

**Bartosz Nowicki
Andrzej Kimbar**

Stan prawny mieszkalnictwa komunalnego w Polsce

Każda gmina ustala własny poziom zniżek na wykup mieszkania komunalnego- w Warszawie to maksymalnie 70 proc., ale we Wrocławiu już nawet 90 proc. Gminy nie mają obowiązku wyprzedawania swoich zasobów lokalowych ani stosowania bonifikat dla najemców tych lokali. Zasady wykupu mieszkań komunalnych określają uchwały poszczególnych dzielnic lub gmin w danej miejscowości, które wydawane są na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli z sierpnia 2020 r., blisko 77 proc. z 622 przebadanych gmin¹ nie oddało do użytkowania ani jednego budynku po 31 grudnia 2016 r.

Koncepcja mieszkalnictwa komunalnego ma wieloletnią tradycję, a czasy jej rozkwitu przypadają na PRL. Mieszkanie komunalne (w minionym ustroju: kwaterunkowe) jest własnością gminy i przydzielane osobom, które o nie wnioskuje zgodnie z określonymi przez gminę kryteriami jako specyficznej formy pomocy społecznej. Na mieszkania komunalne i socjalne w 2019 r. oczekiwało ok. 150 tys. rodzin², niektóre od kilkunastu lat, w tym:

- na mieszkania komunalne ok. 70 tys rodzin,
- na mieszkania socjalne- ok. 80 tys rodzin.

Mieszkań komunalnych ubywa zamiast przybywać. O przyzwoity dach nad głową nie jest w naszym kraju łatwo. Według szacunków Fundacji Habitat for Humanity Poland³ nawet 70 proc. Polaków zarabia zbyt mało, żeby dostać w banku kredyt hipoteczny, co w zasadzie uniemożliwia zakup mieszkania. Co gorsza, zasób lokali gminnych maleje zamiast się powiększać. w latach 2015–2018 ubyło w Polsce 46,3 tys. mieszkań komunalnych⁴. Wynikało to głównie z braku środków na remont, co prowadziło do wyłączenia zniszczonych lokali z użytkowania i sprzedawania ich z dużą bonifikatą, która z reguły może wynosić od 1 do 99 proc. wartości mieszkania. Z reguły takie mieszkania sprzedawane są z kilkudziesięcioprocentową bonifikatą.

¹ *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach*, Marek Maj, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa 2020

² *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2019 r.*, Agnieszka Matulska-Bachura i inni, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa 2020

³ *Problemy mieszkaniowe Polek i Polaków oraz ocean istniejących rozwiązań. Wyniki badań opinii publicznej*, ARC Rynek, Opinia Sp. z o.o., Fundacja Habitat for Humanity Poland, Warszawa 2020

⁴ Ibidem

Sytuacja w woj. warmińsko-mazurskim nie odbiega od ogólnokrajowej. Próby rozwiązania tego problemu przez kolejne rządy kończyły się do tej pory jedynie na deklaracjach i pozoracji działania.

Obecnie obowiązujące przepisy to:

- ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń,
- ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W analizie Instytut Strategie 2050 pochylił się również nad dostępnością mieszkań komunalnych dla osób z niepełnosprawnością. Często mają one wyższe koszty utrzymania ze względu na wydatki z nią związane. Możliwa jest zatem sytuacja, iż pomimo osiągnięcia dochodów przewyższających kryterium dochodowe kwalifikujące do zawarcia umowy najmu lub podnajmu, gospodarstwa te nadal nie będą w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych. Potwierdza to Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych przeprowadzone w 2017 r. na rzecz Państwowego Funduszu Rehabilitacji Osób Niepełnosprawnych. Populacja osób niepełnosprawnych różni się od ogółu populacji Polski nie tylko pod względem struktury wiekowej, lecz także pod względem zmiennych związanych ze statusem społeczno-ekonomicznym. Różnice te mają bezpośrednie przełożenie na sytuację ekonomiczną, szanse życiowe oraz codzienne funkcjonowanie osób z niepełnosprawnościami.⁵

⁵ *Badanie potrzeb osób niepełnosprawnych*, Marzena Sochańska-Kawiecka i inni, Badania Społeczne MSK, 2017

