

ODPOWIEDZIALNOŚĆ SAMORZĄDU LOKALNEGO W SPRAWACH MIESZKALNICTWA

• ZADANIA A REALIZACJA

Hanka Zaniewska
Maria Thiel

WPROWADZENIE

Na odpowiedzialność państwa i samorządów lokalnych za sprawy mieszkalnictwa¹ wskazuje już Konstytucja RP. W art. 75 ustawy zasadniczej zapisano: *Władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do pozyskania własnego mieszkania*. Realizacja tej polityki spoczywa na samorządach lokalnych, bowiem zarówno rozpoznanie skali i rodzaju potrzeb, jak i ich zaspokajanie odbywa się na poziomie lokalnym.

Zakres odpowiedzialność samorządu w zakresie mieszkalnictwa regulują:

– art. 7 ust. 1 Ustawy o samorządzie gminnym²: *Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, w szczególności zadania własne obejmują sprawy (...) gminnego budownictwa mieszkaniowego;*

– art. 4 ust. 1 Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego³: *(...) tworzenie warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy i dalej gmina, na zasadach i w wypadkach przewidzianych w ustawie, zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach* oraz art. 4 ust. 3 tejże ustawy: *Gmina wykonuje zadania (o których mowa w ust. 1 i 2) wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób i może na ten cel otrzymywać dotacje celowe z budżetu państwa.*

Zadania gminy w sferze mieszkalnictwa wiążą się z tworzeniem warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wszystkich członków wspólnoty, zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych tych członków wspólnoty, którzy ze względów finansowych nie mogą tego uczynić na rynku oraz z gospodarowaniem posiadanym zasobem mieszkaniowym.

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej obejmuje: gospodarkę przestrzenną i gospodarkę gruntami, strategię rozwoju gminy i wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, programy rewitaliza-

cji, pozyskiwanie środków finansowych z zewnątrz na realizację zadań (budżet państwa, środki UE) oraz dodatki mieszkaniowe.

GOSPODARKA PRZESTRZENNA I GOSPODARKA GRUNTAMI

Role samorządu terytorialnego w zakresie planowania przestrzennego i gospodarki gruntami regulują odpowiednie ustawy⁴. Wydawałoby się, że akty te dają samorządom lokalnym narzędzia do tworzenia odpowiednich warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty w aspekcie polityki przestrzennej. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. określa zasady polityki przestrzennej oraz zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów, przyjmując *ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań*. Ustawa ta nakłada na gminy obowiązek opracowywania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Dokument ten może zawierać, jako elementy składowe, m.in. programy gospodarki gruntami, programy gminnych inwestycji i przedsięwzięć publicznych, lecz nie jest prawem gminnym i nie stanowi podstawy do wydawania decyzji o warunkach zabudowy.

Prawem gminnym jest natomiast uchwalony przez samorząd miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku jego braku rozpoczęcie działań inwestycyjnych na terenie gminy wymaga uzyskania decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o warunkach zabudowy. Jej pozyskanie poprzedzają długotrwałe procedury administracyjne i niejednoznaczne zasady⁵.

Z kolei Ustawa o gospodarce nieruchomościami, która wprowadziła rozwiązania rynkowe w obrocie nimi, reguluje m.in. zasady korzystania z realizowanej przez gminy infrastruktury technicznej oraz zasady scalania i podziału gruntów, odnosząc się bardziej do zadań własnych gminy o charakterze publicznym niż do zadań w zakresie mieszkalnictwa.

STRATEGIE ROZWOJU GMINY I WIELOLETNIE PROGRAMY GOSPODAROWANIA MIESZKANIOWYM ZASOBEM GMINY

Podstawę prawną do opracowania strategii rozwoju gminy stanowi Ustawa o samorządzie terytorialnym⁶, która nadaje Radzie Gminy wy-

łączne kompetencje do uchwalenia programów gospodarczych. Ustawa nie reguluje formy programu gospodarczego, którym niewątpliwie jest strategia rozwoju gminy. Podstawową funkcją strategii jest z jednej strony dostarczenie informacji podmiotom gospodarczym, inwestorom i mieszkańcom o długookresowych uwarunkowaniach rozwoju i sposobach rozwiązywania problemów. Z drugiej strony strategia zawiera deklarację władz do podjęcia określonych przedsięwzięć i działań, przez co staje się dokumentem długofalowej polityki, także lokalnej. Jej opracowanie, choć nie jest obligatoryjne, staje się niezbędne. Tworzy płaszczyznę współdziałania wszystkich zainteresowanych podmiotów. Jak wynika z badań Instytutu Rozwoju Miast (*Informacje...* 2008) w większości przyjętych do realizacji strategiach rozwoju gmin została uwzględniona problematyka mieszkalnictwa, choć są to dość ogólne informacje o ilości i stanie zasobów mieszkaniowych w gminie.

