

Andrzej Frączek

POTRZEBY MIESZKANIOWE WSPÓŁCZESNEJ RODZINY JAKO ISTOTNA KWESTIA SPOŁECZNA (na przykładzie Towarzystw Budownictwa Społecznego)

Państwo realizując politykę społeczną prowadzi określoną politykę rodzinną. Podejmując rozważania nad jej efektywnością warto przybliżyć interpretację samego terminu „rodzina”.

Mówiąc o rodzinie wskazuje się, iż jest ona podstawową grupą społeczną, instytucją wychowawczą czy środowiskiem kulturowym. Niekiedy eksponuje się także myśl, że jest ona nawet czymś więcej niż grupą społeczną wyjaśniając, iż stanowi przede wszystkim wspólnotę. I tak w Karcie Praw Rodziny czytamy, iż „Rodzina – będąc czymś o wiele więcej niż komórką prawną, społeczną czy ekonomiczną – stanowi wspólnotę miłości i solidarności, jedyną pod względem możliwości nauczania i przekazywania wartości kulturalnych, etycznych, społecznych, duchowych i religijnych, istotnych dla rozwoju i powodzenia własnych członków oraz społeczeństwa”¹.

Kwestie praw i obowiązków rodziny w prawie polskim podnosi Konstytucja. W art. 18 czytamy, że małżeństwo jako związek kobiety i mężczyzny, rodzina, macierzyństwo i rodzicielstwo znajdują się pod szczególną ochroną państwa. Konstytucja gwarantuje prawo do zabezpieczenia społecznego, zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, bezpłatnej edukacji, godziwego wynagrodzenia za pracę. Szczególną opieką państwo otacza kobiety w ciąży, matki wychowujące dzieci, rodziny wielodzietne, niepełne, osoby starsze, niepełnosprawne oraz dzieci. Konstytucja RP w art. 71 określa obowiązek

¹ *Karta Praw Rodziny*, Tekst polski, Wstęp, Warszawa 1983.

państwa względem rodziny: „Państwo w swojej polityce społecznej i gospodarczej uwzględnia dobro rodziny. Rodziny znajdujące się w trudnej sytuacji materialnej i społecznej, zwłaszcza wielodzietne i niepełne, mają prawo do szczególnej pomocy ze strony władz publicznych”.

Problemami rodziny zajmuje się również Stolica Apostolska, czego przykładem jest opublikowana w 1983 r. Karta Praw Rodziny. Dokument ten choć nie ma charakteru prawa międzynarodowego to opracowany jest na podstawie dokumentów międzynarodowych traktujących o prawach człowieka oraz w oparciu o społeczną naukę Kościoła. Według Karty Praw Rodziny przedmiotem polityki rodzinnej powinna być rodzina jako całość, a nie jej poszczególni członkowie i polityka wobec rodziny powinna opierać się na zasadzie pomocniczości. W Karcie Praw Rodziny wskazuje się też na prawo każdego człowieka do istnienia i budowy rodziny, do posiadania rodziny i odpowiednich środków na jej utrzymanie, do przekazywania życia i wychowania dzieci zgodnie z własnym systemem wartości, prawo do mieszkania, zabezpieczenia fizycznego, społecznego, ekonomicznego i prawnego.

Podstawą prawidłowego życia rodzinnego jest mieszkanie. W przeszłości była to prymitywna jaskinia, czy ziemianka, która spełniała funkcję ochronną czy wypoczynkową. W trakcie rozwoju człowieka mieliśmy do czynienia z przeobrażeniami w tym zakresie. W dzisiejszych czasach mieszkanie zaspokaja nie tylko potrzeby podstawowe, ale również wyższego rzędu – edukacyjne czy zawodowe. Mieszkanie stało się przedmiotem zainteresowania dla państwa, wyrazem czego stała się określona polityka mieszkaniowa. Współczesne społeczeństwa zastanawiają się jaką politykę należy stosować by potrzeby w tym względzie odpowiednio zapewnić. Wiele społeczeństw podejmuje dyskusję nad tym problemem w celu ustalenia granicy pomiędzy tym, co obywatel ma zapewnić sobie sam a kiedy powinno pomóc mu państwo.

W. Nieciński, uważa, że polityka mieszkaniowa jest tak ważna dla obywatela, że wymaga interwencji państwa. Wyjaśnia on, że zapewnienie mieszkania obywatelowi wynika z trzech podstawowych zasad, które powinny odgrywać rolę celów:

- korzystanie z samodzielnego mieszkania jest prawem każdej jednostki i rodziny,
- zagwarantowanie tego prawa jest powinnością państwa wobec obywateli,

- koniecznością jest wspomaganie sfery mieszkaniowej za pomocą środków publicznych².

Z kolei J. Koral uważa, że mieszkanie po wyżywieniu jest dla człowieka podstawowym dobrem pierwszej potrzeby³. Badacz ten uważa, że każdemu człowiekowi, każdej rodzinie, która znalazła się w trudnej sytuacji należy bezwzględnie okazać daleko idącą pomoc⁴.

W Karcie Praw Rodziny czytamy: „Rodzina ma prawo do mieszkania odpowiedniego dla życia rodzinnego i dostosowanego do liczby jej członków, w miejscu zapewniającym podstawowe usługi konieczne do życia rodziny i wspólnoty”⁵.