Tabela 10 Dochody i wydatki gospodarstw domowych, wybrane kategorie – okres miesięczny, kwoty w przeliczeniu na 1 osobę

	Ogółem gospodarstwa	Gospodarstwa domowe	
		Z ON	Bez ON
Dochód rozporządzalny	1 340,44 zł	1 130,78 zł	1399,19
w tym dochód do dyspozycji	1 293,32 zł	1 091,31 zł	1349,93
w tym wybrane dochody:			
dochód z pracy najemnej	723,57 zł	394,16 zł	815,87
dochód z pracy na własny rachunek	114,51 zł	40,10 zł	135,36
dochód z gospodarstwa indywidualnego w rolnictwie	44,65 zł	47,29 zł	43,91
dochód ze świadczeń z ubezpieczeń społecznych	343,09 zł	511,52 zł	295,89
Rozchody netto	1 742,92 zł	1 440,98 zł	1 827,52 zł
w tym:			
Wybrane wydatki	1 078,74 zł	917,18 zł	1 124,01 zł
Towary i usługi konsumpcyjne	1 031,62 zł	877,71 zł	1 074,75 zł
żywność i napoje bezalkoholowe	263,34 zł	254,71 zł	265,76 zł
odzież i obuwie	57,78 zł	39,08 zł	63,02 zł
użytkowanie mieszkania i nośniki energii	216,73 zł	193,66 zł	223,19 zł
zdrowie	53,95 zł	64,31 zł	51,05 zł
rekreacja i kultura	70,13 zł	45,47 zł	77,04 zł

Źródło: Badanie Budżetów Gospodarstw Domowych, GUS 2014

Z powyższej tabeli widzimy, iż w przypadku osób z niepełnosprawnościami (OzN) wszystkie wydatki poza zdrowiem mieszczą się poniżej średniej wydatków gospodarstw ogółem. Potwierdza to tezę o zwiększonych wydatkach związanych z niepełnosprawnością.

Ponad połowa osób z niepełnosprawnościami mieszka w gospodarstwach co najmniej trzyosobowych (54 proc.). Gospodarstwa dwuosobowe, zarówno małżeńskie/partnerskie, jak i w relacji dziecko/rodzic, stanowią 29 proc. ogółu. Przy tym ten typ gospodarstw jest częściej spotykany w przypadku osób chorujących psychicznie (37 proc.), które rzadziej pozostają w związkach, częściej zaś dzielą mieszkanie z rodzicami.⁶ Taki stan rzeczy poza osobami z chorobami psychicznymi nie wynika zazwyczaj z wyboru a z przymusu ekonomicznego. Osoby z niepełnosprawnościami dużo rzadziej są w stanie samodzielnie utrzymać gospodarstwo domowe, więc dochód na jedną osobę w nim często jest iluzją, gdyż w normalnych warunkach byłby niższy. Powyższe może wynikać również z konieczności opieki rodziny, co powoduje zwiększone zapotrzebowanie na metraż, a co za tym idzie większe koszty kupna lub najmu mieszkania na rynku prywatnym.

Należy zwrócić uwagę, iż potrzeba wspierania samodzielności i niezależności osób z niepełnosprawnościami zauważana jest ponadnarodowo od dłuższego czasu. Polska zobowiązała się poprzez Konwencję o prawach osób niepełnosprawnych, sporządzoną w Nowym Jorku dnia 13 grudnia 2006 r. (Dz. U. z 2012 r. poz. 1169 z późn. zm.) w art. 20 do podejmowania skutecznych środków celem umożliwienia osobom z niepełnosprawnościami mobilności osobistej i możliwie

⁶ Ibidem

największej samodzielności w tym zakresie, między innymi poprzez ułatwianie mobilności osób niepełnosprawnych. Taką mobilnością z pewnością jest dostęp do własnego mieszkania.

Z tabeli przedstawionej poniżej⁷ wynika, iż w przypadku osób chorujących psychicznie lub z upośledzeniem umysłowym głównym źródłem dochodu nie jest stała praca lecz różnego rodzaju świadczenia socjalne. Powoduje to, iż jeśli byłyby one wystarczające do przekroczenia kryterium dochodowego, nie pozwolą np. na zaciągnięcie kredytu hipotecznego ze względu na źródło tych dochodów. Wyraźnie świadczy to o tym, iż dostęp do rynku mieszkaniowego nie zależy jedynie od dochodu.

