

POLITYKA CZYNSZOWA W MIEŚCIE GRAJEWO ORAZ JEJ REALIZACJA I OPTYMALIZACJA NA OBSZARZE REWITALIZACJI

Autor: Tadeusz Kaźmierak
Grajewo, czerwiec 2019 r.

„Rewitalizacja centrum Grajewa” – projekt współfinansowany ze środków Funduszu Spójności w ramach Programu Operacyjnego Pomoc Techniczna 2014-2020 oraz budżetu państwa.

Spis treści

Wstęp	3
Rozdział 1. Polityka czynszowa jako fragment polityki mieszkaniowej.....	6
Rozdział 2. Zasób komunalny w Grajewie	8
Rozdział 3. Regulacje dotyczące czynszów w Grajewie.....	13
3.1 Wysokość bazowej stawki czynszu	13
3.2 Zasady obniżania i zwiększania czynszów	14
3.3 Regulacje obowiązujące w Grajewie na tle innych miast.....	16
Rozdział 4. Praktyczne zastosowanie regulacji korygujących.....	20
Rozdział 5. Stawka nominalna i stawka efektywna	25
Rozdział 6. Zadłużenie lokali komunalnych	33
Rozdział 7. Naliczenia czynszów i wydatki związane z zasobem	36
Rozdział 8. Wnioski i możliwe zmiany w polityce czynszowej.....	38
8.1 Aspekt społeczny	38
8.2 Aspekt finansowy	40
8.3 Polityka czynszowa w kontekście Gminnego Programu Rewitalizacji.....	43
8.4 Polityka czynszowa w kontekście zmian Ustawy o ochronie lokatorów	45
Spis tabel	47
Spis ilustracji.....	47

Wstęp

Wiosną 2015 r. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju ogłosiło konkurs pod nazwą Modelowa Rewitalizacja Miast. Był on adresowany do samorządów posiadających Program Rewitalizacji lub planujących jego przygotowanie. Zgłoszenia w postaci fiszek projektowych przysłało 240 miast, z których 57 zostało zakwalifikowanych do pierwszego etapu. Miasta te następnie dopracowały i uszczegółowiły wstępnie zgłoszoną koncepcję modelowych działań, po czym przedstawiły swoje zamierzenia w formie wniosku o przyznanie dotacji. Ostatecznie wyłoniono dwadzieścia miast, które zostały zaproszone do właściwego etapu i otrzymały merytoryczne oraz finansowe wsparcie Ministerstwa. Wśród wybranych samorządów znalazło się także Grajewo.

Rysunek 1 Miasta biorące udział w programie Modelowa Rewitalizacja Miast



Źródło: Opracowanie własne

Projekt pilotażowy w Grajewie nosi tytuł „Rewitalizacja centrum Grajewa”. Jego zakres terytorialny pokrywa się z obszarem rewitalizacji, a zatem obejmuje centralną, najstarszą część miasta, wraz z Placem Niepodległości i rozchodzącymi się od niego ciągami komunikacyjnymi. Granicę obszaru wyznacza na południu skrzyżowanie ulicy Wojska Polskiego z ulicą Cmentarną i Konstytucji 3 Maja, na północy ulica Strażacka, na zachodzie ulica Kolejowa, wraz z terenem dworca PKP, na wschodzie skrzyżowanie ulicy Kopernika z ulicą Zieloną.

Tematem wiodącym projektu pilotażowego w Grajewie jest mieszkalnictwo. W ramach projektu zaplanowano przygotowanie opracowań, ekspertyz i analiz dotyczących tej dziedziny, jak na przykład ekspertyzy stanu technicznego budynków komunalnych na obszarze rewitalizacji, ocena możliwości technicznych ich doposażenia w brakującą infrastrukturę, inwentaryzacja budynków przeznaczonych do remontów lub przebudowy, opracowanie dla budynków komunalnych projektów budowlanych remontów, termomodernizacji, przebudowy i wyposażenia w brakujące instalacje, koncepcja sposobu zagospodarowania wolnych przestrzeni w zakresie możliwości dogęszczania zabudowy, itp. Niniejsza polityka czynszowa jest jednym z zaplanowanych w ramach programu opracowań.

Podstawową przyczyną utrzymywania przez gminę zasobu komunalnego jest ustawowy obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach, zapewnienia lokali w ramach najmu socjalnego i lokali zamiennych.¹ Są to zagadnienia ściśle związane ze sferą społeczną, zatem decyzje dotyczące zasobu komunalnego nie powinny być motywowane głównie względami technicznymi, remontowymi, finansowymi czy organizacyjnymi. Planując politykę czynszową trzeba starannie rozważyć jej skutki w kontekście możliwości najemców.

Osoby mające do czynienia z zasobem komunalnym stają przed niełatwymi wyzwaniami i dylematami. Z jednej strony na zasób muszą patrzeć poprzez pryzmat potrzeb i uwarunkowań niezamożnych mieszkańców, którym trzeba zapewnić pomoc mieszkaniową. Często oprócz problemu ubóstwa są oni dotknięci dodatkowymi trudnościami i różnymi dysfunkcjami. Z drugiej strony, zasób ten musi być racjonalnie zarządzany, musi przynosić wpływy, z których są potem opłacane związane z nim wydatki. Sprzeczności między tymi dwoma podejściami najbardziej ujawniają się w sferze decyzji o wysokości czynszów.

Zgodnie z tytułem niniejszego opracowania, w analizach dotyczących polityki czynszowej skupiono się na zasobie mieszkaniowym na obszarze rewitalizacji. W jego granicach znajduje się zdecydowana większość mieszkań komunalnych. Niejednokrotnie wnioski formułowane dla zasobu położonego na obszarze interwencji pokrywają się z wnioskami dotyczącymi zasobu jako całości - i odwrotnie. Sprzyja temu fakt, że regulacje czynszowe są z natury rzeczy takie same w całym mieście. Natomiast często skutki zastosowania tych samych zasad różnią się w zależności od struktury i szczegółowych cech zasobu w różnych częściach Grajewa. Wynika stąd zastosowana w opracowaniu metoda analizowania najpierw całości zasobu, a potem wskazywania cech specyficznych mieszkalnictwa obszaru rewitalizacji na tle miasta.

Opracowanie składa się z ośmiu rozdziałów.

W pierwszym rozdziale opisano zagadnienia, jakie powinny być rozwinięte w całościowej polityce mieszkaniowej gminy oraz zdefiniowano zakres jednego z jej elementów, jakim jest polityka czynszowa.

W drugim rozdziale przedstawiono krótką charakterystykę zasobu komunalnego pod względem ilościowym, z podziałem na kategorie, a także zobrazowano graficznie rozłożenie mienia komunalnego w przestrzeni Grajewa. Gmina posiada 583² lokale komunalne, co stanowi 7,5% mieszkań w Grajewie, przy średniej dla polskich miast 9%. Oznacza to, że w Grajewie liczba mieszkań komunalnych jest w proporcji do liczby wszystkich mieszkań nieco niższa, niż przeciętnie.

W trzecim rozdziale zestawiono obowiązujące w Grajewie regulacje w zakresie wysokości stawki czynszu, sposobu jej ustalania, systemu obniżek i podwyżek. Materiał porównawczy pozwala na konfrontację zasad obowiązujących w Grajewie z praktyką stosowaną w innych miastach. Wynika z niego, że stawka bazowa, wynosząca w Grajewie 2,89 zł za 1 m² powierzchni użytkowej, należy do niskich na tle kraju i przeciętnych na tle regionu, a system podwyżek i obniżek stawki w zależności od wartości użytkowej mieszkania jest prosty i w porównaniu z innymi miastami składa się z niewielu

¹ Art. 4 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - tekst ujednolicony (Dz.U z dnia 26.06.2018 r., poz. 1234).

² Stan na 31 grudnia 2018 r. Większość analiz w opracowaniu przeprowadzono w oparciu o dane z końca 2018 r.

pozycji, adekwatnie do specyfiki tutejszego zasobu. Standard bazowy ustawiony jest na niskim poziomie, dlatego dominują czynniki podwyższające stawkę czynszu.

W czwartym rozdziale pokazano jakiej powierzchni i ilu mieszkań dotyczą kryteria podwyższające i obniżające bazową stawkę czynszu, a także konsekwencje finansowe tych kryteriów. Okazuje się, że wśród mieszkań w budynkach Gminy liczne są takie, do których nie zastosowano wskaźnika korygującego, natomiast do większości mieszkań we wspólnotach zastosowano wysokie lub maksymalne wskaźniki korygujące, co wynika z lepszego standardu tych mieszkań i przekłada się na wysokość czynszów osiągniętych z mieszkań znajdujących się we wspólnotach. Wskaźniki zmniejszające stawkę stosowane są rzadko.

Piąty rozdział poświęcony jest rozróżnieniu między stawką bazową a stawką rzeczywistą. Obliczono stawkę rzeczywistą dla całego zasobu, dla zasobu na obszarze rewitalizacji, dla wspólnot mieszkaniowych, dla poszczególnych budynków. Stawka rzeczywista kształtuje się w Grajewie na poziomie 3,41 zł za 1 m² powierzchni użytkowej, ale wyraźne są różnice w obrębie zasobu. Dla mieszkań położonych w budynkach Gminy na obszarze rewitalizacji realna stawka wynosi 2,78 zł za 1 m². p u., a w budynkach wspólnot na obszarze rewitalizacji 3,85 zł za 1 m. p u.

Z analiz przeprowadzonych **w szóstym rozdziale** wynika, że zadłużenie mieszkań komunalnych w porównaniu z innymi miastami jest niskie i systematycznie spada. Dzieje się tak, ponieważ większość najemców reguluje zobowiązania terminowo. Sprzyjają temu umiarkowane obciążenia czynszowe oraz zaangażowanie Zakładu Administracji Domów Mieszkalnych, który kładzie nacisk na wczesne wykrywanie problemów lokatorów i podejmuje działania zapobiegające ich narastaniu. Istotny jest też program odpracowania zaległości.

Rozdział siódmy poświęcony jest analizie wpływów z czynszów i wydatków niezbędnych na utrzymanie zasobu komunalnego. Okazuje się, że kwoty wynikające z naliczeń czynszów wystarczają na pokrycie kosztów bieżących, ale nie wystarczają na poważniejsze remonty.

W rozdziale ósmym zebrano wnioski i rekomendacje. Wynika z nich, że dotychczasowa polityka czynszowa jest w Grajewie prowadzona w sposób przemyślany i zrównoważony. Należy utrzymać obecnie obowiązujące zasady, warto natomiast wprowadzić pewne korekty i uzupełnienia.

Rozdział 1. Polityka czynszowa jako fragment polityki mieszkaniowej

Poszczególne elementy całościowej polityki mieszkaniowej wzajemnie na siebie wpływają. Niniejsze opracowanie dotyczy polityki czynszowej, czyli jednego z elementów polityki mieszkaniowej.

Na politykę mieszkaniową składają się dwa główne filary. Pierwszy obejmuje swoim zakresem całość mieszkalnictwa w gminie, niezależnie od własności i wymaga analiz i określenia działań w takich aspektach jak: długookresowa prognoza potrzeb mieszkaniowych, tworzenie warunków do inwestowania w budownictwo (MPZP, uzbrojenie, drogi dojazdowe, grunty na sprzedaż), mechanizmy stymulacji budownictwa w pożądanym częściach miasta, ulgi i programy finansowania dla prywatnych właścicieli nieruchomości, itd.

Drugi filar polityki mieszkaniowej dotyczy mieszkań należących do gminy. Powinien on obejmować diagnozy, wnioski i rekomendacje odnośnie wszystkich aspektów funkcjonowania zasobu komunalnego, takich jak:

Charakterystyka zasobu mieszkaniowego gminy: wielkość zasobu, rozmieszczenie, struktura, rodzaj władania, kategorie mieszkań (najem na czas nieoznaczony, najem socjalny, mieszkania zastępcze, chronione, interwencyjne), stan techniczny budynków, standard, wyposażenie w media, dostępność dla osób niepełnosprawnych, itp.

Zarządzanie zasobem komunalnym.

Zasady wynajmu mieszkań komunalnych: kryteria pozwalające na ubieganie się o lokal, okresowa weryfikacja, procedury przyjmowania zgłoszeń i proponowania lokali.

Czas oczekiwania na mieszkanie: liczba oczekujących, rotacja mieszkań, struktura oczekujących (najem na czas nieoznaczony, najem po eksmisji z prawem do lokalu), pierwszeństwo dla najbardziej potrzebujących.

Ulgi i pomoc osobom najmniej zamożnym: dodatki mieszkaniowe, zasady obniżania czynszu w przypadku osób o najniższych dochodach.

Realizacja wyroków eksmisyjnych: liczba wyroków, eksmisja w miejscu, odszkodowania płacone za brak eksmisji.

Remonty: standard docelowy, potrzeby remontowe, plan remontów budynków należących do gminy, zewnętrzne środki możliwe do pozyskania na remonty, pustostany.

Czynsze: stawka bazowa, czynniki różnicujące stawkę czynszu, stawka rzeczywista, kształtowanie wysokości czynszów – założenia i kwoty w kolejnych latach.

Finansowanie zasobu: źródła finansowania, należności z czynszów i wydatki związane z zasobem, ściągальność czynszów.

Zadłużenie lokali komunalnych: analiza zadłużenia, programy wyjścia z długu, skuteczność programów oddłużeniowych, system zamiany lokali.

Prognoza potrzeb i docelowa wielkość zasobu.

Sprzedaż lokali: zasady, bonifikaty, wyłączenia.

Budowa mieszkań komunalnych i inne sposoby ich pozyskiwania.

Lokale użytkowe znajdujące się w budynkach mieszkalnych.

Zasób komunalny w Programie Rewitalizacji: projekty rewitalizacyjne dotyczące zasobu komunalnego, Specjalna Strefa Rewitalizacji, prawo pierwokupu.

Polityka czynszowa to najogólniej mówiąc podejmowanie decyzji o wysokości obciążeń lokatorów za wynajmowane mieszkania. U podstaw polityki czynszowej stoi sposób podejścia władz lokalnych do zasobu komunalnego. Zasób ten powinien być postrzegany albo jako narzędzie pomocy mieszkańcom, ale bywa traktowany głównie w kategoriach zarządczo – administracyjnych, z naciskiem na maksymalizację wpływów. Przyjęta w danym mieście perspektywa silnie wpływa na regulacje czynszowe.

Domeną polityki czynszowej są decyzje o wysokości stawki bazowej oraz o czynnikach podwyższających i obniżających, co determinuje rzeczywistą stawkę czynszu dla poszczególnych lokali. Decyzje te oddziałują bezpośrednio na inne elementy całościowej polityki mieszkaniowej: przekładają się na możliwości finansowania zasobu, skalę remontów, na zadłużenie lokali komunalnych - bo przekroczenie granicy możliwości najemców prowadzi do gwałtownego wzrostu zadłużenia, itp. W opracowaniu opisano niektóre z tych składowych polityki mieszkaniowej w aspekcie ich związku z polityką czynszową. Na przykład pokazano skalę zadłużenia lokali komunalnych i powiązano jego niskie wartości z ostrożną polityką czynszową.

Zachodzi także oddziaływanie odwrotne – składowe polityki mieszkaniowej mogą wpływać na politykę czynszową. Remonty budynków komunalnych poprawiają ich standard, co skutkuje zwiększeniem naliczeń czynszowych z metra kwadratowego; jeśli takich budynków będzie wiele, zauważalny wzrost przychodów w skali całego zasobu sprzyja decyzji o utrzymaniu stawek czynszu na dotychczasowym poziomie, bez podwyżek. Podobnie budowa nowych mieszkań komunalnych zwiększa powierzchnię wynajmowaną z zastosowaniem wysokich stawek czynszu. Z kolei sprzedaż mieszkań prowadzi do takiej zmiany struktury zasobu, która powoduje spadek wpływów z metra kwadratowego i pojawia się presja na podwyższanie stawek czynszu. Również niektóre z takich powiązań zostały w opracowaniu opisane, mimo, że sprzedaż, budowa czy remonty nie są domeną polityki czynszowej.

Polityka czynszowa jest jednym z najważniejszych elementów polityki mieszkaniowej. Rekomenduje się przygotowanie całościowej polityki mieszkaniowej dla Grajewia, która uwzględni wszystkie opisane wcześniej elementy dotyczące zasobu komunalnego, a także całości mieszkalnictwa w Grajewie.

