

MIESZKANIA DLA PROGRAMÓW „NAJPIERW MIESZKANIE” W POLSCE ANALIZA DOSTĘPNOŚCI

ALEKSANDRA RÓŻYCKA



NAJPIERW MIESZKANIE RZECZNICTWO OPARTE O DOWODY



SPIS TREŚCI:

STRESZCZENIE	4
WSTĘP	6
Prawo do mieszkania	6
Przedmiot analizy, terminologia i stosowane skróty	7
JAKIEJ BAZY MIESZKANIOWEJ SZUKAMY? KRYTERIA ANALIZY ZASOBÓW	8
Po pierwsze samodzielność i prywatność	8
Włączenie społeczne i zwyczajne zasady korzystania z mieszkania	9
Rozproszenie lokali uczestników	10
Wpływ uczestnika na wybór mieszkania	10
Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika	11
Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami	11
Elastyczność terminów umów i możliwość przedłużania zamieszkania	12
Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika	12
Mobilność zobowiązań organizacyjnych i finansowych programu	13
Sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań	14
Cechy bazy lokalowej dla programów typu „Najpierw mieszkanie we wspólnym budynku” (NMW)	14
I. WOLNY RYNEK	15
Samodzielność i prywatność	16
Włączenie społeczne i zwyczajne zasady korzystania z mieszkania	17
Wpływ uczestnika na wybór mieszkania	17
Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika	17
Postrzeganie zameldowania jako gwarancji prawnych do mieszkania	18
Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami	20
Elastyczność terminów umów i możliwość przedłużania zamieszkania	20
Mobilność zobowiązań organizacyjnych i finansowych programu	20
Sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań	21
Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika	23
II. PUBLICZNE ZASOBY NIERUCHOMOŚCI	30
II1. MIESZKANIOWY ZASÓB GMINY	30
Samodzielność i prywatność	34
Włączenie społeczne	35
Wpływ uczestnika na wybór mieszkania	36
Rozproszenie lokali poszczególnych uczestników	37
Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika	37
Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami	38
Elastyczność terminów i możliwość przedłużania zamieszkania	40
Mobilność zobowiązań finansowych programu	41
Sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań	41
Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika (najem bezpośredni)	42
Dostępność zasobów komunalnych dla programów NMW	44

II.2. MIESZKANIA SKARBU PAŃSTWA	45
Cechy analogicznie do uwarunkowań w lokalach komunalnych	47
Uwarunkowania odmienne od zasobu komunalnego	47
Uwaga końcowa o wyróżnionych cechach bazy lokalowej Skarbu Państwa	47
III. MIESZKALNICTWO WSPIERANE: MIESZKANIA CHRONIONE.....	48
Tworzenie lokali chronionych	48
Cechy analogicznie do wyróżnionych w innych lokalach z zasobów publicznych.....	51
Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami	52
Elastyczność terminów umów i możliwość przedłużania zamieszkania	52
Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika	52
Mobilność zobowiązań organizacyjnych i finansowych programu oraz sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań	53
IV. TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO I INNE ZASOBY	55
Umocowanie programu do autonomicznego dysponowania lokalami oraz elastyczność terminów najmu.....	55
Porównanie TBS do innych form mieszkaniowych pod kątem pozostałych wymogów programów NM	55
Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika	56
PODSUMOWANIE	57
BIBLIOGRAFIA.....	60

STRESZCZENIE

Program „Najpierw mieszkanie” został stworzony przez dr Sama Tsemberisa z nowojorskiej organizacji Pathways to Housing. Jest adresowany do osób długotrwale doświadczających bezdomności i cierpiących z powodu zaburzeń psychicznych lub nawet ich kumulacji. Program kieruje się szeregiem zasad dotyczących udzielania wsparcia min. zakłada pierwotną rolę poczucia stabilności i bezpieczeństwa mieszkaniowego dla skuteczności procesu wychodzenia z bezdomności. Przedmiotem analizy jest określenie możliwości pozyskiwania odpowiedniej bazy lokalowej na potrzeby realizacji programów NM w Polsce.

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej wydaje się jednomyślna z założeniami programów „Najpierw mieszkanie”. Ustawa zasadnicza prawo do mieszkania umieszcza wśród praw obywatelskich, któremu po stronie władz publicznych odpowiada obowiązek „prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, a w szczególności przeciwdziałanie bezdomności”. Wiele programów prowadzonych od lat dziewięćdziesiątych w Stanach Zjednoczonych i Europie jest zorganizowanych właśnie wokół „zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych” i to w samodzielnym mieszkaniu. Efekty tych działań pokazują, że mieszkanie stanowi o powodzeniu procesu terapeutycznego, przejawiającym się zdrowieniem i usamodzielnianiem się osób dotąd chronicznie bezdomnych w rozmaitych obszarach życiowych, jak utrzymanie się w mieszkaniu, praca, funkcje rodzinne i społeczne.

Dla szerszego wdrożenia programów „Najpierw mieszkanie” w Polsce istotna jest ocena, czy zrozumienie dla potrzeby wsparcia procesu wychodzenia z bezdomności okazane przez ustawodawcę w Konstytucji, w praktyce przełoży się na możliwości pozyskania bazy lokalowej adekwatnej do specyfiki NM. W programach NM mieszkania dla uczestników są pozyskiwane i utrzymywane według wymogów wyznaczonych przez szereg zasad min. oddzielenia mieszkania od wsparcia, redukcji szkód i samostanowienia (Tsemberis, 2010).

Dla określenia możliwości zapewnienia lokali przeprowadzono analizę szczegółowych regulacji prawnych odnoszących się do różnych form mieszkalnictwa w Polsce a następnie uzupełniono ją oceniając uwarunkowania postrzegania społecznego, które mogą mieć przełożenie na decyzje urzędników dotyczące wyposażania programów NM w zasoby mieszkaniowe różnego typu. Uwzględniono także kwestie organizacyjne i finansowe związane z wykorzystywaniem danej bazy lokalowej.

Choć na potrzeby programów NM w innych krajach wykorzystuje się przede wszystkim mechanizm wynajmu na rynku prywatnym, w Polsce stanowi to mało intuicyjne rozwiązanie dla programów z zakresu pomocy społecznej, dlatego na potrzeby analizy po-

szukiwania bazy lokalowej przeprowadzono w sposób otwarty, bez czynienia wstępnych ograniczeń dotyczących rodzaju zasobu. Wyróżniono pięć rodzajów bazy lokalowej w kolejności udziału w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych:

- własność prywatna
- mienie publiczne: mieszkaniowy zasób gmin
- mienie publiczne: zasób skarbu państwa
- społeczne budownictwo czynszowe w formie Towarzystw Budownictwa Społecznego
- mieszkalnictwo wspierane organizowane w lokalach o różnych formach własności

Analiza możliwości wykorzystania zasobów została przeprowadzona w oparciu o kryteria istotne z punktu widzenia procesu wsparcia charakterystycznego dla podejścia „Najpierw mieszkanie”, a także aspektów niezwiązanych bezpośrednio z terapią, a bardziej istotnych z punktu widzenia organizacji programów. Do pierwszej grupy należą:

- samodzielność i prywatność mieszkań
- rozproszenie lokali uczestników
- włączenie społeczne i zwyczajność zasad korzystania z mieszkania
- wpływ na wybór mieszkania
- gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania

Do kryteriów czysto organizacyjnych należą:

- umocowanie programu do autonomicznego dysponowania lokalami
- elastyczność terminów umów
- sprawność odzyskiwania mieszkań
- mobilność zobowiązań programu
- perspektywiczność formuły mieszkaniowej

Ostatnie kryterium z jednej strony określa możliwość docelowego wykorzystania danego zasobu przez uczestników programów, z drugiej dostarcza danych przydatnych do tworzenia budżetów programów – perspektywiczność formuły mieszkaniowej oceniana jest min. na podstawie kosztów.

Wyniki analizy wskazują, że każda z rozważanych form mieszkalnictwa w znacznym stopniu odpowiada wymaganiom określonym dla programów NM. Żadna nie spełnia jednak wszystkich wyróżnionych kryteriów bazy lokalowej.

Wolny rynek najmu lokali, wykorzystywany w programach w innych krajach, zapewnia szereg zalet i ułatwień dla programów, w tym natychmiastową dostępność gotowych do zamieszkania mieszkań. Niestety brak finansowej perspektywy kontynuacji bezpośredniego wynajmu przez uczestnika po zakończeniu udziału w programie stanowi istotną barierę dla wykorzystania tego rodzaju zasobów w programach NM. Wynajem lokali na wolnym rynku w polskich warunkach gospodarczych wymaga znacznych dodatkowych nakładów finansowych w początkowej fazie programu, a na etapie docelowego zabezpieczania potrzeb

mieszkaniowych będzie dostępny w nielicznych sytuacjach dochodowych. Dla większości potencjalnych „absolwentów” programów może okazać się po prostu nierealny w wypadku zakończenia dotowania wynajmu mieszkania ze środków programu.

Gminne zasoby mieszkaniowe są tanie z punktu widzenia uczestnika i korzystne ze względu na stabilność i perspektywiczność najmu, jednak o ile nie zostaną pozyskane w formule mieszkań chronionych stwarzają najwięcej ograniczeń dla elastyczności terminów zawieranych umów oraz autonomii dysponowania lokalami, co jest powodowane prawdopodobną kolizją z drobiazgowymi procedurami dysponowania mieszkaniami komunalnymi wynikającymi z odrębnych przepisów. Potencjalna dostępność zasobów gminnych dla programów NM jest również obniżana poprzez silną konkurencję, jaką dla wszelkich programów pomocy społecznej wymagających bazy lokalowej stanowią inne rozległe zadania własne gmin.

Zasoby Skarbu Państwa odpowiadają praktycznie wszystkim wymaganiom. Wyjątkiem jest niska sprawność odzyskiwania mieszkań, lecz ten aspekt związany z silną ochroną praw lokatora odnosi się do wszystkich analizowanych form lokalowych. Cecha ta jest mniej znacząca dla całościowej oceny przydatności bazy lokalowej, bowiem odnosi się do zdarzeń rzadko występujących w programach NM. Została wyróżniona w celu zasygnalizowania organizatorom programów problemu mogącego skutkować dodatkowymi kosztami. Niestety mimo wykazanych zalet szanse realizacji programów w oparciu o ten rodzaj zasobu są małe ze względu na ich ograniczoną dostępność. Możliwość przeznaczenia zasobów Skarbu Państwa na realizację programów z zakresu pomocy społecznej nie jest uregulowana – to znaczy ani narzucona ani ograniczona – obowiązującymi przepisami. Udostępnienie mieszkań przez Skarb Państwa zależy od pozytywnych decyzji poszczególnych wojewodów i rekomendacji starostów powiatowych jako zarządców, do których rzecznicy i potencjalni organizatorzy programów mają dopiero szansę dotrzeć.

Zasoby towarzystw budownictwa społecznego są niewielkie i cieszą się dużą popularnością wśród osób średnio zamożnych. Wydaje się, że dostępność lokali pustych będzie niewielka i może wystarczyć dla programów o charakterze pilotażowym. Oczywiście wobec deficytów w pozyskiwaniu lokali na programy z zakresu pomocy społecznej, organizatorzy – wykorzystując wyrażone prospołeczne wskazówki zawarte w regulacjach prawnych tej formy mieszkaniowej – mogą zabiegać o wykorzystanie zasobów TBS, jednak jako uzupełnienie puli mieszkań z innych zasobów. Będzie to zasadne również z uwagi na fakt, że wadą większej liczby mieszkań TBS w jednym programie może być małe rozproszenie oraz mały wpływ uczestników na ich wybór.

Mieszkania chronione, które z założenia powinny służyć realizacji celów z zakresu pomocy społecznej i są jedyną prawnie regulo-

waną formą mieszkalnictwa wspieranego, spełniają najważniejsze z wyróżnionych kryteriów poszukiwanej bazy lokalowej. Niestety od roku 2012 są obarczone przepisem dotyczącym dostosowania każdego lokalu chronionego do poruszania się wózkami inwalidzkimi, który następczo trudności w tworzeniu i funkcjonowaniu istniejących mieszkań chronionych.

Ze względu na brak pełnej adekwatności każdej z dostępnych rodzajów bazy lokalowej, planując uruchomienie programów Najpierw Mieszkanie należy rozważać formułę mieszaną wykorzystującą różne formy mieszkaniowe w zależności od stopnia zaawansowania uczestnictwa w programie, co pozwoli ominąć niedogodności poszczególnych form w czystej postaci.

Nasuwać się zwłaszcza rozwiązania z wykorzystaniem w początkowej fazie programu mienia Skarbu Państwa, Towarzystw Budownictwa Społecznego, a także lokali wynajmowanych na wolnym rynku, np. w formie organizacyjnej mieszkań chronionych, z założeniem równoległego aplikowania do gmin o przydział lokalu komunalnego z czynszem socjalnym dla uczestników programu po jego prognozowanym zakończeniu.

Możliwie jest też wykorzystanie jednej formy własnościowej, a nawet zachowanie przez uczestników lokali pod tymi samymi adresami przy mieszanej formule organizacyjnej, najpierw mieszkania chronionego w zasobach komunalnych, a potem wynajmu na podstawie umowy cywilnoprawnej jako socjalnego lub na czas nieoznaczony.

Propozycje te wydają się jednak rozwiązaniami kryzysowymi. Optymalne byłoby wypracowanie dla mieszkalnictwa wspieranego nowych regulacji prawnych, obejmujących zasady zasilania i rozwijania zasobu. Przygotowanie doskonalszych systemowych rozwiązań organizacyjnych przyczyniłoby się do bardziej celowego wykorzystania funduszy europejskich z nowej perspektywy finansowej do roku 2020, gdzie mieszkalnictwo wspierane zostało wskazane jako priorytet realizacji przedsięwzięć z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (Minister Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, 2015, str. 27). Jest to jak najbardziej zasadne dla zapewnienia dostępności bazy lokalowej dla przedsięwzięć z zakresu polityk społecznych, nie tylko programów „Najpierw mieszkanie”.

W analizie zostały wykorzystane zarówno doświadczenia pierwotnego programu stworzonego i opisanego przez dr Samę Tsemberisa (Tsemberis, 2010) jak i kolejnych programów europejskich zebrane przez Nicolasa Pleace’a (Pleace, 2012) i ujęte w publikacji elektronicznej „Najpierw mieszkanie – materiały źródłowe” (Wygnańska, 2014) przygotowanej w projekcie „Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte na dowodach” w ramach Programu Obywatele dla Demokracji finansowanego ze środków EOG.

WSTĘP

Prawo do mieszkania

Konstytucyjne zobowiązanie władz publicznych do prowadzenia polityki sprzyjającej zabezpieczeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli oznacza rozwijanie różnorodnych form i instrumentów wsparcia przez władze centralne i samorządy. Zgodnie z zasadą pomocniczości przepis artykułu 75 ustawy zasadniczej wymienia mechanizmy publiczne o dużej rozpiętości angażowania administracji, na zupełnie różnych poziomach i adekwatne do potrzeb rozmaitych grup. Przepis mówi o „popieraniu działań zmierzających do uzyskania własnego mieszkania” podejmowanych przez osoby najaktywniejsze, które są w stanie nabyć lokal. Jednocześnie wprost wskazuje działania administracji na rzecz osób, które nie są w stanie zabezpieczyć swoich potrzeb mieszkaniowych. Konstytucja wymienia tu szczególnie dwie formy: „przeciwdziałanie bezdomności” oraz „wsparcie budownictwa socjalnego”, gdzie według przepisów o ochronie praw lokatorów mieszkania przeznacza się na rzecz osób zagrożonych utratą mieszkania przez eksmisję.

Nie ulega wątpliwości, że rozmaite przedsięwzięcia polegające na wsparciu osób bezdomnych w osiągnięciu stabilnej sytuacji życiowej w samodzielnym mieszkaniu wpisują się w powyższe ramy działań wyznaczonych władzom publicznym w Polsce. Należą do nich programy tradycyjne, określane w literaturze mianem „drabinkowych” bądź „schodkowych” (Wygnańska, 2015), w których z założenia stopniuje się stawiane uczestnikom wymagania, aż do osiągnięcia „domności”. W pierwszej kolejności bezdomnych zachęca się do podjęcia podstawowych kroków ku samodzielności życiowej, co ma jednocześnie stanowić etap przygotowawczy do funkcjonowania w odrębnym mieszkaniu. Stosuje się pewien rodzaj kontraktów socjalnych z uczestnikami, na podstawie których otrzymanie mieszkania ma być poprzedzone konkretnymi postępami żywymi. Obejmują one wiele wyzwań, w tym często ukończenie terapii alkoholowej oraz utrwalenie abstynencji. Następnie dla wąskiego grona osób, których można nazwać „laureatami”, gdyż sprostały już wysokim wymaganiom przygotowawczym, organizowane jest mieszkanie od gminy, od organizacji pozarządowej lub od innego sponsora. W przypadku takich programów baza mieszkaniowa teoretycznie może być zorganizowana na zaawansowanym etapie działań, gdyż lokale są co do zasady przeznaczone dla tych bezdomnych, którzy pomyślnie zrealizują kolejne warunki podnoszonych wymagań.

Odrębne są wymogi dla organizacji programów opartych o ideę „Najpierw mieszkanie” (NM), dla organizacji których konieczne jest przesądzenie o bazie mieszkaniowej na samym początku. Są one adresowane do osób, które – ze względu na rodzaj zaburzeń i doświadczenia życiowe – nie są w stanie podołać programom o

stopniowanej trudności wymagań. Możliwość udostępnienia odpowiednich lokali na wstępie jest warunkiem uruchomienia całego programu. Tutaj „zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych”, o którym mowa w Konstytucji, stanowi nie tylko cel działań i zarazem główną korzyść dla uczestnika, ale dodatkowo, odmienne od innych programów, jest podstawowym instrumentem terapii. Nowością w obszarze przeciwdziałania bezdomności, a jednocześnie podstawową przewagą w podejściu NM, okazał się fakt, że samo gospodarowanie w samodzielnym mieszkaniu skutecznie przyczynia się do zdrowienia. W zwykłym lokalu mieszkalnym od początku trwania programu osoby przewyższają szersze zaburzenia, które legły u podstaw ich bezdomności. Długofalowe utrzymanie mieszkania jest więc czymś istotniejszym niż podstawowym miernikiem efektywności, który zazwyczaj stosuje się dla porównań wyników poszczególnych programów wychodzenia z bezdomności. Jest metodą przywrócenia osoby bezdomnej do różnych obszarów jej utraconego życia: do zdrowia, rodziny i społeczności.

Wysoka skuteczność programów NM dowodzi, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych słusznie jest wskazywane jako prawo człowieka z kategorii podstawowych, czyli takich gdzie brak jego zaspokojenia będzie skutkować degradacją innych dziedzin jego funkcjonowania, jak w przypadku chronicznej bezdomności. Właśnie takie podejście prezentowane jest w polskiej Konstytucji, gdzie kwestia mieszkaniowa została poruszona w rozdziale „Prawa i obowiązki obywateli”. Prawo człowieka do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych jest wyartykułowane, jak w przypadkach wielu innych praw w ustawie zasadniczej, poprzez sformułowanie korespondującego z danym prawem obowiązku po stronie władz publicznych wskazanym w art. 75 ustawy zasadniczej.

Za korzystne należy więc uznać, że poza dyskusją jest obecność w polskiej Konstytucji odpowiednich założeń aksjologicznych dla realizacji programów typu NM. Jednak nawet z bardzo gruntownych podstaw prawnych nie wynika automatycznie łatwa dostępność bazy mieszkaniowej. Pomimo uznania w polskim systemie prawnym, że mieszkanie stanowi prawo obywatelskie i prawo człowieka, faktem powszechnie znanym w Polsce są braki w zakresie godziwych warunków mieszkaniowych dla wielu grup, nie tylko dla pozostających bez dachu nad głową lub przebywających w placówkach dla osób bezdomnych. Na trudną sytuację składają się takie zjawiska jak:

- wysokie czynsze na wolnym rynku
- nagłe podwyższenie kosztów utrzymania mieszkania w budynkach zreprivatyzowanych kompletnie nie przystające do możliwości budżetowych gospodarstw domowych, które nie mają możliwości pozyskania innego lokum
- niestabilna sytuacja rodzin, gdy kwota zaciągniętych przez nie kredytów hipotecznych w związku z wahaniami kursów walut przerosła aktualną wartość zajmowanego mieszkania

lub rata kredytu wzrosła do poziomu zagrażającemu zaspokojeniu podstawowych potrzeb bytowych gospodarstwa.

Ponadto zaległości gmin w zabezpieczeniu lokali dla najuboższych członków wspólnot samorządowych są znaczne, a nowe inwestycje komunalne są prowadzone na niewielką w stosunku do potrzeb skalę. Podobnie ograniczona została dynamika działań towarzystw budownictwa społecznego, choć grupa potencjalnych klientów budownictwa społecznego wydaje się powiększać wraz z utratą zdolności kredytowej na zakup własnego mieszkania. Tak najogólniej przedstawia się aktualna sytuacja mieszkaniowa w Polsce, która będzie stanowić istotny kontekst analizy wykonalności zapewnienia odpowiedniej bazy lokalowej dla uruchomienia w Polsce programów NM.

Przedmiot analizy, terminologia i stosowane skróty

W celu odnalezienia konkretnych możliwości zakwaterowania uczestników programów w opracowaniu zostaną przede wszystkim przeanalizowane przepisy niższej rangi niż ustawa zasadnicza. Jednak dla zważenia praktycznych szans wykorzystania konkretnych form mieszkalnictwa potrzebne będzie uzupełnienie przeglądu istniejących regulacji rozważaniami o innych poza prawnych uwarunkowaniach danego rozwiązania w kontekście celów metody.

Z pewnością w okresie kolejnej fali kryzysu mieszkaniowego szczególnie duże znaczenie będą miały uwarunkowania, które można określić jako organizacyjne, włączając w to aspekty ekonomiczne. Ponadto powszechne postrzeganie w Polsce mieszkania jako dobra trudno dostępnego szczególnie wzmacnia znaczenie uwarunkowań, które mogą wynikać z percepcji społecznej przeznaczania mieszkań na programy pomocy społecznej. W związku z tym, że programy dla bezdomnych będą angażować interesariuszy publicznych, decyzje tak zwanych wybieralnych organów władzy o przeznaczaniu zasobów mieszkaniowych i finansowych będą zależeć w jakimś stopniu od opinii publicznej na temat zasadności i celowości takiego zaangażowania. Ponadto powszechne przekonania społeczne dotyczące danej formy mieszkalnictwa muszą oddziaływać w pewien sposób na jej odbiór przez samych uczestników programów. Jest to o tyle istotne, że w podejściu NM uwypukla się szczególnie rolę podmiotowości i poczucia bezpieczeństwa osób bezdomnych dla długofalowych efektów programów.

Podsumowując, dla sformułowania wiarygodnej oceny, czy istnieją praktyczne możliwości wykorzystania określonej formy mieszkalnictwa w Polsce, niezbędna będzie analiza podstaw prawnych, istotniejszych praktycznych aspektów organizacyjnych i kosztowych oraz spodziewanego odbioru społecznego - w odniesieniu do konkretnych cech bazy lokalowej, które sprawdziły się wcześniej w programach „Najpierw mieszkanie” prowadzonych pomyślnie od lat dziewięćdziesiątych w innych krajach.

Punktem odniesienia dla analizy były wytyczne dla programów „Najpierw mieszkanie” opisane przez twórcę metody Sama Tsemberisa w poradniku pt. „Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction” (Tsemberis, 2010) oraz w opracowaniu naukowca Europejskiego Obserwatorium Bezdomności FEANTSA Nicholas Pleacea pt. „Housing First” (Pleace, 2012), od którego również zaczerpnięto typologię programów „Najpierw mieszkanie” na podstawie artykułu pt. „The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness” (Pleace, 2013). Obszerne fragmenty poradnika i opracowania oraz typologia programów NM zostały przetłumaczone na język polski i zawarte w publikacji elektronicznej „Najpierw mieszkanie. Materiały źródłowe” (Wygnańska, 2014) przygotowanej w ramach projektu Fundacji Ius Medicinæ „Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte o dowody”. Polska publikacja stanowiła dla autorki ekspertyzy podstawę wiedzy o programie NM, terminologii i skrótów, które zostały z niej zaczerpnięte:

NMP – jest używany w odniesieniu do programów „Najpierw mieszkanie” w mieszkaniach położonych w odrębnych (rozproszonych) lokalizacjach, zorganizowanych jak w pierwszym programie organizacji „Pathways to Housing” w Nowym Yorku;

NMW – oznacza programy „Najpierw mieszkanie” prowadzone w mieszkaniach we wspólnym budynku, zespolonych;

NM – ten skrót został zastosowany w częściach odnoszących się do obu typów programów „Najpierw mieszkanie”, organizowanych zarówno w mieszkaniach rozproszonych, jak w układzie zespolonym.

ustawa opl – to w analizie często stosowany skrót oznaczający ustawę z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Ponadto sformułowanie „program” jest stosowane w tekście w znaczeniu organizatorów programów - przedstawicieli organizacji lub instytucji, która go prowadzi bądź zamierza zorganizować.

JAKIEJ BAZY MIESZKANIOWEJ SZUKAMY? KRYTERIA ANALIZY ZASOBÓW

Punktem wyjścia w analizie wdrożenia programu NM w warunkach polskich będzie przegląd wytycznych zawartych w materiałach źródłowych (Wygnańska, 2014). Na jego podstawie można wyłonić wytyczne odnoszące się bezpośrednio do zasobów lokalowych, które okazały się oczywistymi zaletami bazy mieszkaniowej w przeprowadzonych dotąd programach.

Ponadto, ze względu na odmiennność realiów polskich, przewidując konieczność poszukiwania zamienników dla bazy mieszkaniowej programów zachodnich, zostały wyłuskane kluczowe aspekty organizacji programu, które mogą być realizowane dzięki pewnym konkretnym zaletom bazy mieszkaniowej, a nie zostały wprost opisane w dostępnych materiałach źródłowych. Zostaną one zaliczone do listy cech poszukiwanej bazy lokalowej w Polsce. Dysponując wykazem kryteriów zawierającym jedno i drugie cechy będzie można przystąpić do oceny i wartościowania zasobów w Polsce.

Po pierwsze samodzielność i prywatność

Pierwszy ze wskazywanych przez badaczy wyróżników podkreśla rolę udostępniania mieszkania, które jest odseparowane od wsparcia: „Na mieszkanie nie trzeba zapracować wcześniej, jest prawem. Mieszkania są samodzielne, a bezpieczeństwo najmu zagwarantowane prawnie” (Wygnańska, 2014). Wynikają z tego istotne wytyczne, którymi winno się kierować przy organizacji bazy mieszkaniowej dla programu. Twórca metody Sam Tsemberis przedstawia tę zasadę jako fundament:

„Ci którzy spotykają się z NMP po raz pierwszy, zawsze proszą o bezpieczne chronione miejsce do życia, gdzie mogą jeść, nocować, do którego mogą zaprosić przyjaciół i rodzinę, miejsce umożliwiające prywatność pozbawione publicznej kontroli. Posiadanie takiego miejsca do życia, które można nazwać swoim własnym, jest podstawową potrzebą człowieka, fundamentem niezbędnym do tego, aby móc zacząć interesować się swoim zdrowiem psychicznym i fizycznym” (Tsemberis, 2010, str. 29)

Autor przytacza także słowa pierwszego uczestnika programu, wiele mówiące o znaczeniu samodzielności mieszkania dla poczucia prywatności:

„Dziękuję, że mogę być ojcem dla moich dzieci i mam miejsce, do którego mogę je zaprosić (...) Dziękuję za miejsce, w którym mogę wziąć prysznic, kuchenkę na której mogę gotować, łóżko na którym mogę spać, ciepłe miejsce, gdy jest zimno. Dziękuję, że nie muszę cały czas nosić ze sobą swoich rzeczy. Dziękuję za mój dom” (Tsemberis, 2010, str. 29)

Wprawdzie uczestnik jest zobowiązany do przyjmowania w domu cotygodniowej wizyty pracownika programu, która ma wiele

cennych funkcji w programie, jednak jak wskazano w poradniku odwiedzin powinny zostać przeprowadzone w zgodzie z nadzornymi zasadami:

„Pracownik powinien uszanować prawo mieszkańca do prywatności i nie naruszać miru domowego. Musi umówić się na wizytę. Nie wchodzi do mieszkania bez zgody lub bez zaproszenia (poza nagłymi wypadkami). Podczas wizyty pracownicy muszą pamiętać, że są gośćmi w domu klienta” (Tsemberis, 2010, str. 29)

Wsparcie w prowadzeniu domu i załatwianiu innych spraw związanych z mieszkaniem, jakie jest oferowane uczestnikowi przy okazji wizyty, nie narusza jego prywatności. Pracownicy mogą za pomocą wizyt dodatkowo pomóc w przywróceniu samodzielności i umocnieniu samostanowienia klienta o korzystaniu z lokum. Jak wskazuje autor:

„poważne problemy mogą pojawić się, gdy świeżutcy lokatorzy nie potrafią znaleźć równowagi między zachowaniem ochrony, bezpieczeństwa i prywatności danych w nowym mieszkaniu a uporczywymi prośbami starych znajomych, którzy wciąż przebywają na ulicach, o możliwość wprowadzenia się do ich mieszkania. Problem pojawia się, gdy jeden gość zamienia się w wielu, a wielu gości zostaje na dłużej i zmienia się we współlokatorów” (Tsemberis, 2010, str. 29-30)

Wymóg poczucia prywatności i pełnego bezpieczeństwa jest do zrealizowania w mieszkaniu samodzielnym. Powinno ono być samodzielne również pod względem własnych urządzeń sanitarnych i dostępu do miejsca dla przygotowywania posiłków (choć nie musi to być odrębne pomieszczenie kuchni, ale rodzaj podstawowego aneksu kuchennego). Najważniejsza z punktu widzenia programu jest samodzielność funkcjonalna, która będzie odpowiadać definicji samodzielności mieszkania zawartej w ustawie z dnia 24 czerwca o własności lokali:

„Samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych” (Ustawa o własności lokali, Art. 2 ust. 2).

Jednak dla celów programu obojętne będzie, czy lokal uzyskał zaświadczenie o samodzielności, gdyż jest ono wymagane jedynie dla obrotu. Nie będzie też istotne, czy jest wyodrębniony pod względem własnościowym, to znaczy czy jest założona dla niego księga wieczysta.

Należy zaznaczyć, że poza omówionym standardem samodzielności inne szczegółowe cechy techniczne lokali czy standardy fizyczne, w tym wyposażenie w urządzenia techniczne i instalacje, nie będą przedmiotem niniejszej analizy. Jakkolwiek różnice w tym zakresie mogą być istotne dla uczestnika programu, to na potrzeby poszukiwania odpowiedniej bazy mieszkaniowej wystarczy generalne założenie, że rozważane są jedynie zasoby

spełniające niezbędne wymogi prawne dla lokali mieszkalnych, obowiązujące w dniu wybudowania budynku. Zgodnie z przepisami lokal mieszkalny jest przeznaczony na stały pobyt ludzi, ma spełniać warunki określone w przepisach wykonawczych do Ustawy z dn. 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane tj. w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dn. 26 października 2005r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać telekomunikacyjne obiekty budowlane i ich usytuowanie.

Jednak trzeba pamiętać, gdyż bywa to powodem licznych nieporozumień, że obecnych bardziej restrykcyjnych norm budowlanych, nie należy przykładać do lokali wybudowanych wcześniej. Aktualne wymagania stosuje się do prac budowlanych prowadzonych w okresie ich obowiązywania bądź gdy nowe lokale powstają w drodze rozbudowy lub modernizacji istniejącego wcześniej budynku. W praktyce mieszkania, które mogą interesować organizatorów programu, będą posiadać odpowiedni status uwidoczniiony w dokumentacji budowlanej będącej podstawą przyjęcia obiektu budowlanego do użytkowania przez odpowiedni organ, a w przypadku lokali własnościowych ich funkcja mieszkalna będzie figurowała dodatkowo w dokumentacji, jak akt notarialny, księga wieczysta dostępna obecnie w bazie internetowej na podstawie numeru KW itp. Organizatorzy programów mają możliwość potwierdzenia statusu lokalu jako przeznaczonego na cele mieszkaniowe przez weryfikację dokumentacji.

Włączenie społeczne i zwyczajne zasady korzystania z mieszkania

Kolejne istotne cechy bazy mieszkaniowej wynikają z wyróżnika programów, który w materiałach źródłowych jest sformułowany następująco:

„Zapewniona jest możliwość dokonywania wyboru, z której odbiorcy usługi ekstensywnie korzystają. Nie ma wymogu poddania się leczeniu ani zachowania abstynencji pod groźbą nie przyznania lub usunięcia z mieszkania” (Wygnańska, 2014)

Ten ostatni wymóg – zakaz spożywania alkoholu jest powszechny w regulaminach tradycyjnych programów korzystania z mieszkań, a także placówek zbiorowych. Dalej wyjaśniono:

„użytkownicy usługi pomagają w planowaniu wsparcia. Głównym celem programu „Najpierw mieszkanie” jest zmniejszenie zagrożeń dla utrzymania się w mieszkaniu i integracji społecznej, wynikających ze słabego zdrowia psychicznego oraz braku włączenia społecznego poprzez zapewnienia mieszkańcom bezpieczeństwa ontologicznego skoncentrowanego na maksymalizowaniu ich zdolności do prowadzenia normalnego życia w ich własnym mieszkaniu” (Wygnańska, 2014, str. 4)

Oba akcentowane w programie zobowiązania uczestników, jak wnoszenie swojej części opłat oraz podporządkowanie innym ogólnym zasadom współżycia społecznego w mieszkaniu, są przecież identyczne, jakim podlegają inni lokatorzy i właściciele

mieszkań. Jedynym szczególnym wymaganiem jest zgoda na przyjmowanie cotygodniowej wizyty pracownika programu, jednak ma się to odbywać na warunkach zgodnych z przyjętymi społecznie zwyczajami składania wizyt. Nie wyłącza to możliwości częstszych, nawet codziennych wizyt w celu udzielenia klientowi potrzebnej i pożądanej pomocy w drodze współpracy terapeutycznej w programie. Ponadto, jak wskazuje Sam Tsemberis (2010), zgodnie z umową uczestnicy mają prawo przyjmowania gości.

Ze względu na włączenie społeczne również szczególną wagę w metodzie NM ma położenie mieszkania. Przy wyborze bierze się pod uwagę dzielnice z dobrym dostępem do sklepów, usług i publicznego transportu. Przywoływana publikacja opisująca realia organizacyjne w Stanach Zjednoczonych wskazuje, że pożądana okolica - spełniająca powyższe wymogi i zarazem ze stawkami czynszu mieszczącymi się w budżecie programu - to zazwyczaj dzielnica zamieszkiwana przez niższą klasę średnią. Nie można zresztą pominąć, że przy organizacji programów nie jest celowy dobór lokali w jak najwyższym segmencie rynku, ale takich, które wydają się przyjazne w oczach podopiecznych. Jak się dowodzi, zbyt wysoki standard mieszkania, budynku i jego sąsiedztwa może być przeciw skuteczny dla samopoczucia włączenia w lokalną wspólnotę (Bush-Geertsema, 2007).

Odnosząc to do Polski należy uwzględnić odmienne realia społeczno-ustrojowe, które kształtowały urbanistykę i zagospodarowanie przestrzenne polskich miast. Po blisko 50 latach odgórnie prowadzonej integracji społecznej oraz specyficznych stosunków własnościowych jeszcze dotąd niewiele jest takich jednolitych rejonów oraz typowych dzielnic zamieszkiwanych przez niższą klasę średnią, a getta w zasadzie najczęściej odnoszą się do zamkniętych chronionych osiedli zamieszkiwanych raczej przez wyższą klasę średnią. Również mniej wyraźny jest podział na większe terytoria o zupełnie odmiennym „charakterze etnicznym, rasowym, kulturowym”, o czym wspomina twórca metody. Na potrzeby analizy należałoby więc przyjąć, że pożądane mieszkania nie powinny znajdować się w patologicznym sąsiedztwie, które zwiększyłoby prawdopodobieństwo, że sąsiedzi to osoby znajdujące się w kryzysie życiowym, a może nawet zagrożone eksmisją i bezdomnością. Ważne więc, aby uczestnicy mogli zamieszkiwać w budynkach i w okolicy, gdzie zdecydowana większość lokatorów na co dzień wywiązuje się z zwyczajnych zasad współżycia społecznego, nie zakłóca porządku domowego i publicznego oraz wnosi na bieżąco opłaty czynszowe.

Tak sformułowane kryterium wydaje się zgodne z rolą położenia i sąsiedztwa lokali w programie NMP opisywanym przez Tsemberisa przy okazji podkreślania zalet odrębnego położenia mieszkań:

„Model mieszkań rozproszonych umożliwia klientom mieszkanie w normalnym sąsiedztwie (...) Maleje prawdopodobieństwo

stygmatyzacji związanej z byciem klientem programu zdrowia psychicznego, ponieważ mieszkania nie są opisane od wewnątrz, jako mieszkania programu – klienci mieszkają normalnie. Regularnie wchodzi w interakcje z sąsiadami na lokalnym rynku, w pralni, kinie, kawiarni i parku. Mają te same możliwości życia społecznego i socjalizacji, co ich pełnosprawni sąsiedzi” (Tsemberis, 2010, str. 32)

Aby podkreślić brak różnic w sposobie użytkowania mieszkań, mieszkania w pierwszym programie organizacji „Pathways to Housing” nie są w żaden sposób oznakowane, a tym samym lokator nie zostaje napiętnowany społecznie jako specjalny odmienny typ lokatora korzystający ze wsparcia socjalnego. Jak pisze Tsemberis (2010) mieszkania nie mają „etykiety mieszkań dla chorych psychicznie, w których mieszkają ludzie o specjalnych potrzebach”.

Podsumowując, wynikające z powyższego istotne kryterium do analizy zostanie ujęte jako włączenie społeczne i zwyczajne zasady korzystania z mieszkania i będzie rozumiane jako brak dodatkowych regulaminów narzucających specjalne reguły zachowania i korzystania z mieszkania oraz położenie w tak zwanym „normalnym” sąsiedztwie, w otoczeniu innych „zwykłych” mieszkań.

Rozproszenie lokali uczestników

Cecha ta jest bardzo istotna jako nierozdzielnie związana z omówionymi wyżej wytycznymi i w analizie dostępności różnych baz mieszkaniowych jest warta odrębnego akcentowania. Szanse pozyskania lokali położonych w lokalizacjach odrębnych od innych mieszkań i budynków zajmowanych przez osoby wychodzące z bezdomności, będą oceniane jako przewaga danej formuły lokalowej, mimo braku możliwości jej zapewnienia bądź rezygnacji z jej zastosowania w niektórych programach NM w innych krajach. Spełnienie tego kryterium w sposób oczywisty wzmacnia takie wcześniej opisane niewątpliwie „terapeutyczne” zalety mieszkań jak samodzielność, prywatność, zwyczajność zasad korzystania z mieszkania i włączenie społeczne - opisane powyżej wraz ze swoimi decydującymi skutkami dla osiągania celów programu.

Cechę tę należałoby również doceniać ze względu na doświadczenia pierwszego programu NMP, w którym uczestnikom oferowano dowolną, zarówno zbiorową jak i rozproszoną bazę mieszkaniową. Zdecydowana większość wybrała samodzielne odrębne mieszkania w społeczności (Tsemberis, 2010). W programie „Pathways to Housing” warunek rozproszenia jest dotrzymywany poprzez zasadę wynajmowania na cele programu nie więcej niż 20% mieszkań w danym budynku, a jeszcze inaczej kształtuje się rozproszenie przy zabudowie z niewielkimi domami wielolokalowymi. Jak wskazuje Tsemberis, nie są istotne szczegółowe sztywne reguły, ale: „zobowiązanie programu do przestrzegania mieszkalnictwa społecznie zintegrowanego” (Tsemberis,

2010), o którego wadze w procesie terapii już wcześniej wspomniano.

