

Klaudia Rogowska

Gospodarowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym gmin Piekary Śląskie, Świętochłowice, Zawiercie w latach 2004-2006

Problemy Rozwoju Miast 6/1-2, 74-85

2009

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

GOSPODAROWANIE KOMUNALNYM ZASOBEM MIESZKANIOWYM GMIN PIEKARY ŚLĄSKIE, ŚWIĘTOCHŁOWICE, ZAWIERCIE W LATACH 2004-2006

Abstrakt. W artykule przedstawione są podstawowe zagadnienia związane z gospodarowaniem komunalnym zasobem mieszkaniowym, w formie studium przypadku, trzech gmin województwa śląskiego: Świętochłowic, Piekary Śląskich i Zawiercia. Pokazana jest struktura wieku zasobu mieszkaniowego tych gmin, jego wielkość, zmiany oraz poziom finansowania. Zwrócono także uwagę na zmniejszanie się liczby gminnych lokali mieszkalnych mimo wzrastającego ich deficytu.

Słowa kluczowe: mieszkalnictwo, komunalny zasób mieszkaniowy, lokale socjalne, deficyt mieszkaniowy, finansowanie mieszkalnictwa, sprzedaż lokali mieszkalnych.

1. Wprowadzenie

Celem opracowania jest zanalizowanie i ocenienie gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym, w formie studium przypadku, trzech gmin województwa śląskiego: Świętochłowic, Piekary Śląskich i Zawiercia. Gminy te są podobne pod względem liczby mieszkańców i wielkości komunalnego zasobu mieszkaniowego. Ponadto badane gminy to niegdyś prężnie rozwijające się ośrodki przemysłowe, obecnie odczuwające pozostałości regresu gospodarczego, którego głównym przejawem jest wysoki poziom bezrobocia (tab. 1).

W badanych gminach sytuacja mieszkaniowa jest korzystniejsza niż średnio w kraju oraz w województwie śląskim, biorąc pod uwagę przeciętną liczbę osób w 1 mieszkaniu oraz przeciętną liczbę osób na 1 izbę (poza gminą Świętochłowice, gdzie wskaźnik liczby osób na 1 izbę jest wysoki). Mniej korzystnie wypadają natomiast wybrane gminy w porównaniu ze średnią w kraju i w województwie śląskim pod względem p.u. mieszkania na 1 osobę. Gminy Piekary Śląskie i Świętochłowice to miasta na prawach powiatu, natomiast Zawiercie jest gminą miejską. Proces restrukturyzacji górnictwa i hutnictwa spowodował we wszystkich tych ośrodkach przede wszystkim wysokie bezrobocie, jednak znów zaczynają się one rozwijać. Atutem Świętochłowic jest położenie w centrum GOP, sprzyjające przedsiębiorczości. W Piekarach Śląskich utworzono Piekarską Strefę Aktywności Gospodarczej oraz Piekarski Park Przemysłowy, ponadto Piekary są ważnym ośrodkiem kultu religijnego. Na terenie Zawiercia położona jest podstrefa Katowickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej, a walorem jest położenie atrakcyjne dla osób aktywnie wypoczywających (tab. 1).

Tabela 1. Liczba ludności i zaludnienie mieszkań w gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie i Zawiercie na tle Polski i województwa śląskiego w 2006 r.

Wyszczególnienie	Polska	Województwo śląskie	Gmina		
			Piekary Śląskie	Świętochłowice	Zawiercie
Ludność	38 125 479	4 669 137	59 061	54 525	52 435
Przeciętna liczba osób w 1 mieszkaniu	2,93	2,76	2,54	2,49	2,52
Przeciętna liczba osób na 1 izbę	0,79	0,76	0,74	0,82	0,72
Pow. użyt. na 1 osobę (m ²)	23,8	24,2	23,3	20,3	25,4
Bezrobocie (% aktywnych zawodowo)	14,8	12,7	17,1	21,2	20,8
Dochód gminy na 1 mieszkańca	2431	2414	2148	2273	1793

Źródło: www.stat.gov.pl

Analizą objęto lata 2004-2006, ponieważ w tym czasie obowiązywały przepisy wprowadzające program pilotażowy budowy wchodzących do zasobu komunalnego mieszkań socjalnych, wspomaganą środkami z Funduszu Dopląt, ulokowanego w Banku Gospodarstwa Krajowego¹. Ponadto okres ten zbiega się z kontrolą realizacji zadań gmin w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, przeprowadzoną przez Najwyższą Izbę Kontroli m.in. w województwie śląskim². Wybrany zakres czasowy sprzyja zatem porównawczym badaniom gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym w wybranych przekrojach terytorialnych.