Rozdział 2. Zasób komunalny w Grajewie

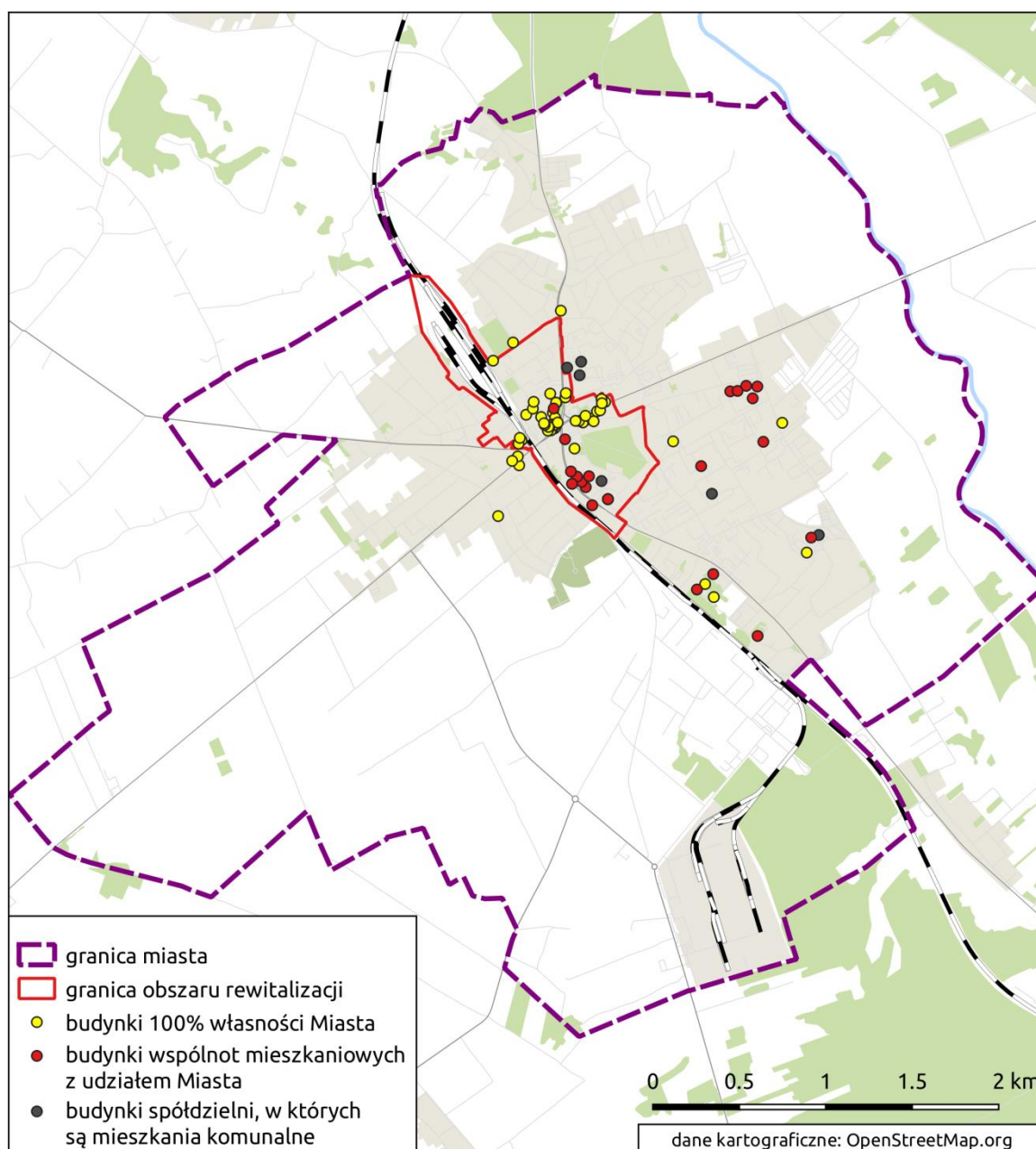
Według danych na koniec 2018 r. zasób komunalny w Grajewie liczył 583 mieszkania:

-319 mieszkań w 50 budynkach należących w 100% do Gminy,

-257 mieszkań w 28 budynkach wspólnot mieszkaniowych,

-7 mieszkań w budynkach spółdzielni mieszkaniowej (6 budynków, 7 mieszkań).

Rysunek 2 Budynki, w których znajdują się mieszkania komunalne



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Z zamieszczonej mapy wynika, że większość budynków z mieszkaniami komunalnymi znajduje się na obszarze rewitalizacji. Jest ich tam 57 (39 budynków Gminy, 17 budynków wspólnot mieszkaniowych i jeden budynek spółdzielni). Stanowią 68% spośród tych budynków w mieście, w których znajdują się mieszkania komunalne.

W budynkach leżących na obszarze rewitalizacji zlokalizowane są 382 mieszkania komunalne, czyli 65% mieszkaniowego zasobu Gminy.

Spośród wszystkich 50 budynków własności Gminy, 39 leży na obszarze rewitalizacji (78%).

Poza obszarem rewitalizacji znajduje się 201 mieszkań komunalnych w 28 budynkach (wspólnoty, spółdzielnie, własność Gminy); najczęściej są one położone w południowo – wschodniej części miasta.

Budynki własności Gminy zarządzane są przez Zakład Administracji Domów Mieszkalnych, a budynki wspólnot mieszkaniowych przez prywatne podmioty. Zakład ADM reprezentuje Gminę jako właściciela we wspólnotach mieszkaniowych i w spółdzielniach.

W dalszych analizach najczęściej mieszkania znajdujące się we wspólnotach i w spółdzielniach będą pokazywane łącznie. Wynika to z podobnej charakterystyki tych mieszkań oraz podobnych relacji między Gminą a tymi podmiotami w odniesieniu do znajdujących się tam mieszkań Gminy.

Wśród mieszkań komunalnych szczególną grupę stanowią lokale przeznaczone do najmu socjalnego. Nowelizacja Ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego³ zlikwidowała pojęcie lokalu socjalnego, a zamiast tego wprowadziła tzw. najem socjalny. Oznacza to, że status socjalny nie jest już atrybutem lokalu, ale rodzajem umowy z najemcą.⁴ Do najmu socjalnego można przeznaczyć obecnie również mieszkania spoza dotychczasowej puli mieszkań socjalnych, natomiast nadal lokal wykorzystywany do najmu socjalnego może mieć niższy standard i mniejszą powierzchnię przypadającą na osobę, niż w przypadku mieszkań wynajmowanych według zwykłych zasad.⁵

Najem socjalny stosuje się w przypadku osób o bardzo trudnej sytuacji materialnej oraz osób, którym sąd po eksmisji przyznał prawo do najmu socjalnego.

W zasobie mieszkaniowym Gminy jest 61 lokali, które według poprzedniej terminologii były lokalami socjalnymi. Znajdują się one w 28 budynkach. Niemal wszystkie leżą na obszarze rewitalizacji (49 lokali przeznaczonych do najmu socjalnego w 24 budynkach).⁶

Z wyjątkiem jednego przypadku, lokale te znajdują się w budynkach należących do Gminy; oznacza to, że w budynkach wspólnot zasadniczo nie ma lokali przeznaczonych na najem socjalny. Lokale te są rozproszone; najczęściej w budynku jest jeden lub dwa takie lokale, maksymalnie jest to sześć lokali.

³ Tekst ujednolicony (Dz.U z dnia 26.06.2018 r., poz. 1234).

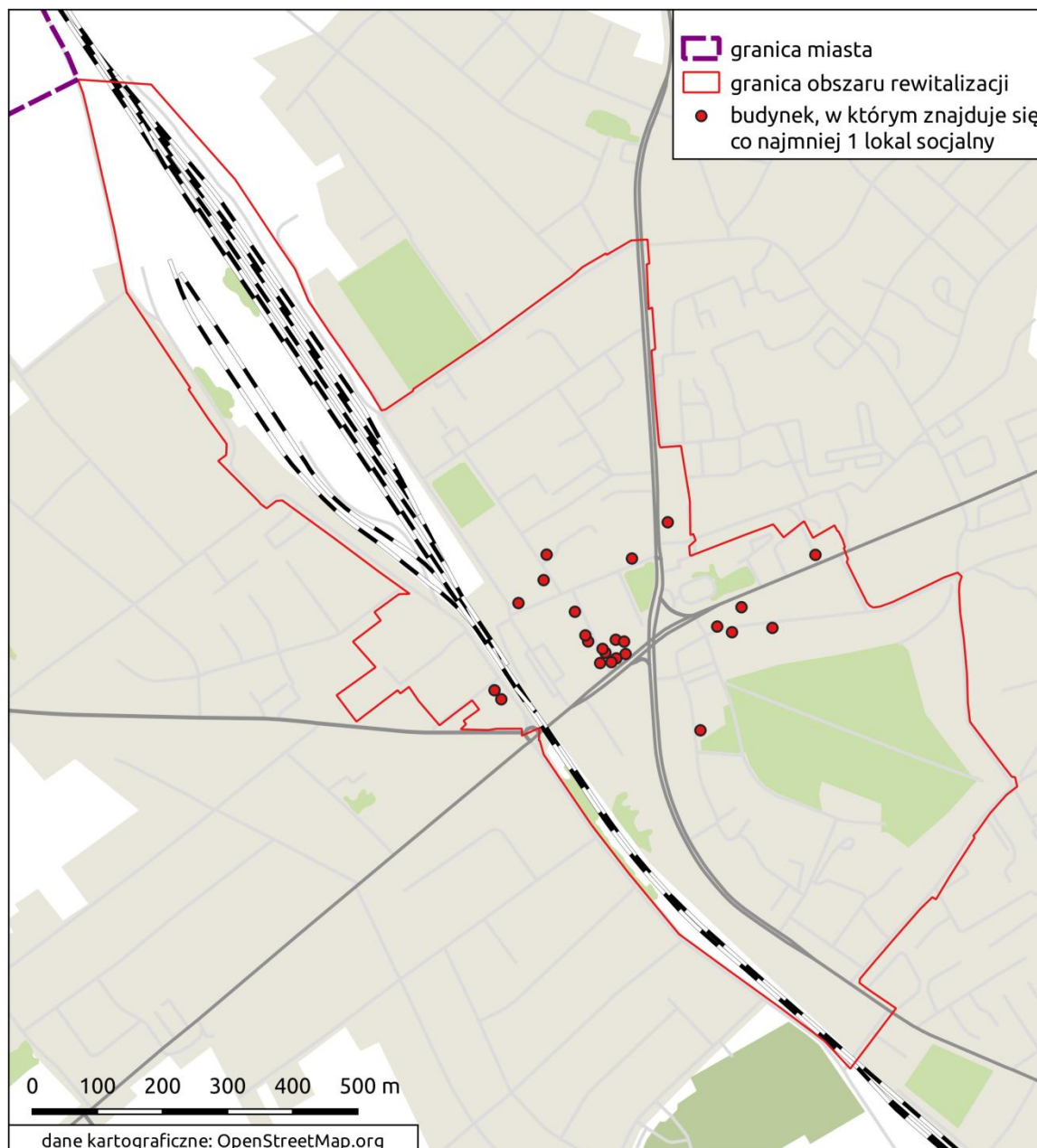
⁴ Gminy mają dwa lata na dostosowanie swoich regulacji do zmian wprowadzonych ustawą. W Grajewie dobrą ku temu okazją będzie przygotowanie nowego Wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy (obecny obowiązuje do końca 2020 r.). Na razie nadal używane jest często dotychczasowe sformułowanie „lokale socjalne”.

⁵ Art. 22 Ustawy precyzuje, że umową najmu socjalnego lokalu jest umowa najmu lokalu nadającego się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m², a w przypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m², przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie.

⁶ Stan na koniec grudnia 2018 r.

Na kolejnej mapie zaznaczono budynki Gminy, w których znajdują się lokale przeznaczone do najmu socjalnego. Dla przejrzystości uwzględniono tylko obszar rewitalizacji. Widoczna jest kumulacja budynków z tymi lokalami w centralnej części miasta, na północ od ul. Piłsudskiego.

Rysunek 3 Budynki z lokalami socjalnymi na obszarze rewitalizacji w Grajewie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

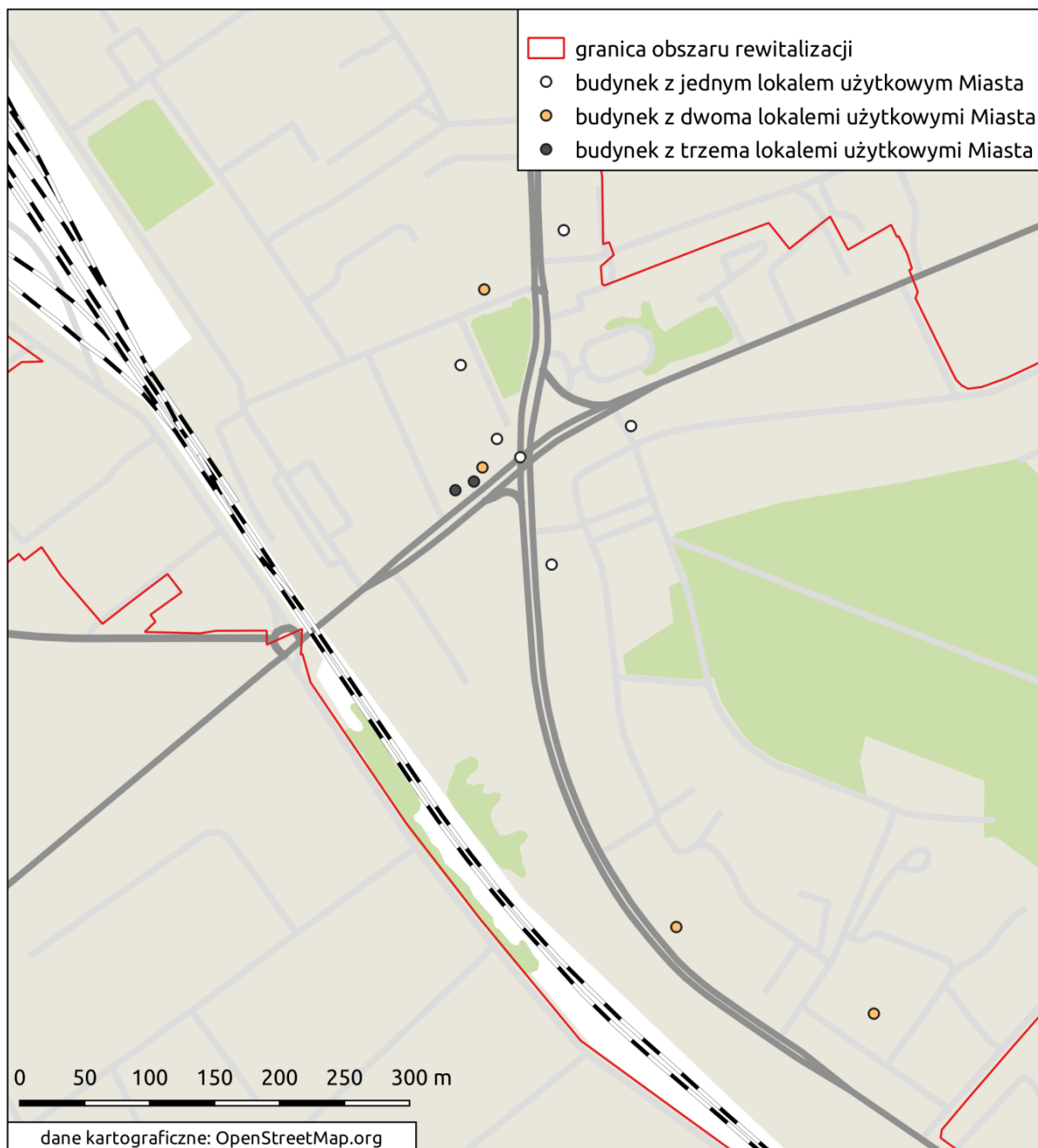
Gmina posiada w swoim zasobie również lokale użytkowe. Zagadnienia związane z tymi lokalami wykraczają poza ścisły zakres polityki czynszowej, ponieważ są one wynajmowane w drodze przetargu, zatem nie ma tu mowy o decyzjach, które mogłyby kształtować czynsz najmu. W polityce mieszkaniowej trzeba je brać pod uwagę dlatego, że najczęściej znajdują się w budynkach mieszkalnych. Natomiast dla polityki czynszowej mają znaczenie o tyle, że generują przychody, które stanowią ważne uzupełnienie wpływów z czynszów z lokali mieszkalnych. Czynsze z lokali użytkowych

osiągają znacznie większe kwoty za metr kwadratowy niż w przypadku mieszkań; będzie o tym mowa w dalszej części opracowania.

W Grajewie jest 20 lokali użytkowych należących do Gminy. Wszystkie znajdują się na obszarze rewitalizacji, w 12 budynkach własności Gminy lub wspólnotowych.

Jak wynika z poniższej mapy, większość grupuje się w centrum miasta i zazwyczaj w danym budynku znajduje się jeden lokal użytkowy.

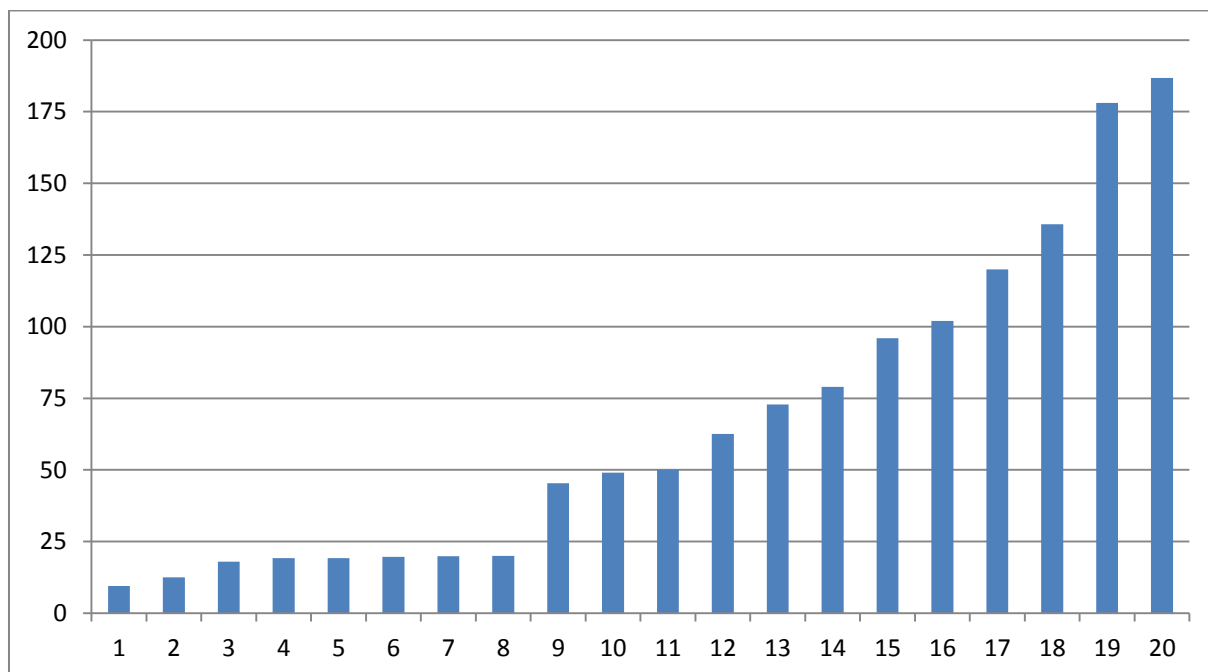
Rysunek 4 Budynki z lokalami użytkowymi na obszarze rewitalizacji w Grajewie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Lokale użytkowe mają powierzchnię od 9,5 m² do 280 m². Jak widać na załączonym wykresie, większość z nich to lokale o powierzchni pomiędzy 50 a 150 m².

