

# PERSPEKTYWY I KIERUNKI ZMIAN W POLSKIM SYSTEMIE MIESZKALNICTWA SPOŁECZNEGO W ŚWIETLE DOŚWIADCZEŃ PAŃSTW EUROPY ZACHODNIEJ



dr Katarzyna Suszyńska

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu  
Katedra Inwestycji i Nieruchomości

**A**nalizując obecny stan społecznego sektora mieszkaniowego w Polsce, jak i potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich oraz średnich dochodach, staje się jasne, iż konieczna jest modyfikacja systemu regulacyjnego, który doprowadziłby do poprawy efektywności zaspokajania potrzeb mieszkaniowych niezamożnych gospodarstw domowych. Działania państwa w tym zakresie są zbyt ograniczone. Przedstawiciele samorządów lokalnych podkreślają, iż ustawa z 21 czerwca 2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego (*Dz.U. nr 71, poz. 733*) nie nakłada na nie obowiązku „dostarczania” lokali, a jedynie „tworzenia warunków” umożliwiających zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych. Ponadto, nie nakłada się na gminy żadnej kary za niezrealizowane zadania własne [*Mantey, 2013, s.3*]. Dla porównania, w Szwecji gminy mają obowiązek zapewnienia każdemu obywatelowi mieszkania w dobrym standardzie. W tym celu samorządy lokalne opracowują długoterminowe strategie racjonalnego społecznie i ekonomicznie gospodarowania zasobami mieszka-

niowymi. Realizacji strategii służy regularne kontrolowanie wyników finansowych gminnych spółek mieszkaniowych, a w razie utraty ich płynności gminy muszą zrestrukturyzować spółkę, zlikwidować organizację i oddać swoje zasoby mieszkaniowe we wspólnie władanie z sąsiednią gminą, bądź sprywatyzować lokale. Podstawowym wnioskiem, jaki należy wyciągnąć z doświadczeń szwedzkich, jest konieczność racjonalizacji gospodarowania istniejącym zasobem mieszkań społecznych w Polsce. Proces ten powinien uwzględnić m.in. zwiększenie rotacji lokatorów, skrócenie kolejek osób oczekujących na przydział mieszkania, a także zwiększenie roli lokatorów w zarządzaniu tymi zasobami.

O ile zwiększenie rotacji lokatorów wymaga rozwiązań strukturalnych i prawnych na szczeblu centralnym, skrócenie kolejek oczekujących można uzyskać poprzez częściowe wdrożenie systemu delftyjskiego<sup>1</sup> na poziomie gminy (w gminach wyposażonych w dostatecznie duże zasoby lokali społecznych). Dobór właściwego lokalu do potrzeb mieszkaniowych gospodarstwa domowego (a także regularna rewizja tego dopasowania) przyczyni się do bardziej efektywnego wykorzystania dostępnych zasobów, zmniejszenia ryzyka zaległości czynszowych, a w konsekwencji zmniejszenia kosztów utrzymania publicznych zasobów lokalowych.

Analizując kierunki zmian w polskim systemie mieszkalnictwa społecznego, należy wspomnieć o planowanej przez Ministerstwo Infrastruktury reformie systemu mieszkań społecznych oraz nowelizacji ustawy o ochronie lokatorów. W dniu 21 czerwca 2011r. resort skierował do konsultacji społecznych dwa uzupełniające się dokumenty:

- projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego;
- projekt założeń projektu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw.

