

DOI: 10.18559/SOEP.2017.11.6

## **Zuzanna Rataj**

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Wydział Ekonomii, Katedra Socjologii i Filozofii

[zuzanna.rataj@ue.poznan.pl](mailto:zuzanna.rataj@ue.poznan.pl)

# **GŁÓWNE PROBLEMY MIESZKALNICTWA DLA NIEZAMOŻNYCH GOSPODARSTW DOMOWYCH W POLSCE I PERSPEKTYWY ZMIAN**

**Streszczenie:** W artykule omówiono główne problemy mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce oraz perspektywy ich zmian. W wyniku przeprowadzonych badań krajowych przedstawiono możliwości rozwiązania części występujących trudności. Na podstawie sprawdzonych, dobrych praktyk stosowanych w wybranych miastach omówiono szanse zmian sytuacji w segmencie mieszkań społecznych. Badania prowadzono w ramach projektu pt. „Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (2014/13/N/HS4/02100).

**Słowa kluczowe:** mieszkania społeczne, niezamożne gospodarstwa domowe, polityka mieszkaniowa, polityka społeczna.

**Klasyfikacja JEL:** A13; Z18.

## **THE MAIN PROBLEMS OF HOUSING FOR INDIGENT HOUSEHOLDS IN POLAND AND THE CHANGES PERSPECTIVE**

**Abstract:** The paper discusses the main issues of housing for indigent households in Poland, and the possibility of changes. On the basis of national research the paper shows the possibility of solutions of parts of the difficulties, such as the shortage of

social housing, the lack of a legal title to rented housing, or the excessive backlog of charges for the use of residential premises. Based on the best proven practices from different cities the paper discusses the chances of development in social housing.

**Keywords:** social housing, indigent households, housing policy, social policy.

## Wstęp

Celem artykułu jest ogólne zarysowanie najważniejszych problemów w segmencie mieszkań dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce oraz perspektyw zmian. Przedstawiono w nim dane pochodzące z trzech miast – Bydgoszczy, Poznania i Warszawy, dotyczące diagnozy trudności w aktualnie funkcjonującym systemie, a także propozycje działań dla podmiotów realizujących społeczną politykę mieszkaniową, w celu ograniczenia negatywnych tendencji rozwoju zarysowanych problemów. Szerszego omówienia tematyki mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce autorka dokonała w rozprawie *Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspakajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*, w której znajduje się opis tezy, metodyki i zakresu prowadzonych w latach 2011–2015 badań<sup>1</sup> [Rataj 2015].

Hipotezę badawczą przyjętą w artykule można wyrazić następująco: dokonanie zmian w systemie społecznej polityki mieszkaniowej, a tym samym w segmencie mieszkalnictwa dla gospodarstw niezamożnych, wymaga kompleksowych działań na poziomie lokalnym i ponadlokalnym. Cel aplikacyjny wyrażony zostanie w odpowiedzi na pytanie, jakie działania na poziomie lokalnym i ponadlokalnym należy podjąć, aby zapewnić dostęp do mieszkań gospodarstwom domowym niemogącym zapewnić go własnymi staraniami.

Badania, które stały się podstawą poruszanych w artykule ustaleń, są wynikiem prowadzonego w ramach projektu „Społeczne budownictwo mieszkaniowe

---

<sup>1</sup> Badania opierały się na analizie ogólnodostępnych danych statystycznych dotyczących zasobów społecznego budownictwa mieszkaniowego (SBM) – standard mieszkaniowy – i finansowania. W trakcie badań przeprowadzono również wywiady kwestionariuszowe oraz wystąpiono do instytucji publicznych o udzielenie informacji uzupełniających, przeanalizowano gminne akty prawne nadające kierunek prowadzonej lokalnie społecznej polityce mieszkaniowej, m.in. wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin. Wywiady kwestionariuszowe przeprowadzono w towarzystwach budownictwa społecznego w Bydgoszczy, Poznaniu i Warszawie (TBS Warszawa Północ) oraz w Administracji Domów Miejskich w Bydgoszczy, Zarządzie Komunalnych Zasobów Lokalowych w Poznaniu i Biurze Polityki Lokalowej Urzędu Miasta Warszawy. W trakcie badań kwestionariuszowych pozyskano dane dotyczące prowadzonej polityki mieszkaniowej.

i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce” finansowanego ze środków Narodowego Centrum Nauki (2014/13/N/HS4/02100) .

## 1. Znaczenie mieszkania

Mieszkanie dla każdego człowieka jest miejscem, w którym zaspokajają one liczne potrzeby. Poczynając od elementarnych, takich jak fizjologiczne, aż po wyższego rzędu, np. samorealizację. Niezaspokojenie podstawowej potrzeby, którą jest posiadanie mieszkania, prowadzi do ograniczenia możliwości rozwoju rodziny, więzi społecznych i realizacji innych ważnych potrzeb [Główka 2012, s. 18]. Znaczenie mieszkania zostało wyrażone w licznych aktach prawnych o zasięgu krajowym, jak i międzynarodowym, poprzez gwarancję prawa do niego. Są to między innymi: Powszechna Deklaracja Praw Człowieka ONZ z 1948 roku, Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku, Deklaracja Postępu Społecznego i Rozwoju z 1969 roku, czy Międzynarodowa Konwencja o Prawach Dziecka z 1989 roku [Rataj 2015].

Współcześnie mieszkania są jednym z najdroższych dóbr konsumpcyjnych, co powoduje, że nie wszystkie gospodarstwa domowe są i będą w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na poziomie uznawanym za odpowiedni – dostosowany do liczby osób w gospodarstwie domowym, ich potrzeb oraz wymagań. Ze względu na ograniczenia finansowe, uniemożliwiające samodzielnią realizację potrzeb mieszkaniowych, gospodarstwa te są głównymi beneficjentami społecznej polityki mieszkaniowej; nazwane są w opracowaniu niezamożnymi gospodarstwami domowymi.