Wpływ uczestnika na wybór mieszkania

Wspomniany powyżej „udział uczestników w planowaniu wsparcia” w niektórych wdrożeniach programu NM zaczyna się już od samego początku i przejawia się w osobistym wpływie uczestnika na dobór lokalu. Tsemberis cytuje koordynatorkę przyjąć:

„Staram się wybrać z klientem mieszkanie – miejsce, w którym będzie zadowolony, po którym będzie chodził w poczuciu bezpieczeństwa, będzie mu dobrze i poczuje „Tak mogę tu być. Dam radę. Mogę tu zacząć nowe życie” (Tsemberis, 2010, str. 30)

To fakt wyróżniający programy NM i jeden z najbardziej czytelnym przejawów ich upodmiotawiającego charakteru, który stanowi o skuteczności nurtu. Jak twierdzi autor metody:

„Z naszego doświadczenia i badań wynika, że prawdopodobieństwo sukcesu jest większe, jeśli klient aktywnie uczestniczy w procesie wyboru mieszkania” (Tsemberis, 2010, str. 30)

Niewątpliwie pomimo, że nie jest to cecha powszechnie wykonalna, jak choćby przy większości programów typu NMW prowadzonych w jednym obiekcie mieszkalnym, warto przy prowadzeniu analiz poszczególnych form mieszkalnictwa zaliczyć taką możliwość do plusów danej bazy mieszkaniowej. Nie polega ona na nieograniczonym swobodnym doborze bazy lokalowej przez każdego uczestnika, ale założonym pewnym wpływem beneficjenta na decyzję w pewnych, choćby kosztowych bądź geograficznych, granicach.

W praktyce, jak wyjaśnia Tsemberis wygląda to następująco:

„zazwyczaj informuje się ich (uczestników), że zobaczą kilka mieszkań, z których będą mogli wybrać to, które im najbardziej odpowiada. W praktyce liczba okazanych mieszkań nie przekracza trzech, a większość klientów, jak niecierpliwi rodzice adopcyjni, zakochuje się w pierwszym, jakie zobaczą” (Tsemberis, 2010, str. 31)

W oryginalnym programie wybór dotyczył też umeblowania mieszkania, gdzie prawo wyboru mebli i podstawowych urządzeń także należało do klienta i były one finansowane z funduszy programu. Na potrzeby bazy lokalowej dla uruchomienia pierwszych programów trudno z góry przesądzić, czy pozyskiwanie lokali pustych do umeblowania będzie korzystne, czy raczej może stanowić dodatkową barierę finansową dla uruchomienia programu. Ponadto zakładając, że kwestia ta może być uregulowana według preferencji i możliwości organizatorów i nie będzie raczej przeszkodą dla nawiązania współpracy z właścicielami mieszkań ani na wolnym rynku ani w innych zasobach – sprawa wyposażenia mieszkań wynajmowanych zostanie celowo pominięta w analizie.

Podobnie zostaną potraktowane decyzje odnośnie przeprowadzania remontu lokali, to jest czy obowiązek ten spoczywa na

wynajmującym czy organizatorach programu. Obowiązujące przepisy jako zasadę domyślną podają przekazanie lokalu nadającego się do zamieszkania, ale nie stanowi ona reguły o charakterze bezwzględnie obowiązującym, więc w przynajmniej wybranych bazach lokalowych będzie mogła zostać ustalona w myśl zasady swobodnego kształtowania umów.

Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika

Kolejna cecha charakterystyczna dla programów NM powinna być rozumiana jako ogólne gwarancje prawne bezpieczeństwa stabilnego używania danego lokalu, do czego punktem wyjścia jest posiadanie przez uczestnika konkretnego tytułu prawnego.

Tytuł prawny oferowany początkowo w Nowym Yorku (Tsemberis, 2010) można przełożyć na realia polskie jako rodzaj nieodpłatnego używania nazywanego w polskim prawodawstwie używaniem. Szczególnie odnosi się to do początku uczestnictwa w programie, gdy umowa nie jest podpisywana przez klienta bezpośrednio z właścicielem mieszkania, a odpłatność i wynosi mniej niż koszty pozyskania mieszkania przez organizatora. A nawet jak wskazuje autor:

„prowadzący program powinni liczyć się z tym, że niewielka grupa klientów nie będzie miała żadnych źródeł dochodu i nie będzie mogła dołożyć się do czynszu. Powinni to uwzględnić w kalkulacjach i przewidzieć środki finansowe na pokrycie całości czynszu” (Tsemberis, 2010, str. 30)

Okazją do rozważenia formuł najmu i użyczenia pod względem lepszej adekwatności do programu, będzie dokładniejsze omówienie możliwości udostępniania mieszkań na podstawie umów cywilnoprawnych w rozdziale dotyczącym pozyskiwania mieszkań na wolnym rynku.

Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami

Stabilność dysponowania lokalami przez program i możliwość składania realnej oferty mieszkania osobom bezdomnym będzie cechą ocenianą głównie z punktu widzenia organizatora, ale przekłada się na wiarygodność obietnicy składanej potencjalnym uczestnikom programu. Jeśli gwarancje prawne bezpieczeństwa z punktu widzenia uczestnika są podstawą procesu terapeutycznego, to oceniając dostępne formy mieszkalnictwa w Polsce, trzeba ocenić również szanse na autonomię wykorzystania danego typu zasobów przez samego organizatora programu.

Etyczne i odpowiedzialne złożenie oferty uczestnikom jest pochodną ciągłego i pewnego dysponowania mieszkaniem przez organizatora. Co ważne, w metodzie NM możliwość skorzystania z mieszkania bez uprzedniego spełnienia listy warunków jest pierwszym komunikatem organizatorów do uczestnika, a zarazem istotnym elementem rekrutacji do programu. Na jego

wstępnym etapie przy rozpoczęciu uczestnictwa zostaje przyznany tytuł prawy i wydane klucze do lokalu. Problem może wynikać stąd, że w tym momencie jeszcze nie jest możliwe przedłożenie osobom dysponującym nieruchomością, czy z zasobu prywatnego czy publicznego, żadnych przekonujących dowodów postępów życiowych i terapeutycznych przyszłego lokatora - jak ma to zazwyczaj miejsce w tradycyjnych programach. Przykładowo na tym etapie często zwyczajnie nie ma osoby, instytucji czy organizacji, która znałaby i wydałaby rodzaj referencji, opinii uprawdopodobniającej przestrzeganie zasad porządku domowego przez daną osobę, czy ukończenie terapii uzależnienia. A jednocześnie ważną częścią oferty składanej potencjalnemu uczestnikowi przez program jest obietnica dotycząca konkretnego bliskiego terminu udostępnienia mieszkania.

W praktyce oznacza to, że organizatorzy powinni być dobrze umocowanym i względnie autonomicznym dysponentem pewnej puli mieszkań, o której wiadomo, że przyszła opinia prywatna, czy bariery biurokratyczne albo inne przeszkody, nie staną w sprzeczności z komunikatem o mieszkaniu - z samym jego przyznaniem ani nie opóźnią terminu udostępnienia - i tym samym nie podważą wiarygodności całego przedsięwzięcia w oczach podopiecznych.

Dodatkowe problemy mogą wynikać w trakcie dalszego uczestnictwa w programie i polegać na istotnym naruszeniu zasad umowy. Według Tsemberisa (2010) sytuacje te wiążą się z przyjmowaniem substancji uzależniających i nielegalnymi lokatorami w mieszkaniu. W takich sytuacjach stosuje się logikę minimalizowania ryzyka i skutków zaburzeń. Jak uważa autor:

„ (...)wtedy eksmisji zazwyczaj udaje się uniknąć poprzez szybkie przeniesienie klienta do innego mieszkania (...). Wskaźnik relokacji (...) może osiągać nawet 20–30%, zwłaszcza gdy grupa klientów jest głęboko uzależniona. Wyniki relokacji z drugiego mieszkania do trzeciego wynoszą mniej więcej połowę wskaźnika pierwszej relokacji” (Tsemberis, 2010, str. 39)

Dawanie klientowi kolejnych szans w innym mieszkaniu jest więc wpisane w metodę programu, choć te następne podejścia są coraz mniej bezwarunkowe, choćby ze względu na naturalne ponoszenie konsekwencji związanych z koniecznością zmiany mieszkania i rozliczenia się z wyposażenia zakupionego przez program. W związku z koniecznością ograniczenia ryzyka związanego z niebezpiecznymi zachowaniami klienta poszukiwanie kolejnych mieszkań zostaje ograniczone mniejszym wyborem zasobów i przez to wymaga więcej czasu.

Naturalnie proponowanie kolejnych mieszkań, jak też zasada bezwarunkowego ich udostępniania osobom „po przejściach”, bez przygotowania, w programach NM może budzić kontrowersje. Jednak skoro przeprowadzka i przyznawanie mieszkania „drugiej szansy” (a często nawet i kolejnej) jest cechą działań w ramach NM, organizatorzy również w takich przypadkach muszą

tym bardziej mieć gwarancję, że będą mogli zadysponować jakimiś zasobami, choćby ich pula była już znacznie ograniczona, także na rzecz osób, które spotkała porażka w pierwszym lokalu.

Z tych względów istotne będzie, aby wybrana baza lokalowa dawała możliwość zorganizowania w sposób umożliwiający decyzje o przyznaniu mieszkania konkretnej osobie według wewnętrznych autonomicznych zasad programu, tak odmiennych od zasad funkcjonujących w innych typowo kontraktowanych i warunkowych formach pomocy publicznej dla osób pozostających w trudnych sytuacjach mieszkaniowych. Ze względu na tę odmienność warto, aby organizator realizował program w warunkach zapewnienia, że przeszkody płynące choćby ze zgłoszonych kontrowersji społecznych nie przeszkodzą realizacji obietnicy mieszkania złożonej osobie bezdomnej, o ile przeszła ona rekrutację do NM, a w wypadku porażki nadal przez zespół wspierający jest traktowana jak uczestnik, któremu nadal świadczymy wsparcie.

Kwestię tę zaznacza także Tsemberis:

„Zespoły Asertywnego Wsparcia Środowiskowego oraz Intensywnego Zarządzania Przypadkiem [służby programu] decydują, kto zostanie przyjęty do NMP i zostanie mieszkanie. Pracownicy wydziału mieszkaniowego w urzędzie lub agencji mieszkaniowej znajdujących i wynajmujących mieszkania na potrzeby programu również spotykają się ze wszystkimi klientami, ale nigdy nie decydują o zakwalifikowaniu i przyjęciu do programu” (Tsemberis, 2010, str. 39)

Dopiero przy wystąpieniu naruszenia istotnych zasad umowy do podjęcia decyzji o wypowiedzeniu umowy i eksmisji włącza się przedstawicieli właściciela mieszkania.

Podsumowując oceniając poszczególne formy mieszkaniowe pod kątem tego kryterium istotne będzie odpowiedzenie na pytanie, na ile organizatorzy mogą dysponować zasobami w sposób stabilny z pewną autonomią gwarantującą bycie głównymi decydentami o udostępnianiu mieszkań uczestnikom, a dzięki temu przedstawiać realną ofertę kwalifikowanym uczestnikom.

Na marginesie warto podkreślić, że wbrew pozorom przekazanie zasobów lub pojedynczego mieszkania do dyspozycji organizatorów programu jest w gruncie rzeczy korzystne dla właściciela, ponieważ jasno określa odpowiedzialność organizatorów za przebieg i skutki programu uważanego za nowatorski, zwalniając w znacznym stopniu z odpowiedzialności właściciela zasobów (ewentualnie poza kwestiami technicznymi, ale to również w zależności od szczegółowych postanowień w umowie).

Elastyczność terminów umów i możliwość przedłużania zamieszkania

Kolejny istotny wymóg wynika z cechy opisanej jako ostatni wyróżnik programów według materiałów źródłowych: „wsparcie nie jest ograniczone konkretną datą i jest elastyczne, jego od-

biorcom nie narzuca się konkretnych celów i dat ich osiągnięcia” (Wygnańska, 2014, str. 5).

Następna ważna cecha bazy mieszkaniowej powiązana z elastycznością to zalecana przez Tsemberisa opcja bezpośredniego najmu mieszkania przez uczestnika, bez pośrednictwa programu. Jednak autor jednocześnie zaznacza, że w praktyce w programie często stosuje się umowy, których stroną jest organizator programu NMP, gdyż „takie umowy są zazwyczaj preferowane przez właścicieli, którzy są ostrożni (...)” (Tsemberis, 2010, str. 32)

Wówczas pośrednikiem w umowie dotyczącej używania mieszkania jest pracownik programu jako główny najemca, uprawniony do dalszego udostępniania lokalu uczestnikowi. Albo, jak stosowano również w pierwszym programie, umowa najmu podpisana jest jednocześnie przez klienta i pracownika programu, udzielającego rodzaju poręczenia w zakresie wnoszenia czynszu oraz pokrycia ewentualnych kosztów naprawy szkód.

Niezależnie od formuły umów najmu, uczestnika i program łączy porozumienie, w którym uczestnik zobowiązuje się do przeznaczania określonej kwoty na opłacanie mieszkania i przyjmowanie cotygodniowych wizyt. To ostatnie narzędzie ułatwia bieżące i naturalne monitorowanie wymaganej w „głównej” umowie najmu prawidłowej eksploatacji mieszkania przez uczestnika, aby na czas udzielić niezbędnego wsparcia i zapobiec eksmisji.

Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika

Chociaż umowy pośrednie na początku mogą być koniecznością, to jak podkreśla twórca metody „Długofalowym celem programu NMP jest osobiste podpisywanie umów przez klientów” (Tsemberis, 2010, str. 33). Osiągnięcie tego celu wynika z licznych opisów sukcesów przypadków przytaczanych z pierwszego programu organizacji „Pathways to Housing”. Otóż często osoba, która z powodzeniem kończy okres najściślejszego wsparcia, zostaje w tym samym mieszkaniu opłacając je już samodzielnie bez pomocy programu lub w innym mieszkaniu, ale pozyskanym w tej samej formule - w wypadku Nowego Yorku głównie na wolnym rynku.

Z tego względu niewątpliwie warto przeprowadzić analizę perspektywiczności dostępności lokalu z danej bazy mieszkaniowej do wykorzystywania przez uczestników (i byłych uczestników) w dłuższym horyzoncie czasowym. Choć jednocześnie na wstępie należy zaznaczyć, że niespełnienie tego kryterium nie musi przesądzać o niemożności wykorzystania konkretnej bazy lokalowej dla potrzeb programu, więc nie będzie mieć charakteru decydującego i krytycznego dla oceny zasobów.

Oczywistym jest, że perspektywiczność w znacznym stopniu zależy od uwarunkowań ekonomicznych. Analiza tego punktu będzie więc po części odnosić się do kosztów zamieszkania. Wyliczenia przeprowadzone dla oceny tego kryterium mogą

okazać się pomocne potencjalnym organizatorom przy planowaniu budżetów programów.

Możliwość korzystania z mieszkania po zakończeniu uczestnictwa w programie budzi pozytywne skojarzenia ponieważ przyczynia się do procesu zdrowienia, znajduje się w sprawdzonym i przyjaznym sąsiedztwie itd., i może być wyjątkowo istotna dla utrwalenia postępów w terapii. Trzeba też wziąć pod uwagę, że przy uwarunkowaniach psychicznych uczestników programów całkowita zmiana warunków zamieszkania może okazać się dużym wyzwaniem, ponieważ oznacza, poza zmianą adresu, inne zasady korzystania, opłacania oraz lokalizację w zupełnie odmiennym budynku i środowisku, np. bloku gdzie występują tylko mieszkania komunalne z całą specyfiką takich obiektów. Podobnie osoba, która odbywałaby program w mieszkaniu komunalnym, ale o pełnym standardzie, rozproszonym w budynku wśród mieszkań własnościowych, po zakończeniu najmu od gminy, mogłaby nie poradzić sobie w warunkach najmu mieszkania na wolnym rynku, kontaktach z agencją nieruchomości, mimo otrzymywania dofinansowania.

Nagłe zmiany po zakończeniu programu mogłyby być niekorzystne dla dobrostanu psychicznego i motywacji do samodzielności, wypracowanych wcześniej przez uczestnika przy intensywnym wsparciu służb programu. Przewagę podejścia NM stanowi metoda łagodnego, rozłożonego w czasie wprowadzenia klienta w realne docelowe warunki jego życia. Dlatego wydaje się, że patrząc w dłuższej perspektywie, kolejnym kryterium do oceny możliwości zastosowania danej bazy lokalowej będą szanse na utrzymanie zajmowanego lokalu lub innego pozyskiwanego na podobnej zasadzie, bez pomocy finansowej, przynajmniej w pełnej wysokości oferowanej w początkowej fazie programów.

Ta cecha bazy mieszkaniowej polegająca na realnych możliwościach samodzielnego przedłużania najmu zajmowanego lokalu określa się jako perspektywiczność danej formuły mieszkaniowej polegająca na istnieniu opcji najmu lokalu bez pośrednictwa programu.

Mobilność zobowiązań organizacyjnych i finansowych programu

Pozostaje jeszcze przyjrzenie się okolicznościom nieco mniej istotnym dla powodzenia samego procesu terapeutycznego, jednak mogącego mieć wpływ na koszty obsługi, a więc ważnym dla decyzji o uruchamianiu i utrzymaniu programów. Chodzi o sytuację zakończenia uczestnictwa w programie przed przewidzianym terminem i dobrowolnego opuszczenia lokalu w terminie przyjętym w wewnętrznych zasadach programu bądź inne częste przypadki, kiedy dalsza prawidłowa realizacja programu wymusza niezwłoczną przeprowadzkę podopiecznego do innego mieszkania (np. spowodowaną problemami sąsiedzkimi, które wyniknęły dopiero w trakcie zamieszkiwania).

Jak wspomniano wcześniej według materiałów źródłowych zamiany mieszkań w trakcie programu stanowią stały jego element, a liczba koniecznych zamian w grupie osób zajmujących mieszkanie po raz pierwszy stanowi od 20 do 30%, chociaż sytuacje usunięcia osoby z programu są rzadkie. Jednak warto wziąć pod uwagę, że przy dłuższym okresie wypowiedzenia organizator i jednocześnie pośrednik w wynajmie mieszkania będzie zobowiązany do opłat czynszowych, nawet gdy mieszkanie będzie już puste, co w sposób nieuzasadniony podroży koszty programu i ograniczy środki na wynajem w tym samym czasie lokalu w innym miejscu.

Z tego względu za korzystne należy uznać takie formy mieszkaniowe, w których można maksymalnie skrócić ten czas, ale bez uszczerbku dla stabilności dysponowania mieszkaniem, bo jak szczegółowo zostanie przeanalizowane przy konkretnych rodzajach bazy lokalowej aspekty te mogą się wykluczać. Chodzi o zagwarantowanie takiej mobilności zobowiązań, aby zminimalizować koszty mieszkania, kiedy jest już niepotrzebne, a biegnie okres wypowiedzenia tytułu prawnego, więc opłaty czynszowe są wymagane.

Istotność tej kwestii zależy w pewnej mierze od organizacji udostępniania mieszkań - to znaczy, czy program jest pośrednikiem w wynajmie lub użyczeniu lokali, czy uczestnicy posiadają umowy niezależne z dysponentem mieszkań. Jednak niezależnie od tego, czy koszt stanowią opłaty za okres wypowiedzenia, warto je minimalizować.

Należy zaznaczyć, że proponowane ujęcie opisanego kryterium w tym przypadku jest odrębne od opinii twórcy metody. Tsemberis twierdzi, że sytuacje nagłego opróżnienia lokalu mogą przynosić programowi korzyści operacyjne i podaje przykładowo zaletę dotyczącą zasiedlania przez kolejnego klienta:

„Takie gotowe mieszkania mogą być szybko zaproponowane nowo przyjętym klientom i jeśli zostaną przez nich zaakceptowane, proces wprowadzenia się ulega znacznemu przyspieszeniu” (Tsemberis, 2010, str. 32)

Wymieniona zaleta dotyczy działań o charakterze ciągłym i otwartym na nowych uczestników, jakie prowadzi „Pathways to Housing”, obejmując wsparciem jednocześnie około 70 osób. Trzeba zaznaczyć, że programy NM mogą być realizowane w różnej skali, choć z punktu widzenia opłacalności zarówno organizacji bazy lokalowej, jak i zapewne zatrudnienia specjalistów wspierających, optymalna liczba to przedsięwzięcia obejmujące kilkudziesięciu uczestników. Jakkolwiek na etapie wdrażania pierwszych pilotażowych programów w Polsce warto poszukiwać zasobów o większej mobilności, z możliwością sprawnego zwalniania organizatorów z opłat za zbędne już lokale. Tym bardziej, że znalezienie bazy lokalowej z opcją szybkiego rozliczania lokali przecież nie musi wykluczać przedłużania współpracy, tam gdzie

dla programu okaże się korzystna, choćby ze względu na przyjęcie do programu nowego uczestnika.

Sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań

Przedmiotem analizy jest kolejny aspekt organizacyjny, choć nie jest on istotny dla wyników procesu terapeutycznego. Chodzi o możliwość zastosowania w danych formach mieszkaniowych innych rozwiązań wpływających na skrócenie czasu i jak największą sprawność odzyskiwania mieszkań. Dotyczy ona szczególnych przypadków, kiedy uczestnik Programu zrezygnuje lub automatycznie odstąpi od zasad programu demonstrując zupełny brak współpracy (przy woli dalszego uczestnictwa program zaoferowałby mieszkanie „drugiej szansy”), nie opuszczając mieszkania dobrowolnie w terminach przyjętych w wewnętrznych zasadach programu.

Sytuacje takie narażają organizatorów na konieczność przeprowadzenia i poniesienia kosztów eksmisji. Dlatego wskazane jest przeanalizowanie możliwości zapewnienia mobilności odzysku mieszkań danego typu w niezbyt odległych terminach. Cecha ta jest o tyle problematyczna, że może niekiedy stać w sprzeczności ze stabilnością (gwarancją prawną bezpieczeństwa), a także możliwością przedłużania najmu na życzenie uczestnika.

Otóż silna ochrona lokatora, która stanowi o stabilności formuły najmu cywilnego w Polsce, w takich sytuacjach będzie akurat utrudnieniem dla organizatora. Dotyczy ona znakomitej większości form mieszkaniowych opartych na stosunkach cywilnoprawnych w Polsce (z nielicznymi wyjątkami, jak przykładowo przy wynajmie okazjonalnym albo egzekucji bankowej). Ochrona ta polega, między innymi, na zakazie wprowadzania do lokalu zmiany posiadacza lokalu oraz przymusowego opróżnienia lokali mieszkalnych inaczej niż w drodze orzeczenia eksmisji przez sąd cywilny (przy większości cywilnoprawnych stosunków najmu. Orzeczenie zapadnie tylko w przypadkach, gdy osoba już nie dysponuje żadnym prawem do korzystania z mieszkania, to jest wypowiedzenie zostało dokonane skutecznie. Warunkiem skuteczności wypowiedzenia natomiast jest doręczenie zainteresowanemu pisemnego oświadczenia woli właściciela lub przedstawiciela programu, co w świetle prawa polskiego może być problematyczne, jeśli uczestnik programu wróci do życia w przestrzeni publicznej, a pozostawił w lokalu swoje rzeczy i nie zdał kluczy.

Cechy bazy lokalowej dla programów typu „Najpierw mieszkanie we wspólnym budynku” (NMW)

Odnośnie rozróżnienia przedsięwzięć zaliczanych obecnie do programów Najpierw Mieszkanie oczywiście nie można pominąć, że wiele programów w Ameryce i Europie zostało zorganizowanych z uwzględnieniem wybranej części założeń pierwszego programu NMP i czerpie najwięcej z filozofii pracy z uczestnikami. Uczestnicy zamieszkują pod jednym adresem, choć poszcze-

gólne mieszkania są wyodrębnione pod względem funkcjonalnym.

Zgodnie z typologią zaproponowaną przez Pleace (2013) właśnie inny rodzaj bazy mieszkaniowej wyróżnia drugą kategorię programów NM, czyli prowadzonych w lokalach mieszczących się we wspólnym budynku (NMW), w odróżnieniu od programów NMP organizowanych w mieszkaniach rozproszonych.

Ocena poszczególnych form mieszkaniowych pod kątem powyższych punktów – naturalnie z pominięciem kryterium rozproszenia i związanych z nią cech takich jak włączenie społeczne i własny wybór – generalnie będzie odnosiła się również do potencjalnych możliwości korzystania przez programy z mieszkań zespolonych.

Podsumowując, w poszukiwaniu odpowiedniej bazy mieszkaniowej dla programów NM w Polsce wykorzystane zostaną kryteria wyróżnione wyżej. Należy zaznaczyć, że przyjęta kolejność ich omówienia nie stanowi o priorytetach. Lista zawiera takie cechy bazy, które będą miały największy wpływ na kluczowe kwestie terapeutyczne, zostaną dostrzeżone i docenione przez uczestników oraz takie, które wiążą się z aspektami czysto organizacyjnymi i są bardziej istotne dla potencjalnych organizatorów programów NM. Wszystkie jednak mogą przyczynić się do sukcesu programów rozumianego jako jak najlepsze efekty terapeutyczne.

I. WOLNY RYNEK

W poszukiwaniach bazy mieszkaniowej dla programów typu NMP w pierwszej kolejności warto rozważyć możliwości zastosowania w Polsce formuły sprawdzonej przez „Pathways to Housing”, a także z powodzeniem wdrażanej w europejskich programach.

Koncepcja ta polega na skoordynowaniu przez organizatora wynajmu lokali oferowanych na wolnym rynku. Dla zwiększenia szans pozyskania właścicieli prywatnych lokali dla udostępniania mieszkań na rzecz osób bezdomnych program początkowo może pełnić dwojaką rolę:

- Pośrednika w udostępnianiu osobie bezdomnej lokalu do zamieszkania poręczającego w umowie zawartej przez uczestnika bezpośrednio z właścicielem mieszkania lub jego pełnomocnikiem.
- Wraz z uwiarygodnieniem uczestnika programu jako rzetelnego lokatora, co zgodnie z założeniami następuje wraz z poprawą kondycji życiowej i postępami w terapii w miarę uczestnictwa w programie, umowa ma połączyć bezpośrednio lokatora z właścicielem (lub jego pełnomocnikiem), na tym etapie już bez dodatkowych gwarancji udzielanych przez stronę trzecią.

Drugie rozwiązanie wygląda bardzo podobnie jak każde inne na wolnym rynku, jednak bezpośredni najem nie wyklucza uzyskania przez uczestnika wsparcia zespołu terapeutycznego.

Program rozpoczyna się udzieleniem pomocy w zabezpieczeniu mieszkania również od strony finansowej. Przykładowo na pierwszym etapie uczestnik jest zobowiązany do przeznaczania 30% swoich dochodów na utrzymanie mieszkania, niezależnie od kwoty, którą program winien jest właścicielowi. W miarę postępów w samodzielności osoba w pełni przejmuje obowiązki finansowe zwykłego najemcy. Naturalnie w tej fazie, podobnie jak na początku, uczestnik może korzystać z powszechnie dostępnych zasiłków i dopłat do czynszu. W Polsce podobne formy pomocy obejmują wypłatę dodatków mieszkaniowych lub dodatków energetycznych¹.

Przeniesienie formuły na grunt krajowy wydaje się proste. Wynajem nieruchomości na wolnym rynku w Polsce regulowany jest w Kodeksie Cywilnym i nawiązywany jest poprzez zawarcie umowy cywilnoprawnej:

„Przez umowę najmu wynajmujący zobowiązuje się oddać najemcy rzecz do używania przez czas oznaczony lub nieoznaczony, a najemca zobowiązuje się płacić wynajmującemu umówiony czynsz” (Art. 659. 1. Kodeks Cywilny)

¹ Dodatki energetyczne mają marginalne znaczenie ze względu na niskie kwoty i wypłacane są jedynie beneficjentom dodatków mieszkaniowych.

Dla celów programu dogodna jest też możliwość wprowadzenia pośrednika w najmie. Można korzystać z lokalu mieszkalnego w sposób pochodny od zasadniczego stosunku, wyznaczającego prawo korzystania z lokalu (Dziczek, 2008, str. 241)². Wynajmujący może więc wyrazić zgodę zarówno na dalszy podnajem lokalu, jak i oddanie lokalu do bezpłatnego używania.

Jeśli wziąć pod uwagę, że uczestnicy programów NMP z reguły rozpoczynają od samodzielnego opłacania kwoty niższej niż czynsz płacony przez program właścicielowi, to ten drugi rodzaj tytułu prawnego, nazywany użyczeniem, wydaje się nawet bliższy formule wypracowanej w programach „Pathways to housing”. Użyczenie lokalu może być nieodpłatne lub za kwotę zwykłych kosztów utrzymania, przez co można rozumieć koszty własne programu³. Jednak obie umowy cywilnoprawne dotyczące używania lokalu organizatorzy programów mogliby stosować do wyboru, gdyż najem też będzie właściwym określeniem stosunku prawnego dopóki uczestnik wnosi jakiegokolwiek opłaty, choćby niepełne.

Gdy chodzi o samą dostępność niewielkich lokali mieszkalnych na wolnym rynku wynajmu w Polsce, to podaż powinna być wystarczająca do wykorzystania dla programów pod warunkiem założenia, że będą one organizowane w aglomeracjach miejskich. W polskich miastach przeważa budownictwo wielolokalne, gdzie znajdują się interesujące nas samodzielne funkcjonalne lokale o niewielkich metrażach. Wniosek taki płynie pośrednio z faktu, że w miastach zabudowa jednorodzinna zabezpiecza potrzeby mieszkaniowe zdecydowanej mniejszości, bo tylko około 25% ludności miejskiej, a na wsiach taka zabudowa dominuje (Kaltenberg-Kwiatkowska, 2005, str. 156).

Pewne wahania podaży lokali mieszkalnych mogą występować, jednak nie muszą wpływać na dostępność lokali dla programu, gdyż mają charakter stale sezonowy, a więc łatwy do uwzględnienia przez organizatora. Poza tym dotyczą tylko miast akademickich. Niedobór ofert i wzrost oferowanych czynszów mają miejsce w miesiącach poprzedzających rok akademicki do października.

Odrębną a decydującą kwestią do rozważenia na wstępie będzie zagadnienie, czy podaż wolnorynkowa oznacza automatyczną dostępność takich lokali dla działań z zakresu polityki społecznej. Innymi słowy, czy prywatni właściciele będą zainteresowani, aby zakwaterować osoby do tej pory bezdomne.

² Art. 688 Kodeksu Cywilnego: *Bez zgody wynajmującego najemca nie może oddać lokalu lub jego części do bezpłatnego używania ani go podnajmować.*

³ Art. 710 Kodeksu Cywilnego: *Przez umowę użyczenia użyczający zobowiązuje się zezwolić, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy.* Art. 713 Kodeksu Cywilnego: *Biorący do używania ponosi zwykle koszty utrzymania rzeczy użyczonej.*

Zaskakującą odpowiedź przynosi „Program mieszkań treningowych” (Porowska, 2014) prowadzony przez Kamiliańską Misję Pomocy Społecznej w mieszkaniach pozyskanych na wolnym rynku, skierowany do osób bezdomnych, które wcześniej były pensjonariuszami placówki Misji. Organizatorzy wskazują na różnorodne problemy z realizacją projektu, jednak podkreślają, że ku zaskoczeniu samo pozyskanie mieszkań nie okazało się bardzo trudne. Wprawdzie zatrudniona do tego celu agencja nieruchomości nie podołała, mimo że umowa na tak nietypowe zadanie miała wiązać się z podwyższoną marżą czyli wynagrodzeniem dla pośrednika. Wobec tego pracownicy organizacji na własną rękę przeprowadzili poszukiwania bazy lokalowej na dwa sposoby, aktywnie przez przegląd ofert rynkowych oraz przez ogłoszenia, na które był spory odzew chętnych.

Ponieważ jest to jedyny znany szerzej tego typu przypadek długofalowego programu na bazie wolnego rynku w Polsce przy wyciągnięciu wniosków na przyszłość należałoby pamiętać o zastosowanych metodach poszukiwania oferentów, które mogły mieć duży wpływ na sukces. Ogłoszenia o poszukiwaniu były przekazywane przez lokalne parafie w dzielnicy Ursus w Warszawie i tym samym uzyskiwały poparcie uznanego w społeczności lokalnej autorytetu w oczach potencjalnych wynajmujących. Dla ewentualnych innych wdrożeń warto wykorzystać ten wniosek o angażowaniu w poszukiwania tego typu uznanych społecznie lokalnych podmiotów, których cele z reguły obejmują działalność charytatywną więc nawiązanie współpracy w zakresie organizacji lub dobrego PR dla programu będzie czymś naturalnym. Tego typu kanały sprawdzają się w dotarciu do osób, które ze względu na wyznawane wartości będą bardziej skłonne do uczestnictwa w eksperymentach o charakterze socjalnym i ten fakt może jednocześnie wpłynąć na uzgodnienie korzystniejszej ceny za wynajem.

Obecnie po półtora roku współpracy z właścicielami program nadal korzysta z tych samych mieszkań, mimo, że skład lokatorów zmieniał się w bardzo dużym stopniu, a podstawowy powód rotacji to złamanie przez lokatorów regulaminu programu w punkcie o zakazie spożywania alkoholu w mieszkaniach. Zdaniem Adrian Porowskiej, dyrektorki Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej, właściciele cenią sobie, że organizator wyręcza go pełniąc rolę agencji pośredniczącej w najmie, konserwatora technicznego i generalnie administratora lokalu, który dodatkowo gwarantuje regularne płatności za cały lokal. Wobec tego zdarza się, że właściciel proponuje wynajem kolejnego swojego mieszkania na cele programu mieszkań treningowych albo nawet zgadza się na obniżenie stawki czynszu.

Wydaje się, że w porównaniu z przedsięwzięciem Programu Mieszkań Treningowych KMPS poszukiwanie małych i samodzielnych lokali na rzecz programów NMP może nawet być łatwiejsze. Wynajem kilkupokojowego mieszkania jednocześnie na

rzecz kilku osób z grupy obciążonej nałogami lub innymi zaburzeniami, które legły u podstaw bezdomności, z pewnością jest postrzegany przez właścicieli jako bardziej ryzykowny, a mimo wszystko eksperyment wynajęcia mieszkań dla bezdomnych na wolnym rynku powiódł się. Z drugiej jednak strony lokale większe są tradycyjnie w opinii pośredników nieruchomości trudniejsze do wynajęcia i zanim właściciele podjęli decyzję o wynajmie na ryzykowny program, mogli mieć problem z wynajmem w warunkach kryzysu rynkowego na inne cele. Tak czy inaczej, analiza tego przypadku daje twierdzącą odpowiedź na pytanie, czy właściciele lokali byliby gotowi do wynajmu na cele NMP – choć oczywiście pod pewnymi warunkami, włączając w to dobrą promocję społeczną przedsięwzięcia dla pozyskania właścicieli lokali do współpracy.

Skoro lokale z wolnego rynku są stosunkowo łatwo dostępne w aglomeracjach miejskich w Polsce, a zostały z powodzeniem zastosowane w programach organizacji „Pathways to Housing” oraz w krajach europejskich, to pozostaje przyjrzeć się bazie mieszkaniowej z wolnego rynku bardziej szczegółowo - pod kątem wyróżnionych wcześniej cech istotnych dla analizy wykonalności programów typu NM w Polsce.

Samodzielność i prywatność

Z pewnością spośród całej oferty wolnorynkowej najłatwiej będzie wyłonić lokale spełniające w największym możliwym stopniu takie wymogi jak samodzielność mieszkań i prywatność. Dostępnych jest wiele lokali odrębnych funkcjonalnie, mimo ich niewielkiego metrażu i możliwe niskich kosztów utrzymania, już od 15 metrów kwadratowych powierzchni całkowitej, z własną łazienką oraz aneksem kuchennym. Duża część takich lokali o umiarkowanych czynszach będzie położona w ekonomicznym minimalistycznym budownictwie z poprzedniego systemu, zapożyczanym na większą skalę w tzw. erze Gomułki.

Jeśli chodzi o tę część oferty wolnorynkowej, która pochodzi z prywatyzacji wcześniejszych mieszkań czynszowych lub zakładowych, ich ocena przez respondentów badania (Kaltenberg-Kwiatkowska, 2005, str. 157) przeprowadzonego w roku 2000 była najwyższa spośród wszystkich innych form mieszkalnictwa, włączając właścicieli domów jednorodzinnych. Aż 42% respondentów z mieszkań wykupionych po wcześniejszym najmie oceniło swoje warunki mieszkaniowe jako dobre, a tylko 6% respondentów – jako złe.

Naturalnie po kolejnych, od momentu przytoczonego badania, piętnastu latach rozwoju wolnego rynku oraz dalszych prywatnych inwestycji w mieszkania pod wynajem na rynku znajdzie się również wiele nowszych kawalerek o metrażach używanych w programach. Jednak dla zapewnienia godziwego samodzielnego standardu nie jest konieczne sięganie do droższej oferty kawalerek w budynkach realizowanych przez firmy deweloperskie, w

których ustanowiono prywatną własność wszystkich lokali i wybudowanych w oparciu o aktualne normy budowlane gwarantujące nie tylko samodzielność, ale szereg innych zalet, jak przykładowo dostępność wszystkich przejazdów dla wózków inwalidzkich i tym podobne podwyższone standardy.

Trzeba zaznaczyć też, że oferowanie na rynku najmu lokali stanowiących własność prywatną, z księgą wieczystą dla lokalu, nie musi oznaczać automatycznie ich pełnej samodzielności pod względem funkcjonalnym. Chodzi tu o przypadki, kiedy lokal spełnia wymóg samodzielności pod względem formalnoprawnym, albo kuchnia albo łazienka (bądź obie) są położone odrębnie, poza lokalem, i stanowią wówczas pomieszczenia przynależne. Cecha taka powinna wynikać z umowy przeniesienia własności, a dodatkowo być uwidoczniona w dziale „I-O” księgi wieczystej dotyczącej „oznaczenia nieruchomości”. Wymienia się tam ewentualne pomieszczenia przynależne i sam fakt ich wskazania może być wskazówką do sprawdzenia, czy pomieszczenia te stanowią komórkę lub garaż, czy też istotniejsze kuchnię albo łazienkę, które na potrzeby programów NM powinny znajdować się wewnątrz lokalu, z pełną gwarancją prywatności.

Włączenie społeczne i zwyczajne zasady korzystania z mieszkania

Najem mieszkania na wolnym rynku, oczywiście zapewni maksymalne włączenie społeczne, co wielokrotnie akcentuje twórca metody wyraźnie promując stosowanie tej formuły w programach NM. Przy szerokim wyborze ofert jaki gwarantuje jedynie wolny rynek z łatwością można zadbać o taki standard mieszkania i sąsiedztwa, który przyczyni się do faktycznej integracji, z pewnym kapitałem społecznym i świadomością. Jak wskazano przy omawianiu kryterium dotyczącego włączenia społecznego, jest istotne, aby poziom otoczenia nie był on ani za niski, ani za wysoki, by nie powodował ani równania w „dół” ani poczucia wyobcowania z sąsiedztwa zbyt luksusowego w oczach uczestnika. Odpowiedni dobór lokalu będzie możliwy na wolnym rynku w większości większych miast.

Jak już wspomniano odnośnie tytułu prawnego do mieszkania w przypadku pośredniczenia programu w najmie, na początku uczestnika z programem mógłby wiązać zarówno stosunek najmu (odpłatnego używania), jak i użyczenia (nieodpłatnego używania). Jednak biorąc pod uwagę osiągnięcie jak największej zwyczajności zasad korzystania z mieszkania, najlepiej, aby był to najem (lub podnajem). Wtedy już od samego początku umowa uczestnika z programem będzie najbardziej zbliżona do umów stosowanych na rynku, jaką zgodnie z założeniami programu, któregoś dnia uczestnik może zawrzeć już samodzielnie bezpośrednio z właścicielem jako główny najemca, przejmując tę funkcję od programu.

Wpływ uczestnika na wybór mieszkania

Z tego samego względu w wariantcie wolnorynkowym będzie osiągalny największy wybór lokalu, jako że poszukiwania nowego mieszkania można uruchomić specjalnie dla nowego podopiecznego. Lokal w pewnych ramach budżetowych może zostać dopasowany do jego preferencji pod względem rejonu miejscowości, sąsiedztwa, usytuowania, rozkładu, niezbędnych pomieszczeń pomocniczych jak kuchnia/aneks kuchenny, pomieszczenia sanitarne. Zdaniem Tsemberisa (2010) warto poświęcić uwagę na dobór mieszkania i okolicy do preferencji klienta, gdyż zwiększa to prawdopodobieństwo jego zadowolenia i sukcesu w utrzymaniu mieszkania i innych obszarach pomocy.

Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika

Za umową w formule najmu lub umową pochodną w formule podnajmu przemawiają również względy zapewnienia gwarancji prawnych bezpieczeństwa korzystania z mieszkania. Kodeks cywilny dla stosunku najmu przewiduje bowiem ochronę w postaci gwarancji bezwzględnego prawa najemcy (Doliwa, 2006, str. 97), o czym mowa w art. 690: „Do ochrony praw najemcy do używania lokalu stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności”. Reguła ta w drodze wyjątku rozciągnięta jest na najem lokali, a z ochrony takiej w polskim prawodawstwie nie mogą korzystać najemcy innych rzeczy. Podobnie ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (ustawa opl) stanowi, że do ochrony lokatora stosuje się odpowiednio przepisy o ochronie własności (art. 19). W myśl ustawy będzie lokatorem każdy aktualny uczestnik programu, jako posiadający tytuł prawny – w tym wypadku najmu lub podnajmu mieszkania (Bończak-Kucharczyk, 2007). Lokatorami pozostają także jego domownicy, przez których należy oczywiście rozumieć osoby zaakceptowane przez program i stąd wywodzące swój pochodny tytuł prawny do mieszkania. Gwarancje ochrony najmu mogą objąć więc również członków rodziny, którzy zamieszkali z uczestnikiem.

Wśród wielu zasad ochrony własności do gwarancji prawnej najmu stosuje się zasada zawarta w art. 222 § 1 Kodeksu cywilnego: „Właściciel może żądać od osoby, która włada faktycznie jego rzeczą, ażeby rzecz została mu wydana, chyba że osobie tej przysługuje skuteczne względem właściciela uprawnienie do władania rzeczą.” Jeśli zostanie naruszone posiadanie lokalu osobie najemcy przysługuje więc roszczenie o przywrócenie stanu zgodnego z prawem. W praktyce będzie to powództwo o przywrócenie naruszonego posiadania mieszkania do sądu i możliwość ponownego objęcia lokalu, gdyż na podstawie prawomocnego orzeczenia sądu do lokalu wprowadzi przymusowo komornik. Oczywiście nie chodzi o to, aby eskalować spór z właścicielem. Ważne jest jedynie podkreślenie, że opisywane gwarancje są dość silne, mają charakter prewencyjny i z pewnością

mogą się przyczyniać się do bardziej racjonalnych, z punktu widzenia potrzeb programu, stabilnych i odpowiedzialnych zachowań właścicieli na wolnym rynku.

Gwarancje też mają też znaczenie dla poszanowania prywatności uczestników programu na co dzień. Przykładowo stanowią o tym, że właściciel nie może naruszać posiadania tj. wchodzić do lokalu pod nieobecność najemcy, albo żądać udostępnienia lokalu poza przewidzianymi z góry i unormowanymi przypadkami, jak np. przegląd techniczny lokali dokonywany przez zarządcę budynku.

Postrzeganie zameldowania jako gwarancji prawnych do mieszkania

W tym miejscu należy poruszyć istotną kwestię dotyczącą gwarancji prawnych najmu, które często błędnie wiąże się z zameldowaniem, mimo że, jak wykazano powyżej ochrona prawna najmu wynika jedynie z posiadanego tytułu prawnego do mieszkania. Brak jakiegokolwiek związku meldunku z roszczeniem praw do zamieszkania w danym lokalu jest utrwalony w orzecznictwie sądów. Naczelny Sąd Administracyjny od początku swojej działalności wyjaśniał, że zameldowanie jest tak zwaną czynnością materialno-techniczną⁴. Wielokrotnie rozróżniając te dwa zagadnienia wskazywano, że zameldowanie jest jedynie czynnością rejestracyjną i to w sferze prawa administracyjnego, więc nie rodzi tym samym skutków w sferze prawa cywilnego. Organ administracji dokonujący czynności rejestracyjnej nie prowadzi żadnego postępowania dowodowego na okoliczność, czy dana osoba zamieszkuje stale w danym miejscu i czy stanowi ono jej centrum życiowe. W doktrynie przyjmuje się zgodnie, że o miejscu zamieszkania nie przesądza samo zameldowanie, choć należy uznać, że stanowi ono wskazówkę, która winna być brana pod uwagę w trakcie istnienia wspomnianych przesłanek. Niemniej z zameldowaniem nie jest związane domniemanie, że określa ono miejsce zamieszkania⁵.

Jednak stereotyp utożsamiający meldunek pod adresem mieszkania z prawem do tego lokalu jest silny, nawet wśród osób z większą świadomością prawną, niezależnie czy reprezentują oni najemców czy wynajmujących. Dlatego kwestia ta, niezależnie od poglądów prezentowanych w doktrynie, powinna być wzięta pod uwagę.

Z doświadczeń płynących z kontaktów z osobami bezdomnymi starającymi się o pomoc mieszkaniową ze strony gminy wynika, że postrzegają one „meldunek” jako kwestię bardzo istotną dla posiadania pełni praw obywatelskich i wskazują, że jego brak bardzo utrudnia prowadzenie tak zwanego normalnego życia.

Przekonanie takie może wynikać z faktu, że większość osób przed kryzysem życiowym posiadała zameldowanie, nawet na stałe, jak znakomita większość obywateli, zgodnie zresztą z obowiązkiem meldunkowym zawartym w regulacjach ustawy z dnia 24 września 2010 roku o ewidencji ludności. Jego utrata kojarzy się często z ostateczną osobistą degradacją, a posiadanie zameldowania, choćby czasowego utożsamiane – z życiową stabilizacją. Osoby bezdomne w rozmowach o zamiarze zdobycia mieszkania dla siebie często podnoszą ten temat, gdyż uważają, dopiero indywidualne zamieszkanie umożliwi im zameldowanie, co ułatwi szereg życiowych czynności i zdejmie z nich piętno osoby bezdomnej.

Co ciekawe, opisany pogląd nie ma uzasadnienia w obowiązujących regulacjach, gdyż, jeśli osoba jest stałym mieszkańcem placówki, istnieje możliwość, a nawet wymóg, zarejestrowania pobytu poprzez dokonanie zameldowania pod tym adresem. Może ono mieć charakter czasowy albo stały w zależności od okresu pobytu, do którego osoba jest uprawniona, podobnie, jak w innych miejscach zamieszkania czasowego jak bursy i akademiki. Aktualne przepisy wymagają obok oświadczenia osoby o zamieszkiwaniu pod określonym adresem przedłożenia tytułu prawnego do pobytu w tym miejscu, co może mieć postać zgody na pobyt czasowy osoby reprezentującej placówkę na druku meldunkowym.

Na marginesie tych rozważań należy wskazać, że brak zwyczaju meldowania podopiecznych w placówkach na pobyt stały może wynikać nie tylko ze względów regulaminowych, nawet w przypadku osób mieszkających w placówce stale przez wiele lat. Władze placówek nie są skłonne do wyrażania zgody na meldunek stały, gdyż najprawdopodobniej, jak przywołany ogół społeczeństwa, mogą być przekonane, że dawałby on osobie bezdomnej podstawę roszczenia do dalszego mieszkania w schronisku, nawet gdy nie będzie to już dłużej możliwe ze względu na złamanie regulaminu. Nawet jeśli te dwa fakty nie mają związku formalno-prawnego i regulamin wewnętrzny placówki jest nadrzędny nad wcześniejszą zgodą na pobyt czasowy i zameldowaniem, to w potocznej logice każdemu, nie tylko bezdomnemu, trudno to od siebie oddzielić. Kierownictwa ośrodków biorą również pod uwagę, że zgoda na stałe zameldowanie miałaby mylony wydźwięk dla podopiecznych, jakoby byli oni zachęceni do korzystania z placówki w nieokreślonym horyzoncie czasowym.

Pomijając przytoczone argumenty trudno jest podważać aspiracje do posiadania meldunku przez osoby bezdomne - skoro obowiązek meldunkowy w Polsce nadal istnieje. Przepisy wymagają od każdego obywatela zgłoszenia w odpowiednim organie swojego pobytu najpóźniej trzydziestego dnia od przybycia w dane miejsce⁶. Zapowiedzi zniesienia obowiązku meldunkowego

⁴ Wyrok z dnia 17 grudnia 1985 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (III SA 988/85)

⁵ Wyrok z dnia 14 grudnia 2005 r. Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie (I FSK 212/05), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>

⁶ Art. 27 ust. 1 Ustawy z dn. 24 września 2010 r. o ewidencji ludności

zmierzają obecnie do pozornej liberalizacji, jeśli mówi się o zastąpieniu go rodzajem „obowiązku rejestracji miejsca pobytu”. Ostatnia zmiana przepisów o ewidencji ludności, która weszła w życie z dniem 1 marca 2015 roku dotycząca zmiany wzoru dowodu osobistego polegająca na usunięciu rubryki adresu zameldowania w żaden sposób nie wpłynęła na zniesienie samego obowiązku meldunkowego⁷.

Tymczasem w warunkach najmu rynkowego w Polsce zdecydowana większość lokatorów nie posiada zameldowania w zajmowanych mieszkaniach. Pośrednicy nieruchomości wskazują, że prawie cały rynek najmu dla studentów nie przewiduje zgody na dokonanie meldunku. Właściciele często nie wyrażają zgody nawet na czasowe zameldowanie nie tylko w przypadkach, gdy nie opłacają podatku (mimo niskiej stawki zryczałtowanej 8,5%) i chcą uniknąć „naprowadzenia” organów kontroli skarbowej na zgłoszone do pobytu nazwiska osób spoza rodziny. Nawet przy zgłoszeniu umowy do obowiązku podatkowego działa często stereotyp, że zameldowanie będzie stanowić rodzaj tytułu prawnego do mieszkania, nawet gdy właściciel będzie zdecydowany wypowiedzieć najem, czy uniemożliwi wręcz odzyskanie lokalu lub zablokuje eksmisję. Inną sprawą jest, że szara strefa wciąż dotyczy większości rynku najmu w Polsce. Można więc powiedzieć, że adekwatnie również brak zgody na zameldowanie jest wręcz „normą” na wolnym rynku.

Wobec rozpowszechnionego unikania wnoszenia podatku z najmu wolnorynkowego istotne jest przemyślenie, jak brak możliwości zameldowania w zajmowanym mieszkaniu może być postrzegany przez uczestników programów realizowanych w mieszkaniach pozyskiwanych na wolnym rynku najmu.

Według relacji osób bezdomnych pracodawcy nie chcą zatrudniać osoby bez jakiegokolwiek meldunku. Co ciekawe dziś dla pracodawcy brak meldunku nie powinien być przeszkodą z formalno-prawnego punktu widzenia i być z czasem przez usunięcie tej rubryki z wzoru dowodu osobistego zaczął patrzeć inaczej na tę kwestię. Zarówno z praktycznego, jak i z formalnego punktu widzenia pracodawcę powinien interesować adres (faktycznego) zamieszkania, który nie jest musi być tożsamy z adresem zameldowania. Rozbieżność tych dwóch adresów jest akurat społecznie akceptowana i dla wielu osób oczywista, na przykład ze względu na okresową migrację za pracę. Bezdomni wyjaśniają, że pracodawcy dlatego niechętnie korzystają z ich kandydatur do pracy, gdyż brak jakiegokolwiek meldunku automatycznie na-

prowadza na fakt braku domu, co stawia kandydata do zatrudnienia w podejrzanym świetle. Nieposiadanie takiego adresu jest przez osoby bezdomne postrzegane jako piętno, etykieta inności nie do ukrycia przy chęci rozpoczęcia tzw. normalnego życia. Szczególnie, że większość członków społeczności meldunek posiada, nawet jeśli nie jest on zgodny z miejscem faktycznego zamieszkania.

Reasumując w świetle postrzegania meldunku jako kwestii o dużej wadze, brak możliwości zameldowania, jeśli sprzeciwi się właściciel lokalu, będzie więc istotnym minusem w postrzeganiu gwarancji praw do mieszkania przez samych uczestników, mimo posiadania tytułu prawnego do mieszkania. W Stanach Zjednoczonych przy wynajmie wolnorynkowym, gdzie brak obowiązku meldunkowego, poczucie zwyczajności najmu i gwarancji bezpieczeństwa korzystania z mieszkania w oczach uczestników wynika z samego posiadania legalnej umowy. Natomiast w krajach, gdzie obowiązuje system rejestracji miejsca, występują podobne problemy z odmawianiem przez prywatnych właścicieli zgody na zgłoszenie przez lokatorów ich adresów do zameldowania. Sytuacja taka ma miejsce także na Węgrzech (Feher i Balogi, 2013, str. 66), gdzie podobnie jak w Polsce, wynika po części z unikania wnoszenia podatków przez właścicieli, a także implikuje komplikacje dla lokatorów pozbawionych zameldowania zgodnego ze stanem faktycznym.

Wydaje się, że nawet uzyskanie bardziej prawdopodobnej zgody na zameldowanie czasowe, nie pasuje do charakteru programów NM, gdzie akcentuje się bezpieczeństwo i wsparcie uczestników bez określenia konkretnych terminów. W Polsce, gdzie istnieje specyficzna instytucja meldunków, mogą w tym obszarze powstać trudności w zorganizowaniu warunków maksymalnie podobnych do tych właściwych dla innych członków społeczności. Brak w praktyce, wbrew obowiązującym przepisom, możliwości stałego zameldowania w lokalach wynajmowanych na wolnym rynku, może negatywnie przełożyć się na poczucie stabilności życiowej uczestnika, a co za tym idzie obniżyć szanse zdrowienia i dać poczucie niepełnego włączenia społecznego. Wydaje się, że wszelkie elementy społecznego napiętnowania i niestabilności nie odpowiadają wymogom metody NM i mogą obniżyć efektywność programów. Naturalnie świadomość, że właściciele są niechętni, nie usuwa możliwości podejmowania przez programy negocjacji czy szerszych działań edukacyjnych.

Należy również rozważyć, czy ma sens poszukiwanie do programu lokali, które są wynajmowane poza tak zwaną szarą strefą i gdzie są nieco zwiększone szanse na zameldowanie czasowe na zgodą właściciela. To znów może ograniczyć możliwości wyboru, gdyż pociągnie za sobą konieczność poszukiwania kawalerek w innym segmencie rynku, gdzie nie tyle osoby prywatne oferują okazjonalnie wynajem własnych pojedynczych lokali, ale podmioty profesjonalnie zajmujące się legalnym wynajmem nieru-

⁷ Art. 24. Ustawy o ewidencji ludności: 1. Obywatel polski przebywający na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest obowiązany wykonywać obowiązek meldunkowy określony w ustawie. 2. Obowiązek meldunkowy polega na: 1) zameldowaniu się w miejscu pobytu stałego lub czasowego; 2) wymeldowaniu się z miejsca pobytu stałego lub czasowego; 3) wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej oraz powrotu z wyjazdu poza granice Rzeczypospolitej Polskiej (...)

chomości dysponują większą liczbą mieszkań wybudowanych na wynajem, zazwyczaj nowszych i w podwyższonym standardzie. Trudno powiedzieć, czy w takich obiektach byłby spełniony warunek potrzebnego włączenia społecznego, gdyż warunki zbyt odległe pod względem wyobrażenia uczestnika o normalności, mogą powodować wyobcowanie u uczestników programów integracji społecznej, co zostało wskazane w opisie kryterium dotyczącego włączenia społecznego.

Po drugie, po odnalezieniu odpowiedniej liczby dostępnych cenowo ofert na wolnym rynku, trudno odpowiedzieć na pytanie - czy mimo że jest to możliwe i zasadne z formalno-prawnego punktu widzenia - na ile organizatorom programów w Polsce, udałooby się wprowadzić do umów klauzulę o wyrażeniu zgody na zameldowanie na stałe i przezwyciężyć tak istotną dla uczestników kwestię o charakterze życiowym i honorowym.

Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami

Opisane uwarunkowania prawne mogą być źródłem dobrych podstaw dla stabilności dysponowania mieszkaniami dla samych organizatorów. Organizator programu, najczęściej osoba prawna, nie może być traktowany jako lokator, gdyż nie „używa lokalu” dla zaspokajania swoich potrzeb mieszkaniowych, jak definiuje to ustawa opl. Jednak jak najbardziej organizatorów będą dotyczyć gwarancje kodeksowe przyznane najemcy, o ile stosunek prawny najmu połączy program z właścicielem.

Zawarcie umowy pomiędzy właścicielem mieszkania a programem z dalszym podnajmem dla uczestnika będzie najprawdopodobniej preferowane w Polsce, gdzie wynajmujący są ostrożniejsi, bo rynek najmu jest mniej dynamiczny niż w Stanach Zjednoczonych, jest mniejsza migracja za pracą i mniejsze możliwości pozbycia się nierzetelnego lokatora. Formuła taka może być również korzystniejsza z punktu widzenia zapewnienia pożądanej cechy bazy lokalowej jak stabilność najmu z punktu widzenia organizatora i możliwość dalszego składania poważnej oferty uczestnikom. Prywatny właściciel nie może bowiem w dowolnym momencie i terminach przejąć lokalu, jeśli program został zabezpieczony odpowiednio sformułowaną umową.

Dodatkowo warto, aby umowa ta jednocześnie zawierała postanowienia o możliwości dalszego podnajmu na rzecz każdej osoby wskazanej przez program – jednak w miarę możliwości bez indywidualnego prawa każdorazowego decydowania o zamieszkaniu konkretnego uczestnika przez właściciela.

Elastyczność terminów umów i możliwość przedłużania zamieszkania

Przepisy dają prywatnym właścicielom możliwość zawierania umów terminowych oraz na czas nieoznaczony. Jest to korzystne z punktu widzenia wymogów programu NM. Oznaczenie terminu obowiązywania umowy cywilnoprawnej czasowej może być

wyrażone w sposób ruchomy, zależny od jakiegoś zdarzenia, jak na przykład „na czas trwania stosunku pracy”, „do czasu pobytu właściciela za granicą” itp. Na wolnym rynku w programach można będzie więc wynajmować mieszkania w jak najbardziej dopasowanych ramach czasowych, to jest „na czas uczestnictwa w programie”. Jest to zgodne z generalną zasadą kodeksową swobody kształtowania umów cywilnoprawnych⁸, pod warunkiem, że nie są one sprzeczne z prawem albo z zasadami współzycia społecznego.

Na wolnym rynku będzie znaczna elastyczność ustalenia okresu najmu w indywidualnych negocjacjach programu i właścicieli. Jest to warte podkreślenia, gdyż na właścicieli lokali gminnych nałożone są ograniczenia dotyczące terminów umów najmu, co szczegółowo zostanie omówione w rozdziale dotyczącym tego rodzaju zasobów.

Mobilność zobowiązań organizacyjnych i finansowych programu

Obowiązki finansowe programu dotyczące płatności za nieużywane już mieszkania będą wynikać z terminów wypowiedzenia, które obowiązujące przepisy pozwalają ukształtować inaczej w zależności od czasu najmu oraz od tego, która ze stron miałaby wypowiadać umowę.

Odnosnie tej drugiej kwestii swobodne ukształtowanie terminów wypowiedzenia przez strony w ogóle nie dotyczy terminów wypowiedzenia, które ma do dyspozycji właściciel. Katalog dopuszczalnych sytuacji zawiera art. 11 ustawy opl, który stanowi, że „jeżeli lokator jest uprawniony do odpłatnego używania lokalu, wypowiedzenie może nastąpić tylko z przyczyn określonych (...) w niniejszej ustawie”. Przyczyn tych jest osiem, każda ma przypisane terminy wypowiedzenia, sześć dotyczy najmu za czynsz wolnorynkowy. Obejmują one używanie lokalu niezgodnie z umową, zwłokę w zapłacie czynszu, podnajem oraz trzy inne powody niezależne od lokatora.

Regulacje te mają charakter bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że nie mogą one być dowolnie ukształtowane w ramach generalnej zasady swobody umów. Odejście od przepisów na niekorzyść praw najemcy oznacza nieważność dokonanego wypowiedzenia, dopuszczalna jest ich modyfikacja tylko, gdy polepsza to sytuację najemcy. Jest to przejaw ochrony praw lokatora i przykłada się z pewnością do pożądanej cechy stabilności najmu, choć może jednocześnie zmniejszać mobilność zobowiązań. Uczestnicy programu, jako najemcy lub podnajemcy, zyskują konkretny czas na znalezienie innego mieszkania. Co korzystne, w umowach, w których program byłby pośrednikiem, wypowie-

⁸ Art. 353 1 Kodeksu cywilnego: *Strony zawierającej umowę mogą ułożyć stosunek prawny według swego uznania, byle jego treść i cel nie sprzeciwiały się właściwości (naturze) tego stosunku, ustawie ani zasadom współzycia społecznego.*

dzenie umowy przez właściciela będzie oznaczać automatyczne ustanie stosunku prawnego również pomiędzy programem a uczestnikiem⁹.

Najem wolnorynkowy pod względem mobilności zobowiązań jest formułą korzystną dla programów, które mogą zadbać o określenie w umowach jak najkrótszych terminów wypowiedzenia ze swej strony właścicielowi. Jednak należy zaznaczyć, że elastyczność taka zgodnie z ograniczeniami kodeksowymi będzie możliwa tylko w przypadku, gdy umowa jest zawarta na czas oznaczony. W przypadku najmu na czas nieoznaczony Kodeks cywilny stanowi, że domyślny termin wypowiedzenia będzie wynosił aż trzy miesiące¹⁰. Przepis ten ma charakter jednostronnie bezwzględnie obowiązujący, co oznacza, że strony mogą w umowie najmu lokalu, zgodnie z którą czynsz jest płacony miesięcznie – ustanowić jedynie dłuższy od trzymiesięcznego termin wypowiedzenia (Doliwa, 2006, str. 94).

Taki termin mógłby być wyjątkowo niekorzystny finansowo dla programów, gdyż jeszcze ponad trzy miesiące od fizycznego zwolnienia lokalu przez uczestnika i przeniesienia go w inne miejsce (rozpoczęcia płatności za kolejne mieszkanie) organizatorzy byłiby zobowiązani do opłat czynszowych. W takim wypadku każda konieczność przeprowadzki, które są częstym elementem programów, zwiększałaby jego koszty o kilka tysięcy złotych, chyba że szybko znalazłby się inny uczestnik programu mogący przejąć najem tego właśnie lokalu.

Szczęśliwie elastyczna formuła terminu obowiązywania umowy, na przykład „na czas uczestnictwa w programie” może być zaliczona do oznaczonego określenia terminu trwania najmu. W takim przypadku najemca ma możliwość wypowiedzania najmu w terminach umownych, a w przypadku ich braku - w ustawowych¹¹.

⁹ Art. 668 Kodeksu Cywilnego: § 2. *Stosunek wynikający z zawartej przez najemcę umowy o bezpłatne używanie lub podnajem rozwiązuje się najpóźniej z chwilą zakończenia stosunku najmu.*

¹⁰ Art. 688 Kodeksu Cywilnego: *Jeżeli czas trwania najmu lokalu nie jest oznaczony, a czynsz jest płatny miesięcznie, najem można wypowiedzieć najpóźniej na trzy miesiące naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego.*

¹¹ Art. 673 Kodeksu cywilnego: 1. *Jeżeli czas trwania najmu nie jest oznaczony, zarówno wynajmujący, jak i najemca mogą wypowiedzieć najem z zachowaniem terminów umownych, a w ich braku z zachowaniem terminów ustawowych; 2. Ustawowe terminy wypowiedzenia najmu są następujące: gdy czynsz jest płatny w odstępach czasu dłuższych niż miesiąc, najem można wypowiedzieć najpóźniej na trzy miesiące naprzód na koniec kwartału kalendarzowego; gdy czynsz jest płatny miesięcznie - na miesiąc naprzód na koniec miesiąca kalendarzowego; gdy czynsz jest płatny w krótszych odstępach czasu - na trzy dni naprzód; gdy najem jest dzienny - na jeden dzień naprzód; 3. Jeżeli czas trwania najmu jest oznaczony, zarówno wynajmujący, jak i najemca mogą wypowiedzieć najem w wypadkach określonych w umowie.*

Skoro kodeks dopuszcza taką możliwość, korzystne byłoby wynegocjowanie z właścicielami na potrzeby programów klauzul umownych, na podstawie których zdanie lokalu miałoby miejsce w jak najkrótszym terminie po jego faktycznym opróżnieniu przez uczestnika, choćby było to nawet bez zachowania okresu wypowiedzenia, albo też na koniec danego miesiąca, w którym nastąpiło opróżnienie. Zgoda właściciela się na niesymetryczny, to jest krótszy niż dla siebie, okres wypowiedzenia, zapewnia optymalną mobilność zobowiązań finansowych programu.

Oczywiście powyższe uwarunkowania dotyczą jednostronnej czynności prawnej podejmowanej przez właściciela, najemcę lub podnajemcę, jaką stanowi wypowiedzenie umowy. Nie zmieniają one możliwości zgodnego rozwiązania każdej umowy cywilnoprawnej w drodze porozumienia stron w dowolnym terminie, bez zastosowania zbędnych w takim wypadku okresów wypowiedzenia.

Sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań

Nie można wykluczyć sytuacji, w której uczestnik nie zgodzi się z decyzją zespołu terapeutycznego o zakończeniu jego udziału w programie i nie będzie chciał terminowo zwolnić ani rozliczyć mieszkania. Teoretycznie możliwe jest wynegocjowanie z właścicielem specjalnej klauzuli umownej polegającej na wyrażeniu zgody przez wynajmującego na pozostanie byłego uczestnika programu w mieszkaniu mimo zakończenia umowy z programem i tym samym zakończeniu zobowiązań finansowych programu wobec wynajmującego, przed całkowitym opróżnieniem lokalu. Trudno jednak liczyć na zgodę właściciela na wprowadzenie tak niekorzystnej dla niego klauzuli do umowy.

Domyślna zasada kodeksowa stanowi - choć nie ma charakteru bezwzględnie obowiązującego - że po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz w stanie nie pogorszonym (art. 675¹²). Stan nie pogorszony jest definiowany jako stan po normalnym korzystaniu zgodnie z przeznaczeniem, a art. 6a ustawy o ochronie praw lokatorów wprowadza odpowiedzialność za zniszczenia, które powstały wskutek używania lokalu niezgodnie z umową czy jego przeznaczeniem (Olczyk, 2007, str. 163). Dewastacja lokalu, czyli szkody nieuzasadnione jego eksploatacją, może mieć miejsce w przypadku, gdy uczestnik nie podołał zasadom współżycia społecznego wymagany w programie. Wówczas organizator programu jako pośrednik może przeznaczyć na ten cel kaucję zabezpieczającą, ewentualnie zostać wezwany do zapłaty większych sum za szkody w lokalu.

¹² Art. 675 Kodeksu Cywilnego: § 1. *Po zakończeniu najmu najemca obowiązany jest zwrócić rzecz w stanie nie pogorszonym; jednakże nie ponosi odpowiedzialności za zużycie rzeczy będące następstwem prawidłowego używania.* § 2. *Jeżeli najemca oddał innej osobie rzecz do bezpłatnego używania lub w podnajem, obowiązek powyższy ciąży także na tej osobie.*

Przez wydanie lokalu rozumie się nadto obowiązek przekazania właścicielowi lokalu wolnego pod względem prawnym i faktycznym tj. niezamieszkanego i opróżnionego z rzeczy. Oznacza to, że musi dojść do całkowitego zwolnienia mieszkania, to jest opuszczenia przez lokatorów, rozliczenia, protokolarnego i fizycznego wydania lokalu oraz zdania kluczy. Jeśli tak się nie stanie, właścicielowi przysługuje skuteczne roszczenie o odszkodowanie za zajmowanie lokalu bez tytułu prawnego. Sumy te będą równe utraconym korzyściom właściciela wskutek niemożności wynajmowania mieszkania, więc odszkodowanie w praktyce będzie równe czynszowi za okres przedłużonego korzystania z mieszkania przez byłego lokatora (Doliwa, 2006, str. 54), a kwoty te będą obciążać budżet programu.

Jak już wcześniej wspomniano gwarancje prawne najmu stanowią, że wolno żądać wydania lokalu od osoby, która nie dysponuje już tytułem prawnym do mieszkania. Po skutecznym pisemnym wypowiedzeniu i upływie ustawowego terminu, następnie ponownym bezskutecznym wezwaniu do polubownego opróżnienia lokalu, sprawa eksmisji podnajemcy może być skierowana na drogę sądową. Może jej żądać zarówno właściciel, jak i wynajmujący, który nie jest właścicielem (Bończak-Kucharczyk, 2007, str. 175). Program jako pośrednik może więc wystąpić z pozwem eksmisyjnym.

Nie jest to szybka ścieżka. Sprawy o wydanie lokalu mieszkalnego objęte zasadami ochrony praw lokatorów nie podlegają rozpoznaniu w postępowaniu uproszczonym. Czas oczekiwania na orzeczenie Sądu Rejonowego pierwszej instancji może wynosić pół roku i kolejne pół roku, jeśli zainteresowany odwoła się do Sądu Okręgowego.

Co więcej, ustawa opl¹³ nakłada na sąd obowiązek zbadania sytuacji życiowej, rodzinnej i materialnej osoby eksmitowanej i przy orzeczeniu eksmisji sąd musi jednocześnie orzec o odroczeniu jej wykonania do czasu dostarczenia lokalu socjalnego przez gminę. Nawet jeśli zamknięty i dość szeroki katalog skonkretyzowanych przesłanek, przy których sąd nie może odmówić przyznania prawa do lokalu socjalnego, zawarty w art. 14 ust. 4 ustawy, dotyczy jedynie orzekania eksmisji z publicznych zasobów mieszkaniowych, to w praktyce sądy stosują te same przesłanki przy orzekaniu eksmisji z zasobów prywatnych działając na podstawie ogólniejszego zobowiązania zawartego w art. 14 ust. 3. Eksmisja zostaje wówczas wstrzymana do czasu dostarczenia lokalu socjalnego przez gminę właściwą dla miejsca zamieszkania. Dodatkowo w dzisiejszym stanie prawnym, także i osoba

niezabezpieczona przez sąd w uprawnienie do lokalu socjalnego, może być przeniesiona jedynie do pomieszczenia tymczasowego, które również zobligowana jest zapewnić gmina, jeśli nie dysponuje nim właściciel.

Gmina rzadko kiedy dostarcza lokale socjalne bądź pomieszczenia w przewidywalnych terminach (Gola, Myczkowski, 2003, str. 71). Właściciele dysponują narzędziem to dyscyplinowania gmin w taki sposób, że mogą żądać od gminy odszkodowania w wysokości czynszu rynkowego, który mógłby uzyskać z zajętego lokalu w okresie opóźnień samorządu.

Jednak nie jest to ostatni etap odzyskiwania lokalu, gdyż do wykonania wyroku eksmisyjnego należy zatrudnić komornika, a koszty egzekucji opróżnienia lokalu przy jedno lub dwuizbowym (z kuchnią) lokalu wyniosą nawet około 5 tysięcy złotych. Ponadto przy eksmisji, gdzie nie musi być zabezpieczany lokal socjalny, ale jedynie tymczasowe pomieszczenie o obniżonym standardzie, obowiązuje tak zwany okres ochronny, polegający na zawieszeniu wykonywania eksmisji w terminie od 1 listopada do 31 marca każdego roku.

Biorąc pod uwagę wszystkie powyższe ograniczenia trudno przypuszczać, aby wynajmujący w umowie zgodził się przejść na siebie doprowadzenie do opróżnienia lokalu przez lokatora, i tym samym zwolnił program z kodeksowej i zwyczajowej zasady przekazania lokalu opróżnionego oraz w stanie wolnym od wszelkich zobowiązań.

Zatem jak łatwo oszacować, legalna procedura opróżnienia lokalu w celu zwrócenia go właścicielowi przez program w praktyce może trwać nawet kilka lat. Jest to horyzont czasowy, który nie tylko będzie przekraczać ramy czasowe programów, ale może przyczynić się do generowania znacznych i trudnych do oszacowania, kosztów. Aby dać odpowiedź na pytanie, czy wyjątkowo mała sprawność odzyskiwania mieszkań po najmie w Polsce nie okaże się krytyczna dla organizacji programów, a zwłaszcza dla ich budżetów, wcześniej należałoby ustalić na ile organizatorzy są w stanie uprawdopodobnić polubowne opróżnienie wszystkich lokali w wymaganych terminach przez osoby, które odchodzą z programu.

Czy bardzo słabe możliwości odzyskiwania lokali będą istotne w stopniu krytycznym dla organizacji programów na wolnym rynku, zależy od oceny częstotliwości występowania ryzyka nie opuszczenia lokali przez byłych uczestników. Powtarzalność sytuacji samowolnego przedłużania pobytu w lokalach albo pozostawiania tam rzeczy osobistych, będzie istotnie wpływać na zwiększanie nakładów programu na koszty mieszkań już niewykorzystywanych do celów terapeutycznych i powinno być przewidziane w budżetach.

Pewne uelastyczenie dla osób wynajmujących lokale na wolnym rynku przyniosła formuła najmu okazjonalnego wprowa-

¹³ Art. 14 ust. 3 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego: *Sąd, badając z urzędu, czy zachodzą przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego, orzeka o uprawnieniu osób, o których mowa w ust. 1, biorąc pod uwagę dotychczasowy sposób korzystania przez nie z lokalu oraz ich szczególną sytuację materialną i rodzinną.*

dzona do ustawy Kodeks postępowania cywilnego (art. 1046 § 41) i ustawy opl (art. 19a-19e) w nowelizacji, która weszła w życie 28 stycznia 2010 roku. Jej celem było zagwarantowanie dodatkowej formy wynajmu, która w większym stopniu zabezpieczałaby interesy właścicieli, niż opisane dotąd procedury. Podstawowe utrudnienie dla właścicieli stanowił właśnie brak gwarancji skutecznego odzysku mieszkań od nierzetelnych lokatorów. Zmiana miała więc zachęcić do wynajmowania lokali stanowiących pustostany z obawy przed brakiem możliwości skutecznego opróżnienia i w ten sposób przyczynić się do zwiększenia ich podaży na rynku. Regulacje wyróżniające najem okazjonalny polegają na uproszczeniu drogi eksmisji. Podstawą jest obowiązek załączenia do umowy adresu innego lokalu, w którym mógłby zamieszkać w razie wykonania egzekucji opróżnienia wynajmowanego lokalu, wraz z oświadczeniem osoby posiadającej tytuł prawny do innego lokalu o zgodzie na zamieszkanie w nim, a dodatkowo złożenie oświadczenia w formie aktu notarialnego o poddaniu się dobrowolnej egzekucji i zobowiązaniu do opróżnienia i wydania zajmowanego lokalu. To dobrowolne oświadczenie stanowi równorzędny tytuł egzekucyjny do orzeczenia sądowego o eksmisji.

Zastosowanie tej formuły w programie NM może być trudne w przypadku osób bezdomnych, które nie mogą liczyć na podanie adresu członków rodziny, jak to najczęściej jest praktykowane przy najmie okazjonalnym. Być może komornicy respektowaliby podanie w oświadczeniu uczestników programu adresu placówki dla osób bezdomnych do której mogłyby być przeniesione osoby eksmitowane z lokalu po opuszczeniu programu. Jednak z literalnego brzmienia przepisu można mieć wątpliwości, czy schronisko zostanie uznane za „inny lokal mieszkalny”, o którym mowa w przepisie.

Nadto, jeśli nawet można tak przyjąć, to należy rozważyć jak składanie oświadczeń u notariusza w brzmieniu „poddaję się dobrowolnej egzekucji” koresponduje z celami programu dotyczącymi tworzenia bezpiecznych warunków motywujących do zdrowienia. Treść oświadczenia może być niezrozumiała, ze względu na skojarzenia słowne budzić wątpliwości i wywoływać lęk u osoby podpisującej umowę. Zwłaszcza, że formuła wynajmu okazjonalnego jest stosunkowo nowa i nie rozpowszechniona w świadomości społecznej, a oświadczenie byłoby wymagane na samym początku kontaktu uczestnika z programem.

Kończąc omawianie cechy sprawności odzyskiwania mieszkań najmowanych na wolnym rynku warto zaznaczyć, że wskazana bariera związana z niską mobilnością odzysku lokali nie będzie dotyczyć niektórych programów NMW – zorganizowanych w ośrodkach zbiorowego zamieszkania, o statusie bursy, hotelu itp. Eksmisja z tych obiektów zamieszkania tymczasowego podlega skróconej procedurze eksmisyjnej. Ze względu na niepodleganie tego typu lokali ustawie o ochronie praw lokatorów przy eksmisji

nie ma obowiązku wskazania lokalu socjalnego ani pomieszczenia tymczasowego oraz nie bierze się pod uwagę tzw. okresu ochronnego, kiedy nie można wykonać eksmisji.

Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika

Oceniając perspektywiczność wolnego rynku pod kątem możliwości docelowego przejęcia umowy przez samego uczestnika, wynajem (umowa o odpłatne używanie) wydaje się już na początku właściwsza niż tytuł prawny użyczenia (umowa o nieodpłatne używanie). Dzięki temu na dalszym etapie, wraz z przejmowaniem przez uczestnika kosztów utrzymania mieszkania, nie będzie konieczności zmiany istotnych części jej sformułowań. Uczestnik przejmując od organizatora obowiązki głównego najemcy będzie mógł stać się stroną tej samej umowy najmu, sprawdzonej już w stosunkach z właścicielem.

Jednak poważniejszy problem do rozważenia przy ocenie perspektyw bazy lokalowej z wolnego rynku dotyczy tego, czy wraz z zakończeniem programu realna okaże się opcja dalszego bezpośredniego najmu mieszkań przez samych uczestników bez finansowej pomocy programu, a jedynie z wykorzystaniem ogólnodostępnych form pomocy finansowej dla lokatorów.

Wydaje się, że zagadnienie to najlepiej rozważyć nie przez dyskusję nad nominalnymi kwotami wynajmu, lecz poprzez przedstawienie swoistego wskaźnika siły nabywczej najmu mieszkania na wolnym rynku. Wiadomo, że dostępność lokali na wolnym rynku kształtuje się odmiennie w różnych krajach. Jak podają analitycy (Turek, 2014) w Warszawie osoba, która zarabia równowartość średniej pensji dla danego ośrodka, na czynsz za kawalerkę wydaje średnio 47% swojego wynagrodzenia netto (32% w Łodzi, 46% w Krakowie). Dla porównania, wynajem trzydziestometrowej kawalerki w Berlinie kosztuje niecałe 400 euro, co odpowiada około 15% przeciętnego niemieckiego wynagrodzenia netto.

Szacując dostępność najmu wolnorynkowego dla osób kończących program konieczne jest założenie różnych możliwości użytkowania przez nie dochodów. Wiele osób nawet po udanym zakończeniu programu po latach chronicznej bezdomności, może cierpieć na dolegliwości uniemożliwiające stałe zatrudnienie, ponadto może zbliżać się do osiągnięcia wieku poprodukcyjnego. Dlatego w analizie uwzględnione zostały dochody w postaci zasiłku stałego z pomocy społecznej, najniższej emerytury, płacy minimalnej oraz średniej płacy krajowej (z reguły niższej niż pensje osiągnane w dużych aglomeracjach).

Przedstawione w tabelach 1-2 zestawienia odnoszą się do kosztów wynajęcia małego, samodzielniego lokalu jednopokojowego o powierzchni od 20 do 30m² w aglomeracjach miejskich. Tabela 1 dotyczy większych miast, wysokość czynszu została ustalona na podstawie ofert bezpośrednich prezentowanych w Internecie na wynajem kawalerek w Bydgoszczy, Lublinie, Poznaniu, Katowicach i Białymstoku). Tabela 2 dotyczy trzech miast, w których

popyt i ceny są wyjątkowo wyższe: Warszawa, Kraków i Wrocław. Założone kwoty (wiersze B) uwzględniają koszty eksploatacji mieszkania niezależne od właściciela, czyli również za administrowanie nieruchomością i media (tak zwane opłaty licznikowe) oraz inne rachunki eksploatacyjne. Od kwoty odjęto zwyczajowe 10%, które jak się przyjmuje, różni cenę ofertową od umownej.

