


URBAN ISSUES

#mieszkania komunalne
#jednostki samorządu
terytorialnego
#koronawirus SARS-CoV-2
#polityka mieszkaniowa

Mieszkania komunalne – wyzwanie dla polityki mieszkaniowej państwa w świetle badań wybranych miast


Barbara Kluza

Instytut Rozwoju Miast
i Regionów,

 ORCID <https://orcid.org/0000-0002-0428-7075>

Krzysztof Kluza*

Szkoła Główna Handlowa
w Warszawie,
kkluzas@sggw.edu.pl,

 ORCID <https://orcid.org/0000-0002-2792-8234>

Abstrakt

Pomimo jednego z najszybszych temp wzrostu gospodarczego wśród krajów Unii Europejskiej w latach 2010–2019 w Polsce nie odnotowano istotnej poprawy w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych mniej zamożnych gospodarstw domowych. Zasoby mieszkań komunalnych charakteryzują się zarówno niską dostępnością jak i wysokim stopniem zużycia majątku, a także rosnącymi zaległościami czynszowymi. W obliczu nadchodzącej dekonjunktury gospodarczej wywołanej pandemią koronawirusa SARS-CoV-2, realizacja zadań własnych gmin w zakresie mieszkalnictwa ulegnie dalszemu utrudnieniu. Aby temu zapobiec autorzy prezentują szereg postulatów zmian regulacyjnych dotyczących jednostek samorządowych i instytucji centralnych, które usprawnią realizację polityk mieszkaniowych państwa w zakresie mieszkań komunalnych.

©2020 Barbara Kluza & Krzysztof Kluza. This is an open access article licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs License (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>).

Wprowadzenie

Polityka mieszkaniowa to jedno z istotnych zadań jednostek samorządu terytorialnego (JST) szczebla gminnego. Zgodnie z ustawą z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z późniejszymi zmianami (dalej: UOPL) do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej (art. 4 ust. 1 UOPL). Zarazem, ustawowym zadaniem gminy jest zaspokajanie (na określonych przez ustawę warunkach) potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach (art. 4 ust. 2 UOPL).

Jednoznacznie przypisaniu powyższych zadań gminom towarzyszyło ograniczanie aktywności instytucji centralnych w tym obszarze. Jak podaje A. Polak (2010) udział wydatków państwa (uwzględniając utracone dochody z tytułu ulg podatkowych i zwrotu VAT) w wydatkach publicznych na mieszkalnictwo ogółem zmniejszył się z blisko 60% na początku lat 1990. do poniżej 20% w latach 2007–2008¹. Biorąc pod uwagę wyłącznie wydatki bezpośrednie, udział budżetu centralnego państwa wyniósł w 2008 r. 9%, zaś 91% wydatków realizowane było przez gminy.

Tendencja niskiego zainteresowania politykami mieszkaniowymi na poziomie instytucji centralnych utrzymała się w kolejnych latach. M. Surówka (2018) odnotowuje, że udział bezpośrednich wydatków mieszkaniowych z budżetu państwa w relacji do PKB spadł z 0,8% w 1995 r. do 0,09% w 2016 r., osiągając poziom ok. 0,1% PKB już w 2011 r. Nominalnie wydatki te skurczyły się w latach 1995–2016 aż o 44% pomimo kilkukrotnego wzrostu polskiej gospodarki w tym okresie. W tych latach pojawiło się zarazem szereg programów wsparcia mieszkalnictwa o relatywnie ograniczonej skali działania, takich jak np. Program wsparcia budownictwa socjalnego (2006), Program „Rodzina na swoim” (2006), Program termomodernizacji i remontów (2008), Program „Mieszkanie dla młodych” (2013).

Znaczący, wieloaspektowy program poświęcony mieszkalnictwu został uchwalony w 2016 r. (*Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z 27.09.2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego* [UNPM]). Program ten w horyzoncie 2030 r. ma na celu:

- zwiększenie dostępu do mieszkań dla osób o dochodach uniemożliwiających nabycie lub wynajęcie mieszkania na zasadach komercyjnych,

- zwiększenie możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb mieszkaniowych osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- poprawę stanu technicznego zasobów mieszkaniowych oraz zwiększenie efektywności energetycznej (UNPM 2016, zał. 1: 89).

UNMP obejmuje takie działania jak m.in. wsparcie budownictwa społecznego oraz spółdzielczego, rozporządzanie gruntami przekazanymi od Skarbu Państwa, regulacje rynku najmu oraz instrumenty oszczędnościowe (Indywidualne Konta Mieszkaniowe). Podstawą Programu w zakresie poprawy dostępności mieszkań jest pakiet „Mieszkanie+” – wsparcie budowy mieszkań na wynajem o umiarkowanych cenach i czynszach na zasadach rynkowych, z wykorzystaniem gruntów publicznych.

Z perspektywy blisko 4 lat funkcjonowania Narodowego Programu Mieszkaniowego [NPM] można ocenić, iż również ten program nie realizuje swych celów, szczególnie w zakresie „Mieszkania+”. W przypadku programu wsparcia budownictwa komunalnego, efekty działań również są umiarkowane. Program szacunkowo zakładał wydatkowanie kwoty 3,5 mld zł na budownictwo komunalne do 2030 r. (UNPM 2016, zał. 1, s. 74) czyli ok. 250 mln zł rocznie. Tymczasem w latach 2017–2019 przyznano finansowanie w kwotach odpowiednio 200 mln zł (NPM 2018: 22), 162 mln zł (NPM 2019: 30) i 72 mln zł (NPM 2020: 30).

Wciąż istnieje więc potrzeba poszukiwania skutecznych instrumentów i rozwiązań prawnych wspierających poprawę warunków mieszkaniowych w Polsce. Niniejszy artykuł ukierunkowany jest na tematykę komunalnych zasobów mieszkaniowych. W pierwszej części zawiera analizę, jak po 2010 r. kształtowały się gminne zasoby mieszkaniowe oraz związana z nimi gospodarka finansowa, również na tle innych krajów Unii Europejskiej. W szczególności omawiane są zagadnienia związane z mieszkaniami komunalnymi. W artykule przeprowadzona została również syntetyczna ocena bieżącej kondycji makroekonomicznej oraz fiskalnej kraju, która implikuje zdolność instytucji publicznych do realizacji powierzonych im zadań.

