

JEL Classification:
H76, R58

UDC 352.075

DOI: 10.30857/2415-
3206.2022.1.5

**KSZTAŁTOWANIE I REALIZACJA POLITYKI
MIESZKANIOWEJ POPRZEZ
ADMINISTROWANIE GMINNYM ZASOBEM
NIERUCHOMOŚCI MIESZKANIOWYCH**

Piotr GUDZ¹, Aleksandra CHLEBOWSKA¹

¹ *Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy,
Polska.*

WPROWADZENIE. Najbliższą społeczności jest gmina – najniższy szczebel w strukturze jednostek samorządu terytorialnego. W poniższej pracy rozpatrywana jest lokalna polityka mieszkaniowa na terenie gminy Mogilno. Celem pracy jest przedstawienie wybranych problemów społeczno-ekonomicznych związanych z gospodarowaniem gminnymi nieruchomościami mieszkaniowymi oraz analiza stanu gminnego zasobu mieszkaniowego na przykładzie wybranej gminy.

METODY. Podstawową metodą badawczą jest metoda opisowa i metoda porównań w czasie. Wykorzystano również między innymi wskaźniki struktury, a dla prezentacji danych zestawienia tabelaryczne oraz wykresy. W badanej gminie na podstawie Raport o stanie gminy Mogilno za 2016–2020 rr., zaobserwowano że wiek nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego kształtuje na poziomie 40 lat i więcej, a strategia gminy skupia się przede wszystkim na utrzymaniu go w dobrym stanie technicznym.

WYNIKI. Z uwagi na duży wiek zasobu wymaga on dużych nakładów finansowych i przemysłanych działań. Największy problem stanowi zadłużenie lokatorów wpływający na płynność finansową zakładu budżetowego zarządzającego zasobem gminnym lokali mieszkalnych.

WNIOSKI. Wnioski skupiają się na wskazaniu optymalnego kierunku wykorzystania posiadanych zasobów mieszkaniowych i realizacji w sposób optymalny lokalnej polityki mieszkaniowej. Osiągnięcie natychmiastowych efektów jest nieosiągalne bowiem z uwagi na charakter dobra jakim jest mieszkanie. Dla ekonomistów mieszkanie stanowi towar na rynku. Przy zakupie mieszkania decydujące znaczenie ma cena, co niekoniecznie wiąże się z ich jakością. Mieszkanie dostosowane do potrzeb rodziny pozwala na jej prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie.

SŁOWA **KLUCZOWE:**
administrowanie publiczne; lokalna polityka mieszkaniowa; potrzeby mieszkaniowe.

NUMBER OF REFERENCES	NUMBER OF FIGURES	NUMBER OF TABLES
22	2	4

JEL Classification:
H76, R58

УДК 352.075

DOI: 10.30857/2415-
3206.2022.1.5

ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЯ ЖИТЛОВОЇ ПОЛІТИКИ ШЛЯХОМ АДМІНІСТРУВАННЯ ФОНДОМ ЖИТЛОВОЇ НЕРУХОМОСТІ ГМІНИ

Петро ГУДЗЬ¹, Александра ХЛЄМБОВСКА¹

¹ Куявсько-Поморський університет в Бидгощі,
Польща

ВСТУП. Гміна у суспільстві є первинною ланкою територіальних органів місцевого самоврядування. У наведеній праці розглядається місцева житлова політика на терені гміни Могільно Куявсько-Поморського воєводства. Метою праці є обґрунтування адміністративних рішень у сфері функціонування житлової нерухомості гміни на основі аналізу стану та руху житлового фонду гміни на прикладі обраної гміни та подолання суспільно-економічних проблем, пов'язаних з фондом житлової нерухомості.

МЕТОДИ. Основним науково-дослідницьким методом обрано описово-аналітичний метод і метод порівняльного аналізу. Використано також індикатори структури, табличні зіставлення, а також для ілюстративності аргументів діаграми. У досліджуваній громаді на основі звітів про діяльність гміни Могільно протягом 2016–2020 рр. відмічено, що фонд нерухомості створено упродовж століття, однак сучасний житловий фонд побудовано в останні 40 років, що проявляється у доброму технічному стані будівель та мереж, і визначає мяку житлову політику гміни з помірними витратами на капітальні ремонти житлових будинків.

РЕЗУЛЬТАТИ. З огляду на істотний сегмент житлового фонду з понад столітнім походженням, великими викликом місцевого самоврядування в частині адміністрування житловим фондом є потреба значних капіталовкладень та виважених рішень стосовно утримання даного житлового фонду. Перешкодою у адмініструванні житлової нерухомості є заборгованість власників квартир і будинків, що негативно впливає на фінансову збалансованість місцевого бюджету та управління житловим фондом гміни.

ВИСНОВКИ. Висновки згруповано за напрямками адміністрування використання наявних житлових субсидій і реалізації в оптимальний спосіб місцевої житлової політики. На ринку житлових послуг вирішальне значення має ціна, що необов'язково корелюється якістю житла, а також охоплює критерії старожитностей, місцезнаходження житлової забудови, функціонального призначення житлових приміщень тощо. Місцева житлова політика має спрямовуватися на розвиток житлового будівництва і нарощування цінової доступності житла для осіб з низькими доходами.

Ключові слова: публічне адміністрування; локальна політика житлових помешкань; житлові потреби.