Sytuacja Polski w kwestii mieszkaniowej jest bardzo trudna. Po okresie sprzed transformacji gospodarczej nasz kraj odziedziczył: wysoki deficyt mieszkaniowy, niską jakość zasobu mieszkaniowego, dominację wysokiego budownictwa wielorodzinnego (duże osiedla mieszkaniowe). W okresie od zakończenia wojny do 1970 roku budownictwo mieszkaniowe przekazało dla ludności prawie 3 mln mieszkań, były to głównie tzw. osiedla mieszkaniowe w miastach, dzisiaj są one nazywane „blokowiskami”. Po zmianach politycznych w 1970 r. kwestia mieszkaniowa otrzymała wysoką rangę⁶. W latach 1971-1980 oddawano w Polsce rocznie średnio około 220 tys. mieszkań. Niestety, tak duża ilość mieszkań nie przekładała się na ich jakość. Dla nowych osiedli często z braku środków nie tworzono dróg dojazdowych czy infrastruktury. W 1980 roku uwidoczniły się symptomy kryzysu w sferze gospodarki mieszkaniowej.⁷

Po 1989 r. na programy mieszkaniowe kierowano niewystarczające środki, brak było całościowej strategii dla polityki mieszkaniowej. Główne działania jakie podjęto to prywatyzacja (zamiana innych form własności na prywatną) oraz decentralizacja (przerzucenie odpowiedzialności od władz centralnych na władzę lokalną w kwestii mieszkaniowej). Przesunięcie finansowania budownictwa socjalnego na szczebel gminny należy uznać za

² W. Nieciński, *Kwestia mieszkaniowa*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Katowice 1998, s. 194.

³ Por. J. Koral, *Etyczno-społeczne aspekty bezrobocia w świetle doświadczeń polskich*, Warszawa 2004, s. 110-113.

⁴ Por. J. Koral, *Podstawy działalności charytatywnej Kościoła na przykładzie organizacji Caritas*, Kraków 2000, s. 95-98.

⁵ *Karta Praw Rodziny*. Tekst polski, Warszawa 1983, art. 11.

⁶ W latach 1950-1970 nastąpił znaczny wzrost liczby ludności – o 7,6 mln osób.

⁷ Por. J. Zapart, *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999, s. 35.

działanie negatywne. Gminy bowiem przy bardzo szerokim zakresie zadań miały (i mają) ograniczone środki i często nie realizowały (i nie prowadzą) tych działań. Kolejnym krokiem powodującym pogorszenie sytuacji budownictwa mieszkaniowego było wprowadzenie w Polsce 22% podatku VAT na materiały budowlane i mieszkania (po przystąpieniu kraju do Unii Europejskiej)⁸.

Ciągle niewłaściwe traktowanie sfery mieszkaniowej – nieprawidłowa polityka państwa w tym względzie – ma swoje odbicie w sytuacji na rynku mieszkaniowym. Wieloletnie zaniedbania powodowały i nadal powodują niedobór mieszkań na tym rynku. Przed naszym krajem stoją wielkie zadania w tym zakresie. Można mówić o nie rozwiązany duży problemie w obrębie budownictwa mieszkaniowego, który przekłada się na problemy społeczne i ma wpływ na sytuację polskiej rodziny. Problem braku własnego mieszkania dotyczy zbyt wielu milionów Polaków. W niżej zaprezentowanym zestawieniu przedstawiono liczbę mieszkań oraz liczbę gospodarstw domowych w poszczególnych latach od 2005 r. łącznie z prognozami do 2012 r. Pomiędzy tymi wartościami możemy zaobserwować olbrzymią lukę, która obrazuje niedobór mieszkań w Polsce. Poniższe zestawienie i wykresy uświadamiają jak wielkie są to braki.

Tabela 1. Zestawienie liczby mieszkań i gospodarstw domowych w Polsce

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010*	2011*	2012*
Liczba mieszkań (w mln)	12,780	12,870	12,990	13,140	13,302	13,440	13,570	13,710
Liczba gospodarstw (w mln) **	13,850	14,000	14,160	14,310	14,450	14,590	14,710	14,820
Luka podażowa (mln)	1,070	1,130	1,170	1,170	1,148	1,150	1,140	1,110

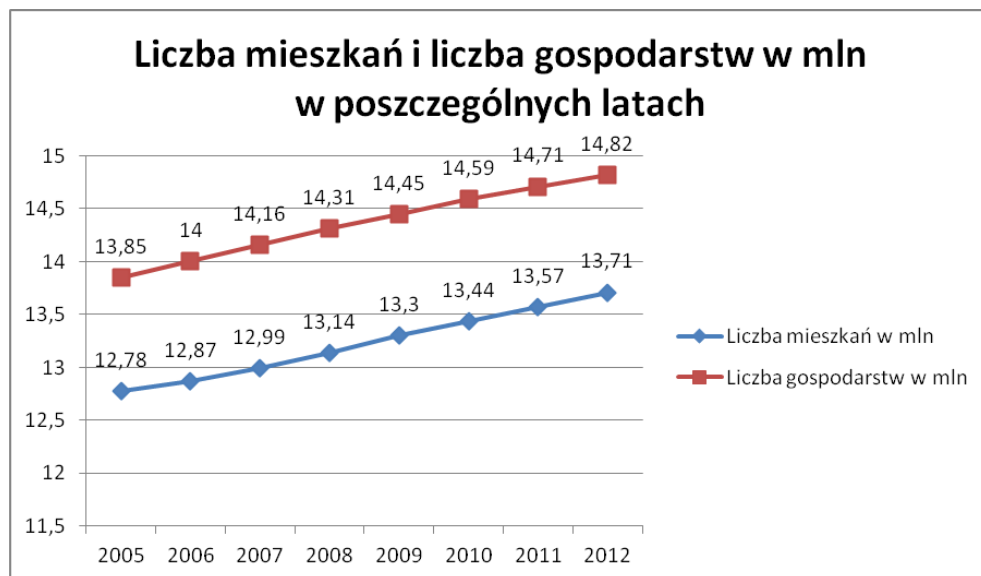
Źródło: Dane GUS

*Prognoza

**Z uwzględnieniem szacunkowej liczby migracji zagranicznej na pobyt stały.

⁸ Por. J. Orczyk, *Polityka społeczna, uwarunkowania i cele*, Poznań 2008, s. 216.