Dalsza część artykułu przedstawia zmiany w wybranych aspektach gospodarki finansowej zasobów komunalnych na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat. Oparta jest ona o dwa badania ankietowe przeprowadzone wśród gmin. Pierwsze z nich przeprowadzone zostało w 2012 r. przez Departament Mieszkalnictwa w Ministerstwie Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej [MTBiGM] w celu opracowania propozycji zmian do UOPL. Objęło ono finalnie 52 JST, które odpowiadały za 42% całości zasobu mieszkaniowego gmin. Jego wyniki

¹ Dokładne dane ukazujące udział instytucji centralnych to: 55,6% w 1991 r., 62,4% w 1992, 57,2% w 1993 r. oraz 19,3% w 2007 r. i 18,5% w 2008 r. Dane szczegółowe dla lat 1991–2008 podaje A. Polak (2010: 258).

TAB. 1.

Zasoby mieszkaniowe w Polsce i nowe mieszkania oddane do użytku, z uwzględnieniem mieszkań komunalnych, oraz oszacowanie luki mieszkaniowej w latach 2011–2019

W TYS. MIESZKAŃ	2011	2013	2016	2018	2019
Mieszkania ogółem w Polsce, w tym:	13 587	13 853	14 272	14 615	14 802
zasoby mieszkaniowe gmin (komunalne)	1 089	935	869	840	bd
Zasoby mieszkaniowe gmin jako % mieszkań ogółem	8,0%	6,7%	6,1%	5,8%	bd
Mieszkania oddane do użytkowania, w tym:	131,0	145,1	163,3	185,1	207,4
budownictwo indywidualne i przeznaczone na sprzedaż lub wynajem	122,4	137,6	157,3	178,5	200,6
komunalne	2,5	2,2	1,7	1,9	1,8
Mieszkania komunalne jako % mieszkań oddanych do użytkowania	1,9%	1,5%	1,1%	1,0%	0,9%
Statystyczny niedobór/nadwyżka mieszkań	-73	24	186	340	424
Statystyczny deficyt mieszkaniowy	-1043	-977	-841	-712	-641

Źródło: Opracowanie własne w oparciu o BDL (2020); dane za 2019 r. z NPM (2020)

zostały przedstawione w opracowaniu pt. *Podsumowanie wyników ankiety dotyczącej mieszkaniowego zasobu gminy* (MTBGiM 2012). Drugie badanie ankietowe zostało przeprowadzone przez autorów niniejszego opracowania w 2020 r. Wzięła w nim udział blisko połowa gmin ankietowanych w 2012 r. (25 JST) oraz dodatkowo dwie nowe gminy. Ponowne przeprowadzenie ankiety dla tych samych jednostek umożliwiło precyzyjną analizę zmian, jakie w nich zaszły w badanym okresie.

Powyzsza wieloaspektowa analiza posłużyła do diagnozy stanu realizacji polityk mieszkaniowych. W oparciu o nią sformułowane zostały rekomendacje zmian prawnych usprawniających realizację ustawowych zadań gmin w zakresie polityki mieszkaniowej, ze szczególnym uwzględnieniem wpływu początku dekonjunktuury gospodarczej, wywołanej pandemią koronawirusa SARS-CoV-2.

Zasoby mieszkaniowe gmin i zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych

Struktura zasobów mieszkaniowych w Polsce pod względem form własności bądź najmu jest nietypowa z perspektywy przeciętnej struktury dla krajów Unii Europejskiej (UE) i zdecydowanie odbiega od wzorców w krajach Europy Zachodniej. Najbardziej typowy jest udział lokali mieszkalnych najmowanych po nierynkowych, preferencyjnych stawkach (obejmujących mieszkania komunalne) – w Polsce wynosi on 11,7% wobec 9,3% przeciętnie w krajach UE w 2018 r.² Natomiast bardzo niski jest udział w Polsce lokali wynajmowanych po cenach rynkowych – 4,3% wobec 20,8% średnio w UE. Podobnie, niski jest odsetek własnościowych lokali mieszkalnych obciążonych kre-

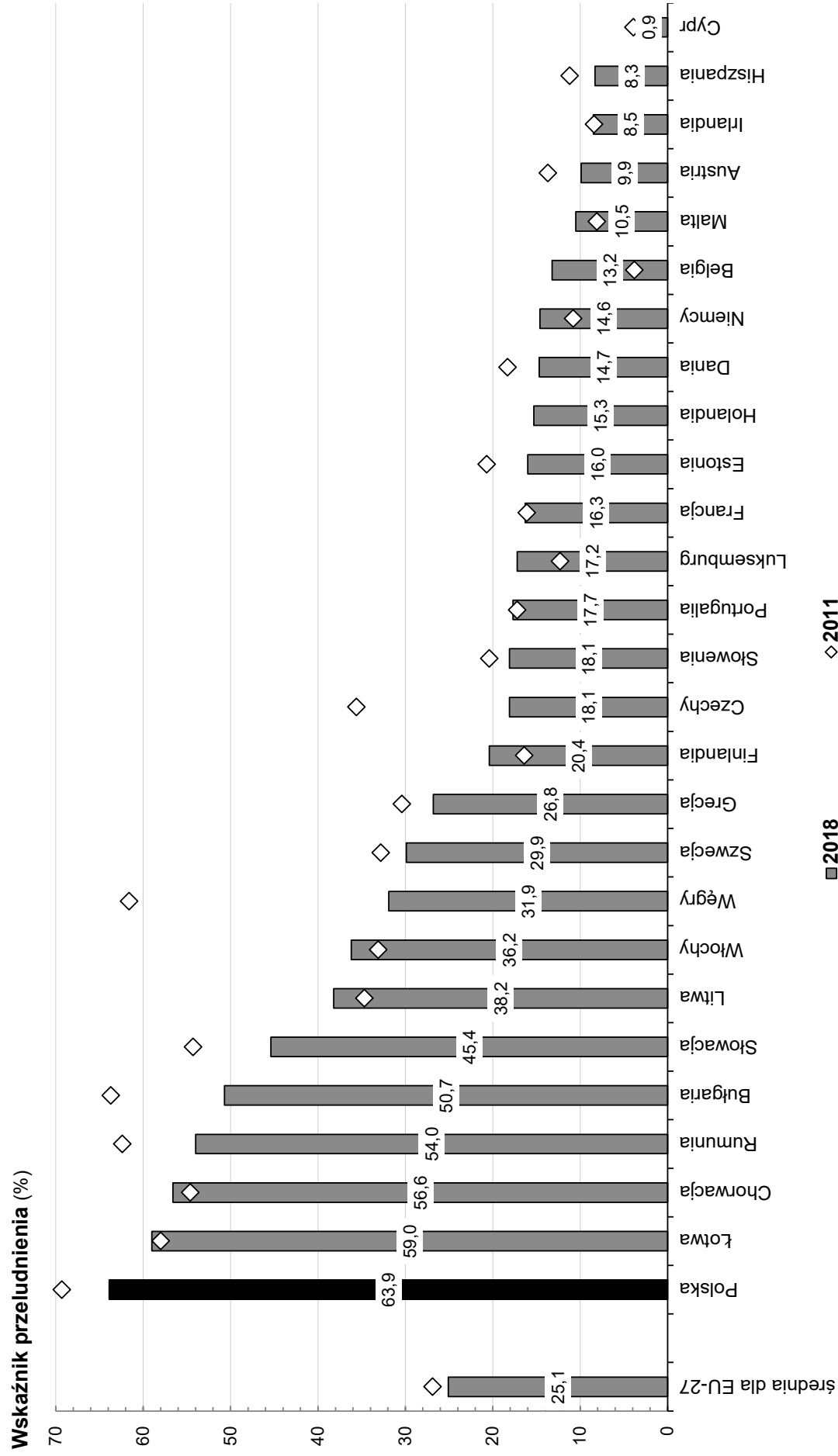
dytem hipotecznym – 11,3% wobec 24,9% średnio w UE. W Polsce wciąż dominują lokale mieszkalne na własność, nieobciążone kredytem hipotecznym. W dużym przybliżeniu sytuacja taka ma miejsce również w innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej, a najbardziej podobne pod tym względem do Polski kraje to Łotwa, Słowenia i Węgry.

