presja mieszkaniowa wobec osób uchodźczych nasila się i nierzadko prowadzi do decyzji o wyjeździe z Polski, w tym o powrocie do Ukrainy¹³.

Taka tendencja, motywowana zmianami prawnymi i brakiem poczucia bezpieczeństwa mieszkaniowego przy braku alternatywnych rozwiązań, została zaobserwowana w styczniu 2023 r. na podstawie monitoringu punktów zbiorowego zakwaterowania w sześciu województwach¹⁴. Wprowadzanie Społecznych Agencji Najmu oraz zawiązywanie się międzysektorowych współprac, szczególnie na poziomie władz samorządowych, ma wysoki potencjał przeciwdziałania nie tylko wyżej wspomnianym ograniczeniom tempa zmian polityki mieszkaniowej na poziomie centralnym, ale też dostosowywanie ich do warunków lokalnych i amortyzowanie zmian prawnych utrudniających uchodźcom dostęp do oferty socjalnej, w tym rynku mieszkaniowego¹⁵.

Główne regulacje prawne dotyczące osób uchodźczych

Ramą prawną pomocy udzielanej osobom uchodźczym z Ukrainy w Polsce po 24 lutego 2022 r. na poziomie regulacji państwowych jest przede wszystkim Ustawa o pomocy obywatelom Ukrainy z dnia 22 marca 2022 r., nowelizowana 25 stycznia 2023 r. Na poziomie unijnym osobom uchodźczym z Ukrainy od 4 marca 2022 r. przysługuje ochrona tymczasowa, przedłużona do 4 marca 2024 r.¹⁶. Warunkiem dostępu do pełnej oferty pomocowej w Polsce jest posiadanie numeru PESEL UKR, jednak w pierwszej połowie 2023 r. osoby uchodźcze zaczęły zgłaszać utratę statusu m.in. w związku z krótkim pobytem turystycznym w Ukrainie¹⁷. Udokumentowaną trudnością jest też niezajomość procedur prawnych lub bariera językowa, szczególnie dotkliwa dla uchodźców relokowanych do mniejszych miejscowości¹⁸. Warto też zwrócić uwagę na to, że w tym samym okresie do Polski trafiły także grupy migran-

tów i uchodźców, którzy nie są obywatelami Ukrainy: (często niebiali) obywatele państw trzecich, szczególnie w pierwszych miesiącach od lutego 2022; obywatele Białorusi i Rosji, którzy szukali w Ukrainie schronienia; oraz osoby przekraczające nieregularnie granicę z Białorusią, często z doświadczeniem skrajnej przemocy ze strony służb, *pushbacków* i długotrwałej detencji^{19,20}. Są to osoby, które często mierzą się z podwójnym standardem prawnym i pomocowym, a których sytuacja mieszkaniowa i proces integracji są dodatkowo utrudnione i niewidoczne, także przy projektowaniu rozwiązań systemowych.

Wprowadzenie opłaty partycypacyjnej za zbiorowe zakwaterowanie

Pod koniec 2022 r. polski rząd rozpoczął prace nad projektem nowelizacji ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy uciekającym przed wojną, które miały zmniejszyć publiczne nakłady na zakwaterowanie osób uchodźczych dzięki wprowadzeniu opłaty partycypacyjnej w kosztach zbiorowego zakwaterowania przez uchodźców. Jak wskazał rząd, prezentując uzasadnienie projektu nowelizacji²¹, celem tych zmian było ustanowienie „regulacji wprowadzających partycypację obywateli Ukrainy w kosztach wyżywienia i zakwaterowania oraz określających maksymalny okres świadczenia pomocy” oraz „uzależnienie możliwości korzystania ze zbiorowego zakwaterowania [...] od posiadania numeru PESEL”. Jednak, jak tłumaczył w marcu 2023 r. wiceszef MSWiA Paweł Szefernaker: „Nikomnie nie zależy na tym, żeby kogokolwiek pozbawić dachu nad głową. Te regulacje mają charakter motywacyjny”²². Rzecznik praw obywatelskich w grudniu 2022 r. wyraził wątpliwość, „czy projektowane przepisy pozwolą na odstępianie w partycypacji w sytuacjach szczególnych” oraz wniósł o oszacowanie przez MSWiA proporcji osób zwolnionych z tej opłaty do tych hipotetycznie ją ponoszących²³. W odpowiedzi ministerstwo przyznało, że „nie jest możliwe określenie liczby osób, które po wejściu w życie przedmiotowej regulacji zostaną obciążone częściowymi kosztami w omawianym zakresie, a także oszacowanie, ilu uchodźców wojennych z Ukrainy zostanie zwolnionych z tego obowiązku”²⁴. Zmiana ta reguluje wysokość opłaty – do 50% kosztów zakwaterowania po upływie 120 i do 75% po upływie 180 dni, do górnej granicy 1800 złotych miesięcznie od osoby – oraz określa kategorie osób zwolnionych z obowiązku opłaty (m.in. osoby z niepełnosprawnością oraz „w trudnej sytuacji życiowej”).

W styczniu 2023 r. sekretarz stanu w korespondencji z rzecznikiem praw obywatelskich przyznał, że nieznana jest liczba czy odsetek osób zwolnionych z opłaty partycypacyjnej²⁵. Co więcej, w marcu 2023 r. w części województw z opłaty zostało zwolnionych zaledwie 17% lub 22% osób zakwaterowanych w punktach (odpowiednio w województwach podkarpackim i lubuskim), w innych natomiast do 95%²⁶. Warto podkreślić, że między odpowiedziami województw zachodziła

duża dysproporcja w zakresie wiedzy oraz etapu realizacji ustaleń znowelizowanej w styczniu 2023 r. ustawy²⁷.

Analiza danych z województw przeprowadzona przez Konsorcjum Migracyjne wskazuje, że nowelizacja ustawy dodatkowo naraża osoby uchodźcze na eksmisje (bez jasnej procedury odwoławczej) oraz wymuszenia finansowe, zachęca do powrotu do Ukrainy lub wymusza na nich usamodzielnienie się przed rzeczywistym osiągnięciem samodzielności finansowej, która pozwoliłaby na alternatywę mieszkaniową²⁸. Ustawodawca nie uszczegółowia też mechanizmów ani odpowiedzialności za postępowanie wobec osób, których nie zwolniono z opłat partycypacyjnych, ale które nie opuszczają dobrowolnie punktu zbiorowego zakwaterowania²⁹, a także nie określa, czy zwolnienie z opłaty podlega późniejszej ponownej weryfikacji, co podniósł rzecznik praw obywatelskich w korespondencji z MSWiA w czerwcu 2023 r.³⁰. Ustawodawca nie określił też szczegółowo:

- Kto ma decydować o opłatach i jak (szerzej) ma działać mechanizm ich pobierania, kto będzie z opłat zwolniony i jak rozumieć trudną sytuację życiową?;
- Kwestii niepełnosprawności w związku z tą opłatą – jak uzyskać potwierdzenie o niej (czy potrzebne są polskie dokumenty, czy niekoniecznie), kto może zostać uznany za opiekuna osoby z niepełnosprawnością?;
- Zasad działania mechanizm eksmisji/„relokacji” z miejsc zbiorowego zakwaterowania dla osób, które nie uiszczą opłaty.

Największą trudność sprawiła kategoria osób „w trudnej sytuacji życiowej”, którą poszczególne jednostki samorządowe traktowały dowolnie, także na niekorzyść samych uchodźców³¹. Co więcej, ustawa nie precyzuje też alternatywy dla punktów zbiorowego zakwaterowania dla osób, które nie uiszczą opłaty, ani odpowiedzialności za przeprowadzenie eksmisji.

W opinii Stowarzyszenia Interwencji Prawnej wprowadzona zmiana jest też niezgodna z prawem unijnym, a dokładnie przepisami Dyrektywy Rady z dnia 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania ochrony czasowej. Zgodnie z art. 13 ust. 1 dyrektywy państwa członkowskie zapewnią osobom korzystającym z tymczasowej ochrony dostęp do odpowiedniego zakwaterowania oraz, gdzie konieczne, niezbędne środki do uzyskania zakwaterowania³². Obowiązkiem państwa członkowskiego jest zapewnienie obywatelom Ukrainy, objętym zakresem specustawy, dostępu do odpowiedniego zakwaterowania lub środków niezbędnych do jego uzyskania. Udzielenie pomocy polegającej na zakwaterowaniu nie może być uzależnione od pokrycia przez obywateli Ukrainy części kosztów tej pomocy³³.

