

**Andrzej Przymeński**

Katedra Socjologii i Filozofii  
Wydział Ekonomii  
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu<sup>1</sup>

## ***Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce***

### ***Streszczenie***

Celem artykułu jest przedstawienie niektórych doświadczeń stosowania socjalnego najmu mieszkań jako instrumentu demarginalizacji mieszkaniowej ubogich gospodarstw domowych we współczesnej Polsce. W artykule opisane są dwie formy najmu socjalnego stosowane w Polsce, standardy najmowanych mieszkań socjalnych, sposób ich udostępniania, funkcjonowanie skupisk społecznych i przestrzennych tworzonych przez lokatorów mieszkań socjalnych, zagrożenia ich procesem gettoizacji i sposoby przeciwdziałania temu procesowi. Najważniejszą przeszkodą w realizacji zadania publicznego demarginalizowania mieszkaniowego ubogich gospodarstw domowych jest brak zasobów, zarówno mieszkań, jak i środków finansowych. Rozwój cywilizacyjny Polski wymaga jednak stopniowego rozszerzania gwarancji dostępu do mieszkań socjalnych na kolejne kategorie beneficjentów, zwłaszcza na rodziny wielodzietne.

**Słowa kluczowe:** socjalna pomoc mieszkaniowa, instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej, socjalny najem mieszkań komunalnych, demarginalizacja, ubóstwo, standardy mieszkań, gettoizacja

---

<sup>1</sup> Uniwersytet Ekonomiczny, al. Niepodległości 10, 61-875 Poznań; adres internetowy autora: a.przymenski@ue.poznan.pl

## Wstęp

Przedmiotem artykułu jest najem socjalny, w dwóch jego występujących w Polsce formach, stanowiący ważną część systemu socjalnej pomocy mieszkaniowej (SPM). Moim celem jest przedstawienie praktyki i dotychczasowych doświadczeń najmu socjalnego jako finansowanego przez administrację publiczną narzędzia demarginalizacji mieszkaniowej ludności ubogiej, niezdolnej do zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych bez tego rodzaju pomocy. Rozważania zawarte w tym artykule mieszczą się w dwu szerszych kontekstach praktycznych i problemowych, które jednak nie będą tu omawiane. Pierwszym z nich jest mieszkalnictwo czynszowe, zwłaszcza społeczne, jako sposób na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnej części społeczeństwa. Drugim jest system zabezpieczenia społecznego w Polsce, który powinien się rozwijać w miarę postępu cywilizacyjnego społeczeństwa polskiego. Jego elementem jest SPM.

Większość przedstawianych w tym artykule materiałów i wniosków została zebrana w ramach realizacji ukończonego w styczniu 2014 r. projektu badawczego NCN nr N N114 163940, pod tytułem „Zaspokajanie mieszkaniowych i paramieszkaniowych potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych w Polsce, a procesy ich społecznej demarginalizacji”. Kierowałem tym projektem, a w jego realizacji oprócz mnie brała udział Monika Oliwa-Ciesielska, z Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, która przygotowała i zorganizowała zasadniczą część badań empirycznych — badania kwestionariuszowe. Źródłem materiałów wykorzystanych do realizacji projektu były badania empiryczne, obejmujące 80 obszernych wywiadów socjologicznych, obserwacje terenowe osiedli i budynków, w których usytuowane były lokale socjalne, oraz ich otoczenia, studia literatury przedmiotu krajowej i zagranicznej, statystyki, akty prawne, dokumenty instytucji odpowiedzialnych za realizację SPM. Wśród 80 wspomnianych wywiadów, 30 przeprowadzono z lokatorami lokali socjalnych, 30 z mieszkańcami otoczenia społeczno-przestrzennego skupisk lokali socjalnych i 20 z osobami bezdomnymi jako potencjalnymi beneficjentami socjalnej pomocy mieszkaniowej. Rezultatem wykonania przedstawianego wyżej projektu badawczego jest książka autorstwa mojego i Moniki Oliwy-Ciesielskiej pt. *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*, wydana przez wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu w roku 2014. Książka składa się z dwu części, z których pierwsza, socjologiczna, jest napisana przez M. Oliwę-Ciesielską, a druga, w której zaprezentowane są wątki polityczno-społeczne i ekonomiczne, została napisana przeze mnie. Część wątków podjętych w tym artykule ma obszerniejsze rozwinięcie we wspomnianej książce, stąd znajduje się w nim wiele odnośników do niej. Ponieważ badania empiryczne zostały przeprowadzone w Poznaniu, w artykule często jest przywoływany przykład tego miasta.

W artykule koncentruję się na społecznych aspektach i uwarunkowaniach najmu socjalnego i demarginalizacji mieszkaniowej, która ma być jego skutkiem, pomijam natomiast wątki ekonomiczne tej formy pomocy mieszkaniowej, ocenę i uwarunkowania jej dostępności, a także opis i ocenę systemu, w ramach którego ta pomoc jest świadczona. Zrezygnowałem także z szerszej prezentacji materiałów pochodzących z zagranicznej literatury

przedmiotu, w której prezentowana jest sytuacja poza Polską. Jak wcześniej wspomniałem, wątki te są uwzględnione w przedstawionej książce.

W niniejszym artykule kluczowe znaczenie mają pojęcia marginalizacji i demarginalizacji mieszkaniowej oraz ich pochodne. Marginalizacja mieszkaniowa to niezdolność do zaspokajania o własnych siłach potrzeb mieszkaniowych na co najmniej minimalnym poziomie norm kultury mieszkaniowej danego społeczeństwa<sup>2</sup>. Pojęcia te mają swoje odpowiedniki statyczne i dynamiczne, które wyrażają dwie ich pary: zmarginalizowanie — zdemarginalizowanie oraz marginalizowanie — demarginalizowanie. Pierwsza z nich określa dwa przeciwstawne stany, druga — proces zmian w kierunku jednego lub drugiego stanu.

### *Socjalna pomoc mieszkaniowa i jej cele*

Socjalna pomoc mieszkaniowa (SPM) to różnego rodzaju świadczenia finansowane ze środków publicznych, których celem jest poprawienie poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ubogich gospodarstw domowych. W systemowych realiach społecznej gospodarki rynkowej, która na mocy Konstytucji RP (art. 20) stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej, SPM ogranicza się do ochrony minimalnych dopuszczalnych standardów poziomu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Kierowana jest do gospodarstw domowych, które spełniają kryteria wysokości dochodów, a w przypadku udostępnienia najmu na warunkach socjalnych, także kryteriów niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i ich pilności.

Nie każda forma finansowanej ze środków publicznych pomocy mieszkaniowej dla obywateli ma charakter socjalny w przyjętym tu rozumieniu. Inaczej niż w przypadku SPM, niesocjalna pomoc mieszkaniowa (NPM) jest kierowana do gospodarstw domowych o stabilnych, względnie wysokich dochodach. Przykładem NPM mogą być ułatwienia w spłacie kredytów hipotecznych, w ramach programów rządowych „Rodzina na swoim” i (od 2013) „Mieszkanie dla młodych”. Dotyczą one osób posiadających zdolność kredytową, kupujących, a nie najmujących swoje pierwsze mieszkanie, i to, w przypadku drugiego z tych programów, na rynku pierwotnym. Brak zdolności kredytowej i własnych oszczędności, stanowiących wkład własny kredytobiorców, zamyka dostęp do tego rodzaju pomocy ludziom niezamożnym, zwłaszcza tym mającym niestabilne dochody. Podzielałam pogląd wyrażany m.in. przez Jana Kornilowicza, że wszelkie formy pomocy w uzyskiwaniu mieszkania poprzez system wspomagania spłaty kredytów mieszkaniowych są skuteczne tylko w stosunku do ludzi względnie zamożnych (Kornilowicz 2007, s. 56). Także działalność towarzystw budownictwa społecznego (TBS) nie była i nie jest ukierunkowana na zaspokajanie potrzeb zmarginalizowanych ekonomicznie grup ludności. Można ją ogólnie określić jako interwencję państwa na rynku mieszkań na wynajem, której głównymi beneficjentami były stabilnie finansowo, średnio zamożne gospodarstwa domowe. Za inną formę NPM można uznać udostępnianie przez gminy lokali — wcześniej niemieszkalnych — do remontu lub adaptacji. Na przykład

---

<sup>2</sup> Szerzej o tym: Przymeński, Oliwa-Ciesielska (2014), s. 39–47, 142–143 i in.

w Poznaniu, progiem przystąpienia do procedury starania się o lokal do remontu lub adaptacji jest dochód nie niższy niż 300% minimalnego wynagrodzenia za pracę w jednoosobowym gospodarstwie domowym lub 150% na osobę w gospodarstwie 3- i więcej osobowym (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013, par. 13). Szerzej na temat niesocjalnych form pomocy mieszkaniowej wypowiada się Maciej Cesarski (2014, s. 213 i in.).