Tabela 11 Źródła dochodów gospodarstw domowych – wszystkie oraz główne źródło utrzymania gospodarstwa

	Ogółem		Wszystkie źródła dochodu				
	Wszystkie źródła dochodu (N=966)	Najważniejsze źródło dochodu (N=966)	Osoba z upośledzeniem umysłowym (N=190)	Osoba chorująca psychicznie (N=196)	Osoba z dysfunkcją słuchu (N=188)	Osoba z dysfunkcją wzroku (N=190)	Osoba z dysfunkcją ruchu (N=202)
ŹRÓDŁA DOCHODU							
Stać praca, na etat	53%	51%	43%	40%	58%	56%	53%
Renta z tytułu niezdolności do pracy	47%	23%	61%	50%	42%	48%	47%
Renta socjalna szkolna	17%	6%	23%	22%	20%	19%	14%
Zasiłki pomoc społeczna ³⁰	15%	1%	20%	17%	17%	13%	15%
Praca dorywcza	14%	4%	6%	16%	17%	15%	13%
Pomoc finansowa ze strony rodziny	6%	1%	4%	7%	7%	8%	6%
Własna działalność gospodarcza niezwiązana z rolnictwem	5%	3%	2%	2%	2%	3%	8%
Świadczenie wychowawcze 500+	4%		3%	2%	7%	5%	3%
Użytkowanie gospodarstwa rolnego	3%	1%	6%	4%	8%	4%	1%
Kredyty pożyczki	2%		4%	0%	1%	0%	3%
Alimenty	2%		2%	1%	0%	1%	3%
Dochody z wynajmu	1%		0%	0%	1%	1%	2%
Pomoc finansowa od kościoła organizacji stowarzyszeń	1%		3%	0%	1%	1%	1%
Zbieractwo i sprzedawanie na skupie	1%		0%	1%	0%	2%	0%
Inna	8%	5%	8%	9%	8%	7%	8%
ODMOWA	5%	5%	5%	6%	3%	10%	2%

Kolejną grupą są osoby wychodzące z pieczy zastępczej. Dostrzegamy konieczność odrębnego uregulowania ich sytuacji ze względu na fakt, iż osiągając pełnoletniość osoby te często zderzają się z życiem, w którym pozbawieni są znacznej części opieki ze strony państwa. W ciągu jednego dnia muszą się usamodzielniać, co nie jest naturalnym procesem w dojrzewaniu człowieka. W związku z tym kryteria ogólne zawierania umów najmu nie przystają do ich rzeczywistej sytuacji. W kwestii dochodowej licząc dochód z poprzednich miesięcy odwołujemy się de facto do dochodu, którego już często nie osiągają ze względu na wyjście z systemu pieczy zastępczej. W kwestiach warunków mieszkaniowych również nie sposób tego ocenić, ze względu na fakt, iż w wielu

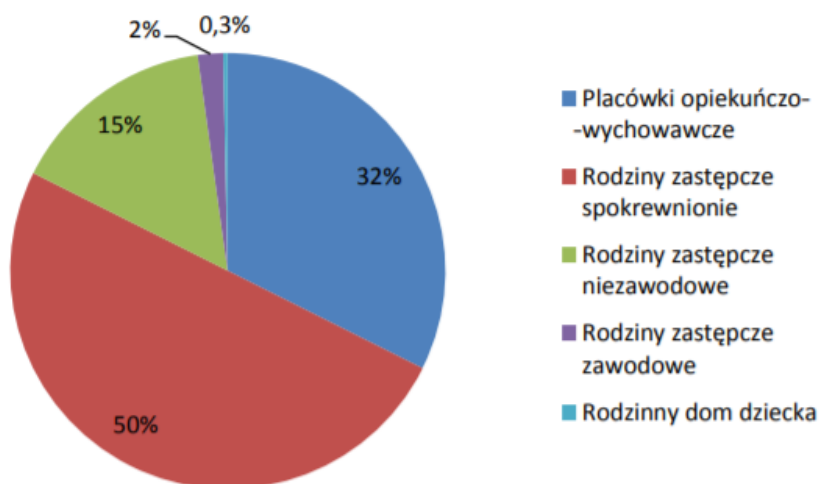
⁷ Ibidem

przypadkach po osiągnięciu pełnoletniości opuszczają dotychczasowe miejsce zamieszkania w dobrych warunkach.