Rozwój mieszkalnictwa, w tym gospodarowania zasobami mieszkaniowymi, decyduje o warunkach życia ludności. Jest zagadnieniem newralgicznym pod względem społecznym i ekonomicznym. W Polsce sytuacja mieszkaniowa charakteryzuje się dużym niedoborem mieszkań w stosunku do potrzeb i relatywnie niskim przeciętnym poziomem innych elementów sytuacji mieszkaniowej³. Prawo do mieszkania sformułowane w Deklaracji praw człowieka ONZ już w 1948 r. mówi o wymogu zapewnienia gospodarstwom domowym samodzielnych mieszkań, z możliwością wyboru standardu i lokalizacji. W literaturze wskazuje się, że konieczne jest w tym celu oddziaływanie państwa i innych instytucji publicznych na makroproporcje rozwoju mieszkaniowego majątku trwałego w Polsce z uwagi na kapitałochłonność i długi okres zwrotu inwestycji mieszkaniowych⁴. Podstawowym kierunkiem stopniowej naprawy i rozwoju mieszkalnictwa powinno być zwiększenie budownictwa mieszkaniowego, prowadzące do zahamowania narastania, a następnie

¹ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych, Dz. U. nr 145, poz. 1533 ze zm. Zob. H. Zaniewska, M. Thiel, *Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle programu pilotażowego budowy mieszkań dla wymagających pomocy socjalnej*, "Problemy Rozwoju Miast" 2005 nr 3, s. 5-23.

² Informacja o wynikach kontroli realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, NIK, Warszawa 2008, s. 1-59.

³ Opracowania GUS: *Gospodarka mieszkaniowa w 2004 r.* Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2005; *Gospodarka mieszkaniowa w 2005 r.* Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2006; *Gospodarka mieszkaniowa w 2006 r.* Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2007.

⁴ M. Cesarski, *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988-2005 – dziedzictwo i przemiany*, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2007, s. 16-18.

istotnego ograniczenia deficytu mieszkań w stosunku do liczby gospodarstw domowych. Ponadto istotnym wyzwaniem jest wstrzymanie procesu dekapitalizacji i pogłębiania się luki remontowej⁵. Rola państwa w kształtowaniu rzeczywistości mieszkaniowej jest zbyt mała. Można zatem oczekiwać i wymagać od państwa większego zaangażowania w stwarzanie warunków umożliwiających rozwój budownictwa mieszkaniowego⁶.

Realizacja polityki mieszkaniowej powierzona została samorządom na mocy ustawy zasadniczej o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym⁷ i ustaw szczegółowych⁸. Z przeprowadzoną w 1990 r. reformą samorządową związane było przekazanie gminom zasobów służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności, które do czasu tej reformy stanowiły własność skarbu państwa. Obecnie zadania gmin w zakresie mieszkalnictwa reguluje ustawa z 2001 r.⁹, która stanowi, że gmina na przewidzianych zasadach i w przewidzianych wypadkach zapewnia lokale socjalne oraz lokale zamienne, a także zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. Zadania te wykonuje, wykorzystując mieszkaniowy zasób gminy lub w inny sposób.

Od czasu utworzenia gmin i powstania mienia komunalnego, na skutek prowadzonej sprzedaży lokali oraz zwrotu budynków ich właścicielom wielkość zasobów gminnych uległa zmniejszeniu. Zjawiska tego nie zrównoważyło przejmowanie przez gminy części zasobów mieszkaniowych likwidowanych zakładów pracy. Ograniczaniu wielkości zasobu komunalnego towarzyszył deficyt mieszkaniowy. Ocenia się, że w Polsce brakuje 1,5-2,0 mln mieszkań. Jest to tzw. statystyczny niedobór mieszkań, ustalony na podstawie danych GUS uzyskanych w wyniku NSP 2002. Deficyt ten wyliczony jest jako różnica między zadeklarowaną w spisie liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań, przy założeniu, że każde gospodarstwo powinno mieć oddzielne mieszkanie¹⁰. W literaturze rozróżnia się popyt na mieszkania i potrzeby mieszkaniowe. Potrzeby określa się jako brak mieszkań i chęć zaspokojenia tego braku, bez rozpatrywania możliwości finansowych. Popyt natomiast jest częścią potrzeb z gwarancją środków finansowych¹¹. Istotną informacją o deficycie mieszkań komunalnych jest liczba gospodarstw domowych oczekujących na wynajem lokalu.

W artykule zostały poddane analizie wielkość i struktura wieku komunalnego zasobu mieszkaniowego, w tym lokali socjalnych, stopień wykorzystania tego zasobu oraz zmiany wielkości zasobu i ich czynniki. Ponadto porównano działania gmin podejmowane w celu zmniejszania deficytu mieszkań komunalnych, w tym socjalnych, oraz poziom finansowania komunalnego zasobu mieszkaniowego, a także zaległości czynszowe.

⁵ M. Cesarski, Reprodukcyjność mieszkaniowego majątku trwałego w procesach społeczno-gospodarczych. Polska i kraje OECD – 1960-2000, Oficyna Wydawnicza SGH, Warszawa 2003, s. 149-150.

⁶ M. Bryx, *Kierunki pożądaných zmian w polityce mieszkaniowej*, [w:] *Sprawy Mieszkaniowe*, z. 1-2/2001, s. 18-19.

⁷ *Ustawa konstytucyjna z dnia 17 października 1992 r. o wzajemnych stosunkach między władzą ustawodawczą a wykonawczą Rzeczypospolitej Polskiej oraz o samorządzie terytorialnym*, Dz. U. nr 84, poz. 426.