W Ministerstwie Infrastruktury, jako resorcie odpowiedzialnym m.in. za sprawy polityki mieszkaniowej, od kilku lat prowadzono prace nad nowelizacją zasad gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. W rezultacie, 24.04.2012r. opublikowano „Projekt założeń projektu ustawy o zmianie ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw” [dokument dostępny na stronie Ministerstwa Infrastruktury [www.bip.transport.gov.pl](http://www.bip.transport.gov.pl)]. Projekt zakłada dość istotne zmiany w zasadach



<sup>1</sup> Nazwa pochodzi od holenderskiego miasta Delft, gdzie w latach 90. opracowano i wdrożono innowacyjny w skali światowej system alokacji mieszkań społecznych. Pod koniec lat 90. zaadaptowała go również Wielka Brytania w formie systemu najmu mieszkań, który uwzględnia preferencje nabywców. W Wielkiej Brytanii model ten znany jest jako CBL (ang. *choice-based letting*) [*Haffner i Hoekstra, 2006, s. 443*].

gospodarki nieruchomości komunalnymi. Na podstawie badań empirycznych stwierdzono, że wpływy z czynszów za mieszkania komunalne tylko w ok. 70% pokrywają koszty ich eksploatacji. W projekcie nowelizacji założono więc możliwość zasadniczej korekty czynszu w lokalach komunalnych, która pozwoliłaby podnieść czynsz do poziomu umożliwiającego pokrycie kosztów utrzymania i remontów takich mieszkań. Gospodarstwa domowe, które ze względu na gorszą sytuację materialną miałyby kłopoty z regulowaniem podwyższonych czynszów, mogłyby liczyć na zwiększoną pulę dodatków mieszkaniowych.

Równocześnie zakłada się ograniczenie praw do korzystania z mieszkań komunalnych przede wszystkim praw do ich dziedziczenia i najmu. Zakłada się też, że gminy będą miały większą swobodę w dysponowaniu mieszkaniami komunalnymi. Nowo podpisywane umowy najmu będą po zmianach zawierane na czas określony – od roku do maksymalnie pięciu lat.

Szanse na wzrost budownictwa komunalnego są dość ograniczone w obecnej sytuacji budżetowej większości gmin. Tymczasem lista osób oczekujących na mieszkanie komunalne systematycznie wydłuża się. W celu odzyskania części mieszkań komunalnych, w proponowanej nowelizacji ustawy o ochronie praw lokatorów zakłada się więc ograniczenie prawa do lokali socjalnych.



Drugim dokumentem dającym obraz planowanych zmian jest publikacja z 25.11.2009r. „Kierunki reformy budownictwa społecznego w Polsce” [dostępny na stronie Ministerstwa Infrastruktury [www.bip.transport.gov.pl](http://www.bip.transport.gov.pl)]. Zmiany obejmują m.in.:

- zakres podmiotowy inwestorów (wprowadzenie nowego podmiotu dostarczającego mieszkania społeczne, tj. fundacji budownictwa społecznego, wzmocnienie roli gmin w procesie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej, utrzymanie znaczącej roli TBS-ów, ewentualne włączenie spółdzielni mieszkaniowych w realizację celów społecznych);
- zakres przedmiotowy systemu budownictwa społecznego i reguły gospodarowania omawianymi zasobami (tworzenie mieszkań społecznych przez inwestorów budownictwa społecznego; szczególnie zasady najmu lokali społecznych, tj. umowy najmu na czas określony, limity dochodowe, system weryfikacji dochodów najemców, nowe zasady wyznaczania czynszu);
- instrumenty wsparcia budownictwa społecznego (dofinansowanie z Funduszu Dopłat, preferencyjne kredyty udzielane przez Bank Gospodarstwa Krajowego, zwolnienia od podatku dochodowego od osób prawnych);
- rozwiązania przejściowe (w zakresie gospodarowania istniejącym zasobem, np.: umożliwienie TBS-om i spółdzielniom mieszkaniowym wyodrębnienia na własność lokali powstałych dzięki środkom z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, zaliczenie do zasobu mieszkań społecznych lokali wybudowanych bez partycypacji gminy).