Zakwaterowanie i usługi społeczne

Badanie opinii publicznej realizowane w 2023 r. przez fundację Habitat for Humanity Poland wskazało, że uchodźcy i uchodźczynie są jedną z głównych grup obywateli, którym władze publiczne powinny pomagać w uzyskaniu mieszkania – na tę grupę wskazało 25% Polaków i Polak oraz 40% Ukraińców i Ukrainek³⁴. Tym samym bezprecedensowa solidarność i wsparcie pierwszych miesięcy wojny w zakresie zakwaterowania przeniosło się też na społeczną percepcję osób uchodźczych jako grupy szczególnie wrażliwej i wymagającej wsparcia władz publicznych w dostępie do tej usługi³⁵.

Dane Unii Metropolii Polskich z kwietnia 2022 r. wskazują na to, że spośród osób uciekających z Ukrainy aż 94% zamieszkiwało w mieście składania wniosku o PESEL, a 38% mieszkało z gospodarzami lub samodzielnie w ramach pomocy doraźnej (odsetek ten zmniejszył się w kolejnych miesiącach). Spośród badanych 55% osób przyjechało w dwóch pierwszych tygodniach wojny i aż 47% przyjechało z niepełnoletnim dzieckiem (co więcej, migracja ta ma charakter silnie sfeminizowany w związku m.in. z naborem mężczyzn do wojska w Ukrainie). Dokładnie 28% osób potrzebowało pomocy jedynie ze znalezieniem mieszkania, pomimo licznych grup tematycznych w mediach społecznościowych, a 52% obawiało się pogorszenia sytuacji materialnej³⁶. W kwestii planów na przyszłość 39% deklarowało chęć powrotu do Ukrainy od razu po zakończeniu wojny, a 44% nie miało pewności co do obecnego miejsca zakwaterowania. W badaniach Konsorcjum Migracyjnego prowadzonych rok później, w maju 2023 r., które obejmowało głównie punkty zbiorowego zakwaterowania, odsetek osób wyrażających niepewność i chęć powrotu w związku ze zmianami ustawowymi w niektórych województwach wynosiła do 70% (woj. podkarpackie i małopolskie). Rozwiązania krótkoterminowe i *ad hoc* po roku przerodziły się w perspektywę długoterminową i brak alternatywy, demotywuując zakwaterowane osoby. Wynajem średnioterminowy natomiast wraz z zapełnieniem się rynku mieszkań prywatnych, frustracją społeczną (najemców i najmujących) oraz ryzykiem wykluczenia integracyjnego, przy deficycie regularnego monitoringu standardu zakwaterowania przez władze lokalne, dla wielu stał się przedmiotem rozczarowania.

Rozwiązania krótkoterminowe: punkty recepcyjne oraz punkty zbiorowego zakwaterowania

W zakresie rozwiązań krótkoterminowych warto wyróżnić punkty recepcyjne oraz punkty zbiorowego zakwaterowania. Punkty recepcyjne w części polskich miast, szczególnie w województwach przygranicznych i tranzytowych (podkarpackim, lubelskim, mazowieckim) oferowały możliwość tymczasowego noclegu. Przez

Punkt Matki i Dziecka w przygranicznym Przemyślu od marca do maja 2022 r. przejeżdżało dziennie do 75 tys. osób z Ukrainy³⁷. Z kolei punkty Blue Dots to miejsca wsparcia, które zapewniają osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie ochronę i dostęp do niezbędnych informacji, a są koordynowane przez agendy ONZ i wyznaczone organizacje społeczne. Choć Blue Dots nie oferują zakwaterowania, nierzadko pośredniczą w kontaktowaniu uchodźców z punktami recepcyjnymi oraz osobami oferującymi najem prywatny.

Drugą kategorią krótkoterminowego zakwaterowania są punkty zakwaterowania zbiorowego. Definicję punktu (miejsca, obiektu) zbiorowego zakwaterowania znajdziemy w art. 3 pkt. 3 ustawy z dnia 2 grudnia 1999 r. o narodowym spisie powszechnym ludności i mieszkań w 2002 r. (Dz.U. z 2000 r. poz. 1 z późn. zm.). Jest to „obiekt, gdzie przebywa większa liczba osób, np. internat, dom akademicki lub studencki, (...) hotel, motel, pensjonat, noclegownia”. GUS dodaje, że to miejsce może być zarówno tymczasowe, gdzie ktoś zatrzymuje się na pewien czas, lub można zamieszkiwać tam na stałe. Punkty mogą być zarządzane przez różne podmioty – publiczne, prywatne lub społeczne, w tym międzynarodowe organizacje. W specustawie brakuje definicji takich miejsc – podobnie jak standardów zakwaterowania. Standardy takie w Polsce określa dopiero Sektor ds. Mieszkalnictwa i Zakwaterowania (Shelter, Housing & Accommodation Sector). Także monitoring punktów oraz dane publiczne wskazują na duży rozdzźwięk m.in. w zakresie liczby zakwaterowanych w nich osób (od kilku do kilkuset osób).

Analiza danych z poszczególnych województw polskich wskazuje na to, że mimo nieznacznego zmniejszenia się liczby punktów zbiorowego zakwaterowania jest ono odnotowane przede wszystkim w większych miastach. W części z nich nie towarzyszy mu znaczne zmniejszenie liczby samych osób zakwaterowanych na terenie województwa, co sugeruje, że od marca 2022 r. punkty te przenoszą się z dużych miast do mniejszych i są statystycznie większe³⁸. Szczególne tranzytowe jest województwo podkarpackie, w którym systematycznie zamykane są punkty administrowane przez władze publiczne, przy jednoczesnym prowadzeniu większej liczby punktów przez organizacje społeczne³⁹. Warto odnotować też duże rozbieżności w liczbie samych punktów – od 50 do 500 – między poszczególnymi województwami⁴⁰.

Jak wykazano wcześniej, wprowadzony 25 stycznia 2023 r. obowiązek opłaty partycypacyjnej za zakwaterowanie w punkcie zbiorowego zakwaterowania, przy udokumentowanych trudnościach we współpracy i komunikacji między władzami centralnymi i wojewódzkimi; oraz wojewódzkimi i samorządami lokalnymi i organizacjami pozarządowymi przyczyniły się do decyzji części zakwaterowanych w nich osób o powrocie do Ukrainy⁴¹.

Zakwaterowanie prywatne i eksmisje

Jak pokazują dane UNHCR z przełomu maja i czerwca 2023 r., właściciele, którzy dobrowolnie dzielą się swoimi mieszkaniami i domami z osobami z Ukrainy, pozostawali istotnym wsparciem w kwaterowaniu osób uchodźczych w Polsce⁴². Zgodnie z tzw. specustawą ukraińską każdemu gospodarzowi, który zapewni zakwaterowanie i wyżywienie osobom uchodźczym z Ukrainy, przysługuje świadczenie pieniężne w wysokości 40 zł dziennie za osobę do 120 dni. Należy jednak wziąć pod uwagę, że długotrwałe goszczenie osób obniża komfort życia zarówno gości, jak i gospodarzy, może też prowadzić do konfliktów i wypalenia pomocowego. Warto podkreślić dużą rolę społeczności ukraińskiej w goszczeniu osób uchodźczych w ramach zakwaterowania prywatnego^{43,44}.

Odnotowano też wzrost dezinformacji w zakresie prawa pobytowego oraz praw najmu, co wiąże się z upowszechnieniem instytucji prekarium⁴⁵ przy umowach najmu i użyczeniu bezpłatnym. Prekarium nie jest jednak stosunkiem prawnym (umową), a oświadczeniem – bezterminowym i odwoływalnym – które jednak oddaje wszystkie prawa wynajmującemu. Powodem niechęci do najmu często jest przekonanie, że w przypadku np. niepłacenia czynszu przez lokatorów eksmisja będzie utrudniona. Obowiązujące prawo jest jednakowe dla cudzoziemców i obywateli oraz obywateli Polski w przypadku najmu odpłatnego, jednak eksmisja jest czasochłonna i przy standardowej umowie najmu wymaga orzeczenia sądu. Osoby samotnie wychowujące dziecko, w ciąży czy z niepełnosprawnością – czyli statystycznie znaczna część osób uciekających z Ukrainy – naruszające warunki najmu lokalu z uwagi na prawo ochrony lokatorów korzystają z dodatkowych prawnych mechanizmów zabezpieczających ich sytuację (np. zapewnienie lokalu zastępczego). Jeżeli chodzi natomiast o użyczenie lokalu, to takiej osoby nie obowiązuje prawo lokatorskie, tym samym może zostać eksmitowana z dnia na dzień⁴⁶. Podobnie jak obywatele Polski, uchodźczynie z Ukrainy mogą ubiegać się o dodatek mieszkaniowy, jeżeli znajdują się w trudnej sytuacji materialnej.

