

Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych

Alina Muzioł-Węławowicz
Kamil Nowak



INSTYTUT ROZWOJU MIAST I REGIONÓW

Warszawa – Kraków 2023

Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., 2023, *Miasta jako gospodarze zasobów mieszkaniowych*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków. <https://doi.org/10.51733/opm.2023.13>



Licencja Creative Commons – Uznanie autorstwa
– Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 3.0 Polska

ISBN: 978-83-67231-50-3

Autorzy raportu:

dr Alina Muzioł-Węclawowicz <https://orcid.org/0000-0001-6819-3644>

dr Kamil Nowak <https://orcid.org/0000-0003-2339-5407>

Redaktor cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne*: **Kamil Nowak**

Recenzja: **dr Dorota Sikora-Fernandez**

Graficzne opracowanie rycin: **Karolina Piech, Kamil Nowak**

Gromadzenie danych: **Kinga Gwiazda, Aleksandra Jasińska, Magdalena Maciarz, Bartosz Ostrożański**

Redakcja techniczna: **Krzysztof Winiarski**

Korekta, projekt typograficzny, skład i łamanie: **Michał Kabziński**, Agencja Wydawnicza PAJ-Press sc

Grafika na okładce: **iStock, ID 224887121**

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa
www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl

© Copyright by Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa–Kraków 2023



Wszystkie mapy dostępne są w wersji interaktywnej na Geoportalu Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR i zawierają hiperłącza.

Raport został zrealizowany w ramach projektu: Obserwatorium Polityki Miejskiej jako podstawa do kształtowania zrównoważonej polityki miejskiej w Polsce w oparciu o wiedzę, finansowanego w 85% z Funduszy Europejskich Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna i w 15% z budżetu państwa.



Fundusze Europejskie
Pomoc Techniczna



Rzeczpospolita Polska



IRMiR INSTYTUT
ROZWOJU MIAST
I REGIONÓW

Unia Europejska
Fundusz Spójności



SPIS TREŚCI

Spis skrótów i akronimów	/ 4
WPROWADZENIE	/ 5
Raport w punktach	/ 10
Kluczowe wnioski	/ 12
Najważniejsze rekomendacje	/ 14
1. SYTUACJA MIESZKANIOWA	/ 17
2. WIELKOŚĆ I STAN ZASOBÓW GMINNYCH ORAZ TBS	/ 21
3. STRUKTURA NAJMU MIESZKAŃ	/ 33
4. REMONTY I MODERNIZACJE MIESZKAŃ GMINNYCH	/ 38
5. PUSTOSTANY	/ 49
6. POLITYKA CZYNSZOWA	/ 55
7. ZALEGŁOŚCI CZYNSZOWE I POSTĘPOWANIA EKSMISYJNE	/ 63
8. PRYWATYZACJA MIESZKAŃ GMINNYCH	/ 72
9. DODATKI MIESZKANIOWE	/ 76
10. OPTIMALIZACJA GOSPODAROWANIA ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI	/ 80
11. MIESZKALNICTWO SENIORALNE	/ 84
PODSUMOWANIE	/ 89
ANEKS METODYCZNY	/ 92
LITERATURA	/ 95
SPIS TABEL I RYCIN	/ 99

Spis skrótów i akronimów

BDL GUS	– Bank Danych Lokalnych Głównego Urzędu Statystycznego
BGK	– Bank Gospodarstwa Krajowego
BSK	– program finansowego wsparcia realizacji mieszkań o ograniczonych czynszach, w tym komunalnych (najem standardowy i socjalny)
FD	– Fundusz Dopłat
FENIKS	– Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027
FTiR	– Fundusz Termomodernizacji i Remontów
IRMiR	– Instytut Rozwoju Miast i Regionów
JST	– jednostka samorządu terytorialnego
KZN	– Krajowy Zasób Nieruchomości
MRiT	– Ministerstwo Rozwoju i Technologii
MZG	– mieszkaniowy zasób gminy
NFOŚiGW	– Narodowy Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
OPM IRMiR	– Obserwatorium Polityki Miejskiej Instytutu Rozwoju Miast i Regionów
OZE	– odnawialne źródła energii
PFR Nieruchomości	– spółka PFR inwestująca w projekty mieszkaniowe w Polsce
PPP	– partnerstwo publiczno-prywatne
POIiŚ	– Program Operacyjny Infrastruktura i Środowisko
PUM	– powierzchnia użytkowa mieszkania
RFRM	– Rządowy Fundusz Rozwoju Mieszkalnictwa
RPO	– regionalne programy operacyjne
SAN	– społeczna agencja najmu
SBC	– społeczne budownictwo czynszowe
SIM	– społeczna inicjatywa mieszkaniowa
TBS	– towarzystwo budownictwa społecznego
WFOŚiGW	– Wojewódzki Fundusz Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej
WPGMZG	– wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

WPROWADZENIE

Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości jest jednym z narzędzi lokalnej polityki rozwoju. Nieruchomości mieszkaniowe gmin stanowią aktywa o szczególnym znaczeniu, pozwalające gminom na wykonywanie konstytucyjnego obowiązku prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli. Jednak gminy wykonują swoje ustawowe obowiązki w tym zakresie również przy wykorzystaniu zewnętrznych zasobów, w szczególności należących do towarzystw budownictwa społecznego. W miarę wprowadzania różnorodnych instrumentów polityki mieszkaniowej państwa zakres możliwych działań gmin w sferze mieszkalnictwa ulega rozszerzeniu i znaczącej komplikacji.

W niniejszym opracowaniu gminy jako gospodarze zasobów mieszkaniowych będą ujmowane w ogólnym rozumieniu pojęcia „gospodarz”. Zostaną uwzględnione podstawowe wymiary aktywności gmin w sferze mieszkalnictwa oparte na ich mieszkaniowym zasobie oraz wybrane działania związane z lokalną polityką mieszkaniową, np. wypłaty dodatków mieszkaniowych i współpraca z towarzystwami budownictwa społecznego (TBS). Miasto jako gospodarz zasobów mieszkaniowych pełni wiele szczegółowych funkcji w sferze prywatnoprawnej w odniesieniu do swoich własnych zasobów oraz w sferze publicznoprawnej w odniesieniu do całości zasobów nieruchomości, włącznie z zasobami własnymi. Jednym z zadań gmin w odniesieniu do własnych zasobów mieszkaniowych jest zarządzanie nimi. Gospodarowanie zasobami jest pojęciem szerszym niż zarządzanie. To pierwsze oznacza celowe działanie polegające na produkcji dóbr i ich podziale między ludzi, decydowanie o tym, na co przeznaczyć te zasoby. W odniesieniu do mieszkaniowego zasobu gminy rada gminy jest zobowiązana do ustalenia w drodze uchwały zasad gospodarowania nim w formie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (WPGMZM). Zgodnie z zapisem ustawowym zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie racjonalnej gospodarki nieruchomością, w szczególności na prowadzeniu właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości, zapewnieniu bezpieczeństwa użytkowania i odpowiedniej eksploatacji nieruchomości, właściwej gospodarce energetycznej w rozumieniu przepisów prawa energetycznego, bieżącym administrowaniu nieruchomością, utrzymaniu nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem oraz uzasadnionym inwestowaniem w nieruchomość (art. 184b *Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*).

Według ostatecznych wyników Narodowego Spisu Powszechnego 2021 (stan na 31.03.2021 r.) liczba ludności Polski liczyła nieco ponad 38,0 mln osób i była mniejsza o 1,2% w porównaniu do danych poprzedniego spisu z 2011 r. Liczba mieszkań sięgała natomiast 15,28 mln, co oznacza, że w okresie między spisami przybyło ich 1,73 mln (wzrost o 12,8%). W 2021 r. na 1 000 mieszkańców przypadało 400,35 mieszkań. Jedną z szeroko komentowanych informacji spisowych jest liczba odnotowanych pustostanów – 1,79 mln (11,7%). Różne dynamiki procesów demograficznych i rozwoju mieszkalnictwa wskazują, że utrzymuje się tendencja powolnej poprawy sytuacji mieszkaniowej Polaków. Niemniej przyrost liczby mieszkań, wyraźny w ostatnich kilku latach, dotyczy wyłącznie prywatnego sektora mieszkaniowego – mieszkań budowanych przez deweloperów na sprzedaż lub wynajem oraz przez osoby fizyczne. Dużo słabiej rozwija się mieszkalnictwo społeczne. Niewystarczające są też efekty działań modernizacyjnych w zasobach mieszkaniowych, szczególnie w kontekście wyzwań zielonej transformacji.

Jak w tym kontekście przedstawia się sytuacja mieszkaniowa najemców mieszkań komunalnych? Jak działają miasta jako gospodarze własnych zasobów mieszkaniowych? Jakie są różnice w ich działaniach? Czy zmieniła się polityka miast w zakresie remontów i modernizacji zasobów, prywatyzacji mieszkań komunalnych oraz polityki czynszowej? Tym zagadnieniom w odniesieniu do miast liczących w 2021 r. co najmniej 5 000 mieszkańców (gmin miejskich i obszarów miast w gminach miejsko-wiejskich) poświęcone jest niniejsze opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej. **Raport jest publikowany równocześnie z drugim, poświęconym miastom jako inwestorom mieszkaniowym w zakresie budownictwa komunalnego i społecznego budownictwa czynszowego realizowanego przez towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) lub inne spółki komunalne, który nosi tytuł Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi. Obydwa nawiązują do raportu Obserwatorium Polityki Miejskiej *Mieszkalnictwo społeczne* (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018).**

W polityce mieszkaniowej, w zakresie odnoszącym się do programów samorządowych w latach 2017–2022, nastąpiły szerokie zmiany regulacyjne i w sferze finansowej, a same miasta zdecydowanie więcej uwagi poświęcają obecnie swoim politykom i programom mieszkaniowym w związku z ich wpływem na perspektywy rozwojowe. Mieszkalnictwo i dostępność mieszkań są uznawane za podstawę wielu polityk prorozwojowych, w tym polityki społecznej, demograficznej i rodzinnej.

W ciągu minionych 5 lat, od publikacji raportu *Mieszkalnictwo społeczne* Obserwatorium Polityki Miejskiej, zaszły zmiany w samym mieszkalnictwie i w jego otoczeniu. Warto podkreślić następujące czynniki tych zmian:

- w czasie pandemii COVID-19 do porządku prawnego wprowadzono rozwiązania związane z niemożnością przeprowadzania eksmisji lokatorów, co niewątpliwie pogorszyło prawidłowe gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gmin;
- wprowadzono szereg zmian w systemie mieszkalnictwa społecznego, które zwiększyły zainteresowanie gmin jego rozwojem – chodzi tu w szczególności o następujące rozwiązania finansowe:
 - zwiększenie wsparcia dla gmin na budowę i remonty mieszkań komunalnych do 80% kosztów inwestycji w sytuacji, gdy bezpośrednim inwestorem jest gmina oraz gdy zleca ona budowę mieszkań czynszowych innym podmiotom,
 - powołanie Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa zasilonego kwotą 1,8 mld zł na sfinansowanie objęcia przez gminy udziałów lub akcji w tworzonej lub działającej spółce społecznego budownictwa czynszowego (do 3 mln zł na gminę) oraz dofinansowanie inwestycji podejmowanych przez TBS/SIM lub przez gminę (10% wartości przedsięwzięcia),
 - udogodnienia w finansowaniu społecznego budownictwa czynszowego TBS, np. w formie podwyższenia grantu dostępnego tym inwestorom do 35% kosztów,
- uwzględnienie w Krajowym Planie Odbudowy i Wzrostu Odporności (KPO) finansowania przedsięwzięć podnoszących efektywność energetyczną w nowo realizowanych budowach oraz w przedsięwzięciach modernizacyjnych;
- od 2021 r. postępował intensywny wzrost kosztów w inwestycjach mieszkaniowych i gospodarce mieszkaniowej; procesy inflacyjne spowodowały silny wzrost kosztów obsługi kredytów hipotecznych i spadek zdolności społeczeństwa do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych;
- w 2021 r. Krajowy Zasiłek Nieruchomości uaktywnił się w roli organizatora międzygminnych społecznych inicjatyw mieszkaniowych (SIM);
- w 2022 r. rozszerzono możliwość finansowania ze środków Funduszu Dopłat remontów i przebudów budynków lub ich części z mieszkaniami czynszowymi, zarówno niezasiedlonymi, jak i zasiedlonymi przez najemcę; w przypadku niezasiedlonych mieszkań wartość grantu wynosi do 80% kosztów, gdy inwestorem jest gmina lub gdy gmina zleca remont TBS/SIM, w przypadku mieszkań zamieszkałych koszt inwestycji jest ograniczony do 50% (60% dla obiektów

zabytkowych). Wprowadzono też prefinansowanie oraz możliwość podwyższenia wsparcia w trakcie trwania umowy do 20% kosztów przedsięwzięcia (ze względu na wzrost kosztów materiałów budowlanych i robót);

- w 2022 r. wprowadzono granty dla gmin na infrastrukturę techniczną lub społeczną towarzyszącą inwestycjom mieszkaniowym ze Środków Funduszu Dopląt;
- wprowadzone zostały nowe rozwiązania organizacyjne i instytucjonalne mające na celu usprawnienie i zwiększenie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, np. społeczne agencje najmu (SAN), kooperatywy mieszkaniowe, dopłaty do czynszu w nowo budowanych zasobach czy możliwość rozliczania części ceny gruntu przez inwestora w postaci przekazania gminie lokali mieszkalnych¹;
- uruchomione zostały programy Ministerstwa Środowiska i Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej mające na celu ograniczenie niskiej emisji i zwiększenie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych („Stop Smog”, „Czyste powietrze”, „Ciepłe mieszkanie”);
- Bank Gospodarstwa Krajowego prowadzi program TERMO, stanowiący zmodyfikowaną formułę udzielania premii termomodernizacyjnej i remontowej ze środków Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz nowy instrument – premię MZG dla gmin i spółek komunalnych na modernizację budynków mieszkaniowego zasobu gminy. Wysokość premii MZG wynosi 50% kosztów i jest podwyższana do 60% w przypadku obiektów zabytkowych lub objętych programem rewitalizacji;
- napad Rosji na Ukrainę i szeroki napływ uchodźców wojennych do Polski spowodował gwałtowny wzrost potrzeb w zakresie najmu mieszkań, szczególnie najmu w sektorze mieszkań dostępnych (społecznych).

Wspomniana powyżej złożoność możliwych działań gmin w sferze mieszkalnictwa wymaga stosowania precyzyjnych pojęć. To jednak niezwykle trudne zadanie z uwagi na to, że tylko część z nich jest jednoznacznie zdefiniowana w regulacjach prawnych, a część odbierana wieloznacznie – np. określenia „społeczny”, „socjalny”, „warunki zaspokajania potrzeb mieszkaniowych”. Już sam zapis art. 75 ust. 1 Konstytucji RP mówiący o zobowiązaniach władz publicznych w sferze mieszkaniowej wymagał licznych interpretacji.

Mieszkaniowy zasób gminy stanowią „lokalne służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, stanowiące własność gminy lub jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, z wyjątkiem społecznych inicjatyw mieszkaniowych, oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów” (art. 2 ust. 1 pkt 10 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego*). W kolejnym punkcie tego artykułu ustawy zdefiniowano publiczny zasób mieszkaniowy jako lokale wchodzące w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz lokale stanowiące własność innych jednostek samorządu terytorialnego lub Skarbu Państwa. Tym samym poza kategorią zasobów publicznych znalazły się mieszkania towarzystw budownictwa społecznego, których podstawowym celem działania jest zwiększanie dostępności mieszkań na wynajem o umiarkowanych (regulowanych) czynszach.

W informacjach przekazywanych przez Bank Gospodarstwa Krajowego, obsługujący rządowe programy mieszkaniowe, występują nazwy dwóch programów – uruchomionego pod koniec 2015 r.

¹ Ponadto w Polskim Ładzie wprowadzono ułatwienia w budowie domów jednorodzinnych o powierzchni do 70 m², możliwość zaciągania kredytu bez wkładu własnego (z gwarancją państwa) oraz zlikwidowano możliwość amortyzacji mieszkań wynajmowanych przez osoby prywatne i możliwość wyboru formy opodatkowania dochodów z najmu. Dwa pierwsze to działania o nieznacznym potencjale, przeciwstawne celom Narodowego Programu Mieszkaniowego. Usztywnienie opodatkowania najmu należy uznać za kolejną barierę rozwoju prywatnego rynku najmu.

programu preferencyjnego finansowania zwrotnego² społecznego budownictwa czynszowego (SBC) oraz programu wsparcia budownictwa socjalnego i komunalnego (BSK). Posługując się nimi należy mieć na uwadze, że określenie „społeczne budownictwo czynszowe”, a w konsekwencji również „społeczne mieszkalnictwo czynszowe”, ma dwa znaczenia: szerokie, nawiązujące do definicji stosowanej w analizach porównawczych, w tym międzynarodowych, oraz węższe, odnoszące się wyłącznie do przedsięwzięć realizowanych w Polsce przez TBS/SIM. To drugie rozumienie wynika z tego, że z chwilą powstania towarzystw budownictwa społecznego, systemu ich finansowania i zasad wynajmowania mieszkań z zasobów TBS (1996 r.) pojawił się w szerszym obiegu termin „społeczne budownictwo/mieszkalnictwo czynszowe”³.

Społeczne budownictwo czynszowe w ujęciu szerokim definiuje się poprzez łączne spełnienie następujących warunków:

- dostęp do lokali mieszkalnych odbywa się na zasadach nierynkowych na podstawie kryteriów określonych przez organy władzy publicznej;
- na etapie budowy, przebudowy lub użytkowania budynków podmioty realizujące inwestycje korzystają ze wsparcia środkami publicznymi;
- jest realizowane przez podmioty, których głównym celem działania nie jest osiągnięcie zysku (tę definicję zawarto w Ustawie z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji – w jej pierwotnym brzmieniu).

Analogicznie można definiować mieszkalnictwo społeczne i najem społeczny.

Termin „budownictwo socjalne i komunalne” (BSK), stosowany dla prezentacji rządowego programu dotacyjnego ze środków Funduszu Dopłat w BGK, nie definiuje formalnie sektora komunalnych mieszkań czynszowych. Pojęcie „lokalu/mieszkania socjalnego” prawnie zostało zastąpione formułą „najmu socjalnego lokali” (co nie zmieniło charakterystyki ani zasad wynajmowania lokali przeznaczonych na najem socjalny). Nadal w praktyce funkcjonuje odniesienie do problematyki mieszkań dla osób najuboższych lub objętych wyrokiem eksmisji z prawem do najmu socjalnego lokalu. Pojęcie „mieszkanie komunalne” („gminne”) dotyczy całego mieszkaniowego zasobu gminy, choć często celem uwypuklenia dwoistości tego zasobu rozróżnia się kategorie mieszkań socjalnych (przeznaczonych do najmu socjalnego) i komunalnych. Spotyka się też rozróżnienie na najem socjalny i najem standardowy lub najem na czas nieoznaczony.

Gmina, zgodnie z zapisem art. 4 ust. 3 wyżej cytowanej ustawy, może wykonywać swoje zadania ustawowe w zakresie mieszkalnictwa, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób. To otwiera pole do stosowania przez gminy różnych rozwiązań czy programów prowadzonych w celu bądź to tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, bądź bezpośredniego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Do tych ostatnich należą, między innymi:

- wynajmowanie mieszkań od innych podmiotów i udostępnianie ich najemcom uprawnionym do przydziału mieszkania komunalnego lub do najmu socjalnego lokalu;
- zakup mieszkań od innych inwestorów;
- partnerstwo publiczno-prywatne, w ramach którego realizowane są inwestycje mieszkaniowe na potrzeby gminy;
- umowy z partnerami, w tym TBS, mające na celu budowę przez tych partnerów mieszkań czynszowych o umiarkowanych czynszach;
- tworzenie społecznych agencji najmu (SAN).

² Wcześniej, w latach 1996–2009, finansowanie społecznego budownictwa czynszowego na preferencyjnych zasadach zapewniał Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, działający jako wyodrębniona jednostka w Banku Gospodarstwa Krajowego.

³ Co więcej, zakres działalności inwestycyjnej TBS jest na tyle szeroki, że może on obejmować inwestycje komercyjne, nie kwalifikowane do sektora społecznego.

Sferę bezpośredniego zaangażowania gmin w mieszkalnictwo czynszowe – szczególnie w gminach aktywnie dbających o rozwój mieszkalnictwa społecznego – lepiej oddaje określenie „mieszkania o funkcjach komunalnych”⁴ niż pojęcie „mieszkania komunalne”, ponieważ gminy realizują swoje obligatoryjne zadania, nie tylko wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy, ale także z pomocą innych zasobów, np. tworzonych we współpracy z TBS. Mieszkania realizowane przez TBS/SIM na podstawie umowy z gminą, na które gmina z reguły pozyskuje dotację z Funduszu Dopłat, tworzą majątek spółki i nie stanowią mieszkaniowego zasobu gminy (zasobu mieszkań komunalnych).

O ile nie zaznaczono inaczej, źródłem danych jest GUS, w szczególności Bank Danych Lokalnych GUS, a podawane wartości dotyczą stanu na koniec roku. W czasie opracowywania raportu w zasadzie dostępne były dane GUS za 2020 r., natomiast badanie ankietowe w gminach przeprowadzono w 2022 r. i podstawowym punktem odniesienia był dla nich stan na koniec 2021 r. Stąd wynika zróżnicowanie zakresu czasowego prezentowanych danych.

4 Można też spotkać określenie „mieszkania quasi-komunalne”.

- Na koniec 2020 r. w Polsce było 15 mln mieszkań. To wzrost o niespełna 5% w stosunku do roku 2016. Sytuacja mieszkaniowa Polaków – biorąc pod uwagę ogólne wskaźniki mieszkaniowe – poprawia się jednak nieznacznie.
- W 2020 r. w Polsce było 806,7 tys. mieszkań gminnych, jednocześnie obowiązywało 648,4 tys. umów najmu. Średnio co piąte mieszkanie gminne było niezamieszkane trwale lub przejściowo.
- W stosunku do 2016 r. zanotowano ubytek zasobu mieszkaniowego gmin rzędu 7,1%, co – choć jest to zjawisko złożone – w dużej mierze wynika z prywatyzacji zasobów mieszkaniowych, niskich efektów budownictwa gminnego oraz wyłączania z użytkowania zdekapitalizowanych budynków. Wśród miast liczących powyżej 5 tys. osób tylko 13,1% odnotowało wzrost liczby mieszkań komunalnych.
- Od 1995 do 2021 r. oddano do użytku 67,9 tys. mieszkań komunalnych oraz 104,6 tys. mieszkań społecznych czynszowych. Ponadto zawarto umowy kredytu na kolejne 8,3 tys. mieszkań.
- W Narodowym Spisie Powszechnym 2021 wykazano 1,79 mln mieszkań niezamieszkałych. Strukturalnie stanowią one złożoną kategorię. Wśród nich znajdują się mieszkania o funkcji rekreacyjnej i turystycznej (tzw. drugie domy), mieszkania w silnie zdegradowanych budynkach w obszarach o wysokiej depopulacji oraz mieszkania nabywane jako lokata kapitału.
- W zasobach komunalnych w 2020 r. odnotowano 63,7 tys. pustostanów, w tym w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców znajdowało się 59,7 tys. pustostanów mieszkaniowych w zasobach komunalnych (93,7% pustostanów komunalnych w Polsce). Z badań ankietowych wynika, że jedynie w 25 badanych miastach nie występowały pustostany komunalne. W analizowanej próbie lokale zazwyczaj czekały na remont (37%) lub na ponowne wynajęcie (22%), jednak niemal co piąty pustostan nadawał się jedynie do rozbiórki.
- W poszczególnych miastach występuje silne zróżnicowanie uwarunkowań i zasad funkcjonowania mieszkaniowego zasobu gminy, różnią się one między sobą aktywnością, priorytetami i sposobami prowadzenia polityki w zakresie gospodarowania oraz zwiększania dostępności mieszkań o funkcjach komunalnych.
- Regulacje prawne, rządowe programy finansowego wsparcia gmin w zakresie mieszkalnictwa społecznego oraz cele i zasady funkcjonowania społecznego sektora mieszkaniowego powodują, że współcześnie zwiększa się rozdziewiek między mieszkaniowym zasobem gmin a zadaniami mieszkaniowymi faktycznie przez nie wykonywanymi. Coraz częściej gminy wykorzystują do realizacji obligatoryjnych i fakultatywnych zadań mieszkaniowych zasoby zewnętrzne, np. zlecając TBS realizację mieszkań przeznaczonych do najmu komunalnego.
- Poszerzeniu puli mieszkań o funkcjach komunalnych służą nowe instrumenty polityki mieszkaniowej: społeczne agencje najmu (SAN), kooperatywy mieszkaniowe, możliwość przekazywania lokali mieszkalnych gminom lub ich spółkom zależnym w ramach programów „Lokal za grunt” czy umów urbanistycznych w specjalnych strefach rewitalizacji.
- Miasta nadal są pasywne w zakresie działań remontowych i modernizacyjnych. W 430 zbadanych w 2021 r. miastach budynki mieszkalne w dobrym stanie stanowiły 32% budynków we własności komunalnej i 58% budynków wspólnot mieszkaniowych z mieszkaniami gminnymi. Udział budynków w złym stanie wynosił odpowiednio 15% i 4%. W 2020 r. roboty remontowe obejmowały 4,4% ogółu mieszkań komunalnych (bez remontów mieszkań we własności komunalnej w budynkach wspólnot mieszkaniowych).
- Stawki czynszu w zasobach komunalnych utrzymywane są na ekonomicznie nieracjonalnym, niskim poziomie. Przeciętna bazowa stawka czynszu w 2016 r. wynosiła 1,23% wartości odtworzeniowej, a w 2021 r. – 1,27%.

- Zadłużenie czynszowe w sektorze komunalnym przyjęło krytyczny poziom. W całym sektorze zadłużonych było 392,4 tys. mieszkań (ponad 50% ogółu), a zadłużenie łączne wyniosło 3 851 844,3 tys. zł.
- W 122 miastach liczących powyżej 5 tys. mieszkańców nie prowadzono – na koniec 2020 r. – żadnych postępowań eksmisyjnych, mimo że w 53 z nich udział zadłużonych mieszkań sięgał ponad 50% ogółu zasobów.
- Procedury eksmisyjne w większości dotyczą mieszkańców zasobów gminnych. Toczące się w sądzie postępowania eksmisyjne wobec najemców mieszkań komunalnych stanowiły w 2020 r. 73,0% ogółu postępowań, 84,9% eksmisji orzeczonych i 70,5% eksmisji wykonanych.
- W latach 2020–2021 41% spośród 468 badanych miast wypłacało odszkodowania z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego na mocy wyroku sądowego. Problem ten był najpowszechniejszy w miastach dużych (82%). Wartość wypłaconych odszkodowań w badanych miastach w tym okresie wyniosła ponad 63 mln zł, z czego niemal 44 mln w miastach dużych.
- Od 2018 r. mamy do czynienia z dualnym systemem finansowej pomocy w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkania. Poza dodatkiem mieszkaniowym funkcjonującym od 1994 r. działa drugi program pomocowy pod nazwą „Mieszkanie na Start”, adresowany do wybranych grup najemców.
- Spośród 505 miast, które wzięły udział w badaniu ankietowym, działania na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych seniorów wykazało 29: 11 miast dużych, 12 średnich i 6 małych.

- Za trwałą i negatywną tendencję należy uznać spadek liczby mieszkań komunalnych w gminach oraz rosnącą liczbę pustostanów. Pozytywnie należy natomiast ocenić zmniejszenie dynamiki zjawiska prywatyzacji mieszkań. W sytuacji zwiększających się trudności w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych – w tym osiedlających się w Polsce uchodźców wojennych – potrzebne są nowe rozwiązania organizacyjne i finansowe wspierające podmioty gotowe do ponownego zagospodarowania mieszkań.
- Wzrost wsparcia finansowego społecznego sektora czynszowego, w tym gminnego, ze strony państwa i jego instytucji spowodował zwiększenie aktywności gmin w pozyskiwaniu środków na realizację inwestycji mieszkaniowych. Ubiegają się o nie bezpośrednio oraz przez spółki komunalne, którym gminy powierzają realizację inwestycji mieszkaniowych. Nadal jednak potrzebny jest znaczący wzrost udziału społecznego mieszkalnictwa czynszowego (nowego budownictwa, remontów i modernizacji), celem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych grup obywateli uprawnionych do bezpośredniej pomocy mieszkaniowej oraz znajdujących się w tzw. luce czynszowej. Chodzi tu o gospodarstwa domowe dysponujące średnimi dochodami – za niskimi, by móc skorzystać z oferty rynku mieszkaniowego i za wysokimi, by móc ubiegać się o najem mieszkań komunalnych. Współczesne uwarunkowania, w szczególności napływ uchodźczyń wojennych z Ukrainy i poszerzenie się – z powodu wysokiej inflacji i wzrostu cen – grupy ludzi potrzebujących mieszkań, a niezdolnych finansowo do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych, powodują konieczność wzrostu udziału społecznego sektora czynszowego w budownictwie mieszkaniowym oraz w remontach i modernizacji.
- Wiele miast koncentruje się wyłącznie na realizacji obligatoryjnych zadań mieszkaniowych. Rośnie natomiast różnorodność dostępnych form działania i skala działań nieobligatoryjnych. Wiąże się to ze zwiększeniem uznania dla roli mieszkalnictwa lokalnego w polityce rozwoju. Stale rośnie potencjał TBS w tworzeniu społecznych zasobów mieszkaniowych, zwiększaniu różnorodności oferty mieszkaniowej, w tym w zakresie mieszkań dla osób o szczególnych potrzebach. Nadal nie jest wykorzystywany potencjał partnerstwa publiczno-prywatnego, a nowe rozwiązania organizacyjno-instytucjonalne wymagają popularyzacji.
- Zakres umów najmu na zasadach komunalnych wykroczył poza mieszkaniowy zasób gminy. Obecne regulacje prawne pozwalają na włączanie innych zasobów do puli mieszkań dostępnych, wynajmowanych we współpracy z gminą. Gmina do wykonywania swoich obligatoryjnych zadań może wynajmować lokale od innych właścicieli w celu ich podnajmowania. Taka procedura najczęściej dotyczy TBS, którym gminy mogą zlecić realizację inwestycji mieszkaniowej o funkcji komunalnej, na którą mogą pozyskać grant do 80% kosztów przedsięwzięcia z Funduszu Dopłat w BGK. Do innych instrumentów umożliwiających zwiększenie puli mieszkań w tym segmencie należą: społeczne agencje najmu, program „Lokal za grunt”, kooperatywy mieszkaniowe i umowy urbanistyczne w specjalnych strefach rewitalizacji.
- Zważywszy na znaczą dekapitalizację zasobów komunalnych, udział remontów gminnych zasobów należy uznać za niewystarczający. Ponadto dane statystyczne i informacje na temat działań remontowych oraz modernizacyjnych w zasobach mieszkaniowych, a także potrzeb w zakresie remontów i modernizacji, nie tylko w zasobach komunalnych, są zbyt ubogie. Dodatkowo stosowane są różne metody określania zakresu tych działań. Ta sytuacja nie odpowiada wyzwaniom, jakie stoją przed mieszkalnictwem w związku z zieloną transformacją.
- Chociaż zarządzanie zasobami we współwłasności jest dla gmin trudniejsze organizacyjnie, a czasem i finansowo, to wspólnoty mieszkaniowe osiągają lepsze efekty jeśli chodzi o utrzymywanie zasobów w dobrym stanie. Udział budynków w złym stanie technicznym w badanej próbie był prawie trzykrotnie wyższy wśród budynków będących w 100% własnością gminy

niż wśród budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy. Jest to argument za utrzymaniem udziałów własności komunalnej w budynkach wielorodzinnych.

- Gminy lekceważą zagrożenia dla procesu efektywnego zarządzania zasobami mieszkaniowymi płynące z niskich, nieekonomicznych stawek czynszu w swoich zasobach. Prowadzą one do systematycznego obniżania standardu zamieszkiwania i rangi mieszkalnictwa w decyzjach inwestycyjnych samorządów. Pod tym względem gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy i zarządzanie nim nie spełnia oczekiwań wynikających z zasad efektywnego finansowo gospodarowania zasobami.
- Problem nieekonomicznej polityki czynszowej jest złożony. Jest to nie tylko efekt decyzji politycznych gminy, ale też zbyt rozbudowanych regulacji prawnych oraz braku powszechnej wiedzy, że cezura ustalania czynszu w wysokości nie wyższej niż 3% wartości odtworzeniowej nie jest obowiązująca, choć procedura jego podnoszenia ma swoje uwarunkowania.
- Wśród istotnych barier prawnych dla prowadzenia efektywnej polityki czynszowej należy wskazać: jednolite traktowania stawek czynszu za najem socjalny, zasada, która nakazuje gminie pobieranie od podnajemców czynszu ustalanego według stawki w mieszkaniowym zasobie gminy oraz wprowadzenie ustawowych ograniczeń dotyczących wysokości stawek czynszu w zależności od wysokości wsparcia udzielonego ze środków Funduszu Dopłat. Przykładowo, w nowych lokalach wybudowanych z wykorzystaniem bezzwrotnej dotacji wynoszącej 80% czynsz nie może być wyższy niż 2,5% wartości odtworzeniowej.
- W krajowych uwarunkowaniach eksmisja z lokalu, która powinna być karą za nieprzestrzeganie warunków umowy najmu mieszkania, często nie jest przez nieuczciwych najemców traktowana jako realne ryzyko czy utrudnienie. Egzekucja postanowienia sądu o eksmisji często nie może nastąpić w wieloletniej perspektywie z powodu deficytu lokali przeznaczonych na najem socjalny oraz z powodu przewlekłości procedur sądowych. Na wyrok sądowy można czekać kilka lat, na najem socjalny lokalu nawet kilkanaście. W tym czasie osoby działające aspołecznie, nieopłacające czynszu, mogą spokojnie zamieszkiwać w dotychczas zajmowanym lokalu, często nie płacąc nawet stawki najmu socjalnego.
- Dualny system pomocy finansowej w pokrywaniu kosztów utrzymania mieszkania wymaga przeorganizowania. Pomoc powinna przysługiwać wszystkim niezależnie od sektora mieszkaniowego i zależeć od sytuacji dochodowej, po części też od jakości wynajmowanego mieszkania poprzez odniesienie do średnich kosztów w regionie i w zasadzie obejmować wyłącznie najemców. Nie należy faworyzować nowo budowanych zasobów i nowych rozwiązań prawno-organizacyjnych, jak ma to miejsce w programie „Mieszkanie na start”.

Najważniejsze rekomendacje

- Proponujemy wspólną aktywność miast w walce z zadłużeniem czynszowym w komunalnym sektorze mieszkaniowym, najlepiej pod patronatem korporacji samorządowych (Związek Miast Polskich, Unia Metropolii Polskich) i nadanie jej szerokiego rozgłosu medialnego, celem zwrócenia uwagi społeczeństwa na trudne warunki finansowe, w jakich przychodzi gminom realizować kosztowne zadania mieszkaniowe. Wspólnie wypracowany program ograniczania zadłużenia czynszowego w sektorze komunalnym powinien być oparty na wynikach przeprowadzających go szczegółowych badań społecznych zadłużonych najemców. Konieczna jest ocena skali zadłużenia w co najmniej dwóch grupach: osób w trudnej sytuacji dochodowej i życiowej oraz osób dysponujących środkami finansowymi, ale umyślnie nie wywiązujących się z obowiązku regularnego wnoszenia opłat. W przypadku tej pierwszej potrzebne będzie wskazanie racjonalnych możliwości ochrony przed pułapką zadłużeniową. W przypadku drugiej – wskazanie ram prawnych i procedur uniemożliwiających świadome życie na koszt społeczeństwa.
- Wobec rozregulowania systemu pomocy finansowej w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkań, jego dualnego charakteru (dodatki mieszkaniowe i dopłaty do czynszu) oraz przy braku skuteczności formuły dodatków mieszkaniowych w odciążaniu obywateli użytkujących mieszkania w systemie najmu prywatnego, rekomendujemy podjęcie prac nad systemową reformą finansowego wsparcia gospodarstw domowych w ponoszeniu wydatków na utrzymanie mieszkania. Powinno się uwzględnić powrót do współfinansowania „nowych dodatków” przez budżet państwa i samorządy, wprowadzić równe dla sektorów mieszkaniowych, jasne i w miarę proste zasady ustalania warunków oraz kwoty wsparcia. Docelowo zreformowany system dodatków mieszkaniowych powinien służyć otwarciu się prywatnych właścicieli pojedynczych mieszkań na ich wynajmowanie (co zwiększyłoby dostępność mieszkań), rozwijaniu systemu najmu instytucjonalnego oraz pozwolić na odejście od regulacji dotyczących najmu socjalnego. Jeśli dodatek będzie pokrywał znaczną część kosztów mieszkaniowych (ze względu na trudną sytuację ekonomiczną najemcy), nie będzie powodu utrzymywania zaniżanych stawek najmu socjalnego. Pozwoli to na włączenie społeczne osób korzystających z formuły najmu socjalnego, charakteryzującego się bardzo niską stawką czynszu, najmem na czas oznaczony i możliwością przydziału mieszkań o gorszym standardzie.
- Zarówno krajowe programy modernizacji zasobów mieszkaniowych, jak i Europejski Zielony Ład oraz powiązany z nim Krajowy Plan Odbudowy i Wzrostu Odporności, stanowią w perspektywie do 2026 r. o wyjątkowej dostępności preferencyjnego finansowania modernizacji zasobów mieszkaniowych. Mają na celu ograniczanie niskiej emisji i produkcji CO₂ oraz wzrost efektywności energetycznej. Jeśli teraz siły samorządów i rządu nie zostaną połączone w upowszechnianiu wiedzy o tych programach i ich optymalnym wdrażaniu, zaprzepaścimy szansę na likwidację luki remontowej. Gminy powinny wziąć na siebie część obowiązków organizacyjnych i informacyjnych w tym zakresie, a rząd partycypować w kosztach wdrażania najbardziej efektywnych energetycznie rozwiązań, pilotować je i promować poprzez konkursy, finansowanie doradztwa, programy pilotażowe itp.
- W kontekście koncentracji budynków komunalnych w złym stanie technicznym warto powrócić do propozycji uruchomienia krótkookresowego programu finansowego wsparcia z budżetu państwa remontów i modernizacji zasobów komunalnych gmin o wysokim udziale zasobów komunalnych, w tym zasobów komunalnych w złym stanie technicznym. Wskazane byłoby dodatkowe wsparcie dotacyjne, ponieważ miasta same nie udźwigną kosztów podnoszenia standardu swoich zasobów w racjonalnej perspektywie czasowej.

- Rekomendujemy, by miasta powierzały gospodarowanie swoim zasobem mieszkaniowym profesjonalnym podmiotom, w szczególności spółkom komunalnym działającym w formule TBS lub – w przypadku dysponowania dużymi zasobami mieszkań – spółkom komunalnym powołanym specjalnie do zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy.
- Rekomendujemy prowadzenie monitoringu sytuacji mieszkaniowej na poziomie lokalnym, regionalnym i krajowym. W tym celu należy zwiększyć zakres gromadzonych danych. Te zbierane obecnie nie są wystarczające do kompleksowej oceny sytuacji mieszkaniowej. Wskazane jest stosowanie bardziej zaawansowanych zakresów merytorycznych i metod gromadzenia danych. Dotyczy to w szczególności danych o remontach, które są istotne zwłaszcza w dobie zielonej transformacji. Brakuje ponadto danych o potrzebach mieszkaniowych gospodarstw domowych, zwłaszcza tych, które nie są rejestrowane na listach ubiegających się o najem gminny i jednocześnie nie są w stanie kupić ani wynająć mieszkania na zasadach rynkowych. Uruchomienie oferty mieszkań dla grupy obywateli z luki czynszowej zazwyczaj wiąże się z zainteresowaniem znacząco przekraczającym możliwości lokalnych programów mieszkaniowych.
- Rekomendujemy nadawanie szczególnej rangi w gminnych programach rewitalizacji projektom mieszkaniowym mającym na celu poprawę standardów mieszkań i jakości zamieszkiwania. Jakość zamieszkiwania powinna być w rewitalizacji punktem wyjściowym wielu projektów społecznych, kulturowych i środowiskowych. Gminy mogą korzystać z instrumentów specjalnej strefy rewitalizacji, ułatwiających działania remontowe w zasobach własnych, jak i innych podmiotów, w szczególności z dotacji dla właścicieli mieszkań i domów w specjalnej strefie rewitalizacji. Ważne jest też zaangażowanie gmin w promocję i doradztwo w zakresie wykorzystywania środków na termomodernizację, wymianę źródeł ciepła i inne działania prośrodowiskowe. Inwestycjom modernizacyjnym i nowemu budownictwu społecznemu w programach rewitalizacji przysługuje wyższa wartość dotacji z Funduszu Dopłat, zarówno gdy bezpośrednim inwestorem jest gmina, jak i w przypadku zlecenia przez gminę stosownych prac TBS/SIM lub innej spółce komunalnej.
- Wobec niskiej ściągłości czynszów za mieszkania komunalne należy rozważyć obniżenie stopnia ochrony lokatorów zasobów komunalnych poprzez zmianę zapisów *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego*. Chodzi o obniżenie progu ochrony tych użytkowników, którzy mając warunki do terminowego regulowania należności czynszowych, świadomie dysponują swymi budżetami w sposób niezgodny z interesem publicznym. Ponadto, w celu poprawy efektywności prowadzenia polityki czynszowej można zastanowić się nad: wprowadzeniem dwóch regulowanych stawek najmu socjalnego – jednej dla mieszkań o obniżonym standardzie i drugiej dla mieszkań o dobrych warunkach – oraz uelastycznieniem możliwości regulacji czynszu w przypadku podnajmu czy korzystania ze środków Funduszu Dopłat. Czynsz najmu powinien odzwierciedlać standard i lokalizację mieszkania. Nie powinno dochodzić do sytuacji, gdy czynsz za nowe, pełnostandardowe mieszkania współfinansowane grantem ze środków Funduszu Dopłat ma – ze względu na regulacje prawne – niższą stawkę czynszu niż starsze zasoby komunalne w gminie.
- Mając na uwadze potrzebę dojścia do rozwiązań systemowych w mieszkalnictwie, należy prowadzić politykę mieszkaniową w dwóch wymiarach: działań krótko- i długofalowych. Te pierwsze miałyby na celu rozwiązywanie nagłych problemów oraz modyfikację programów polityki mieszkaniowej państwa w kierunku ich uspołnienia i uproszczenia. Z kolei działania długofalowe powinny mieć na celu podniesienie rangi mieszkalnictwa w polityce spójności, w tym zwiększenie źródeł jego finansowania oraz wzmocnienie prywatnego i społecznego sektora czynszowego. Te działania perspektywiczne powinny bazować na szczegółowych badaniach i analizach, konsultacjach społecznych i z profesjonalistami. Do zadań perspektywicznych moż-

na zaliczyć reformę podatku od nieruchomości i przejście na podatek od wartości (z uwzględnieniem systemu obniżek dla wrażliwych grup), reformę zasad najmu i ochrony lokatorów oraz wprowadzenie stref ochrony przed urbanizacją wobec obszarów o szczególnych walorach przyrodniczych i kulturowych (w połączeniu z systemem kompensat dla gmin objętych ograniczeniami).

1. SYTUACJA MIESZKANIOWA

Według stanu na koniec 2020 r. w Polsce było 15 015,3 tys. mieszkań. W odniesieniu do populacji kraju wskaźnik liczby mieszkań na 1 000 ludności, zwany też wskaźnikiem dostępności mieszkań, wynosił 392,4 mieszkania. W miastach było wówczas 22 905,1 tys. ludności (59,9% ogółu) i 10 153,8 tys. mieszkań (67,6% ogółu mieszkań), co przekładało się na 443,3 mieszkania na 1 000 ludności (GUS 2021a). Zróżnicowanie wskaźnika dostępności mieszkań w miastach liczących powyżej 5 tys. mieszkańców ilustruje Ryc. 1.

Charakterystykę ogółu zasobów mieszkaniowych w zakresie wielkości i zaludnienia mieszkań przedstawiono w Tab. 1. Tradycyjnie mieszkania w miastach są mniejsze pod względem powierzchni i liczby izb, ale też mniejsze jest ich zaludnienie. Przykładowo, w 2020 r. w miastach na 1 mieszkanie przypadało 2,26 osoby, a na wsi – 3,16, przeciętna powierzchnia mieszkania w miastach wynosiła 64,8 m², a na wsi 94,8 m². Na 1 mieszkańca w miastach przypadało 28,7 m² powierzchni użytkowej mieszkania, a na wsi – 30,0 m².

Sytuacja mieszkaniowa Polaków, biorąc pod uwagę ogólne wskaźniki dostępności mieszkań, liczone jako liczba mieszkań przypadających na 1 000 mieszkańców oraz zagęszczenia mieszkań, określane jako liczba osób na 1 izbę lub przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na 1 osobę, poprawia się, jednak w nieznacznym stopniu. Stale odbiegamy znacząco od standardów mieszkaniowych zachodnich krajów Unii Europejskiej. Przykładowo, analizując liczbę mieszkań na 1 000 ludności zajęliśmy w 2021 r. przedostatnią pozycję z wynikiem 400,10 mieszkań na 1 000 ludności, przed Wielką Brytanią (354,83), za Słowenią (410,78), podczas gdy liderami – na 18 badanych krajów – były: Portugalia (579,39), Bułgaria (585,33) i Chorwacja (604,46). W krajach, do których często się porównujemy, było to 486,21 mieszkań na 1 000 ludności w Norwegii, 518,01 w Niemczech i 548,51 we Francji (Linhart i in. 2022).