Rysunek 5 Rozkład wielkości lokali użytkowych w Grajewie [m²]



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Rozdział 3. Regulacje dotyczące czynszów w Grajewie

3.1 Wysokość bazowej stawki czynszu

Zasady ustalania wysokości czynszów formułowane są przez samorządy lokalne w Wieloletnich Programach Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy. Ustawa o ochronie praw lokatorów wymienia niezbędne elementy tego dokumentu, a także wymaga, aby był on sporządzany na co najmniej pięć kolejnych lat.⁷

W Grajewie obowiązuje Wieloletni Program Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2016-2020.⁸

Ustanawia on ogólną zasadę, że stawka czynszu winna zapewniać pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem lokalu, w szczególności z kosztami zarządzania nieruchomością, konserwacji i bieżących napraw. Przypomniano, że stawka czynszu zależy głównie od sytuacji ekonomicznej gospodarki zasobami mieszkaniowymi miasta, jak również struktury zasobu, potrzeb remontowych i inflacji. WPGMZG podkreśla jednak, że przy kalkulacji stawek, które mają zapewnić racjonalne gospodarowanie mieszkaniowym zasobem Gminy, należy pamiętać o sytuacji finansowej najemców i umożliwić im korzystanie z dodatków mieszkaniowych, a także obniżek czynszu w zależności od dochodu gospodarstwa domowego.

Wieloletni Program definiuje sposób obliczania czynszu dla lokali. Podstawą jest stawka wyjściowa (bazowa) za 1 m² powierzchni użytkowej miesięcznie, której wysokość ogłasza Burmistrz w drodze zarządzenia. Rzeczywiste (efektywne) stawki czynszu dla każdego lokalu są liczone poprzez zastosowanie procentowego wskaźnika podwyższającego lub obniżającego stawkę bazową, według podanych w WPGMZG kryteriów dotyczących standardu i wartości użytkowej mieszkania. W Wieloletnim Programie przypomniano ustawowy wymóg, aby tak obliczona wysokość czynszu nie przekroczyła 3% wartości odtworzeniowej lokalu dla Województwa, zgodnie z wartością ustaloną w obwieszczeniu Wojewody.

Wieloletni Program przywołuje także inny zapis Ustawy o ochronie praw lokatorów, ograniczający stawkę czynszu w lokalu socjalnym maksymalnie do połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym gminy.⁹

Wieloletni Program przewiduje coroczny wzrost stawek czynszu nie mniej niż o średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym, ogłoszony przez Prezesa GUS. Dopuszcza odstępianie od waloryzacji w przypadku, gdy koszty jej wprowadzenia przewyższyłyby przychody z waloryzacji lub maksymalna stawka czynszu miałaby przekroczyć 3% wartości odtworzeniowej lokalu.

⁷ Art. 21 ust. 2 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - tekst ujednolicony (Dz.U z dnia 26.06.2018 r., poz. 1234).

⁸ Uchwała nr XV/126/15 Rady Miasta Grajewo z dnia 26 listopada 2015 r. w sprawie przyjęcia „Wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Grajewo na lata 2016 – 2020”.

⁹ Art. 23 ust. 4 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - tekst ujednolicony (Dz.U z dnia 26.06.2018 r., poz. 1234).

Wieloletni Program precyzuje, że czynsz nie zawiera opłat za dostawy: energii elektrycznej, ciepłej, wody oraz odbioru ścieków, odpadów komunalnych i nieczystości ciekłych niezależnych od właściciela; najemca ma obowiązek opłacać te usługi, ale nie zaliczają się one do czynszu.

Na podstawie Zarządzenia Burmistrza, w Grajewie od 1 maja 2013 r. obowiązuje bazowa stawka czynszu w mieszkaniach komunalnych w wysokości 2,89 zł za m² powierzchni użytkowej.¹⁰

Poprzednia stawka bazowa wynosiła 2,75 zł za m² (od 01.01.2012 do 30.04.2013). Oznacza to, że w maju 2013 r. nastąpił wzrost stawki bazowej o 5%, natomiast od tamtej pory pozostaje ona na stałym poziomie (ponieważ średnioroczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem przyjmował wartości poniżej 100).

Stawka czynszu za metr kwadratowy powierzchni użytkowej w przypadku najmu socjalnego jest ustalana w niskiej kwocie i nie podlega zwiększeniu ani zmniejszeniu. Jak wspomniano, nie może ona przekraczać połowy najniższej efektywnej stawki czynszu w całym zasobie danego miasta. Oznacza to, że rzeczywista stawka za lokal, do którego zastosowano najwięcej wskaźników obniżających, musi być co najmniej dwukrotnie wyższa, niż stawka dla lokalu socjalnego.

W Grajewie na mocy zarządzenia Burmistrza¹¹ stawka dla najmu socjalnego wynosi 0,88 zł za 1 m².

Najniższa stosowana w praktyce stawka w grupie mieszkań komunalnych wynosiła do 2018 roku 1,76 zł za 1 m², czyli dokładnie dwukrotność stawki socjalnej. Z powodu wycofania z użytkowania mieszkania, którego ta stawka dotyczyła, obecnie najniższy czynsz w zasobie to 1,91 zł za 1 m². Daje to możliwość podniesienia stawki socjalnej do 0,95 zł za 1 m², (ale wzrost stawki minimalnej nie rodzi obowiązku korekty stawki socjalnej). Rekomendacje w sprawie wysokości stawek będą podane w dalszej części opracowania.

3.2 Zasady obniżania i zwiększania czynszów

Zgodnie z Ustawą o ochronie praw lokatorów, właściciel publicznego zasobu nieruchomości ustala stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej konkretnego lokali z uwzględnieniem czynników podwyższających lub obniżających ich wartość użytkową, a w szczególności:

- położenia budynku,
- położenia lokalu w budynku,
- wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stanu,
- ogólnego stanu technicznego budynku.¹²

Bazowa stawka czynszu jest zatem wartością wyjściową i dopiero na jej podstawie ustalana jest rzeczywista stawka czynszu dla każdego lokalu mieszkalnego.

¹⁰ Zarządzenie nr 290/12 Burmistrza Miasta Grajewa z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne w mieszkaniowym zasobie Miasta Grajewa.

¹¹ Zarządzenie nr 290/12 Burmistrza Miasta Grajewa z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie określenia stawek czynszu za lokale mieszkalne w mieszkaniowym zasobie Miasta Grajewa.

¹² Art. 7 ust. 1 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - tekst ujednolicony (Dz.U z dnia 26.06.2018 r., poz. 1234).

Zasady obniżania i podwyższania stawki czynszu w Grajewie zostały zapisane w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Miasta Grajewo na lata 2010-2016¹³, następnie powtórzone bez zmian w obecnie obowiązującym WPGMZ na lata 2016-2020. Są one także przytoczone w przywołanym wyżej Zarządzeniu Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 12 grudnia 2012 r. Dzięki niezmiennym na przestrzeni lat zasadom podwyższania i obniżania stawki, najemcy nie są zaskakiwani nagłymi zmianami opłat, które mogłyby wynikać po modyfikacjach czynników lub wskaźników. Stałe reguły naliczania czynszu budują u najemców poczucie przewidywalności i stabilności.

Większy czynsz należy zapłacić, jeżeli w mieszkaniu jest centralne ogrzewanie, stawka rośnie wówczas o 25%. Doprowadzenie ciepłej wody do mieszkania powoduje wzrost czynszu o 15%. Za uciążliwość w postaci braku instalacji zimnej wody należy się obniżyć czynszu o 20%, a brak kanalizacji powoduje redukcję o 15%.

Mniejsze znaczenie, zarówno na plus, jak na minus, ma lokalizacja budynku w mieście i położenie mieszkania w budynku (1-2%), a także zły stan techniczny budynku (5%).

Obowiązujące w Grajewie zasady przedstawia poniższa tabela.

Tabela 1 Czynniki korygujące stawkę czynszu w zależności od wartości użytkowej lokalu

L.p.	Czynniki obniżające	%
1.	Lokal usytuowany w budynku położonym na peryferiach miasta	-1
2.	Lokal położony na parterze, poddaszu lub IV piętrze (bez windy) w budynkach wyższych niż dwukondygnacyjne	-2
3.	Lokal bez instalacji zimnej wody	-20
4.	Lokal bez instalacji kanalizacyjnej	-15
5.	Lokal położony w budynku o stanie technicznym gorszym niż średni bądź w budynku przeznaczonym do rozbiórki ze względu na zły stan techniczny	-5
L.p.	Czynniki podwyższające	%
1.	Lokal położony w budynku w centrum przy głównych ulicach miasta lub na osiedlach mieszkaniowych	1
2.	Lokal położony na I lub II piętrze w budynkach wyższych niż dwupiętrowe, wyposażony co najmniej w instalację wodno-kanalizacyjną	2
3.	Lokal wyposażony w instalację centralnego ogrzewania	25
4.	Lokal wyposażony w instalację ciepłej wody	15

Źródło: „Wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Grajewo na lata 2016 – 2020”.

Taki sposób ustalenia wskaźników oznacza, że stawka bazowa odpowiada niskiemu standardowi mieszkania komunalnego, na który składa się podłączenie do wodociągu i kanalizacji, ale brak instalacji ciepłej wody i centralnego ogrzewania. Jak wynika z dalszej części opracowania, do większości mieszkań stosowane są wskaźniki podwyższające, ponieważ większość mieszkań ma standard wyższy od zdefiniowanego jako podstawowy.

Obowiązujące w Grajewie regulacje przewidują także możliwość obniżenia czynszu ze względu na trudną sytuację materialną najemcy. WPGMZG na lata 2016-2020 dopuszcza stosowanie obniżek na wniosek najemcy w następujący sposób:

¹³ Uchwała Nr LII/303/10 Rady Miasta Grajewo z dnia 29 października 2010 r.

- 20% - gdy średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o obniżenie czynszu nie przekracza 75% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 50% w gospodarstwie wieloosobowym,
- 50% gdy średni miesięczny dochód na jednego członka gospodarstwa domowego w okresie trzech miesięcy poprzedzających datę złożenia wniosku o obniżenie czynszu nie przekracza 50% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym i 30% w gospodarstwie wieloosobowym.

Przy obliczaniu dochodów przypadających na jednego członka gospodarstwa domowego stosuje się zasady obowiązujące przy obliczaniu dochodu osób ubiegających się o dodatek mieszkaniowy.

Mimo możliwości, jakie dają powyższe regulacje, najemcy w Grajewie nie korzystają z możliwości obniżenia czynszu motywowanej sytuacją materialną.

W celu pomocy najbardziej potrzebującym stosuje się w Grajewie dodatki mieszkaniowe. Stanowią one ułatwienie w opłacie za mieszkanie, ale nie powodują zmniejszenia czynszu.

3.3 Regulacje obowiązujące w Grajewie na tle innych miast

W polskich miastach bazowe stawki czynszów obowiązujące w zasobach komunalnych wahają się od około 1 zł do około 8 zł za 1 m² powierzchni użytkowej (stawki nie mieszczące się w tym przedziale występują sporadycznie). Można dostrzec pewną korelację pomiędzy wysokością stawki a wielkością miasta – w większych ośrodkach częściej występują wyższe stawki. Mimo tego liczne są przykłady małych miast z wysokimi stawkami i dużych miast mających bardzo niskie stawki bazowe.¹⁴

Badania ankietowe przeprowadzone przez Instytut Rozwoju Miast i Regionów w 2017 r. na próbie ponad 700 miast pokazały, że średnia stawka bazowa dla wszystkich przebadanych miast wyniosła 3,72 zł za 1 m² p u.,

- dla miast o populacji poniżej 20 tys. osób: 3,30 zł za 1 m² p u.,
- dla miast o populacji od 20 tys. do 100 tys. osób: 4,32 zł za 1 m² p u.,
- dla miast powyżej 100 tys. mieszkańców: 5,67 zł za 1 m² p u.,

przy czym w każdej z kategorii występowały bardzo duże różnice rozpiętości stawki.¹⁵

Liczba mieszkańców Grajewa wyznacza mu miejsce blisko dolnego progu w drugiej z wymienionych kategorii miast.

Stawka bazowa w Grajewie (2,89 zł za 1 m² powierzchni użytkowej) jest niższa od średniej krajowej oraz od średniej w miastach należących do tego samego przedziału liczby ludności, ale nie odbiega od stawek obowiązujących w sąsiednich ośrodkach miejskich.

¹⁴ Zob. Rys. 30 na s. 94. w: Raport o stanie polskich miast. Mieszkalnictwo społeczne. Pod red. Aliny Muzioł-Węclawowicz i Kamila Nowaka, Instytut Rozwoju Miast i Regionów – Warszawa 2018, dalej cytowany jako Raport o stanie ...

¹⁵ Na podstawie: Raport o stanie ... s.93.

Rozkład terytorialny stawek wymyka się jednoznacznym interpretacjom. Niektóre województwa charakteryzują się przewagą niskich stawek, inne zaś – wysokich. Niskie stawki częściej występują we wschodniej części Polski, ale obserwujemy je także w niektórych rejonach Polski zachodniej. Natomiast w północno – wschodniej części kraju wyraźnie dominują niskie kwoty.¹⁶

Należy wyraźnie podkreślić, że wyciągnięcie wniosków co do obciążeń najemców w poszczególnych miastach na podstawie stawek bazowych byłoby przedwczesne i mylące. Analiza samych tylko stawek bazowych nie pozwala na wiarygodne porównywanie realnych wysokości czynszów.

Wynika to z różnorodności systemu korekt, jakie miasta stosują w celu naliczenia rzeczywistej stawki czynszu dla każdego lokalu.

Stawki czynszów za najem socjalny wahają się od kwoty nieco poniżej 1 zł do 2 zł za 1 m² powierzchni użytkowej, przy czym średnia dla ankietowanych miast wynosiła 1,39 zł za 1 m² p u.¹⁷ W przypadku stawek za najem socjalny, podawane kwoty oddają rzeczywiste zróżnicowanie obciążenia najemców. Ich analiza prowadzi do wniosku o bardzo dużych różnicach czynszów stosowanych w różnych miastach dla najuboższych najemców i dla osób, które zajmują lokal w wyniku wyroku sądu przyznającego im po eksmisji to prawo.

Również w przypadku stawki w lokalach socjalnych wartość przyjęta w Grajewie nie odbiega od praktyki miast regionu, które charakteryzują się niskimi stawkami.

Samorządy są zobligowane ustawowo do różnicowania stawek czynszów w zależności od cech użytkowych lokali. W miastach, które stosują typową metodę stawki podstawowej (w odróżnieniu od bardzo mało popularnej metody punktowej), można wyróżnić trzy schematy postępowania.¹⁸

a/ najczęściej konstruuje się listę czynników podwyższających i obniżających. W takim przypadku stawka bazowa ustalana jest na poziomie średnim, od którego następuje korekta zarówno w górę, jak i w dół.

b/ część gmin wyznacza jedynie lub prawie jedynie kryteria obniżające. System ten zwykle wiąże się z ustawieniem stawki bazowej na wysokim poziomie, który spełnia niewiele mieszkań, zatem realne stawki są w większości niższe od bazowej.

c/ część miast przyjmuje tylko czynniki podwyższające stawkę bazową, która w takich przypadkach jest najczęściej niska.

Należy zwrócić uwagę, że w zależności od przyjętego w mieście schematu, mieszkania, które można określić jako wyjściowe (czyli takie, dla których nie mają zastosowania ani wskaźniki dodatnie, ani ujemne) bardzo różnią się standardem. W pierwszym schemacie będzie to mieszkanie wyposażone przeciętnie, w drugim mieszkanie o wysokich, współczesnych standardach, a w trzecim mieszkanie substandardowe.

Zasady obowiązujące w Grajewie pozwalają zarówno na podwyżki, jak obniżki stawki, zatem pozornie sytuują miasto w pierwszej grupie. W rzeczywistości należy traktować

¹⁶ Zob. Rys. 31 na s. 95 w: Raport o stanie ... Autorzy raportu dostrzegają występowanie niższych stawek na terenach należących podczas zaborów do Rosji, a wyższych na obszarach włączonych do Prus.

¹⁷ Zob. Raport o stanie ... s. 98.

¹⁸ Por. Raport o stanie ... s. 100

regulacje Grajewa jako zbliżone do trzeciego schematu. Standard, przy którym nie obowiązują żadne wskaźniki, jest tu bardzo niski i znikoma liczba mieszkań korzysta z przewidzianych obniżek.

Część miast posiada długą listę czynników korygujących stawkę bazową, część zaś poprzestaje na kilku pozycjach. Powszechnie uwzględniane jest usytuowanie lokalu w ramach budynku i brak windy (69% ankietowanych miast) oraz brak centralnie dostarczanej ciepłej wody lub instalacji wodociągowej (56%). Często uwzględniane są czynniki dotyczące wyposażenia, jak dostępność toalety (49%) i łazienki (45%), a także brak różnych elementów instalacji sanitarnej. Rzadko występują kryteria związane ze stanem technicznym. Niewiele gmin uwzględnia wiek budynków, co jest zrozumiałe w sytuacji, gdy w mieście zdecydowana większość budynków jest bardzo stara. Wśród czynników podwyższających stawkę bazową najczęściej wymieniano dostęp do centralnego ogrzewania (67% miast). Kolejne często przyjmowane kryteria to centralne ogrzewanie i ciepła woda, doprowadzenie gazu oraz posiadanie łazienki.¹⁹

Różnorodność uwzględnianych kryteriów wynika ze specyfiki zasobów komunalnych w miastach. Szczególnie duże ośrodki, posiadające liczne mieszkania, muszą dysponować bardziej rozbudowanym systemem porównania i różnicowania lokali.

Kryteria obniżania i podwyższania stawki bazowej przyjęte w Grajewie są nieliczne, ale dobrano je w sposób odpowiadający charakterystyce lokalnego zasobu mieszkaniowego.

Powyższe analizy pokazały trudności interpretacyjne w porównywaniu wysokości stawek bazowych, a także uwypukliły zależność pomiędzy wysokością stawki bazowej a przyjętym systemem jej obniżania i podwyższania. Ilustracją tych wniosków będą przykłady rozwiązań stosowanych w kilku miastach regionu o podobnej do Grajewa wielkości. Zostały one przygotowane w oparciu o zarządzenia Prezydentów i Burmistrzów, zapisy znajdujące się w Wieloletnich Programach Gospodarowania Mieszkaniowymi Zasobami Gmin, a także informacje opublikowane na stronach internetowych zarządców zasobów komunalnych.

W Mrągowie stawki czynszu są wysokie. Stawka bazowa wynosi 6 zł za 1 m² p u., a stawka za najem socjalny 2 zł za 1 m² p u. Występują jedynie czynniki obniżające:

- lokal bez łazienki 5%
- w.c. poza lokalem - 5%
- lokal usytuowany w budynku typu „Berlin”, adaptowanym na cele mieszkalne - 33,35%
- lokal usytuowany w suterenie - 5%
- lokal bez instalacji centralnego ogrzewania - 5%
- lokal bez instalacji ciepłej wody - 5%

W Szczytnie stawka bazowa wynosi 3,48 zł za 1 m² p u. i stosuje się tylko czynniki obniżające stawkę.

