Antoni Sobczak

PRYWATYZACJA KOMUNALNYCH ZASOBÓW MIESZKANIOWYCH W POZNANIU

Wstęp

Przywracany od 1989 r. w Polsce system gospodarki rynkowej objął swym zasięgiem także gospodarkę mieszkaniową. Pierwszym istotnym krokiem w kierunku urynkowienia gospodarki mieszkaniowej była komunalizacja państwowych zasobów mieszkaniowych. Wkrótce okazało się jednak, że – na skutek wielu pozostałości minionego systemu – mieszkania stały się dla gospodarki gminy nie tyle dobrodziejstwem, co znacznym obciążeniem. W sytuacji ciągłego niedoboru finansowego gminy nie mogły podołać wysokim kosztom związanym z eksploatacją i remontami zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza że nawarstwione zaniedbania w tym zakresie są znaczne. Jedną z dróg umożliwiających złagodzenie tego problemu miała być wyprzedaż mieszkań komunalnych, z jednoczesnym przerzuceniem kosztów zarządu i eksploatacji sprywatyzowanych zasobów mieszkaniowych na barki ich właścicieli.

Celem pracy jest przybliżenie i ocena społeczno-ekonomicznych rezultatów prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych w Poznaniu.

Omawiane w pracy zagadnienia są stosunkowo nowe, toteż literatura z tego zakresu jest nad wyraz skąpa. Równie uboga jest statystyka dotycząca zarówno rozmiarów samego zjawiska, jak i rezultatów prywatyzacji mieszkań. Przedstawione w pracy dane liczbowe pochodzą z Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej oraz Urzędu Miejskiego w Poznaniu i kończą się najczęściej na 1995 r. Niemożność konfrontacji tych liczb z szerszymi danymi dotyczącymi prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych w innych większych miastach Polski powoduje, że wynikające z tej pracy wnioski nie mogą być bezkrytycznie uogólniane w skali całego kraju. Z innych, fragmentarycznych

badań autora wynika bowiem, że zarówno przebieg, jak i rezultaty prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych w innych miastach Polski nie mają jednolitego obrazu. Poza cechami wspólnymi występują pod tym względem dość duże zróżnicowania przestrzenne.

1. Cele i założenia prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych

1.1. Wprowadzenie

Generalną przyczyną polskiego kryzysu mieszkaniowego jest niski ruch budowlany[1] oraz dekapitalizacja istniejących zasobów mieszkaniowych. Spośród wielu przyczyn żenująco niskiej średniorocznej liczby oddawanych do użytku mieszkań w Polsce najistotniejszą jest powszechne zubożenie społeczeństwa oraz niekorzystne relacje dochodów rodzin do cen jednego metra kwadratowego mieszkania[2].

Za główną przyczynę dekapitalizacji mieszkań komunalnych uważa się natomiast nieekonomiczne czynsze. Pomimo istotnych w 1994 r. zmian w tym zakresie czynsze za lokale mieszkalne nadal są niższe od kosztów ich utrzymania i remontu. Konieczność dotowania kosztów utrzymania zasobów komunalnych nie sprzyja zasadzie racjonalnej gospodarki mieszkaniowej[3].

1.2. Ekonomiczno-społeczne przesłanki prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych

Prywatyzacja komunalnych zasobów mieszkaniowych to – zdaniem niektórych specjalistów z zakresu gospodarki mieszkaniowej – szansa na rozwiązanie lub przynajmniej złagodzenie niektórych bardzo ostro zarysowanych problemów mieszkalnictwa w Polsce. Przede wszystkim ma ona umożliwić poprawienie efektywności gospodarowania zasobami mieszkaniowymi. Panuje opinia, że prywatyzacja powinna umożliwić

---

[1] W latach 1995–1996 oddawano do użytku około dwóch mieszkań na 1000 mieszkańców.

[2] Za średnie miesięczne wynagrodzenie można zakupić (wybudować) około 0,6 m^2 powierzchni użytkowej mieszkania.

[3] Zob. T. Żelewski, *Koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych i sytuacja finansowa gospodarki mieszkaniowej*, „Sprawy Mieszkaniowe" nr 3/1993, s. 74–78.

osiągnięcie dwóch zasadniczych celów, które można określić jako cel ekonomiczny oraz cel społeczny[4]. W ramach tych dwóch celów głównych wymienia się liczne cele szczegółowe.