Powyższe kierunki zmian opracowane przez Ministerstwo Infrastruktury dają nadzieję na stopniowe, ale istotne zmiany systemu budownictwa społecznego w Polsce. Zakładają wprowadzenie wielu rozwiązań, które w zachodnioeuropejskich systemach budownictwa społecznego stosowane są od dawna, jak np. regularna i skuteczna weryfikacja dochodów najemców, umowy na czas określony, umożliwienie podmiotom budownictwa społecznego prowadzenia działalności na zasadach rynkowych.

W kontekście omawianej w rozprawie problematyki, zwraca uwagę brak w założeniach reformy systemu budownictwa społecznego w Polsce zapisu dotyczącego zaangażowania lokatorów mieszkań społecznych w zarządzanie.

Z doświadczeń szwedzkich wynika, iż partycypacja lokatorska przynosi wiele usprawnień w zarządzaniu mieszkaniami społecznymi. Można osiągnąć m.in.:

- niższe koszty utrzymania i remontów budynków;
- zwiększenie funkcjonalności powierzchni mieszkaniowej;
- większą satysfakcję z pracy dla zarządców;
- wzrost zadowolenia mieszkańców;
- większą dbałość o czystość i estetykę osiedla;
- zmniejszenie pustostanów i szybszy ponowny wynajem.

Podstawowym elementem współzarządzania jest dobra i pełna komunikacja pomiędzy obiema stronami. Aby ją osiągnąć, właściciele lokali powinni wybrać najlepsze kanały przekazywania informacji lokatorom, jak i pozyskiwania informacji zwrotnych. Jak czytamy na stronie szwedzkiego Związku Lokatorów, metody komunikacji powinny zostać wybrane w porozumieniu z lokatorami, przy zachowaniu zasady, że zależą one od charakteru konsultowanej kwestii mieszkaniowej [www.hyresgastforeningen.se, 12.2013]. Proponowane przez Związek Lokatorów kanały dystrybucji informacji to m.in.:

- broszury i biuletyny informacyjne;
- publikacje typu „ABC lokatora”;
- konferencje i tzw. dni otwartych drzwi;
- wiadomości tekstowe i maile;
- fora i portale społecznościowe dla mieszkańców osiedla.

Kolejnym krokiem jest wypracowanie metod konsultowania spraw mieszkaniowych z lokatorami – należy najpierw zdefiniować w porozumieniu z mieszkańcami obszary zarządzania, o których lokatorzy będą współdecydować, a następnie wybrać metody konsultacji, np.:

- zogniskowane wywiady grupowe;
- grupy robocze pracujące nad konkretnymi zadaniami, czy problemami;
- ankiety pocztowe, telefoniczne lub bezpośrednie;
- składanie wizyt mieszkańcom;
- konferencje i zebrania;
- poprzez rejestrację lokatorów na spotkania w określonych godzinach.



Istotną kwestią jest dostarczanie mieszkańcom informacji zwrotnej o efekcie wspólnych działań i konsultacji, a także monitorowanie i regularna ocena aktywności lokatorskiej. Propozycję wskaźników efektywności partycypacji lokatorskiej znaleźć można np. na stronie rządu Szkocji, gdzie opublikowano „vademecum” skutecznej aktywności lokatorskiej skierowany do indywidualnych lokatorów, związków i organizacji zrzeszających lokatorów, jak i przedstawicieli organizacji mieszkaniowych oraz właścicieli i zarządców społecznych mieszkań czynszowych [dokument *Guide to Successful Tenant Participation, 2009, s.10-13*].

Według poradnika, priorytetem jest ustalenie celów aktywności lokatorskiej w każdej organizacji mieszkaniowej lub w ramach osiedla. Do przykładowych celów zaliczyć można:

- poprawę warunków lokalowych i jakości usług mieszkaniowych;
- zwiększenie decyzyjności lokatorów;
- poprawę komunikacji między lokatorami, a administracją, czy właścicielem;
- zwiększenie satysfakcji lokatorów z usług, standardu i warunków mieszkaniowych;
- większe zaangażowanie w sprawy mieszkaniowe słabszych grup społecznych, np. imigrantów zamieszkujących dane osiedle.