## 2. Niezamożne gospodarstwa domowe w Polsce

Kryterium wyodrębniania kategorii niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce są dochody. W literaturze przedmiotu w tej kategorii gospodarstw wyróżniane są ich dwa typy: o niskich i średnich dochodach [Szelaągowska 2011, s. 90]. Na potrzeby niniejszego artykułu rozszerzono najczęściej występujące klasyfikacje i oprócz kryteriów dochodowych uwzględniono również zasoby mieszkań społecznych, będące elementem pomocy mieszkaniowej. Należą do nich: lokale socjalne, komunalne i towarzystw budownictwa społecznego (TBS). W związku z istnieniem trzech poziomów pomocy mieszkaniowej w formie lokalu mieszkalnego, zaproponowano wyodrębnienie

trzech kategorii gospodarstw niezamożnych: o bardzo niskich dochodach (beneficjentów mieszkań socjalnych), niskich dochodach (lokale komunalne) i o średnich dochodach (mieszkania z zasobów TBS).

Podział gospodarstw niezamożnych na trzy kategorie oparty na możliwości uzyskania pomocy mieszkaniowej w postaci danego lokalu, uzasadniony jest kryteriami formalnymi, wymaganymi do podpisania umowy najmu. Aby otrzymać lokal z danych zasobów, po pierwsze trzeba mieć niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe i po drugie – spełnić kryterium dochodowe określone dla danej gminy<sup>2</sup>. Kryteria te dzielą gospodarstwa na trzy kategorie beneficjentów: o bardzo niskich, niskich i średnich dochodach). Ze względu na tematykę artykułu szersze omówienie zasad przydziału lokali społecznych zostało pominięte.

Gospodarstwo o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, na przykładzie przyjętych w mieście Poznaniu warunków, to takie, które „zamieszkuje w lokalu, w którym w przypadku gospodarstwa jednoosobowego na jedną osobę przypada nie więcej niż 10 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi, a w przypadku gospodarstwa domowego wieloosobowego na jedną osobę przypada nie więcej

---

<sup>2</sup> Kryterium dochodowe (netto) uprawniające do uzyskania lokalu mieszkalnego z zasobów miasta Poznania wynosi: dla lokalu socjalnego: w gospodarstwie wieloosobowym (na osobę w rodzinie) – 125% kwoty najniższej emerytury, w gospodarstwie jednoosobowym – 175% kwoty najniższej emerytury, a dla lokalu mieszkalnego (komunalnego): w gospodarstwie wieloosobowym (na osobę w rodzinie) – 175% kwoty najniższej emerytury, w gospodarstwie jednoosobowym – 225% kwoty najniższej emerytury [[www.zkzl.poznan.pl](http://www.zkzl.poznan.pl), najem lokali socjalnych – lista osób uprawnionych do najmu lokalu socjalnego, najem lokali komunalnych – lista osób uprawnionych do najmu lokalu komunalnego, dostęp: 15.07.2016]. W Warszawie muszą być to dochody nieprzekraczające 160% kwoty najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym i 220% tej kwoty w gospodarstwie jednoosobowym. Urząd Miasta Warszawy nie wyodrębnia osobnych kwot do najmu lokalu socjalnego i mieszkalnego [<http://sprawylokalowe.um.warszawa.pl/lokale-mieszkalne/najem-lokali>, dostęp: 15.07.2016]. W Bydgoszczy z kolei to dochód na jednego członka rodziny w roku poprzedzającym nieprzekraczający 50% najniższej emerytury, a w przypadku gospodarstw jednoosobowych 75% najniższej emerytury, natomiast w odniesieniu do lokalu mieszkalnego dochód wynosić powinien odpowiednio 75% i 100% najniższej emerytury [<http://www.adm.com.pl/dla-mieszkancom/formularze-do-pobrania.html>, Wniosek o ujęcie na listę osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Bydgoszczy, dostęp: 15.07.2016].

Próg dochodowy uprawniający do najmu lokalu mieszkalnego w zasobach TBS ustalany jest na podstawie „przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w województwach [...] w pierwszym i trzecim kwartale danego roku” [<https://tbs24.pl/progi-dochodowe-dla-osob-ubiegajacych-sie-o-mieszkanie-z-tbs/>]. Ogłaszany jest w komunikacie prezesa GUS co kwartał. Nie może przekraczać 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia więcej niż o: 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym o większej liczbie osób.

niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi, tworzą pełnoletni wychowankowie opuszczający rodziny zastępcze lub inne placówki opiekuńczo-wychowawcze, w przypadku braku możliwości powrotu do domu rodzinnego i nieposiadania samodzielnego lokalu, zamieszkują w mieszkaniu chronionym, tymczasowym pomieszczeniu lub noclegowi; zamieszkują w lokalu nienależącym do publicznego zasobu mieszkaniowego i do dnia wejścia w życie ustawy opłacały czynsz regulowany w rozumieniu art. 25 ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych; oraz które ukończyły 70. rok życia i zamieszkują samotnie, z małżonkiem lub rodzeństwem, z których co najmniej jedno ukończyło ten wiek” [Uchwała Nr XXX/443/VII/2016].

Niezamożne gospodarstwa domowe, ze względu na osiągnięte dochody i możliwości realizacji swoich potrzeb mieszkaniowych, są mocno zróżnicowaną kategorią. Problemy w segmencie mieszkalnictwa społeczno-najbardziej jednak dotyczą grup najuboższych, niemogących własnymi staraniami zapewnić sobie mieszkania dostosowanego do potrzeb.

### 3. Mieszkalnictwo społeczne

W zależności od podejścia teoretycznego, zasób mieszkań społecznych (MS) może być traktowany różnie. W 1992 roku na konferencji w Örebro wybrano definicję M. Harloe, według którego społeczne budownictwo czynszowe dostarczane jest przez podmioty działające nie dla zysku, jego alokacja wynika z potrzeb mieszkaniowych określonych grup społecznych oraz podlega ścisłej kontroli rządowej [Harloe 1994].

