

**Uchwała nr XVI/188/08
Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim
z dnia 31 stycznia 2008 roku**

**w sprawie: przyjęcia „Strategii rozwoju mieszkalnictwa w Gminie Aleksandrów Łódzki
na lata 2008 – 2020”.**

Na podstawie art. 18 ust. 2 pkt 15 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym (Dz. U. z 2001 r., nr 142, poz. 1591, z 2002 r., nr 23, poz. 220, nr 62, poz. 558, nr 113, poz. 984, nr 153, poz. 1271, nr 214, poz. 1806, z 2003 r., nr 80, poz. 717, nr 162, poz. 1568, z 2004 r., nr 102, poz. 1055, nr 116, poz. 1203, z 2005 r., nr 172, poz. 1441, z 2006 r., nr 17, poz. 128, nr 175, poz. 1457, nr 181, poz. 1337 oraz z 2007 r., nr 48, poz. 327, nr 138, poz. 974 i nr 173 poz. 1218) w związku z art. 21 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r., nr 31, poz. 266, nr 69, poz. 626, z 2006 r., nr 86, poz. 602, nr 167, poz. 1193, nr 249, poz. 1833 oraz z 2007 r., nr 173, poz. 1218)

**Rada Miejska w Aleksandrowie Łódzkim
uchwala, co następuje:**

- § 1. Przyjmuje się „Strategię rozwoju mieszkalnictwa w Gminie Aleksandrów Łódzki na lata 2008 – 2020”. Treść strategii stanowi załącznik do niniejszej uchwały.
- § 2. Wykonanie uchwały powierza się Burmistrzowi Gminy Aleksandrów Łódzki.
- § 4. Uchwała wchodzi w życie z dniem podjęcia i podlega ogłoszeniu.

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ
w Aleksandrowie Łódzkim

mgr Leszek Pierzejewski

*Załącznik do uchwały nr XVI/188/08
Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim
z dnia 31 stycznia 2008 roku*

Strategia

rozwoju mieszkalnictwa

w Gminie Aleksandrów Łódzki

na lata 2008 – 2020

Aleksandrów Łódzki, styczeń 2008 roku

I. WSTĘP – DEFINICJA, CELE I ZADANIA STRATEGII MIESZKANIOWEJ

I. 1. Założenia główne

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego (Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 z późn. zm.) w art. 4 w sposób jasny określa, że mieszkalnictwo jest zadaniem własnym gminy. Sposób realizacji tego obowiązku jest decyzją ściśle polityczną. Gmina podejmuje tę decyzję w formie przyjętego wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem o którym mowa w art. 21 wzmiankowanej ustawy. Przygotowanie takiego profesjonalnego, fundamentalnego programu – **strategii mieszkaniowej** zwanej zamiennie **polityką mieszkaniową**, jest niezbędne i w chwili obecnej najpilniejszą potrzebą. Strategia mieszkaniowa zawiera w sobie wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

Konieczność coraz lepszego zaspokajania lokalnych potrzeb mieszkaniowych w warunkach bardzo ograniczonej wielkości środków budżetowych, które gmina może przeznaczyć na ten cel wymaga przemyślanych (optymalnych) decyzji dotyczących wydawania własnych środków, umiejętnego korzystania z możliwości dofinansowania rozwoju mieszkalnictwa ze źródeł zewnętrznych (spoza gminy) oraz skutecznego mobilizowania lokalnych zakładów pracy i instytucji, by również zaangażowały się w rozwiązywanie potrzeb mieszkaniowych (choćby tylko własnych pracowników). Takie podejście wymaga nie tylko podejmowania racjonalnych decyzji bieżących, ale i kreatywnego

kształtowania przyszłości. Długofalowa strategia działania jest właśnie najlepszym instrumentem służącym temu celowi.

Definicja strategii odnosząca się do rozwoju mieszkalnictwa przybrać może następującą postać:

„Strategia rozwoju mieszkalnictwa w gminie to scenariusz (obraz) stanu mieszkalnictwa w przyszłości, do którego dążą władze samorządowe prowadząc własne działania zmierzające do zmian w tym kierunku oraz wciągając do współpracy mieszkańców, a także możliwie liczne przedsiębiorstwa i instytucje.”

Innymi słowy strategia to zarządzanie przyszłością mieszkalnictwa w gminie. Jest to więc określona koncepcja systemowego działania, polegająca na:

- dokładnym rozeznaniu potrzeb, możliwości i uwarunkowań,
- formułowaniu zbioru perspektywicznych celów rozwoju mieszkalnictwa w gminie i ich modyfikacji w zależności od zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych i wewnętrznych,
- określaniu zasobów (osobowych, rzeczowych, finansowych i naturalnych) niezbędnych do realizacji przyjętych celów,
- tworzeniu programów realizacyjnych (a więc wprowadzaniu w życie przyjętych celów strategicznych),
- monitorowaniu realizacji strategii, czyli modyfikowaniu programów i sposobów postępowania (zasad, reguł, dyrektyw, zmian organizacyjnych itp.) zapewniających realizację przyjętych perspektywicznych celów rozwojowych oraz optymalne wykorzystanie posiadanych zasobów i możliwości.

Cele strategii, wyjaśniające po co się ją tworzy, można określić następująco:

- optymalne wykorzystanie istniejących w gminie zasobów mieszkaniowych,
- pełne wykorzystanie środków finansowych budżetu gminy, lokalnych zakładów pracy i instytucji oraz ludności,
- lepsze rozeznanie problemów i zagrożeń rozwojowych mieszkalnictwa i łatwiejsze im przeciwdziałanie,
- przyspieszenie rozwoju budownictwa mieszkaniowego oraz rozszerzenie zakresu prac remontowych i modernizacyjnych,
- skoordynowanie i uporządkowanie działań w sferze mieszkalnictwa podejmowanych na terenie gminy przez różne osoby prawne i fizyczne,
- zwiększenie możliwości zdobywania środków zewnętrznych (z poza gminy) na cele lokalnego mieszkalnictwa,
- określenie właściwej koncepcji rozwoju mieszkalnictwa, spójnej z ogólną strategią rozwoju gminy oraz jej zagospodarowania przestrzennego,
- aktywizacja i integracja społeczności lokalnej wokół ważnego wspólnego problemu, jakim jest poprawa sytuacji mieszkaniowej i stanu zabudowy oraz wyglądu miasta,
- uniknięcie przypadkowości w podejmowanych przez samorząd decyzjach i działaniach dotyczących mieszkalnictwa.

Bez strategii rozwoju mieszkalnictwa i wieloletnich programów gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy, bardzo trudno jest uniknąć niewłaściwych rozwiązań. Działania zmierzające do poprawy warunków mieszkaniowych ludności i wzrostu efektywności gospodarowania zasobami komunalnymi oparte są najczęściej wówczas na metodzie prób i błędów. Bywa też

i tak, że nie tyle wybiera się bądź odrzuca rozwiązania teoretycznie sprawdzone lub nieprzydatne, ale raczej te, które da się wynegocjować w niekończących się dyskusjach wśród radnych. Opracowanie strategii eliminuje dużą część wymienionych problemów, zmusza bowiem do systematycznego podejmowania decyzji bieżących, których ogólne ramy zostały już wcześniej zaplanowane. Tak więc opracowanie i realizacja strategii pozwala:

- zmniejszyć czynnik przypadkowości w podejmowanych decyzjach,
- uporządkować preferencje mieszkaniowe radnych i lokalnej społeczności,
- odrzucić programy o małej efektywności, wykluczające się lub wzajemnie nie powiązane,
- usystematyzować lokalne problemy i potrzeby mieszkaniowe według hierarchii ważności i wykonalności,
- określić ogólny kierunek zmian oraz programy, na których musi się skoncentrować wysiłek lokalnej społeczności.

Podjmując budowę strategii rozwoju mieszkalnictwa w gminie często napotyka się na wiele przeszkód. Jednak konsekwencją braku strategii jest przypadkowość podejmowanych działań, duża liczba błędnych decyzji, powtarzające się wielokrotnie jałowe dyskusje dotyczące tych samych tematów, mała efektywność realizowanych projektów (i to często przy znacznych środkach z budżetu gminy zaangażowanych w prowadzone przedsięwzięcia).

1. 2. Algorytm i metodologia opracowania strategii

Strategia została opracowana w oparciu o analizę stanu faktycznego. Dane otrzymano z Urzędu Gminy oraz od poszczególnych gestorów i operatorów

```
graph LR; A[Opis stanu początkowego] <--> B1[Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym]; A <--> B2[Program rozwoju zasobu mieszkaniowego]; A <--> B3[Program przygotowania gruntów dla budownictwa]; A <--> B4[Program rewitalizacji i modernizacji zasobów]; B1 <--> C[Źródła finansowania]; B2 <--> C; B3 <--> C; B4 <--> C; B1 --> D[STRATEGIA MIESZKANIOWA GMINY ALEKSANDRÓW ŁÓDZKI]; B2 --> D; B3 --> D; B4 --> D;
```

Opis stanu początkowego

Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym

Program rozwoju zasobu mieszkaniowego

Program przygotowania gruntów dla budownictwa

Program rewitalizacji i modernizacji zasobów

Źródła finansowania

**STRATEGIA MIESZKANIOWA
GMINY
ALEKSANDRÓW ŁÓDZKI**

II. OPIS STANU FAKTYCZNEGO

II. 1. Założenia główne

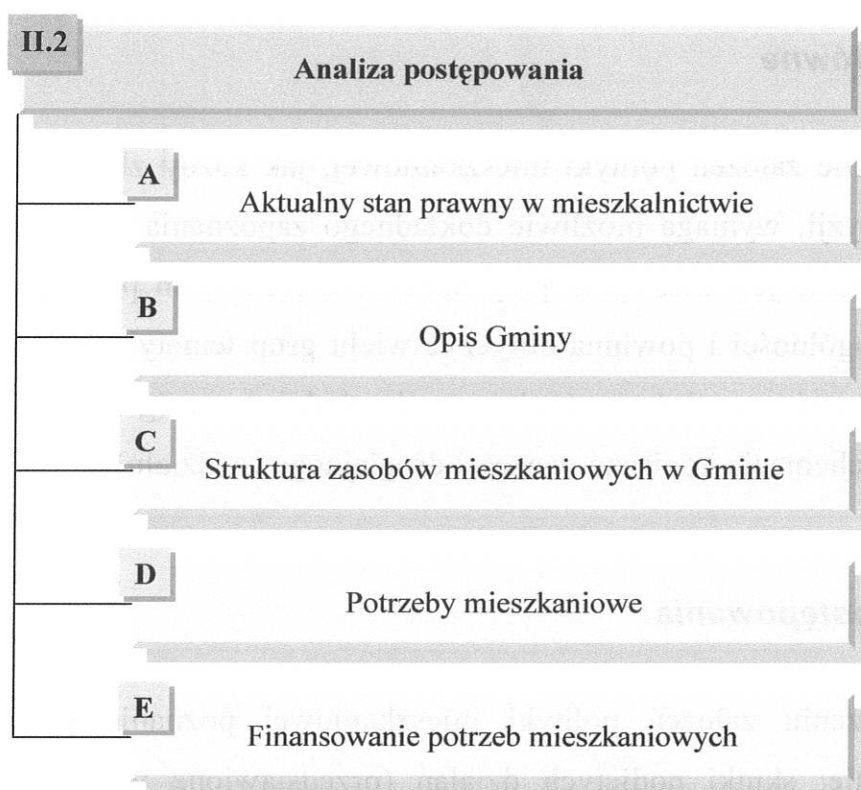
Kształtowanie założeń polityki mieszkaniowej, jak każdy złożony proces podejmowania decyzji, wymaga możliwie dokładnego zapoznania się ze stanem faktycznym. Wiedza ta jest niezbędna przy określaniu rozwiązań praktycznie na każdym szczeblu ogólności i powinna dotyczyć wielu grup tematycznych, często wydawałoby się niezwiązanych bezpośrednio z mieszkalnictwem (grupy te zostały przedstawione na schemacie i opisane w części drugiej tego rozdziału).

II. 2. Schemat postępowania

Przy tworzeniu założeń polityki mieszkaniowej poznanie aktualnych warunków obejmuje: skutki podjętych działań (przedstawione w części II.1), analizę stanu powszechnie obowiązującego (dot. głównie uregulowań prawnych i finansowych) oraz analizę warunków lokalnych.

Na poniższym schemacie przedstawiono główne grupy zagadnień poddanych analizie, zarówno powszechnie obowiązujących, jak i lokalnych.

Schemat: Analiza postępowania



II. 2.A. Aktualny stan prawny w mieszkalnictwie

Założenia lokalnej polityki mieszkaniowej powinny uwzględnić aktualnie obowiązujący stan prawny w sferze mieszkalnictwa. Uchwalone przez parlament uchwały: o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego; o własności lokali; o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego – stanowią pakiet regulujący możliwości przebudowy gospodarki mieszkaniowej oraz organizacji budownictwa.

Podstawowe akty prawne związane ze sferą mieszkaniową:

- 1 **Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami** (Dz. U. z 1997 r. Nr 115 poz. 741 z późn. zm.) jest zasadniczym aktem prawnym regulującym kwestie związane z szeroko rozumianym mieszkalnictwem. Określa ona w szczególności zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Ponadto zawiera zasady podziału oraz scalania nieruchomości jak również niesłuchanie ważne kwestie związane z prawem pierwokupu czy reguł niezbędnych do wywłaszczenia nieruchomości na cel publiczny. Jest to najważniejszy akt prawny dotyczący zarządzania nieruchomościami.
- 2 **Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego** (Dz. U. z 2005 r. Nr 31 poz. 266 z późn. zm.) cedująca uprawnienia w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych na szczebel lokalny, upoważnia gminy do stanowienia czynszów na swoim terenie, ale obciąża jednocześnie te organy obowiązkiem dostarczania lokali socjalnych. Ustawa reguluje najem samodzielnych lokali mieszkalnych przeznaczonych w całości przez wynajmującego do stałego wynajmowania. Ogólne przepisy określają obowiązki wynajmującego i najemcy w zakresie eksploatacji, utrzymania i napraw mieszkań oraz budynków.
- 3 **Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali** (Dz. U. z 2000 r. Nr 80 poz. 903 z późn. zm.) określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych i lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zasady zarządu nieruchomością wspólną czyli relacje dotyczące wspólnot mieszkaniowych. Ustawa, określając

wzajemne relacje między właścicielami poszczególnych lokali (współwłasność) w budynkach (nieruchomościach), jako wspólna z art. 37 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, który określa charakter możliwej sprzedaży na rzecz najemcy albo dzierżawcy, bardzo poważnie wpływa na zasady i warunki sprzedaży lokali gminnych.

- 4 **Ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego** (Dz. U. z 2000 r. Nr 98 poz. 1070 z późn. zm.) określa zakres i formy pomocy państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych ludności. Ustawa wprowadziła możliwość tworzenia bankowych kas mieszkaniowych opartych o umowy kontraktowe (oszczędnościowo – kredytowe), powołała Krajowy Fundusz Mieszkaniowy jako instytucję gromadzącą środki publiczne, a także określiła zasady powoływania i funkcjonowania Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), jako jednostek realizujących i zarządzających zasobami mieszkaniowymi – wynajmowanymi. Krajowy Fundusz Mieszkaniowy udziela preferencyjnych kredytów TBS – om, na realizację zadań przewidzianych w ustawie i gminom na budowę własnej infrastruktury technicznej związanej z budownictwem społecznym oraz na remonty i modernizację budynków z mieszkaniem socjalnymi.
- 5 **Ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych** (Dz. U. z 2001 r. Nr 4 poz. 27 z późn. zm.); regulacja ta uszczegóławia postanowienia ustawy Prawo spółdzielcze. Zawiera w swej treści precyzyjne określenie przedmiotu działania spółdzielni mieszkaniowych, praw i obowiązków poszczególnych członków spółdzielni oraz wyjaśnia zasady nabywania praw do spółdzielczego lokatorskiego lokalu mieszkalnego, praw do spółdzielczego własnościowego lokalu mieszkalnego czy też praw do lokalu stanowiącego odrębną własność.

- 6 **Ustawa z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze** (Dz. U. z 2003 r. Nr 188 poz. 1848 z późn. zm.) jest regulacją o charakterze ogólnym, która w swej treści określa zasady funkcjonowania spółdzielni mieszkaniowych, w tym jej statut, kompetencje organów spółdzielni, prawa i obowiązki członków spółdzielni oraz zasady gospodarowania zasobami spółdzielczymi.
- 7 **Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno - prywatnym** (Dz. U. z 2005 r. Nr 169 poz. 1420 z późn. zm.) określająca zasady zawierania porozumień pomiędzy Skarbem Państwa lub jednostkami samorządu terytorialnego, a podmiotami prywatnymi, w celu przeprowadzania wspólnych inwestycji mieszkaniowych. Jest to bardzo cenna regulacja, gdyż stwarza kolejną możliwość rozwoju mieszkalnictwa w Polsce. Obecnie należy oczekiwać na akty wykonawcze, które pozwolą na efektywne wykorzystanie tej ustawy w praktyce.
- 8 **Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym** (Dz. U. z 2001 r. Nr 142 poz. 1591 z późn. zm.), określa zakres działania oraz zadania stojące przed podstawową jednostką samorządu terytorialnego (gminą). Regulacja ta w swej treści obejmuje również zakres gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb jej mieszkańców, jak również zasad prowadzenia polityki finansowej gminy.
- 9 **Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 roku Kodeks cywilny** (Dz. U. z 1964 r. Nr 16 poz. 93 z późn. zm.) określa całokształt stosunków występujących pomiędzy stronami umów najmu dzierżawy czy użyczenia, a ponadto odnosi się wprost do pojęcia własności i współwłasności. Jest to ogólnie rzecz biorąc lex generalis ustawodawstwa z zakresu mieszkalnictwa i inne akty prawne zawierają odesłanie do tej właśnie ustawy.
- 10 **Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 roku Prawo zamówień publicznych** (Dz. U. z 2004 r. Nr 19 poz. 177 z późn. zm.) reguluje całość zasad oraz trybu

udzielania zamówień publicznych (m. in. przeprowadzania przetargów, środków ochrony prawnej przysługującej zarówno zamawiającemu jak i oferentom), a ponadto ma na celu wyeliminowanie nadużyć występujących w procedurze przetargowej.

- 11 **Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 roku o finansach publicznych** (Dz. U. z 2005 r. Nr 249 poz. 2104 z późn. zm.) określa zasady dysponowania środkami publicznymi, a więc prowadzenia polityki finansowej na szczeblu państwa, województwa, powiatu i gminy. Wskazuje ponadto na formy organizacyjne, jeszcze do niedawna powszechne w zakresie zarządzania nieruchomościami będącymi własnością Skarbu Państwa czy jednostek samorządowych (zakłady i jednostki budżetowe). Ustawa w obecnej postaci jednoznacznie skłania do przekształcania zakładów i jednostek budżetowych zajmujących się mieszkalnictwem w specjalnie do tego przystosowane spółki zadaniowe do spraw zarządzania nieruchomościami.

Na szczeblu lokalnym przepisy prawne, które regulują sferę mieszkalnictwa tworzone są poprzez uchwały Rady Miasta.

II. 2.B. Charakterystyka Gminy

Z uwagi na powiązanie mieszkalnictwa ze sferą gospodarczą i społeczną, przy opracowywaniu Strategii rozwoju mieszkalnictwa w gminie należy wziąć pod uwagę szereg informacji ogólnych o mieście.

Według danych przekazanych z Wydziału Organizacji i Spraw Obywatelskich Urzędu Gminy liczba mieszkańców Gminy Aleksandrów Łódzki wynosiła na dzień 21 maja 2007 r. r. wynosiła około 26 617 osób, w tym 13 922 kobiet i 12 595 mężczyzn.

