

---

# ALERT SAMORZĄDOWY

---

# 11

gap.



open  
eyes  
economy  
summit

---

Marcin Bazylak  
prof. dr hab. Paweł Churski  
Agnieszka Dawydzik  
dr Rafał Dutkiewicz  
Joanna Erbel  
prof. dr hab. Jerzy Hausner  
Adam Korta  
Grzegorz Kubalski  
dr Michał Kudłacz  
prof. UW dr hab. Andrzej Łoś  
prof. dr hab. Krzysztof Szałucki  
Benedykt Węgrzyn  
dr Michał Wolański  
prof. UEK dr hab. Igor Zachariasz

# Mieszkalnictwo

Epidemia COVID-19 ujawniła szereg wyzwań w obszarze mieszkalnictwa. Do głównych należy:

- utratę dochodów znacznych grup mieszkańców, w tym możliwości regulowania opłat za mieszkania oraz obsługi kredytów;
- powiększenie się segmentu mieszkańców niespełniającego warunków dostępności do zasiłków mieszkaniowych, a nie posiadających możliwości finansowych skorzystania z oferty TBS;
- potrzebę zmiany zagospodarowania terenów mieszkaniowych z uwzględnieniem zasad bezpieczeństwa epidemicznego (m.in. dostępność terenów zieleni i podstawowych usług blisko domu, priorytet ruchu pieszego i rowerowego);
- gwałtowne załamanie popytu w segmencie najmu krótkoterminowego determinowanego w dużym stopniu relacjami biznesowymi oraz ruchem turystycznym wstrzymanym w warunkach lockdown'u;
- zmniejszenie zainteresowania zakupem nowych mieszkań oraz zaciąganiem długookresowych zobowiązań kredytowych.

W celu sprostania wskazanym powyżej wyzwaniom rekomendujemy podjęcie następujących działań:

- przygotowanie doraźnych regulacji przez samorządy terytorialne w zakresie dostosowania systemu pomocy mieszkaniowej do nowej segmentacji potrzebujących mieszkańców;
- pozyskanie zewnętrznych środków publicznych (w tym europejskich) celem przygotowania

i realizacji systemowych projektów rozwoju budownictwa dostępnego, które powinno być przyjazne środowisku, powinno być energooszczędne, powinno uwzględniać dobrą dostępność do podstawowych usług oraz wyróżniać się udziałem rekreacyjnych terenów zielonych oraz powinno być realizowane na obszarach o bardzo dobrej dostępności transportu publicznego – budownictwo finansowane z publicznych środków musi być wzorcem dla innych inwestycji mieszkaniowych;

- zaangażowanie organizacji pozarządowych do aktywnych działań na rzecz szybkiego zrównoważenia rynku mieszkaniowego poprzez podejmowanie akcji typu: Społeczne Agencje Najmu, akcje zamiany mieszkań (dostosowujące wielkość lokalu do potrzeb i możliwości finansowych właścicieli).

W odróżnieniu od wielu krajów Europy Zachodniej korzystanie z mieszkań w Polsce opiera się w dużej części o prawo własności. Po zmianie ustroju pojawiły się dążenia – wspierane często legislacją – do przekształcenia dotychczasowej własności państwowej (a po komunalizacji – samorządowej) i spółdzielczej we własność prywatną. Paradygmat uwłaszczenia sprawił, że bardzo duże zasoby mieszkań komunalnych zostało wykupionych przez najemców – zwykle z ogromną bonifikatą. Wbrew twierdzeniom zwolenników takiego rozwiązania niekoniecznie było to sprawiedliwe i racjonalne:

- w przypadku, gdy dotyczyło to osób słabszych ekonomicznie prowadziło do powstania tzw. proletariatu właścicielskiego – osób, które mając prawa właścicielskie nie posiadają dochodów wystarczających na pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem przedmiotu własności (np. remonty). Prowadziło to albo do systematycznego pogarszania się substancji mieszkaniowej, albo do

sprzedaży mieszkania, a tym samym do wypychania mniej zamożnych osób z centrów miast, czyli do gentryfikacji;

- w przypadku, gdy nie dotyczyło to osób słabszych ekonomicznie (a ze względu na obowiązującą zasadę dziedziczenia najmu lokalu były to dość częste przypadki – najemcą lokalu był np. dobrze zarabiający wnuk nieżyjącej już pierwotnej najemczynie lokalu) było to przysporzenie majątkowe kosztem szeroko rozumianego interesu publicznego.