Komisja Europejska w raporcie dotyczącym usług pożytku publicznego [Komisja Europejska 2010] definiuje mieszkalnictwo społeczne jako przystępne cenowo oraz opierające się na alokacji zasobu z uwzględnieniem określonych przez dany kraj kryteriów.

W Polsce jako mieszkania społeczne według wąskiego ujęcia traktuje się lokale budowane przez TBS. Zasoby gmin – lokale socjalne i komunalne – stanowią odrębną kategorię mieszkań [Zaniewska 2005]. W szerokim ujęciu mieszkalnictwa społecznego do mieszkań z zasobów TBS włącza się również powstałe w ramach budownictwa gminnego mieszkania kierowane do grup niezamożnych. Są one w całości lub w części finansowane ze środków publicznych, niekiedy także prywatnych, pod warunkiem podpisania przez właścicieli umowy z władzami samorządowymi przekazującej dany lokal na cele mieszkalnictwa społecznego [Szelągowska 2011]. W zasadach funkcjonowania MS istotne jest, że główny ciężar za realizację zadań z nim związanych ponoszą

gminy i TBS<sup>3</sup>, a więc w dużej części sektor publiczny. Warto również podkreślić, że wsparcie sektora publicznego występuje nie tylko na etapie użytkowania (za pomocą regulacji czynszów czy dodatków mieszkaniowych), ale również na etapie budowy (poprzez dopłaty ze środków publicznych) [Muczyński 2011]. Zastosowane w tym artykule pojęcie mieszkalnictwa społecznego jest szerokie. Oprócz lokali TBS obejmuje również pozostające w zasobach gmin – lokale socjalne i komunalne. Mieszkalnictwo socjalne i komunalne będące w dyspozycji gmin daje możliwość regulacji czynszu i uzyskania dodatku mieszkaniowego, a więc przewiduje ingerencję sektora publicznego. Spośród tych trzech typów lokali cechą wyróżniającą socjalne i komunalne jest dopuszczany w nich obniżony standard, przez co zaspokajają one potrzeby na niskim, a niekiedy nawet minimalnym poziomie<sup>4</sup> [Przymeński 2011]. Z kolei mieszkalnictwo TBS, ze względu na zasady funkcjonowania, jest odrębnym instrumentem społecznej polityki mieszkaniowej. W założeniu zasoby lokali TBS przeznaczone są na wynajem. Gospodarstwa domowe ubiegające się o mieszkanie w nich, podobnie jak w przypadku lokali socjalnych i komunalnych, muszą spełnić kryteria dochodowe, jednakże są one w odniesieniu do dwóch pierwszych stosunkowo wysokie. Jest to uwarunkowane polityką czynszową, w której czynsz jest ustalany na poziomie pokrywającym wydatki na utrzymanie zasobu.

#### **4. Problemy w segmencie mieszkań społecznych na przykładzie wybranych miast**

Problematyka realizacji potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych stała się obecna w debacie publicznej pod koniec XIX wieku. Była to odpowiedź na pogarszające się warunki mieszkaniowe ludności miejskiej zarówno w Europie, jak i w Stanach Zjednoczonych [Harloe 1995]. W Polsce od lat istotną kwestią jest niedobór mieszkań dla gospodarstw najuboższych. W środowisku badaczy zajmujących się problemami mieszkaniowymi pojawiały się różnego rodzaju inicjatywy mające załagodzić tę sytuację. Były to propozycje istotne, gdyż nie dotyczyły jedynie gmin, na których spoczywa ustawy obowiązek zapewnienia lokali socjalnych [Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Ko-

<sup>3</sup> Gminy współpracują z TBS poprzez oddawanie gruntów w postaci aportu. W niektórych miastach (np. Warszawie) gminy podpisują umowy z TBS na budowę mieszkań gminnych.

<sup>4</sup> Na przykład w lokalach o obniżonym standardzie dostęp do wody może być ograniczony jedynie do zimnej, a kuchnia, łazienka i ustęp mogą się znajdować poza mieszkaniem.

deksu cywilnego], ale również samego ustawodawstwa. W 2012 roku ówczesne Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej przygotowało Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Opracowano go we współpracy z Instytutem Rozwoju Miast po przeprowadzeniu badań wśród pracowników administracji publicznej. Projekt wprowadzał między innymi zasadę najmu okazjonalnego, możliwość rozwiązania umowy najmu, jeżeli najemca posiada tytuł prawny do innego lokalu w tej samej lub pobliskiej miejscowości, oraz zmiany związane z definicją mieszkaniowego zasobu gminy i publicznego zasobu mieszkaniowego [Ministerstwo Infrastruktury 2010]. Propozycje te spotkały się z poparciem pracowników administracji publicznej. Mogły one ułatwić dysponowanie posiadanymi zasobami, ograniczając przynajmniej częściowo deficyt mieszkań. Niestety, do tej pory projekt ten nie został uwzględniony, pozostawiając omawiane problemy nierozwiązanymi.

## 5. Deficyt mieszkań społecznych

Najczęściej stosowanym miernikiem deficytu mieszkań jest statystyczny deficyt mieszkaniowy, a więc różnica między ogólną liczbą gospodarstw domowych a liczbą zamieszkałych mieszkań [Olech 2013]. W 2013 roku GUS w raporcie ze spisu ludności i mieszkań wskazał na występowanie nadwyżki liczby mieszkań nad liczbą gospodarstw domowych<sup>5</sup> [GUS 2013]. Analizując dane dotyczące zasobów gmin, można wywnioskować, że są to jednak mieszkania budowane przez prywatnych deweloperów, przeznaczone na sprzedaż po cenach rynkowych, do których gospodarstwa niezamożne, w związku z uzyskiwanym dochodem, nie mogą mieć dostępu. Nie wypełniają one zatem luki mieszkań społecznych. Dlatego też, by oszacować skalę niedoboru mieszkań dla niezamożnych grup ludności, posłużono się danymi z Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku (NSP) i porównano liczbę gospodarstw domowych rezydentów z liczbą mieszkań stale zamieszkałych, uzyskując przybliżoną wielkość deficytu mieszkaniowego dla gospodarstw niezamożnych. Ponadto w szacunkach uwzględniono lokale substandardowe, które również w 2011 roku w ramach spisu zostały policzone. Za warunki substandardowe GUS uznaje „warunki mieszkaniowe spowodowane niskim stanem technicznym budynku, niedostatecznym wyposażeniem mieszkania w instalacje oraz