Aby zweryfikować efektywność zaangażowania lokatorów, należy sformułować jej wskaźniki. Według wspomnianego vademecum, konieczne jest monitorowanie i ocena trzech kategorii: wkład, rezultat i skuteczność (ang. *input, output, outcome*).

Pierwsza z kategorii podlega w modelu szkockim ocenie na podstawie następujących wykładników:

- czas pracowników administracji / zarządców poświęcony lokatorom;
- budżet przeznaczony na wspieranie partycypacji lokatorskiej;
- ile lokali udostępnia się związkom lokatorów;
- dostępność urzędzeń biurowych dla związku lokatorów (np. komputery, kserokopiarki itp.);
- pomoc w organizowaniu zebrań, np. zapewnienie transportu, opieki dla dzieci na czas zebrań;
- dostęp do informacji (np. publikowanie broszur i biuletynów);
- warsztaty i szkolenia dla pracowników administracji, lokatorów i zarządców;
- poradnictwo dla lokatorów.



Oceniając rezultaty, należy wziąć pod uwagę:

- obszary, na które lokatorzy mieli wpływ;
- liczbę kwestii mieszkaniowych, o których współdecydowali;
- różnorodność struktur i mechanizmów partycypacji lokatorskiej;
- faktyczne koszty poniesione na wspieranie partycypacji lokatorskiej i ich udział w całkowitym budżecie;
- profil demograficzny związków lokatorów i jego zmiany w czasie, np. wiek członków, narodowość;
- liczbę zarejestrowanych i niezarejestrowanych związków lokatorów i dynamikę ich przyrostu;
- liczbę członków związków lokatorów, jako odsetek wszystkich mieszkańców osiedla / budynku;
- liczbę, zróżnicowanie i częstotliwość korzystania z różnych metod komunikacji;
- liczbę lokatorów i pracowników administracji, którzy uczęszczali na warsztaty i szkolenia;
- odsetek mieszkańców korzystających z możliwości konsultacji kwestii mieszkaniowych.

Ostatni etap polega na zbadaniu skuteczności współpracy pomiędzy lokatorami, a administracją (zarządcami) poprzez ocenę:

- wpływu lokatorów na decyzje mieszkaniowe;
- poprawy jakości usług mieszkaniowych spowodowanej większym zaangażowaniem lokatorów;
- przyrostu liczebności związków mieszkaniowych i ich członków;
- wypowiedzi lokatorów i pracowników administracji (zarządców) o skuteczności współpracy itp. [*ibidem, 2009, s.9-15*].

Należy podkreślić, iż poziom partycypacji lokatorskiej w zasobach mieszkań społecznych zależy w dużej mierze od rodzaju przyjętego w danym kraju systemu mieszkalnictwa społecznego, lokalnych uwarunkowań, ale również tradycji angażowania się obywateli w życie społeczne.

Zwiększenie roli lokatorów mogłoby wydawać się pod względem formalnym najłatwiejszą do przeprowadzenia zmianą w polskim systemie mieszkalnictwa społecznego, jednakże wymaga wieloletniego i wielopłaszczyznowego planu realizacji, opartego na stworzeniu podstaw edukacji społeczeństwa obywatelskiego, a w tym:

- stworzenia podstaw edukacji na temat współzarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi;
- uruchomienia systemu promocji udanych przykładów i wzorców współudziału w zarządzaniu społecznymi zasobami mieszkaniowymi w postaci np. specjalnych programów w mediach itp.;

oraz rozwinięcia badań nad modelami współzarządzania społecznymi zasobami mieszkaniowymi; oraz propagowania dobrych rozwiązań w tym zakresie, wypracowanych w gospodarkach o dobrze rozwiniętych systemach budownictwa społecznego.