Tabela przedstawiająca ilość kobiet i mężczyzn na poszczególnych obszarach Gminy Aleksandrów Łódzki.

	Miasto	Obszar wiejski
Kobiety	10 914	3008
Mężczyźni	9 651	3044
Razem	20 565	6 052

Zestawienie ilościowe mieszkańców Gminy Aleksandrów Łódzki ze względu na grupy wiekowe – stan na 21.05.2007 r.

Urodzeni w latach	Miasto		Wieś		Razem
	mężczyźni	kobiety	mężczyźni	kobiety	
Do 1926	167	434	40	113	754
1927 - 1931	191	403	66	110	770
1932 - 1936	256	437	74	81	857
1937 - 1941	379	525	97	105	1106
1942 - 1946	467	570	114	133	1284
1947 - 1951	703	940	221	183	2047
1952 - 1956	816	938	252	208	2214
1957 - 1961	742	897	291	214	2144
1962 - 1966	634	648	246	228	1756
1967 - 1971	728	750	220	219	1917
1972 - 1976	776	806	233	245	2060
1977 - 1981	762	840	212	198	2012
1982 - 1986	822	687	243	232	1984
1987 - 1991	668	608	227	212	1715
1992 - 1996	561	531	194	187	1473
1997 - 2001	494	452	117	165	1288
2002 - 2006	463	434	131	174	1202

Tabela przedstawiająca stan bezrobocia na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki zgodnie z informacjami przekazanymi przez Powiatowy Urząd Pracy w Zgierzu

Rok	Ilość osób bezrobotnych	Ilość osób rejestrujących się w PUP	Ilość osób wyrejestrowanych	Ilość osób, które podjęły pracę
2005	2 593	2 081	2 046	981
2006	2004	1 792	2 381	1 193

Z powyższej tabeli wynika, że poziom bezrobocia w Gminie Aleksandrów Łódzki stopniowo zmniejsza się. Jednak należy wziąć pod uwagę fakt, że dane Powiatowych Urzędów Pracy nie obrazują faktycznego stanu bezrobocia, choćby ze względu na istniejącą „szara strefę” jak i dużą ilość osób, które pomimo braku zatrudnienia nie rejestrują się, lub zostali wyrejestrowani z własnej winy.

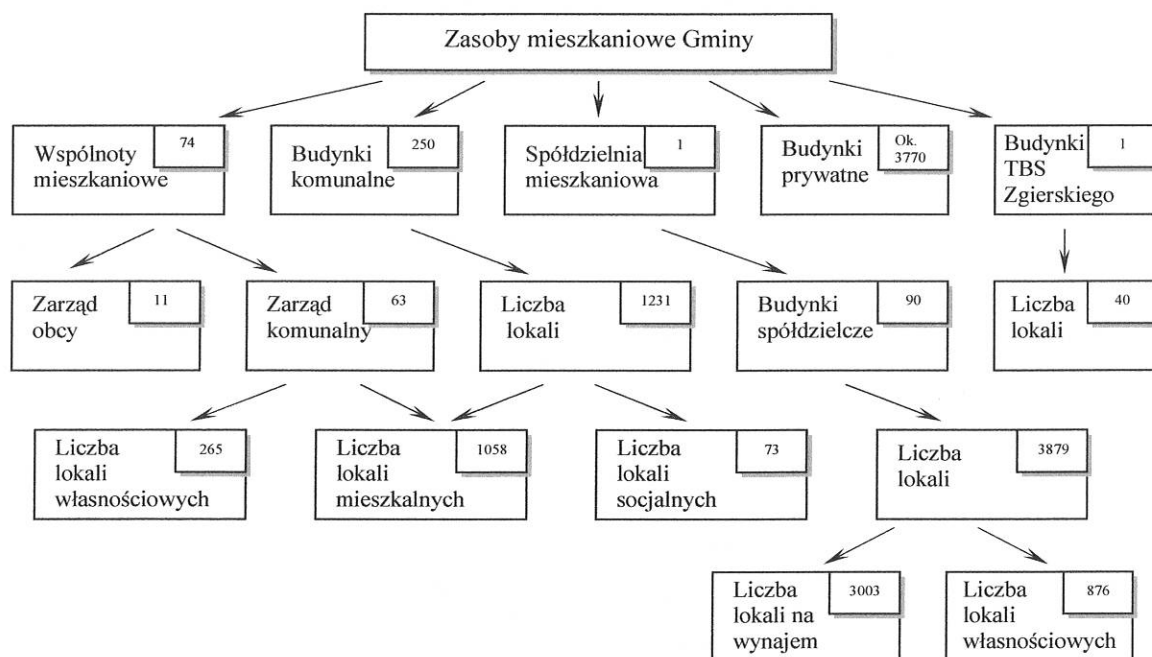
II. 2.C. Struktura zasobów mieszkaniowych w gminie

Największa liczba mieszkańców Aleksandrowa zamieszkuje w zasobach spółdzielczych i prywatnych. Na przestrzeni ostatnich kilku lat liczba osób mieszkających w poszczególnych zasobach nie podlegała istotnym zmianom. Takie zjawisko należy ocenić negatywnie, gdyż świadczy o braku znaczących inwestycji mieszkaniowych oraz o wciąż zbyt małym ruchu wzajemnych zamian lokali w skali całego miasta.

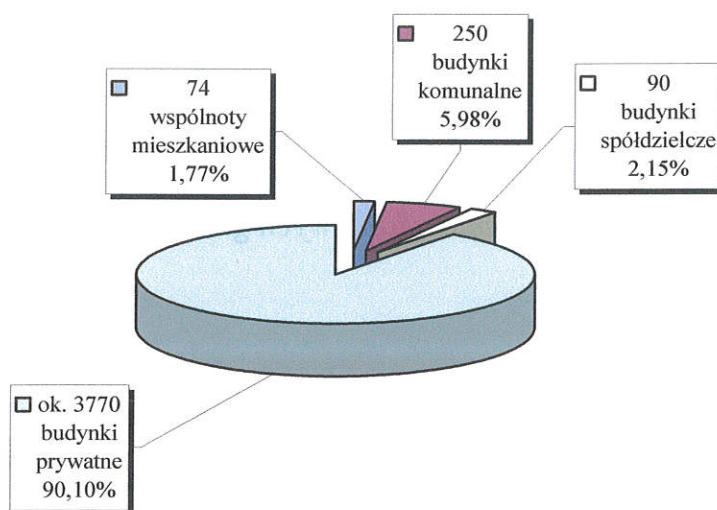
Przedstawiony poniżej zbiór schematów i wykresów określa wszystkie grupy właścicieli zasobów mieszkaniowych miasta, strukturę lokali, podziały

własnościowe, powierzchnię użytkową lokali w zasobach oraz zamieszkująca w nich liczbę mieszkańców.

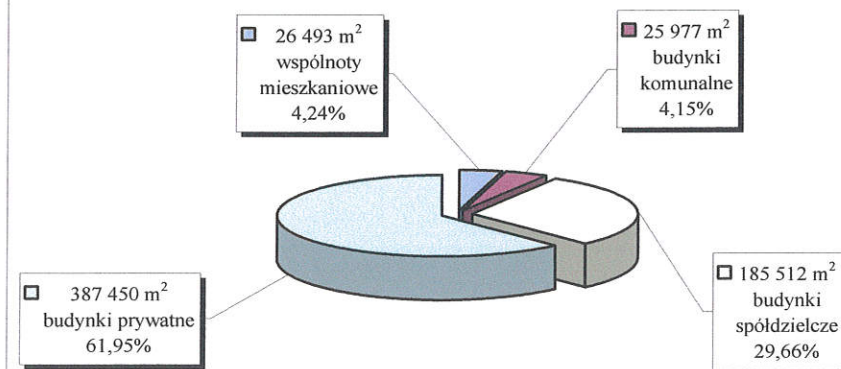
Schemat: Struktura zasobów mieszkaniowych gminy Aleksandrów Łódzki.



Struktura własności budynków



Struktura powierzchni użytkowej mieszkań



Na wykresach nie ujęto zasobów zgierskiego TBS – u, z uwagi na zbyt małą liczbę budynków.

II. 2.D. Popyt mieszkaniowy

Popyt mieszkaniowy na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki możemy zweryfikować jedynie na podstawie ilości wniosków, jaka corocznie wpływa do Urzędu Gminy (o przydział lokalu mieszkalnego lub socjalnego) oraz przybliżonej liczby osób wciąż oczekujących na mieszkanie w Spółdzielni Mieszkaniowej. Należy przy tym zaznaczyć, że aleksandrowska spółdzielnia, jak i większość podobnych podmiotów od kilkunastu lat nie realizuje swoich zadań z dziedziny budownictwa mieszkaniowego.

W celu określenia popytu mieszkaniowego przydatne będą pewne dane dotyczące wielkości istniejącego zasobu mieszkaniowego Spółdzielni jak i Gminy Aleksandrów Łódzki.

Spółdzielnia mieszkaniowa:

Powierzchnia [m ²]	Ilość budynków	Ilość lokali	Ilość osób
185 512	90	3 879	9 519

Z informacji przekazanych przez Spółdzielnię Mieszkaniową w Aleksandrowie Łódzkim na uzyskanie spółdzielczego lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego oczekuje nadal około 100 osób. Zgodnie z obowiązującymi przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, lokale mieszkalne przekazane do dyspozycji Spółdzielni są zbywane w drodze przetargu. Dlatego też osoby oczekujące na przydział mieszkania na zasadach lokatorskiego prawa do lokalu mieszkalnego praktycznie nie mają szans na jego uzyskanie.

Mieszkania komunalne:

Powierzchnia [m ²]	Ilość budynków	Ilość lokali mieszkalnych	Ilość lokali socjalnych
43 747	250	1 058	73

Ilość osób oczekujących na mieszkania komunalne:

Rok	Ilość osób składających pierwszy raz wnioski o:				Ilość osób zakwalifikowanych na listy przydziałów			
	Przydział lok. mieszk.	Zamianę lokalu	Przydział lok. socjalnego	Razem	Lokali mieszk.	Zamiany lokali	Lokali socjalnych	Razem
Sprawy zaległe z przed 2000 r.	488	24	44	556	52	12	18	82
2000	47	25	13	85	12	1	5	18
2001	72	21	91	184	11	0	8	19
2002	48	18	63	129	31	1	14	46
2003	75	32	47	154	36	14	13	63
2004	68	32	16	116	35	4	22	61
2005	79	37	34	150	34	16	13	63
2006	95	42	18	155	66	19	13	98
Razem	972	231	326	1529	277	67	106	450

W zasobach komunalnych rocznie zwalnia się ok. 30 – 40 lokali mieszkalnych. Wyjątkiem były ostatnie dwa lata, w trakcie, których Urząd Gminy przydzielił 60 – 70 mieszkań. Taki stan rzeczy mógł zaistnieć tylko dzięki oddaniu do użytku nowych lokali mieszkalnych przy ul. Zgierskiej 47/49, w których Społeczna Komisja Mieszkaniowa zasiedliła głównie rodziny pozostawiające do dyspozycji Gminy mieszkanie w starych zasobach, co w konsekwencji pozwoliło na dalszy ruch w zamianie mieszkań. W latach 2000 – 2006 zostało przydzielonych łącznie 310 mieszkań, więc jak łatwo można policzyć wciąż pozostaje 140

niezrealizowanych wniosków, które spełniają kryteria określone w uchwale Nr XXXVIII/354/02 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim – w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i lokali socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Aleksandrów Łódzki oraz ok. 1230 rodzin nie umieszczonych na listach przydziałów. Ta ostatnia liczba jest większa od całego zasobu mieszkaniowego, jakim dysponuje Gmina.

Należy również zauważyć, że nie można przewidzieć ilości zwolnionych lokali na dany rok, ponieważ uzyskiwane są one przede wszystkim w wyniku śmierci głównego najemcy przy jednoczesnym braku osób uprawnionych do zawarcia umowy najmu. Ilość wniosków złożonych, w tym przyjętych do realizacji, w połączeniu z realnym poziomem odzysku lokali wskazuje jednoznacznie na potrzebę inwestycji mieszkaniowych. Potrzeba ta staje się tym bardziej pilna, gdy zostanie uwzględniony standard istniejących lokali i stan techniczny budynków komunalnych, z których ponad 10 nadaje się do rozbiórki.

II. 2.E. Źródła finansowania potrzeb mieszkaniowych

Zagadnienie budownictwa komunalnego regulowane jest w Polsce przez cztery ustawy: o samorządzie gminnym, o ochronie praw lokatorów, o pomocy społecznej i o finansowym wsparciu tworzenia w latach 2006 - 2009 lokali socjalnych, noclegowni i domów dla bezdomnych.

Poza ustawodawstwem istnieją programy i instrumenty, które powinny zapewnić wzrost możliwości finansowania sektora budownictwa komunalnego, np. system TBS, wspierany funduszem Banku Gospodarstwa Krajowego (BGK). Z praktyki wiadomo, że budownictwo w ramach TBS nie jest skierowane do najuboższej części społeczeństwa, ale bywa stosowane przez gminy.

Możliwości uzyskania dofinansowania wynikają z następujących regulacji:

- ustawy z dnia 8 grudnia 2006 roku o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 251 poz. 1844),
- rozporządzenie Ministra Budownictwa z dnia 15 marca 2007 r. w sprawie szczegółowego trybu i terminów składania i rozpatrywania wniosku o udzielenie finansowego wsparcia na tworzenie lokali socjalnych i mieszkań chronionych, treści wniosku, kryteriów jego oceny, wzoru formularza rozliczenia udzielonego wsparcia oraz minimalnych wymagań w zakresie wyposażenia, jakie muszą spełniać pozyskane lokale mieszkalne (Dz. U. Nr 52 poz. 346),
- rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 17 kwietnia 2007 roku w sprawie finansowego wsparcia na tworzenie noclegowni i domów dla bezdomnych (Dz. U. Nr 70 poz. 471).

Kolejnym instrumentem wspierającym budownictwo komunalne jest Regionalny Program Operacyjny województwa łódzkiego na lata 2007 – 2013 w ramach osi priorytetowej IV „Odnowa Obszarów Miejskich” z której finansowane są następujące przedsięwzięcia:

- rewitalizacja części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych obejmująca inwestycje w zakresie instalacji technicznych budynku, działania w zakresie oszczędności energetycznej, odnowienie głównych elementów konstrukcji budynku, którymi są: dach, elewacja zewnętrzna, stolarka okienna lub drzwiowa, klatki schodowe, korytarze wewnętrzne lub zewnętrzne, wejścia, elementy konstrukcji zewnętrznej budynku, windy,
- rewitalizacja i adaptacja budynków istniejących – stanowiących własność władz publicznych lub własność podmiotów działających w celach niezarobkowych, w zakresie w jakim umożliwi to przygotowanie do użytkowania nowoczesnych, socjalnych budynków mieszkalnych.

III. PROGRAM GOSPODAROWANIA ZASOBEM MIESZKANIOWYM

III. 1. Założenia główne

Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym obejmuje kilka grup tematycznych, wymagających indywidualnego i szczegółowego potraktowania. Na poziomie realizacyjnym powstaje zatem konieczność opracowywania planów działania, które są praktycznie indywidualnymi programami funkcjonującymi w ramach ogólnego programu gospodarowania. W praktyce bardzo trudno jest zapewnić równomierny rozwój takich programów, choć oczywiście jest on najkorzystniejszy w takiej właśnie postaci. Tak szerokie potraktowanie zagadnienia gospodarowania eliminuje pominięcie zagadnień istotnych dla sfery mieszkalnictwa, natomiast wspomniany ich rozwój warunkowany jest m. in.: potrzebami lokalnymi, rozwinieniem merytorycznym czy możliwościami finansowymi. Należy jednocześnie podkreślić, iż w ten sposób określone gospodarowanie dotyczy nie tylko komunalnego zasobu mieszkaniowego, gdzie zależność jest bezpośrednia, lecz również pozostałych zasobów miasta. Jest to szczególnie widoczne w przypadku wspólnot mieszkaniowych, zamian lokali, eksmisji, dodatków mieszkaniowych, kształtowania poziomu czynszu regulowanego czy w przypadku określonych działań pomocowych skierowanych do mieszkańców.

Niewątpliwie cały Program gospodarowania ma duże znaczenie dla rozwoju kompleksowej polityki mieszkaniowej miasta. Pozwala on nie tylko uporządkować podstawowe zagadnienia dotyczące formuły zarządzania majątkiem, kształtowania warunków funkcjonalnych dla innych właścicieli zasobów, ale również daje możliwość racjonalizacji wydatkowania poważnych komunalnych środków finansowych. Wielkość angażowanych środków uzależniona jest od wielu

czynników, gdyż determinowana jest m. in. stanem technicznym i wielkością komunalnego zasobu, jego strukturą, formą i sprawnością zarządzania, poziomem finansowym gospodarstw domowych całego miasta, wielkością środków budżetowych, które gmina może angażować w mieszkalnictwo. Oprócz racjonalizacji wydatków Program gospodarowania generuje również środki finansowe, nie tylko poprzez działania bezpośrednie i oczywiste, np. prywatyzację zasobu komunalnego w drodze sprzedaży lokali. Głębsza analiza tych kilkunastu wymienionych grup tematycznych, tworzących program, ukazuje potencjalne źródła finansowania, np. w układzie spółek kapitałowych związanych z miastem, w dokładnie określonych inwestycjach przeprowadzanych w zasobie komunalnym czy we wzajemnych zamianach mieszkań. Zagadnieniem odrębnym jest natomiast zapewnienie takich formalno – prawnych rozwiązań na szczeblu lokalnym, by wygenerowane w ten sposób środki zostały ponownie zainwestowane w mieszkalnictwo. Kompleksowość polityki mieszkaniowej pozwoli na najefektywniejsze ich wykorzystanie w czterech podstawowych programach.

III. 2. Schemat Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym

Tytułowy program zawiera 15 grup tematycznych, które przedstawia poniższy schemat strukturalny.

Schemat: Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym.

II.2**Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym**

A	Zarządzanie i administrowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym
B	Finansowanie komunalnego zasobu mieszkaniowego
C	Zasady gospodarowania zasobem komunalnym
D	Budynki w administracji zleconej
E	Wspólnoty mieszkaniowe
F	Koszt utrzymania komunalnego zasobu mieszkaniowego
G	Wpływy z komunalnego zasobu mieszkaniowego
H	Remonty
I	Dodatki mieszkaniowe
J	Czynsze: regulowany, socjalny, wolny
K	Prywatyzacja komunalnego zasobu mieszkaniowego
L	Lokale użytkowe
M	Zamiany mieszkań
N	Eksmisje
O	Programy pomocowe dla mieszkańców

III. 2.A. Zarządzanie i administrowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym

Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym realizuje Biuro Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym – wspólnie z „PGKiM” Sp. z o. o. w Aleksandrowie Łódzkim. Biuro Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym jest wydziałem Urzędu Gminy a jego zakres obowiązków został zredukowany jedynie do przydziału mieszkań, cofania uprawnień do najmu lokali oraz pośrednio do sprawowania nadzoru nad działalnością spółki zarządzającej. Ponadto wydział ten zarządza 18 budynkami mieszkalnymi i 3 użytkowymi. Jednakże przewiduje się, iż w najbliższym czasie zasoby te zostaną przekazane na rzecz komunalnego zarządcy gminnego.

Zarządzaniem i administrowaniem pozostałej części komunalnego zasobu mieszkaniowego zajmuje się Przedsiębiorstwo Gospodarki Komunalnej i Mieszkaniowej Sp. z o. o. w Aleksandrowie Łódzkim w której 100% udziałów posiada Gmina Aleksandrów Łódzki. Podstawą prawną dla tej działalności jest umowa pomiędzy Gminą a „PGKiM” Sp. z o. o. z dnia 24 maja 2000 roku.