W świetle powyższego, można ogólnie stwierdzić, że niesocjalne formy pomocy mieszkaniowej polegają na wspieraniu zdolności obywateli do samodzielnego rozwiązywania swoich problemów mieszkaniowych, podczas gdy socjalne są kierowane do osób w danym czasie niezdolnych do zapewnienia sobie o własnych siłach możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na minimalnym społecznie akceptowanym poziomie. W zakres socjalnej pomocy mieszkaniowej w przyjętym tu rozumieniu wchodzi tylko te świadczenia, które są kierowane do uprawnionych użytkowników mieszkań lub które polegają na ich udostępnieniu w formie najmu socjalnego. SPM nie obejmuje natomiast pomocy udzielanej w ramach i na mocy prawa dotyczącego osób bezdomnych, w infrastrukturze udostępniającej im schronienie i innych form wsparcia, w tym różnego rodzaju mieszkań treningowych. Istnieje bowiem różnica pomiędzy samodzielnym, uprawnionym użytkowaniem mieszkania, nawet o niskim standardzie, a korzystaniem z tymczasowego schronienia w placówkach dla bezdomnych. Polega ona przede wszystkim na możliwości/niemożliwości prowadzenia samodzielnego gospodarstwa domowego i możliwości wykluczenia z obowiązkowej koegzystencji osób postronnych. Trzeba zaznaczyć, że między bezdomnością a niebezdomnością mogą istnieć stany pośrednie, określane nieraz jako „w pół drogi”, które warto dostrzegać i zaklasyfikować, chociaż w praktyce udzielania pomocy bezdomnym w Polsce nie odgrywają one znacznej roli.

W Polsce ustawy obowiązek bezpośredniej realizacji zadań z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej i odpowiedzialność za ich wykonywanie spoczywa na gminach. Podstawy prawne socjalnej pomocy mieszkaniowej znajdują się w Konstytucji RP (art. 75), przede wszystkim zaś — w ustawie o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.), ustawie o dodatkach mieszkaniowych (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.) i w przepisach prawa lokalnego, określających procedury i zasady najmu mieszkań na warunkach socjalnych oraz obniżania czynszu za ich najem. Z tymi aktami prawnymi, a także praktyką ich realizacji, zająć się praktyka wynikająca ze stosowania ustawy o pomocy społecznej, zwłaszcza w częściach dotyczących pomocy dla bezdomnych, a także zasiłków celowych (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.).

## *Dwie formy socjalnego najmu mieszkań w Polsce*

### *Instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej — uwagi ogólne*

Instrumentami socjalnej pomocy mieszkaniowej w Polsce są: dodatki mieszkaniowe, obniżki czynszów w mieszkaniach komunalnych, a także dwie formy najmu socjalnego: lokali socjalnych i lokali mieszkalnych, które są przedmiotem tego artykułu. Wszystkie one są szerzej przedstawione w innej publikacji (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014).

W niektórych przypadkach i w ograniczonym stopniu, za instrumenty SPM można uznać także pomieszczenia tymczasowe, zasiłki celowe z tytułu pomocy społecznej, mieszkania chronione i niektóre rodzaje pomocy paramieszkaniowej, polegające na przykład na udostępnieniu mieszkalnych kontenerów socjalnych. Pomieszczenia tymczasowe, na mocy ustawy o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 2.5), to lokale na krótki okres wynajmowane przez gminy osobom niemającym w danym czasie innych możliwości zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych. Świadczenie to nie służy jednak udzielaniu stabilnej, długookresowej pomocy mieszkaniowej. Jego najczęściej występującą funkcją jest obecnie ułatwianie przeprowadzania eksmisji. Zasiłki pieniężne i mieszkania chronione są natomiast formami pomocy społecznej udzielanymi na mocy ustawy o pomocy społecznej (Ustawa z dnia 12 marca 2004 r.). Jednorazowe zasiłki celowe mogą być przeznaczane także na zakup opału lub na drobne remonty i naprawy w mieszkaniu (art. 39), chociaż na ogół służą innym celom. Mieszkanie chronione natomiast (art. 53) jest formą pomocy mającą na celu przygotowanie osób, które tam przebywają pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Nie jest ono zatem pomocą mieszkaniową *sensu stricto*, lecz pomocą dającą namiastkę samodzielności lub do niej przygotowującą. Kolejna warunkowa („częściowa”) forma socjalnej pomocy mieszkaniowej, a w zasadzie tylko paramieszkaniowej, to oddanie przez gminy w najem mieszkalnych pawilonów socjalnych, zwanych potocznie kontenerami. Nie bez powodu zostały one przez GUS zakwalifikowane jako pomieszczenia półtrwałe, niebędące mieszkaniami (GUS 2013, s. 19). Należy zaznaczyć, że mieszkania chronione, podobnie jak kontenery mieszkalne i lokale w pensjonatach socjalnych, są rzadko występującymi formami pomocy i nie odgrywają istotnej roli w praktyce.

Z punktu widzenia wykonywania przez gminy zadań z zakresu socjalnej pomocy mieszkaniowej rozróżnić należy trzy rodzaje najmu lokali komunalnych. Dwa z nich, tj. najem lokali mieszkalnych i socjalnych, mają charakter najmu socjalnego i zostaną dalej przedstawione jako instrumenty SPM. Trzeci, wyłączony z dalszego wywodu, polega na najmie mieszkań komunalnych lokatorom niesocjalnym, którzy nabyli prawo do mieszkania w zasobach komunalnych na mocy starych przydziałów (sprzed 1990 r.) lub na mocy późniejszych umów najmu, w tym na zasadach komercyjnych. Czysze w tych mieszkaniach, regulowane przez samorządy gminne, oprócz pełnych kosztów eksploatacji powinny także obejmować zysk dla gmin, dostosowany do możliwości lokatorów oraz standardu użytkowanych lokali. Wspomniane, użytkowane na podstawie wcześniejszych przydziałów mieszkania, jeśli nie można ich odzyskać do pełnienia funkcji socjalnych i nie generują zysku dla gmin, słusznie są przez gminy wyprzedawane. Spadek liczby tego rodzaju mieszkań komunalnych na skutek ich wyprzedaży nie świadczy o tym, że gminy ograniczają prowadzoną przez siebie socjalną pomoc mieszkaniową, nawet jeśli uwzględnimy, że zamieszkują w nich na ogół ubodzy lokatorzy. Wspomniany najem komercyjny występuje na przykład w Poznaniu, gdzie część znajdujących się w zasobie mieszkaniowym miasta lokali mieszkalnych powyżej 80 m<sup>2</sup>, zwłaszcza w wyremontowanych kamienicach, jest wynajmowana na zasadach rynkowych w drodze pisemnego przetargu ofertowego.

