

**Założenia do polityki  
mieszkaniowej miasta Płocka  
oraz aktualizacji wieloletniego  
programu gospodarowania  
mieszkaniowym zasobem  
gminy w latach 2009 - 2014**

**Urząd Miasta Płocka 2012**

## Spis treści

Wprowadzenie .....	3
1. Diagnoza zasobu mieszkaniowego miasta .....	4
2. Diagnoza zasad gospodarowania zasobem mieszkaniowym .....	9
3. Propozycje działań w zakresie kształtowania zasobu mieszkaniowego.....	16
4. Rekomendowane rozwiązania w zakresie racjonalizacji zarządzania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Płock .....	31

Dokument opracował Zespół zadaniowy powołany Zarządzeniem Nr 586/2011 Prezydenta Miasta Płocka z dnia 28 czerwca 2011 r., przy współpracy dr Doroty Mantey i dra Marka Pieniążka (Uniwersytet Warszawski).

# Wprowadzenie

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych mieszkańców jest jednym z zadań własnych gminy zapisanych w Ustawie. Miasto Płock tworzy warunki do samodzielnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez wszystkich jego obywateli. Zgodnie z zasadą pomocniczości dużą wagę przykładą do zapewnienia lokali osobom, które z różnych powodów nie są w stanie zapewnić sobie mieszkania.

Niniejszy dokument powstał w celu ustalenia wytycznych w zakresie stanu, gospodarowania i kształtowania mieszkaniowego zasobu komunalnego miasta i ukazuje kierunki działań, które powinny być podjęte dla sformułowania i wdrożenia długoterminowej Strategii Rozwoju Mieszkalnictwa w Płocku. Opracowanie składa się z czterech części odpowiadających wskazanym wyżej zakresom, w których zasygnalizowano obszary problemowe i zaproponowano konkretne propozycje rozwiązań opierając się na tzw. "dobrych praktykach" z Polski i ze świata.

Przez mieszkaniowy zasób gminy, zgodnie z Ustawą z dn. 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, przez mieszkaniowy zasób gminy, należy rozumieć *lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów*. W dalszej części dokumentu, pod określeniem „zasób” lub „zasób komunalny” należy rozumieć mieszkaniowy zasób gminy Miasto Płock.

# 1 Diagnoza zasobu mieszkaniowego Miasta

## 1.1 Stan zasobu mieszkaniowego<sup>1</sup>

W latach 2002-2010 sytuacja mieszkalnictwa w Płocku poprawiła się. Liczba mieszkań ogółem wzrosła z 44002 do 47756. O poprawie warunków mieszkaniowych płocczan świadczy także zwiększenie się powierzchni użytkowej mieszkania przypadającej na 1 mieszkańca z 19,4 m<sup>2</sup> do 22,2 m<sup>2</sup> (BDL GUS).

### 1.1.1 Wielkość zasobu

W roku 2011 miasto dysponowało 4466 lokalami mieszkalnymi (według stanu na dzień 30.11.2011 r.). Lokali socjalnych było 304.

W odróżnieniu od tendencji widocznych w miejskim rynku nieruchomości, zasób komunalny Płocka stale się zmniejsza. W latach 2002-2011 ubyło ponad 21% lokali mieszkalnych i niemal 7% lokali użytkowych spośród lokali administrowanych przez Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej Sp. Z o.o. (dalej skrót MZGM) - (Tabela 1), przy czym wśród lokali użytkowych nastąpił duży ubytek lokali przynoszących istotne przychody z najmu, zaś w to miejsce przybyło lokali, które bądź nie przynoszą przychodów, bądź przynoszą je jedynie na poziomie pozwalającym na pokrywanie kosztów eksploatacji.

**Tabela 1 Zmiany liczby lokali mieszkalnych administrowanych przez MZGM**

Lokale	Stan na 31 grudnia z wyjątkiem roku 2011 – stan na dzień 30 listopada – dane szacunkowe			Dynamika w latach 2002-2011 (2002=100)
	2002	2007	2011	
Mieszkalne	5 666	4 994	4 466	78,82
Użytkowe	244	189	228	93,44
Garaże	257	193	182	70,81
Ogółem	6 167	5 387	4 876	79,06

Źródło: dane własne UMP/MZGM

Bardzo podobnie kształtują się dane dotyczące powierzchni zasobu. Odnotowano jednak nieco mniejszy ubytek powierzchni lokali użytkowych (Tabela 2).

**Tabela 2 Zmiany powierzchni lokali mieszkalnych administrowanych przez MZGM**

Lokale	Stan na 31 grudnia z wyjątkiem roku 2011 – stan na dzień 30 listopada – dane szacunkowe			Dynamika w latach 2002-2011 (2002=100)
	2002	2007	2011	
Mieszkalne	234 849,45	207 265,83	181 098,93	77,11
Użytkowe	41 446,63	23 639,12	22 016,29	53,11

<sup>1</sup> Niniejsze opracowanie, jako wstępne dotyczy przede wszystkim 95% komunalnego zasobu gminy administrowanego przez MZGM. Powyższe podejście uzasadniana kompleksowy zakres materiału docelowego w postaci Polityki mieszkaniowej oraz formułowane strategie inwestycyjno-rozwojowe pozostałych podmiotów zarządzających mieszkaniowym zasobem gminy – ARS Sp. z o.o. postulujące dalsze ograniczenia i wyłączenia.

Garaże	4 200,51	3 355,07	3 192,63	76
Ogółem	280 496,59	234260,02	206 307,85	73,55

**Źródło: dane własne**

Średnia powierzchnia użytkowa mieszkania w zasobie w 2011 r. wynosiła około 40 m<sup>2</sup> i była o około 17 m<sup>2</sup> mniejsza od analogicznego wskaźnika dla ogółu mieszkań w Płocku (BDL GUS z 2010 roku).

W latach 2002-2011 ubytki w zasobie spowodowane były m.in. wyłączeniem budynków lub lokali z eksploatacji z uwagi na zły stan techniczny. W latach 2012-2014 do rozbiórki wytypowanych zostało z uwagi na zły stan techniczny oraz potrzeby inwestycyjne 16 kolejnych budynków, przy czym przeprowadzony audyt stanu zasobu pozwala prognozować, że ilość ta będzie się zwiększać.

### 1.1.2 Wiek i stan techniczny zasobu

Większość budynków stanowiących własność Gminy Miasto Płock wchodzących w skład zasobu została zbudowana przed 1950 r. Po 1999 r. włączono do zasobu jedynie osiem budynków (Tabela 3). W rezultacie duża część lokali komunalnych i socjalnych odznacza się nie najlepszym stanem technicznym. Większość najstarszych budynków znajduje się w centralnej części miasta.

**Tabela 3 Wiek budynków gminnych administrowanych przez MZGM (stan 30.12.2010 r.)**

Rok budowy	Liczba
Przed 1950	105
1950-1960	13
1960-1999	31
Po 1999	8
Ogółem	157

**Źródło: dane własne**

W raporcie z kontroli stanu technicznego budynków będących własnością Miasta, administrowanych przez MZGM-TBS, stwierdzono, że stan zasobu jest w dużej mierze niezadowalający. Jedynie 8,9% budynków nie wymaga remontów, zaś 60% jest w stanie niezadowalającym i złym (Tabela 4). Większość problemów jest związana ze stanem konstrukcji, instalacji i elewacji budynków, wywołanym długotrwałym brakiem należytej konserwacji. W wielu przypadkach brak remontu może spowodować konieczność rozbiórki budynku w ciągu najbliższych lat.

**Tabela 4 Stan techniczny zasobów administrowanych przez MZGM (stan na 31.12.2010 r.)**

Stan techniczny budynków	Liczba budynków	Odsetek budynków w zasobie (%)
Dobry niewymagający napraw w obecnym stanie	14	8,9
Dostateczny wymagający remontów	48	30,6
Niezadowalający wymagający remontów	86	54,8
Zły kwalifikujący się do doraźnego zabezpieczenia lub przyszłej rozbiórki	9	5,7
Ogółem	157	100

**Źródło: dane własne**

Wszystkie lokale w zasobie gminy posiadały w 2010 r. instalację wodociągową i kanalizacyjną. Mimo tego prawie 5% mieszkań nie miało własnych toalet, a 6% łazienek (Tabela 5). W wielu budynkach nie było instalacji centralnego ogrzewania, nie posiadało jej 19% lokali mieszkalnych. Jedynie w co piątym lokalu można było korzystać z gazu sieciowego. Warto zaznaczyć, że w całym Płocku przyłącza do tej sieci ma około 65,1% mieszkań.

**Tabela 5 Wyposażenie lokali mieszkalnych administrowanych przez MZGM (stan na 31.12.2010 r.)**

Wyposażenie w instalacje	Udział w %
Instalacja zimnej wody	100,0
Kanalizacja	100,0
Instalacja c.o.	81,4
Instalacja c.w.u.	73,2
Łazienka	94,0
Instalacja gazowa (sieciowa)	11,8
W.C. poza lokalem	4,9

**Źródło: dane własne**

### 1.1.3 Zadłużenie

W okresie 2002-2011 odnotowano systematyczny wzrost zadłużenia zasobu. Olbrzymią większość zadłużenia stanowią kwoty należne od ponad 3 miesięcy. Podkreślić należy, że liczba lokali w zasobie wprawdzie maleje, lecz udział lokali zadłużonych wzrasta (Tabela 6).

**Tabela 6 Zadłużenie najemców mieszkaniowego zasobu komunalnego**

	Stan na 31 grudnia 2002	Stan na 31 grudnia 2007	Stan na 30 listopada 2011
Zadłużenie ogółem (zł)	6 851 091,45	11 844 941,17	17 484 654,95
Zadłużenie powyżej 3 miesięcy (zł)	6 296 818,07	11 434 752,22	16 861 456,33
Liczba lokali Ogółem	5 666	5 025	4 466
Liczba lokali z zadłużeniem powyżej 3 miesięcy	1 418	1 452	1 729
Odsetek lokali zadłużonych w zasobie powyżej 3 miesięcy	25,0	28,9	38,71

**Źródło: dane własne**

W postępowaniach sądowych przeprowadzonych z wniosku MZGM-TBS sp. z o.o. w latach 2001-2011 wydano 653 wyroki eksmisyjne. Wykonano 97 eksmisji, a w 170 przypadkach najemcy odzyskali tytuł prawny do lokalu w wyniku spłaty zadłużenia. Na wykonanie oczekuje 426 wyroków eksmisyjnych. W większości postępowań (339) sąd orzekł prawo do lokalu socjalnego. W pozostałych orzeczeniach tego prawa odmówił.

Miasto na drodze prawnej dochodzi należnych mu płatności. W omawianym okresie zadłużenie osób zajmujących lokale komunalne po orzeczeniu eksmisji osiągnęło kwotę ponad 10 mln. zł, wg stanu na dzień 31.11.2011 r., z czego odsetki stanowiły około 4 mln. zł. Sąd wydał w tym czasie 870 wyroków o zapłatę. Ich egzekucja w związku ze stanem majątkowym dłużników w wielu przypadkach jest bardzo trudna.

## 1.2 Potrzeby mieszkaniowe

Potrzeby mieszkaniowe Miasta są podyktowane występowaniem kilku czynników. Po pierwsze, popyt na mieszkania o niskich czynszach utrzymuje się na wysokim poziomie, co wynika z przyrostu liczby gospodarstw domowych oraz dążenia do uzyskania własnego mieszkania przez

ludzi zamieszkujących wspólnie z rodzicami. Po drugie, w sytuacji zmniejszenia zasobu mieszkaniowego poprzez wyłączenie z użytkowania budynków mieszkalnych należących do Miasta wydłuża się lista oczekujących na lokal komunalny. Po trzecie, Miasto powinno zapewnić odpowiednią liczbę lokali socjalnych dla kilku grup, wśród których można wymienić eksmitowanych, wobec których sąd orzekł konieczność zapewnienia lokalu socjalnego, rodzin znajdujących się w trudnej sytuacji życiowej, a także osoby usamodzielniające się po osiągnięciu pełnoletności wychowanków domów dziecka i rodzin zastępczych. Sytuację pogarsza zły stan budynków, w których znajdują się lokale komunalne i socjalne. W przypadku stwierdzenia przez organ nadzoru budowlanego zagrożenia dla zdrowia i życia mieszkańców, jak również decyzji własnych Miasta (brak ekonomicznego uzasadnienia dla wykonywania remontów lub zagrożenie życia lub zdrowia mieszkańców) najemcom tych mieszkań miasto musi zapewnić inny lokal tj. lokal zamienny lub socjalny. Dodatkowo na pomoc w formie przyznania lokalu zamiennego oczekują osoby zamieszkujące w budynkach prywatnych, do których zostały skierowane na podstawie pierwotnych decyzji administracyjnych o przydziale lokalu (tzw. szczególny tryb najmu). Na pomoc ze strony Miasta oczekują także najemcy mieszkań w budynkach prywatnych, w których po uwolnieniu czynszów nastąpił ich gwałtowny wzrost.

W dniu 31.12.2011 r. na realizację oczekiwały 3578 wnioski o wynajęcie lokalu z zasobu mieszkaniowego Miasta. Ponad 1/3 tej liczby dotyczyła lokali socjalnych. Odrębną kwestią pozostaje realność tych liczb w kontekście obowiązujących zasad wynajmowania lokali komunalnych i socjalnych.

### 1.2.1 Lokale socjalne

Lokale socjalne odznaczają się najniższym standardem w zasobie. Służą zaspokojeniu potrzeb ludzi najuboższym, którym gmina musi zapewnić lokal mieszkalny. Obecnie notuje się w kraju duży wzrost zapotrzebowania na takie mieszkania. Ma to związek m.in. z orzecnictwem sądów i dochodzeniem odszkodowań za brak lokalu zastępczego dla osób, wobec których orzeczono eksmisję z prawem do lokalu.

W Płocku na dzień 31.12.2011 r. na lokal socjalny oczekiwało 1438 gospodarstw domowych (Tabela 7), podczas gdy miasto dysponowało tylko 304 lokalami tego typu.

