ACTA UNIVERSITATIS LODZIENSIS
FOLIA OECONOMICA 207, 2007

*Agnieszka Lichomska**

ROLA I ZADANIA TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO (Z DOŚWIADCZEŃ MIEJSKIEGO TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO SP. Z O.O. W PŁOCKU)

1. POLITYKA MIESZKANIOWA PAŃSTWA PO 1989 R.

Budownictwo mieszkaniowe jest problemem nierozwiązanym „od zawsze", który dotyczy nie tylko Polski, ale także i innych państw. W Polsce budownictwo mieszkaniowe przeżywało i przeżywa liczne kryzysy, a ma na to wpływ historia naszego kraju[1].

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane po 1989 r. spowodowały, że przejście z socjalistycznej organizacji budowy, finansowania i eksploatacji mieszkań do gospodarki rynkowej było bardzo trudne i często wręcz niemożliwe dla większości jej uczestników. Złożyły się na to szczególnie niekorzystne warunki dużego niedoboru mieszkań, wysoka inflacja, brak kredytów na cele mieszkaniowe i bardzo niskie (w porównaniu z ceną mieszkań) dochody społeczeństwa. Za początki reformy ustrojowej mieszkalnictwa przyjmuje się ustalenia obrad Okrągłego Stołu (luty–kwiecień 1989 r.[2] Opracowany wówczas został przez podzespół do spraw polityki mieszkaniowej zarys kierunków zmian w polityce mieszkaniowej państwa, których realizacja miała przyczynić się do znaczącej poprawy sytuacji w mieszkalnictwie. Ustalono np. iż ogromny deficyt mieszkań oraz dekapitalizacja zasobów, wymaga wyraźnego i jednoznacznego określenia obowiązków państwa i obywateli w zakresie obciążeń

* Mgr, Doktorantka, Szkoła Wyższa im. Pawła Włodkowica w Płocku, Wydział Zarządzania.

[1] Szeroko na temat budownictwa i spraw mieszkaniowych pisał A. Andrzejewski, por. np. *Potrzeby mieszkaniowe. Problemy i perspektywy*, Wiedza Powszechna, Warszawa 1970, s. 5, a także W. Nieciuński, por. np. *W sprawie dostępności mieszkań*, „Sprawy Mieszkaniowe" 1996, nr 2, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa, s. 7–12.

[2] Dokumenty i materiały Okrągłego Stołu w sprawach mieszkaniowych – „Sprawy Mieszkaniowe" 1989, nr 3–4 (Arkady, Warszawa), s. 8–10.

finansowych związanych z uzyskaniem i utrzymaniem mieszkania. Za tworzenie warunków dla realizacji celów polityki mieszkaniowej powinno być odpowiedzialne państwo, obywatele mają swobodę w wyborze formy zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych (swobody nabywania mieszkań na własność oraz gwarancje ochrony prawnej własności). Spółdzielnie mieszkaniowe powinny mieć zapewnione przez państwo warunki zrealizowania zobowiązań wobec swoich pełnoletnich i posiadających cały wkład na mieszkanie członków. System gromadzenia kapitału i gospodarowanie nim w celu rozwoju mieszkalnictwa oraz kredytowania ludności musi być wspierany przez państwo. Należy odejść od rozdzielnictwa mieszkań i zapewnić swobodę obrotu nieruchomościami, czynsze i opłaty powinny zapewnić samofinansowanie gospodarki zasobami mieszkaniowymi. Wymagane jest tworzenie zasobów gruntów wraz z ich technicznym uzbrojeniem, aby zapewnić rozwój budownictwa mieszkaniowego oraz równy dostęp do działek budowlanych dla różnych form inwestorskich. W celu zaspokojenia potrzeb budownictwa mieszkaniowego należy intensywnie rozwijać produkcję wyrobów przemysłowych oraz utworzyć rynek materiałowy. Kierunki zmian w polityce mieszkaniowej nie od razu znalazły odbicie w nowych regulacjach prawnych, ponieważ najpierw zaczęto wprowadzać radykalne zmiany w ustroju gospodarczym kraju. Realizacja niektórych zadań musiała rozciągnąć się w czasie, a niektóre z nich w ogóle nie zostały zrealizowane. Jednak ważną rzeczą był fakt, że politycy dostrzegli znaczenie problematyki mieszkaniowej.

W pierwszych latach po postanowieniach Okrągłego Stołu kwestia mieszkaniowa była przedmiotem licznych rządowych i sejmowych opracowań i uchwał, lecz w końcu lat 90. zaczęto traktować ją jako fragment socjalnej polityki państwa. Próby uświadomienia elitom politycznym globalnej, tj. ekonomicznej, demograficznej, społecznej i politycznej wagi tego problemu przyjmowane były z pobłażaniem jako relikt myślenia minionego ustroju[3].

W kwietniu 1992 r. w Sejmie została zorganizowana dyskusja na temat polityki mieszkaniowej państwa, której podstawą był opracowany memoriał mieszkaniowy. Omówiono wówczas zasady ustrojowe w mieszkalnictwie i przedstawiono założenia polityki mieszkaniowej państwa oraz rolę samorządu terytorialnego w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych. Znaczny udział w opracowaniu kierunków zmian w gospodarce mieszkaniowej miał Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, który przedstawił swoje prace nad reformą mieszkalnictwa w opracowaniu pt. *Propozycje założeń polityki mieszkaniowej w Polsce*[4]. Zaproponowane kierunki przekształceń znalazły się

[3] H. Kulesza, *Forum. Trudne problemy mieszkalnictwa* (wybór i opracowanie Witold Nieciuński), „Problemy Polityki Społecznej" 2002, nr 4 (IFiS PAN, Warszawa), s. 207.

[4] J. Korniłowicz, *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991–2000*, Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 2002 r., s. 7.

w programie działań ówczesnego Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa. Powstał nowy dokument programowy Ministerstwa (1992 r.) pt. *Nowy ład mieszkaniowy*. Program ten oparto na założeniu, że sytuacja finansowa państwa uniemożliwia prowadzenie polityki mieszkaniowej na dawnych zasadach. Stwierdzono, iż niezbędne jest wprowadzenie zmian, które doprowadzą do lepszego wykorzystania istniejących zasobów mieszkaniowych i zdejmą z państwa obowiązek pokrywania części kosztów eksploatacji i obciążeń z tytułu kosztów inwestycji mieszkaniowych we wszystkich formach inwestowania.

W tym czasie popyt na mieszkania nie mógł być zaspokojony, ponieważ stosowano ceny, które były znacznie niższe niż wynikało to z rynkowej ceny równowagi. Niskie czynsze ustalone dla mieszkań komunalnych i zakładów pracy powodowały nieustanny brak środków u zarządców tych nieruchomości, co wymagało ciągłego dofinansowywania z budżetu państwa lub przez państwowe przedsiębiorstwa. Program „Nowego ładu mieszkaniowego" zawierał propozycje przekształceń stosunków mieszkaniowych: prawa własności, ochrony lokatorów, reformy czynszów, dodatków mieszkaniowych, kas oszczędnościowo-pożyczkowych, pomocy państwa i gmin w tworzeniu nowego systemu finansowania i kredytowania, sprzedaży mieszkań i transferu zasobów. Większość propozycji zawartych w programie „Nowego ładu gospodarczego" została w latach 1994–1995 prawnie uregulowana nowymi ustawami: o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (2 lipca 1994 r.); o zasadach przekazywania zakładowych budynków mieszkalnych przez przedsiębiorstwa państwowe (26 sierpnia 1994 r.); o Prawie budowlanym (7 lipca 1994 r.); o zagospodarowaniu przestrzennym (7 lipca 1994 r.); o własności lokali (24 czerwca 1994 r.); o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego oraz o zmianie niektórych ustaw (26 październik 1995 r.); o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wpłaconych premii gwarancyjnych (30 listopada 1995 r.).