Do grupy celów ekonomicznych zalicza się zmniejszenie środków ponoszonych przez gminę na pokrycie kosztów eksploatacji i remontów oraz pozyskiwanie środków finansowych na cele gospodarki mieszkaniowej gminy.

Poprzez sprzedaż mieszkań komunalnych gmina może wyzbyć się obciążeń związanych z zarządem i utrzymaniem tych mieszkań. Według założeń prywatyzacja ma doprowadzić do ograniczenia, a nawet zaprzestania dotowania komunalnych zasobów mieszkaniowych[5]. Koszty eksploatacji, technicznego utrzymania oraz zarządu budynku – proporcjonalnie do wielkości wykupionego lokalu – ponosić mają nowi właściciele mieszkań[6]. Gmina może przeznaczyć zaoszczędzone w ten sposób środki na rozwój budownictwa komunalnego i modernizację pozostających w jej zarządzie zasobów mieszkaniowych. Ze sprzedaży lokali gmina może mieć przychód jednorazowy (sprzedaż lokalu za gotówkę) albo też ratalny (w przypadku rozłożenia należności na raty). Podstawową przesłanką jest to, aby środki uzyskiwane ze sprzedaży lokali komunalnych nie trafiały do ogólnej puli budżetu gminy, aby nie stanowiły źródła pokrywania bieżących potrzeb gminy, ale by zasilały gospodarkę mieszkaniową gminy. Zgodnie z ustawami samorządowymi, w myśl których zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych ludności jest zadaniem własnym gminy, środki te powinny być przeznaczane nie tylko na utrzymanie i remonty istniejących zasobów, ale także na rozwój i wspieranie nowego budownictwa mieszkaniowego, w tym także komunalnego[7]. Komunalny zasób mieszkaniowy powinien być przeznaczony dla osób, które z różnych powodów nie mogą zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, a kwalifikują się do uzyskania mieszkania komunalnego.

Na drugą grupę celów, określanych jako społeczne, składają się przede wszystkim: zwiększenie dbałości o stan techniczny mieszkań oraz poszerzanie wtórnego rynku mieszkań. Ten ostatni wiąże się także

---

[4] Zob. *Kilka głosów w sprawie przekształceń własnościowych*, „Sprawy Mieszkaniowe" nr 1–4/1991, s. 161.

[5] „Sprawy Mieszkaniowe" nr 1–2/1992, s. 6.

[6] M. Gorczyca, *Problemy gospodarki mieszkaniowej na tle wybranych krajów*, GUS, Warszawa 1991, s. 89–90.

[7] T. Biliński, *Lokalne inicjatywy rozwoju budownictwa mieszkaniowego w Polsce*, „Sprawy Mieszkaniowe" nr 3/1993, s. 7–8

z możliwością swobodnego dysponowania wykupionym mieszkaniem i poszerzaniem bardziej efektywnej z ekonomicznego punktu widzenia sfery własności prywatnej. Dziś nie wymaga już uzasadnienia teza, że dbałość o rzecz własną jest większa niż o wspólną. Poprzez sprzedaż lokali komunalnych zamierza się stworzyć sytuację, w której sami mieszkańcy zaczną zwracać większą uwagę na stan techniczny budynków i mieszkań, a także na estetykę ich otoczenia.

Wykupione przez dotychczasowych najemców mieszkania komunalne stają się towarem, który może brać udział w obrocie nieruchomościami. Proces prywatyzacji mieszkań daje także większą swobodę ich zamiany, a więc możliwość lepszego dostosowania mieszkania do bieżących mieszkaniowych potrzeb gospodarstwa domowego.

1.3. Podstawy prawne

Podstawy prawne prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych stworzyła ustawa o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości z dnia 29 kwietnia 1985 r. z późniejszymi zmianami[8]. Ustawa ta reguluje między innymi zasady sprzedaży lokali i budynków należących do gminy oraz określa, kto jest odpowiedzialny za oszacowanie wartości sprzedawanego lokalu. Przepisy wykonawcze do tej ustawy zamieszczone są w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 16 lipca 1991 r. w sprawie wykonania niektórych przepisów ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości. Rada Ministrów określa w nim szczegółowy tryb postępowania przy sprzedaży lokali mieszkalnych. Sposób ustalania wartości sprzedawanego lokalu określa zarządzenie ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości nieruchomości[9]. Przepisy prawne dotyczące skutków procesu prywatyzacji mieszkań komunalnych, między innymi przeniesienia prawa własności do lokalu na rzecz jego nabywcy, zawiera ustawa o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 r.[10] Prawodawca określił w niej także sposób ustanawiania odrębnej własności lokali mieszkalnych, prawa i obowiązki właścicieli lokali oraz kwestie zarządu nieruchomością wspólną.