Na mocy w/w umowy Spółce powierzono wykonywanie następujących czynności:

- 1 Świadczenie usług remontowo – budowlanych w oparciu o środki finansowe pochodzące z czynszów pobieranych od najemców oraz środki z budżetu Gminy, przeznaczone na w/w prace, w kosztach nie wyższych niż przewiduje to budżet Gminy na dany rok. „PGKiM” może również powierzać wykonanie remontów osobom trzecim zgodnie z ustawą Prawo zamówień publicznych. Środki finansowe z przeznaczeniem na remonty są przekazywane z budżetu w formie dotacji. Należy jednak podkreślić, że nie jest to dotacja podmiotowa,

lecz przedmiotowa i jako taka stanowi normalną zapłatę za wykonaną usługę, z tą korzyścią dla inwestora, że tańszą o podatek VAT.

- 2 Dokonywanie okresowych przeglądów stanu technicznego obiektów.
- 2 Utrzymanie porządku i czystości na terenie administrowanych nieruchomości i w pomieszczeniach służących do wspólnego użytku mieszkańców.
- 3 Składanie sprawozdań oraz aktualizowanie bazy danych o obiektach i dostarczanie ich do Biura Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym,
- 4 Pobieranie od najemców lokali czynszów.
- 5 Pobieranie od najemców lokali opłat za świadczenia dodatkowe.
- 6 Prowadzenie ewidencji przychodów i kosztów zgodnie z obowiązującymi przepisami.
- 7 Zawieranie i wypowiedzanie umów najmu oraz występowanie przed sądami powszechnymi w sprawach wynikających z przedmiotu opisywanej umowy.

„PGKiM” Sp. z o. o. jest również administratorem komunalnych lokali mieszkalnych znajdujących się we wspólnotach mieszkaniowych.

Podział obowiązków w systemie zarządzania (Spółka – Gmina) jest niejednoznaczny i chaotyczny, często prowadzi do braku rzetelnego i sprawnego przepływu informacji pomiędzy dwoma podmiotami zarządzającymi.

Najlepszym rozwiązaniem by wyjść z tak skomplikowanej sytuacji jest powierzenie szeregu kompetencji leżących obecnie w gestii Biura Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym na rzecz obecnego zarządcy komunalnego. Zadaniem Spółki „PGKiM” byłoby zarządzanie nieruchomościami gminnymi oraz budynkami wspólnot mieszkaniowych, a także (w ramach posiadanych środków) partycypowanie w realizowaniu zadań własnych gminy w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego. Przypis czynszowy może również leżeć po stronie właściciela, dzięki czemu ma on pełną wiedzę o wysokości zgromadzonych środków finansowych, a co za tym idzie świadomość, na jaki zakres remontów ich

wystarczy i jaka kwota powinna zostać zabezpieczona w budżecie Gminy na ten cel.

W ten sposób zostałyby również zapewniona możliwość, zarówno podejmowania decyzji dotyczących komunalnego zasobu mieszkaniowego, jak i stwarzania warunków dla rozwoju mieszkalnictwa w mieście poprzez jeden ośrodek decyzyjny („PGKiM” Sp. z o. o.). Zakres i kompetencje do podejmowania przedmiotowych decyzji zostały określone przez ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Takie rozwiązanie organizacyjne zapewniłoby bezpośredni kontakt pomiędzy zarządcą, a Burmistrzem, co pozwoliłoby na szybki przepływ informacji z całej sfery mieszkalnictwa oraz ułatwiłoby i skróciło czas podejmowania decyzji.

Po rozszerzeniu zakresu kompetencji „PGKiM” Sp. z o. o., w imieniu właściciela komunalnego powinien prowadzić cały zespół działań wynikających z funkcji zarządcy zasobu. Należą do nich między innymi: tworzenie wykazu osób uprawnionych do wynajmu lokalu mieszkalnego, przekwaterowywanie osób z budynków do rozbiórki, wyrażenie zgody na wzajemne zamiany lokali, rozkładanie zaległości w opłatach mieszkaniowych na raty, ulgi w opłatach w zamian za wykonywane remonty, uczestnictwo w postępowaniu eksmisyjnym, uczestnictwo w zebraniach wspólnot mieszkaniowych.

W ramach tych czynności, istnieją możliwości nie tylko usprawnień w zakresie organizacji i jakości pracy, ale również wpływania na przepływ środków finansowych. Jako przykład mogą posłużyć działania zmierzające do podpisywania umów najmu (zgodnie z zatwierdzonymi listami), z osobami deklarującymi wykonanie bieżących remontów lub drobnych napraw we własnym zakresie. Zwalnia to wynajmującego z obowiązku ponoszenia kosztów przygotowawczych (np. odświeżania lokalu po zmarłym). Podobny skutek można osiągnąć, np.

Preferowane kierunki działań

- zwolnienie zasobu komunalnego z opłat lokalnych,
- rozważyć rozwiązanie polegające na tym, aby przypis czynszowy leżał po stronie właściciela, a nie podmiotu zarządzającego, zaś gmina powinna jedynie wykupować od tego podmiotu usługę administrowania,
- bezwzględne eliminowanie tzw. finansowania skrośnego.

III. 2.C. Zasady gospodarowania zasobem komunalnym

Pojęciem tym zostały objęte najistotniejsze unormowania prawne, których ustanowienie należy do kompetencji organów Gminy. Choć w wielu przypadkach konieczność ich ustanowienia wynika z aktów prawnych ogólnie obowiązujących, to jednak konstrukcję merytoryczną stanowi się na podstawie aktów prawa miejscowego.

Uchwały Rady Gminy Aleksandrów Łódzki:

- Nr XXXV/335/01 z dnia 12 grudnia 2001 r. w sprawie: przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Aleksandrów Łódzki w latach 2002 – 2006”,
- Nr XXXVIII/354/02 z dnia 27 lutego 2002 r. w sprawie zasad wynajmowania lokali mieszkalnych i socjalnych wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu Gminy Aleksandrów Łódzki,

wyrażając zgodę na ratalną spłatę zadłużeń przy konsekwentnej realizacji w zakresie postępowania eksmisyjnego.

Preferowane kierunki działań

- **rozważyć możliwość przekazania części kompetencji leżących obecnie po stronie Biura Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym na rzecz obecnego zarządcy komunalnego, w celu wygenerowania jednego silnego ośrodka na terenie gminy, co eliminowałoby wszelkie problemy związane z przepływem informacji pomiędzy dwoma lub więcej podmiotami.**

III. 2.B. Finansowanie komunalnego zasobu mieszkaniowego.

Zasadniczym problemem występującym w Aleksandrowie Łódzkim jest fakt, iż przypis czynszowy leży po stronie zarządcy, a nie właściciela, a podmiot zarządzający płaci podatek od nieruchomości nie stanowiących jego własności. Biorąc pod uwagę powyższe rozwiązania, jak również występującą nieściągalność określonego odsetka czynszów, można przyjąć, że są to bardzo poważne zagrożenia dla podmiotu zarządzającego komunalnym zasobem mieszkaniowym.

Środki pochodzące z administrowania, zaliczek i remontów, jako wynagrodzenie za wykonaną usługę, pozostają w „PGKiM” (oczywiście za wyjątkiem kosztów remontów wykonanych przez osoby trzecie). W pozostałych przypadkach spółka jako strona umów zawartych z dostawcami mediów, pozyskane środki przekazuje konkretnemu dostawcy, nie pobierając z tego tytułu żadnych kosztów manipulacyjnych.

- Nr IV/46/07 z dnia 25 stycznia 2007 r. w sprawie: zmiany uchwały nr XXXV/335/01 w sprawie przyjęcia „Programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Aleksandrów Łódzki”,
- Nr XLI/380/2002 z dnia 22 maja 2002 r. w sprawie: ustalenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców samodzielnych lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi oraz prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własności Gminy Aleksandrów Łódzki,
- Nr IX/73/03 z dnia 28 sierpnia 2003 r. w sprawie: zmiany uchwały nr XLI/380/2002 w sprawie ustalenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców samodzielnych lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi oraz prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własności Gminy Aleksandrów Łódzki,
- Nr XXVII/242/04 z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie: przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów Łódzki,
- Nr XXVII/241/04 z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Aleksandrów Łódzki.

Zarządzenia Burmistrza Gminy Aleksandrów Łódzki:

- Nr 129/2005 z dnia 20 grudnia 2005 r. w sprawie: kaucji zabezpieczającej pokrycie należności z tytułu najmu lokali mieszkalnych w budynkach stanowiących mieszkaniowy zasób Gminy Aleksandrów Łódzki,
- Nr 24/07 z dnia 22 marca 2007 r. w sprawie: ustalenia stawki bazowej czynszu w mieszkaniowym zasobie Gminy Aleksandrów Łódzki.

Cały mieszkaniowy zasób komunalny podzielony jest na dwa rodzaje lokali:

- lokale mieszkalne,
- lokale socjalne.

Aktualnie lokali socjalnych na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki jest 73

Lp.	Adres	Nr lokalu		Lp.	Adres	Nr lokalu
1	1-go Maja 61	6		38	Pl. Kościuszki 15	1
2	1-go Maja 63	7		39	Pl. Kościuszki 19	5
3	11-go Listopada 10	4		40		7
4	11-go Listopada 16	5		41	Ogrodowa 25	1
5	11-go Listopada 31	1		42		4
6		3		43	Sienkiewicza 9	12
7	11-go Listopada 33	3		44	Sienkiewicza 18	6
8		4		45	Sienkiewicza 19	
9	11-go Listopada 47	4		46		1
10	11-go Listopada 56	1		47		3
11	17-go Stycznia 8	7		48		6
12	Daszyńskiego 25	5		49		10
13	Daszyńskiego 37			50	Sienkiewicza 22	2
14		4		51		4
15	Daszyńskiego 46	3		52	Warszawska 32	1
16	Daszyńskiego 77	5		53		2
17		7		54		4
18	Daszyńskiego 92	5		55	Waryńskiego 7	3
19	Daszyńskiego 94	1		56		4
20		2		57		5
21		5		58		6
22		6		59		7
23		7		60	Wierzbńska 5	1
24	Dębowa 3	3		61		4
25		6		62	Wierzbńska 7	1
26	Górna 22	1		63		4
27		2		64		7
28	Kilińskiego 6	3		65		8

29	Kilińskiego 8	4		66	Wierzbńska 9	6
30	Kilińskiego 12	6		67		8
31	Kilińskiego 16	8		68		11
32	Kilińskiego 23	8		69	Wierzbńska 13	2
33	Łęczycka 11	2		70		9
34	Łęczycka 14			71	Wojska Polskiego 24	
35		2		72	Wojska Polskiego 42	1
36	Narutowicza 3	3		73		2
37		4				

W kolejnych latach planowane jest przekształcenie na lokale socjalne mieszkań w poniżej wymienionych budynkach:

1. Waryńskiego 7 – wszystkie lokale,
2. 11-go Listopada 33 – wszystkie lokale,
3. 17-go Stycznia 8 – wszystkie lokale,
4. Dębowa 3 – wszystkie lokale,
5. Kilińskiego 8 – 2 lokale,
6. Narutowicza 3 – wszystkie lokale,
7. Warszawska 32 – wszystkie lokale,
8. Wierzbńska 7, 9, 13 – wszystkie lokale.

Ponadto w roku 2008 zostaną oddane do użytku 3 budynki z lokalami socjalnymi w ilości 25 szt. przy ul. Pabianickiej 83.

Decyzje o przekształceniu lokalu mieszkalnego na lokal socjalny każdorazowo podejmuje Burmistrz Gminy w zależności od potrzeb po zasięgnięciu opinii Społecznej Komisji Mieszkaniowej.

III. 2.D. Budynki w administracji zleconej

Kodeks cywilny określa pojęcie prowadzenia cudzych spraw bez zlecenia. Z taką sytuacją ma do czynienia gmina w przypadku budynków mieszkalnych (w których mieszkają najemcy komunalni na podstawie decyzji wydanych na mocy nieobowiązującego już prawa lokalowego), których właściciele są nieznani lub nie chcą przejąć zarządu nad swoją własnością. Opierając się w dalszym ciągu na Kodeksie cywilnym trzeba zdawać sobie sprawę z tego, iż prowadzący cudzą sprawę bez zlecenia powinien w miarę możliwości zawiadomić o tym osobę, której sprawę prowadzi i stosownie do okoliczności, albo oczekiwać zleceń, albo prowadzić sprawę dopóty, dopóki osoba ta nie będzie mogła sama się nią zająć (Art. 573 § 1). Jednocześnie zgodnie z ustawą Prawo budowlane określone obowiązki dotyczące utrzymania w należytych stanie technicznym obiektów budowlanych lub ich części ciąży zarówno na właścicielu jak i na zarządcy. Zarządcą w tym wypadku jest gmina, która administrowanie takimi budynkami zleciła „PGKiM” Sp. z o. o.. Pomijając inne niedogodności, wynikające z tak określonego zarządu, to z punktu widzenia kosztów utrzymania komunalnego zasobu mieszkaniowego jest to rozwiązanie dość trudne dla Spółki. Większość budynków w tzw. administracji zleconej wymaga zaangażowania poważnych środków na remonty. Realizowanie ich przez gminę jest conajmniej nierozważne, bowiem w chwili obecnej nie ma prostej możliwości obciążenia hipoteki budynku kosztami zrealizowanego remontu (pozostaje tylko długotrwała i niepewna co do skutku droga sądowa).

W Aleksandrowie Łódzkim występują 3 budynki w administracji zleconej. Dotychczas z w/w względów budynki takie nie były poddawane kapitałochłonnym remontom.

Przykład budynków w administracji zleconej świadczy ponadto o prawidłowości polegającej na tym, że w chwili obecnej gospodarowanie budynkami mieszkalnymi jest nieopłacalne. W sytuacji nieekonomicznych czynszów, nie pokrywających nawet kosztów eksploatacji, trzeba zakładać dotowanie pełnego ich utrzymania. Z tej właśnie przyczyny zdecydowana większość właścicieli budynków nie przejawia chęci przejęcia w zarząd swej własności.

III. 2.E. Wspólnoty mieszkaniowe

1 stycznia 1995 r. weszła w życie ustawa o własności lokali, która spowodowała, że w przypadku „dużych” właścicieli komunalnych mających udziały we wspólnotach mieszkaniowych, nie jest możliwe w pełni indywidualne ich potraktowanie. Wywołało to liczne protesty ze strony różnych organizacji reprezentujących indywidualnych właścicieli fizycznych, co w konsekwencji w 2000 roku doprowadziło do nowelizacji ustawy. Z punktu widzenia gminy najistotniejszą zmianą jest umocnienie pozycji indywidualnych właścicieli we wspólnotach mieszkaniowych, w których nie posiadają większości udziałów. Powyższe umocnienie pozycji nie pociąga za sobą zwiększenia obciążeń finansowych z tytułu kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej.

Według stanu na dzień 31.07.2007 r. w Aleksandrowie Łódzkim funkcjonuje 68 wspólnot mieszkaniowych, w których swoje udziały posiada Gmina.

Liczba wspólnot mieszkaniowych	Liczba lokali własnościowych	Liczba lokali komunalnych	Powierzchnia użytkowa lokali własnościowych [m ²]	Powierzchnia użytkowa lokali komunalnych [m ²]
68	268	408	10996,18	15496,93

Różnica pomiędzy niniejszym zestawieniem, a schematem obrazującym strukturę zasobów mieszkaniowych na terenie Gminy Aleksandrów Łódzki, wynika z faktu, iż we wspólnotach mieszkaniowych będących w zarządzie obcym występują również lokale komunalne.

Z powyższego zestawienia wynika, że udział własności komunalnej we wszystkich wspólnotach występuje na poziomie ok. 58%.

Niemniej jednak wciąż wysoki udział we współwłasności powoduje, że obciążenie miasta wynikające z kosztów zarządu jest również na tak wysokim poziomie. Na koszty zarządu właściciele wnoszą zaliczkę oraz pokrywają koszty remontów proporcjonalnie do swych udziałów we współwłasności. Oczywistym jest zatem, że poziom zaliczek oraz koszt remontów przyjętych na zebraniach wspólnot w planach gospodarczych stanowi poważną pozycję kosztową w budżecie miasta. W chwili obecnej właściciel komunalny mając wciąż większość udziałów w przeważającej liczbie wspólnot jest w stanie zaplanować wysokość zaliczek oraz poziomie środków przeznaczonych na remonty. Przy określeniu ich poziomu należy wypośredkować stawkę – pomiędzy potrzebami budynków (nakłady na konserwację, drobne naprawy, remonty), a możliwościami budżetu miasta. Kierując się tą zasadą została określona ubiegłoroczna i tegoroczna stawka zaliczki, która jest niższa od poziomu czynszu płaconego właścicielowi przez najemców. Wynika to z dwóch podstawowych powodów:

- należy premiować wykup mieszkań, a więc właściciele lokali wyodrębnionych powinni opłacać zaliczkę na pokrycie kosztów utrzymania nieruchomości wspólnej i zaliczkę na pokrycie kosztów remontów w wysokości łącznej, niższej niż poziom wysokości czynszu, co stanowi dla nich pewnego rodzaju bonus,
- ponieważ niższy poziom zaliczki powoduje, iż wynika z tego tytułu różnica pozwala właścicielowi na wykonywanie remontów w wynajmowanych mieszkaniach ze środków finansowych pochodzących z tej właśnie różnicy.

Odnosząc postępowanie miasta w zakresie wspólnot mieszkaniowych do bilansu całej sfery mieszkalnictwa należy zauważyć, że wysokość zaliczek (przy dotychczasowej strukturze własności) ma potencjalnie duży wpływ na zmniejszenie różnicy pomiędzy jednostkowym kosztem a odpowiadającym mu wpływem. Jednakże konieczność utrzymania zasobów mieszkaniowych nie pozwala by z zaliczki uczynić tylko instrument mający na celu zmniejszenie obciążenia budżetu. Przyjęcie takiego kierunku spowodowałoby utrzymanie zaliczek na bardzo niskim poziomie (zupełnie nieadekwatnym do kosztów utrzymania zasobów) i w niedługiej perspektywie, 3 – 5 lat, doprowadziłoby do załamania całej gospodarki mieszkaniowej i poważnego kryzysu budżetowego miasta.

Obecnie większość wspólnot mieszkaniowych, w których swoje udziały posiada Gmina jest administrowanych przez „PGKiM” Sp. z o. o.. Należy pamiętać, że każda ze wspólnot stanowi „odrębny podmiot zewnętrzny”, dlatego też wykonywanie czynności administrowania na 63 wspólnotach mieszkaniowych, w ramach jednego podmiotu wymaga znacznych nakładów organizacyjnych. Aby doprowadzić do zwiększenia konkurencyjności firmy oraz zapobiec zjawisku „odchodzenia wspólnot”, należy dążyć do ciągłego zwiększania profesjonalizmu kadry obsługującej wspólnoty mieszkaniowe.

Trzeba zdawać sobie sprawę, że upływ czasu i postępujący z nim proces prywatyzacji zasobu mieszkaniowego doprowadzi do zmiany struktury własności, zaś miasto utraci możliwość kontrolowania uchwał wspólnot, co w konsekwencji znacząco utrudni kształtowanie i realizację budżetu. Jest to jednak proces nieuchronny, w chwili obecnej trudny jeszcze do ujęcia w ramach czasowych i co ważniejsze w konsekwencji korzystny dla zasobów mieszkaniowych jak i gminy. Właściciel komunalny powinien popierać rozwój wspólnot poprzez opiekę organizacyjną czy promowanie wykupu lokali komunalnych. Po przejściu punktu krytycznego, przypadającego na moment nieznacznie tylko mniejszych udziałów we współwłasności ogółem, zacznie się proces odczuwalnego zmniejszenia obciążeń budżetowych z tytułu ustawy o własności lokali.