Dokumentami uchwalanymi przez Radę Gminy obligatoryjnie są: wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy oraz zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy. Wynika to z zapisów Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (*Informacje...* 2008, s. 2).

Wieloletnie programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy mają z woli ustawodawcy obowiązywać przynajmniej przez 5 lat (art. 21 ust. 2) i zawierać obowiązkowo:

- prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
 - analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
 - planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
 - zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
 - sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład zasobu mieszkaniowego gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
 - źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
 - wysokość wydatków 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 wydatki inwestycyjne;
 - opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności niezbędny zakres zmian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planową sprzedaż lokali.
- Z badań IRM (*Informacje...* 2008, s. 8) wynika, że w 2007 r. programy takie posiadało 77% badanych gmin miejskich.

LOKALNE PROGRAMY REWITALIZACJI

Brak jest dotychczas regulacji ustawowych odnoszących się bezpośrednio do konieczności sporządzania oraz zakresu merytorycznego lokalnego programu rewitalizacji. Gminy, podejmując uchwały o opracowaniu lokalnego programu rewitalizacji, opierają się na Ustawie o zasadach prowadzenia polityki rozwoju⁷ oraz na krajowych wytycznych dotyczących kwalifikowania wydatków w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w okresie programowania 2007–2013 i wytycznych w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa⁸, opracowanych przez ministra rozwoju regionalnego. Obszary, które mają być objęte pomocą z funduszy strukturalnych, muszą spełniać określone kryteria. Są to m.in. wysoki stopień degradacji, bezrobocie, wykluczenie społeczne i inne problemy socjalne.

Potrzeba działań rewitalizacyjnych w polskich miastach wynika ze znacznej dekapitalizacji technicznej i moralnej zasobów mieszkaniowych oraz przestrzeni, na której są zlokalizowane. Dotyczy to w znacznym stopniu:

- obszarów śródmiejskich ze starą⁹ zabudową oraz zaniedbanych dużych osiedli mieszkaniowych położonych na peryferiach miast, budowanych najczęściej w technologii przemysłowej;
- miejskich terenów poprzemysłowych, pokolejowych i powojkowych, które w wyniku transformacji przestały spełniać dotychczasowe funkcje.

Miasta mają problemy związane z utrzymaniem technicznym zabudowy śródmiejskiej, często o historycznych wartościach, podlegającej ochronie konserwatora zabytków. Łącznie zasoby przedwojenne w pol-

skich miastach stanowią około 20%. Najwięcej mieszkań (około 60%) z tego okresu wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gmin.

Niestety, w wyniku rewitalizacji obszarów z zabudową zabytkową dotychczasowi jej mieszkańcy są zmuszeni opuścić zajmowane lokale i przenoszeni są do tańszych mieszkań. Zastępują ich ci, którzy wykupili mieszkania po rewitalizacji. U nowych mieszkańców obserwuje się brak więzi społecznych i identyfikacji z miejscem zamieszkania (są to często mieszkańcy tymczasowi).

Pierwsze polskie programy i działania rewitalizacyjne odnosiły się głównie do obszarów śródmiejskich. Natomiast programy przygotowywane na lata 2007–2013 uwzględniają także zabudowę osiedlową wielokopertową z obiektami i terenami towarzyszącymi (szkoły, przedszkola, pawilony usługowe, tereny rekreacyjne), z założeniem zwiększenia integracji społeczności lokalnej i poprawy jakości środowiska zamieszkiwania.

ZEWNĘTRZNE ŚRODKI FINANSOWE

Pozyskiwanie środków finansowych z zewnątrz na realizację zadań w obszarze mieszkalnictwa może polegać na występowaniu o wsparcie:

- z budżetu państwa w ramach Ustawy o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz Ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego¹⁰;
- ze środków strukturalnych UE w ramach regionalnych programów operacyjnych stanowiących podstawę opracowania lokalnych programów rewitalizacji, a także na występowaniu o udzielenie dotacji celowej z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych zgodnie z Ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami¹¹.

Wsparcie z budżetu państwa

Tworzenia zasobu mieszkaniowego dla osób niebędących w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych na rynku według Ustawy pilotażowej¹² oraz Ustawy o zmianie ustawy pilotażowej¹³ dotyczyło wyłącznie tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych. Zapisy ustawy z 2009 r. wprowadzają już możliwość uzyskania finansowego wsparcia na tworzenie zasobu mieszkań komunalnych niebędących lokalami socjalnymi. W tym celu gmina będzie musiała jednak wydzielić z posiadanego już zasobu komunalnego lokale socjalne w liczbie i powierzchni odpowiadającej mieszkańcom komunalnym, które zostają wybudowane przy dofinansowaniu z budżetu państwa, gdyż celem programu jest przede wszystkim tworzenie lokali socjalnych. Jednakże utworzenie odpowiedniej liczby mieszkań komunalnych umożliwi gminom organizowanie przeprowadzek, dzięki którym do nowych mieszkań komunalnych mogą być kierowani lokatorzy uiszczający regularnie opłaty czynszowe, natomiast niewypłacalnych najemców gminy będą mogli skierować do starych, zwolnionych w ten sposób zasobów mieszkaniowych.