⁸ *Ustawa z dnia 8 maja 1990 r. o samorządzie gminnym*, tekst jednolity Dz. U. z 1996 r. nr 13 poz. 74 ze zm.; *Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw*, Dz. U. nr 34, poz. 198 ze zm.

⁹ *Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz. U. z 2005 r. nr 31, poz. 266 ze zm.

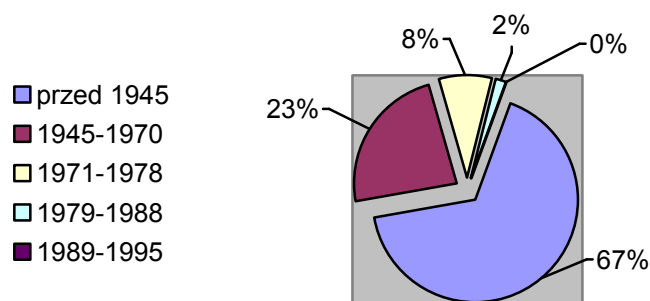
¹⁰ A. Andrzejewski, *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987, s. 284.

¹¹ M. Bryx, *Kierunki...*, op. cit., s. 6-7.

2. Wielkość, struktura wieku i wykorzystanie zasobu komunalnego

W okresie objętym badaniem udział zasobu komunalnego w ogólnej liczbie mieszkań w kraju zmniejszał się. W 2004 r. mieszkania komunalne stanowiły w Polsce 10,4% mieszkań we wszystkich formach własności, w 2005 r. – 9,8%, w 2006 r. – 9,7%, a w 2007 r. – 9,0%. Było tak podczas niewielkiego wzrostu liczby mieszkań ogółem w kraju z 12683 tys. w 2004 do 12994 tys. w 2007 r. Inwestycje w zakresie mieszkalnictwa prowadzone były przez gminy sporadycznie. Ponadto zasoby gmin to budynki stare wiekiem. W 2006 r.¹² aż połowę mieszkaniowego zasobu gmin stanowiły lokale wybudowane przed 1945 r. Te tendencje znajdują odzwierciedlenie w gminach objętych badaniem.

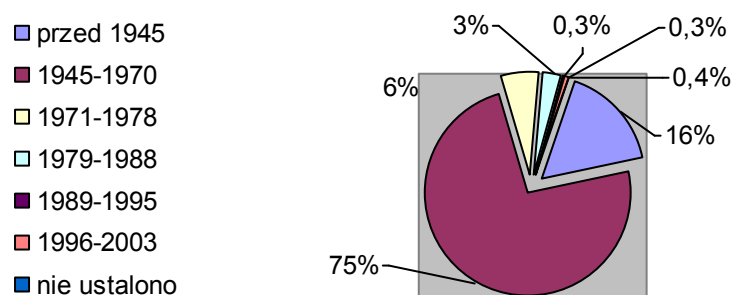
W 2006 r. w komunalnym zasobie gminy Świętochłowice znajdowało się 8,5 tys. mieszkań, tj. 39% ogółu mieszkań w tej gminie. Aż 67% lokali komunalnych znajdowało się w budynkach wzniesionych przed 1945 r. (ryc. 1).



Ryc. 1. Struktura wieku komunalnego zasobu mieszkaniowego w gminie Świętochłowice w 2006 r.

Źródło: Protokół kontroli NIK z 2007 r. przeprowadzonej w Urzędzie Miasta w Świętochłowicach w zakresie realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w latach 2004-2006.

Gminy Piekary Śląskie i Zawiercie posiadają młodszy wiekiem zasób mieszkaniowy. W 2006 r. do mieszkaniowego zasobu gminy Piekary Śląskie należało 4,9 tys. lokali komunalnych, co stanowiło 21,2% ogółu mieszkań w tej gminie. 74% z nich pochodziła z lat 1945-1970 (ryc. 2).

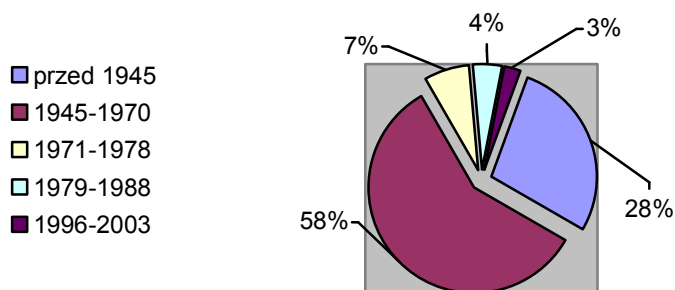


Ryc. 2. Struktura wieku komunalnego zasobu mieszkaniowego w gminie Piekary Śląskie w 2006 r.

Źródło: patrz ryc. 1.

¹² Dane liczbowe przytaczane w tekście i tabelach dotyczą stanów na koniec okresu.

W gminie Zawiercie w 2006 r. komunalny zasób mieszkaniowy obejmował 3,5 tys. lokali, stanowiących 17% ogółu mieszkań. Najwięcej, bo 58% mieszkań komunalnych znajdowało się w budynkach pochodzących z lat 1945-1970 (ryc. 3).



Ryc. 3. Struktura wielu komunalnego zasobu mieszkaniowego w gminie Zawiercie w 2006 r.