Dla dużej części wychowanków z rodzin zastępczych i domów dziecka próby wejścia w dorosłość po 18. roku życia nie kończą się najlepiej: powiększają kolejki bezrobotnych w urzędach pracy i pobierają zapomogi z opieki społecznej. Wielu rezygnuje i wraca z powrotem do pieczy zastępczej, blokując miejsca dla młodszych. Powodem jest przede wszystkim brak mieszkań i pracy oraz mizerne świadczenia finansowe. Samodzielnie mieszkający wychowanek może liczyć na 500 zł za kontynuowanie nauki.⁸

Wykres nr 2

Wydatki na usamodzielnienie w 2013 r. według formy pieczy zastępczej (w %)



Źródło: Na podstawie danych MPIPS.

Z powyższego wykresu widać, iż na największe wsparcie w usamodzielnieniu się mogą liczyć wychowankowie rodzin zastępczych spokrewnionych. W niezłej sytuacji są również wychowankowie domów dziecka. Niestety w pozostałych przypadkach poziom wsparcia jest dużo niższy. Na najmniejsze wsparcie mogą liczyć podopieczni rodzinnych domów dziecka, podczas gdy po placówkach opiekuńczo-wychowawczych i rodzinach spokrewnionych, to właśnie tam wychowuje się największa część dzieci i młodzieży.

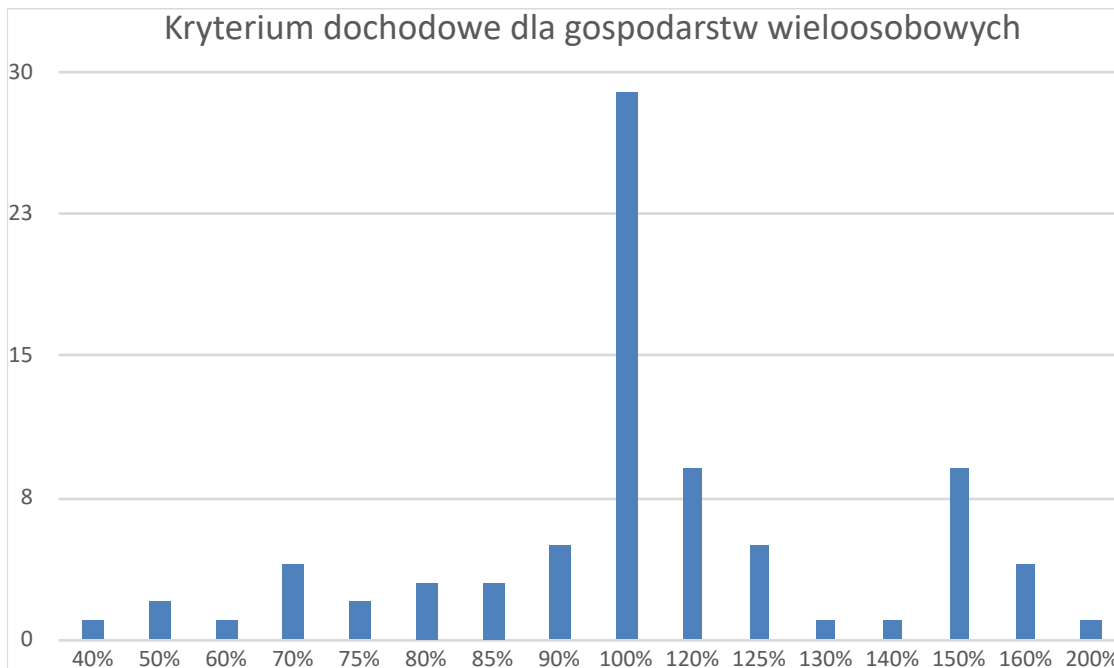
⁸ Pomoc w usamodzielnianiu się pełnoletnich wychowanków pieczy zastępczej, red. Jacek Szczerbiński, Najwyższa Izba Kontroli, 2014