Sprzedaż mieszkań komunalnych w Poznaniu reguluje uchwała Rady Miejskiej z dnia 27 października 1992 r. w sprawie gospodarowania loka-

---

[8] Jednolity tekst: Dz. U. z 1991 r., nr 30, poz. 127.
[9] M.P. nr 13, poz. 163.
[10] Dz. U. nr 85, poz. 388.

lami mieszkalnymi w nieruchomościach będących mieniem miasta Poznania. W artykule 1 uchwały Rada Miejska, kierując się przepisami ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości oraz rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wykonania tej ustawy, wyraziła zgodę na sprzedaż mieszkań komunalnych wraz z oddaniem w użytkowanie wieczyste gruntu. Lokale są sprzedawane na rzecz osób fizycznych zajmujących lokal komunalny na podstawie: umowy najmu, prawomocnej decyzji administracyjnej, prawomocnego orzeczenia sądowego lub innego prawomocnego tytułu do zajmowanego mieszkania. Mieszkanie może także wykupić osoba bliska najemcy, przez niego wskazana i wspólnie z nim zamieszkująca. W uchwale wskazuje się, że do osób bliskich najemcy należą: wstępni, rodzeństwo i ich dzieci, małżonkowie, krewni w tej samej linii lub stopniu, osoby przysposabiające oraz osoby małoletnie, wychowywane na podstawie orzeczenia sądu opiekuńczego. Za osobę bliską uważa się także osobę opiekującą się najemcą na podstawie umowy dotyczącej sprawowania opieki, która to umowa potwierdzona jest decyzją administracyjną wydaną przez organ ds. lokalowych.

Sprzedaż lokali mieszkalnych obwarowana jest dodatkowymi warunkami. I tak: lokal nie może się mieścić w budynku przeznaczonym do rozbiórki lub w którym planuje się zmienić funkcje z mieszkalnej na inną. Lokale mieszczące się w budynkach wpisanych do rejestru zabytków lub przeznaczonych do remontu gruntownego mogą być sprzedane tylko wtedy, gdy wszyscy najemcy lub inne uprawnione do wykupu lokalu osoby, w ciągu roku od daty powiadomienia o przeznaczeniu lokali do sprzedaży, zobowiążą się notarialnie do wykupu swego mieszkania. Przy typowaniu lokali do sprzedaży zarząd miasta musi się upewnić, że mieszkalne przeznaczenie nieruchomości jest zgodne z planem zagospodarowania przestrzennego oraz że najemca nie zalega z płatnością należnego gminie czynszu.

2. Potencjalne obszary prywatyzacji

2.1. Ogólna charakterystyka budynków i mieszkań komunalnych

W kwietniu 1995 r. było w Poznaniu 1936 budynków komunalnych, w których mieściło się 27 008 mieszkań. W odniesieniu do mieszkań stanowiło to nieco ponad 14% ogółu zasobów mieszkaniowych miasta.

Najwięcej mieszkań zlokalizowanych było w dzielnicy Grunwald (9266) i na Starym Mieście (6471). Na Jeżycach i Wildzie zasoby mieszkań były podobne (odpowiednio 4531 i 4990). Najmniej mieszkań przypadało na Nowe Miasto (1750).

Dominowały mieszkania o powierzchni użytkowej nieco ponad 50 m^2, przy czym dyspersja przeciętnej powierzchni w poszczególnych dzielnicach miasta nie była duża. Najmniejszą powierzchnią użytkową charakteryzowały się mieszkania Nowego Miasta (43,3 m^2), a najwyższą Wildy (53,3 m^2).

Pod względem średniej liczby izb w mieszkaniu kolejność dzielnic jest inna. Największy wskaźnik obserwujemy dla Grunwaldu (3,1), a najmniejszy na Starym Mieście (2,4).

Zasoby komunalne Poznania, opisane wskaźnikami 50,3 m^2 powierzchni użytkowej na mieszkanie oraz 2,6 izby na mieszkanie, dość znacznie odbiegają od takich samych parametrów charakteryzujących ogół zasobów mieszkaniowych miasta. Są one od nich mniejsze odpowiednio o 7,5 m^2 na mieszkanie i o 0,8 izby na mieszkanie. Pod względem wielkości oferta mieszkań komunalnych jest zatem mniej atrakcyjna.