### *Socjalny najem komunalnych lokali mieszkalnych*

Pierwsza z form najmu socjalnego w Polsce, najem lokali mieszkalnych, jest adresowana do ubogich gospodarstw domowych, niemogących o własnych siłach zapewnić sobie możliwości zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych, lecz zdolnych do regularnego opłacania czynszu pokrywającego bieżące koszty eksploatacji udostępnionych im mieszkań. Beneficjenci tej formy pomocy, ze względu na niewielki w stosunku do potrzeb zasób mieszkań i środków znajdujących się w dyspozycji gmin, muszą „wygrać” procedurę aplikacyjną, przeprowadzaną na zasadach konkursowych, w ramach której ocenia się poziom niezaspokojenia potrzeb i ich pilności. W ramach tej formy pomocy lokale mieszkalne są najmowane na warunkach lepszych od rynkowych, na co składa się niski czynsz regulowany przez samorządy gmin, stabilne warunki najmu zawieranego na czas nieoznaczony i, w uzasadnionych przypadkach, możliwość obniżenia czynszu. Ten rodzaj najmu nie wyklucza możliwości jego wypowiedzenia, zgodnie z przepisami prawa o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.). Polityka czynszowa gmin udzielających tego rodzaju pomocy mieszkaniowej może zmierzać do sytuacji, w której czynsze pobierane za lokale mieszkalne udostępniane w ramach SPM pokrywają tylko koszty ich bieżącej eksploatacji. W ramach tej formy pomocy mieszkaniowej gminy oddają w najem na ogół mieszkania z własnego/komunalnego zasobu mieszkaniowego, ale mogą je także najmować na rynku i następnie podnajmować, pobierając czynsz niższy niż ten, który same opłacają ich właścicielom.

Opisywana w bieżącym punkcie forma socjalnej pomocy mieszkaniowej jest powszechnie znana, nie ma jednak powszechnie obowiązującej nazwy. Ponieważ jej nazwanie jest niezbędne dla uniknięcia wieloznaczności w określaniu instrumentów SPM, stosuję w tym celu pojęcie (socjalnego) najmu lokalu mieszkalnego, podobnie jak czyni się to, między innymi, w Poznaniu i Toruniu. Należy tu podkreślić, że najem przez gminy lokalu mieszkalnego i najem przez gminy lokalu socjalnego to dwa różne instrumenty socjalnej pomocy mieszkaniowej. Różnica między nimi tkwi zawsze w warunkach najmu tychże lokali oraz często w ich standardach użytkowych.

Sprowadzając powyższe informacje na temat socjalnego najmu lokali mieszkalnych do poziomu praktyki administracyjnej, posłużę się przykładem Poznania. Na podstawie uchwały Rady Miasta Poznania z 2013 r. w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu miasta (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013), dostęp do procedury ubiegania się o socjalny najem lokalu mieszkalnego jest otwarty dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie jest wyższy niż 225% najniższej emerytury<sup>3</sup> w gospodarstwie jednoosobowym i 175% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Warunkiem przystąpienia do tejże procedury jest niezaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, w rozumieniu precyzowanym w uchwałach samorządów gmin. W Poznaniu przyjmuje się, że niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają jednoosobowe gospodarstwa domowe, jeśli na nie przypada nie więcej niż

---

<sup>3</sup> W roku 2013 najniższa emerytura wynosiła 831,15 zł.

10 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi, a dla gospodarstwa wieloosobowego nie więcej niż 5 m<sup>2</sup> pokoi. Niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe mają ponadto pełnoletni wychowankowie opuszczający rodziny zastępcze lub innego typu placówki opiekuńczo-wychowawcze, a także zamieszkujący w mieszkaniach chronionych, tymczasowych pomieszczeniach lub ośrodkach dla bezdomnych. Pierwszeństwo w dostępie do komunalnych lokali, zarówno mieszkalnych, jak i socjalnych, mają osoby niepełnosprawne, o złym stanie zdrowia, po 70. roku życia, rodziny wielodzietne, oraz te, których zajmowane obecnie mieszkanie nie spełnia warunków określonych w prawie budowlanym (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013). Kwestionariusze wniosku o udzielenie pomocy mieszkaniowej, poza zdefiniowanymi w uchwałach rad gminy składnikami „niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych”, mogą przewidywać szerszą informację o sytuacji życiowej aplikantów. W Poznaniu, w zależności od przypadku, bierze się pod uwagę, między innymi, dokumenty potwierdzające zły stan zdrowia lub niepełnosprawność, opinię ośrodka pomocy społecznej o sytuacji społecznej i historii udzielanej pomocy, wyrok orzekający o eksmisji lub wypowiedzenie umowy najmu, orzeczenie sądu o separacji lub rozwodzie, opinię ośrodka opiekuńczo-wychowawczego lub ośrodka dla bezdomnych, o ile sytuacja osoby ubiegającej się o pomoc wiązała się z wyżej wymienionymi instytucjami.

### *Najem lokali socjalnych*

Drugą formą socjalnego najmu mieszkań w Polsce jest najem lokali socjalnych, niezbędny a zarazem najdroższy dla gmin instrument SPM. Jego funkcją jest zapobieganie marginalizacji mieszkaniowej różnych kategorii gospodarstw domowych o najniższych dochodach i najtrudniejszej sytuacji życiowej. Beneficjenci tej formy socjalnej pomocy mieszkaniowej nie mają zdolności do samodzielnego rozwiązania swoich problemów mieszkaniowych ani do opłacania pełnego czynszu regulowanego w komunalnych lokalach mieszkalnych. Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, umowa najmu lokalu socjalnego jest zawierana, w odróżnieniu od najmu komunalnego lokalu mieszkalnego, na czas oznaczony, przy czym można ją przedłużyć na dalszy okres, jeśli najemca nadal znajduje się w sytuacji uzasadniającej jej zawarcie. W tego rodzaju najmie nie jest wymagana kaucja zabezpieczająca interesy wynajmującego. Stawka czynszu za lokal socjalny nie może przekraczać połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w gminnym zasobie mieszkaniowym (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 23). W rozumieniu ustawy, lokalem socjalnym jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym może to być lokal o obniżonym standardzie. Ustawowa definicja lokalu socjalnego (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 2) nie rozstrzyga, że lokal socjalny jest samodzielnym mieszkaniem. Ustawa nie przesądza też, jak dalece standard mieszkania socjalnego może być „obniżony”, ani tego, czy w ogóle musi on być obniżony. Przyjęcie niekorzystnej dla lokatorów socjalnych wykładni ich uprawnień oznacza, że gminy mają prawo udostępniać lokale socjalne jako wydzielone części jednego mieszkania wspólnie użytkowanego

z innymi lokatorami. Ponadto, żadna ustawa ani rozporządzenie ministra nie precyzuje zasad dostępu lokalu socjalnego do takich pomieszczeń, jak ubikacja, łazienka i kuchnia/moduł kuchenny. Mogą one zatem znajdować się poza nim. Dolne granice standardu lokali socjalnych opisane są na ogół w uchwałach samorządów gminnych i w znacznym stopniu wynikają z praktyki. Jest ona przedmiotem kontroli społecznej, co redukuje granice dowolności/arbitralności praktyk stosowanych przez gminy w tym zakresie. Warto zauważyć, że zróżnicowany standard lokali socjalnych (i komunalnych w ogóle) może być instrumentem zarządzania komunalną gospodarką mieszkaniową, w tym sankcji za aspołeczne zachowania lokatorów, którzy nie mogą być eksmitowani „na bruk”.

Nie tylko dolna, ale i górna granica standardu lokalu socjalnego nie jest sprecyzowana, chociaż z pewnością nie może ona pozostawać w sprzeczności z ogólnymi zasadami udzielania (wszelkiego rodzaju) pomocy społecznej. Na ogół najwyższy standard lokali socjalnych odpowiada zwykłemu standardom komunalnych lokali mieszkalnych, w tym nowo wybudowanych. Część środowiska praktyków od dawna postuluje, aby gminy nie wydzielały ze swojego zasobu odrębnej puli lokali socjalnych, ponieważ „socjalni” powinni być tylko lokatorzy. Zakaz stosowania praktyki dzielenia lokali na mieszkalne i socjalne był już przedmiotem prac administracji rządowej. Dotąd nie znalazło to odzwierciedlenia w regulacjach prawnych, jednak już dziś zarówno stosowanie tej praktyki, jak i jej niestosowanie są zgodne z prawem. Duże znaczenie dla poprawy i ujednoczenia standardów nowo tworzonych lokali socjalnych miała ustawa z 2006 r. o finansowym wsparciu ich budowy z budżetu państwa (Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. i rozporządzenia wykonawcze do niej). Czyni ona niemożliwym uzyskanie dotacji z budżetu państwa na budowę wszelkiego rodzaju mieszkań komunalnych poniżej względnie dobrego, „współczesnego” standardu. Należy podkreślić, że nie zabrania ona ani nie ogranicza użytkowania substandardowych lokali socjalnych w starych zasobach, w tym w nieremontowanych ruderach, gdzie na przykład są wspólne ubikacje, łazienki na korytarzu lub w ogóle nie ma łazienek.