Stan prawny mieszkalnictwa komunalnego w Polsce

Zawarcie umowy najmu lokalu wchodzącego w skład mieszkaniowego zasobu gminy zależy m.in. od czynników ekonomicznych, czyli od kryterium dochodowego. W większości gmin kryterium to określone jest w odniesieniu do poziomu minimalnej emerytury, czyli w 2021 r. do kwoty 1250,88 zł brutto. W dwóch gminach kryterium to odnosi się do średniego wynagrodzenia w poprzednim roku (w 2020 r. wyniosło ono 5167,47 zł brutto). Było to w obu przypadkach 50 proc. w gospodarstwie jednoosobowym i 30 proc. w gospodarstwie wieloosobowym. Nie wszystkie gminy posiadały aktualne uchwały o zasadach wynajmowania lokali z zasobu mieszkaniowego gminy. W ok. 30 gminach uchwały te pochodziły sprzed 2007 r. i nie były od tamtego czasu nowelizowane. W wielu z nich powodem był fakt, iż były to gminy wiejskie, które posiadały bardzo mały zasób mieszkaniowy, często poniżej 10 lokali i samorządy nie widziały konieczności regulowania tej kwestii lub jej aktualizacji. W odniesieniu do minimalnej emerytury po zbadaniu 80 gmin kryterium to przedstawia się następująco.