Wykres 1



Źródło: Dane GUS.

Wykres 2



Źródło: Dane GUS.

Zaprezentowane zestawienie uwidacznia rozbieżność pomiędzy liczbą mieszkań a liczbą gospodarstw, luka ta przekracza ciągle 1 mln mieszkań. Analizując to zestawienie należy zauważyć, że niedobór ten jest jeszcze wyższy gdyż należy uwzględnić to, że wiele mieszkań jest w posiadaniu tych samych osób (inwestujących w nieruchomości) oraz to, że część mieszkań jest w trakcie remontów i nie może być użytkowana (należy tu uwzględnić też katastrofalne powodzie w Polsce w 2010 r. – co wiązało się z uszkodzeniem i utratą przez wiele osób wielu mieszkań). W 2007 r. niektórzy specjaliści szacowali, że niedobór po stronie liczby lokali mieszkalnych w Polsce wynosił w tym roku — 1,6 mln lokali, co by znaczyło, że był wyższy niż w 1988 r.⁹

W 2009 r. oddano do użytkowania 160 tys. nowych mieszkań¹⁰, a nowo zawartych małżeństw w tym roku było 250,79 tys.¹¹, tak więc tylko około 64% nowo zawieranych małżeństw mogło teoretycznie liczyć na nowe mieszkanie.

⁹ U. Smółkowska, *Formy wspierania inwestycji mieszkaniowych ze środków publicznych*, w: *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Polityka mieszkaniowa*, red. Ewa Karpowicz, Warszawa 2007, s. 47.

¹⁰ Mały Rocznik Statystyczny 2010, GUS, s. 228.

¹¹ Rocznik Demograficzny GUS, Warszawa 2010, s. 179.

Obecnie Polska jest członkiem Unii Europejskiej. Na poziomie ogólnym brak jest jednak podstawy prawnej prowadzenia polityki mieszkaniowej. Kształt tej polityki jest uzależniony od strategii Unii i regulacji w innych obszarach. Mieszkalnictwo jest ważnym elementem działalności organów wspólnotowych. W poszczególnych krajach Unii inaczej podchodzi się do spraw związanych z polityką mieszkaniową. Kwestię tę obrazuje poniższe zestawienie tabelaryczne przybliżające cele polityki mieszkaniowej w wybranych krajach europejskich.

Cele polityki mieszkaniowej w krajach UE

Tabela 2

Kraj	Główne cele polityki mieszkaniowej	Agencje rozwojowe	Agencje wdrożeniowe
Austria	Polityka mieszkaniowa jest oparta na zasadzie społecznej odpowiedzialności za podaż mieszkań oraz idei, że mieszkanie jako podstawowa potrzeba człowieka nie powinno być przedmiotem mechanizmu wolnorynkowego.	Władza centralna i władza lokalna	Władza lokalna
Belgia	Głównym celem jest promocja mieszkań własnościowych i dostarczenie mieszkań socjalnych.	Władza centralna i trzy regionalne samorządy	Władze lokalne i instytucje pomocnicze
Cypr	Głównymi celami polityki mieszkaniowej jest: (a) pomoc osobom o niskich i średnich dochodach w nabyciu mieszkań oraz (b)	Władza centralna	Zrzeszenie Finansowania Mieszkalnictwa, MSZ

	kontynuacja modernizacji i remontu budownictwa socjalnego.		
Czechy	Stworzenie warunków, dzięki którym każde gospodarstwo domowe będzie zdolne zapewnić sobie za-dawalające mieszkanie, odpowiadające potrzebom i sytuacji finansowej z ewentualną pomocą państwa.	Władza centralna	Władza lokalna
Dania	Zapewnienie odpowiednio zróżnicowanej podaży mieszkań wszystkim obywatelom, ze szczególnym zwróceniem uwagi na ekonomicznie słabsze grupy ludności.	Władza centralna	Władza centralna i samorząd lokalny
Estonia	Umożliwienie obywatelom wyboru miejsca zamieszkania oraz tworzenia warunków do rozwoju rynku mieszkaniowego, ułatwiających właścicielom i lokatorom samodzielne rozwiązywanie ich problemów i zrealizowanie indywidualnych strategii mieszkaniowych.	Władza centralna	Władza centralna i lokalna, Fundusz Gwarancji Kredytowych i Eksportowych
Finlandia	Zapewnienie społecznej i regionalnej równowagi oraz stabilności rynku mieszkaniowego, aby wyeliminować bezdomność, poprawić jakość mieszkań, zapewnić zdolność do nabycia mieszkań po rozsądnych kosztach oraz ułatwić gospodarstwom domowym zakup/wynajem mieszkań najbardziej odpowiadających ich potrzebom.	Władza centralna	Fundusz Mieszkaniowy i władze lokalne
Francja	Ułatwienie nabycia własności mieszkań i pobudzenie segmentu prywatnych mieszkań na wynajem oraz socjalnego budownictwa mieszkaniowego.	Władza centralna i lokalna	Władza lokalna
Grecja	Wsparcie finansowe w nabyciu	Władza	b.d.