**Tabela 7 Liczba wniosków o mieszkania socjalne oczekujących na realizację (stan na 31.12.2011 r.)**

Powód	Liczba
Wyrok z budynków gminy, wyroki z budynków prywatnych, wyroki od osób fizycznych, wyroki ze spółdzielni mieszkaniowych, z niedostatku	1403
w tym z wyroków eksmisyjnych	596
Przekwaterowanie z lokalu zajmowanego bez tytułu prawnego	35
Ogółem	1438

Źródło: dane własne

### 1.2.2 Lokale komunalne

W odróżnieniu od lokali socjalnych mieszkania komunalne odznaczają się zwykle wyższym standardem, szczególnie w zakresie wyposażenia w instalacje techniczne. Są one przeznaczone dla osób, które osiągają regularne dochody, lecz mimo tego nie są w stanie samodzielnie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych poprzez budowę, kupno lub wynajem lokalu na wolnym rynku. W 2011 r. na realizację oczekiwało 807 wniosków o ten typ lokalu (Tabela 8).

**Tabela 8 Liczba wniosków o mieszkania komunalne oczekujących na realizację (stan na 31.12.2011 r.)**

Powód	Liczba
Oczekiwanie na mieszkanie zamienne	59
Zamiana na mieszkanie mniejsze, równorzędne, większe. Zamiana między stronami	485
Oczekiwanie na mieszkanie komunalne	807
Oczekiwanie na lokal do remontu na własny koszt	784
Ogółem	2135

**Źródło: dane własne**

Łącznie na pomoc mieszkaniową oczekiwało w 2011 r. 2135 gospodarstw domowych (Tabela 8). W roku 2011 miasto dysponowało 4466 lokalami komunalnymi.

Aktualna kondycja finansów publicznych, obejmująca także jednostki samorządu terytorialnego niejako wymusza, iż w przypadku zapewnienia lokali komunalnych miasto powinno kierować się przede wszystkim zasadą pomocniczości. Istotne jest, aby wsparcie trafiło do osób faktycznie potrzebujących pomocy w rozwiązaniu problemu mieszkaniowego, czyli tej grupy, która w inny sposób nie jest w stanie zapewnić sobie miejsca zamieszkania. W tym celu konieczne jest prowadzenie szerszego rozpoznania sytuacji rodzinnej i ekonomicznej wnioskodawców. Na podstawie ogólnych statystyk trudno bowiem stwierdzić ile spośród oczekujących gospodarstw nie mogło zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych samodzielnie.

### 1.3 Wnioski

- 1) Mimo poprawy na rynku mieszkaniowym Płocka sytuacja zasobu komunalnego pogarszała się w ostatnich latach.
- 2) Pod względem liczby lokali w zasobie komunalnym w stosunku do liczby mieszkańców Płock plasuje się w połowie grupy polskich miast powyżej 100 tys. mieszkańców.
- 3) W latach 2002-2011 zasób mieszkaniowy miasta systematycznie się zmniejszał, głównie z powodu preferencyjnych warunków sprzedaży lokali dotychczasowym najemcom.
- 4) Ubytek liczby lokali mieszkalnych w zasobie był szybszy niż lokali użytkowych.
- 5) Wskaźniki wielkości i wyposażenia lokali w zasobie są zdecydowanie gorsze od wartości średnich dla Miasta.
- 6) Zasób jest w dużej mierze wyeksploatowany i wymaga znacznych nakładów finansowych na remonty i poprawę wyposażenia.
- 7) Ze względu na pogarszający się stan techniczny dochodzi do stałego ubytku lokali z zasobu w wyniku wyłączania budynków z użytkowania decyzją Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego.
- 8) Większość budynków w zasobie została zbudowana przed 1950 r. i jest zlokalizowana w centralnej części miasta.
- 9) Większość lokali socjalnych zlokalizowana jest w najstarszych i najgorzej wyposażonych budynkach (najmłodszy budynek socjalny z kilkunastoma lokalami został oddany w 2006 roku).
- 10) Mimo spadku liczby zadłużonych lokali, zadłużenie sumaryczne zasobu stale wzrasta.



## **2 Diagnoza zasad gospodarowania zasobem mieszkaniowym**

### **2.1 Uwarunkowania prawne gospodarowania zasobem**

Zakres i sposób gospodarowania zasobem określają ustawy oraz akty prawa miejscowego. Do najważniejszych ustaw mających bezpośredni wpływ na działania gminy w tej sferze można zaliczyć:

- Ustawa z dn. 21.03.1990 r. o samorządzie gminnym
- Ustawa z dn. 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami
- Ustawa z dn. 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

W zakresie utrzymania i rozwoju zasobu zastosowanie mają Ustawa z dn. 7.07.1994 r. prawo budowlane i Ustawa z dn. 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Wśród aktów prawa miejscowego dla omawianych kwestii największe znaczenie mają następujące uchwały Rady Miasta Płocka:

- Uchwała Nr 1081/LIII/02 z dnia 28 maja 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Miasta Płock (z późniejszymi zmianami)
- Uchwała Nr 352/XXIV/08 z dnia 27 maja 2008 r. w sprawie: ustalenia zasad sprzedaży lokali mieszkalnych będących własnością gminy (wykaz budynków)
- Uchwała Nr 647/XLIV/09 z dn. 29 grudnia 2009 r. w sprawie: programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy w latach 2009-2014

Polityka czynszowa jest określana na drodze Zarządzenia Prezydenta Miasta Płocka w sprawie określenia sposobu ustalenia stawek czynszu obowiązującego w mieszkaniowym zasobie gminy oraz stawki lokali socjalnych.

### **2.2 Kształtowanie zasobu**

Gmina Miasto Płock posiadając komunalny zasób mieszkaniowy i długoterminową perspektywę jego eksploatacji i rozwoju może samodzielnie tworzyć swoją politykę w zakresie jego kształtowania stosownie do treści art. 21 ustawy z dn. 21.06.2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego poprzez wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy (WPGMZG), zawierający:

- 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 mieszkaniowego zasobu 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 zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali.

## **2.2.1 Prywatyzacja zasobu**

### **2.2.1.1 Zasady**

Zasady prywatyzacji lokali mieszkalnych z zasobu określa Uchwała Rady Miasta Płocka nr 352/XXIV/08 z dnia 27 maja 2008 roku.

- 1) Lokale mogą być sprzedane wyłącznie na rzecz najemców, którzy posiadają tytuł prawny do lokalu i nie zalegają z opłatami z tytułu jego najmu.
- 2) Sprzedaż może być prowadzona w formie indywidualnej i zbiorowej. Sprzedaż zbiorowa następuje na podstawie wspólnego wniosku co najmniej 2 najemców przy jednoczesnym zachowaniu warunku łącznego udziału lokali wnioskodawców wraz z wcześniej wykupionymi lokalami w części wspólnej nieruchomości minimum 65%.
- 3) Do sprzedaży są przeznaczone lokale mieszkalne w budynkach będących w całości własnością Gminy Płock, wybudowanych przed 2000 r., pod warunkiem sprzedaży zbiorowej wszystkich udziałów jednorazowo. Ponadto w załączniku do Uchwały znajduje się wykaz 128 budynków, w których wykup może być prowadzony z pominięciem tej zasady.
- 4) Prezydent Miasta Płocka może zawiesić sprzedaż lokali mieszkalnych w budynkach wymienionych w załączniku do Uchwały do czasu ujednolicenia praw do gruntu właścicieli lokali wyodrębnionych oraz z innych ważnych przyczyn.
- 5) Cena sprzedaży lokalu mieszkalnego ustalana jest każdorazowo przez Prezydenta Miasta Płocka na podstawie wyceny lokalu dokonanej przez rzeczoznawcę majątkowego działającego na zlecenie Miasta Płocka.
- 6) Od ustalonej ceny udzielane są bonifikaty. Przy sprzedaży zbiorowej wynoszą one 60% - 95% w zależności od formy płatności. Dopuszczalna jest sprzedaż ratalna, przy zabezpieczeniu hipotecznym.
- 7) W przypadku sprzedaży lokali mieszkalnych będących własnością gminy powstałych w wyniku adaptacji strychów staraniem i na koszt najemców bonifikata jest ustalana Zarządzeniem Prezydenta Miasta.
- 8) Lokal mieszkalny nabyty od Miasta nie może być sprzedany w ciągu 5 lat od daty zawarcia umowy lub wykorzystywany na cele inne niż mieszkaniowe pod rygorem zwrotu na rzecz Miasta kwoty bonifikaty po jej waloryzacji. Od tej zasady przewidziano trzy wyjątki: przeniesienie własności na rzecz osób bliskich, zamiany na inny lokal mieszkalny i przeznaczenia środków ze sprzedaży lokalu mieszkalnego w ciągu 12 miesięcy na nabycie innego lokalu lub nieruchomości na cele mieszkaniowe.

### **2.2.1.2 Tendencje**

W okresie 2004-2011 sprzedano 1395 mieszkań komunalnych. Rekordowym rokiem pod tym względem był 2010, w którym osiągnięto także najwyższe wpływy ze sprzedaży. Systematycznie wzrastała liczba wniosków indywidualnych. Liczba wniosków zbiorowych, ze względu na ich specyfikę, wahała się od 3 do 18 (Tabela 9).

**Tabela 9 Sprzedaż mieszkań komunalnych w latach 2004-2011**

Rok	Liczba sprzedanych mieszkań	Liczba sprzedanych mieszkań w formie zbiorowej	Liczba sprzedanych mieszkań w formie indywidualnej	Liczba wniosków zbiorowych	Wpływy ze sprzedaży	Powierzchnia sprzedanych mieszkań	Średnia powierzchnia sprzedanego mieszkania	Średnia cena sprzedanego mieszkania
	szt.	szt.	szt.	szt.	zł	m <sup>2</sup>	m <sup>2</sup>	zł/m <sup>2</sup>
2004	200	160	40	5	1 676 096,00	8 986,03	44,93	186,52
2005	113	70	43	3	848 208,60	5 106,80	45,19	166,09
2006	99	14	85	5	1 055 826,60	4 211,43	42,54	250,71
2007	120	-	120	-	1 532 263,00	5 162,21	43,00	296,82
2008	237	59	178	7	3 274 808,00	9 918,64	41,85	330,17
2009	186	38	148	6	3 096 194,00	7 422,74	39,91	417,12
2010	239	113	126	18	4 267 371,00	10 545,68	44,12	404,66
2011	201	75	126	8	4 051 929,30	8 315,17	41,37	487,29

Źródło: dane własne

Sprzedaż lokali mieszkalnych była podstawową przyczyną ich wyłączenia z zasobu. W okresie 2004-2011 obserwowano stały wzrost tej tendencji w kolejnych latach, aż do poziomu 239 w 2010 r. W roku 2009 odnotowano niewielki spadek sprzedaży do 186 lokali. W okresie 2004-2011 sprzedano łącznie 1395 lokali mieszkalnych (Tabela 9), zaś w okresie 2002 -2011 liczba ta wyniosła 1507 (Tabela 10).

Zbliżona tendencja występowała w przypadku sprzedaży lokali użytkowych z zasobu, których w tym samym czasie sprzedano ogółem 29. Najwięcej, bo 10, sprzedano w 2007 r. (Tabela 10). Nie uwzględniono tu danych dotyczących lokali mieszkalnych i użytkowych zbytych jako aport do spółek prawa handlowego z udziałem Gminy Miasta Płock.

**Tabela 10 Lokale sprzedane z zasobu**

Rok	Lokale mieszkalne		Lokale użytkowe	
	szt.	m <sup>2</sup>	szt.	m <sup>2</sup>
2002	43	1 575,88		
2003	69	3 112,69		
2004	200	8 986,03		
2005	113	5 106,80		
2006	99	4 211,43	7	394,07
2007	120	5 162,21	10	901,23
2008	237	9 918,64	6	440,09
2009	186	7 422,74	3	508,60
2010	239	10 545,68	2	201,22
2011	201	8 315,17	1	24,26
<b>RAZEM</b>	1507	64 357,27	29	2 469,47

Źródło: dane własne

W roku 2010 zrealizowano największą liczbę wniosków zbiorowych. Na podstawie 18 wniosków sprzedano 113 mieszkań. W tym samym roku sprzedano 126 mieszkań w formie indywidualnej. Założono, że w kolejnych latach sprzedaż lokali mieszkalnych z zasobu miasta osiągnie poziom 140/rok (Tabela 11).

**Tabela 11 Prognoza sprzedaży lokali mieszkalnych z zasobu Miasta według obowiązującego WPGMZG**

	2009	2010	2011	2012*	2013*	2014*
<b>Sprzedaż lokali</b>	157	154	201	145	140	140
<b>Powierzchnia lokali</b>	6 170,17	6 591,20	8 315,17	6 206,00	5 992,00	5 992,00
<b>Wpływy ze sprzedaży</b>	2 713 314,00	2 537 348,00	4 051 929,30	2 389 062,00	2 306 680,00	2 306 680,00

Źródło: dane własne (podane powyżej wielkości zostały oszacowane w 2009 r. na etapie tworzenia Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy).

## 2.2.2 Odtwarzanie zasobu

Działania dotyczące odtwarzania zasobu mieszkaniowego zostały zapisane w *Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Miasto Płock na lata 2009-2014*, przyjętym Uchwałą Rady Miasta Płocka nr 647/XLIV/09 z dnia 29 grudnia 2009 r.

Prognozując stan zasobów mieszkaniowych przyjęto, że działania Miasta będą prowadzone w czterech obszarach.

- 1) Kontynuacji programu budowy mieszkań z udziałem TBS-ów z prawem zasiedlania lokatorów wskazanych przez gminę
- 2) Realizacji niskonakładowego budownictwa mieszkaniowego finansowanego w oparciu o środki gminne, pozyskiwane z obrotu nieruchomościami
- 3) Korzystania z usług wynajmu mieszkań od innych podmiotów posiadających zasoby mieszkaniowe
- 4) Kontynuacji pozyskania nowych lokali w istniejących budynkach mieszkalnych poprzez adaptację strychów oraz wykonanie nadbudów.