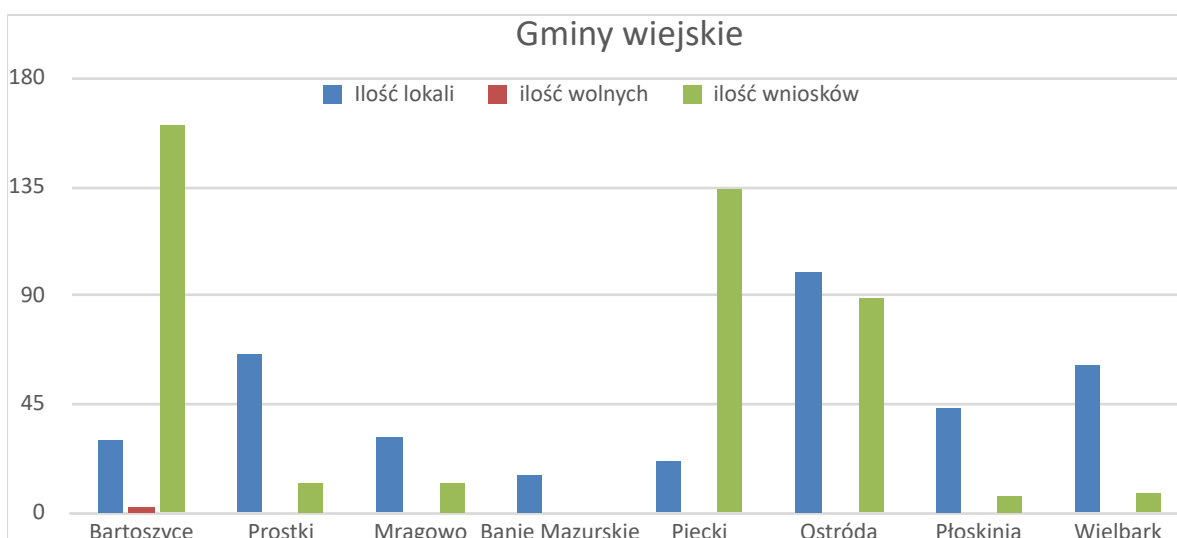
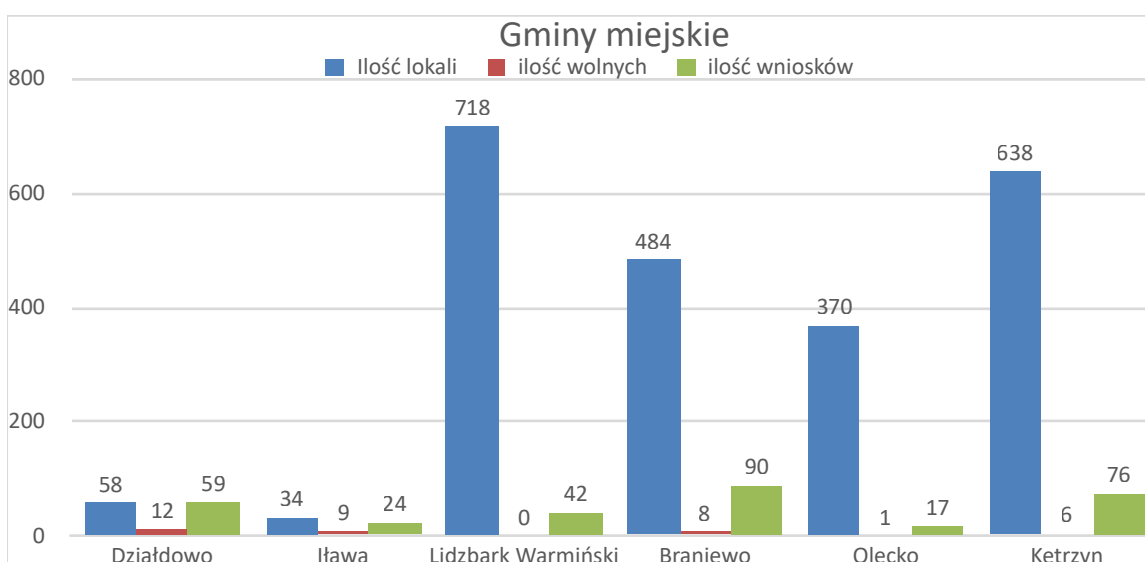
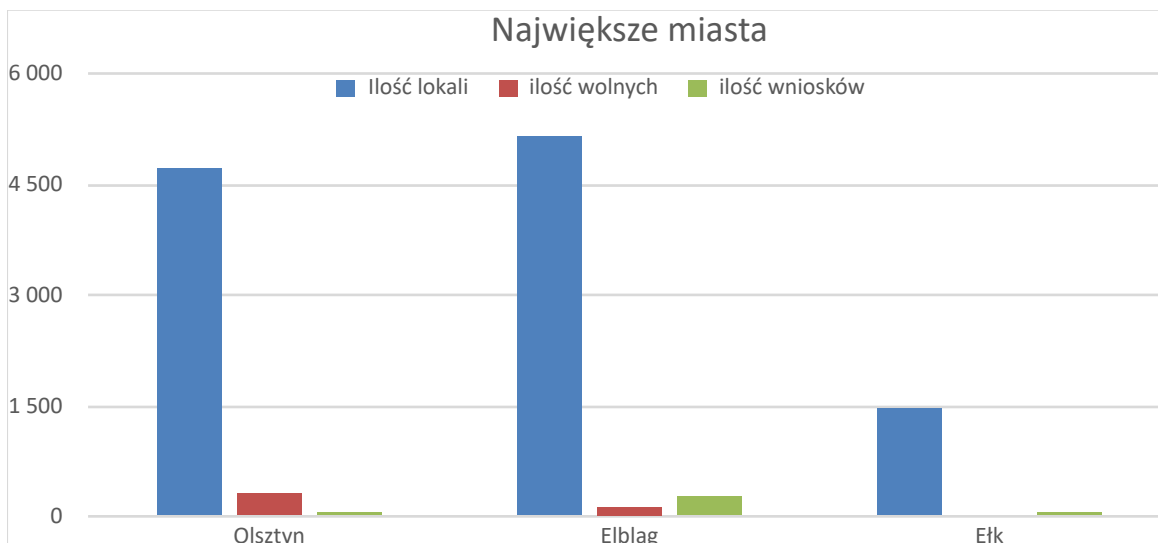
Z powyższego wykresu wynika, iż spektrum kryterium dochodowego jest bardzo szerokie. Różnica między najmniejszym a największym kryterium wynosi aż 240 punktów procentowych. Wyraźnie również widać, iż mediana mieści się na poziomie 150 proc., co jest w naszej ocenie pozytywnym wynikiem. Należy również zauważyć, iż kryterium dochodowe, które jest ustalone na poziomie 100 proc. i poniżej to kryterium poniżej sfery niedostatku. Poniżej znajduje się drugi wykres obrazujący powyższą kwestię dla gospodarstw wieloosobowych.