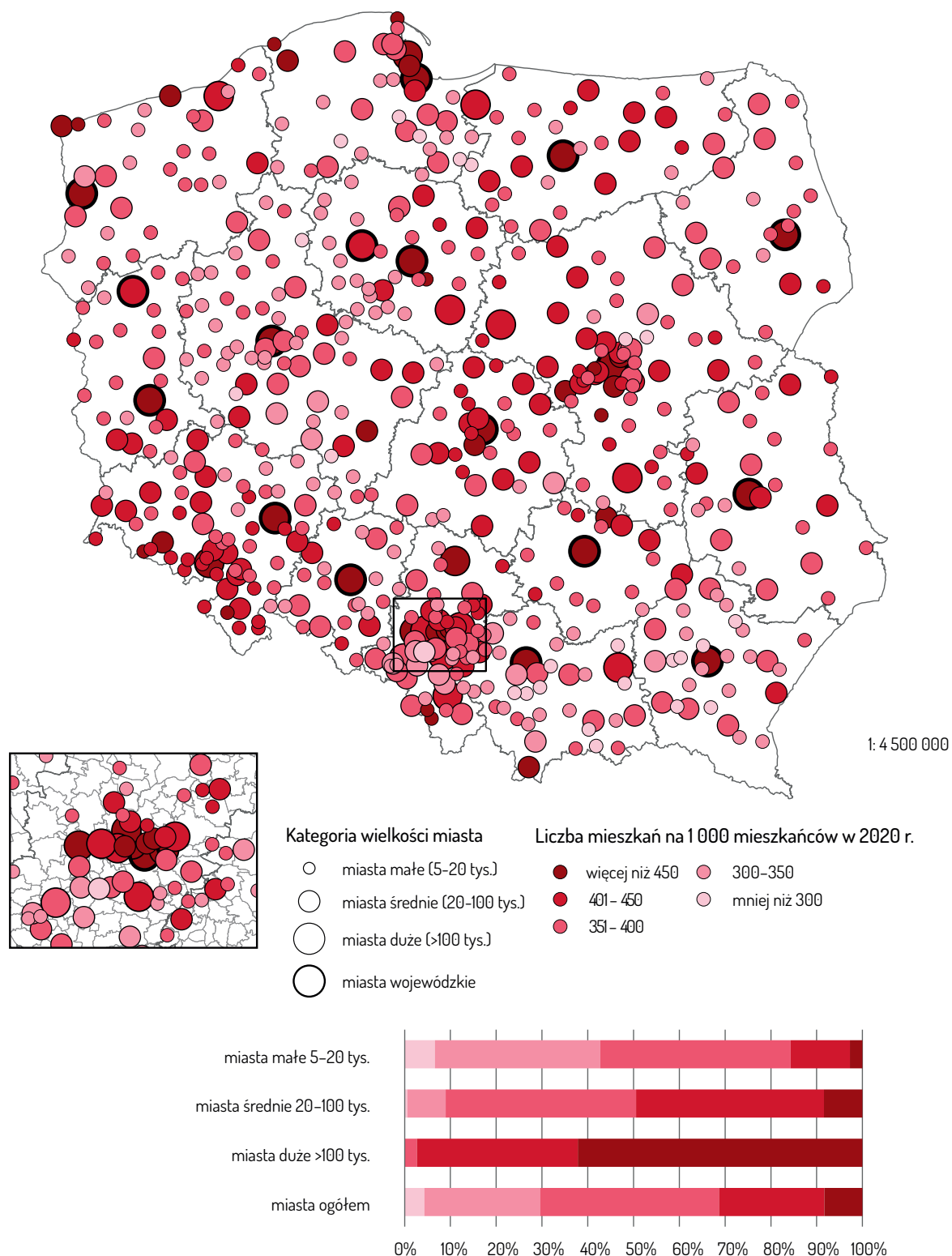
Wskaźnik liczby mieszkań na 1 000 ludności wymaga komentarza. Jest to wskaźnik orientacyjny, nie uwzględniający danych o tzw. drugich domach czy mieszkań nieużytkowanych. Z tego względu, zarówno w porównaniach między krajami, jaki i między miastami w kraju, najwyższe wskaźniki osiągały ośrodki o silnej funkcji turystycznej. Drugim czynnikiem wpływającym na wskaźnik dostępności mieszkań jest liczebność obiektów nieużytkowanych, wliczanych do ogółu zasobów mieszkaniowych.

Przy średnim wskaźniku dostępności mieszkań na 1 000 mieszkańców w 2020 r. dla całego kraju na poziomie 394, najwyższe wskaźniki spośród 578 badanych miast o liczbie ludności powyżej 5 tys. odnotowano w Międzyzdrojach (880), Szklarskiej Porębie (637), Warszawie (569), Kołobrzegu (564), Sopocie (552), Łodzi (549), Wrocławiu (547), Krakowie (529), Świnoujściu (524) i Katowicach (516). Natomiast najniższe wskaźniki dotyczyły Brus (258), Piwnicznej Zdroju i Starego Sącza (po 264), Sułkowic (267), Odolanowa (269), Orzesza (278), Tuchowa i Pelplina (po 279), Brzozowa (282), Nowej Sarzyny (284). Wśród miast o najniższym wskaźniku liczby mieszkań na 1 000 mieszkańców dominują miasta małe, z różnych regionów kraju.

Według wstępnych danych NSP 2021⁵ wyposażenie mieszkań sięgało w zakresie:

- wodociągu – 97,1% mieszkań,
- łazienki – 94,8%,
- ustępu – 94,8%,
- centralnego ogrzewania – 84,1%,
- gazu z sieci – 57,2%.

5 Według stanu na 20.11.2022 r. GUS udostępnił dane spisowe dotyczące wyposażenia mieszkań na poziomie powiatów.



Ryc. 1. Liczba mieszkań ogółem przypadająca na 1000 mieszkańców w miastach liczących powyżej 5 000 mieszkańców w 2020 r.
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Wskaźniki zaludnienia mieszkań obrazowane przeciętną liczbą osób na 1 izbę czy liczbą m² powierzchni mieszkania na 1 osobę również ulegają nieznacznej poprawie (Tab. 1). Niemniej, biorąc pod uwagę bardziej precyzyjne mierniki komfortu zamieszkiwania, uwzględniające strukturę płci i wieku członków gospodarstw domowych, nadal w Polsce dużo gospodarstw domowych mieszka w warunkach przeludnienia – 35,7% w 2021 r., 36,9% w 2020 r. i 37,6% w 2019 r. (*Overcrowding rate by sex – EU-SILC survey*). Niepokojąco wysokie są także wskaźniki współzamieszkiwania dorosłych

dzieci z rodzicami. W 2018 r. więcej niż co trzecia osoba (36%) w wieku od 25 do 34 lat w Polsce mieszkała z rodzicami i nie założyła własnej rodziny, było to 26% kobiet i 43% mężczyzn, częściej osoby młodsze w tej grupie wiekowej (us 2020).

Tab. 1. Charakterystyka zasobów mieszkaniowych ogółem w latach 2016–2020

Charakterystyka zasobów mieszkaniowych	2016	2017	2018	2019	2020
Mieszkania [mln]	14,3	14,4	14,6	14,8	15,0
Przeciętna liczba mieszkań na 1000 mieszkańców	371,3	375,7	380,5	385,9	394,2
Przeciętna liczba osób w jednym mieszkaniu	2,69	2,66	2,63	2,59	2,54
Przeciętna liczba osób na jedną izbę	0,70	0,70	0,69	0,68	0,66
Przeciętna liczba izb w mieszkaniu	3,82	3,82	3,82	3,82	3,82
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania [m ²]	73,8	74,0	74,2	74,4	74,5
Przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania na jedną osobę [m ²]	27,4	27,8	28,2	28,7	29,2

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

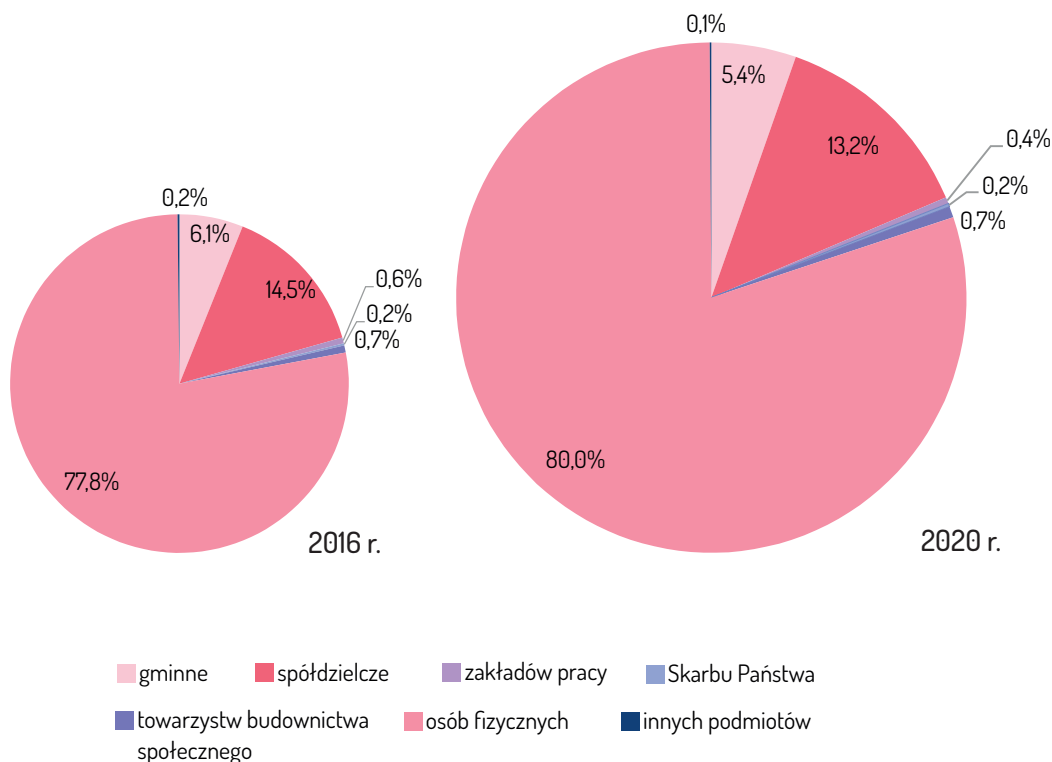
Istotnym czynnikiem jest struktura własności mieszkań i struktura inwestorska na rynku mieszkaniowym. Systematycznie notowany niedobór mieszkań społecznych, zwanych też dostępnymi, powoduje, że względnie dobre są jedynie perspektywy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych osób i rodzin o wysokich dochodach. Poważne bariery napotykają osoby i rodziny o niskich i średnich dochodach, potrzebujący pomocy mieszkaniowej w postaci dostępu do zasobu mieszkań społecznych, o niższych kosztach akcesu i utrzymania. W wyniku transformacji ustrojowej znacznie zmieniła się struktura inwestorska w miastach. Przed 1989 r. głównymi inwestorami, szczególnie w dużych i średnich miejscowościach, były spółdzielnie mieszkaniowe. W małych miastach i na wsiach inwestorami były osoby fizyczne, budujące domy na własny użytek. Na znaczeniu traciło też budownictwo administracji państwowej i zakładów pracy; władze polityczne PRL w latach siedemdziesiątych xx w. zobowiązały spółdzielczość mieszkaniową do przekazywania części zasobów dla pracowników zakładów pracy. Inwestycje deweloperskie i budownictwo indywidualne po okresie transformacji zwiększały swoje efekty rzeczowe. Budownictwo spółdzielcze systematycznie malało, natomiast mieszkania komunalne, społeczne czynszowe, realizowane przez TBS i zakładowe, miały niewielki udział w ogólnej liczbie mieszkań oddawanych do użytku. Rynek budownictwa mieszkaniowego w Polsce stał się rynkiem budownictwa prywatnego. Budownictwo społeczne (TBS i mieszkania komunalne) miały i mają nadal znikomy udział w efektach budownictwa mieszkaniowego. W latach 1995–2021 oddano do użytku łącznie 67,9 tys. mieszkań komunalnych. Liczba budowanych mieszkań TBS była zróżnicowana, początkowo rosnąca, później malejąca ze względu na ograniczenia budżetowe i likwidację w 2009 r. Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Ze środków tego funduszu sfinansowano do 2015 r. budowę 98,9 tys. mieszkań (z tego: TBS – 81,4 tys., a spółdzielnie mieszkaniowe – 17,5 tys. mieszkań). Do połowy 2022 r., w ramach nowego programu preferencyjnego finansowania kredytowego społecznego budownictwa czynszowego oddano do użytku 5,7 tys. mieszkań, zawarto umowy kredytu na dalszych 8,3 tys., a przyjęte przez BGK wnioski kredytowe dotyczą kolejnych 12,5 tys. mieszkań⁶.

Współczesną strukturę własności zasobów mieszkaniowych przedstawiono na Ryc. 2. W 2016 r.⁷ zasoby komunalne liczyły 868 517 mieszkań, co stanowiło 6,1% ogółu zasobów, w 2020 r. mieszkań komunalnych było 806 666, co stanowiło 5,4% ogółu zasobów. Przyczyny spadku udziału zasobów

⁶ Dane BGK.

⁷ Ilekcioć w tekście znajdują się odniesienia do danych i opisu sytuacji mieszkaniowej dla 2016 r., będą dotyczyły publikacji: A.Muzioł-Węclawowicz, K.Nowak (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa-Kraków.

komunalnych są złożone, w dużej mierze wynikają z prywatyzacji zasobów komunalnych⁸ oraz niskiego, corocznego udziału budownictwa gminnego, także z powodu zwrotu mieszkań właścicielom i wyłączenia z użytkowania obiektów zdekapitalizowanych.



Ryc. 2. Udział form własności w zasobach mieszkaniowych w Polsce w 2016 i w 2020 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Warto przypomnieć, że mieszkania gminne należą do najstarszych i najbardziej zdekapitalizowanych zasobów mieszkaniowych. W 2011 r. 80,8% mieszkań gminnych pochodziło sprzed 1971 r. (por. Nowak 2021). Gminy przejęły mieszkania będące w gestii terenowych organów administracji państwowej w procesie komunalizacji mienia po 1990 r., wskutek restytucji samorządności terytorialnej. Zasoby mieszkaniowe należały do wysoce nieatrakcyjnych aktywów gmin, generujących deficyt dochodów, zważywszy na zły stan techniczny zasobów, centralne regulacje czynszowe, nie gwarantujące przychodów równoważących podstawowe koszty utrzymania mieszkań oraz silną ochronę lokatorów.

⁸ Zagadnieniom prywatyzacji mieszkań gminnych poświęcono rozdział 8. raportu.

2. WIELKOŚĆ I STAN ZASOBÓW GMINNYCH ORAZ TBS

Według danych BDL GUS na koniec 2020 r., w analizowanych 578 gminach było łącznie 736,8 tys. mieszkań komunalnych, czyli 91,3% ogółu tych zasobów w kraju (Tab. 2).

Tab. 2. Mieszkania komunalne według kategorii wielkości miast w 2020 r., liczących w 2021 r. powyżej 5 tys. mieszkańców

Kategorie wielkości miast	Liczba mieszkań komunalnych	Udział w zasobach komunalnych [%]
Miasta małe	113 716	15,4
Miasta średnie	214 062	29,1
Miasta duże	409 061	55,5
Razem	736 839	100,0

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Zasoby komunalne są silnie zróżnicowane pod względem liczby mieszkań, ich udziału w zasobach ogółem (Ryc. 3) i stanu technicznego. Zróżnicowania międzymiejskie mają złożoną genezę historyczną i współczesną. Stale widoczny jest historyczny układ granic rozbiorowych kraju, uwzględniający cywilizacyjne aspekty urbanizacji, m.in. w zakresie wyposażenia mieszkań. Na terenach pozyskanych po II wojnie światowej skomunalizowano, a następnie upaństwowiono mienie ponemieckie. Stało się ono podstawą znacznych zasobów mieszkań komunalnych w miastach Polski zachodniej i północnej. Formalnie, w okresie ogromnego deficytu mieszkań bezpośrednio po wojnie, budynki czynszowe należące do osób fizycznych nie były upaństwowiane⁹, ale poddano je tzw. publicznej gospodarce lokalowej, co wiązało się z przejęciem przez państwo decyzji w zakresie najmu i zarządzania¹⁰. W 1972 r. ówczesne władze polityczne wprowadziły po raz pierwszy możliwość sprzedaży najemcom mieszkań będących w gestii terenowych organów administracji państwowej, uzasadniając to wolą kierowania pozyskiwanych środków na nowe budownictwo mieszkaniowe (por. Andrzejewski 1987). Jednak w 1976 r. zaprzestano budowy publicznych mieszkań czynszowych. Ogromnym problemem przez cały okres powojenny, utrzymującym się i po transformacji, był niski standard techniczny mieszkań czynszowych, wynikający z braku działań remontowych i modernizacyjnych. Mieszkania komunalne charakteryzują się też relatywnie małą powierzchnią użytkową.

Współcześnie na wielkość zasobów mieszkań gminnych wpływa polityka inwestycyjna gmin w zakresie mieszkaniowego budownictwa komunalnego, remontów i modernizacji zasobów oraz polityka prywatyzacji zasobów mieszkaniowych. W niewielkim stopniu prowadzone są zwroty budynków mieszkalnych właścicielom oraz przejęcia mieszkań z innych zasobów.

W perspektywie ostatnich lat notuje się spadek liczby mieszkań sprzedawanych przez gminy i wzrost budownictwa komunalnego w znaczącej części miast. Zwiększenie mieszkaniowych inwestycji gmin nie jest jeszcze widoczne w statystykach ponieważ w zakresie rozpoczynanych inwestycji wzrost zapotrzebowania na dotacje dla gmin na budowę mieszkań na wynajem zanotowano dopiero

⁹ Wyjątkiem były nieruchomości, w tym mieszkaniowe, położone w przedwojennych granicach Warszawy, objęte tzw. dekretem Bieruta.

¹⁰ W części zasobów utrzymano zarządy sprawowane przez organizacje właścicieli, ale miały one ograniczone możliwości działania.

w 2021 r. Są miasta, które zaprzestały całkowicie sprzedaży mieszkań komunalnych lub ograniczyły ją do nieznaczącej skali, sprzedając obiekty najmniej przydatne oraz takie gminy, które wycofały się ze stosowania bonifikat przy sprzedaży. Nadal jednak w wielu miastach prowadzona jest prywatyzacja zasobów komunalnych. Jest to o tyle dziwne, że znacząco poprawiły się w ostatnich latach możliwości pozyskiwania przez gminy środków zewnętrznych na remonty i modernizacje mieszkań, a na gminach niezmiennie ciąży obowiązek dostarczania mieszkań osobom najuboższym i objętym wyrokiem eksmisyjnym z prawem do najmu socjalnego lokaju. Pod koniec 2020 r. na potrzeby budownictwa komunalnego i remontów mieszkań wprowadzono różne zmiany prawne w zakresie funkcjonowania Funduszu Dopłat w Banku Gospodarstwa Krajowego, prowadzące m.in. do zwiększenia wartości dotacji (do 80% kosztów w przypadku budowy, remontu, modernizacji, adaptacji mieszkań)¹¹, rozszerzenia zakresu dotowanych przedsięwzięć (właśnie o remonty i modernizacje mieszkań, które nie były wcześniej wyłączone z użytkowania).

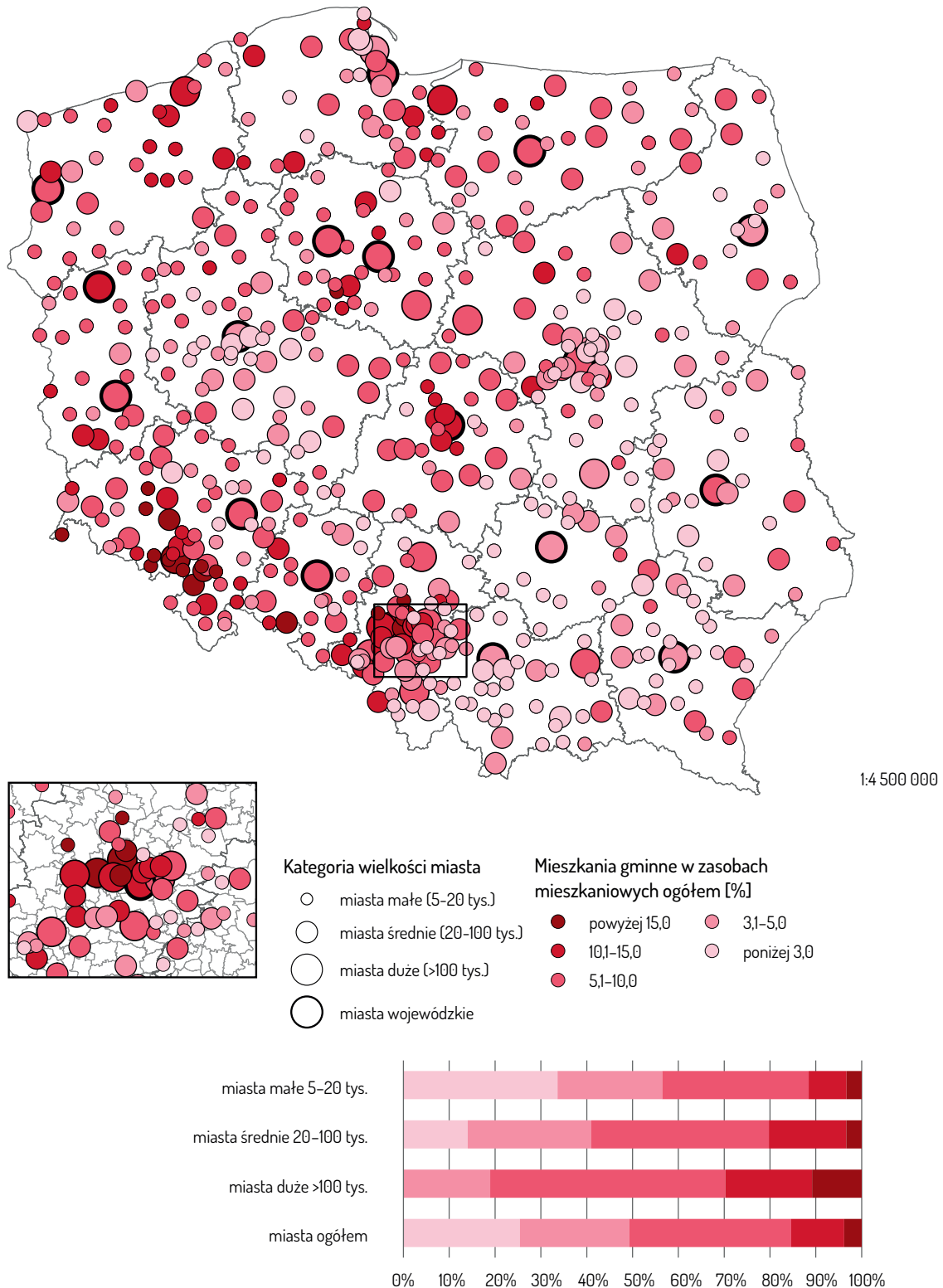
Występuje wyraźna współzależność między liczbą mieszkańców gmin a liczbą mieszkań komunalnych. Pośród 62 gmin o najmniejszej liczbie mieszkań komunalnych – do 100 mieszkań – wszystkie były miastami małymi, liczącymi od 5 do 20 tys. mieszkań. Najwięcej mieszkań komunalnych – ponad 5 tys. – było w 24 miastach dużych (wyjątek stanowi tu Słupsk – miasto średnie). Były to kolejno: Elbląg (5 097 mieszkań komunalnych), Gdynia (5 253), Słupsk (5 259), Koszalin (5 383), Gorzów Wielkopolski (5 540), Bielsko-Biała (6 335), Ruda Śląska (6 668), Częstochowa (7 808), Lublin (8 088), Sosnowiec (8 682), Chorzów (9 710), Bydgoszcz (10 051), Gliwice (11 330), Wałbrzych (11 333), Bytom (11 359), Zabrze (11 399), Poznań (12 569), Szczecin (13 400), Kraków (15 149), Katowice (15 583), Gdańsk (16 573), Wrocław (33 493), Łódź (43 135), Warszawa (81 337).

Statystyczną miarą dostępności mieszkań komunalnych jest ich udział w ogólnej liczbie mieszkań w danej gminie (Ryc. 3). W badanej grupie miast wskaźnik przyjmuje wartości od 0,1% (Jarocin) do 29,3% (Boguszów-Gorce). We wszystkich kategoriach wielkościowych miast notuje się silne zróżnicowanie udziału mieszkań komunalnych. W miastach małych wartości skrajne występują w Suchedniowie (0,2%) i Boguszowie-Gorcach (29,3%), w średnich – Jarocinie (0,1%) i Bielawie (21,8%), w dużych – Białymstoku (3,0%) i Wałbrzychu (22,3%). Zwracają tu uwagę zróżnicowania regionalne. W regionach wschodnich udziały mieszkań komunalnych w ogólnej puli zasobów mieszkaniowych są raczej niskie. Np. w woj. podkarpackim na 30 badanych miast wartości wskaźnika zawierały się pomiędzy 0,4 a 8,3% ogółu mieszkań, w województwie podlaskim na 19 miast wskaźniki udziału mieszkań komunalnych wynosiły pomiędzy 0,5 a 10,1%. Z kolei pośród 63 miast z woj. dolnośląskiego w 14 wskaźnik wynosił od 1,0% do 5,0%, w 26 – od 5,0% do 10,0%, a w 23 powyżej 10,0% ogółu zasobów.

Niemniej, w województwach obserwuje się silne zróżnicowanie udziału mieszkań gminnych w ogólnej liczbie zasobów mieszkaniowych. O dostępie do mieszkań komunalnych w poszczególnych miejscowościach decyduje liczba mieszkań gminnych, w tym możliwych do wynajęcia w danym czasie, ich dostosowanie do potrzeb oraz – naturalnie – lokalne potrzeby. K. Nowak (2021) do oceny dostępności mieszkań społecznych (komunalnych i w zasobach TBS) zastosował metodę wielowskaźnikową, wyróżniając 4 poziomy dostępności mieszkań: wysoki, średnio wysoki, średnio niski i niski. Wykazał, że poziom dostępności mieszkań społecznych w miastach charakteryzuje się znaczącymi dysproporcjami. Najwyższym poziomem wskaźnika dostępności cechowały się miasta liczące ponad 100 tys. mieszkańców – 77% miast w tej grupie wykazywało wysoką lub średnio wysoką dostępność. W pozostałych grupach wielkościowych sytuacja była bardziej zróżnicowana, przy czym w mniejszych gminach (20–50 tys. ludności) więcej było miast zakwalifikowanych do niskiego

¹¹ Wartość dotacji będzie mogła być podwyższona do 95% w sytuacji uwzględnienia w inwestycji działań na rzecz ochrony klimatu, związanych z Krajowym planem Odbudowy i Wzrostu Odporności, spełniających wysokie normy efektywności energetycznej. W przypadku zamieszkałych mieszkań gminnych dofinansowanie wynosi do 50% kosztów przedsięwzięcia, pod warunkiem finansowania remontu części wspólnej z Funduszu Termomodernizacji i Remontów (do 50% kosztów inwestycji). W przypadku obiektów zabytkowych wysokość dofinansowania może być wyższa o dodatkowe 10%.

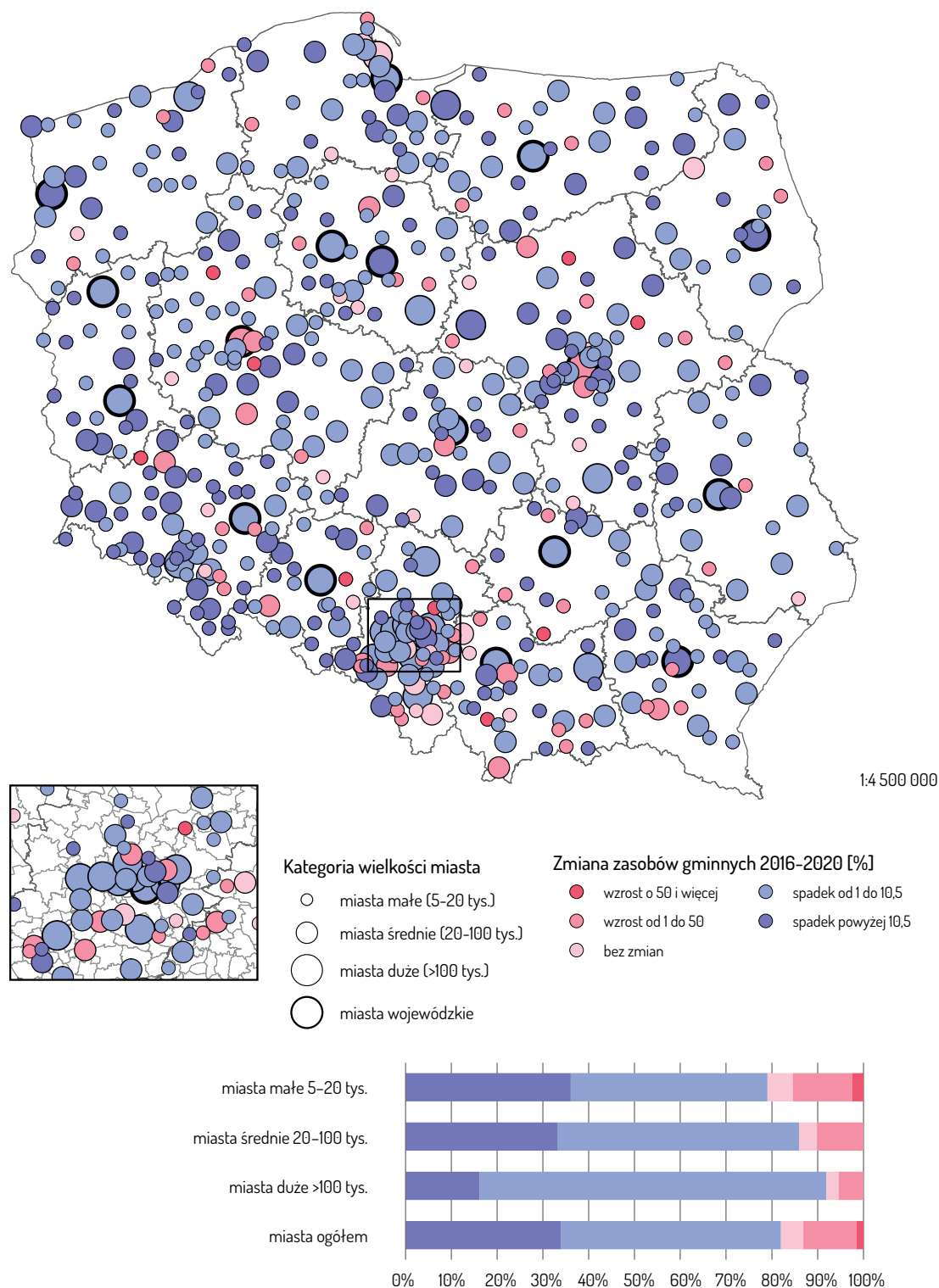
poziomu dostępności. Wśród miast o wysokim poziomie dostępności w układzie geograficznym wyróżniały się miasta woj. dolnośląskiego i śląskiego, również łódzkiego i zachodniopomorskiego. Relatywnie najniższa dostępność występowała w miastach woj. małopolskiego i podkarpackiego. Za podstawową cechę dostępności mieszkań społecznych, wskazaną zarówno w badaniu K.Nowaka, jak i w niniejszej analizie udziału mieszkań komunalnych w zasobach mieszkaniowych miast, należy uznać znaczące zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych miastach.



Ryc. 3. Udział mieszkań gminnych w zasobach mieszkaniowych ogółem w 2020 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Z porównania liczby mieszkań komunalnych w poszczególnych miastach w 2016 i 2020 r. wynika, że w większości miast nastąpił spadek liczby mieszkań komunalnych (Ryc. 4). W 2020 r. w 28 miastach nie nastąpiła zmiana liczby mieszkań komunalnych. W 474 miastach odnotowano spadek, a w 76 miastach przybyło mieszkań komunalnych w porównaniu z stanem w 2016 r. Najwięcej mieszkań komunalnych ubyło w Żurominie (62%), Świnoujściu (54%) i Piotrkowie Trybunalskim (50%), a najwięcej przybyło w Jordanowie (100%), Łochowie (153%), Ożimku (203%) i Przemkowie (316%). W większości miast przyrost lub ubytek wynosił kilka lub kilkanaście procent zasobów według stanu z 2016 r.



Ryc. 4. Zmiany zasobów gminnych w miastach w latach 2016–2020 w%

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Tendencję spadku liczby mieszkań komunalnych należy uznać za trwałą i negatywną. Zadania obligatoryjne gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych nie ulegają zmniejszeniu. Wprost przeciwnie, zmiany ekonomiczne i społeczne, np. rozkład dochodów z pracy, wzrost cen mieszkań, potrzeba usamodzielnienia się młodych ludzi i napływ uchodźców, powodują zwiększenie zapotrzebowania na społeczne mieszkania czynszowe. Nieznacznie zmniejszają się w skali kraju kolejki osób uprawnionych do najmu socjalnego lub najmu standardowego, ale nadal na koniec 2020 r. na najem mieszkania z zasobu gminy oczekiwało 136,2 tys. gospodarstw domowych. Stworzenie warunków realnego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w sektorze mieszkań komunalnych i szereg – w społecznym sektorze mieszkaniowym – wymaga zarówno powstrzymania sprzedaży mieszkań komunalnych i ich dekapitalizacji, jak i skokowego zwiększenia budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach.

Znacząca część zasobów mieszkaniowych gmin znajduje się w złym stanie technicznym. Wynika on z wieku tej zabudowy mieszkaniowej oraz niskiego poziomu inwestycji remontowych i modernizacyjnych. W wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem (WPGMZG) gminy mają obowiązek opracowywania na kolejne lata w okresie pięcioletnim m.in.:

- prognozy wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy,
- analizy potrzeb oraz planu remontów i modernizacji wynikającego ze stanu technicznego budynków i lokali,
- źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej, wysokości kosztów w kolejnych latach z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także koszty inwestycyjne.

Gminy stosują bardzo różne podejścia do zapisów w WPGMZG. Zagadnienia odnoszące się do jakości zasobów oraz działań remontowych i modernizacyjnych należą do prezentowanych pobieżnie i ogólnie. W badaniu przeprowadzonym w 2018 r. wskazano, że treści dotyczące stanu zasobów, programów remontowych, gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, prezentacji źródeł finansowania gospodarki mieszkaniowej oraz zarządzania zasobem mieszkaniowym należały do naj słabiej opracowywanych częściowych zakresów tematycznych WPGMZG (Nowak 2018). Co ciekawe, mimo że ponad połowa gmin nie poddawała ocenie stanu swoich zasobów, to analiza potrzeb remontowych miała miejsce w 96% badanych programów. Często opierano ją na bardzo ogólnych założeniach, dotyczących np. wieku budynków. Problemy w zakresie utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy w należytym stanie, prowadzenie gospodarki zasobami w zgodzie z przepisami prawa budowlanego (prowadzenie książki obiektu, przeglądy okresowe) i zapobiegania dekapitalizacji zasobów mieszkaniowych są często przedmiotem krytycznych analiz Najwyższej Izby Kontroli. Warto przytoczyć zapis podsumowujący sytuację w gminach dolnośląskich: „Ze względu na uwarunkowania historyczne dotyczące Dolnego Śląska w kontekście przejęcia ziem odzyskanych przez Polskę w 1945 r., w zasobach komunalnych gmin z terenu województwa znalazły się budynki, pochodzące z czasów przedwojennych (często wybudowane nawet przed 1900 r.), które przez wiele lat były zaniedbywane, lecz ciągle pozostają w eksploatacji. Pomimo podejmowania działań remontowych, zasoby takie cechują się znacznym stopniem dekapitalizacji. Problem ten jest szczególnie widoczny w mniejszych dolnośląskich miastach (liczących od ok. 10 do 25 tys. mieszkańców), które z uwagi na ww. uwarunkowania dysponują licznymi wiekowymi nieruchomościami. Możliwości finansowe tych miast nie pozwalają na pełne zaspokojenie potrzeb związanych z zapewnieniem należytego stanu posiadanych zasobów mieszkaniowych. Sytuacja ta stanowi barierę rozwojową, gdyż dysponowanie zasobem mieszkaniowym w zaawansowanym wieku oznacza właściwie nieustającą potrzebę ponoszenia nakładów w tym zakresie. W takim stanie rzeczy możliwości prowadzenia nowych inwestycji są mocno ograniczone. Dekapitalizacja zasobów mieszkaniowych utrudnia również

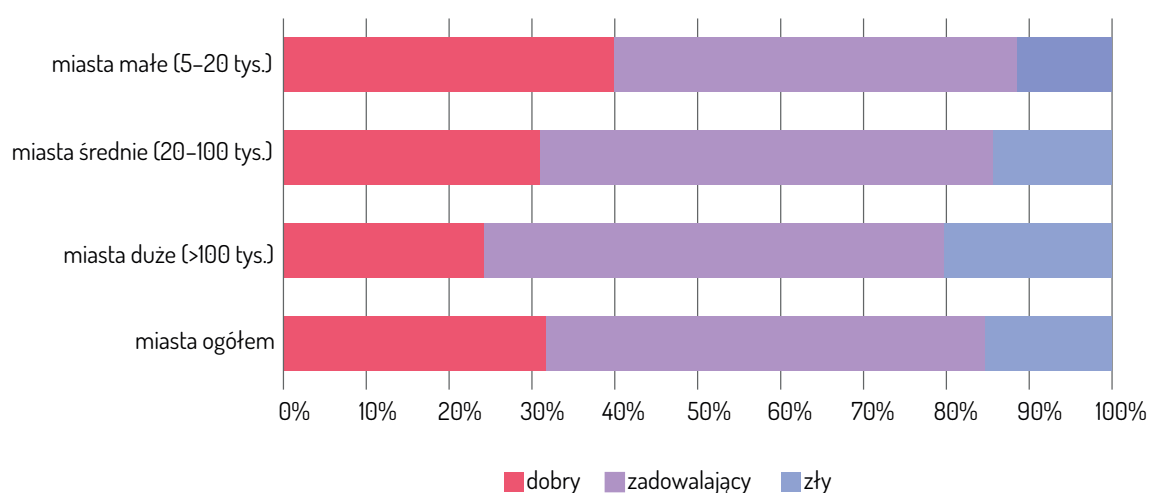
przydzielanie lokali mieszkalnych osobom, które się o to ubiegają, gdyż posiadane nieruchomości nie odpowiadają obecnym standardom cywilizacyjnym. Z drugiej zaś strony, oczekiwania społeczne wskazują na potrzebę rozwijania budownictwa komunalnego.” (NIK 2022: 5).

Jedną z kategoryzacji zasobów jest rozróżnienie pomiędzy budynkami mieszkalnymi będącymi w całości w posiadaniu gminy i budynkami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy. Udział budynków mieszkaniowych będących w 100% własnością gminy w relacji do ogółu budynków z co najmniej częściowym udziałem gminy przedstawiono na Ryc. 6. W praktyce gminy mają mniejszy wpływ na zarządzanie w budynkach wspólnot mieszkaniowych, gdyż mogą być łatwo przegłosowywane na zebraniach wspólnot mieszkaniowych, decydujących o wysokości opłat na fundusz remontowy, ich przeznaczeniu, wyborze zarządcy i w innych decyzjach wspólnoty mieszkaniowej.

Miasta stosują różne podejścia do utrzymywania swojego majątku w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Część gmin stara się minimalizować swoje udziały we wspólnotach, argumentując to utrudnieniami związanymi z koniecznością uzgadniania działań w trybie przepisów *Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali*. Inne z kolei akceptują i wspierają taką dywersyfikację własności, uznając ją za korzystny czynnik w prowadzeniu polityki przemieszania społecznego, czyli współzamieszkiwania w bezpośrednim sąsiedztwie przedstawicieli różnych grup społecznych, różniących się majętnością, kompetencjami społecznymi czy postawami.

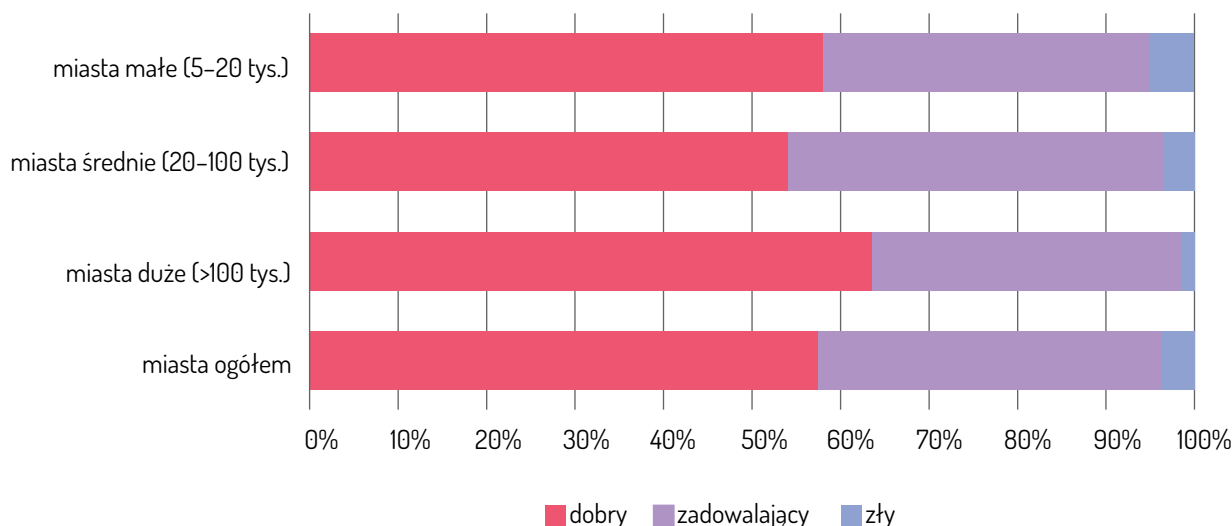
W badaniu ankietowym gmin przeprowadzonym przez IRMiR w 2022 r. pytania dotyczące stanu technicznego zasobów dotyczyły właśnie dwóch kategorii budynków mieszkalnych oraz oceny jakości zasobów mieszkań komunalnych w często stosowanej w WPGMZG klasyfikacji stanu technicznego: dobry – zadowalający – zły.

Ocenę stanu technicznego budynków z mieszkaniem gminnymi oparto na odpowiedziach dotyczących stanu 24,1 tys. budynków we własności komunalnej w 472 gminach oraz 34,9 tys. budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy z 430 miast (Ryc. 5–8). Udział budynków mieszkalnych w dobrym stanie wynosił w miastach ogółem 32% budynków we własności komunalnej i 58% budynków wspólnot mieszkaniowych, w zadowalającym odpowiednio 53% i 39%, a w złym – 15% i 4%. Stan techniczny budynków komunalnych najgorzej przedstawiał się w dużych miastach, w których jest najmniej obiektów w stanie dobrym i najwięcej w stanie złym, odpowiednio 24% i 20% (Ryc. 5). Odwrotnie był oceniany stan techniczny budynków wspólnot mieszkaniowych w dużych miastach, w których 64% budynków charakteryzowało się dobrym stanem, a tylko 1% złym (Ryc. 6).



Ryc. 5. Stan techniczny budynków gminnych w 2021 r. (N=472)

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

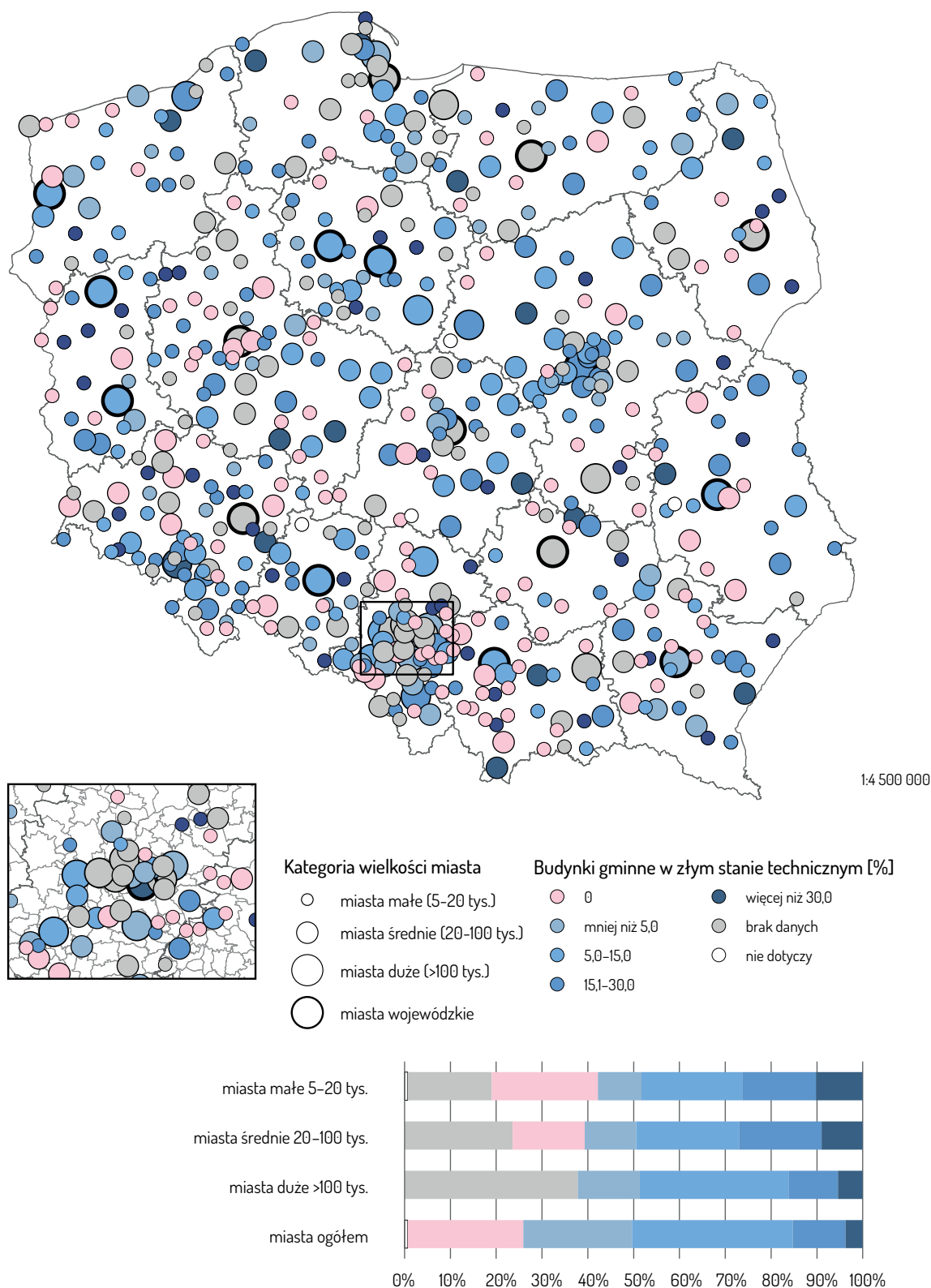


Ryc. 6. Stan techniczny budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy w 2021 r. (N=430)
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Pod względem stanu technicznego budynków we wszystkich kategoriach wielkościowych miast występuje wyraźna różnica między zasobami w 100% we własności gmin i zasobami wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy na korzyść tych drugich. W budynkach wspólnot najwyższy udział mają budynki w stanie dobrym – ponad 50%, a budynki w stanie złym stanowią 5% i mniej. W budynkach komunalnych przeważają zasoby w stanie zadowalającym, a budynków w stanie złym jest od 11% do 20%.