Kwoty te są określone dość optymistycznie, tj. z niższego przedziału cen najmu, ponieważ przyjęto założenie, że potrzeby programu mogą spełnić lokale o minimalnej powierzchni, ale z godnym i funkcjonalnym standardem wyposażenia w samodzielną łazienkę i ubikację oraz kuchnię w postaci aneksu (pokój typu studio). Niższy czynsz może wynikać też z innych cech mieszkania np. minimalnej powierzchni, położenia na ostatniej kondygnacji strychowej lub w mniej popularnej części miasta.

Lepszą cenę będzie można uzyskać poszukując lokali poza ścisłymi granicami administracyjnymi miasta, na przedmieściach i w miastach bezpośrednio sąsiadujących, ale należących do tej samej aglomeracji dużej metropolii, z dogodnym transportem publicznym. Miejscowości takie mogą też funkcjonować jako odrębne społeczności, w których na miejscu również są niezbędne warunki i usługi składające się na przyjazne warunki do życia dla osób wychodzących z bezdomności.

Dla oceny perspektywiczności samodzielnego najmu na wolnym rynku po zakończeniu uczestnictwa w programie w analizie dokonano porównania kwot, które powinny zostać na utrzymanie po opłaceniu czynszu i innych opłat za mieszkanie do wartości minimum socjalnego określanego przez Instytut Pracy i Polityki Socjalnej, które pomniejszono o koszty utrzymania mieszkania (są one składnikiem koszyka a w niniejszym porównaniu zostały wymienione odrębnie). Koszyk dóbr objęty minimum socjalnym z założenia jest wystarczający nie tylko dla podtrzymania potrzeb biologicznych na najniższym z dopuszczalnych poziomów, jak przy minimum egzystencji, ale także dla podtrzymania więzi społecznych i zabezpieczenia niektórych potrzeb wyższego rzędu, jak uczestnictwo w kulturze i rekreacji (Dziubińska-Michalewicz, 2001). Wskaźnik minimum socjalnego będzie o tyle właściwszy niż minimum egzystencji, że cele programów NMP obejmują powrót do uczestnictwa w życiu społecznym. Naturalnie założenie, że dla dobrego funkcjonowania uczestnika programu niezbędne jest, aby dysponował on po opłaceniu wydatków na mieszkanie, kwotą wyliczoną na podstawie minimum socjalnego i tak jest bardzo optymistyczne, gdyż kwota ta definiuje górny zakres obszaru ubóstwa.

W analizie wykorzystano wskaźnik minimum socjalnego dla września 2014 roku dla jednoosobowych gospodarstw domowych (1058,44 zł) pomniejszony o wydatki związane z eksploatacją mieszkania (335,93 zł), uzyskując kwotę w wysokości 722,51 (IPISS, 2014). Kwota ta została użyta do wyliczenia wartości znaj-

dujących się w tabelach w wierszach G, obrazujących realność danego wariantu dochodowego dla przeżycia na poziomie minimum socjalnego.

Analizując dochody wzięto pod uwagę dodatek mieszkaniowy i przysługujący każdemu kto go pobiera dodatek energetyczny w zryczałtowanej wysokości 11 złotych na miesiąc (marzec 2015 r.) (wiersze D). Są to jedyne formy zasiłków dostępnych w Polsce dla osób wynajmujących na wolnym rynku. W tabelach pokazano w jakim stopniu dodatki mogłyby odciążyć budżety domowe uczestników programów.

Zakładając, że dodatek mieszkaniowy:

- jest naliczany do powierzchni mieszkania około 30m², która nie przekracza górnej granicy powierzchni normatywnej wynoszącej 35m², od której nalicza się dodatek dla jednoosobowego gospodarstwa;
- jest wypłacany z budżetów gmin do wysokości 70% kosztów utrzymania mieszkania w zasobach komunalnych, więc ustawowy algorytm stosowany do wyliczenia wysokości odnosi się do średniej stawki czynszu najmu stosowanej w danej gminie.
- nie przysługuje osobie, która osiąga dochody wyższe niż 175% najniższej emerytury, tj. na dzień 31 marca 2015 do kwoty 1477,79 zł;

dokonano wyliczenia wysokości przysługującego dodatku. Są one przybliżone ponieważ ustawa opl zakłada uwzględnienie do wyliczeń wielu szczegółowych zmiennych, np. wyposażenia lokalu albo dodatkowych okoliczności związanych ze stanem zdrowia dla zastosowania preferencji powierzchniowych.

Koszty utrzymania mieszkania w zasobach komunalnych określono na podstawie średniej stawki czynszu stosowanej w gminnych zasobach w Polsce na koniec roku 2013. Wynosiła ona 4,23 zł za metr kwadratowy powierzchni mieszkania (IRM, 2014, str. 53). Przy takiej stawce można przyjąć, że łączne opłaty za mieszkanie czyli czynsz 4,23x30 plus opłaty za część mediów, tzw. opłaty niezależne od właściciela, w tym zimna i ciepła woda, ogrzewanie, wywóz śmieci i inne naliczane przez administrację kształtują się na poziomie 300 zł. Tę kwotę opartą o średni czynsz ogólnopolski zastosowano do wyliczeń w obydwu tabelach, z uwagi na trudności z miarodajnym wyliczeniem średniego czynszu dla trzech gmin, z których każda pobiera inną bazową stawkę.

Tabela 1. Możliwości utrzymania się w mieszkaniu przy wynajmie na wolnym rynku (z wyłączeniem najdroższych miast)

Potencjalne dochody i wydatki jednoosobowego gospodarstwa domowego w miesiącu:	Zasiłek stały z pomocy społecznej	Najniższa emerytura	Najniższa płaca krajowa netto (1750,00 brutto)	Dochód, graniczny uprawniający do dodatku (1957,00 brutto)	Średnie krajowe wynagrodzenie netto (3834,17 brutto)
A.Dochód	529,00	880,45	1286,16	1430,00	2734,00
B. Czynn z innymi opłatami eksploatacyjnymi	950,00	950,00	950,00	950,00	950,00
C. Siła nabywczą najmu osoby o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu [= B:A]	179%	107%	73%	66%	34%
D. Przybliżona łączna kwota przysługującego dodatku mieszkaniowego i energetycznego	220,00	220,00	220,00	220,00	0
E. Siła nabywczą najmu beneficjenta dodatku mieszkaniowego o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu (z uwzględnieniem stałego pobierania dodatku) [= B:(A+D)]	127%	87%	63%	57%	34%
F. Różnica między dochodami, dodatkiem i wydatkami mieszkaniowymi – kwota, która pozostanie na utrzymanie po opłaceniu mieszkania [= A+D-B]	-201,00	+150,00	+556,00	+700,00	+1784,00
G. Wartość różnicy (F) pomniejszona o kwotę niezbędną na utrzymanie tj. 722 zł czyli minimum socjalne po odjęciu kosztów eksploatacji mieszkania	-923,00	-572,00	-1,00	-22,00	+1062,00

Tabela 2. Możliwości utrzymania się w mieszkaniu przy wynajmie na wolnym rynku w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu

Potencjalne dochody i wydatki jednoosobowego gospodarstwa domowego w miesiącu:	Zasiłek stały z pomocy społecznej	Najniższa emerytura	Najniższa płaca krajowa netto (1750,00 brutto)	Dochód, graniczny uprawniający do dodatku (1957,00 brutto)	Średnie krajowe wynagrodzenie netto (3834,17 brutto)
A.Dochód	529,00	880,45	1286,16	1430,00	2734,00
B.Czynsz z innymi opłatami eksploatacyjnymi	1200,00	1200,00	1200,00	1200,00	1200,00
C.Siła nabywczą najmu osoby o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu [= B:A]	226%	136%	93%	83%	44%
D.Przybliżona łączna kwota przysługującego dodatku mieszkaniowego i energetycznego	220,00	220,00	220,00	0	0
E.Siła nabywczą najmu beneficjenta dodatku mieszkaniowego o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu (z uwzględnieniem stałego pobierania dodatku) [= B:(A+D)]	160%	109%	80%	73%	44%
F.Różnica pomiędzy dochodami, dodatkiem i wydatkami mieszkaniowymi – kwota, która pozostanie na utrzymanie po opłaceniu mieszkania [= A+D-B]	-451,00	+96,00	+306,00	+450,00	+1534,00
G.Wartość różnicy (F) pomniejszona o kwotę niezbędną na utrzymanie tj. 722 zł czyli minimum socjalne, po odjęciu kosztów eksploatacji mieszkania	-1173,00	-822,00	-416,00	-272,00	+812,00

Tabela 3. Dochody graniczne dla utrzymania się w mieszkaniu NM przy wynajmie na wolnym rynku

Graniczne dochody i wydatki jednoosobowego gospodarstwa domowego w miesiącu:	Wynajem na wolnym rynku z wył. najdroższych miast (od 1957,00 brutto)	Wynajem na wolnym rynku w Warszawie, Krakowie i Wrocławiu (od 2735,00 brutto)
A.Dochód	1430,00	1972,00
B.Czynsz z innymi opłatami eksploatacyjnymi	950,00	1200,00
C.Siła nabywczą najmu osoby o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu [= B:A]	66%	60%
D.Przybliżona łączna kwota przysługującego dodatku mieszkaniowego i energetycznego	220,00	0
E.Siła nabywczą najmu beneficjenta dodatku mieszkaniowego o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu (z uwzględnieniem stałego pobierania dodatku) [= B:(A+D)]	57%	60%
F.Różnica pomiędzy dochodami, dodatkiem i wydatkami mieszkaniowymi – kwota, która pozostanie na utrzymanie po opłaceniu mieszkania [= A+D-B]	+700,00	+772,00
G.Wartość różnicy (F) pomniejszona o kwotę niezbędną na utrzymanie tj. 722 zł czyli minimum socjalne po odjęciu kosztów eksploatacji mieszkania	-22,00	0,00

Powyższe zestawienia pokazują, że perspektywa samowystarczalności po zakończeniu uczestnictwa w programie – w zakresie zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych na wolnym rynku – jest znikoma ze względów czysto ekonomicznych. Analiza kosztów najmu na wolnym rynku oraz jego eksploatacji uwzględniająca dostępne publiczne dopłaty do utrzymania mieszkań pokazuje, że osoby samotne o dochodach na poziomie zasiłku stałego z pomocy społecznej, najniższej emerytury oraz najniższej płacy krajowej nie będą w stanie utrzymać małego mieszkania wynajętego na wolnym rynku zarówno w przypadku Warszawy, Krakowa i Wrocławia, jak i innych mniejszych miast.

Pułap dochodów pokazany w przedostatniej wyróżnionej kolumnie w tabeli 1 w wysokości 1430,00 zł netto, jest najwyższym dochodem nadal uprawniającym gospodarstwo jednoosobowe do pobierania dodatku mieszkaniowego. Ponieważ w tym wypadku brak funduszy na utrzymanie w stosunku do minimum socjalnego stanowi relatywnie niewielką kwotę (22,00 zł), dochód 1430,00 zł netto czyli minimalną płacę można przyjąć za minimalny dochód pozwalający na utrzymanie się w mieszkaniu wynajętym na wolnym rynku, ale tylko w przypadku niższych czynszów analizowanych w tabeli 1 czyli niedostępnych w największych polskich miastach.

Zatem kwota netto 1430 zł dochodu pierwszej kolumny w tabeli 3 będzie kwotą graniczną i powinna być brana pod uwagę przy obliczaniu niezbędnych dofinansowań do zapewnienia mieszkań dla uczestników w budżetach programów NM - jeśli miałyby one

bazę lokalową zapewniać na wolnym rynku, poza trzema największymi miastami i pod warunkiem, że łączne koszty utrzymania mieszkania zamkną się w łącznej kwocie 950,00 zł. W programie powinno się jednocześnie przewidzieć odpowiednią pomoc rzeczową dla uczestnika, dzięki której luka finansowa w budżecie w wysokości nie mniejszej niż 22,00 złote nie będzie odczuwalna.

W przypadku czynszu w wysokości 1200,00 zł z jakim trzeba się liczyć w najdroższych polskich miastach (tabela 2) wynajęcie lokalu na wolnym rynku wymaga znacznie wyższego dochodu (uzupełnianego przez organizatorów programu) ze względu na fakt, że nawet nieznaczne podwyższenie dochodu nie pozwala na uzyskanie dodatku mieszkaniowego. Jak więc łatwo policzyć do pokrycia opłat za mieszkanie na poziomie 1200,00 zł oraz utrzymania się w nim na poziomie minimum socjalnego niezbędna jest łączna kwota dochodów netto w wysokości 1972,00 zł (2735 brutto), o zostało pokazane w drugiej kolumnie tabeli 3.

W jednym z przeliczanych przypadków (ostatnia kolumna w tabeli 1 i 2) dotyczących dochodu na poziomie średniej pensji krajowej, wynajem na wolnym rynku w długim okresie okazuje się realistyczny, gdyż przy zaspokojeniu minimum potrzeb socjalnych, zostawałoby ponad 1000,00 złotych zarówno w „tańszych” miastach, jak i trzech „najdroższych” metropoliach.

Jednak uzasadnione jest przypuszczenie, że osoby kończące programy NM będą w znakomitej większości w najlepszym razie uposażone na poziomie dochodów wyszczególnionych w trzech

pierwszych kolumnach: zasiłek stały, najniższa emerytura, najniższe wynagrodzenie. Można tak wnioskować z relacji o uczestnikach programów w innych krajach oraz z doświadczeń programów wychodzenia z bezdomności w Polsce. Osoby starające się o mieszkania na zaawansowanych etapach tradycyjnych programów wychodzenia z bezdomności, a więc już po wykonaniu pracy prowadzącej do posiadania stałego źródła dochodów, pobierają przede wszystkim zasiłki oraz dochody z drobnych nieregularnych prac dorywczych, jak przykładowo zbieranie surowców wtórnych. Najwyższe kwoty regularnych dochodów na ogół wykazują osoby, które uzyskały już jakiekolwiek regularne świadczenia np. emerytalne, choć również są one niewysokie na tle dochodów osób pracujących.

Trudności osób doświadczających wieloletniej bezdomności w osiągnięciu nawet w dłuższym okresie czasowym zarobków na poziomie średniej krajowej nie są determinowane jedynie czynnikami takimi jak ich ogólna kondycja, ale uprawdopodobnione ze względu na obiektywne fakty gospodarcze. Przede wszystkim rozkład płac w Polsce jest rozkładem asymetrycznym¹⁴. Oznacza to, że wartość średniej krajowej płacy przewyższa medianę, czyli wartość, poniżej i powyżej której zarabia połowa populacji. Obecnie około 70% wszystkich zatrudnionych zarabia poniżej średniej krajowej. Trudno dać wiarę, że uczestnicy programów NM osiągną dochód taki, albo wyższy, niż połowa pracujących. Wydaje się to założeniem mało realistycznym ze względu na stan zdrowia uczestników, do których są adresowane programy. Według wytycznych stworzonych przez Tsemberisa program jest adresowany do osób chronicznie bezdomnych z podwójnym rozpoznaniem zaburzeń psychicznych:

„Z bezdomnością chroniczną skorelowanych jest wiele stanów klinicznych, m.in. zaburzenia psychiczne, uzależnienia, palące i przewlekłe choroby, drobne zatargi z prawem. Około 80% klientów Pathways dotkniętych jest współwystępującymi zaburzeniami związanymi z uzależnieniem. (...) Wśród ludzi bezdomnych chronicznie znacznie częściej występują ostre i przewlekłe problemy zdrowotne” (Tsemberis, 2010, str. 23)

Ponadto można przypuszczać, że powody dla których klienci NM na ogół nie będą raczej w stanie podjąć wysoko płatnej pracy są częściowo zbieżne z przyczynami, dla których tym osobom było trudno skorzystać z drabinkowych systemów wychodzenia z bezdomności, z ich licznymi wymaganiami i warunkami.

Niestety panujące przekonanie stawiające najem mieszkań na wolnym rynku w jednym rzędzie z dobrami i usługami luksusowymi, na które w Polsce stać tylko osoby z wyższego segmentu zarobków, znajduje potwierdzenie w przedstawionych wyliczeniach. Spotykany jest pogląd, że zabezpieczanie potrzeb mieszkaniowych przez najem na wolnym rynku jest możliwe w przy-

padku osób ponadprzeciętnie majątnych albo zdesperowanych, popadających w długi, traktujących swoją sytuację mieszkaniową jako przejściową i awaryjną, jak lokatorzy reprivatyzowanych kamienic, których właściciele zdecydowali o równaniu czynszów do rynkowych. Wyliczone kwoty również uzasadniają i to przekonanie czyniąc je całkowicie racjonalnym, wynikającym z realiów finansowych nie ze stereotypów. Również przekrojowe badania Instytutu Rozwoju Miast, wskazują, że w 2013 r. w budynkach prywatnych czynszowych, gdzie czynsze nie są jeszcze w pełni wolnorynkowe ze względu na ograniczone tempo ich uwalniania, prawie co piąty lokator miał zaległości czynszowe wyższe niż wartość trzymiesięcznego czynszu (IRM, 2014).

Nie tylko decydenci, ale i osoby bezdomne, znają relację zarówno wysokości zarobków, jak różnego typu zasiłków, do kosztów wynajmu lokali na wolnym rynku. Wobec tego są pewne przesłanki, że oferta najmu wolnorynkowego ze względu na koszty może nie być postrzegana jako stabilna, a więc mało perspektywiczna.

Trudności z zabezpieczaniem potrzeb mieszkaniowych osób wykluczonych mieszkaniowo na wolnym rynku są typowe dla krajów o dużym przywiązaniu do prywatnej własności, małej podaży lokali na wynajem na wolnym rynku, co za tym idzie wysokich stawek czynszu, przy niskim pułapie zasiłków socjalnych. W tym gronie znajduje się Polska, jak również niektóre kraje Europy Środkowej, min. Węgry, kraj z podobnymi uwarunkowaniami historycznymi, społecznymi i ekonomicznymi (Balogi, Feher, 2013, str. 66).

Dostępność cenowa najmu z wolnego rynku w porównaniu do wysokości pensji, zasiłków i emerytur musi więc inaczej kształtować się w krajach, gdzie przeprowadzono programy NMP w zasobach prywatnych.

Pierwszy przykład ze Stanów Zjednoczonych podaje sam twórca programu opisując, że w programie organizacji „Pathways to Housing” uczestnik jest zobligowany do przekazywania 30% swoich dochodów na czynsz. Jak wskazuje Tsemberis, kwota ta (przy założeniu otrzymywania zasiłku SSI) połączona z dodatkiem rządowym, pozwala na wynajęcie przyzwoitego mieszkania w dzielnicach zamieszkiwanych przez niższą klasę średnią (Tsemberis, 2010, str. 31).

W programie „Casas Primeiro” prowadzonym w Portugalii również wykorzystuje się mieszkania z wolnego rynku w centralnych dzielnicach Lizbony o czynszu 300-350 euro dziennie, bez opłat za wodę, gaz i prąd (Ornelas, Sacchetto, Exposito, 2014, str. 2). Podobny byłby koszt wynajmu kawalerki w centrum stolicy Polski. Jednak średnia płaca netto w Portugalii w 2012 była wyższa

¹⁴ źródło: <http://wynagrodzenia.pl/artukul.php/wpis.3158>

o około 40% od średniej pensji w Polsce. Były to kwoty odpowiednio 3690,00 zł i 2669,00 zł¹⁵.

Interesujące światło na kwestię dostępności lokali, choć od innej strony, rzucają dane o strukturze zagospodarowania lokali mieszkalnych (Herbst, 2013), która kształtuje się w Polsce całkowicie odmiennie niż w krajach zachodnich, gdzie wdrażano program NM z najmem wolnorynkowym. Odsetek mieszkań przeznaczanych na wynajem w ogólnej liczbie lokali mieszkalnych kształtuje się następująco: w Szwajcarii ponad 65 proc., w Niemczech – 60 proc., w Danii – 55 proc., w Holandii, Francji, Finlandii, Szwecji – 50 proc., w USA i Wielkiej Brytanii – ponad 40 proc. I dla porównania w Polsce udział mieszkań na wynajem to tylko 20 proc., więc rynek jest znacząco mniejszy. Nawet w krajach anglosaskich uważanych za ojczyznę idei liberalnych akcentujących rolę prywatnej własności, dwa razy większy odsetek gospodarstw mieszka w lokalach wynajmowanych niż ma to miejsce w Polsce. Być może ma to głębokie podłoże społeczno-kulturowe wynikające jeszcze ze staropolskiego przekonania, że własność nieruchomości stanowi o godności osobistej i obywatelskim upodmiotowieniu, jak w powiedzeniu, że „Polak na zagrodzie równy wojewodzie”.

Nowe zjawisko przywiązania do własności mieszkań, które przed wojną należały jednak przede wszystkim do właścicieli całych kamienic, wytworzyło się w czasach poprzedniego ustroju społeczno-politycznego, gdy wśród rozmaitych ograniczeń swobód i praw człowieka, akurat własność prywatną lokali dopuszczono, odmiennie niż miało to miejsce w większości krajów ideologii komunistycznej głoszącej prymat własności wspólnej nad indywidualną.

Może być to przyczyną, dla której wynajem na wolnym rynku, zupełnie odmiennie niż np. w Niemczech, nie jest postrzegany jako stabilna i docelowa sytuacja mieszkaniowa. Stanowi wyjątkowo mało popularną formę zabezpieczania potrzeb mieszkaniowych, a jeśli stosowaną z wyboru, to najczęściej w sytuacjach przejściowych związanych z okresowym pobytem w innym miejscu związanym z nauką lub pracą. Należy też pamiętać, że znaczna część dzisiejszych najemców na wolnym rynku znalazła się na nim nieoczekiwanie, wbrew swojej woli, w wyniku reprivatyzacji kamienic. Mieszkania zasiedlali wiele lat temu, na preferencyjnych zasadach, jako lokale rady narodowej lub zakładu pracy albo – co trzeba uznać za szczególny chichot historii – które obojście ich rodzina odbudowywała po zniszczeniach wojennych.

Wygląda na to, że przy obecnym ograniczeniu instrumentów polityki mieszkaniowej państwa (Herbst, 2013) (jak np. likwidacja ulg przy budowie mieszkań na wynajem z lat 90-tych) podaż lokali do wynajmu nie będzie istotnie rosła i szybko zbliżała się

do krajów, gdzie wynajem jest relatywnie tańszy. Analitycy rynku nieruchomości podają wprawdzie dane, które mogą świadczyć o zwiększaniu podaży mieszkań na wynajem w stosunku do zgłaszanego popytu, jednak chodzi o niezbyt gwałtowną zmianę na przestrzeni 20 lat: pomiędzy rokiem 2003 i 2013 przeciętne wynagrodzenie brutto według danych GUS wzrosło w Polsce o 67,5%, a w tym samym czasie przeciętny czynsz wzrósł o 41,6% (Turek, 2014). Z pewnością nadal inwestycja w nieruchomości jest postrzegana jako jedna z bezpieczniejszych i kolejne typowe mieszkania na wynajem zasilają rynek, choć w niewielkim stopniu, bo stanowią mniej niż 5% wszystkich budowanych rocznie (Herbst, 2013). Więc zmiany są mało dynamiczne, a do tego trudno przyjąć że jest to tendencja stała. Przykładowo ostatnie straty osób, które posiadały kredyty hipoteczne we frankach szwajcarskich, mogą wpłynąć na zniechęcenie na pewien czas do brania kredytów według rozpowszechnionej w Polsce zasady wyrażanej powiedzeniem „ciasne, ale własne” albo obiegowego „lepiej płacić na swoje”. Może to spowodować okresowe zwiększenie popytu na wynajem i wyhamować obecną powolną tendencję spadkową czynszów za wynajem na wolnym rynku.

Aby nieruchomości z wolnego rynku mogły zostać wykorzystane w programach, koszt ich pozyskania powinien osiągnąć pułap znacznie niższy. W związku z tym, że podstawową barierą są wysokie czynsze, niewiele wniesie zastosowanie mechanizmów stabilizacyjnych dla przystosowania wolnego rynku do potrzeb mniej zamożnych najemców, jakimi w innych krajach są społeczne agencje najmu. Zostały one prowadzone w Belgii, gdzie w latach powojennych nie zdecydowano się na tworzenie publicznych zasobów mieszkaniowych, ale wykorzystanie wolnego rynku do celów zaspokajania potrzeb mieszkaniowych również uboższych obywateli. Agencje pośredniczą pomiędzy właścicielami prywatnymi a klientami i mogą, choćby z powodu efektu skali oraz przejęcia administrowania mieszkaniami na dłuższe okresy współpracy, (np. 10 lat) osiągnąć pewne obniżenie czynszów dla najemców w stosunku do ofert negocjowanych indywidualnie. Jednak, aby mechanizm społecznej agencji najmu mógł odegrać pozytywną rolę także w programach z zakresu polityki społecznej w większej skali, jak wykazano powyżej, czynsze na wolnym rynku musiałyby ulec obniżeniu.

Powyższe w pełni potwierdza jedyny znany, przytaczany wcześniej, przykład programu, który działa w Polsce w sposób podobny do Społecznej Agencji Najmu. Warto tutaj podkreślić, że mechanizmy stosowane przez Agencje w różnych krajach, również postkomunistycznych (Hegedüs et al, 2014), dostarczają przekonujących rynkowych argumentów dla obniżania stawek czynszu przez właścicieli. Wśród nich jest, między innymi, korzystna gwarancja długiego okresu najmu (jak w Belgii na 9 lat), a także przejęcie przez agencje funkcji administratora, w tym napraw i remontów w zakresie wymaganym od właścicieli. Uru-

¹⁵ źródło: forbes.pl za bankier.pl i Eurostat

chomiono w ten sposób dodatkowe zachęty do zgłaszania ofert i stworzono podstawę do negocjowania stawek niższych niż ceny stosowane na rynku. Rola Agencji jest więc szersza niż tylko pośredniczenie między tzw. trudnym klientem i organizacją wspierającą, a prywatnym właścicielem.

Program Mieszkań Treningowych Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej został zorganizowany w lokalach prywatnych, a organizacja działa jak Społeczna Agencja Najmu, bo pełni rolę koordynatora i działa jak administrator mieszkań. Program nie korzysta z kawalerek, ale koordynuje zamieszkanie kilku osób w mieszkaniu wielopokojowym, na zasadzie stancji. Pokoje są wykorzystywane przez jedną albo najwyżej dwie osoby z dostępem do wspólnych pomieszczeń kuchni i łazienki. Długofalowo trudno oczekiwać od grup osób, które niedawno wyszły z bezdomności chronicznej, aby samodzielnie organizowały się w grupy lokatorów do jednego większego mieszkania, aby obniżyć koszty wynajmu lokalu na wolnym rynku. Koszt tego typu najmu jest kilka razy niższy, bo rozkłada się na kilku uczestników. Jak wskazuje Adriana Porowska Dyrektor Kamiliańskiej Misji Pomocy Społecznej program jest tak skalkulowany, aby jedna osoba ponosiła koszty zamieszkania do 600 zł (Porowska, 2014) – to jest dwa razy mniej niż wynajem kawalerki na wolnym rynku warszawskim (do wyliczeń przyjęto czynsz 1200 zł), gdzie działa program. Z tego względu do programu przyjmowane są jedynie osoby posiadające stały dochód, którego kryterium nie można zastosować jako reguły od podopiecznych programów NM.

Mimo braku samodzielnego zamieszkania i wnoszenia konkretnych stałych kwot przez uczestników, program nie finansuje się samodzielnie. Do wydatków na wynajem wszystkich mieszkań w programie w łącznej kwocie 11 tysięcy złotych program dopłaca od tysiąca do 6 tysięcy miesięcznie. Dlatego ten typ pozyskiwania mieszkań treningowych, tj. znajdujących się pod opieką konkretnej organizacji prowadzącej program, działającej jak społeczna agencja najmu, może być przydatny do zapewniania mieszkań rotacyjnych dla osób będących na pewnym etapie wychodzenia z bezdomności. Z definicyjnych względów nie jest osiągalne we wspólnym mieszkaniu wdrożenie zasad leżących u podstaw metody Najpierw Mieszkanie, gdyż nawet w odmianie NMW wymagana jest większa samodzielność izb, aby móc wdrożyć zindywidualizowane regulaminy (np. pod względem używek), bez szkody dla innych uczestników i powodzenia całości przedsięwzięcia (największa rotacja w mieszkaniach treningowych KMPS wynika właśnie z łamania zakazu spożywania alkoholu, narzuconego ze względu na konieczność wieloosobowego najmu).

Analogicznie należy podsumować prawdopodobieństwo pozyskania obiektu z mieszkaniem scalonym dla programów NMW, który również może być oferowany do wynajmu na wolnym

rynku – wszystkie przytoczone argumenty o trudnościach ekonomicznych przedsięwzięcia mają zastosowanie i tutaj.

Podsumowując można przypuścić, że organizatorzy i decydenci będą musieli stawić czoła obawom o niewykonalność programu na wolnym rynku ze względu na realia ekonomiczne oraz trudności odzyskania opróżnionych lokali w terminach umownych z prywatnymi właścicielami.

Pierwsza okoliczność ma charakter krytyczny, choć może być, przy teoretycznym założeniu uzyskania poparcia rządu dla programów NM, trochę zniwelowana systemowo, na przykład poprzez wprowadzenie do obowiązujących przepisów o dodatkach mieszkaniowych preferencji w postaci podwyższonego dodatku mieszkaniowego dla osób uczestniczących w programach z zakresu pomocy społecznej prowadzonych w mieszkaniach wspieranych.

Jednak likwidacja obaw organizatorów dotyczących zbyt niskiej mobilności i odzyskiwania lokali pozyskanych na wolnym rynku wymagałaby zmiany systemu wynajmu i ochrony lokatora w Polsce, a jak dotąd, wieloletnie dyskusje doprowadziły do wprowadzenia nowej formuły najmu okazjonalnego, która nie może być zastosowana dla osób bezdomnych, co zostało opisane przy rozpatrywaniu kryterium „Sprawności odzyskiwania mieszkań”.

Konkludując z powyższych względów szanse na zorganizowanie bazy mieszkaniowej do programów NM w Polsce w oparciu o lokale z wolnego rynku – przede wszystkim przy obecnych barierach ekonomicznych, a także opisanych uwarunkowaniach przestrzegania tej formy mieszkaniowej – należy ocenić w kontekście spodziewanych dochodów osób bezdomnych i wysokości powszechnie dostępnych dotacji, a więc uwzględniając jednocześnie możliwości dofinansowania wynajmu mieszkań w ramach budżetu danego programu.

II. PUBLICZNE ZASOBY NIERUCHOMOŚCI

Zasoby komunalne zostały na przestrzeni ostatnich dwudziestu lat uszczuplone i nadal dość szybko maleje udział lokali gminnych w łącznych zasobach mieszkaniowych. W roku 2002 wynosił 15,8%, w 2009 r. 7,9%, a w roku 2013 już tylko 6,7% (IRM, 2014, str. 7). Jest to wynikiem prywatyzacji prowadzonej na rzecz dotychczasowych najemców na preferencyjnych zasadach, w drodze bezprzetargowej i przy znacznych bonifikatach od ceny rynkowej, nierzadko na zasadach zbliżonych do uwłaszczenia. Dodatkowo trwa proces reprivatyzacji na rzecz spadkobierców przedwojennych właścicieli budynków, a znaczne części zasobów zostają wyłączone z eksploatacji z powodu złego stanu technicznego.

Niezależnie od spadku łącznej liczby mieszkań komunalnych w Polsce, publiczne zasoby lokalowe powinny być przeanalizowane pod kątem możliwości wykorzystania ich na rzecz programów NM, bowiem cel programów jest zbieżny z publicznym zadaniem przeciwdziałania bezdomności określonym w konstytucyjnym art. 18. Spośród dwóch właścicieli mieszkaniowych zasobów publicznych – samorządów lokalnych i Skarbu Państwa – to gmina została wskazana do zabezpieczania mieszkań na rzecz osób niezdolnych, dlatego ten zasób zostanie omówiony bardziej szczegółowo.

Zasób Skarbu Państwa zasługuje na analizę z innych powodów, które zostaną omówione później mimo swojej niewielkiej skali - udział mienia Skarbu Państwa w zasobach mieszkaniowych w Polsce ogółem to 0,2% (30 527) (IRM, 2014, str. 7).

II.1. MIESZKANIOWY ZASÓB GMINY

Obowiązki mieszkaniowe gmin zostały doprecyzowane w regulacji wymaganej w art. 75 Konstytucji RP: „ochronę praw lokatorów określa ustawa”. W myśl art. 4 ust. 1 ustawy opl to do gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Ponadto ustawa określa sytuacje, w których powinna zostać udzielona osobie lub rodzinie bezpośrednia pomoc, polegająca na udostępnieniu lokalu do zamieszkania. W art. 4 ust. 2 stwierdza się, że gmina zapewnia lokale socjalne i zamienne oraz zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw o niskich dochodach.

Z obowiązkiem tym koresponduje inne zadanie gminy mianowicie gminne budownictwo mieszkaniowe nałożone ustawą z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, gdzie wśród obowiązków związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w art. 7 ust. 1 wymienia się gminne budownictwo mieszkaniowe. Istnieją poważne wątpliwości, czy obecnie

wolny rynek w Polsce proponuje ofertę adekwatną choćby dla niższej klasy średniej (Mync, 2013), a więc jest pewne, że nie jest w stanie zabezpieczyć potrzeb mieszkaniowych osób niezamożnych, nawet przy wykorzystaniu dostępnych dopłat do czynszów.

Przytoczone podstawowe zadanie gminne z zakresu mieszkalnictwa adresowane jest do dwóch znaczących grup osób, którym sytuacja materialna uniemożliwia zabezpieczenie lokali na własną rękę oraz jednej niewielkiej grupy, której należy się lokal zamienny, niezależnie od statusu majątkowego.

W tym ostatnim przypadku chodzi o stosunkowo rzadkie - w stosunku do przypadków ubóstwa mieszkaniowego - sytuacje, gdy dotychczasowe mieszkanie uległo zniszczeniu (w wyniku klęski żywiołowej, pożaru albo katastrofy budowlanej innych wypadków) albo ma zostać zlikwidowane np. ze względu na zły stan techniczny bądź przeznaczenie danej nieruchomości na inne cele. Przykładem mogą być regulacje takie jak tzw. specustawa, czyli ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, w której czas na opróżnienie lokali i wydania nieruchomości, położonych na trasie inwestycji biegnie zazwyczaj jedynie 120 dni od dnia, w którym decyzja o budowie drogi stała się ostateczna, co ma zapewnić sprawność budowy infrastruktury drogowej. Zadanie dotyczące najmu lokali zamiennych jest więc objęte ścisłymi rygorami o charakterze terminowym bądź presją sytuacyjną.

Gdy chodzi o obszerne zadanie najmu lokali na rzecz gospodarstw o niskich dochodach, to kryteria kwalifikacji beneficjentów powinny być uszczegółowione przez Rady Gmin w zasadach najmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy zgodnie z dyspozycją zawartą w art. 21 ustawy opl. Rady ustalając grono uprawnionych do wynajmu preferencyjnego lokalu komunalnego wskazują osoby najuboższe najczęściej określając dopuszczalny pułap dochodów potencjalnych beneficjentów. Drugim wskazanym kryterium jest zazwyczaj pozostawanie w sytuacji bezdomności albo w trudnych warunkach mieszkaniowych, definiowane przez tak zwane zagęszczenie osób w mieszkaniu, czy przeludnienie (metraż powierzchni pokoi przypadający na jednego członka gospodarstwa domowego).

Dodatkowo przepisy miejscowe najczęściej odwołują się do kryteriów podmiotowych, jak na przykład preferencje dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych. Kryteria takie obejmują zazwyczaj grupy uważane za znajdujące się w trudnym położeniu pod względem mieszkaniowym i są bardzo zbliżone do sytuacji wymienionych w trzynastu kategoriach europejskiej typologii bezdomności i wykluczenia mieszkaniowego ETHOS¹⁶ wypracowanej przez Europejskie Obserwatorium Bez-

¹⁶ por. źródło: <http://www.feantsa.org/spip.php?article120&lang=en>

domności FEANTSA. Obok ośmiu kategorii sytuacji mieszkaniowych, w których znalezienie się spełnia także polską definicję bezdomności zawartą w ustawie o pomocy społecznej, wymienia się dodatkowo sytuacje konieczności opuszczenia instytucji, zamieszkiwanie w specjalistycznych mieszkaniach wspieranych oraz przebywanie w warunkach „zakwaterowania niezabezpieczonego”, to jest bez umowy najmu, z nakazem eksmisji, w zagrożeniu przemocą oraz warunkach „zakwaterowania nieodpowiedniego”, to jest w konstrukcjach tymczasowych, mieszkaniach nie spełniających norm dla zamieszkiwania oraz w skrajnym przeludnieniu.

Niekiedy rady gmin dodatkowo słusznie dostrzegając podobieństwo pomocy mieszkaniowej gminy do form pomocy społecznej, w trosce o właściwe adresowanie udzielanego wsparcia starają się włączyć do procedur weryfikacji mechanizmy badania sytuacji życiowej i majątkowej sprawdzone w pomocy społecznej, czy stosowane przy wypłatach dodatków mieszkaniowych. Są to m.in. badanie sytuacji materialnej poprzez oświadczenia majątkowe i przegląd baz danych o nieruchomościach, szczególnie pod kątem posiadania przez wnioskodawców nieruchomości, których zbycie lub pożytki dają potencjalnie możliwość zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, a także analiza warunków mieszkaniowych osób zobowiązanych do alimentacji pod kątem możliwości zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych przy pomocy najbliższej rodziny.

Wobec powyższego procedury rozpatrywania wniosku o najem lokalu komunalnego trwają długo ze względu na wymogi rzetelności merytorycznej niezbędnej do objęcia pomocą mieszkaniową osób faktycznie potrzebujących.

Następnie obok powyższego zadania, na kształt realizacji którego istotny wpływ mają organy samej gminy, przepis wskazuje inne ujednolicone w całej Polsce zadanie, które w ostatnich latach zaczyna zdecydowanie dominować pomoc mieszkaniową w gminach – wynajem lokali socjalnych na czas określony za preferencyjną stawką czynszu (art. 23 ustawy opl). Lokale takie mogą być wprawdzie, obok lokali na czas nieoznaczony, dysponowane na rzecz najuboższych członków wspólnoty samorządowej, które zgłosiły swój problem mieszkaniowy do urzędów gmin i zostały zakwalifikowane na tak zwane listy osób oczekujących zgodnie z omawianymi kryteriami udzielania pomocy mieszkaniowej. Jednak obecnie zdecydowanie większe grono potencjalnych najemców lokali komunalnych to osoby, którym uprawnienie do lokalu zostało przyznane w wyroku sądowym o eksmisji jako warunek opróżnienia zajmowanego lokalu.

Zgodnie z art. 14 ust opl lokale socjalne zabezpiecza gmina właściwa ze względu na miejsce położenia lokalu zamieszkania osoby eksmitowanej i żaden inny podmiot nie może jej zastąpić. Przykładowo choćby prywatny wierzyciel wyroku podstawiał pod

eksmisję lokal o godziwym standardzie pod innym adresem, komornik nie może przeprowadzić tam dłużnika zamiast lokalu socjalnego. Jeśli więc osoba nie wyprowadzi się polubownie, właściciele wzywają właściwą gminę do złożenia skonkretyzowanej oferty zawarcia umowy najmu lokalu socjalnego, jak wymaga ustawa (art. 14 ust.6).