Nowelizacja podwyższa¹⁴ także maksymalny poziom finansowego wsparcia z 20%–40% kosztów przedsięwzięcia do odpowiednio 30%–50% kosztów, w zależności od jego rodzaju. Możliwość uzyskania wyższego wsparcia także powinna przyczynić się do wzrostu zainteresowania samorządów realizacją przedsięwzięć na podstawie tak znowelizowanej ustawy.

Wprowadzono ponadto możliwość zakupu całych budynków mieszkalnych, a nie tylko pojedynczych lokali oraz umożliwiono refinansowanie kosztów przedsięwzięcia polegającego na zakupie lokali lub budynków mieszkalnych.

Wsparcie ze środków strukturalnych UE

Komisja Europejska w art. 47 ust. 1 Rozporządzenia nr 1828 z 2006 r. określiła kryteria, na podstawie których będą definiowane obszary objęte interwencją finansową UE w zakresie mieszkalnictwa¹⁵. Finansowanie projektów mieszkaniowych ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) to maksymalnie 3% w ramach regionalnego programu operacyjnego (RPO). W ramach RPO można programować działania odnoszące się do mieszkalnictwa w ramach Programu Rewitalizacji, opracowywanego przez samorząd gminny, albo w oddzielnej osi priorytetowej¹⁶ dla obszarów dotkniętych bądź zagrożonych degradacją fizyczną i wykluczeniem społecznym. Wkład

EFRR przeznaczony na wydatki związane z mieszkalnictwem obejmujące wyłącznie koszty związane z renowacją i modernizacją budynków mieszkalnych wielorodzinnych¹⁷.

Dotacje celowe z budżetu państwa na dofinansowanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych

Dotacja może być udzielona na dofinansowanie nakładów koniecznych (w wysokości 50%) na wykonanie prac konserwatorskich, restauratorskich lub robót budowlanych wyłącznie wtedy, gdy obiekt jest wpisany do rejestru zabytków¹⁸.

DODATKI MIESZKANIOWE

Dodatki mieszkaniowe są narzędziem samorządu terytorialnego wspomagającym dostępność mieszkań. Stanowią one istotny element w tworzeniu warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej.

Dostępność mieszkań rozpatrywana w powiązaniu z poziomem dochodów gospodarstw domowych rozumiana jest dwojako: w kategorii nabycia mieszkania oraz w kategorii możliwości jego utrzymania, tj. zdolności do systematycznego ponoszenia kosztów eksploatacji. To właśnie wzrastający w latach 90. poziom opłat za mieszkanie (czynsz i świadczenia za centralne ogrzewanie, zimną i ciepłą wodę, kanalizację i wywóz śmieci) sprawił, że niezbędne stało się systemowe uregulowanie pomocy mieszkaniowej. Celem systemu dodatków mieszkaniowych było zmniejszenie obciążeń, wynikających ze zwiększających się wydatków na mieszkanie tych gospodarstw domowych, które mają niskie dochody i zajmują mieszkania o umiarkowanym standardzie.

System został wprowadzony Ustawą z dnia 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkaniowych i dodatkach mieszkaniowych dla ochrony najemców o niskich dochodach w związku z wprowadzoną reformą czynszową. Realizacja zapisów ustawy została powierzona gminom.

W 2001 r. nastąpiło rozdzielenie spraw gospodarki zasobami od systemu dodatków mieszkaniowych i uchwalenie odrębnej ustawy, na mocy której nastąpiło rozszerzenie uprawnień do dodatków mieszkaniowych na gospodarstwa domowe zajmujące mieszkania o wolnym czynszu¹⁹.

Z badań prowadzonych w Instytucie Rozwoju Miast wynika, że w okresie obowiązywania dodatków mieszkaniowych największym beneficjentem istniejącego systemu są gospodarstwa domowe zajmujące lokale w zasobach spółdzielni mieszkaniowych (56,2%–39% w latach 1995–2004), a następnie lokatorzy mieszkań komunalnych (34,1%–37,3%). Zaobserwowano także stały dynamiczny wzrost udziału dodatków mieszkaniowych wypłacanych najemcom prywatnych domów czynszowych. W 1995 r. ich udział stanowił zaledwie około 1,5%, natomiast w 2004 r. osiągnął już poziom ponad 13%. Udział gospodarstw domowych zamieszkałych w domach indywidualnych jest w dalszym ciągu symboliczny i stanowi 0,1%–0,3% ogółu wypłacanych dodatków mieszkaniowych (Żelawski 2007).

W latach 1995–2003 wypłata dodatków wspomagana była znaczną dotacją celową z budżetu państwa. W latach 1995–1998 udział dotacji był wysoki (około 50%), zaś w latach 1999–2003 był nieco niższy i wahał się od 44% w 2000 r. do 28% w 2002 r. i 38% w 2003 r.