WPROWADZENIE. Mieszkanie z prawnego punktu widzenia stanowi zespół pomieszczeń mieszkalnych i pomocniczych, mający odrębne wejście. Jest wydzielone stałymi przegrodami budowlanymi i umożliwia stały pobyt ludzi oraz prowadzenie samodzielnego gospodarstwa domowego (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury, 2002). Z nieruchomościami mieszkalnymi wiążą się również inne pojęcia, jak na przykład zabudowa jednorodzinna potocznie zwana domem. Polskie prawo wskazuje, że nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności (Kodeks cywilny, 2020). Podejście prawne to wyłącznie przestrzeń fizyczna. Dla ekonomistów mieszkanie to powierzchnia będąca towarem na rynku. Przy zakupie mieszkania decydujące znaczenie ma cena. Niestety jakość budowanych mieszkań deweloperskich nie jest związana z ich ceną. Takie czynniki jak bliskość miejsca pracy, szkoły i szpitala, sklepów czy koszty utracone jak czas potrzebny na dojazd, koszty paliwa, miejsce parkingowe, tereny zieleni czy komfort psychiczny lub podejście do pracy w przypadku spłacania kredytu hipotecznego są dostrzegane, ale nadal nie doceniane przez kupujących mieszkania.

Konserwatywne podejście określa mieszkanie lub dom jednorodzinny jako to miejsce, gdzie spędzamy najwięcej czasu, zakładamy rodzinę, wychowujemy dzieci czy też szukamy schronienia i odpoczynku od codziennego zgiełku. Mieszkanie dostosowane do potrzeb rodziny pozwala na jej prawidłowe funkcjonowanie w społeczeństwie. Odpowiednie warunki dla nauki kształtują przyszłość młodych ludzi i decydują o starciu w dorosłość. Konsekwencją takiego podejścia jest uznanie mieszkania za prawo człowieka, które powinno być respektowane i wspierane przez państwo w ramach polityki społecznej. Państwo powinno dążyć do zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa, a także do zapewniania życia w godnych warunkach. Wsparcie państwa może przybierać różne formy. W dużej mierze przybiera ono formy finansowe, społeczne czy regulacyjne. Pomimo że państwo udziela wsparcia to samorząd jest bliżej ludności, dlatego też bardzo ważne są lokalne polityki gmin w zakresie mieszkalnictwa i rozwoju gospodarczego (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2021).

Najniższym i najbliższym lokalnej wspólnoty szczeblem w strukturze jednostek samorządu jest gmina. Konstytucja uznaje ją za podstawową jednostkę samorządu terytorialnego (Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, 2021 art. 164). Ona dysponuje gruntami pod zabudowę i wpływa na zagospodarowanie przestrzenne, a ponadto zarządza gminnym zasobem mieszkaniowym, który zgodnie z ustawą należy rozumieć jako lokale służące do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych stanowiące własność gminy lub

jednoosobowych spółek gminnych, którym gmina powierzyła realizację zadania własnego w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego oraz lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów (O ochronie praw lokatorów, 2020). Zarządzanie tym zasobem może przybierać trzy formy:

- zarządzanie przez pracowników urzędu,
- powierzenie zarządzania jednostce organizacyjnej samorządu terytorialnego
- powierzenie zarządzania profesjonalnej jednostce z sektora prywatnego (Pawlik, 2008).

Podstawowymi aktami normatywnymi regulującymi gospodarowanie mieszkaniowym zasobem gminy, który wchodzi w skład gminnego zasobu nieruchomości jest Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (O gospodarce nieruchomościami, 2020) oraz Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (O ochronie praw lokatorów, 2021). Natomiast Rada Gminy uchwała zasady wynajmowania lokali należących do zasobu oraz wieloletni plan gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, który powinien zawierać analizę potrzeb lokalnej społeczności i planów związanych z zarządzaniem mieniem komunalnym (Ibidem, art.21) Wsparciem dla osób o niskich dochodach są mieszkania komunalne, nie różniące się niczym od mieszkań dostępnych na rynku i socjalne mogące mieć obniżony standard (Ibidem, art.20), które w Polsce kojarzone są w sposób negatywny. Ważnym aspektem jest też to, że gmina nie tylko dysponuje zasobem mieszkaniowym, ale i może go tworzyć.

METODY BADANIA. Metodologia badania polityki mieszkaniowej poprzez administrowanie gminnym zasobem nieruchomości mieszkaniowych jest główną podstawą dla przyjęcia administracyjnych decyzji na poziomie terytorialnych narządów miejscowego samorządu. Polityka mieszkaniowa często rozumiana jest jako część polityki społecznej mająca na celu zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych i zapewnić godne warunki bytowe członkom społeczeństwa. Polityka mieszkaniowa jako jedna z polityki mikro ekonomicznych prowadzonych przez państwo zapewnia funkcjonowanie rynku mieszkaniowego, a wśród instrumentów polityki mieszkaniowej można wyróżnić: regulacje rynkowych systemów finansowania i instytucjonalnego wsparcia, subsydia mieszkaniowe i budownictwo społeczne (Lis, 2010).