Przy bezpiecznym zakwaterowaniu prywatnym (prekarium i gościnie, ale też zakwaterowaniu uregulowanym długoterminowym) pomagają sprawdzone organizacje społeczne, koordynujące przestrzeganie standardów (np. Ukraiński Dom, Homo Faber) lub wyspecjalizowane w zapewnianiu zakwaterowania osobom o szczególnych potrzebach (np. stowarzyszenie Mudita, stowarzyszenie Grupa Stonewall). Jednocześnie organizacje przestrzegają o ryzyku wymuszeń czy przemocy z uwagi na płęć (także ekonomicznej), związanym z taką formą gościnności (Feminoteka, La Strada).

Rozwiązania średnio- i długoterminowe

Część władz lokalnych w Polsce zdecydowała się znacznie przyspieszyć implementację rozwiązań mieszkaniowych rozplanowanych na kolejne lata właśnie pod wpływem tzw. presji migracyjnej i zwiększonego zapotrzebowania na mieszkania komunalne i socjalne dla uchodźców⁴⁷. W niektórych województwach rozwiązania są wprowadzane holistycznie, w ramach lokalnych polityk integracyjnych oraz we współpracy z sektorem społecznym (woj. lubelskie, w mniejszym stopniu małopolskie). Część długofalowych projektów rządowych opisanych wcześniej zostaje dopiero projektowana lub adaptowana do nowych potrzeb społecznych. Stanowi to duże wyzwanie – jeżeli w Polsce na stałe pozostanie 20% gospodarstw domowych, oznacza to wzrost deficytu mieszkań społecznych o 100 tys. jednostek⁴⁸.

Niezbędne są też rozwiązania komplementarne, umożliwiające usamodzielnienie się (jeżeli możliwe) i dostęp do usług i świadczeń społecznych. Dla uchodźczyń ważnym źródłem dochodu są świadczenia na dzieci 500+, niewielkie świadczenia z Ukrainy, emerytury ukraińskie (często w wysokości ok. 300 zł miesięcznie), a także przelewy od krewnych pracujących w Polsce i za granicą. Nieliczne osoby pracują zdalnie w Ukrainie. Według danych z lutego 2023 r. dzięki wprowadzeniu uproszczonej procedury podjęcia pracy przez osoby uciekające z Ukrainy z możliwości podjęcia pracy skorzystało 900 tys. razy⁴⁹. W kontekście skali osób małoletnich (ok. 40%) kluczowe jest też zapewnienie równego dostępu do edukacji. Brakuje jednak asystentów kulturowych oraz standaryzowanych materiałów, szczególnie w mniejszych miejscowościach, do których coraz częściej kierowane są osoby uchodźcze⁵⁰.

Relokacje do mniejszych miejscowości: program w zawieszeniu?

W lipcu 2022 r. minister Agnieszka Ścigaj na posiedzeniu specjalnego zespołu ds. uchodźców wojennych z Ukrainy przedstawiła założenia strategii integracji społecznej uchodźców, wypracowane we współpracy z samorządami lokalnymi. Jednym z jej fundamentów stały się relokacje z większych miast do mniejszych w związku z przeciążeniem miast oraz wzrostem napięć społecznych. Na sierpień 2023 r. brakuje jasnego komunikatu ze strony władz publicznych o kolejnych planowanych lub już realizowanych działaniach. Ponadto sama koncepcja relokacji do mniejszych miejscowości, już na poziomie samodzielnej lub punktowej realizacji przez władze regionalne i samorządowe, szczególnie w inicjatywy większych miast, wiąże się z ryzykiem pogorszenia sytuacji życiowej samych uchodźców. Badania Konsorcjum Migracyjnego wskazały jednak, że osoby przeniesione do mniejszych miejscowości często były odizolowane od dostępu do usług, a nawet swojej społeczności⁵¹. Zwłaszcza narażone na to były m.in. osoby z grup szczególnie wrażliwych, osoby z niepełnosprawnościami, starsze czy osoby transpłciowe w trakcie tranzycji.

Perspektywa powrotu

Warto zauważyć, że według danych polskiej Straży Granicznej proporcja powrotów do Ukrainy i przyjazdów z niej od lutego do lipca 2023 r. stopniowo malała. Na okres luty 2022 r. – luty 2023 r. różnica wynosiła 1 mln 972 tys., a na cały okres luty 2022 – lipiec 2023 już 1 mln 822 tys.⁵². Obecnie (sierpień 2023 r.) nie ma pełnej analizy przyczyny tej zmiany i wzrostu tendencji powrotowych (oraz informacji, na ile są powroty krótkoterminowe).

Wyzwania i rekomendacje dla polityki publicznej

Wyzwanie 1. Brak spójnego modelu pośrednictwa i brak wiedzy dot. praw lokatorskich i najmu prywatnego

Rozwiązanie: Problem ten mógłby zostać zamortyzowany dzięki tworzeniu Społecznych Agencji Najmu (SAN), które zapewniałyby transparentność procesu najmu obu stronom. SAN-y jako rozwiązanie systemowe na większą skalę ułatwiłyby dostęp do mieszkań w niskim i średnim pułapie cenowym, ale o godnym standardzie, oraz zapewniły bezpieczeństwo grupom szczególnie dyskryminowanym⁵³.

Niezbędne jest również przeciwdziałanie dezinformacji w zakresie praw lokatorskich oraz uświadamianie osób uchodźczych o ich prawach i oferta konsultacji prawnych *pro bono*. Odnotowany wzrost nastrojów antyukraińskich nie może stać się pretekstem do potencjalnych nadużyć i zwiększonego ryzyka eksmisji.

Wyzwanie 2. Deficyt mieszkań z puli w mieszkaniowych zasobach gmin

Rozwiązanie: Po pierwsze, skoordynowany przegląd zasobów lokalowych w poszczególnych województwach. Po drugie, program przekształcania pustostanów w gminach w lokale mieszkalne – z danych na rok 2018 raportowanych przez gminy wynika, że pustostanów mieszkalnych było w tamtym roku 54 tys.⁵⁴. Remonty takich lokali oraz wypracowanie dobrych praktyk w tym zakresie powinno być przeprowadzone na poziomie jednostek samorządu lokalnego. Kolejnym rozwiązaniem jest priorytetyzacja programów wsparcia rozbudowy oferty mieszkaniowej (socjalnej i komunalnej) dla osób uchodźczych objętych realizacją ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy z 2022 r. przez polski rząd (Radę Ekspertką ds. Strategii Integracji) oraz poszerzenie oferty wsparcia najmu prywatnego.

Jednostki miejskie i samorządowe powinny też wspierać uchodźców w wynajdywaniu zakwaterowania krótko- i średniookresowego w wyznaczonych do tego punktach miejskich. W 2022 r. aż 25% Polaków i Polek i 40% Ukraińców i Ukrainek zadeklarowało, że to uchodźcy i uchodźczynie powinny być pierwszą grupą wspieraną przez państwo w uzyskaniu zakwaterowania⁵⁵.