Od 1 stycznia 2004 r. zlikwidowana została dotacja państwa na ten cel, a obowiązek finansowania wypłat dodatków mieszkaniowych w całości obciąża budżety gmin. Dotacje zastąpione zostały stosownym do poziomu realizacji tego zadania zwiększeniem puli dochodów własnych gmin przez zwiększenie udziału gmin we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych (PIT) i osób prawnych (CIT).

ZASPOKAJANIE POTRZEB MIESZKANIOWYCH CZŁONKÓW WSPÓLNOTY, KTÓRZY ZE WZGLĘDÓW FINANSOWYCH NIE MOGĄ TEGO UCZYNIĆ NA RYNKU

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty odbywa się przez powiększanie i utrzymanie komunalnego zasobu mieszkaniowego, w tym budowę nowych mieszkań (wyłącznie ze środków gminy lub z udziałem gminy w formule TBS lub PPP), przejmowanie zasobów mieszkaniowych zakładowych lub powojkowych, adaptacje budynków szkół, burs, hoteli robotniczych lub innych np. (obiekty przemysłowe), modernizacje, termomodernizacje i remonty.

Budowa mieszkań przez gminy

Uczestnictwo gminy w powiększaniu zasobu²⁰ wyraża się w różnorodnych działaniach, często podejmowanych jednocześnie. Należą do nich: budowa mieszkań komunalnych ze środków własnych i wspomaganych przez państwo lokali socjalnych oraz udział w budowie mieszkań przez towarzystwa budownictwa społecznego.

W latach 1991–2008 gminy wybudowały łącznie około 54 tys. mieszkań (około 3 tys. mieszkań rocznie), a budowane mieszkania są coraz mniejsze. Na początku lat 90. XX wieku przeciętne mieszkanie komunalne miało około 55 m²; od 1991 r. ich wielkość zmalała o około 10 m² i mimo pewnych wahań w ostatnich latach, tj. w okresie 2005–2008, ustabilizowała się na poziomie około 45 m². Najmniejsze mieszkania komunalne budowano w 2006 r. – 41,3 m² (Żelawski 2009).

Na średnią wielkość mieszkania komunalnego niewątpliwie wpływa budowa lokali socjalnych, które są z zasady mniejsze. Ich średnia powierzchnia to około 40 m² (często są też mieszkania mniejsze o powierzchni 30–39 m² lub 20–29 m²).

Mieszkania socjalne budowane zgodnie z prawem budowlanym mają pełne wyposażenie w infrastrukturę techniczną. Wznoszone są jednak na peryferiach miast z dala od pozostałej zabudowy i bezpośredniego dostępu do usług. To oddalenie powoduje izolację i wyobcowanie mieszkających (szczególnie młodzież i dzieci) w tych zasobach. Także na peryferiach (niekiedy w pobliżu bocznic kolejowych, dróg szybkiego ruchu czy nawet spalarni śmieci) stawiane są kontenery i baraki przeznaczone głównie dla osób najbardziej potrzebujących (w tym eksmitowanych). Tworzą polskie slumsy XXI w. ze wszystkimi negatywnymi konsekwencjami slumsów miast zachodniej Europy.

Zgodnie z ustawą o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego z 1995 r. gminy, działając na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, mogą uczestniczyć w tworzeniu zasobów mieszkaniowych towarzystw budownictwa społecznego (spółek non-profit budujących i zarządzających zasobami mieszkaniowymi na wynajem, a przeznaczonymi dla średniozamożnych rodzin). To właśnie gminy były najczęściej założycielami tych spółek i większość z nich to spółki skarbu gminy.

Gmina, tworząc bądź przystępując do TBS, może wnieść udział w formie gruntu, zasobów lub środków finansowych i mieć wpływ na przydział mieszkań gospodarstwom domowym o dochodach wyższych niż te, które pozwalają na ubieganie się o mieszkanie w zasobach komunalnych.

Inne sposoby powiększania gminnego zasobu mieszkaniowego

Drugą powiększania zasobów komunalnych są także modernizacja, adaptacja i przebudowa posiadanych zasobów dotychczas nie zawsze mieszkaniowych²¹. Działania te odnoszą się głównie do powiększania zasobów lokali socjalnych, a sprzyja im finansowe wsparcie z budżetu państwa (początkowo dotyczącego wyłącznie lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych), a obecnie²² obejmujące całość mieszkaniowych zasobów komunalnych. Przesłanką do wprowadzenia takiego zapisu były konflikty lokalne powodowane przekazywaniem eksmitowanym nowych mieszkań (jako lokali socjalnych), pozostawiając w starych zasobach lokatorów płacących czynsz. Wprowadzenie możliwości korzystania z wsparcia na budowę mieszkań komunalnych w ogóle (nie tylko socjalnych) pozwoli na uniknięcie choć części konfliktów spowodowanych poprzednimi rozwiązaniami.