- lokal z ogrzewaniem piecowym - 15%
- lokal z centralnym ogrzewaniem lokalnym na paliwo stałe - 5%
- lokal bez gazu przewodowego - 15%
- lokal bez łazienki - 15%
- lokal w suterenie - 5%

¹⁹ Zob. Raport o stanie ... s. 100-101.

- w.c. poza budynkiem - 5%
- Miesięczna stawka czynszu w przypadku lokal w budynku przewidzianym do rozbiórki ze względu na zły stan techniczny, zgodnie z wykazem zatwierdzonym przez Burmistrza - 5%

Stawka dla najmu socjalnego wynosi 0,86 zł za 1 m² p u.

W Bielsku Podlaskim ustalono stawkę bazową czynszu w wysokości 1,90 zł za 1 m² p u. i stawkę najmu socjalnego 0,74 zł za 1 m² p u. Mimo tak niskiej stawki bazowej, w mieście tym obowiązują zarówno czynniki obniżające jak i podwyższające stawkę.

Czynniki podwyższające:

- centralne ogrzewanie: 30%
- ciepła woda: 10%
- urządzenia kąpielowe: 30%
- w.c. w lokalu: 30%
- pierwsze lub drugie piętro: 5%

Czynniki obniżające:

- mieszkanie z kuchnią bez oświetlenia naturalnego - 20%
- mieszkanie bez urządzeń wodno-kanalizacyjnych - 20%
- mieszkanie w budynku przeznaczonym do rozbiórki - 30%
- mieszkanie na czwartym piętrze - 5%
- budynek położony na peryferiach miasta, tj. na ul. Kleszczelowskiej - 5%

Zwyżek czynszu nie stosuje się, jeśli najemca własnym kosztem wyposażył lokal w urządzenia i instalacje wpływające na jego wysokość.

W Ełku stawka bazowa jest wysoka, wynosi aż 5,40 zł za 1 m² p u. Mimo tego może ona jeszcze zostać podwyższona w następujących przypadkach:

- c. w. (zasilanie z zewnątrz) o 20%
- c. o. (zasilanie z zewnątrz) o 20%

Dominują jednak czynniki obniżające:

- w.c. poza budynkiem - o 10%
- brak łazienki - o 10%
- brak wody w lokalu - o 10%
- brak kanalizacji w lokalu - o 10%
- wspólne w.c. w budynku - o 5%
- wspólna łazienka - o 5%
- wspólna kuchnia - o 5%
- wspólny korytarz (przedpokój) - o 5%
- kuchnia ślepa - o 5%
- zakwalifikowanie budynku do rozbiórki lub remontu kapitalnego - o 10%
- położenie lokalu na parterze, IV piętrze i wyżej, na strychu, w suterenie lub nad bramą – w mieszkaniach bez c. o. - o 5%
- położenie budynku poza centrum miasta (tj. przy ul. Kolejowej, Grajewskiej, Suwalskiej, Zamkowej, Wczasowej, Kraszewskiego, Mazurskiej, Kolonia, Towarowej i Leśnej) - o 5%

Stawka czynszu 1 m² powierzchni użytkowej lokalu socjalnego wynosi 2,16 zł.

Rozdział 4. Praktyczne zastosowanie regulacji korygujących

Praktyczne zastosowanie opisanych w poprzednim rozdziale regulacji podwyższających i obniżających stawkę czynszu polega na obliczeniu dla każdego lokalu wskaźnika korygującego. Jego wartość wynika z podsumowania wskaźników czynników obniżających i podwyższających dla konkretnego mieszkania. Poniżej pokazano do jakiej części zasobu komunalnego mają zastosowanie kryteria zawarte w WPGMZG w Grajewie. **W wyliczeniach pominięto lokale socjalne, ponieważ nie dotyczą ich zasady obniżania i podwyższania stawki;** dla wszystkich obowiązuje taka sama stawka czynszu.

Tabele i wykresy przedstawiają wskaźnik korygujący dla mieszkań w następujących grupach:

- całe miasto,
- obszar rewitalizacji,
- obszar rewitalizacji - mieszkania należące w 100% do Gminy,
- obszar rewitalizacji - mieszkania we spółnotach mieszkaniowych (i Spółdzielni).

Analiz dokonano w czterech przedziałach:

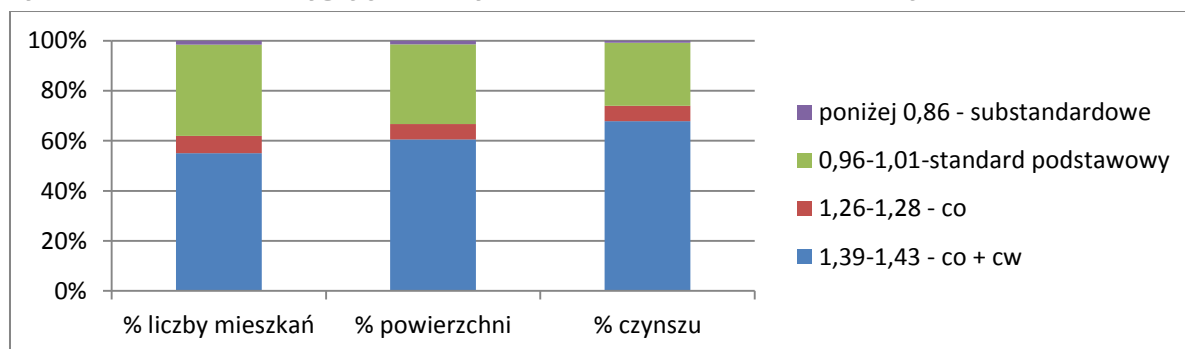
- 1,39-1,43 – wskaźniki te definiują mieszkania posiadające c.o. oraz instalację ciepłej wody,
- 1,26-1,28 – wskaźniki odpowiadają mieszkaniom wyposażonym w centralne ogrzewanie,
- 0,96-1,01 – ten zakres wskaźnika odpowiada wyjściowemu standardowi mieszkania przyjętemu w Grajewie (podłączenie do wodociągu i kanalizacji, ale brak instalacji ciepłej wody i centralnego ogrzewania),
- 0,86 i mniej – ten zakres wskaźnika oznacza brak instalacji zimnej wody lub kanalizacji.²⁰

Tabela 2 Wskaźniki korygujące – wszystkie mieszkania komunalne w Grajewie

Wskaźnik korygujący stawkę czynszu	% liczby mieszkań	% powierzchni	% czynszu
1,39-1,43 - co + cw	55,0%	60,6%	67,9%
1,26-1,28 - co	6,9%	6,1%	6,1%
0,96-1,01-standard podstawowy	36,5%	31,9%	25,2%
poniżej 0,86 - substandardowe	1,6%	1,4%	0,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Rysunek 6 Wskaźniki korygujące – wszystkie mieszkania komunalne w Grajewie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

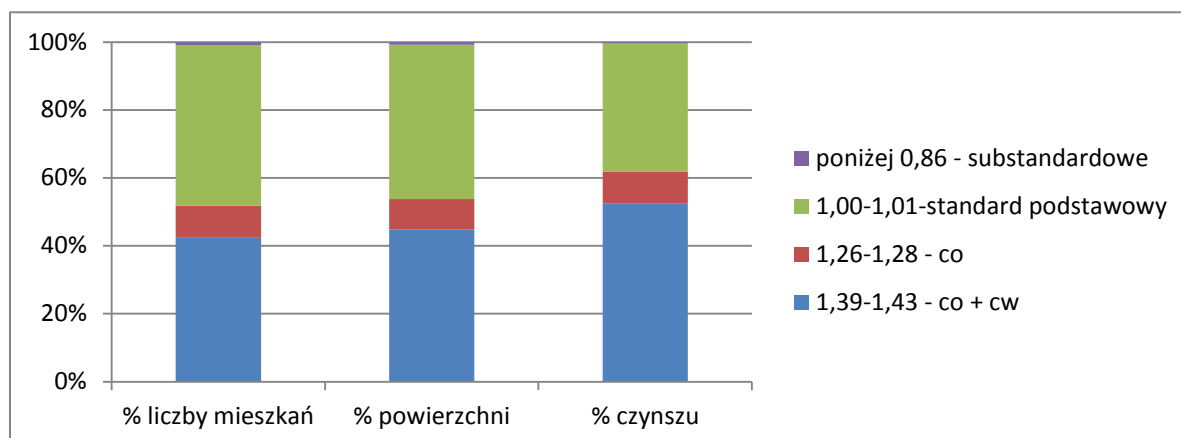
²⁰ Granice przedziałów wynikają z rzeczywistości występujących wskaźników. Na przykład nie ma mieszkań o wskaźnikach 1,29-1,38, dlatego pominięto te wartości przy konstruowaniu przedziałów.

Tabela 3 Wskaźniki korygujące - mieszkania komunalne na obszarze rewitalizacji

Wskaźnik korygujący stawkę czynszu	% liczby mieszkań	% powierzchni	% czynszu
1,39-1,43 - co + cw	42,3%	44,9%	52,6%
1,26-1,28 - co	9,4%	8,9%	9,3%
1,00-1,01-standard podstawowy	47,2%	45,5%	37,7%
poniżej 0,86 - substandardowe	1,0%	0,8%	0,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Rysunek 7 Wskaźniki korygujące - mieszkania komunalne na obszarze rewitalizacji



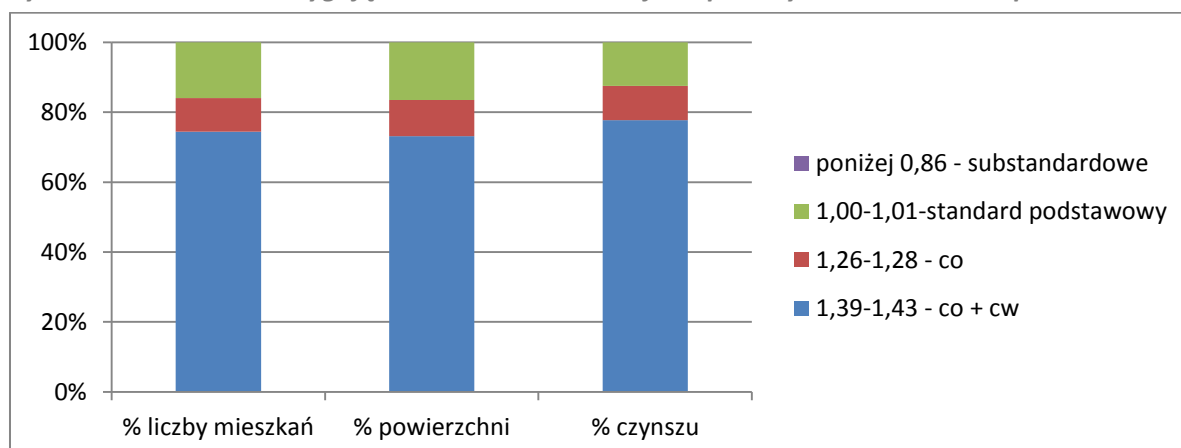
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Tabela 4 Wskaźniki korygujące - obszar rewitalizacji: wspólnoty mieszkaniowe i Spółdzielnia

Wskaźnik korygujący stawkę czynszu	% liczby mieszkań	% powierzchni	% czynszu
1,39-1,43 - co + cw	74,4%	73,2%	77,7%
1,26-1,28 - co	9,6%	10,3%	9,8%
1,00-1,01-standard podstawowy	16,0%	16,5%	12,5%
poniżej 0,86 - substandardowe	0,0%	0,0%	0,0%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Rysunek 8 Wskaźniki korygujące - obszar rewitalizacji: wspólnoty mieszkaniowe i Spółdzielnia



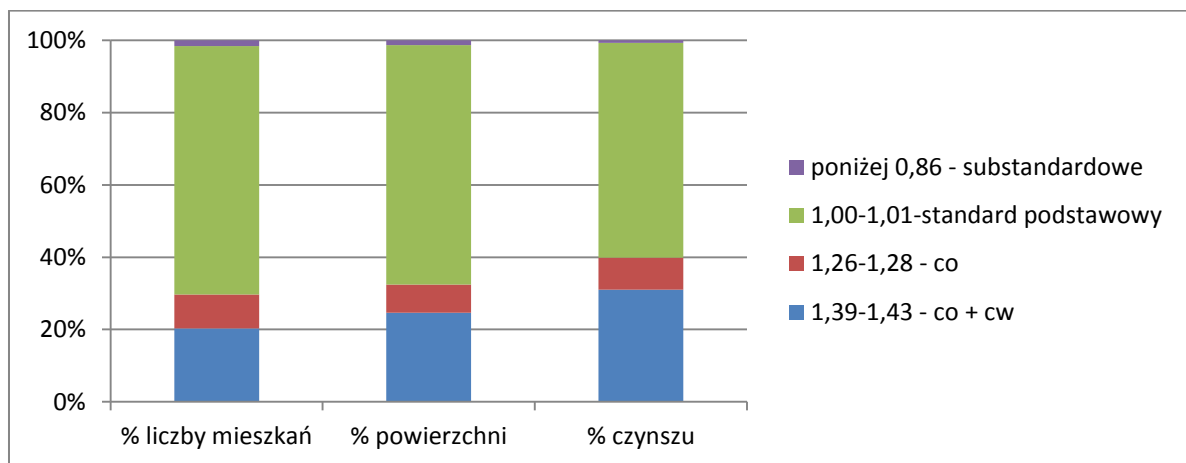
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Tabela 5 Wskaźniki korygujące czynszu na obszarze rewitalizacji- mieszkania w budynkach Miasta

Wskaźnik korygujący stawkę czynszu	% liczby mieszkań	% powierzchni	% czynszu
1,39-1,43 - co + cw	20,3%	24,6%	31,0%
1,26-1,28 - co	9,3%	7,9%	8,9%
1,00-1,01-standard podstawowy	68,7%	66,2%	59,3%
poniżej 0,86 - substandardowe	1,6%	1,3%	0,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Rysunek 9 Wskaźniki korygujące czynszu na obszarze rewitalizacji-mieszkania w budynkach Miasta



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Wskaźnik poniżej 0,86 – substandardowe

Z tabel i wykresów wynika, że w każdej z badanych kategorii (całe miasto, obszar rewitalizacji, wspólnoty mieszkaniowe, budynki Gminy) mieszkania, dla których stosuje się obniżki stawki czynszu z powodu braku podstawowych instalacji, są nieliczne. W skali całego miasta jest to tylko 1,6% mieszkań komunalnych, a na obszarze rewitalizacji 1%.

Ich udział jest na tyle niewielki, że są niemal niewidoczne na wykresach, przy czym w ogóle nie występują one w kategorii mieszkań wspólnotowych. Charakterystyczne jest, że udział naliczanych z tej grupy czynszów jest relatywnie niższy, niż wynikałoby to z jej powierzchni: 1,4% powierzchni generuje tylko 0,8% czynszu.

Roczny czynsz naliczany w mieszkaniach, do których zastosowano obniżkę stawki czynszu z powodu braku podstawowych instalacji, nie przekracza 10 tys. zł. Zatem fakt udzielania obniżek nie wpływa w zauważalny sposób na przychody czynszu w skali całego zasobu. Spowodowane jest to minimalnym udziałem takich mieszkań w zasobie.

Wskaźnik 1,00-1,01 – standard podstawowy

Mieszkania, do których stosuje się stawkę równą bazowej lub zbliżoną, mają powierzchnię niemal 32% w skali całego zasobu i generują 25,2% kwoty czynszu. Na obszarze rewitalizacji mieszkań z taką stawką jest niemal połowa (45,5%).

Zwraca uwagę bardzo mały udział mieszkań z takim wskaźnikiem we wspólnotach mieszkaniowych (jedynie 16,5% powierzchni mieszkań wspólnotowych), a jednocześnie bardzo wysoki ich udział w budynkach należących w 100% do Miasta.

Niewiele jest w zasobie komunalnym mieszkań, dla których zastosowano wskaźnik odpowiadający powiększeniu standardu o instalację c.o. (wskaźnik 1,26-1,28) – zaledwie 7%.

Wskaźnik 1,39-1,43 – c.o. + c.w.

Największą grupę w skali miasta stanowią mieszkania o najwyższym współczynniku korygującym. Pod względem ilości stanowią 55% zasobu, pod względem powierzchni 60,6%, a pod względem naliczeń czynszu niemal 70%.

Radykalne różnice obserwujemy analizując oddzielnie mieszkania komunalne o takim wskaźniku we wspólnotach mieszkaniowych i mieszkania w budynkach Gminy. W tej pierwszej grupie mieszkania o najwyższym wskaźniku korygującym zajmują aż ¼ powierzchni mieszkań komunalnych (i generują ponad ¾ wszystkich naliczeń czynszów w Grajewie), natomiast w budynkach Gminy mają one tylko ¼ udziału.

Na obszarze rewitalizacji mieszkania te, jeśli chodzi o powierzchnię, mają niemal taki sam udział, jak mieszkania o bazowej stawce, jednak generują ponad połowę wszystkich przychodów z czynszów.

Na marginesie powyższych analiz dotyczących udziału w zasobie mieszkań o różnych wskaźnikach korygujących warto zwrócić uwagę na ciekawą zależność, którą analizy te dodatkowo uwypukliły. Mieszkania mające wysoki dodatni wskaźnik korygujący znajdują się głównie we wspólnotach mieszkaniowych. Wysoki wskaźnik z definicji oznacza lepszy standard budynku – instalacje c.o., c.w., a także często najlepsze położenie w mieście. Na obszarze rewitalizacji w kategorii wspólnot mieszkaniowych lokale takie stanowią pod względem liczby i powierzchni niemal ¾ całego zasobu położonego na obszarze, a naliczenia czynszu z tych mieszkań są wyraźnie wyższe, niż wynikałoby to z ich powierzchni czy ilości. Płyną stąd dwie ważne obserwacje.

1. Budynki wspólnot mieszkaniowych, w których Miasto posiada udziały, są w znacznie lepszym stanie i posiadają lepszy standard, niż przeciętnie budynki należące w 100% do Gminy.