Wdrażanie ww. ustaw doprowadziło do trudnych dla społeczeństwa reform, lecz równocześnie pozwoliło także na wybór priorytetu polityki mieszkaniowej, jakim jest rozwój budownictwa na wynajem o umiarkowanych czynszach, priorytetu funkcjonującego równolegle do innych form dochodzenia do mieszkania, także wspieranych przez państwo[5].

W lipcu 1999 r. Rada Ministrów przyjęła „Założenia polityki mieszkaniowej państwa na lata 1999–2003"[6], w której zasadniczym celem polityki mieszkaniowej rządu było dążenie do jak najlepszego zaspokojenia potrzeb

[5] I. Herbst, *Kierunki i polityka przezwyciężania kryzysu mieszkaniowego w Polsce*, „Sprawy Mieszkaniowe" 1998, nr 3. Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Warszawa 1998, s. 34.

[6] „Biuletyn Informacyjny", Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Warszawa 1999.

mieszkaniowych społeczeństwa, przy czym państwo nie powinno zastępować lecz wspomagać obywateli w ich wysiłkach zmierzających do uzyskania mieszkania. Zwrócono także uwagę na rozbudowę lub przebudowę funkcjonujących programów dotyczących budownictwa mieszkaniowego (dodatki mieszkaniowe, TBS, kasy mieszkaniowe) oraz uruchomienie nowych programów, np. wspomaganie remontów budynków mieszkalnych, uzyskanie kredytu hipotecznego, socjalny program mieszkaniowy. Wśród priorytetów reformy mieszkalnictwa został wymieniony także rozwój sektora mieszkań na wynajem. Pomoc państwa w rozwoju takiego budownictwa winna być adresowana do osób, których nie stać na zakup własnego mieszkania, lecz stać jest na utrzymanie wynajętego lokalu. W latach 2000–2001 osłabienie tempa wzrostu gospodarczego spowodowało niekorzystny wpływ na budownictwo, w tym także na budownictwo mieszkaniowe. Zwrócono wówczas uwagę na fakt, że budownictwo generuje nowe miejsca pracy w sektorach z nim związanych i ponowne ożywienie budownictwa może być przyczyną ożywienia całej gospodarki. Budownictwo mieszkaniowe stało się głównym elementem programu gospodarczego Rządu i zostało uznane za jeden z najważniejszym motorów wzrostu gospodarczego. W średniookresowej strategii gospodarczej „Przedsiębiorczość – Rozwój – Praca" wskazano na rozwój infrastruktury, w tym mieszkaniowe, jako klucz do rozwoju całego kraju[7] i przyjęto, że poprawa sytuacji budownictwa mieszkaniowego ma nastąpić poprzez m. in. intensyfikację budownictwa własnościowego, poprawę warunków prowadzenia inwestycji oraz rozwój budownictwa społecznego.

2. TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO

Głęboki regres budownictwa mieszkaniowego spowodowany został poprzez nałożenie się wielu negatywnych uwarunkowań ekonomicznych. Poddanie mieszkalnictwa działaniom praw rynkowych sprawiło, że mieszkanie stało się dobrem niedostępnym dla większości społeczeństwa. Nowa sytuacja spowodowała konieczność utworzenia systemu społecznego budownictwa czynszowego i system ten skierowany został do takiej grupy osób, dla której kupno mieszkania lub jego budowa przekracza ich możliwości finansowe.

[7] Wystąpienie podsekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury, prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Marka Bryxa, na Kongresie Budownictwa – Warszawa, 24 maja 2002 r. – „Biuletyn Informacyjny UMiRM" 2002, nr 5 (Warszawa), s. 25, a także W. Szczepański, *Budownictwo mieszkaniowe jako jeden z elementów stymulujących rozwój gospodarki. Miejsce społecznego budownictwa czynszowego w Polityce mieszkaniowej państwa*, „Biuletyn Informacyjny UMiRM" 2003, nr 1 (Warszawa), s. 54.

Główne zagadnienia ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego zostały wypracowane przez francusko-polską grupę roboczą, która działała w okresie marzec–czerwiec 1992 r. Nawiązując do modelu społecznego mieszkania, mającego wieloletnią tradycję we Francji i funkcjonującego poprzez ruch HLM (organizacja mieszkań o umiarkowanych czynszach), opracowana została przez tę grupę koncepcja systemu społecznego budownictwa czynszowego, przeznaczonego do zastosowania w warunkach polskich. Przedmiotem prac było opracowanie koncepcji finansowania i 80% organizacji systemu mieszkań społecznych, przeznaczonych dla niezamożnych rodzin, który uzupełniałby dotychczasowe rozwiązania stanowiące ekonomiczną barierę dla takich gospodarstw domowych[8].

Zaproponowane przez francusko-polską grupę roboczą rozwiązania systemowe dotyczące budownictwa społecznego znalazły swoje odzwierciedlenie w przepisach ustawy z 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego[9]. Rozdział 4 tej ustawy poświęcony jest zakładaniu i funkcjonowaniu towarzystw oraz wynajmowaniu mieszkań. O zakresie działań towarzystwa stanowią też: rozporządzenie Rady Ministrów z 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków[10], a także ustawa z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego[11]. Towarzystwo Budownictwa Społecznego (TBS) może być: spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, spółką akcyjną lub spółdzielnią osób prawnych. Podstawę prawną ich działalności, w zależności od formy organizacyjnej, tworzą również ustawy: kodeks spółek handlowych (15 września 2000 r.)[12] oraz prawo spółdzielcze (16 września 1982 r.)[13].

Towarzystwa budownictwa społecznego w większości przypadków są tworzone jako spółki z ograniczoną odpowiedzialnością, gdzie gmina jest jedynym udziałowcem (posiada 100% udziałów). Stwarza to dla gminy dogodną sytuację, ponieważ jej budżet zostaje w znacznym stopniu odciążony od wydatków przeznaczonych na budowę mieszkań komunalnych, bowiem lepiej sytuowana grupa mieszkańców może ubiegać się o uzyskanie mieszkania w zasobach TBS.

---

[8] H. Zaniewska, St. Zieleniewski, *Koncepcja społecznego budownictwa czynszowego*, „Sprawy Mieszkaniowe" 1992, nr 3, (Warszawa), s. 21.

[9] Jedn. tekst: DzU 2000, nr 98, poz. 1070 ze zm.

[10] DzU 2000, nr 62, poz. 719 ze zm.

[11] DzU 2002, nr 71, poz. 733 ze zm.

[12] DzU 2000, nr 94, poz. 1037 ze zm.

[13] Jedn. tekst: DzU 1995, nr 54, poz. 288 ze zm.

Zasadniczą działalnością towarzystw jest „budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach wynajmu". Prócz tego TBS może nabywać budynki mieszkalne i prowadzić inną działalność związaną z budownictwem mieszkaniowym i infrastrukturą towarzyszącą oraz wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w jego budynkach, przeprowadzać remonty i modernizację obiektów oraz sprawować na podstawie umów zlecenia zarząd budynkami mieszkalnymi i niemieszkalnymi niebędącymi jego własnością, z tym że powierzchnia zarządzanych budynków niemieszkalnych nie może być większa niż powierzchnia zarządzanych budynków mieszkalnych. Mogą one także uzyskiwać dochody z działalności gospodarczej związanej z budownictwem mieszkań (usługi developerskie, inwestor zastępczy), ale uzyskane w ten sposób dochody nie mogą być podzielone między właścicieli towarzystwa. Z tego powodu towarzystwa określane są mianem organizacji *non profit*, lecz określenie to nie do końca jest prawdziwe, ponieważ TBS mogą osiągać zyski, ale muszą być one zużyte na cele statutowe.