2.2. Standard komunalnych zasobów mieszkaniowych

Na pojęcie standardu mieszkaniowego składa się bardzo wiele zarówno wymiernych, jak i niewymiernych elementów charakteryzujących warunki zamieszkiwania ludności[11]. W klasycznym ujęciu jest on możliwy do wyznaczenia na podstawie danych spisów powszechnych. Z uwagi na zbyt duży upływ czasu od ostatniego spisu powszechnego, na potrzeby niniejszego opracowania posłużymy się jedynie niektórymi elementami szeroko pojętego standardu mieszkaniowego. Zastosujemy dwie ważne charakterystyki: jakościowy opis stanu technicznego budynków oraz wyposażenie mieszkań w podstawowe urządzenia infrastruktury komunalnej.

Stan techniczny komunalnych zasobów mieszkaniowych ocenimy według czterech wariantów: dobry, dostateczny, zasoby przeznaczone do remontu gruntownego oraz zasoby przeznaczone do rozbiórki.

Tylko 39% komunalnych zasobów mieszkaniowych Poznania ocenionych jest jako dobre. Spośród pozostałych 41% ocenia się jako dosta-

[11] Zob. A. Sobczak, *Standard mieszkaniowy i jego rola w procesie dzietności ludności miejskiej w Polsce*, ZN AE w Poznaniu, Poznań 1993.

teczne, a 16% zasobów wymaga gruntownego remontu. Około 4% zasobów, z uwagi na znaczne zużycie techniczne i funkcjonalne, nadaje się wyłącznie do rozbiórki.

W przekroju przestrzennym najbardziej zdekapitalizowane zasoby ma Nowe Miasto. Tu aż 33% budynków wymaga natychmiastowego remontu gruntownego. Tylko 10% komunalnych zasobów mieszkaniowych tej dzielnicy ocenia się jako dobre. Stosunkowo najlepszym stanem technicznym charakteryzują się zasoby Wildy i Grunwaldu. Do dobrych zaliczono tu odpowiednio 60 i 53% zasobów.

Gdyby wziąć pod uwagę wyposażenie mieszkań w podstawowe urządzenia techniczne i sanitarne, to sytuacja w poszczególnych dzielnicach Poznania jest bardziej wyrównana, chociaż znacznie odbiegająca od przyjętych standardów. Najmniej korzystnie ma się sprawa z wyposażeniem mieszkań w ciepłą wodę użytkową, centralne ogrzewanie i łazienkę. W tym zakresie mieszkania komunalne dalece ustępują ogółowi substancji mieszkaniowej miasta. W centralnym ogrzewaniu niekorzystna dla zasobów komunalnych różnica wynosi aż 20 punktów.

Uwzględniając obie powyższe charakterystyki, to znaczy stan techniczny budynków oraz wyposażenie mieszkań w urządzenia infrastruktury komunalnej, można zauważyć, że większe zainteresowanie wykupem mieszkań mogą przejawiać najemcy mieszkań komunalnych ze Starego Miasta oraz Wildy. Wynika to także z niewielkiej odległości tych mieszkań od centrum miasta. Można zaryzykować hipotezę, że ze względu na stan techniczny zasobów tylko 40–45% najemców mieszkań komunalnych może być zainteresowanych wykupem zajmowanego przez siebie mieszkania. Pozostała część takich preferencji może w ogóle nie ujawnić.

3. Sprzedaż mieszkań komunalnych

3.1. Procedura sprzedaży

Zgodnie z opracowanymi przez Urząd Miejski wytycznymi procedura sprzedaży mieszkań komunalnych w Poznaniu jest następująca. Zainteresowany nabyciem zajmowanego przez siebie lokalu najemca składa wniosek w jednym z trzynastu Rejonów Eksploatacji Budynków (REB), stanowiących agendy Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej, w którym to podaje tytuł prawny do zajmowanego lokalu oraz zobowiązanie do pokrycia kosztów związanych z wyceną lokalu. Wła-