Preferowane kierunki działań

- **zaliczki powinny być utrzymane na poziomie zapewniającym pokrycie kosztów utrzymania wspólnot,**
- **należy kontynuować promowanie wykupu lokali komunalnych we wspólnotach mieszkaniowych,**
- **zwiększać poziom profesjonalizmu kadry pracowniczej w celu zapewnienia obsługi wspólnot mieszkaniowych na coraz lepszym poziomie.**

III. 2.F. Koszt utrzymania zasobu komunalnego

Poniższy schemat przedstawia modelową strukturę kosztów ponoszonych przez właścicieli zasobów komunalnych.

Koszty utrzymania zasobu mieszkaniowego



Komunalne budynki mieszkalne powinny być zwolnione z podatku od nieruchomości.

Z uwagi na złożoność struktury kosztów utrzymania zasobu, jak również możliwe różnice przy kwalifikacji określonych pozycji kosztowych zachodzi konieczność wprowadzenia jednolitego parametru dającego wspólną płaszczyznę odniesienia przy określaniu poziomu kosztów utrzymania dla różnych właścicieli oraz przy analizie kosztów jednego właściciela. Wymaganą płaszczyznę odniesienia spełnia jednostkowy koszt utrzymania 1 m² powierzchni użytkowej. Stanowi on stosunek wszystkich kosztów poniesionych na utrzymanie danego zasobu do jego całkowitej powierzchni użytkowej (z uwzględnieniem lokali użytkowych). W 2006 roku parametr ten wyniósł:

$$K_j = 4,82 \text{ zł/m}^2 \text{ p.u. miesięcznie}$$

Preferowane kierunki działań

- należy analizować parametr kosztu jednostkowego, ustalenie źródła jego wzrostu umożliwi ocenę czy jest on uzasadniony,
- należy dążyć do ograniczenia kosztów energii cieplnej w całkowitych kosztach utrzymania lokali (np. poprzez odpowiednie inwestycje remontowo - modernizacyjne).

III. 2.G. Wpływy z komunalnego zasobu mieszkaniowego

Wpływy z komunalnego zasobu mieszkaniowego w 2006 roku wynosiły 2 809 062, 91 zł co daje w skali 1 m – ca na 1 m² przychód w wysokości 4,36 zł.

Podobnie jak w przypadku określenia kosztu utrzymania zasobu, również wpływ dotyczy budynków w pełni komunalnych, będących w administracji zleconej, lokali komunalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych oraz lokali użytkowych.

Preferowane kierunki działań

- należy dążyć do zrównania wpływu jednostkowego z odpowiadającym mu kosztem,
- do 2012 roku wpływ jednostkowy powinien przewyższyć odpowiadający mu koszt,

- analiza wpływów jest bardzo ważnym elementem polityki finansowej, umożliwia, bowiem podjęcie określonych działań z całego zakresu programu gospodarowania oraz pozwala na typowo budżetowe działania finansowe typu: rozwarcie budżetowe polegające na wprowadzaniu środków finansowych do budżetu gminy w trakcie roku budżetowego.

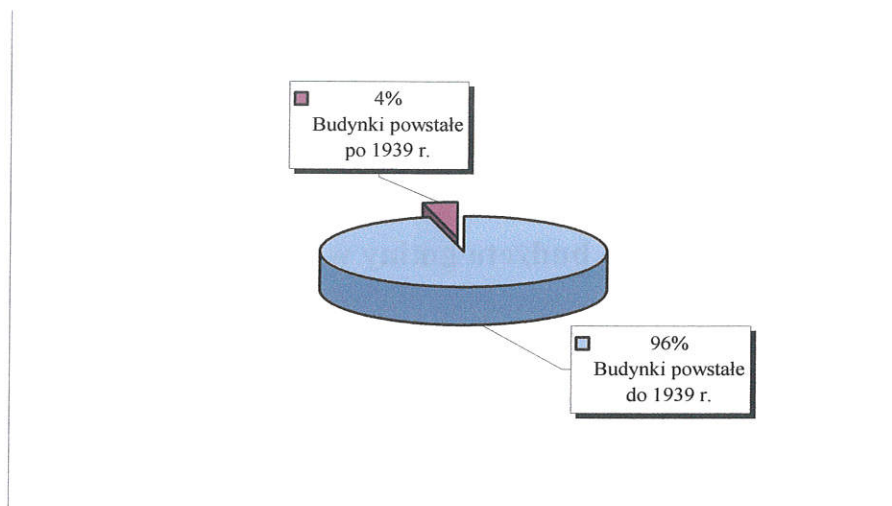
III. 2.H. Remonty

Istotnym elementem Strategii są remonty budynków tworzących komunalny zasób mieszkaniowy oraz budynków wspólnot mieszkaniowych, w których miasto ma udziały. Realizacja tego zadania wymaga znajomości zasobu nim objętego.

Należy pamiętać, iż przez okres dziesięcioleci zasoby komunalne nie były w ogóle remontowane a jedynie poddawane bieżącej, drobnej konserwacji. Taki stan rzeczy doprowadził do znacznej degradacji gminnej substancji mieszkaniowej.

Dopiero rok 2007 był rokiem przełomowym, ponieważ wtedy gmina w sposób aktywny włączyła się w odwrócenie tego niekorzystnego zjawiska, poprzez przekazanie kwoty ponad 290 tys. zł. na przeprowadzenie kompleksowych remontów dachów, należących do zasobu komunalnego. W kolejnych latach nakłady finansowe ze strony gminy na ten cel mają być kontynuowane.

Schemat: *Struktura wieku budynków*



Uwagi dotyczące zasobu:

- 1) niepokojącym zjawiskiem jest zły stan techniczny budynków (dot. budynków komunalnych, wspólnotowych i w administracji zleconej),
 - a. 8 budynków jest w stanie awaryjnym, kwalifikuje się do natychmiastowego wykwaterowania mieszkańców,
 - b. z kolejnych 13 budynków w okresie 5 lat konieczne będzie wykwaterowanie mieszkańców,
 - c. ok. 130 budynków wymaga całkowitej wymiany poszyc dachowych,
 - d. wszystkie budynki wymagają uszczelnienia bądź remontów przewodów kominowych,
 - e. wszystkie budynki wymagają wymiany WLZ,
 - f. ok. 96% budynków nie jest docieplona,
- 2) przedmiotowy zasób mieszkaniowy jest zasobem starym,
- 3) występuje nie wystarczające wyposażenie w instalacje techniczne,
- 4) dodatkową negatywną cechą zasobu jest występowanie w nim budynków mieszkalnych będących obiektami zabytkowymi. Remonty w takich budynkach wymagają uzgodnień z konserwatorem zabytków i są średnio 3 – 4 razy droższe

od takich samych remontów w budynkach niezabytkowych, zaś koszt wymaganych remontów często przekracza wartość samych budynków,

- 5) zasób mieszkaniowy wymaga dużych nakładów na bieżące utrzymanie w zakresie konserwacji i drobnych prac remontowych,
- 6) stan i rodzaj zasobu jest efektem minionej scentralizowanej do szczybla państwowego polityki mieszkaniowej,
- 7) rok 2007 jest pierwszym rokiem w którym rozpoczęto realizować politykę remontową w udziale środków finansowych z budżetu Gminy.

Biorąc pod uwagę dane dotyczące zasobu mieszkaniowego został opracowany program realizacji remontów.

- każdego roku jest tworzony aktualny plan remontów,
- świadczenie usług remontowych (zgodnych z planem), z możliwością zlecenia osobom trzecim, powierzono „PGKiM” Sp. z o. o. (zarządcy zasobów komunalnych),
- niewystarczający poziom środków, które może przeznaczyć budżet gminy na poprawę stanu zasobu lub przynajmniej zahamowanie tempa jego dekapitalizacji, zmusza do realizowania remontów najbardziej niezbędnych w danej chwili. Uniemożliwia to skonstruowanie innego programu remontów, np. w oparciu o osiągnięcie założonych standardów dla określonych budynków w określonym czasie,
- możliwa jest zmiana założeń programu pod warunkiem odpowiednich zmian w źródłach finansowania – wymaga to jednak innej konstrukcji budżetu gminy,
- z uwagi na znaczenie remontów (zabezpieczających bezpośrednio potrzeby mieszkaniowe mieszkańców mających tytuł prawny do lokalu), przy określeniu poziomu środków na kolejne lata budżetowe należy je określić na poziomie uwzględniającym wzrost kosztów w tej dziedzinie.

Plan remontów na lata 2008 - 2020

Lp.	Rodzaj robót	Nakłady w tys. zł w poszczególnych latach			
		2008 -2010	2011 - 2013	2014 - 2016	2017 - 2020
1	Wymiana WLZ	600	500	300	200
2	Wymiana pokryć dachowych	700	600	700	700
3	Remonty kominów z doszczelnieniem	300	150	150	200
4	Wymiana stolarki okiennej	300	150	150	100
5	Wykonywanie przyłączy do sieci mediów miejskich	200	100	100	100
6	Wymiana podłóg	200	100	100	100
7	Docieplenie budynków	500	300	400	500
8	Wymiana instalacji wod-kan	200	100	100	100
9	Razem	3 000	2 000	2 000	2 000

Ponadto w latach 2008 – 2010 gmina przeznaczy łącznie 500 tys. zł. na przeprowadzenie inwentaryzacji budynków komunalnych. Jest to ważne działanie, gdyż pozwala na dokładne poznanie poszczególnych nieruchomości, co z kolei umożliwi precyzyjne sformułowanie potrzeb remontowych dla poszczególnych nieruchomości. Konsekwencją będzie zoptymalizowanie wydatków pochodzących ze środków publicznych.

Preferowane kierunki działań

- **niedocenione znaczenie remontów jako elementu przeciwdziałania dekapitalizacji budynków może doprowadzić w perspektywie 5 - 10 lat do nieporównywalnie większych obciążeń budżetu gminy z tytułu konieczności zapewnienia mieszkań lokatorom z budynków wyłączonych z eksploatacji na skutek złego stanu technicznego,**
- **po przekroczeniu stawki czynszu poziomu 1,5% W. O., nadwyżka przeznaczana będzie w całości na remonty komunalnego zasobu mieszkaniowego,**

- rozpocząć inwentaryzowanie gminnego zasobu mieszkaniowego, co pozwoli na precyzyjnie określenie potrzeb remontowych dla poszczególnych nieruchomości,
- poczynając od roku 2008 przez kolejne trzy lata gmina przeznaczy po 1 mln zł. na remonty zasobu komunalnego.

III. 2.I. Dodatki mieszkaniowe

Dodatki mieszkaniowe są specyficznym elementem Programu Gospodarowania Zasobem Mieszkaniowym skierowanym do najbiedniejszych mieszkańców Gminy. Zasady przyznawania oraz wyliczania ich wielkości reguluje ustawa z dnia 21 czerwca 2001 roku o dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. z 2001 r. Nr 21 poz. 734 z późn. zm.). To zadanie własne gminy w Aleksandrowie Łódzkim jest realizowane przez Ośrodek Pomocy Społecznej, a środki finansowe na ten cel muszą być zabezpieczone w budżecie miasta.

Zgodnie z w/w ustawą dodatki mieszkaniowe przyznawane są na pół roku, a po upływie tego czasu wnioskodawca – jeżeli jego sytuacja finansowa nie uległa zmianie – może ubiegać się o ich przyznanie ponownie. Ośrodek Pomocy Społecznej w Aleksandrowie Łódzkim miesięcznie wydaje około 150 decyzji przyznających dodatek. W tym czasie – porównywalnej ilości osób kończy się sześciomiesięczny okres pobierania dodatku. Taka sytuacja pozwala na utrzymanie na stałym poziomie liczby realizowanych miesięcznie wniosków, a co za tym idzie wysokości środków, którą trzeba będzie przeznaczyć na dodatki mieszkaniowe.

W tabeli poniżej podano ilość osób korzystających z dodatków mieszkaniowych w miesiącu sierpniu 2007 roku oraz wysokość środków przeznaczonych na ten cel.

	Ilość osób korzystających z dodatków mieszkaniowych	Miesięczna kwota wydatkowana na dodatki mieszkaniowe [zł]
Mieszkaniowy zasób komunalny	345	42 093,40
Reszta zasobu mieszkaniowego	495	78 740,32
Razem	840	120 833,72

Zaletą istnienia dodatków mieszkaniowych jest fakt, że pozwalają one na uniknięcie powstawania zaległości w opłatach za utrzymanie lokali mieszkalnych najemców jak i właścicieli, dzięki czemu zmniejsza się częstotliwość zaistnienia sytuacji prowadzących do konieczności przeprowadzania wyroków nakazujących opróżnienie lokalu. Ponadto dzięki dodatkom mieszkaniowym podmioty zajmujące się zarządzaniem komunalnymi zasobami mieszkaniowymi jak i spółdzielnie mieszkaniowe mogą zmniejszyć deficyt finansowy związany z niepłaceniem czynszów przez mieszkańców.

III. 2.J. Czynsze: regulowany, socjalny, wolny

A. Znaczenie czynszu

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego pozwala gminom na możliwość ustalania stawek czynszu regulowanego, ograniczając jedynie ich górny poziom do 3 % wartości odtworzeniowej lokalu w skali roku.

Czynsz jest jednym z elementów opłat za lokal, stanowiącym tylko około 30 % ogólnej kwoty ponoszonych opłat za mieszkanie, lecz gruntowna reforma czynszów jest jednym z podstawowych warunków zmian systemu finansowania

mieszkalnictwa. Właściwa polityka czynszowa pozwoli na stworzenie ekonomicznych warunków dla działalności zarządców domów komunalnych, zakładowych i prywatnych czynszowych. W takich warunkach musi powstać konkurencja między różnymi formami zarządzania zasobami mieszkaniowymi i w rezultacie doprowadzi to do zainteresowania ze strony inwestorów prywatnych, organizujących budownictwo mieszkaniowe pod wynajem.

B. Zmiany stawek czynszowych

Wskazane poniżej zestawienie pokazuje zmiany w stawkach czynszowych, począwszy od 2002 roku.

Dobrym zjawiskiem w komunalnej polityce czynszowej jest konsekwentne, aczkolwiek bardzo trudne, głównie ze względów społecznych, dążenie do stopniowego urealniania czynszów.

Stawki bazowe za m² p.u. na terenie Aleksandrowa Łódzkiego:

Rok	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Stawka	2,25	2,50	2,50	2,50	2,50	2,75

Kolejnym, ważnym elementem polityki czynszowej jest system tzw. zwwyżek i zniżek czynszowych. Również w Aleksandrowie Łódzkim takie zjawisko obecnie występuje. Polega on na tym, że stawka bazowa stanowi swoistą podstawę naliczania czynszów, istnieje jednak możliwość podwyższenia lub obniżenia czynszu ze względu na występowanie określonych czynników.

Zwwyżki czynszu występujące w Aleksandrowie Łódzkim:

- wyposażenie lokalu w centralne ogrzewanie (+ 20 % w stosunku do kwoty bazowej),
- wyposażenie lokalu w gaz przewodowy (+ 20 % w stosunku do kwoty bazowej),

- wyposażenie lokalu w łazienkę, wc (+ 10 % w stosunku do kwoty bazowej).

W Aleksandrowie Łódzkim ilość zwwyżek w stosunku do kwoty bazowej jest nieograniczona i wynosi maksymalnie + 50 % w stosunku do stawki bazowej czynszu.

Zniżki czynszu występujące w Aleksandrowie Łódzkim:

- zamieszkiwanie w budynku przeznaczonym do rozbiórki lub o złym stanie technicznym (- 20 % w stosunku do kwoty bazowej),
- posiadanie tzw. „ciemnej kuchni” (- 20 % w stosunku do kwoty bazowej),
- brak wody w lokalu (-20 % w stosunku do kwoty bazowej),
- brak odpływu w lokalu (-10 % w stosunku do kwoty bazowej),
- zamieszkiwanie w lokalu usytuowanym powyżej 3 piętra (- 10 % w stosunku do kwoty bazowej).

Obowiązują dwie najkorzystniejsze dla lokatora zniżki i jest to maksymalnie - 40 % w stosunku do stawki bazowej czynszu.

Należy utrzymać zwwyżki czynszowe na dotychczasowym poziomie, przy jednoczesnym „obcięciu” występujących zniżek o np. 50 %, zaś niektóre z nich całkowicie wyeliminować np. zniżkę ze względu na zły stan techniczny budynku czy zniżkę ze względu na usytuowanie lokalu powyżej 3 piętra.

Po dokonaniu gruntownej analizy, należy stwierdzić, iż obecnie obowiązujący system zniżek i zwwyżek czynszowych jest korzystny dla lokatorów, co jednak odbija się na zmniejszeniu wpływów z tego tytułu do budżetu gminy.

Od roku 2009 ustala się następujące czynniki podwyższające i zmniejszające stawkę bazową czynszu:

L.p.	Czynniki podwyższające stawkę bazową czynszu	Wskaźnik zwwyżki [%]
1	Centralne ogrzewanie	20
2	Gaz przewodowy	20
3	Ciepła woda użytkowa	20

4	Łazienka, WC	10
5	Budynki oddane do użytku po roku 2006 zasiedlone przez rodziny:	
	– nie pozostawiające do dyspozycji Gminy lokalu mieszkalnego	40
	– pozostawiające do dyspozycji Gminy lokal mieszkalny	20

L.p.	Czynniki zmniejszające stawkę bazową czynszu	Wskaźnik zniżki [%]
1	Budynek przeznaczony do rozbiórki	20
2	Ciemna kuchnia	10
3	Brak instalacji wodociągowej	10
4	Brak instalacji kanalizacyjnej	10

Obowiązują dwie najkorzystniejsze dla lokatora zniżki.

C. Wpływy czynszowe

W związku z koniecznością ekonomizacji czynszów, niezbędne jest dokonanie racjonalizacji, a co za tym idzie – wzrostu stawek czynszowych, dając tym samym możliwości by w rozwój mieszkalnictwa na terenie gminy włączyły się również podmioty prywatne. Jednak, aby do tego mogło dojść, niezbędne jest urealnienie poziomu czynszów na terenie Aleksandrowa Łódzkiego.

Czynsz jako element finansowy ma ogromne znaczenie, o czym przekonuje zestawienie dokonane poniżej. Założono w nim, iż do 2015 roku osiągnie ekonomiczny czynsz, regulowany dla lokali mieszkalnych na poziomie 3 % wartości odtworzeniowej i 1,5 % wartości odtworzeniowej dla lokali socjalnych.

Rok	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
-----	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Procent wartości odtworzeniowej [%]	1,21	1,35	1,50	1,65	1,80	1,95	2,10	2,25	2,40
-------------------------------------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

Zestawienie wskazuje wytyczne do roku 2015.

Ograniczeniem wzrostu czynszu winien być wskaźnik odpowiadający realnemu wzrostowi wynagrodzeń społeczeństwa.

D. Czynsz wolny

To czynsz pokrywający koszty eksploatacji lokali wraz z odpowiednio skalkulowanym zyskiem dla właściciela mieszkania. Aktualnie w komunalnym zasobie mieszkaniowym nie ma lokali, które zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów (...), można byłoby wynajmować stosując czynsz wolny.

Preferowane kierunki działań

- prowadzić politykę prowadzącą do ekonomizacji czynszów,
- należy dążyć do wzrostu poziomu stawek czynszowych, aby najpóźniej do 2020 roku osiągnąć poziom 3 % wartości odtworzeniowej,
- należy zredukować poziom tzw. zniżek czynszowych.

