

KARTA ROZWIĄZANIA:

ID	M.04-2
Typ instrumentarium (a do f) ¹	a, b, c, d
Kategoria rozwiązania (A do C) ²	A, B, C
Data aktualizacji wpisu:	
ID i nazwa wyzwania, którego dotyczy proponowane rozwiązanie:	M04. Intensyfikacja procesów odnowy substancji mieszkaniowej
Autorzy:	Kamil Nowak
Grupa ekspercka:	ds. mieszkalnictwa i polityk społecznych

1. Nazwa rozwiązania [200 zn.³]:

Utworzenie wieloletniego programu wsparcia i modernizacji czynszowych zasobów komunalnych

2. Zwięzła charakterystyka proponowanego rozwiązania [2000 zn.]:

Konsekwencją narastających zaniechań remontowych jest zwiększanie się liczby pustostanów, czyli mieszkań, które nie są zamieszkałe przez legalnych lokatorów. Według danych GUS w 2018 r. w zasobach gmin w Polsce znajdowało się 54,2 tys. pustostanów, co stanowiło wzrost o 10% w stosunku do 2016 r. Jednocześnie najwięcej pustostanów znajdowało się w dużych i średnich miastach, w których są zlokalizowane znaczne zasoby mieszkań komunalnych. W tych samych miastach notuje się kolejki osób uprawnionych do najmu mieszkania komunalnego. Zjawisko to nasilone jest ponadto w miastach zmagających się z procesami kurczenia.

W tym kontekście postuluje się, by polityka miejska w sprawach mieszkaniowych tworzyła uzupełniający program wsparcia tych miast, które zmagają się z największymi potrzebami w zakresie remontów i modernizacji komunalnych zasobów mieszkaniowych, zarazem zdeterminowanych by aktywnie rozwiązywać problem zaległości remontowych.

Proponuje się utworzenie wieloletniego programu wsparcia i modernizacji czynszowych zasobów komunalnych, uwzględniającego intensyfikację procesu zagospodarowywania pustostanów komunalnych, wraz z katalogiem dostępnych narzędzi. Powstanie tego typu instrumentu było już jednym z rekomendowanych działań dla KPM proponowanym przez grupę ekspercką w ramach Kongresu polityki miejskiej z 2019 r. (*Wyzwania i rekomendacje...* 2019). Rozwiązanie to przyczyniłoby się do maksymalizacji efektów w związku ze zwiększeniem środków na dofinansowania, które pojawiły się w wyniku zmian prawnych na mocy ustawy z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa. Ustawa ta wpłynęła na wiele zapisów ustaw odnoszących się do mieszkalnictwa. W wyniku tych zmian podniesione zostało m.in. wsparcie dla gmin na remonty pustostanów do 80% całkowitych kosztów przedsięwzięcia z Funduszu Dopłat oraz otwarto możliwość ubiegania się o dotację dla

¹ a) Rozwiązania w zakresie regulacji prawnych, administracyjnych itd.

b) Rozwiązania w zakresie finansowania i programów funduszowych

c) Dedykowane programy krajowe

d) Wzmacnianie know-how: Rekomendacje, zalecenia, standardy, dobre praktyki, wymiana doświadczeń, szkolenia, pilotaże, programy współpracy itd.

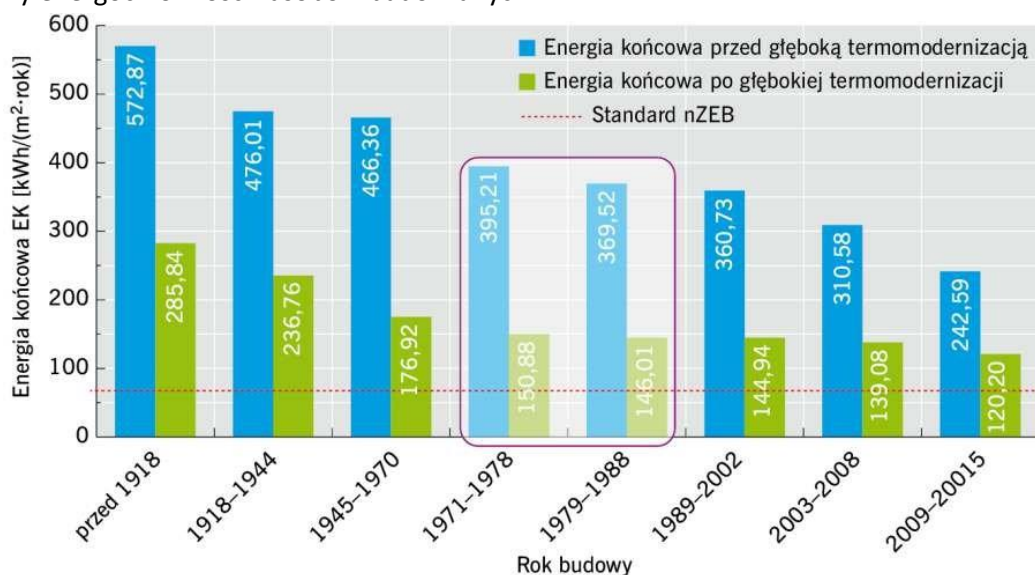
e) Dostosowywanie działań, inwestycji realizowanych przez inne zależne od rządu podmioty krajowe