Liczba mieszkań w Polsce systematycznie rośnie. Co roku oddawane jest przeciętnie sto kilkadziesiąt tysięcy nowych mieszkań (GUS 2020). W efekcie stopniowo zmniejsza się w kraju luka mieszkaniowa. Statystyczny niedobór mieszkań, rozumiany jako różnica między liczbą mieszkań ogółem i liczbą gospodarstw domowych, został zniwelowany już w 2013 r. i aktualnie na koniec 2019 r. mamy do czynienia ze statystyczną nadwyżką mieszkań szacowaną na poziomie 424 tys. mieszkań. Problemem pozostaje statystyczny deficyt mieszkaniowy, definiowany jako różnica pomiędzy liczbą zamieszkałych mieszkań i liczbą gospodarstw domowych. Aktualnie wynosi on ok. 640 tys. mieszkań, choć należy zauważyć, że jeszcze w 2011 r. przekraczał 1 milion mieszkań (Tab. 1.). Dane te nie uwzględniają jednak mieszkań o obniżonym standardzie. Narodowy Spis Powszechny z 2011 r. szacował ich ilość na ok. 1,3 mln (Suszyńska, Muczyński 2018). Zgodnie z danymi Eurostatu w Polsce mieszkań o silnym poziomie deprywacji³ było na koniec 2018 r. 8,6%, czyli również ok 1,3 mln mieszkań faktycznie zwiększających deficyt mieszkaniowy.

Przyrost zasobów mieszkaniowych w Polsce to w praktyce zasługa budownictwa indywidualnego

³ Wskaźnik silnej deprywacji mieszkaniowej definiowany jest jako odsetek mieszkań, które zarówno są przeludnione, jak i charakteryzują się niskim standardem zdefiniowanym jako występowanie co najmniej jednej z cech: ciekający dach, brak toalety lub wanny/prysznic, mieszkanie jest zbyt ciemne.

² Dane dla 27 krajów UE, bez Wielkiej Brytanii.



Ryc. 1.

Wskaźnik przeludnienia w zasobach mieszkaniowych z preferencyjnymi stawkami czynszu

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane Eurostat: EU-SILC survey [ilc_lvho05c]

Uwaga: w przypadku Danii brak danych za 2018 r. – ostatnie dostępne dane są za 2012 r.

i branży deweloperskiej, które odpowiadają od 2015 r. za ponad 95% oddawanych mieszkań. Istniejące gminne zasoby mieszkaniowe stopniowo się kurczą (5,8% ogółu mieszkań w Polsce na koniec 2018 r.), a nowo wybudowane mieszkania komunalne to jedynie ok. 1% nowych mieszkań w danym roku (Tab. 1.). Trendy te sygnalizują ograniczoną zdolność gmin do realizacji nałożonych na nie w UOPL zadań.

Kolejnym zagadnieniem jest kwestia jakości zaspokajania przez gminy potrzeb mieszkaniowych. Jednym z kluczowych wskaźników jest tu wskaźnik przeludnienia (ang. *overcrowding rate*) monitorowany przez Eurostat (Ulman, Ćwiek 2020). Na koniec 2018 r. w Polsce w mieszkaniach z preferencyjnymi stawkami czynszu (w szczególności komunalnych) przeludnienie występowało w 64% mieszkań. Jest to najgorszy rezultat spośród wszystkich krajów UE, o 5–10 pkt % gorszy niż dla kolejnych w zestawieniu Łotwy, Chorwacji i Rumunii (patrz Ryc. 1.). Jest też aż o 40 pkt % gorszy niż średnia dla wszystkich krajów UE.

Następnym miernikiem wskazującym na jakość realizowanej polityki zarządzania zasobami gminnymi jest wskaźnik silnej deprywacji mieszkaniowej. Wskaźnik ten liczony dla zasobów mieszkaniowych z preferencyjnymi stawkami czynszu w przypadku Polski również kształtuje się na jednym z najgorszych miejsc spośród krajów UE. W 2018 r. wyniósł on 23,4% przy średniej unijnej 8,1%. Gorsze były tylko dwa kraje: Łotwa (30,8%) i Rumunia (25,7%). Żaden inny kraj nie przekroczył już poziomu 20% – kolejna w zestawieniu Bułgaria odnotowała 17,1% (EU-SILC survey).

Innym istotnym kryterium realizacji zaspokajania potrzeb mieszkaniowych jest czas oczekiwania na przydział mieszkania komunalnego. Nie ma precyzyjnych statystyk w tym zakresie – do określenia skali zjawiska służą badania ankietowe i oszacowania. Zgodnie z danymi GUS na koniec 2018 r. na najem lokali mieszkalnych od gminy (zarówno komunalnych, jak i socjalnych) oczekiwało 149,3 tys. gospodarstw domowych, w porównaniu do 163,8 tys. gospodarstw domowych w 2015 r. oraz 135,1 tys. w 2011 r. (MTBiGM 2012: 19; Muzioł-Węclawowicz i in. 2018: 67; GUS 2019: 29). Od 2015 r. oznacza to blisko 9% spadek oczekujących, aczkolwiek w tym okresie gminny zasób mieszkaniowy zmniejszył się o ponad 5%. Spadek liczby oczekujących nie oznacza jednoznacznie szybszego przydziału mieszkań – szereg oczekujących bowiem rezygnuje nie uzyskawszy w odpowiednim czasie przydziału.