Przejmowanie zakładowych lub powojkowych zasobów mieszkaniowych

Ustawa z dnia 14 kwietnia 2000 r. o zmianie ustawy o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe²³ wprowadziła szereg zmian w przepisach Ustawy z dnia 12 października 1994 r. o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe²⁴. Znowelizowana ustawa ogranicza krąg podmiotów, na rzecz których mogą być przekazywane przez przedsiębiorstwa państwowe grunty zabudowane budynkami mieszkalnymi wraz z towarzyszącymi obiektami infrastruktury technicznej i społecznej oraz lokali, zwanych dalej nieruchomościami. Podmiotami tymi są obecnie jedynie gminy, na obszarze których położone są przekazywane grunty, oraz spółdzielnie mieszkaniowe, ale tylko takie, których członkami są wszystkie osoby będące w dniu złożenia

nia oferty przejęcia nieruchomości przez spółdzielnię najemcami lokali mieszkalnych, położonych w przekazywanych nieruchomościach.

W ten sposób do gmin trafiły mieszkania zakładowe „miejskie” i „wiejskie” po byłych państwowych gospodarstwach rolnych.

GOSPODAROWANIEM POSIADANYM ZASOBEM MIESZKANIOWYM

Gospodarowanie posiadany zasobem obejmuje: wynajem mieszkań wchodzących w skład zasobu komunalnego, utrzymanie zasobu, sprzedaż mieszkań komunalnych, udział w tworzeniu i zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi.

Mieszkaniowym zasobem gminy są lokale stanowiące własność gminy, gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego²⁵. Zasoby mieszkaniowe gminy położone są wyłącznie na terenie należącym do gminy (głównie w miastach) oraz finansowane są w całości ze środków publicznych, głównie z budżetu gminy. Stanowią około 15% miejskich zasobów mieszkaniowych (zasobów mieszkaniowych ogółem w kraju około 10%). Są to zasoby znacznie starsze od pozostałych, mają najmniejszy odsetek wyposażenia w trzy podstawowe instalacje. Mają także najmniejszą (około 46 m²) średnią powierzchnię mieszkania spośród wszystkich zasobów mieszkaniowych.

Zarówno wiek mieszkaniowych zasobów gminy, jak i brak remontów, będący efektem wieloletnich zaniedbań i niedostatku środków finansowych na ten cel (spowodowanego głównie niskimi czynszami ustalonymi centralnie), sprawiły, że znajdują się one w złym stanie technicznym. Najniższymi wskaźnikami jakości w zasobach komunalnych wyróżniają się zasoby z lokalami socjalnymi²⁶ (stanowią około 4% mieszkań komunalnych). Stan techniczny tych zasobów stanowi niejednokrotnie poważne zagrożenie dla zdrowia, a nawet życia tam zamieszkujących²⁷.

Najem mieszkań komunalnych

Wprowadzenie zasad gospodarki rynkowej w mieszkalnictwie wywołało konieczność prowadzenia racjonalnej polityki czynszowej, umożliwiającej pokrywanie kosztów utrzymania budynków i mieszkań. Od 1994 r. gminy mają prawo do ustalania poziomu czynszu swoim lokatorom wynajmującym mieszkania na podstawie umowy cywilnoprawnej.

Ustalając stawkę czynszu z 1 m² powierzchni użytkowej lokalu Rada Gminy bierze pod uwagę także czynniki podwyższające lub obniżające wartość użytkową lokalu, tj. położenie budynku, położenie lokalu w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje, ogólny stan techniczny budynku. Stawka czynszu najmu za m² powierzchni użytkowej w okresie obowiązywania limitu czynszu nie mogła być wyższa niż 3% wartości odtworzeniowej 1 m² lokalu określonej przez wojewodę.

Najem w mieszkaniowym zasobie gmin może być zawierany na czas nieoznaczony i na czas oznaczony, w przypadku lokali socjalnych. Wysokość dochodu brutto gospodarstwa domowego (rodziny) w przeliczeniu na osobę uprawniającą do starania się o lokal w zasobie mieszkaniowym gminy wynajmowany na czas nieoznaczony jest uchwalana przez gminę, a zasoby określa Ustawa o ochronie praw lokatorów i gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy. Przy zawieraniu umowy najmu na czas nieoznaczony najemca wpłaca kaucję (od jej wpłacenia może być uzależnione zawarcie umowy najmu), zabezpieczającą pokrycie należności z tytułu najmu lokalu w dniu opróżnienia lokalu. Wysokość kaucji nie może przekroczyć 12-krotności miesięcznego czynszu za dany lokal, obliczonego według stawki czynszu obowiązującej w dniu zawarcia umowy najmu.