Wyzwanie 3. Podwójny standard oraz wykluczanie grup szczególnie narażonych. Przeciwdziałanie naruszeniom

Rozwiązanie: Doświadczenia wyspecjalizowanych organizacji społecznych wskazują, że wobec uchodźców – obywateli Ukrainy – stosowany jest lepszy standard wsparcia (choć od początku 2023 r. ulega on pogorszeniu) niż wobec m.in. grup uchodźczych z granicy polsko-białoruskiej czy też Romek i Romów z Zakarpacia⁵⁶. Grupy te są niewidoczne dla administracji centralnej i wojewódzkiej, a wsparcia udzielają im organizacje społeczne – które jednak mają ograniczone możliwości zarówno lokalowe, jak i dojazdowe⁵⁷. Co więcej, grupy te częściej doświadczają przemocy lub są narażone na eksploatację, a brak mechanizmów monitoringowych uniemożliwia reakcję lub zgłoszenie interwencji. Po pierwsze, niezbędne jest zapewnienie stabilizacji finansowej (od władz, donorów itp.) oraz reprodukcji dobrych praktyk pracy z mniejszościami w innych regionach, spoza obszaru pracy danej organizacji. Po drugie, przeszkolenie i wypracowanie dobrych praktyk w zakresie zgłaszania nadużyć i przemocy np. przez pracowników i pracownice MOPS-ów oraz OPS-ów (obecnych w punktach zbiorowego zakwaterowania) oraz utworzenie dedykowanych infolinii dla samych uchodźców. Ponadto rzecznictwo w zakresie polityk migracyjnych powinno być holistyczne, a dedykowane rozwiązania prawno-społeczne powinny obejmować nie tylko obywateli i obywatelki Ukrainy.

Wyzwanie 4. Opłata partycypacyjna w punktach zbiorowego zakwaterowania

Rozwiązanie: Nowelizacja ustawy w jej obecnym kształcie powinna zostać wycofana, zarówno z racji niemożności przeprowadzenia jej zapisów w terminie przez jednostki samorządu lokalnego, jak i jej dyskryminacyjny charakter. Odpłatność nie może być warunkiem udzielenia pomocy humanitarnej. Z racji niespójnego projektu oraz zagrożeń wprowadzanych przez nowelizację samej ustawy, na podstawie przeprowadzonego przez Konsorcjum Migracyjne oraz organizacje społeczne badania punktów zbiorowego zakwaterowania, niemożliwa jest realizacja ustaleń nowelizacji bez wyraźnie negatywnego wpływu na sytuację mieszkaniową, finansową i psychospołeczną objętych nią uchodźców⁵⁸. Rekomendujemy wycofanie się z obowiązku opłaty partycypacyjnej oraz przeprowadzenie monitoringu sytuacji grup szczegól-

nie narażonych oraz standardu samych punktów. Zgodnie z deklaracjami części województw zalecamy też wprowadzenie krótkoterminowych punktów aktywizacji zawodowej dla uchodźców.

Wyzwanie 5. Obciążenie sektora społecznego i zmęczenie gościnnością społeczeństwa obywatelskiego

Rozwiązanie: Społeczeństwo obywatelskie – w tym mniejszość ukraińska – musi zostać odciążone w solidarności pomocowej z uchodźcami i uchodźczyniami, a większa część odpowiedzialności za poprawę sytuacji tych osób powinna spoczywać na jednostkach administracji publicznej. Oferta dodatków za gościnę powinna zostać ubogacona i promowana np. w formie benefitów społecznych gwarantowanych przez państwo. W ten sposób poczucie długotrwałej solidarności zostałyby nagradzane, a nie wymuszane przez brak innych rozwiązań.

Housing situation of people with refugee experience in Poland in 2023

Sarian Jarosz, Migration Consortium

The date of 24th of February 2022 has marked a new stage for Poland, including its migration policy, and thus forced a series of immediate measures to receive and take care of the needs of nearly two million refugees and refugee women from Ukraine. The first phase of this process, reception, consisted primarily of unprecedented social mobilization, self-organization, and private accommodation, as well as collective accommodation points being established at a rapid pace: at railroad stations, sports halls, shopping centers, or schools. According to data, nearly half a million people had stayed at these points by March 2023. As the months passed, the number of these points in most provinces dropped by about 30% with a tendency to move them from larger to medium-sized and small cities. With the gradual shift from the reception to the integration phase, the preferred strategy has shifted as well - from the spectrum of short-term solutions and the multi-sited emergency and border works, involving the immediate emergence of the reception centers and civil hospitality; to the long-term plan of cross-sectoral, holistic response to the accommodation needs for the years to come.

In this article, we analyze both short-term and long-term solutions regarding the accommodation of refugees and migrants in Poland after 2022, involving the legislative framework affecting the humanitarian response and integration mechanisms. The documented increase in "hospitality fatigue" (compassion fatigue) and the mandatory participation fee, introduced in January 2023 by an amendment to the Law, demonstrated the lack of systemic and long-term alternatives to makeshift housing solutions, and even - as evidenced by reports by Amnesty International and the Migration Consortium - for some refugees led to the decision to return to Ukraine. In contrast, the relocation program to smaller towns, announced in the summer of 2022 by Minister Agnieszka Ścigaj, did not receive a status update until July 2023, yet it is well-evidenced the local and regional authorities redirect the refugee groups to the smaller towns and cities nevertheless, especially at the Eastern and Southern regions of Poland (Migration Consortium 2023). The research states that in many cases it results in isolating the refugees, especially those from the vulnerable groups (Roma, LGBTI+, with disabilities) from the labor market or specialized medical services, and might diminish their chances of successful integration.

As stated, some of the solutions might involve the gradual implementation of the Social Rental Agencies and the cross-sectoral advocacy of long-term solutions towards the stakeholders, enhanced with the legislative security and well-coordinated local policies, as well as the long-term safeguarding monitoring procedures in line with the SHELTER humanitarian standards. Moreover, the strategy has to be designed not just to the needs of refugees from Ukraine, but also to ensure that the double standards in refugees' reception are systematically erased; and that the accommodation reflects the actual needs and socioeconomic status of refugees themselves.

PRZYPISY

Wstęp

1 Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce oraz ocena istniejących rozwiązań – raport z badania opinii publicznej, fundacja Habitat for Humanity Poland, <https://habitat.pl/files/HfH%20-%20badanie%20opinii%20publicznej%20-%20problemy%20mieszkaniowe%20-%202023.pdf> (dostęp 08.2023).

2 Sytuacja mieszkaniowa osób z Ukrainy w Europie. Fragmenty raportu z badania przeprowadzonego przez Metropolitan Research Institute na zlecenie Habitat for Humanity International, tłumaczenie na język polski, <https://habitat.pl/files/Sytuacja%20Mieszkaniowa%20os%C3%B3b%20z%20Ukrainy%20w%20Europie.pdf> (dostęp 08.2023).

Rozdział 1

1 Ustawa z dnia z 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw. Wprowadzono do ustawy nowy rozdział 3a poświęcony Społecznym Agencjom Najmu. Obecnie ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego nosi nazwę ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa.

2 Opracowania powstałe w ramach tego projektu badawczego oraz późniejszą dokumentację dotyczącą SAN znajdują się na stronie fundacji Habitat for Humanity Poland <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu/o-spoecznych-agencjach-najmu/> (dostęp 20.08.2023).

3 Niniejsze opracowanie nie stanowi monografii Społecznych Agencji Najmu, dlatego przedstawia tylko podstawowe aspekty działalności SAN, z pominięciem rozwiązań szczegółowych, dotyczących m.in. związków międzygminnych jako potencjalnych założycieli SAN, szczegółowych rozwiązań technicznych, finansowych i organizacyjnych w zakresie remontów mieszkań przekazywanych do SAN-ów czy treści umów wiążących partnerów.

3 Więcej informacji o warunkach działalności SAN, w tym o instrumentach wsparcia określonych ustawowo, można znaleźć na stronie <https://habitat.pl/spoleczna-agencja-najmu/o-spoecznych-agencjach-najmu/> (dostęp 23.08.2023). Jedną z dostępnych publikacji jest opracowanie „Społeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik dla gmin”.

4 Wcześniej program nosił nazwę Społeczna Agencja Najmu Habitat Poland. Wobec ustawowego zdefiniowania pojęcia SAN w 2021 r. zmieniono nazwę programu na Program Najmu Społecznego.

5 Oryginalny tytuł projektu: „Advocacy and provision of Social Housing”.

6 SIM to nowa nazwa Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), wprowadzona ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa.

7 <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczne-agencje-najmu> (dostęp 23.08.2023).