Czas oczekiwania na przydział mieszkania komunalnego jest silnie zróżnicowany w poszczególnych badaniach. W analizowanych przez A. Muczyńskiego (2011) trzech gminach wyniósł on odpowiednio przeciętnie 3 lata, 7 lat i 10 lat. W oparciu o wyniki z ok. 1400 ankiet

badan przedstawionych w publikacji pod red. M. Salomon i A. Muzioł-Węclawowicz (2015: 118) można go oszacować na ok. 4–5 lat. Z kolei jak podane jest w *Raporcie o stanie polskich miast* (Muzioł-Węclawowicz i in. 2018: 68) wymiana użytkowników mieszkań gminnych jest niewielka. W 2016 r. nastąpiła tylko w 2,2% mieszkań komunalnych. Przy przyjęciu takich założeń dla 2018 r. można szacować, iż czas oczekiwania na mieszkanie od gminy wynosi średnio nieco powyżej 8 lat.

Z kontroli przeprowadzonej w wybranych 21 gminach w przez Najwyższą Izbę Kontroli wynika natomiast, że czas oczekiwania na przydział mieszkania wahał się od 10 dni do 22 lat (NIK 2019: 27). Raport NIK podaje zarazem, iż przyrasta liczba oczekujących na mieszkanie – na podstawie ankiet NIK rozesłanych do 445 gmin wynika, iż liczba oczekujących w tych gminach na mieszkanie komunalne wzrosła od końca 2014 r. do połowy 2018 r. z 25,2 tys. do 41,6 tys. gospodarstw domowych (co nie jest spójne z danymi GUS). Kolejny raport NIK stwierdza, iż w 11 kontrolowanych gminach liczba gospodarstw domowych oczekujących na mieszkanie od gminy wzrosła w latach 2016–2019 o 30%, a czas oczekiwania na przyznanie mieszkania komunalnego (w wybranych gminach) wyniósł od 34 dni do 17 lat (NIK 2020: 22–23).

Kolejnym ważnym zagadnieniem jest kwestia właściwego utrzymania zasobów mieszkaniowych, tak aby nie podlegały one degradacji. Tematyka ta omówiona jest w dalszej części niniejszego artykułu.

Podsumowując przytoczone powyżej statystyki, dostrzec można niewielką poprawę w dostępności i jakości gminnych zasobów mieszkaniowych. Wszelako, na tle innych krajów UE, polskie zasoby komunalne mieszkań wypadają niekorzystnie. Wskazuje na to również ocena z raportu Najwyższej Izby Kontroli: „Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do zadań własnych gminy. Dotychczasowe kontrole NIK dotyczące tej tematyki wykazały, że gminy nie radzą sobie z prawidłową realizacją tego zadania. We wszystkich kontrolach ocena ogólna działań podejmowanych przez gminy w tym zakresie była negatywna” (NIK 2019: 5).

Kondycja finansowa sektora publicznego

Istotnym uwarunkowaniem dla realizacji zadań mieszkaniowych przez sektor publiczny jest ogólna kondycja finansów państwa w danym roku. W latach 2011–2019 następowała systematyczna odbudowa nadwyżek operacyjnych JST, po ich spadku w latach 2009–2010 będącym pośrednim skutkiem problemów fiskalnych wywołanych światowym kryzysem finansowym i gospodarczym z 2008 r. W rezultacie nadwyżki operacyjne sektora JST w relacji do dochodów ogółem wzrosły z ok. 6% w latach

TAB. 2.

Procentowe wykonanie planu rocznego w I połowie roku dla dochodów i wydatków JST i budżetu centralnego oraz wynik budżetowy; dla lat 2018–2020

	SEKTOR JST			BUDŻET CENTRALNY		
	2018	2019	2020	2018	2019	2020
Dochody ogółem, w tym:	49,2%	50,2%	49,3%	51,2%	49,6%	45,3%
dochody własne (JST) / dochody podatkowe (budżet centralny)	51,3%	50,2%	46,0%	50,6%	49,3%	42,4%
Wydatki ogółem	39,8%	41,6%	41,6%	43,4%	47,4%	49,3%
Wynik budżetu (w mld zł)	+13,39	+13,49	+11,96	+9,54	-5,04	-17,12

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane Ministerstwa Finansów

2010–2011 do poziomu ok. 9% w latach 2015–2019 przy ponad 2,5 krotnym nominalnym wzroście dochodów⁴ (Kluza 2019: 73–75; MF 2019, 2020).

Dzięki wyższym nadwyżkom operacyjnym znacząco poprawiła się zdolność JST do obsługi swego zadłużenia. Na koniec 2016 r. JST powróciły do wskaźników ilustrujących okres wymagany do spłaty istniejącego zadłużenia do poziomów z 2009 r., czyli z początku ówczesnego spowolnienia w gospodarce. Poprawa ta miała miejsce pomimo wyższego poziomu zadłużenia JST – zarówno nominalnie jak i w relacji do dochodów ogółem (Kluza, Dziemianowicz 2019).⁵

Podobnie, od 2010 r. wyraźnie zmniejszał się deficyt budżetowy. Łączny deficyt instytucji rządowych i samorządowych w relacji do PKB spadł z 7,4% w 2010 r. i 4,9% w 2011 r. do 0,2% w 2018 r. i 0,7% w 2019 r. Tak więc szczególnie druga połowa drugiej dekady 20-tego wieku charakteryzowała się korzystnymi warunkami fiskalnymi dla realizacji polityk mieszkaniowych w sektorze publicznym.