Ten stan rzeczy wynika między innymi z faktu, że lokatorzy, korzystając z bonifikat, kupowali na preferencyjnych warunkach głównie mieszkania znajdujące się w lepiej zachowanej i lepiej wyposażonej części zasobu. Z czasem prowadziło to do pozostawiania we własności miasta budynków najstarszych, niedoinwestowanych, wymagających największych nakładów bieżących i remontowych.

2. Mieszkania te, mając wysoki współczynnik korygujący, generują zdecydowanie większe czynsze w stosunku do powierzchni użytkowej, niż mieszkania znajdujące się w budynkach Gminy. Należy pamiętać, że dalsza sprzedaż lokatorom mieszkań znajdujących się we wspólnotach oznacza sprzedaż zasobu przynoszącego najwyższe przychody, zarówno kwotowo, jak w przeliczeniu na metr kwadratowy.

W tabeli zestawiono naliczenia czynszów w skali roku według analizowanych kategorii (zgodnie z przyjętym w rozdziale założeniem, tabela dotyczy tylko lokali komunalnych, bez socjalnych). Zestawienie to pokazuje kwoty w zł. Wyraźnie widać, że zasadnicze znaczenie dla Gminy mają wpływy pochodzące z mieszkań, gdzie stosuje się najwyższe wskaźniki korygujące stawkę czynszu. W skali całego miasta są one niemal trzykrotnie wyższe, niż wpływy z mieszkań płacących stawkę bazową. Wpływy z mieszkań, gdzie zastosowano obniżkę stawki, są minimalne, również wpływy z mieszkań o stawce podwyższonej (od 1,26 do 1,28 zł za 1 m² p u.) są stosunkowo niewielkie (25% wpływów ogółem).

Tabela 6 Naliczenia czynszu w 2018 r. w zależności od wskaźnika korygującego [zł] (bez lokali socjalnych)

Wskaźnik korygujący stawkę czynszu	Całe miasto	Obszar Rewitalizacji (OR)	W budynkach wspólnot na OR	W budynkach Miasta na OR
poniżej 0,86 - substandardowe	7 784	2 017	0	2 017
0,96-1,01-standard podstawowy	233 240	188 072	28 670	159 401
1,26-1,28 – co	56 318	46 443	22 616	23 827
1,39-1,43 - co + cw	628 035	262 033	178 687	83 345
RAZEM	925 377	498 565	229 973	268 590

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Tabela potwierdza wniosek o skutkach dalszej sprzedaży mieszkań komunalnych we wspólnotach mieszkaniowych – sprzedaż prowadzi do uszczuplenia przychodów z czynszów znacznie większego, niż wynikałoby to z powierzchni sprzedawanych lokali.

Rozdział 5. Stawka nominalna i stawka efektywna

Przedstawione w rozdziale drugim porównanie stawek dla lokali socjalnych w różnych miastach daje realny obraz obowiązujących tam opłat w tej kategorii lokali. Nie można tego samego powiedzieć o porównaniu stawek bazowych. Stawki bazowe w żadnym stopniu nie oddają rzeczywistości naliczanych w miastach opłat za metr powierzchni. Dzieje się tak dlatego, że systemy korygujące stawkę bazową w poszczególnych miastach bardzo się między sobą różnią. W efekcie mogą występować na przykład sytuacje, w których w mieście o niższej bazowej stawce, realna stawka uzyskiwana z zasobu mieszkaniowego jest wyższa, niż w mieście o wyższej stawce bazowej. Może się tak zdarzyć, jeśli w tym pierwszym mieście przeważają wskaźniki korygujące na plus, a w drugim na minus.

Wysokość stawki bazowej nie odzwierciedla obciążeń czynszowych najemców. Wynikają one dopiero z tzw. stawki rzeczywistej (inaczej: realna, efektywna stawka czynszu). Powstaje ona dla każdego lokalu indywidualnie w wyniku pomnożenia stawki bazowej przez wskaźnik korygujący, który jest sumą czynników podwyższających i obniżających.

Okoliczność ta utrudnia badanie realnych stawek nawet w obrębie jednego miasta. Do obliczenia stawki efektywnej (rzeczywistej) dla grupy mieszkańców, jaką chcemy zbadać, musimy wziąć pod uwagę metraż tych wybranych mieszkań i rzeczywiste naliczenia czynszu dla nich.

W celu porównania realnych stawek występujących w różnych miastach potrzebne są analogiczne dane. Tymczasem miasta w różny sposób gromadzą informacje i pracują na różnych systemach. Czasami nie jest jasne, czy dane dotyczą tylko czynszu, czy zawierają także inne opłaty wymagane od najemców (np. za media). Z tego powodu nie przeprowadzono w Polsce kompleksowych, wiarygodnych badań realnej stawki czynszu występującej w miastach. Jest to poważny problem badawczy, ponieważ, jak wspomniano, porównywanie stawek bazowych nawet w przybliżeniu nie prowadzi do uchwycenia zróżnicowania realnych stawek czynszów.

W Grajewie efektywna stawka czynszu wynosi 3,41 zł za 1 m² powierzchni użytkowej.

Wynik ten powstał po podzieleniu sumy naliczeń dla całego zasobu mieszkaniowego przez powierzchnię wszystkich lokali mieszkalnych. Stawka efektywna jest zatem wyraźnie wyższa od stawki bazowej (2,89 zł za 1 m² powierzchni użytkowej). Jest tak dlatego, że przyjęto niską stawkę wyjściową i niemal wszystkie mieszkania kwalifikują się do podwyższenia stawki.

Z reguły miasta mające wysoką stawkę bazową, stosują rozbudowany system obniżek, w wyniku czego ich stawka rzeczywista jest znacząco niższa, niż bazowa. Faktyczna rozpiętość stawek rzeczywistych w miastach jest zatem znacznie mniejsza, niż rozpiętość stawek bazowych, pokazana w rozdziale drugim. Nadal jednak nie wiadomo, jakie są to dokładnie różnice.

Obserwacja zasobów mieszkaniowych wielu miast w Polsce pozwala sformułować tezę, że Grajewo na tle innych miast w kraju ma raczej niskie, ale nie najniższe stawki efektywne. Natomiast nie odbiega pod tym względem od ośrodków w regionie.

Na podstawie danych Zakładu ADM dokonano analizy stawki rzeczywistej w poszczególnych grupach zasobu komunalnego.

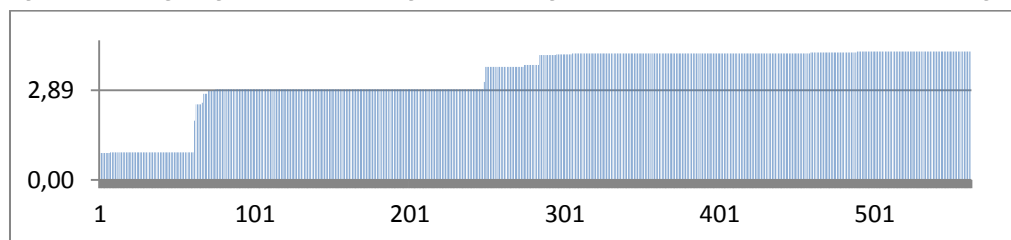
- dla mieszkań komunalnych na obszarze całego miasta stawka efektywna wynosi 3,41 zł za 1 m² powierzchni użytkowej,
- dla mieszkań komunalnych poza obszarem rewitalizacji: 3,75 zł za 1 m² p u.
- dla mieszkań komunalnych na obszarze rewitalizacji: 3,17 zł za 1 m² p u.
- dla mieszkań komunalnych w budynkach Gminy na obszarze rewitalizacji: 2,78 zł za 1 m² p u.
- dla mieszkań komunalnych w budynkach wspólnot (łącznie ze spółdzielniami) na obszarze rewitalizacji – 3,85 zł za 1 m² p u.

Powyższe kwoty powstały przez podzielenie przypisu czynszu z każdej z kategorii mieszkań przez odpowiadającą im powierzchnię. Należy pamiętać, że brane są tu pod uwagę lokale socjalne, zatem im więcej ich jest w danej grupie, tym niższa realna stawka czynszu.

Poniżej zobrazowano na wykresach rozkład efektywnych stawek w mieszkaniach komunalnych w Grajewie. Na osi poziomej zaznaczono każde mieszkanie – wartości na osi to kolejne mieszkania z zasobu (ich duża liczba nie pozwala na pokazanie każdego w postaci oddzielnego słupka). Każdemu z mieszkań przyporządkowano realną stawkę czynszu widoczną na osi pionowej.

Na pierwszym wykresie pokazano rozkład stawki realnej dla wszystkich mieszkań komunalnych. Najniższe wartości odpowiadają stawce 0,88 zł za 1 m² p u., a zatem lokalom socjalnym, których jest 61. Wartości zbliżone do 2,89 zł za 1 m² p u. oznaczają mieszkania o podstawowym standardzie, do których nie zastosowano ani dużych obniżek, ani podwyżek. Jest ich 183. Najcenniejsze z punktu widzenia przychodów Gminy są mieszkania o stawkach najwyższych. Są to te lokale, do których zastosowano wskaźniki zwiększające, a więc lokale o lepszym standardzie i wyposażeniu. Maksymalna stawka rzeczywista wynosi w Grajewie 4,13 zł za 1 m² powierzchni użytkowej. Obowiązuje ona dla 74 mieszkań. Są to mieszkania w budynkach wspólnot i jedno w budynku spółdzielni. Czterdzieści z nich leży na obszarze rewitalizacji. Kolejne 30 mieszkań ma równie wysoką stawkę 4,10 zł za 1 m² p u. W tej grupie są budynki wspólnot i dwa mieszkania w spółdzielni. Minimalnie niższa stawka, 4,04 zł za 1 m² powierzchni użytkowej, obowiązuje dla 154 mieszkań, z czego jedynie 52 to mieszkania w budynkach Gminy.

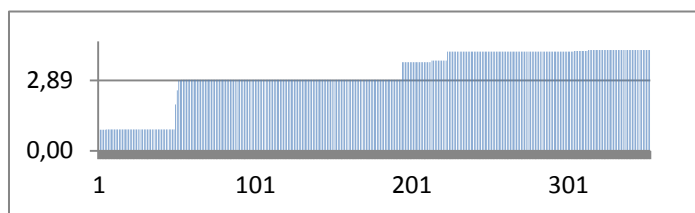
Rysunek 10 Efektywna stawka czynszu – wszystkie mieszkania komunalne w Grajewie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Na kolejnym wykresie widoczne są tylko mieszkania położone na obszarze rewitalizacji. Proporcje liczby mieszkań o poszczególnych wartościach stawki układają się tu inaczej, niż dla całego zasobu. Znacznie mniej jest mieszkań o najwyższych stawkach, które w dużej liczbie znalazły się poza obszarem rewitalizacji.

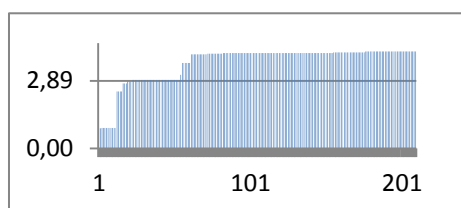
Rysunek 11 Efektywna stawka czynszu - mieszkania komunalne na obszarze rewitalizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Na kolejnym wykresie widać tylko mieszkania spoza obszaru rewitalizacji. Wynika z niego, że niemal nie występują tu najniższe stawki, odpowiadające lokalom socjalnym. Niewielka jest grupa mieszkań o stawce zbliżonej do bazowej, a znacznie więcej jest mieszkań o najwyższych stawkach.

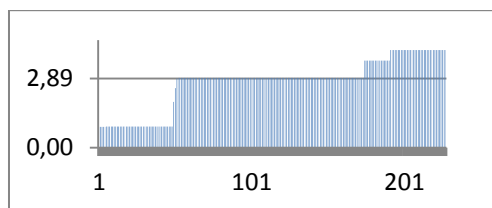
Rysunek 12 Efektywna stawka czynszu - mieszkania komunalne poza obszarem rewitalizacji



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

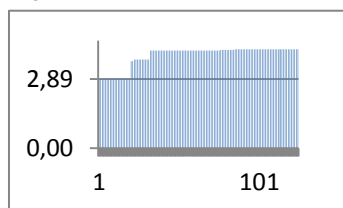
Widoczne są zdecydowane różnice wyników analizy dla mieszkań w budynkach Gminy i w budynkach wspólnot mieszkaniowych. Obrazują je dalsze dwa wykresy, pokazujące tylko obszar rewitalizacji. Większość mieszkań w budynkach należących tu do Gminy ma realną stawkę zbliżoną do stawki bazowej. Mieszkań we wspólnotach na obszarze rewitalizacji jest niewiele, ale osiągają one stawki najwyższe, przy czym stawki najniższe nie występują w ogóle.

Rysunek 13 Efektywna stawka czynszu - obszar rewitalizacji-mieszkania w budynkach należących do Gminy



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Rysunek 14 Efektywna stawka czynszu-obszar rewitalizacji-mieszkania w budynkach wspólnot i spółdzielni



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

W tabeli zestawiono wartości procentowe dla omawianych wyżej grup.

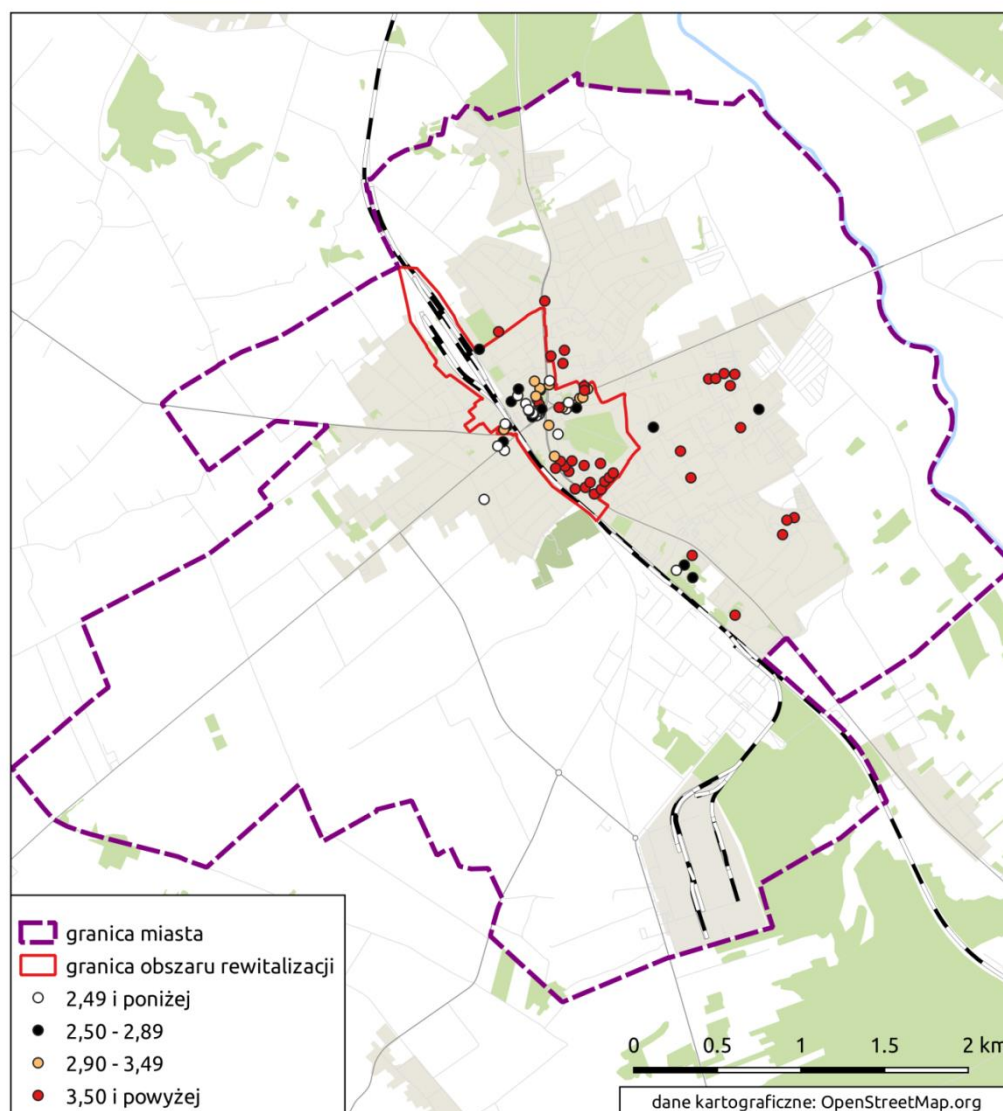
Tabela 7 Mieszkania komunalne według efektywnej stawki czynszu

Efektywna stawka czynszu	Grajewo	Poza OR	OR	OR w budynkach Miasta	OR w budynkach wspólnot+spni
0,87-0,88	10,9%	5,7%	13,9%	21,5%	0,0%
1,91-2,49	1,1%	1,9%	0,6%	0,9%	0,0%
2,77-2,92	32,2%	18,2%	40,5%	53,9%	16,0%
3,64-3,70	6,2%	2,9%	8,2%	7,5%	9,6%
4,02-4,13	49,6%	71,3%	36,8%	16,2%	74,4%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Obliczenia efektywnej stawki czynszu przeprowadzono także dla poszczególnych budynków, w których znajdują się mieszkania komunalne. Dla każdego z nich podzielono naliczenia czynszów dla wszystkich mieszkań Gminy w budynku przez ich powierzchnię. Wyniki zobrazowano na mapie.