8 Zmiany wprowadzono ustawą z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw.

Rozdział 2

- 1 A. Muzioł-Węclawowicz, Rewitalizacja dzielnic śródmiejskich, [w:] W. Jarczewski (red.), Przemysłowe aspekty rewitalizacji. Śródmieścia, blokowiska, tereny przemysłowe, kolejowe i powojenne, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków 2009.
- 2 E. Heczko-Hyłowa, Rewitalizacja polskich miast w świetle wymagań Funduszy Strukturalnych UE 2004-2006 jako wdrażanie europejskiego podejścia systemowego. Podstawy koncepcyjne i metodologiczne programowania procesu rozwoju i rewitalizacji miast, raport w projekcie PBZ-MNiSW-4/3/2006, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków 2008,
- 3 Por. A. Muzioł-Węclawowicz, Funkcje mieszkaniowe w programach rewitalizacji miast, [w:] A. Maciejewska (red.), Współczesne uwarunkowania gospodarowania przestrzenią – szanse i zagrożenia dla zrównoważonego rozwoju, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2014, s. 116-129;
- M. Bryx, Mieszkalnictwo na obszarze rewitalizacji – perspektywa badacza, materiały V Kongresu Rewitalizacji, Lublin 2018; P. Mync, Problematyka mieszkaniowa w programach rewitalizacji – perspektywa praktyka, materiały V Kongresu Rewitalizacji, Lublin 2018.
- 4 A. Muzioł-Węclawowicz, Rewitalizacja a mieszkalnictwo, [w:] W. Jarczewski, A. Kułaczowska (red.), Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2018, s. 106-121.
- 5 Ibidem, s. 106.
- 6 A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak, Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast, Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa 2018, s. 70-71.
- 7 K. Nowak, Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów i Uniwersytet Gdański, Warszawa-Kraków-Gdańsk 2021.
- 8 W. Jarczewski, A. Kułaczowska (red.), Rewitalizacja. Raport o stanie polskich miast, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków 2018, s. 19-20.
- 9 A. Jdach-Sepiolo, H. Milewska-Wilk, E. Tomczyk, Wysocki K., Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych, raport na zlecenie Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2021, s. 108.
- 10 <https://umopolelubelskie.bip.lubelskie.pl/upload/pliki/rm493582018.pdf>
- 11 Niewiele ponad 300 spośród 1500 gmin, w których obowiązywały programy rewitalizacji, zdecydowało się na opracowanie gminnego programu rewitalizacji – większość wybrała lokalne programy, których procedura opracowania była krótsza.

Rozdział 3

- 1 Ustawa z dnia 29 listopada 1990 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 1990 nr 87 poz. 506 z późn. zm.); akt uchylony przywoływaną poniżej ustawą z 2004 r. W kontekście tego opracowania należy jednak zauważyć, że podstawowe założenie wspierania osób w kryzysie bezdomności – zapewnienie przez gminę schronienia w placówkach instytucjonalnych, pozostało niezmienione, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19900870506/U/D19900506Lj.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 2 Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej (Dz.U. 2004 nr 64 poz. 593 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20040640593/U/D20040593Lj.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 3 Ogólnopolskie badanie liczby osób bezdomnych, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/ogolnopolskie-badanie-liczby-osob-bezdomnych-i> (dostęp 18.08.2023), oraz Sprawozdania z realizacji działań na rzecz osób bezdomnych w województwach, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/sprawozdania-z-realizacji-dzialan-na-rzecz-osob-bezdomnych-w-wojewodztwach> (dostęp 18.08.2023).

4 Statystyki pomocy społecznej, Ministerstwo Rodziny i Polityki Społecznej, <https://www.gov.pl/web/rodzina/statystyki-pomocy-spoecznej> (dostęp 18.08.2023).

5 Art. 6 pkt 8 ustawy o pomocy społecznej..., op. cit.: „osoba bezdomna – osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym w rozumieniu przepisów o ochronie praw lokatorów i mieszkaniowym zasobie gminy i niezameldowana na pobyt stały, w rozumieniu przepisów o ewidencji ludności, a także osoba niezamieszkująca w lokalu mieszkalnym i zameldowana na pobyt stały w lokalu, w którym nie ma możliwości zamieszkania”.

6 W Polsce nie funkcjonuje jednoznaczna definicja bezdomności chronicznej; J. Herbst i J. Wygnańska proponują, za amerykańskim Federalnym Urzędem ds. Rozwoju Miast, przyjęcie dwóch elementów składowych definicji – długotrwałe doświadczanie bezdomności (według różnych autorów od 1 do nawet 6 lat lub określona minimalna liczba epizodów bezdomności w ciągu kilku ostatnich lat) oraz równoległe występowanie tzw. cech wykluczających, np. zaburzeń spowodowanych nadużywaniem substancji, zaburzeń psychicznych, zaburzeń rozwoju, chorób przewlekłych lub niepełnosprawności (także kilku tych cech na raz). Zob.: J. Herbst, J. Wygnańska, Bezdomność chroniczna w ogólnopolskim badaniu socjodemograficznym osób bezdomnych MRPiPS 2013. Raport z analizy danych surowych MRPiPS w projekcie NMRD, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa 2016, https://www.czynajpierw mieszkaniu.pl/content/uploads/2016/05/Bezdomnosc-chroniczna-Badanie-Socjodemograficzne-MR-PiPS-2013_Herbst-Wygnanska-NMRD.pdf (dostęp 18.08.2023).

7 R. Szczepaniak, Zjawisko bezdomności młodych dorosłych w Polsce, w: M. Granosik, M. Motyka, R. Szczepaniak, Dodaj mnie. Bezdomność młodzieży i młodych dorosłych w Polsce. Raport 2023, Fundacja poDrugie, Warszawa 2023, <https://podrugie.pl/wp-content/uploads/2023/04/RAPORT-DODAJ-MNIE.pdf> (dostęp 18.08.2023).

8 E. Szadura-Urbańska, J. Wilczek, Bezdomność osób LGBT+. Raport z badań, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2023, https://drive.google.com/file/d/1AhP-kQnrX96gwsdsPYDTnLgQFly_M8NQW/view (dostęp 18.08.2023).

9 Kategoria operacyjna ETHOS 5 „Ludzie zakwaterowani w ośrodkach dla uchodźców/imigrantów”; Zob. Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS, FEANTSA, https://www.feantsa.org/download/pl_7386404743356865659.pdf (dostęp 18.08.2023).

10 Deklaracja 2020 w sprawie pryncypiów rozwiązywania problemu bezdomności w Polsce, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, 2020, https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/aktualno%C5%9Bci/art_20210311_deklaracja2020 (dostęp 18.08.2023).

11 Więcej o prawie do mieszkania, np. w:

- M.J. Aldanas, J. Wilczek, Mieszkanie prawem, nie towarem. Znaczenie prawa do mieszkania w Europie i w Polsce, [ngo.pl, https://publicystyka.ngo.pl/mieszkanie-prawem-nie-towarem-znaczenie-prawa-do-mieszkania-w-europie-i-w-polsce](https://publicystyka.ngo.pl/mieszkanie-prawem-nie-towarem-znaczenie-prawa-do-mieszkania-w-europie-i-w-polsce) (dostęp 18.08.2023);
- K. Trepka, Mieszkanie prawem, nie towarem – historia pewnego nieporozumienia, Krytyka Polityczna, <https://krytykapolityczna.pl/kraj/mieszkanie-prawem-nie-towarem-co-to-znaczy/> (dostęp 18.08.2023);
- Wytyczne dotyczące wdrażania prawa do odpowiednich warunków mieszkaniowych. Sprawozdanie Specjalnej Sprawozdawczynie ds. odpowiednich warunków mieszkaniowych jako elementu prawa do odpowiedniego poziomu życia oraz prawa do niedyskryminacji w tym kontekście (tłum. M. Kocaj, K. Toeplitz, J. Wilczek), UNHRC 2020, https://drive.google.com/file/d/1JaR7mUgE_4dL-d2IJT0cC7ziAXY7_AtKQ/view (dostęp 18.08.2023).