III. 2.K. Prywatyzacja komunalnego zasobu mieszkaniowego

Prywatyzacja stanowi ważny element optymalizacji przy wykorzystaniu posiadanego zasobu mieszkaniowego. Z ekonomicznego punktu widzenia, dostarcza ona środków finansowych do budżetu gminy w wyniku sprzedaży lokali z jednej strony i jednocześnie zmniejsza obciążenie budżetu z tytułu kosztów

utrzymania zasobu. Trzeba jednak zdawać sobie sprawę z faktu, iż nie powinny być sprzedawane lokale we wszystkich budynkach komunalnych. W przypadku aleksandrowskiego komunalnego zasobu lokali, sprzedaż powinno ograniczyć się w zasadzie do już istniejących wspólnot mieszkaniowych. Własność, bowiem niesie za sobą również koszty związane z jej utrzymaniem. W sytuacji prywatyzowania zasobów wymagających dużych nakładów finansowych, przekraczających możliwości większości jej mieszkańców, jej konsekwencją w skrajnym przypadku byłaby dekomunalizacja (poprzedzona szybką dekapitalizacją budynków).

Prócz wytyczenia zasadniczego kierunku prywatyzacji, należy jeszcze określić sposób jej realizacji.

Obecnie prywatyzacja (poprzez sprzedaż lokali) przeprowadzana jest z upustami na rzecz dotychczasowych najemców według zasad określonych w uchwale Nr XLI/380/2002 Rady Miejskiej z dnia 22 maja 2002 roku w sprawie: ustalenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców samodzielnych lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi oraz prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własności Gminy Aleksandrów Łódzki.

Powyższe przepisy pozwalają na sprzedaż praktycznie wszystkich mieszkań należących do mieszkaniowego zasobu Gminy, wyłączając jedynie budynki przeznaczone do rozbiórki. Bonifikaty dla kupujących lokale mieszkalne należące do mieszkaniowego zasobu gminy zostały wprowadzone dopiero w 2003 r. uchwałą Nr IX/73/03 Rady Miejskiej z dnia 28 sierpnia 2003 roku w sprawie: zmiany uchwały nr XLI/380/2002 w sprawie ustalenia zasad sprzedaży, na rzecz najemców samodzielnych lokali mieszkalnych i nieruchomości zabudowanych domami jednorodzinnymi oraz prawa użytkowania wieczystego gruntów stanowiących własności Gminy Aleksandrów Łódzki.

Przedstawione wyżej zasady wykupu mieszkań są niekorzystne dla gminy, choćby pod tym względem, że zezwalają na sprzedaż lokali we wszystkich budynkach. Wykup już jednego lokalu w budynkach wielorodzinnych powoduje powstawanie wspólnot mieszkaniowych, a generowanie coraz to nowych, szczególnie małych wspólnot (do 7 lokali włącznie), może w przyszłości narazić Gminę na wcale niemałe koszty związane z odtworzeniem dokumentacji technicznej oraz remontami. W dodatku zarządzanie małymi wspólnotami tzw. „kodeksowymi” jest kłopotliwe ze względu na niewielkie powierzchnie jak i uwarunkowania prawne. Najbardziej korzystną sytuacją byłoby zezwalanie na sprzedaż lokali mieszkalnych w takich budynkach tylko wtedy, gdy nastąpi w nich wykup wszystkich mieszkań. Wówczas sprzedaż mogłaby być premiowana dodatkową bonifikatą, gdyż gminie powinno zależeć na jak najszybszym zbyciu takich nieruchomości.

Dodatkowa bonifikata powinna być również udzielona przy wykupie mieszkań w budynkach, w których został on już rozpoczęty. Udział gminy we wspólnotach mieszkaniowych zazwyczaj hamuje wzrost zaliczek na pokrycie kosztów zarządu nieruchomością wspólną, a biorąc pod uwagę stan techniczny budynków, w których się one znajdują jest to zjawisko bardzo niekorzystne.

Duża bonifikata nawet do 99% ceny rynkowej mieszkań – powinna być również stosowana w budynkach, które w najbliższym czasie mogą pochłoniąć ogromne środki finansowe oscylujące w granicach wartości wskaźnika odtworzenia 1m² powierzchni użytkowej na remonty, przy czym należy pamiętać, aby równocześnie sprywatyzować wszystkie lokale w danej nieruchomości.

Aktualnie został opracowany projekt nowej uchwały dotyczącej sprzedaży mieszkań, który zawiera powyższe założenia.

Planowana sprzedaż lokali mieszkalnych w kolejnych latach

Lata	2008-2010	2011-2015	2016-2020
Planowana sprzedaż lokali	po 10 lokali rocznie	po 15 lokali rocznie	po 15 lokali rocznie

Preferowane kierunki działań

- dążyć do przyjęcia opracowanego projektu uchwały dot. sprzedaży mieszkań.

III. 2.L. Lokale użytkowe

Lokale użytkowe i gospodarowanie tymi lokalami jest bardzo ważne z punktu widzenia kosztów utrzymania komunalnego zasobu mieszkaniowego.

Po dokonaniu analizy struktury lokali użytkowych na terenie Aleksandrowa Łódzkiego, możemy sformułować następujące wnioski:

- przypis czynszowy z lokali użytkowych jest znaczącą pozycją, po stronie wpływów,
- nie występuje tu problem windykacji należności, tak bardzo uciążliwy w przypadku lokali mieszkalnych (zaległości oscylują, co do zasady, na poziomie jednomiesięcznego przypisu),
- rozsądnie oszacowanie zwiększenia poziomu czynszów dla lokali użytkowych, da w rezultacie realne zwiększenie wpływów,
- sprzedaż lokali użytkowych jest niewskazana, gdyż stanowi to uszczuplenie wpływów, z tego tytułu, w późniejszych okresach czasu,
- należy dokonać racjonalizacji stawek czynszowych, a działania te można podjąć poprzez przetargi na zwalniane lokale.

Podsumowując wpływy czynszowe z lokali użytkowych znacząco poprawiają ogólny bilans mieszkalnictwa.

Preferowane kierunki działań

- **nie można dopuszczać do dekapitalizacji lokali użytkowych,**
- **wnioski, które przedstawiono w niniejszym punkcie należy traktować jako wytyczne dla gospodarki lokalami użytkowymi.**

III. 2.M. Zamiany mieszkań

Rzetelna i szybko dostępna informacja daje możliwość utworzenia (w ramach organizacyjnych Urzędu) giełdy lokalowej (dotyczącej lokali komunalnych). Zakłada się, by była to giełda informatyczna, gromadząca dane (pełne dane techniczne dotyczące lokalu i budynku, w którym on się znajduje, dane dotyczące ewentualnych zadłużeń, stanu prawnego – przekazywane osobie zainteresowanej podczas bezpośredniego kontaktu) o lokalach rzeczywiście i potencjalnie wolnych.

Lokal rzeczywiście wolny oznacza, że lokal jest w danej chwili nie zasiedlony i przeznaczony do sprzedaży, zamiany lub zawarcia umowy najmu wg. aktualnie obowiązujących zasad.

Lokal potencjalnie wolny oznacza, że najemca mający tytuł prawny do lokalu komunalnego zgłosił chęć zamiany lokalu na inny o określonych parametrach, bądź najemca zostanie poddany eksmisji (z określeniem przybliżonego lub dokładnego terminu).

Giełda informatyczna stanowić będzie jeden z elementów ułatwiających sprzedaż i zamiany lokali. Przyzwyczajai to mieszkańców zasobu komunalnego do

szerokiego korzystania z jej usług, a tym samym spowoduje dwukierunkowy przepływ informacji dotyczącej mieszkań.

Podczas zamian lokali powinna zostać przeprowadzona korekta aktualnie obowiązujących zasad, polegająca na zniesieniu obowiązku wpłacania kaucji.

Intensyfikacja zamian lokali jest bardzo ważna dla zafunkcjonowania „ruchu poziomego” w zasobie mieszkaniowym. Ruch ten pozwoli na stopniowe powstawanie jednego z ważnych elementów rynku mieszkaniowego, jakim jest dostosowanie warunków mieszkaniowych do możliwości finansowych poszczególnych najemców. Zamiany mieszkań należy również rozpatrywać w aspekcie finansowym, ponieważ jeden z warunków ich przeprowadzania stanowi pokrywanie zaległości w opłatach mieszkaniowych. Jest to ważny element wpływający na obniżenie kosztów ponoszonych przez właściciela komunalnego na utrzymanie zasobu mieszkaniowego.

Preferowane kierunki działań

- **giełda mieszkań powinna rozpocząć funkcjonowanie od początku trzeciego kwartału 2009 roku,**
- **zamiany mieszkań powinny stanowić alternatywę dla eksmisji,**

III. 2.N. Eksmisje

Eksmisja stanowi element zarządzania zasobem mieszkaniowym, z którego jednak należy korzystać z sposób bardzo wyważony. Jest to niewątpliwie narzędzie skuteczne, mające uregulowanie prawne w ustawie o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego i budzące duże emocje społeczne.

Wejście w życie wyżej wspomnianej ustawy całkowicie obciążyło jednostki samorządu terytorialnego odpowiedzialnością za zaspokajanie mieszkaniowych potrzeb osób zamieszkałych za jej terenie. Prócz przydziału lokali mieszkalnych rodzinom, których nie stać na uzyskanie mieszkania we własnym zakresie, Gminy zostały zobowiązane do zabezpieczania lokali socjalnych w przypadku eksmisji ze spółdzielni mieszkaniowych jak i mieszkań prywatnych. Taki stan prawny jest wyjątkowo niekorzystny dla gmin, gdyż zazwyczaj osoby zasiedlające zasób komunalny w wyniku realizacji wyroków eksmisyjnych nie regulują opłat czynszowych.

Realizacja wyroków eksmisyjnych:

Rok	Liczba prawomocnych wyroków eksmisyjnych			Liczba zrealizowanych wyroków
	ze spółdzielni mieszkaniowej	z zasobów komunalnych	inne	
2005	7	3	2	13
2006	1	4	2	13
Razem	8	7	4	26

Mając to na uwadze, należy jednak zdawać sobie sprawę z faktu, iż konsekwentna realizacja wyroków eksmisyjnych, przy zapewnieniu możliwości zamian mieszkań, ratalnego spłacania zaległości mieszkaniowych (dotyczącego okresu przed wydaniem wyroku orzekającego eksmisję), stanowi jeden z elementarnych warunków poprawy bilansu w sferze mieszkalnictwa (zakładane w części I zrównanie wpływu jednostkowego z odpowiadającym mu kosztem). Jak również jest skutecznym narzędziem wymuszającym „ruch poziomy” w zasobie mieszkaniowym, a więc przyczynia się bezpośrednio do powstawania rynku lokali mieszkalnych.

Ostrożność przy stosowaniu tego instrumentu wynika także z ograniczonych możliwości gminy w zapewnianiu lokali socjalnych oraz ustawowego obowiązku zapewnienia substancji mieszkaniowej również bezdomnym mieszkańcom. W tym drugim przypadku, determinowanym nie tylko orzeczeniami sądowymi bez uprawnień do lokalu socjalnego, szczególnego znaczenia nabiera konieczność utworzenia noclegowni.

Podczas omawiania zagadnienia eksmisji, należy pamiętać o szczególnej pozycji gminy, jaką ustawa o ochronie praw lokatorów (...) przypisała samorządowi terytorialnemu. Z punktu widzenia właściciela zasobu mieszkaniowego – eksmisja jest narzędziem pozytywnym. Niestety gmina jest zobowiązana do dostarczania lokali socjalnych (oczywiście na podstawie wyroków sądowych) eksmitowanym ze wszystkich rodzajów zasobów. Dodatkowo od lutego 2005 r. zgodnie z rozporządzeniem Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowego trybu postępowania w sprawach o opróżnienie lokalu lub pomieszczenia albo o wydanie nieruchomości oraz szczegółowych warunków, jakim powinno odpowiadać tymczasowe pomieszczenie, odstąpiono od realizowania wyroków eksmisyjnych bez zabezpieczenia innego lokalu nazwanego lokalem tymczasowym.

Preferowane kierunki działań

- właściciel komunalny nie może zrezygnować z wykorzystywania eksmisji jako elementu zarządzania własnym zasobem mieszkaniowym.**

III. 2.O. Programy pomocowe dla mieszkańców

Skierowane do mieszkańców miasta programy pomocowe (głównie dodatki mieszkaniowe) angażują komunalne środki finansowe, a przeznaczane są na

realizację zadań nie zawsze bezpośrednio związanych z opisanymi w niniejszym rozdziale. Zawsze jednak wybór takiego programu podyktowany jest analizą efektywności zaangażowanych środków, co z praktycznego punktu widzenia jest z reguły spójne z założeniami polityki miasta i ma znaczenie wspomagające dla osiągnięcia założonych celów.

Realizowane przez gminę programy pomocowe w zakresie gospodarowania zasobem mieszkaniowym mają właśnie taki wspomagający dla całości programu charakter:

- do roku 2005 z pomocy gminy korzystali właściciele lokali we wspólnotach mieszkaniowych z udziałem komunalnym. „PGKiM” Sp. z o. o. (jako zarządca zasobów gminnych), łącznie z gminą Aleksandrów Łódzki pokrywał 100 % kosztów remontów w częściach wspólnych,
- w 2006 i 2007 roku została utrzymana pomoc dla w.w. właścicieli, ale już w innej, bardziej odpowiadającej zasadą rynkowym postaci. Na duże remonty w częściach wspólnych gmina Aleksandrów Łódzki udziela dofinansowania, którego okres spłacalności jest rozłożony na wiele lat. Dofinansowanie to musi zostać gminie zwrócone, a jego ściągalność dokonywana jest z zaliczek na fundusz remontowy wspólnoty mieszkaniowej, wpłacanych przez właścicieli lokali. Pomoc przewidziana w takiej postaci powinna zostać utrzymana przez okres najbliższych lat,
- właściciel komunalny umożliwia swoim lokatorom zmniejszenie kosztów remontów zajmowanych lokali poprzez odpowiednie upusty czynszowe,
- powyższa metoda dotyczy również najemców komunalnych lokali użytkowych,
- praktycznym skutkiem powyższego rozwiązania jest rozkładanie na raty zadłużeń czynszowych.

IV. PROGRAM ROZWOJU ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH

IV. 1. Założenia główne

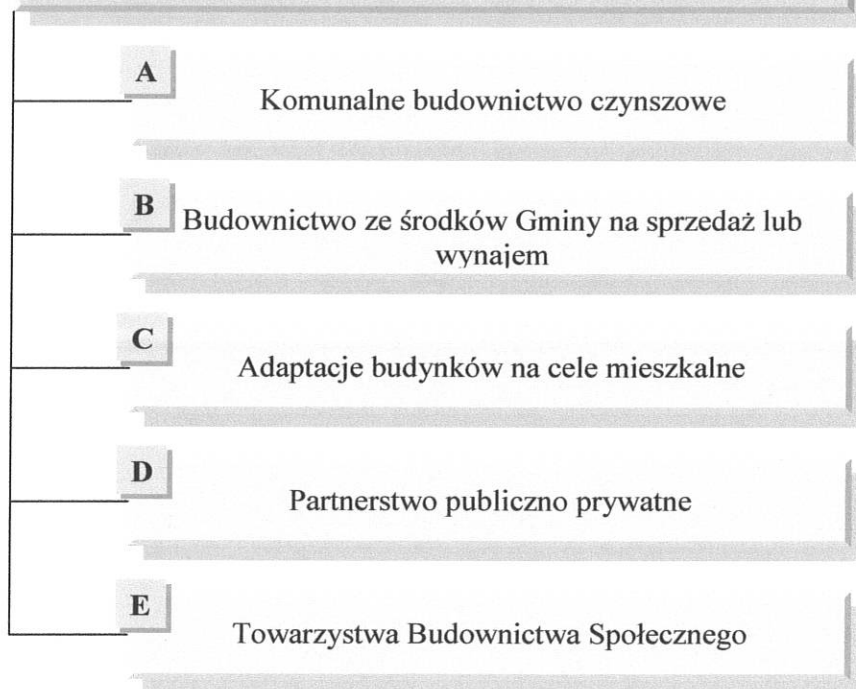
Celem priorytetowym programu rozwoju zasobów mieszkaniowych jest zwiększenie liczby mieszkań w mieście i gminie Aleksandrów Łódzki. Faktem jest, że bezpośredni wpływ na wzrost mieszkań, gmina ma poprzez zaangażowanie własnych środków. Dlatego też program rozwoju dotyczy przede wszystkim form budownictwa z komunalnym udziałem. Przedstawione w niniejszym rozdziale formy w różnym zakresie angażują środki komunalne, wyznaczając tym samym stopień udziału gminy w inwestycjach mieszkaniowych. Zaproponowane poniżej rozwiązania nie wyczerpują w pełni katalogu form przyjętych w praktyce i nie stanowią katalogu zamkniętego, natomiast są to formy najkorzystniejsze i gmina może je lub powinna realizować. Nie należy ich jednak traktować jako obowiązkowe dla zapewnienia rozwoju zasobów mieszkaniowych miasta. Wybór formy i zakresu jej stosowania jest zawsze indywidualnym wyborem gminy, która kieruje się swoimi możliwościami (głównie finansowymi) oraz oczekiwanymi efektami. I to właśnie ze względu na owe możliwości i efekty, bardzo istotne jest czy będzie możliwa współpraca gminy w ramach tego programu z innymi podmiotami znajdującymi się na terenie miasta. W tym przypadku partnerami dla gminy będą głównie spółdzielnie mieszkaniowe, zakłady pracy, podmioty gospodarcze zainteresowane rozwojem budownictwa czy inne instytucje, chcące pozyskać mieszkania dla swoich pracowników. Nie można przy tym w żadnym razie pominąć sektora indywidualnego budownictwa mieszkaniowego,

charakteryzujący się m.in. dużym potencjałem środków finansowych (nie w pełni wykorzystanym do tej pory) oraz dużą dynamiką działania. W tym ostatnim przypadku powstaje jednak pewien zasadniczy problem dotyczący kompetencji i możliwości oddziaływania gminy na ten właśnie sektor, jak również jej możliwości w zakresie bezpośredniego z nim współpracowania. Wydaje się, że uruchomienie finansowych zasobów sektora osób fizycznych zależy przede wszystkim od polityki mieszkaniowej państwa, stwarzającej spójny pakiet zachęt do indywidualnego inwestowania w mieszkalnictwo. Bardzo istotnym elementem takiego pakietu byłby zarówno stabilny i motywujący system ulg podatkowych, jak i system dostępnych kredytów mieszkaniowych. W sytuacji braku jednoznacznych rozwiązań na szczeblu centralnym, duże znaczenie dla rozwoju lokalnego stanowi możliwość pozyskania kapitału prywatnego przy realizacji form budownictwa z udziałem komunalnym oraz poprzez skierowane do tego sektora programy pomocowe.

Program rozwoju zasobów mieszkaniowych, nawet w zakresie większości inwestycji mieszkaniowych z udziałem komunalnym, zakłada współpracę z różnymi partnerami.

Jedną z cech tego programu jest współodpowiedzialność za jego wykonanie. W praktyce może to oznaczać, iż nie zawsze osiągnięcie zamierzonego celu będzie możliwe, a stopień zaangażowania komunalnego w realizację określonego zadania nie musi odpowiadać prawdopodobieństwu jego powodzenia. Jest to element różniący ten program od np. programu zagospodarowania, w którym realizacja większości zadań zależy wyłącznie od gminy, jako projektodawcy i wykonawcy.

IV. 2. Schemat Program rozwoju zasobów mieszkaniowych

II.2**Program rozwoju zasobów mieszkaniowych****IV. 2.A. Komunalne budownictwo czynszowe**

Komunalne budownictwo czynszowe jest formą angażującą wyłącznie środki gminy. Ewentualny wybór tego sposobu budownictwa mieszkaniowego wymaga zastawienia jego podstawowych zalet i wad.