Z sytuacją tą wyraźnie kontrastuje obraz finansów publicznych po I połowie 2020 r. Na skutek pandemii koronawirusa SARS-CoV-2 i związanego z nią ograniczenia aktywności gospodarczej w 2020 r. znacząco osłabła realizacja zaplanowanych dochodów JST i budżetu centralnego, w porównaniu z wcześniejszymi latami. Szczególnie dotkliwie było to w przypadku dochodów własnych JST oraz dochodów podatkowych budżetu państwa (Tab. 2.). Zarazem, analizując z perspektywy poprzednich lat, nie nastąpił spadek realizacji planowanych wydatków JST, a w przypadku budżetu centralnego nastąpiło ich przyspieszenie. Konsekwencją tej sytuacji jest prognozowany rekordowy deficyt budżetu central-

nego do poziomu 109 mld zł (Komunikat MF 2020a). Deficyt całego sektora finansów publicznych ma sięgnąć w 2020 r. ok. 12% PKB, po uwzględnieniu instrumentów pomocowych oferowanych przez Polski Fundusz Rozwoju (Komunikat MF 2020b).

Oprócz napięć fiskalnych, dodatkowym istotnym ryzykiem w średnim horyzoncie czasu jest ekspozycja polskich JST na ryzyko stopy procentowej. Przeprowadzone tzw. stress testy wskazują, iż w przypadku podniesienia stóp procentowych o 1 pkt % koszty obsługi zadłużenia rosną w JST o ok. 270 mln zł rocznie (Postuła i in. 2019). Jest to kwota większa niż środki, jakie przeznaczył rząd w ujęciu rocznym na programy budownictwa komunalnego w ramach Narodowego Programu Mieszkaniowego (NPM 2019: 30; NPM 2020: 30). Doraźnie ryzyko to zostało zmiętygowane na skutek obniżek stop procentowych przez Narodowy Bank Polski.

Wywołane pandemią koronawirusa SARS-CoV-2 spowolnienie gospodarcze powoduje, że przyszła kondycja finansowa budżetu centralnego państwa, a także JST ulegnie znaczącemu pogorszeniu w najbliższych kilku latach, i to zarówno z perspektywy wpływów podatkowych, jak i utrzymania nadwyżek operacyjnych. Oznaczać to będzie presję zarówno na zmniejszenie wydatków bieżących, jak i majątkowych JST, służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niższych dochodach. Biorąc pod uwagę i tak już niską realizację zadań mieszkaniowych przez gminy w okresie koniunktury (patrz część 2 artykułu), stwarza to ryzyko pogłębienia dysfunkcji w realizacji tych zadań w przypadku recesji.

Analiza wybranych aspektów finansowych zarządzania zasobami mieszkaniowymi gmin – wyniki badań ankietowych

W tej części artykułu przedstawione są wybrane dane odnośnie zmian stawek czynszów oraz kosztów utrzymania mieszkań komunalnych. Informacje te pochodzą z ankiet przeprowadzonych w 2012 r. przez

⁴ Łączna nadwyżka operacyjna sektora JST w 2010 r. wyniosła 9,3 mld zł. W kolejnych latach stopniowo rosła, osiągając w 2019 r. poziom 24,1 mld zł.

⁵ Wskaźnik zadłużenia JST w relacji do dochodów ogółem na koniec 2009 r. wyniósł 26,0%, natomiast na koniec 2016 r. 32,3%. Najwyższy był w latach 2011–2012, odpowiednio: 38,4% i 38,2%.

Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej (MTBiGM 2012) oraz z powtórzenia tych samych ankiet przez autorów artykułu w 2020 r. Przedstawione informacje zostały opracowane na podstawie odpowiedzi od 25 JST, które wzięły udział w obu ankietach, reprezentujących ok. 15% gminnego zasobu mieszkaniowego.

Badanie ukazuje, iż na przestrzeni blisko 10 lat nastąpił wzrost stawek czynszu w każdej z analizowanych kategorii (stawka minimalna, maksymalna i średnia) średnio o ok. 36% (Tab. 3.), aczkolwiek przy dużych różnicowaniach wewnątrzgrupowych. W przypadku stawek minimalnych, ich zmiany były najsilniej zróżnicowane (odchylenie standardowe cztery razy wyższe niż w pozostałych kategoriach), a przy tym dla co piątej badanej jednostki stawki te zostały obniżone. W pozostałych rodzajach stawek poza jednym wyjątkiem następował wyłącznie ich wzrost. Warto zwrócić przy tym uwagę, iż wzrosty stawek zarówno maksymalnych, jak i średnich są niższe w tych spośród badanych JST, które prowadzą aktywne działania w zakresie tworzenia zasobów mieszkaniowych gminy z wykorzystaniem towarzystw budownictwa społecznego, Funduszu Dopłat, bądź rozpoczęły prace w ramach Mieszkania+. Stawki wzrosły tam przeciętnie w przypadku stawki maksymalnej o 28%, a dla stawki średniej o 25%.

TAB. 3.
Miesięczne stawki czynszu (zł/m²) w gminnych zasobach mieszkaniowych (bez lokali socjalnych)

	ŚREDNIA ZA LATA 2010-2011	ŚREDNIA ZA LATA 2018-2019	ZMIANA %
Stawka minimalna	1,93	2,64	37%
Stawka maksymalna	4,96	6,72	36%
Stawka średnia	3,74	5,07	36%
3% wartości odtworzeniowej	9,11	9,69	6%
Relacja stawki średniej do 3% wartości odtworzeniowej	42%	54%	27%

Źródło: opracowanie własne w oparciu o MTBiGM (2012) oraz ankiety przeprowadzone przez autorów.

Z Tab. 3. wynika, iż pomimo zwiększenia stawek w badanym okresie, pozostają one zbyt niskie, aby zapobiec degradacji substancji mieszkaniowej, nawet gdyby nie występowały żadne zaległości w płaconych czynszach. Średnia miesięczna stawka czynszu wynosi aktualnie 46% standardowo przyjętej 'stawki odtworzeniowej'. W sprawozdaniach z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego luka remontowa jest podawana na ana-

logicznym poziomie – 44% na koniec 2018 r. (NPM 2020: 123). Dla jej zbilansowania obecne stawki czynszu powinny zostać podwojone, a uwzględniając skalę zaległości czynszowych (Tab. 5.) – nawet potrojone.

Analiza wpływów z czynszów również ukazuje niedobór środków pozyskiwanych przez gminy (patrz Tab. 4.). Pozytywną tendencją jest jednak malejący deficyt w tym obszarze. Należy także odnotować, że wyraźnie zwiększył się odsetek gmin, gdzie wpływy już pokrywają (bądź przekraczają) koszty eksploatacji. Wśród jednostek badanych w 2020 r. sytuacja taka wystąpiła w 26% JST wobec 12% w 2011 r. (MTBiGM, 2012).

TAB. 4.
Pokrycie kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkań komunalnych wpływami z czynszów.