W poszczególnych miastach stan techniczny budynków komunalnych jest silnie zróżnicowany (Ryc. 7). Miastami o najwyższych udziałach budynków komunalnych w złym stanie jest część miast dużych, z wysokim udziałem mieszkań komunalnych, np. Wałbrzych (87,8%), Katowice (40,0%), Bielsko-Biała (27,1%) oraz miasta w zachodniej i północnej części kraju, a głównie z terenu woj. dolnośląskiego. Zwraca uwagę duża kohorta miast, które wykazały w swoich zasobach brak budynków mieszkalnych w 100% komunalnych (134). Miasta z wysokim udziałem budynków w złym stanie technicznym występują we wszystkich województwach, by wspomnieć o Pionkach (100,0%), Łasku (89,8%), Białogardzie i Lubaczowie (75,0%) czy Słupsku (73,9%).

W kontekście koncentracji budynków komunalnych w złym stanie technicznym warto powrócić do propozycji uruchomienia krótkookresowego programu wsparcia finansowego z budżetu państwa w zakresie remontów i modernizacji zasobów komunalnych gmin o wysokim udziale zasobów komunalnych, w tym zasobów komunalnych w złym stanie technicznym. Wskazane byłoby dodatkowe wsparcie dotacyjne, ponieważ same miasta nie udźwigną kosztów podnoszenia standardu swoich zasobów. A działania modernizacyjne na większą skalę w krótkim czasie wydają się jedyną drogą do wyraźnej poprawy standardu zasobów komunalnych w miastach o wysokim ich udziale. Podejście terytorialne jest tu jak najbardziej wskazane.



Ryc. 7. Udział budynków będących własnością gminy w złym stanie technicznym w 2021 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Wprawdzie zarządzanie zasobami we współwłasności jest dla gmin trudniejsze organizacyjnie, a czasem i finansowo, to wspólnoty mieszkaniowe osiągają lepsze efekty jeśli chodzi o utrzymywanie zasobów w dobrym stanie (Ryc. 8). Mimo ograniczonej liczebności gmin, które udzieliły odpowiedzi na pytanie o stan budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gmin, zwraca uwagę niewielka liczba miast, które wskazują na wysoki udział budynków wspólnot mieszkaniowych o złym stanie.

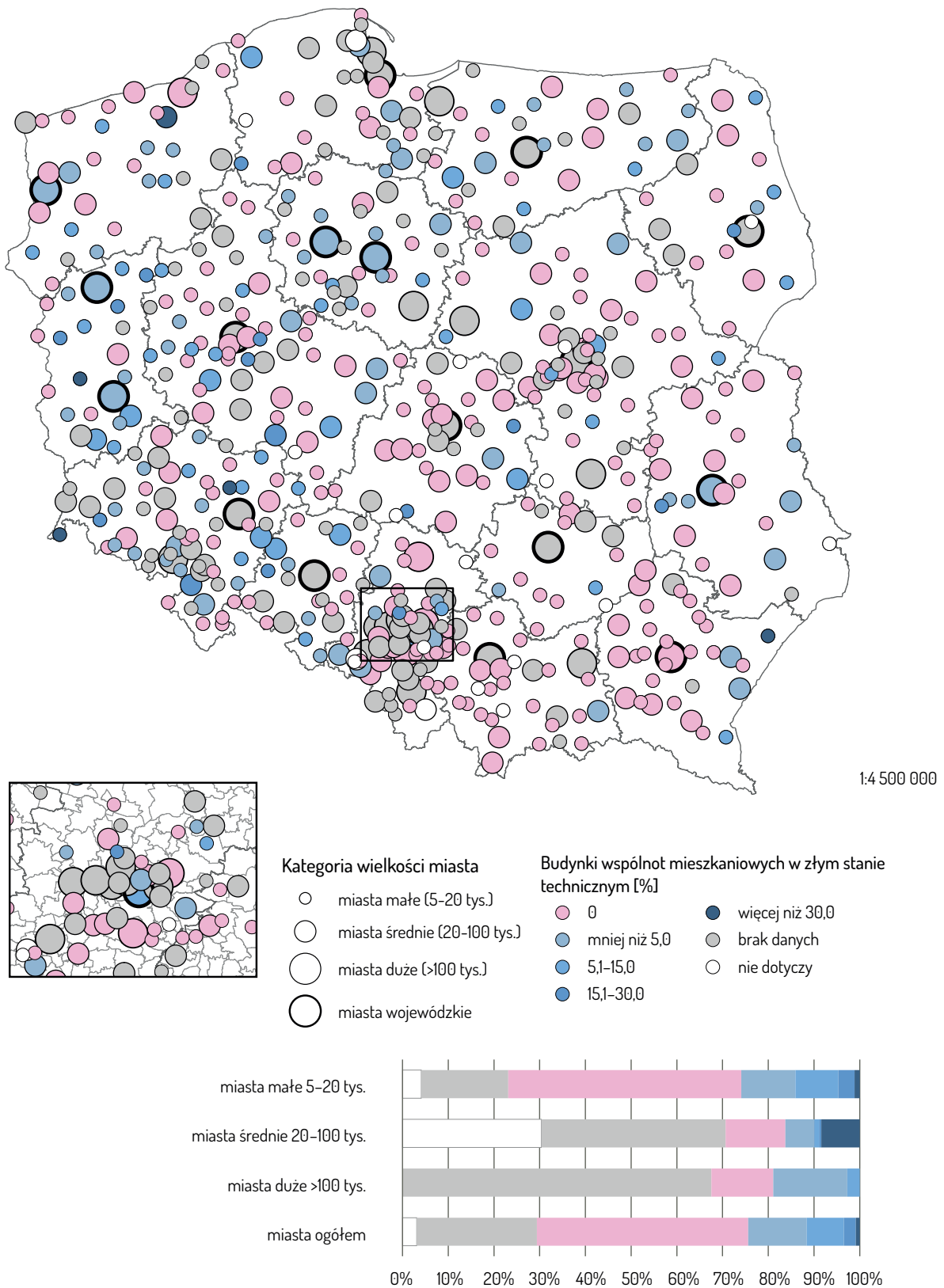
Jedynie w 15 miastach udział ten wynosił ponad 20% – najwięcej w Bogatyni, Obornikach Śląskich, Krośnie Odrzańskim, Białogardzie, Lubaczowie (ponad 40,0%). W 76 miastach udział budynków w złym stanie wynosił mniej niż 5,0% a w 267 miastach w ogóle nie występowały budynki wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy charakteryzujące się złym stanem. W złym stanie technicznym jest prawie trzykrotnie więcej budynków będących w 100% własnością gminy niż budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy. Jest to dodatkowy argument za utrzymywaniem udziałów własności komunalnej w budynkach wielorodzinnych.

Towarzystwa budownictwa społecznego (TBS) są w zasadzie jedynymi profesjonalnymi organizacjami w społecznym sektorze mieszkaniowym, które trwale funkcjonują w wielu miastach (por. Muzioł-Węclawowicz 2018, 2021; Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). Według stanu na koniec 2020 r. TBS miały swoje zasoby mieszkaniowe w 40% badanych miast (Ryc. 8). Uwzględniono tu inwestycje TBS korzystające z preferencyjnego kredytu udzielanego ze środków KFM lub ze środków BGK (od 2016 r.). Należy podkreślić, że dane za 2020 r. mają charakter historyczny, ponieważ w kolejnych latach – 2021 i 2022 wzrosła liczba wniosków o kredyt preferencyjny, zarazem realizacji społecznego budownictwa czynszowego. Powstały nowe towarzystwa i społeczne inicjatywy mieszkaniowe. Ponadto, zasoby części TBS są większe niż zasoby współfinansowane preferencyjnym kredytem, obejmują mieszkania przekazane do TBS aportem (nie objęte pracami remontowymi czy adaptacyjnymi współfinansowanymi w ramach programu rządowego), budowane na zasadach komercyjnych czy we współpracy z gminą z wykorzystaniem grantu z Funduszu Dopłat na 80% kosztów.

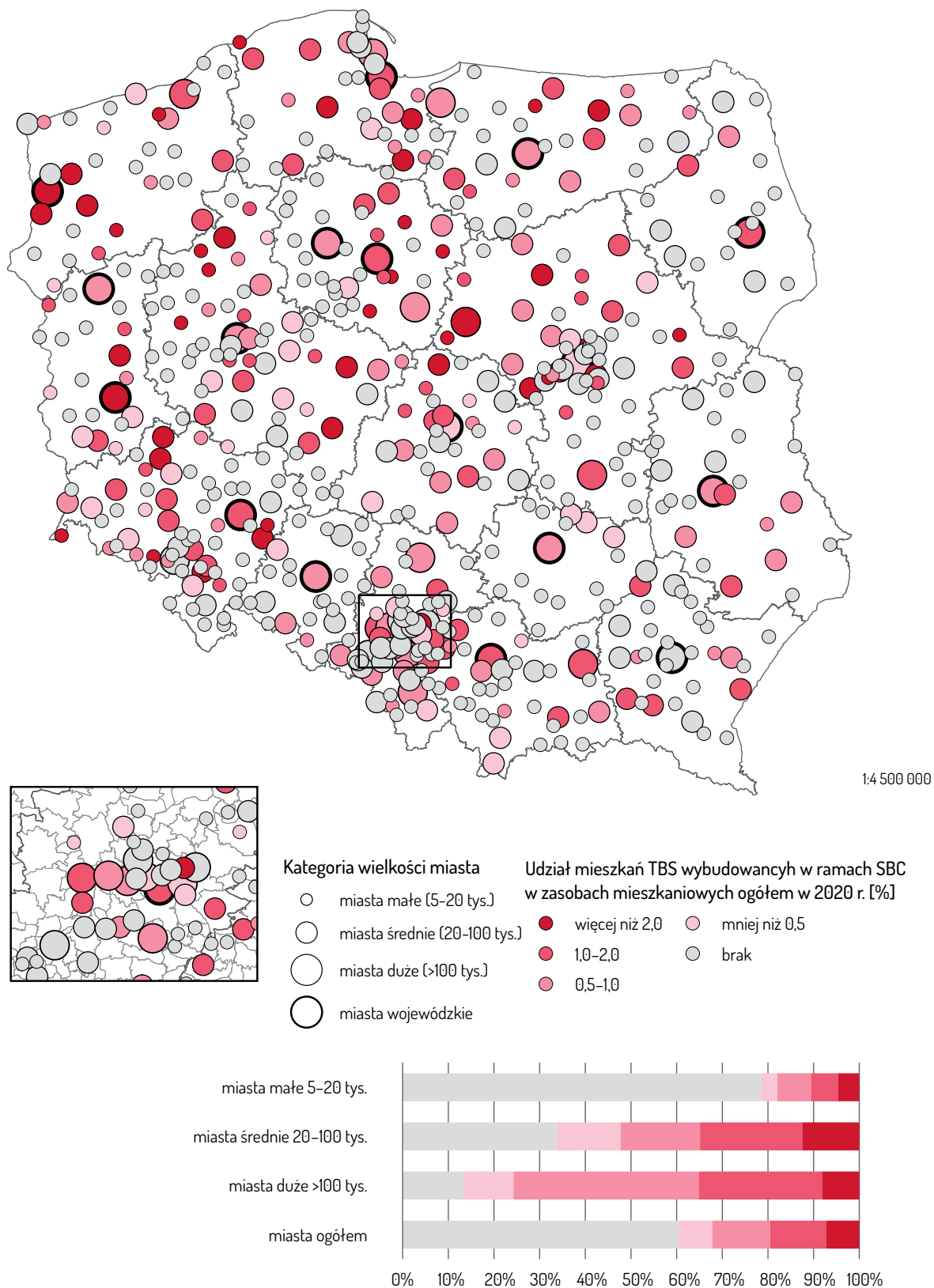
Największy udział mieszkań w formule TBS odnotowano w Karlinie (5,6%), Ustce (5,2%), Józefowie (5,1%) i Wąbrzeźnie (5,0%). Spośród miast dużych największy udział mieszkań TBS charakteryzował Płock (3,6%), Zieloną Górę (3,0%), Szczecin (2,8%), Koszalin, Gliwice (1,8%), Białystok (1,7%) i Tarnów (1,5%). Zdecydowana większość aktywnych TBS to spółki ze 100% udziałem kapitału gminnego, z reguły jednej gminy – właściciela. Podstawową formą działania TBS jest budowa i eksploatacja domów z mieszkaniami czynszowymi, o umiarkowanym czynszu. Korzystają przy tym z preferencyjnego kredytu udzielanego przez Bank Gospodarstwa Krajowego. Modelowym najemcą w zasobach TBS/SIM są osoby z tzw. luki czynszowej, czyli osoby dysponujące dochodami zbyt wysokimi by móc ubiegać się o najem mieszkania komunalnego a zarazem niewystarczającymi by zaspokoić potrzeby mieszkaniowe na rynku, wynajmując lub kupując mieszkanie. Ocenia się, że w takiej sytuacji znajduje się ok. 60% gospodarstw domowych, szczególnie gospodarstw ludzi młodych. TBS mogą prowadzić szeroką działalność w zakresie realizacji inwestycji mieszkaniowych i zarządzania zasobami mieszkaniowymi. Mają też szeroki dostęp do komercyjnych i niekomercyjnych źródeł finansowania, np. grantu przekazywanego gminom na dofinansowanie zadań zleconych przez tę gminę towarzystwu w wysokości 35% kosztów (najem na zasadach TBS) lub 80% (najem na zasadach komunalnych). Te same możliwości mają SIM i spółki komunalne. Prawo ubiegania się o preferencyjne finansowanie zwrotne mają też spółdzielnie mieszkaniowe na realizację spółdzielczych mieszkań lokatorskich.

Dotychczasowe efekty działalności TBS nie są wystarczające, by rozwiązać problem dostępności mieszkań dla osób o średnich dochodach. W początkowym okresie działalności TBS barierą inwestycji mieszkaniowych był niedobór środków kredytowych, przez co wybudowano tylko część zasobów zgłoszonych we wnioskach o preferencyjny kredyt. Po rozwiązaniu funduszu w 2009 r., do końca 2015 r. zaprzestano preferencyjnego finansowania społecznego budownictwa czynszowego¹². Obecne zasady finansowania zwrotnego nie napotykają na barierę dostępności kredytów, ale aktywności inwestycyjnej TBS nie sprzyjają wysokie koszty budowy, inflacja i oprocentowanie kredytów, a także – swego rodzaju konkurencja w postaci dostępności grantów na realizację przez TBS mieszkań o funkcjach komunalnych.

12 Bank Gospodarstwa Krajowego oferował w tym czasie (i nadal oferuje) TBS i spółkom komunalnym kredyty budowlane na zasadach komercyjnych.



Ryc. 8. Udział budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy w złym stanie technicznym w 2021 r.
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR



Ryc. 9. Udział mieszkań TBS wybudowanych z wykorzystaniem preferencyjnego kredytowania
Źródło opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BGK i BDL GUS

Od 2021 r. pojawiły się dodatkowe udogodnienia w tworzeniu spółek na zasadach *Ustawy z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*. Chodzi o grant ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa w wysokości do 3 mln zł dla gmin na objęcie udziałów w nowo tworzonych SIM lub w istniejącym TBS/SIM oraz o grant w wysokości 10% kosztów budowy społecznych mieszkań czynszowych. W organizację nowych, międzygminnych SIM zaangażował się Krajowy Zespół Nieruchomości. Zgodnie z danymi prezentowanymi na stronie internetowej Krajowego Zespołu Nieruchomości oraz na podstawie analizy danych BGK, TBS i SIM, do listopada 2022 r. SIM pojawiły się w kolejnych 350 gminach, nie tylko miejskich, ale również miejsko-wiejskich i wiejskich¹³. Niemniej należy podkreślić, że przekazywanie terenów budowlanych z zasobów KZN do tworzonych SIM następuje dość rzadko. Z reguły przekazywane są grunty na terenie jednej, dwóch gmin, podczas gdy udziałowcami danej spółki SIM, poza ZKN, jest kilka, kilkanaście gmin.

Do najczęściej wykonywanych przez TBS zadań na zlecenie gminy w trybie zamówień *in-house* należy zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi.

¹³ Więcej informacji o aktywności inwestycyjnej SIM znajduje się w raporcie OPM *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*.

3. STRUKTURA NAJMU MIESZKAŃ

W związku z likwidacją mieszkań socjalnych jako odrębnej kategorii lokali w mieszkaniowym zasobie gminy¹⁴ oraz wysokim udziałem pustostanów w tych zasobach, zmianie uległa sprawozdawczość statystyczna. Aktualnie GUS podaje liczbę mieszkań komunalnych oraz liczbę obowiązujących umów najmu, z wyróżnieniem najmu socjalnego.

Są dwie kategorie osób, które mogą ubiegać się o najem mieszkań komunalnych: osoby (gospodarstwa domowe) o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych spełniające miejscowe kryteria najmu mieszkań z mieszkaniowego zasobu gminy, wpisywane do tzw. list osób oczekujących na najem mieszkania z zasobu gminy oraz inne osoby (gospodarstwa) o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych, znajdujące się w podobnej sytuacji życiowej i finansowej. Są to osoby, które złożyły wnioski o wynajęcie mieszkania komunalnego, ale zostały one rozpatrzone negatywnie właśnie ze względu na niespełnienie kryteriów, np. nieznacznie przekraczając progi dochodowe, lub osoby, które nie składają wniosków, ponieważ nie orientują się w szczegółowych warunkach dostępu do mieszkań komunalnych lub uznają procedury za zbyt trudne czy niejednoznaczne, a swoje szanse na pozytywną decyzję za niewielkie. Na temat liczebności tej drugiej kategorii osób nie mamy danych statystycznych ani szacunków.

Kryteria najmu mieszkań w zasobach komunalnych są ustalane indywidualnie przez gminy mocą uchwał rad gmin, a ogólne zasady najmu i kryteria są często wskazywane w dokumentach programowych gmin – wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Pośród kryteriów wiodącą rolę mają kryteria dochodowe, najczęściej odnoszone do poziomu najniższej emerytury, wyznaczane odrębnie dla gospodarstw jednoosobowych i wieloosobowych oraz ubiegających się o najem socjalny mieszkania lub najem na czas nieoznaczony. Miasta charakteryzuje różny maksymalny poziom dochodów gospodarstw domowych pozwalający na przyznanie lokalu komunalnego. Rozbieżności w tym zakresie w poszczególnych miastach były wysokie¹⁵. Najczęściej granice dochodów dla gospodarstw wieloosobowych mieściły się w przedziałach 150–175% i 175–200% najniższej emerytury (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018). Często stosowanymi kryteriami jest też szczególna sytuacja życiowa, czas zamieszkiwania w danej miejscowości lub uznania jej za centrum interesów życiowych czy złe warunki mieszkaniowe. W uchwałach rad gmin wskazywane są też zasady pierwszeństwa w zawieraniu umów najmu. Jest ono często przyznawane – z reguły w sytuacji równej liczby punktów regulaminowych – osobom opuszczającym rodziny zastępcze, rodzinne domy dziecka oraz placówki opiekuńczo-wychowawcze na skutek pełnoletniości i niemożności powrotu do domu rodzinnego, osobom posiadającym orzeczenie o znacznym stopniu niepełnosprawności, rodzinom wielodzietnym, repatriantom, osobom starszym, osobom dotkniętym przemocą w rodzinie. Z pierwszeństwa korzystają też aktualni najemcy z prawem do mieszkania zastępczego.

¹⁴ W 2018 r. weszła w życie *Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, która istotnie zmieniła przepisy o korzystaniu z mieszkań komunalnych. Zmieniono podejście do mieszkań dla osób o najniższych dochodach. Dotychczasowe wydzielanie zasobu lokali socjalnych zastąpiono formułą najmu socjalnego, przy czym podstawowe zasady nie zmieniły się, umowa najmu socjalnego jest umową na czas oznaczony, stosowane są niskie stawki czynszu, mieszkania mogą być o niższym standardzie. W odniesieniu do nowo zawieranych umów najmu (zawieranych po 21 kwietnia 2019 r.) wprowadzono wobec najemców obowiązek informowania o dochodach gospodarstw domowych i stanie majątkowym co najmniej raz na dwa i pół roku oraz formułę proporcjonalnego podwyższania czynszów w sytuacji, gdy dochody gospodarstw najemców będą wyższe od aktualnie obowiązujących kryteriów dochodowych w danej gminie.

¹⁵ W badaniu z 2016 r. odnotowano limity dochodowe dla gospodarstw wieloosobowych pomiędzy 57 a 600% najniższej emerytury, przy czym wartości skrajne występowały pojedynczo.

Według danych GUS na 31 grudnia 2020 r. obowiązywało 648,4 tys. umów najmu (socjalnego i na czas nieograniczony) oraz dodatkowo 1,7 tys. umów najmu pomieszczeń tymczasowych. 91,7% umów najmu mieszkań obowiązywało w miastach, a z łącznej liczby umów najmu socjalnego dotyczyło 65,9 tys. mieszkań (10,2% ogółu). W 2021 r. liczba obowiązujących umów najmu mieszkań zmniejszyła się do 630,7 tys. Dodatkowo było 1,4 tys. umów najmu pomieszczeń tymczasowych. Struktura zasobów była podobna – 91,5% umów najmu mieszkań obowiązywało w miastach, a umowy najmu socjalnego stanowiły 10,5% ogółu.

W ostatnich latach spadała nieznacznie liczba umów najmu i liczba oczekujących na najem. Drugi z tych aspektów szczegółowo przedstawiono w tabeli 3. W 2021 r. było o 16,7 tys. (2,7%) mniej umów najmu niż w 2020 r., a gospodarstw oczekujących na najem mieszkania było o 7,1 tys. (5,2%) mniej niż w 2020 r. Najwięcej osób oczekiwało na najem mieszkań komunalnych w woj. dolnośląskim, śląskim i łódzkim. Warto zaznaczyć, że czas oczekiwania na najem mieszkania komunalnego jest zindywidualizowany, ale często wynosi kilka–kilkanaście lat.

Tab. 3. Gospodarstwa domowe oczekujące na najem lokali mieszkalnych – stan na 31 grudnia 2020 i 2021 r.

Wyszczególnienie	Ogółem		Najem socjalny			
			razem		w tym w ramach realizacji wyroków egzekucyjnych	
	w liczbach	w %	w liczbach	w %	w liczbach	w %
2020						
Polska	136 156	100	74 858	100	43 406	100
miasta	117 080	86	68 436	91,4	42 479	97,9
obszar wiejski	19 076	14	6 423	8,6	927	2,1
2021						
Polska	129 019	100	71 264	100	42 064	100
miasta	110 637	85,8	65 117	85,8	41 241	98
obszar wiejski	18 382	14,2	6 147	14,2	823	2

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych GUS

Zwraca uwagę znacząca dysproporcja między wielkością mieszkaniowego zasobu komunalnego a liczbą czynnych umów najmu. Na koniec 2020 r. według danych GUS było w Polsce 806,7 tys. mieszkań gminnych. Natomiast obowiązujących umów najmu było 648,4 tys. Różnicę, sięgającą 158,3 tys., można w uproszczeniu interpretować jako liczbę niewykorzystywanych lokali, czyli pustostanów trwałych lub przejściowych (np. na czas remontu wymaganego przy udostępnianiu lokalu nowemu najemcy) oraz liczbę mieszkań zajmowanych bezumownie.

Nie wydaje się, by do 2030 r. udało się zrealizować jeden z celów Narodowego Programu Mieszkaniowego – likwidację kolejki oczekujących na najem mieszkania komunalnego¹⁶. By zabezpieczyć obecne potrzeby mieszkaniowe osób oczekujących na najem mieszkania komunalnego, należałoby co roku, do końca 2030 r. oddawać w najem około 16 tys. mieszkań. Co nie gwarantowałoby sukcesu zważywszy na coroczne zmiany zapotrzebowania na lokale komunalne.

16 Przeciwnego zdania jest Ministerstwo Rozwoju i Technologii, które w wystąpieniu do Rzecznika Praw Obywatelskich z dnia 4 października 2022 r. uznało wzrost zainteresowania wsparciem mieszkalnictwa socjalnego i komunalnego i dotychczasowy poziom wskaźnika liczby mieszkań na 1 000 ludności za prognostyk szybszego niż w roku 2030 wypełnienia celów Narodowego Programu Mieszkaniowego.

Zmniejszanie się liczby osób oczekujących jest funkcją wielu czynników, między innymi:

- przyrostu liczby mieszkań do wynajęcia z tytułu nowego budownictwa,
- przywracania do ponownego użytkowania mieszkań remontowanych i modernizowanych oraz mieszkań, w odniesieniu do których rozwiązano umowę najmu,
- braku zmian poziomu limitów dochodowych uprawniających do najmu w zasobach komunalnych w warunkach wysokiej inflacji, co ogranicza liczbę osób spełniających kryteria dochodowe,
- zmian w sposobach wykonywania przez gminy obligatoryjnych zadań w sferze mieszkaniowej.

Ta ostatnia kwestia wymaga szerszej interpretacji. Jak wiadomo, gminy mogą wykorzystywać do realizacji zadań mieszkaniowych zasób własny oraz inne zasoby w celu realizacji zadań ustawowych, tj. tworzenia warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej oraz zapewniania lokali w ramach najmu socjalnego, lokali zamiennych i lokali dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Oznacza to, że teoretycznie gminy mogą dysponować większym zasobem mieszkań do najmu komunalnego (socjalnego i standardowego) niż posiadają lokali we własności komunalnej. Niestety, w praktyce ze względu na pustostany w zasobach komunalnych sytuacja jest odwrotna. Dwa czynniki mogą wpływać na zwiększenie potencjału najmu komunalnego. Po pierwsze, w ramach programów rządowych wspierania budowy mieszkań czynszowych o umiarkowanych czynszach uruchomiono wysokie dotacje nie tylko dla gmin bezpośrednio inwestujących w mieszkania czynszowe, ale też dla gmin, które zlecają takie zadanie innym podmiotom. Gminy mogą pozyskać w ten sposób ze środków Funduszu Dopłat w BGK dotacje do 80% kosztów inwestycji (budowy lub remontu). Zlecają takie inwestycje z reguły swoim gminnym towarzystwom budownictwa społecznego. Ich zasoby nie wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, jakkolwiek mieszkania współfinansowane dotacją ze środków Funduszu Dopłat spełniają funkcje mieszkań komunalnych. Są one wynajmowane gminom, a te podnajmują je na zasadach najmu komunalnego uprawnionym osobom. Obowiązuje tu reguła wprowadzona w 2018 r., mówiąca o tym, że od podnajemców gmina pobiera czynsz ustalany według stawek czynszu obowiązujących w mieszkaniowym zasobie gminy (por. art. 20 ust. 2b *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów*). Jest to kolejne ograniczenie swobody ustalania stawek czynszu przez gminy.

Poszerzeniu puli mieszkań o funkcjach komunalnych służą nowe instrumenty polityki mieszkaniowej: społeczne agencje najmu (por. *Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw*), możliwość przekazywania lokali mieszkalnych gminom lub ich spółkom zależnym w ramach programów „lokal za grunt” (por. *Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości*) czy umów urbanistycznych w specjalnych strefach rewitalizacji¹⁷. Poza tym istnieje możliwość wynajmowania przez miasta mieszkań na cele najmu komunalnego od dowolnych podmiotów pozagminnych¹⁸. Miasta często też kierują zainteresowanych najemców do korzystania z zasobów towarzystw budownictwa społecznego. Z reguły są to osoby gotowe opłacać wyższe od komunalnych stawki czynszu za najem mieszkania w zasobach TBS w zamian

17 Według stanu na 30.11.2022 r. te rozwiązania nie mają jeszcze zaawansowanych wdrożeń. Na początek 2023 r. zapowiadane są projekty pilotażowe w zakresie społecznych agencji najmu. Jeśli wejdą w życie nowe przepisy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, wprowadzone zostaną przedsięwzięcia w formule obszarów zintegrowanych inwestycji (OZI), gdzie również możliwe będzie przekazywanie przez inwestorów części zasobów mieszkaniowych na rzecz gminy lub jej spółek.

18 Ma to miejsce np. w wyniku porozumień gmin ze spółdzielniami mieszkaniowymi, w których gminy zobowiązane do dostarczenia lokalu osobie eksmitowanej z zasobu spółdzielczego zamiast płacić odszkodowanie wynajmują dany lokal od spółdzielni, pozostawiając użytkownika w lokalu na zasadach najmu socjalnego.

za korzyści, np. możliwość skrócenia czasu oczekiwania, objęcie lokalu o wysokim standardzie, brak opłaty partycypacyjnej (partycypację wpłaca gmina).

Na zasób mieszkań o funkcji komunalnej składają się:

- mieszkania w mieszkaniowym zasobie gminy (komunalne, gminne), w tym mieszkania wybudowane przez spółki komunalne, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, inne niż TBS/SiM,
- mieszkania wynajmowane gminom przez inne podmioty w celu ich podnajęcia na zasadach najmu komunalnego,
- mieszkania w innych zasobach służące zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych osób z gminnej kolejki mieszkaniowej.

Ta ostatnia kategoria jest szeroka i otwarta. Klasyfikują się tu mieszkania zarządzane przez społeczne agencje najmu, mieszkania w zasobach TBS przeznaczane do najmu przez osoby uprawnione do najmu mieszkania komunalnego (z czynszem w formule TBS lub innym), mieszkania wynajmowane przez gminy od innych podmiotów, zasiedlane przez najemców komunalnych na zasadzie najmu socjalnego lub najmu na czas nieoznaczony.

Regulacje prawne w zakresie możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych bezpośrednio przez gminy prowadzą do rozszerzenia form aktywności gmin. Sprowadzają się one do włączania innych zasobów mieszkaniowych do puli mieszkań dostępnych, wynajmowanych we współpracy z gminą. Co za tym idzie, mieszkaniowy zasób gminy, tak jak został zdefiniowany ustawowo, przestał być pojęciem wystarczającym do określenia skali umów najmu mieszkań na zasadach komunalnych. Użyto tu dodatkowego pojęcia „mieszkania o funkcji komunalnej” (można też spotkać określenie „mieszkania quasi-komunalne”). Jednak i tu granice znaczenia tego pojęcia nie są jednoznaczne, z uwagi na różnorodność podmiotów posiadających i zarządzających mieszkaniami, wielość form współpracy między wyspecjalizowanymi podmiotami typu TBS a gminami, rozszerzanie grup mieszkańców, których gmina wspiera w zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Chodzi tu o włączenie do sfery zainteresowania miejskiej polityki mieszkaniowej osób z tak zwanej luki czynszowej. Są to osoby (rodziny) o odchodach zbyt wysokich by ubiegać się o najem mieszkania komunalnego, a zarazem zbyt niskich, by zaspokoić swoje potrzeby na zasadach rynkowych, kupując lub wynajmując mieszkanie. Bezpośrednio do nich adresowane są mieszkania w zasobach TBS współfinansowane preferencyjnym kredytem ze środków BGK, ale również różnego rodzaju lokalne programy w rodzaju „mieszkanie dla absolwenta”, „mieszkanie na start” realizowane przy wsparciu miast.

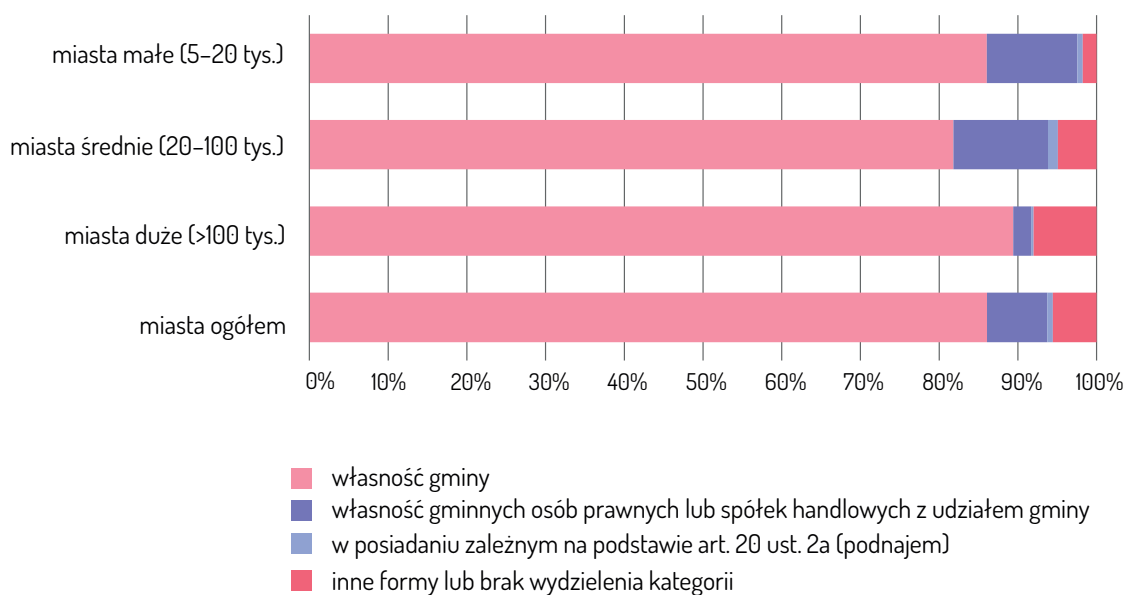
Dobra praktyka – Płock – Mieszkania na start

Program polega na budowie mieszkań z przeznaczeniem na wynajem dla ludzi młodych, chcących swoją przyszłość związać z Płockiem, których nie stać jeszcze na kupno własnego mieszkania, lub dla których z innych przyczyn zakup własnego M nie jest dobrym rozwiązaniem. Mieszkania są udostępniane na pięć lat, z możliwością przedłużenia umowy na dalsze pięć lat. Mogą ubiegać się o nie osoby w wieku 18–35 lat. Ustalono kryteria kształtujące możliwość i kolejność ubiegania się o najem mieszkania w programie „Mieszkania na start”. Są dość elastyczne, uwzględniają sytuacje ludzi młodych, np. trudności z udokumentowaniem dochodu.

Mieszkania są budowane i zarządzane przez Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego w Płocku sp. z o.o. oraz Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej TBS sp. z o.o. Do 2021 r. udostępniono młodym najemcom 321 mieszkań w różnych lokalizacjach. W 2022 r. oddano 28 mieszkań, a w 2023 r. zasób mieszkań powiększył się o 94 lokale.

(Mieszkania na start)

Strukturę obowiązujących umów najmu przedstawia Ryc. 10. W pytaniu ujęto łącznie mieszkania będące własnością wszystkich spółek komunalnych, w tym też TBS. We wszystkich grupach wielkościowych miast przeważają umowy najmu mieszkań będących własnością gmin. Podnajem nie jest jeszcze narzędziem wykorzystywanym na dużą skalę; tylko 1% umów najmu funkcjonuje w ten sposób. W miastach średnich i małych większego znaczenia nabiera najem mieszkań w zasobach spółek komunalnych. To, że w badanych miastach 86,1% umów najmu mieszkań dotyczy mieszkaniowego zasobu gminy potwierdza potrzebę zwiększenia szczegółowości danych dotyczących realizacji zadań mieszkaniowych przez gminy. Natomiast dość wysoki udział kategorii „inne formy lub brak wydzielenia kategorii” mogą świadczyć o trudnościach w wydzielaniu różnych form najmu w miastach.



Ryc. 10. Struktura obowiązujących umów najmu z gminą według stanu na koniec 2021 r. (N=477)

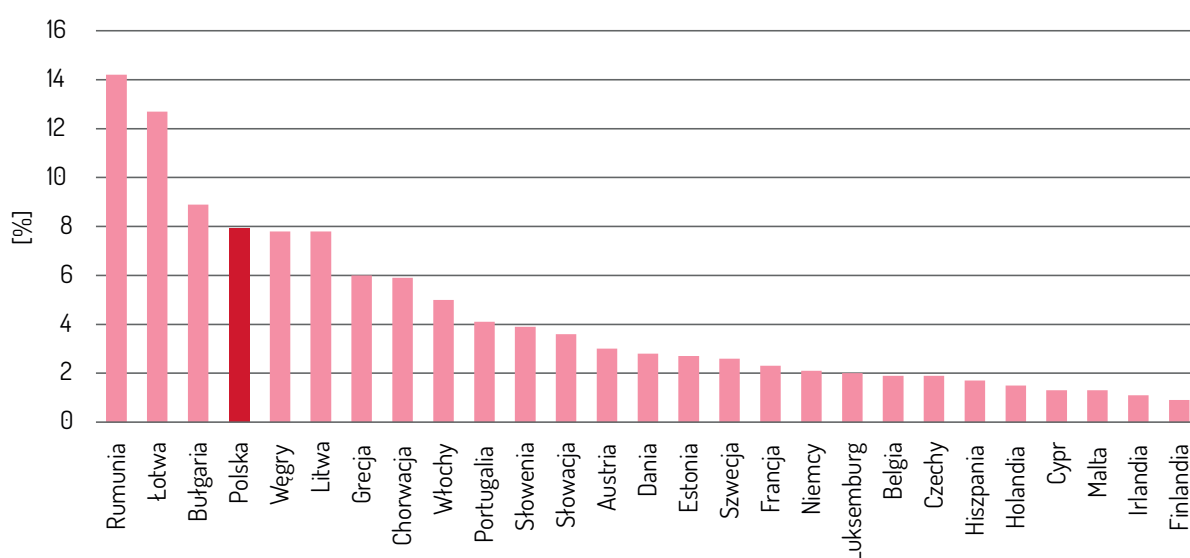
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

4. REMONTY I MODERNIZACJE MIESZKAŃ GMINNYCH

Działania prowadzące do poprawy standardu mieszkań są przedmiotem zainteresowania nie tylko z uwagi na dążenie do poprawy komfortu zamieszkiwania, ale również ze względu na gospodarcze i środowiskowe konsekwencje złego stanu technicznego budynków i mieszkań oraz niewystarczającego wyposażenia mieszkań w urządzenia sieciowe.

W programach polityki mieszkaniowej w częściach diagnostycznych podnoszone są od wielu lat te same podstawowe wyzwania i problemy: niedobór społecznych mieszkań czynszowych oraz zły stan techniczny części zasobów. W Narodowym Programie Mieszkaniowym z 2016 r. również wytyczono cel modernizacyjny – **poprawę warunków mieszkaniowych** społeczeństwa, stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej. Miernikiem skuteczności programu do 2030 r. jest spadek z 5,3 do około 3,3 mln liczby osób mieszkających w warunkach substandardowych ze względu na niski stan techniczny budynku, brak podstawowych instalacji technicznych lub przeludnienie. Mimo zakładanego postępu w poprawie warunków mieszkaniowych realizacja celu modernizacyjnego w 2030 r. może pozostawić 3,3 mln osób (ok. 8,7% ogółu ludności) w niekorzystnych warunkach.

Na tle innych krajów Unii Europejskiej czynnikiem obniżającym w Polsce standard zamieszkiwania jest przeludnienie mieszkań. Wskaźnik silnej deprywacji mieszkaniowej, jakim posługuje się Eurostat, jest definiowany jako odsetek ludności żyjącej w mieszkaniu, które jest przeludnione, a dodatkowo wykazuje co najmniej jedną cechę substandardu technicznego (przeciekający dach, brak wanny/prysznicza i ubikacji spłukiwanej w mieszkaniu, mieszkanie uznane za zbyt ciemne). W takich warunkach w 2019 r. zamieszkiwało 7,9% mieszkańców Polski (*Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status – EU-SILC survey b.d.*), a średnia unijna wynosiła wówczas 4,0% (por. Ryc. 11).



Ryc. 11. Udział mieszkańców żyjących w warunkach silnej deprywacji mieszkaniowej w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2019 r.
Źródło: *Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status – EU-SILC survey* (Eurostat)

Są wśród krajów Unii państwa Europy Środkowo-Wschodniej o znacznie wyższych wskaźnikach substandardu mieszkaniowego, np. Rumunia (14,2%), Łotwa (12,7%), ale też w wielu krajach wskaźnik jest znacząco niższy: Finlandia (0,9%), Irlandia (1,1%), Cypr i Malta (po 1,3%), Hiszpania (1,7%). W zakresie wskaźników substandardu mieszkaniowego, uwzględniającego tylko niedobór urządzeń i stan techniczny, Polska osiąga lepszą pozycję, zbliżoną do średniej w Unii Europejskiej. Wskaźnik udziału mieszkańców pozbawionych w mieszkaniu wanny lub prysznica i ustępu spłukiwanego wynosił dla Polski 1,6% w 2019 r. i 1,3% w 2020 r., przy średniej dla UE odpowiednio 1,6% i 1,5% (*Total population having neither a bath, nor a shower, nor indoor flushing toilet in their household – EU-SILC survey*).

Zagadnienie zwiększania skali i zakresu prac remontowych oraz modernizacyjnych w zasobach mieszkaniowych nabiera szczególnego znaczenia w związku z Europejskim Zielonym Ładem (por. Komisja Europejska 2019), strategią Unii Europejskiej dążącą do osiągnięcia neutralności klimatycznej krajów Unii do 2050 r. Jest to unijna strategia na rzecz wzrostu, której celem jest przekształcenie UE w sprawiedliwe i prosperujące społeczeństwo żyjące w nowoczesnej, zasobooszczędnej i konkurencyjnej gospodarce, która w 2050 r. osiągnie zerowy poziom emisji gazów cieplarnianych netto, i w ramach której wzrost gospodarczy będzie oddzielony od wykorzystania zasobów naturalnych. Jednym z filarów Europejskiego Zielonego Ładu jest zasada prowadzenia budownictwa i renowacji w sposób oszczędzający energię i zasoby. Praktycznym efektem Zielonego Ładu i strategii rozwoju po pandemii COVID-19 są krajowe plany odbudowy finansowane ze środków Unii Europejskiej. W Polsce jest to Krajowy Plan Odbudowy i Wzrostu Odporności (KPO) – program składający się z 54 inwestycji i 48 reform, na który zostanie przeznaczonych 158,5 mld złotych (106,9 mld złotych w postaci dotacji i 51,6 mld złotych w formie preferencyjnych pożyczek). Znaczna część budżetu KPO zostanie przeznaczona na cele klimatyczne (42,7%) oraz na transformację cyfrową (21,3%) – por. *O Krajowym Planie Odbudowy*.

Mieszkalnictwo będzie jednym z beneficjentów KPO w ramach komponentu B „Zielona energia i zmniejszenie energochłonności”, służącego realizacji celów szczegółowych: poprawie efektywności energetycznej gospodarki i zwiększeniu wykorzystania odnawialnych źródeł energii.

Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych wprowadziła do porządku prawnego podwyższenie wsparcia udzielanego w ramach rządowych programów popierania mieszkalnictwa, w związku z działaniami służącymi poprawie efektywności energetycznej ze środków rządowego Funduszu Termomodernizacji i Remontów oraz w ramach programu wsparcia BSK ze środków Funduszu Dopłat. Źródłem finansowania jest KPO. Warunkiem uzyskania wyższego poziomu wsparcia jest wypracowanie bardzo wysokich parametrów efektywności energetycznej w inwestycjach remontowych, modernizacyjnych lub w nowym budownictwie. Nowe instrumenty związane z Funduszem Termomodernizacji i Remontów weszły w życie 1 grudnia 2022 r., rozwiązania związane z Funduszem Dopłat weszły w życie 31 grudnia 2022 r.

Już wcześniej wprowadzono liczne programy wspierające remonty i modernizacje budynków mieszkalnych. Są to m.in.: premie z Funduszu Termomodernizacji i Remontów, dotacje ze środków Funduszu Dopłat¹⁹, projekty orientowane na zmniejszanie zapotrzebowania na energię z wykorzystaniem środków Programu Operacyjnego Infrastruktura i Środowisko 2014–2020 oraz Regionalnych Programów Operacyjnych, wsparcie w postaci ulgi termomodernizacyjnej w podatku dochodowym od osób fizycznych, projekty Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej i Ministerstwa Środowiska (Czyste Powietrze, Ciepłe Mieszkanie, Stop Smog). Podstawowe informacje o tych programach i ich efektach można znaleźć w corocznych sprawozdaniach z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego (por. MRiT 2022, 2023). Opracowywane są też rozwiązania wspierające efektywność energetyczną w ramach nowej perspektywy finansowej (Program Fundusze

19 Dotacje z Funduszu Dopłat początkowo były dostępne na roboty remontowe/modernizacyjne zasobów wyłączonych z użytkowania, obecnie dotacje są dostępne również na remonty lub przebudowy mieszkań w zasobach komunalnych i w zasobach TBS, w których większościowym udziałowcem jest gmina.

Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (FENIKS), Regionalne Programy Operacyjne (zob. Muzioł-Węclawowicz 2022).