ściwy dla miejsca zamieszkania Rejon Eksploatacji Budynków przygotowuje dokument, w którym przedstawia dane techniczno-użytkowe budynku mieszkalnego, a mianowicie: powierzchnię użytkową, kubaturę, rok budowy lub odbudowy budynku, konstrukcja (ściany, stropy, schody, dach), uzbrojenie techniczne, wykonane oraz konieczne remonty, ocenę ogólnego stanu technicznego oraz wartość ewidencyjną. W opracowaniu zamieszcza się także informacje dotyczące danego lokalu: jego powierzchnię użytkową, położenie w budynku, układ funkcjonalny, wyposażenie techniczne – w tym wykonane na koszt lokatora – oraz położenie i powierzchnię pomieszczeń przynależnych. Przedłożony w Rejonie Eksploatacji Budynków wniosek najemcy oraz przygotowane przez siebie materiały Rejon Eksploatacji Budynków przekazuje do Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu, który – z upoważnienia Urzędu Miejskiego – jest właściwą jednostką do prowadzenia rokowań z nabywcą lokalu. Po sprawdzeniu stanu prawnego budynku GEOPOZ przygotowuje pakiet dokumentów, na który się składa: kartoteka budynku, opinia urbanistyczna, wypis z księgi wieczystej.

Kartoteka budynku składa się z dwóch części. W pierwszej zamieszcza się: dane o położeniu budynku, dane ewidencyjne o budynku i gruncie, ogólne dane o gruntach (położenie w strefie miasta, uzbrojenie) oraz ogólne dane o budynku (między innymi: liczba kondygnacji, lokali ogółem, lokali sprzedanych), a także informacje o przeznaczeniu budynku (remont, wyburzenie, funkcja, budynek wpisany do rejestru zabytków itp.).

W drugiej części przedstawia się dane o sprzedanych lokalach mieszczących się w danym budynku (położenie, właściciele, powierzchnia, cena sprzedaży).

Te oraz sporządzone przez Rejon Eksploatacji Budynków dokumenty GEOPOZ przekazuje rzeczoznawcy majątkowemu, zlecając mu oszacowanie wartości lokalu.

Wyceny lokali stanowiących własność gminy mogą dokonywać osoby posiadające uprawnienia nadane przez ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa lub biegli powołani i wpisani przez wojewodę na listę wojewódzką. Praca rzeczoznawcy majątkowego kończy się na sporządzeniu operatu szacowania.

Oszacowana wartość lokalu stanowi podstawę przygotowania przez GEOPOZ oferty sprzedaży lokalu. Oferta ta jest przedmiotem rokowań pomiędzy zbywcą a nabywcą mieszkania. Nabycie mieszkania poprzez zawarcie umowy kupna-sprzedaży musi nastąpić w postaci aktu notarialnego, który jest podstawą wpisu do księgi wieczystej nowej nieruchomości. Proces sprzedaży kończy się przesłaniem do Miejskiego

Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej odpisu z aktu notarialnego o sprzedaży lokalu i oddaniu w użytkowanie wieczyste gruntu.

3.2. Wycena

Procedurę wyceny mieszkań komunalnych regulują dwa przepisy prawne: ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości[12] oraz zarządzenie ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości nieruchomości[13].

Artykuł 38 ustawy stanowi, iż wartość lokali komunalnych określa się przy uwzględnieniu aktualnie kształtujących się cen w obrocie, dokonanych nakładów, funkcji wyznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego, ich położenia i stopnia wyposażenia w urządzenia komunalne, energetyczne i gazowe. Ustawa narzuca zatem, iż cena lokalu komunalnego musi być ceną rynkową, wynikającą z „aktualnie kształtujących się cen w obrocie".

Wymieniony zapis w ustawie budzi – naszym zdaniem – pewne zastrzeżenia natury metodologicznej. U podstaw tego zapisu legła – jak sądzimy – potrzeba wprowadzenia do obrotu nieruchomościami lokalowymi cen wolnorynkowych. Ta słuszna i godna poparcia idea jest właściwa w odniesieniu do lokali użytkowych. Jej uzasadnienie pomijamy, gdyż ta właśnie grupa nieruchomości wykracza poza zakres rzeczowy niniejszej pracy. Inaczej jednak ma się sprawa z lokalami mieszkalnymi. Formułując zapis o konieczności wyceny lokali komunalnych w celu ich sprzedaży za pomocą metod rynkowych ustawodawca przyjął, iż wyceniane lokale komunalne występują na pierwotnym rynku nieruchomości. Jest to oczywiście założenie co najmniej wątpliwe, gdyż mieszkania komunalne na pierwotnym rynku nieruchomości w ogóle nie występują. Jak podawaliśmy w punkcie 1.3. mieszkania komunalne mogą być sprzedawane przede wszystkim dotychczasowym ich najemcom, użytkującym lokal na podstawie decyzji o szczególnym trybie najmu. Z istoty zaś szczególnego trybu najmu wynika, że zasiedlone w tym trybie lokale nie mogą być przedmiotem wolnego obrotu handlowego. Przedmiotem swobodnego obrotu na rynku nieruchomości mogą być dopiero te (byłe) mieszkania komunalne, które zostały wykupione. Wycena więc mieszkań komunalnych w celu ich prywatyzacji podejściami rynkowymi nie jest