f) Inne

² A – Regulacje prawne; B – Mechanizmy finansowania; C – Wzmacnianie wiedzy i współpracy

³ Znaki ze spacjami – podane wartości dotyczą maksymalnej objętości opisu – orientacyjnie.

działań remontowych, w tym w połączeniu z ofertą Funduszu Termomodernizacji i Remontów. Ponadto na mocy znowelizowanej ustawy o wspieraniu termomodernizacji i remontów oraz o centralnej ewidencji emisyjności budynków z dnia 21 listopada 2008 r. gminy i spółki gminne mają możliwość wykonywania remontów zasobów komunalnych z udziałem premii remontowej na bardzo korzystnych warunkach sięgających 50% kosztów przedsięwzięcia (60% jeśli budynek jest zabytkowy). Wykorzystanie tych środków jest możliwe, gdy wszystkie lokale mieszkalne w budynku objętym przedsięwzięciem wchodzi w skład mieszkaniowego zasobu gminy, a budynek musi jednocześnie znajdować się na obszarze obowiązywania tzw. uchwały antysmogowej. Jednocześnie wsparcie to dotyczy budynków wielorodzinnych, które zostały oddane do użytkowania przed dniem 14 sierpnia 1961 r. Otwiera to przed gminami szansę na modernizację zasobów, przy czym wymaga spełnienia restrykcyjnych kryteriów związanych z poprawą efektywności energetycznej, które w starych zasobach często są trudne do spełnienia. Wiąże się to z wyższymi kosztami ponoszonymi przez gminy, nawet pomimo dostępnych źródeł finansowania. Takie zasoby wymagają bowiem zazwyczaj kompleksowych i kapitałochłonnych głębokich termomodernizacji, które znacząco ograniczają straty energii (por. rys. 1) (Żurawski 2018). Jak wskazano w *Strategii modernizacji budynków...* (2014), bez ambitnego podejścia do działań termomodernizacyjnych nie jest możliwe osiągnięcie pożądanych celów krajowych w zakresie poprawy energochłonności zasobów budowlanych.



Rys. 1. Możliwości poprawy efektywności energetycznej budynków w podziale na okresy powstawania
Źródło: Żurawski J., 2018.

Proponowany program powinien być komplementarny do obecnych rozwiązań i mieć charakter jednorazowy, przy relatywnie długim horyzoncie czasowym (15 lat). Biorąc pod uwagę całkowity koszt remontu/modernizacji wszystkich gminnych pustostanów, uwzględniając wsparcie z Funduszu Dopłat i proponowanego programu, wsparcie zewnętrzne powinno pokrywać łącznie 90% całkowitych kosztów tych przedsięwzięć, natomiast jedynie 10% stanowić wkład gminy. Wkład ten nie musiałby być finansowy, a opierać się o deklarację gminy o podjęciu stosownych działań służących całkowitemu wyeliminowaniu mieszkań niezamieszkałych w swoich zasobach. Jakkolwiek bezpośrednim beneficjentem programu wieloletniego będą gminy, należy uwzględnić w tym programie różne procedury remontowo-modernizacyjne stosowane przez miasta w celu zmniejszenia udziału finansowego budżetu miasta⁴.

⁴ Por. B. Krystek-Kucewicz, K. Thel, 2018.