Nieuregulowane aktami prawnymi wyższego rzędu elementy socjalnej polityki mieszkaniowej znajdują się w zakresie kompetencji i odpowiedzialności gmin, do których należy bieżące prowadzenie tej polityki. Przybliżając jeden z możliwych jej realizowanych wariantów, posłużę się przykładem Poznania, gdzie, na podstawie uchwały Rady Miasta z 2013 r. (Uchwała nr XLVII/728/VI/2013) w sprawie wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu miasta, przyjęto zasadę, że dostęp do procedury ubiegania się o mieszkanie socjalne jest otwarty dla osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i których dochód nie jest wyższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o dodatek mieszkaniowy (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r., art. 3). Jest to dochód w wysokości 175% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 125% tej kwoty na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Ten próg dochodowy jest wyraźnie niższy od tego, który uprawnia do ubiegania się o najem komunalnego lokalu mieszkalnego. Zgodnie z uchwałą Rady Miasta z 2009 r., lokale socjalne w Poznaniu są wydzielone z mieszkaniowego zasobu gminy i spełniają wymogi lokalu przeznaczonego na stały pobyt ludzi, określone przepisami prawa budowlanego oraz dotyczącego warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie. Jak można było oczekiwać, określone w załącznikach



do uchwały Rady Miasta (Uchwała nr L/670/V/2009) opisy najniższych dopuszczalnych i docelowych standardów lokali mieszkalnych i socjalnych potwierdzają znaczne różnice między nimi. Tak więc, w odróżnieniu od lokali mieszkalnych, w lokalach socjalnych do roku 2013 mogło nie być indywidualnego olicznikowania zimnej i ciepłej wody, mogło w ogóle nie być łazienki, ustęp zbiorowy lub indywidualny uwzględniający liczbę mieszkańców mógł być udostępniony w promieniu 30 m, licząc od drzwi wejściowych. W tej samej odległości mógł się znajdować dostęp do wody nadającej się do celów domowych. Zgodnie ze wspomnianą wyżej uchwałą, w lokalach mieszkalnych musiała się znajdować własna kuchnia lub wnęka kuchenna z odpowiednim wyposażeniem, natomiast w lokalach socjalnych o najniższym dopuszczalnym standardzie dopuszczalna była instalacja tylko „urządzenia do podgrzewania posiłków”. Ustanowienie tak niskich minimalnych standardów użytkowych nie oznacza, że są one w praktyce egzekwowane. Ich funkcją jest, między innymi, stworzenie możliwości zastosowania sankcji przeciw osobom (i ich gospodarstwom domowym), które notorycznie naruszają normy życia społecznego, w tym jako lokatorzy mieszkań socjalnych.

### *Socjalny najem mieszkań — uwarunkowania realizacji zadań*

#### *Beneficjenci*

Świadomość, kim są beneficjenci socjalnego najmu mieszkań, jest potrzebna podmiotom prowadzącym politykę socjalnej pomocy mieszkaniowej i całemu społeczeństwu, ponieważ opinia społeczna jest instancją w procesach decyzyjnych dotyczących jej spraw, a także kontroli jej skuteczności i kształtowania postaw wobec osób z niej korzystających. Kategoria społeczna, którą tworzą beneficjenci, jest zróżnicowana. Ich cechą wspólną jest niedostatek środków utrzymania, lecz ich sytuacje życiowe i przyczyny niedostatku są różne. Różne warianty ich sytuacji mieszkaniowej, według stanu sprzed udzielenia im pomocy, dobrze oddaje typologia ETHOS, w której rozróżnia się szczegółowe kategorie i podkategorie osób znajdujących się w sytuacji bezdomności lub wykluczenia mieszkaniowego (European Federation of National Associations Working with the Homeless [FEANTS], 2011). Badania GUS na temat struktury i zasięgu ubóstwa w Polsce prowadzą do wniosku, że do najważniejszych, bezpośrednich przyczyn popadania w ubóstwo należą: bezrobocie, wielodzietność, samotne macierzyństwo lub ojcostwo, niskie zarobki, brak wykształcenia, niepełnosprawność lub opieka nad niepełnosprawnym (GUS 2012, a i b). Na podstawie analizy wyników tych badań można stwierdzić brak podstaw do uogólniającej negatywnej oceny moralnej osób znajdujących się w takiej sytuacji, jako dobrowolnie pozostających w patologicznych formach życia. Niemniej, jak na to wskazują prowadzone w Polsce i za granicą badania beneficjentów socjalnego najmu mieszkań, zwłaszcza skupisk społeczno-przestrzennych przez nich tworzonych, trudna sytuacja życiowa niektórych z nich wynika z nieakceptowanych społecznie sposobów ich życia, a więc oni sami są jej winni. Stwierdzenie ich winy nie wyjaśnia jednak wcześniejszych przyczyn popadnięcia w stan ubóstwa i zdania na publiczną pomoc mieszkaniową. Z przeprowadzonych przez autora

tego artykułu badań problemu bezdomności wynika, że genezy kształtowania się osobowości osób z deficytami społecznego funkcjonowania, przejawiającymi się w niezaradności i przyjmowaniu postaw aspołecznych, trzeba na ogół szukać w splotcie niezależnych od nich oddziaływań ich środowiska społecznego, zwłaszcza we wczesnym okresie socjalizacji (Przymeński 2001). Lokatorzy z tego rodzaju deficytami osobowości mogą być uciążliwi dla sąsiadów i zarządzających socjalną pomocą mieszkaniową. Oznacza to, że w przypadku budynków i osiedli socjalnych, zwykłe funkcje zarządzania tymi nieruchomościami muszą być rozszerzone o nadzór nad społecznościami ich lokatorów i prowadzenie z niektórymi z nich pracy socjalnej.

Według Zuzanny Rataj istnieją empiryczne podstawy, aby wśród lokatorów mieszkań socjalnych rozróżnić dwa skrajne typy: osoby ciągle niezadowolone z sytuacji mieszkaniowej po udostępnieniu im lokali socjalnych, czekające biernie na poprawę ich stanu, i kategorię lokatorów aktywnych, zadowolonych z udzielonej pomocy (Rataj 2011, s. 71). Problemy — zarówno administratorom, jak i sąsiedztwu — stwarzają osoby zaliczone do pierwszej z tych kategorii, niedbające o zajmowane przez siebie mieszkania, niedokonujące w nich z własnej inicjatywy drobnych, niezbędnych napraw i remontów, nieutrzymujące w nich porządku, w skrajnych przypadkach demolujące je i nieplacące czynszów<sup>4</sup>. Trzeba zaznaczyć, że większa częstotliwość tego rodzaju zachowań w budynkach komunalnych wykorzystywanych do celów SPM, w porównaniu z ich otoczeniem społeczno-przestrzennym, wpływa na kształtowanie się w tym otoczeniu, a także w szerszych kręgach społeczeństwa, negatywnego stereotypu lokatorów socjalnych i środowiska ich zamieszkania. Pomimo że — podobnie jak wszelkie nieuprawnione uogólnienia i uproszczenia — jest on nieprawdziwy, wpływa negatywnie na realizację zadania demarginalizowania mieszkaniowego i społecznego osób korzystających z SPM (szerzej na ten temat: Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014; Rataj 2011). Natężenie zjawiska nieprzestrzegania norm utrzymywania mieszkań w czystości i porządku mogliśmy w ramach wykonanych badań ocenić bezpośrednio na podstawie protokołów z obserwacji, dołączonych do kwestionariuszy 30 wywiadów przeprowadzonych w lokalach socjalnych. Wnioski są następujące: na 30 przebadanych mieszkań, tylko w 3 stwierdzono wykraczający poza normę nieporządek i zaniedbanie, przy czym jedynie w 1–2 przypadkach (trudność w interpretacji) nieład ten w sposób degradujący działał na otoczenie i sąsiedztwo (smród wydobywający się z mieszkań, obawa przed zagrożeniem sanitarno-epidemiologicznym). Osoby mieszkające w tych lokalach najwyraźniej nie odczuwały dyskomfortu ani wstydu, pokazując je ankieterom, co świadczy o tym, że niedbanie o porządek było dla nich normą behawioralną. W większości mieszkań socjalnych ankieterzy i ankieterki stwierdzali jednak czystość, porządek, troskę o estetykę zamieszkiwanego lokalu. Osoby je zamieszkujące odczuwały dyskomfort z powodu nieporządku i wandalizmu panującego w ich otoczeniu (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014).