[12] Dz. U. z 1991 r. nr 30, poz. 127 z późniejszymi zmianami.
[13] M.P. z 1995 r. nr 13, poz. 163.

chyba rozwiązaniem najszczęśliwszym. Nie wnikając w dalsze szczegóły, gdyż nie tu jest na to miejsce, potrzebna jest – jak sądzimy – szersza dyskusja i nowe uregulowania w tej sprawie. Wycena prywatyzowanych mieszkań komunalnych zgodnie z aktualnym prawodawstwem musi z konieczności prowadzić do pewnej sztuczności. Dotychczasowa praktyka wyceny mieszkań komunalnych jest sprzeczna z paragrafem 5.1. wspomnianego zarządzenia ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa precyzującego wartość rynkową nieruchomości jako przewidywaną cenę możliwą do uzyskania na rynku.

Na mocy prawa wartość mieszkania komunalnego w celu jego sprzedaży dotychczasowemu najemcy szacuje się na podstawie cen, jakie uzyskano za mieszkania podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego, skorygowanych ze względu na cechy różniące te mieszkania i zmiany poziomu cen na skutek upływu czasu. Podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane dane o cenach mieszkań podobnych do mieszkania wycenianego. Wycena wynika z analizy tych cen i cech wpływających na ich wielkość.

Przy podejściu porównawczym stosuje się metodę cenowo-porównawczą przy użyciu dwóch technik: techniki porównywania mieszkań parami lub techniki analizy statystycznej rynku. Druga technika, z uwagi na konieczność dysponowania dość dużą próbą reprezentatywną charakteryzującą specyfikę lokalnego rynku nieruchomości, jest rzadko stosowana. Będzie ona możliwa z czasem, w miarę poszerzania danych obrazujących lokalne rynki nieruchomości. Analiza statystyczna i wynikające z niej wnioski muszą być pochodną tego, co wynika z prawidłowości rządzących procesami masowymi.

Do szacowania wartości mieszkań komunalnych w celu ich sprzedaży dotychczasowym najemcom znacznie częściej stosuje się obecnie technikę porównywania nieruchomości parami. Przy tej technice porównuje się mieszkanie wyceniane, którego cechy są znane, lecz nie jest znana jego wartość, z innymi mieszkaniami, które były przedmiotem obrotu rynkowego, i których znane są zarówno cechy, jak i uzyskane w obrocie ceny.

Określenie wartości rynkowej mieszkania wymaga zrealizowania pewnej procedury polegającej na: wyborze mieszkań porównawczych, określeniu zestawu cech do porównania, wyborze jednostki porównawczej, analizie i weryfikacji danych o obiektach porównawczych, korygowaniu cen mieszkań porównawczych z tytułu występujących różnic w wartościach cech obiektu i przedmiotu szacowania oraz określeniu wartości rynkowej mieszkania[14]. Rezultatem procesu szacowania jest

[14] Zob. *Wycena nieruchomości i przedsiębiorstw. Szacowanie nieruchomości*, praca zbiorowa pod red. A. Hopfera, wyd. II, Twigger, Warszawa 1995, s. 83-100.

tak zwany operat, który zgodnie z wymienionym już zarządzeniem ministra gospodarki przestrzennej i budownictwa powinien zawierać:

1) określenie celu i podstawy wyceny,
2) określenie przedmiotu i zakresu wyceny,
3) określenie stanu prawnego, przeznaczenia i stanu techniczno-użytkowego przedmiotu wyceny,
4) informację o zastosowanym podejściu, metodzie i technice szacowania,
5) obliczenie wartości mieszkania,
6) dzień, na który dokonano wyceny,
7) datę sporządzenia wyceny i wizji lokalnej mieszkania,
8) stosowne klauzule i zastrzeżenia,
9) inne elementy, których zamieszczenie jest uzasadnione szczególnymi okolicznościami.