Przyjęto również, że lokale socjalne będą pozyskiwane poprzez działania opisane w trzech grupach.

- 1) Odzyskiwanie lokali o niepełnym standardzie położonych w budynkach stanowiących w 100% własność Miasta poprzez wskazywanie aktualnym najemcom zamiennych lokali pełnostandardowych poprawiających ich warunki mieszkaniowe.
- 2) Poszukiwanie budynków mieszkalnych na obrzeżach miasta lub na terenie innych Gmin, w których wszystkie mieszkania będą spełniać wymogi lokali socjalnych i przeznaczanie ich w całości, po ewentualnym remoncie, na lokale socjalne.
- 3) Nawiązanie współpracy z innymi jednostkami, zmierzającej do utworzenia lub pozyskiwania budynków z lokalami przeznaczonymi do czasowego zamieszkania.

W latach 2002-2011 pozyskiwano średnio kilkanaście nowych lokali komunalnych rocznie, na co wpływ miała przyjęta polityka odchodzenia od tworzenia zasobu komunalnego na rzecz współfinansowania budowy lokali czynszowych w zasobach towarzystw budownictwa społecznego wynajmowanych następnie osobom wskazanym przez Miasto. W latach 2002 – 2011 powstało natomiast około 140 lokali socjalnych.

Tabela 12 Mieszkania oddane do użytkowania w Płocku

Rok	Ogółem	Spółdzielcze	Zakładowe	Komunalne	Spółeczne czynszowe	Przeznaczone na sprzedaż lub wynajem
2002	580	219	0	2	78	155
2003	781	38	0	0	217	196
2004	804	214	0	23	276	16
2005	404	137	5	0	78	41
2006	457	96	0	19	208	25
2007	540	82	0	30	180	121
2008	452	247	0	13	0	118
2009	490	53	0	16	192	131
2010	248	80	0	15	0	73

Źródło: BDL GUS

## 2.2.3 Standardy mieszkaniowe

Kwestie standardów lokali mieszkaniowych reguluje Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

**Lokalem mieszkaniowym** jest lokal służący do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, a także lokal będący pracownią służącą twórcy do prowadzenia działalności w dziedzinie kultury i sztuki. Nie zalicza się do tej grupy pomieszczeń przeznaczonych do krótkotrwałego pobytu osób, w szczególności znajdujących się w budynkach internatów, burs, pensjonatów, hoteli, domów wypoczynkowych lub w innych budynkach służących do celów turystycznych lub wypoczynkowych.

**Lokalem socjalnym** jest lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny. Powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m<sup>2</sup>, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m<sup>2</sup>, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

**Lokalem zamiennym** jest lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal używany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m<sup>2</sup> powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego - 20 m<sup>2</sup> tej powierzchni.

Obmiaru powierzchni użytkowej lokalu, dokonuje się w świetle wyprawionych ścian. Powierzchnię pomieszczeń lub ich części o wysokości w świetle równej lub większej od 2,20 m należy zaliczać do obliczeń w 100 %, o wysokości równej lub większej od 1,40 m, lecz mniejszej od 2,20 m - w 50 %, o wysokości mniejszej od 1,40 m pomija się całkowicie. Pozostałe zasady obliczania powierzchni należy przyjmować zgodnie z Polską Normą odpowiednią do określania i obliczania wskaźników powierzchniowych i kubaturowych w budownictwie.

## **2.3 Model zarządzania zasobem**

Model zarządzania zasobem mieszkaniowym, przyjęty w Płocku, zakłada pośrednie wykonywanie czynności zarządczych poprzez Miejski Zakład Gospodarki Mieszkaniowej - TBS Sp. z o.o. (MZGM) w ramach umowy o administrowanie pod nadzorem właściwej komórki organizacyjnej Urzędu Miasta Płocka. Model taki jest jednym z kilku możliwych stosowanych w polskich miastach, chociaż coraz częściej podejmuje się dyskusję na temat alternatywnych rozwiązań.

Przyjęty model zarządzania zasobem winien być optymalnie dostosowany do założeń systemowych tak, aby zapewnić pełną sprawność działania zarówno na poziomie strategicznym jak i operacyjnym.

## **2.4 Zasady najmu**

### **2.4.1 Zawieranie umów najmu**

Zasady wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Płocka zawarte są w Uchwale Rady Miasta Płocka Nr 1081/LIII/02 z dnia 28.05.2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu miasta Płocka (wraz z późniejszymi zmianami).

Uchwała nie precyzuje szczegółowego algorytmu przyznawania mieszkań. Wymieniono w niej grupy osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu lokalu komunalnego i socjalnego, oraz ogólne kryteria, jakie te osoby muszą spełniać. Takie podejście może prowadzić do przydzielania lokali według subiektywnych ocen dokonywanych przez osoby zaangażowane w ten proces, a formułowanych na podstawie indywidualnego przekonania, które z sytuacji wnioskodawców –

rodzinne, ekonomiczne czy zdrowotne uzasadniają pierwszeństwo przyznania mieszkania.

O przyznaniu lokalu decyduje Prezydent Miasta, po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej. Podstawowym warunkiem przyznania lokalu jest udokumentowanie co najmniej pięcioletniego stałego pobytu w Płocku. Umowa najmu lokalu komunalnego może być zawierana ze względu na złe warunki mieszkaniowe i trudną sytuację materialną, rozumiane jako zamieszkiwanie w pomieszczeniach nie nadających się na stały pobyt ludzi lub w lokalach, gdzie na jedną osobę uprawnioną przypada mniej niż 5m<sup>2</sup> powierzchni mieszkalnej. Wymóg ten spełniają osoby pełnoletnie, opuszczające Domy Dziecka. Trudna sytuacja finansowa oznacza uzyskiwanie średniego miesięcznego dochodu brutto z 3 miesięcy na jednego członka gospodarstwa domowego nieprzekraczającego 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 100% najniższej emerytury w gospodarstwie wieloosobowym.

Lokale socjalne są przyznawane osobom „nie posiadającym zamieszkania” oraz znajdującym się w niedostatku. *Niedostatek* definiowany jest jako uzyskiwanie w okresie sześciu miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku średniego miesięcznego dochodu brutto na osobę nie przekraczającego 75% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 50% w gospodarstwie wieloosobowym. Umowa najmu lokalu socjalnego może być także podpisana z osobami nie spełniającymi powyższych warunków w przypadku szczególnym, który w Uchwale nie został jednak zdefiniowany.

## 2.4.2 Polityka czynszowa

Na podstawie Art. 8, Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego Prezydent Miasta Płocka ustala stawkę czynszu za 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej lokali oraz określa czynniki podwyższające lub obniżające jej wysokość, przy czym winien tego dokonywać zgodnie z zasadmi polityki czynszowej przyjętymi w WPGMZG.

W Płocku stosuje się 2 stawki bazowe czynszu z podziałem na budynki wybudowane przed 1 stycznia 1999 roku i po tej dacie. Dla lokali socjalnych ustalana jest stawka czynszu w wysokości 50% stawki najniższego czynszu realnego. Zgodnie z przyjętymi zasadmi polityki czynszowej czynsze ustalane dla mieszkaniowego zasobu nie mogą przekraczać 3% wartości odtworzeniowej 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych dla województwa mazowieckiego w skali roku.

Podwyższanie czynszu lub innych opłat za używanie lokalu, z wyjątkiem opłat niezależnych od właściciela, nie może być dokonywane częściej niż co 6 miesięcy.

Głównym czynnikiem obniżającym stawkę czynszu obowiązującego w zasobie jest wysokość średniego miesięcznego dochodu (obniżka 50% dla nie osiągniętych progu 1/2 kwoty pozwalającej na ubieganie się o obniżkę lub 25% dla osób przekraczających ten próg) przy jednoczesnym spełnieniu warunków metrażowych (powierzchnia zajmowanego lokalu nie może przekraczać określonych w uchwale norm). Stawka czynszu najmu lokalu mieszkalnego z zasobu może być obniżona najwyżej do poziomu stawki czynszu ustalonej dla lokali socjalnych.

## 2.5 Wnioski

- 1) Tempo wyłączenia lokali mieszkalnych i użytkowych z zasobu jest stosunkowo duże (nawet do 5% rocznie).
- 2) Sprzedaż lokali użytkowych, ich użyczenie oraz wynajmownie na preferencyjnych warunkach ogranicza coraz bardziej wpływy z czynszu, co w konsekwencji musi prowadzić do zwiększonego obciążania budżetu, a więc wszystkich podatników, kosztami utrzymania zasobu.

- 3) Istnieje prawdopodobieństwo zmniejszania się tempa sprzedaży lokali w najbliższych latach, ponieważ po pierwszej fazie prywatyzacji, w której wyłączane są lokale o stosunkowo wysokim standardzie, następują kolejne, w których do sprzedaży pozostają lokale gorzej wyposażone i zadłużone.
- 4) Sprzedaż lokali z zasobu bez odpowiedniego poziomu inwestycji rekompensujących i działań odtworzeniowych będzie coraz silniej obciążała budżet Gminy oraz administratora czyli MZGM.
- 5) Sprzedaż lokali zaspokaja potrzeby mieszkaniowe dotychczasowych najemców, ale stosowanie systemu bonifikat ogranicza przychody ze sprzedaży lokali. W rezultacie napływ środków na nowe inwestycje jest za mały, aby zapewnić odbudowę zasobu.
- 6) Sprzedaż całych budynków na podstawie wniosków wspólnych jest rozwiązaniem pozwalającym na poprawę stanu tych obiektów.
- 7) Zakaz zbycia lokalu przez 5 lat od daty kupna ogranicza niepożądane zmiany w zasobie lokalami.
- 8) Założenia prywatyzacji mieszkań na poziomie 140/rok zapisane w WPGMZG wymagają pozyskania przynajmniej takiej samej liczby lokali w ciągu roku, a przy uwzględnieniu występującego deficytu lokali inwestycje powinny być większe.
- 9) Proces pozyskania nowych lokali do zasobu w latach 2002-2011 był niespójny. Z jednej strony wykorzystywano bowiem korzystne wówczas formy współpracy z towarzystwami budownictwa społecznego, z drugiej zaś angażowano spore środki finansowe w budowę nowych budynków komunalnych, zapominając o zaangażowaniu środków finansowych w celu pokrycia dramatycznie zwiększającego się wówczas deficytu finansowego będącego skutkiem m.in. decyzji opisanych w pkt 2. Ponadto nie próbowano prawie w żaden sposób rozwiązać problemu gwałtownie zwiększającego się zapotrzebowania na lokale socjalne, a przyjęte w tym zakresie rozwiązania nie mogły doprowadzić do satysfakcjonujących efektów.
- 10) Zasady pozyskania lokali socjalnych wymagają ponownego przeanalizowania. Duża część budynków o niepełnym standardzie zlokalizowana jest bowiem w centrum miasta. Pozyskanie w nich lokali socjalnych kosztem komunalnych może prowadzić do niekorzystnych zmian społecznych. Z podobnej przyczyny niewłaściwe może być poszukiwanie lokali socjalnych na obrzeżach miasta lub w sąsiednich gminach. Lokalizacja takiego budynku nie powinna utrudniać procesu socjalizacji jego mieszkańców.
- 11) Przyjęty model zarządzania zasobem mieszkaniowym jest stosowany w wielu polskich miastach, do jego zalet należy odciążenie Urzędu Miasta, ale wadą jest ekonomiczne obciążanie zarządcy skutkami decyzji o charakterze właścicielskim bez jednoczesnego pokrywania powstającego w konsekwencji deficytu.
- 12) Przyjęte zasady najmu są mało przejrzyste i zakładają dużą uznaniowość urzędniczą, która nie służy ani osobom ubiegającym się o wynajęcie lokalu (narastające poczucie krzywdy), ani osobom odpowiedzialnym za podejmowanie decyzji (konieczność dokonywania subiektywnych ocen w zakresie ludzkich potrzeb i sytuacji życiowych).
- 13) Polityka czynszowa jest zachowawcza. Osoby posiadające wyższe dochody płacą znacznie niższy czynsz, niż osoby wynajmujące lokale na wolnym rynku, co dodatkowo powoduje, że o wynajęcie lokalu w zasobach ubiegają się często osoby, dla których lokale te są atrakcyjną finansowo formą rozwiązania swoich problemów mieszkaniowych.

### **3 Propozycje działań w zakresie kształtowania zasobu mieszkaniowego**

#### **3.1 Ogólne wytyczne dotyczące kształtowania mieszkaniowego zasobu komunalnego Gminy Miasto Płock**

1) Zważywszy na fakt, iż w krajach Europy Zachodniej komunalne zasoby mieszkaniowe są kategorią zanikającą, polityka mieszkaniowa Płocka powinna zmierzać do tego, aby Miasto w pierwszej kolejności stwarzało mieszkańcom warunki do zaspokajania ich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie (wspomniana wcześniej zasada pomocniczości), wspierając m.in. rynek mieszkań na wynajem oraz budownictwo indywidualne. Nie może ono jednak całkiem zaprzestać działalności zmierzającej do tworzenia gminnego zasobu mieszkaniowego, ponieważ deficyt mieszkań dla osób o niskich dochodach jest w Płocku wciąż odczuwalny.

2) Docelowo, po zaspokojeniu deficytu lokali o najniższym standardzie, Gmina Miasto Płock powinna ograniczać swoją działalność w zakresie budowania mieszkań komunalnych, a zaangażować się w subsydiowanie, mobilizowanie i ułatwianie podejmowania inicjatyw w zakresie budownictwa czynszowego przez inne podmioty. Dzięki temu Miasto będzie mogło skierować większe środki na modernizację istniejących budynków gminnych, tak aby stały się one bezpieczne, funkcjonalne i energooszczędne, czyli tańsze w eksploatacji.