Celem pracy jest przedstawienie wybranych problemów społeczno-ekonomicznych związanych z gospodarowaniem gminnymi nieruchomościami mieszkaniowymi oraz analiza stanu gminnego zasobu mieszkaniowego na przykładzie wybranej gminy. Zakres czasowy obejmujący powyższe opracowanie to lata 2016–2020. Prognoza zawarta w Wieloletnim Planie

Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy a wykorzystana częściowo w tym opracowaniu zaprezentowana została do 2023 roku. Podstawową metodą badawczą zastosowaną w niniejszej pracy stanowi metoda opisowa i metoda porównań w czasie. Wykorzystano również w niej między innymi wskaźniki struktury, a dla prezentacji danych zestawienia tabelaryczne oraz wykresy. Materiały źródłowe to poza literaturą przedmiotu, artykułami i aktami normatywnymi, przede wszystkim informacje dostępne na stronach internetowych instytucji. Podstawowym źródłem informacji dotyczącym badanej gminy jest Raport o stanie gminy.

WYNIKI BADANIA. Komparatywną analizę wybranej nami polityki mieszkaniową w Europie a w szczególności w Szwecji i w Niemczech daje możliwość zrobić oddzielne logiczne domniemania. Konieczność zapewnienia mieszkania i godnych warunków do życia przyczyniła się do stworzenia publicznego zasobu mieszkaniowego. Realizując społeczną politykę mieszkaniową kraje zachodniej części Europy koncentrują się na zwiększaniu podaży a tym samym dążeniu do obniżenia cen rynkowych mieszkań w przeciwieństwie do krajów stosujących w wspieraniu osób mniej zamożnych instrumenty popytowe (np. dodatki mieszkaniowe, wsparcie w zakupie mieszkań na własność – ulgi, niższe oprocentowanie). Około 40% mieszkańców tej części Europy wynajmuje lokum z publicznych zasobów płacąc niższy czynsz niż ten rynkowy (Gajda, 2020).

Jednym z państw europejskim mających szeroko rozwiniętą politykę społeczną jest Szwecja. Polityka mieszkaniowa będąca jej częścią w tym kraju skupia się na zaspokajaniu potrzeb i na rozwoju budownictwa poprzez udzielanie pożyczek na zakup nieruchomości, a także kontrolą wysokości czynszów czy brakiem udziału finansowego lokatorów w budowie oraz wsparciem w postaci specjalnych funduszy dla emerytów (Eurostat, 2021). Szwecja jest specyficznym krajem, w którym od lat panuje kryzys mieszkaniowy (popyt jest dużo wyższy niż podaż). W wynajmie mieszkań obowiązuje system kolejkowy a także zbieranie punktów. Spółdzielnie wybierając najemcę organizują castingi, których brane są pod uwagę określone kryteria. W Szwecji rozróżnia się dwa rodzaje najmu: prywatny i od spółdzielni, o także dwa typy własności: Bostadsrätt (prawo własności spółdzielczej) i Äganderätt (nieograniczone prawo własności) (Szwedzki rynek nieruchomości, 2022). Ponadto występują również mieszkania chronione będące tymczasowym zakwaterowaniem przeznaczonym dla osób zagrożonych i narażonych na przemoc. Opłacane są one przeważnie przez Krajową Radę Zdrowia i Opieki społecznej działającej w gminie. Mieszkania tego typu prowadzone przez gminę stanowią 15%, natomiast największy odsetek stanowią organizacje non -profit tj., 78% (Skyddat boende, 2022).

Od 20 lat obserwowany jest bardzo szybki wzrost na rynku mieszkań w Skandynawii. Trend ten może mieć związek z powolnym odchodzeniem społeczeństwa od cieszącego się dużą popularnością modelu wynajmu mieszkań komunalnych. Wynajmowanie mieszkań gminy ceniony był między innymi za stabilizację i odpowiedzialność gminy w kwestii utrzymania. W czasie pandemii zaobserwowano u Szwedów potrzebę posiadania odpowiedniego i bardziej komfortowego miejsca do pracy i wypoczynku oraz uwolnienia się od nadzoru państwa. Czas oczekiwania na mieszkania gminy dochodzi do kilkunastu lat natomiast ceny na rynku wzrastają, a to z kolei powoduje negatywne konsekwencje dla osób słabiej i średnio zarabiających. Dodatkowym utrudnieniem jest również minimum 15% wkład własny przy kredytach hipotecznych (Gębski, 2021).

Podobnie jak w Szwecji czy Polsce wzrost cen mieszkań obserwuje się na terenie Niemiec. Osoby o niskich dochodach mogą liczyć na wsparcie w postaci zasiłku mieszkaniowego (dodatek do czynszu lub utrzymania mieszkania) (Wohnen, 2022). Ponadto Niemcy posiadają rozwinięty system dopłat do kredytów hipotecznych, dofinansowań pożyczek na zakup mieszkań czy planów oszczędnościowych. W Niemczech 60% ludności wynajmuje swoje mieszkanie, a ceny wynajmu są bardzo zróżnicowane i w dużej mierze uzależnione od lokalizacji, a ich wzrostowi ma zapobiegać ustawa ograniczająca wysokość czynszów (Miłosz, 2021).