Zalety:

- możliwość swobodnego wyboru w zakresie: wielkości i standardu lokali, technologii budowy,
- możliwość swobodnego wyboru przyszłych najemców (jest to niezmiernie ważne w zestawieniu z niektórymi zadaniami z programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym),

- możliwość zmiany stanu prawnego lokali z czynszowych na własnościowe (istnieje możliwość częściowej refundacji poniesionych kosztów, której wielkość i czas realizacji zależy również od gminy).

Wady:

- konieczność poniesienia 100 % inwestycji,
- praktyczne ograniczenie przyszłych najemców do osób mających uprawnienia do najmu lokali komunalnych,
- brak zaangażowania w rozwój budownictwa mieszkaniowego innych podmiotów miasta.

Aktualnie czynnikiem decydującym o wyborze tej formy budownictwa mieszkaniowego są możliwości finansowe gminy. Jedynie nieliczne i dobrze gospodarujące gminy decydują się na ten rodzaj budownictwa i tylko one wykorzystują w pełni zalety wynikające ze wskazanego rozwiązania.

Szersze spojrzenie na zadania samorządu terytorialnego powoduje, iż dostrzegamy, że nie jest on powołany do pełnienia roli bezpośredniego inwestora, lecz powinien raczej stwarzać warunki dla rozwoju m. in. budownictwa mieszkaniowego. Wyłącznie ze względu na dramatyczny stan budownictwa mieszkaniowego na terenie całego kraju wskazana forma znajduje uzasadnienie do realizacji. Należy pamiętać również, że z uwagi na aktualnie obowiązujący stan prawny – nakładający na gminy obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych swych mieszkańców – jest to forma dająca bezpośrednią i najszybszą możliwość realizacji przedmiotowego zadania własnego. Dlatego też gmina Aleksandrów Łódzki zdecydowała się na wybudowanie pierwszego po prawie 40 latach, bloku komunalnego. Jest to działanie bardzo ambitne i wychodzące naprzeciw rosnącym potrzebom w zakresie mieszkalnictwa. Przewiduje się, iż blok ten będzie miał od 40 do 80 mieszkań gotowych do zasiedlenia pod wynajem. Gmina przeznaczy na ten cel około 6 mln złotych, zaś rozpoczęcie budowy nastąpi na przełomie roku

2008 i 2009. Na takie rozwiązanie decyduje się niewiele gmin i świadczy to o dużym nacisku gminy Aleksandrów Łódzki na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych na jej terenie.

Preferowane kierunki działań

- wykorzystanie tej formy budownictwa mieszkaniowego jest możliwe tylko w przypadku zwiększenia poziomu środków finansowych przeznaczanych na mieszkalnictwo w budżecie gminy oraz w przypadku nie skorzystania z innej formy zaprezentowanej w powyższym rozdziale,
- należy trzymać się założeń, dotyczącym budowy bloku komunalnego i potraktować tą sprawę w sposób priorytetowy.

IV. 2.B. Budownictwo ze środków gminy na sprzedaż lub wynajem

Bezspornym jest fakt, iż ten rodzaj inwestycji może poprowadzić spółka komunalna, zajmująca się gospodarowaniem zasobami mieszkaniowymi, gdzie gmina jest właścicielem (zasoby komunalne) jak i współwłaścicielem (wspólnoty mieszkaniowe), jak również Gmina może samodzielnie realizować program budownictwa komunalnego przy zaangażowaniu znacznych środków własnych.

Preferowane kierunki działań

- konieczność realizacji programu budownictwa komunalnego w celu poprawienia trudnej sytuacji mieszkaniowej.

IV. 2.C. Adaptacje na cele mieszkaniowe

Adaptacje istniejących już budynków na cele mieszkalne są formą rozwoju o potencjalnie dużych możliwościach. Dają szansę wykorzystania kilku istotnych elementów:

- dzięki wykorzystaniu istniejących budynków skraca się czas realizacji inwestycji mieszkaniowej,
- koszt uzyskania 1 m² powierzchni mieszkania może być znacznie niższy w stosunku do inwestycji realizowanej od podstaw,
- istnieje możliwość pozyskania dodatkowych środków stanowiących zysk inwestora.

W ostatnich latach Gmina Aleksandrów Łódzki zrealizowała, bądź jest w trakcie realizacji kilku takich inwestycji:

- przy ul. Zgierskiej 47/49 w budynku, w którym swoją siedzibę miał Środowiskowy Domu Samopomocy „Marta” na początku 2006 r. oddano do użytku 20 w pełni wyposażonych mieszkań,
- przy ul. Ściegiennego 4 w budynku po dawnym przedszkolu powstało 8 lokali mieszkalnych gotowych do zasiedlenia,
- prace adaptacyjne trwają w budynku przy ul. Piotrkowskiej 10/12, w którym znajdowały się lokale użytkowe, tu także ma powstać 20 mieszkań,
- ponadto w dwóch budynkach stanowiących lokale użytkowe: przy ul. 1-go Maja 27 i przy ul. Wojska Polskiego 7 trwa realizacja przedsięwzięcia mającego na celu uzyskanie kolejnych 9-ciu mieszkań.

Wszystkie z w/w budynków stanowiły własność Gminy Aleksandrów Łódzki, co pozwoliło na uniknięcie dodatkowych kosztów związanych z nabywaniem nieruchomości. W przyszłości jednak nie uda się unikać takiego scenariuszu działania gdyż praktycznie wszystkie budynki, w których można było przeprowadzić podobne inwestycje zostały już do tego celu wykorzystane.

W nowo powstałych, pełnostandardowych lokalach mieszkalnych, w przeważającej ilości zamieszkały rodziny, które pozostawiły do dyspozycji Gminy mieszkanie w zasobach o gorszym standardzie i nie zalegały w opłatach czynszowych. W przyszłości planowany jest podobny system przydziału takich lokali mieszkalnych, a dodatkowym warunkiem przydziału „nowych” mieszkań powinna być konieczność wyremontowania przez najemcę dotychczas zajmowanego lokalu mieszkalnego.

Powyższy system pozwala na ciągły ruch w zamianach mieszkań, który umożliwia najemcom obejmowanie mieszkań standardem i metrażem odpowiadających ich sytuacji rodzinnej i materialnej. Ponadto może zmniejszyć do minimum konieczność przeprowadzania przez podmiot zarządzający lub właściciela kosztownych remontów przekazywanych do dyspozycji Gminy mieszkań.

Preferowane kierunki działań

- należy szukać nowych budynków dla procesu adaptacji, które w miarę możliwości powinny zapewniać opisane na wstępie pozytywne elementy,
- przy przydziale nowo powstałych lokali mieszkalnych powinien być dalej stosowany system pozwalający na odzyskiwanie powstałego dawniej zasobu komunalnego.

IV. 2.D. Gmina jako udziałowiec w inwestycjach mieszkaniowych (partnerstwo publiczno – prywatne)

Ustawa o partnerstwie publiczno – prywatnym umożliwia współpracę gminy z innymi podmiotami, niekoniecznie nawet z terenu miasta. Udział lub udziały gminy w tej postaci, mogą poważnie stymulować rozwój budownictwa mieszkaniowego na rynku lokalnym. Istnieje możliwość realizowania tej formy, w szczególności poprzez:

- aporty gruntowe (najlepiej w pełni uzbrojone) do niezależnych podmiotów,
- udział w spółkach prawa handlowego (np. „PGKiM” Sp. z o. o.), co daje ponadto możliwość bezpośredniego zaangażowania środków komunalnych przy realizacji inwestycji,
- poprzez developera, który do określonego udziału gminy organizuje środki umożliwiające realizację inwestycji (taki rodzaj działania posiada dwie niewątpliwe zalety: buduje rynek developerów oraz zdejmuje z gminy obowiązek pełnego zaangażowania w proces inwestycyjny, wymagający przecież dużego poziomu profesjonalnego),
- tworzenie konsorcjów w celu zawarcia wieloletnich umów dzierżawy od wniesionych obiektów na rzecz gminy, zaś gmina następnie wynajmowała by te lokale dla swych mieszkańców. Należy przy tym zaznaczyć, że czynsz dzierżawny mógłby być wyższy od czynszu wynikającego z umów najmu.

Preferowane kierunki działań

– w rezultacie skorzystania z tej formy realizacji budownictwa należy dążyć do stworzenia rynku lokalnych developerów,

- udział komunalny powinien być zawsze skutecznie zabezpieczony od strony prawnej, pomijając względy merytoryczne, zaangażowanie środków powinno zależeć od możliwości prawnego ich zabezpieczenia, na etapie tworzenia przedsięwzięcia.

IV. 2.E. Towarzystwa Budownictwa Społecznego

Zgodnie z postanowieniami ustawy o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego, powstała możliwość tworzenia Towarzystw Budownictwa Społecznego (tzw. TBS - ów). TBS – y mogą działać w formie spółek prawa handlowego (spółka z o. o. lub spółka akcyjna), jak i w postaci spółdzielni osób prawnych. Utworzenie TBS – u wymaga uzyskania zezwolenia Ministra Budownictwa, który zatwierdza umowę lub statut towarzystwa oraz wszystkie zmiany w nich dokonywane. Przedmiotem działania TBS – ów jest budowanie lub nabywanie domów mieszkalnych i ich eksploatacja za zasadach najmu. Towarzystwo Budownictwa Społecznego może także:

- wynajmować lokale użytkowe znajdujące się w wybudowanych budynkach,
- dokonywać wszelkiego rodzaju remontów i modernizacji w obiektów przeznaczonych do najmu,
- sprawować na podstawie umowy – zlecenia zarząd nad budynkami mieszkaniowymi nie stanowiącymi jego własności,
- budować domy mieszkalne dla innych towarzystw,
- pełnić funkcję inwestora zastępczego,
- budować budynki i lokale użyteczności publicznej.

Dochody uzyskane ze swej działalności, Towarzystwo Budownictwa Społecznego powinno przeznaczać na budowę lub nabywanie domów na wynajem oraz ich eksploatację, uzyskując z zamian zwolnienie z podatku dochodowego.

Istotnym instrumentem dla TBS – ów są preferencyjne kredyty otrzymywane z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego (w wysokości do 70 % wartości inwestycji). Ich spłata następuje w okresie wynoszącym do 30 lat w czynszach płaconych przez najemców. Istnieje także ustawowa możliwość pozyskania kaucji w wysokości 10 % wartości inwestycji od przyszłych najemców.

Budownictwo mieszkaniowe realizowane z ramach TBS – ów podlega rygorom co do energooszczędności, standardu mieszkań oraz ich wielkości.

Opierając się o pełne warunki funkcjonowania TBS – ów należy dokonać analizy możliwości zastosowania tej formy budownictwa.

Zalety TBS – u (rozpatrywane w kontekście aleksandrowskich uwarunkowań):

- nie ma konieczności angażowania środków komunalnych w wysokości 100 % kosztów inwestycji,
- zastosowanie odpowiedniej formuły spółki prawa handlowego pozwala, przy porównywalnym efekcie mieszkaniowym, na zaangażowanie środków komunalnych w możliwie najniższym zakresie,
- zaciągnięty kredyt nie obciąża budżetu miasta,
- całość spraw związanych z zarejestrowaniem podmiotu, uzyskaniem kredytu, inwestycją mieszkaniową, spłatą kredytu, eksploatacją budynków – ponosi TBS,
- gmina ma udział w radzie nadzorczej TBS – u zagwarantowany ustawą,
- występuje duża dowolność wyboru formuły funkcjonowania TBS – u (jest to bardzo istotne dla gminy, bez której TBS w chwili obecnej nie ma szans w praktyce na egzystowanie), gmina poprzez właściwy wybór formuły

powinna maksymalizować pozytywne efekty z punktu widzenia kompleksowej polityki mieszkaniowej miasta.

Wady TBS – u:

- ograniczenia o charakterze formalno – prawnym, a w szczególności brak możliwości swobodnego dysponowania zyskiem udziałowców TBS – u. Jest to przeszkoda przy pozyskiwaniu udziałowców dysponującym znacznym kapitałem,
- nawet po spłaceniu przez najemcę kredytu nie ma możliwości sprzedaży mieszkań (może to w konsekwencji spowodować brak zainteresowania tą formą budownictwa),
- narzucone wymagania techniczne jak i koszt budowy,
- konieczność dostarczenia przez gminę uzbrojonego terenu,
- wymóg udzielenia przez gminę poręczenia kredytu zaciągniętego przez TBS,
- brak możliwości przewłaszczenia na rzecz najemców.

Aktualnie na terenie Aleksandrowa Łódzkiego działa jeden TBS (TBS Zgierz).

Preferowane kierunki działań

- niewłaściwym byłoby tworzenie kilku bytów prawnych, zajmujących się mieszkalnictwem, a działających na terenie tej samej Gminy.

IV. 2. F. Kupno lokali przez gminę

To forma rozwoju bezpośrednio angażująca komunalne środki finansowe i dająca najszybsze efekty „przyrostu” ilości mieszkań. Nie jest to jednak forma mogąca stanowić podstawę w programie rozwoju zasobów mieszkaniowych (również w przypadku gmin zamożnych).

Preferowane kierunki działań

- korzystanie z tej formy należy traktować jako potencjalną możliwość rozwoju zasobów mieszkaniowych.

V. PROGRAM PRZYGOTOWYWANIA GRUNTÓW POD BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE

V. 1. Uwagi ogólne

Podstawowym celem tego Programu jest zapewnienie przez gminę odpowiedniej ilości gruntów pod proponowane formy budownictwa mieszkaniowego. W przedstawionej formie budownictwo w stosunku do Programu Rozwoju zostanie poszerzone o prywatne budownictwo jednorodzinne. Niewątpliwym jest fakt, iż przyjęcie Programu stworzy korzystne warunki do rozwoju budownictwa mieszkaniowego na terenie całej gminy Aleksandrów Łódzki. Jednakże należy pamiętać, że przygotowanie gruntów jest procesem złożonym i obejmuje:

- przygotowanie planistyczne w ramach studium uwarunkowań, a następnie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,

- przygotowanie prawne w zakresie obejmującym regulacje stosunków własnościowych na gruntach przeznaczonych w planach dla zabudowy mieszkaniowej,
- przygotowanie techniczne w zakresie wyposażania gruntów w urządzenia infrastruktury.

Wskazane etapy postępowania stanowią merytoryczne części tego rozdziału i uzupełnione są o analizę zapotrzebowania, inwentaryzację wolnych terenów oraz programy pomocowe, realizowane przez gminę i skierowane do mieszkańców miasta. Analiza dotycząca zapotrzebowania gruntów pod budownictwo mieszkaniowe za punkt wyjścia przyjmuje zapotrzebowania na mieszkania w ujęciu strukturalnym. Liczba mieszkań w podziale na głównych właścicieli zasobów, pozwoli oszacować zapotrzebowanie gruntów na określone inwestycje mieszkaniowe. Można bowiem przewidzieć pewnego rodzaju szacunek w przedmiocie charakteru budownictwa mieszkaniowego, właściwego dla danego zasobu. Za podstawę podziału zasobów mieszkaniowych miasta został przyjęty schemat strukturalny przedstawiony w Analizie Stanu Faktycznego niniejszego opracowania.

Wysoki stopień ważności Programu Przygotowania Gruntów pod Budownictwo Mieszkaniowe oraz złożoność jego meritum powoduje, iż zapewnienie przez gminę wystarczającej ilości gruntów powinno zostać ujęte w ramy wieloletniego planu realizacyjnego, angażującego wydziały urzędu odpowiedzialne za opracowania urbanistyczne, gospodarkę gruntami, inwestycje infrastrukturalne i gospodarkę lokalową. Trzeba również pamiętać, że punktem wyjścia dla takiego planu jest zapotrzebowanie aleksandrowskiego mieszkalnictwa, co w żaden sposób nie wyczerpuje całości zagadnień merytorycznych, realizowanych w wymienionych jednostkach organizacyjnych urzędu. Wspólną płaszczyzną takiego planu powinien być zespół wyodrębnionych działań

operacyjnych, przyjęty na poziomie poszczególnych wydziałów jako merytorycznie najlepiej przygotowanych i zapewniających osiągnięcie zamierzonych celów, tj. przygotowania gruntów dla określonej liczby nowych mieszkań w mieście.

V. 2. Charakterystyka

Miejscowy program zagospodarowania przestrzennego został dla miasta i gminy Aleksandrów Łódzki sporządzony w 2004 r. i przyjęty uchwałami: Nr XXVII/241/04 z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie: miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Miasta Aleksandrów Łódzki oraz Nr XXVII/242/04 z dnia 16 grudnia 2004 r. w sprawie: przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Gminy Aleksandrów Łódzki.

W nowo opracowanym planie zagospodarowania przestrzennego zarówno dla miasta jak i dla gminy uwzględnione zostały wszystkie wnioski mieszkańców dotyczące zmiany przeznaczenia gruntów. Większość wniosków dotyczyła przekwalifikowania działek o innym przeznaczeniu na grunty pod budownictwo jednorodzinne.

Na terenie miasta Aleksandrów Łódzki nie ma gruntów, które miałyby inne przeznaczenie niż pod budownictwo jednorodzinne, wielorodzinne bądź usługowe. Należy przy tym zauważyć, że działki z przeznaczeniem pod budownictwo wielorodzinne – którymi gmina jest najbardziej zainteresowana – zostały już zagospodarowane praktycznie w 100%. Jedynym wyjściem na pozyskanie takich terenów jest zmiana przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego gruntów stanowiących własność gminy o innym przeznaczeniu. Jednakże proces ten jest czasochłonny, realizacja wniosku może trwać nawet około jednego roku.

Dlatego też, aby gmina w najbliższym czasie mogła realizować swoje plany w dziedzinie budownictwa mieszkaniowego konieczne jest jak najszybsze rozpoczęcie działań w kwestii zmiany przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego wybranych w tym celu działek.

Ponadto Gmina rozpoczęła już negocjacje ze Spółdzielnią Mieszkaniową w Aleksandrowie Łódzkim mające na celu przejęcie od Spółdzielni, działki znajdującej się w jej użytkowaniu wieczystym a przeznaczonej pod budownictwo wielorodzinne.

Preferowane kierunki działań

- **niezwłoczne podjęcie działań mających na celu zmianę przeznaczenia w planie zagospodarowania przestrzennego gruntów stanowiących własność gminy o innym przeznaczeniu,**
- **przejąć od Spółdzielni Mieszkaniowej w Aleksandrowie Łódzkim, wszystkie działki znajdującej się w jej użytkowaniu wieczystym a przeznaczonej pod budownictwo wielorodzinne.**

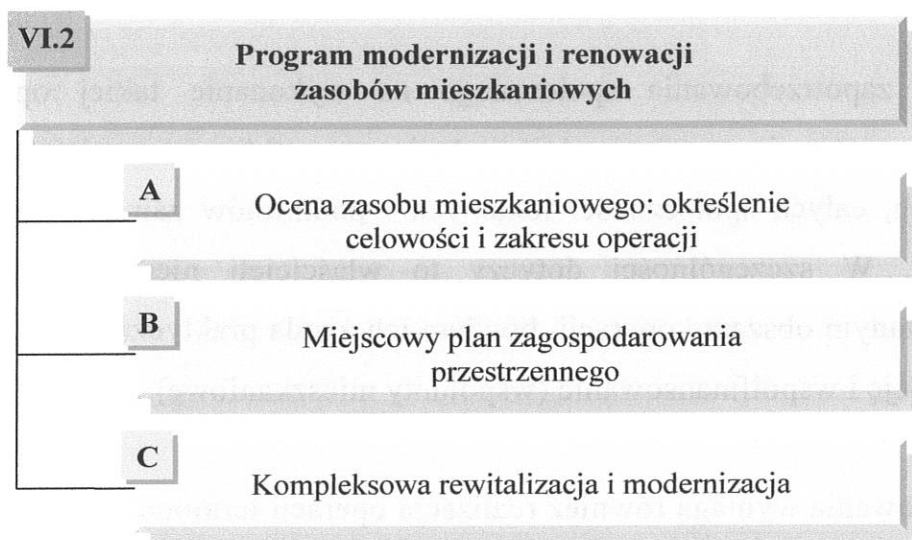
VI. PROGRAM MODERNIZACJI I REWITALIZACJI ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH

VI. 1. Założenia główne

Problem przeciwdziałania dekapitalizacji budynków mieszkalnych jak i racjonalnej gospodarki energią cieplną z racji znaczenia i wielkości przedsięwzięcia wymaga przygotowania merytorycznego i finansowego gminy. Od

gminy bowiem w poważnym stopniu zależeć będzie powodzenie realizacji czy wręcz podjęcie tematu. Gminy również muszą dokonać analizy finansowej przed podjęciem decyzji o realizacji programu. Fundusze pomocowe stanowić będą wyłącznie uzupełnienie dla komunalnych środków angażowanych w realizację określonych zadań tego programu.