3. Działania szczegółowe, narzędzia interwencji – szczegółowy opis: [5000 zn.]

Wdrożenie programu wieloletniego oparte byłoby na zasadach określonych w art. 136 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz.U.2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm). Program powinien być adresowany do miast spełniających podstawowe warunki:

- posiadanie udokumentowanego zasobu mieszkań komunalnych w złym stanie technicznym oraz mieszkań niezamieszkałych,
- posiadanie szczegółowej diagnozy sytuacji mieszkaniowej w mieście,
- zobligowanie się gminy do kompleksowego charakteru modernizacji/remontów, powodującego poprawę efektywności energetycznej i zmniejszenie emisji CO₂;
- wskazanie w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zapisu o prowadzeniu polityki limitowanej prywatyzacji zasobów komunalnych z wyłączeniem ze sprzedaży lokali nowych i wyremontowanych
- wskazanie w wieloletnim programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy zapisu o prowadzeniu ekonomicznej polityki czynszowej lub stopniowym dochodzeniu do takiej (mowa tu o stawkach czynszu przekraczających 2% wartości odtworzeniowej powierzchni użytkowej mieszkania)

Program powinien być finansowany z budżetu państwa i realizowany w formie dotacji do kosztów kwalifikowanych. Adresatem wsparcia powinny być przede wszystkim miasta liczące powyżej 50 tys. osób, posiadające relatywnie duży udział zasobów komunalnych a w nich pustostanów. Jednocześnie program powinien zawierać katalog rozwiązań, które gminy mogłyby stosować w celu eliminowania pustostanów, przy minimalizowaniu wkładu finansowego. Na podstawie analizy autorskich rozwiązań stosowanych obecnie przez samorządy można wskazać wiele działań, które dotyczą ich zagospodarowywania. Szeroki wachlarz instrumentów w tym zakresie wskazano m.in. na przykładzie Bytomia (B. Krystek-Kucewicz, K. Theł, 2018). Stosowane rozwiązania nie są ogólnie regulowane, ale należy je uznać za dobre praktyki, które można implementować również w innych miastach. Są to np.:

- **MIESZKANIE ZA REMONT** - miasto oferuje wolne lokale będące w złym stanie technicznym w zamian za wykonanie przez nowych najemców remontu na własny koszt. W tej sytuacji miasto zobowiązuje się wykonać dokumentację projektową i uzyskać wszystkie konieczne pozwolenia. W przypadku dużych lokali możliwy jest również ich wcześniejszy podział. Jednostka samorządu terytorialnego obniża koszty na przygotowanie lokali do zasiedlenia, a najemcy uzyskują samodzielne mieszkanie przy niższych kosztach niż w sytuacji zakupu mieszkania na wolnym rynku. Instrument ten najczęściej adresowany jest do młodych mieszkańców, zwłaszcza do małżeństw z dziećmi, których nie stać na zakup mieszkania.
- **POROZUMIENIA REMONTOWE** - dbając o poprawę warunków mieszkaniowych osób wynajmujących mieszkania z zasobu gminy, możliwe jest działanie polegające na porozumieniach remontowych. W przypadku, gdy najemca chce we własnym zakresie przeprowadzić remont lokalu, który wynajmuje od gminy może on wystąpić z wnioskiem o zgodę na jego wykonanie, a po zakończeniu i rozliczeniu prac, gmina zobowiązuje się do zwrotu poniesionych kosztów lub ich części, najczęściej w formie obniżki stawki czynszu.
- **KONKURS „ŁADNY DOM”** - aktywizacja mieszkańców do podejmowania działań remontowych poprzez organizację konkursu, w ramach którego za przeprowadzenie remontu, można otrzymać nagrodę finansową (np. Konkurs „Ładny Dom” w Wałbrzychu).
- **PIERWSZE MIESZKANIE** - utworzenie oferty niewielkich mieszkań przeznaczonych dla osób młodych, z założeniem, że najmniejsze lokale powinny być kierowane do najmu dla osób opuszczających pieczę zastępczą lub ośrodki opiekuńczo-wychowawcze. W tym celu można dokonywać remontów i adaptacji pustostanów. Remont pustostanu wykonuje TBS ze środków uzyskanych z wkładu partycypacyjnego przyszłego najemcy lub przeprowadza go najemca na swój koszt, przy czym koszty pracy zostają uwzględnione jako wkład finansowy do TBS.

- **DOM PRZYJACIELSKI** - w sytuacji, w której miasto dysponuje nieużytkowanym obiektem użyteczności publicznej np. w konsekwencji zamknięcia szkoły, taki obiekt może zostać wyremontowany i przekształcony na „Dom przyjacielski”, przeznaczony dla trzech lub więcej generacji społeczności, która może, ale nie musi być ze sobą spokrewniona. Model zakłada adaptację budynku na kilka samodzielnych mieszkań na wynajem, w którym na niższych kondygnacjach wydziela się mieszkania dla seniorów, a na wyższych dla młodych osób, w tym dla opuszczających pieczę zastępczą lub ośrodki opiekuńczo-wychowawcze. Poza lokalami mieszkaniowymi w obiekcie wydziela się wspólne przestrzenie oraz lokale użytkowe, przeznaczone do obsługi przez najemców mieszkań.