<sup>5</sup> W raporcie z narodowego spisu ludności i mieszkań przeprowadzonego w 2011 roku GUS [2013] podał, że gospodarstw domowych było w tym czasie 13 572 tys., a mieszkań aż 13 700 tys.

nadmiernym zaludnieniem mieszkania” [GUS 2013]. Deficyt mieszkań w roku 2011 prezentuje tabela 1.

**Tabela 1. Liczba gospodarstw domowych bez mieszkania i deficyt mieszkań w świetle Narodowego Spisu Powszechnego z 2011 roku (w tys.)**

Lp.	Wyszczególnienie	NSP 2011
1	Liczba gospodarstw domowych rezydentów	13 207,0
2	Liczba mieszkań stale zamieszkanyc	12 525,0
<b>3</b>	<b>Liczba gospodarstw domowych bez mieszkania (1-2)</b>	<b>682,0</b>
4	Liczba mieszkań substandardowych	1 333,9
<b>5</b>	<b>Łączny deficyt mieszkań (3 + 4)</b>	<b>2 015,9</b>

Źródło: Na podstawie danych GUS [2013].

W obliczaniu deficytu mieszkaniowego dla gospodarstw niezamożnych wzięto pod uwagę mieszkania substandardowe, gdyż ich warunki nie gwarantują zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych, niekiedy nawet na najniższym poziomie. Ponadto założono, że przynajmniej część gospodarstw domowych zamieszkujących w takich lokalach nie ma środków finansowych, aby te warunki zmienić. Oszacowany deficyt mieszkaniowy rozpatrywać należy w granicach co najmniej 682,0 tys. i co najwyżej 2015,9 tys. lokali. Szacowanie deficytu mieszkaniowego jako continuum wynika z faktu, że nie wszystkie gospodarstwa domowe będą chciały zmienić swoje warunki mieszkaniowe lub nie wszystkie będą mogły tego dokonać<sup>6</sup>. Problem niedoboru mieszkań społecznych dotyczy najmocniej gospodarstwa najuboższe, nieposiadające dochodu umożliwiającego najem lokalu na rynku. Są one zmuszone do współzamieszkiwania lub mieszkania w budynkach o bardzo niskiej wartości (niskiej cenie rynkowej), co powoduje obniżenie poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. Sytuacja ta może powodować zwiększenie zagrożenia wykluczeniem mieszkaniowym, eksmisjami z zasobów prywatnych i bezdomnością. Jest to istotny problem, którego rozwiązanie od lat jest celem społecznej polityki mieszkaniowej<sup>7</sup>. Stworzenie zróżnicowanego pod kątem jakości i ceny zasobu

<sup>6</sup> Dotyczyć to może osób starszych, które potrzebują całodobowej opieki i muszą współzamieszkiwać ze swoimi opiekunami, oraz osób, które z powodu wieku nie chcą zmieniać miejsca zamieszkania.

<sup>7</sup> Społeczna polityka mieszkaniowa to szczególny segment polityki mieszkaniowej, który ma za zadanie bezpośrednią ingerencję w proces zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez niezamożne gospodarstwa domowe w celu ograniczenia zagrożenia wykluczeniem społecznym najuboższych, poprzez walkę z bezdomnością i wykluczeniem mieszkaniowym spowodowanym brakiem dachu nad głową [Lis 2014].

mieszkańcowego może dać możliwość rotacji mieszkańców w zależności od potrzeb i osiągniętych dochodów, a także prowadzić do utworzenia rezerwy mieszkaniowej. Istnienie takiej rezerwy jest ważne ze względu na preferencje społeczne, możliwość rozwoju demograficznego i prowadzenie właściwej gospodarki mieszkaniowej [Witakowski i in. 2007, s. 34]. Dostępność mieszkań na wynajem pozytywnie wpływa również na gospodarkę, umożliwiając na przykład migracje zarobkowe z terenów o wysokim wskaźniku bezrobocia, i ogranicza jego negatywne skutki.

## 6. Zaległości w opłatach czynszowych i eksmisje

Oprócz deficytu mieszkań na wynajem, problemem, którego konsekwencje dotyczą nie tylko gospodarstwa niezamożne, ale także podmioty zarządzające tym zasobem, są zaległości w opłatach czynszowych i eksmisje. Jest on wynikiem specyfiki gospodarstw domowych zajmujących lokale społeczne. Są to często gospodarstwa posiadające niskie dochody. Dla gmin dysponujących społecznym zasobem mieszkaniowym problemy te są zasadnicze z przynajmniej dwóch powodów. Po pierwsze – gminy nie uzyskują wpływów pokrywających wydatki związane z eksploatacją budynków mieszkalnych (na przykład na fundusze remontowe). Po drugie, w wypadku eksmisji z orzeczeniem prawa do lokalu socjalnego, spowodowanej zaległościami we wnoszeniu opłat za użytkowanie mieszkania, gmina jest obowiązana takie mieszkanie zapewnić. W momencie niedoboru mieszkań socjalnych gminy, które nie mogą zapewnić takiego lokalu, wypłacają odszkodowania właścicielom mieszkania zamieszkiwanego przez gospodarstwo z orzeczonym wyrokiem eksmisyjnym. Ponadto zdarzają się sytuacje, w których gminy, aby zapobiec wypłacaniu odszkodowań obciążających ich budżet, przydzielają mieszkania socjalne gospodarstwom z zasądzonym prawem do lokalu w pierwszej kolejności, co powoduje wydłużanie się list osób uprawnionych do najmu lokalu socjalnego oraz czasu oczekiwania dla gospodarstw nieobjętych wyrokiem eksmisyjnym. W trakcie badań krajowych zebrano dane dotyczące liczby dłużników oraz orzeczonych wyroków eksmisyjnych z prawem do otrzymania lokalu socjalnego. W poszczególnych miastach różne podmioty zajmują się zarządaniem lokalami społecznymi<sup>8</sup>, w związku z tym nie we wszystkich miastach udało uzyskać się porównywalne informacje.