### Mieszkania dostępne dla każdego

Możliwości zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych poprzez wynajem są ograniczone. Sytuację dodatkowo pogarsza – w dużych, a atrakcyjnych turystycznie ośrodkach miejskich – zjawisko niekontrolowanej skali wynajmu krótkoterminowego. Prowadzi on do wypchnięcia stałych mieszkańców z centralnych obszarów miast – co prócz zaburzenia funkcjonowania danego obszaru prowadzi jednocześnie do pogorszenia się warunków zaspokajania potrzeb mieszkaniowych. Aby przeciwdziałać temu zjawisku należy wprowadzić rozwiązania prawne regulujące kwestię wynajmu krótkoterminowego.

Nakłada się na to zjawisko luki czynszowej – osób, które mają zbyt duże dochody aby znaleźć się na liście uprawnionych do uzyskania lokalu komunalnego (co wobec długości tej listy i tak nie jest wielkim pocieszeniem), ale jednocześnie zbyt niskie, aby otrzymać kredyt hipoteczny, zwłaszcza w warunkach zaostrzenia rygorów ich przyznawania.

Poprawa sytuacji może nastąpić jedynie poprzez zwiększoną aktywność jednostek samorządu terytorialnego na rynku mieszkaniowym – w zakresie

nie tylko budowy mieszkań stricte komunalnych (w tym wynajmowanych na cele socjalne), ale również mieszkań przewidzianych pod wynajem rynkowy. Wymaga to jednak ze strony władzy centralnej:

1. Zwiększenia poziomu dochodów jednostek samorządu terytorialnego. W obecnej sytuacji braku środków za realizację obowiązkowych zadań własnych skłonność gmin do inwestowania w mieszkalnictwo jest mała.
2. Zagwarantowania gminom stabilności stanu prawnego. Nie może istnieć ryzyko, że w imię kolejnych potrzeb politycznych zostanie po raz kolejny rzucona idea uwłaszczenia (tak jak się stało ostatnio np. w przypadku użytkowania wieczystego). Jednostki samorządu terytorialnego muszą mieć pewność, że inwestowanie nie skończy się wzbogaceniem osób, które staną się najemcami mieszkań.
3. Potrzebne są dalsze ułatwienia w zasadach wynajmu lokali komunalnych – tak aby zapewnić gminie możliwość efektywnego zarządzania zasobem mieszkaniowym, w tym możliwość przenoszenia najemców między poszczególnymi lokalami.

Gminy powinny stawiać na tworzenie oferty mieszkaniowej skierowanej do wszystkich grup społecznych. Ofertę dla osób o najwyższych dochodach zapewni rynek, ale nie powinno się uznawać, że rynek odpowie w odpowiedni sposób na potrzeby większości osób. Aby określić potrzeby mieszkaniowe każda gmina powinna prowadzić monitorowanie dostępności mieszkań – zarówno pod względem dochodowym, jak i dostępności budynków i mieszkań dla osób starszych i osób z niepełnosprawnościami. Jeśli chodzi o dostępność dochodową, to miesięczny koszt mieszkania nie powinien przekraczać 30% dochodu

rozporządzalnego gospodarstwa domowego (ten wskaźnik przyjmuje UN Habitat w skali globu).

Dyktat rynku doprowadził w Polsce do tego, iż na rynku deweloperskim dominują małe mieszkania. Ich funkcjonalność jest obecnie (w czasie epidemii) falsyfikowana.

Tworzenie oferty mieszkaniowej w dużych miastach jest szczególnie istotne, bo zapobiega odpływowi ludzi na przedmieścia, czyli procesowi rozlewania się miast, który generuje koszty finansowe (m.in. trzeba zbudować niezbędną infrastrukturę dla zabudowy rozproszonej) oraz ekologiczne (m.in. konieczność dojazdów do centrum samochodem wobec braku możliwości skorzystania z komunikacji publicznej prowadząca do kongestii na drogach, a w rezultacie gorszej jakości powietrza).

#### Warunki zamieszkania

Ważną kwestią jest również lokalizacja. Nowe mieszkania komunalne powinny być położone w dobrze skomunikowanych miejscach, blisko usług publicznych i zieleni, tak aby nie wymuszać dodatkowych kosztów w postaci konieczności posiadania samochodu. Koszty dojazdu powinny być wliczane w koszt mieszkania, kiedy gmina podejmuje decyzje do lokalizacji swoich inwestycji.