12 Więcej o najpierw mieszkanie można przeczytać w:

- N. Pleace, Najpierw mieszkanie w Europie – poradnik (tłum. J. Wilczek), Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2020, https://drive.google.com/file/d/1z_2jzMQe5AX1iSFJ6FuT4eHF6i7Le35t/view (dostęp 18.08.2023);
- E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie – rekomendacje wdrażania, Towarzystwo Pomocy im. św. Brata Alberta, Wrocław 2022, https://drive.google.com/file/d/14bkZfySSQffC-OeK8INp5_3b5w9tF819/view (dostęp 18.08.2023);
- J. Wygnańska, Najpierw Mieszkanie. Otwarty model zakończenia bezdomności, Fundacja Naj-

- pierw Mieszkanie Polska, Warszawa 2023, <https://najpierwmieszkanie.org.pl/o-metodzie/> (dostęp 18.08.2023).
- 13 P. Olech, Deinstytucjonalizacja usług w obszarze bezdomności – zasady, wartości, obszary i kryteria procesu, w: J. Wilczek (red.), Pokonać bezdomność 2022. Ku deinstytucjonalizacji, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2022, <https://drive.google.com/file/d/1GWeehnYaG3bO1FNTuoqb5JJgkIDimX9S/view> (dostęp 18.08.2023).
- 14 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 (wersja MIIIR/2014-2020/18(05)), Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju, Warszawa 2019, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/dokumenty/projekt-wytycznych-w-zakresie-realizacji-przedswiezec-w-obszarze-wlaczania-spoecznego-i-zwalczania-ubostwa-z-wykorzystaniem-srodkow-efs-i-efrr-na-lata-2014-2020/> (dostęp 18.08.2023).
- 15 Cel tematyczny nr 9 Europejskiego Funduszu Społecznego „Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją”.
- 16 Ogólnoeuropejskie wytyczne dotyczące przejścia od opieki instytucjonalnej do opieki świadczonej na poziomie lokalnych społeczności, Europejska Grupa Ekspertów ds. Przejścia od Opieki Instytucjonalnej do Opieki Świadczonej na poziomie Lokalnych Społeczności, Bruksela 2012, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/17881/12.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 17 Wytyczne w zakresie realizacji..., op. cit.
- 18 P. Olech, Deinstytucjonalizacja usług..., op. cit.
- 19 Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityka publiczna z perspektywą do r. 2030” (M.P. 2021 poz. 843), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 20 Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do r. 2030 (z perspektywą do 2035 r.) (M.P. 2022 poz. 767), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 21 Ibidem.
- 22 Ibidem.
- 23 K. Przybylska, Pozyskiwanie zasobów mieszkaniowych jako warunek konieczny deinstytucjonalizacji, w: J. Wilczek (red.), Pokonać bezdomność 2021. Usługi medyczne i opiekuńcze. Deinstytucjonalizacja, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2021, https://drive.google.com/file/d/1ME6SVmeWMYab_eueJmA1bviYzPk2wT0r/view (dostęp 18.08.2023).
- 24 P. De Decker, Good Practice Briefing. Social Rental Agencies: An Innovative Housing-led Response to Homelessness, FEANTSA, Bruksela 2012, https://www.feantsa.org/download/2012_06_22_sra_final_en-2-2292903742234225547.pdf (dostęp 18.08.2023).
- 25 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. 1995 nr 133 poz. 654 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19951330654/U/D19950654Lj.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 26 Ustawa z dnia 19 lipca 2019 r. o realizowaniu usług społecznych przez centrum usług społecznych (Dz.U. 2019 poz. 1818 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20190001818/T/D20191818L.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 27 E. Szadura-Urbańska, P. Olech (red.), Podręcznik – model Najpierw Mieszkanie..., op. cit.
- 28 Ustawa z dnia 24 kwietnia 2003 r. o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie (Dz.U. z 2023 r. poz. 571 z późn. zm.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20030960873/U/D20030873Lj.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 29 Ustawa z dnia 26 maja 2023 r. o zmianie ustawy o samorządzie gminnym, ustawy o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa, ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1463), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230001463/T/D20231463L.pdf> (dostęp 18.08.2023).

- 30 Społeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik..., op. cit.
- 31 R. Stenka, P. Olech, Ł. Browarczyk (red.), Podręcznik Model Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk 2014 <https://sites.google.com/view/bezdomnosc-pl/baza-wiedzy/gswb> (dostęp 18.08.2023).
- 32 K. Przybylska, Wprowadzenie do problemu, w: Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne, Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2022 https://habitat.pl/files/Adaptacja_pustostan%C3%B3w_na_mieszkania_dost%C4%99pne.pdf (dostęp 18.08.2023).
- 33 Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1693), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20230001693/T/D20231693L.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 34 A. Muzioł-Węclawowicz, Bank Gospodarstwa Krajowego, Krajowe źródła finansowania; S. Słowik, Zagraniczne źródła finansowania; M. Zacharek, Prywatne źródła finansowania, w: Adaptacja pustostanów..., op. cit.
- 35 Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa..., op. cit.
- 36 J. Wilczek, Krok po kroku – jak wdrażać usługi mieszkaniowe?, w: P. Olech, L. Węsierska-Chyc, J. Wilczek (red.), Streetworking, mieszkania, współpraca. Dobre praktyki w pomocy osobom bezdomnym, Ogólnopolska Federacja na rzecz Rozwiązywania Problemu Bezdomności, Zabrze 2019 https://drive.google.com/file/d/1Wj_ezWH0yNQCISYZ1c2tNcqRHWZfDxLI/view (dostęp 18.08.2023).
- 37 J. Wilczek, Standaryzacja mieszkań z usługami, w: Adaptacja pustostanów..., op. cit.
- 38 Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2021 poz. 1243) <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU20210001243/T/D20211243L.pdf> (dostęp 18.08.2023).
- 39 Społeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik..., op. cit.
- 40 P. De Decker, Good Practice Briefing..., op. cit.
- 41 Ustawa o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa..., op. cit.
- 42 Ustawa o pomocy społecznej..., op. cit.
- 43 Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej..., op. cit.
- 44 Art. 53 ust. 7-9 w obowiązującej wersji ustawy oraz art. 53 ust. 11 w nowelizacji.
- 45 Juha Kaakinen był do 2022 r. dyrektorem Fundacji Y (Y-Säätiö) odpowiedzialnej za wdrażanie najpierw mieszkanie w Finlandii.
- 46 J. Kaakinen, Systemowa zmiana usług w obszarze bezdomności w Finlandii: od schronisk do trwałych rozwiązań mieszkaniowych z metodą najpierw mieszkanie, tłum. J. Wilczek, w: J. Wilczek (red.), Pokonać bezdomność 2021..., op. cit.

Rozdział 4

- 1 Komisja Europejska, 2021, Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (wersja przekształcona), COM (2021) 802 final.
- 2 Zużycie energii w gospodarstwach domowych w 2021 r., GUS 2023, Warszawa, Rzeszów
- 3 Narodowy Spis Ludności i Mieszkań 2021 (NSP 2021). Wyniki udostępnione w ramach Banku Danych Lokalnych GUS. GUS 2023.
- 4 Rozporządzenie 2021/0206, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny, COM(2021) 568 final.
- 5 Dyrektywa 2003/87/WE, Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie, OJ L 275, p. 32-46.
- 6 Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego, op. cit.
- 7 Warunek ten dotyczy sytuacji, gdy takie rozwiązanie jest technicznie, funkcjonalnie i ekonomicznie wykonalne.

- 8 J. Frankowski, J. Mazurkiewicz, J. Sokołowski, Distributional effects of carbon pricing in Poland: evidence from Poland, IBS Research Report 02/2023.
- 9 M. Antosiewicz, J. Rodrigo Fuentes, P. Lewandowski, J. Witajewski-Baltvilks, 2022. Distributional effects of emission pricing in a carbon-intensive economy: The case of Poland, Energy Policy 160, 112678.
- 10 Fairness perceptions of the green transition. Special Eurobarometer 527 Report, European Commission, Brussels 2022.
- 11 J. Sokołowski, P. Lewandowski, J. Frankowski, How to avoid future yellow vests? Evaluating preferences for a carbon tax with discrete choice experiment. IBS Working Paper 02/2023 (work in progress).