Rysunek 15 Efektywna stawka czynszu dla budynków z mieszkaniami komunalnymi [zł/m²]

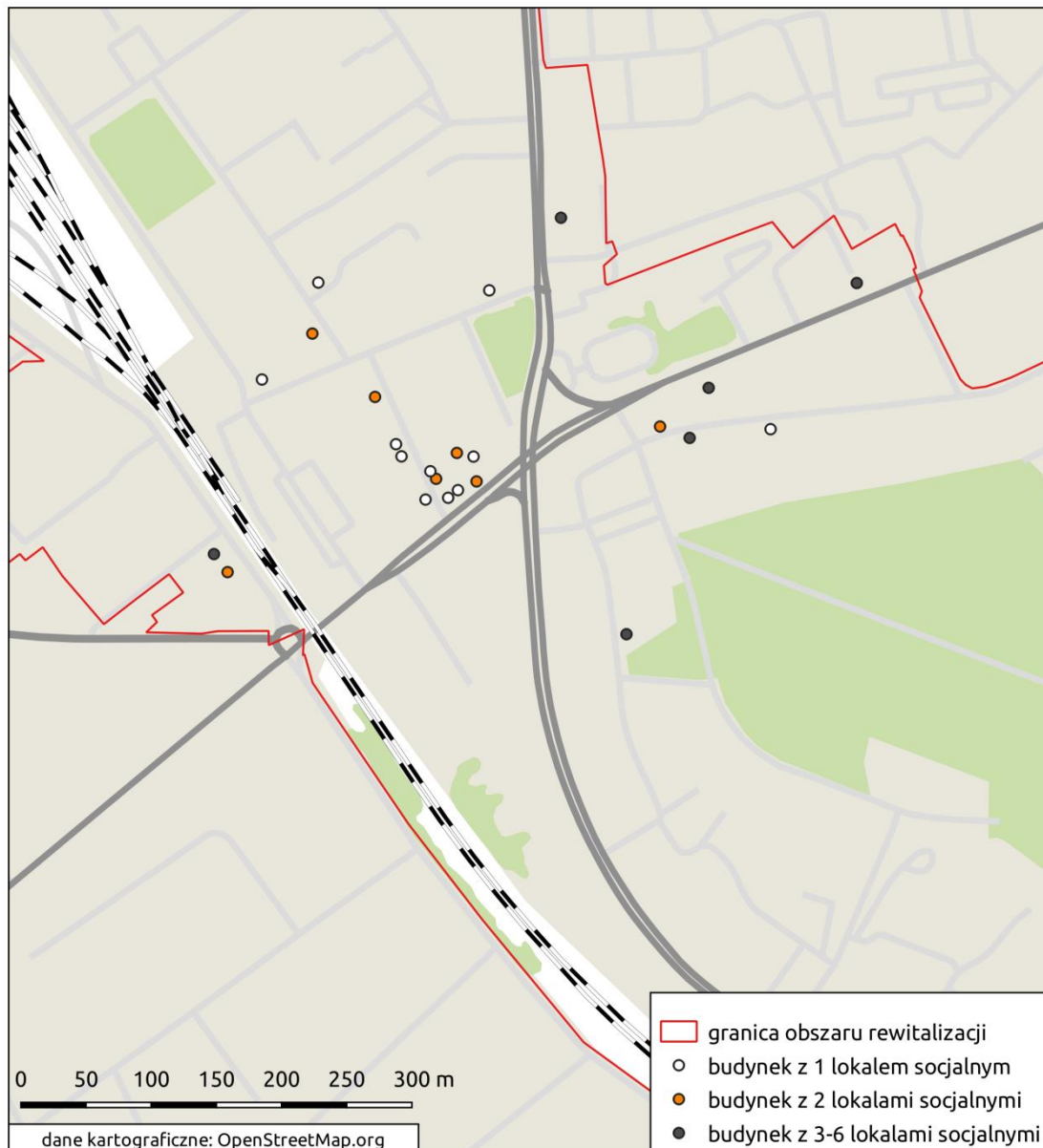


Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Wizualizacja niesie informację o potencjale czynszowym poszczególnych budynków. Czerwone kropki oznaczają budynki o najwyższych efektywnych czynszach; zwykle odpowiadają one budynkom wspólnot. Poza obszarem rewitalizacji niemal nie występują budynki o niskiej stawce czynszu. Jest ich natomiast dużo na obszarze interwencji.

Na realną stawkę czynszu danego budynku duży wpływ mają lokale wynajmowane w trybie najmu socjalnego – im więcej takich lokali w budynku, tym niższa realna stawka czynszu liczona dla budynku. Budynki z lokalami socjalnymi pokazano na kolejnej mapie.

Rysunek 16 Budynki z lokalami socjalnymi w Grajewie



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

W następujących niżej tabelach fioletowym tłem zaznaczono te budynki, dla których stawka efektywna jest niższa od stawki bazowej. Takich budynków jest zdecydowanie najwięcej w grupie nieruchomości należących do Gminy na obszarze rewitalizacji, a nie ma ich wcale w grupie budynków wspólnot na obszarze rewitalizacji.

Dodatkowo czerwona czcionka oznacza budynki wyłącznie z lokalami socjalnymi.

Tabela 8 Efektywna stawka czynszu dla budynków Gminy na OR

Adres budynku	L. mieszkań komunalnych	Efektywna stawka czynszu [zł/ m ²]
pl. Niepodległości 5	2	2,92
pl. Niepodległości 5A	2	2,92
pl. Niepodległości 10	4	4,07
pl. Niepodległości 12	8	3,64
pl. Niepodległości 14	2	0,88
pl. Niepodległości 15	2	1,92
pl. Niepodległości 17	3	2,47
ul. Dolna 8	5	3,00
ul. Dolna 10	2	2,92
ul. Dolna 11	9	2,03
ul. Dolna 12	2	2,92
ul. Dolna 15	9	2,75
ul. Ełcka 1	8	2,92
ul. Ełcka 5	11	2,41
ul. Kilińskiego 5	8	2,78
ul. Kilińskiego 11	6	2,56
ul. Kolejowa 2	9	2,51
ul. Kolejowa 2A	4	2,92
ul. Kolejowa 3	10	1,86
ul. Kopernika 1	3	4,07
ul. Kopernika 8	12	4,07
ul. Kopernika 10	11	3,10
ul. Kopernika 10A	6	4,07
ul. Kopernika 13	9	2,32
ul. Kopernika 19	9	2,98
ul. Kopernika 21	8	3,01
ul. Łazienna 9	10	1,92
ul. Nowickiego 2	4	1,63
ul. Nowickiego 3	5	2,51
ul. Piłsudskiego 3	7	2,92
ul. Piłsudskiego 5	6	2,21
ul. Piłsudskiego 5A	1	2,92
ul. Piłsudskiego 7-9	8	2,35
ul. Traugutta 1	2	0,88
ul. Traugutta 2	4	2,68
ul. Traugutta 3	2	1,91
ul. Traugutta 6	4	2,81
ul. Traugutta 6A	4	2,38
ul. Traugutta 10	7	2,34

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Tabela 9 Efektywna stawka czynszu dla budynków wspólnot i spółdzielni na OR

Adres budynku	L. mieszkań komunalnych	Efektywna stawka czynszu [zł/ m ²]
Os. Broniewskiego 1	4	4,11
Os. Broniewskiego 2	5	3,67
Os. Broniewskiego 3	7	3,70
Os. Broniewskiego 4	13	4,12
Os. Broniewskiego 6	11	4,12
Os. Broniewskiego 7	6	4,13
Os. Broniewskiego 8	5	4,11
Os. Broniewskiego 11	8	4,11
Os. Tysiąclecia 3	11	4,10
Os. Tysiąclecia 4	8	4,09
Os. Tysiąclecia 4A	11	4,10
Os. Tysiąclecia 5	11	3,79
Os. Tysiąclecia 7	1	4,08
Pl. Niepodległości 8-9	13	2,92
ul. Wojska Polskiego 14	2	2,92
ul. Wojska Polskiego 34	4	2,92
ul. Wojska Polskiego 37	10	4,07
ul. Wojska Polskiego 45	4	4,09

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Tabela 10 Efektywna stawka czynszu dla budynków Gminy poza OR

Adres budynku	L. mieszkań komunalnych	Efektywna stawka czynszu [zł/ m ²]
Os. Południe 73	32	4,05
ul. Dworna 2	4	3,64
ul. Ekologiczna 22	2	2,86
ul. Konstytucji 3 Maja 21A	21	2,75
ul. Legionistów 20	1	2,86
ul. Piłsudskiego 18	9	2,35
Ul. Piłsudskiego 19	2	2,77
ul. Piłsudskiego 21	5	2,47
ul. Rtm.W.Konopki 2	3	2,70
ul. Sportowa 6A	10	1,99
ul. Strażacka 15	1	3,64
ul. Strażacka 17	1	2,77

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Tabela 11 Efektywna stawka czynszu dla budynków wspólnot i spółdzielni poza OR

Adres budynku	L. mieszkań komunalnych	Efektywna stawka czynszu [zł/ m ²]
Os. Centrum 26	2	4,10
Os. Centrum 30A	1	4,13
Os. Centrum 33	1	4,07
Os. Południe 3	23	4,10
Os. Południe 14	1	4,07
Os. Południe 65	1	4,07
Os. Południe 64	6	4,10
ul. Konstytucji 3 Maja 29	3	4,10

Ul. Legionistów 16	3	1,80
ul. Targowa 7	2	4,07
ul. Targowa 17	3	4,06
ul. W.Perlitza 2	8	4,05
ul. Wiktorowo 60	21	4,10
ul. Wiktorowo 73	17	4,09
ul. Wiktorowo 77	29	4,06
ul. Wojska Polskiego 72/16	8	4,11

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Dla większości budynków Gminy na obszarze rewitalizacji stawka efektywna liczona na cały budynek jest niższa od stawki bazowej. Wynika to z gorszego stanu tych budynków i występowania w nich najmu socjalnego. Poza obszarem rewitalizacji niemal wszystkie budynki należące do Gminy mają stawkę rzeczywistą poniżej bazowej.

Budynki wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy, zarówno na obszarze rewitalizacji jak poza nim, mają wysokie stawki rzeczywiste.

Rozdział 6. Zadłużenie lokali komunalnych

Na kwotę pobieraną od lokatorów mieszkań komunalnych składają się czynsz oraz opłaty za zużycie mediów. Ta druga pozycja jest traktowana jako zaliczka do późniejszego rozliczenia. W całkowitej kwocie obciążającej lokatorów opłaty za media wynoszą około połowę (w okresie 2013-2018 zależności od roku od 48% do 57%), a w przypadku lokali socjalnych, z powodu bardzo niskiego czynszu, około ¾ (67%-77%).

W systemie księgowym należność za czynsz i należność za media są przypisane do każdego lokalu jako oddzielne pozycje. Natomiast wpłaty od najemców widnieją jako jedna pozycja, ponieważ opłacają oni czynsz i zaliczki łącznie. Z tego powodu, **w niniejszym rozdziale do analiz posłużono się danymi o naliczeniach i wpłatach całej należności najemcy, czyli łącznie czynszu i opłat za media.** Analizy przeprowadzono za ostatnich sześć lat.

Na koniec 2013 r. saldo zadłużenia komunalnych lokali mieszkalnych w Grajewie wynosiło 412 907 zł, a na koniec 2018 r. 358 967 zł²¹, co oznacza zmniejszenie zadłużenia o 13%. W większości lat badanego okresu suma wpłat przewyższała kwotę naliczeń, dzięki czemu następowało stopniowe regulowanie zaległości.

Zadłużenie lokali mieszkalnych w roku 2018 stanowiło w Grajewie mniej niż 1/5 rocznego naliczenia (17,6%). Przeciętne zadłużenie przypadające na jedno mieszkanie wynosiło 617 zł, podczas gdy w skali kraju było ono niemal czterokrotnie większe (2 287 zł). Średnie zadłużenie mieszkań komunalnych w miastach o różnej wielkości przedstawiało się następująco:

- 1 460 zł w miastach do 20 tys. mieszkańców,
- 3 145 zł w miastach 20-100 tys. mieszkańców,
- 6 962 zł w miastach powyżej 100 tys. mieszkańców.²²

Zarówno nadwyżka wpłat nad naliczeniami, jak stosunkowo niewielkie zadłużenie zasobu mieszkaniowego w relacji do rocznego przypisu oraz na jedno mieszkanie, stawia Grajewo w dobrej sytuacji, szczególnie w porównaniu z gminami, które borykają się z problemem ogromnego zadłużenia, będącego czasami wielokrotnością rocznych przypisów.

Widoczne są różnice w relacji naliczeń do wpłat między mieszkaniami znajdującymi się we wspólnotach a mieszkaniami w budynkach należących do Gminy.

Zadłużenie we wspólnotach spadło w badanych latach o 55% i na koniec 2018 r. było symboliczne, na metr kwadratowy przypadały jedynie 3 zł zaległości (przy średniej dla miasta 16 zł). Natomiast w budynkach należących w 100% Gminy zadłużenie spadało powoli, na przestrzeni 6 lat jedynie o 6%. Na koniec roku 2018 w tej grupie mieszkań wskaźnik zadłużenia na metr kwadratowy wynosił 27 zł i był niemal dwukrotnie wyższy, niż dla miasta i dziewięć razy wyższy, niż we wspólnotach. Dysproporcję na niekorzyść budynków należących do Gminy pokazuje, że ich lokatorzy stanowią grupę będącą w trudniejszej sytuacji materialnej od lokatorów w budynkach wspólnot.

²¹ Są to kwoty zapisane jako obciążenia lokali mieszkalnych, niezależnie od tego, czy dłużnik nadal zajmuje lokal, czy już nie. Natomiast kwota zadłużenia ciążyąca na obecnych najemcach wynosiła na koniec 2018 r. 267 287 zł.

²² Raport o stanie ... s. 116.

Na obszarze rewitalizacji mieszkania komunalne we wspólnotach w ciągu sześciu lat zredukowały zadłużenie o 75% i obecnie zaległości praktycznie nie istnieją (na koniec 2018 r. pozostawała symboliczna kwota 4,4 tys. zł). Natomiast w przypadku mieszkań w budynkach należących do Gminy, chociaż niemal każdego roku wpłaty były wyższe od naliczeń, ta różnica była na tyle niewielka, że zadłużenie utrzymywało się na niemal takim samym poziomie. Na koniec 2018 r. na każdy metr kwadratowy przypadało tu 28 zł zaległości.

Także w lokalach socjalnych, zarówno poza obszarem rewitalizacji i na obszarze, obserwujemy w ostatnich sześciu latach znaczną nadwyżkę wpłat nad naliczeniami, co spowodowało spadek zadłużenia – w skali miasta zaległości na przestrzeni badanych lat spadły o 62%. Na koniec 2018 r. na metr kwadratowy mieszkania socjalnego przypadało 31 zł zaległości, ale jeśli wziąć pod uwagę, że w 2013 r. wskaźnik ten wynosił 60 zł, można spodziewać się dalszej poprawy.

Lokale użytkowe własności Gminy były zadłużone w 2013 r. na kwotę 42, 2 tys. zł. Do końca 2018 r. zadłużenie spadło do kwoty 11 tys. zł. i na metr powierzchni przypada już tylko 9 zł.

Opisane tendencje znajdują potwierdzenie w obliczeniach dotyczących wpłat w roku 2018. Z zamieszczonej tabeli wynika, że wszystkie analizowane grupy najemców wpłaciły więcej środków, niż wynosił roczny przypis. Oznacza to dalszą spłatę powstałego w poprzednich latach zadłużenia.

Tabela 12 Naliczenia i wpłaty od najemców komunalnych w 2018 r.

Wyszczególnienie	Naliczenia [zł]	Wpłaty [zł]	Ściągalność
Cały zasób mieszkaniowy	2 040 163	2 070 979	101,5%
Najem socjalny	68 358	71 327	104,3%
Lokale użytkowe	233 646	249 638	106,8%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

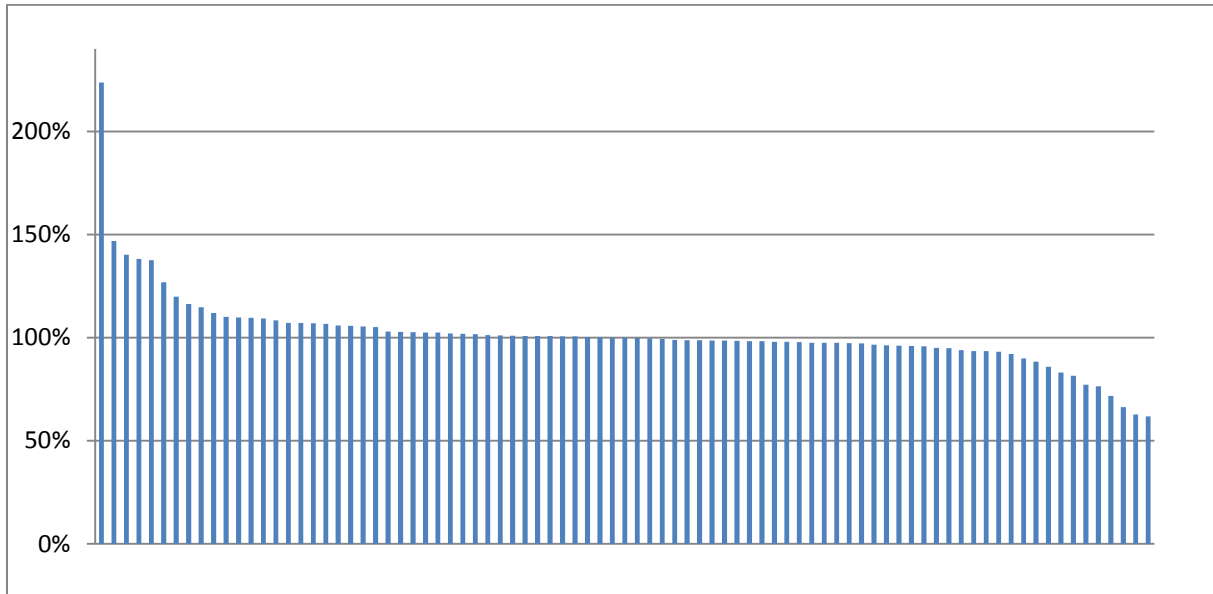
Analiza wpłat w 2018 roku pochodzących z budynków, w których znajdują się mieszkania komunalne, pokazuje, że w większości z nich wpłaty przewyższały naliczenia, czyli spłacane było wcześniej powstałe zadłużenie.

- dla 43 budynków (własności Gminy i wspólnoty) ściągalność wyniosła 100% i więcej,
- dla 25 budynków ściągalność wyniosła od 95 do 99%,
- dla sześciu budynków – pomiędzy 90 a 95%,
- dla pięciu budynków - pomiędzy 80 a 90%,
- dla sześciu budynków - poniżej 80% (najniższa ściągalność wyniosła 62%).

Na wykresie przedstawiono ściągalność opłat z poszczególnych budynków komunalnych w 2018 r. Wpłaty znacznej większości budynków oscylują w pobliżu 100% rocznego przypisu. Wpłaty powyżej 100% oznaczają albo pokrywanie zadłużenia ze środków własnych albo udział w programie oddłużenia.