Należy zwrócić uwagę na działania remontowe i modernizacyjne w zasobach komunalnych i zasobach innych gestorów w związku z realizacją gminnych programach rewitalizacji. Projekty mieszkaniowe w tych programach mają szczególną rolę jako podstawa poprawy jakości życia mieszkańców, jak również estetyki i jakości przestrzeni publicznych, ograniczenia niskiej emisji i podniesienia efektywności energetycznej budynków mieszkalnych. Szczególnie ważną sprawą w projektach społecznych orientowanych na przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu i aktywizację społeczności lokalnej jest bezpośrednia poprawa sytuacji mieszkaniowej ludności. W porównaniu z początkowymi latami prowadzenia przez gminy programów rewitalizacji, obecna sytuacja bardziej sprzyja nadaniu projektom mieszkaniowym w rewitalizacji wysokiego priorytetu i powszechnego charakteru, ponieważ:

- gminy mogą korzystać z instrumentów specjalnej strefy rewitalizacji ułatwiających działania remontowe w zasobach własnych, jak i innych podmiotów, w szczególności z dotacji w strefie rewitalizacji dla właścicieli mieszkań i domów²⁰, wyłączeń na cele społecznego budownictwa czynszowego, stosowania prawa pierwokupu miejskiego, zakazu wydawania decyzji o warunkach zabudowy dla części lub wszystkich przedsięwzięć, opracowywania miejscowych planów rewitalizacji (MPR), ułatwień w przekwaterowaniu najemców w związku z remontami zasobów, zagospodarowaniu nieruchomości o nieustalonym stanie prawnym (przy braku konieczności składania depozytu sądowego),
- gminy mogą angażować się w promocję i doradztwo w zakresie wykorzystywania środków na termomodernizację, wymianę źródeł ciepła i inne działania prośrodowiskowe,
- zwiększyła się dostępność środków publicznych na nowe budownictwo społeczne i działania remontowe w tym sektorze; granty z Funduszu Dopłat sięgają 85% kosztów (o 5% więcej niż w innych przedsięwzięciach), również na działania remontowe, jeśli projekty inwestycyjne są ujęte w gminnym programie rewitalizacji, a w sytuacji spełnienia wysokich norm efektywności energetycznej wysokość grantu od 2023 r. może sięgać 95% kosztów.

Często zdegradowane komunalne budynki mieszkalne są przekazywane gminnym towarzystwom budownictwa społecznego celem przeprowadzenia przez TBS remontu i dalszego wynajmowania mieszkań najemcom. Duży potencjał tkwi w zasadach sporządzania miejscowych planów rewitalizacji w specjalnej strefie rewitalizacji. W tej specjalnej formie planu miejscowego są szersze możliwości regulowania zabudowy i można stosować umowy urbanistyczne polegające na zobowiązaniu się inwestora do wykonania z własnych środków i przekazania gminie określonego zasobu mieszkań lub urządzeń infrastruktury. Jest to zatem pierwsza w Polsce prawna formuła prowizji społecznych. Od 2023 r. wszystkie programy rewitalizacji są opracowywane na zasadach *Ustawy z dnia 9 października o rewitalizacji*. Perspektywa rozwoju procesów rewitalizacji w dużej mierze będzie zależała od polityki regionalnej samorządów wojewódzkich i od zaangażowania samych miast. Tradycyjnie już, od okresu budżetowego Unii Europejskiej 2007–2013, w regionalnych programach operacyjnych zawarte są ścieżki i zakresy wspierania programów i projektów rewitalizacji. Z kolei miasta dysponują już dużym doświadczeniem w przygotowywaniu i prowadzeniu zintegrowanych, wieloletnich, uspołecznionych programów rewitalizacji.

²⁰ To rozwiązanie nawiązuje do pierwszych programów mieszkaniowych w rewitalizacji z przełomu wieków, kiedy to gminy dofinansowywały remonty mieszkań komunalnych i prywatnych w obszarach rewitalizacji.

Dobra praktyka – Oświęcim – TBS remontuje budynki w obszarze rewitalizacji²¹

Oświęcimskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego Sp. z o.o. jest w 100% własnością Gminy Miasta Oświęcim. Spółka rozpoczęła swoją działalność w 1999 r. Wybudowała 8 budynków wielorodzinnych na wynajem (w części z możliwością wykupu mieszkań) dla 369 rodzin, 12 lokali użytkowych oraz na sprzedaż 1 budynek wielorodzinny dla 26 rodzin i 31 domów w zabudowie szeregowej, bliźniaczej i wolnostojącej. Oświęcimskie TBS korzysta z różnych źródeł finansowania inwestycji.

Na obszarze rewitalizacji – Stare Miasto w Oświęcimiu – spółka przeprowadziła 4 inwestycje:

- 2014 r. – remont kamienicy z 6 mieszkaniami czynszowymi w formule społecznego budownictwa czynszowego, o powierzchni użytkowej 286,76 m².
- 2018 r. – remont i zamiana sposobu użytkowania kamienicy przy Rynku Głównym 16 w Oświęcimiu – OTBS posiada w niej udział 60,9%, 363,12 m², 14 pokoi, w których funkcjonuje hostel. Pozostałymi właścicielami są trzej właściciele lokali usługowych. Przedsięwzięcie sfinansowano z udziałem kredytu komercyjnego.
- 2018 r. – przebudowa, łącznie z pracami wyburzeniowymi, kamienicy przy ul. Mickiewicza 5 w Oświęcimiu. Przedsięwzięcie zrealizowano w formule społecznego budownictwa czynszowego, OTBS posiada udział w nieruchomości wynoszący 65,8%, na który składa się 6 mieszkań o łącznej powierzchni użytkowej 298,97 m², pozostały udział posiada właściciel lokali usługowych na parterze budynku.
- 2021 r. – przebudowa kamienicy przy Placu Słonecznym 4. Kamienica była wyłączona z użytkowania decyzją PINB w Oświęcimiu. Realizacja przedsięwzięcia była utrudniona ze względu na brak miejsca do manewrowania sprzętem w trakcie częściowej rozbiórki, potem budowy. Z uwagi na wysokie koszty wykonawstwa całego przedsięwzięcia, wykazane w postępowaniu przetargowym, zarząd TBS zdecydował o samodzielnym wykonaniu przedsięwzięcia, wyłaniając poszczególnych wykonawców w drodze przetargów (konstrukcja, instalacje elektryczne, wodno-kanalizacyjne i ciepłe, tynki zewnętrzne, tynki wewnętrzne, okładziny z płytek, panele, drzwi, stolarka okienna, zagospodarowanie terenu). Łącznie udało się obniżyć koszty, ale wydłużeniu uległ czas realizacji, a TBS przejął na siebie organizację pracy.



Ryc. 12. Oświęcim, Plac Słoneczny 4, przed przebudową
Źródło: Oświęcimskie TBS

²¹ Tę część opracowano na podstawie materiałów Oświęcimskiego TBS Sp. z o.o.



Ryc. 13. Oświęcim, Plac Słoneczny 4, po przebudowie
Źródło: Oświęcimskie TBS

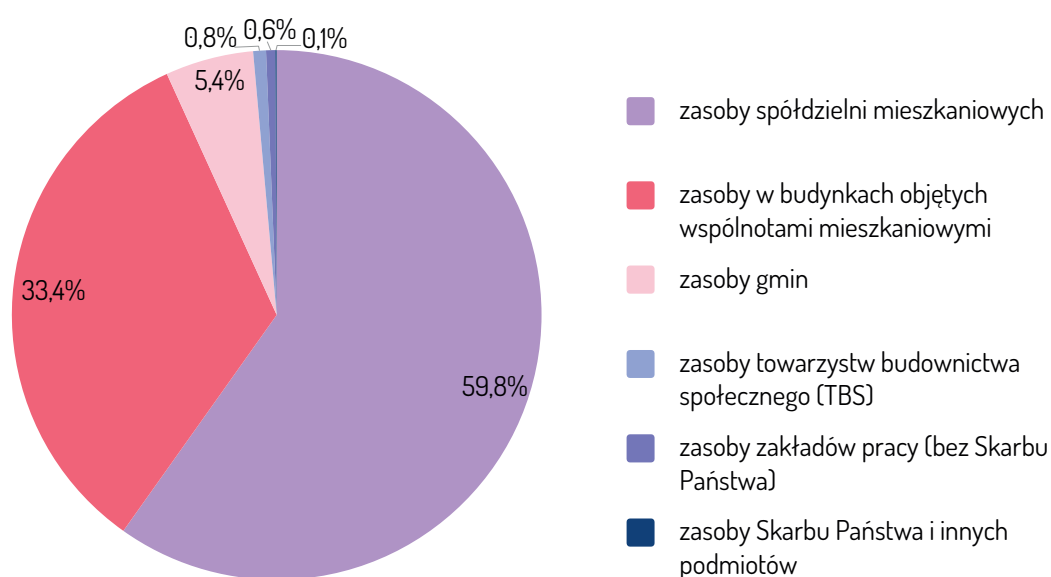
Przedsięwzięcie zostało sfinansowane pożyczką w wysokości 2,5 mln zł na okres 20 lat o stałym oprocentowaniu 1,5% z Małopolskiej Agencji Rozwoju Regionalnego. Pozyskano również grant w wysokości 10% wartości inwestycji z Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Istotną kwestią było racjonalne wykorzystanie energii. Zastosowano pompy ciepła i fotowoltaikę. Na bezpośrednie grzanie i chłodzenie budynku posiadającego prawie 800 m² powierzchni użytkowej wykorzystano niecałe 20 000 kWh, co przełożyło się na wartość jednostkową około 1,40/m²/m-c. W budynku znajduje się 8 mieszkań o powierzchni 523,89 m² oraz lokal usługowy o powierzchni 265,62 m², w którym mieści się siedziba OTBS.

Te cztery projekty zrealizowane przez Oświęcimskie TBS pokazują, jak zróżnicowane mogą być zakresy działań TBS w rewitalizacji, źródła finansowania oraz formy użytkowania odnowionych obiektów.

Efekty działań remontowych i modernizacyjnych w kolejnych latach nie są jednak znaczące. Statystyki gus dostarczają informacji o remontach (przywrócenie obiektu do początkowego stanu użytkowego, tj. przeprowadzenie w budynku (mieszkanii) gruntownych prac polegających na remoncie (wymianie) elementów budowlanych lub instalacji). Modernizacje sprowadzają się do ulepszeń budynków (mieszkań) poprzez doprowadzenie nowych urządzeń i instalacji. Jednak trzeba wskazać dwa ograniczenia wynikające z metodologii badań gus, rzutujące na możliwość analizy całości działań remontowych i modernizacyjnych gmin i innych podmiotów:

- sprawozdawczość dotycząca robót remontowych nie uwzględnia charakteru prowadzonych robót, przez co nie ma dostępu do informacji o liczbie i zakresie prac termomodernizacyjnych, dotyczących wymiany instalacji czy remontów elementów budowlanych²²,
- w zestawieniach dotyczących remontów i modernizacji nie są ujmowane jako przedsięwzięcia gminne prace wykonane w mieszkaniach gminnych znajdujących się we wspólnotach mieszkaniowych²³.

W 2020 r. przeprowadzono w 659,2 tys. mieszkań roboty remontowe, niestanowiące remontu kapitalnego. Strukturę inwestorów remontów przedstawiono na Ryc. 14. Najwięcej remontów przeprowadzono w zasobach spółdzielni mieszkaniowych – 394,4 tys. (59,8%) i wspólnot mieszkaniowych – 219,9 tys. (33,4%). Remonty zasobów komunalnych dotyczyły 35,5 tys. mieszkań (5,4%). Zważywszy na znaczą dekapitalizację zasobów komunalnych, udział remontów gminnych, odpowiadający udziałowi mieszkań komunalnych w ogólnej liczbie zasobów, należy uznać za niewystarczający.

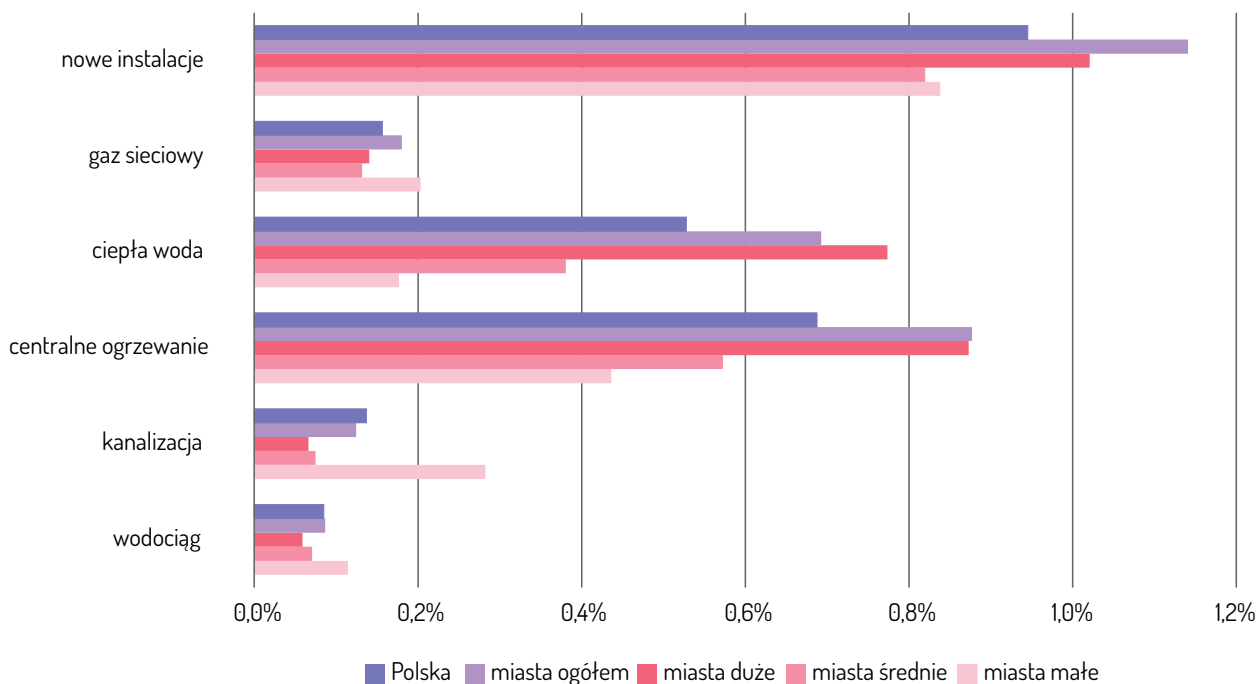


Ryc. 14. Struktura przeprowadzanych remontów mieszkaniowych w Polsce według form własności w 2020 r.
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

73,1 tys. mieszkań zostało w 2020 r. poddanych pracom związanym z podwyższeniem ich standardu, poprzez doprowadzenie wcześniej nieistniejących instalacji sanitarno-technicznych (co najmniej jednej), w zasobach innych niż gminne. Zgodnie z danymi GUS, w 2020 r. modernizacjom związanym z podwyższeniem standardu mieszkań zostało poddanych w Polsce 7,6 tys. mieszkań znajdujących się w budynkach stanowiących własność gmin, co stanowiło, 0,9% ogółu zasobów mieszkaniowych gmin. Relatywnie więcej takich działań podejmowano w miastach dużych (1,0%) niż w średnich (0,8%) i w małych (0,8%). Najczęściej do mieszkań doprowadzano centralne ogrzewanie (0,7%) oraz ciepłą wodę (0,5%) – por. Ryc. 15. Większość gmin nie podejmowała jednak żadnych prac w tym zakresie.

²² Monitoring podejmowanych działań remontowych bazujący na statystyce publicznej utrudnia dość dynamicznie zmieniający się sposób gromadzenia i kategoryzacji danych. W zakresie remontów związanych z podnoszeniem standardu mieszkań dane publikowane od 2018 r. nie wyszczególniają informacji o ogrzewaniach budynków. Sprawozdawczość w zakresie remontów mieszkań ujęto w jednej pozycji, dotyczy ona liczby mieszkań, w których w roku sprawozdawczym przeprowadzono i zakończono remont. Nie podaje się danych o liczbie budynków, w których przeprowadzono roboty remontowe lub modernizacyjne. Jeszcze w 2016 r. GUS wydzieliał kategorie: wymiana instalacji, remont dachu, wymiana stolarki budowlanej, a w 2015 r. wskazywał też remonty kapitalne. Dane o remontach gromadzone są co dwa lata, za wyjątkiem lat 2015 i 2016 r.

²³ Równocześnie statystyka publiczna nie podaje informacji o strukturze mieszkań komunalnych, czyli o tym, ile mieszkań komunalnych jest w budynkach będących w 100% własnością gminy, a ile w budynkach wspólnot mieszkaniowych.



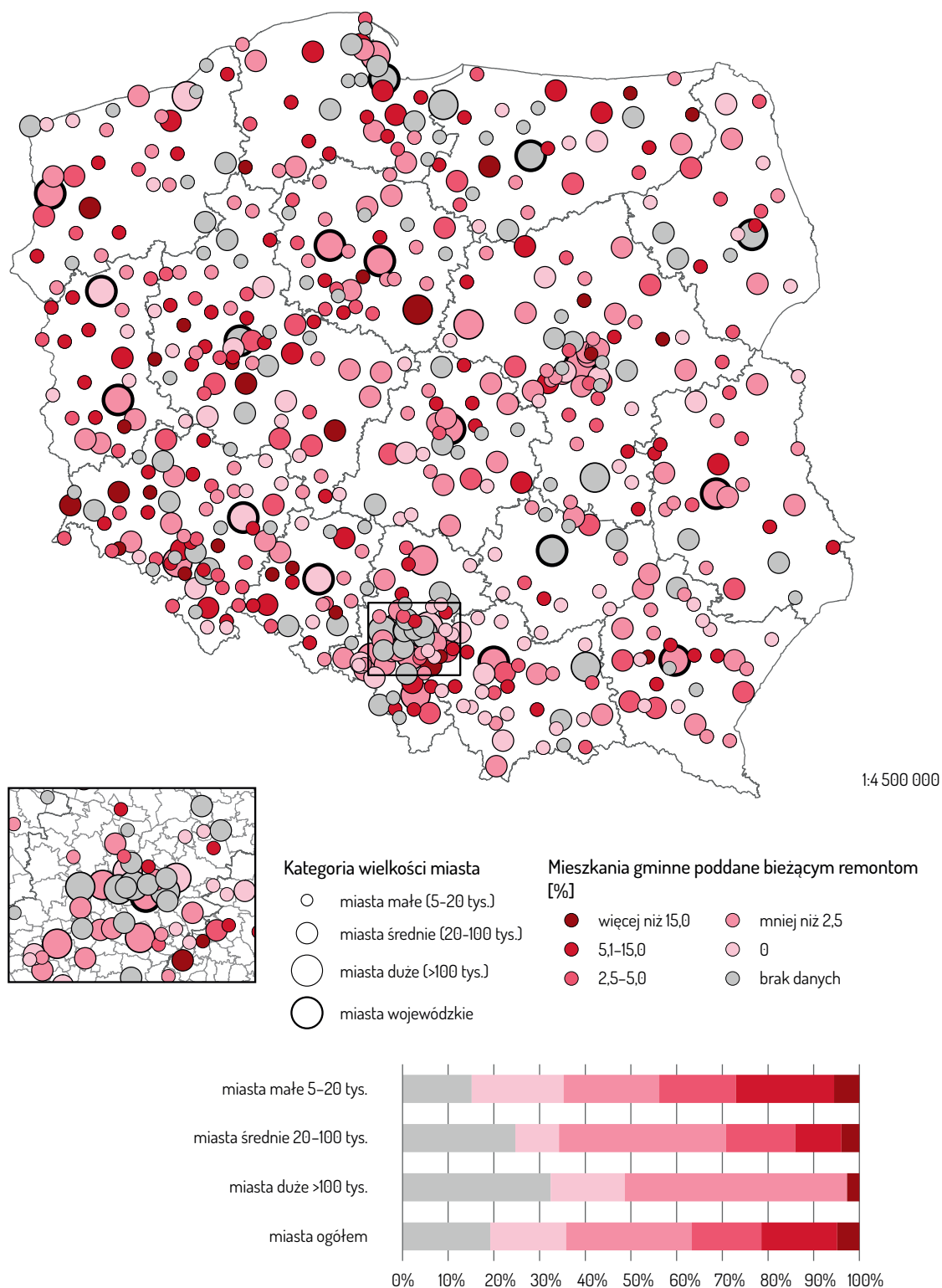
Ryc. 15. Udział mieszkań gminnych poddanych modernizacjom w 2020 r., których celem było podwyższenie standardu mieszkania poprzez doprowadzenie instalacji techniczno-sanitarnych, w stosunku do ogółu zasobów mieszkaniowych gmin w Polsce i w 578 badanych miastach

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

W badaniu ankietowym gmin miejskich i miejsko-wiejskich z miastami liczącymi ponad 5 tys. mieszkańców zawarto pytania o remonty bieżące i gruntowne wykonane w 2020 i 2021 r. oraz o liczbę mieszkań wymagających remontu bieżącego lub gruntownego po 2021 r., łącznie dla wszystkich mieszkań gminnych. Wyniki badań ankietowych nie są porównywalne z danymi GUS, dotyczą bowiem innych zakresów przedsięwzięć.

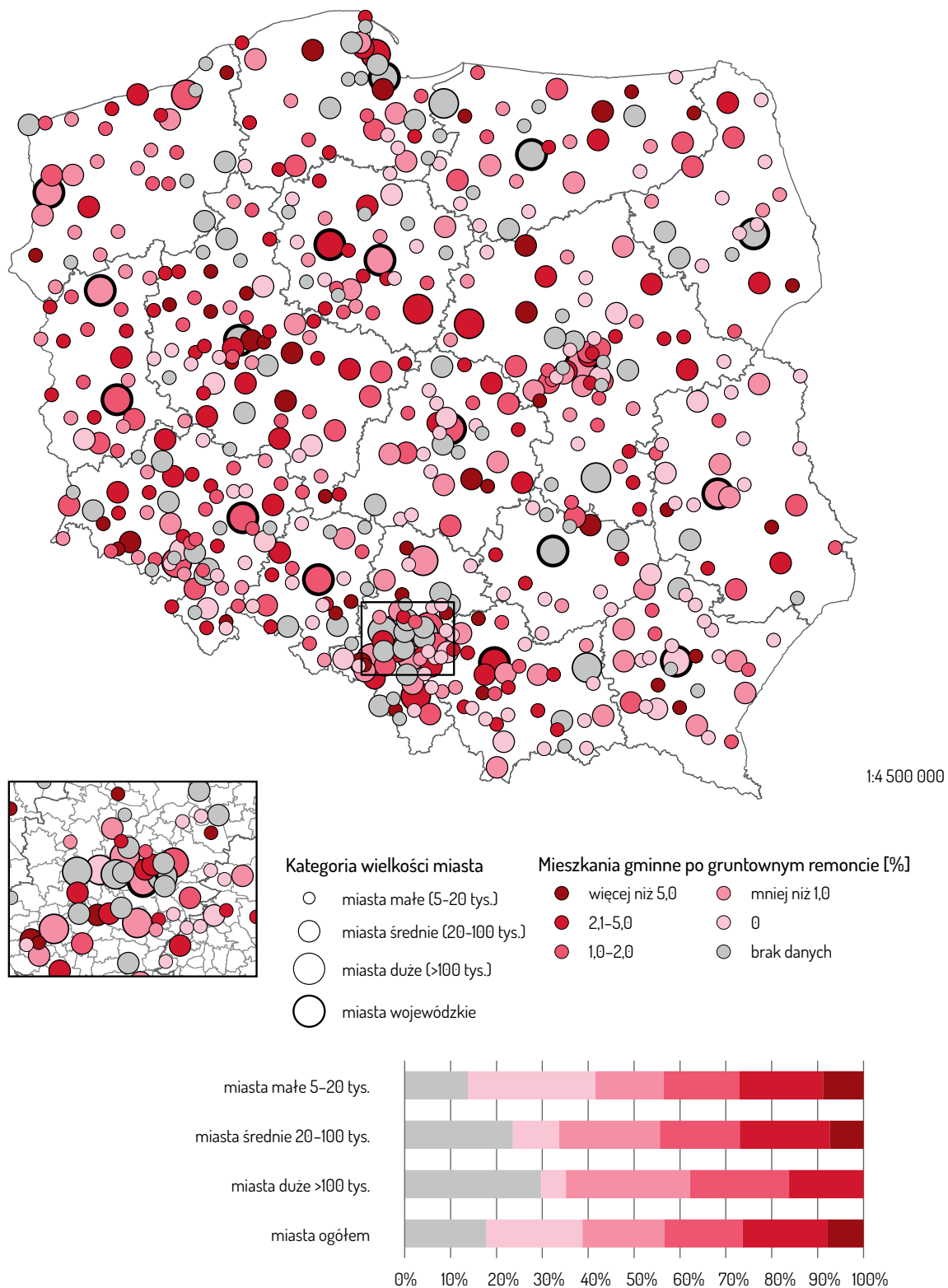
Miasta – respondenci ankiety IRMiR – wykazały silne zróżnicowanie w podejściu do informacji o wykonywanych remontach bieżących i gruntownych. Około 1/5 miast nie podało danych o wykonywanych robotach remontowych. 122 miasta wskazały, że w latach 2020 i 2021 nie przeprowadzono w nich żadnych remontów gruntownych (101 miast małych, 18 średnich i 3 dużych), a w 96 miastach nie przeprowadzono remontów bieżących (73 miasta małe, 17 średnich i 6 dużych). Wskaźniki procentowego udziału mieszkań poddanych w latach 2020 i 2021 remontowi bieżącemu lub gruntownemu są silnie zróżnicowane (Ryc. 16 i 17). Miasta z większym udziałem zasobów komunalnych (zachodnia część kraju) wykazywały wyższe udziały wykonywanych robót, jak również sygnalizowały więcej robót do wykonania. W dużych i średnich miastach, o większym zasobie mieszkań komunalnych, trudniej o wysokie wskaźniki procentowe, nawet przy znacznej liczbie przeprowadzonych robót.

Ocena pod kątem potrzebnych robót remontowych na koniec 2021 r. również wykazuje różne wyniki. Łącznie zapotrzebowanie na remonty bieżące objęło 16,7 tys. mieszkań komunalnych (2,3% ogółu mieszkań w badanej grupie miast), a na remonty gruntowne 10,4 tys. (1,4%).



Ryc. 16. Liczba mieszkań gminnych poddanych bieżącym remontom w latach 2020–2021 w relacji do zasobów mieszkaniowych gmin w 2020 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS w zakresie liczby mieszkań ogółem



Ryc. 17. Liczba mieszkań gminnych gruntownie wyremontowanych w latach 2020–2021 w relacji do zasobów mieszkaniowych gmin w 2020 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS w zakresie liczby mieszkań ogółem

Jedną z opcji zmniejszania potrzeb remontowych w zasobach gminnych jest program „lokal za remont” prowadzony przez część miast. Miasta udostępniają cyklicznie lub w sposób ciągły ofertę mieszkań komunalnych do wynajmu przez osoby, które zdecydują się wyremontować je na własny koszt przed zamieszkaniem. Zazwyczaj potencjalnym najemcom stawiane są standardowe warunki

najmu komunalnego (zamieszkiwanie na stałe w gminie, brak prawa własności lub współwłasności do innej nieruchomości na terenie danej gminy, dochód w określonych granicach). Często określone są dodatkowe wymogi, np. niezaleganie z czynszem w obecnie wynajmowanej nieruchomości, płacone w gminie podatku dochodowego. Najemcy uczestniczący w programie muszą też dysponować środkami finansowymi na wykonanie remontu w możliwie krótkim terminie, co powoduje, że często wymagany jest wyższy dochód niż w przypadku standardowych umów najmu. Z reguły wynajęcie mieszkania do remontu przynosi najemcy korzyść w postaci krótszego czasu oczekiwania na najem i możliwości rekompensaty części kosztów w postaci przejściowych zniżek czynszu. Miasta prowadzące programy „Mieszkanie za remont” stosują indywidualne rozwiązania szczegółowe w zakresie kryteriów udziału w programie oraz warunków najmu.

Dobra praktyka – Gliwice – program „Mieszkanie za remont”

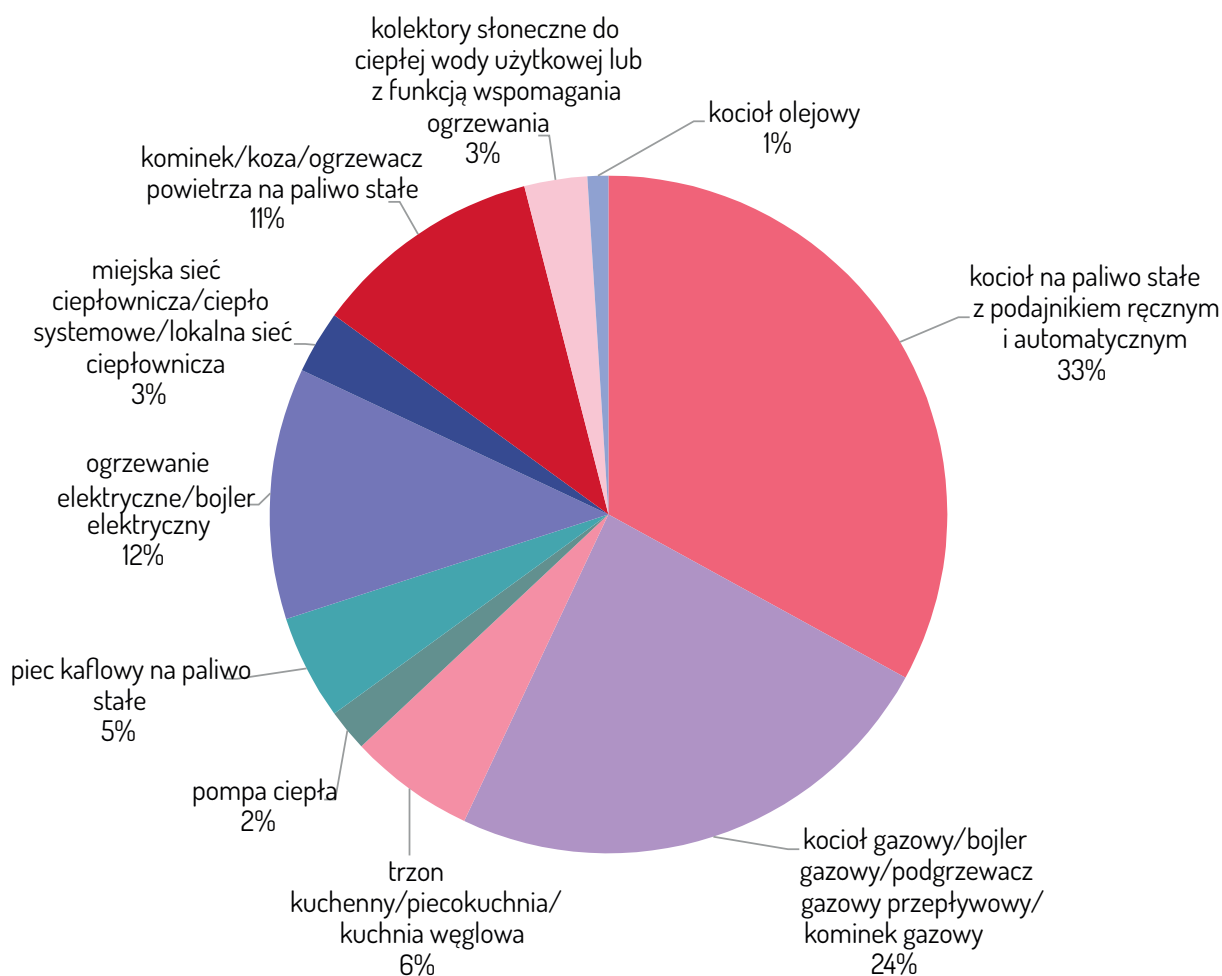
W Gliwicach program prowadzony jest od dłuższego czasu. Warunki najmu mieszkań w ramach programu reguluje *Uchwała nr xxxvi/755/2022 Rady Miasta Gliwice z dnia 12 maja 2022 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Gliwice*. Kryterium dochodowe gospodarstwa domowego dla osób ubiegających się o wynajęcie mieszkania do remontu określa się jako wartość: a) przekraczającą 150% i nieprzekraczającą 350% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym, b) przekraczającą 100% i nieprzekraczającą 250% najniższej emerytury na osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Oznacza to możliwość osiągania wyższych dochodów niż w przypadku najemców ubiegających się o najem standardowy, ponieważ w tym przypadku granice dochodowe są pomiędzy 75 a 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 50 do 100% najniższej emerytury na osobę w gospodarstwie wieloosobowym (inne kryteria obowiązują dla rodzin z osobami z niepełnosprawnością). O najem mieszkania w ramach programu „Mieszkanie za remont” mogą ubiegać się osoby będące członkami wspólnoty samorządowej Miasta Gliwice, figurują w rejestrze osób ubiegających się o wynajęcie mieszkania zakwalifikowanego do remontu, nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i spełniają kryteria dochodowe. Ponadto w Gliwicach o najem mieszkania do remontu nie mogą ubiegać się osoby, które zostały umieszczone na rocznych listach osób przewidzianych do najmu mieszkania (podstawowej i dodatkowej), osoby posiadające zaległości w opłatach za mieszkanie, którym umorzono zaległości z tytułu korzystania z lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Gliwice, niespełniające warunków wynikających z zapisów wyżej wymienionej uchwały RM Gliwice w sprawie zasad wynajmowania lokali z zasobu gminnego.

Oferty mieszkań do remontu i wynajęcia są ogłaszane w każdy pierwszy poniedziałek miesiąca. Zawierają one podstawowe dane o mieszkaniu: adres, powierzchnię całego mieszkania i poszczególnych pomieszczeń, wyposażenie, uwagi dotyczące koniecznego remontu, informację o podmiocie zarządzającym, terminach wizytacji lokalu. Zainteresowane osoby, po podpisaniu stosownej umowy z zarządcą, wykonują remont mieszkania we własnym zakresie i na własny koszt, zgodnie z zakresem prac ustalonym przez zarządcę. Remont mieszkania powinien być wykonany w terminie 6 miesięcy, z możliwością przedłużenia w uzasadnionych przypadkach. Wykonanie ustalonych prac remontowych stanowi podstawę do zawarcia umowy najmu. Jak wynika z Zarządzenia nr RM-6383/2022 Prezydenta Miasta Gliwice z dnia 10 sierpnia 2022 r., w sprawie ustalenia stawki bazowej czynszu za lokale mieszkalne i czynszu za najem socjalny lokali oraz czynników obniżających i podwyższających stawkę bazową czynszu za najem lokali mieszkalnych na terenie Miasta Gliwice, najemców mieszkań w ramach programu „Mieszkanie za remont” obowiązują te same stawki czynszu co najemców użytkujących mieszkania na podstawie umowy na czas nieokreślony w lokalach o takim samym standardzie.

(Lokale mieszkalne do remontu)

Wydzielanie puli mieszkań z zasobu gminy do wynajęcia po przeprowadzeniu remontu jest dość popularne. Dla zainteresowanych najmem jest to, jak wspomniano, okazja do szybszego objęcia lokalu, często też mogą z takich programów korzystać osoby z tzw. luki czynszowej, o dochodach wyższych od tych uprawniających do najmu komunalnego. Warunkiem jest dysponowanie środkami na remont, z reguły dość znaczącymi. Dla miast realizacja takiego programu stanowi odciążenie budżetu gminy. Należy podkreślić, że miasta stosują różne szczegółowe zasady w swoich lokalnych programach.

Z analizy danych GUS i badania ankietowego w zakresie remontów mieszkań komunalnych wynika, że potrzebne są bardziej zaawansowane zakresy gromadzenia danych i techniki badawcze. Jest to o tyle istotne, że w dobie zielonej transformacji przydatne są szczegółowe informacje o potrzebach remontowych. Jednym z nowych źródeł informacji są dane Centralnej Ewidencji Emisyjności Budynków (CEEB), które pozwolą oszacować zapotrzebowanie na ekologiczne źródła ciepła. A jest dużo do zrobienia w tym zakresie (Ryc. 18).



Ryc. 18. Struktura źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych i niemieskalnych ogółem
Źródło: Statystyki – Ranking gmin (dane Głównego Urzędu Nadzoru Budowlanego), stan na 16.12.2022²⁴

24 W bazie CEEB dominują budynki mieszkalne. Według stanu na 16.12.2022 r. baza budynków obejmuje 9,2 mln obiektów, z tego 8,5 mln budynków mieszkalnych (91,8%).

5. PUSTOSTANY

Według danych Narodowego Spisu Powszechnego 2021 w Polsce na koniec marca 2021 r. było 1 851,9 tys. mieszkań niezamieszkałych, co stanowiło 12,1% ogółu mieszkań. 723,0 tys. budynków z mieszkaniami (10,4% ogółu) stanowiły budynki niezamieszkałe. Największy odsetek mieszkań niezamieszkałych odnotowano w województwach: małopolskim (14,8%), podlaskim (14,7%) oraz lubelskim i świętokrzyskim (po 13,5%). Najmniejszy natomiast był on w województwach: opolskim (8,9%), lubuskim (9,6%) i kujawsko-pomorskim (9,7%). W przypadku budynków największy odsetek tych niezamieszkałych odnotowano w województwach: podlaskim (16,9%), lubelskim (14,4%) i świętokrzyskim (14,3%), a najmniejszy w województwach: wielkopolskim i kujawsko-pomorskim (po 6,9%), lubuskim (7,0%) i zachodniopomorskim (7,5% – zob. GUS 2022b).

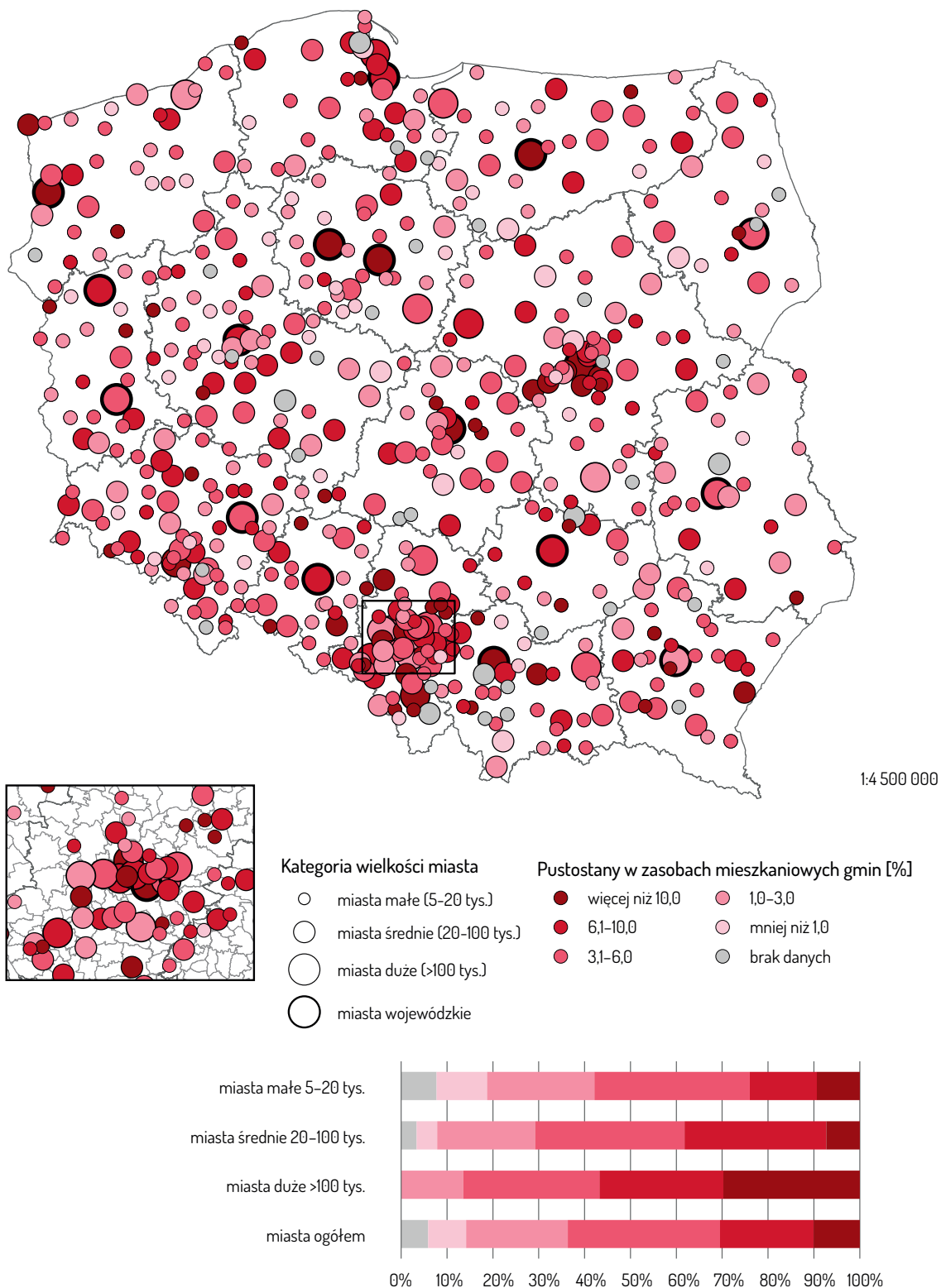
W mieszkaniowych zasobach gmin w 2016 r. notowano 49,2 tys. pustostanów, 54,2 tys. w 2018 r. i 63,7 tys. w 2020 r.

Duża liczba mieszkań niezamieszkałych w sytuacji niedoboru mieszkań i ich niskiej dostępności dla większości społeczeństwa o średnich i niskich dochodach wymaga szczegółowego rozpatrzenia. Mieszkania niezamieszkałe stanowią złożoną kategorię (por. Fundacja Habitat For Humanity Poland 2021). W skali kraju na tę kategorię składają się trzy główne typy mieszkań: mieszkania o funkcji rekreacyjnej i turystycznej, tzw. drugie domy, mieszkania w silnie zdegradowanych budynkach, często zlokalizowanych w obszarach o wysokiej depopulacji oraz mieszkania nabywane jako lokata kapitału, które nie są oferowane na rynku najmu. Te pierwsze znajdują się w popularnych miejscowościach turystycznych oraz w dużych miastach. W tych ostatnich sytuacja jest bardziej złożona, ponieważ z reguły gospodarstwa domowe są w nich mniej liczne, wysoki udział mają gospodarstwa jednoosobowe, mieszkania są używane do celów turystycznych (najem krótkoterminowy z wykorzystaniem platform typu Airbnb), ale też mieszkania są utrzymywane jako lokata kapitału, bez wykorzystania ich do wynajmu. Te drugie występują w wielu miejscach, ich remont jest albo nieopłacalny albo nie jest wykonywany przez właściciela z powodu braku środków. W części miejscowości remont nie jest prowadzony z uwagi na brak popytu na domy i mieszkania. Mieszkania nabywane jako lokata kapitału, w oczekiwaniu wzrostu wartości w czasie, bez wynajmowania, znajdują się głównie w największych miastach. Poza tym kategoriami mamy do czynienia z wieloma sytuacjami pośrednimi, w których z reguły brak użytkownika ma charakter przejściowy. Pustostany w małych miastach i na terenach wiejskich często są tłumaczone sytuacją demograficzną. Mogą to być np. mieszkania odziedziczone po śmierci właściciela przez osoby trwale mieszkające w innym regionie, mieszkania opuszczone po śmierci lub wyprowadzce samotnej osoby starszej. Właściciele części pustostanów zamierzają z nich korzystać w późniejszym terminie, ale nie wynajmują ich z uwagi na trudności z ewentualną eksmisją najemcy i koszty doprowadzenia mieszkania do stanu użyteczności.

Pustostany w zasobach gmin ilustruje Ryc. 19. Łącznie w miastach powyżej 5 tys. mieszkańców było 59,7 tys. pustostanów mieszkaniowych, 93,7% ogółu w zasobach komunalnych. Jedynie w 25 miastach nie było pustostanów komunalnych, w 22 miastach małych i 3 średnich (Rumia, Działdowo, Koło). Skala zjawiska w badanych miastach jest silnie zróżnicowana. W znacznej części miast pustostany miały niski udział – w 48 miastach poniżej 1,0%, w 128 od 1,0 do 3,0% zasobów.

Najwięcej pustostanów jest w miastach dużych (Ryc. 20). Powyżej 500 mieszkań niezamieszkałych było w 16 miastach, 15 miastach dużych i 1 średnim (Świętochłowice). Najwięcej pustostanów odnotowano w Warszawie (10,2 tys.) i w Łodzi (8,9 tys.), w pozostałych miastach dużych było to mniej

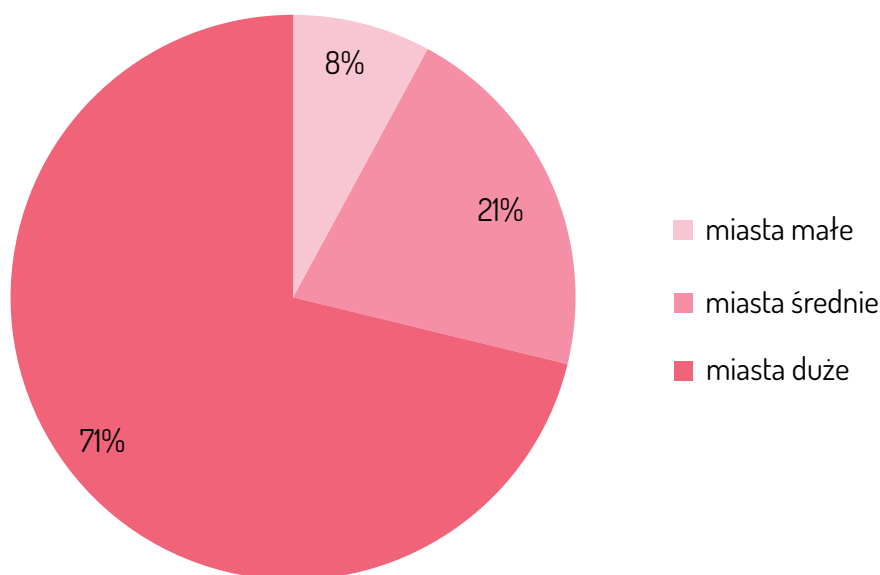
niż po 2,0 tys. W grupie dużych miast najmniejszą liczbę pustostanów odnotowano w Radomiu (42), Rzeszowie (78), Tarnowie (98). W 35 spośród miast średnich było powyżej 100 mieszkań niezamieszkałych, z tego w 4 – powyżej 300 (Kędzierzyn-Koźle, Kalisz, Słupsk, Świętochłowice). Spośród 363 miast małych najwięcej pustostanów – powyżej 50 – było w 14 miastach, z tego powyżej 100 – w Bogusławowie-Gorcach (156), Głucholazach (121) i Ozorkowie (105). W tych 14 jednostkach mieści się 24,0% wszystkich pustostanów zlokalizowanych w małych miastach.