3) Polityce stymulowania rozwoju lokalnego rynku mieszkaniowego oraz pobudzania budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez podmioty trzecie powinna towarzyszyć konsekwentnie realizowana polityka udostępniania gruntów, na którą składa się uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, uzbrajanie terenów pod budownictwo oraz przekazywanie inwestorom (w różnych przewidzianych prawem formach – sprzedaż, zamiana, PPP itp.) działek gminnych.

4) Elementem racjonalizacji gospodarowania zasobem mieszkaniowym Miasta Płocka powinno być zabezpieczenie niezbędnych lokali socjalnych (lub zamiennie lokali komunalnych o najniższym-zdefiniowanym standardzie), wynikające w dużej mierze z konieczności wykonywania sądowych wyroków eksmisyjnych, zarówno jeśli chodzi o osoby eksmitowane z zasobów komunalnych, jak i z pozostałych zasobów mieszkaniowych. W przeciwnym razie Miastu grożą wysokie odszkodowania z tytułu nie zapewnienia takich lokali. Pozyskiwanie lokali socjalnych powinno odbywać się w drodze przekwalifikowania części mieszkań komunalnych o najniższym standardzie oraz budowy budynków z niewielką liczbą lokali (16-20), nienaruszających ładu społecznego.

5) Z uwagi na zbyt duże koszty (koszty realizacji inwestycji, koszty eksploatacji, koszty zarządzania) zasadnym jest w perspektywie najbliższych lat tworzenie przez Miasto Płock gminnego zasobu lokali komunalnych i socjalnych, a nie budynków. Gminny zasób lokali należy tworzyć pozyskując mieszkania na możliwie jak najwięcej sposobów i przy jak najmniejszym obciążeniu budżetu Miasta, angażując w to środki zewnętrzne. Jeśli jednak zajdzie konieczność realizacji budynków gminnych, to należy pamiętać o tym, aby nie doprowadzić do nadmiernej koncentracji ludzi z problemami społecznymi i nie generować tzw. „złych adresów” w mieście, a zatem należy takie budynki rozpraszać (realizując 1-2 budynki w tej samej lokalizacji) i poprzez „dobre sąsiedztwo” pomagać osobom, które znalazły się z trudnej sytuacji wrócić do normalnego funkcjonowania w społeczeństwie. Warto przy okazji zaznaczyć, że budownictwo komunalne i



socjalne nie wymaga szczególnych zapisów w Miejskim Planie Zagospodarowania Przestrzennego i może być realizowane na terenach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne.

6) Miasto Płock, realizując politykę mieszkaniową, powinno kierować się naczelną zasadą sprawiedliwości społecznej, odwołującą się do sprawiedliwego podziału dóbr. W przypadku mieszkalnictwa sprawiedliwie oznacza „każdemu wedle potrzeb”. Dzielać zatem środki publiczne przeznaczone na mieszkalnictwo należy zrezygnować z subsydiowania w postaci ogólnie bardzo niskich czynszów (dotowanie przedmiotowe) tych, którym taka pomoc nie jest potrzebna. Poza tym pomoc powinna być zróżnicowana ze względu na to, czy jej beneficjenci są biedni ze względu na wiek, stan zdrowia, brak pracy itp., czy też znaleźli się w tej sytuacji z własnego wyboru. W myśl zasady sprawiedliwości społecznej pomocą należy objąć jednak nie tylko najbiedniejszych mieszkańców, ale także inne grupy społeczne – wedle ich potrzeb. Nie należy zapominać również o tym, że sprawiedliwie w niektórych przypadkach oznacza „każdemu wedle jego zasług”, a zatem osoby, które otrzymują gminny lokal na preferencyjnych warunkach z racji swoich niskich dochodów nie powinny w konsekwencji znaleźć się lepszej sytuacji od osób skromnie zarabiających, które jednak same zaspokajają swoje potrzeby mieszkaniowe.

7) Gmina Miasto Płock powinna podejmować kluczowe decyzje z uwzględnieniem opinii lokalnej społeczności oraz uwarunkowań lokalnych. Dzięki temu działania gminy będą lepiej odpowiadały potrzebom społecznym, a przy okazji uwzględnione zostaną interesy całej gminy, nie tylko wybranych grup ludności.

8) Sugeruje się, aby Miasto Płock przyjęło najlepszy w polskich realiach model zachowań władz gminnych wobec problemów rozwoju lokalnego mieszkalnictwa, a mianowicie model motywacyjny, polegający na aktywizacji mieszkańców do pozyskiwania mieszkań we własnym zakresie. Dzięki temu będzie następowała większa rotacja lokatorów, a część spośród dotychczasowych najemców lokali gminnych znajduje mieszkanie na wolnym rynku, podnosząc jednocześnie swój status społeczny.

9) Miasto Płock powinno wypracować czytelne i sprawiedliwe zasady przyznawania lokali gminnych, tak aby wyeliminować osoby, które takiej pomocy *de facto* nie potrzebują. Najlepszym rozwiązaniem w tym zakresie jest system punktowy, który gwarantuje jasność i przejrzystość zasad.

10) Miasto powinno przygotować i podjąć działania zmierzające do zwiększenia rotacji lokatorów w zasobach czynszowych należących do gminy poprzez zmianę lokalnych przepisów w zakresie przydziału lokali oraz weryfikację dotychczasowych najemców pod względem sposobu wykorzystywania lokali (podnajmowanie mieszkań, posiadanie innego lokalu) – dedykowany system i plan kontroli.

11) We wszystkich krajach Unii Europejskiej stosowana jest podstawowa zasada czynszu ekonomicznego, czyli pełnego bilansowania się kosztu gospodarki zasobami mieszkaniowymi z wpływami pochodzącymi z czynszu najmu płaconego przez lokatorów oraz z różnych form dopłat do czynszów pochodzących z publicznych środków finansowych lub z innych źródeł. Z badań wynika, że czynsze mogą spełniać swoją rolę wówczas, gdy ich poziom w stosunku do kosztu odtworzenia wynosi w ciągu roku 4-7%. Miasto Płock musi podjąć działania zmierzające do podniesienia stawki bazowej czynszu oraz wprowadzenia zasad dotowania podmiotowego – zindywidualizowanego, z którego skorzystanie jest uzależnione od poziomu dochodu gospodarstwa domowego najemcy oraz spełnienia innych określonych prawem kryteriów (obniżki czynszu) lub

modyfikacji istniejącego systemu. Warto odwołać się w tym miejscu do niemieckiej zasady, zgodnie z którą czynsz mieszkalny płacony przez gospodarstwo domowe otrzymujące dodatek nie może przekroczyć 27% dochodu do dyspozycji danego gospodarstwa.

12) Kształtując politykę czynszową Miasto Płock powinno uwzględnić pewne ogólne zasady dotyczące udziału wydatków na mieszkanie w budżecie gospodarstw domowych. Być może wielkość ta jest kluczowa z perspektywy rosnącego odsetka osób niepłacących czynszu. W krajach Europy Zachodniej czynsz *sensu largo* czyli czynsz wraz z opłatami ściśle z nim związanymi kształtuje się w granicach 15-25% wydatków budżetów gospodarstw domowych najemców gminnych mieszkań czynszowych. Poziom czynszu za najem lokalu gminnego stanowi często 35-50% czynszu rynkowego.

13) Tworząc politykę prywatyzacyjną Gminy Miasto Płock należy wziąć pod uwagę fakt, iż ze względu na rolę i zadania gminy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych lokalnej społeczności, zasób mieszkaniowy gminy uznaje się za sektor non-profit. A zatem prywatyzacja w każdej formie prowadzi do uszczuplenia tego zasobu. Nie należy zatem prywatyzować za wszelką cenę, ponieważ prowadzi to do znacznego zmniejszenia posiadanego zasobu, jak również pogorszenia jego struktury jakościowej (najwięcej sprzedaje się bowiem mieszkań o wyższym standardzie i lepszym stanie technicznych).

14) Prywatyzacja mieszkaniowych zasobów gminnych jest zasadna wówczas, gdy istnieje szansa na to, że nabywcy zainwestują swoje pieniądze w remont czy modernizację mieszkania, przez co przyczynią się do poprawy stanu technicznego i jakości całego budynku, a także zachęcą innych do podejmowania tego typu przedsięwzięć. Miasto Płock nie powinno zatem wyzbywać się swojego zasobu po zbyt niskich cenach, ponieważ cel ten nie zostanie wówczas osiągnięty. Należy stworzyć racjonalny system obniżek cen prywatyzowanych lokali komunalnych, tak aby zapobiec ich wykupywaniu w celach spekulacyjnych oraz pozyskać środki na odtwarzanie zasobu.

15) Jeśli okaże się, że prywatyzacja jest zasadna, wówczas ofertę należy kierować do osób, które zamieszkują w lokalach jako ich najemcy od co najmniej 5 lat lub mieszkali przez minimum 5 lat w ciągu ostatnich 10, zaś lokale gminne przeznaczone na sprzedaż należy wybierać wedle następujących kryteriów:

- kryterium ich standardu, co oznacza prywatyzowanie lokali o zbyt dużej powierzchni lub zbyt wysokim standardzie w stosunku do potrzeb lokali komunalnych,
- kryterium kosztów zarządzania budynkiem, które oznacza unikanie tworzenia nowych wspólnot, a sprzedawanie przede wszystkim lokali w budynkach, w których większa część mieszkań została już sprywatyzowana,
- kryterium lokalizacji, zgodnie z którym należy nie rozpoczynać nowych prywatyzacji lokali gminnych na terenie przeznaczonym do rewitalizacji.

16) Prywatyzacja lokali gminnych w praktyce powinna służyć lepszemu dostosowaniu liczby mieszkań i ich standardu do potrzeb lokali komunalnych. Dlatego też osiągnięte tą drogą dochody muszą być przeznaczane wyłącznie na pozyskiwanie kolejnych lokali w celu odtworzenia lokali zbytych na drodze sprzedaży.

17) Planując prace remontowo-modernizacyjne należy skorzystać z jak najszerszego zestawu mechanizmów motywujących najemców lokali gminnych do kredytowania kosztów remontów lub ich części, pamiętając przy tym, że jednym z warunków powodzenia jest w tym przypadku zadziałanie tzw. efektu sąsiedztwa. Tworząc plan remontów i modernizacji zasobu mieszkaniowego, Miasto Płock powinno zatem starannie dobrać budynki przeznaczone do tego

typu prac, również pod względem społecznym (stąd potrzeba diagnozy społecznej lokatorów w zasobach gminnych) oraz zaplanować zakres prac.

18) Programy rewitalizacji zdegradowanych fragmentów miasta można rozpocząć dopiero wówczas, gdy zostaną one kompleksowo przygotowane i gdy gmina znajdzie podmioty zainteresowane współpracą i gotowe sfinansować część kosztów. Gmina Miasto Płock powinna przygotować pakiet mechanizmów motywujących z jednej strony do angażowania się właścicieli budynków i lokali w budynkach wspólnych, lokatorów wynajmujących mieszkania od gminy oraz inwestorów zewnętrznych w prace remontowe, a z drugiej do opuszczenia swojego dotychczasowego mieszkania i zaakceptowania innego przez najemców lokali komunalnych, którzy nie będą w stanie płacić podwyższonego czynszu po zakończeniu prac rewitalizacyjnych.

19) Zgodnie z doświadczeniami krajów Europy Zachodniej, prowadząc programy rewitalizacyjne należy zapobiec gentryfikacji, czyli całkowitej wymianie mieszkańców pod względem składu społecznego, oferując zestaw programów społecznych umożliwiających pozostanie na zrewitalizowanym obszarze i opłacanie podwyższonego czynszu. Zrewitalizowane fragmenty miasta nie powinny być jednak miejscem lokalizowania zbyt wielu mieszkań socjalnych.

## **3.2 Przegląd i zakres możliwych rozwiązań w ramach kształtowania mieszkaniowego zasobu komunalnego Gminy Miasto Płock**

### **3.2.1 Program: Zarządzanie zasobem lokalowym**

#### **3.2.1.1 Działanie 1: Zmiany zasad wynajmowania mieszkań**

##### **Możliwe rozwiązania:**

1. Zaostrzenie kryteriów uzyskiwania lokali komunalnych poprzez zmiany w systemie przydzielania mieszkań (preferowany system punktowy);
2. Wprowadzenie weryfikacji kryteriów uprawniających do otrzymania lokalu w połączeniu ze stosownymi zmianami w polityce czynszowej;
3. Wprowadzenie programów motywujących lokatorów do regularnego opłacania czynszu: program zamiany lokali w starych budynkach na nowsze;
4. Wprowadzenie możliwości wcześniejszego otrzymania lokalu w zamian za remont (rozwiązanie możliwe do wykorzystania również w ramach Programu: Prace remontowo-modernizacyjne oraz rewitalizacja zasobu mieszkaniowego)

##### **Uzasadnienie oraz zakres stosowania zaproponowanych rozwiązań**

Obecnie odchodzi się od uznaniowości urzędniczej oraz systemu komisji decydujących o przyznaniu lokalu, wybierając punktowy system przydzielania mieszkań, polegający na wybieraniu rodzin do przydziału według jednolitych kryteriów, uwzględniających np.