Towarzystwa budownictwa społecznego prowadzą swoją działalność inwestycyjną dzięki preferencyjnym kredytom udzielanym przez Krajowy Fundusz Mieszkalnictwa (KFM), zarządzany przez Bank Gospodarstwa Krajowego (BGK) Do roku 2000 źródłem finansowania KFM były środki z budżetu państwa i dochodów własnych z inwestycji czasowo wolnych środków Funduszu na rynkach finansowych. Od roku 2001, kiedy zapotrzebowanie na kredyty znacznie przekroczyło kwoty zasilenia z budżetu i dochodów własnych Funduszu, BGK zaczął pozyskiwać środki na udzielenie kredytów z pożyczek udzielonych przez międzynarodowe instytucje finansowe: Bank Rozwoju Rady Europy (BRRE) i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI)[14].

Zgodnie z wprowadzonymi z dniem 06.05.2004 r. zmianami dotyczącymi finansowania budowy ze środków KFM, kredyt na przedsięwzięcie inwestycyjno-budowlane udzielany jest towarzystwu na okres nieprzekraczający 35 lat, stopa procentowa (zmienna) wynosi 50% stopy redyskonta NBP, tj. nie mniej niż 3,5%, natomiast kwotę pierwszej miesięcznej spłaty zadłużenia ustalono w wysokości od 0,30 do 0,38% kwoty udzielonego kredytu. Minimalny próg dla kwartalnej indeksacji spłaty pozostającego zadłużenia przyjęto na poziomie 0,3%. Kredyt uruchamiany jest po udokumentowaniu zaangażowania środków własnych kredytobiorcy (w wysokości co najmniej 25% planowanego kosztu realizacji inwestycji) oraz po ustanowieniu zabezpieczenia spłaty kredytu. Może być udzielony na sfinansowanie nie więcej niż

[14] A. Muzioł-Węcławowicz, *Działalność Krajowego Funduszu Mieszkaniowego*, „Administrator" 2004, nr 7–8, s. 22.

70% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego. Do kredytów zawartych przed dniem wejścia w życie zmian w rozporządzeniu, mają zastosowanie wcześniejsze przepisy[15].

W związku z obowiązującą od 15.10.2004 r.[16] nowelizacją ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, do przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych objętych wnioskami wstępnymi o udzielenie kredytu z KFM, złożonymi przed dniem 01.01.2005 r., mają zastosowanie przepisy ustawy sprzed jej zmiany w zakresie 10% umorzenia kosztów przedsięwzięcia po jego terminowym zakończeniu i rozliczeniu. Natomiast kredyty zaciągane na przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane po 01.01.2005 r. nie będą już podlegały takiemu umorzeniu.

Z uwagi na dość wysoki czynsz, mieszkania w zasobach należących do TBS przeznaczone są do wynajęcia raczej osobom średnio zamożnym. Czynsz pobierany od najemców lokali mieszkalnych nie może rocznie przekraczać 4% wartości odtworzeniowej lokalu, a jego wysokość musi być tak skalkulowana, aby suma dla całych zasobów eksploatowanych przez TBS pokrywała raty spłaty kredytów, wydatki na bieżącą eksploatację oraz na remonty. Utrzymanie mieszkania w zasobach TBS wymaga znacznych nakładów finansowych, lecz ubożsi lokatorzy mogą ubiegać się o przyznanie dodatku mieszkaniowego. System dodatków mieszkaniowych został wprowadzony ustawą z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[17], a głównym warunkiem umożliwiającym ubieganie się o ten dodatek jest posiadanie tytułu prawnego do zajmowanego lokalu (np. najem, podnajem, spółdzielcze prawo do lokalu). Dodatek mieszkaniowy jest świadczeniem publicznoprawnym, przysługującym osobie spełniającej określone prawem warunki, którego celem jest pokrycie z funduszy publicznych części wydatków związanych z utrzymaniem mieszkania[18]. Prawo do dodatku nabywa się na podstawie decyzji administracyjnej, po uprzednim złożeniu przez zainteresowaną osobę wniosku o przyznanie dodatku mieszkaniowego oraz deklaracji o wysokości dochodów gospodarstwa domowego[19].

---

[15] DzU 2004, nr 86, poz. 803 – do czasu wprowadzenie zmiany w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego..., kredyt był udzielany na 30 lat (szacowany czas spłaty kredytu sięgałby ponad 50 lat), stopa procentowa wynosi 50% stopy redyskonta NBP (nie mniej niż 4,5%), natomiast kwotę pierwszej miesięcznej spłaty zadłużenia ustalono w wysokości od 0,24 do 0,35% kwoty udzielonego kredytu.

[16] DzU 2004, nr 213, poz. 2157.

[17] DzU 1994, nr 120, poz. 787 ze zm.

[18] L. Labocha, *Uznaniowy charakter dodatku mieszkaniowego*, „Administrator" 2004, nr 4, s. 22.

[19] Treść i rodzaj danych dotyczących gospodarstwa domowego w składanych dokumentach został ustalony w załącznikach nr 1 i 2 do rozporządzenia Rady Ministrów z 28 grudnia 2001 r. w sprawie dodatków mieszkaniowych (DzU 2001, nr 156, poz. 1817).

Mieszkanie w TBS może być wynajęte tylko osobie fizycznej, jeżeli osoba ta oraz osoby zgłoszone do wspólnego zamieszkania nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w tej samej miejscowości, w której jest siedziba towarzystwa. Równocześnie dochód gospodarstwa domowego nie może przekroczyć 1,3 przeciętnego miesięcznego wynagrodzenia w danym województwie, powiększony: o 20% w jednoosobowym gospodarstwie domowym, o 80% w dwuosobowym gospodarstwie domowym, o dalsze 40% na każdą dodatkową osobę w gospodarstwie domowym. Przed podpisaniem umowy najmu lokalu mieszkalnego najemca jest obowiązany złożyć deklarację zarówno o swoich dochodach, jak i dochodach osób zgłoszonych do wspólnego zamieszkania. Deklarację taką składa później najemca co 2 lata – do 30 kwietnia i niezłożenie tego dokumentu w ww. terminie może spowodować wypowiedzenie przez TBS umowy najmu.

Wynajęcie mieszkania może być uzależnione od wpłacenia kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu, które mogą istnieć w dniu opróżnienia lokalu. Wysokość kaucji nie może być wyższa niż 12-krotność czynszu za dany lokal[20]. Sprawa wysokości wpłacanej kaucji została zmieniona w 2004 r.[21], a na sytuację tę miały wpływ rozbieżności powstałe w 2001 r. Pojawiły się one po wejściu w życie ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego[22], ponieważ w art. 6, ust. 1 postanowiono, że kaucja za mieszkanie nie może być wyższa niż 12-krotność miesięcznego czynszu za wynajmowany lokal. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Biuro Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu przesłały do TBS informacje, że przy naliczaniu wysokości kaucji w zasobach towarzystw należy stosować przepis ww. ustawy, natomiast większość TBS prezentowała stanowisko, że przepisami obowiązującymi jest ustawa o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego. W związku z zaistniałym problemem prawnym, w dniu 04.04.2003 r. Sąd Najwyższy podjął na posiedzeniu jawnym uchwałę[23], w której orzekł, że „wysokość kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokalu w domu należącym do TBS-u ustala się na podstawie przepisu art. 32 ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego [tekst jednolity: DzU 2000, nr 98, poz. 1070 ze zm.], także po wejściu w życie ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, „mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego" (DzU 2001, nr 71, poz. 733 ze zm.). Obecnie sprawa maksymal-

[20] Po zmianie w 2004 r. ustawy o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego sprawę wysokości kaucji regulują przepis ustawy z 11 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie *Kodeksu cywilnego*, DzU 2001, nr 71, poz. 733 ze zm.

[21] Zmiana art. 32 i 33 ustawy o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego.

[22] DzU 2001, nr 71, poz. 733 ze zm.

[23] OSNC 2004/2/15.

nej wysokości kaucji za najem lokalu mieszkalnego została jednoznacznie wyjaśniona, a regulują to przepisy ustawy o ochronie praw lokatorów. Pobierana od najemcy kaucja jest kaucją zwrotną i w przypadku rozwiązania umowy najmu zostaje ona (po zwaloryzowaniu i po potrąceniu należności z tytułu najmu lokalu) wypłacona najemcy w ciągu miesiąca od opuszczenia mieszkania i jego protokolarnego przekazania.