Ryc. 19. Udział mieszkań niezamieszkałych w zasobach mieszkaniowych gmin w 2020 r.
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

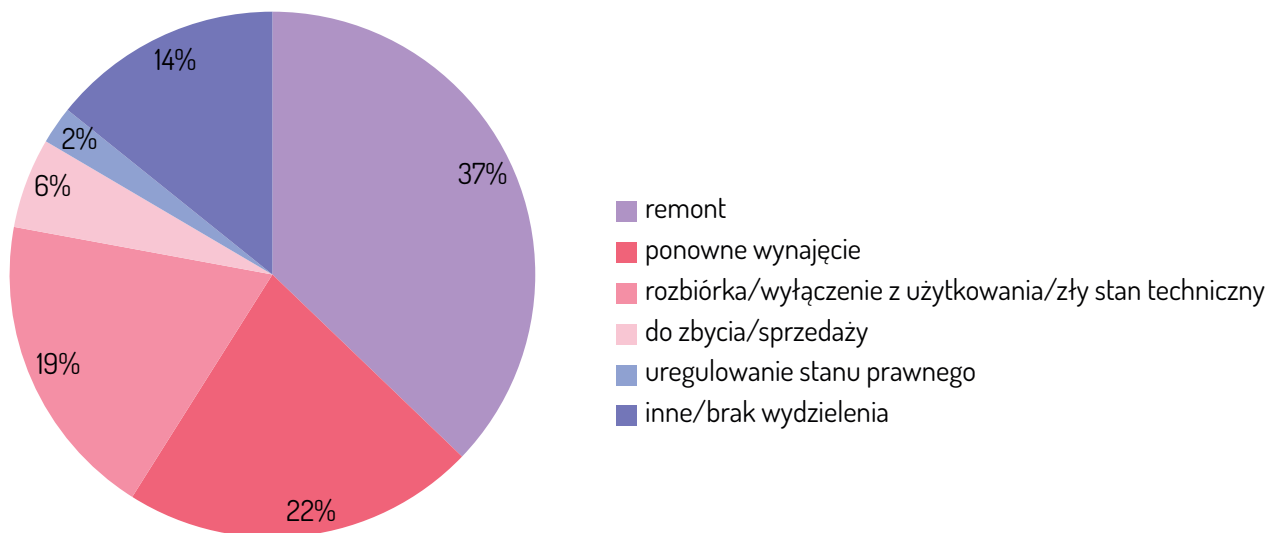
Warto zwrócić uwagę na wartości liczbowe – sama analiza udziału procentowego nieco wypłaszcza zjawisko. Dla przykładu, prawie równe udziały pustostanów w zasobie gminnym mają Łódź (20,5%) i Szczyrk (20,0%), z tym, że w Łodzi tych mieszkań jest 8,9 tys. a w Szczyrku są 3 puste mieszkania komunalne. Nie chodzi tu o kwestionowanie reguł statystyki, ale o zwrócenie uwagi na szersze procesy społeczne i przestrzenne. Obecność zdegradowanych, nieużywanych budynków w sąsiedztwie stanowi realne zagrożenie dla bezpieczeństwa, ładu przestrzennego i jakości życia. Jest czynnikiem fizycznej degradacji danego sąsiedztwa, ale też prowadzi do pogorszenia odbioru społecznego i prestiżu miejsca. Koncentracja pustostanów jest więc zjawiskiem negatywnie oddziałującym na społeczność lokalną.

Można stwierdzić, że pustostany w zasobach komunalnych są głównie problemem miast dużych (Ryc. 20) oraz miast z wysokim udziałem mieszkań komunalnych. Prawie $\frac{2}{3}$ pustostanów w badanych miastach znajduje się właśnie w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców. Podobnie jak w przypadku mieszkań wymagających remontu (pustostany w dużej części mieszczą się w tej kategorii lokali), z analizy skrajnych wartości dla poszczególnych grup wielkościowych miast wynika, że koncentracja pustostanów ma miejsce tam, gdzie jest najwięcej mieszkań komunalnych.



Ryc. 20. Pustostany w zasobach komunalnych według wielkości miast w 2020 r. (N=578)
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

W badaniu ankietowym IRMiR pytano o okoliczności powodujące stan niezamieszkania: z uwagi na oczekiwanie na ponowne wynajęcie, remont, rozbiórkę, sprzedaż w drodze przetargu, uregulowanie stanu prawnego oraz inne (Ryc. 21). 37% pustych mieszkań oczekiwało na remont, wysokie były również udziały mieszkań przeznaczonych do ponownego wynajęcia (22%) oraz do rozbiórki bądź wyłączenia z użytkowania. W przypadku wyboru kategorii „inne” proszono dodatkowo o wyszczególnienie okoliczności. Można tu zacytować odpowiedź udzieloną przez przedstawiciela m.st. Warszawy, potwierdzającą złożoność sytuacji. Wskazano, że w tej kategorii uwzględniane są mieszkania w nowych budynkach, jeszcze niezasiedlonych, mieszkania w budynkach objętych roszczeniami repriwatyzacyjnymi, wyłączone z eksploatacji z powodów technicznych (bez decyzji o rozbiórce lub remoncie), lokale niesamodzielne, mieszkania w budynkach objętych wykwaterowaniami (przeznaczonych do remontu lub rozbiórki). W uzasadnieniach innych miast pojawiały się dodatkowe opcje, np. brak decyzji, rezerwa miasta, np. dla pogorzalców, przekształcenie na mieszkanie chronione, zalecenie konserwatorskie (wyprowadzka najemców z budynku zabytkowego), przeznaczenie do wynajęcia z remontem we własnym zakresie, na pomieszczenia tymczasowe.



Ryc. 21. Struktura mieszkań niezamieszkałych według przyczyny niewykorzystywania lokalu w 2021 r. (N=481)
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Zagadnienie ponownego zagospodarowania pustostanów na cele mieszkaniowe, w szczególności na potrzeby osób o niskich dochodach, staje się coraz pilniejsze. Pod presją rosnących potrzeb, w tym dla osiedlających się w Polsce uchodźców wojennych oraz rosnącej skali pustostanów, potrzebne są nowe rozwiązania organizacyjne i finansowe wspierające podmioty gotowe do ponownego zagospodarowania mieszkań. Część obecnych pustostanów powinna zostać rozebrana. Chodzi tu o budynki w stanie technicznym powodującym nieopłacalność remontu lub modernizacji. Dla części pustostanów uwarunkowania zewnętrzne – niska dostępność komunikacyjna, deficyty w zakresie infrastruktury społecznej i technicznej – są przeciwskazaniem dla dążenia do ponownego zagospodarowania. Natomiast pozostałe pustostany, które można określić jako nadające się do ponownego użytkowania ze względów ekonomicznych i technicznych, powinny zostać objęte programem pilotażowym gruntownych remontów i modernizacji.

Dobra praktyka – Wałbrzych – programowane wyburzenia

Wałbrzych należy do grona miast, które są konsekwentne w podejmowaniu działań na rzecz tworzenia nowej oferty mieszkaniowej. Korzysta z szerokiego wachlarza dostępnych instrumentów finansowania przedsięwzięć mieszkaniowych. Jednocześnie ze względu na uwarunkowania historyczne zmagają się z dużym problemem niskiego standardu i jakości tkanki mieszkaniowej odziedziczonej w dużej mierze w wyniku zamknięcia wielu zakładów pracy w latach 90. XX w. Miasto w większości przejęło mieszkania zakładowe, które cechował zły stan techniczny. Obecnie Wałbrzych posiada jeden z największych w kraju udziałów mieszkań komunalnych w zasobach ogółem (22,3%). Niestety, niemal 9 na 10 mieszkań gminnych znajduje się w złym stanie technicznym. Wysoki stopień dekapitalizacji zasobów wiąże się również ze znaczącą liczbą miejskich pustostanów. Do tego grona należy średnio co ósme mieszkanie gminne. Ponadto od lat Wałbrzych zmagają się z intensywnymi procesami kurczenia. Lokalne władze w odpowiedzi na te zjawiska podejmują sukcesywne działania, mające na celu poprawić jakość życia w mieście.

Polityka mieszkaniowa miasta Wałbrzycha wskazuje, że w racjonalnym gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym punktem wyjścia powinna być rzetelna identyfikacja stanu technicznego budynków. Na tej bazie przeprowadza się ocenę zasadności prowadzenia dalszej działalności remontowej. Mając szczegółową wiedzę na temat jakości zasobu, miasto decyduje o tym, które budynki powinny być poddawane remontom kapitalnym i modernizacjom, a których stopień de-

kapitalizacji jest na tyle wysoki, że powinny być rozebrane. Efektem tego podejścia jest programowanie procesu remontów i wyburzania lokali. W latach 2018–2020 do wyburzenia przeznaczono 56 budynków, a do końca 2023 planowana jest likwidacja kolejnych 100 budynków.

Miasto dąży do sukcesywnego zmniejszania liczby starych, zdekapitalizowanych lokali. Jednocześnie ma na celu maksymalizację zagospodarowania budynków będących w stosunkowo dobrym stanie technicznym. W wyniku zaplanowanego procesu działań remontowych, najemcy budynków przeznaczonych do wyburzenia przenoszeni są do wolnych mieszkań w tych budynkach po dokonaniu remontów. Natomiast zwiększenie zasobu mieszkaniowego miasta odbywa się głównie poprzez budowę nowych mieszkań.

Polityka sukcesywnego wyburzania zdegradowanych zasobów pozwala na uporządkowanie przestrzeni oraz ponowne jej zagospodarowanie w przemyślny sposób, dostosowany do współczesnych potrzeb.

(Uchwała NR LXI/751/18 Rady Miejskiej Wałbrzycha...)

Miasta mogą oferować różne rozwiązania w celu zagospodarowania mieszkań wymagających remontu czy pustostanów. Kilka rozwiązań zostało szczegółowo przedstawionych w tzw. bytomskim modelu mieszkalnictwa dostępnego (Krystek-Kucewicz, Thel 2018). Jednym z elementów tego programu jest przeznaczanie pustostanów dla najemców gotowych sfinansować prace remontowe. Często miasta przeznaczają te zasoby na potrzeby mieszkań chronionych lub wspomaganych, gdzie operatorem jest organizacja pozarządowa lub profesjonalny zarządca nieruchomości, np. TBS, działający w ścisłej współpracy z organizacją pozarządową specjalizującą się w pomocy osobom z niepełnosprawnościami, w trudnej sytuacji życiowej. Na potrzeby tego rodzaju działań fundacja Habitat for Humanity Poland opracowała specjalny poradnik (Fundacja Habitat For Humanity 2022). Szerszej promocji wymagają takie systemy/działania w mieszkalnictwie, które sprzyjają zagospodarowywaniu pustostanów, zarazem sprzyjają poważnym remontom czy modernizacjom. Mowa tu o:

- wspieraniu projektów mieszkaniowych w ramach programów rewitalizacji,
- działalności społecznych agencji najmu (SAN),
- projektach mieszkaniowych realizowanych z wykorzystaniem pustostanów w partnerstwie publiczno-prywatnym.

Projekty mieszkaniowe podejmowane w ramach gminnych programów rewitalizacji korzystają na zasadach ogólnych z wsparcia finansowego w ramach rządowych programów mieszkaniowych. Mogą także korzystać z regionalnych i lokalnych instrumentów finansowania. Rozwiązaniem o dużym potencjale są dotacje do remontów i modernizacji budynków mieszkalnych w specjalnej strefie rewitalizacji (SSR), finansowane jednakże z budżetów gmin. Od dłuższego czasu postulowane jest powołanie regionalnych funduszy wsparcia mieszkalnictwa, które udzielałyby preferencyjnych pożyczek na cele mieszkaniowe, czyli rewitalizacyjnych funduszy mieszkaniowych (MFIPR 2022: 115). Przykładem takiego rozwiązania, jakkolwiek nie ograniczonego do finansowania projektów mieszkaniowych, są pożyczki udzielane przez Małopolską Agencję Rozwoju Regionalnego w Krakowie lub pożyczki ze Szczecińskiego Funduszu Pożyczkowego, w którym miasto Szczecin wyznaczyło pulę środków na remonty i modernizacje substancji mieszkaniowej. Można jednak rozszerzyć tego typu instrumenty finansowe, postulując powołanie na poziomie samorządu wojewódzkiego regionalnych funduszy wsparcia mieszkalnictwa, które służyłyby współfinansowaniu na zasadzie preferencyjnych pożyczek szerszego zakresu projektów mieszkaniowych, nie tylko w związku z prowadzonymi programami rewitalizacji (Herbst, Muzioł-Węclawowicz 2023).

Instrumenty finansowe i możliwość finansowania remontów są wpisane w koncepcję SAN. Chodzi tu o zwolnienie właściciela mieszkania – osoby fizycznej – z podatku dochodowego od osób fizycznych z tytułu dochodu z wynajmu mieszkania SAN oraz o możliwość sfinansowania przez SAN

remontu wynajętego mieszkania przed wynajęciem go osobie potrzebującej pomocy mieszkaniowej (najmu o niższych stawkach czynszu od oferowanych na rynku). Usługa remontowa byłaby rozliczana między SAN a właścicielem mieszkania, np. w formie czasowej obniżki czynszu. SAN nie mają jeszcze w Polsce wdrożeń (stan na koniec listopada 2022 r.), m.in. z powodu ryzyka finansowego po stronie gmin oraz wysokich wymagań kompetencyjnych wobec partnerów projektu, koniecznej otwartości i zaufania, wysokiej jakości współpracy. Oczekuje się, że w 2023 r. zostanie wdrożony program pilotażowy społecznych agencji najmu, dysponujący środkami finansowym na wdrożenie SAN na terenie kilku gmin. Projekt pilotażowy wiąże się z działaniami na rzecz integracji społecznej, w tym włączenia uchodźców wojennych z Ukrainy.

Partnerstwo publiczno-prywatne wymaga szerszej promocji i wypracowania modeli kompensujących część kosztów partnera prywatnego po to, by bieżące rozliczenia między stronami nie przekraczały możliwości finansowych gmin. W kontekście zagospodarowywania pustostanów można rozważyć dwa rozwiązania: wprowadzenie czynnika komercyjnego w programie, który pozwoliłby partnerowi prywatnemu przeznaczyć na finansowanie przedsięwzięcia w formule PPP zyski z komercyjnej części przedsięwzięcia, np. po przekazaniu dodatkowych nieruchomości lub objęcie projektów remontowych czy adaptacyjnych dotacją ze środków Funduszu Dopłat.

6. POLITYKA CZYNSZOWA

Czynsze w zasobach mieszkaniowych gmin są poważnym problemem, w którym cele społeczne polityki czynszowej nie idą w parze z celami ekonomicznymi i politycznymi. W raporcie OPM z 2018 r. podkreślano, że nieekonomiczne stawki czynszu są, obok zaległości w opłatach czynszowych, podstawowym problemem nieefektywnego gospodarowania zasobami. Cele społeczne – wysoka dostępność mieszkań komunalnych z racji niskich i bardzo niskich opłat za najem mieszkań komunalnych mogą być osiągane za pomocą podmiotowego wsparcia najemców, czyli okresowych obniżek czynszu oraz dodatków mieszkaniowych. Dyskusyjny jest argument, że podwyżki czynszów spowodują wzrost zaległości czynszowych. Te są już i tak wysokie i bardziej zależą od postaw etycznych najemców i świadomości słabej skuteczności retorsji niż bardzo trudnej sytuacji dochodowej najemców. Natomiast niskie, nie odpowiadające nawet kosztom bieżącego utrzymania stawki czynszu prowadzą do systematycznego obniżania standardu zamieszkiwania i do obniżania rangi mieszkalnictwa w decyzjach inwestycyjnych samorządów. W badaniu dotyczącym stawek czynszu w 2016 r. ustalono, że średnia podstawowa stawka czynszu w miastach odpowiadała 1,23% wskaźnika wartości odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania. 36% gmin miało stawkę czynszu poniżej 1,0% wartości odtworzeniowej, a 10% na poziomie powyżej 2,0%. Poziom czynszu odpowiadający 3,0% wskaźnika wartości odtworzenia jest często uznawany za maksymalny. Jest to efektem wcześniejszych regulacji prawnych limitujących górne stawki czynszu w zasobach komunalnych. Aktualnie cezura 3,0% wartości wskaźnika odtworzeniowego obowiązuje jedynie w tym sensie, że jeżeli podwyżka czynszu w skali roku przekroczy 3% albo nastąpi z poziomu wyższego niż 3% wartości odtworzeniowej lokalu, to może ona nastąpić w uzasadnionych przypadkach (art. 8a ust. 4 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*). Do nich należą opłaty za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk w określonej części rocznie oraz podwyżki nieprzekraczające w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku.

Gminy lekceważą zagrożenia dla procesu efektywnego zarządzania zasobami mieszkaniowymi płynące z niskich, nieekonomicznych stawek czynszu w swoich zasobach. Mają przy tym sporo argumentów natury finansowej. Nie prowadzą polityki systematycznego podnoszenia stawek czynszu, nawet o wskaźnik inflacji. Jak się wydaje, czynią tak bardziej ze względów politycznych niż ekonomicznych czy społecznych. Występują też bariery prawne utrudniające ekonomizację czynszów w skali lokalnej:

- niska stawka czynszu za najem socjalny lokalu. Stawka w wysokości połowy najniższej stawki czynszu w gminie miała uzasadnienie w dobie wysokiego udziału w zasobach socjalnych lokali o obniżonym standardzie i wysokim udziale najemców ubogich. Jednak obecnie standard zasobów jest coraz wyższy. Można rozważyć wprowadzenie dwóch regulowanych stawek najmu socjalnego – dla mieszkań o obniżonym standardzie i dla mieszkań o dobrych warunkach, z dostępnością urządzeń sieciowych, łazienki,
- zasada, że od podnajemców gmina musi pobierać czynsz ustalany według stawek czynszu obowiązujących w mieszkaniowym zasobie gminy (por. art. 20 ust. 2b *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*). W większości przypadków takie rozwiązanie jest prawidłowe, jednak są sytuacje, gdzie na-

jemcy oczekujący na mieszkanie są skłonni płacić wyższy czynsz i nie należy gmin pozbawiać takiej możliwości stanowienia czynszu,

- wprowadzenie ustawowych ograniczeń w wysokości czynszu, uzależnionych od intensywności udzielonego wsparcia ze środków Funduszu Dopłat według zasady: 45% wsparcia – 3,5% wartości odtworzeniowej 60% wsparcia – 3% wartości odtworzeniowej 75% wsparcia – 2,5% wartości odtworzeniowej 90% wsparcia – 2% wartości odtworzeniowej. To rozwiązanie stoi w sprzeczności z przepisami prawa (por. art. 7. ust. 1. *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*)²⁵ i logiką zarządzania zasobami. W gminach, w których obowiązują wysokie stawki czynszu, najlepsze mieszkania, nowo budowane z zachowaniem standardów efektywności energetycznej, mogą – dzięki tej regulacji – mieć wyznaczone niższe stawki czynszu niż mieszkania gorszej jakości.

Takie przeregulowania nie mobilizują gmin do prowadzenia konsekwentnej polityki ekonomizacji czynszów i rozszerzania zasobów czynszowych o funkcjach komunalnych.

W badaniu ankietowym gmin zadano pytania o podstawową stawkę czynszu w gminie (Ryc. 22), maksymalną stawkę (Ryc. 23), waloryzację czynszów stosownie do inflacji, liczbę i kwotę podwyżek w latach 2017–2021 (Ryc. 24 i 25).

Podstawowa stawka czynszu nie jest rozumiana i określana w jednolity sposób. Z reguły jest to wartość bazowa służąca za podstawę wprowadzania przez gminę systemu podwyżek i obniżek czynszu. Obniżki i podwyżki czynszu w relacji do stawki bazowej odnoszą się do wartości użytkowej mieszkania, w nawiązaniu do zapisu art. 7 ust. 1 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*.

Dobra praktyka – Kraków – ustalanie wartości użytkowej mieszkań komunalnych

W Krakowie od dłuższego czasu funkcjonuje system oceny wartości użytkowej lokali komunalnych²⁶ w oparciu o trzy grupy: cechy lokalizacji budynku (położenie budynku w strefie, uciążliwość lokalizacji, dostępność przystanków komunikacji miejskiej), cechy lokalizacji mieszkania (m.in. usytuowanie w budynku, położenie na kondygnacji, uciążliwość wewnątrz budynku), cechy układu funkcjonalnego i wyposażenia mieszkania (m.in. samodzielność mieszkania, dodatkowe pomieszczenia, wyposażenie w media, utrzymanie ciepła i dostępność światła). Ocenę wszystkich cech określono w szczegółowej instrukcji i załącznikach (podział miasta na strefy, wykaz ciągów komunikacyjnych o silnym natężeniu ruchu ulicznego). Wszystkim cechom przypisano wartości punktowe dodatnie lub ujemne, w niektórych sytuacjach zerowe. Co istotne, najemcy są informowani o wynikach oceny wartości użytkowej zajmowanych przez siebie mieszkań. Sumy punktów wyznaczają 18 kategorii mieszkań, którym przypisano wartości stawki czynszu. Dla czterech kolejnych kategorii z najwyższą ujemną punktacją ustalono stawkę czynszu obowiązującą od 1 stycznia 2023 r. na poziomie 5,96 zł/m² (wobec wcześniejszej 4,90 zł/m²). Dla najwyższej kategorii ustalono stawkę na poziomie 15,22 zł/m² (wobec 12,52 zł/m²). Stawki te obowiązują dla najmu standardowego. Inaczej regulowane są stawki w części mieszkań przejętych do zasobu

25 Stwierdza on, że w lokalach wchodzących w skład publicznego zasobu mieszkaniowego właściciel ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali, z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności: położenia budynku, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu, ogólnego stanu technicznego budynku.

26 Stawki czynszu obowiązujące od 1 stycznia 2023 r. określono w Zarządzeniu nr 1520/2022 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 6 czerwca 2022 r. w sprawie ustalania wysokości stawek czynszu w lokalach mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz w tymczasowych pomieszczeniach wchodzących w skład zasobu tymczasowych pomieszczeń Gminy Miejskiej Kraków i lokalach wynajmowanych do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, stanowiących jednocześnie lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych twórcy oraz ustalania wysokości wynagrodzenia za korzystanie z pomieszczenia pomocniczego, stanowiącego własność Gminy Miejskiej Kraków.

mieszkaniowego miasta z obowiązującymi umowami najmu. Inaczej też kształtowane są stawki czynszu najmu mieszkańców, których najemcy zostaną wyłonieni w trybie konkursu ofert, aukcji lub przetargu. W tych przypadkach nie mogą być niższe od najwyższej stawki czynszu ustalonej na podstawie oceny wartości użytkowej mieszkania i są ustalane odrębnymi zarządzeniami.

(Urząd Miasta Krakowa 2022)

Zróżnicowanie stawek czynszu w badanych miastach jest wysokie, słabo powiązane z klasą wielkości miasta (Tab. 4). W województwach podlaskim, lubelskim, podkarpackim i świętokrzyskim nielicznie reprezentowane są klasy wyższych wartości podstawowej stawki czynszu. Średnia wartość podstawowej stawki czynszu wynosi 4,89 zł/m², przy dużych różnicach między wartościami minimalnymi i maksymalnymi.

Tab. 4. Stawki czynszu w zasobach komunalnych na 31 grudnia 2021 r.

Kategorie wielkości miast	Stawka czynszu w zł/m ²					
	Najem standardowy			Najem socjalny		
	podstawowa/wartość średnia/	minimalna	maksymalna	średnia	minimalna	maksymalna
Miasta małe	4,49	1,00	9,06	1,75	0,30	4,46
Miasta średnie	5,21	1,70	9,90	1,72	0,30	4,95
Miasta duże	7,60	2,64	12,52	1,81	0,66	3,60
Razem	4,89	1,00	12,52	1,75	0,30	4,95

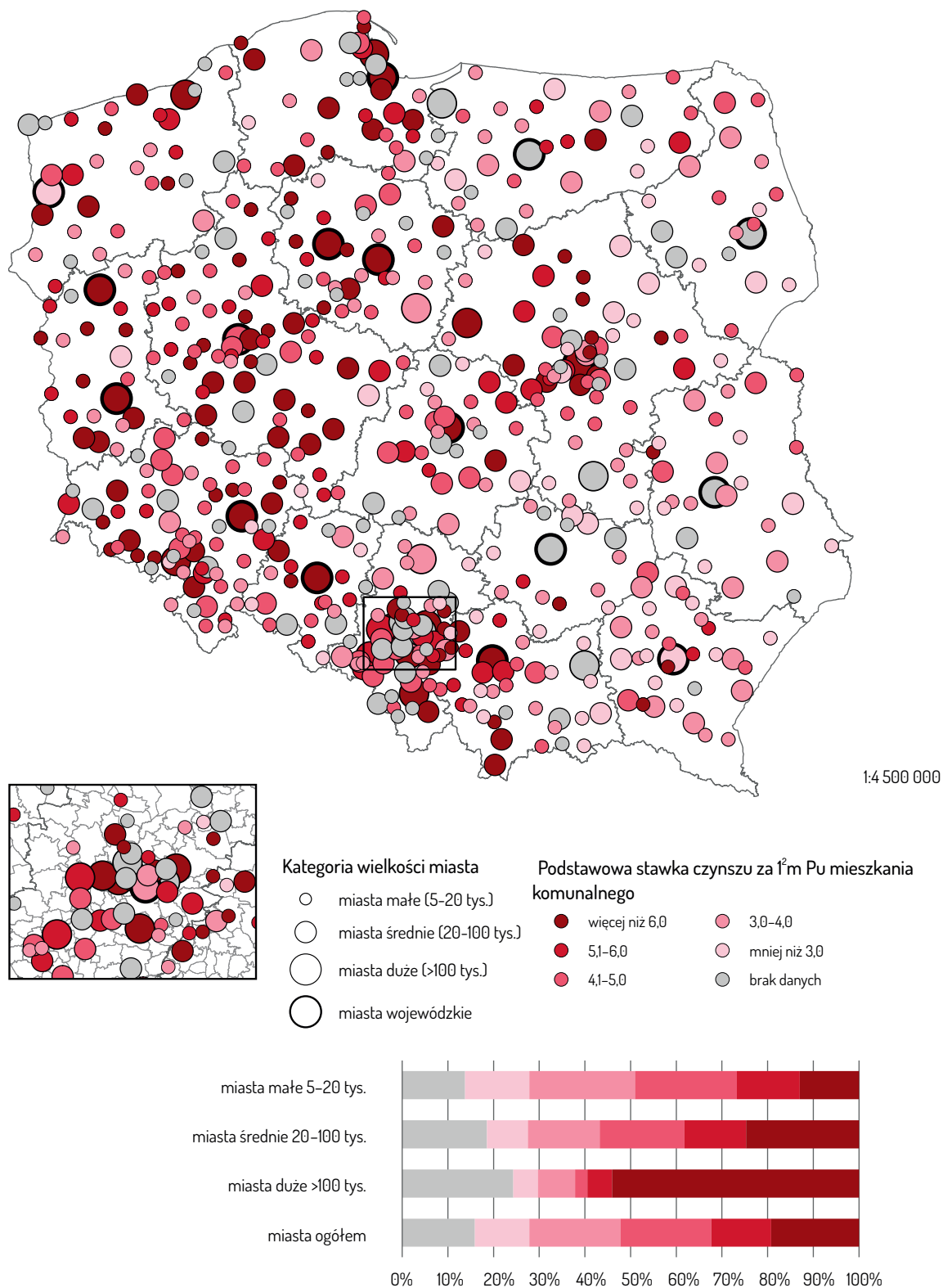
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR (N=486 dla stawek najmu standardowego, N=482 dla stawek najmu socjalnego)

Stawki czynszu z tytułu najmu socjalnego są ustawowo regulowane w ten sposób, że stawka czynszu za 1 m² najmu socjalnego nie może przekraczać połowy najniższego czynszu obowiązującego w zasobie gminnym. W badanych miastach średnia stawka czynszu w najmie socjalnym wynosiła 1,75 zł/m², przy niewielkim zróżnicowaniu w poszczególnych kategoriach wielkościowych miast. Do tych czynszów nie mają zastosowania lokalne czynniki obniżające bądź podnoszące stawkę, obniżki czynszu z powodu trudnej sytuacji dochodowej najemcy; najemca socjalny nie ma prawa do dodatku mieszkaniowego. W większości miast różnica między stawką najmu socjalnego a stawkami za najem na czas nieokreślony jest wysoka.

Najem socjalny jest adresowany do dwóch grup ludności: osób o bardzo niskich dochodach, dla których nawet stawki najmu standardowego stanowią barierę finansową oraz dla osób, wobec których sądownie orzeczono eksmisję z mieszkania z prawem do najmu socjalnego. W 2020 r. w badanych miastach zapadło 5,4 tys. wyroków eksmisyjnych, z tego 85,7% z powodu zaległości czynszowych. Sytuacja gmin jako gospodarzy zasobu mieszkań socjalnych jest trudna z uwagi na wysoki, strukturalny deficyt przychodów. Mieszkania przeznaczone do najmu socjalnego mogą być, i często są, lokalami o obniżonym standardzie. W przypadku nowo budowanych mieszkań przeznaczanych do najmu socjalnego obowiązują wszystkie normy techniczne i pewne oszczędności dla inwestora mogą wynikać tylko z mniejszej powierzchni użytkowej i tańszych materiałów wykończeniowych.

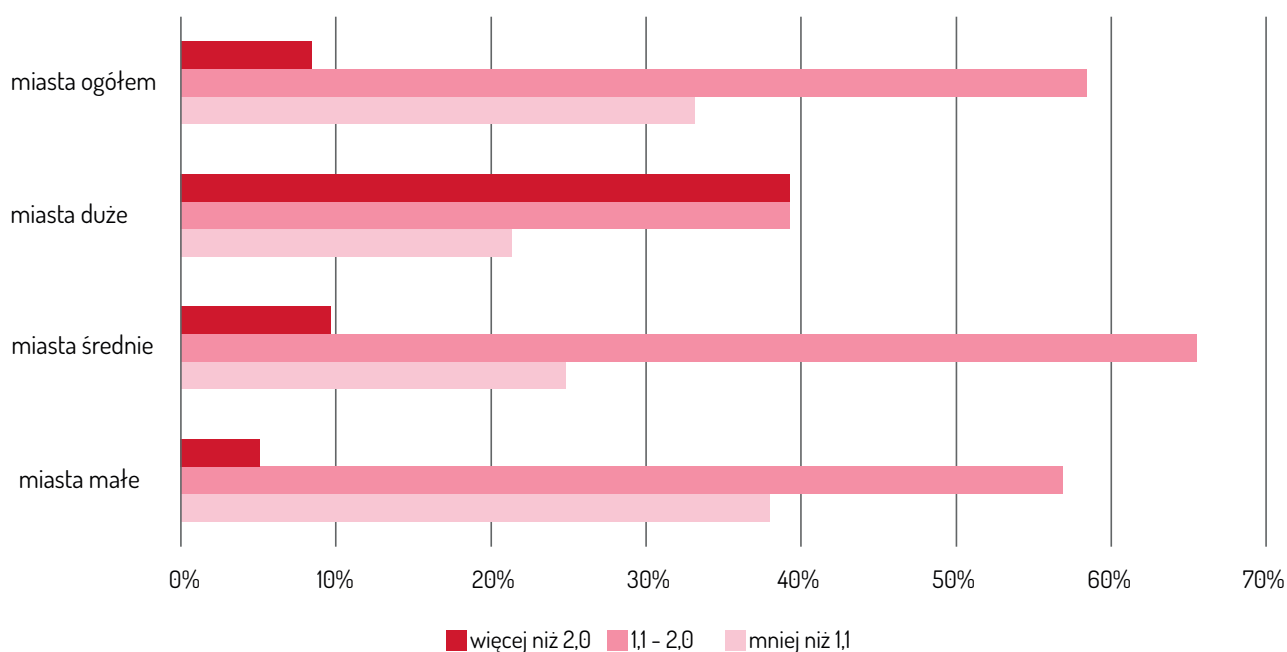
Warto podjąć dyskusję nad systemem najmu socjalnego. Tworzenie i utrzymywanie zasobów socjalnych należy do obligatoryjnych zadań gmin, a same zasoby socjalne są poważnym obciążeniem finansowym dla gmin. Być może lepszym rozwiązaniem byłaby rezygnacja z instytucji najmu socjalnego i wspieranie najuboższych mieszkańców wysokimi dodatkami mieszkaniowym i/lub obniżkami czynszów. Szczególnie, gdyby nastąpiła reforma systemu dodatków mieszkaniowych.

Najwyższe podstawowe stawki czynszu na koniec 2021 r. (powyżej 6,00 zł/m²) odnotowano w 111 miastach: 20 miast dużych, 44 średnich i 47 małych. Z kolei najniższe (poniżej 3,00 zł/m²) w 69 miastach: 2 dużych, 18 średnich i 49 małych (Ryc. 22).



Ryc. 22. Podstawowa stawka czynszu za 1 m² Pu mieszkania gminnego
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

W odniesieniu do wartości wskaźnika kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania podstawowa stawka czynszu stanowiła średnio 1,27%. Oznacza to niewielki wzrost w porównaniu z 2016 r., kiedy wynosiła 1,23%. Jednak należy podkreślić, że analizy dotyczyły różnych zbiorów miast – w 2016 r. badano wszystkie gminy miejsko-wiejskie, również z miastami poniżej 5 tys. mieszkańców. Wobec tendencji niższych stawek w małych miastach i wobec niskiej różnicy wskaźnika procentowego między 2016 a 2021 r., nie ma podstaw do stwierdzenia, że miasta podniosły efektywność zarządzania zasobami komunalnymi w wymiarze wzrostu stawki czynszu w relacji do kosztów odtworzenia zasobu. Strukturę udziału poszczególnych klas wielkości miast według relacji stawek czynszu do wartości wskaźnika odtworzeniowego na koniec 2021 r. przedstawia Ryc. 23. W 161 miastach czynsz wynosił 1,00% wskaźnika odtworzeniowego lub mniej (6 miast dużych, 36 średnich i 119 małych). W 284 miastach wynosił pomiędzy 1,01 a 2,00% (11 miast dużych, 95 średnich, 178 małych), a w 41 wynosił powyżej 2,00% (11 miast dużych, 14 średnich, 16 małych).



Ryc. 23. Stawka czynszu jako% wartości odtworzeniowej kosztu budowy 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania – stan na koniec 2021 r. (N=486)

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

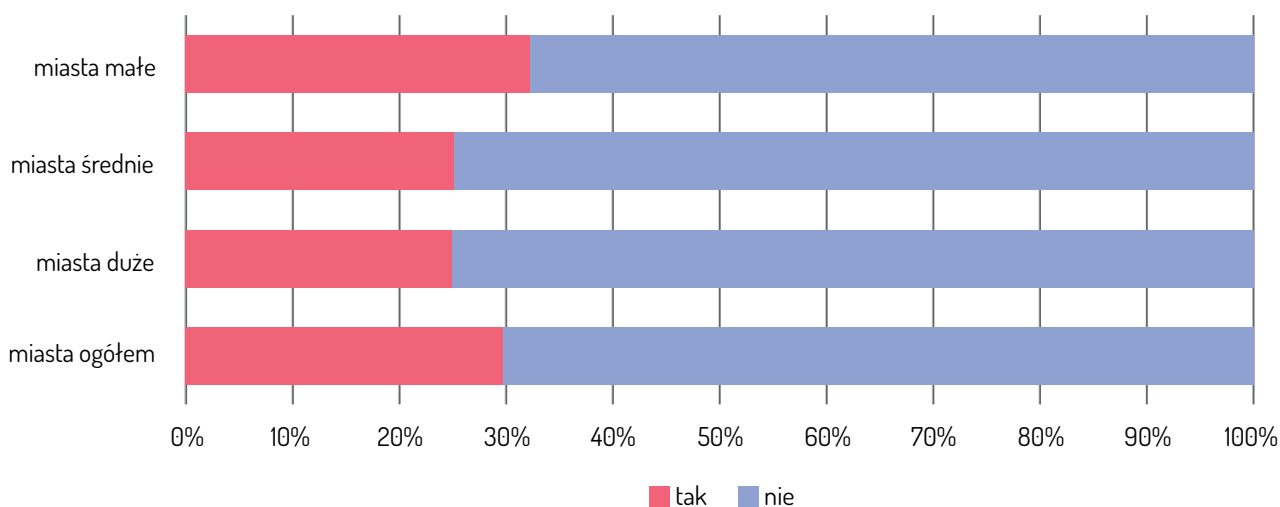
Zagadnienie relacji między stawkami czynszu a wskaźnikiem odtworzeniowym jest aktualnie bardziej problematyczne, ponieważ w okresach wysokiego wzrostu cen w budownictwie mieszkaniowym ten wskaźnik nie odpowiada realnym wartościom kosztów budowy nowych mieszkań. Jest to jednak większym problemem dla inwestorów nowego budownictwa społecznego niż dla analityków czynszowych.

Problemem są nie tylko relatywnie niskie stawki czynszu za najem mieszkań komunalnych, ale też brak podwyżek odzwierciedlających nie tylko wzrost kosztów utrzymania zasobów, ale też wzrostów stawek prowadzących do ustanowienia czynszu ekonomicznego. Za taki uważa się czynsz odpowiadający kosztom eksploatacji. Koszty utrzymania zasobu obejmują koszty eksploatacji i koszty świadczonych usług. Koszty eksploatacji obejmują koszty zarządu i administracyjno-biurowe, koszty konserwacji i remontów, podatki na rzecz gminy oraz pozostałe, poniesione na utrzymanie lokali, łącznie z naliczonym podatkiem VAT. Koszty świadczonych usług obejmują dostawę energii cieplnej (centralnego ogrzewania, ciepłej wody), zimnej wody, odprowadzanie ścieków, odbieranie nieczystości ciekłych i odpadów komunalnych. Koszty świadczonych usług z reguły są ponoszone bezpośrednio

przez użytkowników mieszkań, jeśli są one opomiarowane w sposób pozwalający na jednostkową – dla poszczególnych mieszkań – wycenę kosztów świadczeń. Ze względu na różne systemy kwalifikacji kosztów w poszczególnych sektorach trudno szczegółowo porównywać koszty eksploatacji, niemniej zasoby komunalne wyróżniają się wysokimi kosztami eksploatacji. Z ustaleń GUS wynika, że roczne koszty utrzymania wszystkich zasobów lokalowych w skali kraju w 2020 r. były wyższe o 18,7% niż w 2018 r., a koszty usług komunalnych zwiększyły się pomiędzy 2018 i 2020 r. o 18,9% (GUS 2021a).

Pasywną politykę gmin wobec ekonomizacji stawek czynszu w zasobach komunalnych odzwierciedlają:

- brak waloryzacji czynszów o inflację; na 484 miasta jedynie 144 potwierdziło przeprowadzanie waloryzacji (29,8%) – por. Ryc. 24²⁷,
- unikanie systematycznych podwyżek czynszów; na 496 miast w latach 2017–2021 co najmniej jedną podwyżkę stawek czynszu wprowadziły 353 miasta (71,2%) – por. Ryc. 25.



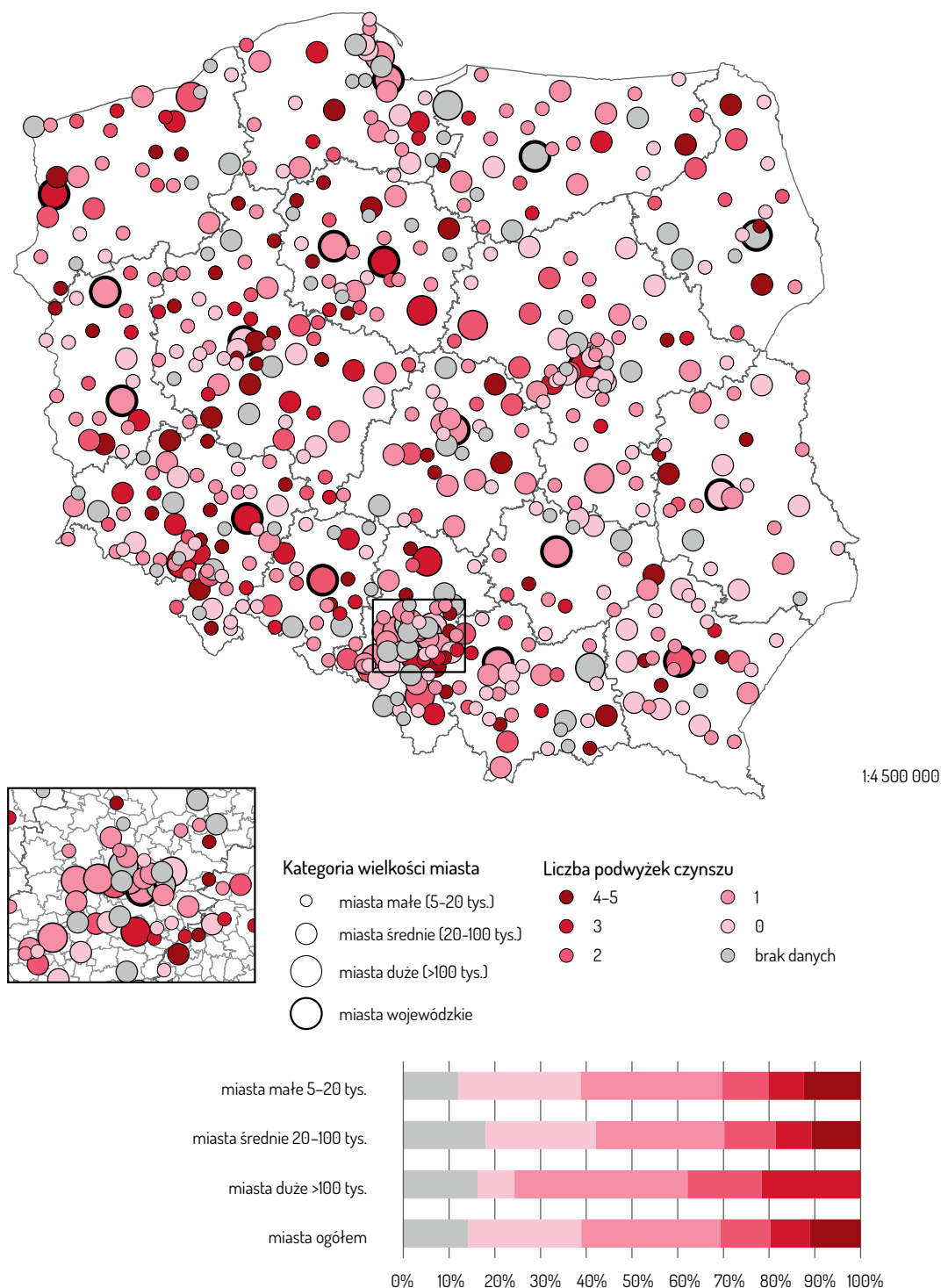
Ryc. 24. Stosowanie waloryzacji czynszu o wskaźnik inflacji lub planowanie jej wprowadzenia, stan na kwiecień 2022 r. (N=484)

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Szczegółowe dane o liczbie i łącznej kwocie podwyżek bazowej stawki czynszu w latach 2017–2021 podało 335 miast:

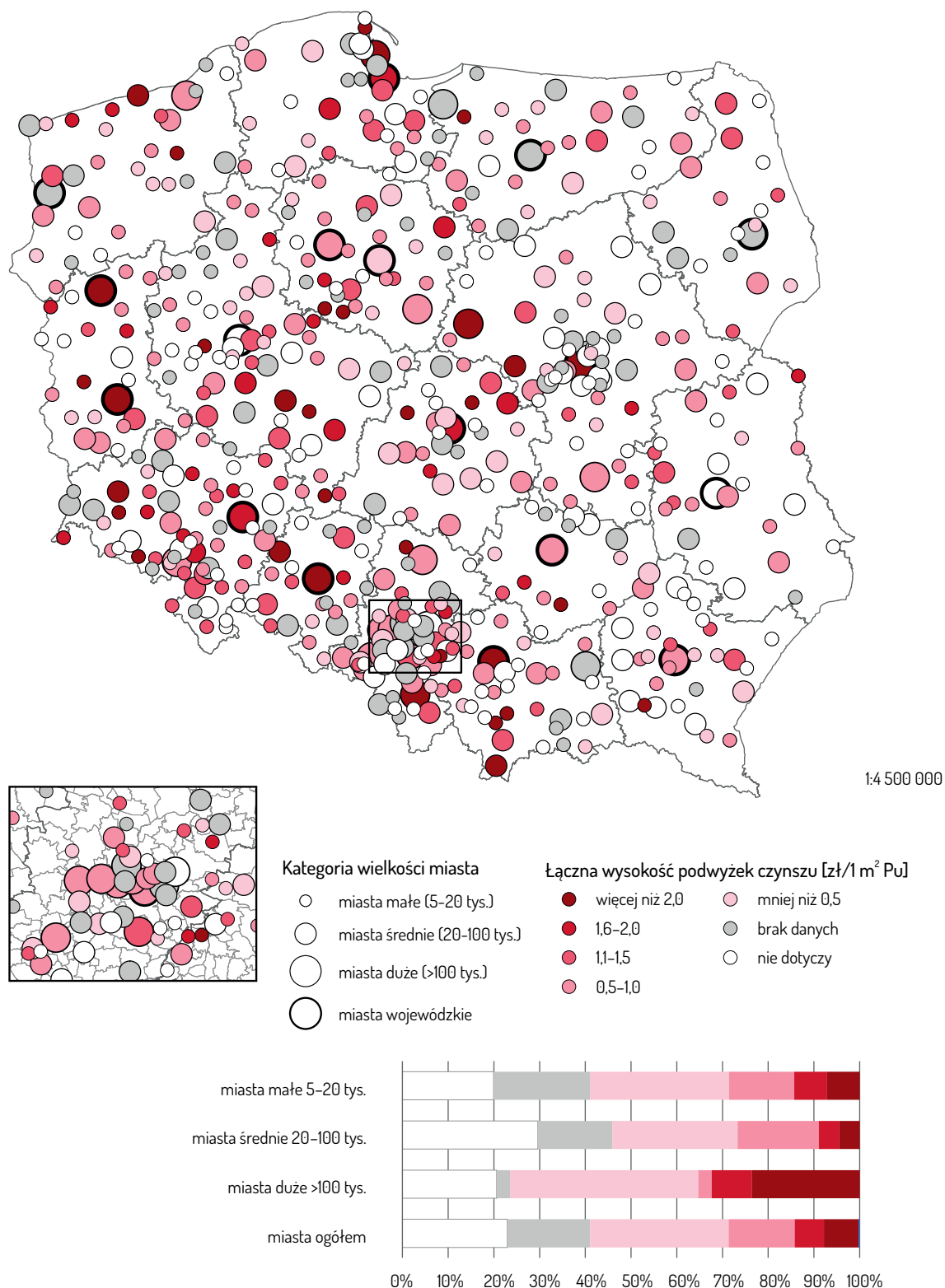
- jedną podwyżkę wprowadziły 164 miasta (49,0% ogółu), średnia kwota podwyżki wynosiła 0,90 zł/m²,
- dwie podwyżki wprowadziły 62 miasta (18,5%), średnia kwota podwyżek wynosiła 1,09 zł/m²,
- trzy podwyżki wprowadziło 47 miast (14,0%), średnia kwota podwyżek wynosiła 1,29 zł/m²,
- cztery podwyżki wprowadziło 35 miast (10,4%), średnia kwota podwyżek wynosiła 1,08 zł/m²,
- pięć podwyżek wprowadziło 27 miast (8,1%), średnia kwota podwyżek wynosiła 1,09 zł/m².