Polityka mieszkaniowa a administrowanie gminnym zasobem nieruchomości mieszkaniowych w Gminie Mogilno w województwie kujawsko-pomorskim jest typową dla administrowania rynkiem nieruchomości na poziomie gminy. Gmina Mogilno jest jedną z biedniejszych gmin w Polsce (na 2478 miejsc Mogilno zajmuje 2090 pozycje). Dochód na mieszkańca wynosi 4.156,00 zł (dochody gmin sklasyfikowane są w przedziale od 3.172,00 zł do 43.999,00 zł) (GUS, 2021). Niska zamożność mieszkańców gminy przeplata się z innymi problemami społecznymi. Gmina Mogilno zarządzanie gminnym zasobem mieszkaniowym przekazała w zarząd samorządowemu zakładowi budżetowemu, który powstał 1 marca 2018 rok na mocy uchwały XV/132/18 podjętej przez Radę Miejską. Stanowi on samodzielną wydzieloną jednostkę organizacyjną gminy nieposiadającą osobowości prawnej, która podlega burmistrzowi oraz rozlicza się z budżetem gminy. W 2018 roku przejął on zadania realizowane przez Zakład Gospodarki Komunalnej - Dział Zarząd Budynków. Zgodnie z uchwałą o utworzeniu wspomnianej jednostki przedmiotem jej działalności jest gospodarowanie komunalnym zasobem lokalowym z wyłączeniem zbywania lokali (wyłączne prawo należy do gminy). Przejawem wypełniania powierzonych funkcji przez zakład jest między innymi:

- prowadzenie ewidencji budynków budowli i lokali oraz związanej z nim infrastruktury,

- sprawowanie nadzoru nad prawidłowością eksploatacji i stanem technicznym budynków budowli lokali i związanej z nimi infrastruktury, a także nieruchomości, na których znajdują się obiekty;

- planowanie i nadzór nad realizacją remontów;
- reprezentowanie gminy Mogilno we wspólnotach mieszkaniowych;
- wynajmowanie lokali oraz zawieranie innych umów cywilnoprawnych dotyczących korzystania z budynków budowli i lokali należących do komunalnego zasobu mieszkaniowego (O utworzeniu Działu Zarząd Budynków, 2018).

Nieruchomości stanowiące zasób to przede wszystkim budynki mające 40 i więcej lat (wiek budynków mieszkalnych). Wiek oraz stan zasobów wraz z prognozą prezentują odpowiednio tabela 1 i 2 (Ramowy harmonogram, 2021).

Tabela 1

Wiek budynków, w których znajdują się lokale mieszkalne będące w dyspozycji gminy

Wyszczególnienie	Okres powstania budynku	Ilość w szt.
I grupa	do 1939	66
II grupa	1940–1980	30
III grupa	1981–2020	6

Tabela 2

Stan zasobów mieszkaniowych gminy Mogilno w latach 2019–2021 oraz prognozowany stan w latach 2022–2023

Wyszczególnienie	2019	2020	2021	2022	2023
Sprzedaż lokali mieszkalnych	7	3	3	3	3
Liczba lokali mieszkalnych po uwzględnieniu adaptacji budynków z lokalami użytkowymi, nowopowstałych budynków mieszkalnych i sprzedaży lokali (w szt.) w tym	448	448	451	448	445
Liczba lokali socjalnych budynek w zasobie mieszkaniowym gminy (w 2018 r. było 10)	12	14	15	15	15

Gospodarowanie zasobami lokali mieszkalnych wiąże się przede wszystkim z realizacją zadań związanych z ich bieżącą eksploatacją oraz podejmowaniem działań długofalowych, których podstawą jest Wieloletni Plan Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy. Pomimo niewielkiego wzrostu liczby lokali mieszkalnych w zasobie w 2021 roku w kolejnych latach gmina prognozuje stopniowy spadek ich ilości. Większość budynków znajdujących się w dyspozycji gminy powstała przed 1939 rokiem, co wiąże się ze znacznym zużyciem technicznym elementów budowlanych. Bezpieczne

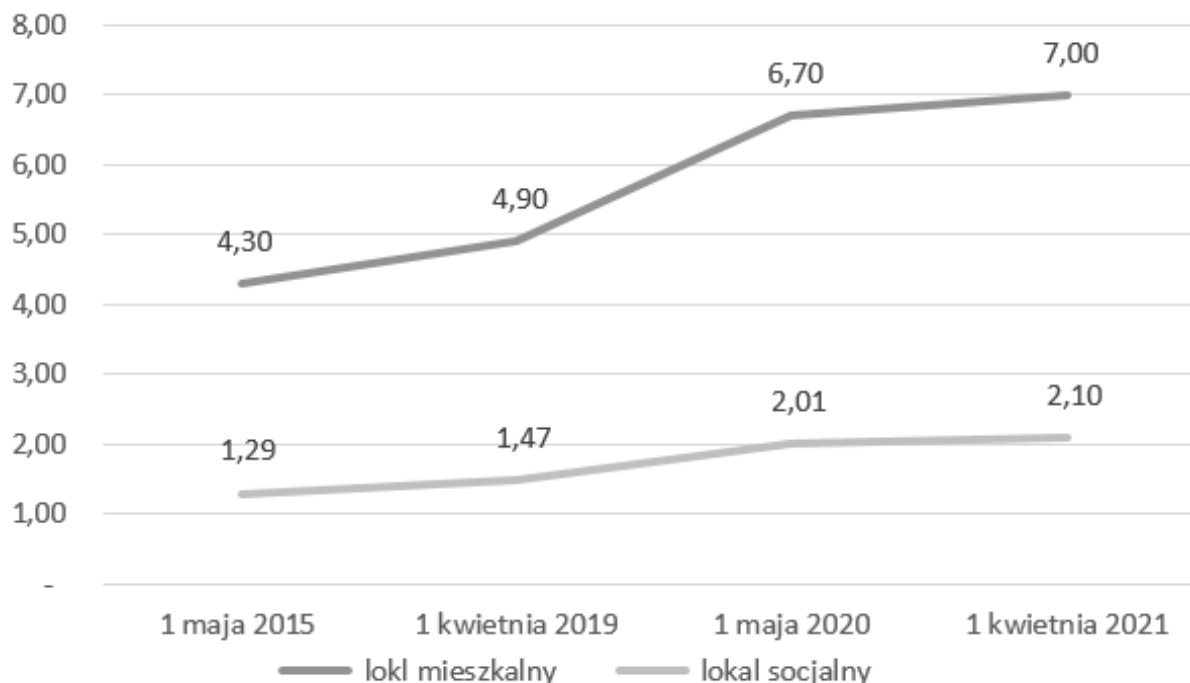
użytkowanie tych budynków będzie wiązało się z naprawami i remontami w celu utrzymania należytego stanu technicznego, a co za tym idzie dużymi nakładami finansowymi.