	pierwszego mieszkania, dostarczenie tanich mieszkań dla pracowników i zapewnienie pomocy finansowej najemcom, wsparcie publiczne dla ofiar katastrof naturalnych oraz uchodźców i imigrantów.	centralna	
Hiszpania	Zwiększenie zasobu mieszkaniowego na wynajem.	Władza centralna i lokalna	Regionalna i lokalna władza
Holandia	Zwiększenie udziału obywateli w kształtowaniu klimatu mieszkaniowego, tworzenie warunków do nabycia mieszkań przez osoby o niższych dochodach, promowanie mieszkalnictwa i opieki dla ludzi starszych, poprawa jakości zasobu mieszkaniowego w miastach.	Władza centralna i lokalna	b.d.
Irlandia	Ułatwienie gospodarstwom domowym dostępu i zdolności do nabycia mieszkań dobrej jakości, odpowiadającej ich potrzebom, w odpowiednim otoczeniu; umożliwienie wyboru pomiędzy własnością a najmem.	Władza centralna	Władza lokalna
Litwa	Zachęcanie prywatnych przedsiębiorców do partnerstwa publiczno-prywatnego w zakresie budownictwa mieszkaniowego, rozwój rynku mieszkaniowego, przy utrzymaniu społecznego zasobu mieszkaniowego.	Władza centralna	Agencja mieszkaniowa, władza lokalna
Luksemburg	Prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej we współpracy z gminami i publicznymi deweloperami.	b.d.	b.d.
Łotwa	Promocja dostępu do dobrej jakości mieszkań po rozsądnych kosztach dla wszystkich obywa-	Władza centralna	Agencja mieszkaniowa

	teli.		
Malta	Promocja mieszkań własnościowych, zapewnienie przyzwoitych mieszkań dla wszystkich obywateli.	Władza centralna	Urząd ds. mieszkaniowych i planowania
Niemcy	Promocja mieszkań własnościowych oraz zahamowanie zwiększającego się regionalnego zróżnicowania rynków mieszkaniowych.	b.d.	b.d.
Polska	Obniżenie kosztów budownictwa oraz poprawa dostępności do środków finansowych, zapewnienie ekspansji czynszowego budownictwa mieszkaniowego prywatnego i publicznego, poprawa mobilności przestrzennej siły roboczej, rewitalizacja obszarów wielkomiejskich, wspieranie samorządów i organizacji pozarządowych w dostarczaniu mieszkań tymczasowych.	Władze centralne	Ministerstwo Infrastruktury, gminy
Portugalia	Zapewnienie wszystkim obywatelom dostępu do przyzwoitego zasobu mieszkaniowego.	Władza centralna	Narodowy Instytut Mieszkalnictwa
Słowacja	Zróżnicowane wsparcie państwa wobec budownictwa mieszkaniowego w zależności od dochodów gospodarstw domowych.	Władza centralna	Ministerstwo Budownictwa i Rozwoju Regionalnego, władza lokalna
Słowenia	Umożliwienie budowy 10 tys. nowych mieszkań rocznie, zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli.	b.d.	Fundusz Mieszkaniowy
Szwecja	Zapewnienie wszystkim obywatelom możliwości życia w dobrych warunkach mieszkaniowych, po rozsądnych kosztach, ze szczególnym uwzględnieniem osób młodych i dzieci, przy respektowaniu	Władza centralna i lokalna	Władza lokalna

	zasad zrównoważonego rozwoju.		
Wielka Brytania	Stworzenie każdemu obywatelowi możliwości przyzwoitego zamieszkania – promowanie spójności społecznej, dobrobytu i niezależności.	Władza centralna	Władza lokalna

Źródło: P. Lis, *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, Warszawa 2008, s. 22-25.

Większość państw cele polityki mieszkaniowej formułuje w oparciu o stronę popytową, podejście podażowe reprezentuje Dania, Hiszpania, Litwa i Słowenia. Takie państwa jak Belgia, Francja, Malta czy Niemcy promują ideę mieszkań własnościowych, a Hiszpania i Polska chciałyby rozszerzyć czynszowe zasoby mieszkaniowe. Najciekawsze podejście do celów polityki mieszkaniowej przedstawia Finlandia. Jako priorytet przyjęło to państwo zapewnienie społecznej i regionalnej równowagi oraz stabilności rynku mieszkaniowego. Widzimy tu podejście najbardziej pełne do problemów mieszkaniowych i popytowe i podażowe.

W Unii Europejskiej kwestie pomocy publicznej regulują art. 87-89 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej (TWE). Zgodnie z tymi punktami wszelka pomoc państwa, która zakłóca konkurencję jest niezgodna z regułami wspólnego rynku. Wyjątki obejmują pomoc o charakterze socjalnym przyznawaną indywidualnym konsumentom (m.in. dodatki mieszkaniowe). W dniu 28 listopada 2005 roku Komisja przyjęła Decyzję w sprawie stosowania art. 86 ust. 2 traktatu WE do pomocy państwa w formie rekompensaty z tytułu świadczenia usług publicznych, przyznawanej przedsiębiorstwom zobowiązanym do zarządzania usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym (2005/842/WE)¹². Wśród rodzajów pomocy, do których odnosi się ta decyzja, wymieniono „rekompensatę z tytułu świadczenia usług publicznych przyznaną szpitalom i przedsiębiorstwom zajmującym się mieszkalnictwem socjalnym”. Pkt 16 preambuły decyzji określa te przedsiębiorstwa jako „zapewniające mieszkania dla obywateli znajdujących się w gorszym położeniu lub mniej uprzywilejowanych grup społecznych, które nie posiadają wystarczających środków, aby pozyskać mieszkanie na zasadach rynkowych”. Tak więc Komisja Europejska uznała,

¹² Dz. Urz. UE z dn. 29 listopada 2005 roku.