Minimalna wielkość mieszkania, o jakie może ubiegać się przyszły najemca jest ściśle określona, a ustalone jest to w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego oraz niektórych wymagań dotyczących lokali i budynków finansowanych przy udziale tych środków. W przypadku podpisania umowy najmu na wynajęcie mieszkań mniejszych niż przewiduje to ustalony normatyw[24], czyli poniżej: 25 m^2 dla jednoosobowego gospodarstwa domowego; 32 m^2 dla dwuosobowego gospodarstwa domowego; 44 m^2 dla trzyosobowego gospodarstwa domowego; 52 m^2 dla czteroosobowego gospodarstwa domowego; 63 m^2 dla pięcioosobowego gospodarstwa domowego; 69 m^2 dla sześcioosobowego gospodarstwa domowego lub o większej ilości osób, może to skutkować utratą kredytu udzielonego przez KFM. Ponadto w ww. rozporządzeniu ustalono także szczególne wymagania w zakresie właściwości energetycznych budynków oraz technicznego wyposażenia mieszkań finansowanych ze środków Funduszu.

Mieszkania w zasobach TBS mogą być również uzyskiwane przez osoby (prawne lub fizyczne) mające interes w pozyskaniu takich lokali, lecz muszą one zawrzeć z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy mieszkań. Wprowadzenie nowych zmian ustawą z 27 sierpnia 2004 r. o zmianie ustawy o niektórych formach budownictwa mieszkaniowego, spowodowało powstanie niejednolitych uregulowań prawnych dotyczących tego zagadnienia. Do osób uczestniczących w kosztach budowy na zasadach obowiązujących przed wprowadzeniem zmian przez ww. ustawę, zastosowanie mają „stare" przepisy. Partycypantami mogą być jedynie pracodawcy (zarówno osoby prawne, jak i fizyczne) oraz inne osoby, niebędące pracodawcami, ale mające interes w uzyskaniu mieszkania przez wskazane przez nie osoby fizyczne (partycypant nie mógł być najemcą). Ponieważ ustawodawca nie określił wysokości kwoty partycypacji oraz terminu jej ewentualnego zwrotu, sprawy te ustalane są w umowach w sprawie partycypacji. Wprowadzona ustawą z 27 sierpnia 2004 r. zmiana zasad dotyczących partycypacji jest wynikiem zgłaszanych propozycji nowelizacji ustawy, bowiem przepis ten

[24] *Załącznik do rozporządzenie Rady Ministrów z 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów i pożyczek ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego...* pn. *Minimalna powierzchnia użytkowa mieszkań oddawanych w najem gospodarstwom domowym o określonej liczbie osób.*

praktycznie stosowany był przez rodziców, którzy chcieli zapewnić mieszkanie swoim dzieciom i partycypacja była jedyną szansą na uzyskanie lokalu. Począwszy od 1 stycznia 2005 r. do przedsięwzięć inwestycyjno-budowlanych objętych wnioskami wstępnymi o udzielenie kredytu ze środków KFM, mają zastosowanie nowe przepisy dotyczące partycypacji, lecz zawierają one różne regulacje prawne w zależności, czy dotyczą one pracodawców, osób prawnych, czy też osób fizycznych. I tak pracodawca działając w celu uzyskania mieszkania dla swoich pracowników, a także osoby prawne mające interes w uzyskaniu mieszkań przez wskazane przez nie osoby trzecie mogą zawierać z towarzystwem umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy tych mieszkań. Wysokości kwoty partycypacji oraz termin ewentualnego jej zwrotu należy ustalić w umowie. Jednocześnie ww. osoby mogą bez zgody towarzystwa dokonywać cesji uprawnień i obowiązków wynikających z tych umów na rzecz wskazanych przez siebie najemców. Natomiast w przypadku osoby fizycznej, która stanie się najemcą określonego lokalu, może ono zawrzeć z TBS umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy ustalonego mieszkania, lecz kwota partycypacji nie może przekroczyć 30% kosztów budowy tego lokalu. W przypadku zakończenia najmu i opróżnienia lokalu kwota partycypacji podlega zwrotowi najemcy w terminie nie dłuższym niż 12 miesięcy do dnia przekazania lokalu towarzystwu. Sprawę wysokości partycypacji oraz termin jej zwrotu można odmiennie – korzystniej dla partycypanta – ustalić w treści umowy. Pozostałe kwestie, tj.: wielkość przysługującego mieszkania, wysokość wpłaconej kaucji zabezpieczającej, wysokość czynszu za lokal, złożenie deklaracji o dochodach, obowiązują zgodnie z zasadami ustalonymi przez ustawodawcę, jak dla wszystkich najemców w TBS.

Osoby, które posiadają książeczki mieszkaniowe PKO wystawione do dnia 23 października 1990 r. i wpłaciły wymaganą kaucję lub partycypację, mogą ubiegać się o wypłacenie przysługującej im premii gwarancyjnej. Warunkiem niezbędnym jest, aby wysokość wpłaconej kaucji przekraczała 3% wartości odtworzeniowej lokalu, którego budowa była finansowana przy udziale kredytu zaciągniętego w BGK ze środków KFM[25]. W przypadku partycypacji – wysokość wpłaconej partycypacji nie może być niższa niż 20% ostatecznych kosztów budowy przypadających na dany lokal mieszkalny. Wypłata premii należy się jedynie osobie fizycznej, która zawarła z TBS umowę w sprawie partycypacji w kosztach budowy określonego mieszkania i będzie ona najemcą tego lokalu[26].

[25] Ustawa z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych, udzielaniu premii gwarancyjnych oraz refundacji bankom wypłaconych premii gwarancyjnych (jedn. tekst: DzU 2003, nr 119, poz. 1115 ze zm.).

[26] Po wprowadzeniu w 2004 r. zmiany w ustawie z 30 listopada 1995 r. o pomocy państwa w spłacie niektórych kredytów mieszkaniowych... zniesiono wymóg, że wypłata premii gwarancyjnej dotyczy tylko budowy sfinansowanej przy udziale kredytu zaciągniętego w BGK ze środków KFM.

Problemy z uzyskaniem mieszkania w większości przypadków spowodowane brakiem pieniędzy na jego zakup wskazują, że system społecznych mieszkań czynszowych jest potrzebnym segmentem rynku mieszkaniowego. Towarzystwa budownictwa społecznego zostały założone w każdym województwie. Od 2001 r. obserwowane jest zahamowanie wzrostu ich ilości. W październiku 2004 r. było zarejestrowanych 376[27] TBS. Najbardziej popularną formą organizacyjną TBS są spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (95,3%), następnie spółki akcyjne oraz spółdzielnie osób prawnych. Założycielami spółek były najczęściej gminy. W pierwszych latach wdrażania ustawy TBS powstawały częściej w małych miastach, lecz później nastąpiło zjawisko zwiększonego zainteresowania takim budownictwem w dużych miastach.

Ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego była kilkakrotnie nowelizowana. Celem wprowadzanych zmian było początkowo przyspieszenie wdrażania ustawy, a następnie – wobec ogromnego wzrostu zapotrzebowania na kredyty – stworzenie możliwości dodatkowego finansowego wsparcia KFM, a także ograniczenia liczby rozpoczynanych budów. Narastający od 2000 r. niedobór środków w KFM[28] był bezpośrednią przyczyną zastosowania nowych warunków obsługi kredytów, tj. wprowadzeniem obowiązkowej dwuetapowej procedury ubiegania się o kredyt oraz wdrożeniem jednolitego systemu oceny wniosków[29]. Zmiany te spowodowały wydłużenie czasu potrzebnego na otrzymanie środków finansowych i o ile do roku 2000 na kredyt czekano kwartał to w 2002 r. należy czekać nawet 2 lub 3 lata[30].