Dodatkowym obowiązkiem gminy¹⁷ jest podstawianie tymczasowych pomieszczeń, co jest niezbędne dla opróżnienia w większości spraw¹⁸ gdy, sąd nie przyznał uprawnienia do lokalu socjalnego, a dłużnik nie dysponuje żadnym innym lokalem. W praktyce brak uprawnienia do lokalu socjalnego przyznanego przez sąd cywilny nie jest sygnałem o lepszej sytuacji osób eksmitowanych, w związku z niespełnieniem przesłanek do podwyższonej ochrony w postaci lokalu socjalnego wymienionych w art. 14 ust. 3 lub ust. 4 ustawy opl. Wynika najczęściej raczej z braku stawiennictwa osoby eksmitowanej na rozprawie, przez co sąd nie jest w stanie dokładniej rozpoznać sytuacji życiowej, która uprawniałaby do najmu lokalu socjalnego. Praktyka pokazuje, że nieobecność w sądzie może wynikać z pozostawania poza nawiasem społecznym, przechodzenia poważnego kryzysu życiowego, ciężkiego schorzenia fizycznego lub psychicznego, nie wyłączając głębokich uzależnień. Dotyczy więc osób, które są pierwszymi „kandydatami” do bezdomności, znajdują się w grupie bezpośredniego zagrożenia bezdomnością (według ETHOS kategoria 9 - zagrożenie bezdomnością, w tym 9.1 - z orzeczeniem eksmisji).

Ponadto, co należy podkreślić, znakomita część orzeczeń o eksmisji, zapada w związku z wypowiedzeniem umów z tytułu zaległości czynszowych w zajmowanych lokalach położonych we wszystkich typach zasobów mieszkaniowych, a inne powody wypowiedzenia stanowią w praktyce margines. Zła sytuacja materialna osób, których sprawa dotarła do etapu pozwu o eksmisję, najczęściej nie ma charakteru epizodycznego. Przyopuszczenie takie jest całkowicie uprawnione ze względu na ustawowy obowiązek przy wypowiedzaniu umów uprzedniego zastosowania mechanizmu ochrony praw lokatora nałożonego regulacją opl. Jednostronne wypowiedzenie umowy, będzie w świetle praw nieważne, jeśli zarządca lokalu wcześniej nie poinformuje skutecznie najemcy o zaległościach i nie wyznaczy osobie zadłużonej dodatkowego terminu na spłatę¹⁹. Bezskutecz-

¹⁷ Art. 4 ust. 2a ustawy opl: *W przypadku wykonywania przez komornika obowiązku opróżnienia lokalu, o którym mowa w art. 1046 § 4 ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. - Kodeks postępowania cywilnego (Dz. U. z 2014 r. poz. 101), gmina wskazuje tymczasowe pomieszczenie albo noclegownię, schronisko lub inną placówkę zapewniającą miejsca noclegowe, chyba że pomieszczenie odpowiadające wymogom tymczasowego pomieszczenia wskazał wierzyciel lub dłużnik albo osoba trzecia.*

¹⁸ Zgodnie z art. 25d. ustawy opl wyjątki dotyczą m.in. takich spraw jak stosowanie przemocy w rodzinie lub rażące wykraczanie przeciw porządkowi domowemu.

¹⁹ Art.11 ust 2 Ustawy opl: *Nie później niż na miesiąc naprzód, na koniec miesiąca kalendarzowego, właściciel może wypowiedzieć stosunek*

ność wypowiedzenia może być przyczyną oddalenia przez sąd powództwa o eksmisję ze względu na zachowywanie przez osobę tytułu prawnego i wspomniane wcześniej gwarancje najmu. Procedura moratorium na spłatę zaległości czynszowych, jakkolwiek wyznaczony okres miesiąca wydaje się bardzo krótki, jest bardzo pomocna w profilaktyce utraty mieszkania i wiele gospodarstw w tym czasie jest w stanie zmobilizować środki finansowe, aby zapłacić długi, przez to zablokować prawne możliwości wypowiedzenia przez właściciela i zachować tytuł prawny. Z opinii zarządców gminnych zasobów lokalowych wynika, że na etapie zapowiedzi zamiaru wypowiedzenia z powodu zadłużenia większość osób wezwanych jest w stanie uzupełnić braki na koncie czynszowym bądź podpisać porozumienie o ratalnej spłacie zobowiązań (należy wziąć poprawkę, że opisane praktyki dotyczą dużego miasta o niskim bezrobociu, jakim jest Warszawa).

Należy więc przyjąć, że zwiększająca się grupa klientów zasobów komunalnych, szczególnie oczekujących na lokale socjalne zasądzone wyrokami eksmisyjnymi, obejmuje osoby o bardzo niskich dochodach, potrzebujących wsparcia wspólnoty samorządowej nie tylko w momencie opróżniania mieszkania, ale obiektywnie w znacznie dłuższym okresie. Dlatego lokale socjalne zasiedlone przez osoby eksmitowane następnie z reguły są wykorzystywane bezterminowo nadal na rzecz tych samych osób. Mimo ustawowego ograniczenia czasu najmu lokalu socjalnego maksymalnie do 5 lat, umowy często zostają przedłużone na czas nieoznaczony.

Proceduralnie jest to możliwe po wykreśleniu danego adresu z rejestru lokali socjalnych, jako że aktualnie obowiązujące przepisy²⁰ nie zmuszają gmin do przeznaczania na lokale socjalne jedynie mieszkań o obniżonym standardzie, jak miało to miejsce do 2001 roku, zgodnie z poprzednio obowiązującą regulacją ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych. Ustawowy zapis dotyczący standardu lokalu socjalnego, określający jedynie minimalną normę metrażu i standardu, umożliwia niesienie adekwatnej i długofalowej pomocy różnym grupom klientów. Preferencyjne zasady przedłużania najmu lokali socjalnych uchwała w praktyce rada każdej gminy, która

określiła w ogóle zasady wynajmu lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy²¹.

Dodatkowo wiele gmin ustalając szczegółowe procedury i zasady pierwszeństwa najmu wskazuje w uchwałach na pierwszeństwo najmu (realizacja spraw z pominięciem rejestrów innych oczekujących) lokali socjalnych, o których mowa w wyrokach eksmisyjnych. Jest to podyktowane nie tylko wymogami racjonalnej gospodarki, aby jak najszybciej rodzinom zadłużonym dostarczyć lokal o niższych kosztach utrzymania, na co składa się i preferencyjna stawka czynszu lokalu socjalnego (maksymalnie połowa stawki obowiązującej w zasobie komunalnym), jak i jego mniejszy metraż. Drugi powód bywa istotniejszy z punktu widzenia dyscypliny finansów publicznych gdyż, w innym miejscu ustawa ustala roszczenie odszkodowawcze od gmin, jeśli opóźnią one dostawę lokali socjalnych zasądzonych w wyrokach, uniemożliwiając wierzycielom sprawne opróżnienie lokalu, które jest uwarunkowane uprzednim złożeniem oferty lokalu socjalnego²². Utrwalone orzecznictwo ustala odszkodowania na poziomie utraconych korzyści, które mógłby czerpać właściciel z wynajmu lokalu na wolnym rynku w okresie opóźnienia dostawy lokalu socjalnego przez gminę. Mimo teoretycznie ustanowionego pierwszeństwa realizacji dla tych spraw i poważnej sankcji odszkodowawczej zasoby gminne są tak ograniczone, że i tak powstają znaczne zaległości w realizacji spraw.

Na problem i jego tendencję wzrostową wskazują również dane Najwyższej Izby Kontroli zaprezentowane w podsumowaniu wyników kontroli dotyczącej gospodarowania mieszkalnymi lokalami komunalnymi (NIK, 2012, str. 8), w zasobach gmin 33 gmin, obejmujących łącznie 310 tys. lokali, stanowiących około 30% wszystkich zasobów komunalnych w kraju. W okresie pomiędzy 31 grudnia 2009 r. a 31 grudnia 2011 r. zwiększyła się w kontrolowanych gminach liczba wyroków eksmisyjnych z uprawnieniem do lokalu socjalnego z 11 256 do 15 067, tj. o 33,9%. Jednocześnie wskaźnik wykonania wyroków sądowych przez dostarczenie lokalu socjalnego, jak ocenia NIK, był niedostateczny w stosunku do liczby orzeczeń i zmalał z 26,3% w roku 2009 do 23,2% w roku 2011. W sytuacji narastających zaległości w realizacji spraw nie dziwi fakt, że kwota zgłoszonych przez wierzycieli roszczeń odszkodowawczych na podst. art. 18 ust. 5 ustawy opl w roku 2011 była pięciokrotnie wyższa od wypłaconych w roku 2008 r.

prawny, jeżeli lokator: (...) 2) jest w zwłoce z zapłatą czynszu lub innych opłat za używanie lokalu co najmniej za trzy pełne okresy płatności pomimo uprzedzenia go na piśmie o zamiarze wypowiedzenia stosunku prawnego i wyznaczenia dodatkowego, miesięcznego terminu do zapłaty zaległych i bieżących należności.

²⁰ Definicja lokalu socjalnego zgodnie z art. 2 ust. 1 pkt 5) ustawy opl: *należy przez to rozumieć 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 m², a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie;*

²¹ Art. 21. 1. Ustawy opl: *Rada gminy uchwała (...): 2) zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, w tym zasady i kryteria wynajmowania lokali,*

²² Art. 18. 5. Ustawy opl: *Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze do gminy, na podstawie art. 417 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. z 2014 r. poz. 121).*

Sięgając do danych o zjawisku źródłowym dla fali eksmisji, którym są przede wszystkim zadłużenia, NIK odnotował na przestrzeni 2009-2011 w gminach objętych kontrolą wzrost zaległości czynszowych o aż 33,3%. Ostatnie dane Instytutu Rozwoju Miast potwierdzają kontynuację obu tendencji: wzrostu zadłużeń i niezrealizowanych zobowiązań do najmu lokali socjalnych. Jak podano w roku 2013 zaległości w opłatach za lokale mieszkalne w zasobach komunalnych w porównaniu z rokiem poprzednim wzrosły, a jedynie w zasobach spółdzielczych utrzymały się na tym samym poziomie (IRM, 2014, str. 95). Aktualne zapotrzebowanie gmin tylko na lokale socjalne zostało oszacowane na około 125 tysięcy (IRM, 2014, str. 95) w skali roku (w ogólnej liczbie potrzeb około 300 tysięcy).

Autorzy raportu zauważają, że poprawa wykonalności zasądzonych wyroków o eksmisję zależy m.in. od liczby uzyskanych mieszkań z tzw. odzysku w zasobach mieszkaniowych gminy. Z badań przeprowadzonych w 2013 roku wynika, że władze lokalne nasiliły działania w celu zwiększenia zasobu, lecz zasób ten pozostaje niewystarczający. Rzeczywiście gminy przynaglone zaległościami w zadaniach oraz groźbami odszkodowań, po pierwszych latach zaniechania budowy nowych mieszkań komunalnych w latach 90-tych, obecnie wznowiły inwestycje budowlane. W latach 2009-2013 wybudowano 95,8 tys. lokali komunalnych (IRM, 2014, str. 95), jednak ich skala jest dalece niewystarczająca w stosunku do tempa uszczuplania zasobów i zwiększania skali obsługiwanych zadań.

Na podstawie doświadczeń zarządców omawianego zasobu lokalowego, po części zależnie od staranności wykazywanej w gospodarce lokalowej gmin, ale także w powiązaniu z tendencjami demograficznymi, w wyniku naturalnego ruchu ludności odzysk pustych lokali, które mogą zostać przeznaczone na wykonanie zadań mieszkaniowych, może się kształtować na poziomie od 1,5% do maksymalnie 3% (NIK, 2012, str. 15)²³ całości zasobu rocznie. W skali kraju przy założeniu najwyższego odzysku z zasobu gmin, który w 2013 roku liczył 934 tysięcy (IRM, 2014, str. 7) lokali, liczba pustostanów rocznie wyniesie więc maksymalnie jedynie 28 tysięcy rocznie.

Jak łatwo policzyć, gminy obecnie nie mogą zapewnić ciągłości realizacji swojego obszernego zadania dostawy lokali socjalnych, choćby tylko w zakresie obowiązków wynikających z wydanych wyroków sądowych i pomimo nałożonych rygorów ustawowych.

W sytuacji tak znaczących deficytów i zaległości w omówionych obowiązkach gmin powstaje pytanie o wykonalność ostatniego z trzech podstawowych zadań gminy - pomocy mieszkaniowej na rzecz gospodarstw niezamożnych zakwalifikowanych na tak zwane listy oczekujących. I to w warunkach, że nie jest ono postrzegane, jak dwa poprzednie, jako naglące z punktu widzenia dyscypliny finansów publicznych, która ma znaczenie zarówno przy odszkodowaniach, jak i przy terminowości dostarczania lokali zamiennych, jeśli wiąże się to z inwestycjami publicznymi. Trzecie z podstawowych zadań gminy może przemawiać „tylko” przez społecznie uzasadnione potrzeby osób wykluczonych pod względem mieszkaniowym. Do tej grupy należą potencjalni uczestnicy programów NM, osoby bezdomne, obok innych osób zamieszkujących w trudnych warunkach mieszkaniowych. Dla tej grupy pula mieszkań jest z roku na rok coraz mniejsza.

O zintensyfikowanie działań mieszkaniowych na rzecz gospodarstw „o niskich dochodach, zmuszonych do korzystania z pomocy gminy w wynajmie lokalu” upomina się Rzecznik Praw Obywatelskich w liście z dnia 26 listopada 2014 roku skierowanym do Prezesa Rady Ministrów²⁴, przypominając o bezskuteczności wcześniejszych interwencji Rzeczników kierowanych do strony rządowej od roku 2000:

„Napływające do Rzecznika skargi wskazują na istnienie sporej grupy rodzin, które pomimo podejmowania sporych wysiłków ze swej strony, nie są w stanie samodzielnie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych rodziny i w tym zakresie oczekują pomocy mieszkaniowej gminy. Problem ten wobec pogłębiającej się sfery ubóstwa części społeczeństwa narasta” (RPO, 2014)

Faktycznie aktualnie paradoks pomocy mieszkaniowej udzielanej przez gminy polega na wysunięciu się na priorytet zadania związanego ze współpracą przy eksmisjach, to jest obsługą wyroków sądowych poprzez dostawę lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych. Niewystarczająca liczba lokali komunalnych nie tylko jest odnotowana przez Główny Urząd Statystyczny, NIK oraz wyartykułowana w opinii Rzecznika Praw Obywatelskich. W codziennej praktyce zmusza decydentów gminnych do ostrożnego dysponowania lokalami na pozostałe podstawowe cele, nawet jeśli powinny być postrzegane jako nie mniej ważne. Organy gmin zdają sobie sprawę, że w ramach posiadanych zasobów trudno obsłużyć nawet te zadania ustawowe, które z wyżej opisanych względów wydają się pilniejsze, bo obciążone odszkodowaniami. Więc jak zazwyczaj w sytuacjach konfliktu między zadaniami pilnymi a ważnymi, opisanymi przez klasyków zarządzania (Covey, 2003, str. 152), sprawy pilne wypierają ważne, potęgując jednocześnie nawarstwianie się nierozwiązanych zagadnień o charakterze strategicznym - w tym wypadku dla niezamożnych mieszkańców danej społeczności lokalnej. Do limito-

²³ (przyp. autorki) za danymi przygotowanymi w 2012 r. przez MTBiGM dla Komisji Infrastruktury Sejmu RP – przytoczone tu dane nie uwzględniają faktu, że nie każdy lokal, gdzie wygaś najem, staje się automatycznie pustostanem. Dlatego pułap 3% należy traktować jako wartość maksymalną i rzadko osiągalną w stosunku do średniej dla odzysku lokali pustych, która kształtuje się na poziomie 1,5%, jak pokazują doświadczenia z zasobu miasta st. Warszawy.

²⁴ www.rpo.gov.pl

wanej liczby mieszkań, które pozostaną wolne albo nawet gmina pozyska je w drodze nowych inwestycji, odbywa się swoista konkurencja, które z grup wykluczonych mieszkaniowo będą w ogóle uwzględnione, a następnie otrzymają priorytet pod względem terminu najmu.

W świadomości społecznej, a w ślad za tym niekiedy idą przekonania decydentów, ludzie bezdomni nie zawsze winni otrzymać pierwszeństwo przed innymi grupami wykluczonymi pod względem mieszkaniowym. Postrzeganie zasadności wynajmu mieszkań osobom bezdomnym w kontekście zaległości udzielania pomocy mieszkaniowej innym grupom ludzi wykluczonych mieszkaniowo zostanie bliżej przeanalizowane przy omówieniu umocowania programów do dysponowania mieszkaniem gminnymi.

Podsumowując wszystkie przytoczone okoliczności, otrzymujemy obraz raczej niskiej dostępności tanich lokali gminnych na potrzeby programów NM, mimo ich stosunkowo znacznej liczby w skali całego kraju. Pomimo pomyślnej wydawałoby się okoliczności, że regulacje obu podstawowych dla bezdomności ustaw wskazują na jeden szczebel samorządu jako gospodarza obydwu tematów. Zarówno ustawa o pomocy społecznej, z obowiązkiem udzielenia schronienia i prowadzenia programów wychodzenia z bezdomności, wskazuje gminy jako odpowiedzialne za różne etapy wsparcia osób bezdomnych w wychodzeniu z kryzysu.

Pomimo opisanych wyżej poważnych barier w dostępie do wolnych mieszkań komunalnych właśnie ta ustawowa odpowiedzialność wobec bezdomnych członków wspólnot samorządowych i roli zasobów gminnych skłania do szczegółowej analizy zasobów komunalnych pod względem pożądanych cech bazy lokalowej dla programów NM.

Trzeba zaznaczyć, że wynajem lokali na wolnym rynku, przez gminę, a także Skarb Państwa od 1994 r. generalnie odbywa się w Polsce na bazie tych samych uregulowań cywilnoprawnych²⁵. Należy więc wziąć pod uwagę podobne zalety i wady formy prawnej najmu, które zostały omówione w rozdziale dotyczącym wolnego rynku. Poniżej zostaną dokładniej przeanalizowane ograniczenia prawne specyficzne dla zasobów gminnych.

Samodzielność i prywatność

Cecha ta jest atutem tylko części zasobów gminnych i w znacznym stopniu jest związana z okresem budowy budynków. Niestety niemal połowę zasobu mieszkaniowego gmin stanowią lokale

w budynkach wybudowanych przed rokiem 1945, a w tym prawie 30% w budynkach sprzed 1918 r. (NIK, 2012, str. 15). W zasobach przedwojennych warunków samodzielności i prywatności w lokalach o niewielkich metrażach właściwych dla gospodarstw jednoosobowych jest spełniony dość rzadko. Budynki te są ubogie w instalacje i tzw. pionory np. wentylacyjne i kanalizacyjne, wobec tego są trudne do modernizacji i pełnego doposażenia. Zdarza się, że urządzenia sanitarne aż do chwili obecnej zlokalizowane są poza budynkiem. Przedwojenne budynki często budowano w tzw. układzie hotelowym, gdzie do wielu niesamodzielnych lokali jednoosobowych były przyporządkowane pomieszczenia pomocnicze przeznaczone do wspólnego użytku.

Warto zaznaczyć, że struktura zasobów pod względem daty budowy jest zróżnicowana przestrzennie w taki sposób, że znacznie więcej lokali w starszych budynkach sprzed 1945 roku, jest w województwach zachodnich, południowo-zachodnich (dolnośląskim, lubuskim i opolskim), a mniej w województwach centralnych i wschodnich (NIK, 2012, str. 15).

Nieco inaczej przedstawiała się sprawa przed wojną z większymi mieszkaniem czynszowymi, w tym apartamentami wielopokojowymi wyposażonymi we wszystkie urządzenia pomocnicze. Jednak później w okresie powojennym, w epoce postrzegania większych mieszkań czynszowych jako zbytku w obliczu niedoborów mieszkaniowych, lokale takie po przejęciu przez Skarb Państwa w wielu przypadkach pozbawiano samodzielności przez podział i odrębny wynajem jako osobnych izb na rzecz obcych sobie gospodarstw domowych, z dostępem do wspólnych urządzeń. Wiele gmin do dziś nie poradziło sobie z problemem niesamodzielności architektonicznej takich mieszkań i nie dokonało scalenia do przedwojennych ram samodzielnych lokali o większych metrażach.

Ten niewątpliwie słuszny pod względem gospodarskim kierunek, jest hamowany dodatkowo przez fakt, że wśród zarejestrowanych w gminach pilnych potrzeb pomocy mieszkaniowej, czy też uprawnień do lokali socjalnych wynikających z wyroków sądowych, przeważają gospodarstwa jednoosobowe, czyli klienci do najmu małych mieszkań, które mogą być o obniżonym standardzie. To osoby samotne, które nie mogą liczyć na pomoc rodziny w zabezpieczeniu mieszkania i zwracają się do gminy, w której struktura metrażu odzyskiwanych lokali niestety nie przystaje do struktury liczebności gospodarstw domowych uprawnionych do pomocy. Dodatkowo znaczny deficyt lokali i ustawiczne poszukiwanie mieszkań dla osób eksmitowanych, w tym o obniżonym standardzie, nie motywuje gmin do priorytetowego podnoszenia standardu przez usamodzielnianie lokali.

Więcej lokali samodzielnych będzie zlokalizowanych w tych ośrodkach, gdzie działały duże przedsiębiorstwa gospodarki uspołecznionej, a w szczególności tam, gdzie ich rozwój wiązał

²⁵ (przyp. autorki) Wyjątki dotyczą przydziałów lokali w drodze decyzji administracyjnych dotyczących kwater służbowych na rzecz niektórych zawodów, nazywanych mundurowymi oraz przydziału lokali chronionych, opisanych szerzej w rozdziale czwartym.

się z tworzeniem nowych miejsc pracy, migracją do tych ośrodków, a więc sprzyjał prowadzeniu nowych inwestycji zakładowych w budynki mieszkalne dla pracowników (z pominięciem budynków po przedsiębiorstwach rolnych (PGR), które mogła przejmować także Agencja Rolna Skarbu Państwa).

Wraz z transformacją ustrojową wiele zakładów ulegało prywatyzacji, likwidacji lub przekształceniom albo zmierzały do racjonalizacji wyników finansowych m.in. przez pozbywanie się zadań deficytowych w tym zadań z zakresu zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na zasadach niekomercyjnych. Zasoby mieszkaniowe dawnych przedsiębiorstw były na podstawie oświadczeń zakładów pracy o zamiarze przekazywane gminom i przejmowane do zarządzania, zgodnie z ustawą z dnia 12 października 1994 roku o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe. W ten sposób tworzyły się od początku zasoby komunalne w mniejszych miejscowościach albo istniejące zasoby zasilano mieszkaniem o dość dobrym standardzie właśnie pod względem samodzielności, co nie zawsze można było odnieść do ogólnego stanu substancji budynków. Można uogólnić, że większość budynków zakładowych miała zapewnić godziwy standard dla oficjalnie uprzywilejowanej klasy pracującej. Przykładem tego może być relatywnie wysoki standard architektoniczny i przemyślane zagospodarowanie przestrzenne takich sztabowych inwestycji, jak „Osiedle Nowa Huta” w Krakowie.

Jednym słowem, samodzielność i prywatność lokali w zasobach komunalnych mogłaby zostać zapewniona. Jednak cecha ta nie dotyczy wszystkich mieszkań, więc wybór lokali pełnowartościowych pod względem wyposażenia we wszystkie pomieszczenia pomocnicze i urządzenia techniczne będzie zależał od przekonania decydentów do wdrażania programów, o czym szerzej w późniejszej części.

Włączenie społeczne

Przymusowe zrównanie możliwości ekonomicznych, w tym mieszkaniowych, obywateli w poprzednim ustroju tym razem nadal pozytywnie „pokutuje” w postaci znacznego stopnia integracji różnych grup społecznych w jednym budynku, osiedlu czy kwartale ulic. Dotyczy to okolic zabudowanych i zasiedlanych jeszcze w poprzednim systemie, jak wspomniano przykładowo przez przedsiębiorstwa czy spółdzielnie. Jest to rzadko spotykane w krajach o nieprzerwanym ustroju wolnorynkowym. To zaskakujące bogactwo z punktu widzenia poszukiwanego dla programów NM włączenia społecznego w zasadzie nie będzie realizowane tylko w obiektach gminnych skupiających tylko lokale substandardowe, które ze względu na brak omawianej samodzielności nie interesują organizatorów programów NM. Budynki te jako stanowiące wyłączną własność gmin są zasiedlane najczęściej na rzecz osób eksmitowanych. Dlatego też aktywniejsi albo zamożniejsi lokatorzy wyprowadzili się, z upływem lat dokonali

sprzedaży lub zamian takich mieszkań na położone w lepszych lokalizacjach.

Generalnie w typowych budynkach pozakładowych rzadko można spotkać typowe getta socjalne. Wieloletnie znajomości osób zamieszkujących od dawna przekładają się na pozytywne stosunki sąsiedzkie i często konstruktywną współpracę na rzecz stanu technicznego budynku w ramach działań dzisiejszych wspólnot mieszkaniowych. Dowodem na rozmaity status osób zamieszkujących jest też fakt, że w związku z prowadzeniem prywatyzacji mieszkań w Polsce już od lat 70-tych ubiegłego wieku (Okoński, 2015, str. 77) większość lokali gminnych jest zlokalizowanych w budynkach, gdzie dawno wyodrębniono własność choć jednego lokalu i w ten sposób z mocy prawa dniem 1 stycznia 1995 roku zawiązały się tam wspólnoty mieszkaniowe.

Przy prostych i skutecznych mechanizmach zarządzania przez wspólnoty na przestrzeni kilkunastu lat po pierwsze doprowadziły one do pewnego nadrobienia zaległości remontowych sięgających jeszcze poprzedniego systemu i administrowania budynkami przez przedsiębiorstwa podlegające dawnym radom narodowym. Jednym z czynników sukcesu było powszechne korzystanie przez wspólnoty z ustawowych roszczeń o odblokowanie funduszy na remonty przy umiejętnie podejmowanych uchwałach dotyczących planów remontowych. Ustawa o własności lokali złożyła głos decydujący o wydatkach wspólnot (a zarazem wkładzie ich udziałowców, z włączeniem gmin) w ręce właścicieli mieszkań prywatnych, o ile gmina zachowywała większość udziałów w danej wspólnocie albo suma udziałów nie równała się jedności. Któryś ze wskazanych w ustawie powodów miał miejsce niemal zawsze i dzięki temu większość wspólnot w Polsce mogła podejmować najważniejsze decyzje według reguły nazywanej „jeden właściciel-jeden głos”.

W ten sposób ograniczenia budżetowe gmin wreszcie po latach przestały blokować tempo rewitalizacji substancji budynków. Opłaty na fundusze remontowe uchwalone przez wspólnoty w przedstawionym stanie prawnym stały się należnościami wymagalnymi i współwłaściciele prywatni w budynkach gminnych przestali być petentem samorządu, a tym samym podniósł się standard, wyposażenie całego budynku i wszystkich lokali nie wyłączając komunalnych. W nieruchomościach tych przeprowadzono remonty, na które gmin do dziś „nie stać” w budynkach w 100% komunalnych, gdzie jest wyłącznym decydentem w sprawie nakładów remontowych. Dodatkowo nawet przy niskim standardzie lokali aktywne wspólnoty mieszkaniowe wywierają pozytywną i po części udaną, presję na gminy, aby mieszkania nie były zasiedlane przez osoby, które potencjalnie stanowią zagrożenie dla przestrzegania porządku domowego.

Wydaje się więc, że lokale gminne w budynkach wspólnot mieszkaniowych spełniałyby warunek włączenia społecznego w

większym stopniu aniżeli lokale gminne położone w budynkach będących własnością gminy w całości, ze względu na lepszy przeciętnie stan techniczny części wspólnych, w tym instalacji technicznych, jak i poziom estetyki budynku i otoczenia. Naturalnie zdarzają się budynki wspólnot mieszkaniowych, gdzie niezamożni i bardziej pasywni właściciele mieszkań nie byli zainteresowani nadrobieniem zaległości remontowych jeszcze z poprzedniego ustroju. Jednak jeśli w programach dla uczestników istotne jest sąsiedztwo ludzi aktywnych i samostanowiących, to uogólniając należy stwierdzić, że osiągnięcia wspólnot mieszkaniowych należą do najbardziej konkretnych przejawów oddolnych działań społeczeństwa obywatelskiego w ostatnim 25-leciu. Dlatego dla programów NM najlepsze będą lokale w takich budynkach.

Gorszy stan techniczny wielu domów i mieszkań gminnych, gdzie gmina nie sprywatyzowała żadnego lokalu i nie powstała wspólnota mieszkaniowa, może kolidować z włączeniem społecznym. Mieszkańcy takich budynków nadal są narażeni na dalsze zaniedbania remontowe z reguły ze względu na braki odpowiednich funduszy w budżetach gmin. Jak wskazuje Instytut Rozwoju Miast (2013, str. 93), badania przeprowadzone w 2013 pozwoliły na stwierdzenie, że średnie stawki czynszu w zasobach komunalnych w dalszym ciągu nie pozwalają na prowadzenie wystarczających procesów odtworzeniowych zasobów mieszkaniowych. Obowiązujący w wielu miastach system regulacji stawek czynszowych jest powiązany z jakością zasobów mieszkaniowych, a ich standard nie zmienia się od lat. Czynnikiem hamującym wzrost poziomu czynszów była także wprowadzona od połowy roku 2013, tzw. reforma śmieciowa, w efekcie której wzrosły znacznie opłaty za wywóz nieczystości i wzrost usług takich jak dostarczanie zimnej i ciepłej wody. W pewnym sensie te dwa ostatnie zjawiska wywierały presję na uchwalających stawki czynszu, którzy starali się nie dopuścić do zbyt wysokiego wzrostu opłat za mieszkania.

Efekty wieloletnich zaniedbań gospodarskich w budynkach komunalnych skontrolowała też Najwyższa Izba Kontroli i wskazała, że „we wszystkich skontrolowanych gminach stwierdzono prowadzenie nieracjonalnej polityki czynszowej, ograniczającej wysokość przychodów z tytułu najmu lokali w zasobie gmin” (NIK, 2012, str. 11), a jednocześnie stwierdzono brak realizacji przyjmowanych założeń „szczególnie w zakresie remontów lokali” (NIK, 2012, str. 7).

Podsumowując przy ustalaniu warunków współpracy z gminą, w celu jak najlepszego spełnienia warunku włączenia społecznego należy pamiętać o dwóch poniższych kwestiach:

- sprawdzeniu danego budynku lub okolicy pod kątem, czy zbyt wiele lokali nie jest zamieszkiwanych przez osoby, wobec których orzeczono już wyrok eksmisyjny, a więc najprawdopodobniej znajdują się w kryzysie życiowym i na

skraju bezdomności, przez co wybór lokali do programu w sąsiedztwie byłby niecelowy.

- preferencji dla typowania dla programów lokali komunalnych położonych raczej w budynkach wspólnot mieszkaniowych z częściowym udziałem gminy, aniżeli w budynkach, gdzie zachowano czystą własność komunalną wszystkich mieszkań i całego budynku.

Wpływ uczestnika na wybór mieszkania

Przy zapewnieniu lokali w wymaganym w programach standardzie poczucie wyboru będzie realizowane w praktyce, nawet przy minimalnej puli lokali. A to z dość zaskakującego powodu, o którym pisał Sam Tsemberis. Otóż na podstawie doświadczeń z pomocy mieszkaniowej realizowanej w gminie można stwierdzić, że również w naszych realiach niezwykle rzadko zdarza się, że osoba bezdomna nie przyjmuje pierwszego z zaoferowanych lokali – nawet, jeśli byłby on w niższym standardzie niż wymagany dla programów NM, a także, gdy klient był informowany, że w nieodległym terminie należy mu się jeszcze jedna propozycja.

Jednak niezależnie od powyższego zakładając, że warto zapewnić uczestnikom rzeczywisty wybór, na przykład w zakresie wskazania okolicy miasta, jak praktykuje się w pierwszym programie organizacji „Pathways to Housing”, przy współpracy z gminą należy liczyć się z wyznaczeniem puli lokali dla programu. Jeśli zostanie ona przekazana jednorazowo, w momencie otwarcia programu albo na początku każdej jego fazy, wybór dla uczestników będzie względnie szeroki, ponieważ jest logiczne, że tylko ostatnia osoba wprowadzana do programu nie otrzyma przynajmniej dwóch propozycji lokalowych. W przypadku uzyskania przychylności władz lokalnych dla programów dla osób bezdomnych, wytypowanie puli jest już na tym etapie dość prawdopodobne. W przypadku osiągnięcia sukcesów na etapie pilotażu organizatorzy programów mogą mieć nadzieję na typowanie kolejnych puli. Taka sytuacja miała miejsce w programie dla osób bezdomnych „Druga szansa” przeprowadzonym w warszawskiej dzielnicy Wola, gdzie władze samorządowe przeznaczyły dwukrotnie po około 10 lokali socjalnych w odstępie roku (Starzyński, Wygnańska, 2007).

Powyższe będzie miało zastosowanie w sytuacji, kiedy program jest choć częściowo autonomicznym dysponentem lokali. Jeśli natomiast programy będą w dysponowaniu lokalami ściśle uzależnione od procedur gminnych, to możliwości wyboru będą wynikały z regulacji przyjętych przez radę danej gminy. Z reguły w większych miastach, które dysponują pewnymi zasobami odzyskiwanymi względnie regularnie, prawo miejscowe dopuszcza możliwość pewnego wyboru. W ramach realizacji listy przewiduje się dwie lub trzy propozycje mieszkań, choć niekiedy odrzucenie wszystkich propozycji bez uzasadnienia jest obarczone pewnymi sankcjami, jak na przykład skreślenie albo przesunięcie na koniec „kolejki” oczekiwania na lokal komunalny.

Rozproszenie lokali poszczególnych uczestników

Jak wspomniano przy analizie cechy włączenia społecznego ze względu na uwarunkowania historyczne możliwość pozyskania lokali w rozproszonych lokalizacjach będzie niewątpliwie drugim z atutów znacznej części zasobów lokali komunalnych.

Podczas gdy w państwach zachodnich, w których mieszkania dla klientów pomocy społecznej są do dziś najczęściej zlokalizowane w jednym miejscu, dyskutuje się o sposobach rozproszenia mieszkań dla grupy osób wykluczonych, w Polsce rozproszenie i naturalna integracja społeczna mieszkań komunalnych jest przypadkowym dobrodziejstwem odziedziczonym po poprzednim systemie. Przede wszystkim ma to miejsce za sprawą wspomnianego wymieszania mieszkań prywatyzowanych od kilkudziesięciu lat z mieszkaniami komunalnymi w jednych nieruchomościach, co razem składa się na wspólnotę mieszkaniową.

Jednak ostatnie 25 lat polityki mieszkaniowej państwa dodatkowo nadal wspiera integrację społeczną i nie chodzi tu tylko o lokale wykupione, ale również o lokatorów innych zajętych lokali komunalnych, które objęte są umowami na czas nieoznaczony. Obowiązujące w Polsce przepisy o „dziedziczeniu najmu” powodują, że w stosunek najmu takiego lokalu wstępują z mocy prawa dzieci zmarłego najemcy, o ile w chwili śmierci prowadziły z nim gospodarstwo domowe (artykuł 691 Kodeksu Cywilnego). Oznacza, to że znakomitą większość lokali komunalnych – bo lokale socjalne, jedyne wynajęte na czas określony – stanowią wciąż ułamek zasobów gminnych, zamieszkują osoby o najróżniejszych statusach materialnych i z najróżniejszych grup społecznych. Osoby, które dawno, bądź ich rodzice a nawet dziadkowie, nawiązały najem, nie muszą spełniać kryterium niskich dochodów, jak mieszkańcy, którym dziś gmina ma za zadanie udzielić pomocy przez dostarczenie taniego lokalu na zasadzie wynajmu.

Kolejna okoliczność systemu, która przypadkowo istotnie przyczynia się do zalet zasobów komunalnych polegających zarówno na znacznym włączeniu społecznym, jak i znacznym rozproszeniu pustostanów, jest coraz częściej poddawana krytyce. Jak wskazał Rzecznik Praw Obywatelskich (RPO, 2010) obowiązujące przepisy wprowadzają w praktyce zasadę dożywotniego wynajmowania lokali komunalnych:

„Dzieje się tak ponieważ rodzinie czy też osobie spełniającej w dacie najmu lokalu ustawowe warunki (tj. niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i osiągającej dochód nieprzekraczający pułapu ustalonego przez gminę) nie ma możliwości wypowiedzenia najmu ze względu na zwiększone dochody)” (RPO, 2010)

I dalej Rzecznik zwraca uwagę na różnice w statusie majątkowym lokatorów:

„Kondycja rodzin, którym przydzielono lokal z zasobów komunalnych często w niedługim czasie się poprawia i osoby te latami

korzystają z gminnych nieruchomości z dotowanymi czynszami” (RPO, 2010)

Najwyższa Izba Kontroli po kontroli prowadzonej w 2011 roku:

„w celu doprowadzenia do skutecznej realizacji przez gminy nałożonych na nie obowiązków w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach” [uznała za konieczne] „podjęcie działań przez Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej w zakresie rozważenia wprowadzenia rozwiązań systemowych (...) umożliwiających gminom w trakcie trwania umów najmu, weryfikację kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy mieszkaniowej z zasobów gminy” (NIK, 2011)

Wprowadzenie postulowanych przez Rzecznika mechanizmów obecnie jest na etapie projektu istotnej nowelizacji ustawy opl, jednak projekt nie został jeszcze przyjęty przez Komitet Stały Rady Ministrów. Niewątpliwie po wdrożeniu projektowanej zasady najmu lokali komunalnych, m.in. dotyczącej najmów na czas oznaczony w celu umożliwienia weryfikacji sytuacji materialnej najemców, zwiększyłby się odzysk lokali niezbędnych do udzielania pomocy osobom niezamożnym, w tym bezdomnym.

Podsumowując należy stwierdzić, że w budynkach zasiedlanych przez wiele lat przez tak różnorodne grupy społeczne potencjał dla włączenia społecznego utrzyma się jeszcze długo, nawet w budynkach o przewadze lokali komunalnych. Ewentualnie planowane mechanizmy weryfikacyjne zadziałają losowo w kwestii położenia, podobnie jak dotychczasowy odzysk pustostanów komunalnych w drodze tzw. naturalnego ruchu ludności. Nadal więc w zasobach komunalnych zwalniane będą pojedyncze lokale w rozproszonych lokalizacjach, którymi jako pustostanami gminy mogą zadysponować, także na programy NM.

Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika

Do najmu lokali komunalnych odnoszą się wszystkie gwarancje przewidziane dla osób posiadających tytuł prawny, podobnie jak w stosunkach cywilnoprawnych opisanych na wolnym rynku. Jak wspomniano, ustawa opl ogranicza właścicielom możliwości wypowiedzenia umów do ściśle określonego katalogu. Dla gmin lista powodów jest bardzo wąska. Przykładowo siłą rzeczy osoby prawnej nie będzie dotyczyć możliwość wypowiedzenia z powodu zamiaru osobistego zamieszkania w lokalu, co może być zastosowane przez właściciela prywatnego. Inny przepis dotyczący wypowiedzenia, gdy najemca uzyskał tytuł prawny do mieszkania w tej samej miejscowości, jest często krytykowany, bo uniemożliwia gminie odzyskanie lokalu w ewidentnych sytuacjach uzasadnionych racjonalnym gospodarowaniem zasobem, i to nawet od osoby, która wybudowała dom mieszkalny w miejscowości znajdującej się tuż za granicą administracyjną miasta, gdzie zajmuje mieszkanie komunalne.

Reasumując wszystkie cywilnoprawne zalety gwarancji prawnych z dodatkowo zawężonym zakresem możliwości wypowiedzenia umowy dają szczególnie wysokie bezpieczeństwo korzystania z mieszkań komunalnych dla uczestników programów NM.

Odrębną kwestią od gwarancji prawnych najmu, jednak w powszechnym odczuciu postrzeganą jako element bezpieczeństwa zamieszkiwania, jest możliwość zameldowania, jak wyjaśniano w poprzednim rozdziale. W lokalach komunalnych każdorazowo zgoda na pobyt będzie miała charakter oficjalny i dlatego każdy uczestnik programu będzie mógł dokonać rejestracji pobytu legitymując się tytułem prawnym. Co więcej niezależnie czy najem ma charakter czasowy, jak w lokalu socjalnym, czy jest na czas nieoznaczony, zainteresowani mogą skutecznie ubiegać się o stały meldunek w lokalu komunalnym. Takie zalecenie wynika z rozstrzygnięć w trybie odwoławczym wydawanych przez wojewodę mazowieckiego, a praktyka meldowania w lokalach socjalnych na stałe jest utrwalona przynajmniej na Mazowszu.

Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami

Aby ocenić szanse uzyskania autonomii dysponowania lokalami przez programy i możliwość składania uczestnikom realnej oferty mieszkania, należy najpierw powrócić do podstawowej kwestii dostępności jakichkolwiek lokali komunalnych dla programów z zakresu pomocy społecznej dla osób bezdomnych.

Dla lepszego wyobrażenia percepcji programów NM wśród decydentów, od których zależy dostępność lokali komunalnych dla programów NM, najlepiej jest zacząć od przeanalizowania postrzegania pomocy mieszkaniowej gminy pośród większości społeczeństwa, które reprezentuje wybrany w wyborach bezpośrednich wójt, burmistrz albo prezydent oraz członkowie organów o funkcji uchwałodawczej i kontrolnej, to jest radni. Wiele negatywnych stereotypów w tym obszarze ma źródło w trudnościach mieszkaniowych, z którymi borykają się polscy obywatele. Osoby pracujące nie mogą pozwolić sobie na samodzielne mieszkanie, a jego brak może być częstą barierą założenia rodziny albo przyczyną wyjazdu za granicę, co uzasadniają uwarunkowania ekonomiczne omówione w rozdziale o wolnym rynku. Co ciekawe emigracja zarobkowa korzysta za granicą również z mieszkań wynajmowanych na wolnym rynku, co potwierdza istnienie innej relacji czynszów do dochodów w państwach Europy Zachodniej.

Możliwość posiadania dachu nad głową jest traktowana jako ogromny przywilej, więc według wielu osób nie jest dopuszczalne społecznie, ani po prostu sprawiedliwe, aby gmina w ogóle udostępniała komukolwiek mieszkania za niskie stawki czynszu. Cytowana poniżej wypowiedź internauty może być ilustracją tego typu opinii. Jest to fragment z dyskusji pod artykułem o małej dostępności mieszkań komunalnych w wydaniu elektro-

nicznym jednego z dzienników z 2013 roku (interpunkcja oryginalna):

„Witam w ogóle nie powinno być mieszkań komunalnych. Są mieszkania na wynajem, na sprzedaż itd... dlaczego mam płacić podatki na mieszkania dla innych. Sam mam kredyt mieszkaniowy na 40 lat. Jak tak dalej pójdzie to podniosą podatki aby budować te mieszkania, więc więcej ludzi w ramach oszczędności straci pracę i zasili kolejkę oczekujących na mieszkania, więc znów podniosą podatek ... itd... Może od razu dajmy wszystkim te mieszkania. Skoro mamy być równi wobec prawa to dlaczego ja albo moje dzieci nie dostaliśmy mieszkania – w ramach nagrody za bycie pracowitym mam się zadłużyć? A nierobom dać za darmo. To bardzo wychowawcze. Próbowałem to ostatnio wyjaśnić dziecku. Młody doszedł do wniosku „tatusiu to ty też nie pracuj to ci dadzą... Rozumiem oczywiście że nie da się eksmitować ludzi z lokali komunalnych i wyrzucenie pod most nie pomoże, ale może już nie rozdajemy kolejnych mieszkań i wycofujemy się powoli z tej patologii (...)”.

Warto zwrócić uwagę na dodatkowy wątek zaznaczony w powyższej wypowiedzi, co do którego zgadza się także wiele osób, które odmiennie niż autor powyższej opinii, uważają, że są pewne grupy osób, którym należy się pomoc mieszkaniowa gminy, mimo że jest organizowana z danin publicznych innych obywateli. Chodzi o brak przyzwolenia społecznego na udostępnienie tanich mieszkań na rzecz osób, które nie chcą pracować („nieroby”). Dodatkowo każdy, kto miał do czynienia z członkami wspólnot mieszkaniowych, gdzie są też zlokalizowane mieszkania gminne, wie jak naganne i nieakceptowalne społecznie jest udostępnianie przez gminę mieszkań na rzecz osób, które żyją z zasiłków z pomocy społecznej, nie regulują należności za zajmowane mieszkania, a do tego ich zachowania wykraczają poza zasady porządku domowego, ze względu na tryb życia, uzależnienia itp.

Ludziom bezdomnym przypisuje się skłonność do takich zachowań. Trudno z takim poglądem dyskutować skoro historia wielu osób bezdomnych zawiera dokumentację takich właśnie zdarzeń leżących u początku ich bezdomności (nie chodzi tutaj o przesądzenie, co w istocie było głębszą przyczyną takich przejawów).

W kontekście przedstawionych przekonań społecznych, przy poszukiwaniu lokali dla potrzeb programów NM, szansa na przekonanie decydentów gminnych, funkcjonujących pod presją opinii publicznej, aby nie marnotrawić lokali stanowiących wartościowe mienie publiczne będzie mocno uwarunkowana kilkoma czynnikami.

Po pierwsze konieczne jest przedstawienie decydentom dobrze wyodrębnionych grup osób potrzebujących, to jest opisanych takimi kryteriami, które w opinii publicznej nie będą budzić zwyczajowych kontrowersji, jeśli chodzi o udzielanie im pomocy mieszkaniowej „na koszt podatnika”. Chodzi o kryteria jak naj-

bardziej ewidentne, których organy wykonawcze gmin nie będą wahały się zaprezentować organom uchwałodawczym i bronić przed krytyką opozycji zasiadającej w radzie gminy, uwagami prasy lokalnej i nadzorem wojewody nad działaniem gmin.

Żeby zobrazować, jakiego typu narracja jest użyteczna, można posłużyć się starym przykładem grupy „sierot i wdów”, dla których zawsze, nawet w społeczeństwach o wiele słabiej zorganizowanych, było przyzwolenie na pomoc siłami wspólnoty. W naszych czasach, jak można zaobserwować przy współpracy z organami opiniotwórczymi w gminnych procedurach kwalifikacji, podobną przykładową grupę niebudzącą kontrowersji, stanowią wychowankowie domów dziecka i rodzin zastępczych, mimo że rzadko są sierotami zupełnymi.

Gdyby uogólnić można powiedzieć, że powszechna akceptacja dotyczy grup, wobec których potrzeba udzielenia pomocy jest uzasadniona wyjątkowo nieszcześliwym dla danej osoby zrządzeniem losu. W myśl tej logiki, o ile nie ma powszechnego przyzwolenia do udzielania pomocy bezdomnym, którzy w opinii wielu ludzi „sami zapracowali na swój los”, to już zupełnie inaczej jest postrzegana choroba. W Stanach Zjednoczonych pierwsze programy udało się zorganizować na rzecz osób, które były pacjentami szpitali psychiatrycznych, a więc ich schorzenia były dobrze zdiagnozowane i zaliczone do ciężkich tak jak podwójne rozpoznanie zaburzeń psychicznych. Trudno uwierzyć, że dla przychylności decydentów kluczowa była często przywoływana racjonalność ekonomiczna NM, bo przecież przed wzięciem jej pod uwagę i poczynieniem kalkulacji, musiało być najpierw silne przekonanie o wadze problemu i usiłowania rozwiązywania go w inny sposób. Choć w Polsce schorzenia psychiczne są uważane za ciężką i przewlekłą chorobę, nie dotyczy to uzależnienia od alkoholu, które postrzegane jest raczej jako słabość narodowa aniżeli choroba.

Sposób przedstawienia grupy klientów programów NM będzie miał decydujące znaczenie dla szans pozyskania jakichkolwiek zasobów gminnych. Ze względu na istnienie silnych, również negatywnych przekonań społecznych, o przyczynie bezdomności, warto, aby grupę potencjalnych klientów programów NM zdefiniować innymi naturalnie rzeczywistymi jej cechami, a także zadbać, aby rzeczywiście była to grupa dobrze wyodrębniona, a najlepiej z pewną dokumentacją.

Jednym z przykładów takich grup są osoby, które stały się bezdomne wyniku schorzeń psychicznych, których stan zdrowia wymaga środowiskowej opieki psychiatrycznej, o której mowa w ustawie z dnia 19 sierpnia 1994 o ochronie zdrowia psychicznego lub opieką taką powinni być objęci od razu po hospitalizacji. Tak sformułowany opis grupy obejmuje typowych klientów programów NM, to jest osoby z tak zwaną „podwójną diagnozą”.

Ponadto w przypadku tych klientów za korzystne z punktu widzenia marketingu programów skierowanego do decydentów należy też uznać możliwość podbudowania potrzeby prowadzenia takich działań obowiązkami zawartymi w powyższej ustawie nałożonymi na samorządy różnych szczebli. Prawdopodobnie specjaliści od zjawiska bezdomności są w stanie wyodrębnić inne jeszcze grupy potencjalnych uczestników programów NM, stosując do opisu racje i sformułowania, które w powszechnym odbiorze społecznym będą dotyczyć sytuacji osób potrzebujących i budzące mniej kontrowersji, aniżeli samo określenie „bezdomny” z całym bagażem przypisanych stereotypów.

Po rozważeniu szans pozyskania lokali gminnych w kontekście określonego nastawienia społecznego należy przeanalizować, o jakie warunki współpracy organizatorzy programów mogą i powinni zabiegać.

Zasady programów NM wymagają dostarczenia uczestnikom lokalu na zupełnie innych zasadach. Po pierwsze w krótkim terminie, bez żadnych warunków wstępnego przygotowania, jakich często wymaga się od osób objętych tradycyjnymi programami wychodzenia z bezdomności przed udostępnieniem im mieszkania. Po drugie najem ma odbywać się bez konieczności wykazania spełniania obowiązujących w gminie kryteriów, co odbywa się w długotrwałych, bo wieloetapowych i drobiazgowych, procedurach kwalifikacyjnych na listy oczekujących na mieszkania.

Oczywiste jest, że procedury gminne krańcowo różnią się od „procedury rekrutacji” do programu NMP przedstawianej za pomocą przytaczanego zazwyczaj krótkiego dialogu Sama Temberisa z potencjalnym uczestnikiem: „czego potrzebujesz? – mieszkania”. Logika kwalifikacji osób do pomocy mieszkaniowej gmin jest w zupełnie innym „paradygmacie”. Właśnie z tego względu krytycznym warunkiem działania programów jest całkowite wydzielenie puli lokali do dyspozycji organizatorów programu - do podejmowania przez nich dalszych autonomicznych decyzji o wynajmie.

Nie jest konieczne, aby pula została określona z góry w formie listy zawierającej adresy lokali. Tym bardziej, że odzysk pustostanów trwa w czasie i jest losowy i rzadko kiedy gmina komasuje większą liczbę mieszkań pustych do dyspozycji. Ustalone zasady współpracy mogą przewidywać liczbę lokali o określonych parametrach brzegowych, którą gmina jest gotowa przekazywać systematycznie na potrzeby programu na przestrzeni pewnego czasu.

Program zachowywałby prawo zasiedlania tych lokali na zupełnie odrębnych zasadach, przy zapewnieniu krótkich terminów realizowanych specjalnych procedur, bez zależności w tym wypadku od komisji społecznych uczestniczących zazwyczaj w procedurach gminnych. To ostatnie jest ważne nie tylko ze względu na konieczność działania programu przy bezpieczeństwie polega-

jącym na wspólnocie poglądów odnośnie sposobu pomocy szczególnym klientom NM, ale również ze względu na maksymalną mobilność działań i skrócenie decyzji. Ze względu na szczególne potrzeby operacyjne programów, nie powinny być one uzależnione w tym wypadku od procedur i terminów posiedzeń kolegialnych ciał gminnych.

Wydzielenie puli do zupełnie innego typu wynajmu będzie korzystne także na kolejnych etapach działania programu. Przykładowo krótkoterminowe zaległości czynszowe, jednak przekraczające trzy pełne okresy rozliczeniowe, nie spowodują automatycznego wszczęcia działań windykacyjnych stosownie do procedur obowiązujących w danej gminie.

Dlatego dobrym wyjściem byłaby możliwość skorzystania z innego trybu zasiedlania lokali należących do wydzielonej uprzednio puli, co przy obecnych uwarunkowaniach prawnych jest możliwe przede wszystkim na zasadzie mieszkań chronionych. Aktualna wykonalność takiej formuły zostanie bliżej omówiona w rozdziale dotyczącym mieszkalnictwa wspieranego.

Na koniec rozważań o sposobach na wzmocnienie szans na autonomiczne dysponowanie lokalami gminnymi na rzecz programów warto wspomnieć o jednej okoliczności, która może mieć znaczenie po pierwsze dla skłonności decydentów do przeznaczania mieszkań, jak też utrzymania „mandatu” do ich wynajmu na rzecz uczestników programów w dłuższej perspektywie, tak istotnej w programach NM. Chodzi tu o wykorzystanie dość częstej sytuacji, gdy w gminie notorycznie brakuje funduszy na przeprowadzenie remontów lokali na realizację zadań ustawowych, mimo że dany samorząd dysponuje wolnymi mieszkaniami. Ze względu na omawiany ciężący na gminach obowiązek dostarczania lokali gotowych do zamieszkania, a więc już wyremontowanych, brak funduszy na ten cel uniemożliwia praktycznie ich wynajem w celu realizacji pilnych zadań, a dodatkowo generuje dla budżetu samorządu koszty przestoju pustostanów. W takim wypadku władzy wykonawczej może być łatwo wytknięta niegospodarność. Tworzy to dla organizatorów programów okazję do podejmowania rozmów o przeznaczeniu lokali komunalnych dla osób bezdomnych, jeśli tylko posiadają odpowiednie fundusze, aby przejąć od gminy obowiązek remontu. Taki argument został z powodzeniem użyty w programie „Druga szansa, wolski program reintegracji społecznej”, na który pozyskano w krótkim czasie kilkanaście lokali od władz jednej z warszawskich dzielnic, a przeprowadzenia remontów (z włączeniem przyszłych użytkowników lokali) podjęła się partnerska organizacja pozarządowa „Otwarte Drzwi” (Starzyński, Wygnańska, 2007).

Również doświadczenia zagraniczne z krajów Europy Środkowej o podobnych uwarunkowaniach potwierdzają skuteczność argumentu o wyremontowaniu mieszkań. W Budapeszcie samorząd zdecydował o przeznaczeniu dla Fundacji „Olivier Twist”

współpracującej z „Habitat for Humanity Hungary”²⁶ jednorazowo w dwóch dzielnicach łącznie kilku mieszkań na program oparty o mieszkania, mogący stanowić pewien pilotaż dla programów NMW, choć nieco różniący się od założeń metody. Program został skierowany dla bezdomnych przebywających w przestrzeni publicznej, a więc dla grupy postrzeganej jako bardzo ryzykowna. Organizatorzy wskazują, że generalnie dostęp do lokali komunalnych dla osób bezdomnych na Węgrzech jest bardzo ograniczony (Ciołkowski et al., 2015, str. 8). Mimo to podstawową kartą przetargową było zaoferowanie miastu wykonania wyjątkowo kosztownych remontów ufundowanych przez prywatnego darczyńcę z Niemiec. W ten sposób gmina nie ryzykowała zbyt wiele, bo przeznaczyła lokale w budynkach o bardzo złym stanie technicznym, które od wielu lat i tak stanowiły pustostany, właśnie z powodu wysokiego kosztu remontu i stopnia skomplikowania prac niezbędnych do przywrócenia im funkcji mieszkalnej. Formuła taka wymaga od organizatorów znacznych nakładów początkowych, ale co warto podkreślić, w wypadku omawianego programu dofinansowanie zamieszkania uczestników miało miejsce tylko raz – właśnie na etapie remontów i modernizacji. Potem uzyskali od gminy, niejako w rewanżu za remont, korzystną możliwość wynajmu tych lokali za najniższy preferencyjny czynsz, który są w stanie pokrywać sami, bez dalszego dotowania przez program, za wyjątkiem przejściowych pożyczek dla uczestników od programu w celu uniknięcia nawastwiania się zaległości czynszowych.

Formuła jednorazowego większego wydatku w zamian za korzystne warunki finansowe dla zamieszkiwania przez podopiecznych w dłuższej przyszłości dobrze pasuje do okoliczności, z którymi borykają się w praktyce podmioty trzeciego sektora. Większość organizacji okresowo dysponuje pewną pulą funduszy, jednak nie ma gwarancji stałego wieloletniego finansowania na ustalonym zagwarantowanym poziomie. Brak pewności dopływu środków na dotowanie zamieszkania podopiecznych w kolejnych latach (np. upływie okresu objętego grantem) może zniechęcać organizacje do rozpoczynania projektów w mieszkaniach kosztownych w utrzymaniu miesięcznym. Jednocześnie będzie to sprzyjać atrakcyjności prowadzenia programów w tanich, dotowanych przez gminę lokalach komunalnych, nawet gdy ich objęcie wiąże się z wysokimi nakładami wstępnymi koniecznymi do poniesienia w horyzoncie planistycznym przewidywalnym dla organizacji.

Elastyczność terminów i możliwość przedłużania zamieszkania

Aktualnie w zasobach komunalnych na gruncie umów cywilnoprawnych terminy najmu są sztywne i podlegają w tym zakresie ustawowemu wyjątkowi ze swobody umów: Umowa o odpłatne

²⁶ www.habitat.hu/en/program

używanie lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego, z wyjątkiem lokalu socjalnego lub lokalu związanego ze stosunkiem pracy, może być zawarta wyłącznie na czas nieoznaczony, chyba że zawarcia umowy na czas oznaczony żąda lokator (art. 5 ust. 2 ustawy opl). Przepis jest dość kategoryczny, bo został uzupełniony dosłownym pouczeniem decydentów gminnych w ust. 3: „Właściciel nie może uzależnić zawarcia umowy od złożenia przez lokatora żądania, o którym mowa w ust. 2.”

W świetle powyższej regulacji poza lokalami socjalnymi jedyna umowa o elastycznym terminie w zasobach komunalnych może być zawarta na czas trwania stosunku pracy przykładowo może dotyczyć dozorca korzystającego z mieszkania służbowego przy obiekcie. Obecnie więc wykluczony jest wynajem na okres naturalne dla metody NM, która ma nie ograniczać wsparcia w czasie, jak: „na czas uczestnictwa w programie”, „do czasu zapewnienia innego lokalu” itp.

Tak sformułowane ograniczenie może być znacznym utrudnieniem dla organizacji programów NM, szczególnie, że przepis nie mówi nic o wyłączeniu od tej zasady lokali, które zostały zadysponowane na rzecz projektów o specyficznych zasadach, ale wprost odnosi się do każdego lokalu, który nadal wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy. Dopuszczalnym odstępstwem od tej zasady byłoby zasiedlanie udostępnionych mieszkań na zasadzie przepisu szczególnego o wynajmie mieszkań chronionych w drodze decyzji administracyjnych, co zostanie omówione w dalszej części opracowania.

Innym rozwiązaniem jest, aby lokale przekazane programom, zostały wpisane do rejestru lokali socjalnych. Teoretycznie byłoby to możliwe i nie będzie w sprzeczności przynajmniej z samodzielnością i godziwym standardem lokalu, ze względu na omawianą pojemną definicję lokalu socjalnego. Jednak powstanie problem przy zasiedlaniu i wynajmie, gdyż wykluczone będzie pośrednictwo programu w najmie, bo przepisy miejscowe na ogół przewidują jednolitą procedurę wynajmu wszystkich mieszkań przez organy gminy bądź osoby upoważnione. Z tego względu skorzystanie z takiej procedury kłóci się z pożądaną autonomią programów do dysponowania mieszkaniem, a jak wspomniano wcześniej, organizatorzy programów nie będą mieli ani pewności odnośnie kwalifikacji uczestników, ani wpływu na udostępnienie mieszkania w krótkich terminach właściwych dla zasad NM. Co więcej, również w momencie przedłużania najmu lokalu socjalnego programy musiałyby liczyć na ponowną przychylną gminnych organów kwalifikujących do najmu.

Chyba, że założymy, iż organizatorzy programów zdecydują się zabiegać, a gminy poprą zawarcie z uczestnikami programów umów na czas nieoznaczony od samego początku uczestnictwa. Takie rozwiązanie wydaje się jednak mało prawdopodobne ze

względu na stawkę czynszu przynajmniej dwa razy wyższą (z reguły znacznie więcej) w lokalach na czas nieoznaczony w stosunku do lokali socjalnych oraz co jeszcze istotniejsze - małą przychylną decydentów. Zgoda na pierwszą umowę na czas nieoznaczony byłaby nierównym traktowaniem osób z programu, gdyż gminy stosują zasadę pierwszej umowy o charakterze próbnym w formie najmu lokalu socjalnego dla osób z grupy ryzyka windykacji czynszu.

Mobilność zobowiązań finansowych programu

Ta kwestia wydaje się mało korzystna w świetle małej elastyczności terminów trwania umowy. Przy czasie nieoznaczonym obowiązuje termin trzymiesięczny.

Jednak zagadnienie należeć będzie do przewag lokali komunalnych nad innymi zasobami. Po pierwsze gminy mają zazwyczaj zarejestrowaną kolejkę chętnych do wynajmu lokalu, który okazał się zbędny dla potrzeb programu. Jej przedstawiciele powinni zgodzić się, aby z góry w zasadach współpracy ustalić, że lokal jest rozliczany najszybciej jak to możliwe po przeprowadzce pod inny adres, umowa z tym dniem rozwiązywana polubownie, a program zwalniany automatycznie z obowiązków dotyczących płatności. Nawet gdyby gminy nie chciały z jakiegoś względu zagwarantować programom tak dużej mobilności, to problem ten nie będzie tak obciążający finansowo dla programów jak opłaty za zajmowanie lokali na wolnym rynku.

Sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań

Liczne bariery prawa lokalowego generalnie hamujące sprawność odzysku mieszkań odnoszą się także do lokali komunalnych. Usprawnienie w stosunku do zasad opisanych dla zasobu pozyskiwanego na wolnym rynku może być dwójakie.

Po pierwsze zarówno gmina, jak i program, będą mogły prowadzić działania eksmisyjne wobec osoby, która zrezygnowała z uczestnictwa w programie a nie opuściła lokalu (ona sama albo jej sublokatorzy). Sąd powinien uznać legitymację procesową przynajmniej w przypadku, gdy to organizator programu jest stroną umowy z gminą i tym samym pośrednikiem – czyli wynajmującym dla uczestników programów. Wynika to ze specyficznej definicji właściciela przyjętej w ustawie opl, która stanowi, że przez właściciela należy rozumieć wynajmującego lub inną osobę, z którą wiąże lokatora stosunek prawny uprawniający go do używania lokalu (art. 2 ust. pkt 2).

Trzeba jednak pamiętać, że dla programu zakładanie sprawy sądowej o eksmisję będzie zadaniem tyleż niewdzięcznym, co ubocznym. Nawet przy sprawnie działającym zespole wsparcia na wzór programu organizacji „Pathways to Housing” warto, aby organizatorzy programów negocjując zasady współpracy zabiegali o wsparcie profesjonalnych służb zarządców gminy, aby wytoczyć sprawę o eksmisję. Dla jednostek tego typu sprawy sądowe o wydanie lokalu i współpraca z komornikami są czynno-

ściami seryjnymi (niestety), więc jest prawdopodobne, że pomoc organizatorom programów w tym zakresie nie przysporzy im wiele dodatkowych kosztów na przykład na zatrudnienie prawnika, z czym musiałyby borykać się programy.

Po drugie skrócenie procedur obowiązujących w stosunku do wszystkich innych rodzajów zasobów mogłoby w wypadku współpracy z gminami dotyczyć etapu oczekiwania na lokal socjalny albo pomieszczenie tymczasowe. Dostarcza je gmina, więc organizatorzy programów ustalając zasady współpracy powinni dążyć do uzyskania deklaracji, że w przypadku konieczności sięgnięcia po eksmisję, gmina będzie priorytetowo typowała i remontowała zasoby niezbędne do sprawnego przeprowadzenia w drodze eksmisji osoby, która zrezygnowała z uczestnictwa w programie i w ten sposób lokal zbędny w programie będzie znacznie szybciej fizycznie wolny.

Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika (najem bezpośredni)

Jeżeli przyjąć, że istotną zaletą programów NMP w wersji rozproszonej jest wdrożenie się uczestników w docelowe środowisko, które wspiera samodzielne długofalowe funkcjonowanie klienta, to zasób gminny – o ile dojdzie już do wynajmu takiego lokalu – daje największe szanse na docelowe zabezpieczanie potrzeb mieszkaniowych. Lokale komunalne w obecnym stanie prawnym są udostępniane bez ograniczeń w czasie, a także wśród dostępnych wariantów bazy mieszkaniowej programu w Polsce są najbardziej dostępne pod względem ekonomicznym.

Stosownie do celu zadania gminnego polegającego na udostępnieniu tanich mieszkań gospodarstwom o niskich dochodach wysokość czynszu gminnego jest preferencyjna. Według wyliczeń Instytutu Rozwoju Miast w kraju średnia bazowa stawka wynosiła w 2013 roku zgodnie z danymi Instytutu Rozwoju Miast 4,23 zł za metr kwadratowy powierzchni mieszkania (IRM, 2014, str. 53). A stawka czynszu za wynajem lokalu socjalnego została ograniczona przez ustawodawcę maksymalnie do połowy stawki bazowej obowiązującej dla lokali na czas nieoznaczony.

W utrzymanie lokali socjalnych w każdej gminie musi być wkalulowana potężna dotacja z budżetów gmin. Zgodnie z badaniami Instytutu Rozwoju Miast z roku 2013 nawet wpływy osiągnięte ze średnich bazowych stawek czynszu w dalszym ciągu nie pozwalają na prowadzenie wystarczających procesów odtworzeniowych zasobów mieszkaniowych. Oznacza to, że gminy nadal dofinansowują także lokale mieszkalne wynajęte na czas nieoznaczony, jakkolwiek niektóre dokonały już istotnych podwyżek stawek i zminimalizowały deficyt budżetowy w obszarze gospodarki mieszkaniowej.

Poza tym, zarówno do lokali na czas nieoznaczony jak i lokali socjalnych, przewidziano dopłaty w postaci dodatku mieszka-

niowego i dodatku energetycznego, pod warunkiem spełniania dodatkowych kryteriów przez dane gospodarstwo domowe, takich samych jak dla osób posiadających tytuły prawne do lokali mieszkalnych w innych zasobach.

W tabelach 4 i 5 zilustrowano możliwości utrzymania najmu samodzielnego lokalu komunalnego na czas nieoznaczony oraz z czynszem socjalnym przez osoby o niskich dochodach. Wyliczenia dotyczą lokali o powierzchni około 30m² i zostały sporządzone przy podobnych założeniach, jak w rozdziale dotyczącym wolnego rynku.

Założenia dotyczące czynszu:

- dla lokalu komunalnego na czas nieoznaczony przyjęto średnią stawkę czynszu stosowaną w gminnych zasobach w Polsce na koniec roku 2013, w wysokości 4,23 zł za metr kwadratowy (IRM, 2013, str. 53). Przy takiej stawce można przyjąć, że łączne opłaty za mieszkanie obejmujące czynsz 4,23x30 plus opłaty za część mediów, tzw. opłaty niezależne od właściciela, w tym zimna i ciepła woda, ogrzewanie, wywóz śmieci i inne naliczane przez administrację kształtują się na poziomie około 300 zł.
- dla lokalu komunalnego z czynszem socjalnym przyjęto średnią stawkę czynszu za lokale socjalne stosowaną w gminnych zasobach w Polsce na koniec roku 2013, w wysokości 1,22 zł za metr kwadratowy (IRM, 2013, str. 53). Przy takiej stawce można przyjąć, że łączne opłaty za mieszkanie obejmujące czynsz 1,22x30, opłaty za część mediów, tzw. opłaty niezależne od właściciela, w tym zimna i ciepła woda, ogrzewanie, wywóz śmieci i inne naliczane przez administrację kształtują się na poziomie około 200 zł.

Założenia dotyczące dodatku mieszkaniowego:

- jest naliczany do powierzchni mieszkania około 30m²;
- jest wypłacany z budżetów gmin do wysokości 70% kosztów utrzymania mieszkania w zasobach komunalnych, więc ustawowy algorytm stosowany do wyliczenia wysokości odnosi się do średniej stawki czynszu najmu stosowanej w danej gminie.
- nie przysługuje osobie, która osiąga dochody wyższe niż 175% najniższej emerytury, tj. na dzień 31 marca 2015 do kwoty 1477,79 zł;

Wyliczenia wysokości przysługującego hipotetycznie dodatku są dość przybliżone, gdyż ustawa z dnia 21 czerwca 2011 roku zakłada uwzględnienie do wyliczeń wielu szczegółowych zmiennych, takich jak wyposażenie lokalu albo dodatkowe okoliczności związane ze stanem zdrowia dla zastosowania preferencji powierzchniowych.

Tabela 4. Możliwości utrzymania się w mieszkaniu przy wynajmie lokalu komunalnego

Potencjalne dochody i wydatki jednoosobowego gospodarstwa domowego w miesiącu:	Zasiłek stały z pomocy społecznej	Najniższa emerytura	Najniższa płaca krajowa netto (1750,00 brutto)	Dochód, graniczny uprawniający do dodatku (1957,00 brutto)	Średnie krajowe wynagrodzenie netto (3834,17 brutto)
A.Dochód	529,00	880,45	1286,16	1430,00	2734,00
B.Czynsz z innymi opłatami eksploatacyjnymi	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00
C.Siła nabywcza najmu osoby o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu [= B:A]	56%	34%	23%	21%	11%
D.Przybliżona łączna kwota przysługującego dodatku mieszkaniowego i energetycznego	220,00	220,00	220,00	220,00	0
E.Siła nabywcza najmu beneficjenta dodatku mieszkaniowego o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu (z uwzględnieniem stałego pobierania dodatku) [= B:(A+D)]	40%	27%	20%	18%	11%
F.Różnica pomiędzy dochodami, dodatkiem i wydatkami mieszkaniowymi – kwota, która pozostanie na utrzymanie po opłaceniu mieszkania [= A+D-B]	+449,00	+800,00	+1206,00	+1350,00	+2434,00
G.Wartość różnicy (F) pomniejszona o kwotę niezbędną na utrzymanie tj. 722 zł czyli minimum socjalne po odjęciu kosztów eksploatacji mieszkania	-273,00	+78,00	+484,00	+628,00	+1712,00

Tabela 5. Możliwości utrzymania się w mieszkaniu przy wynajmie lokalu komunalnego z czynszem socjalnym

Potencjalne dochody i wydatki jednoosobowego gospodarstwa domowego w miesiącu:	Zasiłek stały z pomocy społecznej	Najniższa emerytura	Najniższa płaca krajowa netto (1750,00 brutto)	Dochód, graniczny uprawniający do dodatku (1957,00 brutto)	Średnie krajowe wynagrodzenie netto (3834,17 brutto)
A.Dochód	529,00	880,45	1286,16	1430,00	2734,00
B.Czynsz z innymi opłatami eksploatacyjnymi	300,00	300,00	300,00	300,00	300,00
C.Siła nabywcza najmu osoby o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu [= B:A]	38%	23%	16%	14%	7%
D.Przybliżona łączna kwota przysługującego dodatku mieszkaniowego i energetycznego	220,00	220,00	220,00	220,00	0
E.Siła nabywcza najmu beneficjenta dodatku mieszkaniowego o danych dochodach – procent dochodów niezbędny do wynajęcia lokalu (z uwzględnieniem stałego pobierania dodatku) [= B:(A+D)]	26%	18%	13%	12%	7%
F.Różnica pomiędzy dochodami, dostępnym dodatkiem i wydatkami mieszkaniowymi – kwota, która pozostanie na utrzymanie po opłaceniu mieszkania [= A+D-B]	+549,00	+900,00	+1306,00	+1450,00	+2534,00
G.Wartość różnicy (F) pomniejszona o kwotę niezbędną na utrzymanie tj. 722 zł czyli minimum socjalne, po odjęciu kosztów eksploatacji mieszkania	-173,00	+178,00	+584,00	+728,00	+1812,00

Dodatkowo w zasobach gminnych najemcy lokali na czas nieoznaczony mogą skorzystać z obniżki czynszu z tytułu niskich dochodów, która nie przysługuje w innych zasobach. Wysokość i zasięg tej formy pomocy są różne, gdyż uprawniający pułap dochodów zależy od rady danej gminy²⁷, dlatego nie mogły zostać uwzględnione w powyższych wyliczeniach.

Ponadto przy umowie najmu lokalu stosuje się zgodnie z ustawą opl jeszcze jedną preferencję finansową polegającą na rezygnacji z pobierania kwoty kaucji zabezpieczającej. Gminy mogą też fakultatywnie ustalić zasady zwalniania z kaucji w przypadku innych rodzajów lokali. W innym przypadku kaucja byłaby kosztem programu. Zgodnie z ustawą opl jej wysokość może wynosić do „dwunastokrotności miesięcznego czynszu za dany lokal” (art. 6 ust. 1), czyli kwotą będącą poza zasięgiem potencjalnego uczestnika.

Jeśli programy NM zostałyby zorganizowane w zasobach komunalnych, w sposób automatyczny zyskałyby możliwości uzyskania dofinansowania lokali dla uczestników ukryte w opisanych preferencyjnych stawkach i obniżkach czynszu, a także dopłatach w formie dodatków z budżetów gmin.

Ponadto korzystną okolicznością pozostaje fakt, że nawet gdyby lokale z programu nie zostały udostępniane od razu jako lokale socjalne jest prawdopodobne, że osoby z sukcesem realizujące program mogłyby zostać zakwalifikowane do pomocy mieszkaniowej gminy, która udziela programowi „gościny” w swoim zasobie. W takiej sytuacji teoretycznie jest możliwe, że władze gminy już na początku ustalania zasad współpracy z programem wyrażą zgodę, aby uczestnicy oczekiwali w zajmowanych lokalach na umowę najmu lokalu docelowego w ramach pomocy gminy albo też zostanie wynegocjowane jeszcze korzystniejsze, bo zupełnie płynne przejście. Chodzi o rozwiązanie polegające na wpisaniu zajmowanego lokalu gminnego do rejestru lokali socjalnych i wyrażenie zgody na dalszy wynajem zajmowanego mieszkania albo też wydanie skierowania do wynajmu lokalu zajmowanego już wcześniej z racji uczestnictwa w programie z możliwością dalszego przedłużania najmu.

Oba rozwiązania są możliwe z formalno-prawnego punktu widzenia pod pewnymi warunkami:

Po pierwsze gminy dla osób, które opuszczają mieszkania związane z ich uczestnictwem w programie z zakresu pomocy społecznej (lub konkretnie w programach NM) powinny być zwolnione w procedurach gminnych z obowiązku wykazania pozo-

stawiania w mieszkaniu przeludnionym, bo nie ma to zastosowania w kawalerkach o powierzchni 30m².

Po drugie warto zadbać również o uzupełnienie przepisów miejscowych o preferencje w zakresie spełniania kryterium dochodowego, bo może się okazać, że uczestnik w ramach sukcesów w osiąganiu samodzielności życiowej w ramach programu przekroczy pułapy dochodowe kwalifikujące do najmu lokali gminnych.

Trzecim warunkiem jest przestrzeganie procedur dotyczących kolejności realizacji zobowiązań gminy, przy czym możliwe jest posilkowanie się zasadami pierwszeństwa (przyspieszania realizacji) najmu określonych przez radę gminy zgodnie z delegacją ustawową²⁸. Pierwszeństwo może dotyczyć, jak w wielu miastach, osób objętych programami z zakresu polityk społecznych, jak przykładowo wychowankowie placówek opiekuńczo-wychowawczych objęci programami usamodzielniania lub właśnie osoby objęte programami wychodzenia z bezdomności.

Dostępność zasobów komunalnych dla programów NMW

Odnosnie możliwości pozyskania obiektów gminnych na potrzeby programów NMW, wydaje się problematyczne, aby wobec nakreślonych problemów z realizacją swoich zobowiązań gmina zdecydowała się na wyłączenie wielu mieszkań pełnowartościowych w jednym budynku z innych zadań. Tym bardziej, że powstałaby wątpliwość, czy podejmowanie operacji logistycznej dotyczącej wykwaterowania dotychczasowych lokatorów, byłoby uzasadnione w świetle nieco lepszych wyników programów NMP w stosunku do NMW, a w gminie naturalne jest dysponowanie raczej na ogół mieszkaniem rozproszonymi, odzyskiwanymi losowo.

Przeznaczenie całego obiektu dla programów NM uprawdopodobniłoby wpisanie ich prowadzenia do gminnych strategii społecznych, jak ma to miejsce w politykach publicznych wobec bezdomności w miastach za granicą. Podporą dla gmin może być współpraca z trzecim sektorem z wykorzystaniem ustawowych preferencji w udostępnianiu nieruchomości w trybie bezprzetargowym na rzecz organizacji pożytku publicznego wynikające z art. 37 ust. 4a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Przepis ten zostanie opisany przy zasobach Skarbu Państwa, w następnym rozdziale.

Ponadto gdyby zdecydowano się na wdrożenie modelu fińskiego (NMW) na gruncie polskim wówczas gminy mogłyby podejmować na te cele inwestycje w zakresie budowy lokali socjalnych i mieszkań chronionych, jako że przedsięwzięcia spełniają warunki dofinansowania z rządowego Funduszu Dopłat prowadzonego w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju i obsługiwanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego.

²⁷ Art. 7 ust. 2 Ustawy opl: *Właściciele, o których mowa w ust. 1, z zastrzeżeniem art. 23 ust. 4, mogą na wniosek najemcy, w oparciu o postanowienia odpowiednio uchwały organu stanowiącego jednostki samorządu terytorialnego, zarządzenia wojewody lub uchwały organu wykonawczego państwowej osoby prawnej, stosować określone obniżki czynszu naliczonego według obowiązujących stawek w stosunku do najemców o niskich dochodach*

²⁸ Art. 21. 3 Ustawy opl: *Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny określać w szczególności: (...) 3) kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu lokalu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego*

II.2. MIESZKANIA SKARBU PAŃSTWA

Wśród nieruchomości Skarbu Państwa znajdują się także budynki mieszkalne, w których w roku 2013 było ogółem 30527 mieszkań (IRM, 2014, str. 7). To stosunkowo niewiele. Większość z wcześniejszych państwowych zasobów lokalowych trafiła do gmin w drodze komunalizacji przeprowadzonej z mocy samego prawa z chwilą utworzenia w Polsce samorządu terytorialnego z dniem 27 maja 1990 roku, a następnie przy likwidacji zasobów mieszkaniowych państwowych zakładów pracy od 1994 r. Następnie konsekwentnie zadania władz publicznych z zakresu mieszkalnictwa przypisano gminom, nie zaś administracji rządowej. Dlatego, gdy chodzi o wymagania obowiązujących regulacji w stosunku do Skarbu Państwa, brak w nich obligacji do niesienia pomocy mieszkaniowej osobom niezamożnym czy doświadczającym bezdomności.

Mieszkania będące własnością Skarbu Państwa warto jednak bliżej przeanalizować ze względu na dogodność kompetencyjną, która może okazać się korzystna dla organizacji programów NM. Otóż dyskutowana w poprzednim podrozdziale potrzeba odpowiedniego przedstawienia grupy odbiorców programów NM w Polsce jako mniej kontrowersyjnej wskazuje, między innymi, na większe przyzwolenie społeczne na uzyskanie mieszkań dla osób bezdomnych, które powinny być klientami poszpitalnej środowiskowej opieki psychiatrycznej. Część ze szpitali opuszczanych przez osoby bezdomne z zaburzeniami na tle psychicznym jest prowadzona właśnie przez powiaty. A starostowie zostali wyznaczeni do gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa na podstawie regulacji art. 23 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami.

Jako że starosta gospodarując mieniem nie pełni roli właścicielskiej, ale jedynie rolę wykonawcy zadań z zakresu administracji rządowej, również w zarządzie lokalami mieszkalnymi nie jest autonomiczny, a przede wszystkim powinien wykonywać czynności tak zwanego zwykłego zarządu. Dla klarowności kompetencyjnej należy wyjaśnić, że to nie sejmiki będą kompetentne, jak ma to miejsce w przypadku rad gmin, do określenia zasad wynajmu lokali mieszkalnych Skarbu Państwa. Powiat gospodarując mieszkaniem zasobu Skarbu Państwa nie działa w tym wypadku jako przewodniczący kolegiального organu samorządu (zarządu powiatu), ale jednoosobowo jako starosta – organ wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej w zakresie powierzonego zarządu mieniem Skarbu Państwa znajdującym się na terenie powiatu. Z tego względu stosowane przez zarządcę zasady udostępniania lokali, w szczególności powyżej trzech lat, każdorazowo będą wymagały akceptacji wojewody reprezentującego właściciela zasobów Skarbu Państwa.