Cenne informacje na temat cech społeczno-demograficznych lokatorów socjalnych dają także badania przeprowadzone w 2011 r. przez Z. Rataj w Poznaniu na próbie

---

<sup>4</sup> Szerzej na temat patologii sąsiedztwa w osiedlach socjalnych: Przymeński, Oliwa-Ciesielska (2014); Rataj (2011), s. 42–44.

51 lokatorów. W podziale na formy życia rodzinnego najliczniej w badanej próbie reprezentowane były małżeństwa z dziećmi (29%), osoby samotnie wychowujące dzieci (27%), osoby samotne (22%), małżeństwa zamieszkujące bez dzieci (6%). Pozostałe kategorie były mniej liczne: pary żyjące w konkubinacie, zamieszkujące wraz z dziećmi (4%), pary żyjące w konkubinacie (2%), osoby samotnie wychowujące dziecko, zamieszkujące wraz ze swoimi rodzicami (4%), małżeństwa zamieszkujące wraz z rodzicami i swoimi dziećmi (4%), małżeństwa współzamieszkujące z rodzicami, bez dzieci (2%). Część osób samotnych z przebadanej przez Z. Rataj próby mieszkańców lokali socjalnych stanowiły osoby starsze, chore lub niepełnosprawne, które ze względu na swój wiek czy chorobę znalazły się w trudnej sytuacji materialnej (Rataj 2012, s. 50). Trzeba zauważyć, że wśród badanych stosunkowo dużo było osób dorosłych zamieszkujących ze swoimi rodzicami. W całej próbie wykształcenie podstawowe, zawodowe i niższe niż podstawowe miało 66% osób, średnie 29%, a wyższym legitymowało się 4% (2 osoby) (Rataj 2011, s. 47, 54).

### *Standardy mieszkań najmowanych w ramach najmu socjalnego*

Refleksja na temat właściwych standardów socjalnej pomocy mieszkaniowej musi obejmować zarówno standardy minimalne, jak i maksymalne. Standardy maksymalne mieszkań udostępnianych w ramach najmu socjalnego nie są precyzowane w aktach prawa państwowego ani lokalnego. Z zasad ustrojowych społecznej gospodarki rynkowej, która jest ustrojem gospodarczym Polski (Konstytucja RP, art. 20), można jednak wydedukować, że standardy mieszkań oferowanych w ramach pomocy powinny być niższe od tych, które mogą sobie zapewnić niezamożne gospodarstwa domowe mające jednak na tyle wysoki dochód, że tego rodzaju pomoc im nie przysługuje. Wyegzekwowanie tej zasady jest trudne i nieraz wymaga kompromisów, o czym świadczą nietrudne do zaobserwowania w Polsce sytuacje, gdy osoby, którym pomoc nie przysługuje, mieszkają w warunkach gorszych od tych osób, którym z tytułu ich marginalizacji mieszkaniowej i ubóstwa udostępniono możliwość najmu socjalnego w nowo wybudowanych budynkach komunalnych.

Standardy minimalne mieszkań komunalnych, zwłaszcza socjalnych, oddawanych w najem socjalny, w odróżnieniu od maksymalnych, są natomiast z różnych powodów precyzowane. Co znamienne, charakterystyki te pomijają szersze środowisko, w których te mieszkania są położone. W sensie jakościowym, aby mieszkania oddawane w najem socjalny mogły pełnić swoje demarginalizujące funkcje, powinny zapewniać: samodzielne użytkowanie i prowadzenie gospodarstwa domowego, bezpieczeństwo wewnątrz i na zewnątrz mieszkania, wyposażenie w podstawowe instalacje, metraż i wyposażenie dające dorosłym i dzieciom możliwość zaspokajania ich niezbędnych potrzeb oraz oddalania obcych, gromadzenia majątku, dbania o higienę i czystość. Do wspomnianej normy należą także niedyskryminujące i umożliwiające normalne funkcjonowanie warunki zewnętrzne, w tym bezpieczeństwo w środowisku zamieszkania, dostęp do niezbędnych obiektów infrastruktury, w tym handlowej, komunikacyjnej, usługowej i rekreacyjnej.

Standardy lokali socjalnych, jak wspomniano, są precyzowane w prawie stanowionym przez centralne instytucje władzy i prawo lokalne. W prawie państwowym najistotniejsze

są tu dwie ustawy: ustawa o ochronie praw lokatorów (Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r.) i ustawa o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych (Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r.) z przepisami wykonawczymi do niej zawartymi w rozporządzeniu ministra infrastruktury (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r.). Pierwsza z ustaw stwarza możliwość elastycznego, stosownego do potrzeb i możliwości gmin określania standardu tych lokali, co zostało już wcześniej zreferowane. Druga z wymienionych ustaw, wraz z rozporządzeniem wykonawczym, dotyczy wszystkich komunalnych lokali mieszkalnych, w tym przeznaczonych na lokale socjalne, które są tworzone<sup>5</sup> przy pomocy rządowego programu dofinansowywania z budżetu państwa. Określają one warunki, których spełnienie przez gminy jest niezbędne, aby to dofinansowanie otrzymać. Wszystkie nowo tworzone w ramach tego programu mieszkania komunalne muszą być wyposażone w wannę lub kabinę natryskową w łazience, umywalkę w łazience, miskę ustępową w łazience lub wydzielonym ustępie, czteropalnikową kuchenkę gazową lub elektryczną i zlewozmywak — w miejscu, które nie zostało określone, a więc w kuchni lub w aneksie kuchennym (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r., par. 9). Jest to standard wyższy od obowiązującego przed wejściem w życie wymienionych przepisów, kiedy możliwe było wsparcie finansowe państwa przy tworzeniu lokali, w których wspomniane instalacje znajdowały się w pomieszczeniach do wspólnego użytkowania więcej niż jednego gospodarstwa domowego. Przepisy obecnie obowiązujące zakazują tworzenia substandardowych mieszkań na wynajem socjalny za pieniądze z budżetu państwa.

Przechodząc do opisu stosowania instrumentu najmu socjalnego na poziomie lokalnym, posłużymy się przykładem Poznania. Między standardami lokali socjalnych budowanych w tym mieście w ostatnich latach, z wykorzystaniem dofinansowania z budżetu państwa, a standardami lokali ciągle użytkowanych w starych zasobach zachodzi znaczna różnica na niekorzyść tych drugich. W uchwale z 2009 r., dotyczącej gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta (Uchwała nr L/670/V/2009), Rada Miasta Poznania zadeklarowała zamiar likwidacji mieszkań i budynków substandardowych. Realizując ten zamiar, miasto stopniowo burzy stare zasoby znajdujące się w najgorszym stanie, na ogół baraki, i nie buduje już mieszkań substandardowych<sup>6</sup>. Nie odstępuje jednak od wykorzystywania lokali socjalnych w starych zasobach. Baza mieszkań z tego zasobu, oddawanych w najem jako lokale socjalne, w dalszym ciągu powstaje na podstawie specjalnie przygotowanego wykazu mieszkań komunalnych o najniższym (obniżonym) standardzie.

Z. Rataj, badająca w 2011 r. mieszkalnictwo socjalne w Poznaniu, potwierdziła, że nowo wybudowane lokale socjalne posiadają na ogół wyższy standard użytkowy niż te, które znajdują się w starych zasobach, chociaż te drugie często odznaczają się większą

---

<sup>5</sup> Przez budowę, rozbudowę, nadbudowę, remont, przebudowę, zmianę sposobu użytkowania, kupno, kupno połączone z remontem (Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r., art. 3).