Mimo pokładanych nadziei na szybki i dynamiczny rozwój budownictwa mieszkaniowego realizowanego przez towarzystwa budownictwa społecznego coraz częściej zwraca się uwagę na fakt, że ta forma budownictwa nie przynosi oczekiwanych efektów. Mieszkania TBS stanowią kilka procent ogólnej liczby mieszkań oddawanych do użytku (w 2002 r. – 4,7%, a w 2003 r. – 3,4%) Sytuacja ta nie wynika z braku osób chętnych na tego typu mieszkania, lecz z braku w KFM środków przeznaczonych na kredytowanie budowy mieszkań czynszowych[31]. Nie można mówić więc

[27] Dane z 04.10.2004 r. – strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury.

[28] Wartość zapotrzebowania na kredyty na koniec 2000 r. 2-krotnie przekroczyła planowane środki.

[29] Zmiany w rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 lipca 2000 r. w sprawie warunków i trybu udzielania kredytów... zostały wprowadzone 4 września i 28 grudnia 2001 r.

[30] *Jak szefowie tebeesów oceniają zmiany w procedurach uzyskiwania kredytów z KFM*, s. 29 oraz *Plusy i minusy TBS 2002* Towarzystwo Budownictwa Społecznego Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Kurier Press, Kraków 2000 oraz A. Muzioł-Węcławowicz, *op. cit.*, s. 23.

[31] Szereg opinii na temat powolnego rozwoju budownictwa w ramach TBS wyrazili m. in.: H. Kulesza, T. Biliński, W. Urbańska, J. Życiński.

o realizacji „pierwotnej" roli budownictwa o TBS, czyli o „preferowaniu budowy mieszkań na wynajem, realizowanych przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe"[32]. Wprowadzenie tego typu budownictwa wymaga zaangażowania dużych środków publicznych, a ponieważ ich nie było, to efekty nie są zbyt imponujące. Widać to wyraźnie, jeżeli porówna się nasze osiągnięcia z niemieckimi i brytyjskimi w latach 1950–1954. Społecznych mieszkań czynszowych powstało u nas do 2002 r. zaledwie trzydzieści kilka tysięcy, podczas gdy Niemcy zbudowali ich 1,5 mln, a Anglicy – blisko 1 mln[33].

Także sprawa łatwego i w miarę taniego wynajęcia mieszkania czynszowego nie jest realizowana. Mieszkania te zaczynają stawać się dobrem dość drogim w pozyskaniu oraz utrzymaniu i faktycznie jedynie osoby o „średnio bardzo dobrych dochodach" mają szansę, aby takie mieszkania wynająć. Kaucja wpłacana przez najemcę mieszkania czynszowego oraz opłacany miesięczny czynsz, stanowią poważne obciążenie finansowe. Powoduje to powstanie sytuacji, że osoby, które w wyniku swoich wielu wyrzeczeń (wzięcie kredytu na wpłacenie kaucji), a także pomocy rodziny (np. partycypacja), „zdobędą" mieszkanie, nigdzie nie zamierzają się w przyszłości przenieść ani starać o własny dom.

Towarzystwa budownictwa społecznego nie dają możliwości szybkiego uzyskania mieszkania w przypadku np. poszukiwania nowej pracy, podjęcia pracy w nowym mieście, nauki itp., ponieważ nie są tworzone w zasobach TBS rezerwy mieszkań „czekających" na takich właśnie najemców. Wykazanie pustostanów w budynkach zrealizowanych przy udziale kredytów ze środków KFM ma duże znaczenie przy ocenie punktowej wniosków wstępnych, w trakcie ubiegania się o kredyt na nowe przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlane.

3. UTWORZENIE MIEJSKIEGO TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO SP. Z O.O. JAKO REALIZACJA POLITYKI MIESZKANIOWEJ PŁOCKA

Ustawą z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych[34], nałożono na gminę, jako zadanie własne jednostki samorządowej, obowiązek zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Zasady gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy

[32] Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z 6 lipca 1995 r. w sprawie polityki mieszkaniowej państwa w okresie transformacji społeczno-gospodarczej, MP 1995, nr 35, poz. 412.

[33] J. Życiński, *Po co państwo w budownictwie*, „Gazeta Wyborcza", 17.03.2004, dodatek „Dom", s. 6.

[34] DzU 1994, nr 105, poz. 509 ze zm.

określa rada gminy, a wykonanie ustalonych zadań wymaga przygotowania przez gminę strategii mieszkaniowej. Mając na uwadze realizację nowych obowiązków, 18 czerwca 1996 r. uchwałą nr 493/XXXVII/96 Rady Miasta Płocka przyjęto „Zasady polityki mieszkaniowej gminy Płock", w których jako działania priorytetowe na lata 1997–2006 ustalono wybudowanie corocznie co najmniej 100 mieszkań na wynajem przez towarzystwa budownictwa społecznego i spółdzielnie mieszkaniowe. Miało to w szczególności umożliwić uzyskanie pierwszego mieszkania przez osoby, których nie stać na kupienie własnego mieszkania (np. osoby niepełnosprawne, młode małżeństwa). Ważne miejsce w realizacji tego zadania ustalono m. in. dla Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. (w skrócie MTBS) i uchwałą nr 514/XXXVII/96 Rady Miasta Płocka z 18 czerwca 1996 r. zatwierdzono statut towarzystwa[35]. Także w tym samym dniu Rada Miasta podjęła uchwałę[36] w sprawie budowy przez MTBS pierwszego budynku czynszowego z 66 mieszkaniami na wynajem na terenie kolonii „Zagroda" (osiedle Podolszyce Południe) i zatwierdziła stawkę czynszu dla przyszłych najemców w wysokości 4% wartości odtworzeniowej lokalu. Po analizie kosztów stawka czynszu została w późniejszym czasie obniżona do 3,3% wartości odtworzeniowej lokalu.

Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego jest spółką z ograniczoną odpowiedzialnością, w całości należącą do gminy. Przyjęta dla MTBS formuła wynikała z obawy radnych przed ewentualnym przejęciem przez innych udziałowców majątku spółki oraz z chęci wpływania na kierunki i formy jej działania. Kapitał założycielski wynosił 10 000,00zł, został on wniesiony gotówką i był w kolejnych latach zwiększany dzięki wnoszonym przez Gminę Płock aportom tj. nieuzbrojonym gruntom budowlanym, budynki (na 09.09.1998 r. kapitał wynosił: 7 712 000,00 zł – w tym uwzględniono wartość 24,79 ha przekazanych gruntów; natomiast na 30.06.2004 r. – 8 176 000,000 zł).

W realizacji budownictwa czynszowego przez MTBS została przyjęta zasada dofinansowywania z budżetu Płocka różnicy między kosztami realizacji przedsięwzięcia, a uzyskiwanym kredytem z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, z uwzględnieniem środków finansowych wnoszonych przez przyszłych najemców (kaucje zabezpieczające). Przy pierwszym budynku dofinansowanie to wyniosło 40%, natomiast przy następnych – do 20% realizacji przedsięwzięcia.

[35] MTBS powstało zgodnie z uchwałą nr 414/XXXIV/96 Rady Miasta Płocka z 20 lutego 1996 r. w sprawie utworzenia Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o.

[36] Uchwała nr 516/XXXVIII/96 Rady Miasta Płocka z 18 czerwca 1996 r.

4. DZIAŁALNOŚĆ MIEJSKIEGO TOWARZYSTWA BUDOWNICTWA SPOŁECZNEGO SP. Z O.O. W PŁOCKU

Głównym zadaniem Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Płocku jest zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych rodzin, których nie stać na budowę lub kupno własnego mieszkania poprzez budowę dla nich mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach oraz ułatwienie mobilności rodzinom poszukującym pracy i aktywne włączanie do lokalnych programów walki z bezrobociem. Przedmiotem działania MTBS jest budowanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja na zasadach wynajmu, a także: nabywanie budynków mieszkalnych, przeprowadzanie remontów i modernizacji budynków przeznaczonych na cele mieszkaniowe na zasadach najmu, wynajmowanie lokali użytkowych znajdujących się w zasobach towarzystwa, sprawowanie na podstawie umów zlecenia zarządu budynkami mieszkalnymi niestanowiącymi jego własności, a także na pełnieniu funkcji inwestora zastępczego w zakresie inwestycji mieszkaniowych oraz infrastruktury związanej z budownictwem mieszkaniowym.