Jednocześnie ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na starostów takie czynności, które wskazują, że będą oni mieli najlepsze rozeznanie odnośnie możliwości pozyskiwania lokali stanowiących pustostany. Obowiązkowe działania starosty obejmują między innymi: ewidencjonowanie nieruchomości, zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, czynności związane z udostępnianiem nieruchomości oraz prowadzenie windykacji (Krassowska et al., 2003, str. 81-84). Ponadto to starosta ma sporządzać plany wykorzystania zasobu i współpracować z innymi organami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego.

Wśród wymienionych zadań nie ma wprost zadania zapewniania ciągłości najmu lokali albo dostarczania dochodów z mienia, a dodatkowo w tej sprawie nie jest stymulujący dla służb starosty fakt, że 75% dochodów z mienia Skarbu Państwa ma być przekazywane do wojewody, a jedynie 25% otrzymuje starosta jako zarządca. Taki podział wpływów powoduje, że nakłady na przeznaczanie mienia do wynajmu mogą wynieść o wiele więcej niż spodziewane wpływy. Szczególnie, że zgodnie z ustawą opl starosta nie może przerzucić obowiązku wykonania remontu lokali na najemcę, gdyż do całego mienia publicznego stosuje się domyslną sztywną zasadę obowiązku remontowego przez właściciela lokalu (art. 6f ustawy opl, w związku art.2.1 pkt. 11, dot. definicji publicznego zasobu mieszkaniowego)²⁹.

Przedstawione względy organizacyjno-budżetowe mogły sprawić, że w zasobach Skarbu Państwa znajdują się pewne rezerwy nie użytkowanych niewyremontowanych pustostanów, do których nie jest przypisana długa kolejka, jak w gminach. Cytowane przepisy nie przesądzają o konkretnym przeznaczeniu mieszkań Skarbu Państwa.

Wprawdzie zasoby te są wymieniane w przepisach szczególnych, dla przykładu można podać ustawy regulujące działania tak zwanych służb mundurowych, które w kilku przypadkach wspominają - jednak nie wprost - o możliwości wykorzystania tych mieszkań na służbowe dla funkcjonariuszy. Art. 104 ustawy z dnia 24 maja 2002 roku o Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego stanowi, że po pierwsze:

„na lokale mieszkalne dla funkcjonariuszy przeznaczają się lokale uzyskane w wyniku działalności inwestycyjnej właściwej Agencji oraz pozostające i przekazane do dyspozycji Szefa tej Agencji, a ponadto przepisy ustawy nie naruszają, wynikających z prawa własności, uprawnień do rozporządzania lokalem mieszkalnym właściciela innego niż Skarb Państwa”.

²⁹ W przypadku decyzji o wynajmie lokali szpitalom powiatowym upraszcza się też kwestia remontów, gdyż podjęcie remontu czy przez szpital czy przez zarządcę mienia, mieści się w budżecie powiatu - w tym wypadku na wydatki związane z ochroną zdrowia lub z programami specjalistycznymi, o których wspomniemy później

Podobne przepisy wprowadzono w ostatniej dekadzie odnośnie kwater służbowych innych służb, na przykład policji czy wojska jednocześnie ograniczając istotnie możliwości korzystania przez te resorty z lokali komunalnych. Nie wynika z nich jednak obowiązek dla starostów i wojewodów do inicjowania czy akceptowania przekazywania wszystkich pustostanów na rzecz służb mundurowych, które często samodzielnie zarządzają już posiadanymi w swojej dyspozycji mieszkaniami Skarbu Państwa jak przykładowo Zarząd Zasobów Mieszkaniowych MSW, albo Wojskowa Agencja Mieszkaniowa. Inne przepisy, które mogą być interpretowane jako wskazówka dla wykorzystania zasobów Skarbu Państwa, dotyczą mieszkań na rzecz osób sprawujących kierownicze funkcje w państwie na czas pełnienia funkcji, jednak katalog uprawnień do tej formy zakwaterowania jest wąski, a więc potrzeby są niewielkie i dotyczą głównie stolicy.

Uprawnione jest więc przekonanie, że ustawa o gospodarce nieruchomościami wskazuje tylko podstawy do gospodarowania, a starostowie jako upoważnieni do sporządzenia planów wykorzystania nieruchomości w praktyce posiadają pewien wpływ na wskazanie przeznaczenia wolnych mieszkań w zarządzanych zasobach Skarbu Państwa. Należy pamiętać, że zadysponowanie lokalami na czas dłuższy niż 3 lata w postaci najmu lub użyczenia na rzecz potrzeb programów NM będzie wymagało właścicielskiej zgody wojewody w formie zarządzenia. Zarządzenie może objąć generalne zasady udostępniania mieszkań na programy albo dotyczyć spraw jednostkowych, choć to pierwsze wydaje się właściwsze.

Organizatorzy programów NM prowadzący rzecznictwo dla udostępnienia lokali Skarbu Państwa dla podopiecznych mogą więc zwracać się zarówno do starostów, jak i wojewodów, choć rozpoznanie sytuacji od strony praktycznej warto zacząć od zarządu mienia Skarbu Państwa, zlokalizowanego w służbach starosty. W dużych miastach, które są gminami na prawach powiatu, funkcję starosty powiatowego sprawuje jednocześnie prezydent miasta.

Ogólnopolski zasób mieszkaniowy Skarbu Państwa można porównać do zasobu lokalowego dużego miasta, w którym liczy on od kilku tysięcy do blisko 100 000 lokali, jak w stolicy. Sprawdzone przedział odzysku pustostanów w wyniku tak zwanego naturalnego ruchu ludności wynosi rocznie od 1,5 do 3%, więc odzysk lokali Skarbu Państwa przy około 30 000 mieszkań we wszystkich powiatach wyniesie od 450 do 900 lokali w skali roku.

To niewiele, jednak zasoby te nie są tak jak zasoby gminne obciążone zarejestrowanymi i zaległymi ustawowymi zobowiązaniami, dlatego ich wykorzystanie jest warte rozważenia. Szczególnie w sytuacji, w której to organizacja pozarządowa inspirowana przez szpitale powiatowe i wojewódzkie podjęłaby się uruchomienia programu NM – wszak jego cele są zbieżne z celami szpitalnej psychiatrycznej opieki środowiskowej. Należy tutaj

zaznaczyć, że ewentualne podejmowanie działań przez podmioty trzeciego sektora jest koniecznością i wynika z faktu, że aktualnie NFZ nie finansuje kompletnego katalogu usług nieodpłatnych dla przeprowadzenia programów typu NM. Obecnie szpitale będą miały szereg trudności, aby bezpośrednio angażować się w namyślenie czy użyczenie takich lokali dla podopiecznych. Wynika to z szerszych okoliczności, w tym przede wszystkim z faktu, że szpitalna psychiatryczna opieka środowiskowa, mimo że przewidziana w ustawie, w praktyce rodzi się w bólach i jeszcze nie doczekała się docelowych organizacyjnych form realizacji³⁰.

Wobec braku skonkretyzowanych regulacji o przeznaczeniu mieszkań Skarbu Państwa ważnym przyczynkiem do wsparcia projektów z zakresu polityki społecznej, w tym NM, prowadzonych przez podmioty trzeciego sektora może stać się przepis ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami wprowadzony stosunkowo niedawno w roku 2010. Zgodnie z art. 37 ust. 4a ustawy organizacje pożytku publicznego otrzymują preferencję polegającą na wyłączeniu spod ogólnej zasady przetargowego trybu udostępniania nieruchomości publicznych³¹. Odnosi się to zarówno do zasobów Skarbu Państwa jak i gminy. W praktyce ułatwi to pozyskanie mieszkań dogodnych dla programów. Mimo, iż przepis ten dotyczy jedynie trybu i nie nakłada na starostów obowiązku współpracy, dostarcza decydom czytelną wskazówkę, że ustawodawca popiera działania ze sfery pożytku publicznego z wykorzystaniem nieruchomości publicznych.

Dodatkowo za pozyskiwaniem przychylności starostów i wojewodów przemawiają również zadania z zakresu ochrony zdrowia przypisane powiatom i województwom, a także dodatkowe zadanie powiatu z ustawy z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej. W art. 19 jako zadanie własne powiatu wymienia się:

„Opracowanie i realizację powiatowej strategii rozwiązywania problemów społecznych, ze szczególnym uwzględnieniem programów pomocy społecznej, wspierania osób niepełnosprawnych i innych, których celem jest integracja osób i rodzin z grup szczególnego ryzyka – po konsultacji z właściwymi terytorialnie gminami” (Ustawa z dnia 12 marca 2004 o pomocy społecznej)

Programy Najpierw Mieszkanie prowadzone zarówno w Stanach Zjednoczonych, jak i Europie, obejmując osoby niepełnosprawne ze względu na zaburzenia i choroby psychiczne z grupy podwyż-

³⁰ „Potrzebna środowiskowa opieka psychiatryczna”, 2012, www.charaktery.eu/wiesci-psychologiczne/5981/Potrzebna-%C5%9Brodowiskowa-opieka-psychiatryczna-/

³¹ Art. 37 ust. 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami: *Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego.*

szanego ryzyka, do której niewątpliwie należą osoby bezdomne, idealnie pasują do powyższych ram.

Podsumowując, zainteresowanie mieszkaniem Skarbu Państwa przez potencjalnych organizatorów programów NM podejmujących współpracę ze szpitalami będzie jak najbardziej celowe, ze względu na fakt, iż zapotrzebowanie lokalowe programów NM nie będzie konkurować z tak licznymi ustawowymi zadaniami, jak ma to miejsce w zasobach gminnych. Ponadto ubieganie się o udostępnienie lokali do programów leżących w kompetencjach albo zarządcy zasobu (powiatu) albo decydenta (województwa) może być lepiej postrzegane przez decydentów i przesądzić o większej dostępności takich mieszkań przynajmniej dla osób będących potencjalnymi klientami poszpitalnej psychiatrycznej opieki środowiskowej.

Cechy analogiczne do uwarunkowań w lokalach komunalnych

Podstawowe uwarunkowania dotyczące samodzielności i prywatności lokali, ich rozproszenia i włączenia społecznego, a także gwarancji prawnych bezpieczeństwa korzystania z mieszkania w zasobach Skarbu Państwa mogą zostać zapewnione w wysokim stopniu, ponieważ uwarunkowania utworzenia i zmian tego zasobu na przestrzeni lat są podobne do zasobów gminnych. Również zbliżone do komunalnych będą uwarunkowania takie jak mobilność zobowiązań finansowych programu i sprawność odzysku lokali, gdyż wynajem na ogół odbywa się na gruncie cywilnoprawnym, choć nie jest wykluczony tryb administracyjny stosowany przy mieszkaniach chronionych, o ile takie będą decyzje wojewody.

Wpływ uczestników na wybór lokalu będzie podobny jak w zasobie gminnym gdyż i w tym przypadku konieczne będzie jednorazowe wytypowanie puli lokali lub zasilanie programu nowymi lokalami w ustalonych okresach.

Uwarunkowania odmienne od zasobu komunalnego

Wymóg elastyczności terminów umów może zostać spełniony w wysokim stopniu, porównywalnym nawet do lokali pozyskanych z wolnego rynku. Co do zasady w nieruchomościach Skarbu Państwa nie obowiązuje, jak w zasobie komunalnym, ograniczenie polegające na zakazie wynajmu lokalu na czas oznaczony za wyjątkiem sytuacji, gdy żąda tego lokator albo najmem jest objęty lokal socjalny. Ustawa opl nakazuje usztywnić terminy najmów jedynie w odniesieniu do lokali z mieszkaniowego zasobu gminy lub innych jednostek samorządu terytorialnego (art. 5 ust. 2 ustawy opl), a mieszkania Skarbu Państwa, mimo że są zarządzane przez służby samorządu, nie są jego własnością. Dzięki temu można byłoby zastosować optymalny termin najmu na rzecz uczestników „na czas uczestnictwa w programie”.

Osobną kwestią jest perspektywiczność najmu, to znaczy uzyskanie zgody na docelowe zabezpieczanie potrzeby lokalowych

uczestnika pod danym adresem. Ze względu na szczupłość zasobów zarówno decydenci, jak i organizatorzy mogą chcieć traktować mieszkania jako przejściowe na pierwszy okres uczestnictwa w programie albo na czas oczekiwania na inną formę pomocy mieszkaniowej (np. od gminy).

Uwaga końcowa o wyróżnionych cechach bazy lokalowej Skarbu Państwa

Przeanalizowanie pozostałych cech lokali wyróżnionych pod kątem programów nie jest z góry możliwe wobec nietypowego uregulowania gospodarowania lokalami Skarbu Państwa, które odsyłają do planów wykorzystania zasobu sporządzanego przez starostę oraz do decyzji wojewody w sprawie najmu czy sprzedaży. Niewątpliwie programy zyskałyby największą elastyczność ukształtowania wyróżnionych cech, jeśli decyzje organów poszłyby w kierunku zadysponowania lokali na rzecz programu, z możliwością dalszego udostępniania przez organizatorów lokali uczestnikom na wewnętrznych zasadach programu.

Podsumowując zarówno ze względu na potencjalne znaczne możliwości swobodnego kształtowania wykorzystania zasobów Skarbu Państwa, jak i brak domyślnych licznych zadań ustawowych tej formy mieszkalnictwa, organizatorzy programów NM, w szczególności związanych z ochroną zdrowia, powinni poważnie rozważyć podjęcie starań o udostępnienie tych lokali dla swoich podopiecznych.

III. MIESZKALNICTWO WSPIERANE: MIESZKANIA CHRONIONE

Ostatnia forma potencjalnej bazy mieszkaniowej dla programów NM zostanie omówiona w osobnym rozdziale mimo, że hasło tytułowe dotyczy jedynie odrębnej koncepcji organizacyjnej bazy lokalowej, szczególnie dogodnej dla realizacji celów z zakresu szeroko rozumianej pomocy społecznej, ochrony zdrowia, pomocy mieszkaniowej i innych form wsparcia. Mieszkalnictwo wspierane w rzeczywistości wykorzystuje zasoby już wcześniej omówione, to jest własność prywatną i inną niepubliczną, w tym przede wszystkim mienie podmiotów trzeciego sektora działających w sferze pożytku publicznego, mienie publiczne oraz ewentualnie towarzystw budownictwa społecznego (zwykle z partycypacją podmiotów publicznych, najczęściej gmin (Grupa Ekspercka, 2011, str. 182)).

Lokale tego typu nazywane są również chronionymi, nawet jeśli nie odpowiadają w sposób ścisły wymaganiom ich definicji ustawowej. Zne są też pod innymi bardziej komunikatywnymi nazwami jak: mieszkania wspomagane, treningowe, rotacyjne, kontraktowane, readaptacyjne.

Generalnie mieszkalnictwo wspierane rozumiane jest jako zakwaterowanie na preferencyjnych zasadach finansowych z towarzyszeniem innych usług wspierających.

Mieszkania chronione są jedyną prawnie zdefiniowaną i uregulowaną formą mieszkalnictwa wspieranego. Pobyt w mieszkaniu chronionym stanowi jedno z dostępnych świadczeń i form pomocy społecznej zdefiniowanych w ustawie:

„Art. 53 ust.2. Mieszkanie chronione jest formą pomocy społecznej przygotowującą osoby tam przebywające, pod opieką specjalistów, do prowadzenia samodzielnego życia lub zastępującą pobyt w placówce zapewniającej całodobową opiekę. Mieszkanie chronione zapewnia warunki samodzielnego funkcjonowania w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną” (Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej)

Ustawa przewiduje szeroki potencjalny krąg odbiorców świadczenia. Pobyt w mieszkaniu chronionym może być przyznany:

„osobie, która ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie świadczonego przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi, osobie opuszczającej pieczę zastępczą w rozumieniu przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej, młodzieżowy ośrodek wychowawczy, zakład dla nieletnich, a także cudzoziemcowi, który uzyskał w Rzeczypospolitej Polskiej status uchodźcy, ochronę uzupełniającą

lub zezwolenie na pobyt czasowy udzielone w związku z okolicznościami, o których mowa w art. 159 ust. 1 pkt 1 lit. c lub d ustawy z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach” (Ustawa o pomocy społecznej)

W gronie odbiorców bez problemu mieszczą się osoby doświadczające bezdomności znajdujące się na każdym etapie procesu wychodzenia z bezdomności, a więc także potencjalni uczestnicy programów NM nawet w chwili rozpoczynania uczestnictwa w programie. Są to osoby, które nie tylko doświadczyły chronicznej bezdomności, ale posiadają podwójne rozpoznanie zaburzeń psychicznych (Tsemberis, 2010, str. 23). Warto więc przeanalizować tę formę mieszkaniową pod kątem wymogów kryteriów przyjętych w analizie.

Tworzenie lokali chronionych

Należy pamiętać, że „prowadzenie i zapewnienie miejsc w mieszkaniach chronionych” należy do zadań własnych gminy o charakterze obowiązkowym (art. 17 ust. 1 pkt 12 ustawy o pomocy społecznej), a prowadzenie mieszkań chronionych dla osób z terenu więcej niż jednej gminy jest zadaniem własnym powiatu (art. 19 pkt 11 ustawy o pomocy społecznej).

Ponadto zgodnie z regulacją ustawową mieszkania chronione mogą być prowadzone nie tylko przez jednostkę organizacyjną pomocy społecznej, ale również organizację pożytku publicznego (art. 53 ust. 3 ustawy o pomocy społecznej).

Liczba funkcjonujących mieszkań chronionych, nie ma znaczenia z punktu widzenia organizacji programów NM, gdyż zapewne zostały zorganizowane na potrzeby konkretnych programów i dawno zagospodarowane na rzecz ich podopiecznych.

Zasadne jest rozważenie realnych możliwości pozyskania dodatkowych mieszkań na lokale chronione i dedykowanych od początku projektom dla osób bezdomnych, w szczególności dla podopiecznych programów NM. Formalno-prawne możliwości urządzania mieszkań chronionych przeanalizujemy przede wszystkim w zasobach publicznych, ze względu na zadania związane z zapobieganiem bezdomności nałożone Konstytucją na władze publiczne. Obowiązujące przepisy wskazują także na dodatkowe możliwości pozyskiwania lokali chronionych w specjalnym rodzaju zasobów, jakim jest społeczne budownictwo czynszowe (TBS), co zostanie osobno omówione w ostatnim rozdziale.

Pozyskanie mieszkań Skarbu Państwa na lokale chronione zależy od decyzji wojewody, jak wyjaśniono w rozdziale dotyczącym tego rodzaju zasobu.

W zasobach komunalnych w aktualnym stanie prawnym mieszkania chronione mogą być utworzone na dwa sposoby.

Pierwszy z nich uchodzi za formułę bardziej trwałą i polega na tak zwanym wyposażeniu w mienie. Ustawa z dnia 8 marca 1990

roku o samorządzie gminnym w art. 18. ust.2 pkt 9) lit. h)³² stanowi, że rada gminy może wyposażać w mienie również gminne jednostki organizacyjne. Na przykład w przypadku placówki edukacyjnej uchwała rady może dotyczyć nieruchomości, na której znajduje się budynek szkoły. Zaś jednostka organizacyjna, jaką jest ośrodek pomocy społecznej, może zostać wyposażona zarówno w budynki, jak i w pojedyncze mieszkanie gminne zadedykowane na prowadzenie mieszkania chronionego.

Druga formuła to zgoda rady gminy na zadysponowanie lokalami komunalnymi na utworzenie mieszkań chronionych. Zgoda taka może być wyrażona w uchwale o zasadach wynajmu komunalnych lokali mieszkalnych podjętej na podstawie delegacji zawartej w ustawie opl omówionej w rozdziale dotyczącym zasobów gminnych. Zdarza się, że obok szczegółowych kryteriów i zasad odnoszących się do kwalifikacji osób wnioskujących o pomoc mieszkaniową, uchwały zawierają również postanowienia rady o wynajmie mieszkań komunalnych na mieszkania chronione za pośrednictwem gminnych jednostek organizacyjnych, ale również poprzez działania innych podmiotów, jak organizacje pożytku publicznego. Wówczas odpowiada to pełnemu kręgowi podmiotów uprawnionych do prowadzenia mieszkań chronionych wskazanych w ustawie. Zatem grono potencjalnych dysponentów mieszkania chronionego w przypadku wyrażania zgody przez radę gminy, może być szersze aniżeli w przypadku zastosowania formuły wyposażenia, która przewiduje możliwość przekazywania mienia gminnym jednostkom organizacyjnym wykluczając organizacje pożytku publicznego. Niestety wyrażanie przez radę zgody na udostępnianie osobom prawnym lokali celem prowadzenia w nich mieszkań chronionych czy wspieranych w uchwale podjętej na podstawie ustawy opl nie jest oczywista. Z pewnością możliwe jest wykorzystanie innych podstaw prawnych, które przynoszą ustawy odnoszące się do gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

Należy do nich przepis art. 37 ust. 4a ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami³³ o preferencji polegającej na zastosowaniu bezprzetargowego trybu udostępniania nieruchomości na rzecz organizacji pożytku publicznego, o który opisano w poprzednim rozdziale, jako szczególnie dogodny do zagospodarowania mieszkań Skarbu Państwa).

³² Art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...) 9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących: (...) h) tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek.*

³³ Art. 37 ust. 4a ustawy o gospodarce nieruchomościami: *Umowy użytkowania, najmu lub dzierżawy na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony zawiera się w drodze bezprzetargowej, jeżeli użytkownikiem, najemcą lub dzierżawcą nieruchomości jest organizacja pożytku publicznego.*

Samo wyrażenie podstawowej zgody na udostępnienie mieszkań, może mieć miejsce w uchwale, podjętej niezależnie od uchwały w sprawie zasad najmu lokali mieszkalnych, a odnoszącej się do podstawy prawnej dla działań rad gminy wynikającej z kolejnej dyspozycji ustawy o samorządzie gminnym, jak stanowi art. 18 ust. 2 pkt 9) lit. a)³⁴. Przepis ten wskazuje, że generalnie dysponowanie nieruchomościami stanowiącymi mienie gminy na okres powyżej 3 lat, musi odbywać się według zasad dysponowania ustalonych przez radę gminy. Obejmuje to też dzierżawę i wynajem, ewentualnie użyczenie, które to formy są istotne dla organizacji programów NM. Do wyłącznej właściwości rad gmin zaliczono także zasady przedłużania dzierżawy i najmu, jeśli przedmiotem umów ma być dalej ta sama nieruchomość. Konieczność wyrażenia przez radę gminy zgody będzie dotyczyć także pojedynczych lokali, w przypadku, gdy nie ustalono jeszcze szerszych zasad systemowych. Podstawą do zadysponowania mieszkaniem komunalnym na lokal chroniony będzie dla organu wykonawczego gminy (wójta, burmistrza, prezydenta) stosowna uchwała rady dotycząca konkretnego adresu.

W formule wynajmu lub użyczenia (nie dotyczy wyposażenia) po wytypowaniu mieszkania gmina, może zorganizować tam lokal chroniony za pośrednictwem swojej jednostki pomocy społecznej lub zlecić to zadanie organizacji pożytku publicznego. Jest też wskazane, aby przygotowano dwustronny dokument, który będzie zawierał podstawowe zasady współpracy. W przypadku jednostki organizacyjnej przyjmie to postać porozumienia o korzystaniu z mieszkania między dwoma służbami tej samej gminy (zazwyczaj zarządcy i jednostki pomocy społecznej), gdyż nie jest możliwe zawarcie umowy cywilnoprawnej w której po obu stronach jest ten sam podmiot. Zwykła umowa cywilnoprawna może być natomiast zawarta z podmiotem odrębnym od gminy, jakim jest organizacja pozarządowa i może stanowić osobny dokument. Odpowiednie klauzule dotyczące najmu (lub użyczenia) mieszkania mogą zostać włączone do generalnej umowy na prowadzenie mieszkania chronionego zawartej z wójtem, burmistrzem albo prezydentem.

W świetle nakreślonych powyżej możliwości wydawałoby się, że dostęp do nowych lokali chronionych będzie stosunkowo łatwy. Niestety od roku 2012 pozyskiwanie tych mieszkań stało się

³⁴ Art. 18 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym: *Do wyłącznej właściwości rady gminy należy: (...)*

9) podejmowanie uchwał w sprawach majątkowych gminy, przekraczających zakres zwykłego zarządu, dotyczących:

a) zasad nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania lub wynajmowania na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; uchwała rady gminy jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności wyłącznie za zgodą rady gminy.

bardziej skomplikowane i kosztowne. Stało się tak z uwagi na wejście w życie nowych przepisów wykonawczych, wydanych zgodnie z delegacją wprowadzoną do ustawy o pomocy społecznej. Z dniem 3 maja 2011 roku znowelizowano cytowany wcześniej przepis art. 53 poprzez dodanie ustępu 4 w brzmieniu:

„Minister do spraw zabezpieczenia społecznego określi, w drodze rozporządzenia, rodzaj i zakres wsparcia świadczonego w mieszkaniach chronionych, warunki kierowania i pobytu w mieszkaniach chronionych, kierując się potrzebą zapewnienia właściwego wsparcia osobom kierowanym do mieszkania chronionego”.

Rozporządzenie najprawdopodobniej „nieumyślnie” hamuje tempo tworzenia nowych lokali chronionych za sprawą niefortunnego przepisu § 6 ust. 4, który stanowi, że „wymiarzy pomieszczeń w mieszkaniu chronionym umożliwiają wykonanie manewru wózkiem inwalidzkim w miejscach zmiany kierunku ruchu”, a dodatkowo w § 7 wymaga się dostosowania warunków w mieszkaniach chronionych do końca roku 2014 r.

Skutki tej regulacji obrazują kłopoty w udostępnieniu osobom bezdomnym mieszkań chronionych, które miały być tworzone w ramach pilotaży projektu systemowego „Standardy w Pomocy”, Zadanie 4. „Gminny Standard Wychodzenia z Bezdomności”. Wybrane gminy, jak przykładowo Dąbrowa Górnicza, które korzystając z funduszy unijnych postanowiły uzupełnić ofertę usług dla osób bezdomnych o mieszkania chronione, w perspektywie trwania projektu, zazwyczaj zaplanowały pozyskanie mieszkań z zasobów własnych (komunalnych), a wykonanie ich remontów z udziałem otrzymanej dotacji unijnej. Na etapie planowania projektów budżetów nie były jeszcze znane przytoczone przepisy dotyczące warunków technicznych mieszkań. Ponieważ gminy nie planowały udostępniać mieszkań osobom niepełnosprawnym, w zatwierdzonych preliminarzach projektowych nie przewidziano poważniejszych prac budowlanych wymaganych dla przystosowania przejazdów wewnątrz lokali dla wózków inwalidzkich. W efekcie już w trakcie trwania programu, ale przed zasiedleniem mieszkań, z chwilą wejścia w życie nowych przepisów gminy stanęły przed koniecznością pilnego znalezienia dodatkowych funduszy własnych na gruntowną modernizację lokali, a następnie prowadzenia prac remontowo-budowlanych o kilka miesięcy dłużej niż planowano. Spowodowało to istotne opóźnienie w udostępnieniu mieszkań osobom bezdomnym, z których żadna nie posiadała niepełnosprawności ruchowej.

Warto nadmienić, że wymóg swobodnego poruszania się wózkiem inwalidzkim w miejscach zmiany kierunku ruchu jest wymagany przy budowie mieszkań dopiero od czasu obowiązywania aktualnych warunków technicznych. Dlatego, jak można przypuszczać, żaden z wytypowanych lokali z datą budowy sprzed 1990 roku nie spełniał tego wymogu i wymagał gruntownej modernizacji łącznie z wyburzaniem niektórych ścian, co nie w każdym wypadku jest łatwe do przeprowadzenia.

Nasuwa się również pytanie, ile lokali przeznaczonych na programy mieszkań chronionych dla osób bezdomnych i innych odbiorców zostało przystosowanych do końca 2014 roku i nadal może być uznawanych za mieszkania chronione tj. spełniające warunki wymagane nowymi przepisami. Wydaje się, że wobec wspomnianych ograniczeń najłatwiej i najtaniej będzie pozyskać mieszkania chronione w nowobudowanych obiektach, gdyż tylko tam gwarantowane będzie „fabryczne” przystosowanie dla przejazdów wózków inwalidzkich.

Teoretycznie rozwiązaniu problemu powinien sprzyjać Rządowy Fundusz Dopłat Banku Gospodarstwa Krajowego, który promuje tworzenie mieszkań chronionych (obok noclegowni, domów dla bezdomnych oraz lokali komunalnych i socjalnych). W ramach Funduszu można otrzymać wsparcie finansowe remontu lub przebudowy mieszkań chronionych do 40% kosztów albo ich budowy lub zakupu (również z remontem) do 30%. Wnioski mogą składać organizacje posiadające status pożytku publicznego i wszystkie rodzaje samorządu terytorialnego, które ustawowo są uprawnione do tworzenia mieszkań chronionych, to jest gminy, powiaty i związki międzygminne, a także spółki TBS z udziałem gminy. Te ostatnie mogą ubiegać się o wyższe dofinansowanie tworzenia lokali chronionych - nawet do 50%.

Zainteresowanie Funduszem Dopłat jest nikłe, ponieważ w praktyce pojawia się kilka problemów. Za podstawowe bariery uważa się niski pułap partycypacji Funduszu w inwestycjach (maksymalnie do 50% ich wartości w zależności od wnioskodawcy, rodzaju tworzonego zasobu i przewidywanych działań) oraz zakaz łączenia środków strukturalnych z Unii Europejskiej ze środkami na finansowe wsparcie w tworzeniu mieszkań chronionych i innych obiektów (Olech, 2011, str. 232).

Rzecznik Praw Obywatelskich zwraca uwagę na niewystarczającą rolę programu wsparcia finansowego Funduszu w kreowaniu zmian systemowych w mieszkalnictwie. W liście z dnia 24 listopada 2014 roku skierowanym do Premiera³⁵ wskazuje:

„Z informacji o realizacji programu finansowego wsparcia budownictwa socjalnego (według stanu na dzień 31 stycznia 2013 r.), przygotowanej przez Departament Mieszkalnictwa byłego Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, zaktualizowanej danymi z Serwisu Samorządowego PAP z dnia 1 i czerwca 2014 r. wynika, że w latach 2007-2013, w ramach obecnie realizowanego programu wsparcia budownictwa socjalnego zasilenie Funduszu Dopłat z budżetu państwa wyniosło 468 mln zł. W ramach tego programu dofinansowana została łącznie budowa 12797 lokali mieszkalnych (w tym 9301 lokali socjalnych, 109 mieszkań chronionych, 3296 mieszkań komunalnych, 88 mieszkań dla powodzian) oraz 1020 miejsc w noclegowniach i domach dla bezdomnych. Powyższe dane wskazują, że na prze-

³⁵ www.rpo.gov.pl

strzeni ostatnich sześciu lat średnio rocznie z wykorzystaniem tego programu było budowanych 2100 mieszkań, co oznacza mniej niż jedno nowe mieszkanie przypadające na gminę (...). Rzecznik dostrzega fakt, iż od 2011 roku na realizację programu wsparcia finansowego budownictwa socjalnego przeznaczono dużo większe środki niż w poprzednich latach. Jednak gminy ze środków tych nie korzystają, co powinno skłonić Rząd do rozważenia kwestii efektywności tego programu”

Rzeczywiście dotychczas rzadkością w historii działania Funduszu były sytuacje, jak w pierwszym kwartale 2015 roku, że wartość zgłaszanych aplikacji przerosła zaplanowany budżet dopłat.

Warto odnotować, że udział lokali chronionych w liczbie wszystkich lokali powstałych dzięki mechanizmowi dofinansowania z Funduszu Dopłat na przestrzeni 7 wskazanych lat to zaledwie 109 na 12794 mieszkań ogółem, co stanowi mniej niż 1%. Przeznaczenie prawie wszystkich dotacji na lokale komunalne, w tym socjalne, jednoznacznie wskazuje na fiasco omawianego mechanizmu Funduszu, jeśli chodzi o systemowe stymulowanie zasilania zasobów mieszkalnictwa wspieranego.

Z doświadczeń organizacji, które skorzystały z rządowego Funduszu Dopłat oraz na podstawie ankiet przeprowadzonych w celu zewidencjonowania usług dla osób bezdomnych w ramach wspomnianego projektu systemowego „Standardy w pomocy” (Grupa ekspercka, 2011, str. 181), widać, że liczące się programy mieszkań chronionych prowadzone przez trzeci sektor mają podobne cechy, które nie odpowiadają programom typu NMP, a ich wykorzystanie w celu organizacji programów NMW też będzie problematyczne. Otóż są to mieszkania o charakterze zespolonym, czyli położone w tym samym budynku lub obejmujące pokoje w tym samym mieszkaniu wielopokojowym ze wspólną używalnością kuchni i łazienki. Wiąże się to na ogół z faktem, że zostały utworzone z wykorzystaniem jednej nieruchomości należącej do fundacji bądź stowarzyszenia albo do związku wyznaniowego prowadzącego swoją działalność o charakterze socjalnym lub charytatywnym za pośrednictwem organizacji.

Ponadto praktycznie wszystkie z wymienionych obiektów z mieszkaniem chronionym służą obecnie przede wszystkim jako mieszkania przejściowe i stanowią kontinuum dla placówek typu noclegownie i schroniska prowadzonych przez te organizacje. Dlatego większość z nich jest zlokalizowanych na tych samych nieruchomościach, co placówka zbiorowa. Można ocenić, że grupa beneficjentów tych lokali, to osoby na zaawansowanym szczeblu wychodzenia z bezdomności, jeśli posługiwać się tradycyjną stopniową miarą. Jako dobry przykład może posłużyć Program Zespolonych Mieszkań Wspieranych prowadzony w strukturze Koła Kieleckiego Towarzystwa Pomocy im. Św. Brata Alberta, który korzysta z obiektu wybudowanego z udziałem wspomnianego rządowego Funduszu Dopłat. Placówka położona jest na wspólnym placu ze schroniskiem dla mężczyzn. W ciągu

półroczu od zamieszkania każdego lokatora tworzy się indywidualny plan, który na bieżąco jest monitorowany. Osoby usamodzielniające się opuszczają placówkę, a osoby, które nie przestrzegają regulaminu są zmuszone opuścić lokale i ewentualnie mogą z powrotem przenieść się do schroniska (de Rover, 2014).

Biorąc pod uwagę podobieństwo bazy lokalowej do stosowanej w programach prowadzonych w tzw. rządowym modelu fińskim można by uważać, że obiekty te mogą być dobrą bazą mieszkaniową do projektów NMW. Jednak biorąc pod uwagę ich lokalizację, w bezpośrednim sąsiedztwie zbiorowych placówek dla ludzi bezdomnych, należy ocenić, że obiekty te nie spełnią w pożądanym stopniu wymogu włączenia społecznego, tak istotnego dla metody NM. Ponadto niezależnie od powyższej wady też wątpliwe jest, czy organizacje będą skłonne do wykorzystania choćby części posiadanych zasobów w przyszłości na potrzeby programów NM, skoro obecnie są one efektywnie i bez przestojów pustostanów wykorzystywane na rzecz osób i rodzin odnajdujących się w tak zwanych drabinkowych programach wychodzenia z bezdomności, a też często oczekujących już w kolejce na samodzielny lokal komunalny.

W sumie mimo opisanych trudności w dostępie do nowych mieszkań chronionych dla rozmaitych projektów, także na potrzeby programów NM, warto bardziej szczegółowo przeanalizować tę formę mieszkaniową, gdyż jest ona jako jedyna dedykowana typowym zadaniom z zakresu pomocy społecznej.

Cechy analogicznie do wyróżnionych w innych lokalach z zasobów publicznych

Jeśli mieszkania chronione będą tworzone na bazie zasobów publicznych, gmin albo Skarbu Państwa podstawowe uwarunkowania dotyczące samodzielności i prywatności lokali, ich rozproszenia i włączenia społecznego, w mieszkaniach chronionych mogą również zostać zapewnione w wysokim stopniu, jak wskazywano przy omawianiu tych rodzajów zasobów.

Jednak pomimo, że właściciele publiczni dysponują samodzielnymi lokalami położonymi w dogodnych lokalizacjach i w przeszłości przeznaczali takie mieszkania na chronione, to aktualnie już nie jest to możliwe - po wprowadzeniu nowych zasad rozporządzenia z dnia 14 marca 2012 roku Ministra Pracy i Polityki Społecznej. Nadmierne usztywnienie obowiązujących wytycznych zostanie szerzej wyjaśnione w podsumowaniu rozdziału, przy omawianiu formalnych barier dostępności lokali chronionych wraz z wnioskami dotyczącymi potrzeb nowelizacji przepisów wykonawczych.

Z pewnością podobny będzie wpływ uczestników na wybór lokalu, gdyż, podobnie jak w przypadku zasobów publicznych, zostanie wytypowana pula lokali jednorazowo lub program będzie zasilany nowymi mieszkaniami w ustalonych okresach.

Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania również będą silną stroną mieszkań chronionych. Przypadek gwarancji wynikających z cywilnoprawnej umowy najmu, jaką otrzyma beneficjent mieszkania chronionego prowadzonego przez organizację, został szczegółowo pod tym względem omówiony przy okazji zasobów wolnego rynku.

Równorzędną ochronę zapewni wydanie podopiecznym decyzji przez jednostkę pomocy społecznej, gdyż stanowi ona tytuł prawny do mieszkania na gruncie administracyjnym. Niewątpliwie dopóki decyzja jest w obrocie prawnym, jak każdy inny tytuł prawny, będzie stanowić o prawnych gwarancjach i bezpieczeństwie korzystania z mieszkania. Dodatkowo we wszelkich aspektach nie regulowanych szczególnymi przepisami o mieszkaniach chronionych wszyscy beneficjenci mieszkań chronionych, zarówno z decyzjami, jak i z umowami cywilnoprawnymi, będą traktowani jak lokatorzy w rozumieniu ustawy opl, która podaje szeroką definicję w art. 2 ust. 1 pkt 1): Ilekroć jest mowa o lokatorze – „należy przez to rozumieć najemcę lokalu lub osobę używającą lokal na podstawie innego tytułu prawnego niż prawo własności”.

Umocowanie programu do stabilnego i autonomicznego dysponowania lokalami

Nawet w przypadku wykorzystywania na mieszkania chronione zasobów komunalnych autonomia programów NM będzie przedstawiać się znacznie korzystniej, aniżeli w lokalach gminy. Przede wszystkim zastosowanie zupełnie odrębnych przepisów szczególnych w sprawie zasiedlania mieszkań chronionych sprawi, że kwalifikowanie uczestników programów do najmu mieszkania nie musi wiązać się z drobiazgowym badaniem kryteriów ustalonych przez rady gmin. Korzystne będzie, że kryteria wynikające z art. 53 ust. 1 ustawy o pomocy społecznej, które musi zweryfikować podmiot prowadzący mieszkanie, są pojemne i proste, a nadto zdecydowanie bliżej odpowiadają kryteriom podmiotowym charakteryzującym klientów programów NM: mieszkanie może być przyznane osobie, która

„ze względu na trudną sytuację życiową, wiek, niepełnosprawność lub chorobę, potrzebuje wsparcia w funkcjonowaniu w codziennym życiu, ale nie wymaga usług w zakresie tych świadczonych przez jednostkę całodobowej opieki, w szczególności osobie z zaburzeniami psychicznymi (...)” (Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej).

Ponadto w stosunku do gminnych procedur rozciągniętych w czasie, z wymaganymi kilkoma etapami bezpośrednich mechanizmów kontroli społecznej (komisje społeczne, upublicznienie projektów decyzji celem zebrania uwag i zastrzeżeń mieszkańców), zarówno jednoosobowe podpisanie decyzji administracyjnej, jak też umowy cywilnoprawnej, po prostu musi być znacznie

krótsze i sprawniejsze, więc znacznie dogodniejsze z punktu widzenia potrzeb i wymaganej dynamiki w programach NM.