że mieszkalnictwo społeczne może być uznane za usługę świadczoną w ogólnym interesie gospodarczym.

Artykuł 6 TUE stanowi, że Unia Europejska szanuje prawa podstawowe zagwarantowane w europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Jednakże konwencja ta nie uwzględnia prawa do mieszkania. Z kolei art. 136 TWE odwołuje się do „Europejskiej karty społecznej” oraz Wspólnotowej karty socjalnych praw podstawowych pracowników. Tylko drugi z wymienionych dokumentów zawiera odwołanie do mieszkalnictwa (art. 29), a dotyczy integracji osób niepełnosprawnych. W TWE brak jest odwołania do Zrewidowanej Karty Społecznej Rady Europy z 1996 r., która deklaruje prawo do mieszkania oraz zobowiązuje jej sygnatariuszy do „podjęcia działań zmierzających do popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie; zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania; uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów” (art. 31).¹³

Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej podpisana na szczycie w Nicei w dniu 07.12.2000 r. nie uwzględnia prawa do mieszkania, wspomina jedynie o prawie do pomocy mieszkaniowej. Pomoc ta powinna „zapewnić godną egzystencję osobom pozbawionym wystarczających środków, zgodnie z warunkami ustanowionymi w prawie wspólnotowym oraz ustawami i praktyką krajową”. Zapisy Karty dotyczące tych kwestii znajdują się w IV rozdziale zatytułowanym solidarność i obejmują art. 27-38¹⁴.

Mówiąc o sytuacji mieszkaniowej w Europie należy zwrócić uwagę na sytuację społecznego budownictwa mieszkaniowego. Budownictwo tego typu rozwinęło się po II wojnie światowej. Zniszczenia wojenne i migracje przyczyniły się do wysokiego deficytu mieszkaniowego. Popyt ten nie był efektywny, gdyż społeczeństwa nie miały wystarczających środków. Dlatego też wiele państw wprowadziło programy subsydiowania budownictwa czynszowego. Największy tego typu program został zrealizowany w latach 50 w Niemczech. W ciągu pięciu lat zbudowano wtedy w Niemczech zachodnich 3 mln mieszkań. W wyniku podobnego programu w Szwecji wybudowano w latach 60 i 70 ponad 1 mln mieszkań czynszowych. Działania te zlikwidowały deficyt mieszkaniowy i spowodowały wzrost popytu na mieszkania własnościowe.

¹³ Polska nie ratyfikowała Zrewidowanej Karty Społecznej Rady Europy.

¹⁴ Karta Praw Podstawowych uzyskała moc wiążącą poprzez Traktat Lizboński z dnia 13.12.2007 roku, wszedł on w życie 01.12.2009 roku.

Według danych z połowy lat 90-tych państwa UE można podzielić pod względem udziału wydatków na mieszkalnictwo w PKB na cztery grupy:

1. Holandia, Wielka Brytania i Szwecja – miały duży sektor mieszkań czynszowych prywatnych i społecznych, przeznaczały na politykę mieszkaniową 3% PKB;
2. Austria, Niemcy, Francja, Dania – przy dużym sektorze mieszkań społecznych wydatki na politykę mieszkaniową wynosiły od 1 do 2% PKB;
3. Belgia, Finlandia, Irlandia, Luksemburg – gdzie istnieje duży sektor prywatny i niewielki sektor mieszkań społecznych i gdzie wydatki na mieszkalnictwo stanowiły ok. 1% PKB;
4. Hiszpania, Portugalia i Grecja – kraje z dominującą prywatną własnością mieszkań, przeznaczające na politykę mieszkaniową mniej niż 1% PKB.¹⁵

Na podkreślenie zasługuje fakt, iż w żadnym z państw Europy Zachodniej problemów mieszkaniowych nie pozostawiono swobodnej grze mechanizmów rynkowych. W krajach tych podjęto działania, jeszcze w latach 60, które spowodowały zaspokojenie deficytu mieszkaniowego. To polepszenie sytuacji było możliwe dzięki z jednej strony świetnej koniunkturze gospodarczej tych krajów, jak również dzięki zmianom demograficznym.

Wśród nowych państw Unii, w tym w Polsce doszło, do prywatyzacji zasobów mieszkaniowych. W okresie przechodzenia od gospodarki centralnie planowanej do gospodarki opartej na mechanizmach rynkowych państwo wycofało się z polityki mieszkaniowej rozumianej jako wspieranie dostępnego budownictwa mieszkaniowego. W późniejszym czasie stworzono w Polsce program budownictwa społecznego (tzw. TBS – towarzystwa budownictwa społecznego), jednakże jego skala była (i jest) niewystarczająca. Podobne działania realizowano w Czechach i na Węgrzech (subsydiowane budownictwo komunalne). Efektem tych działań jest to, że wśród nowych państw członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej dominuje w mieszkalnictwie własność prywatna¹⁶. Obraz zasobów mieszkaniowych w Polsce według stosunków własnościowych przybliżyła niżej zamieszczona tabela oraz wykres.

¹⁵ Por. K. Gibb, *Trends and Change in Social Housing Finance and Provision within the European Union*, International Workshop "Social Housing in Europe 2000", Praga, 6-7 października 2000.