<sup>8</sup> W Bydgoszczy jest to Administracja Domów Miejskich (ADM Sp. z o.o.) – spółka ze stu-procentowymi udziałami Gminy Bydgoszcz [<http://adm.com.pl/o-nas/informacje-ogolne.html>, dostęp: 17.10.2017], w Poznaniu – Zarząd Komunalnych Zasobów Lokalowych Sp. z o.o. – zakład

**Tabela 2. Liczba zadłużonych gospodarstw domowych w lokalach socjalnych i mieszkalnych w Bydgoszczy w latach 2007–2011**

Wyszczególnienie	2007	2008	2009	2010	2011
Liczba dłużników w lokalach socjalnych	464	540	575	568	588
Liczba dłużników w lokalach mieszkalnych	6204	6747	6718	6756	5972

Źródło: Administracja Domów Miejskich Sp. z o.o. w Bydgoszczy.

Przedstawione w tabeli 2 liczby gospodarstw domowych zalegających z wnośzeniem opłat za użytkowanie mieszkania wskazują skalę problemu. Zadłużenie lokatorów powoduje, że gmina nie uzyskuje przychodów pokrywających koszty, co potwierdziła kontrola Najwyższej Izby Kontroli w 2014 roku. W latach 2011–2013 koszty eksploatacji i utrzymania budynków mieszkalnych w Bydgoszczy wyniosły 43 332,7 tys. zł, a przychody z tytułu czynszów oraz pożytków uzyskiwanych z najmu i dzierżawy nieruchomości były niższe o 3724,3 tys. zł (o 8,6%) od poniesionych kosztów i wynosiły 39 608,4 tys. zł [NIK 2014, s. 16–18]. Ponadto duża liczba zadłużonych gospodarstw domowych znacząco zwiększa ryzyko zasądzenia nowych wyroków eksmisyjnych, zwiększających liczbę uprawnionych do otrzymania lokalu socjalnego.

Dane uzyskane w Poznaniu i Warszawie dotyczą zasądzonych wyroków eksmisyjnych.

**Tabela 3. Liczba zasądzonych wyroków eksmisyjnych w zasobach ogółem w Poznaniu i Warszawie w latach 2007–2011**

Miasto	2007	2008	2009	2010	2011
Poznań	1269	1390	1637	1924	1731
Warszawa	1969	2153	2430	2649	2713

Źródło: Na podstawie danych uzyskanych z ZKZL w Poznaniu i BPL w Warszawie.

Przedstawione w tabeli 3 liczby zasądzonych wyroków eksmisyjnych w Poznaniu i Warszawie wskazują na konieczność zmian w systemie społecznej polityki mieszkaniowej. Gminy mogą dostarczać nowych lokali socjalnych, które częściowo skierowane byłyby do gospodarstw z orzeczoną eksmisją, ale jest to rozwiązanie kosztowne, wymagające czasu i nie zawsze efektywne ekonomicznie. Istotne wydaje się stworzenie takiego systemu pomocy

budżetowy Miasta Poznania, utworzony w celu ujednoczenia polityki gospodarowania miejskimi zasobami lokalowymi [www.zkzl.poznan.pl, informacje o spółce w zakładce „o nas”], a w Warszawie Biuro Polityki Lokalowej Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy, którego zadaniem jest gospodarowanie zasobem lokalowym m.st. Warszawy [https://bip.warszawa.pl/Menu\_podmiotowe/biura\_urzedu/PL/BPL-regulamin\_dzia%C5%82alnosci.htm, dostęp: 17.10.2017].

mieszkańcowej dla najuboższych gospodarstw domowych, który nie obciążałby budżetu gminy, a jednocześnie zminimalizował problem niewnoszenia opłat za użytkowanie lokali mieszkalnych. Projekt zmian do ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego dawał realne możliwości modyfikacji istniejących przepisów poprzez wprowadzenie obowiązku zawierania umów najmu lokalu mieszkalnego na czas oznaczony, oddanie do wyłącznej właściwości sądu orzekania o uprawnieniach do zawarcia umowy najmu socjalnego lokalu<sup>9</sup> i wprowadzenie najmu socjalnego<sup>10</sup>. Zmiany te ograniczyłyby blokowanie lokali mieszkalnych przez gospodarstwa domowe, których sytuacja materialna się poprawiła, a określony czas użytkowania mieszkania byłby dodatkowym bodźcem do podejmowania prób usamodzielnienia się, nieuzależniającym od pomocy państwa.

Sytuacja w zasobach TBS, jeśli chodzi o zaległości czynszowe i niedobór zasobów, jest znacząco lepsza, co wynika z zasad ich funkcjonowania. Towarzystwa otwierają zapisy na najem lokalu mieszkalnego w momencie podjęcia inwestycji budowlanej. Gdy osiągną limit zapisanych gospodarstw (dodatkowo mają listę rezerwową), zapisy są zamykane do czasu podjęcia nowej inwestycji. Ze względu na tak specyficzne zasady TBS nie borykają się z niedoborem mieszkań na wynajem. Osoby, które znajdują się na listach rezerwowych, w momencie gdy inne gospodarstwo rezygnuje z aktualnie wynajmowanego lokalu, mają możliwość jego najmu<sup>11</sup>. Jeśli natomiast chodzi o zaległości w opłatach czynszowych, wśród trzech zbadanych Towarzystw w jednym z nich – Bydgoskim Towarzystwie Budownictwa Społecznego (BTBS) – w latach 2007–2014 nie było dłużników, natomiast w Warszawie i Poznaniu były nieliczne przypadki<sup>12</sup>. Aby ograniczyć nieregularne płatności,

---

<sup>9</sup> Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wskazuje kategorię osób, którym prawo do lokalu socjalnego w przypadku eksmisji przysługuje obligatoryjnie; po zmianie lokal taki przysługiwałby tylko po wyroku sądowym orzekającym o prawie do takiego mieszkania.