Szacując wartość rynkową mieszkania komunalnego rzeczoznawca musi także określić wartość ułamkowej, przekazanej w użytkowanie wieczyste, części gruntu przypadającej na dany lokal mieszkalny. Część tę określa się w proporcji powierzchni mieszkania sprzedawanego i należących do niego powierzchni pomocniczych do powierzchni wszystkich lokali mieszkalnych i powierzchni pomocniczych całej nieruchomości.

4. Rezultaty prywatyzacji

4.1. Rzeczowo-finansowe rezultaty prywatyzacji

W czasie od sierpnia 1993 r. do grudnia 1995 r. najemcy wykupili 1058 lokali mieszkalnych. Spośród tej liczby 83 lokale zostały sprzedane w 1993 r., 394 lokale – w 1994 r. i 581 lokali – w 1995 r. Większość, bo 511 sprywatyzowanych w 1995 r. lokali mieszkalnych sprzedano za gotówkę. W 1996 r. zaplanowano sprzedaż około 500 mieszkań, w tym około 400 za gotówkę.

Przedstawione liczby świadczą, że ilościowe rezultaty prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych w Poznaniu są raczej nikłe. Sprywatyzowano do tej pory niespełna 4% ogółu zasobów komunalnych. Panuje opinia, że sprzedaż mieszkań komunalnych przebiega zbyt powolnie. Z drugiej jednak strony, patrząc na sprawę z punktu widzenia „przepustowości" GEOPOZ-u, nie jest to liczba mała. Sprzedaż mieszkań komunalnych wykazuje w czasie stałą tendencję rosnącą.

Wzrasta liczba mieszkań nabywanych za gotówkę. Ważnym elementem motywacyjnym w tej formie regulowania należności jest udzielana przez zarząd gminy 30% bonifikata. Sprzedaż za gotówkę jest także korzystna dla miasta, gdyż uzyskane środki pieniężne można natychmiast zagospodarować.

Wpływy ze sprzedaży mieszkań komunalnych nie były duże. W 1992 r. wynosiły one 14,7 mld zł, w 1993 r. – 25 mld zł, w 1994 r. – 44 mld zł, a w 1995 r. około 49 mld zł. Kwoty te stanowiły niewielki odsetek nakładów, jakie miasto przeznaczało na gospodarkę komunalnymi zasobami mieszkaniowymi. Nadal są bardzo niekorzystne relacje pomiędzy czynszami a partycypacją w kosztach utrzymania całej nieruchomości. Wynika to także z dekapitalizacji ogółu zasobów mieszkaniowych gminy, implikującej konieczność wielu remontów. Niektóre budynki, w których sprzedano mieszkania, są w tak złym stanie technicznym, że wymagają gruntownego remontu. Propozycje w sprawie przeprowadzenia tego remontu napotykają jednak na sprzeciw współwłaścicieli ze względu na znaczne koszty, w których muszą partycypować.

Wspólna własność gminy i osób fizycznych, powstała w wyniku sprzedaży tylko części mieszkań w budynku, jest dla miasta uciążliwa. Gmina, jako współwłaściciel, musi opłacać różnicę pomiędzy czynszami pobieranymi od lokatorów a kosztami eksploatacji. Musi również pokrywać ewentualne zaległości w opłacaniu przez lokatorów czynszów i pozostałych opłat.

4.2. Charakterystyka sprywatyzowanych mieszkań

Jedną z przesłanek wykupu mieszkań komunalnych jest standard użytkowy mieszkań. Składa się nań zarówno powierzchnia, jak i wyposażenie w podstawowe urządzenia techniczno-sanitarne oraz położenie w budynku.

Wykupione mieszkania charakteryzują się większą powierzchnią oraz wyższą przeciętną liczbą izb w mieszkaniu. Wobec przeciętnej powierzchni użytkowej ogółu mieszkań komunalnych wynoszącej 50,3 m^2 przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkań wykupionych przekracza 59 m^2. W podobnej proporcji pozostaje przeciętna liczba izb w mieszkaniu. Przy średniej liczbie izb w mieszkaniu wynoszącej dla ogółu mieszkań komunalnych 2,6 izby na mieszkanie, analogiczny wskaźnik dla mieszkań sprywatyzowanych wynosił już 3,1 izby na mieszkanie. Najwięcej, bo 44% sprzedanych mieszkań, to mieszkania trójizbowe.