W Grajewie nie wystąpiło zjawisko dużego zadłużenia lokali komunalnych. Stosunkowo niewielki dług lokatorów w ostatnich latach spadał i obecnie jest na niskim poziomie. Powodem dobrej sytuacji jest racjonalna stawka czynszu, wcześniej podejmowana interwencja oraz program oddłużeniowy.

Rysunek 17 Rozkład ściągłości opłat w budynkach z mieszkaniami komunalnymi w 2018 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

W Grajewie od 2015 r. funkcjonuje program umożliwiający odpracowanie zadłużenia. Mogą do niego przystąpić wszystkie osoby pełnoletnie, które zamieszkują w lokalu. Minimalne zadłużenie, które upoważnia do udziału w programie, wynosi 2 000 zł. Odpracowanie zaległości może nastąpić poprzez sprzątnięcie terenów zieleni, ciągów komunikacyjnych oraz ich odśnieżanie i usuwanie lodu, inne drobne prace eksploatacyjno - remontowe. Katalog form jest otwarty, można go uzupełnić o inne prace.²³

Z programu do 2018 r. skorzystały 22 rodziny. Dłużnicy odpracowali zadłużenie czynszowe na kwotę 76 400 zł., co stanowi około 15% całkowitego zadłużenia lokali mieszkalnych w Grajewie.

²³ Zarządzenie Nr 35/15 Burmistrza Miasta Grajewo z dnia 17.02.2015 r. w sprawie ustalenia formy spłaty zadłużenia czynszowego w formie świadczeń rzeczowych.
http://bip.um.grajewo.pl/prawo_lokalne/zarzadzenie_s/zarz_0217_35_15.html.

Rozdział 7. Naliczenia czynszów i wydatki związane z zasobem

Czynsze płacone przez najemców lokali komunalnych służą do pokrycia kosztów utrzymania lokali. W rozdziale pokazano w jakim stopniu wystarczają one na pokrycie tych kosztów.

W celu zniwelowania różnic występujących w naliczeniach i wydatkach w poszczególnych latach, do analizy przyjęto dane z sześciu kolejnych lat, od roku 2013 do 2018. Obliczenia mają charakter szacunkowy, niemniej prawidłowo oddają proporcje naliczeń z czynszów i kosztów.

W pozycji dotyczącej wpływów ujęto skumulowane za 6 lat przypisy ze wszystkich lokali mieszkalnych (w tym najem socjalny).

W pozycji dotyczącej wydatków ujęto środki przekazywane zarządcom wspólnot mieszkaniowych i spółdzielniom (zarządzanie lokalami mieszkalnymi należącymi do Gminy oraz fundusz remontowy) oraz koszty utrzymania budynków należących do Gminy, w tym koszty zarządu, przeglądy, naprawy i awarie, a także remonty lokali po ich zwolnieniu przez najemcę.

Porównanie tych dwóch pozycji (Saldo 1) pokazało skalę niedoboru środków z czynszów. Dla całego miasta naliczenia czynszów pokryły 82% bieżących wydatków, a na obszarze rewitalizacji tylko 63%. Średni niedobór wyniósł ponad 180 tys. zł rocznie na cały zasób mieszkaniowy.

W pozycji dotyczącej lokali użytkowych ujęto naliczenia czynszu z tych lokali. Po ich uwzględnieniu niedobór został w pełni pokryty (Saldo 2), a różnica pomiędzy naliczeniami a bieżącymi wydatkami pozostała minimalnie dodatnia (rocznie 11,7 tys. zł na plusie). Obliczenia te zestawiono w poniższej tabeli.

Tabela 13 Naliczenia czynszów (przypis) w porównaniu z kosztami – łącznie w latach 2013-2018 [zł]

Wyszczególnienie	Całe miasto	Obszar rewitalizacji
Przypis czynszu z lokali mieszkalnych	5 922 933	3 095 047
Wydatki na bieżące utrzymanie zasobu (utrzymanie budynków Gminy + środki dla wspólnot)	7 008 412	4 238 983
SALDO 1 przypis z lokali mieszkalnych minus bieżące utrzymanie -6 lat	-1 085 480	-1 143 936
<i>Rocznie</i>	-180 913	-190 656
<i>Procentowo</i>	-18%	-37%
Przypis czynszu z lokali użytkowych Gminy	1 155 423	1 152 873
SALDO 2 (przypis z lokali mieszk. razem z użyt.) minus wydatki bieżące -6 lat	69 943	8 937
<i>Rocznie</i>	11 657	1 489
<i>Procentowo</i>	0,99%	0,21%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych otrzymanych z Zakładu ADM w Grajewie

Z analizy wynika, że czynsze z mieszkań wraz z czynszami z lokali użytkowych pokrywają koszty bieżącego utrzymania zasobu mieszkaniowego. Natomiast nie pokrywają one kosztów remontów budynków komunalnych, które trzeba prowadzić. Koszty te ponosiła Gmina.

Przeprowadzono symulację naliczeń w przypadku, gdyby w analizowanych latach stawka czynszu była o 20% wyższa. Okazuje się, że tak radykalna podwyżka czynszów przyniosłaby rocznie dodatkowo poniżej 200 tys. zł z zasobu mieszkaniowego. Nie jest to kwota, która mogłaby mieć duże znaczenie przy skali niezbędnych remontów budynków komunalnych.

Przedstawione obliczenia zakładają pełną ściągłość należności lokatorów. Mimo dobrej pod tym względem sytuacji w Grajewie, nie można liczyć na 100% wpłaty od najemców. Braki również musi pokryć Gmina. Nie tylko nie otrzymuje ona środków, które zaksięgowwała jako przypisy z przeznaczeniem na utrzymanie zasobu mieszkaniowego, ale także nie otrzymuje środków na zapłatę za zużyte media.

Warto porównać sytuację finansową zasobu jako całości oraz tej jego części, która znajduje się na obszarze rewitalizacji. Ta druga kategoria generuje proporcjonalnie znacznie większe straty (37% niedoboru w porównaniu z 18% w skali całego miasta). Jednak ponieważ prawie wszystkie lokale użytkowe znajdują się na obszarze rewitalizacji, w ostatecznym rachunku również obliczenia prowadzone dla samego obszaru rewitalizacji zamykają się saldem dodatnim (bez uwzględnienia remontów).

Przy obecnym stanie budynków komunalnych, które wymagają poważnych nakładów na remonty, nie ma możliwości pełnego finansowania zasobu komunalnego z wpływów czynszowych. Będzie to jednak możliwe wtedy, gdy Gmina, wydając własne środki, doprowadzi budynki do stanu dobrego. Bowiern kwoty pozyskiwane z czynszów są wystarczające na utrzymanie w stanie niepogorszonym budynków, pod warunkiem, że nie będą wymagały generalnych remontów.

Rozdział 8. Wnioski i możliwe zmiany w polityce czynszowej

8.1 Aspekt społeczny

Polityka czynszowa na obszarze rewitalizacji

W niniejszym rozdziale podsumowującym przedstawiono wnioski odnośnie polityki czynszowej Grajewa, jakie wynikają z przeprowadzonych analiz. O ile w poprzednich rozdziałach poszczególne zagadnienia omawiano dla obszaru rewitalizacji i dla zasobu komunalnego jako całości, w rozdziale zawierającym rekomendacje takie rozróżnienie już nie występuje. Jest to zrozumiałe, ponieważ polityka czynszowa jest jednolita na całym obszarze Gminy, niezależnie od położenia budynku na obszarze rewitalizacji lub poza nim. Zarówno założenia polityki, jak szczegółowe zasady, w tym stawki czynszu, są takie same w całym mieście.

Cel utrzymywania zasobu mieszkaniowego

W Polsce na każde sto mieszkań niemal dziesięć należy do samorządów lokalnych. Muszą one posiadać i utrzymywać zasób mieszkaniowy, ponieważ są zobligowane do pomocy mieszkaniowej osobom najuboższym. Ustawa o ochronie praw lokatorów mówi, że tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. W szczególności ma ona zapewnić lokale w ramach najmu socjalnego, lokale zamienne, a także zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach.²⁴ Ustawa dopuszcza co prawda wykonanie tych obowiązków w inny sposób, niż tylko w oparciu o własne mieszkania komunalne, jednak korzystanie przez samorzady z obcych zasobów jest rzadkością. Nie ma możliwości pozyskania na rynku mieszkań w takiej ilości, która pozwoliłaby zrezygnować gminom z własnego zasobu.

Postulat samofinansowania w kontekście społecznym

Zasób komunalny wymaga nakładów na bieżące utrzymanie i remonty. Jednak wpływy z czynszów zwykle są niewystarczające na pokrycie wszystkich wydatków i gminy uzupełniają brakujące środki z własnego budżetu. W miastach bywa formułowany pogląd, że wpływy z czynszów powinny w pełni finansować utrzymanie zasobu; na tej podstawie dokonywane są znaczne podwyżki czynszów. Czasami zakłada się dojście do stawki odpowiadającej 3% wartości odtworzeniowej metra kwadratowego mieszkania (w Grajewie oznaczałoby to w 2019 r. stawkę czynszu aż 9,43 zł za 1 m², wobec obecnej 2,89 za 1 m² powierzchni użytkowej).²⁵ Dążenia te są wyrazem traktowania zasobu komunalnego w kategoriach głównie ekonomicznych. Realizowane w niektórych miastach strategie

²⁴ Art. 4 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego - tekst ujednoczony (Dz.U z dnia 26.06.2018 r., poz. 1234).

²⁵ Wartość odtworzeniowa lokalu dla województwa podlaskiego wynosi w 2019 r. 3 772 zł za 1 m² powierzchni użytkowej mieszkania – zgodnie z obwieszczeniem nr 5/2019 Wojewody Podlaskiego z dnia 22 marca 2019 r. w sprawie ogłoszenia wysokości wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych.

mieszkaniowe zapominają o głównym celu posiadania przez gminy mieszkań, jakim jest pomoc mieszkańcom.

Zagadnienie to wymaga precyzyjnego wyjaśnienia. Postulat pełnego finansowania zasobu mieszkaniowego z czynszów ma na celu wdrożenie zdrowych zasad finansowania oraz poprawę stanu zasobów komunalnych dzięki większym wpływom z czynszów. Należałoby sobie życzyć, aby cele te zostały osiągnięte. Jednak na utrzymanie i remonty zasobu komunalnego w polskich miastach potrzebne są zwykle o wiele większe środki na metr kwadratowy, niż w przypadku wspólnot i spółdzielni mieszkaniowych, czy domów prywatnych. Znaczącą część zasobów gmin tworzą budynki stare, o niewystarczającym stanie technicznym. Powoduje to wysokie koszty awarii i bieżących napraw, a także konieczność przeprowadzenia drogich remontów. Najemców komunalnych nie stać na pokrycie tych wydatków. Nawet umotywowana względami ekonomicznymi podwyżka czynszów może się okazać złą decyzją, jeśli przekroczy możliwości lokatorów i spowoduje wzrost zadłużenia. Dlatego aspekty finansowe nie powinny być ani jedynymi, ani głównymi argumentami w decyzjach dotyczących czynszu.

Maksymalizacja czynszu powoduje w wielu gospodarstwach domowych dalsze obniżenie standardu życia i może doprowadzić do braku środków na najbardziej podstawowe potrzeby. W przypadku części gospodarstw podwyżki skutkują zaprzestaniem płacenia czynszu i stopniowym zadłużaniem mieszkań. Rodzi to liczne konsekwencje: utrata poczucia odpowiedzialności za wywiązywanie się z płatności, potem utrwalenie tego stanu i konstatacja, że brak regulowania należności nie powoduje żadnych konsekwencji. Rośnie poczucie niesprawiedliwości u osób, które opłacają czynsze.

Przypominanie zasadniczego celu, dla którego gmina posiada zasób komunalny (wsparcie mniej zamożnych członków wspólnoty samorządowej), jest stale potrzebne przy formułowaniu polityki czynszowej. Racje finansowe powinny być konfrontowane z oceną możliwości lokatorów. Zasób komunalny ma służyć rozwiązywaniu problemów społecznych a to może się wiązać z koniecznością jego dofinansowania przez gminy. Przeciwnie podejście wywołuje niekorzystne konsekwencje zarówno społeczne, jak i – paradoksalnie - finansowe dla gminy (np. brak spodziewanego po podwyżkach wzrostu wpływów).

Nie można jednak popaść w drugą skrajność i utrzymywać czynsze na zbyt niskim poziomie. Władze samorządowe powinny wykazać się wrażliwością na sprawy społeczne i rozumieć sytuację osób niezamożnych, a z drugiej strony podejmować takie decyzje czynszowe, aby zasób komunalny nie obciążał zbyt mocno budżetu gminy.

W dłuższej perspektywie czasu postulat finansowania kosztów zasobu z wpłat czynszowych jest możliwy do spełnienia. Wymaga to jednak najpierw poniesienia przez Gminę kosztów remontów. Zasób mieszkaniowy, który zostanie doprowadzony do stanu dobrego, może być potem finansowany w oparciu o wpłaty z czynszów.

Wysokość czynszów a zadłużenie

Nacisk na maksymalizację stawek czynszów doprowadził w wielu miastach do szybkiego i znacznego wzrostu stawek czynszu. W efekcie gwałtownie wzrosła liczba osób nie płacących zobowiązań. W ciągu niewielu lat zadłużenie mieszkań często osiągnęło nawet wielokrotność rocznego przypisu.

Podwyżki spowodowały zwiększenie przychodów tylko w zapisach księgowych, a w rzeczywistości gmina nie otrzymuje spodziewanych środków finansowych. Zaległości osiągnęły taką wielkość, że ich odzyskanie jest w praktyce niemożliwe. Miasta uciekają się do abolicji, co rodzi jednak poważne skutki społeczne – np. oczekiwanie, że za jakiś czas darowanie opłat powtórzy się, głębokie poczucie niesprawiedliwości u osób regularnie płacących czynsz, a zatem pogorszenie relacji społecznych, narażenie na szwank powagi urzędu jako instytucji i poddanie w wątpliwość jego wiarygodności.

Założenia polityki czynszowej w Grajewie

W Grajewie władze mają świadomość konsekwencji, jakie mogą przynieść przesadne podwyżki i nie prowadzą agresywnej polityki czynszowej. Dzięki temu uniknięto opisanych wyżej kłopotów typowych dla wielu miast. Realne stawki czynszu kształtują się w Grajewie na umiarkowanym poziomie, a zadłużenie mieszkań komunalnych jest niewielkie.

W Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy na lata 2016-2020 znajdują się sformułowania, które potwierdzają zrozumienie samorządu Grajewa dla konieczności kompromisu pomiędzy podejściem ekonomicznym a ograniczeniami związanymi z sytuacją najemców. W dokumencie mówi się o „utrzymaniu stawek czynszu na poziomie właściwym dla racjonalnego gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta”, a jednocześnie wspomina się o konieczności wsparcia najuboższych lokatorów. W sposób wyważony określa się na jakie wydatki powinien wystarczyć czynsz zbierany: „Stawka czynszu winna być utrzymana na poziomie, który zapewni pokrycie kosztów związanych z utrzymaniem lokalu, w szczególności koszty zarządzania, konserwacji i bieżących napraw”. Nie ma tu mowy o kosztach dużych remontów; nie zakłada się, że czynsze wystarczą na ich pokrycie.

Wyrażone w ten sposób założenia polityki czynszowej są realizowane. Analizy przeprowadzone w rozdziale siódmym pokazały, że na przestrzeni ostatnich lat naliczenia czynszów bilansowały się z bieżącymi kosztami, natomiast wydatki remontowe ponosiła Gmina.

Rekomenduje się utrzymanie obecnych, wyważonych zapisów określających kryteria, jakimi Gmina kieruje się w szczegółowych decyzjach dotyczących czynszów. Należy utrzymać generalną zasadę, że czynsze powinny pokryć koszty utrzymania lokali, w szczególności koszty zarządzania, konserwacji i bieżących napraw. Można rozszerzyć tę formułę o zapis, że czynsze będą pokrywać również część wydatków remontowych.

8.2 Aspekt finansowy

Wpływ sprzedaży mieszkań na przychody z czynszów

Sprzedaż mieszkań na preferencyjnych warunkach była prowadzona w gminach od wielu lat. Wysokie bonifikaty sprzyjały przejmowaniu mieszkań przez lokatorów za symboliczne kwoty. Uważano, że jest to forma pomocy niezamożnym mieszkańcom; gminy posiadały duże zasoby, a uwłaszczenie lokatorów miało rozwiązać ich problem mieszkaniowy. W wielu przypadkach tak się stało.

Działanie to miało jednak również inne konsekwencje. Niektórzy nowi właściciele nie byli w stanie finansować utrzymania pozyskanej w ten sposób nieruchomości. Szczególnie w przypadku budynków wymagających poważnych remontów okazało się, że niezbędne koszty przekraczają ich możliwości. Jednocześnie zmniejszał się zasób gmin i spadała możliwość przydziału mieszkań osobom potrzebującym. Rosty kolejki oczekujących na wynajem.

Sprzedaż mieszkań wpływała także na strukturę pozostającego w gminach zasobu. Największym popytem cieszyły się mieszkania położone w budynkach o stosunkowo lepszym stanie technicznym, z lepszym wyposażeniem. We własności gmin pozostawały budynki najstarsze, o najgorszym standardzie, wymagające poważnych remontów, a coraz mniej było mieszkań, które z powodu większych walorów użytkowych mają wysoki wskaźnik podwyższający stawkę czynszu.

Mechanizm ten miał miejsce także w Grajewie. Dlatego dobrym krokiem było zmniejszenie bonifikaty przysługującej najemcom wykupującym mieszkanie; obecnie wynosi ona 50% wartości mieszkania. Może to jednak nie wystarczyć do powstrzymania opisanych procesów; należy rozważyć dalszą rewizję polityki sprzedaży.

Kwestie te nie dotyczą wprost polityki czynszowej, ale mają z nią związek. Dalsza sprzedaż mieszkań powodować będzie spadek średniego czynszu efektywnego, czyli spadek przychodów z metra kwadratowego, a jednocześnie wzrost średnich kosztów utrzymania i remontów metra kwadratowego w zasobie komunalnym (z powodu obniżenia średnich parametrów mieszkań pozostających w Gminie). Zrekompensowanie pogarszającego się salda będzie wymagało albo ograniczenia ważnych wydatków, albo zwiększenia dotacji z Gminy, albo podwyższenia stawki czynszu.