- a. kryteriów ogólnych (powierzchnia mieszkalna na 1 osobę, okres oczekiwania – uwzględnienie w ocenie elementu czasu dla już oczekujących);
- b. kryteriów socjalnych (liczba osób w rodzinie, w tym dzieci, rodziny z dziećmi niepełnosprawnymi i osoby samotnie wychowujące dzieci, wychowankowie Domów Dziecka i rodzin),
- c. kryteriów zdrowotnych (stopień niepełnosprawności, stan zdrowia wnioskodawcy bądź warunków lokalowych, mających bezpośredni wpływ na zdrowie, w tej kategorii kryteriów mieszczą się rodziny alkoholików – kryterium kontrowersyjne),

- d. kryteriów technicznych (parametry techniczne zajmowanego lokalu),
- e. kryteriów społecznych (kryterium to operuje przede wszystkim odejmowaniem punktów, np. za wykroczenia w sposób rażący i uporczywy przeciwko porządkowi domowemu i dobremu obyczajom, za brak dbałości i konserwacji mieszkania, za dewastację mieszkania), należy też rozważyć kryterium dochodowe, czyli zdolności do płacenia czynszu (rodziny o małych dochodach dostaną mieszkania tanie, o wyższym – droższe)

System punktowy wydaje się najbardziej zasadnym rozwiązaniem, gdyż w znacznym stopniu eliminuje uznaniowość. Członkowie nawet najbardziej reprezentatywnej i wielosobowej komisji mogą mieć różną wrażliwość społeczną i inaczej ważyć problemy dotyczące wnioskodawców. Projektując system punktowy nie należy jednak przesadzić ze zbytnią szczegółowością, ponieważ stanie się on wówczas skomplikowany i niejasny, a dla urzędników trudny do wdrożenia.

System punktowy daje możliwość takiego kształtowania puli punktów przypisanych poszczególnym kryteriom, aby wyeliminować osoby, które mogłyby zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na wolnym rynku. Z możliwych do zastosowania, system ten wydaje się jasną i przejrzystą metodą przyznawania lokali, ograniczającą uznaniowość dzięki odpowiednio przyjętej i uzasadnionej hierarchii kryteriów.

System punktowy wprowadziło już kilka polskich miast, jak np. Bielsko-Biała (system szczegółowo opisany w bazie dobrych praktyk [www.dobrepraktyki.pl](http://www.dobrepraktyki.pl)), Białystok, Gliwice, Kraków, Wrocław.

Myśląc o systemie przydziału nowowynbudowanych mieszkań warto pomyśleć o motywowaniu osób, które dotychczas wzorowo wywiązywały się ze swoich obowiązków lokatorskich. W Szczecinie wprowadzono program zamiany mieszkań, polegający na przenoszeniu dotychczasowych lokatorów ze starego do nowego zasobu w nagrodę za regularne opłacanie czynszu i dbałość o mieszkania. Zyskujemy dzięki temu gwarancję, że nowe lokale nie ulegną dewastacji, a czynsz za ich wynajem będzie opłacany regularnie.

### **3.2.1.2 Działanie 2: Zmiany polityki czynszowej**

#### **Możliwe rozwiązania:**

- 1. Podniesienie bazowych stawek czynszowych do poziomu pozwalającego na pokrywanie z czynszu kosztów eksploatacji lokali, w tym kosztów wykonywania niezbędnych remontów oraz dostosowanie do nich systemu obniżek czynszu;**
- 2. Aktualizacja systemu strefowania w ustalaniu czynszów w lokalach komunalnych;**
- 3. Wdrożenie rozwiązań pozwalających ściągnąć od dłużników zaległości czynszowe (m.in. ulgi, możliwość odpracowania zaległego czynszu, system zamiany mieszkań).**

#### **Uzasadnienie oraz zakres stosowania zaproponowanych rozwiązań**

Stawki czynszowe powinny być jak najbardziej zróżnicowane i uwzględniać co najmniej kilkanaście czynników. W Polsce różnice pomiędzy najwyższym a najniższym czynszem kształtują się od 1:2 do 1:2,5, zaś w krajach Europy Zachodniej od 1:3,5 do 1:4,5. W przypadku różnicowania stawek czynszu możliwe są dwa rozwiązania: jednolita stawka bazowa czynszu oraz odliczane od niej obniżki techniczno-użytkowo-dochodowe (Gdańsk), albo system punktowy (Szczecin).

Różnicując stawki czynszu (bez względu na przyjęte rozwiązanie) należy utrzymać system

strefowania, czyli podziału przestrzeni miasta na strefy o zróżnicowanej stawce (np. ściśle centrum, strefa śródmiejska strefa zewnątrz w stosunku do śródmieścia, strefa peryferyjna miasta). Rozwiązanie to winno być stosowane w sposób umiarkowany, gdyż wprowadzenie sfer czynszowych i związana z nią segregacja terytorialna lokatorów ze względu na dochody podważają podstawowe założenie systemu komunalnego mieszkalnictwa. Lokale komunalne z założenia są przeznaczone dla osób, których nie stać na wynajem lub wykupienie mieszkań na wolnym rynku. Celem ich istnienia nie jest przynoszenie zysków, ale dostarczenie danego dobra poza systemem rynkowym, który uzależnia dostępność do dóbr od możliwości finansowych. Władze miasta wprowadzając strefy czynszowe o mocno zróżnicowanych wartościach spychałyby osoby biedniejsze na przedmieścia, co może wzmocnić proces wykluczenia społecznego.

Racjonalnie prowadzona polityka czynszowa gminy powinna polegać na umiejętnym manewrowaniu stawką bazową czynszu oraz wysokością zniżek. Wysoka stawka czynszu w zasobach komunalnych skutecznie zniechęci stosunkowo zamożne rodziny do starania się o przydział lokalu gminnego, a system zniżek zagwarantuje, że dla rodzin o niskim dochodzie wydatki mieszkaniowe nie będą zbyt dużym obciążeniem dla budżetu, co – z kolei – zapobiegnie wzrostowi liczby dłużników. Relatywnie wysokie czynsze z dopasowanym do nich systemem zniżek, pozwolą zatem zróżnicować sytuację gospodarstw domowych i uczynić opłaty za wynajem lokali gminnych bardziej sprawiedliwymi społecznie.

Gdańsk wprowadził system obniżek na zasadzie progów, którym przyporządkowane są określone wysokości obniżek, przy czym łączna obniżka nie może przekroczyć 60% bazowej stawki czynszu. (więcej na: [http://www.gdansk.pl/podstrony/nasze-miasto/czynsze/gfx/czynsze\\_2011.pdf](http://www.gdansk.pl/podstrony/nasze-miasto/czynsze/gfx/czynsze_2011.pdf))

Szczecin jako jedno z nielicznych miast stosuje metodę punktowej oceny wartości użytkowej mieszkań, gdzie liczba punktów zależy od położenia lokalu, stanu technicznego budynku, atrakcyjności usytuowania mieszkania w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, a także od atrakcyjności użytkowej lokalu mieszkalnego.

<http://bip.um.szczecin.pl/UMSzczecinBIP/files/38DB9A18F3A948378E20BCE93B092C8F/1123.pdf>

W Krakowie, z kolei, stosuje się obniżki czynszu, które nie są uzależnione od powierzchni lokalu mieszkalnego. <http://www.zbk.krakow.pl/aktualnosci.html>

Kształtując politykę czynszową, warto wprowadzić skuteczne programy pozwalające na ściąganie należności od dłużników oraz hamujące wzrost liczby najemców zalegających z czynszem. Przykładem jest Kraków (także Łódź), gdzie wprowadzono nowe zasady udzielania ulg zadłużonym najemcom gminnych lokali (wydłużenie okresu spłaty zaległości, przy spłacie 70% zadłużenia i regularnym opłacaniu czynszu możliwość umorzenia reszty zobowiązań), a także pionierski projekt polegający na możliwości odpracowania długu przez osoby bezrobotne (odpracowanie zadłużenia z tytułu zaległości czynszowych, polegające na uczestnictwie w Centrum Integracji Społecznej, przygotowaniu zawodowym w miejscu pracy lub robotach publicznych). Obydwa programy z jednej strony umożliwią ściąganie do budżetu miasta zaległości czynszowych w trybie dobrowolnych spłat, z drugiej natomiast dopasowują formy i zasady spłaty zaległości do indywidualnych możliwości finansowo-majątkowych poszczególnych użytkowników komunalnych lokali mieszkalnych, w tym również emerytów i rencistów oraz rodzin o bardzo niskich dochodach. Z nowych przepisów mogą również skorzystać osoby, które w związku z powstałym zadłużeniem utraciły tytuł prawny do zajmowanego lokalu i w następstwie naliczania odszkodowania za bezumowne korzystanie z lokalu mają coraz wyższe zadłużenie.

Innym sposobem na uzyskanie dobrowolnych spłat zaległości czynszowych jest stworzenie w Krakowie możliwości skorzystania przez dłużnika z tzw. Banku Zamian, prowadzonego m.in. przez Wydział Mieszkalnictwa Urzędu Miasta Krakowa, który jest pośrednikiem takiej zamiany. Do

skorzystania z Banku Zamian mogą zgłaszać się szczególnie osoby zajmujące zadłużone lokale komunalne lub które utraciły tytuł prawny wskutek zadłużenia za opłaty związane z korzystaniem z lokalu lub posiadają prawomocny wyrok eksmisyjny z przyznaniem prawa do lokalu socjalnego. Przeprowadzenie dobrowolnej zamiany lokalu o relatywnie dużej powierzchni i często w dobrej lokalizacji pozwala osobom zadłużonym na:

- a. pozbycie się długów związanych z zaległościami czynszowymi (bowiem dług – nawet w momencie wykonania eksmisji – nie jest umarzany i może być w dalszym ciągu dochodzony na drodze komorniczej);
- b. uzyskanie „normalnego” mieszkania z umową na czas nieoznaczony (a nie lokalu socjalnego), z możliwością, pod pewnymi warunkami, jego wykupu od Gminy;
- c. uzyskanie lokalu choć trochę większego niż lokal socjalny i w lepszej lokalizacji;
- d. „nowy” start w życie.

Podobne rozwiązanie polegające na zamianie lokali za pośrednictwem Urzędu Miasta stosowane jest również w Gdańsku czy Poznaniu. Zadłużenie spłaca wówczas druga strona zamiany, czyli ci, którzy zyskują większy lokal.

### **3.2.1.3 Działanie 3: Zmiany zasad wykupu mieszkań**

#### **Możliwe rozwiązania:**

1. Sprzedaż największych i o najwyższym standardzie lokali w drodze licytacji w precyzyjnie wybranych budynkach;
2. Kontynuacja sprzedaży lokali w budynkach wspólnot, z możliwością przenoszenia lokatorów niezainteresowanych wykupem do lokali w innych budynkach;
3. Wyłączenie określonych lokali ze względu na ich stan techniczny i lokalizację z procesu prywatyzacji;
4. Wprowadzenie nowych zasad przyznawania bonifikat, m.in. uzależnienie wysokości bonifikaty od okresu najmu ubiegającego się o wykup;
5. Zróżnicowanie wysokości bonifikat w zależności od czasu zamieszkiwania w lokalu;
6. Umożliwienie wykupu mieszkań przez najbiedniejszych i dłużników – do rozważenia ze względu na nowatorski charakter.

#### **Uzasadnienie oraz zakres stosowania zaproponowanych rozwiązań**

W krajach gospodarki rynkowej w okresie wzmożonej prywatyzacji mieszkaniowych zasobów komunalnych stosowano niemal wyłącznie prywatyzację selektywną, czyli sprzedaż mieszkań w precyzyjnie wybranych częściach zasobów komunalnych. Często prywatyzowano całe budynki, obniżając ceny ostatnich mieszkań, albo celowo sprzedawano tylko niektóre lokale, tworząc wspólnoty.

Każda gmina zobowiązana jest prowadzić racjonalną gospodarkę posiadanym zasobem mieszkaniowym. Gmina nie powinna sprzedawać lokali w budynkach:

- a. przeznaczonych do remontu lub rozbiórki,
- b. wybudowanych w ostatnim okresie,
- c. w których w ostatnim okresie gmina przeprowadziła remont kapitalny,
- d. zabytkowych o szczególnych walorach architektoniczno-konserwatorskich,
- e. zlokalizowanych w szczególnie cenionych strefach miasta, np. na rewitalizowanej starówce, itp.

Oferta sprzedaży lokali wchodzących do mieszkaniowego zasobu Gminy Miasta Płock powinna być skierowana do osób, które zamieszkiwały w zasobie przez co najmniej 5 lat.

Szczególnie drażliwą kwestią w przypadku prywatyzacji pozostaje wysokość bonifikat. Przy sprzedaży niektórych lokali osobami korzystającymi z takich bonifikat są najlepiej zarabiający. Dlatego wysokość bonifikat powinna być zdecydowanie bardziej zróżnicowana i uzależniona od długości najmu lokalu. Nie powinny one jednak być zbyt wysokie.

Zbyt wysokie bonifikaty mogą skutkować utratą lokali w najdroższych czynszowo częściach miasta i pozbawić miasto ewentualnych zysków w przyszłości. Poza tym może to prowadzić do nabywania lokali przez osoby, które z przyczyn obiektywnych nie będą w stanie ich utrzymać. Jest to szczególnie istotne w przypadku rewitalizacji, kiedy to właściciele wykupionych ze zbyt dużą bonifikatą lokali nie są w stanie partycypować w kosztach remontów i modernizacji budynków, nie inwestują też w swoje mieszkania.

Wobec braku dostatecznej liczby lokali komunalnych i uwzględniając fakt, iż ich sprzedaż następuje za 10% - 20% ich wartości rynkowej, rozważyć należy czy do chwili uchwalenia Strategii Rozwoju Mieszkalnictwa Gminy Miasto Płock nie należałoby ograniczyć prywatyzacji mieszkań komunalnych do minimum, albo zdecydowanie zredukować wysokość bonifikaty (przykładem jest Pruszków, w którym w roku 2011 bonifikata została zmniejszona z 75 do 40%).

Warto rozważyć, czy zamiast skrajnego obniżania cen sprzedaży ostatnich mieszkań w prywatyzowanych budynkach, nie byłoby lepiej przenieść biedniejszych lokatorów do innych budynków, a zwalniane w ten sposób mieszkania sprzedawać w przetargu za kilkakrotnie wyższą cenę, zmniejszając jednocześnie konflikty interesów pomiędzy właścicielami wspólnoty.

Z uwagi na istniejący poważny problem zalegania z opłacaniem czynszu (rosnąca liczba dłużników) rozważyć należy proponowanie dłużnikom wykupu mieszkania przy jednoczesnym ustanawianiu hipoteki zabezpieczającej istniejący dług.