27 Nie pytano o systematyczność waloryzacji stawek.



Ryc. 25. Łączna liczba podwyżek czynszu względem stawki podstawowej w latach 2017-2021
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

W zasadzie większa liczba wprowadzonych zmian stawek czynszu nie powodowała znaczącego wzrostu stawek. Dwie skrajne wartości wzrostu stawek – o 0,02 zł/m² i 5,98 zł/m² w relacji do stawki z 2021 r. – odnotowano wśród miast, które podniosły czynsze jednokrotnie. Większość miast – 208 z 332, które podały kwotę łączną podwyżek do stawki z końca 2021 r. podniosło czynsze w latach 2017-2021 o 1,0 zł/m² lub mniej (15 miast dużych, 57 średnich i 136 małych). Jedynie w 91 miastach stawka wzrosła pomiędzy 1,1 a 2,0 zł/m² (4 miasta duże, 32 średnie, 55 małych) a w 33 powyżej 2,0 zł/m² (5 miast dużych, 6 średnich, 22 małe). Dane pokazują, że podobne procesy zachodzą w miastach różnej wielkości i w różnych regionach kraju (por. Ryc. 26).



Ryc. 26. Łączna wysokość podwyżek czynszu względem stawki podstawowej w latach 2017-2021

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Podobnie jak w analizie danych za 2016 r. należy stwierdzić, że miasta są pasywne w zakresie polityki podnoszenia stawek czynszu i dążenia do zwiększenia ich stopnia ekonomizacji. Nielicznymi wyjątkami są miasta, które mają dość wysoką stawkę czynszu w wartościach bezwzględnych i w relacji do wskaźnika wartości odtworzeniowej, a zarazem waloryzują i podnoszą stawki względnie systematycznie.

7. ZALEGŁOŚCI CZYNSZOWE I POSTĘPOWANIA EKSMISYJNE

Okres pandemii sprzyjał rozluźnieniu kontroli najemców komunalnych mieszkań czynszowych. Wynikało to z zakazu wykonywania procedur eksmisyjnych, wprowadzonego zapisem art. 15zzu *Ustawy z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19, innych chorób zakaźnych oraz wywołanych nimi sytuacji kryzysowych*, zakazującym wykonywania tytułów wykonawczych nakazujących opróżnienie lokalu mieszkalnego. Zakaz ten obowiązywał do 15 kwietnia 2022 r. Zakaz eksmisji **uniemożliwił na 2 lata właścicielom lokali mieszkalnych eksmitowanie lokatorów**. Miał chronić najemców, ale – w opinii wielu specjalistów – stał się instrumentem nadużyć ze strony nierzetelnych najemców. Zakaz został **uchylony** przez art. 20 *Ustawy z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw*.

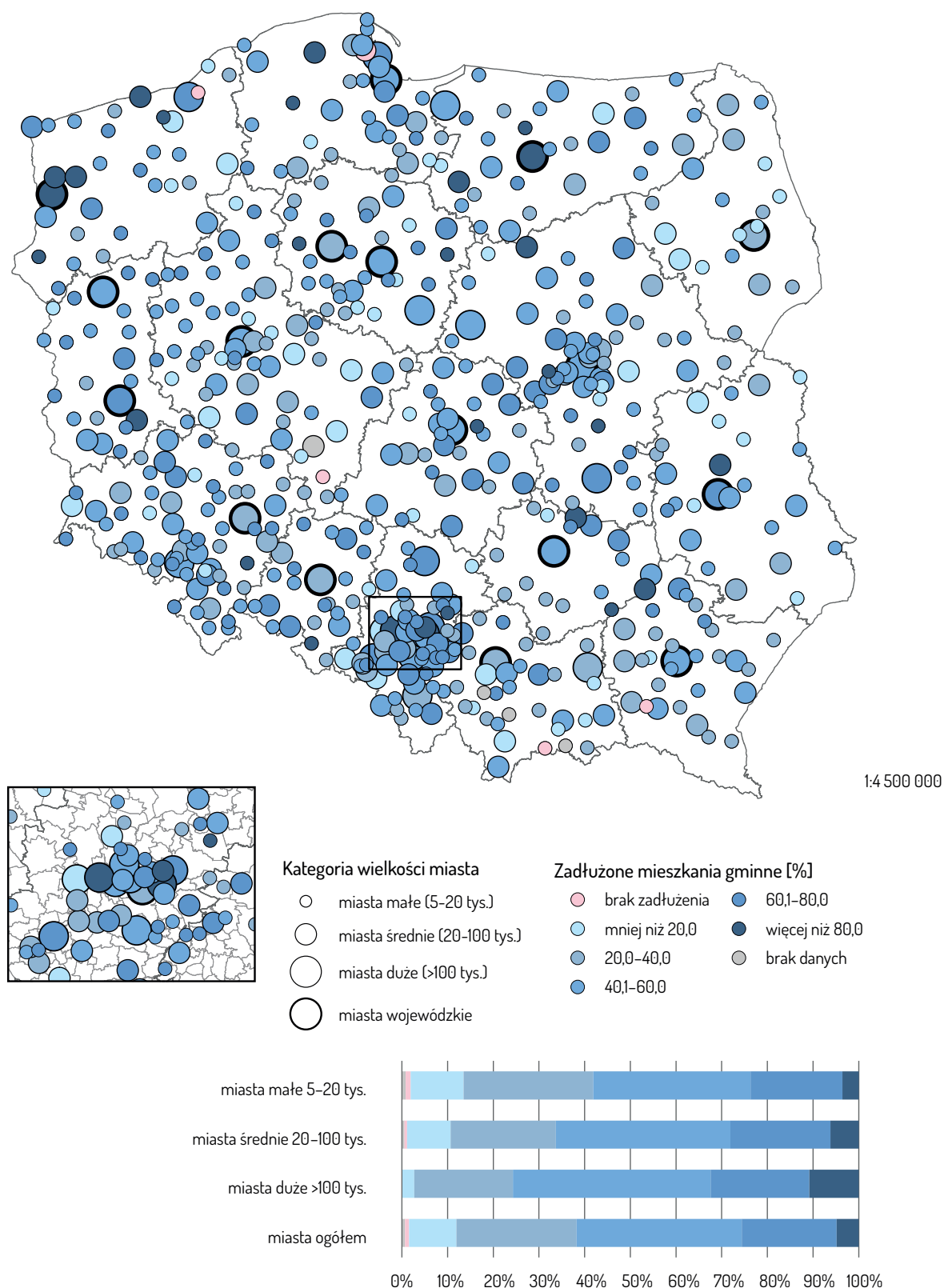
Regulacje pandemiczne nie były jedynym powodem trudności w przeprowadzaniu eksmisji z lokali mieszkalnych. Problemem jest niewystarczająca dostępność lokali socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, do których najczęściej przeprowadza się osoby z orzeczonym wyrokiem eksmisyjnym, któremu towarzyszy prawo do przeprowadzki do lokalu socjalnego (prawo najmu lokalu socjalnego) lub pomieszczenia tymczasowego. Przepisy coraz silniej chronią najemców, np. w 2019 r. wprowadzono zmiany w kodeksie postępowania cywilnego, powodujące, że czas oczekiwania na najem pomieszczenia tymczasowego dla osoby eksmitowanej staje się nielimitowany. Najczęstszym powodem postępowań jest zwłoka w zapłacie czynszu. Postępowania są wszczynane również wobec użytkowników lokale bez tytułu prawnego do lokalu oraz niewłaściwie zachowujących się. Chodzi tu o zachowania w sposób rażący lub uporczywy godzące przeciwko porządkowi domowemu.

Gminy są prawnie zobowiązane do dostarczania lokali do najmu socjalnego i pomieszczeń tymczasowych²⁸ w stosunku do wszystkich orzekanych eksmisji na swoim terenie, niezależnie od sektora mieszkaniowego, z którego najemca jest eksmitowany. Z analiz Gus wynika, że w 2020 r. na najem lokali z mieszkaniowego zasobu gmin (z wyłączeniem lokali zamiennych i tymczasowych pomieszczeń) oczekiwało 136,2 tys. gospodarstw domowych, z tego 86,0% w miastach. Na najem socjalny oczekiwało 74,9 tys. osób, z tego 43,4 tys. gospodarstw oczekiwało na najem socjalny w ramach realizacji wyroków eksmisyjnych. Na najem z zasobu tymczasowych pomieszczeń gmin oczekiwało 16,9 tys. gospodarstw domowych.

Zadłużenie z tytułu nieregulowania na czas opłat czynszowych jest stałym problemem gmin. Zadłużenie najemców komunalnych jest największe, tak jeśli chodzi o liczbę osób zadłużonych, jak i łączny wolumen zadłużenia. W analizie zadłużenia lokali komunalnych uwzględniono: odsetek

28. Prawo najmu socjalnego lokalu przysługuje osobom i gospodarstwom domowym, wobec których występują przesłanki do otrzymania lokalu socjalnego. Zgodnie z zapisami *Ustawy z dnia 21 czerwca 2021 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego* wobec: kobiety w ciąży, niepełnosprawnego małoletniego lub ubezwłasnowolnionego oraz sprawującego nad taką osobą opiekę i wspólnie z nią zamieszkałą, obłożnie chorych, emerytów i rencistów spełniających kryteria do otrzymania świadczenia z pomocy społecznej, bezrobotnych, osoby spełniającej przesłanki określone przez radę gminy w drodze uchwały, chyba że osoby te mogą zamieszkać w innym lokalu niż dotychczas używany. Uprawnienia do najmu pomieszczenia tymczasowego przysługują osobom, które nie uzyskały tytułu do najmu socjalnego lub mieszkania zastępczego i nie dokonywały aktów przemocy domowej. Pomieszczenie tymczasowe nie jest samodzielnym lokalem mieszkalnym, może np. składać się z jednego pokoju. Musi nadawać się do zamieszkania, z powierzchnią użytkową co najmniej 5 m² na osobę i być w tej samej miejscowości co lokal, z którego dokonuje się eksmisji.

zadłużonych mieszkań komunalnych (Ryc. 27), średnie zadłużenie mieszkań komunalnych (Ryc. 28) oraz łączną kwotę zadłużenia z tytułu zaległości w opłatach za najem mieszkań komunalnych, korzystając z danych BDL GUS.



Ryc. 27. Udział mieszkań zadłużonych w zasobach mieszkaniowych gmin w 2020 r.
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

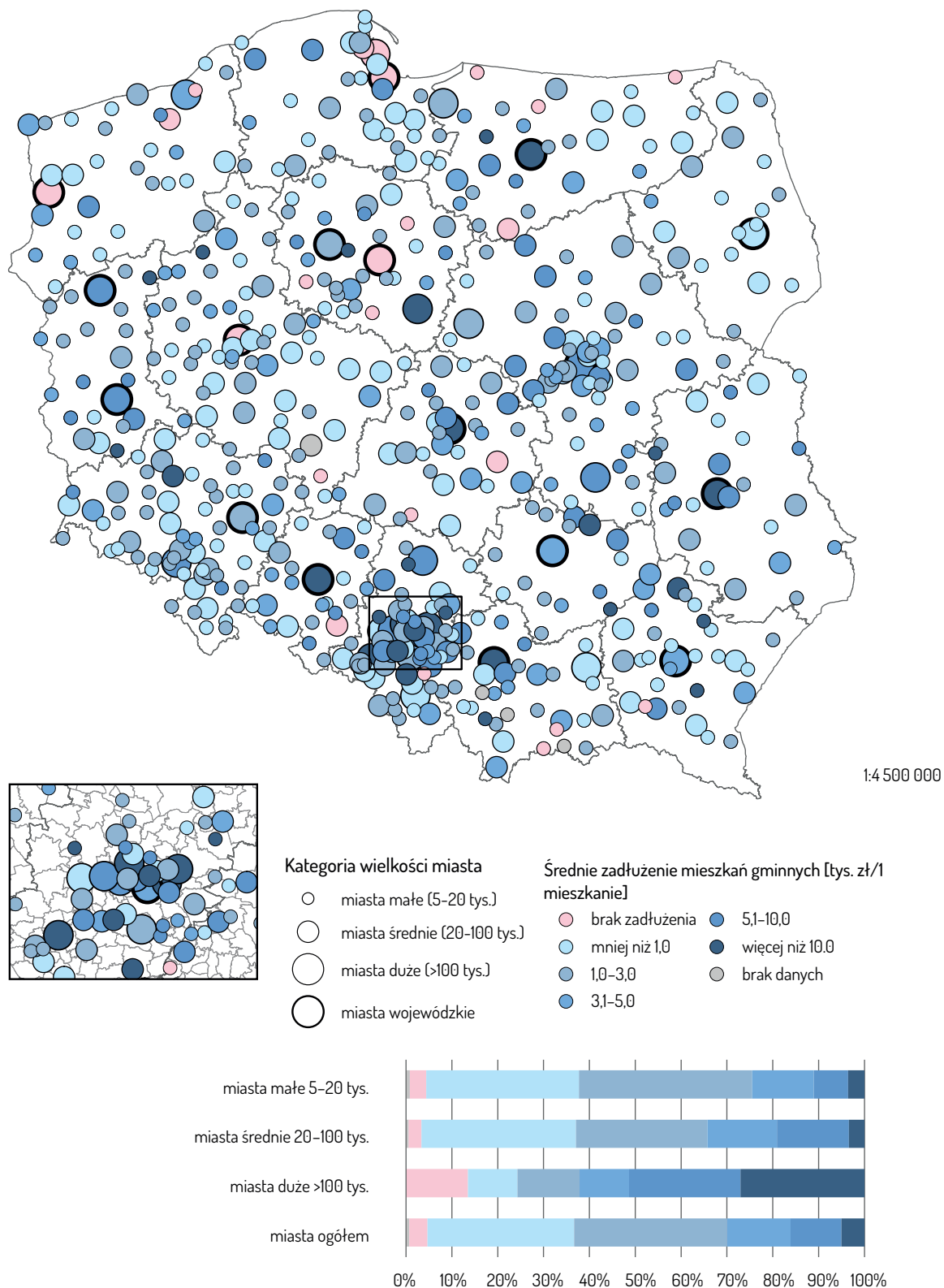
Spośród 578 miast liczących 5 i więcej tys. mieszkańców w 5 jednostkach zanotowano zerowe zadłużenie na koniec 2020 r. (Szczawnica, Jedlicze, Rumia, Ostrzeszów, Sianów), natomiast najwyższe udziały zadłużonych mieszkań komunalnych, powyżej 95,0% lokali, zanotowano w Połańcu (100,0%), Szczecinie (99,9%), Goleniowie (99,4%), Rypinie (98,4%) i Błoniu (95,1%). W układzie regionalnym najwyższe udziały mieszkań zadłużonych, powyżej 60,1%, odnotowano we wszystkich regionach z wyjątkiem podlaskiego. Ten wysoki udział mieszkań zadłużonych odnotowano w 148 miastach, 12 dużych, 50 średnich i 86 małych.

Najwyższe wartości i liczebności mieszkań zadłużonych charakteryzowały w 2020 r.²⁹ zasoby:

- komunalne: 392,4 tys. zadłużonych mieszkań, zadłużenie łączne – 3 851 844,3 tys. zł,
- spółdzielcze: 949,4 tys. mieszkań, zadłużenie łączne – 1 107 994,1 tys. zł,
- prywatne w budynkach wspólnot mieszkaniowych: 639,8 tys. mieszkań, zadłużenie łączne – 920 570,0 tys. zł.

Zadłużenie czynszowe mieszkań komunalnych jest stabilne jeśli chodzi o liczbę zadłużonych mieszkań (403,9 tys. w 2016 r., 390,5 tys. w 2018 i 392,4 tys. w 2020 r.). Pomiedzy 2016 a 2018 r. łączna wartość zadłużenia uległa podwojeniu (z 2,3 do 4,2 mld zł), a w 2020 r. nieznacznie zmniejszyła się (3,9 mld. zł). Kwota 3,9 mld zł zadłużenia jest bardzo wysoka i wymaga reakcji ze strony samorządów. Gminy nie mogą być pozostawione same sobie z problemem zadłużenia czynszowego. Potrzebne są szczegółowe badania przyczyn powstawania zaległości oraz wspólne działania miast na rzecz ich likwidacji. Nie należy tłumaczyć zaległości czynszowych wyłącznie ubóstwem. W 2020 r. odnotowano wprawdzie wzrost odsetka osób skrajnie ubogich do około 5%, co wiąże się z sytuacją pandemiczną. Wartość wskaźnika zasięgu ubóstwa relatywnego spadła do około 12% (o ok. 1%), a wskaźnika ubóstwa ustawowego pozostała na poziomie około 9% (GUS 2021c). Nie są prowadzone szczegółowe analizy ubóstwa pod kątem sektora mieszkaniowego, który zamieszkują osoby ubogie. Można przyjąć, że w zasobach komunalnych reprezentacja osób ubogich, głównie tych utrzymujących się z innych niezarobkowych źródeł utrzymania, jest wyższa niż w innych zasobach mieszkaniowych. W tej grupie społeczno-ekonomicznej udział osób skrajnie ubogich wynosił 13,6%. Ale kolejną, silnie reprezentowaną grupą osób skrajnie ubogich są gospodarstwa domowe rolników (13,5%), którzy nie zamieszkują zasobów komunalnych. System wsparcia ubogich gospodarstw domowych w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkania składa się z systemu dodatków mieszkaniowych, dodatków energetycznych i obniżek czynszu. Dodatkowo, dostępne są zasiłki z opieki społecznej. Warunkiem wypłaty dodatku mieszkaniowego jest niezaleganie z opłatą czynszu.

29 Dane BDL GUS.



Ryc. 28. Średnie zadłużenie mieszkań gminnych w przeliczeniu na jedno mieszkanie w 2020 r.

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Działania na rzecz likwidacji lub znaczącego ograniczenia zadłużenia czynszowego powinny być kompleksowe i obejmować:

- warstwę informacyjną – miasta powinny informować obywateli o swoich trudnościach w gospodarowaniu zasobem mieszkaniowym z racji wysokich zaległości czynszowych, stratach ponoszonych z tytułu zaległości czynszowych i możliwościach intensyfikacji nowego budow-

nictwa komunalnego i remontów/modernizacji zasobów wskutek zwiększenia przychodów z czynszów,

- monitorowanie opłat czynszowych,
- prewencję – zapobieganie zadłużeniu uznawane jest za efektywne działanie gospodarza zasobów; służą temu systemy informacji o terminach opłat i zadłużeniu (informacje w formie sms, listowne), rozmowy z najemcami znajdującymi się w trudnej sytuacji, oferty zamiany mieszkań na lokale o niższym czynszu, wsparcie w ubieganiu się o świadczenia społeczne,
- działania na rzecz likwidacji zadłużeń czynszowych – wprowadzanie rozwiązań pozwalających rozłożyć zadłużenie na raty, możliwość odpracowywania zadłużeń, ewentualne umorzenia odsetek w sytuacji spłaty zadłużenia,
- oferty zmiany mieszkań dla najemców komunalnych promujące osoby niezalegające z opłatami i prawidłowo korzystające ze swoich uprawnień lokatorskich (propozycje zmiany mieszkania na nowsze, lepiej wyposażone) oraz obniżające ryzyko strat z tytułu nieterminowych opłat przez najemców (propozycje zmiany mieszkania na mniejsze, o niższym czynszu).

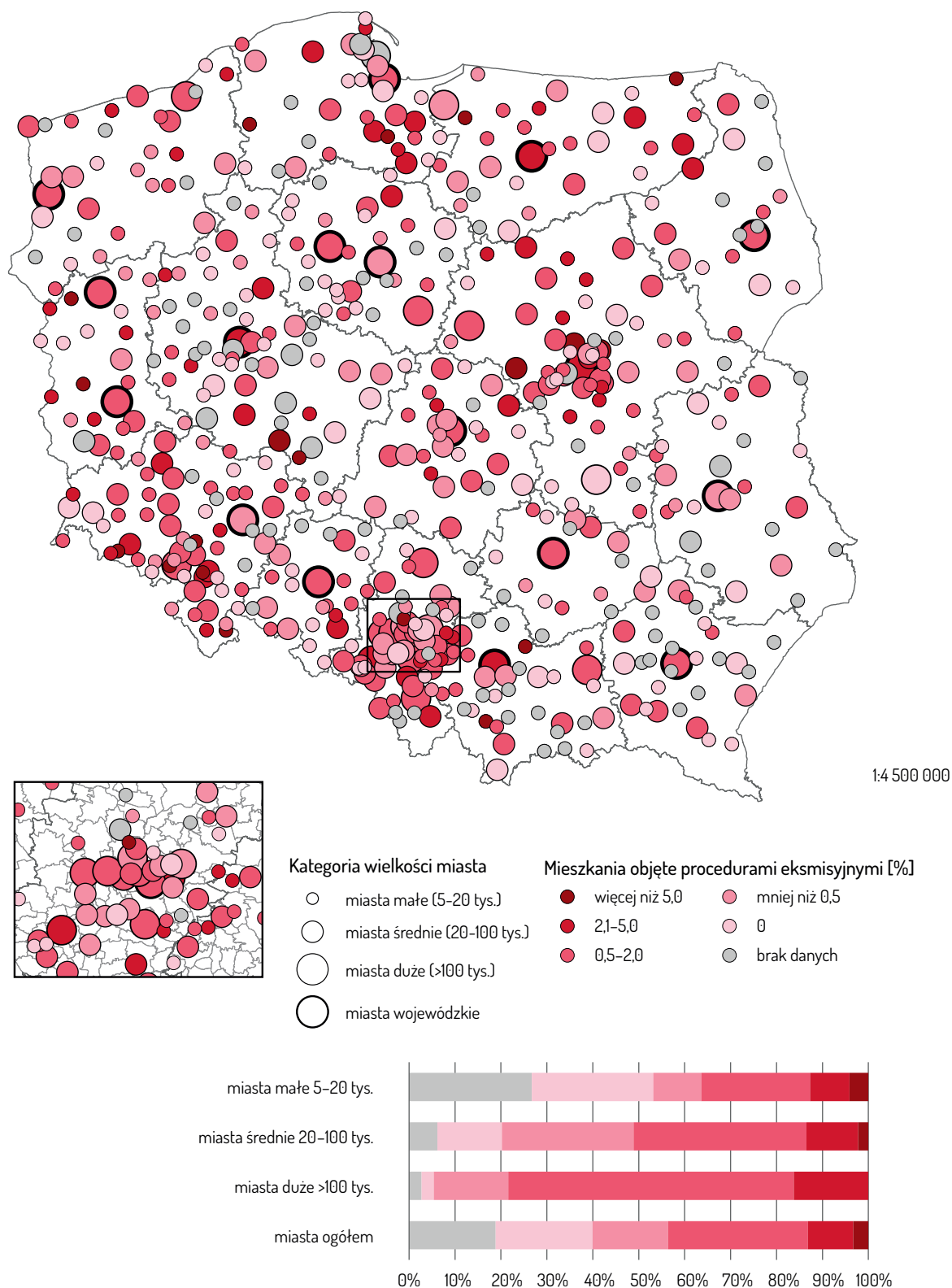
Warunkiem skutecznych działań w powyższym zakresie jest systematyczność i konsekwencja. Komunalne programy mieszkaniowe powinny być tak prowadzone przez miasta, by co roku pojawiała się możliwość poprawy warunków mieszkaniowych rzetelnych najemców, przy równoczesnej możliwości regresu wobec zalegających z opłatami (negocjacje, wnioski o eksmisję, oferty zmiany mieszkania na tańsze, o niższym czynszu).

Wydaje się, że pomocne w realizacji programu walki z zadłużeniem czynszowym byłoby nadanie mu ogólnokrajowego charakteru pod patronatem jednej z korporacji samorządowych, np. Związku Miast Polskich.

Wobec niskiej ściągalności czynszów za mieszkania komunalne należy rozważyć obniżenie stopnia ochrony lokatorów zasobów komunalnych poprzez zmianę zapisów Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Chodzi o obniżenie progu ochrony tych użytkowników, którzy dysponując warunkami do terminowego regulowania należności czynszowych, świadomie dysponują swymi budżetami w sposób niezgodny z interesem publicznym. Nie chodzi tu o rozwiązania radykalne, ale o zwiększenie kontroli społecznej nad stosunkami najmu w zasobie publicznym, wprowadzenie nakazu zmiany mieszkania przy trwałych zaległościach oraz eliminację rozwiązań cząstkowych wstrzymujących działania windykacyjne, np. w postaci bieżącej zapłaty części kwoty czynszu.

W analizowanych miastach zadłużenie czynszowe łącznie wyniosło 3 765 924,8 tys. zł, a średnie zadłużenie na 1 mieszkanie wyniosło 6 560,8 zł.

Statystyki postępowań eksmisyjnych w zasobach gmin silnie różnicują zbiorowość miast (por. Ryc. 29). Dla 109 miast brakowało informacji w tym zakresie. W 122 miastach liczących powyżej 5 tys. mieszkańców nie prowadzono – na koniec 2020 r. – żadnych postępowań eksmisyjnych, mimo że w 53 z nich udział zadłużonych mieszkań sięgał ponad 50% ogółu zasobów. W pewien sposób na te wyniki wpłynęła sytuacja pandemiczna. Najwięcej postępowań eksmisyjnych odnotowano w Piechowicach (15,0% mieszkań komunalnych), Stroniu Śląskim (30,9%) i Jordanowie (33,3%).

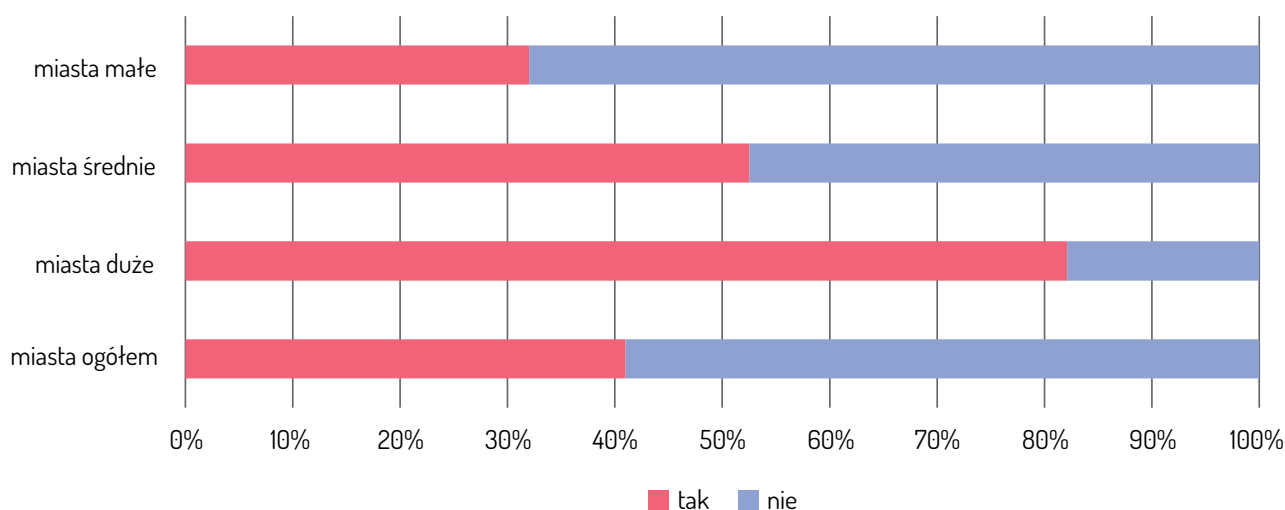


Ryc. 29. Udział mieszkań gminnych objętych postępowaniami eksmisyjnymi w 2020 r.
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Konsekwencją niewykonania wyroku eksmisyjnego z zasobu innego gestora niż gmina jest prawo do odszkodowania. Reguluje to art. 18 *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*. Osoby zajmujące lokal bez tytułu prawnego są obowiązane do dnia opróżnienia lokalu co miesiąc uiszczać odszkodowanie, w zasadzie odpowiadające wysokości czynszu, jaki właściciel mógłby otrzymać z tytułu najmu lokalu. Jeżeli

odszkodowanie nie pokrywa poniesionych strat, właściciel może żądać od lokatora odszkodowania uzupełniającego. Inaczej regulowane są zobowiązania osób uprawnionych do lokalu zamiennego albo socjalnego, o ile sąd orzekł o wstrzymaniu wykonania opróżnienia lokalu do czasu dostarczenia im takiego lokalu. Opłacają one odszkodowanie w wysokości czynszu, jaki byłyby obowiązane opłacać, gdyby stosunek prawny nie wygasł. Jeżeli gmina nie dostarczyła lokalu socjalnego osobie uprawnionej do niego z mocy wyroku sądowego, właścicielowi przysługuje roszczenie odszkodowawcze od gminy w wysokości odpowiadającej różnicy między odszkodowaniem odpowiadającym czynszowi, który mógłby uzyskać właściciel i ewentualnemu dodatkowemu odszkodowaniu wyrównującemu straty właściciela, a odszkodowaniem płaconym przez byłego lokatora.

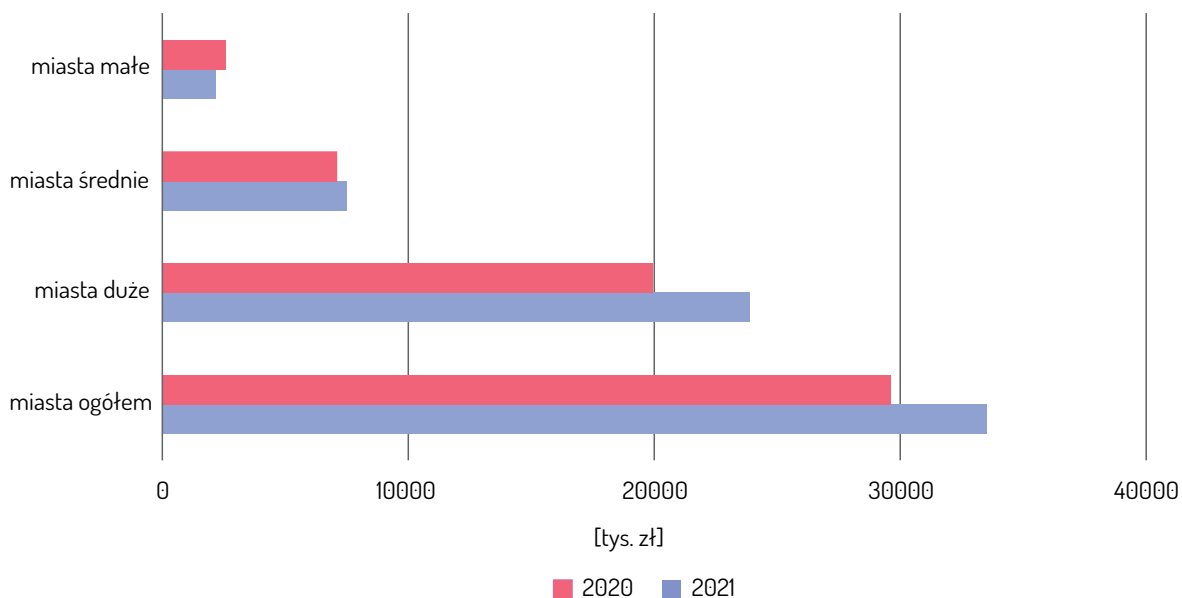
Miasta starają się unikać konieczności płacenia odszkodowań, ustalając ugodowo relacje z właścicielem, np. wynajmując od niego lokal zajmowany przez osobę eksmitowaną z przeznaczeniem na najem socjalny, płacąc różnice między czynszem płaconym przez użytkownika a wynegocjowanym z właścicielem. 41% miast wypłacało odszkodowania w latach 2020 i 2021. Najwyższa kwota odszkodowań przypadła w udziale miastu Katowice – 4,0 mln zł wypłacone 509 podmiotom w 2020 r. i 7,0 mln zł w 2021 r., wypłacone 811 podmiotom. Kolejne miasta wypłacające wysokie odszkodowania to: Zabrze, Łódź, Kraków, Wrocław, Warszawa, Radom, Gdynia, Toruń, Ruda Śląska, Skierniewice, Łaziska Górne i Siemianowice Śląskie. Wysokie wartości odszkodowań występują w miastach dużych i w części średnich (Ryc. 30). Niemniej również dla miast małych o znacznie niższych budżetach wypłata odszkodowań stanowi poważny problem.



Ryc. 30. Występowanie odszkodowań z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego na mocy wyroku sądowego w latach 2020–2021 (N=468)

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Wartość wypłacanych odszkodowań wzrosła w 2021 r. we wszystkich kategoriach wielkościowych miast (Ryc. 31).



Ryc. 31. Wartość wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego na mocy wyroku sądowego w latach 2020–2021 (N=192)
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Eksmisja z lokalu jest karą za nieprzestrzeganie warunków umowy najmu mieszkania. Zagrożenie eksmisją, by było efektywne i skutecznie mobilizowało najemców powinno być realne. Tymczasem w Polsce od lat z powodu deficytu lokali do najmu socjalnego dla osób z orzeczoną eksmisją oraz z powodu długotrwałości procedur sądowych groźba eksmisji, co najmniej przez część najemców, nie jest traktowana jako kara i utrudnienie, które pogorszą warunki życia. Na wyrok sądowy można czekać kilka lat, na najem socjalny lokalu nawet kilkanaście. W tym czasie osoby zachowujące się aspołecznie mogą spokojnie zamieszkiwać w dotychczas zajmowanym lokalu, często nie płacąc nawet stawki najmu socjalnego.

Jeśli chodzi o statystyki dotyczące postępowań eksmisyjnych w zasobach komunalnych utrzymuje się niekorzystna relacja między liczbą toczących się postępowań (10,7 tys. w 2018 r. i 10,2 tys. w 2020 r.), eksmisji orzeczonych (8,3 tys. w 2018 r. i 5,6 tys. w 2020 r.) i wykonanych (4,1 tys. w 2018 r. i 1,2 tys. w 2020 r.). Wykonywanie eksmisji zostało wstrzymane w 2020 r. w związku z pandemią. W zasobach spółdzielczych system działa efektywniej. W 2018 r. toczyło się 1,4 tys. spraw w sądach, orzeczono 0,6 tys. eksmisji, a wykonano ich 0,9 tys. W 2020 r. było to odpowiednio: 1,0 tys., 0,2 tys. i 0,2 tys.³⁰

Procedury eksmisyjne w większości dotyczą mieszkańców zasobów gminnych. Toczące się w sądzie postępowania eksmisyjne wobec najemców mieszkań komunalnych stanowiły w 2020 r. 73,0% ogółu postępowań, 84,9% eksmisji orzeczonych i 70,5% eksmisji wykonanych (por. Ryc. 32). Ta przewaga, wobec relatywnie niższych czynszów i mniejszego udziału w ogólnej liczbie mieszkań wskazuje, że problem zaległości czynszowych ma charakter systemowy i powinien zostać rozwiązany w drodze radykalnych reform obejmujących system pomocy w ponoszeniu opłat za mieszkania oraz obniżenie poziomu ochrony lokatorów. Ze względów społecznych należy szukać rozwiązania w pierwszej z wymienionych propozycji. Nie można jednak akceptować tego, że mniejszość mieszkańców miasta funkcjonuje kosztem obniżenia poziomu usług społecznych dla wszystkich mieszkańców. 3,8 mld zł to równowartość kosztów budowy 8,6 tys. mieszkań o powierzchni 45 m² w cenie 10,0 tys. zł za 1 m².

30 Dane BDL GUS dla całego kraju.



Ryc. 32. Struktura postępowań eksmisyjnych według form własności w 2020 r.

Źródło: zmodyfikowane za: Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2020 r.

8. PRYWATYZACJA MIESZKAŃ GMINNYCH

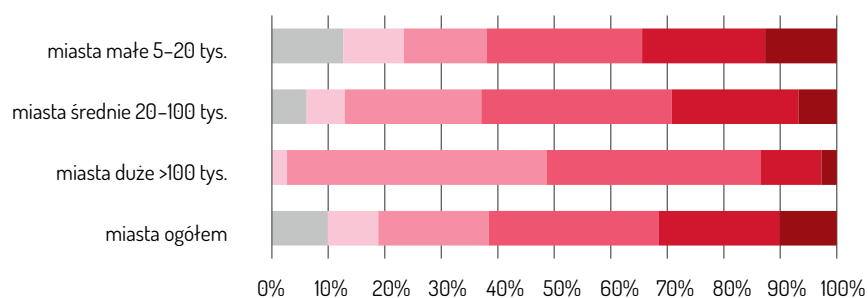
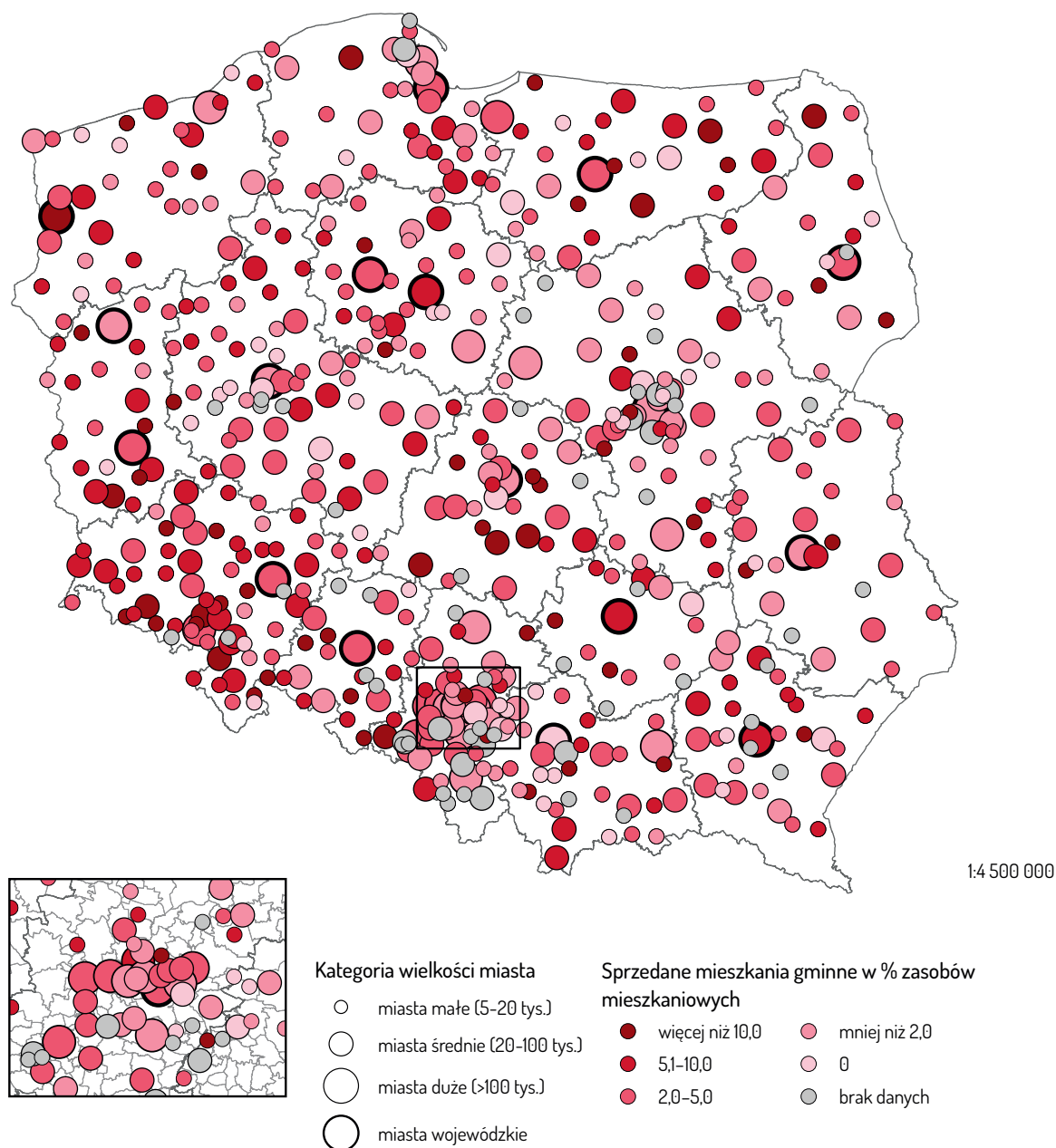
Kolejnym problemem polityki mieszkaniowej miast jest prywatyzacja zasobów komunalnych. Proces sprzedaży mieszkań najemcom je użytkującym został zapoczątkowany w 1972 r., ale w okresie gospodarki socjalistycznej zjawisko nie przybrało dużych rozmiarów. Już wówczas stosowano upusty w relacji do wartości mieszkań sprzedawanych, np. obniżano cenę o 30% w sytuacji jednorazowej wpłaty gotówki. Bezpośrednio po komunalizacji mieszkań sprzedaż nie była stosowana, ponieważ do 1992 r. przepisy zabraniały zbywania nieruchomości komunalnych poniżej wartości. Zbywanie mieszkań komunalnych reguluje *Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* oraz lokalne regulacje w sprawie tytułów i wysokości bonifikat, podejmowane uchwałami rad miast w zgodzie z wytycznymi zapisywanymi w wieloletnich programach gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Dla gmin, działających pod presją nierównowagi przychodów z najmu z kosztami utrzymania zasobów, sprzedaż mieszkań komunalnych wydawała się dobrym rozwiązaniem, zapewniała wpływy do budżetu (raczej niewielkie z racji stosowania wysokich opustów), a zarazem powodowała zmniejszenie wydatków na utrzymanie zasobów komunalnych. Zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, osobom będącym najemcami lokali mieszkalnych przysługuje prawo pierwszeństwa w ich nabyciu, w przypadku gdy umowa najmu została zawarta z nimi na czas nieoznaczony i gmina przeznaczy takie lokale do sprzedaży.

Najemcy, stając się właścicielami, przyporządkowywali się regułom funkcjonowania wspólnot mieszkaniowych, które, jak wcześniej wspomniano, z reguły przeznaczają więcej środków na utrzymanie i remonty nieruchomości, notując też mniejsze zaległości w opłatach.

Jednak prywatyzacja mieszkań musi mieć swoje granice, ponieważ na gminach ciążyą obligatoryjne obowiązki w zakresie bezpośredniego dostarczania mieszkań ludziom ubogim i osobom eksmitowanym z mieszkań położonych na terenie danej gminy, wobec których orzeczono prawo najmu socjalnego mieszkania lub wynajęcia pomieszczenia tymczasowego. Skala tych potrzeb nie zmniejsza się, a w warunkach wysokiej inflacji i niskiej dostępności kredytów ulega nawet zwiększeniu. Dla miast prowadzących aktywną politykę mieszkaniową celem jest zwiększenie dostępności mieszkań komunalnych i mieszkań o funkcjach komunalnych. Nie da się tego pogodzić ze sprzedażą mieszkań komunalnych.

W latach 2003–2020 sprzedano 590 641 mieszkań, z czego 15% w latach 2016–2020. Tendencja spadkowa w liczbie sprzedawanych mieszkań komunalnych występuje od lat 2010–2011, kiedy to sprzedano 79,1 tys. mieszkań, o 16,9% mniej niż w latach 2008 i 2009. W latach 2017 i 2018 sprzedano 4,1% mieszkań komunalnych (według stanu na koniec 2018 r.), w latach 2019–2020 sprzedano 4,2% mieszkań (według stanu na koniec 2020 r.).

Rycina 33 przedstawia udział mieszkań sprzedanych przez gminy w latach 2019 i 2020 jako odsetek ogółu mieszkań komunalnych z końca 2018 r. Należy podkreślić, że dla 57 miast brakowało danych w tym zakresie, a 52 miasta nie sprzedały żadnego mieszkania. Najwyższe wyniki sprzedaży osiągnięto w Szczecinie (3638), Piotrkowie Trybunalskim (1793), Wrocławiu (1252), Nowej Rudzie (871 mieszkań), Łodzi (757), Bytomiu (653), Gdańsku (606), Katowicach (541), Zabrzu (539) i Gliwicach (535).