Elastyczność terminów umów i możliwość przedłużania zamieszkania

Obecnie obowiązujące przepisy rozporządzenia z dnia 14 marca 2012 roku Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie mieszkań chronionych dopuszczają znaczną elastyczność kształtowania terminów, na które wydawane są decyzje. W § 3 ust. 1 jest mowa o generalnej zasadzie wydawania decyzji na czas określony, jednak przepis § 3 ust 2 dopuszcza wydanie decyzji na czas nieokreślony na rzecz grupy, która w dużej mierze obejmuje klientów programów NM:

„Osoby niezdolne do pracy z tytułu wieku, osoby niepełnosprawne, osoby z zaburzeniami psychicznymi w rozumieniu art. 3 pkt 1 ustawy z dnia 19 sierpnia 1994 roku o ochronie zdrowia psychicznego oraz osoby chore” (Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej)

Należy w tym miejscu pamiętać, że przepis dotyczący wydawania decyzji administracyjnych może być stosowany tylko przez publiczne jednostki pomocy społecznej na poziomie gminy albo powiatu, a nie dotyczy podmiotów trzeciego sektora, poza sytuacją działania na zlecenie podmiotów publicznych.

Rozporządzenie nie nakłada ograniczeń terminowych odnośnie umów cywilnoprawnych na korzystanie z mieszkań chronionych prowadzonych przez niepubliczne jednostki pomocy społecznej oraz organizacje pożytku publicznego. Można więc domniemywać, że mogą one być kształtowane elastycznie naturalnie w granicach realizacji celów stawianych mieszkaniom chronionym.

W przypadkach gdy jednostka gminna lub w określonych warunkach organizacja będzie udostępniać mieszkanie komunalne na podstawie decyzji administracyjnej, znajdą zastosowanie opisane korzystniejsze regulacje, które będą miały pierwszeństwo, jako że stanowią przepis szczególny do ustawy opl.

Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika

Jeśli rozporządzenie dopuszcza, aby osoba będąca uczestnikiem programu z upływem czasu ubiegała się o pozostanie w mieszkaniu chronionym na czas nieokreślony, perspektywa bezpośredniego długofalowego najmu na rzecz uczestnika programu jest otwarta.

Również pod względem ekonomicznym mieszkania chronione wydają się formułą przyszłościową. Obowiązujące rozporządzenie stanowi, że decyzja teoretycznie może zostać dopasowana indywidualnie do ograniczeń dochodowych uczestnika programu NM. Wydanie „decyzji o skierowaniu osoby do korzystania ze wsparcia w mieszkaniu chronionym” ma być w myśl § 3 ust. 3 i 4 poprzedzone uzgodnieniami pomiędzy pracownikiem socjalnym

a osobą ubiegającą się w zakresie między innymi „odpłatności osoby korzystającej ze wsparcia”.

Analogicznie będzie w przypadku umów cywilnoprawnych, gdyż do określenia odpłatności można zastosować zasadę swobody umów cywilnoprawnych – znów ograniczeniem będą oczywiście generalne założenia dla funkcjonowania mieszkań chronionych i ograniczenia budżetowe danego programu.

Niewątpliwym atutem do wykorzystania w programach NM - a także bezpośrednio dla uczestników na docelowe zabezpieczanie ich potrzeb mieszkaniowych - będzie fakt, że elastyczne zindywidualizowane dotacje do kosztów utrzymania mieszkania są wpisane w formułę mieszkań chronionych, podobnie jak w omawianym wcześniej przypadku lokali socjalnych.

Mobilność zobowiązań organizacyjnych i finansowych programu oraz sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań

W przypadkach wynajmu mieszkań chronionych w drodze umów cywilnoprawnych przez organizacje oba wskazane kryteria najczęściej będą działać analogicznie jak w zasobach publicznych, co oznacza, że sprawność odzyskiwania i mobilność wynajmu będzie dość niska.

Warto więc zabiegać, aby w możliwych przypadkach bliskiej współpracy organizacji pozarządowej z jednostką gminy, lokale zajęte przez organizacje były wynajmowane także w drodze decyzji administracyjnych, tak jak powinno to być stosowane w przypadkach, gdy mieszkanie prowadzi podmiot pozarządowy, ale działający na zlecenie (co wynika § z cytowanego rozporządzenia). Należy jednak zaznaczyć, że może się pojawić szereg problemów formalno-prawnych z wydawaniem decyzji administracyjnych o przyznaniu świadczenia w przypadku, gdy organizatorem programu będzie organizacja pozarządowa, albo inna instytucja, której pracownicy nie są uprawnieni do wydawania decyzji administracyjnej w imieniu właściwego organu. Niektóre organizacje stosują protezę polegającą na zatrudnianiu pracowników, którzy w pewnym wymiarze czasu są także zatrudnieni w jednostce publicznej uprawnionej do wydawania decyzji.

Zasiedlanie lokali chronionych w drodze decyzji administracyjnej każdorazowo stosuje się w przypadku mieszkań chronionych prowadzonych przez jednostki pomocy społecznej i wówczas kwestie mobilności zobowiązań układają się znacznie korzystniej. Ponieważ cytowane rozporządzenie o mieszkaniach chronionych nie porusza kwestii cofnięcia wsparcia w mieszkaniu chronionym ani trybu opróżnienia mieszkań, to zastosowanie znajdują tutaj ogólne regulacje ustawy o pomocy społecznej. Przewidują one w art. 106 ust. 5, że:

„decyzję administracyjną zmienia się lub uchyla na niekorzyść strony bez jej zgody w przypadku zmiany przepisów prawa, zmiany sytuacji dochodowej lub osobistej strony, pobrania niena-

leżnego świadczenia, a także można zmienić lub uchylić decyzję, jeżeli wystąpiły przesłanki, o których mowa w art. 11, 12 i 107 ust. 5” (Ustawa z dnia 12 marca 2004 roku o pomocy społecznej).

Okoliczności wskazane w pierwszym ze wskazanych wyżej przepisów mogą być odniesione dość dobrze do specyficznych przypadków występujących również w programach NM, gdyż dotyczą typowych sytuacji współpracy podopiecznych klienta pomocy społecznej z osobą udzielającą wsparcia czyli pracownikiem socjalnym:

„stwierdzenia przez pracownika socjalnego marnotrawienia przyznanych świadczeń, ich celowego niszczenia lub korzystania w sposób niezgodny z przeznaczeniem” (art. 11.ust.1), „braku współdziałania osoby lub rodziny z pracownikiem socjalnym” (art. 11 ust. 2), „stwierdzonych przez pracownika socjalnego dysproporcji między udokumentowaną wysokością dochodu a sytuacją majątkową osoby” (art. 12).

Zaletą zastosowania decyzji administracyjnych do najmu mieszkań będzie więc nie tylko możliwość szybkiego adekwatnego przełożenia wydarzeń z procesu terapii w programie na możliwość korzystania z mieszkania (albo wycofanie takiego pozwolenia), ale również następnie prostszy i krótszy tryb wycofania uprawnień do lokalu, nie wymagający upływu terminów wypowiedzenia jak zazwyczaj w umowach cywilnoprawnych, a jedynie uprawnienia się wydanej decyzji.

Większa mobilność tytułu prawnego nie przekłada się jednak na większą sprawność opróżnienia lokalu przez uczestnika, gdyby nie wyprowadził się dobrowolnie. Ze względu na brak w przepisach szczególnych odrębnej ścieżki odzyskiwania mieszkania chronionego zastosowanie mają przepisy ogólne z eksmisją orzekaną przez sąd cywilny. Jak wcześniej wspomniano, jest oczywiste, że każdy uczestnik programu, najemca mieszkania chronionego, powinien być uznany za lokatora zgodnie z definicją zawartą w art. 2 ust. 1 pkt 2) ustawy opl. Więc nie będzie mieć tu znaczenia, czy prawo do mieszkania chronionego zostało przyznane na podstawie decyzji administracyjnej przez podmiot publiczny, czy też umowy cywilnoprawnej - przez organizację pozarządową.

Podsumowując, chociaż mieszkania chronione istniejące w polskim systemie mogą wydawać się formą zupełnie różną od lokali z wolnego rynku zastosowanych w programach NM, to szczegółowa analiza wskazuje, że w gruncie rzeczy organizacja ich wynajmu jest bardzo podobna do formuły zastosowanej w programie NMP organizacji „Pathways to Housing”. Organizator programu NM jest związany z reprezentantem właściciela lokali jakimś porozumieniem, a przyznając świadczenie pomocy społecznej na rzecz uprawnionego, wydaje decyzję o przydziale mieszkania chronionego lub zawiera umowę. Obie stanowią mobilny tytuł prawny, równoważny najmowi lub użyczeniu, choć

w tym przypadku odbywa się to na gruncie kodeksu administracyjnego. Dofinansowanie jest zawarte w niskich opłatach czynszowych i dlatego może być rozdzielane bez zbędnych barier biurokratycznych i kształtowane w zależności od rozpoznanych potrzeb indywidualnych uczestników, co również zbliża mieszkania chronione do elastycznego modelu dofinansowania czynszów w pierwszym programie organizacji „Pathways to Housing”.

Sama formuła mieszkań chronionych także pod innymi omówionymi względami w wysokim stopniu odpowiada cechom bazy mieszkaniowej poszukiwanej dla programów NM. Choć nie można pominąć poważnego utrudnienia dla organizacji programów NM, którą stanowi stosunkowo nowa zasada, że mieszkanie chronione nie może być zorganizowane dla mniej niż trzech beneficjentów: „Wyposażenie pomieszczeń i pokoi mieszkalnych w mieszkaniu chronionym uwzględnia podstawowe potrzeby i możliwości osób skierowanych, przy czym jedno mieszkanie chronione przeznaczone jest dla nie mniej niż 3 osób, a minimalna powierzchnia użytkowa dla jednej osoby nie może być mniejsza niż 12m²” (§ 6 ust. 2 rozporządzenia z dnia 14 marca 2012 roku Ministra Pracy i Polityki Społecznej).

Pozostaje mieć nadzieję, że inicjatorzy wartościowych programów, których podstawą jest samodzielne zamieszkanie, (np. usamodzielniania po pieczy zastępczej oraz z zakresu innych polityk społecznych, jak też ochrony zdrowia psychicznego, gdzie można zakwalifikować programy NM), będą w stanie przekonać Ministra Pracy i Polityki Społecznej do usunięcia z przepisów wykonawczych wymogu niesamodzielnego zamieszkania podopiecznych, tj. ostatniej części zdania cytowanego przepisu. Reguła ta znacznie ogranicza wykorzystanie kluczowej formy mieszkań wspomaganych, jakimi są mieszkania chronione, gdyż pozbawia tą formę niezbędnej elastyczności w dostosowaniu do różnorodnych potrzeb beneficjentów, nie tylko w przypadku programów NM.

Jednak wobec faktu niedysponowania odpowiednimi zasobami lokalowymi przez podmioty trzeciego sektora oraz przy braku skutecznych mechanizmów systemowych dla tworzenia nowych obiektów, dla powodzenia programów NM w formule mieszkań chronionych kluczowe będzie zaangażowanie podmiotów publicznych w przeznaczenie konkretnych rozproszonych lub zespolonych zasobów dla programów NMP jak i NMW.

Problemy z ich pozyskaniem będą spowodowane faktem, że właściciele publiczni nie dysponują lokalami przystosowanymi do podwyższonych wymogów architektonicznych odnoszących się do możliwości poruszania się wózkami inwalidzkimi w obrębie każdego mieszkania chronionego. Finansowanie modernizacji może okazać się problematyczne i stanowić okoliczność krytyczną dla współpracy gmin i Skarbu Państwa z programami. Biorąc pod uwagę powyższe dla wsparcia rozwoju programów z

zakresu polityk społecznych prowadzonych w mieszkaniach wydaje się wskazane pilne dokonanie nowelizacji Rozporządzenia z dnia 14 marca 2012 roku Ministra Pracy i Polityki Społecznej w sprawie mieszkań chronionych, aby wymóg „wykonania manewru wózką inwalidzką w miejscach zmiany kierunku ruchu” był obowiązujący jedynie „w przypadku mieszkań chronionych przeznaczonych do zamieszkania przez osoby z niepełnosprawnością ruchową” - o takie uściślenie sformułowanie powinien zostać uzupełniony przepis § 6 ust. 4 Rozporządzenia.

W przeciwnym wypadku organizatorzy programów, aby zachęcić podmioty publiczne do typowania lokali na mieszkania chronione, będą musieli przewidzieć w budżetach znaczne środki finansowe, które na starcie programu będą wykorzystane na modernizację udostępnionych mieszkań gminnych czy Skarbu Państwa. Trudno bowiem przypuszczać, aby podmioty publiczne uznały za racjonalne i celowe poniesienie znacznych wydatków z własnych budżetów na gruntowną przebudowę lokali, która w dodatku nie jest uwarunkowana potrzebami potencjalnych uczestników programów NM, w większości osób, które nie są zmuszone do korzystania z wózka inwalidzkiego.

Powstaje uzasadnione pytanie, czy w przypadku pozyskania odpowiednich funduszy racjonalne będzie obecnie podejmowanie przebudowy lokali przez samych organizatorów programów, tylko po to, aby móc skorzystać z innych zalet i dobrego dopasowania formuły mieszkań chronionych do potrzeb programów NM. Raczej nie, a więc postulowaną nowelizację przepisów wykonawczych, przynajmniej we wskazanym punkcie, należy uznać za krytyczną dla przeprowadzenia programów NM na szerszą skalę w formule mieszkań chronionych. Podobnie podstawowe znaczenie będzie mieć akceptacja Ministra Pracy i Polityki Społecznej dla nowelizacji, która przywróciłaby możliwość samodzielnego korzystania z mieszkań chronionych przez beneficjentów programów.

IV. TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO I INNE ZASOBY

Na koniec warto przyrzeć się formom mieszkaniowym, które mają charakter bardziej społeczny, a jednocześnie nie są z zasady skierowane jedynie do osób nisko uposażonych. Dzięki temu mogą gwarantować po pierwsze znaczny stopień spełnienia takich pożądanych cech bazy lokalowej jak włączenie społeczne, a nadto samodzielność i prywatność lokali.

Statuty spółdzielni mieszkaniowych nie przewidują prowadzenia przez nie działalności, która dawałaby podstawy do wykorzystania ich zasobów dla programów z zakresu pomocy społecznej. Spółdzielnie są dobrowolnymi zrzeszeniami nieograniczonej liczby osób i zajmują się zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych swoich członków.

Inaczej wygląda formuła Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS). Dwie kolejne nowelizacje ustawy z dnia 26 października 1995 r. o szczególnych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, wprowadzone w 2007 i 2009 roku, coraz szerzej otwierały TBS na współpracę z gminami w zakresie organizacji różnych form pomocy mieszkaniowej.

Gminy po zmianie przepisów chętnie używały tej formuły, aby posługując się sprawnymi spółkami TBS oraz bardzo korzystnymi kredytami udzielanymi przez Bank Gospodarstwa Krajowego, wybudować lokale, które mogły posłużyć na obsługę zadań gminy z zakresu mieszkalnictwa. Często odbywało się to bez nakładów finansowych, gdy dopuszczono formułę, aby na poczet 30% partycypacji zaliczyć wartość działki budowlanej, stanowiącej nieruchomość komunalną wniesioną pod nowe inwestycje TBS.

Ponadto gminy mogą samodzielnie dysponować lokalami w TBS, ze względu na częste zachowanie roli partycypanta. Jest to osoba fizyczna lub prawna, która zgodnie z art. 29 cytowanej ustawy „działając w celu podnajmowania lokali osobom fizycznym mogła zawierać z TBS umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych, których będzie najemcą”.

Gmina jako partycypant uzyskuje prawo kierowania do bezpośredniego najmu osób, które są w stanie pokrywać podwyższony czynsz w zasobach TBS. Innym stosowanym rozwiązaniem jest wykorzystywanie lokali z TBS na zasadzie komunalnych. Oczekujący na lokal gminny otrzymują wynajem lokalu w budynku TBS ze stawką czynszu obowiązującą w zasobach komunalnych. Samorząd osobno rozlicza się ze spółką przekazując jej pełną, czyli wyższą opłatę za lokal. Formuła ta jest opłacalna dla gmin: tanim kosztem pozyskują lokale na zadania ustawowe i nie muszą ponosić kosztów utrzymania i zarządzania lokalami ani budynkami.

Umocowanie programu do autonomicznego dysponowania lokalami oraz elastyczność terminów najmu

Zgodnie z aktualnym brzmieniem artykułu 30a cytowanej ustawy towarzystwo może wynająć lokal powiatowi, gminie lub związkowi międzygminnemu „w celu podnajmowania tego lokalu osobie fizycznej lub prowadzenia w nim mieszkania chronionego, o którym mowa w przepisach o pomocy społecznej, oraz ulokowania w nim placówki opiekuńczo-wychowawczej”. Daje to możliwość uzyskania w lokalach TBS wszystkich zalet mieszkań chronionych, z wyjątkowo elastycznym kształtowaniem terminów najmu zarówno na podstawie przepisów administracyjnych, jak i na gruncie cywilnoprawnym.

W tym drugim przypadku lokale TBS, jako że nie wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, mogą być wynajmowane w tak dogodnych terminach, jak lokale na wolnym rynku, również w formule „na czas uczestnictwa w programie NM”, co jest niemożliwe w zasobach komunalnych. Definicja mieszkaniowego zasobu gminy wyklucza bowiem lokale TBS:

„Ileokroć w ustawie jest mowa o: (...) mieszkaniowym zasobie gminy - należy przez to rozumieć lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów” (art. 2 ust. 1 pkt 10 ustawy opl).

Ewentualnym sposobem obejścia aktualnych uszczywnień dla umów w zasobach gminy, jest więc skorzystanie z zasobów Towarzystw Budownictwa Społecznego, co będzie możliwe we współpracy z gminą, gdy jest ona (głównym) udziałowcem spółki typu TBS.

Porównanie TBS do innych form mieszkaniowych pod kątem pozostałych wymogów programów NM

Takie wymogi jak rozproszenie lokali poszczególnych uczestników oraz wpływ uczestnika na wybór mieszkania będą spełnione w zasobach TBS w mniejszym stopniu, niż w pozostałych omawianych zasobach, gdyż liczba takich budynków jest nadal mała. Spółki gminne w okresie obowiązywania najistotniejszych preferencji kredytowych zdążyły zrealizować maksymalnie po kilku inwestycji w większych miastach.

Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika są bardzo silne w TBS, podobnie jak praktycznie we wszystkich pozostałych formach mieszkaniowych.

Cechy takie jak mobilność zobowiązań organizacyjnych i finansowych programu, sprawność odzyskiwania mieszkań w zasobach TBS, będą kształtowały się inaczej w zależności od tego, czy mieszkanie będzie wynajęte na podstawie umowy cywilnoprawnej czy na podstawie decyzji administracyjnej. Jak objaśniono w poprzednim rozdziale w tym drugim wypadku dysponowanie lokalem będzie odbywać się w krótszych terminach.

Perspektywiczność formuły mieszkaniowej dla uczestnika

W zasobach TBS czynsz jest podwyższony maksymalnie do kwoty 3% wskaźnika wartości odtworzeniowej lokali w stosunku rocznym, gdyż w kwocie zawiera się między innymi spłatę kredytu zaciągniętego przez towarzystwo (w I kwartale 2015 w województwie mazowieckim dawało to maksymalny czynsz miesięczny w 8,53 zł/m, a na terenie Warszawy 15,21 zł/m³⁶). Wydawałoby się, że w przypadku udostępnienia lokali za pełny czynsz wnoszony przez gminę jako partycypanta mieszkania w TBS nie będą mogły być przedmiotem najmu bezpośredniego na rzecz uczestników po ukończeniu fazy najintensywniejszego wsparcia, w tym finansowego udzielanego w ramach programu NM. Jednak trzeba wziąć pod uwagę sumaryczne koszty utrzymania tych lokali. Obowiązujące przepisy nakładały obowiązek zastosowania podwyższonych norm budowlanych przy inwestycjach w ramach TBS i był to warunek pozyskania kredytu. Z tego też względu są to lokale o relatywnie niskich kosztach utrzymania, gdyż mimo podwyższonego czynszu ich najemcy wiele oszczędzają na opłatach za media, przede wszystkim dzięki opomiarowaniu zużycia wody, czy też zastosowaniu szeregu energooszczędnych rozwiązań.

Ponadto w TBS istnieją wzmiankowane możliwości ściągania czynszu niższego niż należny od gminy towarzystwu. Lokale dla programów mogą być udostępnione z puli, która jest przez gminę dysponowana na zasadzie podnajmu za niższy czynsz albo na zasadzie mieszkania chronionego. W takim wypadku perspektywiczność i aż dwie opcje bezpośredniego docelowego najmu na rzecz byłego uczestnika programu NM będą zaletami wykorzystywania lokali TBS, którymi dysponują gminy jako partycypant.

Podsumowując należy wskazać, że niewątpliwie warto, aby organizatorzy programów NM zainteresowali się, czy dany samorząd powołał podmioty rynkowe do realizacji nowych inwestycji w systemie społecznego budownictwa czynszowego albo czy dysponuje zwalnającymi się lokalami (na przykład w wyniku eksmisji) w zrealizowanych już wcześniej budynkach gminnych spółek Towarzystw Budownictwa Społecznego. Choć zasoby te przy ich niewielkiej liczbie, i nie w każdej gminie, należy potraktować raczej jako uzupełnienie brakującej puli mieszkań z innych zasobów, również z uwagi na fakt, że wadą większej liczby mieszkań z TBS w jednym projekcie będzie niskie spełnianie wyróżnionych wymogów rozproszenia lokali oraz wpływu uczestników na ich wybór.

³⁶ źródło: BIP Urzędu Wojewódzkiego w Warszawie, <http://bip.mazowieckie.pl/cmsws/page/?D;1293>

PODSUMOWANIE

Przegląd dokonany powyżej wskazuje na potencjalną dostępność wielu form mieszkaniowych dla programów opartych o ideę Najpierw Mieszkanie. Każdy rodzaj zasobu: z wolnego rynku, komunalny, skarbu państwa, chroniony czy społeczny spełnia większość kryteriów istotnych dla programu, co zostało zilustrowane w zestawieniu wyników analizy w tabeli 6.

Zasoby Skarbu Państwa oraz mieszkania chronione mogą sprostać praktycznie wszystkim najważniejszym wymaganiom. Wyjątkiem będzie niska sprawność odzyskiwania mieszkań, lecz ten aspekt związany z silną ochroną praw lokatora odnosi się do wszystkich analizowanych form lokalowych w Polsce. Ponadto, cecha ta jest mniej znacząca dla całościowej oceny przydatności danej bazy lokalowej, bowiem odnosi się do zdarzeń rzadko występujących w programach NM. Została wyróżniona w celu zasygnalizowania organizatorom programów problemu mogącego skutkować niespodziewanymi dodatkowymi kosztami.

Niestety mimo wykazanych zalet szanse realizacji programów w obu wymienionych zasobach są małe ze względu na ich ograniczoną dostępność. Możliwość przeznaczenia zasobów Skarbu Państwa na realizację programów z zakresu pomocy społecznej nie jest uregulowana – to znaczy ani narzucona ani ograniczona – obowiązującymi przepisami. Udostępnienie jakichkolwiek mieszkań przez Skarb Państwa zależy od pozytywnych decyzji poszczególnych wojewodów i rekomendacji starostów powiatowych jako zarządców, do których rzecznicy i potencjalni organizatorzy programów mają dopiero szansę dotrzeć.

Największa sztywna bariera dostępu o charakterze czysto formalnym paradoksalnie dotyczy obecnie najbardziej liczącej się formy mieszkalnictwa, która z założenia powinna służyć realizacji celów z zakresu pomocy społecznej mianowicie lokali chronionych. Wprowadzenie obowiązku przystosowania każdego lokalu do poruszania się na wózku inwalidzkim zwiększyło koszty i spowodowało tworzenie nowych, nadto dalsze eksploatowanie utworzonych wcześniej a nie dostosowanych lokali stało się wątpliwe pod względem legalnym. Nadto istotnym, choć czysto formalnym, utrudnieniem dla organizacji programów w mieszkaniach chronionych jest brak możliwości samodzielnego zamieszkania beneficjentów.

Zasoby gminne są tanie i korzystne pod wieloma względami jak stabilność i perspektywiczność najmu, jednak o ile nie zostaną pozyskane od razu w formule mieszkań chronionych, stwarzają najwięcej ograniczeń dla elastyczności terminów zawieranych umów oraz autonomii dysponowania lokalami, co jest powodowane prawdopodobną kolizją z drobiazgowymi procedurami dysponowania mieszkaniem komunalnymi wynikającymi z odrębnych przepisów. Potencjalna dostępność zasobów gminnych

dla programów NM jest również obniżana poprzez silną konkurencję, jaką dla wszelkich programów pomocy społecznej wymagających bazy lokalowej stanowią inne rozległe zadania własne gmin.

Zasoby towarzystw budownictwa społecznego są niewielkie i cieszą się dużą popularnością wśród osób średnio zamożnych. Wydaje się, że dostępność lokali pustych będzie niewielka i może wystarczyć dla programów o charakterze pilotażowym. Oczywiście wobec deficytów w pozyskiwaniu lokali na programy z zakresu pomocy społecznej, organizatorzy – wykorzystując wyraźne prospołeczne wskazówki zawarte w regulacjach prawnych tej formy mieszkaniowej – mogą zabiegać o wykorzystanie zasobów TBS, jednak jako uzupełnienie puli mieszkań z innych zasobów. Będzie to zasadne również z uwagi na fakt, że wadą większej liczby mieszkań TBS w jednym programie może być małe rozproszenie oraz mały wpływ uczestników na ich wybór.

Szereg zalet i ułatwień dla programów, w tym teoretycznie natychmiastowa dostępność gotowych do zamieszkania wyremontowanych mieszkań, wiąże się – jak w innych krajach – z wynajmem lokali na wolnym rynku. Niestety brak finansowej perspektywy kontynuacji bezpośredniego wynajmu przez uczestnika po zakończeniu udziału w programie stanowi istotną barierę dla wykorzystania tego rodzaju zasobów w programach NM. Wynajem lokali na wolnym rynku w polskich warunkach gospodarczych wymaga znacznych dodatkowych nakładów finansowych w początkowej fazie programu, a na etapie docelowego zabezpieczenia potrzeb mieszkaniowych będzie dostępny tylko w nielicznych sytuacjach dochodowych. Dla większości potencjalnych „absolwentów” programów może okazać się po prostu nierealny w wypadku zakończenia dotowania wynajmu mieszkania ze środków programu.

Wyniki rozważań o poszczególnych zasobach przemawiają za zastosowaniem form mieszanych, to jest wykorzystaniem różnych rodzajów bazy lokalowej na poszczególnych etapach uczestnictwa w programie, co pozwoliłoby ominąć opisane bariery, dotyczące w pewnym zakresie każdego z omawianych zasobów, jednak w zróżnicowanych aspektach. Nasuwają się zwłaszcza rozwiązania z wykorzystującą w początkowej fazie własność Skarbu Państwa, TBS, a także lokale prywatne, przykładowo w formie organizacyjnej mieszkań chronionych, z jednoczesnym aplikowaniem do gmin, a następnie oczekiwaniem przez uczestnika „pod dachem” na docelowy wynajem taniego lokalu komunalnego socjalnego, a więc równoległe do terapii prowadzonej w mieszkaniu zasiedlonym w chwili przyjęcia do programu.

Natomiast wykorzystanie zasobów o tej samej własności, a nawet zachowanie przez uczestników lokali pod tymi samymi adresami, przy zastosowaniu dwóch form organizacyjnych, byłoby

prawdopodobne przy zdobyciu nadzwyczajnej przychylności władz publicznych, to jest dysponujących zasobem Skarbu Państwa albo decydentów konkretnych gmin. Analizując to na przykładzie zasobu gminnego, można by przyjąć następujący scenariusz: początku pula lokali komunalnych zostaje przeznaczona na lokale chronione, dzięki czemu lokale mogą być przyznawane w uproszczonym trybie i skróconych terminach. Po określonym czasie te same, już zasiedlone mieszkania zostają wynajęte na podstawie umowy cywilnoprawnej, jako mieszkania komunalne, przyznane na ogólnych zasadach przyjętych dla udzielania pomocy mieszkaniowej w danej gminie, po upływie czasu gminnej kolejki do mieszkań oraz ewentualnie stosownie do dynamiki procesów terapeutycznych.

Scenariusz ten wymaga pewnych zmian w przepisach dotyczących mieszkalnictwa wspieranego, czyli lokali chronionych. Można to powiązać z całkiem odrębnym spojrzeniem na zwiększenie szans pozyskania zasobów lokalowych dla programów NM. Można sobie bowiem wyobrazić, że obok tworzenia scenariuszy mieszanych dla uniknięcia opisanych barier, pożyteczne byłoby skoncentrowanie się na zupełnie innym rozwiązaniu, jak najbardziej celowym również dla innych programów z zakresu polityk społecznych. Chodzi o podjęcie rzecznictwa w kierunku systemowego zniesienia wskazanych barier dla organizowania bazy mieszkaniowej.

Powyższe rozwiązanie może zostać wprowadzone w minimalnej wersji „ratunkowej” poprzez pilną nowelizację wskazanego prze-

pisu wykonawczego o lokalach chronionych, bądź przez opracowanie nowej regulacji. Miałaby ona w założeniu – obok zasad udostępniania lokalu na rzecz wspieranych grup, jak w obecnych przepisach – dodatkowo przesądzić o systemowym i ustawicznym sposobie zasilania puli mieszkań wspieranych. Obecnie kwestia ta nie jest regulowana, a przecież lokale chronione mogą być tworzone w przynajmniej trzech rodzajach własności, do czego państwo powinno stymulować zarówno nakładając obowiązki na władze publiczne zobligowane do zadań mieszkaniowych w Konstytucji lub wdrażając ewentualne zachęty w kierunku tworzenia mieszkań wspieranych dla TBS czy podmiotów prywatnych i trzeciego sektora.

Korzystną okolicznością ku temu może być nadanie priorytetu „mieszkalnictwu wspieranemu” w nadchodzącej perspektywie finansowej funduszy Unii Europejskiej na lata 2014 – 2020 (Minister Infrastruktury i Rozwoju, 2015). Dokonanie postulowanych zmian w jak najkrótszym czasie niewątpliwie podniesie kilkakrotnie efektywność i skalę realizowanych projektów. Być może wkrótce również i w Polsce osoby chronicznie bezdomne z zaburzeniami psychicznymi zostaną beneficjentami programów wychodzenia z bezdomności opartych o mieszkania i dzięki podejściu „Najpierw mieszkanie” będą powracać do zdrowia i pełnego włączenia społecznego.

Tabela 6. Zestawienie analizowanych kryteriów NM dla poszczególnych rodzajów bazy mieszkaniowej

Wolny rynek Zasób gmin-
ny Zasób Skarbu
Państwa Mieszkania
wspierane/
chronione Towarzystwa
Budownic-
twa Społecz-
nego

Pożądanee cechy bazy lokalowej dla programów NM:

Samodzielność i prywatność	+	+	+	+/-	+
Włączenie społeczne i zwyczajne zasady korzystania z mieszkania	+	+	+	+	+
Rozproszenie lokali poszczególnych uczestników	+	+	+	+	~
wpływu na wybór mieszkania	++	+	+	+	~
Gwarancje prawne bezpieczeństwa korzystania z mieszkania przez uczestnika	+	+	+	+	+
Umocowanie programu do dysponowania lokalami	+	~	+	+	+
Elastyczność terminów umów	+	-	+	+	+
Mobilność zobowiązań programu	-	+	+	+	+
Sprawność i koszty odzyskiwania mieszkań	-	-	-	~	-
Perspektywiczność danej formuły mieszkaniowej dla uczestnika	--	++	~	+	+

SYMBOLE:

- + warunek spełniony
- - warunek niespełniony
- ++ warunek spełniony i znacznie ułatwiający organizację programu w danych zasobach
- -- warunek niespełniony w stopniu krytycznym dla wykorzystania danej bazy mieszkaniowej dla programu
- ~ jednoczesne istotne ułatwienia i utrudnienia w spełnieniu danego warunku

BIBLIOGRAFIA

- Grupa Ekspercka (2011) „Raport grupy eksperckiej ds. mieszkalnictwa i pomocy doraźnej”, w: Stenka, R. (2011) „Raport z fazy diagnozy - Kondycja i dobre praktyki pomocy ludziom bezdomnym w sześciu obszarach (...)”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk
- Uchman, B. Urbańska W., Zaniewska H., Dąbkowski N. (2014) „Informacje o mieszkalnictwie, wyniki monitoringu za rok 2013” Instytut Rozwoju Miast, Kraków, www.mir.gov.pl
- „Informacja o wysokości minimum socjalnego we wrześniu 2104 roku”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa, www.ipiss.com.pl
- Balogi, A., Feher, B. (2013) „From the forest to Housing: Challenges Faced by Former Rough Sleepers in the Private Rental Market in Hungary”, w: European Journal of Homelessness, vol. 7, no. 2, FEANTSA, Bruksela
- Bończak-Kucharczyk, E. (2007) „Ochrona praw lokatorów. Najem i niektóre formy odpłatnego używania mieszkań w świetle nowych przepisów”, Twigger, Warszawa
- Covey, S. (2003) „7 nawyków skutecznego działania”, Rebis, Poznań
- Ciołkowski, P., Różycka, A., Wagner, M., Wygnańska, J. (2015) „Programy mieszkaniowe na rzecz osób doświadczających bezdomności w Budapeszcie”, Fundacja Ius Medicinæ, www.czynajpierwmieszkanie.pl/mieszkania-dla-osob-doswiadczajacych-bezdomnosci-w-budapeszcie
- de Roover, S., (2014) „Zespolone mieszkania wspierane w TPBA”, w: Wygnańska, J. (red) (2014) „Schronienie a mieszkanie, radomskie seminarium interesariuszy bezdomności, maj 2014”, Kamiliarska Misja Pomocy Społecznej, Warszawa, www.czynajpierwmieszkanie.pl/seminaria/radom-maj-2014/
- Doliwa, A. (2006) „Prawo mieszkaniowe. Komentarz”, C.H. Beck, Warszawa
- Dziczek, R. (2008) „Prawo mieszkaniowe”, LexisNexis, Warszawa
- Dziubińska-Michalewicz, M. (2001) „Minimum egzystencji a minimum socjalne”, Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa, www.biurosejmu.gov.pl
- Gola, A., Myczkowski, L. (2003) „Ochrona praw lokatorów. Dodatki mieszkaniowe”, LexisNexis, Warszawa
- Hegedüs, J., Horváth, V., Somogyi, E. (2014) „Introducing Social Rental Agencies in Hungary – an innovative housing programme”, www.habitat.hu/files/szol_angol_2014.doc
- Herbst, I., (2013) „Wieczny kryzys mieszkaniowy”, w: „Nowy obywatel”, nr Zima 2013, Stowarzyszenie „Obywatele Obywatelom”, Łódź, www.nowyobywatel.pl/?s=dr Irena Herbst
- Kaltenberg-Kwiatkowska, E. (2005) „Warunki mieszkaniowe w świadomości społecznej”, w: Frąckiewicz, L. (2005) „Przeszłość Praca zbiorowa po red. L. Frąckiewicz, „Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej”, Instytut Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa
- Krassowska, M., Łukaszewska, A., Szachułowicz, J. (2003) „Gospodarka Nieruchomościami – komentarz”, LexisNexis, Warszawa
- Minister Infrastruktury i Rozwoju „Wytyczne w zakresie realizacji przedsięwzięć w obszarze włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa z wykorzystaniem środków Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na lata 2014-2020”, Warszawa, www.mir.gov.pl/fundusze/wytyczne_mrr/Wytyczne_2014_2020/Strony/start.aspx
- Mync, P. (2013) „Społeczne mieszkania czynszowe, głupcze”, w: CBOS (2013) „Mieszkalnictwo w roku rodziny - raport CBOS oraz ekspertyzy i opinie w sprawie sytuacji mieszkaniowej Polaków”, Habitat for Humanity Poland, Kongres Budownictwa, Fundacja Bezdomnych, Warszawa
- Najwyższa Izba Kontroli (2012) „Informacja o wynikach kontroli: Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych”, Warszawa, nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN, www.nik.gov.pl/plik/id,4623,vp,5957.pdf
- Okoński, G. (2015) „Mieszkaniowy zasób gminy. Prawo, orzecznictwo, praktyka”, ODDK, Gdańsk
- Olczyk, M. (2007) „Najem lokalu mieszkalnego”, LexisNexis, Warszawa
- Olech, P. (2011) „Zapobieganie bezdomności i integracja osób bezdomnych”, w: Dębski, M. (2011) „Problem bezdomności w Polsce. Wybrane aspekty – diagnoza Zespołu Badawczego”, Pomorskie Forum na rzecz Wychodzenia z Bezdomności, Gdańsk
- Ornelas, J., Sacchetto, B., Exposito, F. (2014) „Program Casas Primeiro przeznaczony dla osób bezdomnych w Lizbonie), Centro Studi sulla Sofferenza Urbana SOUQ, Lizbona, www.souqonline.it/home2_2.asp?idpadre=2019&idtesto=2009
- Pleace, N. (2012) „Housing First”, FEANTSA, DIHAL, w: Wygnańska, J. (2014) „Najpierw mieszkanie – materiały źródłowe”, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa
- Pleace, N. (2013) „The Case for Housing First in the European Union: A Critical Evaluation of Concerns about Effectiveness”, w: „European Journal of Homelessness, Vol. 7, nr 2”, FEANTSA

Porowska, A. (2014) „Rozproszone mieszkania treningowe KPMS”, w: Wygnańska, J. (red) (2014) „Schronienie a mieszkanie, radomskie seminarium interesariuszy bezdomności”, Kamilińska Misja Pomocy Społecznej, Warszawa, www.czynajpierwmieszkanie.pl/seminaria/radom-maj-2014/

Rzecznik Praw Obywatelskich, (2010) „Wystąpienie do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska w sprawie polityki mieszkaniowej”, Warszawa,

Starzyński, M., Wygnańska, J. (red) (2007) „Wolski Program Reintegracji Społecznej”, Wydział Spraw Społecznych i Zdrowia dla Dzielnicy Wola Urzędu m.st. Warszawy, Warszawa

Tsemberis, S. (2010) „Housing First. The Pathways Model to End Homelessness for People with Mental Illness and Addiction”, Hazelden, Center City, Minnesota; w: Wygnańska, J. (2014) „Najpierw mieszkanie – materiały źródłowe”, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa, www.czynajpierwmieszkanie.pl/najpierw-mieszkanie/

Turek, B. (29 października 2014) „Najem pochłania co trzecią złotówkę”, Lions Bank, <http://biznes.interia.pl/nieruchomosci/news/najem-pochlania-co-trzecia-zarobiona-zlotowke,2054299,4206>

Volker Bush-Geertsema, (2007) „Measures of Achieve Social Mix and their impact on Access to Housing for People who are Homeless”, FEANTSA, Brussels

Wygnańska, J. (2014) „Najpierw mieszkanie – materiały źródłowe”, Fundacja Ius Medicinæ, Warszawa, www.czynajpierwmieszkanie.pl/najpierw-mieszkanie/

Wygnańska, J. (2014) „Ostrołęcki system pomocy. Podejście drabinkowe i oparte i mieszkania. V Seminarium Mazowieckich Interesariuszy Bezdomności”, Kamilińska Misja Pomocy Społecznej, Warszawa, www.czynajpierwmieszkanie.pl/seminaria/ostroleka-pazdziernik-2014/

NAJPIERW MIESZKANIE RZECZNICTWO OPARTE O DOWODY



WERSJA II POPRAWIONA, WRZESIEŃ 2015

ISBN: 978-83-63558-03-1

Wydawca: Fundacja Ius Medicinae, Warszawa 2015

Autorka: Aleksandra Różycka

Skład: Julia Wygnańska

Projekt graficzny: www.ewa-bj.pl

Zdjęcie na okładce pobrano z: <http://serwisy.gazetaprawna.pl/nieruchomosci/>

Publikacja powstała w ramach projektu „Najpierw mieszkanie – rzecznictwo oparte o dowody” realizowanego przez Fundację Ius Medicinae w Programie Obywatele dla Demokracji finansowanym ze środków EOG.

Strona projektu: www.czynajpierwmieszkanie.pl