### **3.2.2 Program: Odtworzenie zasobu mieszkaniowego**

#### **3.2.2.1 Działanie 1: Pozyskiwanie lokali socjalnych i komunalnych z istniejącego w mieście zasobu (niekoniecznie gminnego)**

##### **Możliwe rozwiązania:**

- 1. Wynajmowanie lokali komunalnych o zaniżonym standardzie jako lokale socjalne;**
- 2. Kontynuacja procesu „dokwaterowywania”;**
- 3. Przekształcanie pomieszczeń niemieszkalnych na mieszkania;**
- 4. Wynajem lokali przez gminę od osób trzecich;**
- 5. Przejmowanie od skarbu państwa lub innych właścicieli, budynków oraz lokali i adaptowanie ich na mieszkania;**
- 6. Budowa budynków komunalnych o zdefiniowanym uprzednio standardzie spełniającym potrzeby osób zakwalifikowanych jako potrzebujące pomocy Miasta.**

##### **Uzasadnienie oraz zakres stosowania zaproponowanych rozwiązań**

Dobrym sposobem pozyskiwania lokali socjalnych jest wynajmowanie opróżnionych lokali komunalnych o obniżonym standardzie jako lokale socjalne. Praktyka ta prowadzi do zwiększania się zasobu tychże lokali, przy jednoczesnym ograniczeniu nakładów finansowych związanych z ich remontami przed zasiedleniem do niezbędnego minimum. Jednocześnie rozwiązanie to dzięki jego rozproszonemu charakterowi pozwala na uniknięcie tzw. gettoizacji. Podobnie rzecz się ma z przekształcaniem pomieszczeń niemieszkalnych na lokale komunalne i socjalne, przy czym w tym wypadku należy kierować się zasadami prawidłowej gospodarki, tak aby koszty pozyskania lokali

nie były zbliżone lub wyższe od kosztów ich pozyskania w sposób rynkowy tj. poprzez zakup lub budowę.

Skuteczne, z punktu widzenia sposobu pozyskiwania lokali socjalnych oraz motywowania dłużników, jest realizowanie koncepcji tzw. "dokwaterowań". Założeniem głównym rozwiązania jest przekształcanie jednego lokalu komunalnego w kilka socjalnych z częścią wspólną, w tym także toaletą. Rozwiązanie to jest możliwe wyłącznie w mieszkaniach komunalnych, które gwarantują skuteczne wyodrębnienie lokali socjalnych w wyniku istnienia odpowiednich warunków technicznych. Uzasadnione jest, aby w miarę możliwości technicznych instalować w lokalach liczniki przedpłatowe na media. Z uwagi na różnorodność lokali szczegółowe rozwiązania muszą być każdorazowo dostosowane do indywidualnych warunków potencjalnych lokali nadających się do przekształcenia.

Jednym ze sposobów rozwiązywania problemów brakujących lokali komunalnych lub socjalnych jest wynajem przez gminę od osób trzecich lokali z przeznaczeniem na podnajem ich osobom uprawnionym. Z takiej możliwości korzysta Koszalin, wynajmując od spółdzielni mieszkaniowych kilkanaście małych lokali (powierzchnia wynajmowanych lokali nie przekracza 10 mkw. na osobę) dla osób bądź rodzin, wobec których sąd orzekł eksmisję. Lokale te zajmują osoby, które wcześniej były lokatorami tych spółdzielni. Możliwe jest jeszcze inne rozwiązanie stosowane już w Płocku incydentalnie, a mianowicie: w ramach porozumienia ze spółdzielnią eksmitowani lokatorzy tejże spółdzielni otrzymują lokal socjalny z zasobu gminy, a lokal zwalniany przez nich w spółdzielni zasiedlany jest przez rodzinę oczekującą na mieszkanie komunalne.

Sugeruje się, aby mieszkania socjalne pozyskiwać głównie ze starych zasobów komunalnych (większość polskich miast cierpi bowiem na nadmiar mieszkań zdegradowanych, o obniżonym standardzie), natomiast wszelkie wysiłki, w tym finansowe, skoncentrować na powiększaniu zasobu mieszkań komunalnych o zdefiniowanym, podstawowym standardzie. Miasto powinno dbać przede wszystkim o to, żeby zasób lokali socjalnych, był zróżnicowany, tak aby nie powstawały duże enklawy budynków socjalnych (problem opisany w dalszej części opracowania).

Miastu Płock potrzebna jest odpowiednia liczba lokali socjalnych (wciaż rosnące potrzeby w tym zakresie) również po to, aby podnieść ściągalność zaległości czynszowych, która z roku na rok ciągle spada. Część lokatorów lokali komunalnych może odmawiać płacenia należnych opłat z uwagi na brak „sankcji” w postaci wykonania ewentualnego wyroku eksmisyjnego. Zapewnienie stosownej liczby lokali socjalnych w najniższym dopuszczonym przepisami standardzie poza centrum miasta mogłaby wpłynąć na tę grupę lokatorów mobilizująco, a tym samym poprawić wyniki windykacyjne. Innym, skutecznym sposobem motywowania dłużników do uregulowania swoich zobowiązań jest groźba dokwaterowania.

### **3.2.2.2 Działanie 2: Pozyskiwanie lokali od prywatnych inwestorów**

#### **Możliwe rozwiązania:**

- 1. Prowadzenie inwestycji w formule PPP**
- 2. Wprowadzenie zamian w celu pozyskania lokali**
- 3. Zakup lokali od deweloperów – przetargi publiczne**

#### **Uzasadnienie oraz zakres stosowania zaproponowanych rozwiązań**

Wykorzystanie potencjału i pieniędzy prywatnych przedsiębiorców do budowy mieszkań komunalnych i socjalnych to w obecnych czasach warta rozważenia alternatywa. Rozwiązanie to



jest najlepsze z punktu widzenia obciążeń budżetu gminy. Receptą na problem braku mieszkań komunalnych może być wykorzystanie formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Gmina przekazuje grunt pod budowę prywatnemu inwestorowi, zaś ten buduje, a potem zarządza budynkami, pobiera czynsz i dopłaty od gminy. Po zakończeniu trwania umowy nieruchomości trafiają z powrotem w ręce samorządu. Tzw. związanianie socjalne lub komunalne mieszkań wybudowanych przez prywatnych deweloperów nie wymaga od gminy praktycznie żadnych kosztów budowy mieszkania ani dopłat dla zarządcy do kosztów utrzymania budynku (mieszkaniami zarządza deweloper). Deweloperzy w zamian za „związanianie” części swoich mieszkań, których nie mogą w określonym czasie (najczęściej 10-15 lat) sprzedać lub wynająć na zasadach komercyjnych, korzystają z tańszego dostępu do gruntu, niskooprocentowanych kredytów i czasami z ulg podatkowych. W Polsce, niestety, takiego systemu jeszcze w zasadzie nie ma, choć do współpracy z deweloperami chce przystąpić Ruda Śląska, Kraków, Łódź i Piekoszów. Piekoszów za projekt budowy ekonomicznych i ekologicznych mieszkań socjalnych w formule PPP został wyróżniony w konkursie Dobre Praktyki PPP.

Podobną formułę do PPP zastosowano w Gdańsku, gdzie w zamian za grunt, deweloper przekazuje miastu określoną liczbę mieszkań w wybudowanym przez siebie osiedlu, stanowiących równowartość gruntu podlegającego zamianie (program „mieszkania za grunt”). Korzyść dla miasta polega na tym, że nie wykląda ono bezpośrednio pieniędzy. W Gdańsku przy okazji realizacji jednego z takich projektów nastąpił dość istotny spór dotyczący formy prawnej przekazania gruntu deweloperowi. Gmina rozpisała bowiem konkurs ofert na wieczyste użytkowanie gruntu. Miasto chciało zatem przeforsować oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, zaś ostatecznie musiało ustąpić i przekazać deweloperowi grunt na własność. Gdańsk stracił przez to prawo do pobierania corocznej opłaty w wysokości 3% wartości działki, jaką deweloper musiałby płacić przez 99 lat. Warto wziąć tę kwestię pod rozwagę, decydując się na tego typu rozwiązanie.

W przypadku inwestycji realizowanych przez prywatne podmioty na gruncie gminnym można również skorzystać z rozwiązania łódzkiego. Przyjęto tam, że nowe budynki mają powstać na gruncie wydzierżawionym przez miasto, który dopiero po wzniesieniu budynków komunalnych zostanie zbyty w trybie bezprzetargowym (rewitalizacja domów rodzinnych w Łodzi). Takie rozwiązanie pozwala uniknąć sytuacji, w której miasto wyzbyłoby się określonych terenów nie mając gwarancji, co do wywiązania się z ustaleń przez podmiot prywatny.

Inna forma włączania deweloperów w budowanie mieszkań komunalnych (poza PPP), to organizowanie przetargów na zakup od deweloperów mieszkań w pakietach (Kraków). Deweloper buduje np. 100 mieszkań, w tym 20 o niższym standardzie. Gmina biorąc je hurtem zapłaci mniej, a deweloper dostanie określoną kwotę w momencie przekazania lokali.

### **3.2.2.3 Działanie 3: Realizacja gminnych inwestycji mieszkaniowych – budynki komunalne**

#### **Zalecane kroki do podjęcia:**

- 1. Analiza obszarów problemowych w mieście (stworzenie mapy obszarów problemowych);**
- 2. Staranny dobór lokalizacji dla budynków komunalnych: „dobre” sąsiedztwo, infrastruktura społeczna, dobre skomunikowanie z miastem;**
- 3. Wybór projektów zgodnie z założeniem, że budynek ma generować w przyszłości jak najniższe koszty utrzymania dla gminy, choć jego realizacja wcale nie musi być najtańsza;**
- 4. Realizacja inwestycji: budynki komunalne z lokalami o uprzednio zdefiniowanym standardzie, w tym kubaturowym;**
- 5. Zapewnienie mieszkańcom budynków komunalnych i socjalnych dostępu do infrastruktury społecznej, kulturalnej, a także pomocy w wychodzeniu z marginalizacji.**

#### **Uzasadnienie oraz zakres stosowania zaproponowanych kroków**

W wielu krajach, zwłaszcza prowadzących aktywną politykę mieszkaniową, obserwuje się od wielu lat tendencję do coraz szerszego włączania w proces budowy i dostarczania mieszkań socjalnych różnych organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk. Udział takich organizacji w udostępnianiu mieszkań socjalnych (odpowiednik polskich komunalnych i socjalnych), a więc znacznie tańszych od mieszkań oferowanych po cenach rynkowych, oparty jest na wielu zachętach ekonomicznych – finansowych lub fiskalnych, rzadko na regulacjach administracyjno – prawnych. Za ciekawy uznać należy niemiecki przykład rozwiązania problemu mieszkań socjalnych, które zostało wypracowane jeszcze wówczas, gdy istniała Republika Federalna Niemiec. Otóż w Niemczech inwestorem mieszkań socjalnych czy też ich zarządcą są prywatne towarzystwa mieszkaniowe, spółdzielnie mieszkaniowe, organizacje kościelne i opieki społecznej. Podmioty te otrzymują subsydia na okres ok. 20 lat. Przez ten czas inwestorzy zobowiązani są do ustanawiania ustawowo regulowanego czynszu oraz do oddania mieszkań do dyspozycji miasta. Powszechnie wiadomo, że głównym składnikiem kosztów budowy mieszkań są koszty działki budowlanej. By zapobiec takim nadmiernym kosztom, rada miejska przekazuje inwestorom pod budowę własne tereny w formie użytkowania wieczystego na 99 lat przy niskiej opłacie dzierżawnej, a ponadto udziela pomocy finansowej w formie nisko czy wręcz symbolicznie oprocentowanego kredytu, przyznawanego również na okres 20 lat. Po spłacie takiego kredytu, czyli po 20 latach, inwestor zostaje zwolniony z wszelkich zobowiązań wobec gminy, także tych o charakterze socjalnym, a możliwość swobodnego dysponowania mieszkaniem przechodzi na niego. W konsekwencji może on od tego momentu pobierać czynsze wolnorynkowe.

Owo odwrócenie ról i przeniesienie odpowiedzialności za budowę i zapewnienie odpowiedniego utrzymania mieszkań socjalnych na podmioty trzecie powoduje to, że standard mieszkań socjalnych nie odbiega znacznie od standardu rynkowego, bowiem inwestorzy ci traktują budowę mieszkań socjalnych jako inwestycję. Rozwiązania takie mogłoby być w przyszłości odpowiedzią na fatalny często stan techniczny lokali gminnych w polskich miastach.

Obok wpływu na rozdział subsydiów budowlanych dla organizacji mieszkaniowych, oddziaływania za pomocą udostępniania i uzbrajania terenów budowlanych oraz wnoszenia różnych form aportu, niemieckie władze samorządowe mają możliwości bezpośredniego uczestniczenia w podejmowaniu strategicznych decyzji przez organizacje mieszkaniowe poprzez uczestniczenie przedstawicieli władzy lokalnej lub regionalnej w posiedzeniach zarządu stowarzyszeń, spółdzielni czy fundacji mieszkaniowych. W wielu krajach, np. w Wielkiej Brytanii, jest to istotne przy podziale mieszkań budowanych i oferowanych przez stowarzyszenia mieszkaniowe na mieszkania czynszowe o charakterze socjalnym oraz pozostałe. W Polsce, niestety, budownictwo komunalne, w tym socjalne, wciąż realizowane jest głównie przez samorządy gminne.