Lokal socjalny mogą uzyskać członkowie wspólnoty samorządowej o określonych dochodach oraz niezależnie od tego osoby, które mają wyrok eksmisyjny z prawem do lokalu socjalnego, wychowankowie domów dziecka, rodziny z osobami niepełnosprawnymi, lokatorzy domów w złym stanie technicznym oraz osoby, które spełniają chociaż jeden z poniższych warunków:

- nie mają żadnego innego mieszkania, a to, które zajmują, nie spełnia kryterium 5 m² pokoi na osobę, a choć jest większe, nie spełnia warunków techniczno-funkcjonalnych, np. jest za niskie;
- mieszkają w pomieszczeniach, które nie są przeznaczone na tzw. stały pobyt ludzi (np. altanki);
- są bezdomne.

Sprzedaż mieszkań

Jednym z elementów gospodarowania przez gminę posiadany zasobem mieszkaniowym jest możliwość sprzedawania mieszkań dotychczasowym lokatorom. Mieszkania sprzedawane (Kornilowicz 2005) są po preferencyjnych cenach, stanowiących przeciętnie około 10% ich wartości rynkowej. W konsekwencji w latach 1992–2004 sprzedano około 600 tys. mieszkań. Były to oczywiście mieszkania najlepsze o współczesnym standardzie, w większości w budynkach niewymagających większych remontów. Środki uzyskane ze sprzedaży mieszkań, które można szacować na około 7 mld zł, wpłynęły do budżetów gmin, nie wywierając bezpośredniego wpływu na poziom wydatków na utrzymanie zasobów mieszkaniowych pozostających nadal w gestii gminy. Polityka wyprzedazy mieszkań komunalnych jest gminom na rękę, gdyż uznano, że w ten sposób obniżone zostaną wydatki na utrzymanie budynków komunalnych. Gminy nadal sprzedają (choć oczywiście znacznie mniej aniżeli w latach 90.) mieszkania ze swojego zasobu, co w konsekwencji powoduje, że z zasobów starych pozostają te najgorsze, kwalifikujące się do wyburzenia lub remontów kapitalnych, na które gminy nie mają środków finansowych²⁸.

Udział w tworzeniu i zarządzaniu wspólnotami mieszkaniowymi

W momencie powstania wspólnoty mieszkaniowej (Smakosz 2008) w nieruchomości należącej wcześniej w całości do jednostki samorządu traci ona prawo do wyłącznego decydowania o jej losach. Gmina i właściciele wyodrębnionych lokali są jej współużytkownikami. Każdy z właścicieli lokali jest również właścicielem udziału w nieruchomości wspólnej. Dzięki niemu ma prawo do korzystania z nieruchomości wspólnej, czerpania części pożytków, które ona przynosi (np. z czynszu za wynajem ściany bloku pod reklamy). Z drugiej strony uczestniczy w kosztach utrzymania powierzchni wspólnej i odpowiada za zobowiązania wspólnoty mieszkaniowej do wysokości posiadanego udziału.

O sposobie zarządzania nieruchomością wspólną decydują członkowie wspólnoty. Gdy członkowie wspólnoty nie ustalą sposobu zarządzania nieruchomością wspólną, w umowie dopuszczalne są inne formy sprawowania zarządu ustawowego. W niektórych przypadkach gmina może sama zarządzać budynkiem małej wspólnoty. Powinna powiadomić o tym fakcie wszystkich pozostałych właścicieli lokali.

Jeżeli nie powołano zarządu, każdy z właścicieli może żądać ustanowienia zarządcy przymusowego. Ustanowienia takiego zarządcy może żądać również gmina. Jest to dopuszczalne wówczas, gdy sama w okresie dwóch lat²⁹ sprawowała zarząd nieruchomością. Gmina, tak jak i inni członkowie wspólnoty, korzysta z praw do swoich mieszkań bez żadnych ograniczeń, a także korzysta z pożytków, jakie przynosi nieruchomość wspólna.

Gmina również ponosi wydatki i ciężary związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej. Są to wydatki konieczne do utrzymania nieruchomości w odpowiednim stanie (na konserwację czy remonty), wydatki użyteczne, które zwiększają wartość nieruchomości oraz pozwalają ograniczyć koszty zużycia mediów. Stosownie do wielkości udziału gmina odpowiada też za zobowiązania wspólnoty dotyczące nieruchomości wspólnej (np. spłata kredytu na ocieplenie budynku).

PODSUMOWANIE

Zakres odpowiedzialności gmin w sprawach mieszkalnictwa jest bardzo szeroki i sprawia, że gmina, realizując zadania z tym związane, występuje w podwójnej roli. Z jednej strony jest odpowiedzialna wobec wspólnoty za sprawy mieszkalnictwa, a z drugiej jest jednym z podmiotów działających w obszarze mieszkalnictwa.

Przenoszeniu na poziom lokalny realizacji polityki mieszkaniowej państwa towarzyszyło uchwalenie wielu ustaw zwiększających zakres odpowiedzialności w ostatnich latach. Jednak nie zawsze towarzyszyło temu wspieranie działań środkami finansowymi.