¹⁶ D. Łukasz i A. Pol, *Budownictwo socjalne w krajach Unii Europejskiej*, w: *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Polityka mieszkaniowa*, red. Ewa Karpowicz, Warszawa 2007, s. 168-169.

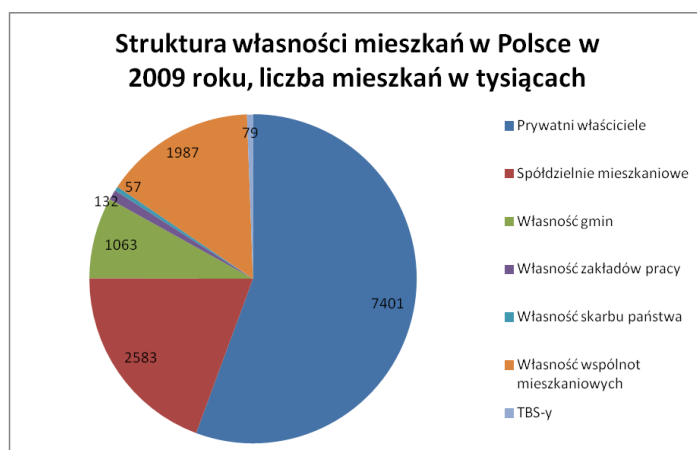
Mieszkania według stosunków własnościowych

Tabela 3

Wyszczególnienie	2007	2009
	Mieszkania w tysiącach	
Własność prywatna	6820	7401
Własność spółdzielni mieszkaniowych	3148	2583
Własność gmin (komunalna)	1157	1063
Własność zakładów pracy	158	132
Własność skarbu państwa	65	57
Własność wspólnot mieszkaniowych – mieszkania osób fizycznych	1574	1987
Własność towarzystw budownictwa społecznego	68	79
Ogółem	12990	13302

Źródło: Mały Rocznik Statystyczny Polski 2010, s. 226-227.

Wykres 3



Podstawą działania w kwestii budownictwa społecznego była Ustawa z dnia 26 października 1995 roku o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Na podstawie tej Ustawy zaczęły powstawać pierwsze towarzystwa budownictwa społecznego (tzw. TBS-y). Głównym źródłem pozyskania środków dla TBS-ów był Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. KFM utworzono w Banku Gospodarstwa Krajowego również wpro-

wadzając go ustawą z dnia 26 października 1995 j.w. (Dz. U. z 1995 roku, nr 133, poz. 654). Celem KFM było zapewnienie dostępu do mieszkań osobom o średnich dochodach, poprzez finansowanie inwestycji realizowanych przez Towarzystwa Budownictwa Społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe. Mieszkania finansowane ze środków KFM były przyznawane na wynajem. Lokator/najemca nie miał możliwości wykupienia mieszkania na własność¹⁷. Zgodnie z ustawą do towarzystw budownictwa społecznego stosuje się przepisy Kodeksu spółek handlowych lub ustawy z dnia 16 września 1982 roku – Prawo spółdzielcze (Dz. U. z 2003 roku nr 188, poz. 1848 oraz z 2004 roku nr 99, poz. 1001), z późniejszymi zmianami. Przedmiotem działania towarzystwa jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach najmu. Towarzystwo może również: nabywać budynki mieszkalne, przeprowadzać remonty i modernizację obiektów przeznaczonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na zasadach najmu, wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w budynkach towarzystwa, sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niestanowiącymi jego własności, z tym że powierzchnia zarządzanych budynków niemieszkalnych nie może być większa niż powierzchnia zarządzanych budynków mieszkalnych, prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą¹⁸.

Istotnym elementem programu TBS jest stawka czynszu. Wysokość ta jest ustalana przez zgromadzenie wspólników, walne zgromadzenie akcjonariuszy, albo walne zgromadzenie w takiej wysokości, aby suma czynszów za najem lokali eksploatowanych przez towarzystwo pozwalała na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów budynków oraz spłatę kredytu zaciągniętego na budowę. Jednocześnie czynsz nie może być wyższy w skali roku niż 4% wartości odtworzeniowej lokalu, obliczonej według przepisów ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, z zastrzeżeniem art. 30 ust. 5 pkt 3. Kolejnym ważnym punktem dotyczącym TBS-ów jest koszt partycypacji – udziału w kosztach budowy lokalu mieszkalnego, którego dana osoba fizyczna będzie najemcą. Otóż kwota partycypacji maksymalnie może wynieść 30% kosztów budowy lokalu. W przypadku zakończenia najmu kwota partycypacji zgodnie z ustawą podlega zwrotowi najemcy nie później

¹⁷ Ustawa o „niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego” z dnia 26.10.1995.

¹⁸ Ibidem, art. 27.

niż w terminie 12 miesięcy od opróżnienia lokalu (odpowiednio zwaloryzowana)¹⁹.

Program TBS był adresowany dla osób mniej zamożnych, nie posiadających lokali mieszkalnych. Stąd zapisy w Ustawie mówiące m.in. o kryteriach dochodowych dla przyszłych najemców. Dochód gospodarstwa domowego, w dniu zawarcia umowy najmu nie przekracza 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, ogłoszonego przed dniem zawarcia umowy najmu i więcej niż:

- o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym;
- o 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym;
- o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.