Ryc. 33. Liczba sprzedanych mieszkań gminnych w 2019 i 2020 r. jako % zasobów mieszkaniowych w 2018 r.³¹

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

31 Dane o sprzedaży mieszkań komunalnych gromadzone w formularzu sprawozdawczym M-01 są jedynymi gromadzonymi według stanu na koniec roku, ale z uwzględnieniem zmian stanu zasobów w ciągu dwóch lat, tj. w 2020 r. gromadzono informacje o sprzedaży mieszkań komunalnych w 2019 i 2020 r.

Dobra praktyka – Gdynia – odstąpienie od sprzedaży mieszkań komunalnych

W Gdyni odstąpiono od sprzedaży mieszkań komunalnych pod koniec 2016 r. Zarządzeniem nr 5513/16/VII/M Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 23 grudnia 2016 r. o zmianie zarządzenia w sprawie ustalenia zasad struktury i wielkości wyłączeń ze sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy wprowadzono zapis o wyłączeniu ze sprzedaży wszystkich gminnych lokali mieszkalnych z wyłączeniem tych, w stosunku do których wnioski o sprzedaż został złożony do dnia 8 grudnia 2016 r. Decyzja o zaniechaniu sprzedaży lokali komunalnych znalazła potwierdzenie w zapisach Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasta Gdyni w latach 2022–2026. W rozdziale dotyczącym planowanej sprzedaży w kolejnych latach znalazło się stwierdzenie, że sprzedaż gminnych lokali mieszkalnych nie będzie prowadzona. Uzasadnieniem tej decyzji jest duże zapotrzebowanie na wynajem lokali komunalnych w mieście. Wpływy do budżetu ze sprzedaży lokali z bonifikatami były na tyle niskie, że nie pozwalały na powiększenie zasobu.

Warto też podkreślić, że Gdynia stosuje rozszerzoną interpretację grup osób, którym chce bezpośrednio pomagać w zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych, wskazując m.in. na potrzebę rozwoju mieszkań wspieranych i treningowych dla osób ze sfery wykluczenia społecznego i osób, których stan zdrowia wymaga sprawowania intensywnego nadzoru lub opieki.

W 2022 r. decyzje o odstąpieniu od sprzedaży mieszkań komunalnych podjęły, m.in. Rzeszów, Łomża i Sopot. Warszawa i Kraków odstąpiły od sprzedaży mieszkań, ale pod presją opinii publicznej i tę sprzedaż przywrócono. Również w mniejszych miastach rośnie świadomość potrzeby wycofania się ze sprzedaży mieszkań komunalnych. Poznań wprowadził powrót do sprzedaży mieszkań, ale objął tę sprzedaż dodatkowymi warunkami: najemcy muszą zamieszkiwać w lokalu bez przerwy od 2008 r., nie mieć zaległości czynszowych i nie być w ciągu 5 lat przed podpisaniem umowy wykupu właścicielem lub współwłaścicielem innego mieszkania. Część miast wprowadza ograniczenia co do zasobu podlegającego prywatyzacji, wyłączając ze sprzedaży np. nowo budowane mieszkania i mieszkania w remontowanych budynkach. Inną strategią jest przeznaczanie do sprzedaży tzw. małych budynków mieszkalnych, lokali w budynkach objętych wspólnotami mieszkaniowymi, w których gmina ma mniejszościowe udziały³² oraz sprzedawanie mieszkań wymagających remontu.

Do głosu dochodzi argument o przeciwności działań prywatyzacyjnych. Mieszkania komunalne są instrumentem pomocy mieszkaniowej dla osób, których nie stać na własne mieszkanie, korzystają z przywileju bezpiecznego i dostępnego cenowo (taniego) najmu mieszkania. Z punktu widzenia samorządu nie jest zasadnie budowanie zasobu komunalnego dla osób uboższych i sprzedawanie ich najemcom. Pod względem społecznym oznacza to przywilej – przy wysokich bonifikatach – łatwego zwiększenia stanu majątkowego, niedostępny innym grupom społecznym ponoszącym wysokie koszty dostępności mieszkania.

Na początku grudnia 2022 r. pojawiły się polityczne wypowiedzi o zasadności powrotu do masowej sprzedaży mieszkań najemcom.

Obserwowany w ostatnich latach spadek liczby mieszkań komunalnych sprzedawanych najemcom można uznać za sukces samorządów w prowadzeniu lokalnych polityk mieszkaniowych. Szczególnie, że ze względu na inflację i wysokie koszty mieszkań coraz więcej osób będzie poszukiwało pomocy mieszkaniowej w samorządach. Ponadto, badacze społeczni obserwują nasilające się zjawisko tzw.

³² W tym przypadku ścierają się dwie koncepcje: jedna wskazuje na korzyści przemieszania społecznego, tj. współzamieszkiwania różnych grup społecznych w jednym budynku czy osiedlu. Oznacza to, że miasta nie powinny pozbywać się lokali w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Druga koncepcja, pragmatyczna, wskazuje na ułatwienia dla gminy w gospodarowaniu zasobami będącymi w pełni jej własnością.

biednych pracujących, czyli osób aktywnych na rynku pracy, ale osiągających niskie dochody. To oni będą tworzyli grupy społeczne oczekujące dostępnych mieszkań, czy to w formule TBS, czy najmu komunalnego.

Logicznym kierunkiem polityki państwa wspierającej samorządy w realizacji programów mieszkań na wynajem o niskich lub umiarkowanych czynszach jest taka konstrukcja otoczenia prawnego i finansowego, która pomaga zwiększać liczbę mieszkań dostępnych do czasu zaspokojenia zapotrzebowania na te mieszkania, co najmniej w wymiarze ilościowym. Tymczasem w Polsce mamy do czynienia z bardzo zmiennymi, często kontrowersyjnymi rozwiązaniami. Taki charakter ma presja na prywatyzację zasobów komunalnych gdy w kolejce po mieszkania komunalne oczekiwało w 2020 r. 136,2 tys. gospodarstw domowych, a w 2021 – 129,0 tys. W 2020 r. powrócono do koncepcji prywatyzacji zasobów TBS. *Ustawą z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa* wprowadzono regulację pozwalającą najemcom, którzy wpłacili partycypację w kosztach budowy na poziomie co najmniej 25% kosztów, w miastach wojewódzkich i innych liczących co najmniej 100 tys. mieszkańców oraz 20% w pozostałych miastach, ubiegać się – po spłacie kredytu przez TBS – o rozliczenie partycypacji jako części kosztów wykupu mieszkania. TBS mogą też realizować inwestycje czynszowe z dojściem do własności, z reguły wykup następuje ratałnie, począwszy od piątego roku użytkowania mieszkania. Przepisy w tym zakresie zmieniają się, władze miast i zarządy TBS z reguły są przeciwne prywatyzacji zasobów spółek komunalnych.

9. DODATKI MIESZKANIOWE

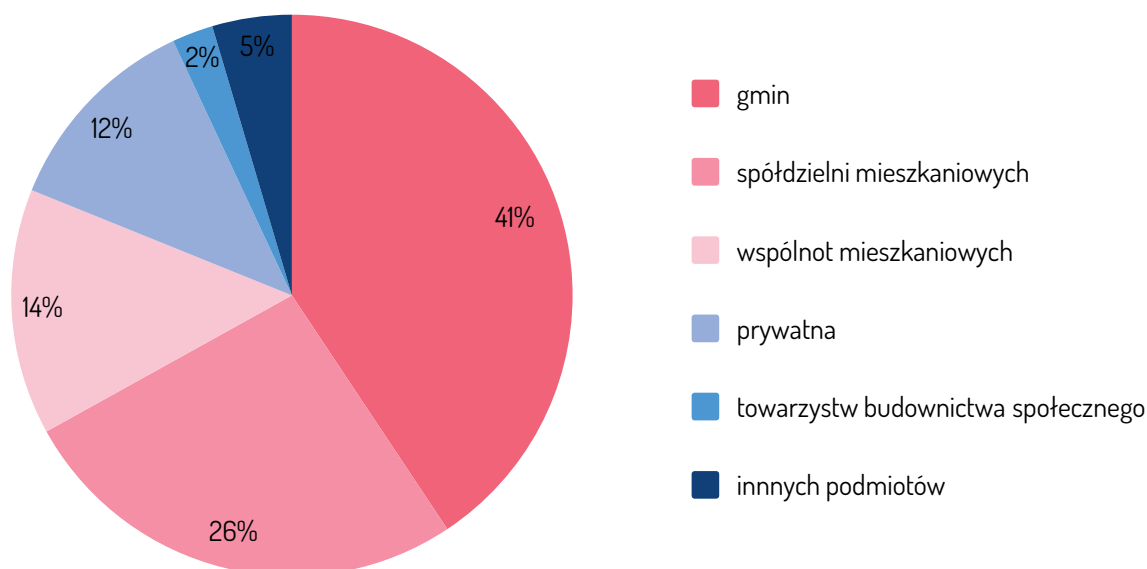
Dodatki mieszkaniowe są formą finansowej pomocy mieszkaniowej dla osób, które mają trudności z ponoszeniem opłat za mieszkanie. Polski system dodatków mieszkaniowych powstał w 1994 r.³³. Od wielu lat podnoszone są głosy o konieczności jego gruntownej modyfikacji. Prawo do dodatku zależy od dochodów na członka rodziny, ale również od powierzchni zajmowanych mieszkań, w tym sensie, że dodatek przysługuje tylko osobom lub gospodarstwom domowym zajmujące mieszkania o tzw. normatywnej powierzchni, która nie jest wysoka (dla jednoosobowego gospodarstwa wynosi 35 m², dla dwuosobowego – 40 m², przy czym są pewne odstępstwa, np. z tytułu niepełnosprawności członka rodziny). Dodatki w Polsce przysługują wszystkim uprawnionym użytkownikom mieszkań posiadającym tytuł prawny do lokalu, nie tylko najemcom. Jednak w przypadku użytkowników mieszkań w innych sektorach podstawą wyliczenia kwoty dodatku są stawki czynszu obowiązujące w sektorze komunalnym. Ta regulacja ma poważne wady. Po pierwsze, może blokować gminy w decyzjach o podnoszeniu stawek czynszu, bo ze wzrostem stawki większe będą kwoty dodatków wypłacanych użytkownikom mieszkań w innych sektorach, np. spółdzielczym. Po drugie, niskie wartości dodatków nie stanowią realnej pomocy dla najemców w sektorach o rynkowych stawkach czynszu. A istotą dodatku mieszkaniowego powinno być gwarantowanie określonego pułapu udziału wydatków na mieszkanie w budżecie gospodarstwa domowego. *Nota bene* w krajach Unii Europejskiej uznaje się, że udział wydatków na mieszkanie (czynsz, opłaty mu odpowiadające i media) nie powinien przekraczać 30% dochodów.

Od 2018 r. mamy do czynienia z dualnym systemem finansowej pomocy w ponoszeniu kosztów utrzymania mieszkania. Wprowadzono nowy program pomocowy, adresowany do wybranych grup najemców – „Mieszkanie na Start” (*Ustawa z dnia 20 lipca 2018 r. o pomocy państwa w ponoszeniu wydatków mieszkaniowych w pierwszych latach najmu mieszkania*). Jest to program dopłat do czynszów dla najemców nowo budowanych mieszkań na wynajem – w okresie 15 lat od zakończenia budowy, finansowany ze środków budżetu państwa. Dopłaty są realizowane w przypadku inwestorów pozagminnych, budujących mieszkania czynszowe w porozumieniu z gminą. Program wprowadzono, gdy okazało się, że w komercyjnej części programu „Mieszkanie Plus” czynsze mają poziom rynkowy. Od tego czasu rozszerza się kategorie zasobów mogących korzystać z tego rodzaju dodatku. Z dopłat mogą korzystać również użytkownicy mieszkań remontowanych w ramach gminnego programu rewitalizacji, położonych w specjalnej strefie rewitalizacji, wynajmujący mieszkania od społecznych agencji najmu oraz wniesionych przez gminę do spółek komunalnych mieszkań pozyskanych w ramach programu „Lokal za grunt” (*Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości*).

Przeciętna wysokość dodatku mieszkaniowego w 2021 r. wyniosła 247,84 zł (wzrost o 9,9% w porównaniu do 2020 r.). Najwyższa przeciętna kwota dodatku została wypłacona użytkownikom lokali pozostających w zasobie prywatnym – 307,83 zł, a najniższa użytkownikom lokali objętych wspólnotami mieszkaniowymi – 214,58 zł

Strukturę wypłacanych dodatków mieszkaniowych przedstawia Ryc. 34.

³³ System wprowadzono od 1994 r. na mocy *Ustawy z dnia 2 lipca 1994 r. o ochronie lokatorów i dodatkach mieszkaniowych*, a następnie *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych*.

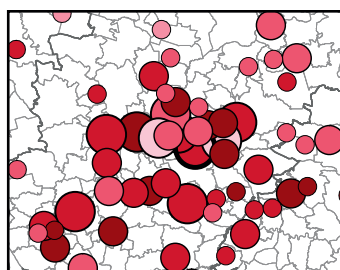
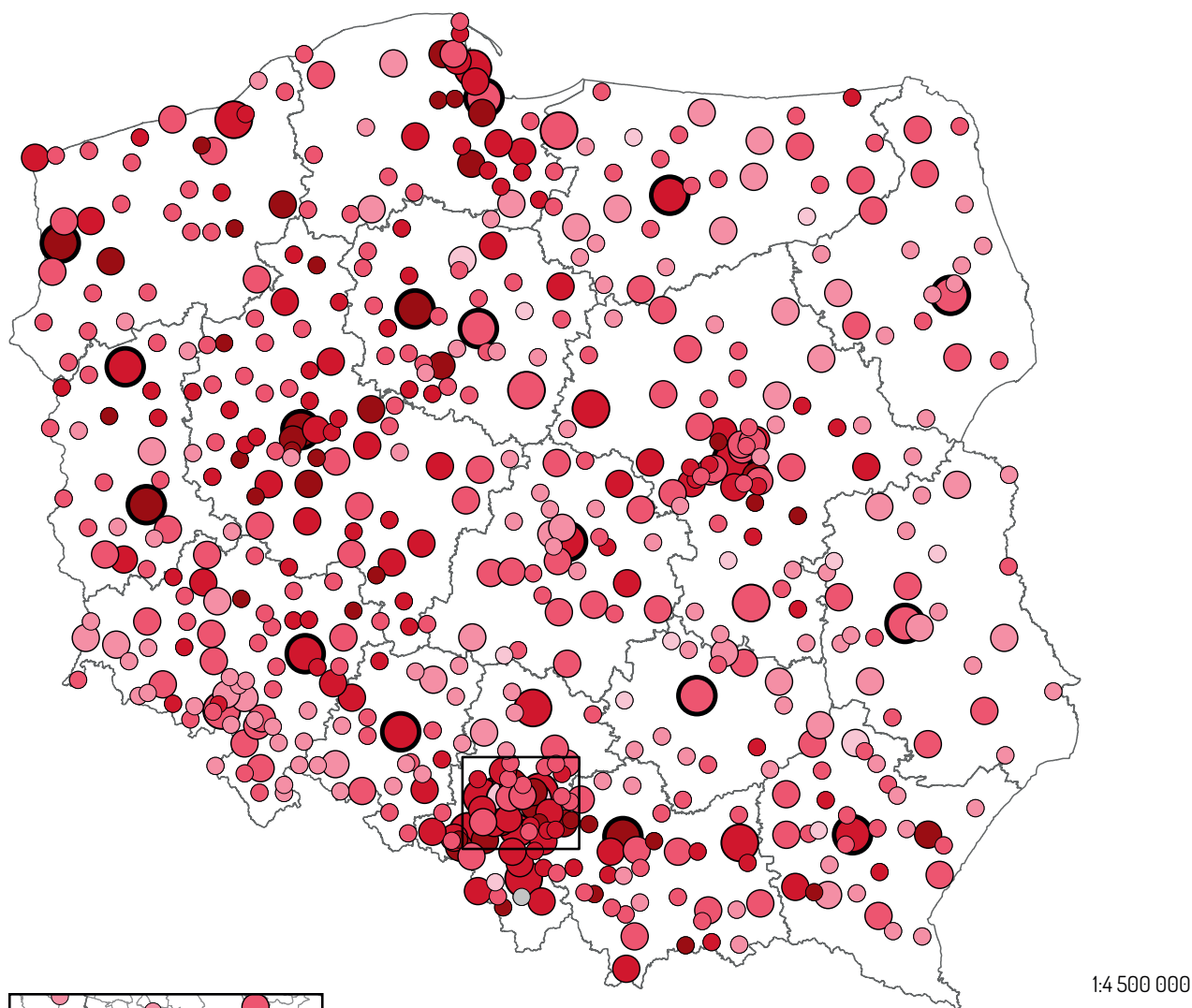


Ryc. 34. Udział wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Polsce w 2021 r. według form własności mieszkań
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Inaczej, bardziej prorynkowo są naliczane dopłaty do czynszów w programie „Mieszkanie na Start”. Maksymalna miesięczna wysokość dopłat jest funkcją wartości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej, stanowi 1,8% wartości tego wskaźnika oraz wielkości gospodarstwa domowego. Przykładowo, we Wrocławiu w IV kwartale 2022 r. i w I kwartale 2023 r. maksymalna dopłata wynosiła 215 zł dla gospodarstwa jednoosobowego i 697 zł dla czteroosobowego. W gminach sąsiadujących z Wrocławiem było to 186 zł dla gospodarstwa jednoosobowego i 606 zł dla czteroosobowego, a w pozostałych gminach woj. dolnośląskiego odpowiednio: 158 zł i 514 zł (*Miesięczna wysokość dopłat...*). Problemem programu „Mieszkanie na start” jest zawężenie dostępności dopłat do wybranej kategorii zasobów, a nie – jak to systemowo powinno być – najemców. Prawodawca przywoływał potrzebę mobilizacji inwestorów do budowy mieszkań czynszowych jako cel dodatkowy (obok pomocy w ponoszeniu kosztów czynszu). W istocie chodziło o wsparcie rządowego programu Mieszkanie+ realizowanego przez PFR Nieruchomości. W kolejnych etapach poszerzano dostępność programu „Mieszkanie na Start” dla kolejnych inicjatyw rządowych. Z programu mogą korzystać najemcy w SAN i najemcy mieszkań pozyskanych w ramach programu „Lokal za grunt”.

Sam system dodatków mieszkaniowych ulegał wielokrotnym modyfikacjom. Od 2004 r. zrezygnowano z współfinansowania dodatków mieszkaniowych z budżetu państwa, co należy uznać za rozwiązanie niekorzystne dla gmin. Wcześniej dodatki były finansowane po połowie ze środków budżetu samorządów i budżetu państwa. W 2021 r. wprowadzono nowy sposób ustalania kryterium dochodowego i nowy sposób wyliczenia dochodów. Istotną zmianą jest definicja dochodu. Wprowadzono podejście podobne jak przy świadczeniach rodzinnych – katalog dochodów. **Od 9 lutego 2022 r. kryterium dochodowe wynosi 2 265,01 zł w gospodarstwie jednoosobowym oraz 1 698,76 zł w gospodarstwie wieloosobowym.** Kryterium dochodowe odnosi się do przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej, obowiązującego w dniu złożenia wniosku.

W badanych miastach przeciętna wysokość dodatku mieszkaniowego wyniosła w 2021 r. 230,9 zł, przy czym najniższą wartość odnotowano w Golubiu-Dobrzyniu (99 zł) a najwyższe w Imielinie (440 zł), Puszczykowie (436 zł), Inowrocławiu (429 zł), Bydgoszczy (417 zł) i Grodzisku Wielkopolskim (417 zł) – por. Ryc. 35. Niższe przeciętne kwoty dodatków mieszkaniowych są domeną małych miast. Pośród 159 miast, w których przeciętna kwota dodatku wynosiła mniej niż 200 zł, znalazły się 2 miasta duże, 36 miast średnich i 121 miast małych. Reprezentowane są tu wszystkie regiony kraju.

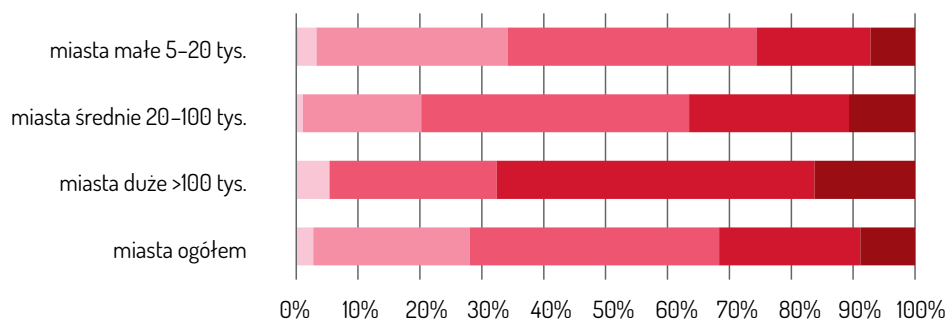


Kategoria wielkości miasta

- miasta małe (5–20 tys.)
- miasta średnie (20–100 tys.)
- miasta duże (>100 tys.)
- miasta wojewódzkie

Przeciętna wartość dodatku mieszkaniowego [zł]

- więcej niż 300,0
- 250,1–300,0
- 200,1–250,0
- 150,0–200,0
- mniej niż 150,0
- brak danych



Ryc. 35. Przeciętna wartość dodatku mieszkaniowego w zł w zasobach mieszkaniowych ogółem w 2021 r.

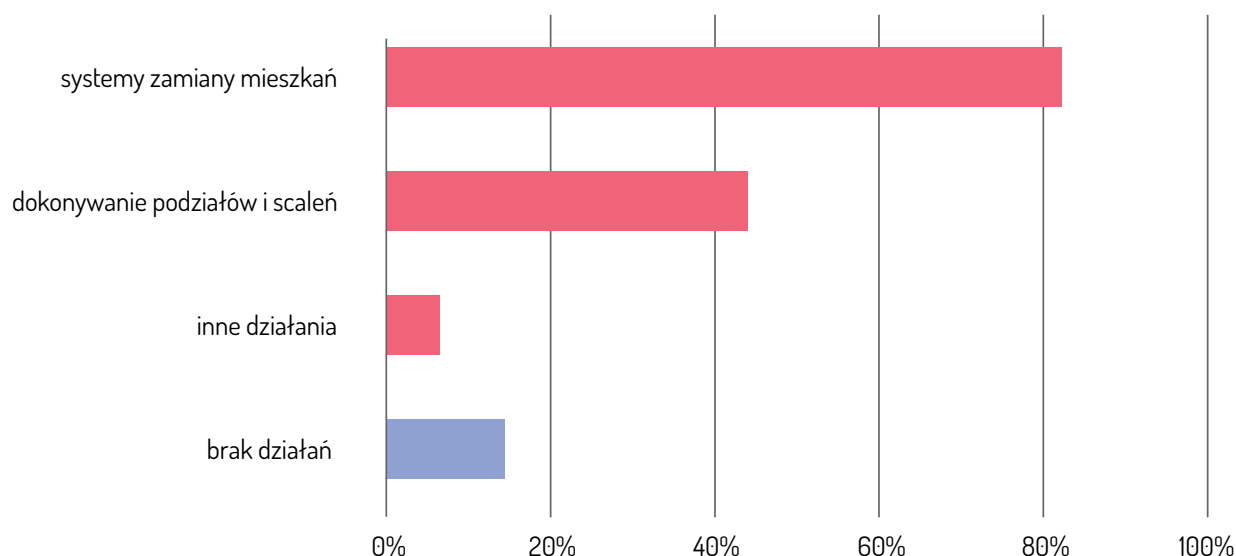
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR na podstawie danych BDL GUS

Łącznie badane miasta wydały na wypłatę dodatków mieszkaniowych 567,6 mln zł. Najwyższe wypłaty realizowały miasta duże, w tym najwyższe Warszawa (25,2 mln zł) i Łódź (21,9 mln zł).

Dualny system pomocy finansowej w pokrywaniu kosztów utrzymania mieszkania nie znajduje racji bytu. Pomoc powinna przysługiwać wszystkim, niezależnie od sektora mieszkaniowego, w którym ludzie zamieszkują, wynajmując mieszkania. Powinna zależeć od sytuacji dochodowej i w zasadzie obejmować wyłącznie najemców. Tym bardziej nie należy faworyzować nowo budowanych zasobów. Ustawodawca dostrzega większą atrakcyjność systemu dopłat do czynszów, ponieważ dołącza do grona jego beneficjentów coraz to nowe kategorie mieszkańców, obejmujące użytkowników zasobów powstających w ramach nowych instrumentów polityki mieszkaniowej państwa. Postuluje się wprowadzenie jednolitego systemu dopłat do czynszów, współfinansowanego z budżetu państwa i budżetów samorządów (z minimum 50% udziałem budżetu państwa), chroniącego najniżej uposażonych najemców przed nadmiernymi wydatkami mieszkaniowymi. Warto dodać, że w gospodarce rynkowej pewność otrzymania części należnego czynszu jest stymulatorem dla właścicieli mieszkań do ich wynajmowania.

10. OPTIMALIZACJA GOSPODAROWANIA ZASOBAMI MIESZKANIOWYMI

Pod tym określeniem mieszczą się działania zarządców nieruchomości mające na celu optymalizację wykorzystania zasobów mieszkaniowych. Działania gmin są wpisywane do wieloletnich programów gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Do najczęściej prowadzonych należą programy zamiany mieszkań i podziały lub scalenia lokali (Ryc. 36). Gminy stosują tu różne podejścia, np. prowadząc otwarte banki zamiany mieszkań, w których zamiany można dokonywać między użytkownikami różnych zasobów, o ile osoby chcące zamieszkać w mieszkaniu komunalnych spełniają lokalne kryteria dostępu. W innych miastach zamian dokonuje się wewnątrz sektora komunalnego. Niestety, brakuje informacji jaka część zamian wewnątrz sektora komunalnego jest inicjowana przez gminy w ramach działań ograniczających zaległości czynszowe. Podziały mieszkań z reguły dotyczą lokali o największej powierzchni, zwyczajowo nawiązuje się tu do kryterium 80 m². Z kolei współzamieszkiwanie odrębnych gospodarstw domowych jest ograniczane poprzez likwidację współzamieszkiwania przy okazji zmiany najemcy lub remontu lokali.



Ryc. 36. Stosowanie działań optymalizujących gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi gmin (N=491)
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Wśród innych działań wskazywano m.in. na prowadzenie programów „mieszkań za remont”, możliwości odpracowywania zaległości czynszowych, systemy wspólnego zamieszkiwania za obopólną zgodą, podnoszenie stanu technicznego budynków, adaptację poddaszy i lokali użytkowych na cele mieszkalne, dostosowywanie metrażu mieszkań do struktury gospodarstw domowych. Część samorządów uznaje sprzedaż lokali gminnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych za działanie porządkujące gospodarkę zasobami komunalnymi, a inna część w tym samym celu ogranicza lub wyklucza sprzedaż zasobów mieszkaniowych gminy. Również działania remontowe są wliczane do działań optymalizacyjnych.

Warto zwrócić uwagę na inny cel gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, jakim jest zwiększenie upodmiotowienia i aktywizacji najemców oraz zwiększanie ich odpowiedzialności za miejsce zamieszkania. Nie należy on do często podnoszonych zagadnień. Szersze włączenie obywateli, a szczególnie użytkowników mieszkań komunalnych, powinno przynosić dobre skutki w myśl zasady, że dostępność informacji o problemach i trudnościach w gospodarowaniu zasobami i włączenie interesariuszy w procesy decyzyjne sprzyja aktywizacji mieszkańców i wzrostowi zachowań prospołecznych.

Prawo przewiduje trzy formy sprawowania zarządu nad gminnym zasobem mieszkaniowym:

- bezpośrednie zarządzanie przez pracowników urzędu gminy,
- tak zwany system pośredni, w którym zarządzanie zasobem powierza się gminnym jednostkom organizacyjnym (jednostki budżetowe),
- system zleciowy, w którym gmina powierza zarządzanie profesjonalnemu zarządcy, najczęściej są to komunalne spółki prawa handlowego. W części miast są to spółki powołane wyłącznie do celu zarządzania zasobami komunalnymi, w części funkcje te pełnią towarzystwa budownictwa społecznego, dla których zarządzanie zasobem komunalnym jest dodatkowym zadaniem.

W gminach dysponujących dużymi zasobami mieszkań komunalnych wskazane jest zlecenie zarządzania nieruchomościami dwóm lub trzem podmiotom, z myślą o efektach konkurencji w działaniu.

Powszechnie uważa się, że profesjonalni zarządcy są najbardziej efektywni. Pośrednim potwierdzeniem tej tezy jest wyższa ściągalność czynszów czy mniejsza liczba podejmowanych procedur eksmisyjnych w zasobach TBS, czy w spółdzielniach mieszkaniowych.

W tym kontekście rekomenduje się, by miasta ograniczały swoje bezpośrednie zaangażowanie w inwestycje mieszkaniowe i zarządzanie zasobami, zlecając te zadania profesjonalnym podmiotom, głównie spółkom komunalnym, ale też podmiotom prywatnym (partnerstwo publiczno-prywatne, umowy z organizacjami pozarządowymi, współpraca ze spółdzielniami mieszkaniowymi). Gminy powinny skupiać się na wykonywaniu zadań własnych, sprzyjających rozwojowi mieszkalnictwa (planowanie przestrzenne, infrastruktura techniczna i społeczna) oraz działać na rzecz wzrostu liczby mieszkań o funkcji komunalnej i społecznych mieszkań czynszowych, dostępnych dla lokatorów o niskich lub średnich dochodach, których nie stać na płaćenie czynszu rynkowego i dla grup o specjalnych potrzebach – na pobyt stały i tymczasowy (por. Herbst, Muzioł, Węclawowicz 2023). Takiemu podejściu, w którym gminy sprawczo kierują społecznymi inwestycjami mieszkaniowymi, w tym działaniami remontowymi i modernizacyjnymi, sprzyja regulacje w zakresie preferencyjnego finansowania mieszkalnictwa społecznego. Gminy są beneficjentami dotacji ze środków Funduszu Dopłat w tej samej wysokości (80% lub 95% kosztów pod warunkiem restrykcyjnych paramentów efektywności energetycznej) kiedy same inwestują oraz kiedy zlecają realizację przedsięwzięć innym podmiotom. Natomiast system preferencyjnego finansowania zwrotnego społecznego budownictwa czynszowego jest dostępny nie bezpośrednio gminom, ale spółkom TBS/SIM lub innym spółkom komunalnym (także spółdzielniom mieszkaniowym przy finansowaniu mieszkań lokatorskich). Wyznaczanie zadań miejskim spółkom mieszkaniowym i innym podmiotom, wspieranie ich oraz rozliczanie z efektów działalności to właściwe zadania dla władz miejskich.

Miasta poszukują innowacyjnych rozwiązań w gospodarowaniu zasobami, należy do nich tzw. *lean management*, włączanie społeczności lokalnej w proces decyzyjny, stosowanie nowoczesnych rozwiązań zarządczych z wykorzystaniem aplikacji komputerowych. Niestety, są też miasta, które nie mają zasobów zinwentaryzowanych pod kątem ich stanu technicznego, opracowują niskiej jakości wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, wyzbywają się zasobów i nie inwestują w poprawę ich standardu.

Dobra praktyka – Poznań – *lean management*³⁴

Lean management to innymi słowy „szczupłe” zarządzanie, czyli system zarządzania przedsiębiorstwem pozwalający na zminimalizowanie marnotrawstwa w zakresie pracy, procesów, energii i surowców.

W Poznaniu w Zakładzie Komunalnych Zasobów Lokalowych (ZKZL) zastosowano od 2019 r. metodę *lean management* w zarządzaniu pustostanami. Podstawowym krokiem jest zidentyfikowanie najważniejszych procesów związanych z zarządzaniem pustostanami. Jako pierwszy należy wybrać ten, który jest najsilniej związany ze strategią, celami organizacji i którego realizacja przysparza najwięcej problemów.

W 2019 r. ZKZL przejmował średnio ok. 50 lokali miesięcznie. W przypadku dużych mieszkań spółka decydowała się na podział lokali na mniejsze, na które jest największe zapotrzebowanie. Spółka przejmowała też mieszkania od dłużników. Przy zarządzaniu dużą liczbą mieszkań (12,6 tys. mieszkań) ciągła rotacja lokali i istnienie pustostanów to naturalne procesy. Wyzwaniem stało się płynne zagospodarowywanie pustostanów i skrócenie średniego czasu niewykorzystania mieszkań. Pod koniec 2019 r. w mieście były 694 pustostany w zasobie komunalnym, przy czym we wcześniejszych latach notowano przyrost ich liczby. Przyjmując metodę szczupłego zarządzania, wyznaczono następujące cele:

- skrócenie czasu realizacji procesu obsługi pustostanu,
- zwiększenie liczby przekazywanych klientom pustostanów,
- zmniejszenie liczby zalegających spraw dotyczących pustostanów.

Powołano zespół projektowy, składający się z pracowników zajmujących się pustostanami, który pracował systematycznie przez kilka miesięcy nad definicją szczegółowego problemu, określeniem jego przyczyn i propozycją rozwiązania. Zespół zdefiniował 133 defekty i zakłócenia w procesie. Po określeniu kluczowych ograniczeń zaprojektowano 42 usprawnienia, tzw. dźwignie zmian, mające silny wpływ na sprawność procesu. Równolegle wdrażano mniejsze usprawnienia krótkoterminowe. Do kluczowych rozwiązań zaliczono:

- upowszechnienie wiedzy o całości procesu zagospodarowania pustostanów, przy równoczesnym wskazaniu szczegółowych obowiązków każdego pracownika (sztafeta zadań),
- wprowadzenie rozwiązań informatycznych, które odciążyły pracowników z konieczności wykonywania pracochłonnych, niekiedy monotonicznych i powtarzalnych zadań. Dobrym przykładem zastosowanego rozwiązania jest „automat” do generowania umów na realizację robót remontowo-budowlanych,
- scentralizowanie bazy danych o pustostanach, dzięki której każdy pracownik uzyskał możliwość łatwego i szybkiego sprawdzenia, na jakim etapie realizacji procesu znajduje się dany pustostan. Całość jest w pełni z informatyzowana, a dostęp do bazy można uzyskać na wszystkich urządzeniach mobilnych. W związku z tym każdy pracownik mógł swobodnie, szybko i racjonalnie podejmować konieczne decyzje na podstawie sprawdzonych i współdzielonych danych,
- mapę ciepła – nowe narzędzie, które pozwala monitorować przebieg procesu na jego poszczególnych etapach. Proces został podzielony na 14 części, zakładających odpowiedni podział zadań i określony czas realizacji. Mapa w czytelny sposób wizualizuje czas realizacji kolejnych zadań,
- rozpowszechnienie zdjęć jako źródła informacji o stanie technicznym lokalu. Dzięki zaprojektowanej przez pracowników aplikacji fotograficznej, instalowanej na każdym służbowym

34 Tę część opracowano na podstawie materiałów ZKZL Sp. z o.o. w Poznaniu.

smartfonie, administrator szybko uzyskuje obraz stanu całego lokalu. Aplikacja umożliwia wykonywanie wystandaryzowanych zdjęć, które w zaledwie kilka sekund pojawiają się we wspólnej bazie na komputerach pracowników,

- wprowadzenie standardowych procedur operacyjnych – dla każdego wystandaryzowanego etapu procesu opracowano procedury będące szczegółowymi opisami sposobu wykonywania pracy na poszczególnych etapach – przyjęto, że istnieje tylko jedna oficjalna metoda wykonania pracy,
- wprowadzenie ogólnodostępnych systemów raportowych opartych na centralnej bazie pustostanów, co w szybki sposób umożliwia sprawdzenie statusu procesu zagospodarowania pustostanu zarówno na jego poszczególnych etapach, grupach odpowiedzialności, jak i dając kompleksowy obraz procesu dla zarządu spółki.

Wszystkie te rozwiązania przyczyniły się do zdecydowanej poprawy gospodarowania pustostanami, skrócenia prac oraz komfortu pracy pracowników. Zdecydowane przyspieszenie nastąpiło na wszystkich etapach, a największy postęp nastąpił w wyznaczaniu prac remontowych, przygotowaniu dokumentacji przetargowej, oferowaniu mieszkań najemcom. Czas zagospodarowania pustostanu w październiku 2022 r. wynosił średnio zaledwie 58 dni w odniesieniu do lokali, które zostały włączone do systemu w danym roku. Zmniejszono o ok. 40% liczbę pustostanów (z wyłączeniem lokali w budynkach przeznaczonych do modernizacji z udziałem środków Funduszu Dopłat BGK).

11. MIESZKALNICTWO SENIORALNE

Polska znajduje się w fazie „podwójnego starzenia się”, czyli wzrostu udziału seniorów w ogólnej liczbie ludności, a zarazem wzrostu udziału seniorów z najstarszych grup wiekowych w całej populacji seniorów. Według informacji GUS, na koniec 2020 r. liczba osób w wieku 60 lat i więcej wyniosła 9,8 mln (wzrost o 1,0% od 2019 r.). Odsetek osób starszych w populacji Polski osiągnął poziom 25,6%. Według prognozy GUS, liczba ludności w wieku 60 lat i więcej w Polsce w roku 2030 ma wzrosnąć do poziomu 10,8 mln, a w 2050 r. wyniesie 13,7 mln. Osoby te będą stanowiły około 40% ogółu ludności kraju. W 2020 r. prawie dwie trzecie (62,1%) gospodarstw domowych złożonych wyłącznie z osób w wieku 60 lat i więcej zamieszkiwało budynki wielorodzinne, a ponad jedna trzecia (37,8%) – domy jednorodzinne. W domach wielorodzinnych znacznie częściej mieszkali seniorzy w miastach (78,0% gospodarstw wyłącznie z osobami w wieku 60 lat i więcej) niż na wsi (15,5% – por. GUS 2021b). Znaczna część seniorów mieszka w zasobach własnościowych. Jest to ograniczeniem dla angażowania się gmin w działania na rzecz poprawy czy dostosowania standardu mieszkań do potrzeb seniorów, jako że nie mają one tytułu do interwencji, np. w formie dofinansowania adaptacji mieszkania do potrzeb seniora.

Na rangę problemu mieszkań odpowiadających potrzebom seniorów zwraca się coraz większą uwagę. Jedną z analiz przedstawiono w raporcie *Mieszkalnictwo społeczne* z 2018 r. (Cieśla, Cieśla, Iwański 2018), oparto ją na szczegółowym badaniu ankietowym. W rekomendacjach znalazły się sugestie dostosowania przestrzeni do potrzeb seniorów w trzech skalach: polityki ogólnokrajowej, skali miasta i przestrzeni publicznych oraz samego mieszkania.

Istotę problemu jakości zamieszkiwania w życiu seniorów uwypukla także badanie *Polsenior2* (Błędowski i in. 2021), w szczególności rozdział Z. Szweda-Lewandowskiej na temat warunków mieszkaniowych. W podsumowaniu wyników badań ankietowych stwierdzono wyraźne różnice regionalne w zakresie warunków, w jakich mieszkają seniorzy. W regionach zachodnich seniorzy mieszkają w starszych budynkach niż w innych rejonach Polski, a najwyższy odsetek osób mieszkających w najstarszej substancji mieszkaniowej jest wśród osób powyżej 80 lat. Wieś i małe miasta charakteryzują się największym odsetkiem budynków wybudowanych przed 1970 r., w średnich i dużych miastach przeważa budownictwo z lat 1978–1988. Mediana powierzchni mieszkaniowej wynosiła 64 m², na obszarach wiejskich – 90 m². Wraz z wiekiem zmniejsza się odsetek seniorów będących właścicielami lub współwłaścicielami zamieszkiwanego mieszkania/domu.

W mieszkaniach stanowiących własność lub używanych na podstawie spółdzielczego własnościowego prawa do lokalu zamieszkiwało 78,0% respondentów – seniorów, w mieszkaniach spółdzielczych lokatorskich – 4,6%, w komunalnych – 4,7%, w budynkach prywatnych – 3,9%, w innych formach – 8,8%³⁵. Najstarsze grupy seniorów częściej zamieszkiwały w mieszkaniach o niższym standardzie, np. pozbawionych ciepłej wody. Tytuł użytkownika mieszkania ma duże znaczenie jeśli chodzi o możliwości wspierania seniorów w dostosowywaniu mieszkań do potrzeb osób starszych. Ze względu na dyscyplinę finansów publicznych, miasta nie mogą bezpośrednio wspierać właścicieli mieszkań i użytkowników mieszkań w innych sektorach niż komunalny. Stąd potrzebne są regulacje ustawowe i wsparcie finansowe ze środków budżetu państwa.

35 Dane te nie obejmują budynków jednorodzinnych zamieszkałych przez seniorów.

Występowanie barier architektonicznych w środowisku zamieszkania deklarowała co dziesiąta osoba w wieku 60–64 lat, co piąta w wieku 75–79 lat, co czwarta osoba w wieku 80–84 lat, a w grupie wieku 85–89 lat odsetek osób deklarujących występowanie barier architektonicznych wynosił 38%. Uwzględniając stan zdrowia i sprawność fizyczną respondentów, 10% ankietowanych stwierdziło, że senior wymaga pomocy w prowadzeniu gospodarstwa domowego i istnieje potrzeba zapewnienia świadczeń opiekuńczych lub pielęgnacyjnych.

W związku ze starzeniem się społeczeństwa, wysoką różnorodnością sytuacji zdrowotnej, mieszkaniowej i społecznej seniorów potrzebne są szczegółowe badania ich sytuacji mieszkaniowej. Zaleca się powszechne projektowanie uniwersalne oraz uwzględnianie potrzeb adaptacyjnych nie tylko w obrębie mieszkania i budynku, ale też sąsiedztwa i przestrzeni publicznej.

Celami szczegółowymi polityki senioralnej w obszarze mieszkalnictwa są:

- dostosowanie warunków mieszkaniowych do zróżnicowanych potrzeb osób starszych, umożliwiających im jak najdłuższe pozostawanie we własnym środowisku zamieszkania,
- udostępnienie nowoczesnych technologii ułatwiających samodzielne życie oraz wspierających ich opiekunów nieformalnych (Błędowski i in. 2021).

W polityce senioralnej wyróżnia się kilka form mieszkalnictwa:

- tradycyjne mieszkania osób starszych,
- mieszkania serwisowane,
- *co-housing*,
- mieszkania chronione (Błędowski i in. 2021: 34).

Pozostanie w dotychczasowym mieszkaniu to preferowana przez osoby starsze i zalecana przez specjalistów forma zamieszkania. Pozwala na utrzymanie więzi społecznych i funkcjonowanie w znanym otoczeniu. Często wymagane są inwestycje likwidujące utrudnienia wynikające z istnienia barier architektonicznych lub ułatwiające życie seniorom.

Mieszkania serwisowane, częściej nazywane mieszkaniami wspomagаныmi lub wspieranymi, to samodzielne mieszkania czynszowe w budynkach pozbawionych barier architektonicznych i wyposażonych w urządzenia ułatwiające samodzielne funkcjonowanie, z dodatkowymi pomieszczeniami do wspólnego wykorzystania (świetlice, gabinety zabiegowe, rehabilitacyjne). W mieszkaniach wspomaganych powinno być zapewnione wsparcie dostosowane do indywidualnych potrzeb mieszkańców (usługi opiekuńcze, terapeutyczne) oraz możliwość uczestnictwa w życiu społecznym (kluby zainteresowań, zajęcia sportowe, wspólne spędzanie czasu wolnego).

Co-housing bazuje na wzajemnej pomocy mieszkańców w zaspokajaniu potrzeb bytowych, utrzymaniu autonomii, aktywności. Oferta może być adresowana wyłącznie do osób starszych i samotnych, małżeństw osób starszych, może mieć charakter międzygeneracyjny (domy wielopokoleniowe). Konieczne jest zapewnienie środowiska zamieszkania wolnego od barier architektonicznych. Mieszkania lub domy zawierają w pełni samodzielne lokale mieszkalne lub pokoje, ale równocześnie mają wspólne przestrzenie, z których korzystają wszyscy mieszkańcy. Warte podkreślenia są korzyści finansowe – wspólne utrzymanie mieszkania jest z reguły tańsze w przeliczeniu na osobę niż koszty utrzymania indywidualnego mieszkania. Niestety, *co-housing* senioralny nie jest popularny w Polsce.