Strategia gminy dotycząca wykorzystania i racjonalizacji gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym ogranicza się jedynie do wykonywania niezbędnych remontów budynków i lokali, jak również zabezpieczenia w gminnym zasobie od jednego do 3 lokali przeznaczonych do natychmiastowego zasiedlenia oraz wydzieleniu 2 lokali chronionych (czyli lokali będących szczególną formą społecznej pomocy potrzebującym, w szczególności osobom starszym i chorym (Dorota Sikora-Fernandez, 2021, s. 131). Ponadto zakłada się sprzedaż pojedynczych lokali szczególnie atrakcyjnych w celu pozyskania środków finansowych na utrzymanie poprawnego stanu technicznego istniejących lokali oraz budowy budynku z lokalami socjalnymi. Gmina planuje również sprzedać nieruchomości niezabudowane i zabudowane, które mogą być przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe. Sprzedaż tego typu będzie się wiązała się z bonifikatami dla nabywców. Ponadto w Wieloletnim Planie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy zaplanowano przejęcie 3 nieruchomości poprzez zasiedzenie w dobrej wierze w celu powiększenia zasobu gminy.

Działania gminy związane z dbaniem o odpowiedni stan techniczny zasobu mieszkaniowego wiąże się z przekazaniem na te cele przez zakład pozyskanych środków z opłat czynszowych, funduszu remontowego oraz dotacji celowych otrzymanych od jednostki terytorialnej. Przychody zakładu przede wszystkim uzależnione są od stawki czynszu która ustalana jest w drodze zarządzenia wydanego przez burmistrza po uwzględnieniu czynników obniżających wartość użytkową lokalu (na przykład lokal znajdujący się w budynku przeznaczonym do rozbiórki, suterenie lub poddaszu, lokal z kuchnią bez naturalnego światła lub posiadania wspólnej kuchni, łazienki lub jej brak). Kształtowanie się bazowej stawki czynszu za 1 m² z tytułu najmu lokalu mieszkalnego wchodzącego w skład zasobu zarządzą przez zakład budżetowy przez burmistrza w latach 2016-2020 zaprezentowana na wykresie 1 (Ramowy harmonogram, 2021).

Od 2019 roku następuje systematyczny wzrost stawki czynszu. W analizowanym okresie stawka bazowa czynszu wzrosła z 4,30 zł do 7 zł, oznacza więc to wzrost o około 63%. Wzrost bazowej stawki czynszu za 1 m² z tytułu najmu lokalu mieszkalnego można również zauważyć w całej Polsce. W największych miastach kraju czynsz wzrósł od około 10% do 85%. Jako przyczyny powyższej sytuacji wskazywane są wzrastające koszty utrzymania budynków i ich remontów a także przystosowywanie pustostanu i pozyskanych lokali na potrzeby oczekujących osób na lokale komunalne (Każmierczak,

2020). Porównanie stawek czynszu w wybranych miastach w Polsce przedstawiono w tabeli 3.



Wykres 1. Poziom stawki bazowej czynszu za 1 m² z tytułu najmu lokalu mieszkalnego oraz lokalu socjalnego wchodzącego w skład zasobu zarządzanego przez zakład budżetowy w okresie od 1.04.2015 r. do 1.04.2021 r. (dane z zł/m²)