W latach 1997–2004 (do października) MTBS wybudował, oddał do użytku i zasiedlił 1066 mieszkań czynszowych (bez partycypacji) z czego 934 mieszkania przeznaczone są na wynajem dla osób zapisanych do MTBS. Płock należy do grupy miast, gdzie buduje się szybko i dużo mieszkań oraz gdzie zrealizowano całe osiedla łącznie z infrastrukturą techniczną, zielenią, lokalami użytkowymi i garażami. Od czasu powstania spółki, mieszkania MTBS stanowią znaczący procent ogólnej liczby mieszkań oddawanych do użytku w Płocku: w 2002 r. – 23%, w 2003 r. – 28%, a w najlepszym 2001 r. – 38%. Natomiast udział tego budownictwa w ogólnej ilości mieszkań w mieście nie był imponujący i wynosił w 2003 r. 2,17%.

Mieszkanie z zasobów spółki może być wynajęte jedynie osobie, która jest zapisana do MTBS. Zapisy do towarzystwa przeprowadzane były trzykrotnie (1996, 2000, 2003 r.) i za każdym razem trwały one – z wydawaniem i przyjmowaniem wniosków – ok. 2 miesiące. Wnioski o wynajem mieszkania z zasobów spółki, po okazaniu wniesienia opłaty rejestracyjnej (w wysokości: 50,00 zł w 1996 r.; 95,00 zł – 2000 r.; 100,00 zł – 2003 r.) wydawano wszystkim zainteresowanym. Poza wyżej wymienionymi terminami do MTBS zapisywane były osoby w tzw. „trybie specjalnym" z uwagi na ich szczególną przydatność zawodową dla Płocka czy też towarzystwa (np. lekarze, strażacy, nauczyciele, pracownicy MTBS) lub z powodu sytuacji lokalowej (np. budynki wyłączone z użytkowania decyzją nadzoru budowlanego, wykwaterowanie w związku z realizacją budownictwa przez spółkę).

Osoby, które ubiegają się o najem mieszkania w MTBS muszą spełniać warunki ustanowione m. in. przepisami: ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego,

umowy spółki, *Regulaminu przyznawania mieszkań*, czy też *Regulaminu naboru osób prawnych i fizycznych chętnych do zawarcia z MTBS w Płocku umowy w sprawie partycypacji w kosztach budowy lokali mieszkalnych na wynajem o czynszach regulowanych oraz kryteria, jakie winny spełniać osoby trzecie wskazane do zawarcia umów najmu tych lokali*. Mieszkanie może być wynajęte jedynie osobie fizycznej oraz osobom zgłoszonym do wspólnego zamieszkania, które nie posiadają tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego na terenie Płocka i których dochód gospodarstwa domowego nie jest wyższy od kwoty zawartej w przepisach ustawy. Jeżeli jednak osoby te posiadają tytuł prawny do innego mieszkania, to w przypadku uzyskania prawa najmu lokalu w MTBS, w terminie nie dłuższym niż 30 dni od daty objęcia przydzielonego lokalu (zameldowanie na pobyt stały wszystkich osób objętych umową najmu oraz podpisanie przez wynajmującego protokołu odbiorczego) muszą one przedstawić stosowny dokument potwierdzający zrzeczenie się prawa do dotychczas zajmowanego mieszkania. Przydziału mieszkań dokonuje trzyosobowa komisja ds. przyznawania mieszkań powołana przez Nadzwyczajne Zgromadzenie Wspólników Spółki MTBS. Komisja ustala listy główne (dla konkretnego budynku lub mieszkania) oraz listy rezerwowe przyszłych najemców, a przy kwalifikacji wniosków bierze pod uwagę m. in.: oczekiwanie na przydział mieszkania komunalnego lub deklarację zdania mieszkania komunalnego, względy społeczne, zajmowanie mieszkania w budynku wyłączonym z użytkowania decyzją nadzoru budowlanego, wykwaterowanie w związku z realizacją budownictwa przez MTBS, inwalidztwo wojenne lub ustalony stopień niepełnosprawności, przydatność dla miasta bądź MTBS. Od decyzji Komisji osoby ubiegające się o przyznanie mieszkania mogą odwołać się do Rady Nadzorczej, a stanowisko Rady jest decyzją ostateczną. Lokale przyznawane są w drodze publicznego losowania i z przyszłymi najemcami mogą być podpisywane przedwstępne umowy najmu, w których określone są m. in.: powierzchnia i numer wylosowanego mieszkania, lokalizacja budynku, wysokość czynszu, przewidywany termin zasiedlenia, wysokość kaucji zabezpieczającej oraz termin jej wpłaty. W latach 1997–2001 wysokość kaucji zabezpieczającej za wynajmowane mieszkanie w zasobach MTBS wynosiła 9–10% wartości odtworzeniowej lokalu, lecz od połowy 2001 r. ustalona jest ona w wysokości 12-krotności miesięcznego czynszu. Spółka zastosowała się do wytycznych Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast oraz Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, i do naliczania wysokości kaucji przyjęto zapisy ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego. W przypadku rezygnacji najemcy z mieszkania, kaucja podlega zwrotowi (po zwaloryzowaniu i potrąceniu należności za zużycie techniczne lokalu oraz istniejące zaległości czynszowe) w ciągu miesiąca od protokolarnego przekazania lokalu. Czynsz za lokal

mieszkalny w zasobach MTBS (od grudnia 2002 r.) wynosi 7,53 zł/m^2, co stanowi 3,76% wartości odtworzeniowej lokalu, a najemca jest zobowiązany do dokonywania wpłat z góry.

Mieszkania w zasobach MTBS spełniają wymagania stawiane przez rozporządzenie Rady Ministrów z 4 lipca 2000 r. oraz wyposażone są w indywidualne liczniki: zimnej wody, czynnika grzewczego, energii elektrycznej, gazu. Najemcy z chwilą zawarcia umowy najmu mogą podpisać indywidualne umowy o dostawę mediów z: Przedsiębiorstwem Energetyki Cieplnej sp. z o.o., Mazowiecką Spółką Gazowniczą sp. z o.o. oraz Zakładem Energetycznym Płock SA.

Lokale mieszkalne stanowiące własność MTBS mogą być pomiędzy najemcami zamieniane. Decyzję o zamianie podejmuje Zarząd spółki, a od negatywnej decyzji służy odwołanie do Rady Nadzorczej spółki i stanowisko Rady jest decyzją ostateczną. W przypadku braku możliwości zamiany mieszkania przez najemcę (brak chętnych osób do zamiany, brak odpowiedniej kategorii mieszkania), decyzję o przydzieleniu nowego mieszkania podejmuje Komisja ds. Przyznawania Mieszkań. Przy zamianach lokali sprawdzane są np. wysokość dochodów, istnienie zaległości czynszowych, pobieranie dodatku mieszkaniowego oraz zasadność takiej zamiany (upewnienie się czy nie powstanie przegęszczenie).

Najemcy mieszkań czynszowych co 2 lata składają deklarację o dochodach gospodarstwa domowego i MTBS przypomina o tym swoim lokatorom, wysyłając lub roznosząc stosowne dokumenty do wypełnienia przez najemcę.