Z powyższymi warunkami skorzystania z programu wiąże się dodatkowy wymóg polegający na tym, iż najemca jest obowiązany składać towarzystwu raz na 2 lata, w terminie do dnia 30 kwietnia danego roku, deklarację o średnim miesięcznym dochodzie przypadającym na gospodarstwo domowe w roku poprzednim oraz informować towarzystwo niezwłocznie o uzyskaniu tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego. Najemca lub osoba ubiegająca się o najem lokalu mieszkalnego jest obowiązana, na żądanie towarzystwa, przedstawić zaświadczenie właściwego miejscowo urzędu skarbowego o wysokości dochodów uzyskanych przez tę osobę oraz osoby zgłoszone przez nią do wspólnego zamieszkania. W przypadku złożenia przez najemcę w deklaracji oświadczeń niezgodnych z prawdą, towarzystwo wypowiada mu umowę najmu bez zachowania terminu wypowiedzenia; po rozwiązaniu umowy osoba zajmująca lokal bez tytułu prawnego jest obowiązana płacić towarzystwu miesięczne odszkodowanie za korzystanie z lokalu w wysokości 200% czynszu miesięcznego, jaki płaciłaby, gdyby umowa nie została rozwiązana²⁰.

W art. 31 czytamy, że kryteria i tryb przeznaczenia mieszkań dla konkretnych najemców określa umowa spółki, albo statut towarzystwa. Zasady współdziałania towarzystwa z gminą lub gminami określa umowa. Art. 32 Ustawy mówi, iż umowa najmu może przewidywać obowiązek wpłacenia przez najemcę kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, istniejących w dniu opróżnienia lokalu.

Po okresie 15 lat funkcjonowania Ustawy o TBS-ach można się pokusić o pewne podsumowanie tego programu. Zgodnie z Ustawą TBS-y mogą

¹⁹ Ibidem, art. 29.

²⁰ Ibidem, art. 30.

żądać od przyszłego najemcy nawet 30% udziału w kosztach budowy lokalu, ponadto TBS-y uzależniają wynajęcie mieszkania od wpłacenia kaucji w wysokości nie przekraczającej 12 – krotności miesięcznego czynszu, czyli 4 proc. kosztów budowy. Tak więc, aby skorzystać z tego programu trzeba mieć zgromadzoną sporą kwotę. Stąd też osoby o niewielkich dochodach nie skorzystają z tego programu. Ponadto osoby, które zgromadzą taką gotówkę wymaganą przez TBS i mające stałą pracę również raczej nie będą klientami TBS-ów. Bardziej opłacalne dla nich będzie kupno mieszkania na wolnym rynku po skorzystaniu z kredytu bankowego. Trzeba jednak zaznaczyć, że jest spora grupa klientów, która mimo tych trudnych do spełnienia warunków będzie zainteresowana tym programem. Wynika to stąd, że nie wszystkie osoby posiadają tak zwaną zdolność kredytową i nie otrzymają kredytu w banku (mają zbyt niskie dochody, czy też nie spełnią kryterium wiekowego). Klientami TBS-ów są również często osoby niepełnosprawne. Inną kategorię osób, które będą zainteresowane skorzystaniem z programu stanowią ci, którzy przyjechali w poszukiwaniu pracy do danego miasta i nie wiedzą jak długo będą w nim mieszkać. Pozytywne jest to, iż taki lokator po rezygnacji z mieszkania w TBS, odzyska swój wkład partycypacyjny oraz kaucję, po rewaloryzacji.

Zgodnie z ustawą z dnia 2 kwietnia 2009 roku o zmianie ustawy o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne, ustawy o Banku Gospodarstwa Krajowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U.09.65.545) został zlikwidowany Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Zakładano, że Bank Gospodarstwa Krajowego nadal będzie udzielał kredytów na preferencyjnych warunkach oraz na realizację komunalnej infrastruktury technicznej dla budownictwa mieszkaniowego, a miał to robić na własny rachunek i we własnym imieniu. Aktywa netto zlikwidowanego funduszu zwiększyły fundusz statutowy BGK. Obecnie przyszłość TBS-ów okazuje się być niepewną z uwagi na brak środków państwowych, na ich rozwijanie.

Pomimo stosunkowo niewielkiego udziału budownictwa TBS w Polsce – na koniec 2009 roku było ok. 79 tys. mieszkań w TBS-ach, trzeba podkreślić, że była to ważna inicjatywa. Pomimo wielu nieprawidłowości, które pojawiły się w TBS-ach podczas funkcjonowania programu, to był to jednak krok w dobrym kierunku. Towarzystwa budownictwa społecznego zostały powołane, gdyż miały realizować politykę mieszkaniową gmin. Takiej polityki na szczeblu państwa Polskiego brak. W wielu regionach kraju TBS-y były jedynymi inwestorami na rynku mieszkaniowym. Deweloperzy prowadzą budowę mieszkań tylko tam, gdzie jest to dla nich opłacalne, gdzie jest

realny popyt przekładający się na sprzedaż mieszkań. TBS-y miały wypełniać tę lukę. Po likwidacji Krajowego Funduszu Mieszkaniowego brak jest rzeczywistych możliwości na realny wzrost zasobu mieszkaniowego w tej kategorii.

Mając na uwadze wycofywanie się państwa polskiego z programów wspierania budownictwa mieszkaniowego: dotyczy to programu TBS, czy też ograniczanie programu „Rodzina na swoim” pozostaje pytanie, jak będzie wyglądać sytuacja na rynku nieruchomości już w niedługim czasie. Istnieje niebezpieczeństwo, iż przy braku wystarczających działań ze strony państwa w kwestiach mieszkaniowych nastąpi na tym rynku zapaść nienotowana dotychczas w naszym kraju. Sytuacja mieszkaniowa Polski zarówno obecnie jak i w latach wcześniejszych była bardzo trudna. Duża grupa obywateli nie posiadała i nie posiada własnego mieszkania, co powoduje niekorzystne zjawiska w naszym kraju, powoduje wiele problemów (również problemy demograficzne).