Realizacja przez gminy polityki państwa w sprawach mieszkalnictwa przejawia się głównie w: sprzedaży mieszkań komunalnych dotychczasowym lokatorom, odzysku naturalnym mieszkań, budowie mieszkań i adaptacji pomieszczeń na cele mieszkalne, rozdziale mieszkań i partycypacji w kosztach budowy domów w formule TBS, ponoszeniu kosztów dodatków mieszkaniowych (Kornilowicz 2005).

Nie bez znaczenia jest przy tym polityka czynszowa gmin, mająca na celu utrzymanie zasobów mieszkaniowych. Służyć mają temu wpływy

z czynszów ustalanych na poziomie zapewniającym pokrycie, poza kosztami administracyjnymi, kosztów napraw technicznych i remontów.

Oczekiwanie, że gminy prowadzić będą aktywną politykę czynszową związaną przecież z podwyżkami jest trudne do spełnienia, zważywszy na bariery społeczne (podwyżki dotknąć mogą najuboższych lokatorów) i obawy przed zwiększeniem zapotrzebowania na dodatki mieszkaniowe. Jest to jednak niezbędne ze względu na powstałą lukę remontową, pogłębianą przez sprzedaż mieszkań lepszych, a pozostawienie gorszych i starszych.

Realizacja odpowiedzialności gmin za mieszkalnictwo nie zawsze jest zgodna z intencjami ustawodawcy. I nie zawsze przyczyną tego jest brak środków na realizację zadań. Raport Naczelnej Izby Kontroli z 2007 r. (NIK 2008) ujawnia, że gminy nie sporządzają wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym, nie prowadzą lub prowadzą nieprawidłowo ewidencję gminnego zasobu nieruchomości oraz nie sporządzają planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości. Zwrócono także uwagę na brak kontroli stanu technicznego zarządzanych przez gminy obiektów budowlanych oraz brak ksiąg stanu technicznego.

W zakresie gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym kontrola NIK wskazała (NIK 2008) na liczne i powtarzające się przypadki małego zaangażowania w zarządzanie mieszkaniowymi zasobami gmin, opieszale wypełnianie zadań własnych gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej, zaniechanie nadzoru nad działalnością zarządców komunalnych zasobów mieszkaniowych. Negatywnie oceniono też politykę przestrzenną gmin w zakresie sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji. Brak miejscowych planów stanowi barierę zarówno w odniesieniu do zamierzeń inwestycyjnych w ogóle, jak i mieszkaniowych szczególnie.

¹ Szczególnie grupom ludności, które nie są w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych na rynku.

² Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU z 2001 r., nr 142 poz. 654).

³ Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (DzU nr 71, poz. 733).

⁴ Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80, poz. 717); Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

⁵ W związku z tym przygotowywane są zmiany legislacyjne zmierzające do uproszczeń formalnych i zastąpienie decyzji o warunkach zabudowy zgłoszeniem budowy. Kierunki zmian wywołują obawy urbanistów, że niejednokrotnie może przeważać interes inwestycyjny nad potrzebą zachowania ładu przestrzennego.

⁶ Art. 18 ust. 2 pkt 6 Ustawy o samorządzie gminnym (DzU z 1996 r., nr 13, poz. 74 z późn. zm.).

⁷ DzU z 2006 r. nr 227, poz. 1658 z późn. zm.

⁸ Zatwierdzonych przez Ministra Rozwoju Regionalnego w ramach *Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013*.

⁹ Wzniesioną przed 1944 r.

¹⁰ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych oraz ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (DzU z dnia 13 marca 2009 r.).

¹¹ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (DzU nr 162 z późn. zm.).

¹² Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych (DzU z 2004 r., nr 145, poz. 1533).

¹³ Ustawa z dnia 17 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004–2005 lokali socjalnej, noclegowni i domów dla bezdomnych (DzU z 2005 r., nr 150, poz. 1241).

¹⁴ Podwyższając wskaźniki finansowego wsparcia dla poszczególnych zadań, zrezygnowano jednocześnie z finansowania uzbrojenia terenu,

gdyż w ramach dotychczasowego programu niezwykle rzadko wykorzystywano środki na ten cel.

¹⁵ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013*, Warszawa oraz *Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, sierpień 2008 r.

¹⁶ Zgodnie z art. 2 Rozporządzenia 1083/2006 oś priorytetowa to jeden z priorytetów strategii zawarty w Programie Operacyjnym, obejmujący grupę powiązanych ze sobą operacji posiadających określone mierzalne cele. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013, Wytyczne Ministra RR w zakresie programowania działań dotyczących mieszkalnictwa*, Warszawa, sierpień 2008 r.

¹⁷ Nie obejmuje budowy nowych budynków mieszkalnych.

¹⁸ Jak w przypisie 13.

¹⁹ Ustawa z dnia 21 czerwca o dodatkach mieszkaniowych (DzU nr 71, poz. 734 z późn. zm.).