Mieszkania w zasobach MTBS były także wynajmowane na zasadzie partycypacji. Partycypacją objętych jest 9 lokali w tym: 8 – w wyremontowanej kamienicy przy ul. Kwiatka oraz 1 – w bloku wielorodzinnym przy ul. Mickiewicza. Warunki oraz wysokości kwoty wnoszonej partycypacji ustalono w *Regulaminie naboru osób prawnych...* Udział finansowy partycypantów w kosztach budowy nie może przekroczyć 35% rzeczywistych kosztów inwestycji, a dla partycypujących w remoncie kamienicy przy ul. Kwiatka wyniósł on ostatecznie 15% kosztów remontu. Jednocześnie w regulaminie tym ustalono, że dochód gospodarstwa domowego przyszłego najemcy nie może być niższy niż 150% najniższej emerytury w gospodarstwie jednoosobowym oraz 80% najniższej emerytury na każdą osobę w gospodarstwie wieloosobowym. Maksymalny dochód gospodarstwa domowego ustalany jest tak samo jak dla najemców mieszkań czynszowych bez partycypacji. Jednocześnie wskazani przez partycypanta najemcy muszą wykazać się co najmniej rocznym zameldowaniem na pobyt stały czy też czasowy w Płocku, lub co najmniej rocznym okresem zatrudnienia lub prowadzenia działalności gospodarczej na terenie miasta. Prócz wyżej wymienionych ustaleń, pozostałe kwestie, tj.: wielkość przysługującego mieszkania, wysokość

wpłacanej kaucji zabezpieczającej, wysokość czynszu, złożenie deklaracji o dochodach, obowiązują zgodnie z zasadami ustalonymi przez ustawodawcę, jak dla wszystkich najemców w TBS. Remont kamienicy przy ul. Kwiatka przeprowadzony był ze środków własnych spółki i na prośbę partycypanta, Zarząd MTBS może wyrazić zgodę na przeniesienie prawa własności mieszkania wraz z częścią nieruchomości na partycypanta, po spłaceniu (jednorazowo lub w uzgodnionych ratach) całości przypadających na dany lokal kosztów inwestycji.

MTBS oprócz lokali mieszkalnych wynajmuje także swoim lokatorom miejsca parkingowe oraz garaże (zlokalizowane w 5 budynkach). Wynajęcie garażu następuje po wpłaceniu kaucji zabezpieczającej i podpisaniu umowy najmu. Pierwszeństwo mają mieszkańcy danego budynku, a w przypadku braku chętnych – najemcy mieszkań w MTBS oraz pozostałe zainteresowane osoby. W razie rozwiązania najmu garażu kaucja podlega zwrotowi. Za korzystanie z miejsca parkingowego płacony jest miesięczny abonament lub jednorazowa opłata. O ile z wynajmowaniem mieszkań czy też lokali użytkowych (np. sklepy, apteka, NZOZ) spółka nie ma problemów, o tyle z najmem garaży lub miejsc postojowych są kłopoty. Na osiedlu Podolszyce Południe, kolonia „Sady" wybudowano 84 garaże oraz wielopoziomowy garaż o 303 miejscach postojowych, lecz wiele garaży pozostaje pustych, a w parkingu wielopoziomowym nie ma pełnej obsady stanowisk postojowych. Właściciele samochodów przyzwyczajeni są do parkowania pojazdów jak najbliżej swojego mieszkania i trzymają auta na parkingach lub drogach osiedlowych. Nie są zainteresowani pozostawieniem pojazdów daleko od domu, gdzie jeszcze dodatkowo muszą płacić. Pozytywną stroną istnienia parkingów jest jednak to, że jako dozorcy zatrudniani są w pierwszej kolejności najemcy mieszkań MTBS, którzy mają zadłużenia czynszowe. Wobec istniejącego dużego bezrobocia w Płocku, zatrudnianie takich najemców stwarza możliwość spłacenia części lub całości długu, co jest niewątpliwe korzystne dla obu stron. Ponadto w części parterowej parkingu został zlokalizowany sklep PSS „Społem" Zgoda, który zaczął swoją działalność w październiku 2004 r. Jest to spore udogodnienie dla mieszkańców osiedla w robieniu bieżących zakupów.

Od 2003 r. na osiedlu Podolszyce Północ spółka prowadzi prace budowlane, które związane są z „Programem 300", a inwestycja ta stanowi wykonanie uchwały nr 917/XLIV/01 Rady Miasta z 25 września 2001 r. w sprawie „realizacji programu budowy 300 mieszkań czynszowych we współpracy Gminy Płock i Miejskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego Spółka z o.o. w latach 2002–2004". Zasady współpracy pomiędzy miastem a MTBS dotyczące budowy mieszkań w ramach wyżej wymienionego programu zostały ustalone 23 września 2002 r. w *Porozumieniu w sprawie budowy mieszkań komunalnych*. Przedsięwzięcie to jest zadaniem

nietypowym dla MTBS, bowiem dotyczy realizacji budownictwa czynszowego dla osób oczekujących na przydział mieszkania komunalnego lub zajmujących mieszkania w starym budownictwie komunalnym, lecz chcą uzyskać nowe mieszkanie, a także dla osób niepełnosprawnych. Budowa mieszkań finansowana jest ze środków własnych MTBS (20%) przy udziale finansowym miasta (20%) i kredycie z Banku Gospodarstwa Krajowego. Ponieważ mieszkania te są budowane ze środków KFM to mają taki sam standard jak mieszkania czynszowe. Czynsz w tych lokalach jest znacznie niższy (5,46 lub 5,65 zł/m^2) niż w zasobach MTBS, lecz różnice z tego tytułu pokrywa miasto. Osoby uzyskujące najem lokalu w ramach „Programu 300" otrzymują przydział i skierowanie z Urzędu Miasta Płocka, natomiast umowę najmu podpisują z MTBS, jako administratorem zasobów mieszkalnych. Przyszli najemcy, mimo że nie są zapisani do MTBS, muszą spełniać wymagania stawiane przez przepisy ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego – np. dochody gospodarstwa domowego nie mogą przekroczyć ustalonej przepisami praw granicy, nie mogą posiadać tytułu prawnego do innego lokalu mieszkalnego w Płocku, muszą składać deklaracje o dochodach co 2 lata itd. Najem lokalu uzyskują oni w większości przypadków, bez wymaganej w MTBS wpłaty kaucji zabezpieczającej[37].

Budowa mieszkań komunalnych jest rzeczą ze wszech miar ważną dla mieszkańców i władz miasta, lecz nie daje ona żadnych korzyści osobom zapisanym do MTBS. Zostają bowiem przekazane środki spółki na budowę mieszkań, które tak naprawdę powinna wybudować gmina. Do końca 2004 r. zostaną wybudowane i oddane do użytku ostanie dwa budynki realizowane w ramach „Programu 300", natomiast nie jest budowany i nie zostanie oddany do użytku w br. żaden budynek z mieszkaniami na wynajem dla osób należących do MTBS. W lipcu 2004 r. zostały ogłoszone przetargi: na remont budynków przy ul. Kwiatka 15–25 (partycypacje) oraz na budowę nowego budynku na os. Zagroda II. Remont oraz budowa mają być przeprowadzone w latach 2004–2006 r., a pierwsze efekty mieszkaniowe przewidywane są w II połowie 2005 r.