<sup>6</sup> Wyjątkiem były tzw. mieszkaniowe pawilony socjalne, zwane kontenerami, ale celem ich instalacji było przede wszystkim tworzenie instrumentu sankcji wobec lokatorów społecznych. Szerzej na ten temat w dalszej części pracy.

powierzchnią niż nowe. Regułą w przypadku mieszkań nowych jest to, że są one przystosowane do zamieszkiwania osób niepełnosprawnych, co oznacza między innymi, że są (jak te na ul. Nadolnik i Fabrycznej) wyposażone w szerokie drzwi i w niskie kabiny prysznicowe w łazienkach (Rataj 2011, s. 39, 42). Mieszkania w starych zasobach nie są natomiast przystosowane do zamieszkiwania przez osoby chore i niepełnosprawne, chociaż osoby takie w niektórych z nich zamieszkują. Nowo wybudowane mieszkania socjalne składają się zazwyczaj z jednego pokoju z aneksem kuchennym lub dwóch pokoi, w tym jednego z aneksem (Rataj 2011, s. 50, 51). Wszystkie są wyposażone w łazienkę i ubikację w mieszkaniu. Odpowiadają one wyżej określonym warunkom postawionym przez ministra infrastruktury. W całej przebadanej przez Z. Rataj próbie 51 lokali socjalnych, zarówno z nowego, jak i starego zasobu, 64,7% stanowiły mieszkania o powierzchni do 45 m<sup>2</sup>, 78,4% lokali było jedno- lub dwuizbowych. Tylko 4 mieszkania, przeznaczone dla rodzin wieloosobowych, miały metraż powyżej 60 m<sup>2</sup>. Za izbę Z. Rataj uznawała zarówno pokój, jak i kuchnię, przy czym pokój z aneksem traktowała jako jedną izbę. W badanej przez tę autorkę próbie, większość lokali jednoizbowych była wyposażona w aneks kuchenny, chociaż znalazły się w niej także 2 lokale socjalne (na ul. Święty Marcin) składające się tylko z 1 pokoju, o metrażach 16 i 17 m<sup>2</sup>, z kuchnią, ubikacją i łazienką na korytarzu (poza mieszkaniem), w starej, niezadbanej, od dawna nieremontowanej kamienicy. Zamieszkiwały w nich dwie samotne kobiety w złym stanie zdrowia. W starych zasobach (na ul. Wawrzyniaka) znajdowały się także mieszkania bez łazienki i bez dostępu do łazienki na zewnątrz (Rataj 2011, s. 42–49; Przymeński, Oliwa-Ciesielska, s. 142–147). To, że mieszkania socjalne mają niewielką powierzchnię, po części odpowiada zapotrzebowaniu, ponieważ prawie połowa (43%) gospodarstw domowych, które zajmują lokale socjalne, składa się z 1–2 osób. Nie oznacza to, że w badanej próbie nie występował problem ciasnoty. Część mieszkań jednopokojowych zamieszkiwały 4 osoby, a mieszkań dwupokojowych — 5 i więcej osób (Rataj 2011, s. 54). Oceniając standard badanej próby mieszkań socjalnych, cytowana autorka zwróciła uwagę, że w większości tych lokali nie było osobnego pokoju dla dzieci, co, jej zdaniem, sprawia, że także ich rodzice nie mają prywatnej przestrzeni dla siebie. W części gospodarstw domowych, w których dzieci miały odrębny pokój, był on zajmowany przez więcej niż dwójkę dzieci (Rataj 2011, s. 51). W 10 stwierdzonych przypadkach, dzieci dzieliły jedno łóżko (miejsce do spania) z rodzicami lub rodzeństwem tej samej płci. Nie stwierdzono przypadku dzielenia jednego łóżka z rodzeństwem odmiennej płci (Rataj 2011, s. 58).

Także z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że niski standard użytkowy niektórych lokali socjalnych znajdujących w starych, nieremontowanych budynkach (brak instalacji sanitarnych w mieszkaniach, zawilgocenie, zagrzybienie ścian, odrapane, pokryte prymitywnymi graffiti ściany korytarzy, smród stęchlizny, szczury w piwnicach przechodzące do mieszkań, zalewanie piwnic itp.) stwarza zagrożenie dla realizacji celu najmu socjalnego, jakim jest demarginalizowanie mieszkaniowe (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 19 i in.).

*Środowisko społeczno-przestrzenne*

Wpływ na procesy demarginalizowania mieszkaniowego i społecznego poprzez zastosowanie instrumentu najmu socjalnego, zwłaszcza w przypadku budynków lub osiedli z mieszkańcami socjalnymi, wywiera otoczenie społeczno-przestrzenne: bliższe i dalsze sąsiedztwo społeczne i środowisko zamieszkiwania w rozumieniu urbanistycznym. Wpływ obu tych zespołów uwarunkowań na poziom satysfakcji z zamieszkiwania w lokalach socjalnych, a także ich wzajemny związek — w świetle badań krajowych i zagranicznych — nie budzi wątpliwości. Szerszemu przedstawieniu tych uwarunkowań, na podstawie przeprowadzonych badań, poświęcone są obszerne części książki mojego współautorstwa (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014).

Opinie na temat zamieszkiwania w sąsiedztwie innych lokatorów socjalnych są na ogół ambiwalentne i mocno zindywidualizowane. Z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że — w zależności od kontekstu pytania — możliwe jest deklarowanie zarówno zadowolenia z faktu zamieszkiwania w homogenicznych sąsiedztwach gospodarstw domowych z marginesu socjalnego, jak i niechęci do tego faktu. Te same osoby mogą sygnalizować i złe, i dobre strony tego rodzaju sąsiedztwa. Według tej autorki, poczucie podobieństwa do innych może przyczyniać się do satysfakcji z miejsca zamieszkania, ponieważ gwarantuje ono brak konieczności konfrontowania się z ludźmi lepiej sytuowanymi, co z kolei wyklucza poczucie bycia gorszym od sąsiadów charakteryzujących się wyższym statusem społecznym (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 10–11 i in.). Osoby bezdomne, a także lokatorzy mieszkań socjalnych, odpowiadając na pytanie dotyczące ich preferencji co do sąsiedztwa, w większości wybierają ludzi przeciętnych i ubogich, jednakże o pozytywnych cechach charakteru, o skłonnościach do niesienia pomocy i do wzajemnego zrozumienia. Podstawą tych wyborów, zdaniem M. Oliwy-Ciesielskiej, jest oczekiwana solidarność w biedzie (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 23–24). Jednocześnie, gdy te oceny są umieszczone w kontekście realiów ich życia sąsiedzkiego, stają się w pewnych elementach krytyczne. Z badań zarówno Z. Rataj, jak i M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że mieszkańcy lokali socjalnych, pytani o negatywne strony zamieszkiwania w lokalach socjalnych, wskazują często na sąsiedztwo niektórych współlokatorów, którzy na różne sposoby, nieraz w sposób drastyczny, naruszają preferowany przez nich ład relacji sąsiedzkich (Rataj 2011; Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014). Wątki patologii funkcjonowania całych społeczności tworzonych przez mieszkańców niektórych osiedli socjalnych w Polsce, w tym powstawania porządku nieformalnego, umożliwiającego kształtowanie się w nich przestępczego władztwa, przedstawili — opierając się na doświadczeniach policji — Z. Kukuła i B. Dudziak (2013). Jak można się spodziewać, patologie te, stanowiące mniej lub bardziej wyraźne przejawy gettoizacji niektórych środowisk lokatorów socjalnych, zasadniczo uniemożliwiają demarginalizację mieszkaniową i społeczną tych ich uczestników, którzy do niej aspirują.

Z wywiadów przeprowadzonych z lokatorami socjalnymi i osobami z niesocjalnego otoczenia społecznego ich skupisk wynika, że zarówno jedni, jak i drudzy są przekonani, iż w skupiskach tych częściej niż w otoczeniu niesocjalnym dochodzi do łamania norm życia społecznego, w tym sąsiedzkiego (Przyemeński, Oliwa-Ciesielska 2014; Rataj 2011).