VI. 2. Schemat: Program modernizacji i rewitalizacji zasobów mieszkaniowych



VI. 2.A. Ocena zasobu mieszkaniowego: określenie celowości i zakresu operacji

Z uwagi na fakt, iż realizacja operacji w oparciu o przedmiotowe ustawy wymaga dokładnego ich przygotowania – rok 2008 należy na takie przygotowania wykorzystać.

W przypadku działań rewitalizacyjnych i modernizacyjnych należy ustalić zasady ich przeprowadzania obejmujące m. in.:

- kolejność realizacji całej operacji, a więc określenie priorytetów,
- wielkość zasobów poddanych operacji, gdyż tego typu działań nie przeprowadza się na pojedynczych budynkach. Należy wykorzystać dane dotyczące zasobów komunalnych i zgromadzić informacje o innych zasobach. Decyzja o rozpoczęciu operacji musi mieć uzasadnienie m. in. w stanie budynków objętych takim działaniem (dotyczy budynków należących do różnych właścicieli),
- źródła finansowania i zabezpieczenie ich w budżecie na lata powyżej 2008 roku,
- poznanie zapotrzebowania społecznego na wykonanie takiej operacji, ponieważ można ją przeprowadzić jedynie przy aktywnym udziale osób fizycznych, całych społeczności lokalnych i podmiotów zainteresowanych realizacją. W szczególności dotyczy to właścicieli nieruchomości na projektowanym obszarze operacji, bowiem ich zgoda praktycznie umożliwia jej realizację i współfinansowanie (wspólnoty mieszkaniowe).

Przygotowania wymaga również realizacja operacji termomodernizacyjnej. Rok 2008 należy wykorzystać na sporządzenie:

- analizy i wyboru budynków poddanych operacji termomodernizacyjnej. W tym przypadku gmina powinna w pierwszej kolejności wybierać własne budynki,
- audytu energetycznego, tj. zbioru czynności potrzebnych dla określenia optymalnego z punktu widzenia opłacalności ekonomicznej, zakresu termomodernizacji, przeprowadzonych według ustalonej metodyki i stanowiących założenia do projektu technicznego operacji.

W przeciwieństwie do pierwszej z zaprezentowanych operacji, termomodernizacja byłaby możliwa do realizacji już od 2009 roku. Z merytorycznego punktu widzenia termomodernizacja jest naturalną konsekwencją inwestycji mieszkaniowych zaprezentowanych w programie gospodarowania. Budynki, w których dokonano modernizacji węzłów cieplnych, do których doprowadzony jest czynnik cieplny o wysokich parametrach cieplnych, po założeniu automatyki pogodowej (oraz o ile to możliwe – wymianie instalacji i zamontowaniu indywidualnych podzielników ciepła), powinny zostać poddane operacji termomodernizacji. Zostałaby zatem stworzona możliwość zmniejszenia zużycia ciepła z równoczesną możliwością jej dokładnego rozliczenia.

Preferowane kierunki działań

- **podjęcie w/w. operacji stwarza konieczność konsekwentnego zapewniania źródła finansowania w budżecie gminy, ponieważ taki charakter operacji wykracza poza jeden rok budżetowy.**

VI. 2.C. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Rezultatem zapisów z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest konieczność uwzględnienia obszarów rewitalizacji istniejącej zabudowy. Jest to istotny element formalno – prawny, którego spełnienie jest niezbędne dla realizacji operacji termomodernizacyjnej.

Preferowane kierunki działań

- przygotowanie operacji modernizacji i rewitalizacji zasobów mieszkaniowych wymaga stosownego określenia w sporządzonym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (nie dotyczy to operacji termomodernizacyjnej),
- operacje modernizacji i rewitalizacji wymagają współpracy pomiędzy odpowiednimi wydziałami urzędu.

VI. 2.D. Kompleksowa rewitalizacja i modernizacja

Pojęcie kompleksowej operacji rewitalizacyjnej oznacza całość przedsięwzięć realizacyjnych, mających na celu rewitalizację i modernizację zabudowy na wyznaczonym obszarze, a także odpowiednio do warunków i potrzeb lokalnych cele dodatkowe:

- restrukturyzację własnościową zasobów komunalnych,
- poprawę stanu środowiska oraz warunków bezpieczeństwa i zdrowia mieszkańców,
- dostosowanie obiektów i terenów użyteczności publicznej i mieszkaniowego budownictwa wielorodzinnego do potrzeb osób niepełnosprawnych,
- ochronę dóbr kultury,
- tworzenie warunków aktywizacji zawodowej mieszkańców i zatrudnienia w miejscu zamieszkania.

Preferowane kierunki działań

- etap przygotowania operacji kompleksowej rewitalizacji wymaga ścisłego współdziałania kilku wydziałów urzędu,

- oprócz ustalenia zagadnień merytorycznych typu: przedmiot i zakres operacji, niezbędna będzie długoterminowa analiza finansowa, pozwalająca na utworzenie lokalnego funduszu rewitalizacyjnego,
- etap przygotowań należy wykorzystać na wskazanie pełnomocnika gminy (osoby fizycznej lub prawnej), dającego możliwie wysoki stopień pewności przeprowadzenia operacji. Niezależnie od zmian ustawowych, pełnomocnik będzie miał do spełnienia jedno z kluczowych zadań dla całej operacji.

VII. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA

VII. 1. Założenia główne

Niezbędnym warunkiem dla realizacji określonych zadań we wszystkich płaszczyznach merytorycznych, przedstawionych w niniejszej strategii, jest zapewnienie źródeł ich finansowania. Określenie źródeł finansowania wymaga choćby uproszczonej analizy dochodów gminy w zestawieniu z jej zakresem działania i zadaniami.

Dochód określa ustawa o finansach publicznych, która w zestawia je w przedstawionych poniżej grupach:

- wpływy z podatków,
- udziały w podatkach stanowiących dochód budżetu państwa,
- dochody uzyskiwane przez jednostki budżetowe gmin,
- dochody z majątku gminy,
- subwencja ogólna,
- dotacje, m. in.: celowe z budżetu państwa na dofinansowywanie zadań własnych gmin, z funduszy celowych, celowe z budżetu państwa na zadania

z zakresu administracji rządowej zlecanej gminom, celowe na inne zadania zlecane gminom ustawami,

- wpływy z samo opodatkowania mieszkańców,
- spadki, zapisy i darowizny,
- odsetki: od środków finansowych gromadzonych, udzielanych pożyczek, od nieterminowo przekazywanych przez urząd skarbowy udziałów,
- dywidenda od przedsiębiorstw komunalnych, które na mocy odpowiednich przepisów stały się przedsiębiorstwami komunalnymi,
- inne wpływy należne gminom na podstawie odrębnych przepisów.

Dochodami w wyżej wymienionych grup, gminy pokrywają zadania określone w ustawie o samorządzie gminnym. Zgodnie z ustawą do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, nie zastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów.

Realizacja komunalnego budownictwa mieszkaniowego jest jednym z zadań własnych, określonych w ustawie o samorządzie gminnym. Zadaniu, określonemu w ten sposób odpowiada pojęcie „mieszkalnictwo”, które jest finansowane z części dochodów gminy wymienionych powyżej. Niezbędne jest zatem wyselekcjonowanie ze wszystkich grup źródeł dochodów gminy, tych, które z mieszkalnictwem są związane. Podczas analizy tych grup należy pamiętać, że:

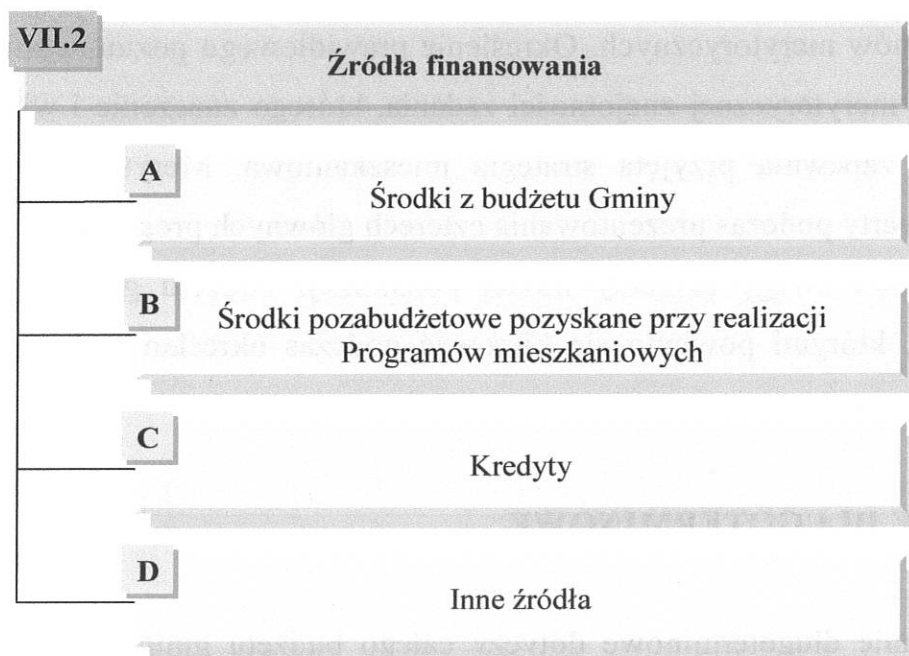
- z uwagi na szeroki zakres działania i zadań gminy, niewykonalnym działaniem jest pokrycie całości potrzeb, środkami pochodzącymi z mieszkalnictwa,
- działania gminy zmierzające do stwarzania warunków dla rozwoju mieszkalnictwa mogą uruchomić nowe źródła zasilania tej sfery,

- gminy mogą również zaciągać kredyty i pożyczki, emitować papiery wartościowe, a uzyskane w ten sposób środki finansowe w całości lub części przeznaczyć na mieszkalnictwo.

VII. 2. Schemat: Źródła finansowania

Schemat źródeł finansowania mieszkalnictwa dzieli środki finansowe na pochodzące z budżetu gminy oraz pozyskane z zewnątrz podczas realizacji programów mieszkaniowych lub bezpośrednio z rynku kapitałowego.

Schemat: Źródła finansowania



VII. 2.A. Środki z budżetu gminy

Projekt finansowania określonych działań, przyjętych do realizacji w ramach polityki mieszkaniowej miasta, powinien zawierać możliwie dokładne informacje o wielkości środków finansowych przeznaczonych na ten cel. Określenie poziomu niezbędnych środków odbywa się w ramach planowania krótko i długoterminowego.

PLANOWANIE KRÓTKOTERMINOWE

Spojrzenie na mieszkalnictwo pod kątem finansowym łączy zadania z różnych programów merytorycznych. Określenie prawidłowego poziomu środków wymaga jednak merytorycznej znajomości zadania, którego znaczenie i właściwe umiejscowienie zapewnia przyjęta strategia mieszkaniowa. Merytoryczny opis zadań został zawarty podczas prezentowania czterech głównych programów.

Biorąc pod uwagę aktualny model konstrukcji budżetu gminy, należy określić zasady, którymi powinno się kierować podczas określania środków na mieszkalnictwo.

PLANOWANIE DŁUGOTERMINOWE

Planowanie długoterminowe dotyczy całego budżetu gminy i dopiero w oparciu o tak określone założenia, wydziały zaangażowane w realizację będą mogły tworzyć rozwiązania szczegółowe w ramach planowania krótkoterminowego.

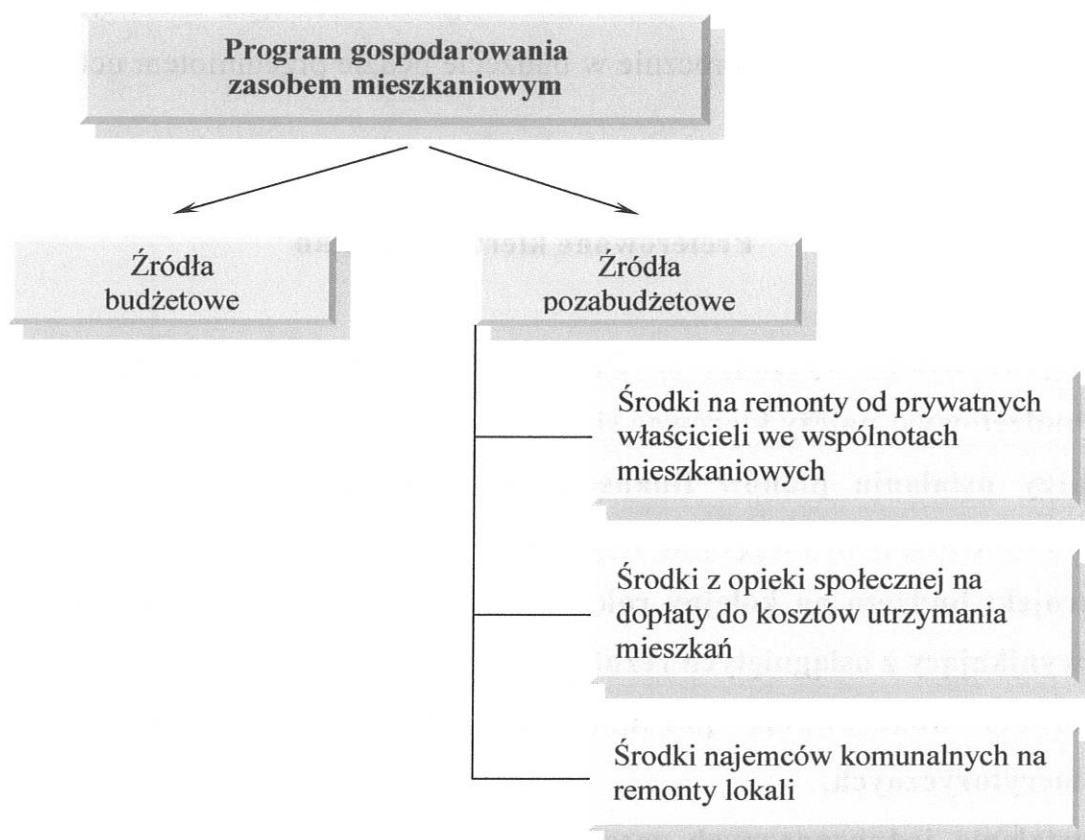
Precyzyjny sposób finansowania długoterminowego, określający poziom środków rezerwowanych corocznie w budżecie będzie przedmiotem uchwały Rady Miasta.

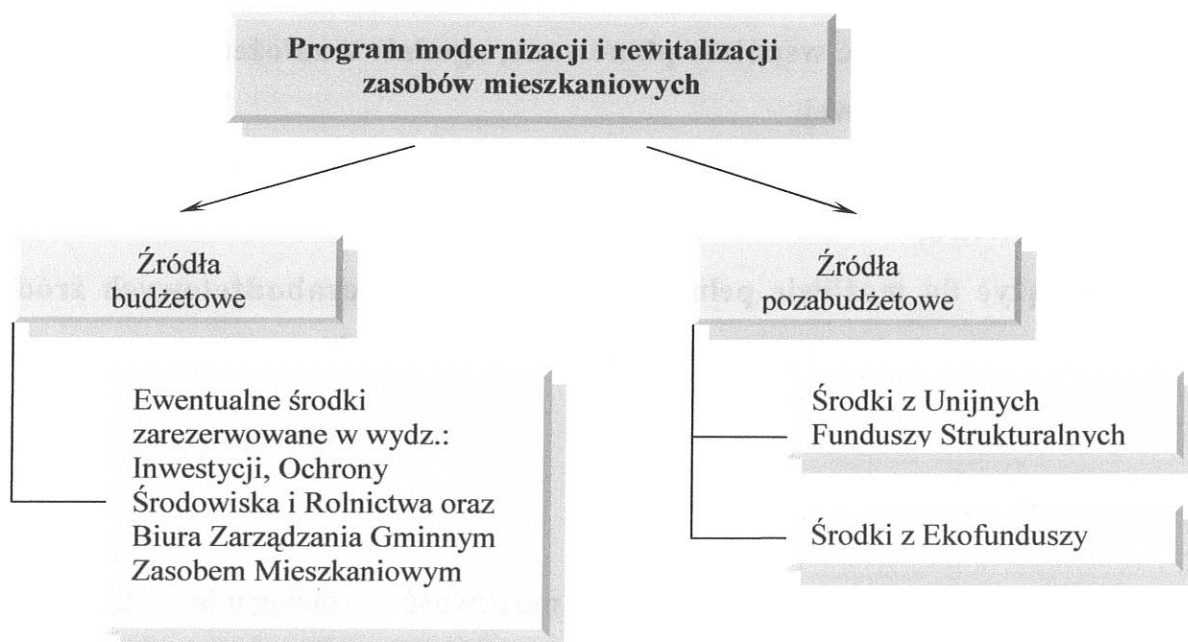
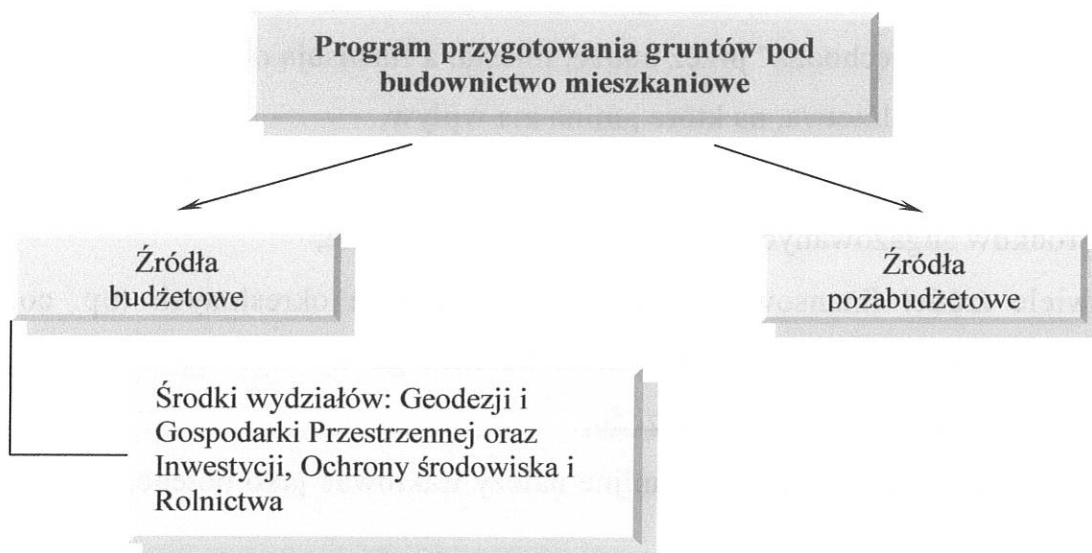
Preferowane kierunki działań

- przy określaniu wysokości środków finansowych w obowiązującym układzie budżetowym należy kierować się merytoryczną znajomością zadania,
- przy ustalaniu planów finansowych trzeba przyjąć realną płaszczyznę odniesienia, pozwalającą na wykonanie założeń strategii mieszkaniowej,
- projekt budżetu na kolejny rok należy kształtować o nie zaniżony poziom, wynikający z osiągniętych rezultatów,
- źródło finansowania powinno być określone dla każdego z zadań merytorycznych,
- ustalenie jednoznacznych zasad długoterminowego zapewnienia środków finansowych w budżecie Gminy na realizację programów inwestycyjnych jest warunkiem koniecznym dla ich przeprowadzenia.