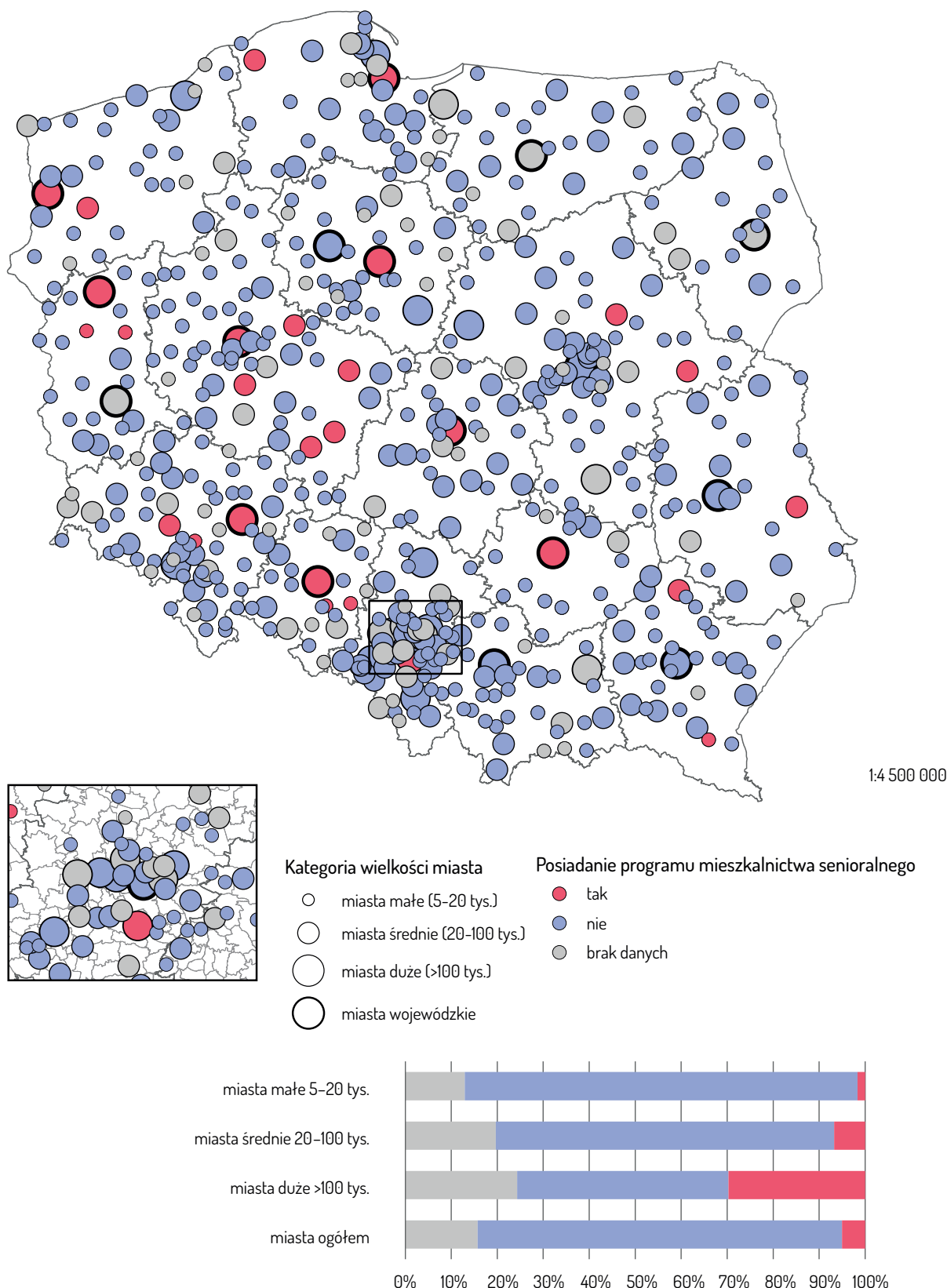
Mieszkania chronione funkcjonują na zasadach usługi społecznej, są samodzielnymi lokalami przeznaczonymi do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, m.in. osób starszych, które potrzebują wsparcia w czynnościach życia codziennego. Pozwalają na samodzielne funkcjonowanie w środowisku, w integracji ze społecznością lokalną.

W praktyce gminy angażują się w realizację mieszkań wspomaganych³⁶ i mieszkań chronionych dla seniorów. Operatorem programu z reguły jest TBS, działający w ścisłej współpracy z samorządem i jego jednostkami odpowiedzialnymi za politykę społeczną oraz organizacjami pozarządowymi działającymi na rzecz seniorów. W ankiecie skierowanej do gmin zadano pytanie o posiadanie programu mieszkalnictwa senioralnego, nie precyzując, o jakie formy mieszkań dla seniorów chodzi. Należy rozumieć, że pozytywną odpowiedź dały miasta dysponujące zapisami w lokalnych dokumentach w sprawie działań na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych seniorów. Posiadanie programu mieszkalnictwa senioralnego potwierdziło 29 miast: 11 miast dużych, 12 średnich i 6 małych (Ryc. 37).

Istnieją różne formy wspierania przez miasta seniorów w ich dążeniach do poprawy warunków mieszkaniowych, w szczególności – dostosowania lokalu do zmieniających się możliwości samodzielnego lub wspomagane funkcjonowania. Do najczęściej stosowanych przez miasta rozwiązań należą preferencje dla seniorów ubiegających się o najem mieszkań komunalnych. Chodzi tu o dodatkowe punkty lub pierwszeństwo przy równej liczbie punktów dla osób starszych. To rozwiązanie nie daje pełni komfortu osobom z utrudnieniami w poruszaniu się lub innymi dysfunkcjami. Rozwiązania techniczne w nowym budownictwie, zgodne z zasadami projektowania uniwersalnego, pozwalają rozwiązać część problemów dzisiejszych seniorów zamieszkujących w starszych zasobach. Coraz częściej w parterach budynków powstają mieszkania dla osób z niepełnosprawnością lub w starszym wieku. Dostępność wind także ułatwia funkcjonowanie seniorów w środowisku zamieszkiwania.

Samo zagadnienie starzenia się społeczeństwa i dostępności mieszkań odpowiednich dla seniorów powinno być przedmiotem szerokiej debaty publicznej. Rzecz w tym, że nie tylko intensywne starzenie się wywołuje nowe potrzeby, ale w całym zakresie przemian życia rodzinnego, służby zdrowia, polityki społecznej, środowiska winniśmy oczekiwać poważnych wyzwań w zakresie działań na rzecz dobrej jakości życia osób starszych.

36 Do określenia mieszkań, w których użytkownicy uzyskują dodatkowe usługi wsparcia, stosowane są różne pojęcia. O ile w mieszkaniach chronionych wyróżnia się mieszkania treningowe (na czasowy pobyt celem wypracowania kompetencji do samodzielnego funkcjonowania) i wspierane (na pobyt stały), to w przypadku innych mieszkań stosowane są różne nazwy: „mieszkania wspomagane”, „mieszkania wspierane”, „mieszkania ze wsparciem”. One również mogą być przeznaczone na pobyt czasowy lub stały. Zakres usług wsparcia jest zindywidualizowany, dostosowywany do bieżących potrzeb beneficjentów.



Ryc. 37. Prowadzenie programu mieszkalnictwa senioralnego w 2021 r.
Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Mieszkania chronione nie są rozpowszechnionym w Polsce świadczeniem społecznym, choć mogą być prowadzone przez gminy, powiaty i organizacje pozarządowe. Według danych Ministerstwa Rodziny i Polityki Społecznej, na koniec 2020 r. było w Polsce 1348 mieszkań chronionych z 4098 miejscami. Nie jest znana liczba mieszkań chronionych zajmowanych przez seniorów.

Popularnym rozwiązaniem jest także budowa mieszkań senioralnych w formule mieszkań wspomaganych, gdzie inwestorem jest TBS. Takie mieszkania funkcjonują również w miastach, które nie wykazały w ankiecie programu mieszkalnictwa senioralnego, np. w Gliwicach i Bydgoszczy. Pierwsze budynki TBS z mieszkaniami dla seniorów powstały w Poznaniu i Stargardzie. TBS wypracowały już swego rodzaju dobre praktyki w mieszkalnictwie senioralnym. Chodzi tu o zapewnienie atrakcyjnej lokalizacji pod kątem dostępności komunikacyjnej, dostępności do podstawowych usług i terenów zieleni oraz o zróżnicowane środowisko sąsiedzkie, w którym mogą spotykać się ludzie w różnym wieku i różnej sytuacji rodzinnej. Istotnym ułatwieniem w aktywizacji i socjalizacji seniorów są dzienne domy i kluby Senior+ dofinansowywane w ramach rządowego programu wieloletniego.

Miasta poszukują indywidualnych rozwiązań służących udostępnianiu seniorom mieszkań dostosowanych do ich potrzeb. W Poznaniu na ten cel przeznacza się duże mieszkania o powierzchni ponad 80 m². Mieszkania są remontowane i dzielone na samodzielne jednostki z węzłami sanitarnymi i aneksami kuchennymi, z zachowaniem części przestrzeni do wspólnego integracyjnego użytku. W Warszawie i Łodzi funkcjonują domy międzypokoleniowe. Za dobrą praktykę uznaje się bliskie sąsiedztwo mieszkań senioralnych i klubów Senior+, dziennych domów pobytu. Nowym rozwiązaniem, które może być przydatne do ograniczania problemów mieszkaniowych seniorów są społeczne agencje najmu (SAN). Postuluje się, by seniorzy mogli wydzierżawiać swoje własnościowe mieszkania SAN, a sami zamieszkiwali w zasobach komunalnych lub TBS dostosowanych do ograniczeń wieku senioralnego.

Należy podkreślić, że mieszkalnictwo senioralne jest poważnym wyzwaniem dla gmin, wiąże się z wysokimi kosztami (dodatkowe przestrzenie wspólne, szersze korytarze) oraz koniecznością zabezpieczenia programów wsparcia (pomoc w czynnościach życiowych, rehabilitacja) i programów społeczno-kulturalnych. Te ostatnie są warunkiem zwiększenia komfortu życia seniorów.

PODSUMOWANIE

Początek trzeciej dekady XXI wieku przyniósł miastom nieoczekiwane zmiany w postrzeganiu spraw mieszkaniowych lokalnych społeczności. Pandemia COVID-19 unaoczniała wszystkim, jakie znaczenie ma komfort dobrego mieszkania, dostosowanego powierzchnią i liczbą pokoi do liczebności gospodarstwa domowego, wyposażonego w balkon czy loggię, nie mówiąc o walorach indywidualnych domów z ogrodami czy podwórkami. Również potrzeba zapewnienia dachu nad głową uchodźcom wojennym z Ukrainy pokazała, że trzeba i można korzystać ze wszystkich zasobów by rozwiązać przejściowe zapotrzebowanie na dach nad głową oraz, że perspektywicznym rozwiązaniem kwestii mieszkaniowej uchodźców wojennych i imigrantów – obok rozwiązań rynkowych jest żywotny sektor społecznych mieszkań czynszowych. W fazę wdrożeniową wchodzi niezwykle ważne działania na linii mieszkanie – klimat, prowadzące do eliminacji negatywnego wpływu sektora mieszkaniowego na środowisko.

Lokalna polityka mieszkaniowa znalazła wyższe uznanie w polityce rządowej w zakresie priorytetów polityki miejskiej oraz w wymiarze finansowym – wartości wsparcia gmin i ich podmiotów realizujących lokalną politykę mieszkaniową oraz liczby form wsparcia. W Krajowej Polityce Miejskiej 2030 uwzględniono wyzwanie VIII – poprawa dostępności mieszkaniowej. Do rozwiązań pozwalających osiągnąć cele tego wyzwania zaliczono:

- zwiększenie tempa rozwoju mieszkalnictwa społecznego w miastach,
- intensyfikację procesów odnowy substancji mieszkaniowej,
- regulację i wsparcie mieszkalnictwa wspomaganego,
- współpracę gmin i sektora prywatnego na rzecz zwiększania dostępności mieszkań,
- zintegrowane programowanie mieszkalnictwa w miastach.

Rekomendacje szczegółowe KPM 2030 obejmują wiele interesujących rozwiązań, np. działania na rzecz ograniczenia partycypacji osób fizycznych w kosztach budowy mieszkań TBS/SIM, gwarantowanie wieloletniej perspektywy wspierania społecznego budownictwa czynszowego, upowszechnianie formuły PPP w mieszkalnictwie społecznym, tworzenie rewitalizacyjnych funduszy mieszkaniowych na poziomie regionalnym.

Lista nowych tytułów współfinansowania działań gmin obejmuje:

- program Mieszkanie na Start (od 2018 r.) – program dopłat do czynszów dla najemców nowo budowanych mieszkań na wynajem (w okresie 15 lat od zakończenia budowy) przez podmioty poza gminne działające w porozumieniu z gminą;
- dotacje dla gmin ze środków Funduszu Dopłat do wykorzystania na wkład własny dla TBS i innych spółek komunalnych zaciągających kredyt w ramach programu SBC (od 2018 r. na poziomie 20% kosztów, zwiększonym do 35% od 2021 r.);
- dotacje dla gmin ze środków Funduszu Dopłat do wysokości 80% kosztów, do wykorzystania na budowę mieszkań na wynajem, budowanych przez podmioty zewnętrzne w porozumieniu z gminą, wynajmowanych na zasadach mieszkań komunalnych wskazanym przez gminę najemcom (od 2021 r.);
- dotacje ze środków Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa (RFRM) dla gmin na objęcie udziałów w SIM/TBS oraz na sfinansowanie 10% kosztów realizacji przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego w sektorze mieszkań o umiarkowanym czynszu, w tym współfinansowanych kredytem SBC (od 2021 r.),

- grant na infrastrukturę (od 2021 r.) – granty dla gmin i związków międzygminnych na rozwój infrastruktury społecznej i komunalnej infrastruktury technicznej towarzyszącej budownictwu mieszkaniowemu, odpowiadające iloczynowi 10% kosztów przedsięwzięcia infrastrukturalnego oraz liczby przedsięwzięć lub inwestycji o charakterze promieszkaniowym, powiązanych z przedsięwzięciem infrastrukturalnym, przy czym kwota ta nie może być wyższa niż udział gminy w poszczególnych przedsięwzięciach i inwestycjach o charakterze mieszkaniowym,
- premia MZG (od 2023 r.) dla właścicieli lub zarządców budynków mieszkalnych, w których wszystkie lokale mieszkalne wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, przysługująca z tytułu realizacji przedsięwzięcia termomodernizacyjnego lub remontowego w mieszkaniowym zasobie gminy na poprawę stanu technicznego tego zasobu, w wysokości 50% lub 60% (obiekty zabytkowe, obszary rewitalizacji – zob. *Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji...*),
- sfinansowanie wyższych dotacji ze środków Funduszu Dopłat (od 2023 r.) na koszty remontów zamieszkałych budynków komunalnych – pod warunkiem wymiany źródła ciepła na niskoemisyjne lub podłączenia do sieci ciepłowniczej budynków mieszkalnych należących do samorządów albo spółek z większościovym udziałem samorządów oraz zwiększenie dotacji dla gmin na pokrycie kosztów budowy nowych mieszkań komunalnych i społecznych mieszkań czynszowych do poziomu 95% pod warunkiem osiągnięcia wysokich standardów energetycznych (*Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych*).

Warte odnotowania są również nowe rozwiązania niefinansowe, poszerzające możliwości aktywnego udziału gmin w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych, np. program Lokal za Grunt, funkcjonujący od 2021 r. program sprzedaży nieruchomości gminnych z przeznaczeniem na cele inwestycyjne z częściowym rozliczeniem lokalami mieszkalnymi lub użytkowymi (*Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali*), możliwość tworzenia społecznych agencji najmu (od 2021 r. – zob. *Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa*), kooperatyw mieszkaniowych (od 2023 r. – zob. *Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych...*). Są to instrumenty przydatne w określonych uwarunkowaniach, nie mają charakteru masowego. Słabą stroną wprowadzenia tych ostatnich rozwiązań jest brak programów pilotażowych współfinansowanych z budżetu państwa w pierwszych latach ich funkcjonowania. Mamy do czynienia ze swego rodzaju nierównym traktowaniem nowych programów rządowych. O ile tworzenie nowych SIM (w tym z udziałem KZN) staje się dla gmin atrakcyjne i bezproblemowe z uwagi na dostępność dotacji z rządowego funduszu w wysokości 3 mln zł, to gminy nie mogą liczyć na podobne wsparcie, rozważając utworzenie społecznej agencji najmu. A powołanie SAN niesie za sobą ryzyko finansowe dla gminy i wymaga szeregu działań organizacyjnych w różnych środowiskach społecznych.

Miasta z otwartością przyjęły nowe rozwiązania w zakresie finansowego wsparcia społecznego sektora mieszkaniowego. Bank Gospodarstwa Krajowego odnotował lawinowy przyrost wniosków o dotacje z Funduszu Dopłat, zaktywizowały się także TBS/SIM w ubieganiu się o preferencyjne finansowanie zwrotne. Istnieje ryzyko, że niesprzyjające okoliczności polityczne i ekonomiczne spowodują mniejsze wykorzystanie programów rządowych w okresie wysokiej inflacji, wzrostu cen i ograniczenia dochodów budżetowych JST.

Nadal przychodzi miastom działać w sprawach mieszkaniowych w trudnych warunkach zazębiania się wieloletnich, negatywnych efektów słabych stron lokalnych polityk mieszkaniowych. I tak obawa przed wzrostem zadłużenia czynszowego jest jednym z czynników blokujących miasta w prowadzeniu polityki sukcesywnej ekonomizacji czynszów. Niskie przychody czynszowe nie pozwalają na wyraźny wzrost działań remontowych i modernizacyjnych. Niska efektywność programów prewencji zadłużenia i zmniejszania jego skali w parze z długotrwałością procedur eksmisyjnych dają

niekorzystne efekty. Samorządy działające pod presją konieczności zwiększenia podaży mieszkań z przeznaczeniem na najem socjalny tracą energię i wolę angażowania się w bardziej zaawansowane przedsięwzięcia mieszkaniowe. Nie przynosi im również satysfakcji świadomość, że znaczna część najemców mieszkań komunalnych gorliwie korzysta ze swoich praw, zapominając o obowiązkach wynikających z umów najmu. Zbyt wolno samorządy podejmują decyzję o znaczącym ograniczeniu lub zaprzestaniu prywatyzacji swoich zasobów. Współczesne oceny zapotrzebowania na mieszkania o niskim czynszu (komunalne czy mieszkania o funkcjach komunalnych) wskazują na trwałość tego zjawiska. Ponadto, dzisiejsze instrumentarium wsparcia ze środków publicznych remontów i modernizacji zasobów mieszkaniowych i to w standardzie zielonej transformacji, jest dużo bardziej dostępne niż na początku XXI w.

W ostatnich latach mamy do czynienia z licznymi nowymi projektami rządowej polityki mieszkaniowej. Jednak część z nich jest wprowadzana bez szerszych konsultacji i analiz, raczej na zasadzie łatania dziur lub wzmacniania wcześniejszych pomysłów, które szerzej się nie przyjęły. Na krytyczną opinię zasługują te działania rządowe, które nie służą celom Narodowego Programu Mieszkaniowego i Krajowej Polityki Miejskiej. Chodzi tu przede wszystkim o reguły prawne umożliwiające prywatyzację społecznych mieszkań czynszowych w zasobach TBS/SIM, mimo że nie zostało zaspokojone zapotrzebowanie na te mieszkania i wprowadzanie kontrowersyjnych rozwiązań ponownie promujących prywatną własność mieszkaniową. Szczególnie w czasach wysokiej inflacji i wysokich kosztów niesie to za sobą duże ryzyko dla ludzi korzystających z kredytów, nawet, jeśli te kredyty są, przejściowo, dofinansowywane lub gwarantowane ze środków publicznych. Należy podkreślić, że państwo w znaczący sposób podniosło poziom dotacji dla gmin na realizację – w różnych formach – mieszkań o funkcji komunalnej. Również społeczne budownictwo czynszowe może korzystać, poza preferencyjnym kredytem (aktualnie mniej atrakcyjnym ze względu na stopę oprocentowania), z dodatkowych grantów ze środków Funduszu Dopłat i Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa. Pozostaje pytanie, jak długo zostanie utrzymane wsparcie inwestycji mieszkaniowych samorządów w sytuacji wysokiego deficytu finansów publicznych?

Podobnie jak w analizach z 2018 r. notuje się koncentrację problemów mieszkaniowych w sektorze komunalnym w dużych miastach i miastach zachodniej i północnej części kraju. Ale ani małe, ani średnie miasta nie są w szczególnie lepszej sytuacji zważywszy na ich ograniczenia budżetowe i kadrowe. Z łatwością można wskazać miasta – liderów aktywnej polityki mieszkaniowej, ale żadne z nich nie jest prymusem we wszystkich sferach działalności mieszkaniowej.

Na pytanie – czy w perspektywie ostatnich 5 lat (2017–2021) kondycja mieszkalnictwa gminnego uległa poprawie – należy udzielić pozytywnej odpowiedzi, ale dynamika poprawy sytuacji nie jest satysfakcjonująca. Za pozytywne oznaki poprawy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gmin należy uznać obniżenie skali sprzedaży mieszkań komunalnych, wzrost bezpośrednich inwestycji mieszkaniowych gmin i spółek komunalnych, w szczególności TBS/SIM, notowany od początku 2022 r., zaś za negatywne – utrzymywanie się niskiego poziomu stawek czynszu i brak znaczących działań remontowych i modernizacyjnych.

Sytuacja mieszkalnictwa społecznego wymaga szerokich badań i analiz. Wśród szczegółowych tematów badawczych można wskazać następujące:

- sytuacja dochodowa gospodarstw domowych mieszkających w zasobach komunalnych, ze szczególnym uwzględnieniem przyczyn zaległości czynszowych,
- szacunek zapotrzebowania na mieszkania o funkcjach komunalnych w ujęciu wariantowym, z uwzględnieniem zwiększenia i/lub standaryzacji pułapów dochodowych ludności, procesów migracyjnych (w tym zagranicznych), potrzeb mieszkaniowych seniorów i ludzi młodych,
- potencjał społecznego budownictwa czynszowego w ujęciu wariantowym (z uwzględnieniem opcji rezygnacji z partycypacji osób fizycznych w kosztach budowy, braku prywatyzacji, zwiększenia udziału TBS/SIM w procesach modernizacyjnych zasobów komunalnych).

ANEKS METODYCZNY

Cel

Celem raportu jest zdiagnozowanie kondycji publicznego sektora mieszkaniowego w kontekście gospodarowania mieszkaniowymi zasobami przez polskie miasta, w odniesieniu do stanu na koniec 2016 r., który analizowany był w poprzednim raporcie OPM IRMiR (Muzioł-Węclawowicz, Nowak 2018).

Zakres przedmiotowy

Lokalne reguły gospodarowania mieszkaniowymi zasobami w gminach są zróżnicowane. Normy prawne nakładają na gminę obligatoryjne zadania własne obejmujące gospodarkę i politykę mieszkaniową. Nie narzucają jednak sztywnych regulacji. Kwestie dotyczące decyzyjności, aktywności czy zakresu kompetencji są indywidualnie określone przez gminy.

Raport uwzględnia najważniejsze komponenty związane z prowadzeniem polityki mieszkaniowej. Obejmuje następujące obszary tematyczne:

- sytuację mieszkaniową,
- wielkość i stan zasobów mieszkań gminnych,
- politykę remontową,
- politykę czynszową,
- zaległości czynszowe i postępowania eksmisyjne,
- dodatki mieszkaniowe,
- mieszkalnictwo senioralne.

W niniejszym raporcie nie uwzględniono zagadnień związanych z budownictwem mieszkaniowym, co stanowi przedmiot kolejnego raportu powstającego w ramach cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne OPM IRMiR*. Wskazany obszar tematyczny został wyodrębniony w celu zwrócenia uwagi na dostępne mechanizmy finansowania i realizowania nowych inwestycji mieszkaniowych podejmowanych z inicjatywy gmin.

Zakres podmiotowy

Badaniem objęto wszystkie miasta w Polsce liczące powyżej 5 000 mieszkańców według stanu na koniec 2021 r. W Polsce było wówczas 578 miast, z czego 279 miejskich i 299 miejsko-wiejskich, co stanowiło 60,5% wszystkich miast. Z uwagi, iż polityka mieszkaniowa prowadzona jest przez gminę w stosunku do całego jej obszaru, w przypadku gmin miejsko-wiejskich nie wydzielano obszaru miejskiego.

Pytania badawcze

- a) Czy w perspektywie ostatnich 5 lat kondycja mieszkalnictwa gminnego uległa poprawie?
- b) Jak różnicują się miasta w zakresie podejścia do zarządzania zasobami mieszkaniowymi?
- c) Czy miasta ograniczają proces prywatyzacji zasobów mieszkaniowych?
- d) Jaka jest skala podejmowanych działań w zakresie polityki remontowej w polskich miastach?

- e) Czy w perspektywie ostatnich 5 lat miasta decydowały się na podnoszenie stawek czynszu do poziomu uzasadnionego ekonomicznie?
- f) Czy są miasta, w których w perspektywie ostatnich 5 lat udało się ograniczyć problem zadłużeń czynszowych?
- g) Jakie działania optymalizacyjne w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym podejmują miasta?

Źródła informacji

Podstawowymi źródłami informacji w raporcie są:

- a) dane Banku Danych Lokalnych GUS, według stanu na koniec 2020 r. (najnowsze dostępne na dzień 15.11.2022), a w obszarach, w których uwzględniano dynamikę zmian również dla okresu obejmującego lata 2016–2020,
- b) dane zgromadzone przez IRMiR na potrzeby niniejszego raportu, określane w publikacji jako „badanie OPM IRMiR” dotyczące stanu na koniec 2021 r., w niektórych obszarach uwzględniającego również stan na koniec 2020 r.,
- c) literatura przedmiotu.

Dane dostępne w statystyce publicznej w zakresie mieszkalnictwa społecznego stanowią dobrą podstawę do prowadzenia krajowego monitoringu. Niemniej, zakres tematyczny dostępnych informacji nie jest pełny, a w niektórych obszarach stopień agregacji danych nie pozwala na prowadzenie pogłębionych analiz. Mając na uwadze powyższe, postanowiono rozszerzyć dostępny zakres informacji. W tym celu przeprowadzone zostało badanie ankietowe, z wykorzystaniem kwestionariusza, rozesłanego na adresy mailowe urzędów miast. Dane kontaktowe miast pochodziły z ogólnodostępnej bazy adresowej miast, która publikowana jest na stronach Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji. Badanie trwało od marca do lipca 2022 r. i obejmowało gminy, w których populacja miast liczyła powyżej 5 000 mieszkańców. W efekcie zwrócono się do 578 gmin w Polsce. Udział w badaniu wzięło 505 gmin, czyli 87,4% wskazanych podmiotów (por. Tab. 5).

Tab. 5. Próba badawcza w badaniu ankietowym

Kategoria miasta	%	N zwrotu	N wszystkich miast z kategorii
Miasta duże, w tym miasta wojewódzkie (<100 tys. os.)	86,5	32	37
Miasta wojewódzkie (tylko)	88,9	16	18
Miasta średnie (20–100 tys. os.)	84,8	151	178
Miasta małe (5–20 tys. os.)	88,7	322	363
Miasta ogółem	87,4	505	578

Źródło: opracowanie Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR

Formularz ankiety obejmował pięć głównych wątków tematycznych:

- a) zasoby mieszkaniowe gminy,
- b) polityka remontowa,
- c) polityka czynszowa,
- d) dostępność lokali,
- e) korzystanie z instrumentów wsparcia.

Należy zaznaczyć, że ostatni z bloków tematycznych, poświęcony finansowaniu działań inwestycyjnych w zakresie mieszkalnictwa, nie stanowi przedmiotu niniejszego raportu, lecz zostanie uwzględniony w odrębnym raporcie w cyklu *Mieszkalnictwo i polityki społeczne*.

W ramach powyższej struktury postawiono 17 pytań, z czego 13 w formie otwartej, wymagającej uzupełnienia wartości liczbowych bądź wskazania wyjaśnień, a 4 miały formę zamkniętą. Z uwagi, iż nie wszyscy respondenci odpowiedzieli na komplet pytań, liczebność próby w ramach poszczególnych wykazuje zróżnicowanie. Część informacji, o które poproszono respondentów, była dostępna w zasobach BDL GUS. Podwojenie źródeł danych służyło do pomocy w celu późniejszej weryfikacji zebranych odpowiedzi. Korekty zostały wykonane również w oparciu o wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gmin oraz inne dokumenty gminne. W przypadku problemów związanych z różnym system zapisów liczb i wartości, rząd wielkości ustalano również w odniesieniu do bazy danych sporządzonej na potrzeby raportu z 2018 r., w którym badano 750 miast.

Na podstawie zebranego materiału oraz zestawień dostępnych w BDL GUS utworzono bazę danych, na podstawie której sporządzono zestaw wskaźników. Podczas analizy danych i opisywania wyników zastosowano podział miast na kategorie:

- Miasta małe – 5–20 tys. mieszkańców,
- Miasta średnie – 20–100 tys. mieszkańców,
- Miasta duże pow. 100 tys. mieszkańców, w tym miasta wojewódzkie.

Zastosowany podział zgodny jest z kategoriami przyjmowanymi np. przez Główny Urząd Statystyczny. Stosowany był on również w innych badaniach Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR, w tym w *Raportach o stanie miast polskich*. Zastosowanie powyższej kategoryzacji pozwoliło na ukazanie zróżnicowania w prowadzeniu polityki mieszkaniowej oraz umożliwiło wyodrębnienie wyróżniających się miast z każdej grupy.

W raporcie każdorazowo, jeśli nie podano innego źródła, prezentowane są dane BDL GUS lub dane z ankiety, wówczas jako źródło wskazuje się badanie OPM IRMiR. W przypadku wykorzystaniu danych z BDL GUS brano pod uwagę wszystkie miasta liczące powyżej 5 000 mieszkańców, również te, które nie wzięły udziału w badaniu ankietowym.

Metody badawcze

W raporcie zastosowano następujące metody badawcze:

- a) analizę danych statystycznych,
- b) badanie ankietowe przeprowadzone techniką łączącą metodę CAWI i CATI, w której poza kwestionariuszem wypełnianym komputerowo, możliwy był bezpośredni kontakt z ankietowanym,
- c) kwerenda stron internetowych urzędów miast i gmin miejsko-wiejskich oraz innych portali,
- d) analiza danych zastanych.

LITERATURA

- Andrzejewski A., 1987, *Polityka mieszkaniowa*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- Błądowski P., Grodzicki T., Mossakowska M., Zdrojewski T. (red.), 2021, *Pol senior2. Badanie poszczególnych obszarów stanu zdrowia osób starszych, w tym jakości życia związanej ze zdrowiem*, Gdański Uniwersytet Medyczny, Gdańsk.
- Błądowski P., Szatur-Jaworska B., Szweda-Lewandowska Z., Zrałek M., 2017, *Model wsparcia społecznych osób starszych w środowisku zamieszkania*, [w:] B. Szatur-Jaworska, P. Błądowski (red.), *System wsparcia osób starszych w środowisku zamieszkania Propozycja modelu oraz wyniki badania antydyskryminacyjnego. Synteza*, Rzecznik Praw Obywatelskich, Warszawa, 11–37.
- Cieśla A., Cieśla P., Iwański R., 2018, *Mieszkania seniorów w Polsce*, [w:] A. Muzioł-Węclawowicz, K. Nowak (red.), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2021, *Pustostany w gminach i możliwości ich przekształcenia w mieszkania dostępne cenowo dla osób niezamożnych*, Warszawa. Dostępne na: <https://habitat.pl/o-empty-spaces> [data dostępu: 16.12.2022].
- Fundacja Habitat for Humanity Poland, 2022, *Adaptacja pustostanów na mieszkania dostępne*, Warszawa. Dostępne na: <https://habitat.pl/o-empty-spaces> [data dostępu: 16.12.2022].
- Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2021a, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2020 r.*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny, 2021b, *Sytuacja osób starszych w Polsce*, Warszawa.
- Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2021c, *Zasięg ubóstwa ekonomicznego w Polsce w 2020 r.*, Warszawa. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/warunki-zycia/ubostwo-pomoc-spoeczna/zasieg-ubostwa-ekonomicznego-w-polsce-w-2020-roku,14,8.html> [data dostępu: 02.12.2022].
- Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022a, *Informacja o wstępnych wynikach Narodowego Spisu Powszechnego Ludności i Mieszkań 2021*, Warszawa. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/nsp-2021-wyniki-wstepne/nsp-2021-wyniki-wstepne-informacja-sygnalna,7,1.html> [data dostępu: 16.12.2022].
- Główny Urząd Statystyczny (GUS), 2022b, *Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2021. Raport z wstępnych badań*, Warszawa. Dostępne na: https://stat.gov.pl/download/gfx/portalinformacyjny/pl/defaultaktualnosci/6494/6/1/1/raport_zawierajacy_wstepne_wyniki_nsp_2021._publikacja_w_formacie_pdf.pdf [data dostępu: 16.12.2022].
- Herbst I., Muzioł-Węclawowicz A., 2023, *Bariery i szanse polityki mieszkaniowej gmin*, Fundacja Centrum PPP, Warszawa [w druku].
- Komisja Europejska, 2019, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Komitetu Ekonomiczno-społecznego i Komitetu Regionów Europejski Zielony Ład*, Bruksela. Dostępne na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_pl [data dostępu: 02.12.2022].
- Krystek-Kucewicz B., Thel K., 2018, *Pustostan do zagospodarowania. Długoterminowe możliwości inwestycyjne w Bytomiu*, na podstawie koncepcji Bytomskiego Modelu Mieszkalnictwa Dostępnego, Urząd Miejski w Bytomiu, Bytom.

- Linhart M., Hána P., Leško J., Marek D., *Property Index. An Overview of European Residential Markets*, Deloitte. Dostępne na: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/at/Documents/presse/at-property-index-2022-final.pdf> [data dostępu: 24.11.2022].
- Lokale mieszkalne do remontu, b.d. Dostępne na: <https://zgm-gliwice.pl/lokalne-mieszkalne-do-remontu> [data dostępu: 14.12.2022].
- Miesięczna wysokość dopłat w zależności od lokalizacji mieszkania i wielkości gospodarstwa domowego IV kw. 2022 r. i I kw. 2023 r., b.d. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/mieszkanie-na-start> [data dostępu: 15.12.2022].
- Mieszkania na start, b.d. Dostępne na: <https://nowy.plock.eu/mieszkania-na-start> [data dostępu: 14.12.2022].
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej (MFIR), 2022, *Krajowa Polityka Miejska*, Warszawa, 115.
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT), 2021, *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2020 roku*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy> [data dostępu: 02.12.2022].
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii (MRiT), 2022, *Sprawozdanie z realizacji działań w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2021 roku*, Warszawa. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologia/narodowy-program-mieszkaniowy> [data dostępu: 02.12.2022].
- Muzioł-Węclawowicz A., 2018, *Spółeczne budownictwo czynszowe i towarzystwa budownictwa społecznego*, [w:] A.Muzioł-Węclawowicz, K.Nowak (red.), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa, 178–208.
- Muzioł-Węclawowicz A., 2021, *Mieszkalnictwo społeczne w Polsce. Wyzwania i ograniczenia*, [w:] A.Grycuk, P.Russel (red.), *Polityka mieszkaniowa w Polsce*, Studia Biura Analiz Sejmowych, 2 (66), 83–112.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2018, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej*, Warszawa.
- Najwyższa Izba Kontroli (NIK), 2022, *Informacja o wynikach kontroli. Wykonywanie zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej przez gminy w województwie dolnośląskim*, Warszawa.
- Nowak K., 2018, *Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*, [w:] A.Muzioł-Węclawowicz, K.Nowak (red.), *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa, 143–158.
- Nowak K., 2021, *Krajowy i lokalny wymiar polityki mieszkaniowej*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Uniwersytet Gdański, Warszawa–Kraków–Gdańsk.
- Nowak K., Muzioł-Węclawowicz A., 2023, *Miasta jako inwestorzy mieszkaniowi*, Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Kraków–Warszawa.
- O Krajowym Planie Odbudowy, b.d. Dostępne na: <https://www.gov.pl/web/planodbudowy/o-kpo>, [data dostępu: 02.12.2022].
- Overcrowding rate by sex – EU-SILC survey, b.d., (dane Eurostat). <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tessi170/default/table?lang=en> [data dostępu: 24.11.2022].
- Severe housing deprivation rate by age, sex and poverty status – EU-SILC survey, b.d., (dane Eurostat). Dostępne na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho06a/default/table?lang=en [data dostępu: 02.12.2022].
- Spółeczne Inicjatywy Mieszkaniowe, o których mowa w art. 7a ustawy, b.d. Dostępne na: <https://www.kzn.gov.pl/istniejace-sim> [data dostępu: 02.12.2022].
- Statystyki – Ranking gmin, b.d. Dostępne na: <https://www.gunb.gov.pl/strona/statystyki> [data dostępu: 17.12.2022].

- Szweda-Lewandowska Z., 2021, *Warunki mieszkaniowe*, [w:] P. Błędowski, T. Grodzicki, M. Mossakowska, T. Zdrojewski (red.), 2021, *Badanie poszczególnych obszarów stanu zdrowia osób starszych, w tym jakości życia związanej ze zdrowiem*, Gdański Uniwersytet Medyczny, Gdańsk.
- Total population having neither a bath, nor a shower, nor indoor flushing toilet in their household – EU-SILC survey, b.d., (dane Eurostat). Dostępne na: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_mdho05/default/table?lang=en [data dostępu: 02.12.2022].
- Urząd Miasta Krakowa, 2022, *Raport z gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy miejskiej Kraków oraz zasobem tymczasowych pomieszczeń za 2021 rok*, Kraków. Dostępne na: https://www.bip.krakow.pl/?sub_dok_id=19005 [data dostępu: 02.12.2022].
- Urząd Statystyczny (us), 2020, *Pokolenie gniazdowników w Polsce*, Warszawa.

Akty prawne

- Uchwała NR LXI/751/18 Rady Miejskiej Wałbrzycha z dnia 27 września 2018 r. w sprawie przyjęcia Wieloletniego Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym Gminy Wałbrzych na lata 2019–2023.
- Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2021 r. poz. 1048 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 lipca 1994 r. o ochronie lokatorów i dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 1994 r. nr 105, poz. 509).
- Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o społecznych formach rozwoju mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 2224 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r. poz. 344).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o dodatkach mieszkaniowych (Dz.U. z 2021 r. poz. 2021 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. z 2022 r. poz. 172).
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji (Dz.U. z 2022 r. poz. 438 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2015 r. poz. 1777).
- Ustawa z dnia 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. z 2021 r. poz. 485).
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2018 r. poz. 756 ze zm.).
- Ustawa z dnia 2 marca 2020 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z zapobieganiem, przeciwdziałaniem i zwalczaniem COVID-19 (Dz.U. z 2021 r. poz. 2095 ze zm.).
- Ustawa z dnia 16 grudnia 2020 r. o rozliczaniu ceny lokali lub budynków w cenie nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu nieruchomości (Dz.U. z 2021 r. poz. 223 ze zm.).
- Ustawa z dnia 28 maja 2021 r. o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2021 r. poz. 1243).
- Ustawa z dnia 29 września 2022 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających poprawę warunków mieszkaniowych (Dz.U. z 2022 r. poz. 2456).
- Ustawa z dnia 8 kwietnia 2022 r. o zmianie ustawy o pomocy obywatelom Ukrainy w związku z konfliktem zbrojnym na terytorium tego państwa oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r. poz. 830).
- Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa (Dz.U. z 2021 r. poz. 11 ze zm.).

Ustawa z dnia 4 listopada 2022 r. o kooperatywach mieszkaniowych oraz zasadach zbywania nieruchomości należących do gminnego zasobu nieruchomości w celu wsparcia realizacji inwestycji mieszkaniowych (Dz.U. z 2023 r. poz. 28).

Zarządzenie nr 5513/16/VII/M Prezydenta Miasta Gdyni z dnia 23 grudnia 2016 r. o zmianie zarządzenia w sprawie ustalenia zasad struktury i wielkości włączeń ze sprzedaży lokali i budynków mieszkalnych stanowiących mieszkaniowy zasób gminy.

Zarządzenie Prezydenta Miasta Krakowa w sprawie ustalania wysokości stawek czynszu w lokalach mieszkalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Miejskiej Kraków oraz w tymczasowych pomieszczeniach wchodzących w skład zasobu tymczasowych pomieszczeń Gminy Miejskiej Kraków i lokalach wynajmowanych do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki, stanowiących jednocześnie lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych twórcy oraz ustalania wysokości wynagrodzenia za korzystanie z pomieszczenia pomocniczego, stanowiącego własność Gminy Miejskiej Kraków.

SPIS RYCIN I TABEL

- Ryc. 1. Liczba mieszkań ogółem przypadająca na 1000 mieszkańców w miastach liczących powyżej 5 000 mieszkańców w 2020 r. / 18
- Tab. 1. Charakterystyka zasobów mieszkaniowych ogółem w latach 2016–2020 / 19
- Ryc. 2. Udział form własności w zasobach mieszkaniowych w Polsce w 2016 i w 2020 r. / 20
- Tab. 2. Mieszkania komunalne według kategorii wielkości miast w 2020 r. liczących w 2021 r. powyżej 5 tys. mieszkańców / 21
- Ryc. 3. Udział mieszkań gminnych w zasobach mieszkaniowych ogółem w 2020 r. / 23
- Ryc. 4. Zmiany zasobów gminnych w miastach w latach 2016–2020 w % / 24
- Ryc. 5. Stan techniczny budynków gminnych w 2021 r. (N=472) / 26
- Ryc. 6. Stan techniczny budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy w 2021 r. (N=430) / 27
- Ryc. 7. Udział budynków będących własnością gminy w złym stanie technicznym w 2021 r. / 28
- Ryc. 8. Udział budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy w złym stanie technicznym w 2021 r. / 30
- Ryc. 9. Udział mieszkań TBS wybudowanych z wykorzystaniem preferencyjnego kredytowania / 31
- Tab. 3. Gospodarstwa domowe oczekujące na najem lokali mieszkalnych – stan na 31 grudnia 2020 i 2021 r. / 34
- Ryc. 10. Struktura obowiązujących umów najmu z gminą według stanu na koniec 2021 r. (N=477) / 37
- Ryc. 11. Udział mieszkańców żyjących w warunkach silnej deprivacji mieszkaniowej w wybranych krajach Unii Europejskiej w 2019 r. / 38
- Ryc. 12. Oświęcim, Plac Słoneczny 4, przed przebudową / 41
- Ryc. 13. Oświęcim, Plac Słoneczny 4, po przebudowie / 42
- Ryc. 14. Struktura przeprowadzanych remontów mieszkaniowych w Polsce według form własności w 2020 r. / 43
- Ryc. 15. Udział mieszkań gminnych poddanych modernizacjom w 2020 r., których celem było podwyższenie standardu mieszkania poprzez doprowadzenie instalacji techniczno-sanitarnych, w stosunku do ogółu zasobów mieszkaniowych gmin w Polsce i w 578 badanych miastach / 44
- Ryc. 16. Liczba mieszkań gminnych poddanych bieżącym remontom w latach 2020–2021 w relacji do zasobów mieszkaniowych gmin w 2020 r. / 45
- Ryc. 17. Liczba mieszkań gminnych gruntownie wyremontowanych w latach 2020–2021 w relacji do zasobów mieszkaniowych gmin w 2020 r. / 46
- Ryc. 18. Struktura źródeł ciepła w budynkach mieszkalnych i niemieszkalnych ogółem / 48
- Ryc. 19. Udział mieszkań niezamieszkałych w zasobach mieszkaniowych gmin w 2020 r. / 50
- Ryc. 20. Pustostany w zasobach komunalnych według wielkości miast w 2020 r. (N=578) / 51
- Ryc. 21. Struktura mieszkań niezamieszkałych według przyczyny niewykorzystywania lokalu w 2021 r. (N=481) / 52
- Tab. 4. Stawki czynszu w zasobach komunalnych na 31 grudnia 2021 r. / 57
- Ryc. 22. Podstawowa stawka czynszu za 1 m² Pu mieszkania gminnego / 58
- Ryc. 23. Stawka czynszu jako % wartości odtworzeniowej kosztu budowy 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania – stan na koniec 2021 r. (N=486) / 59

- Ryc. 24. Stosowanie waloryzacji czynszu o wskaźnik inflacji lub planowanie jej wprowadzenia, stan na kwiecień 2022 r. (N=484) / 60
- Ryc. 25. Łączna liczba podwyżek czynszu względem stawki podstawowej w latach 2017–2021 / 61
- Ryc. 26. Stosowanie waloryzacji czynszu o wskaźnik inflacji lub planowanie jej wprowadzenia według stanu na kwiecień 2022 r. / 62
- Ryc. 27. Udział mieszkań zadłużonych w zasobach mieszkaniowych gmin w 2020 r. / 64
- Ryc. 28. Średnie zadłużenie mieszkań gminnych w przeliczeniu na jedno mieszkanie w 2020 r. / 66
- Ryc. 29. Udział mieszkań gminnych objętych postępowaniami eksmisyjnymi w 2020 r. / 68
- Ryc. 30. Występowanie odszkodowań z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego na mocy wyroku sądowego w latach 2020–2021 (N=468) / 69
- Ryc. 31. Wartość wypłaconych odszkodowań z tytułu niedostarczenia przez gminę lokalu osobie uprawnionej do zawarcia umowy najmu socjalnego na mocy wyroku sądowego w latach 2020–2021 (N=192) / 70
- Ryc. 32. Struktura postępowania eksmisyjnych według form własności w 2020 r. / 71
- Ryc. 33. Liczba sprzedanych mieszkań gminnych w 2019 i 2020 r. jako % zasobów mieszkaniowych w 2018 r. / 73
- Ryc. 34. Udział wypłaconych dodatków mieszkaniowych w Polsce w 2021 r. według form własności mieszkań / 77
- Ryc. 35. Przeciętna wartość dodatku mieszkaniowego w zł w zasobach mieszkaniowych ogółem w 2021 r. / 78
- Ryc. 36. Stosowanie działań optymalizujących gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi gmin (N=491) / 80
- Ryc. 37. Prowadzenie programu mieszkalnictwa senioralnego w 2021 r. / 87
- Tab. 5. Próba badawcza w badaniu ankietowym / 93

„Raport jest bardzo cennym opracowaniem dotyczącym stanu komunalnych zasobów mieszkaniowych w polskich miastach i działań związanych z realizacją polityki mieszkaniowej na szczeblu lokalnym. (...) Autorzy przeanalizowali wszystkie aspekty komunalnego mieszkalnictwa, zaczynając od sytuacji mieszkaniowej i stanu zasobów mieszkaniowych, poprzez najem, remonty, problematykę pustostanów, politykę czynszową, programy pomocowe, prywatyzację zasobów, optymalizację zarządzania oraz mieszkalnictwo senioralne.”

dr Dorota Sikora-Fernandez
(Zakład Zarządzania Regionem,
Uniwersytet Łódzki)



Naszym celem jest rozwijanie platformy będącej miejscem wymiany wiedzy, doświadczeń oraz pomysłów, dla wszystkich osób, którym bliski jest los polskich miast. Badania Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR dostarczają informacji o tym, jakie zmiany dokonują się w polskich miastach i jak realizacja określonych polityk miejskich wpływa na kształt i rozwój miast.

Instytut Rozwoju Miast i Regionów
ul. Targowa 45, 03-728 Warszawa, www.irmir.pl

Obserwatorium Polityki Miejskiej IRMiR
www.obserwatorium.miasta.pl