Szukając najlepszej formy angażowania się polskich gmin w budowę mieszkań komunalnych, warto zastanowić się, czy należy to robić za pośrednictwem TBS-ów czy też może lepiej zrealizować inwestycję jako gminny budynek komunalny. Logika władz w pierwszym wypadku jest następująca: do lokali wybudowanych przez TBS-y na peryferiach miasta (lub w innych częściach miasta, ale poza centrum) przenosi się lokatorów mieszkań komunalnych z centrum, a następnie dopłaca do ich czynszu (jako że opłaty za lokale w TBS-ach są dużo wyższe od czynszów komunalnych). Tym samym zmienia się podstawowe cele i funkcje poszczególnych form publicznego zasobu mieszkaniowego. TBS-y zostały bowiem zaprojektowane jako mechanizm dostarczania lokali osobom średniozamożnym, które stać na opłacanie wyższego czynszu (który finansuje koszty zarówno użytkowania, jak i wybudowania lokalu). Ponieważ koszty utrzymania TBS-ów są zazwyczaj droższe od lokali komunalnych, to władze wspierają w ten sposób tę szczególną formę mieszkaniową, zamiast rozwijać własny zasób komunalny. Formułę tą winno

stosować się w sposób ograniczony jako preferencyjna forma otrzymania mieszkania o wyższym standardzie przez dotychczasowych najemców lokali komunalnych, których sytuacja finansowa pozwala na opłacanie czynszu obowiązującego w zasobach TBS. Taki sposób pozwala bowiem odzyskać większą liczbę lokali komunalnych dla osób potrzebujących, których przy naturalnym ruchu ludności nie da się pozyskać.

W polskich realiach, gdy inwestorem budynku mieszkalnego jest gmina, zdecydowanie lepszym rozwiązaniem jest budowanie mieszkań komunalnych oraz tworzenie zasobu lokali socjalnych w formie rozproszonej, tak aby nie dopuszczać do tworzenia gett socjalnych. Lokale socjalne mogą być pozyskiwane z zasobów komunalnych o najniższym standardzie.

Miasto powinno raczej budować lokale komunalne o podstawowym standardzie (zagwarantowane prawem minimum), nastawiając się wyłącznie na mieszkania rotacyjne na wynajem, bez możliwości wykupu. Jest to bowiem uzasadnione obowiązkiem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych grupom społecznym o najniższych dochodach, a przy okazji zgodne z zasadą sprawiedliwości społecznej, zgodnie z którą nie ma potrzeby podnoszenia za publiczne pieniądze standardu mieszkań osobom, które otrzymują je za darmo. W celu optymalizacji nakładów uzasadnione wydaje się dążenie do obniżenia kosztów budowy i eksploatacji poprzez rezygnację z części wspólnej tych budynków. Nie jest też uzasadnione przejmowanie na siebie roli deweloperów i budowanie mieszkań o podwyższonym standardzie, docelowo z myślą o ich prywatyzacji (patrz załącznik nr 1).

Decydując się na budynki komunalne/socjalne zawsze należy liczyć się z niebezpieczeństwem powstania uciążliwego dla otoczenia skupiska ludzi z problemami. Tego typu budynkom powinny zatem towarzyszyć instytucje społeczne oferujące pomoc w wychodzeniu z marginalizacji, a także aktywność różnego rodzaju organizacji czy instytucji kulturalnych (dotowanych przez miasto), przekładająca się na wzrost poczucia przywiązania do miejsca zamieszkania, wzrost przekonania o wpływie na to, co dzieje się wokół, czy rosnącą współodpowiedzialności za jakość zamieszkiwanej przestrzeni (przykładem jest działalność teatru Remus na warszawskiej Pradze).

Planując budowę kolejnych budynków komunalnych, należy sporządzić mapę obszarów problemowych w mieście, po to aby uniknąć lokalizowania ich na takich właśnie obszarach. Ma to zapobiec eskalacji różnego rodzaju problemów społecznych. Do obszarów problemowych należą:

1. blokowiska z wielkiej płyty z lat 60. i 70. XX wieku, zlokalizowane na obrzeżach miast lub jako całe dzielnice,
2. zasoby komunalne wybudowane przed 1944 r., zlokalizowane często w centrach miast,
3. obiekty zakwaterowania zbiorowego (hotele robotnicze, bursy, szkoły itp.) adaptowane na mieszkania socjalne, zasoby mieszkaniowe z dawnymi (do 1990 r.) mieszkaniem zakładowymi,
4. pojedyncze budynki lub zespoły budynków wyłącznie z mieszkaniem socjalnymi wzniesione po 1989 r., zlokalizowane często na peryferiach miasta, bez towarzyszącej im infrastruktury społecznej i obiektów handlowych
5. obiekty tymczasowe, takie jak baraki lub kontenery, zlokalizowane w najgorszych miejscach, na peryferiach, w pobliżu bocznic kolejowych.

Wybierając lokalizacje pod budynki komunalne należy umożliwić osobom, które znalazły się w trudnej sytuacji materialnej (przede wszystkim rodziny z dziećmi), ale które nie przejawiają skłonności do zachowań patologicznych, powrót do „normalności” dzięki „dobremu sąsiedztwu”. W takim przypadku zasadne jest mieszkanie budynków komunalnych z budynkami oferującymi mieszkania na wolnym rynku oraz mieszkanie lokali socjalnych z komunalnymi w budynkach realizowanych przez gminę. Warto przy okazji sprawdzić, w której części miasta lokali

komunalnych i socjalnych jest najwięcej i raczej nie realizować tam kolejnych tego typu inwestycji. Część dużych miast w Polsce (m.in. Warszawa) przyjęło zasadę, iż budynki komunalne powinny być wznoszone w dzielnicach zewnętrznych miasta i raczej nie tam, gdzie jest znaczny udział zdegradowanych zasobów mieszkaniowych, o dużym stopniu zużycia technicznego. .

Gminy decydując się zaadaptować konkretny budynek na mieszkania socjalne bądź wybierając projekt domu komunalnego / socjalnego powinny uwzględnić kilka prawidłowości.

1. Budownictwo wielorodzinne o dużej ilości części wspólnych sprzyja powstawaniu patologii z uwagi na anonimowe przestrzenie korytarzy i klatek schodowych, które wcześniej czy później ulegają dewastacji (im więcej lokali w budynku tym potencjalnie większe prawdopodobieństwo wystąpienia zjawisk negatywnych). Dewastacjom towarzyszy specyficzna subkultura, która przejmując władzę i terroryzuje innych.
2. Wspólne ubikacje, łazienki, kuchnie (sytuacja częsta w budynkach adaptowanych na potrzeby mieszkaniowe) powodują, że ilość zużywanej wody, energii i koszty usuwania dewastacji w bardzo szybkim czasie niwelują koszty związane z urządzeniem indywidualnych tego typu pomieszczeń. Własna przestrzeń rodzi bowiem poczucie odpowiedzialności i troskę o otrzymane dobro.
3. Najgorszym rozwiązaniem wydają się być baraki, czy kontenery, ponieważ pomimo relatywnie niskich kosztów ich budowy, generują one same problemy: technologia budowy wymaga ciągłego dozoru, ponieważ obiekty takie padają ofiarą dewastacji i złomiarzy, a co za tym idzie ich żywotność jest ograniczona; wysokie koszty ogrzewania ponoszone przez lokatorów; stygmatyzacja społeczna mieszkańców skutkująca postawą „jestem wykluczony, nie muszę dbać o otoczenie, należy mi się pomoc, bo jestem z baraków, itd.”
4. Wspólne liczniki na wodę czy centralne ogrzewanie zdejmują odpowiedzialność indywidualną za korzystanie z mediów, w efekcie nie płaci za nie prawie nikt („efekt gapowicza”).
5. Lokale komunalne (szczególnie te w starym zasobie gminnym) są na ogół brudne, szare, przygnębiające, wykonane z gorszych materiałów. Jeśli uświadomimy sobie zasadę, iż funkcjonowanie człowieka jest dokładną egzemplifikacją jego otoczenia, to może się okazać, że poprawa jakości i estetyki miejsca zamieszkania czy żywa kolorystyka mogą wpłynąć pozytywnie na stosunek mieszkańców do zajmowanego przez nich lokalu. A zatem zbytnia oszczędność się nie opłaca. Pozytywne przykłady budownictwa komunalnego to zespół lokali socjalnych w Rudzie Śląskiej i Będzinie.

### **3.2.3 Program: Prace remontowo-modernizacyjne oraz rewitalizacja zasobu mieszkaniowego**

#### **3.2.3.1 Działanie 1: Stworzenie planu remontów nieruchomości gminnych**

##### **Możliwe rozwiązania:**

1. Przygotowanie szczegółowego planu remontów budynków komunalnych, zgodnie z zasadami efektywności;
2. Podjęcie działań motywujących mieszkańców do inwestowania w zajmowane przez siebie lokale gminne bądź w lokale, w których można by zamieszkać po przeprowadzeniu remontu;
3. Realizacja inwestycji infrastrukturalnych oraz inwestycji w przestrzeń publiczną na terenie objętym pracami renowacyjno-budowlanymi, a w szczególności rewitalizacją;
4. Podjęcie programów społecznych skierowanych do mieszkańców rewitalizowanych fragmentów miasta;
5. Kontynuacja prac termomodernizacyjnych finansowanych z zewnątrz w celu obniżenia kosztów eksploatacji budynków komunalnych.

## **Uzasadnienie oraz zakres stosowania zaproponowanych rozwiązań**

Najczęściej popełniane błędy przez władze gmin w przypadku prac remontowo-modernizacyjnych w pojedynczych budynkach to podejmowanie tego typu przedsięwzięć zbyt późno oraz brak kompleksowego podejścia do remontów. Dokonuje się jedynie drobnych i niezbędnych napraw, ale za to w wielu budynkach na raz. Skutek jest taki, że ekipy remontowe wracają do każdego z takich budynków średnio co dwa lata, a koszty rosną niewspółmiernie szybko do efektów. Przy okazji należy pamiętać o zasadzie, iż kompleksowemu remontowi całego budynku powinna towarzyszyć znacząca podwyżka czynszu.

Istnieje inny niż finansowanie ze środków publicznych model pozyskiwania środków na remonty gminnych kamienic, a mianowicie remonty na koszt deweloperów bądź TBS-ów, które w zamian za remont będą mogły postawić na wolnej części terenu domy z mieszkaniami na sprzedaż. Taki model zastosowano w Łodzi, gdzie na przetargi trafiają m.in. opuszczone budynki, z których zabytki będą remontowane, a nieprzedstawiające wartości ruiny – burzone i odbudowywane. Za każdym razem jednak za nieruchomość gminną kupujący zapłaci nie gotówką, ale mieszkaniami. Takie rozwiązania wcale nie muszą oznaczać uszczuplenia zasobu gminnych lokali – w Łodzi część z nich w chwili obecnej to pustostany, a poza tym zabudowa ulegnie zagęszczeniu, ponieważ jest jeszcze sporo miejsca na nowe domy.

W przeciwieństwie do remontów pojedynczych budynków, zaplanowana rewitalizacja jest sekwencją działań prowadzonym na znacznie większą skalę. Przystępując do stworzenia kompleksowego programu rewitalizacji należy pamiętać o tym, że:

1. rewitalizacją nie są wyłącznie działania remontowo-budowlane, muszą jej towarzyszyć cele społeczne, przestrzenne i ekologiczne
2. rewitalizacja to reakcja na kryzys, stąd potrzeba precyzyjnego wyznaczenia obszaru kryzysowego
3. rewitalizacja musi być realizowana we współpracy zróżnicowanych partnerów lokalnych
4. rewitalizacja ma charakter kompleksowy, wielowątkowy, zmierza m.in. do zmiany negatywnego wizerunku obszaru kryzysowego; nie jest więc rewitalizacją listą punktowych nie powiązanych ze sobą działań, nie układających się w całościowy program.

W przypadku rewitalizacji szalenie ważne wydaje się nie tylko podejmowanie działań na większej przestrzeni, tak aby zachęcić pojedynczych właścicieli do poprawy standardu swojej nieruchomości, ale także realizacja punktowych inwestycji infrastrukturalnych (uporządkowanie miejskiej przestrzeni publicznej), które mają zachęcić do przedsięwzięć ze strony prywatnych inwestorów. A zatem remontom budynków zawsze powinna towarzyszyć modernizacja infrastruktury (technicznej, drogowej) i przestrzeni publicznej.

Przykładem działań zakrojonych na szeroką skalę jest program rewitalizacji 100 kamienic, który ruszył w Łodzi, a wcześniej w Poznaniu, Wrocławiu, Szczecinie, Krakowie. W Łodzi z góry zapowiedziano, że część lokatorów trzeba będzie wysiedlić na czas remontów, a później wrócić tylko ci, którzy regularnie płacą czynsz. Nie będzie możliwości, aby w zrewitalizowanych kamienicach były lokale socjalne. We Wrocławiu – w przeciwieństwie do Łodzi – zdecydowano się nie przesiedlać mieszkańców na czas remontu, a po zakończeniu prac lokatorzy mają prawo mieszkać, ale muszą płacić wyższy czynsz. Nie eksmituje się tych, którzy dotychczas nie płacili, ponieważ władze liczą na to, że poprawiające się otoczenie wyciągnie ich z marazmu. Władze Wrocławia wychodzą z założenia, że inwestycje tego typu nie są komercyjne, więc ich opłacalności nie mierzy się zyskami finansowymi. Przy tego typu programach, jak program rewitalizacji 100

kamienic należy jednak unikać podstawowego błędu, a mianowicie kamienice poddawane pracom remontowo-modernizacyjnym nie mogą być rozproszone!

Remontowanie pojedynczych budynków lub budynków w rozproszeniu nie ma większego sensu dlatego, że nie zadziała wówczas „efekt sąsiedztwa”, polegający na tym, że remonty prowadzone na większej przestrzeni i na większą skalę są zachętą dla prywatnych inwestorów (w tym mieszkańców) do angażowania swoich środków w podobne prace w budynkach nie objętych pracami remontowymi.