Dalsza sprzedaż gminnych mieszkań może doprowadzić do braku możliwości wywiązywania się Gminy z ustawowego obowiązku pomocy niezamożnym mieszkańcom oraz do pogorszenia proporcji pomiędzy wpływami z czynszów a kosztami.

Rekomenduje się rezygnację ze sprzedaży mieszkań komunalnych, ponieważ:

- z zasobu ubywają mieszkania położone w budynkach o najlepszym stanie technicznym i najniższych kosztach utrzymania,
- ubywają mieszkania najlepiej wyposażone i o najlepszym standardzie,
- ubywają mieszkania, które przynoszą największy czynsz w przeliczeniu na metr kwadratowy.

Wymienione mechanizmy powodują, że przeciętny czynsz pozyskiwany z metra kwadratowego zasobu komunalnego maleje, a przeciętne koszty utrzymania metra kwadratowego rosną. Sytuacja ta tworzy presję na wzrost stawki czynszu.

Czynniki korygujące i wysokość bazowej stawki czynszu

W okresie obowiązywania obecnego WPGMZG stosowano w praktyce przewidziane w tym dokumencie podwyżki i obniżki stawki bazowej w zależności od wartości użytkowej mieszkania, przy czym obniżki należały do rzadkości, ponieważ niewiele mieszkań ma na tyle niski standard, aby spełniały kryteria zmniejszenia stawki.

Rekomenduje się utrzymanie obowiązujących czynników zwiększających i zmniejszających czynsz, a także przyporządkowanych im wskaźników. Warto uzupełnić obecne regulacje o zapis przewidujący wzrost stawki bazowej dla mieszkań położonych w budynkach powstałych po 2019 r.

WPGMZG zaleca podnoszenie każdego roku stawki czynszu w Grajewie o wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych. W 2014 r. wynosił on 100 (przy podstawie rok poprzedni = 100), zatem nie było podstaw do podwyżki. W kolejnych dwóch latach wskaźnik wynosił 99,1 oraz 99,4 i tym bardziej podwyżki nie były uzasadnione. W 2017 r. wskaźnik wyniósł 102, a w 2018 r. 101,6.

Określone w WPGMZG zasady podwyżek czynszów generalnie były przestrzegane. W pierwszych latach obowiązywania programu podwyżek nie wprowadzono z braku przesłanek, a w ostatnich dwóch powstrzymano się przed nimi chcąc niejako zrekompensować najemcom dwuletni okres utrzymywania czynszów na stałym poziomie pomimo deflacji.

Jak wyjaśniono wcześniej, decyzje o wysokości stawki czynszu wymagają patrzenia na zasób komunalny oczami profesjonalnego zarządcy nieruchomości, a jednocześnie wyczulenia na sytuację osób niezamożnych. Pamiętając o tym zestawmy kilka wniosków i obserwacji z poprzednich rozdziałów.

- w Grajewie czynsz nie był podnoszony od 2013 r.,
- w ostatnich latach roczny wskaźnik cen towarów i usług konsumpcyjnych wynosił 102 i 101,6; zgodnie z WPGMZM oznacza to, że są przesłanki do podwyższenia bazowej stawki czynszu,
- obecnie inflacja ma tendencję wzrostową,
- naliczenia czynszu z zasobu mieszkaniowego wystarczają tylko na pokrycie bieżących wydatków, konserwacji i drobnych napraw,
- zadłużenie mieszkań komunalnych jest niewielkie i systematycznie spada, najemcy są w stanie regulować bieżące płatności,
- zarówno bazowa, jak efektywna stawka czynszu nie jest wysoka.

W związku z powyższym rekomenduje się następujące działania:

-konieczne jest utrzymanie i realizacja zasady systematycznej corocznej podwyżki stawki bazowej (przy czym należy unikać gwałtownych zmian stawki).

-należy określić wysokość rocznej podwyżki jako wskaźnik inflacji powiększony o 1 do 2 punktów procentowych.

-stawka za najem socjalny powinna rosnąć według takich samych zasad.

-należy zachęcić osoby o najtrudniejszej sytuacji materialnej do skorzystania z istniejącej możliwości ubiegania się o obniżkę czynszu z powodu niskich dochodów.

Poniższe obliczenia przedstawiają symulację zastosowania rekomendowanych zasad.

Dla mieszkania komunalnego.

Założenia:

- mieszkanie o powierzchni 40 m², stawka efektywna = stawka bazowa,
- inflacja 2%,
- wzrost stawki: inflacja + 2 pp., czyli o 4%.

Skala podwyżki:

- dotychczasowa stawka – 2,89 zł za 1 m²,
- nowa stawka – 3,01 zł za 1 m²,
- różnica - wzrost stawki o 0,12 zł za 1 m²,
- poprzednie naliczenie miesięcznie – 115,60 zł za mieszkanie 40 m²,
- naliczenie miesięcznie po podwyżce 120,40 zł za mieszkanie 40 m²,
- różnica kwotowo - wzrost o 4,80 zł miesięcznie za mieszkanie 40 m².

Dla lokalu socjalnego.

Założenia:

- lokal o powierzchni 30 m²,
- inflacja 2%,
- wzrost stawki: inflacja + 2 pp., czyli o 4%.

Skala podwyżki:

- dotychczasowa stawka – 0,88 zł za 1 m²,
- nowa stawka – 0,92 zł za 1 m²,
- różnica - wzrost stawki o 0,04 zł za 1 m²,
- poprzednie naliczenie miesięcznie – 26,40 zł za lokal 30 m²,
- naliczenie miesięcznie po podwyżce 27,60 zł za lokal 30 m²,
- różnica kwotowo - wzrost o 1,20 zł miesięcznie za lokal 30 m².

Z obliczeń wynika, że dla przykładowego mieszkania komunalnego o powierzchni 40 m² wzrost wyniesie poniżej 5 zł miesięcznie (w przypadku mieszkań, do których stosuje się najwyższe wskaźniki korygujące, będzie to około 7 zł miesięcznie), a dla lokali socjalnych podwyżka będzie praktycznie niezauważalna (nieco ponad 1 zł miesięcznie za lokal 30 m²).

8.3 Polityka czynszowa w kontekście Gminnego Programu Rewitalizacji

Wpływ projektów rewitalizacyjnych na stawkę czynszu

W dokumentach strategicznych oraz opracowaniach analitycznych dotyczących Grajewa podkreśla się zły i bardzo zły stan techniczny budynków należących do Gminy. Dotyczy to szczególnie budynków położonych na obszarze rewitalizacji. Na przykład w pogłębionej diagnozie obszaru rewitalizacji stwierdzono, że w dobrym stanie technicznym jest tylko połowa budynków (52%).²⁶

W Gminnym Programie Rewitalizacji znajduje się dziesięć projektów rewitalizacyjnych przewidujących remont budynków należących do Gminy. Projekty te mają przyczynić się do realizacji celu nr 6: Poprawiona jakość przestrzeni mieszkaniowej na obszarze rewitalizacji. Z załączonej tabeli wynika, że koszt wszystkich projektów wyniesie 7,6 mln zł, z czego wkład Gminy przewidziano na 1,14 mln zł (15%).

²⁶ Gminny Program Rewitalizacji Miasta Grajewa na lata 2017-2027.

Tabela 14 Projekty rewitalizacyjne zakładające remonty budynków Gminy

Numer i nazwa projektu	Wartość projektu [tys. zł]	EFRR [tys. zł]	Wkład własny [tys. zł]
Projekt nr 6.1. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Kopernika 10a	600	510	90
Projekt nr 6.2. Termomodernizacja budynków komunalnych Pl. Niepodległości, ul. Piłsudskiego ²⁷	2 000	1 700	300
Projekt nr 6.3. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Kilińskiego 5	600	510	90
Projekt nr 6.4. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Ełcka 5	600	510	90
Projekt nr 6.5. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Kopernika 13	600	510	90
Projekt nr 6.6. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Kopernika 19	600	510	90
Projekt nr 6.7. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Kopernika 21	600	510	90
Projekt nr 6.8. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Traugutta 6A	600	510	90
Projekt nr 6.9. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Traugutta 10	600	510	90
Projekt nr 6.10. Termomodernizacja budynku komunalnego ul. Łazienna 9	800	680	120
RAZEM	7 600	6 460	1 140

Źródło: Opracowanie własne na podstawie GPR Miasta Grajewo na lata 2017-2027

Dla większości wymienionych budynków zakres prac określono następująco:

- wykonanie przyłącza budynku do sieci ciepłej,
- wykonanie instalacji centralnego ogrzewania i węzła ciepłego,
- wykonanie instalacji ciepłej wody użytkowej,
- wykonanie niezbędnych instalacji elektrycznych,
- wymianę stolarki okiennej i drzwiowej,
- wykonanie docieplenia przegród zewnętrznych,
- wykonanie elewacji budynku,
- remont klatek schodowych,
- wymiana pokrycia dachu.

Efektom realizacji powyższych projektów będzie kompleksowy remont 13 budynków z 39 budynków Gminy znajdujących się na obszarze rewitalizacji. Ich stan techniczny i standard ulegnie zdecydowanej poprawie. Spadną koszty napraw awarii, przez dłuższy czas nie będą potrzebne remonty, a jedynie bieżąca konserwacja, w celu utrzymania substancji w stanie nie pogorszonej.

Z powodu podwyższenia standardu zostaną zastosowane odpowiednie wskaźniki podwyższające, więc wzrośnie efektywna stawka czynszu w mieszkaniach znajdujących się w tych budynkach, co pociągnie za sobą wzrost wpływów z czynszów.

²⁷ Ciąg budynków komunalnych tworzących zwartą pierzeję: ul. Piłsudskiego 3, 5, 7-9, Pl. Niepodległości 17.

Spadek kosztów i wzrost wpływów oznacza, że dla wyremontowanych budynków będzie możliwe wprowadzenie zasady finansowania ze środków pochodzących z czynszów. Jest to ważny wniosek odnoszący się do całego zasobu komunalnego, nie tylko na obszarze rewitalizacji.

Obecnie nie jest możliwe finansowanie zasobu komunalnego wyłącznie z opłat czynszowych. Jednak po wykonaniu generalnego remontu budynków, wdrożenie tej zasady będzie możliwe, ponieważ spadną koszty i wzrosną wpływy. Zatem Gmina powinna zaplanować remonty własnych budynków w oparciu o jej własne środki oraz środki zewnętrzne, a dopiero po doprowadzeniu ich do stanu dobrego może przyjąć założenie, że wpływy z czynszów pokryją koszty. Pierwszy krok w tym kierunku zostanie uczyniony dla 13 budynków objętych Programem Rewitalizacji, czyli dla 1/3 wszystkich budynków Gminy na obszarze interwencji.

Realizacja projektów rewitalizacyjnych dotyczących budynków komunalnych nie tylko przyniesie radykalną poprawę ich stanu i standardu, ale także otworzy możliwość zreformowania i uzdrowienia modelu finansowania zasobu komunalnego.

8.4 Polityka czynszowa w kontekście zmian Ustawy o ochronie lokatorów

Nowelizacja Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego²⁸, nie przyniosła nowych regulacji, które należałoby uwzględnić podczas decydowania o poszczególnych elementach polityki czynszowej. Nowelizacja nie podaje przesłanek, jakimi gminy miałyby się kierować przy ustalaniu stawek czynszu. Można natomiast wykorzystać zapisy Ustawy jako argument na rzecz wzrostu stawki o inflację²⁹ oraz na rzecz wzrostu przekraczającego inflację³⁰.

²⁸ Zmian w Ustawie z dn. 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego dokonano Ustawą z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw. Z datą 6 czerwca 2019 r. ukazało się Obwieszczenie Marszałka Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej w sprawie ogłoszenia jednolitego tekstu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz.U. 2019 poz. 1182).

²⁹ Ustawa o ochronie praw lokatorów, Art. 8a.: 4e. Podwyżkę czynszu albo innych opłat za używanie lokalu w wysokości nieprzekraczającej w danym roku kalendarzowym średniorocznego wskaźnika wzrostu cen towarów i usług konsumpcyjnych ogółem w poprzednim roku kalendarzowym uważa się za uzasadnioną.

³⁰ Wzrost stawki o dodatkowe 1-2 p p rocznie może być argumentowany zapisami Ustawy o ochronie praw lokatorów, Art. 8a.:

4a. Jeżeli właściciel nie uzyskuje przychodów z czynszu albo innych opłat za używanie lokalu na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania lokalu, jak również zapewniającym zwrot kapitału i zysk [...], podwyżkę pozwalającą na osiągnięcie tego poziomu uważa się za uzasadnioną, o ile mieści się w granicach określonych w ust. 4b.

4b. Podwyższając czynsz albo inne opłaty za używanie lokalu, właściciel może ustalić:

1) zwrot kapitału w skali roku na poziomie nie wyższym niż:

a) 1,5% nakładów poniesionych przez właściciela na budowę albo zakup lokalu lub

b) 10% nakładów poniesionych przez właściciela na trwałe ulepszenie istniejącego lokalu zwiększające jego wartość użytkową

– aż do ich pełnego zwrotu;

2) godziwy zysk.

Odnośnie czynników zwiększających i zmniejszających stawkę bazową nowelizacja powtarza poprzednie regulacje (obowiązek uwzględnienia położenia budynku, położenia lokalu w budynku, wyposażenia budynku i lokalu w urządzenia techniczne i instalacje oraz ich stan, ogólny stan techniczny budynku). Nowelizacja nie wprowadza także innych ograniczeń wysokości stawki czynszu poza tymi, które występowały poprzednio (maksymalna stawka czynszu odpowiadająca 3% wartości odtworzeniowej, stawka czynszu wynajmu socjalnego nie większa niż połowa najniższej realnej stawki w zasobie komunalnym).

Należy jedynie zwrócić uwagę na art. 21c, którego poprzednio w Ustawie nie było. Mówi on o możliwości weryfikacji (nie częściej niż co 2,5 roku) dochodów najemcy. Jeżeli zwiększą się i będą wyższe, niż obowiązujące w gminie progi uprawniające do ubiegania się o najem mieszkania komunalnego, najemca będzie zobowiązany do uiszczania większego czynszu, niż to wynika z ogólnych zasad obowiązujących w gminie. Wysokość czynszu oblicza się według wzoru podanego w art. 21c ust. 5, z zastrzeżeniem, że nie może on przekroczyć 8% wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku (w Grajewie byłoby to 25,15 zł za 1 m² powierzchni). Najemca może nie przyjąć nowej stawki czynszu, wtedy umowa najmu ulegnie rozwiązaniu.

Powyższe regulacje dotyczące wzrostu stawki czynszu w konsekwencji wzrostu dochodów dotyczą jedynie nowo zawartych umów najmu. Zatem nie można ich stosować do umów podpisanych przed wejściem w życie nowelizacji.

Nowe regulacje należy uwzględnić w Wieloletnim Programie Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Grajewo na lata 2021-2025, który powinien być przygotowany i uchwalony w 2020 r.

Spis tabel

Tabela 1 Czynniki korygujące stawkę czynszu w zależności od wartości użytkowej lokalu	15
Tabela 2 Wskaźniki korygujące – wszystkie mieszkania komunalne w Grajewie	20
Tabela 3 Wskaźniki korygujące - mieszkania komunalne na obszarze rewitalizacji.....	21
Tabela 4 Wskaźniki korygujące - obszar rewitalizacji: wspólnoty mieszkaniowe i Spółdzielnia	21
Tabela 5 Wskaźniki korygujące czynszu na obszarze rewitalizacji- mieszkania w budynkach Miasta ..	22
Tabela 6 Naliczenia czynszu w 2018 r. w zależności od wskaźnika korygującego [zł] (bez lokali socjalnych).....	24
Tabela 7 Mieszkania komunalne według efektywnej stawki czynszu.....	28
Tabela 8 Efektywna stawka czynszu dla budynków Gminy na OR	30
Tabela 9 Efektywna stawka czynszu dla budynków wspólnot i spółdzielni na OR.....	31
Tabela 10 Efektywna stawka czynszu dla budynków Gminy poza OR	31
Tabela 11 Efektywna stawka czynszu dla budynków wspólnot i spółdzielni poza OR.....	31
Tabela 12 Naliczenia i wpłaty od najemców komunalnych w 2018 r.....	34
Tabela 13 Naliczenia czynszów (przypis) w porównaniu z kosztami – łącznie w latach 2013-2018 [zł]	36
Tabela 14 Projekty rewitalizacyjne zakładające remonty budynków Gminy	44

Spis ilustracji

Rysunek 1 Miasta biorące udział w programie Modelowa Rewitalizacja Miast	3
Rysunek 2 Budynki, w których znajdują się mieszkania komunalne	8
Rysunek 3 Budynki z lokalami socjalnymi na obszarze rewitalizacji w Grajewie	10
Rysunek 4 Budynki z lokalami użytkowymi na obszarze rewitalizacji w Grajewie	11
Rysunek 5 Rozkład wielkości lokali użytkowych w Grajewie [m ²].....	12
Rysunek 6 Wskaźniki korygujące – wszystkie mieszkania komunalne w Grajewie.....	20
Rysunek 7 Wskaźniki korygujące - mieszkania komunalne na obszarze rewitalizacji.....	21
Rysunek 8 Wskaźniki korygujące - obszar rewitalizacji: wspólnoty mieszkaniowe i Spółdzielnia	21
Rysunek 9 Wskaźniki korygujące czynszu na obszarze rewitalizacji-mieszkania w budynkach Miasta	22
Rysunek 10 Efektywna stawka czynszu – wszystkie mieszkania komunalne w Grajewie.....	26
Rysunek 11 Efektywna stawka czynszu - mieszkania komunalne na obszarze rewitalizacji	27
Rysunek 12 Efektywna stawka czynszu - mieszkania komunalne poza obszarem rewitalizacji.....	27
Rysunek 13 Efektywna stawka czynszu - obszar rewitalizacji-mieszkania w budynkach należących do Gminy	27
Rysunek 14 Efektywna stawka czynszu-obszar rewitalizacji-mieszkania w budynkach wspólnot i spółdzielni.....	27
Rysunek 15 Efektywna stawka czynszu dla budynków z mieszkaniami komunalnymi [zł/m ²]	28
Rysunek 16 Budynki z lokalami socjalnymi w Grajewie	29
Rysunek 17 Rozkład ściągłości opłat w budynkach z mieszkaniami komunalnymi w 2018 r.....	35

V-ultimo