Źródło: patrz ryc. 1.

Zasoby komunalne badanych gmin to w większości budynki stare i co się z tym wiąże, wymagające zwiększonych nakładów na roboty remontowo-modernizacyjne. Koszt utrzymania takiego zasobu zwykle przekracza przychody uzyskiwane z czynszów ustalanych przez gminy. To z kolei jest przyczyną wyzbywania się przez gminy kosztownego w utrzymaniu mieszkaniowego majątku trwałego.

Istniejące w badanych gminach pustostany są wynikiem naturalnego ruchu ludności z wyjątkiem lokali w gminie Świętochłowice, wyłączonych z użytkowania z uwagi na zły stan techniczny. Udział pustostanów w liczbie mieszkań komunalnych jest w gminach objętych badaniem niższy niż przeciętnie w Polsce. W 2007 r. w skali kraju niezamieszkanym było 27 tys. lokali komunalnych, tj. 2,3% zasobów mieszkaniowych gmin¹³, natomiast w gminie Świętochłowice w 2006 r. 54 mieszkania (0,6% zasobu komunalnego) pozostawały niezasiedlone, w tym przyczyną istnienia 13 pustostanów (24%) był ich zły stan techniczny. Jeszcze mniejszy odsetek pustostanów znajdował się w gminie Piekary Śląskie, w 2006 r. niezamieszkanym było 9 mieszkań komunalnych, tj. 0,2% tego zasobu. W gminie Zawiercie w latach 2004-2006 wszystkie lokale były wynajmowane.

3. Mieszkania socjalne – przyrost i znaczenie

Główny Urząd Statystyczny nie publikował danych o liczbie lokali socjalnych ogółem w Polsce w 2004 r. i 2006 r. Z danych dotyczących 2005 r. wynika, że w kraju było 50 tys. lokali socjalnych, co stanowiło 4,1% zasobu komunalnego ogółem. W 2007 r. liczba tych lokali wzrosła do 57 tys., tj. do 4,9%¹⁴.

¹³ Opracowania GUS za lata 2004, 2005 i 2006 nie zawierają danych o liczbie lokali niezamieszkałych.

¹⁴ Opracowania GUS: *Gospodarka mieszkaniowa w 2005 r.* Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2006; *Gospodarka mieszkaniowa w 2007 r.* Zakład Wydawnictw Statystycznych, Warszawa 2008.

W gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie i Zawiercie w latach 2005-2006 liczba lokali socjalnych również wzrastała. W 2004 r. stanowiły one odpowiednio 5,5%, 8,1% i 0,3% zasobu komunalnego tych gmin, natomiast w 2006 r. udział lokali socjalnych wzrósł odpowiednio do 6,5%, 8,4% i 1,4%. W dalszym ciągu ich liczba nie była jednak dostosowana do potrzeb.

Najwięcej lokali socjalnych w badanym okresie przybyło w gminie Zawiercie, gdzie ich liczba wzrosła ponad czterokrotnie: z 11 do 49. W tym czasie liczba gospodarstw domowych oczekujących na wynajem lokalu socjalnego wzrosła ponad sześciokrotnie. W 2006 r. na lokale socjalne oczekiwało 35 gospodarstw domowych. Lokale takie pochodziły z odzysku naturalnego. Jeżeli zwolniony przez dotychczasowego najemcę lokal znajdował się w budynku o obniżonym standardzie, przeznaczany był na wynajem jako lokal socjalny.

Istotnie zwiększyła się również liczba lokali socjalnych w gminie Świętochłowice: z 171 do 550, tj. ponad trzykrotnie. Wzrost ten także nie był wystarczający i powodował powiększenie deficytu tych lokali do 260 w 2006 r. Stało się tak, mimo że gmina wypełniając obowiązki wynikające z ustawy o ochronie praw lokatorów, wydzieliła ze swojego zasobu mieszkaniowego 20 budynków, w których lokale przeznaczono na wynajem jako socjalne.

W gminie Piekary Śląskie liczba mieszkań socjalnych również wzrastała: z 402 w 2004 r. do 414 na koniec 2006 r., tj. o 3%. Przyrost ten był znacznie wolniejszy niż w gminach Świętochłowice i Zawiercie, a co bardziej istotne znacznie wolniejszy niż przyrost zapotrzebowania na te lokale¹⁵. Tak jak w gminie Świętochłowice, również w gminie Piekary Śląskie wypełniony został obowiązek wydzielenia z komunalnego zasobu mieszkaniowego budynków z przeznaczeniem lokali na wynajem jako socjalnych. W wydzielonych budynkach znajdowały się 584 lokale, które sukcesywnie po zwolnieniu przez dotychczasowych najemców były zasiedlane jako socjalne. Dodatkowo wyodrębniono z mieszkaniowego zasobu gminy i docelowo przeznaczono na lokale socjalne mieszkania o obniżonym standardzie tj. takie, w których brak jest łącznie łazienki, instalacji gazowej i instalacji c.o.¹⁶.