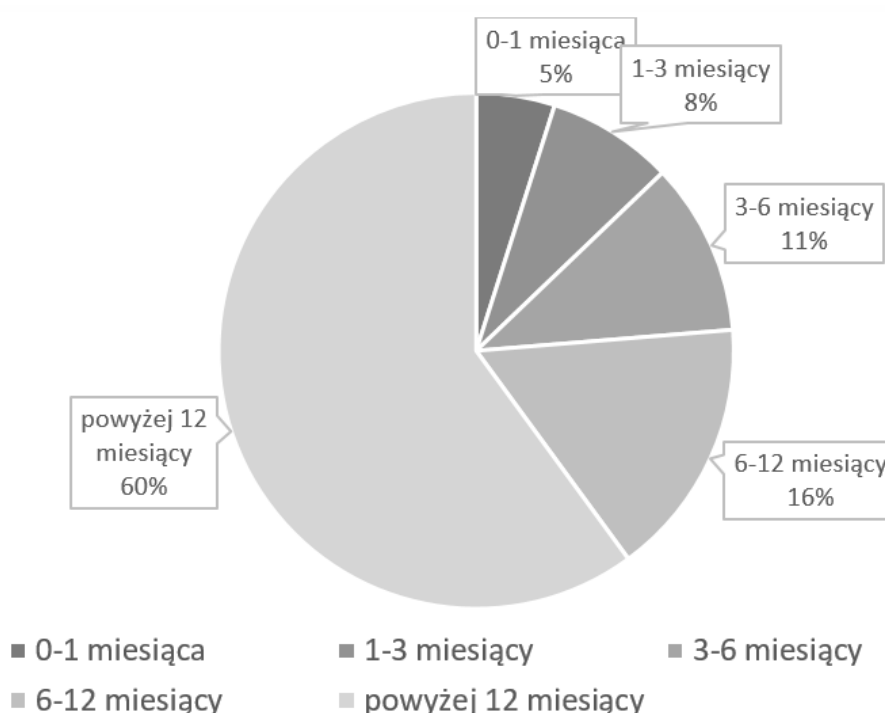
Tabela 3

Stawki czynszu za 1m² w mieszkaniach komunalnych i socjalnych w wybranych miastach w Polsce w 2020 r. (dane w zł/ m²)

Miasto	Stawka czynszu dotycząca mieszkania komunalnego	Stawka czynszu dotycząca mieszkania socjalnego
Białystok	4,80	1,38
Bydgoszcz	10,80	1,23
Gdańsk (od lipca 2020 r.)	12,00	2,40
Kraków (od maja 2020 r.)	10,20	2,45
Łódź	9,00	1,80
Olsztyn	5,92	1,80
Poznań	8,80	2,45
Warszawa	8,13	1,60
Wrocław (od czerwca 2020 r.)	8,40	2,22

Wynika z niej, że wysokie stawki mieszkań komunalnych występują na terenie Gdańska, Bydgoszczy i Krakowa. Z kolei stosunkowo niski jest w Białymstoku i Olsztynie.

Do problemów ekonomiczno-społecznych związanych z gospodarowaniem gminnym zasobem mieszkaniowym należy zadłużenie lokatorów. Z założenia lokale komunalne przeznaczone są dla osób o najniższych dochodach. Ich sytuacja materialna wpływa na możliwości regulowania opłat związanych z korzystaniem z lokali. Kształtowanie się zaległości najemców ze względu na okres zalegania w opłatach za lokale gminne w 2020 roku przedstawiono na wykresie 2.



Wykres 2. Podział zadłużenia ze względu na okres zalegania w opłatach za lokale gminne w 2020 roku

Największy udział stanowią należności powyżej 12 miesięcy. Procentowy udział należności krótkoterminowych w przychodach ogółem od 2018 roku się obniża. W 2020 roku należności stanowią 22,80% przychodów ogółem (tabela 4 prezentuje kształtowanie się należności w odniesieniu do osiągniętych przychodów w latach 2016–2020).

Przyczyną powyższej sytuacji może być poprawa sytuacji ekonomicznej lokatorów lub skuteczniejszy proces windykacji należności. Zakład stara się również podejmować mediacje z dłużnikami uwzględniając sytuację materialną lokatorów. Polubowne dochodzenie należności ogranicza koszty sądowe i komornicze ponoszone przez zakład. Ponadto wszczęcie komorniczego postępowania egzekucyjnego nie daje gwarancji odzyskania należności (w dużej mierze dłużnikami są osoby o niskich dochodach, wobec których komornik

umarza postępowanie ze względu na bezskuteczność egzekucji). Natomiast eksmisja wymaga zapewnienia lokalu zastępczego.

Tabela 4

**Kształtowanie się należności w odniesieniu do osiągniętych
przychodów w latach 2016–2020**

Wyszczególnienie	2016	2017	2018	2019	2020
Ogółem przychody, zł	2798903	2912471	3085573	3137237	3552003
Należności krótkoterminowe, zł	404777	627556	1188364	763768	809965
Procent przychodów jaki stanowią należności, %	14,46	21,55	38,51	24,35	22,80

Z rozmów z dłużnikami wynika, że problem związany z zadłużeniem głównie wynika z ciężkiej sytuacji materialnej spowodowanej chorobą bądź wysokim bezrobociem i utratą praw do zasiłków. Przekłada się to na regulowanie zobowiązań wobec zakładu w formie rat. Jedną z możliwych dróg w celu zmniejszenia zadłużenia najemców jest podjęcie współpracy z ośrodkiem pomocy społecznej. Wskazanie dłużnikom szans na rozwiązanie problemów narastającego zadłużenia, na przykład poprzez dodatki mieszkaniowe i dodatki energetyczne. Pozwala to na przyspieszenie spłaty zobowiązań wobec zakładu i zapewnia regularny wpływ określonej sumy środków. W 2020 roku do zakładu wpłynęło dodatku mieszkaniowych na kwotę 368 tys. zł. W 2019 roku była to kwota 301 tys. a w 2018 roku 312 tys. zł.