	ŚREDNI WSKAŹNIK ZA LATA 2010-2011	ŚREDNI WSKAŹNIK ZA LATA 2018-2019	ZMIANA % (WAŻONA)
wpływy z czynszów / koszty utrzymania	79%	84%	6%
wpływy z czynszów / koszty utrzymania (mediana)	77%	78%	4%

Źródło: opracowanie własne w oparciu o MTBiGM (2012) oraz ankiety przeprowadzone przez autorów

Uwaga: analiza przeprowadzona dla tych gmin, które wypełniły ankiety zarówno w 2012 r. i 2020 r.

Pomimo pozytywnych tendencji odnośnie relacji czynszów do kosztów utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych widać, iż mimo wieloletniej korzystnej koniunktury gospodarczej, spadku bezrobocia i znaczącej poprawy możliwości polskich rodzin (w latach 2010–2019 PKB na 1 mieszkańca w cenach bieżących wzrosło o 58%, a w relacji do krajów UE z 62% do 72% średniej unijnej⁶), nie nastąpiło zbilansowanie kosztów utrzymania nieruchomości czynszami, zarówno ze względu na stosowane stawki najmu jak i kumulujące się zaległości w płatnościach czynszów. Na koniec 2018 r. blisko połowa najemców gminnych miała zaległości czynszowe. Aktualnie zaległości czynszowe na 1 mieszkanie gminne (posiadające zaległość) wynoszą 10,7 tys. zł, co oznacza ponad siedmiokrotny wzrost w porównaniu z 2015 r. a nominalnie przyrost o ponad 3,6 mld zł (Tab. 5.). Jest to o tyle zaskakujące, iż sytuacja ta wystąpiła w okresie szybkiego wzrostu gospodarczego oraz znaczących transferów budżetowych (jak np. program Rodzina 500+).

W konsekwencji stosowanej polityki czynszowej oraz rosnących zaległości w płatnościach, remonty gminnych zasobów mieszkaniowych od lat nie są realizowane na

⁶ Dane w oparciu o GUS (2020). Wyliczenia PKB dla krajów UE w oparciu o parytet siły nabywczej.

TAB. 5.

Zaległości czynszowe w gminnym zasobie mieszkaniowym

	2011	2013	2015	2016	2018
odsetek mieszkań w zasobach gminy z zaległościami	37,1%	40,5%	37,8%	46,5%	46,5%
kwota zaległości na koniec roku (w mln zł)	488,0	604,0	555,1	2 255,0	4 189,5
średnia wysokość zaległości na 1 mieszkanie z zaległościami (w tys. zł)	1,2	1,6	1,7	5,6	10,7

Źródło: opracowanie własne w oparciu o dane BDL (2020)

odpowiednią skalę i gminne zasoby mieszkaniowe charakteryzują się zazwyczaj niskimi standardami jakościowymi i złym stanem technicznym. Luka remontowa w zasobach komunalnych od lat systematycznie rośnie, a także występuje luka w pracach modernizacyjnych (Muczyński 2011; Muczyński 2017).

Zgodnie z *Raportem o stanie polskich miast* Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (Muzioł-Węclawowicz i in. 2018: 24) – stan techniczny zasobów ulega stopniowemu pogorszeniu a podejmowane działania nie nadążają za degradacją zasobów. W złym stanie technicznym było 17% budynków gminnych. 21% z badanych gmin nie wykonało jakiegokolwiek remontu zasobów mieszkaniowych, a 46% tylko niewielkie remonty. Dane te są spójne z raportem Najwyższej Izby Kontroli, który wskazuje, że spośród badanych gmin w latach 2016–2018 prawie 20% JST wykazało brak jakichkolwiek poniesionych kosztów eksploatacyjnych na mieszkaniowy zasób gmin, a kolejne 50% poniosło koszty roczne niższe niż 100 tys. zł (NIK 2020: 33). W efekcie narasta degradacja stanu majątku mieszkaniowego gmin.

Wnioski i rekomendacje

Odwroćcie postępującej degradacji gminnych zasobów mieszkaniowych nie jest możliwe bez głębokich zmian ustawowych i mobilizacji znaczących środków finansowych. Dotychczas zmniejszanie luki mieszkaniowej było efektem budownictwa prywatnego realizowanego w formie indywidulanej, bądź przez podmioty gospodarcze z przeznaczeniem na sprzedaż i wynajem. W spowolnieniu gospodarczym, któremu również towarzyszy ograniczenie akcji kredytowej banków, mieszkania nie będą dostępne dla mniej zamożnych rodzin.

W tych okolicznościach należy rozważyć głęboką reformę ram prawnych gminnej polityki mieszkaniowej. Potrzebna może być fundamentalna zmiana charakteru tych zadań z zadań własnych na zadania zlecone gminy. Umożliwi to zmniejszenie uzależnienia ich realizacji od bieżących ograniczeń i priorytetów poszczególnych JST, szczególnie obecnych w okresie dekoniunktury. Integralną częścią tej polityki powinien być system dodatków mieszkaniowych, tak aby tworzyć w pełni harmonijne instrumentarium działań. Szczególnie, że ponad proporcjonal-

nie silnie ich odbiorcami są najemcy mieszkań gminnych (41% zasiłków ilościowo i 42% wartościowo w 2018 r. – BDL 2020). Sytuacja taka utrzymuje się niezmiennie od 20 lat. Scentralizowane zarządzanie tym obszarem umożliwi bardziej precyzyjną identyfikację potrzeb i obszarów priorytetowych działań zarówno w zakresie przedmiotowym jak i geograficznym. Zarazem umożliwi to skoordynowanie realizacji potrzeb z innymi politykami publicznymi w zakresie mieszkalnictwa, w szczególności z instrumentami finansowymi Banku Gospodarstwa Krajowego oraz programem Mieszkanie+.

Kolejnym zagadnieniem z zakresu gospodarki finansowej zasobami mieszkaniowymi jest wprowadzenie reguły, iż bazowa stawka czynszu w gminnym zasobie mieszkaniowym powinna obowiązkowo pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości, standardowo szacowane na 3% jej wartości odtworzeniowej. Postulat ten pierwotnie został sformułowany 8 lat temu (MTBGiM 2012: 33–34). W przeprowadzonym wówczas badaniu pozytywnie oceniło go 77% ankietowanych gmin, przy 9% przeciwnych. Jego szerokie omówienie zawiera *Raport o stanie polskich miast* Instytutu Rozwoju Miast i Regionów (Muzioł-Węclawowicz i in. 2018: 33).