Spośród analizowanych gmin tylko Świętochłowice uzyskały z Funduszu Dopląt dofinansowanie na utworzenie lokali socjalnych. Na podstawie ustawy z 2004 r. o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2004-2006 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych¹⁷ w 2005 r. dofinansowana została w 35% wartość zmiany sposobu użytkowania budynku administracyjnego na lokale socjalne. Efektem wykorzystania tych środków była adaptacja budynku użytkowego na budynek z 31 mieszkaniami socjalnymi, w tym 4 mieszkaniami dla osób niepełnosprawnych.

Badane gminy zwiększały liczbę lokali socjalnych, jednak wzrost ten nie odpowiadał rzeczywistym potrzebom, a terminy uzyskiwania kolejnych lokali socjalnych były bliżej nieokreślone. Deficyt lokali socjalnych – o czym będzie jeszcze mowa – powiększał się.

¹⁵ Jak opisano w dalszej części artykułu, o 21% wzrosła w Piekarach Śląskich liczba gospodarstw domowych oczekujących na wynajem lokalu socjalnego.

¹⁶ Zarządzenie Prezydenta Miasta Piekary Śląskie z dnia 5 października 2005 r., Nr OR.0151-250/05.

¹⁷ Ustawa z dnia 29 kwietnia 2004 r. ... op. cit.

4. Zmiany wielkości zasobu komunalnego i ich czynniki

Tak jak od 1990 r., w latach 2005-2006 wielkość komunalnego zasobu w Polsce zmniejszyła się z 1315 tys. do 1252 tys. mieszkań. Również w omawianych gminach wielkość komunalnego zasobu mieszkaniowego została ograniczona. Główną przyczyną była sprzedaż mieszkań, ponadto zwroty mienia dawnym właścicielom, a w gminach Świętochłowice i Piekary Śląskie również przekwalifikowywanie mieszkań na lokale użytkowe. Jednocześnie tylko w Zawierciu realizowana była inwestycja w zakresie budownictwa komunalnego. Rozpoczęte tam w 2005 r. wznoszenie budynku mieszkalnego wielorodzinnego wraz z drogą dojazdową, chodnikami i parkingami zakończyło się w sierpniu 2007 r. W budynku usytuowane zostały 24 mieszkania o p.u. 1295 m² i 2 pracownie o p.u. 98 m².

W wieloletnich programach gospodarowania zasobem mieszkaniowym gmin Świętochłowice i Piekary Śląskie¹⁸ nie przewidywano inwestycji w zakresie budownictwa komunalnego, mimo że istniały w tych gminach niezaspokojone potrzeby mieszkaniowe. Przewidywano uzyskiwanie mieszkań w drodze adaptacji pustych lokali oraz pomieszczeń niewykorzystywanych dotychczas do celów mieszkaniowych, natomiast mimo deficytu mieszkań gminy planowały i realizowały sprzedaż mieszkań. Działania ukierunkowane były w latach 2004-2006 na utrzymanie istniejącego, w znacznym stopniu zdekapitalizowanego zasobu mieszkaniowego. Jak wyjaśniały władze gminy Świętochłowice¹⁹, czynnikiem ograniczającym możliwości budownictwa mieszkaniowego były niedostateczne środki finansowe w budżecie gminy. Żadna z analizowanych gmin nie tworzyła towarzystw budownictwa społecznego (tbs).

W gminie Świętochłowice w latach 2004-2006 liczba mieszkań komunalnych zmniejszyła się o 317, z czego sprzedano 220 lokali, prywatnym właścicielom zwrócono budynki z 57 lokalami, a 32 mieszkania przekwalifikowano na lokale użytkowe. Tylko o 66 zwiększyła się liczba mieszkań w wyniku adaptacji budynku użytkowego oraz podziałów mieszkań. Ogółem w badanym okresie liczba mieszkań komunalnych zmniejszyła się o 251. Gmina sprzedała w latach objętych badaniem 220 lokali mieszkalnych, tj. 2,6% zasobu, w tym 187 lokali dotychczasowym najemcom. Sprzedaż, a w zasadzie wyprzedaż, odbywała się z zastosowaniem bonifikat w wysokości 80% i 40%.

W gminie Piekary Śląskie komunalny zasób mieszkaniowy zmniejszył się o 47 lokali, głównie w wyniku sprzedaży oraz przekwalifikowania jednego mieszkania na lokal użytkowy. Równocześnie gmina przejęła 34 lokale od zakładów pracy, w tym w ramach nieodpłatnego przejęcia budynków w trybie ustawy z 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji

¹⁸ *Uchwała Rady Miejskiej w Świętochłowicach z dnia 30.01.2002 r. w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy na lata 2002-2006*, Nr XLI/323/2002; *Uchwała z dnia 30.10.2001 r. Rady Miejskiej w Piekarach Śląskich w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy*, Nr XXXIV/315/01.

¹⁹ Wyjaśnienia Prezydenta Miasta Świętochłowice złożone w trakcie czynności kontrolnych prowadzonych w Urzędzie Miasta Świętochłowice. Zob. *Protokół kontroli NIK z 2007 r. przeprowadzonej w Urzędzie Miasta w Świętochłowicach w zakresie realizacji przez gminy zadań w zakresie zagospodarowania potrzeb mieszkaniowych w latach 2004-2006*, s. 4.