Podejmowanie działań ze strony opieki społecznej i monitorowanie należności za mieszkanie w przypadku osób starszych i chorych zapewnia lepszą komunikację pomiędzy zakładem a najemcą. Ponadto wykorzystanie wszystkich możliwych środków perswazji wobec dłużników, którzy korzystają z pomocy społecznej i ukierunkowanie części przekazywanych im środków na spłatę zadłużenia pozwoliłoby na zabezpieczenie miejsca zamieszkania i spokoju rodzinnego. Jednak korzystanie z różnych form pomocy uzależnione jest od sytuacji finansowej poszczególnych osób. Niestety na terenie gminy Mogilno wśród problemów społecznych i ekonomicznych można także wymienić:

- ubóstwo;
- problemy i patologie życia rodzinnego – zła sytuacja ekonomiczna, alkoholizm, przemoc w rodzinie;
- bezdomność i osadnictwo nieformalne;
- bezrobocie – stopa bezrobocia w powiecie mogileńskim w 2020 r wynosiła 10,7%.

Poza administrowaniem gminnym zasobem lokalowych w ramach polityki mieszkaniowej Gmina Mogilno przystąpiła do Społecznej Inicjatywy

Mieszkańcowej (w skrócie SIM). W ramach tej inicjatywy tworzone są spółki realizujące budownictwo społeczne, których zadaniem będzie budowanie mieszkań na wynajem o umiarkowanym czynszu. W ramach tego programu rząd proponuje:

- wsparcie finansowe ze specjalnie powołanego Rządowego Funduszu Rozwoju Mieszkalnictwa dla wszystkich gmin. Na utworzenie nowego SIM lub objęcie udziałów w istniejącym SIM/TBS gmina może pozyskać odpowiednio 3 mln zł lub 10% wartości nowej inwestycji mieszkaniowej SIM/TBS. Wnioski o wsparcie z RFRM można składać do Krajowego Zasobu Nieruchomości (KZN);
- grant ze środków Funduszu Dopłat do 35% kosztów przedsięwzięcia dla gminy, która partycypuje w realizacji mieszkań przez SIM;
- wprowadzenie możliwości tworzenia przez KZN we współpracy z gminami SIM i przystępowania do istniejących TBS, poprzez obejmowanie w imieniu Skarbu Państwa udziałów w zamian za wnoszone do tych spółek grunty, na których budowane są mieszkania (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, Społeczna 2022).

Działania te mają na celu wspomóc osoby, które nie stać na zaciągnięcie kredytu hipotecznego na mieszkanie, ale są w stanie regularnie opłacać czynsz. Stawki czynszu są niższe niż na rynku komercyjnym (do 5% wartości odtworzeniowej lokalu mieszkalnego).

Gmina Mogilno w ramach wspomnianego przedsięwzięcia jest współnikiem w spółce SIM „KZN-Bydgoski” sp. z o.o. od 2 września 2021 roku. Pozostałymi współnikami są KZN, Barcin, Białe Błota, Dragacz, Gostycyn, miasto Inowrocław, Koronowo, Mrocza, Nakło nad Notecią, Nowe, Pruszcz, Sadki, Sępólno Krajeńskie, Sicienko, Strzelno, Świecie. Spółka w swoich szacunkowych planach inwestycyjnych wymienia 1000 lokali mieszkalnych. Jest to jedna z dwóch spółek na terenie województwa kujawsko-pomorskiego (druga to KZN toruński).

WNIOSKI. Istotne znaczenie ma zwiększenie dostępności mieszkań dla osób z niskimi dochodami. Gmina odgrywa tu znaczącą rolę wspierając tworzenie mieszkań w ramach Społecznej Inicjatywy Mieszkańcowej we współpracy z Krajowym Zasobem Nieruchomości oraz powiększanie i utrzymanie w dobrym stanie technicznym gminnego zasobu mieszkaniowego. Przekłada się to na prowadzoną politykę mieszkaniową, która głównie skupia się na bieżących remontach i utrzymaniu na poprawnym poziomie istniejących zasobów. Poważny problem stanowi zadłużenie lokatorów wpływające bezpośrednio na płynność finansową zakładu budżetowego. Pozytywnym zjawiskiem jest zmniejszający się udział należności krótkoterminowych w stosunku do pozyskiwanych przychodów z czynszów. Jednak sukcesywne podnoszenie stawki czynszu wiąże się z ryzykiem niewypłacalności najemców. Strategia administrowania gminnym zasobem nieruchomości mieszkalnych

wymaga wielu nakładów i podjęcia przemysłowych działań. Obecny plan wymaga restrukturyzacji i nadzoru w celu wybrania optymalnego kierunku rozwoju mieszkalnictwa na terenie gminy. Starzenie się i pomniejszanie gminnego zasobu powoduje przeniesienie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na sektor prywatny i gospodarstwa domowe. Priorytetowym celem powinno być hamowanie procesu starzenia się zasobu i zaangażowania większej ilości nakładów na modernizację i remonty. W następnym kroku natomiast powiększenie istniejącego zasobu o nowe lokale. Lokalna polityka mieszkaniowa powinna wspierać rozwój mieszkalnictwa i zwiększanie liczby mieszkań cenowo dostępnych dla społeczeństwa. Organy samorządu powinny monitorować stan mieszkalnictwa w lokalnej wspólnocie i dążyć do poprawy jakości życia mieszkańców. Zwiększyć ilość mieszkań czynszowych dostępnych dla osób o niskich dochodach. Z uwagi, że budowa mieszkań komunalnych stanowi spore wyzwanie, dlatego potrzebna jest współpraca jednostek samorządu terytorialnego w ramach inicjatyw społecznych oraz podejmowanie współpracy w ramach partnerstwa publiczno-prawnego.