Postulat ten ze względu na wysokie koszty społeczne, w praktyce oznaczający podwojenie stawek opłat, a także podwojenie bazy płacących (i egzekucję zaległych należności od najemców), będzie możliwy do wdrożenia tylko etapowo, aczkolwiek w długiej perspektywie jest to działanie niezbędne, aby zapobiec degradacji substancji mieszkaniowej. Utrzymywanie obecnej sytuacji, gdy w ocenie Najwyższej Izby Kontroli 67% gmin nierzetelnie realizuje obowiązki wynikające z Prawa budowlanego związane z utrzymywaniem w należytych stanie technicznym lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego (NIK 2019: 40), rodzi już teraz istotne ryzyka dla zdrowia bądź życia mieszkańców.

Innym kluczowym obszarem zmian jest poprawa dostępności mieszkań komunalnych, mając na uwadze bardzo długi czas oczekiwania na nie. Istnieje potrzeba kontynuacji kierunku zmian rozpoczętych w 2018 r. nowelizacją UOPL. W szczególności, oznacza to wprowadzenie zasady (czy wręcz standardu działania), iż gmina może zawierać umowy najmu lokali komunalnych na

czas oznaczony (w tym także może aneksować obecnie obowiązujące umowy na czas nieoznaczony), co obecnie wprost uniemożliwia art. 5 ust. 2 UOPL. Kolejną kwestią jest eliminacja zapisów de facto dziedziczości prawa do zajmowania lokalu wchodzącego w skład publicznego zasobu mieszkaniowego po śmierci najemcy.

Ostatnią postulowaną kwestią do zmiany, którą nowelizacja UOPL wprowadziła połowicznie w 2018 r., jest weryfikacja dochodów najemców lokali komunalnych, w celu eliminacji tych najemców, którzy już nie kwalifikują się do korzystania z mieszkań komunalnych. Co prawda weszła ona w życie (z weryfikacją dochodów nie częściej niż co 2,5 roku – art. 21c), ale obwarowana jest ona szeregiem zapisów proceduralnych silnie łagodzących szybkość oddziaływania tych przepisów, a także wprowadzając możliwość dalszego najmu mieszkania po stosownych korektach czynszu, z maksymalnym pułapem korekty do poziomu czynszu rynkowego. Co więcej, przepisy dotyczą tylko umów najmu zawartych po wejściu w życie nowelizacji ustawy, czyli ich wpływ na dostępność zasobów komunalnych będzie skromny.

Powyższe postulaty usprawnią realizację zadań związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych przez instytucje państwowe.

Podsumowanie

W okresie ostatnich 10 lat nie wypracowano w Polsce modelu, który doprowadziłby do osiągnięcia dwóch istotnych celów gminnej polityki mieszkaniowej – z jednej strony zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych uboższych mieszkańców gmin poprzez odpowiednią dostępność mieszkań, a z drugiej wprowadzenia rozwiązań służących adekwatnemu poziomowi finansowania kosztów eksploatacji, konserwacji i remontów. Aktualnie liczba gospodarstw domowych oczekujących wyłącznie na lokale komunalne wynosi ponad 63 tys., a średni czas oczekiwania to ok. 8 lat. Na koniec 2018 r. zaległości z opłatami za mieszkanie występują w 46,5% zasobów gminnych (BDL 2020) i wskaźnik ten systematycznie pogarsza się od 2015 r. W ujęciu nominalnym wzrosły one z 550 mln zł do 4,2 mld zł w tym okresie. Stawki czynszu pokrywają w badanych gminach w 54% środków potrzebnych do odtworzenia stanu lokalu w ramach bieżącego zużycia. Remonty prowadzone są w niecałych 2% zasobów (BDL 2020).

Niekorzystna sytuacja mieszkaniowa w zakresie dostępności i standardu mieszkań komunalnych nie zmieniła się istotnie również na skutek realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego w latach 2017–2019. Także zmiany *Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz. U. 2001 Nr 71 poz. 733) wprowadzone w ramach wdrożenia tego Programu *Ustawą z dnia*

22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. 2018 poz. 756) nie wprowadziły w zakresie gminnych zasobów mieszkaniowych istotnych zmian, szczególnie w zakresie eliminacji nieefektywności bądź nadużyć w korzystaniu z zasobów komunalnych.

Co istotne, sytuacja ta ma miejsce po okresie długoletniego wzrostu gospodarczego. W latach 2010–2019 PKB Polski zwiększył się realnie o 43%, co oznacza średnioroczny wzrost +3,6%, w tym w ostatnich czterech latach (2016–2019) o +4,4%, najszybciej spośród dużych krajów Unii Europejskiej⁷. Towarzyszył mu wzrost dochodów JST i poprawa ich nadwyżek operacyjnych. Pomimo tak sprzyjających okoliczności skala i złożoność problemu mieszkaniowego sprawia, iż sam wzrost gospodarczy nie jest w stanie go rozwiązać. Tym bardziej trudny do rozwiązania będzie w warunkach kryzysu spowodowanego globalną pandemią. Jej pierwszym skutkiem jest spadek PKB Polski w II kw. 2020 r. o 8,2% r/r, spadek udzielanych kredytów hipotecznych oraz kryzys fiskalny.

O ile średniookresowy wpływ pandemii na realną gospodarkę jest jeszcze trudny do przewidzenia, to widać, że jej wpływ na finanse publiczne państwa będzie silnie negatywny w horyzoncie minimum kilkuletnim, z zapowiadany deficytem budżetu centralnego państwa ok. 109 mld zł w 2020 r. i ok. 83 mld zł w 2021 r. (Komunikat MF 2020c). Zauważalny jest już też negatywny wpływ pandemii na dochody JST w 2020 r., w tym szczególnie na dochody własne (realizacja planu rocznego na poziomie 46% po I półroczu – najniżej od lat), co wpłynie na ich zdolność do realizacji szeregu zadań własnych. W konsekwencji nie można oczekiwać, iż w nadchodzących latach będzie możliwa poprawa warunków mieszkaniowych w Polsce. Tym bardziej, że dotąd luka mieszkaniowa zmniejszała się dzięki budownictwu prywatnemu, które w przypadku wystąpienia dekonjunkturnego napotka na ograniczoną dostępność finansowania bankowego oraz na barierę popytową zwłaszcza w przypadku mniej zamożnych rodzin. W tych okolicznościach potrzebna jest głęboka reforma ram prawnych gminnej polityki mieszkaniowej. W artykule postulowane są zmiany regulacji obejmujące m.in. zmianę charakteru tych zadań na zadania zlecone gminy, reformę systemu dodatków mieszkaniowych oraz wprowadzenie obowiązku pokrycia kosztów utrzymania nieruchomości bazową stawką czynszu i możliwości zawierania umów najmu lokali komunalnych na czas oznaczony.