VII. 2.B. Środki pozabudżetowe pozyskane przy realizacji programów mieszkaniowych

Poza ustaleniem pozabudżetowych źródeł finansowania, w kolejnym etapie nastąpi przypisanie wszystkich źródeł czterem podstawowym programom merytorycznym zaprezentowanym w niniejszym opracowaniu, co ilustrują schematy zamieszczone poniżej.





- we wskazanych schematach jako pozabudżetowe, należy przyjąć środki, które nie „przechodzą” przez budżet miasta, a finansują określone zadania ze sfery mieszkalnictwa, na które gmina ma wpływ,
- środki pozabudżetowe w wyżej wymienionym ujęciu nie obejmują całości środków angażowanych w mieszkalnictwo w gminie,
- wiele źródeł finansowych nie zostało dokładnie określonych (np. co do wysokości środków). W przypadku budżetu gminy wymaga to analizy w wymienionych działaniach urzędu,
- środki ekofunduszy i środki unijne należy traktować jako potencjalne źródło zasilania mieszkalnictwa.

Preferowane kierunki działań

- **zadania z zakresu sfery mieszkalnictwa, finansowane przez różne wydziały urzędu, powinny być wspólnie planowane, zgodnie z założeniami przyjętej strategii mieszkaniowej,**
- **należy określić wysokość środków angażowanych przez inne wydziały na mieszkalnictwo,**
- **trzeba dążyć do możliwie pełnego wykorzystania pozabudżetowych źródeł finansowania z jednoczesnym poszukiwaniem nowych.**

VII. 2.C. Kredyty

Gminy posiadają ustawową możliwość zaciągania kredytów, umożliwiających realizację ich zadań. Kredyty można podzielić na bezpośrednio

obciążające budżet oraz takie, które tego budżetu nie obciążają, a służą jedynie do realizacji komunalnej polityki mieszkaniowej.

Istotną cechą kredytu jest jego dostępność. Na dzień dzisiejszy nie istnieje żaden preferencyjny kredyt, który obciążałby budżet gminy i służył realizacji zadań z zakresu mieszkalnictwa.

Utworzenie Krajowego Funduszu Mieszkaniowego otworzyło realną szansę pomocy przy realizacji Programu Rozwoju Zasobów Mieszkaniowych i dotyczy jedynie TBS - ów.

Jest to kredyt nie obciążający bezpośrednio budżetu gminy.

Zaletą takiego kredytu jest przede wszystkim możliwość sfinansowania kosztów inwestycji w 70 %.

Preferowane kierunki działań

- należy rozważyć możliwość korzystania z preferencyjnych kredytów w przypadku realizacji programu budownictwa komunalnego jako jeden z wariantów pozyskania środków inwestycyjnych.**

VII. 2.D. Inne źródła

Finansowanie dziedziny mieszkalnictwa z „innych źródeł” dotyczy środków, które można pozyskać na rynku kapitałowym. Z uwagi na mniejszą ich popularność czy brak gotowych jeszcze produktów, zostały one rozdzielone ze znanym i funkcjonującym już kredytem z KFM, przeznaczonym dokładnie dla sfery mieszkalnictwa.

Narzędziem pozyskiwania przez gminę środków finansowych na rynku kapitałowym jest emisja obligacji komunalnych.

W toku analizy możliwości skorzystania z obligacji, należy wziąć pod uwagę następujące dane:

- obligacje komunalne nie dają prawa odliczeń od podstawy opodatkowania (dotyczy potencjalnych nabywców),
- wszystkie przeprowadzone do tej pory emisje obligacji komunalnych skierowane były do adresatów niepublicznych,
- przeprowadzone emisje nie były oparte za pełnej gwarancji emisji, tzn. bank – organizator emisji nie dokonał wykupu całego wolumenu emisji,
- koszt całkowity emisji obligacji, obejmuje koszt obsługi zadłużenia (tzn. wielkość wypłaconych inwestorom odsetek przy określonej cenie emisyjnej) oraz nakłady poniesione na przygotowanie i organizację emisji,
- szczególnie istotny jest wybór trybu postępowania przy wyborze banku – organizatora emisji (nie ma tu konieczności stosowania ustawy Prawo zamówień publicznych).

Cała prezentacja tzw. innych źródeł finansowania została zawężona do jednego produktu jakim są obligacje. Zawężenie to wynika z realnych możliwości gminy jako instytucji korzystającej z elementów rynku kapitałowego.

Preferowane kierunki działań

- konieczne jest dążenie do merytorycznego przygotowania, umożliwiającego ewentualne skorzystanie z opisanego powyżej źródła finansowania.

VIII. AKTUALIZACJA

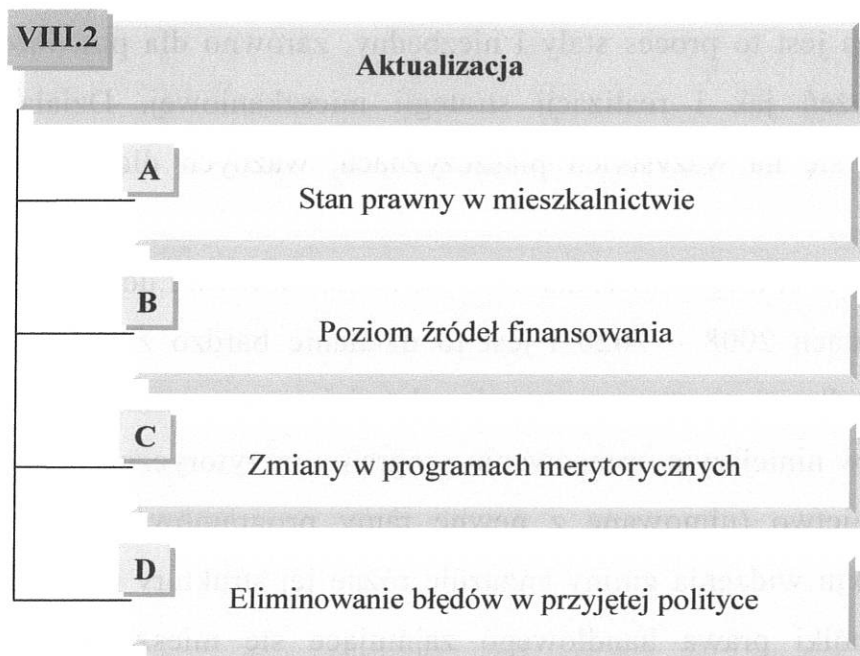
VIII. 1. Założenia główne

Aktualizacja jest to proces stały i niezbędny, zarówno dla prawidłowego formułowania założeń jak i realizacji strategii mieszkaniowej. Działanie to powinno odbywać się na wszystkich płaszczyznach, ważnych dla powodzenia przyjętych założeń.

Z racji tego, iż strategia mieszkaniowa dla Aleksandrowa Łódzkiego będzie obowiązywać w latach 2008 – 2020 i jest to działanie bardzo złożone, proces aktualizacji musi podlegać usystematyzowaniu, ułatwiającemu ogarnięcie całości.

Wskazane w niniejszym opracowaniu programy merytoryczne, świadczą o tym, że mieszkalnictwo (ujmowane w pewne ramy programowe) jest na tyle obszerne, iż z punktu widzenia gminy angażuje różne jej struktury organizacyjne (wydziały) czy spółki prawa handlowego zajmujące się mieszkalnictwem, a powiązane z nią kapitałowo. Niemniej jednak odpowiedzialność za właściwą realizację strategii mieszkaniowej miasta ponosi obecnie Biuro Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym, które również spełnia rolę koordynatora w procesie aktualizacji.

VIII. 2. Schemat Aktualizacja Strategii Mieszkaniowej Gminy Aleksandrów Łódzki



VIII. 2.A. Stan prawny w mieszkalnictwie

W analizie stanu faktycznego (części drugiej niniejszego opracowania), został zaprezentowany zestaw najistotniejszych aktów prawnych, który mieszkalnictwo podlega.

Kilka z tych aktów prawnych w systemie źródeł prawa ma rangę ustawy i to one tworzą tzw. „pakiet mieszkaniowy”. Bez względu na krytyczne opinie dotyczące owego „pakietu”, trzeba wyraźnie stwierdzić, iż jego wprowadzenie zapoczątkowało wiele podstawowych zmian w sferze mieszkalnictwa.

Preferowane kierunki działań

- należy bardzo szybko reagować na wszelkie zmiany prawne w zakresie mieszkalnictwa,
- trzeba dążyć do zwiększenia aktywności udziału przedstawicieli urzędów reprezentujących samorząd w pracach legislacyjnych, a jeśli jest to niemożliwe, to utrzymać uczestnictwo na dotychczasowym poziomie.

VIII. 2.B. Poziom źródeł finansowania

Analiza możliwości finansowych realizacji określonych zadań stanowi meritum procesu aktualizacji w tym segmencie. Przeprowadzony w części VII podział źródeł przybliży zagadnienia funkcjonowania samorządu od strony finansowej. Stan finansów gminy jest przedmiotem analizy jej organów, a w następnej kolejności struktur organizacyjnych urzędu (wydziałów). Wynika z tego, że bezpośrednio odpowiedzialny za realizację strategii mieszkalnictwa dla Aleksandrowa – Biuro Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym, nie jest w pełni odpowiedzialne za poziom środków finansowych zarezerwowanych w budżecie. Jednak analiza możliwości finansowania polega nie tylko na dysponowaniu zgodnie z dyscypliną budżetową środkami przydzielonymi w drodze odpowiednich uchwał, lecz również na rzetelnym określaniu niezbędnego poziomu środków oraz na aktywnym poszukiwaniu bądź to nowych źródeł lub zwiększaniu możliwości zasilania już funkcjonujących. Dokonany w części 2.B – Rozdział VII podział źródeł finansowania, pozwala precyzyjnie określić o jakie środki chodzi, skąd pochodzą, czy stanowią rzeczywiste lub na razie potencjalne źródło zasilania. W ramach źródeł budżetowych, przydzielonych do Biura Zarządzania Gminnym

Zasobem Mieszkaniowym, to właśnie ten wydział powinien prowadzić politykę finansową, umożliwiającą zdefiniowaną powyżej analizę.

Także źródła pozabudżetowe powinny podlegać analizie. Z uwagi na fakt, że gmina nie ma możliwości bezpośredniego oddziaływania na poziom tych środków (stwarzając jedynie, poprzez realizację określonych i opisanych już zadań, warunki do ich rozwoju), analiza źródeł pozabudżetowych ma charakter bardziej ogólny. Odmienną w tej sytuacji rolę spełnia również Biuro Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym. Stwarzanie warunków dla rozwoju mieszkalnictwa w gminie wymaga zaangażowania nie tylko jednego wydziału, a zatem nie tylko jeden wydział może przedmiotowej analizy dokonać. Zgodnie z poczynionym we wstępie tego rozdziału założeniem, Biuro Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym powinno także w tym przypadku pełnić funkcję koordynatora.

Preferowane kierunki działań

- wykonanie analizy możliwości finansowania jest warunkiem koniecznym powodzenia określonych zadań merytorycznych.**

VIII. 2.C. Zmiany w programach merytorycznych

W przedmiotowych programach (tak jak ma to miejsce w przypadku każdego złożonego procesu), będą następowały zmiany. To założenie jest jednym z warunków bazowych dla powodzenia realizacji strategii mieszkaniowej dla Aleksandrowa Łódzkiego w perspektywie dłuższej niż jeden rok budżetowy. Modyfikacje programów mogą wynikać z różnych przyczyn, np. ze zmian w omawianych już wcześniej źródłach finansowania czy uwarunkowaniach prawnych. Modyfikacje będą także wynikać z naturalnie następującej ewolucji

strategii mieszkaniowej miasta, przynoszącej nowe, lepsze rozwiązania merytoryczne, nawet w ramach określonych programów, a nie dostrzeżone lub pominięte w chwili obecnej. Należy również założyć możliwość wprowadzenia nie tylko nowych zadań w ramach programów, ale także nowych programów, wypełnianych nowymi zadaniami.

Biorąc pod uwagę powyższe realia, zastosowana w niniejszym opracowaniu „segmentacja” strategii w układzie - *PROGRAM – ZADANIE - OPIS I SPOSÓB REALIZACJI – PREFEROWANE KIERUNKI DZIAŁAŃ* - ułatwia dokonywanie właściwych i niezbędnych zmian, bez ryzyka utraty kontroli nad całością.

Preferowane kierunki działań

- realizację strategii mieszkaniowej trzeba na bieżąco korygować o występujące zmiany.

VIII. 2.D. Eliminowanie błędów w przyjętej strategii

Występowanie błędów jest zjawiskiem dość powszechnym, ale w odniesieniu do strategii mieszkaniowej stanowią one szczególny przypadek opisanych wcześniej zmian merytorycznych. Dzieje się tak, gdyż jako zmiany nie wnoszą niczego nowego, ale skutki, które im towarzyszą, nakazują poważne ich traktowanie i szybkość reakcji. Błędy mogą pojawić się praktycznie wszędzie, na każdym poziomie w strukturze przyjętej strategii. Zadaniem realizatora, czyli Biura Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym jest zapewnienie takiej organizacji pracy, by wszystkie sygnały o błędach rzeczywistych (ujawniających

swe skutki) oraz o potencjalnych zagrożeniach, zostały zauważone, a podjęte niezwłocznie działania, przyczyniły się do ich wyeliminowania.

Oczywiście czas reakcji i efekty będą szybciej widoczne w przypadku tych zadań, na które gmina ma bezpośredni wpływ. Z funkcji koordynatora przy realizacji zadań wykraczających poza możliwości Biura Zarządzania Gminnym Zasobem Mieszkaniowym wynika natomiast konieczność zapewnienia dobrej współpracy międzywydziałowej w zakresie realizacji strategii mieszkaniowej.

Preferowane kierunki działań

- **należy dążyć do szybkiego wyeliminowania ujawnionych nieprawidłowości, bez względu na ich rodzaj i źródło.**

IX. ZAKOŃCZENIE

IX. 1. Założenia główne

Cały przedstawiony materiał strategii mieszkaniowej odnosi się do realiów 2007 roku. Stan prawny omawianych aktów datowany jest na październik 2007 roku. Ogół materiału, jak wspomniano wcześniej, będzie podlegał krytycznej analizie i możliwie jak najszybszej reakcji na zmieniające się uwarunkowania legislacyjne, finansowe, gospodarcze i inne.

Przyjęcie strategii przez Radę Miasta Aleksandrowa Łódzkiego nie zamyka w żadnej mierze możliwości modyfikacji, zarówno istniejących programów, jak i możliwości utworzenia nowych.

Istotnym ograniczeniem w formule planistycznej strategii jest brak możliwości precyzyjnego programowania środków finansowych (budżetowych), a wynika to z postanowień ustawy o finansach publicznych.

Należy pamiętać, że strategia mieszkaniowa jest procesem dynamicznym, wymagającym stałego kontrolowania i ciągłego podejmowania działań koordynacyjnych.

Spis treści:

I. WSTĘP – DEFINICJA, CELE I ZADANIA STRATEGII MIESZKANIOWEJ.....	2
I. 1. Założenia główne	2
I. 2. Algorytm i metodologia opracowania strategii.....	5
II. OPIS STANU FAKTYCZNEGO	7
II. 1. Założenia główne	7
II. 2. Schemat postępowania.....	7
II. 2.A. Aktualny stan prawny w mieszkalnictwie.....	8
II. 2.B. Charakterystyka Gminy	12
II. 2.C. Struktura zasobów mieszkaniowych w gminie	14
II. 2.D. Popyt mieszkaniowy	17
II. 2.E. Źródła finansowania potrzeb mieszkaniowych	19
III. PROGRAM GOSPODAROWANIA ZASOBEM MIESZKANIOWYM	21
III. 1. Założenia główne	21
III. 2. Schemat Program gospodarowania zasobem mieszkaniowym.....	22
III. 2.A. Zarządzanie i administrowanie komunalnym zasobem mieszkaniowym	24
III. 2.B. Finansowanie komunalnego zasobu mieszkaniowego.....	27
III. 2.C. Zasady gospodarowania zasobem komunalnym	28
III. 2.D. Budynki w administracji zleconej.....	32
III. 2.E. Wspólnoty mieszkaniowe	33
III. 2.F. Koszt utrzymania zasobu komunalnego.....	36
III. 2.G. Wpływy z komunalnego zasobu mieszkaniowego	38
III. 2.H. Remonty	39
III. 2.I. Dodatki mieszkaniowe	43
III. 2.J. Czynsze: regulowany, socjalny, wolny	44
III. 2.K. Prywatyzacja komunalnego zasobu mieszkaniowego.....	48
III. 2.L. Lokale użytkowe	51
III. 2.M. Zamiany mieszkań	52
III. 2.N. Eksmisje	53
III. 2.O. Programy pomocowe dla mieszkańców.....	55
IV. PROGRAM ROZWOJU ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH.....	57
IV. 1. Założenia główne.....	57
IV. 2. Schemat Program rozwoju zasobów mieszkaniowych	59
IV. 2.A. Komunalne budownictwo czynszowe.....	60
IV. 2.B. Budownictwo ze środków gminy na sprzedaż lub wynajem	62
IV. 2.C. Adaptacje na cele mieszkaniowe.....	63
IV. 2.D. Gmina jako udziałowiec w inwestycjach mieszkaniowych (partnerstwo publiczno – prywatne)	65
IV. 2.E. Towarzystwa Budownictwa Społecznego.....	66
IV. 2. F. Kupno lokali przez gminę	68
V. PROGRAM PRZYGOTOWYWANIA GRUNTÓW POD BUDOWNICTWO MIESZKANIOWE	69
V. 1. Uwagi ogólne.....	69
V. 2. Charakterystyka	71
VI. PROGRAM MODERNIZACJI I REWITALIZACJI ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH	72
VI. 1. Założenia główne.....	72

VI. 2. Schemat: Program modernizacji i rewitalizacji zasobów mieszkaniowych	73
VI. 2.A. Ocena zasobu mieszkaniowego: określenie celowości i zakresu operacji .	73
VI. 2.C. Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego	75
VI. 2.D. Kompleksowa rewitalizacja i modernizacja	76
VII. ŹRÓDŁA FINANSOWANIA.....	77
VII. 1. Założenia główne	77
VII. 2. Schemat: Źródła finansowania.....	79
VII. 2.A. Środki z budżetu gminy	79
VII. 2.B. Środki pozabudżetowe pozyskane przy realizacji programów mieszkaniowych	81
VII. 2.C. Kredyty	84
VII. 2.D. Inne źródła	85
VIII. AKTUALIZACJA.....	87
VIII. 1. Założenia główne	87
VIII. 2. Schemat Aktualizacja Strategii Mieszkaniowej Gminy Aleksandrów Łódzki	88
VIII. 2.A. Stan prawny w mieszkalnictwie.....	88
VIII. 2.B. Poziom źródeł finansowania	89
VIII. 2.C. Zmiany w programach merytorycznych.....	90
VIII. 2.D. Eliminowanie błędów w przyjętej strategii.....	91
IX. ZAKOŃCZENIE.....	92
IX. 1. Założenia główne.....	92

PRZEWODNICZĄCY
RADY MIEJSKIEJ
w Aleksandrowie Łódzkim
mgr Leszek Pierlejewski