W celu utworzenia szerokiego katalogu instrumentów wymagana jest współpraca z gminami aktywnie prowadzącymi działania remontowe i modernizacyjne w zasobach komunalnych. .

4. Podmioty odpowiedzialne za realizację:

Ministerstwo Rozwoju, Pracy i Technologii,

Ministerstwo Finansów,

Bank Gospodarstwa Krajowego.

5. Wstępny harmonogram i kamienie milowe:

I etap - przygotowawczy – pierwsze 2 lata, 2021 – 2022; w tym okresie:

- opracowanie programu,
- legislacja,
- wdrożenie procedur,
- nabór i kwalifikacja miast.

II etap – wdrożeniowy – 2022 – 2037 - realizacja programu ze stałym monitoringiem efektów działań i ewaluacją średniookresową.

6. Priorytet/istotność z punktu widzenia wpływu na wyzwanie/rozwiązanie problemu (oczekiwany efekt):

Wprowadzenie zaproponowanego rozwiązania będzie stanowić dodatkowy impuls dla gmin w sprawie zmniejszenia liczby pustostanów i zmobilizować je do wykorzystania obecnie obowiązujących instrumentów wsparcia. Pozwoli na rozwiązanie – w perspektywie roku 2037 – większości problemów wynikających ze złej jakości komunalnych zasobów mieszkaniowych w tej ich części złożonej ze starych, zdegradowanych budynków.

7. Odniesienia do diagnoz, dodatkowe materiały źródłowe, literatura:

Długoterminowa Strategia Renowacji. Wspieranie Renowacji Krajowego Zasobu Budowlanego, 2021 (projekt z lutego 2021 r.).

Krystek-Kucewicz B., Thel K., 2018, *Pustostan do zagospodarowania. Długoterminowe możliwości inwestycyjne w mieszkalnictwie w Bytomiu*, Urząd Miejski w Bytomiu, Bytom.

Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K. (red.), 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.

Wyzwania i rekomendacje dla krajowej polityki miejskiej. Raport tematycznych grup eksperckich Kongresu Polityki Miejskiej 2019, 2020, w tym: *Mieszkalnictwo*, s. 51-79, IRMiR, Kraków-Warszawa.

Żurawski J., 2018, *Optymalizacja energetyczna istniejących budynków do poziomu nZEB*, dostępne na: <https://www.izolacje.com.pl/artukul/sciany-stropy/183186,optymalizacja-energetyczna-istniejacych-budynkow-do-poziomu-nzeb> [data dostępu 04-05-2021].

Strategia modernizacji budynków: mapa drogowa 2050, 2014, praca zbiorowa zrealizowana przez pracowników: Instytutu Ekonomii Środowiska (IEŚ); Buildings Performance Institute Europe (BPIE); Narodowej Agencji Poszanowania Energii S.A. (NAPE); Krajowej Agencji Poszanowania Energii S.A. (KAPE) oraz PwC.

8. Powiązane akty prawne, identyfikacja obszaru prawnego wymagającego poprawy (odniesienie do istniejącego stanu prawnego):

Ustawa z dnia 10 grudnia 2020 r. o zmianie niektórych ustaw wspierających rozwój mieszkalnictwa, Dz.U 2021, poz. 11.

Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U.2009 nr 157 poz. 1240 z późn. zm.

Ustawa z dnia 8 grudnia 2006 r. o finansowym wsparciu tworzenia lokali mieszkalnych na wynajem, mieszkań chronionych, noclegowni, schronisk dla osób bezdomnych, ogrzewalni i tymczasowych pomieszczeń.

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

Ustawa z dnia 26 października 1996 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego.

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/844 z dnia 30 maja 2018 r. zmieniająca dyrektywę 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków i dyrektywę 2012/27/UE w sprawie efektywności energetycznej.

Komisja Europejska, 2019, Europejski Zielony Ład, COM(2019) 640 final.

Komisja Europejska, 2020, Fala renowacji na potrzeby Europy – ekologizacja budynków, tworzenie miejsc pracy, poprawa jakości życia, COM(2020) 662 final.

9. Przykłady podobnych rozwiązań w innych krajach (jeśli znane)

-