Pomocne może okazać się tworzenie sprzyjających warunków do budowania i tworzenia przez firmy dla swych pracowników centrów coworkingowych na dużych osiedlach mieszkaniowych, co ułatwi organizację pracy zdalnej. Gminy powinny wspierać to rozwiązanie

Innego rodzaju problem rozwojowym jest kwestia trzeciego rodzaju przestrzeni, w których uczestniczymy. Chodzi o klatki schodowe, podwórka, miejsca na wspólny grill, obszary między-blokowe, plac zabaw, czasem siłownia. Z punktu widzenia codzienności jest to przestrzeń pośrednia, użytkowana nie tyle publicznie, co wspólnotowo. Problem polega na tym, że o ile potrafimy bardzo przyzwoicie projektować i budować mieszkania, choć są one za małe, choć potrafimy już świetnie projektować przestrzeń stricte publiczną - parki, place, teatry, dworce, to nie wykształciliśmy ani obyczaju, ani przepisu rządzącego tą przestrzenią, w którą codziennie bardzo mocno się zanurzamy. Póki co rządzą nią deweloperzy. Na kwestię gospodarowania przestrzenią mieszkalną należy również spojrzeć szerzej, przez pryzmat funkcjonalności: na ogół brakuje pełnowymiarowych placów zabaw, zieleni, chodników, miejsc parkingowych, jak i również innej przestrzeni wspólnej, ponieważ na niej deweloperzy nie mogą zarabiać, zatem powiększa się do maksimum przestrzeń komercyjną, co powoduje rozmaite dysfunkcje. Warunki post-pandemi i wynikających z nich regulacji tworzą dodatkowe wyzwania w tym zakresie.

### Mieszkania komunalne

Rozwiązania zawarte w „Ustawie o ochronie praw lokatorów” sprawiają, że w przypadku większości mieszkań komunalnych gminy nie mają możliwości weryfikacji dochodów najemców. Jest to możliwe jedynie w przypadku umów podpisanych po 19 kwietnia 2019. Sprawia to, że wiele osób, które mieszkają w tych mieszkaniach nie kwalifikowałoby się do tego typu wsparcia. W Niemczech rocznie około 10% procent osób opuszcza mieszkania komunalne, oddając je do dyspozycji następcom, ponieważ tychże 10% uprawnionych przekracza dochód minimalny pozwalający im korzystać z takich mieszkań.

W Polsce również powinno się wprowadzić regulacje związane z uzależnieniem wysokości najmu od dochodów – osoby zarabiające więcej miałyby prawo do stabilnego najmu, ale nie do czynszów komunalnych. **Mieszkania komunalne zajmują często funkcjonariusze publiczni albo osoby związane z polityką. Ogranicza to i tak niewystarczającą podaż tego typu lokali.**

W wielu polskich miastach nie trzeba budować mieszkań komunalnych. Trzeba jednak gminom przekazać możliwości rzeczywistego zarządzania zasobem, którym dysponują.

Przy zasiedlaniu nowych budynków wzniesionych przez samorządy należy zadbać o zróżnicowany przekrój społeczny osób zajmujących poszczególne lokale. Interesującym modelem może tu służyć łódzki Dom Wielopokoleniowy.

**Pandemia uaktywni tendencję do poszukiwania alternatywy dla mieszkania w mieście. Z pewnością jeszcze większą wartość będą mieć nieruchomości samodzielne, z ogródkiem, ogrodzone od innych, które niekoniecznie muszą znajdować się w centrum miasta. Alternatywna dla mieszkania w mieście niekoniecznie musi oznaczać rezygnację z wielkomiejskich ośrodków, raczej w grę będzie wchodzić poszukiwanie nieruchomości w rozsądnej odległości od miasta z dojazdem do 60-90 minut. Nie będzie się to wiązać z opuszczeniem miasta na stałe i przeprowadzką na wieś, a raczej z próbą dywersyfikacji miejsca zamieszkania. Jednak, aby uniknąć negatywnych konsekwencji tych tendencji, to gminy powinny lokować nowe tereny mieszkaniowe w pobliżu węzłów komunikacyjnych, najlepiej blisko stacji transportu szynowego lub punktów przesiadkowych zintegrowanego multimodalnego systemu transportu publicznego.**

Czynnik ten będzie dodatkowo sprzyjał zwiększeniu mobilności wśród obywateli. Dotychczas obserwujemy



walkę pomiędzy samorządami o przyciągnięcie na swój teren „deklaracji podatkowych” związanych z podatkiem dochodowym od osób fizycznych. Samorządy starają się uświadomić swoich mieszkańców, by podatek PIT płacili tam gdzie faktycznie mieszkają. Może się jednak okazać, że coraz większa grupa osób będzie wskazywać więcej niż jedno miejsce zamieszkania – i nie będzie to nic nadzwyczajnego. Dlatego warto pomyśleć o sprzyjającej temu zmianie legislacyjnej.

Alert samorządowy to inicjatywa think tanku Open Eyes Economy oraz Kolegium Gospodarki i Administracji Publicznej Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie.

Wszystkie alerty eksperckie dostępne na:

[www.oees.pl/dobrzewiedziec](http://www.oees.pl/dobrzewiedziec)