PKP²⁰ oraz wyrównania zadłużenia przedsiębiorstwa wobec gminy z tytułu zobowiązań podatkowych. Łącznie zasób gminy w badanym okresie zmniejszył się o 13 lokali.

W Piekarach Śląskich w analizowanym okresie obowiązywały dwie uchwały Rady Miejskiej w sprawie zbywania lokali mieszkalnych. Zapisy uchwały z kwietnia 1998 r.²¹ stanowiły, że sprzedaż mogła odbywać się z bonifikatą 20% lub za 100% wartości, a cena mogła być rozłożona na raty płatne przez 10 lat. W uchwale z lutego 2006 r.²² zmieniono zasady sprzedaży lokali i zastosowano bonifikaty 30% i 50%, zależne od wieku budynku, w którym mieścił się lokal. Ustalono jednak, że mieszkania w budynkach liczących do 20 lat nie podlegają sprzedaży. W analizowanych latach gmina Piekary Śląskie sprzedała łącznie 38 lokali mieszkalnych, co stanowi 0,8% zasobu na koniec 2006 r., mimo że w wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym tej gminy zaplanowano sprzedaż 10 lokali rocznie.

W gminie Zawiercie zasób mieszkaniowy zmniejszył się o 139 lokali. Było to spowodowane, jak w przypadku Świętochłowic i Piekar Śląskich, przede wszystkim sprzedażą (103 lokale). Jednocześnie o 14 wzrosła liczba mieszkań w wyniku przejęcia lokali od przedsiębiorstwa państwowego. Ogółem liczba mieszkań komunalnych w gminie zmniejszyła się o 125. W Zawierciu w czasie objętym badaniem obowiązywały zasady ustalające sprzedaż lokali mieszkalnych w systemie ratalnym²³, z bonifikatą 30% lub 40% oraz z dodatkową ulgą za wpłatę jednorazową (30%). W latach 2004-2006 gmina Zawiercie sprzedała 103 mieszkania, stanowiące 2,9% zasobu komunalnego gminy w 2006 r.

Przedstawione liczby wskazują, że omawiane gminy w okresie objętym badaniem nie zapewniły wzrostu komunalnego zasobu mieszkaniowego. Niewielka poprawa związana z efektami programu pilotażowego nie mogła przy tym zagwarantować właściwego zaspokajania potrzeb najgorzej sytuowanych członków społeczności lokalnych.

5. Deficyt mieszkań komunalnych i socjalnych

W badanych gminach deficyt mieszkań komunalnych mierzony liczbą wniosków rozpatrzonych pozytywnie²⁴, a niezakończonych umową najmu wzrastał. Przyczyną niepodpisania umów był brak wolnych mieszkań. W 2004 r. w gminie Świętochłowice 703 gospodarstwa domowe oczekiwały na najem mieszkania komunalnego, a w roku 2005 i 2006 – po 699 gospodarstw. Aż połowa wniosków złożonych przez gospodarstwa domowe, spełniających kryteria gminy nie została zakończona zawarciem umowy najmu. Średni czas oczekiwania na przydział lokalu z gminnego zasobu mieszkań przekraczał 3 lata. W gminie Piekary Śląskie liczba oczekujących na najem mieszkania komunalnego

²⁰ Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe”, Dz. U. nr 84, poz. 948 ze zm.

²¹ Uchwała Nr XLIV/249/98 Rady Miejskiej w Piekarach Śląskich z dnia 23.04.1998 r. w sprawie zasad sprzedaży gminnych lokali.

²² Uchwała z dnia 23.02.2006 r. Rady Miasta w Piekarach Śląskich w sprawie określenia zasad sprzedaży nieruchomości stanowiących lokale mieszkalne oraz lokale o innym przeznaczeniu wraz ze sprzedażą udziału we współwłasności gruntu lub wraz z oddaniem we współużytkowanie wieczyste gruntu stanowiącego własność Gminy Piekary Śląskie oraz zasad udzielania bonifikat od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych, Nr LJ487/06.

²³ Uchwała Nr XLII/344/98 Rady Miejskiej w Zawierciu z dnia 10.03.1998 r. w sprawie zatwierdzenia regulaminu stosowania bonifikat od ceny sprzedaży lokali mieszkalnych ze zm.

²⁴ Wnioski rozpatrzone pozytywnie to wnioski złożone przez osoby spełniające kryteria przyjęte przez gminy dla ubiegających się o najem mieszkania komunalnego.

wynosiła w latach 2004-2006 odpowiednio: 429, 471 i 511. Również w tej gminie więcej niż 50% pozytywnie rozpatrzonych wniosków nie zostało zakończonych zawarciem umowy najmu. W gminie Zawiercie w okresie objętym badaniem liczba oczekujących na najem mieszkania komunalnego zwiększała się i wynosiła odpowiednio 72, 79 i 78.