Jest to podstawą do, w pewnym stopniu uznanej za prawomocną przez samych lokatorów socjalnych, stygmatyzacji ich środowiska społecznego, która obniża ich poczucie satysfakcji z zamieszkiwania w tych skupiskach. Oprócz przypisywania niektórym lokatorom socjalnym aspołecznego trybu życia, przyczyną tej stygmatyzacji jest także samo ich ubóstwo i konieczność korzystania z pomocy socjalnej, uwypuklane przez ich zamieszkiwanie w odrębnych budynkach lub nawet osiedlach. Chociaż niektóre z nich pod względem architektonicznym prezentują się lepiej od ich otoczenia „niesocjalnego”, jednak znaczne zagęszczenie znajdujących się w nich małych mieszkań, ich podobieństwo i relatywnie niski standard, a także świadomość zasiedlenia przez margines socjalny, a nie raz także społeczny, obniża walory zamieszkiwania w nich. Trzeba jednak zaznaczyć, że z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, iż sąsiedzi z otoczenia społecznego osiedli socjalnych w większości odróżniają biedę, w tym niezawinioną, od celowego postępowania, które można by określić mianem patologii, i — pomijając skrajne wypowiedzi — ich negatywne oceny środowiska mieszkańców budynków socjalnych są w większości stonowane i rozmyte, a w niektórych wypadkach w ogóle nie występują (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 27–28 i in.). Negatywne oceny najwyraźniej są zogniskowane na społecznych zachowaniach konkretnych ludzi. Niemniej, fakt odróżniania tego środowiska od otoczenia, zarówno przez jego uczestników, jak i „niesocjalnych” sąsiadów, a także dystans wobec niego, zabarwiony mniej lub bardziej negatywnymi ocenami, jest faktem. Z badań empirycznych przeprowadzonych przez M. Oliwę-Ciesielską płynie między innymi bardzo ważny wniosek, że w przeciwieństwie do niesocjalnych mieszkańców z sąsiedztwa lokatorów socjalnych, którzy w zdecydowanej większości preferują zamieszkiwanie na obrzeżach miasta lub na wsi, lokatorzy mieszkań socjalnych wolą zamieszkiwać w centrum miasta, ponieważ obawiają się grożącej im na peryferiach izolacji społecznej, pogłębiającej ich marginalizację i uciążliwości życia. Sytuowanie mieszkań socjalnych na uboczu uznało za nieodpowiednie rozwiązanie aż 26 na 30 badanych lokatorów mieszkań socjalnych (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 19–20 i in.).

Wyrażone w literaturze przedmiotu doświadczenia wysoko rozwiniętych państw kapitalistycznych, w których od dawna udziela się pomocy mieszkaniowej w formie socjalnego najmu, wskazują zarówno na obiecujące jej rozwiązania, jak i na błędy, które popełniono w toku tworzenia osiedli dla ludności o niskim i bardzo niskim statusie materialnym (*very low income*), w znacznym stopniu niwelujące demarginalizujący w założeniu efekt tych inwestycji (Wilen, Stasel 2006; Smith 2006; Bennet, Smith i Wright 2006; Di Biagi 2008; Ball 2012). Do błędów tych, o których szerzej piszę w innej pracy (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 168–185 i in.), można zaliczyć: zbyt dużą skalę osiedli, w tym budowę wieżowców z mieszkaniem socjalnymi, niekończenie przyjętych planów, brak właściwych relacji właścicieli budynków komunalnych z ich mieszkańcami, złudne nadzieje na integrację społeczną środowisk zamieszkałych w skupiskach lokali socjalnych, doprowadzenie do ich gettoizacji, podejmowanie ryzykownych działań mających uaktywnić społecznie mieszkańców, w tym tworzenie osiedli dla lokatorów o zróżnicowanych dochodach (ang. *income-mix*) itp. Wiedza o tych błędach powinna być wykorzystana w polskiej polityce socjalnej pomocy mieszkaniowej, zarówno w teorii, jak i w praktyce.

Według M. Oliwy-Ciesielskiej, wydzielenie z otoczenia społecznego, a nawet ghettoizacja jednostek i grup marginalnych są możliwe także w warunkach ich współegzystowania w tej samej przestrzeni z lepiej sytuowanymi grupami (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 12–13). Efekt zmarginalizowania społecznego nie jest więc przypisany do skupisk społeczno-przestrzennych ludzi zmarginalizowanych, może też wystąpić w warunkach ich rozproszenia. Kontekst teoretyczny sposobu funkcjonowania ubogich gospodarstw domowych i skupisk ubogiej ludności w sytuacji marginalizacji jest przedstawiony w książce M. Oliwy-Ciesielskiej na temat kultury ubóstwa (2013).

### ***Wnioski i rekomendacje***

Osiągnięcie postępu w demarginalizowaniu mieszkaniowym ubogich i bardzo ubogich gospodarstw domowych poprzez zastosowanie instrumentu socjalnego najmu mieszkań wymaga udostępniania mieszkań o odpowiednim standardzie użytkowym w bezpiecznym i niedegradującym społecznie środowisku społeczno-przestrzennym. Wspomniany standard powinien zapewniać zaspokojenie potrzeb na poziomie niezbędnego minimum, nie może więc drastycznie spadać poniżej tego minimum, do poziomu nędzy mieszkaniowej, co się obecnie zdarza. Najem lokali substandardowych gospodarstwom domowym korzystającym z socjalnej pomocy mieszkaniowej, zwłaszcza tym dotkniętym ubóstwem nie ze swojej winy, wprawdzie zapewnia im dach nad głową, którego nie mogłyby one zapewnić sobie o własnych siłach, lecz nie prowadzi do osiągnięcia celu, jakim jest ich demarginalizowanie mieszkaniowe. Z powyższego wynika, że ważnym celem polityki społecznej jest obecnie stopniowa eliminacja lokali substandardowych z puli mieszkań gminnych oddawanych w najem socjalny, zwłaszcza rodzinom, które nie ponoszą winy za swoją trudną sytuację mieszkaniową.

Jak wspomniano, przeszkody w demarginalizowaniu mieszkaniowym ubogich i bardzo ubogich gospodarstw domowych mogą znajdować się także w środowisku społeczno-przestrzennym na zewnątrz lokalu oddanego w najem socjalny. Planowanie pomocy mieszkaniowej i zarządzanie nią powinno uwzględniać te zewnętrzne uwarunkowania. Zadaniem najważniejszym wydaje się tu zapobieganie ghettoizacji środowisk społeczno-przestrzennych zamieszkałych przez lokatorów socjalnych. Ghettoizacja to pewnego rodzaju proces, obejmujący różne stadia — od niemożności przeciwdziałania zachowaniom naruszającym normy współżycia społecznego, po wymuszanie podporządkowania się większości lokatorów mniejszości, która te normy narusza. Ghettoizacji nie są w stanie przeciwstawić się o własnych siłach anonimowi dla siebie lokatorzy, stojący w sytuacji zagrożenia ze strony silniejszej i zdeterminowanej mniejszości. Z badań M. Oliwy-Ciesielskiej wynika, że lokatorzy poznańskich budynków z mieszkaniami socjalnymi wskazywali na duży stopień swej bezradności w obliczu problemów sąsiedzkich, takich jak dewastacje, chuligaństwo, przemoc, występujących w skupiskach lokali socjalnych (Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 193 i in.). Przeciwdziałanie ghettoizacji wymaga, między innymi, niedopuszczania do izolacji budynków i osiedli komunalnych z lokalami socjalnymi, i to zarówno w rozumieniu społecznym, jak i przestrzennym. Niezbędne jest także kompetentne zarządzanie



tymi budynkami lub osiedlami, wykraczające poza zwykłe funkcje administrowania nimi. Z konieczności musi ono obejmować także szersze funkcje kontroli sposobu funkcjonowania zamieszkujących w nich środowisk społecznych, bez czego nie jest możliwa ochrona większości lokatorów socjalnych przed negatywnymi skutkami aspołecznych zachowań niektórych z ich współmieszkańców. Zarządzający powinni ponadto wspierać integrację lokatorów, zwłaszcza poprzez dopuszczanie ich do współzarządzania budynkami, które zamieszkują. Nieskuteczne jest natomiast narzucanie lokatorom integrowania się przez różnego rodzaju nieakceptowane przez nich rozwiązania, w tym architektoniczne, ograniczające ich prywatność i możliwość dokonywania własnych wyborów (szerzej o tym: Rataj 2013). Nie ulega jednak wątpliwości, że do skutecznego zarządzania budynkami i osiedlami socjalnymi niezbędne są niebudzące kontrowersji instrumenty sankcji przeciw lokatorom łamiącym normy najmu i współżycia sąsiedzkiego, o znanych i prostych procedurach stosowania. Obecnie wszystkie tego rodzaju środki — niemające jednoznacznych podstaw prawnych — są stosowane niepewnie, w obawie przed reakcją opinii społecznej, szczególnie wrażliwej na sytuacje, gdy opresje spotykają ludzi ubogich (szerzej na ten temat: Przymeński, Oliwa-Ciesielska 2014, s. 185–188).