W tym przypadku rozkład wygląda podobnie, lecz przesunięty jest ku niższym wartościom. Pojawia się również kryterium 40 proc., które znajduje się poniżej progu skrajnego ubóstwa. Pomimo, iż kryteria dochodowe są w niektórych przypadkach bardzo niskie, liczba mieszkań komunalnych nie zaspokaja potrzeb mieszkaniowych. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy jest zbyt mała rotacja mieszkań. Tym samym kryteria dochodowe stają się fikcją. Rodziny, które z założenia miały zająć mieszkanie komunalne ze względu na przejściowe trudności finansowe bardzo często zostają tam do końca życia i wykupują je od gminy. Taki długotrwały stan rzeczy doprowadził nawet do zmian w sposobie myślenia o tego typu lokalach jako przyznawanych dożywotnio. Zaobserwowano nawet sytuacje, w których lokatorzy wykorzystują zasady dziedziczenia lokatorskiego prawa do lokalu wynikające z Kodeksu cywilnego.

Obecnie gminy nie są wyposażone w wystarczające narzędzia do weryfikacji sytuacji ekonomicznej lokatorów po zawarciu umowy najmu. Pomimo, iż posiadają takie prawo, kontrola jest pobieżna i nie obejmuje nieujawnionych źródeł dochodu. Tworzy to sytuację, w których lokatorów stać byłoby na wynajem mieszkania z rynku prywatnego i zwolnienie obecnego dla bardziej potrzebujących, lecz ukrywają swoje dochody, aby nie stracić możliwości wykupu lokalu po okazjnej cenie. Mechanizm ten doprowadza do tworzenia zamiast najmu instytucji quasi-kredytów hipotecznych, gdyż wartość czynszu wpłaconego przez lata równoważy się z wartością nieruchomości.

Poniżej znajduje się zestawienie korelacji ilości lokali w gminie, ilości wolnych lokali oraz liczby oczekujących wniosków na zawarcie umowy najmu. Ilość wolnych lokali zawsze dotyczy mieszkań do remontu, ze złym stanem technicznym lub sytuacji, w której lokale już są przyznane, ale jeszcze niezamieszkałe. Zestawienia zawierają sytuację w wybranych gminach miejskich, wiejskich oraz w 3 największych miastach regionu. Dane dotyczące ilości lokali pochodzą z ostatniego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem danej gminy, zaś liczba wolnych lokali oraz wniosków oczekujących pochodzi z odpowiedzi gmin na wnioski o udostępnienie informacji publicznej.



Wyraźnie widać, iż im mniejsza gmina, tym większe problemy z zapewnieniem mieszkań komunalnych. Poza pewnymi wyjątkami liczba oczekujących wniosków w gminach wiejskich jest większa niż w gminach miejskich i miastach na prawach powiatu. Liczba wolnych lokali również jest na bardzo niskim poziomie. Stan lokali również nie jest najlepszy. Większość mieszkań wymaga znaczących nakładów finansowych. Jest to również jeden z powodów wyprzedawania mieszkań z zasobu gminy. Ich utrzymanie przestaje być opłacalne.

Jeśli chodzi o plany budowy nowych mieszkań, gminy Wielbark, Piecki, Gołdap oraz Ława planowały w ostatnim programie poszerzyć swój zasób gminy. Niestety plany zbywania nieruchomości w dwóch z tych gmin powodują, iż końcowo zasób i tak będzie mniejszy. Dużym wsparciem dla gmin jest tutaj działalność Krajowego Zasobu Nieruchomości. Nie jest ono jednak wystarczające, co widać po wciąż malejącej liczbie lokali. Dodatkowo sam sposób oddawania w najem tych nowo budowanych mieszkań będzie powodował znowu te same problemy z wykupowaniem ich przez lokatorów. Powyższa sytuacja obrazuje, iż gminy, szczególnie te mniejsze, nie są w stanie podźwignąć ciężaru zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych.

Nie ma samorządu, który ma wystarczającą ilość lokali komunalnych, a praktycznie wszystkie wyzbywają się mienia, które jest w złym stanie technicznym nie mając funduszy na odtworzenie tych zasobów.