Rozdział 5

- 1 J. H. Vela, 2023, Fears of a Viking funeral in Brussels, w: Politico, <https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/fears-of-a-viking-funeral-in-brussels/> (dostęp 8.2023).
- 2 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz zmieniająca rozporządzenie (UE) 2023/955 (wersja przekształcona), <https://data.consilium.europa.eu/doc/docu-ment/PE-15-2023-INIT/pl/pdf> (dostęp 8.2023).
- 3 Ustawa z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne. <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19970540348/U/D19970348Lj.pdf> (dostęp 8.2023).
- 4 K. Marszał, J. Orłowska, A. Piekarz, A. Stefańczyk, A. Sniegocki, Z. Wetmańska, Analiza społeczno-polityczna dotycząca ubóstwa energetycznego w Warszawie, Polska Zielona Sieć 2022, s. 6, https://zielonasiec.pl/wp-content/uploads/2023/02/Analiza-spoleczo-polityczna-dotyczaca-ubostwa-energetycznego-w-Warszawie_27-02-2023.pdf (dostęp 8.2023).
- 5 Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 17 sierpnia 2021 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą „Krajowy Program Przeciwdziałania Ubóstwu i Wykluczeniu Społecznemu. Aktualizacja 2021-2027, polityka publiczna z perspektywą do roku 2030, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20210000843/O/M20210843.pdf> (dostęp 8.2023).
- 6 Uchwała Rady Ministrów nr 212 z dnia 26 października 2022 r. zmieniająca uchwałę w sprawie przyjęcia programu pod nazwą „Krajowy Program Rozwoju Ekonomii Społecznej do 2023 roku. Ekonomia Solidarności Społecznej”, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220001171/O/M20221171.pdf> (dostęp 8.2023).
- 7 Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkalniowego, <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/narodowy-program-mieszkalniowy> (dostęp 8.2023).
- 8 Porozumienie paryskie 2016, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019\(01\)&from=bg](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1019(01)&from=bg) (dostęp 8.2023).
- 9 Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2023 r. poz. 790), art 22a, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU19951330654> (dostęp 8.2023).
- 10 Wniosek ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiające Społeczny Fundusz Klimatyczny COM/2021/568 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/ALL/?uri=CELEX:52021PC0568> (dostęp 8.2023).
- 11 Ustawa z dnia 28 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o pomocy społecznej oraz niektórych innych ustaw, <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20230001693> (dostęp 8.2023).
- 12 Analiza społeczno-polityczna, op.cit.
- 13 Ibidem.
- 14 Jedną z emanacji tego kierunku jest powstanie przy Wspólnocie Roboczej Związków Organizacji Socjalnych (WRZOS) grupy roboczej na rzecz społecznie sprawiedliwej polityki klimatyczno-ener-

getycznej, której prace prowadzi fundacja Habitat for Humanity Poland <https://www.wrzos.org.pl/aktualnosci/grupa-robocza-na-rzecz-spoecznie-sprawiedliwej-polityki-klimatyczno-energetycznej-dzialajaca-przy-wspolnocie-roboczej-zwiazkow-organizacji-socjalnych/> (dostęp 8.2023).

15 Uchwała nr 135 Rady Ministrów z dnia 15 czerwca 2022 r. w sprawie przyjęcia polityki publicznej pod nazwą Strategia rozwoju usług społecznych, polityka publiczna do roku 2030 (z perspektywą do 2035 r.), <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WMP20220000767/O/M20220767.pdf> (dostęp 8.2023).

Rozdział 6

1 Gospodarka mieszkaniowa w PRL, https://pl.wikipedia.org/wiki/Gospodarka_mieszkaniowa_w_PRL, (dostęp 08.2023)

2 <https://polskieradio24.pl/42/259/artykul/3157281,rekordowa-liczba-mieszkan-oddanych-do-uzytku-sprawdzamy-perspektywy-ryнку-nieruchomosci> (dostęp 08.2023).

3 <https://obserwatorgospodarczy.pl/2022/05/15/w-latach-2009-15-ceny-mieszkan-w-polsce-urosl-y-o-5-po-2015-roku-o-60/> (dostęp 08.2023).

4 <https://www.heligilibrary.com/indicators/dwellings-per-1000-people/> (dostęp 08.2023).

5 Mieszkaniowy zasób gmin w 2022 r. – wyniki wstępne, raport GUS 2023.

6 K. Nowak, *Differentia specifica mieszkalnictwa w Polsce na arenie międzynarodowej*, „Wiadomości Statystyczne/The Polish Statistician” 2023, 68(2), 16-38.

7 G. Kamberelis, G. Dimitriadis, Wywiady zogniskowane. Strategiczne artykulacje pedagogiki, polityki i badań, przeł. M. Milewicz [w:] N.K. Denzin, Y.S. Lincoln (red.), *Metody badań jakościowych*, t. 2., Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2014, s. 373.

Rozdział 7

1 Znaczenie budownictwa i sektora deweloperskiego dla polskiej gospodarki, raport JLL na zlecenie PZFD, 2020.

2 Głównego Urzędu Statystycznego, dane z okresowych raportów „Budownictwo mieszkaniowe”

3 M.in. raport „Bariery i możliwości branży deweloperskiej”, 2021.

4 Ustawa z dnia 7 lipca 2023 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2023 poz. 1688)

5 Ustawa z dnia 5 lipca 2018 r. o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących (t.j. Dz.U. z 2021 r. poz. 1538).

6 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz.U. nr 75 poz. 690 z późn. zm.).

7 W szczególności ustawa z dnia 3 października 2008 r. o udostępnianiu informacji o środowisku i jego ochronie, udziale społeczeństwa w ochronie środowiska oraz o ocenach oddziaływania na środowisko (t.j. Dz.U. z 2023 r. poz. 1094).

8 Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (t.j. Dz.U. z 2022 r. poz. 840).

9 Ostatnia zmiana w tym zakresie okazała się niezwykle pozytywna, zmniejszono bowiem wymagania środowiskowe dla parkingów i hal garażowych towarzyszących inwestycjom mieszkaniowym – dopiero parking o powierzchni hektara będzie generował konieczność uzyskania decyzji środowiskowej. Zmianę tę przyniosła nowelizacja rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie przedsięwzięć mogących znacząco oddziaływać na środowisko, która została wydana 10 sierpnia 2023 r. i weszła w życie we wrześniu 2023 r.

10 Dyrektywa EPBD (Energy Performance of Buildings Directive) – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. o efektywności energetycznej budynków (OJ L 153, 18.6.2010, p. 13) ze zmianami. Informacje dotyczące projektowanej nowelizacji można przeczytać na stronach Fali Renowacji: <https://falarenowacji.pl/dyrektywa-epbd/> (dostęp 08.2023).

11 https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/energy-performance-buildings-directive_en#proposal-for-a-revision-of-the-directive (dostęp 08.2023).

12 Łódzki projekt Monopolis wygrał w 2020 r. prestiżową MIPIM Award w kategorii Best mixed-use development.

13 Obawy o klimat z perspektywy konsumentów, pracowników i wyborców, Indeks Obaw Klimatycznych, pl_Index_Obaw_Klimatycznych.pdf (deloitte.com) (dostęp 08.2023).

Rozdział 8

1 <https://samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/uchodźcy-z-ukrainy-zaczynają-doplacać-do-utrzymania-w-miejscach-zbiorowego>

2 S. Jarosz, W. Kalus (red.), Polska Szkoła Pomagania. Przyjęcie osób uchodźczych z Ukrainy w Polsce w 2022 roku, Konsorcjum Migracyjne, Warszawa 2023, <konsorcjum.org.pl/wp-content/uploads/2023/04/Polska-Szkola-Pomagania-raport-1.pdf> (dostęp 27.09.2023 r.).

3 Ł. Baszczak, A. Kiełczewska, P. Kukołowicz, A. Wincewicz, R. Zyzik, Pomoc polskiego społeczeństwa dla uchodźców z Ukrainy, Państwowy Instytut Ekonomiczny, Warszawa 2022, <pie.net.pl/wp-content/uploads/2022/07/Pomoc-pol-spol-UKR-22.07.2022-D-1.pdf>

4 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia. Monitoring zbiorowego zakwaterowania uchodźczyń z Ukrainy w świetle zmian ustawowych, <konsorcjum.org.pl/w-punkcie-wyjscia-monitoring-zbiorowego-zakwaterowania-uchodzyczyn-z-ukrainy/> (dostęp 27.09.2023 r.).

5 Ibidem.

6 E-hotelarz, Ossa przyjęła półtora tysiąca sierot z Ukrainy, prowadzi zbiórkę rzeczy, 7.03.2022. Źródło: <www.e-hotelarz.pl/artukul/81726/hotel-ossa-przyjal-poltora-tysiaca-sierot-z-ukrainy-prowadzi-zbiorkę-rzeczy/> (dostęp 14.06.2023)

7 A. Durjasz, S. Jarosz, M. Kołaczek, P. Piórkowska, J. Talewicz, O. Vaidalovych, To nie uchodźcy, tylko podróżnicy. Sytuacja romskich osób uchodźczych z Ukrainy w województwie podkarpackim w 2023 r., Fundacja W Stronę Dialogu 2023, <api.ngo.pl/media/get/212225> (dostęp 27.09.2023 r.).