Podsumowując ten wątek rozważań, można stwierdzić, że utrzymywanie we właściwym stanie środowisk społecznych tworzonych przez lokatorów socjalnych wymaga realizacji dodatkowych zadań, wykraczających poza zapewnienie niezakłóconej eksploatacji mieszkań, co wymaga współpracy także z zewnętrznymi służbami społecznymi. Mam tu na myśli przede wszystkim szeroko rozumianą pracę socjalną — zaplanowaną zarówno dla konkretnych osób i gospodarstw domowych, jak i całego środowiska, co należy do obowiązków ośrodków pomocy społecznej.

Do najważniejszych przeszkód w realizacji publicznego zadania demarginalizacji mieszkaniowej ubogich gospodarstw domowych w skali ogólnopolskiej należy zbyt mała ilość mieszkań i środków finansowych, które mogą być na ten cel przeznaczone. Jednak, jak zapowiedziałem we wstępie do tego artykułu, wątek zaspokojenia potrzeb, warunkowanego m.in. podażą mieszkań socjalnych, nie jest tu rozwijany.

Świadczenie socjalnej pomocy mieszkaniowej w formie socjalnego najmu mieszkań ma w Polsce charakter uznaniowy, co oznacza, że zgodne z prawem jest odmówienie tej pomocy gospodarstwom domowym, mimo iż spełniają one kryteria uprawniające do jej otrzymania. Rozwój cywilizacyjny społeczeństwa polskiego, jeśli ma on być zrównoważony, czyni możliwym i koniecznym stopniowe rozszerzanie obligatoryjnego charakteru tego rodzaju świadczeń, które, tak czy inaczej, współtworzą system zabezpieczenia społecznego w Polsce. Zdaniem Z. Rataja pierwszą kategorią zasługującą na gwarancję udzielenia pomocy mieszkaniowej są ubogie rodziny wielodzietne.

**Bibliografia**

- Ball, J. (2012). *Housing Disadvantaged People? Insiders and Outsiders in French Social Housing*. London and New York: Routledge.
- Bennett, L., Smith, J.L., Wright, P.A. (red.). (2006). *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Bennett, L., Smith, J.L., Wright, P.A. (2006). Introduction. W: L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (red.) *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Cesarski, M. (2014). Publiczna socjalna pomoc mieszkaniowa — losy, rozwiązania i treść. *Studia i Prace KES*, nr 1. Warszawa: Oficyna Wydawnicza, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, s. 115–134.
- Di Biagi, P. (2008). *The Public City. Social housing and urban redevelopment in Turin*. Turin — London — Venice — New York: Umberto Allemandi & C.
- European Federation of National Associations Working with the Homeless AISBL (FEANTSA). (2011). *Europejska Typologia Bezdomności i Wykluczenia Mieszkaniowego ETHOS*. Pobrano z: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en> [dostęp: 04.07.2013].
- GUS (2012a). *Różne oblicza polskiej biedy*. Warszawa: GUS. Pobrano z: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ\\_Rozne\\_oblicza\\_polskiej\\_biedy.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_Rozne_oblicza_polskiej_biedy.pdf) [dostęp: 22.07.2013].
- GUS (2012b). *Ubóstwo w Polsce w 2011 r.* Warszawa: GUS. Pobrano z: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ\\_ubostwo\\_w\\_polsce\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/WZ_ubostwo_w_polsce_2011.pdf) [dostęp: 22.07.2013].
- GUS (2012c). *Gospodarka mieszkaniowa w 2011 r.* Warszawa: GUS. Pobrano z: [http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PBS\\_gosp\\_mieszkan\\_2011.pdf](http://www.stat.gov.pl/cps/rde/xbcr/gus/PBS_gosp_mieszkan_2011.pdf) [dostęp: 22.07.2013].
- GUS (2013). *Mieszkania, Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2011*. Warszawa: GUS.
- Korniłowicz, J. (2007). Zmiany sytuacji mieszkaniowej i warunków mieszkaniowych. W: H. Zaniewska (kier. tematu) *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*. Warszawa: Instytut Pracy i Spraw Socjalnych.
- Kukuła, Z., Dudziak, B. (2013). Przejawy patologii i przestępczości wśród mieszkańców lokali socjalnych. *Praca Socjalna*, nr 4, s. 122–137.
- Oliwa-Ciesielska, M. (2013). *W poszukiwaniu kultury ubóstwa*. Poznań: Wydawnictwo Naukowe UAM.
- Przyemeński, A. (2001). *Bezdomność jako kwestia społeczna w Polsce współczesnej*. Poznań: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.
- Przyemeński, A., Oliwa-Ciesielska, M. (2014). *Publiczna pomoc mieszkaniowa a demarginalizacja społeczna ludności ubogiej*. Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu.
- Rataj, Z. (2011). *Wpływ sytuacji mieszkaniowej na jakość życia w mieszkaniach socjalnych na terenie miasta Poznania*, praca magisterska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu [maszynopis niepublikowany].

- Rataj, Z. (2013). Osiedle socjalne Darzybór w Poznaniu — założenia a realizacja. *Praca Socjalna*, nr 6, s. 81–95.
- Smith, J.L. (2006). Mixed-Income Communities: Designing Out Poverty or Pushing Out the Poor?. W: L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (red.) *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Wilén, W.P., Stassel, W.L. (2006). Gautreaux and Chicago's Public Housing Crisis: The Conflict Between Achieving Integration and Providing Decent Housing for Very Low-Income African Americans. W: L. Bennett, J.L. Smith, P.A. Wright (red.) *Where are Poor People to Live? Transforming Public Housing Communities*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.

### **Akty prawne**

- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz. U. Nr 71, poz. 734, ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zm.
- Ustawa z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej, Dz. U. Nr 64, poz. 593.
- Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, Dz. U. Nr 251, poz. 184.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 29 lipca 2009 r. w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych, mieszkań chronionych i lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy niestanowiących lokali socjalnych, Dz. U. Nr 120, poz. 1001.
- Uchwała nr L/670/V/2009 Rady Miasta Poznania z dnia 3 marca 2009 r. w sprawie programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Poznania na lata 2009–2013. Pobrano z: <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-l-670-v-2009-z-dnia-2009-03-03,27390/> [dostęp: 23.07.2013].
- Uchwała nr XLVII/728/VI/2013 Rady Miasta Poznania z dnia 26 marca 2013 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania. Pobrano z: <http://bip.poznan.pl/bip/uchwaly/uchwala-xmlvii-728-vi-2013-z-dnia-2013-03-26,46431/> [dostęp: 18.07.2013].

### **Summary**

The objective of this article is the presentation of renting of council flats, as an instrument of housing de-marginalization of low and very low income households in present-day Poland. In the paper are described two forms of social renting of council flats, their standards, ways of their providing, functioning of social tenants neighbourhoods, danger of their ghettoization and ways to counteracting such a phenomenon. The most important obstacle in performance of the public task of low-income households housing de-margi-

nalization is shortage in financial and social flats resources. Social development in Poland demands a gradual extension of a guarantee of an access to council flats for consecutive categories of low income households, especially for families with many children.

**Key words:** social housing assistance, instruments of social housing assistance, social renting of council flats, de-marginalization, poverty, standards of social flats, ghettoization

*Cytowanie*

Andrzej Przymeński (2016), *Socjalny najem mieszkań jako instrument demarginalizacji mieszkaniowej w Polsce*, „Problemy Polityki Społecznej. Studia i Dyskusje” nr 32(1)2016, s. 13–32. Dostępny w Internecie na [www.problemy polityki społecznej.pl](http://www.problemy polityki społecznej.pl) [dostęp: dzień, miesiąc, rok]