REFERENCES:

- Gajda, G. (2020). Mieszkania społeczne w Europie Zachodniej. URL: <https://rownosc.eu/mieszkania-spoeczne-w-europie-zachodniej/> [in Polskim].
- Gębski, M. (2021). Północny boom na rynku mieszkaniowym. Rekordowe ceny w Szwecji. URL: <https://sadeczanin.info/rozmaitosci/polnocny-boom-na-ryнку-mieszkanio-wym-rekordowe-ceny-w-szwecji> [in Polskim].
- GUS: najbogatszą gminą w Polsce jest Kleszczów; najbiedniejszą – Zawadzkie. URL: <https://europapnews.pap.pl/gus-najbogatsza-gmina-w-polsce-jest-kleszczow-najbiedniejsza-zawadzkie> [in Polskim].
- Eurostat (2021): dane statystyczne dotyczące cen nieruchomości. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/housing-price-statistics/statistics-illustrated> [in Polskim].
- Kaźmierczak M. (2020). Ceny czynszów komunalnych ostro w górę. Nawet dwukrotnie. URL: <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Ceny-czynszow-komunalnych-ostro-w-gore-Nawet-dwukrotnie-7806515.html> [in Polskim].
- Kodeks cywilny, tekst jedn. Dziennik Ustaw. Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. 2020, poz. 1740, art.46 [in Polskim].
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Wyd. Skrzat, 2021 art. 164. [in Polskim].
- Lis, P. (2010). Cele i instrumenty społecznej polityki mieszkaniowej. *Space – Society – Economy*, 10: 9–28 [in Polskim].
- Miłoś, M. (2021). Mieszkać jak Niemiec, czyli w bloku. URL: <https://www.gazeta-prawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8109356,mieszkac-jak-niemiec-czyli-w-bloku.html> [in Polskim].
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. Polityka mieszkaniowa (2021). URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-praca-technologie/polityka-mieszkaniowa> [in Polskim].
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. Społeczna inicjatywa mieszkaniowa. URL: <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/spoleczna-inicjatywa-mieszkaniowa> [in Polskim].
- O gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. Dziennik Ustaw. 2020, poz. 1990 [in Polskim].

O ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jedn. Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. Dziennik Ustaw. 2020, poz. 611, art. 2 [in Polskim].

O utworzeniu Działu Zarząd Budynków (2018). Uchwała nr XV/132/18 Rady Miejskiej z dnia 30 stycznia 2018 rok, paragraf 9 [in Polskim].

Pawlik, K. (2008). Jak prawidłowo zarządzać zasobami mieszkaniowymi gminy. URL: https://samorząd.infor.pl/sektor/zadania/gospodarka_przestrzenna/389173,Jak-prawidlowo-zarzadzac-zasobami-mieszkaniowymi-gminy.html [in Polskim].

Polityka mieszkaniowa w Polsce pod redakcją Adriana Grycuka i Piotra Russela (2021). Studia Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. 2(66). Warszawa. [in Polskim].

Ramowy harmonogram udostępniania informacji wynikowych z Narodowego Spisu Ludności i Mieszkań 2021 (NSP 2021) w Mogilnie. URL: <https://stat.gov.pl/spisy-powszechne/nsp-2021/harmonogram-publicacji-wynikow-nsp-2021> [in Polskim].

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie, tekst jedn. Dziennik Ustaw. 2019, poz. 1065, par. 3. URL: <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=wdu20020750690> [in Polskim].

Sikora-Fernandez D. (2021). Rola władz lokalnych w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mieszkańców wspólnoty samorządowej – wybrane aspekty na przykładzie miasta Łodzi. 129-146. Polityka mieszkaniowa w Polsce pod redakcją Adriana Grycuka i Piotra Russela (2021). Studia Biuro Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu. 2(66). Warszawa [in Polskim].

Skyddat boende – en säker miljö för den utsatta. URL: <https://www.svekom.se/adr/skyddat-boende>. [in Szwedki].

Szwedzki rynek nieruchomości. Co warto wiedzieć? <https://www.unityline.pl/blog/szwedzki-rynek-nieruchomosci-co-warto-wiedziec> [in Polskim].

Wohnen. Der Wohnungsmarkt in Deutschland (2022). URL: <https://www.eu-gleichbehandlungsstelle.de/eugs-de/eu-buerger/infothek/wohnen> [in Niemieckim].

AUTHOR (S) BIOSKETCHES



Gudź Piotr, dr hab, prof., professor Katedry Badań nad Gospodarką Instytut Nauk Ekonomicznych, Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Polska

<https://orcid.org/0000-0001-7604-549X>

Scopus Author ID: 57210954368

Researcher ID: AAE-8117-2020

E-mail: pitgudz@gmail.com



Chlebowska Aleksandra, magisterka Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, Polska

E-mail: a.krasicka001@gmail.com

COPYRIGHTS

©2022 The author(s). This is an open access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution (CC BY 4.0), which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, as long as the original authors and source are cited. No permission is required from the authors or the publishers.

HOW TO CITE THIS ARTICLE

Gudz, P., Chlebowska, A. (2022). Kształtowanie i realizacja polityki mieszkaniowej poprzez administrowanie gminnym zasobem nieruchomości mieszkaniowych. *Management*, 1(35): 52–66. <https://doi.org/10.30857/2415-3206.2022.1.5>.