<sup>10</sup> Najem socjalny – możliwość wynajmu każdego lokalu w ramach najmu socjalnego, co zwiększy elastyczność zawierania umów najmu w przypadku ograniczonej liczby mieszkań spełniających kryterium lokalu socjalnego. Proponowane było również odejście od ustalonej w Ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów... definicji lokalu socjalnego.

<sup>11</sup> W Poznaniu, jeśli spełnione są przez wszystkie gospodarstwa na liście rezerwowej kryteria dochodowe, o kolejności na liście decyduje data zgłoszenia.

<sup>12</sup> Na przykład w PTBS w latach 2007–2014 odbyło się łącznie 25 eksmisji na 3023 mieszkania, przy czym były to trzy eksmisje do lokali tymczasowych, pięć do lokali socjalnych, jedna do lokalu własnościowego w innej miejscowości, jedna dotyczyła zamiany mieszkania na mniejsze w ramach zasobu PTBS, 11 – to dobrowolne opuszczenie lokali w ramach ugody przystąpienia do długu i cztery – eksmisje oczekujące na złożenie przez miasto oferty najmu lokalu socjalnego.

Poznańskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego stosuje sankcje za opóźnienia w płatnościach za mieszkania powyżej ustalonego terminu, takie jak odłączenie ciepłej wody czy prądu.

## **7. Prawne aspekty najmu lokalu mieszkalnego**

Funkcjonująca obecnie ustawa o ochronie praw lokatorów... nie reguluje wystarczająco wszystkich aspektów związanych z najmem mieszkań z zasobów gminy. Problem ten dotyczy szczególnie mieszkań komunalnych, wynajmowanych na czas nieoznaczony. Gospodarstwa domowe, które podpisały umowę najmu, zgodnie z tą ustawą nie mają kontrolowanych dochodów w trakcie użytkowania lokalu, a także nie sprawdza się tytułu prawnego do lokalu. Prowadzi to do sytuacji, w której gospodarstwa domowe usamodzielnione i osiągające wyższe dochody, niż uprawniające do najmu lokalu komunalnego zajmują go nadal, blokując dostęp gospodarstwom o pilniejszych potrzebach mieszkaniowych. Występują również sytuacje, w których w mieszkaniu zamieszkuje osoby nieuprawnione – niebędące współnajemcami. Hamuje to rotację gospodarstw domowych w lokalach komunalnych i powoduje wydłużanie się czasu oczekiwania na umowę najmu. W sytuacji gdy występuje znaczący niedobór mieszkań na rynku, taki stan rzeczy powinien zostać uregulowany i pozwalać na przepływ mieszkań do gospodarstw bardziej potrzebujących.

## **8. Perspektywy zmian w segmencie mieszkalnictwa dla niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce**

Interwencja państwa na rynku mieszkaniowym dla gospodarstw ubogich i niezamożnych ma swoje uzasadnienie ze względu na znaczenie mieszkania w życiu każdego obywatela, na zmiany w zakresie demograficznym krajów, prowadzenie polityki prorodzinnej, zwiększanie standardu mieszkaniowego i likwidacji luki mieszkaniowej oraz zapewnienie możliwości udziału w rynku pracy [Raport Boverket 2011, s. 9–12]. Według Ch. Donnera tylko poprzez interwencję państwa jest możliwe zapewnienie wszystkim gospodarstwom domowym odpowiedniego mieszkania po przystępnej cenie [Donner 2001].

Poruszone w artykule problemy są, w opinii autorki, głównymi w segmencie mieszkań dla gospodarstw niezamożnych i wynikają z niedoskonałości interwencjonizmu państwa na rynku mieszkań społecznych. W trakcie badań

we wszystkich miastach problemy te były oceniane przez pracowników administracji publicznej jako najtrudniejsze do przezwyciężenia. Wskazywano, że nie wynikają one jedynie z sytuacji gmin i ich działań, ale także z prowadzonej w Polsce polityki mieszkaniowej, która skupia się na dopłatach do kredytów mieszkaniowych, wspomagając w ten sposób prywatnych deweloperów, banki i gospodarstwa zamożne. Istotne jest zatem wprowadzenie zmian, które dałyby możliwość odwrócenia tej sytuacji w segmencie mieszkań społecznych w najbliższych latach. Niestety, omówione problemy nie należą do nowych. Proponowane na przestrzeni lat rozwiązania nie sprawdzały się lub nie zostały należycie wprowadzane (na przykład tworzenie pawilonów socjalnych w Poznaniu<sup>13</sup>). Z kolei inne, które mogłyby być dobrym rozwiązaniem, nie spotykały się z poparciem wyższego szczebla administracji publicznej (zmiany do ustawy o ochronie praw lokatorów...). W trakcie badań pracownicy urzędów odpowiedzialnych za realizację polityki mieszkaniowej na poziomie gmin wskazywali, że obecnie funkcjonująca polityka w zakresie mieszkalnictwa nie jest sprzyjająca, w szczególności jeśli chodzi o instrumenty, którymi mogą się posługiwać w celu jej realizacji. Utrudnia to realne działania podmiotów administracji publicznej. W wywiadach podkreślano również, że mimo iż gminy nie otrzymały wystarczających instrumentów do wykonywania zadań w ramach polityki mieszkaniowej, starają się działać w ramach funkcjonującego prawa, tak aby realizować ją jak najlepiej. Potwierdza to raport NIK z 2014 roku, w którym wskazano, że „system realizacji zadań własnych gmin w obszarze tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w ramach aktualnego stanu prawnego, nie sprzyja prowadzeniu przez gminy skutecznej polityki w zakresie racjonalnego wykorzystania zasobu do zapewnienia lokali mieszkalnych osobom o najniższych dochodach”, a ponadto „niezaspokajanie potrzeb mieszkaniowych osób o niskich dochodach jest spowodowane nie tylko niedoborem środków finansowych, ale również brakiem niektórych uregulowań prawnych w tym zakresie”. Najwyższa Izba Kontroli podkreśla, że „nie zagwarantowano gminom możliwości podejmowania decyzji dotyczących sposobu odzyskiwania lokali wynajmowanych na czas nieoznaczony w przypadku poprawy warunków ekonomicznych najemcy. Ponadto brak jest systemu wsparcia przez państwo finansowania budownictwa socjalnego i rewitalizacji istniejących zasobów,