²⁰ Przy omawianiu budownictwa mieszkaniowego gmin nie należy zapominać, że w okresie transformacji nastąpił spadek liczby budowanych mieszkań w ogóle, a mieszkań w zabudowie wielorodzinnej szczególnie. Sytuacja nie mogła nie objąć również budownictwa komunalnego.

²¹ Obiektów szkolnych, burs, hoteli robotniczych, zajezdni itp. obiektów.

²² Jak w przypisie 13.

²³ DzU nr 39, poz. 442.

²⁴ DzU nr 119, poz. 567; DzU z 1996 r. nr 52, poz. 236 i z 1997 r., nr 6, poz. 32.

²⁵ Rozdział 3, art. 20 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (DzU z dnia 10 lipca 2001 r., poz. 733).

²⁶ Ustawowo nazywane „lokalami socjalnymi”, które mogą mieć niższy standard techniczny.

²⁷ Z raportu Głównego Nadzoru Budowlanego wynika, że sto z ponad dwóch i pół tysiąca skontrolowanych budynków trzeba zamknąć z powodu ich fatalnego stanu technicznego. Poza złym stanem przewodów i instalacji technicznych wskazano również na podobny stan elementów konstrukcyjnych budynków. Źródło: interia.pl.

²⁸ Jeżeli stare zasoby są zlokalizowane na obszarze, który może być zakwalifikowany do rewitalizacji, to istnieje szansa pozyskania niewielkich środków z funduszy UE.

²⁹ Od dnia wyodrębnienia własności pierwszego lokalu w budynku komunalnym, w którym liczba lokali jest większa niż siedem.

LITERATURA

Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2007 r. (2008), opracował zespół pod kierownictwem T. Żelawskiego, maszynopis, Kraków.

Kornilowicz J. (2005), *Wybrane elementy polityki mieszkaniowej*, „Problemy Rozwoju Miast” z. 4.

Smakosz A. (2008), *Jakie prawa i obowiązki ma gmina we wspólnocie mieszkaniowej*, „Gazeta Prawna” nr 153.

Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej Założenia, zakres, metody (1997), praca zbiorowa, Warszawa: IGM.

Thiel M., Zaniewska H. (2007), *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich. Dostępność i standard*, „Problemy Rozwoju Miast” z. 3.

Zaniewska H. (1999), *Samorząd terytorialny jako podmiot na rynku nieruchomości*, „Sprawy Mieszkaniowe”, z. 1. Warszawa: IGM.

Zaniewska H., red. (2005), *Mieszkania dla ubogich w zrównoważonym rozwoju miast*, Kraków: IRM.

Zaniewska H. red. (2007), *Bieda mieszkaniowa i wykluczenie. Analiza zjawiska i polityki*, Warszawa: IPISS.

NIK (2008), *Informacje o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych*, Raport KSR-41011/07, Warszawa.

Żelawski T. (2007), *Monitoring dodatków mieszkaniowych w latach 2004–2005*, „Problemy Rozwoju Miast” z. 3.

Żelawski T. (2009), *Budownictwo mieszkaniowe w Polsce w latach 2005–2008*, „Problemy Rozwoju Miast” z. 1–2.

SUMMARY

The paper discusses the scope of responsibilities of the local government for housing issues within the commune's area. Statutory provisions (including the Polish Constitution) impose on local governments responsibility for implementing the housing policy of the state, since it is on local level that both the identification of the scale and type of needs, and their fulfilment take place. The role of the commune is twofold: on the one hand, it has to create conditions for satisfying the housing needs, and on the other, it acts as a subject in the process of satisfying those needs, assuming the roles of an owner, manager, investor, or a shareholder (social housing

projects, or public and private partnership ones). The tasks of the commune in the field of housing concern the following: (1) creating conditions for satisfying housing needs of all community members, (2) satisfying housing needs of those community members, who for financial reasons are unable to do it in a market-based approach through the provision of temporary accommodation and social dwellings, or provision of shelter to the homeless, (3) managing the housing stock owned by the commune. Those tasks are carried out in the following ways: (a) creating conditions for satisfying housing needs of all community members includes physical economy and land management, commune development strategies and long-term programmes of managing the commune's housing stock, revitalization programmes, acquisition of external financial resources (state budget or EU funds), provision of housing benefits; (b) satisfying housing needs of community members is effected through increasing and maintaining the municipal housing stock, including the construction of new homes exclusively from own resources of the commune, or co-financed by the commune (Social Housing Associations, or public and private partnership projects), taking over former factory or military flats, conversion of school, dormitory, hostel, etc. buildings or other facilities (post-industrial) to satisfy needs related to social dwellings, modernization, thermal insulation and refurbishment projects; (c) managing own housing stock includes renting flats that make up the municipal housing stock, maintaining that stock, sale of municipal dwellings, participation in establishing and directing tenant management organizations. The communes' tasks are presented at the background of problems pertaining to their completion.