⁷ W latach 2010–2019 szybciej rozwijały się tylko Irlandia, Malta i Estonia.

LITERATURA

- GUS, 2019, *Gospodarka mieszkaniowa i infrastruktura komunalna w 2018 r.*, Główny Urząd Statystyczny, Warszawa.
- Kluza K., 2019, *Zadłużenie jednostek samorządu terytorialnego w Polsce: trendy historyczne, narzędzia do analizy zdolności spłaty zadłużenia oraz postulaty zmian systemowych*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Texter, Warszawa.
- Kluza K., Dziemianowicz R., 2019, *Analysis of the debt repayment periods of local governments in Poland in the years 2007-2016*, *Studia Regionalne i Lokalne*, 2(76), 5–18.
- Komunikat MF, 2020a, *Komunikat Ministerstwa Finansów z dnia 20.08.2020*. <https://www.gov.pl/web/finanse/nowy-impuls-dla-rozwoju-gospodarki-nowela-budzetu-2020>.
- Komunikat MF, 2020b, *Komunikat z wystąpienia wiceministra finansów P. Patkowskiego*. <https://www.money.pl/gielda/patkowski-z-mf-deficyt-general-gov-t-wzrosnie-do-12-pkb-w-2020-r-aktual-6547595200734849a.html>.
- Komunikat MF, 2020c, *Komunikat Ministerstwa Finansów z dn. 27.08.2020*. <https://www.gov.pl/web/finanse/budzet-na-2021-r-motorem-wzrostu-gospodarczego>.
- MF, 2019, *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za IV Kwartały 2018 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- MF, 2020, *Informacja z wykonania budżetów jednostek samorządu terytorialnego za IV Kwartały 2019 roku*, Ministerstwo Finansów, Warszawa.
- MTBiGM, 2012, *Podsumowanie wyników ankiety dotyczącej mieszkaniowego zasobu gminy*, Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, Warszawa.
- Muczyński A., 2011, *Ocena stopnia aktywności lokalnej polityki mieszkaniowej w wybranych gminach miejskich*, *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, 10(4), 41–51.
- Muczyński A., 2017, *Luka remontowa w zarządzaniu gminnymi zasobami mieszkaniowymi*, *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum*, 16(4), 277–284.
- Muzioł-Węclawowicz A., Nowak K., Cieśla A., Cieśla J., Iwański R., Jadach-Sepiolo A., 2018, *Mieszkalnictwo społeczne. Raport o stanie polskich miast*, Instytut Rozwoju Miast i Regionów, Warszawa.
- NIK, 2019, *Wykonywanie przez gminy zadań z zakresu gospodarki mieszkaniowej. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NIK, 2020, *Działania administracji publicznej na rzecz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Informacja o wynikach kontroli*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- NPM, 2018, *Sprawozdanie z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2017 r.* Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.

- NPM, 2019, *Sprawozdanie z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2018 r.* Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- NPM, 2020, *Sprawozdanie z realizacji Narodowego Programu Mieszkaniowego w 2019 r.* Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- Polak A., 2010, *Rola samorządów gminnych w prowadzeniu polityki mieszkaniowej w okresie transformacji ustrojowej*, *Rocznik Zyrardowski*, 8, 245–273.
- Postuła M., Czekał M., Klepacki J., 2019, *Stress Tests as a Tool to Assess the Risk of Public Expenditure on Debt Servicing Increasing at Local Government Entities*, *Lex Localis*, 17(2), 205–224.
- Salamon M., Muzioł-Węclawowicz A. (red.), 2015, *Mieszkalnictwo w Polsce. Analiza wybranych obszarów polityki mieszkaniowej*, Habitat for Humanity, Warszawa.
- Surówka M., 2018, *Deficyt mieszkaniowy jako główny problem polskiego mieszkalnictwa*, *Studia Ekonomiczne*, 358, 232–242.
- Suszyńska K., Muczyński A., 2018, *Zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w ujęciu krajowym i lokalnym – studium przypadku*, *Folia Oeconomica*, 1(333), 133–147.
- Ulman P., Cwiek M., 2020, *Measuring housing poverty in Poland: a multidimensional analysis*, *Housing Studies*, 1–19.

AKTY PRAWNE I ORZECZNICTWA

- UNPM, 2016, *Uchwała nr 115/2016 Rady Ministrów z dnia 27 września 2016 r. w sprawie przyjęcia Narodowego Programu Mieszkaniowego (wraz z załącznikami)*, RM-111-119-16.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego*, Dz. U. 2001 Nr 71 poz. 733.
- Ustawa z dnia 22 marca 2018 r. o zmianie ustawy o finansowym wsparciu tworzenia lokali socjalnych, mieszkań chronionych, noclegowni i domów dla bezdomnych, ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz niektórych innych ustaw*, Dz.U. 2018 poz. 756.

ŹRÓDŁA INTERNETOWE I BAZY DANYCH

- Bank Danych Lokalnych [BDL], Główny Urząd Statystyczny: <https://bdl.stat.gov.pl/BDL/start>, dane wg stanu na 2020.08.27.
- Eurostat [EU-SILC survey], baza danych ilc_lvho05: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu>, dane wg stanu na 2020.09.05.
- GUS, 2020, *Roczne wskaźniki makroekonomiczne*, Główny Urząd Statystyczny. Dostępne na: <https://stat.gov.pl/wskazniki-makroekonomiczne/> [data dostępu: 29.06.2020].

Public housing - a challenge for the state policies based on a research in selected Polish cities

#public housing #local governments #SARS-CoV-2 #coronavirus #housing policy

Abstract

Despite one of the fastest rates of economic growth among the European Union countries in 2010-2019, Poland did not experience any significant improvement in meeting the housing needs of less affluent households. The stock of municipal housing is characterised by low availability and a high degree of asset depreciation as well as growing rent arrears. In the face of the upcoming economic downturn caused by the SARS-CoV-2 coronavirus pandemic, the implementation of municipal tasks in the field of housing will be further hindered. To prevent this, the authors present a number of recommendations for regulatory changes for local government units and central institutions that will improve the implementation of the state's housing policies in the field of municipal housing.