<sup>13</sup> W Poznaniu przy ul. Średzkiej w 2011 roku powstały kontenery socjalne, których utrzymanie w okresie zimowym, w związku z ogrzewaniem elektrycznym, jest bardzo wysokie (powyżej 1 tys. zł). Miasto zamówiło 25 pawilonów, z czego tylko 10 zostało przeznaczonych na lokale socjalne. Pozostała część kontenerów została przeznaczona na budynki usługowe w różnych częściach miasta Poznania. Tylko część pawilonów przy ul. Średzkiej została zamieszkała.

na poziomie umożliwiającym gminom wypełnianie zadania własnego w tym zakresie” [NIK 2014].

Przeprowadzona analiza problemów występujących w badanych miastach wskazuje, że najważniejsze jest wprowadzenie zmian na poziomie ustawodawczym, umożliwiających gminom kontrole dochodów gospodarstw najmujących mieszkania, a także legalności zajmowania lokalu. Dlatego w opinii autorki należy powtórnie podjąć działania, których efektem byłoby znowelizowanie Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Nowa formuła tego aktu byłaby dużym krokiem naprzód w celu poprawy aktualnie niedoskonałego systemu polityki mieszkaniowej. Jeżeli podmioty decyzyjne w ramach polityki mieszkaniowej nie dokonają tego, gminy będą musiały nadal poszukiwać możliwości rozwiązywania narastających problemów w ramach funkcjonującego prawa. W trakcie badań w Biurze Polityki Lokalowej w Warszawie przedstawiony został autorce projekt „Poznaj swojego najemcę”. Był to program realizowany w latach 2008–2011. Jego głównym celem było stwierdzenie, czy występują nieprawidłowości w wykorzystywaniu najmowanych lokali oraz czy lokatorzy wywiązują się z obowiązków wynikających z umowy najmu. W trakcie programu skontrolowano 80% zasobu m.st. Warszawy pod kątem tego, czy najemcy nie podnajmowali lub oddawali w bezpłatne użytkowanie lokali bez pisemnej zgody wynajmującego oraz czy najmujący nie mają tytułu prawnego do innego lokalu [Uchwała nr XLI/1272/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy 2008]. W ramach programu Biuro Polityki Lokalowej (BPL) Urzędu Miasta Stołecznego Warszawy stwierdziło 498 przypadków podnajmu lokalu bez wymaganej pisemnej zgody wynajmującego. Kolejnych 561 najemców nie zamieszkiwało w wynajętych lokalach. W 126 przypadkach najemcy lokali mieszkalnych posiadali tytuł prawny do innego lokalu. Łącznie w wyniku przeprowadzonych kontroli odzyskano 806 lokali mieszkalnych. Biuro Polityki Lokalowej zakłada kontynuowanie podobnych działań w celu poprawy racjonalności gospodarowania istniejącym zasobem gminy [Uchwała nr XLI/1272/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy 2008, s. 70]. Z punktu widzenia analizowanych problemów był to bardzo wartościowy program, który warto kontynuować i wdrażać w innych miastach. Odzyskanie ponad 800 lokali pokazuje, że niewielkim nakładem finansowym gminy mogą powiększyć swój zasób. Ponadto jest to dla użytkowników mieszkań informacja, że niezgodne z umową najmu zachowania będą karane jej wypowiedzeniem, co może działać motywująco na lokatorów. Zwiększenie liczby mieszkań w zasobach gmin w rezultacie takiego projektu może częściowo zmniejszyć niedobór lokali społecznych, a także skrócić czas oczekiwania na ich najem.

Trzeci z omawianych problemów, dotyczący zaległości czynszowych, jest równie istotny. W mieszkaniach z zasobów gmin opłaty za ich użytkowanie są regulowane. Przy ustalaniu wysokości, w zależności od miasta, uwzględnia się sytuację materialną gospodarstwa domowego, położenie budynku<sup>14</sup> oraz dostęp do różnych przyłączy (jak woda, prąd, gaz, ustęp splukiwany w budynku i poza nim). Gospodarstwa domowe korzystające z tych lokali, oprócz obniżonego czynszu mogą również uzyskiwać dodatek mieszkaniowy na pokrycie wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania. Wysokość dodatku mieszkaniowego uzależniona jest od uzyskiwanych dochodów<sup>15</sup>. Dodatek ten jest ważnym instrumentem, gdyż rekompensuje najuboższym część dochodu, który wnoszą na opłaty za mieszkanie. W przypadku gospodarstw o najniższych dochodach może ograniczać narastanie zaległości we wnoszeniu tych opłat. Połączenie instrumentu, którym jest dodatek mieszkaniowy, z polityką czynszową mogłoby przynieść gminom korzyści. Przed wszystkim gminy, ze względu na poziom czynszów niepokrywający wydatków na utrzymanie nieruchomości, powinny w ciągu kilku lat uregulować ich wysokość, aby przychody pokrywały wydatki. W ramach rekompensaty wyższych opłat warto rozważyć formułę obniżania czynszów i przyznawania dodatków mieszkaniowych, tak aby gospodarstwa najuboższe mogły zaspokajać swoje potrzeby mieszkaniowe, jednocześnie nie zalegając z opłatami. Rozwiązanie takie byłoby korzystne nie tylko dla samych gospodarstw, ale również dla gmin, które zmniejszyłyby różnice między przychodami z czynszów a wydatkami na utrzymanie zasobów mieszkaniowych.