Bardziej niż deficyt mieszkań komunalnych wzrastał deficyt lokali socjalnych. W Świętochłowicach w analizowanym okresie liczba mieszkań socjalnych zwiększyła się 3,2 razy i na koniec 2006 r. wynosiła 550, tj. 6,5% komunalnego zasobu mieszkaniowego gminy. Mimo zauważalnego wzrostu liczby lokali socjalnych, liczba gospodarstw domowych oczekujących na nie zwiększyła się do 260. Liczba lokali socjalnych wzrosła również w Piekarach Śląskich. Wzrost ten był nieznaczny, wyniósł bowiem 3%, jednak na koniec 2006 r. zarejestrowano 414 takich lokali. Znacznie bardziej powiększyła się liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkania socjalne: ze 170 w 2004 r. do 205 w 2006 r., tj. o 21%. W Zawierciu liczba mieszkań socjalnych wzrosła ponad czterokrotnie, do 46 w 2006 r., co stanowiło 1,4% komunalnego zasobu gminy. Jednocześnie liczba gospodarstw domowych oczekujących na lokale socjalne wzrosła w tym czasie z 6 do 35, tj. prawie sześciokrotnie. Zasadniczą przyczyną wzrostu liczby gospodarstw domowych oczekujących na lokal socjalny był wzrost liczby wyroków sądowych orzekających prawo do takiego lokalu. Najczęstszym powodem tych orzeczeń było niepłacenie czynszu z uwagi na pogorszenie się sytuacji materialnej mieszkańców.

6. Forma zarządzania i finansowanie zasobów mieszkaniowych

W rozpatrywanych gminach mieszkaniowym zasobem komunalnym zarządzały jednostki gminne. W Piekarach Śląskich zakład budżetowy zarządzał całym zasobem komunalnym gminy, a w Świętochłowicach i Zawierciu część budynków zarządzana była przez prywatne podmioty. Przychody uzyskiwane z komunalnego zasobu mieszkaniowego badanych gmin nie pokrywały kosztów związanych z jego utrzymaniem. Wyjątkiem był 2005 r. w Świętochłowicach, kiedy przychody były wyższe niż koszty utrzymania komunalnego mieszkaniowego zasobu tej gminy (zob. tab. 2 i 3).

Tabela 2. Przychody i koszty utrzymania zasobu komunalnego w gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie i Zawiercie w 2006 r. (w tys. zł)

Gmina	2004		2005		2006	
	przychody	koszty	przychody	koszty	przychody	koszty
Piekary Śląskie	7 189	12 746	7 156	12 621	7 121	12 158
Świętochłowice	22 195	20 795	22 996	23 480	23 166	23 843
Zawiercie	6 992	9 756	7 513	10 777	7 661	11 491

Źródło: *Protokół kontroli NIK z 2007 r. przeprowadzonej w Urzędach Miast w zakresie realizacji przez gminy zadań w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych w latach 2004-2006.*

Tabela 3. Relacja przychodów do kosztów utrzymania zasobu komunalnego w gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie i Zawiercie w 2006 r. (w %)

Gmina	2004	2005	2006
Piekary Śląskie	77	76	71
Świętochłowice	107	98	97
Zawiercie	72	70	67

Źródło: patrz tab. 2.

Podstawową przyczyną braku rentowności zasobu mieszkaniowego była wysokość czynszów ustalona przez gminy na zbyt niskim poziomie, znacznie niższym od dopuszczalnych 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² p.u. budynku mieszkalnego. W Piekarach Śląskich np. bazowa stawka czynszu najmu lokalu mieszkalnego nie zmieniła się od 2003 r. przez cały okres objęty badaniem (zob. tab. 4).

Tabela 4. Średnie stawki czynszu najmu mieszkań w zasobie komunalnym w gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie i Zawiercie w 2006 r. (w zł/m²)

Gmina	2004	2005	2006
Piekary Śląskie	3,0	3,0	3,0
Świętochłowice	3,3	3,4	3,4
Zawiercie	1,5	1,7	1,9

Źródło: patrz tab. 2.

Udział nakładów na remonty i konserwację w kosztach utrzymania komunalnego zasobu mieszkaniowego w gminach Piekary Śląskie i Zawiercie zmniejszył się, w Świętochłowicach natomiast, gdzie zasób mieszkaniowy jest najstarszy, udział ten wzrósł.

Odnotowano znaczny przyrost zaległości czynszowych i innych należności za użytkowanie lokali mieszkalnych. Pomniejszając przychody, skutkowało on ograniczeniem nakładów na remonty i konserwację budynków mieszkalnych. W gminie Świętochłowice zaległości te zwiększyły się w badanym okresie aż o 84,4% i wynosiły w 2004 r. 9 693 tys. zł, w 2005 r. – 12 428 tys. zł i w 2006 r. – 14 593 tys. zł. Zarządzający zasobem wyjaśniali²⁵, że na wielkość windykacji miała wpływ ustawa z 2001 r. o ochronie praw lokatorów, która przewidywała do 1 stycznia 2005 r. zawieranie ugody z dłużnikami na kolejne okresy kilkumiesięczne, dopiero po trzech miesiącach istnienia zaległości. Wydłużyło to znacznie okres postępowań sądowych w sprawie eksmisji i egzekucje komornicze oraz zwiększyło poziom zadłużenia.

Tabela 5. Udział nakładów na remonty i konserwację w kosztach utrzymania zasobu komunalnego w gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie i Zawiercie w 2006 r. (w %)

Gmina	2004	2005	2006
Piekary Śląskie	22	21	29
Świętochłowice	43	37	34
Zawiercie	34	41	28

Źródło: patrz tab. 2.