Rekomendacje

Ze względu na różnorodną sytuację osób z niepełnosprawnościami oraz osób wychodzących z pieczy zastępczej zasadnym byłoby wyłączenie tej grupy z ogólnych zasad zawierania umów najmu i podejście indywidualne do ich sytuacji. Uchwały gmin określające zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy powinny dawać możliwość wójtowi/burmistrzowi/prezydentowi zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego niezależnie od spełniania kryteriów ogólnych. Takie lub podobne rozwiązania funkcjonują już w niektórych gminach województwa warmińsko-mazurskiego. Rady Miast w Braniewie, Dobrym Mieście, Lidzbarku Warmińskim, Lubawie, Olsztynie i Olsztynku przewidziały w swoich uchwałach wyższe kryterium dochodowe. Uchwały Rad Miejskich w Mikołajkach i Pieckach przyznają burmistrzowi możliwość zawarcia umowy najmu z osobami niepełnosprawnymi z pominięciem kryteriów ogólnych, zaś w Kętrzynie taka możliwość dotyczy nie tylko osób niepełnosprawnych, lecz wszystkich szczególnie uzasadnionych przypadków.

Same zasady wynajmowania, które leżą w gestii samorządów to jednak za mało. Największe zmiany powinny zajść na poziomie centralnym. Wprowadzenie zakazu sprzedaży nowych mieszkań komunalnych oraz tych, które są w dobrym stanie może zahamować spadek ilości mieszkań. Wprowadzenie zasady stanowiącej o tym, że samorządy odpowiadają jedynie za część mieszkań ogólnie mówiąc kryzysowych (przy wsparciu projektów rządowych czy unijnych), reszta to rola rządu i sektora prywatnego, pozwoli samorządom zająć się jednym, ale najważniejszym odcinkiem tego problemu.

W związku z powyższym rozwiązanie problemu widzimy w przeniesieniu wydatków na mieszkania komunalne na rząd, np. w postaci zadań wojewody, który następnie oddawałby te mieszkania w zarząd gminom. W obecnym systemie prawnym ustawodawca próbuje przerzucić na samorząd zarówno odpowiedzialność za mieszkania stricte kryzysowe jak i rozwiązanie problemu mieszkań na wynajem, a nawet rozwiązanie problemu ogólnego braku mieszkań na rynku. Pomieszenie tych kilku porządków skutkuje tym że do dziś nikt nie potrafił rozwiązać tego problemu. Nie jest rolą samorządu zabezpieczanie społeczeństwu mieszkań. Ani samorząd ani Państwo nie może stać się deweloperem, dlatego proponujemy inny kształt udostępniania tych lokali pod wynajem.

Lokale powinny być przyznawane na przejściowe trudności mieszkaniowe. Nie mogą to być duże mieszkania, aby nie zachęcały do długiego pozostawania w nich, a dla osób samotnych mogą to być mieszkania wieloosobowe. Ich stosunkowo mały metraż powinien zachęcać do znalezienia większych lokali na rynku prywatnym. Mieszkania nie mogą posiadać opcji wykupu oraz należałoby ograniczyć w stosunku do nich przepisy art. 691 KC dotyczące wstępowania w stosunek najmu po śmierci najemcy. Wraz z przyznaniem lokalu na czas oznaczony należałoby rozpocząć program wsparcia w poszukiwaniu pracy dla najemców. Konieczna zatem byłaby współpraca samorządu gminnego i powiatowego ze względu na podległe im odpowiednio gminne ośrodki pomocy społecznej oraz powiatowe urzędy pracy. Poszukiwanie pracy jedynie w miejscu zamieszkania jest niewystarczające. PUP z różnych powiatów powinny ze sobą współpracować i stworzyć jeden wspólny system, który pozwoliłby na kierowanie propozycji pracy z innych powiatów najemcom w powiatach, w których rynek pracy jest niewystarczający dla pracownika. Dzisiejszy świat wymusza na nas większą mobilność, a rozwiązania z obecnie funkcjonującego systemu mieszkań komunalnych są w tym aspekcie mocno przestarzałe. Po podjęciu zatrudnienia pozwalającego na opłacenie czynszu na rynku prywatnym dotychczasowy stosunek najmu byłby rozwiązywany z 3-miesięcznym wypowiedzeniem, aby zapewnić wsparcie kolejnym osobom. Przewidujemy, iż maksymalny okres najmu wynosiłby 3 lata. Wydłużenie tego okresu byłoby możliwe na czas nieoznaczony tylko w przypadku, w którym powiatowy urząd pracy nie przedstawiłby najemcy dopasowanej do niego oferty pracy. Szczegółowe warunki, jakie miałyby spełniać przedstawiana oferta pracy należałoby opracować.