## Podsumowanie

W Polskim systemie pomocy mieszkaniowej, aby odpowiadał on na narastające potrzeby niezamożnej ludności i gmin, należy dążyć do zmian w obowiązującym ustawodawstwie, które zagwarantuje nowe instrumenty realizacji społecznej polityki mieszkaniowej. Docelowy kształt ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego

<sup>14</sup> W wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin badane miasta miały ustalone czynniki obniżające wartość użytkową lokalu, a w dalszej kolejności wysokość czynszu.

<sup>15</sup> Zgodnie z art. 2 ust. 1 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych kwota uprawniająca do uzyskania dodatku w gospodarstwie jednoosobowym w okresie 3 miesięcy poprzedzających złożenie wniosku wynosi 175% najniższej emerytury i 125% w gospodarstwie wieloosobowym.

powinien uwzględniać kontrolę gospodarstw domowych we wszystkich mieszkaniach z zasobów gminy, by przeciwdziałać nadużyciom omówionym w treści artykułu. Skuteczność działań gmin jest w ramach obowiązującego prawa dalece niewystarczająca. Niedobór zasobów mieszkań socjalnych i komunalnych, niewielki ich przyrost, zaległości w opłatach czynszowych i niezgodne z umową najmu ich użytkowanie są konsekwencją ograniczonych możliwości, jakimi dysponują gminy. Niedostępność mieszkań czy opłaty, które ponoszą gminy za ich utrzymanie, powinny skłonić administrację rządową do przyjęcia takich rozwiązań, które obniżyłyby koszty prowadzenia społecznej polityki mieszkaniowej na poziomie lokalnym.

## Bibliografia

- Donner, Ch., 2001, *Housing Policy in the European Union. Theory and Practice*, Austrian Federal Ministry of Economic, Affairs and Labour, Wiena.
- Główka, G., 2012, *System finansowania nieruchomości mieszkaniowych w Polsce: doświadczenia i kierunki zmian*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa.
- GUS, 2013, *Gospodarstwa domowe w 2011 roku – wyniki spisu ludności i mieszkań 2011*, Główny Urząd Statystyczny, Departament Badań Demograficznych i Rynku Pracy, Warszawa.
- Harloe M., 1995, *The People's Home. Social Rented Housing in Europe and America*, Blackwell, Oxford.
- Harloe, M., 1994, *The Social Construction of Social Housing*, w: Danermark, B., Elan-der, I. (eds.), *Social Rented Housing in Europe: Policy, Tenure and Design*, Delft University Press, Delft.
- Komisja Europejska, 2010, *Raport Second Biennial Report on Social Services of General Interest. Commission Staff Working Document*, Brussels.
- Lis, P., 2014, *Spółeczna polityka mieszkaniowa i jej konsekwencje dla polskich rodzin*, tekst niepublikowany.
- Ministerstwo Infrastruktury, 2010, *Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw*, Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa.
- Muczyński, A., 2011, *Gospodarowanie gminnymi zasobami lokalowymi z perspektywy polityki mieszkaniowej*, *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, vol. 19, nr 2.
- NIK, Delegatura w Bydgoszczy, *Wystąpienia pokontrolne LBY – 4101–012–01/2014*, P/14/032.

- NIK, 2014, *Gospodarowanie lokalami komunalnymi w budynkach mieszkalnych*, Nr ewid. 185/2012/P/12/069/KIN, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Olech, P., 2013, *Wykluczenie mieszkaniowe – zarys głównych problemów mieszkaniowych w Polsce oraz rekomendacje dla całościowej polityki społecznej*, Ekspertyza przygotowana w ramach projektu „EAPN Polska – razem na rzecz Europy Społecznej”.
- Przymeński, A., 2011, *Pomoc mieszkaniowa dla zmarginalizowanych ekonomicznie osób i gospodarstw domowych we współczesnej Polsce*, w: Pająk, K., Przymeński, A. (red.), *Polityka społeczna w realiach gospodarczych Polski po 1989 roku*, Zeszyty Naukowe nr 179, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań.
- Raport Boverket, 2011, *De allmännyttiga bostadsföretagens utveckling och roll på bostadsmarknaden*, Regeringsuppdrag, Karlskrona.
- Rataj, Z., 2015, *Społeczne budownictwo mieszkaniowe i jego rola w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych w Polsce*, rozprawa doktorska, Wydział Ekonomii, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu.
- Szelągowska, A., 2011, *Finansowanie społecznego budownictwa mieszkaniowego*, Ce-DeWu, Warszawa.
- Uchwała nr XLI/1272/2008 Rady Miasta Stołecznego Warszawy z dnia 2 października 2008 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy na lata 2008–2012.
- Uchwała nr XLVIII/1303/2012 z 13 grudnia 2012 r. w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem m.st. Warszawy na lata 2013–2017.
- Uchwała Nr XXX/443/VII/2016 Rady Miasta Poznania z dnia 7 czerwca 2016 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Poznania, [www.zkzl.poznan.pl](http://www.zkzl.poznan.pl).
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. 1998, nr 120, poz. 787 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych, Dz.U. 2001 Nr 71 poz. 734.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. 2001 nr 71 poz. 733.
- Witakowski, P. i in., 2007, *Raport 2006 o naprawie sytuacji mieszkaniowej*, Praca wykonana w trybie społecznym, Warszawa.
- Zaniewska, H. (red.), 2005, *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, IRM, Kraków.