Również w gminie Zawiercie znacznie wzrastały zaległości związane z najmem lokali mieszkalnych. W 2004 r. wynosiły one 1 409 tys. zł, w 2005 r. wzrosły w odniesieniu do roku poprzedniego o 32,6%, stanowiąc 1 869 tys. zł. W 2006 r. zaległości za opłaty związane z najmem wzrosły o 15,7% w odniesieniu do roku poprzedniego i wynosiły 2 162 tys. zł. Wysokość zadłużenia czynszowego w Piekarach Śląskich także wzrastała i w latach 2004-2006 wynosiła odpowiednio 2 142 tys. zł, 2 444 tys. zł oraz 2 493 tys. zł.

²⁵ Protokół kontroli NIK z 2007 r. przeprowadzonej w Urzędzie Miasta w Świętochłowicach..., op. cit., s. 42.

7. Podsumowanie i wnioski

Gospodarowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym w śląskich gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie i Zawiercie w latach 2004-2006 doprowadziło do jego zmniejszenia. Przedstawione gminy prowadziły sprzedaż lokali mieszkalnych najemcom, zintensyfikowaną systemem bonifikat. Miały miejsce również zmiany sposobu użytkowania lokali mieszkalnych na lokale użytkowe. Poza tym niezależnie od gmin zasób mieszkaniowy zmniejszał się przez zwrot mienia ich właścicielom. Jedynie w gminie Zawiercie prowadzona była inwestycja w zakresie budownictwa mieszkaniowego. Działania te powodowały zmniejszanie się liczby lokali komunalnych, mimo że w przedstawionych gminach utrzymywał się deficyt tych mieszkań. Gminy zwiększały natomiast liczbę lokali socjalnych, jednak szybciej niż liczba tych lokali wzrastało zapotrzebowanie na nie.

Zasób mieszkaniowy badanych gmin był nierentowny. W Piekarach Śląskich i Zawierciu uzyskiwane przychody były znacznie niższe od kosztów związanych z utrzymaniem. Prawdopodobnym efektem tej polityki w dłuższym okresie byłoby pogorszenie stanu technicznego komunalnego zasobu mieszkaniowego. Nawet w Świętochłowicach, gdzie średnia stawka czynszu była znacznie wyższa niż w dwóch pozostałych gminach, w 2005 r. i 2006 r. koszty utrzymania zasobu komunalnego były wyższe niż uzyskiwane z niego przychody.

Badane gminy powinny zweryfikować sposób gospodarowania zasobem mieszkaniowym, np. w miarę możliwości uzyskując środki państwowe czy przystępując do towarzystw budownictwa społecznego, winny dążyć do realizacji inwestycji budowlanych, aby zahamować narastający deficyt mieszkaniowy. Jednocześnie powinny wstrzymać sprzedaż lokali. Ponadto winny rozważyć wzrost czynszów najmu lokali w celu przeciwdziałania dekapitalizacji zasobu. Należy podkreślić, że argumenty przemawiające za niższymi stawkami czynszowymi, tj. względy społeczne, wzrost zaległości czynszowych, wzrost wydatków gminy na dodatki mieszkaniowe, podważone zostały w literaturze przedmiotu. Wyliczono bowiem, że wzrost stawek czynszu jedynie o 20% bez uwzględnienia inflacji pozwoliłby na zwiększenie środków na remonty o ok. 60%²⁶.

W obecnym systemie prawnym realizacja polityki mieszkaniowej powierzona została gminom, które przy ograniczonych środkach finansowych nie wywiązują się należycie z tego obowiązku. Zasób komunalny posiadany przez gminy jest niedoinwestowany, a luka remontowa znaczna. W tej sytuacji zwiększenie inwestycji w zakresie budownictwa komunalnego, w tym socjalnego jest dużym wyzwaniem dla gmin. Świadczy o tym również analiza gospodarowania komunalnym zasobem mieszkaniowym w śląskich gminach Świętochłowice, Piekary Śląskie oraz Zawiercie.

²⁶ H. Zaniewska, W. Korecki, H. Kulesza, W. Urbańska, T. Żelawski, *Strategia mieszkaniowa gminy miejskiej – założenia, zakres, metoda*, IGM, Warszawa 1997, s. 36.

MANAGING MUNICIPAL HOUSING STOCK IN THE COMMUNES OF PIEKARY ŚLĄSKIE, ŚWIĘTOCHŁOWICE AND ZAWIERCIE IN 2004-2006

Abstract. The article depicts, in a case study form, basic issues related to the municipal management of the housing stock in three communes located in the Śląskie Region: Świętochłowice, Piekary Śląskie, and Zawiercie. Elements shown in the article include the age structure of the housing stock, its size, changes, and level of financing. The author has also noted a decrease in the number of municipal dwellings although the related deficit is increasing.

Key words: housing, municipal housing stock, social dwellings, housing deficit, financing of housing, sale of flats.

Mgr Klaudia Rogowska
Kolegium Ekonomiczno Społeczne
Studium Doktoranckie SGH
NIK Delegatura w Katowicach