Problemem niezmiernie ważnym dla przyszłości MTBS jest mała ilość terenów budowlanych. Tereny przewidziane pod budownictwo mieszkaniowe, które posiada spółka wystarczą na wybudowanie ok. 400–500 mieszkań, podczas gdy na przydział mieszkania oczekuje ok. 2040 osób. Tak duża liczba osób liczących na najem mieszkania jest wynikiem nie zawsze celowo przeprowadzanych zapisów do MTBS. Pierwsza rejestracja, która odbyła się w 1996 r., miała za zadanie pozyskanie osób zainteresowanych wynajmem

[37] Zarządzenie nr 966/2003 prezydenta miasta Płocka z 5 grudnia 2003 r.

mieszkań czynszowych. Zapisy zostały przeprowadzone w 2000 r., ponieważ zabrakło osób zainteresowanych wynajęciem mieszkań o powierzchni 44–52 m^2, tj. lokali dla 3-osobowej rodziny i brak najemców mógł spowodować pojawienie się pustostanów. O ile pierwsze i drugie zapisy miały swoje uzasadnienie, o tyle rejestracja nowych osób w 2003 r. została dokonana bez przeprowadzenia dokładnych analiz. W wyniku takiego postępowania do MTBS należą osoby, dla których spółka nie zrealizowała dotychczas mieszkań lub zrealizowanych jest ich bardzo niewiele. Dotyczy to rodzin wielodzietnych (powyżej 6 osób), gdzie z reguły pracuje tylko jedno z rodziców. Rodziny te, w większości przypadków, nie są w stanie ponosić wszelkich kosztów związanych z utrzymaniem mieszkania czynszowego i dlatego też lokale o metrażu powyżej 69 m^2 budowane są bardzo rzadko. Podobny problem dotyczy osób tworzących tzw. „jednoosobowe gospodarstwa domowe", które zgodnie z przepisami mogą ubiegać się o najem lokalu jednopokojowego o powierzchni 25–32 m^2, jednak mieszkania takie nie były do tej pory budowane. W najbliższych planach inwestycyjnych, tj. od 2005 r., zostały one uwzględnione w znikomej ilości. O ile wnioski składane przez osoby mające wielodzietne rodziny stanowią ok. 0,59% czekających na przydział lokalu, o tyle „jednoosobowe gospodarstwa domowe" stanowią 7,16%.

Wśród oczekujących na przydział mieszkania w MTBS znajdują się również takie osoby, które miały już przedstawioną propozycję najmu lokalu, lecz z tego zrezygnowały. Stanowią one ok. 24% ogólnej liczby czekających na wynajem lokalu i jako główny powód rezygnacji podawany był brak pieniędzy na wpłacenie kaucji lub na późniejsze utrzymanie mieszkania. Przy obecnej wysokości opłat za czynsz oraz media mieszkanie czynszowe raczej nie spełnia przypisywanej mu pierwotnej roli, tj. mieszkania dla niezbyt bogatych rodzin, a znaczna część osób należących do MTBS powinna raczej ubiegać się o przydział mieszkań komunalnych. Zarówno w kraju, jak i w Płocku można zauważyć, że utrzymanie mieszkania czynszowego nie stwarza problemów osobom, które mają wyższe dochody, tj. zarabiają powyżej średniej krajowej. W MTBS nie ma możliwości szybkiego uzyskania mieszkania przez osoby poszukujące pracy czy też takie, które podjęły już pracę w Płocku, ponieważ nie są tworzone rezerwy lokali mieszkalnych.

Należy również zwrócić uwagę na niepokojący fakt, iż od chwili realizacji pierwszego budynku czynszowego przez MTBS, w Płocku praktycznie przestano budować mieszkania komunalne, składając ten problem na „barki TBS". Budownictwo takie realizuje obecnie MTBS w ramach „Programu 300" oraz MZGM-TBS, gdzie w realizowanych 2 budynkach przy ul. Kochanowskiego część mieszkań ma być przeznaczona na mieszkania komunalne. Ponadto w *Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem*

gminy w latach 2004–2008[38] budowa mieszkań komunalnych została przypisana TBS i mają one wybudować w wyżej wymienionym okresie 484 mieszkania. Gmina w tym czasie przewiduje budowę 107 mieszkań komunalnych oraz intensyfikację sprzedaży lokali i prognozuje, że zostanie wykupionych 468 lokali komunalnych.

Na zakończenie należy dodać, że 9.10.2004 r. Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Płocku, uzyskało tytuł „Mazowieckiej Firmy roku 2003" i zajęło I miejsce w kategorii „Zarządzanie nieruchomościami".

5. PODSUMOWANIE

W artykule niniejszym przedstawiono zagadnienia dotyczące roli, zadań oraz sposobu funkcjonowania towarzystw budownictwa społecznego (TBS). Z budownictwem realizowanym przez towarzystwa wiązano nadzieję na szybką poprawę sytuacji mieszkaniowej społeczeństwa, lecz TBS nie są w stanie spełnić stawianych przed nimi zadań. Lokale czynszowe stanowią zaledwie kilka procent ogólnej liczby mieszkań oddawanych do użytku i trudno jest przewidywać, aby sytuacja ta w najbliższych latach uległa zmianie. Nie wynika to z braku zainteresowania tą formą budownictwa, lecz jedynie z braku kredytów udzielanych przez Krajowy Fundusz Mieszkaniowy. Wprowadzanie zmian w procedurze obsługi kredytów spowodowało ograniczenie liczby rozpoczynanych budów oraz wydłużenie czasu potrzebnego na otrzymanie niezbędnego dofinansowania. Także liczne zmiany w ustawie o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego czy też w przepisach wykonawczych, wprowadzają nieustanne zamieszanie w działalności towarzystw i powodują problemy we właściwym projektowaniu przyszłości firm. Jednocześnie zakładanie TBS przez gminy miejskie, gdzie gmina ma 100% udziałów ukazuje zarówno zalety, jak i wady takiego rozwiązania. Gmina jako założyciel spółki ponosi wszelkie koszty związane z wniesieniem kapitału założycielskiego spółki czy też aportów, lecz czasem jako jej właściciel może zbyt mocno ingerować w działalność towarzystwa i „zlecać" mu wykonanie zadań przypisanych gminie. Przykładem może być tu Miejskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. w Płocku, gdzie spółka realizując budowę 300 mieszkań komunalnych właściwie przestała budować mieszkania czynszowe dla osób zapisanych do MTBS. Dodatkowo koszty uzyskania oraz utrzymania mieszkania czynszowego sprawiają, że jest ono dobrem dość drogim, na które stać jedynie osoby o „średnio

[38] Uchwała nr 472/XXIV/04 Rady Miasta Płocka z 20 kwietnia 2004 r.

bardzo dobrych dochodach". Trudno jest więc twierdzić, że tego typu mieszkania są do łatwego i w miarę taniego wynajęcia. Mimo jednak wielu problemów pojawiających się w realizacji systemu mieszkań czynszowych należy zauważyć, że jest to potrzebny segment rynku mieszkaniowego.

Agnieszka Lichomska

THE ROLE AND OBJECTIVES OF THE SOCIAL CONSTRUCTION ASSOCIATION (ON THE BASIS OF THE EXPERIENCES OF THE MUNICIPAL SOCIAL CONSTRUCTION ASSOCIATION LTD. IN PŁOCK)

In the following article there have been presented the issues concerning the role, the objectives and the way of functioning of social construction associations (TBS). Great hopes have been set on the building activity pursued by such associations concerning a quick improvement of the housing situation of the society. Unfortunately, TBS are not able to fulfill the tasks they are charged with. Tenement flats account just for a few per cent of the total number of flats put into use and this situation is very unlikely to change in the following years. This does not result from the lack of interest in this form of building, but solely from the lack of loans granted by the National Housing Fund. The implementation of changes in the procedure concerning the service of a loan led to a decrease in the scale of the undertaken building activity as well as to the prolongation of the time required to receive an indispensable subsidy. Numerous changes in the act on selected forms of support for the housing construction or in the executory provisions also contribute to relentless confusion in the activity of social construction associations and cause problems connected with the appropriate planning of the future of the firms. At the same time, the establishment of social construction associations (TBS) by municipal communes, whereby a commune has got 100% of shares, shows advantages and disadvantages of such a solution. A commune as a founder of a company bears all the costs connected with the investment of the initial capital of the company or with a contribution in kind. Sometimes being the owner of the company a commune may too strongly interfere in the activity of the association and „commission" it to carry out the tasks the commune is charged with. The Municipal Social Construction Association Ltd. in Płock can serve as an example whereby the company which is currently carrying out the construction of 300 council flats has practically stopped building tenement flats for the people registered in the Municipal Social Construction Association. Moreover, the costs of obtaining and maintaining a tenement flat are quite substantial and thus such flats are quite an expansive commodity affordable only by the people with a "medium high income". Therefore, it is difficult to maintain that these flats are easy and cheap to rent. In spite of many problems connected with the tenement flats system, it is worth emphasizing that it is a needed segment of the housing market.