8 Ukraińcom nie chcą wynajmować. Sytuacja mieszkaniowa uchodźców z Ukrainy w Polsce. Wyniki monitoringu Amnesty International, Warszawa 2023, https://www.amnesty.org.pl/wp-content/uploads/2023/05/raport_mieszkalnictwo.pdf (dostęp 27.09.2023 r.).

9 A. Tymińska, P. Korpala, M. Sęk, Przyjdą i zabiorą. Antyukraińska mowa nienawiści na polskim Twitterze, Warszawa 2023, <hfhf.pl/publikacje/raport-przyjda-i-zabiora-antyukrainska-mowa-nienawisci-na-polskim-twitterze-> (dostęp 27.09.2023 r.).

10 Biała Księga. Wyzwania systemowego wsparcia uchodźców na poziomie lokalnym i krajowym, publikacja pokonferencyjna, Wrocław 2022, https://www.wroclaw.pl/beta2/files/dokumenty/129661/Okragly_stol_Bia%C5%82a%20ksiega_www.pdf (dostęp 27.09.2023 r.).

11 Odpowiedź Minister Agnieszki Ścigaj z 4.10.2022 na pismo Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 6.09.2022, Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich, Warszawa 2022.

12 Społeczne Agencje Najmu. Praktyczny przewodnik..., op. cit.

13 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia..., op. cit.

14 Ibidem.

15 Centra Zbiorowego Zakwaterowania. Poradnik dla osób przybyłych z Ukrainy, Stowarzyszenie Interwencji Prawnej (2023), s. 13; interwencjaprawna.pl/wp-content/uploads/2021/01/CentraZbiorowegoZakwaterowania_PoradnikPL.pdf (dostęp 21.07.2023).

16 <https://www.consilium.europa.eu/pl/infographics/temporary-protection-displaced-persons/>

- 17 Ukraińcom nie chcą wynajmować..., op. cit.
- 18 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia..., op. cit.
- 19 K. Czarnota, M. Górczyńska, Gdzie prawo nie sięga. Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z monitoringu sytuacji na polsko-białoruskiej granicy, Warszawa 2022, hfr.pl/publikacje/raport-gdzie-prawo-nie-siega-11-miesiecy-kryzysu-humanitarnego (dostęp 27.09.2023 r.).
- 20 Amnesty International (2022), Poland: Cruelty, Not Compassion at Europe's Other Borders, www.amnesty.org/en/documents/eur37/5460/2022/en/ (dostęp 27.09.2023 r.).
- 21 Druk Sejmu RP IX kadencji nr 2845, str. 8 i 9 uzasadnienia.
- 22 PAP, Uchodźcy z Ukrainy zaczynają dopłacać do zakwaterowania, 1.03.2023, samorząd.pap.pl/kategoria/prawo/uchodzcy-z-ukrainy-zaczynaja-doplacac-do-utrzymania-w-miejscach-zbiorowego
- 23 Odpowiedź MSWiA do RPO z 9.01.2023, bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-ustawa-zmiana-opinia-mswia-odpowiedz
- 24 Ibid.
- 25 Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2023b), Projekt zmian ustawy o pomocy uchodźcom z Ukrainy. MSWiA odpowiada Rzecznikowi, 3.01.2023, bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-ukraina-uchodzcy-ustawa-zmiana-opinia-mswia-odpowiedz
- 26 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia..., op. cit.
- 27 Ibidem.
- 28 Ibidem.
- 29 Centra Zbiorowego Zakwaterowania..., op. cit.
- 30 Biuro Rzecznika Praw Obywatelskich (2023b), op. cit.
- 31 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia..., op. cit.
- 32 Centra Zbiorowego Zakwaterowania..., op. cit.
- 33 Ibid.
- 34 Habitat for Humanity (2023b), Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce oraz ocena istniejących rozwiązań - raport z badania opinii publicznej, habitat.pl/files/HfH%20-%20badanie%20opinii%20publicznej%20-%20problemy%20mieszkaniowe%20-%202023.pdf
- 35 S. Jarosz, W, Kalus (red.), Polska Szkoła Pomagania..., op. cit.
- 36 Miejska gościnność: wielki wzrost, wyzwania i szanse. Raport o uchodźcach z Ukrainy w największych polskich miastach, Unia Metropolii Polskich 2022, <https://metropolie.pl/artykul/miejska-goscinnosc-wielki-wzrost-wyzwania-i-szanse-raport-o-uchodzcy-z-ukrainy-w-najwiekszych-polskich-miastach> (dostęp 27.09.2023 r.).
- 37 A. Durjasz, S. Jarosz, M. Kołaczek, P. Piórkowska, J. Talewicz, O. Vaidalovych, To nie uchodźcy, tylko podróżnicy..., op. cit.
- 38 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia..., op. cit.
- 39 Ibidem.
- 40 Ibidem.
- 41 W oparciu o oficjalną korespondencję Wojewody Podkarpackiej z Instytutem Nauk Prawnych PAN z maja 2023 r., liczba punktów administrowanych przez władze publiczne w województwie podkarpackim zmalała ze 181 (31.08.2022) do 79 (23.02.2023).
- 42 UNHCR (maj/czerwiec 2023), Poland: Overview of Potential Activities in Support of Refugees from Ukraine Willing to Leave Collective Sites, data.unhcr.org/en/documents/details/101378
- 43 S. Jarosz, W, Kalus (red.), Polska Szkoła Pomagania..., op. cit.
- 44 Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce..., op. cit.
- 45 Centra Zbiorowego Zakwaterowania..., op.cit.
- 46 Ukraińcom nie chcą wynajmować..., op. cit.
- 47 Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce..., op. cit.
- 48 Ibidem, s. 44
- 49 Notes From Poland (2023), Procedure granting Ukrainian refugees access to Polish labour market used 900.000 times, 17.02.2023, notesfrompoland.com/2023/02/13/over-900000-ukrainians-have-found-work-in-poland-thanks-to-measures-to-help-refugees/34 Amnesty International (2023), „Ukraiń-

- com nie chcą wynajmować". Sytuacja mieszkaniowa uchodźców z Ukrainy w Polsce, [amnesty.org/pl/ukraincom-nie-chca-wynajmowac-najnowsze-badania-amnesty-international/](https://www.amnesty.org/pl/ukraincom-nie-chca-wynajmowac-najnowsze-badania-amnesty-international/)
- 50 P. Pacewicz, Gdzie jest milion uchodźców z Ukrainy, OKO.press, <https://oko.press/ilu-jest-uchodzcow-w-z-ukrainy> (dostęp 27.09.2023 r.).
- 51 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia..., op. cit.
- 52 Oficjalne konto Twitter Straży Granicznej. Wpis z 16.07.2023, twitter.com/Straz_Graniczna/status/1680819979166285825?ref_src=twsrc%25255Etfw%25257Ctwcamp%25255Etweetem-bed%25257Ctwterm%25255E1680819979166285825%25257Ctwgr%25255E68dfb0a44e902316bf695da2755c4da0dd8c6068%25257Ctwcon%25255Es1&ref_url=https://300gospodarka.pl/news/uchodzcy-z-ukrainy-w-polsce-liczba
- 53 K. Przybylska, Społeczne Agencje Najmu – innowacyjne rozwiązanie mieszkaniowe o elastycznym zastosowaniu, Fundacja Habitat for Humanity Poland (2021), <https://habitat.pl/files/san/ekspertyza-spoleczne-agencje-najmu.pdf> (dostęp 27.09.2023 r.).
- 54 H. Milewska-Wilk, K. Nowak, Dane o mieszkalnictwie w Polsce. Definicje, źródła, zestawienia, Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, <https://doi.org/10.51733/opm.2022.05>
- 55 Problemy mieszkaniowe osób mieszkających w Polsce..., op. cit.
- 56 A. Durjasz, S. Jarosz, M. Kołaczek, P. Piórkowska, J. Talewicz, O. Vaidalovych, To nie uchodźcy, tylko podróżnicy..., op. cit.
- 57 S. Jarosz, w. Klaus (red.), W punkcie wyjścia..., op. cit.
- 58 Ibidem.