Bez wątplenia państwo powinno stworzyć podstawy prawne dla udziału lokatorów budownictwa społecznego we współzarządzaniu tymi zasobami. Większość zachodnich krajów europejskich wprowadziła do podstawowych ustaw regulujących gospodarkę mieszkaniową zapisy dotyczące aktywnej roli lokatorów. Przykładowo, w szkockiej Ustawie o Gospodarce Mieszkaniowej z 23 listopada 2001r. poświęcono cały rozdział (III) partycypacji lokatorskiej. Ustawa nakłada na gminy i niepublicznych właścicieli mieszkań społecznych obowiązek tworzenia strategii partycypacji lokatorskiej w terminach określanych przez Radę Ministrów (*art. 53*). Strategie te powinny obejmować m.in.:

- ustalenia dotyczące mechanizmów zasięgania i uwzględniania opinii lokatorów co do zarządzania lokalami;
- warunki przekazywania lokatorom i związkom lokatorów informacji dotyczących kwestii mieszkaniowych;
- określenie wielkości środków potrzebnych do funkcjonowania organizacji lokatorów i źródeł finansowania;
- ustalenia dotyczące konsultacji z lokatorami i związkami lokatorów różnych kwestii związanych z zarządzaniem obiektami (np. terminy i formy konsultacji).

**P**odsumowując, należy stworzyć formalne, hierarchiczne na szczeblu lokalnym i centralnym struktury organizacji lokatorów, dające możliwość współzarządzania zasobami mieszkań społecznych. Istniejące w Polsce organizacje są nieliczne, małe i rozproszone, a ich działania skupiają się na egzekwowaniu praw lokatorów, udzielaniu porad i pomocy prawnej w sprawach dotyczących stosunku najmu, a także występowaniu do sądów z powództwami i wnioskami. Analizując

ich statuty i cele można zauważyć, iż brakuje punktów dotyczących uczestnictwa i aktywizacji lokatorów do zarządzania lokalami. Należy dodać, że formalne uregulowanie kwestii współdecydowania lokatorów o sprawach mieszkaniowych zmieniloby charakter związków lokatorów z organizacji skupiających ludzi dochodzących własnych roszczeń w organizacje zrzeszające lokatorów aktywnych i gotowych do wprowadzania zmian.



## Literatura

1. *Haffner M. E. A., Hoekstra, J. S. C. M., Housing allocation and freedom of movement: a European comparison, Delft 2006.*
2. *Mantey D., Mieszkalnictwo socjalne w Polsce, Infos nr 19(156), Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2013.*
3. *Dokument opublikowany na stronie internetowej Rządu Szkocji, Guide to Successful Tenant Participation, 16.01.2009, <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Built-Environment/Housing/16342/tp/improving/SuccessfulTP>, data korzystania: 10.12.2013.*

## PRAWO

### EGZEKUCJA Z NIERUCHOMOŚCI

30 maja 2014r. weszło w życie Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 29 maja 2014r. w sprawie szczegółowego sposobu przeprowadzenia opisu i oszacowania wartości nieruchomości precyzujące zawartość opisu nieruchomości sporządzanego przez komorników. Wśród obligatoryjnie zamieszczanych w dokumencie informacji dla nieruchomości zabudowanych znajdują się: wskazanie roku wzniesienia obiektów budowlanych albo przybliżonego wieku, stanu przeznaczenia, rodzaju konstrukcji i materiału budowlanego, z którego zostały wykonane, liczby kondygnacji, sposobu korzystania, jak również sposobu i jakości wykonania i wyposażenia w instalacje i urządzenia. Dla nieruchomości rolnych konieczne jest precyzyjne wskazanie powierzchni i klas gruntów, a także rodzaju i powierzchni zasiewów i upraw, liczby i jakości inwentarza żywego, jak również ilości zapasów niezbędnych do prowadzenia gospodarstwa rolnego do najbliższych zbiorów.

Opr. W. G.

## AKTUALNOŚCI