Do środków i instrumentów możliwych do wykorzystania przez gminę w przypadku tworzenia planu remontów budynków, również na obszarach rewitalizowanych, można zaliczyć:

1. w przypadku mieszkań własnościowych wyremontowanie mieszkań na koszt gminy oraz podniesienie ich standardu w zamian za przeniesienie na gminę praw własności,
2. przeniesienie prawa własności mieszkania komunalnego na najemcę w zamian za wykonanie określonych przez gminę remontów (projekty określane jako „własną pracą do własnego domu / mieszkania”),
3. dofinansowanie dla wspólnot mieszkaniowych deklarujących chęć wyremontowania budynków znajdujących się w obszarze rewitalizacji,
4. stworzenie biura zamiany mieszkań, w obszarze poddanym rewitalizacji, w celu umożliwienia osobom niezdolnym do utrzymania mieszkania zamiany na mniejsze lub o mniejszym czynszu,
5. stworzenie programu remontowego dla osób deklarujących chęć zamieszkania w obszarze rewitalizowanym, które w zamian za kompleksowy remont mieszkania otrzymają umowę najmu,
6. zniżki w czynszu dla najemców lokali komunalnych, którzy na własny koszt podniosą standard mieszkań zlokalizowanych w obszarze przeznaczonym do rewitalizacji

Możliwa jest też realizacja innych pomysłów angażowania lokatorów wynajmujących mieszkanie od gminy bądź właścicieli lokali w budynkach, których współwłaścicielem jest gmina w podejmowanie prac remontowych na własny koszt. Przykładem jest Mława, która realizuje następujące programy:

1. „Mieszkanie za remont” – remont mieszkania wskazanego przez władze gminy na własny koszt i w zakresie uzgodnionym z miastem, które następnie można wynająć płacąc czynsz na dotychczasowym poziomie przez kilka kolejnych lat i zdając dotychczas zajmowany lokal gminny
2. „Ulepszamy mieszkania” – przeprowadzenie prac poprawiających standard zajmowanego mieszkania przy refundacji ze strony miasta od 20 (ulepszenia w lokalu) do 40% (gdy ulepszeń dokonują wszyscy najemcy w budynku) udokumentowanych kosztów
3. „Nasz dom” – podjęcie prac remontowych poprawiających stan techniczny budynku stanowiącego współwłasność miasta (wszystkich lokali, części wspólnych oraz działki przynależnej do budynku) przy wsparciu finansowym gminy w formie refundacji określonej części udokumentowanych kosztów, pożyczek wspólnotom mieszkaniowym bądź gwarancji dla pożyczek / kredytów zaciągniętych przez wspólnoty.

W przypadku kompleksowych prac rewitalizacyjnych kilku bądź kilkunastu budynków sąsiadujących ze sobą ważne jest, aby najpierw zabezpieczyć na czas trwania prac odpowiednią liczbę mieszkań zamiennych (przykład rewitalizacji domów rodzinnych w Łodzi, opisany w bazie dobrych praktyk).

Na obszarze rewitalizowanym lub przeznaczonym do rewitalizacji należy bezwzględnie dokonać analizy zasadności sprzedaży mieszkań, a nawet ją czasowo wstrzymać w celu uzyskania jak najlepszych efektów.

### 3.3 Rekomendowane działania

Działania, które mogą być podjęte w celu rozwiązania najbardziej palących problemów związanych z zarządzaniem mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Płock:

- 1) zintensyfikować wysiłki prowadzące do pozyskiwania lokali socjalnych z istniejącego zasobu lokali komunalnych (poza ścisłym centrum miasta), m.in. ze względu na skalę odszkodowań, które Gmina musi wypłacać z tytułu niezapewnienia takiego lokalu osobie eksmitowanej oraz straty ponoszone w zasobie własnym spowodowane brakiem przychodów
- 2) podjąć wszelkie działania zmierzające do obniżenia liczby lokali socjalnych zlokalizowanych w ścisłym centrum miasta (część budynków remontować i przeznaczać na lokale komunalne, a część prywatyzować)
- 3) nie podejmować realizacji budowy dużych skupisk budynków z lokalami socjalnymi o obniżonym standardzie (tzw. bloki socjalne), a środki zarezerwowane na ten cel skierować na pozyskiwanie mieszkań komunalnych o uprzednio zdefiniowanym standardzie
- 4) wprowadzić jak najszybciej nowe zasady przyznawania mieszkań komunalnych, naliczania czynszu oraz stosowania obniżek przy prywatyzacji lokali komunalnych
- 5) stworzyć program windykacyjny i zastrzyć sankcje dla osób niepłacących czynszu i niebiorących udziału w programach społecznych umożliwiających spłatę zadłużenia
- 6) bezwzględnie wykonywać wyroki eksmisyjne, ponieważ nieuchronność kary jest najlepszą motywacją do tego, aby wywiązywać się ze swoich obowiązków względem Gminy
- 8) stosować konsekwentnie politykę dokwaterowywania w przypadku dłużników, która wydaje się być jedną z najbardziej dotkliwych sankcji dla osób unikających płacenia czynszu, stąd duże prawdopodobieństwo skutecznego zmotywowania w ten sposób najbardziej „opornych” lokatorów
- 9) wprowadzić kampanię medialną, informującą o polityce dokwaterowywania, w celu zmotywowania ich do uregulowania swoich należności (perspektywa dokwaterowania nie raz okazała się skuteczniejsza od niejednego programu społecznego dla dłużników)

## 4 Rekomendowane rozwiązania w zakresie racjonalizacji zarządzania zasobem mieszkaniowym Gminy Miasto Płock

- 1) Budowa budynków komunalnych o uprzednio zdefiniowanym standardzie (przykładowe rozwiązanie przedstawia załącznik nr 1 do niniejszego opracowania).
- 2) Wprowadzenie punktowego systemu wynajmowania lokali mieszkalnych.
- 3) Racjonalizacja systemu naliczania czynszów – podwyżki gwarantujące środki na remont i odtworzenie zasobu przy jednoczesnej aktualizacji istniejącego systemu obniżek czynszu.
- 4) Zmiana zasad sprzedaży lokali mieszkalnych.
- 5) Przeznaczanie środków ze sprzedaży lokali na odtwarzanie zasobu tj. budowę nowych i remontowanie istniejących budynków.

### Załącznik 1. Proponowany standard podstawowy lokali komunalnych<sup>2</sup>

#### Standard lokali:

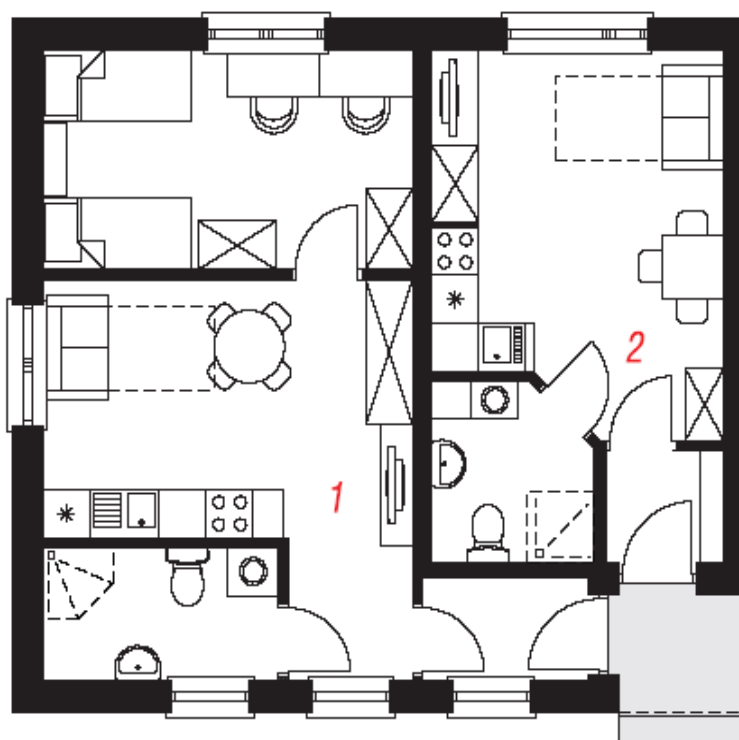
- ☐ Energia elektryczna z sieci miejskiej, kuchnia elektryczna, instalacja gniazd wtykowych i oświetleniowa, jedna lampa zewnętrzna

---

<sup>2</sup> Poniższy standard nie wyklucza zastosowania innych rozwiązań (oczywiście w uzasadnionych przypadkach).

- ☐ Woda i kanalizacja - sieć miejska, biały montaż z łazience – sedes i umywalka z baterią, brodzik z kabiną, zlew kuchenny z baterią i szafką
- ☐ Ogrzewanie - kotłownia gazowa zasilana z sieci miejskiej, grzejniki płytowe
- ☐ Odprowadzenie wód opadowych z dachu budynku do sieci miejskiej
- ☐ Mieszkania jedno lub dwupokojowe o powierzchni od 23 do 39 m<sup>2</sup>

#### Przykładowe lokale:



#### 1. Mieszkanie 38,7 m<sup>2</sup>

czteruosobowe, rozkład pomieszczeń:

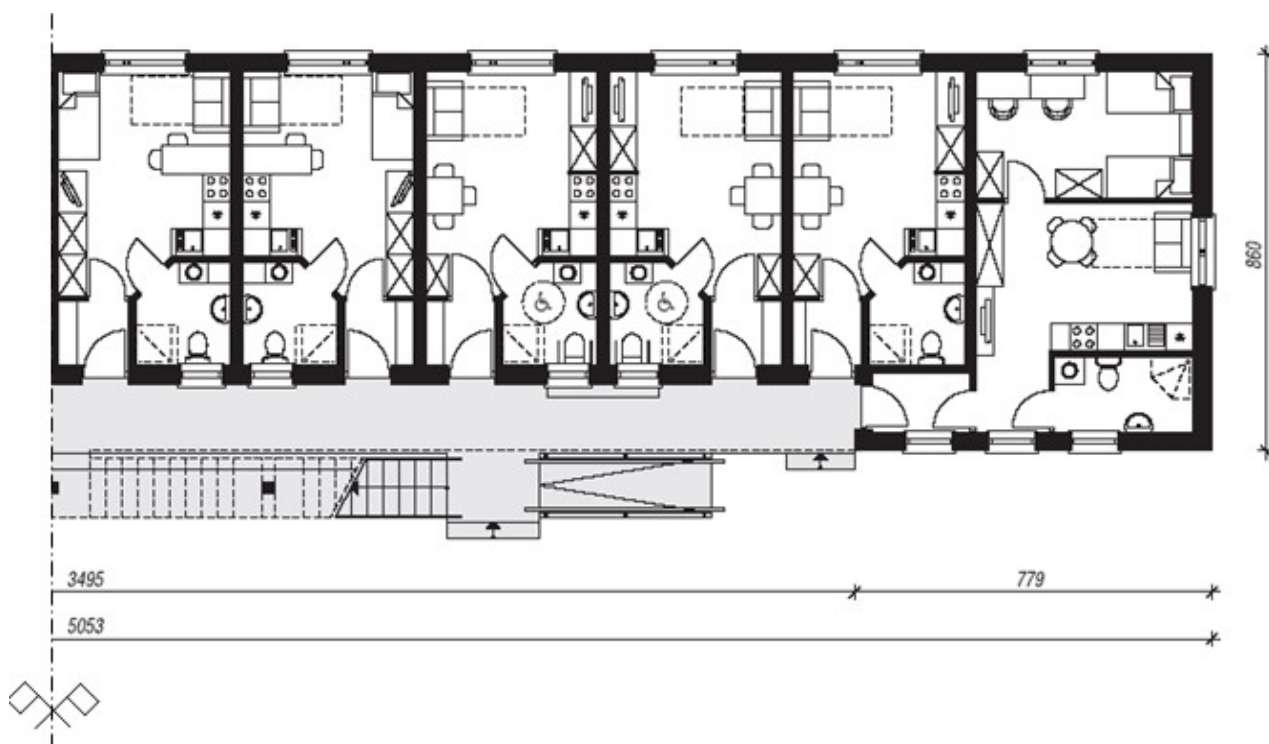
- wiatrołap
- łazienka z WC
- aneks kuchenny
- pokój dzienny
- sypialnia

#### 2. Mieszkanie 23,2 m<sup>2</sup>

dwuosobowe, rozkład pomieszczeń:

- wiatrołap
- łazienka z WC
- aneks kuchenny
- pokój dzienny

Budynek dwukondygnacyjny niepodpiwniczony z lokalami komunalnymi bez części wspólnych. Wejścia do mieszkań przewidziano z otwartej zewnętrznej galerii dla obniżenia kosztów budowy oraz eksploatacji części wspólnych.





## **Załącznik 2. Potencjalne tereny gminne typowane pod komunalną zabudowę mieszkaniową**

### **Lokalizacja 1. (Boryszewo)**

dz. nr 69/1 – 0,3810 ha

dz. nr 70 – 0,8751 ha

dz. nr 72/1 – 1,0165 ha

Razem pow.: 2,2726 ha

### **Lokalizacja 2. (Kostrogaj)**

część dz. nr 81/1 – 2,9762 ha

część dz. nr 82/8 – 0,6280 ha

Razem pow.: 3,6042 ha

### **Lokalizacja 3. (Kostrogaj)**

dz. nr 45 – 0,7718 ha

dz. nr 46 – 1,0754 ha

dz. nr 47 – 0,8425 ha

dz. nr 48 – 0,8858 ha

dz. nr 72/20 – 0,9875 ha

Razem pow.: 4,5630 ha

### **Lokalizacja 4. (Boryszewo))**

dz. nr 24/1 – 0,6110 ha

### **Lokalizacja 5. (os. Wyszogrodzka (Górna))**

część dz. nr 1489/3 – 0,4220 ha

część dz. nr 1489/9 – 2,0341 ha

Razem pow.: 2,4561 ha

### **Lokalizacja 6 (os. Miodowa)**

dz. nr 221/18 – 0,5142 ha

dz. nr 220/03 – 2,1657 ha

### **Lokalizacja 7 (os. Wyszogrodzka (Górna))**

dz. nr 943/1 – 0,0350 ha

### **Lokalizacja 8 (os. Radziwie)**

dz. nr 2704/3 – 0,4537 ha

dz. nr 2703/1 – 0,6524 ha

dz. nr 2706/3 – 0,4045 ha

dz. nr 2707/3 – 0,1687 ha

**dz. nr 2708/3 – 0,1619 ha**