Oprócz wycofywania się państwa polskiego z polityki związanej z programami mieszkaniowymi widoczne są (nierozwiązane od wielu lat) bariery rozwoju rynku mieszkaniowego. Można tu wymienić: brak planów zagospodarowania przestrzennego, brak wystarczającej ilości terenów budowlanych czy długotrwałe procedury związane z załatwieniem wszystkich formalności niezbędnych do rozpoczęcia inwestycji budowlanej. Wszystkie te elementy podnoszą ceny mieszkań oraz utrudniają poprawę zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

Państwo winno nakreślić takie kierunki rozwoju kraju, by przy długookresowych systemach oszczędzania, czy długookresowych systemach kredytowania, uzyskanie własnego mieszkania było rzeczą możliwą do realizacji i nie wiązało się z niebezpieczeństwem dla obywatela. Szansę na zdobycie własnego mieszkania powinny mieć również osoby o niższych i średnich dochodach, czy też osoby i rodziny mające różnego typu problemy związane z niepełnosprawnością, czy chorobami itp. Koszt nabycia mieszkania przez rodzinę to jedno z podstawowych (najdroższych) przedsięwzięć przez nią realizowanych. Dlatego też należy pamiętać, że cały proces jeśli chodzi o budowę mieszkania, jak również spłaty zadłużenia jest długotrwały. Wszelkie niekorzystne zmiany, czy to spowodowane inflacją, wzrostem oprocentowania, czy też zmianami gospodarczymi mogą i wpływają negatywnie na ten obszar. Niosą one ze sobą długookresowe negatywne skutki dla obywateli jak również dla całej gospodarki państwa. Stąd też wszelkie działania państwa – jego interwencjonizm, winny być racjonalne z punktu

widzenia budżetu państwa. Jest to szczególnie istotne zwłaszcza dziś podczas kryzysu gospodarczego.

Realizując działania związane z polityką mieszkaniową nie możemy zapominać o osobach mniej zamożnych. Nie każda osoba jest w stanie, w obecnej sytuacji Polski samodzielnie zapewnić sobie mieszkanie, jest tu miejsce na działania państwa. Powinno ono pomóc rodzinie, szczególnie mniej zamożnej, nabyć na własność mieszkanie, czy też go wynająć za kwotę która dla tej rodziny nie będzie zbyt wysoka. Należy skoordynować działania w tym względzie i nie zrzucić ich w całości na samorządy. Patrząc na przykład Niemiec, czy Szwecji można powiedzieć, iż programy wspierające budownictwo czynszowe sprawdziły się i należy korzystać z tej wiedzy i doświadczeń. W Polsce odczuwalny jest dotkliwy brak mieszkań na wynajem, w innych krajach istnienie dużego zasobu mieszkań na wynajem jest elementem mechanizmu mobilności kadr. Szacuje się, że w Polsce potrzeby te, według różnych ekspertów, wynoszą od 700 tys. do 2 mln mieszkań na wynajem. Liczba ta będzie z roku na rok rosła, a problem będzie coraz bardziej palący, gdyż istniejące zasoby mieszkaniowe ciągle ulegają degradacji.

Literatura:

Dz. Urz. UE z dn. 29 listopada 2005 roku.

Gibb K., *Trends and Change in Social Housing Finance and Provision within the European Union*, International Workshop "Social Housing in Europe 2000", Praga, 6-7 października 2000.

Karta Praw Rodziny. Tekst polski, Warszawa 1983.

Koral J., *Etyczno-społeczne aspekty bezrobocia w świetle doświadczeń polskich*, Warszawa 2004.

Koral J., *Podstawy działalności charytatywnej Kościoła na przykładzie organizacji Caritas*, Kraków 2000.

Łukasz D. i Pol A., *Budownictwo socjalne w krajach Unii Europejskiej*, w: *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Polityka mieszkaniowa*, red. Ewa Karpowicz, Warszawa 2007.

Mały Rocznik Statystyczny GUS, Warszawa 2010.

Nieciński W., *Kwestia mieszkaniowa*, w: *Polityka społeczna*, red. A. Rajkiewicz, Katowice 1998.

Orczyk J., *Polityka społeczna, uwarunkowania i cele*, Poznań 2008.

Rocznik Demograficzny GUS, Warszawa 2010.

Smołkowska U., *Formy wspierania inwestycji mieszkaniowych ze środków publicznych*, w: *Studia Biura Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Polityka mieszkaniowa*, red. Ewa Karpowicz, Warszawa 2007.

Ustawa o „niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego” z dnia 26.10.1995.

Zapart J., *Polityka mieszkaniowa w Polsce. Zarys przemian*, Wrocław 1999.

SUMMARY

Residential needs of contemporary family as a significant social issue (on the basis of housing associations)

The most physiological need of a properly functioning family relies on an appropriate flat. Many families in Poland, due to low incomes, are not able to purchase or rent a flat. This state of things forces the state to act in the scope of eliminating barriers to growth of housing resources and create the programmes which support less advantaged citizens in acquiring flats. An attempt in this capacity was to create the Polish Housing Association programme. Unfortunately, present day actions are based on the state's withdrawing from such programmes, which will result in long-term, negative consequences for the whole society and economy.