W dalszej kolejności sprzedawano mieszkania dwu- i czteroizbowe. Dominanta wyraźnie przypada jednak na mieszkania trzyizbowe.

Przy wykupie mieszkań stan techniczny budynku nie miał zasadniczego znaczenia. Chociaż 87% budynków, w których doszło do sprzedaży mieszkań komunalnych, oceniano jako dobry, to jednak znacznie ważniejszym czynnikiem skłaniającym do powzięcia decyzji o wykupie jest stan techniczny samych mieszkań. Przykładem tego może być dzielnica Grunwald, gdzie prywatyzowano mieszkania zarówno w budynkach o dobrym, jak i złym stanie technicznym. Na ulicy Rycerskiej na przykład na 97 sprzedanych mieszkań 27 mieszkań znajdowało się w budynkach zakwalifikowanych do remontu gruntownego.

Przechodząc do charakterystyki wyposażenia sprywatyzowanych mieszkań w urządzenia infrastruktury komunalnej poczynić można następujące spostrzeżenia. Prawie wszystkie sprywatyzowane mieszkania posiadają wodociąg. Wyposażenie mieszkań w kanalizację nie jest już tak powszechne. Niektóre domy są wyposażone jedynie w kanalizację bezodpływową. Nie wszystkie prywatyzowane domy mają także kanalizację deszczową.

Dobre jest także wyposażenie mieszkań w gaz sieciowy. Dzisiaj, chociaż istnieje zorganizowana sieć gazownictwa bezprzewodowego, atrybut ten ma duże znaczenie z punktu widzenia ogrzewania mieszkań oraz podgrzewania wody. We wszystkich mieszkaniach pozbawionych gazu sieciowego wykorzystuje się także w większym stopniu energię elektryczną.

Tylko w 44% sprzedanych mieszkań komunalnych występuje ciepła woda użytkowa, podgrzewana poza mieszkaniem. W większości sprzedanych mieszkań używa się do tego celu różnego rodzaju term gazowych lub elektrycznych.

Dla około 1,5% nowych właścicieli mieszkań komunalnych brak nie tylko urządzeń w łazience, ale w ogóle samej łazienki nie stanowił przeszkody w wykupieniu mieszkania.

Centralne ogrzewanie zostało zainstalowane w około 88% wykupionych zasobów mieszkaniowych. Właściciele pozostałych 12% wykupionych mieszkań komunalnych podgrzewa mieszkania przeważnie w sposób tradycyjny (piece stałopalne) lub za pomocą prądu (spirale w piecach kaflowych).

Z analizy rozkładu wykupionych mieszkań według położenia w budynku wynika, że najbardziej preferowane są mieszkania położone na pierwszym i drugim piętrze (odpowiednio 28 i 25%). W dalszej kolejności wykupywane są mieszkania na trzecim piętrze (19%) i na parterze (18%).

Sumując można zauważyć, że sprywatyzowane zasoby mieszkaniowe charakteryzują się na ogół dobrym stanem technicznym oraz większą powierzchnią użytkową. Są lepiej położone w budynku.

4.3. Zarządzanie sprywatyzowanymi zasobami mieszkaniowymi

U podstaw prywatyzacji mieszkań komunalnych legło przekonanie, że proces ten zwolni gminy od „opieki" nad tymi zasobami, że zarząd nad sprzedanymi zasobami miał przejść w ręce nowych właścicieli mieszkań. Rzeczywistość okazała się jednak bardziej skomplikowana.

Mówiąc o sposobach zarządzania budynkami, w których doszło do wykupu mieszkań, należy wziąć pod uwagę cztery następujące możliwości:

1) zarząd bezpośredni przez właścicieli budynku,
2) zarząd utworzony przez właścicieli mieszkań,
3) zarząd przez spółdzielnię mieszkaniową,
4) zarząd przez wyznaczonego administratora.

Zarząd bezpośredni sprawowany przez właścicieli budynku jest dobry, gdy dotyczy małych budynków. Praktyka dowodzi, że niekorzystne są sytuacje, w których w przejętym budynku zarząd sprawują sami lokatorzy, a dla oszczędności nie wyznaczono żadnego administratora. Skutkiem takiego stanu rzeczy są na ogół konflikty wokół partycypacji w kosztach eksploatacyjnych budynku. W tak zarządzanych budynkach nie ma także troski o gromadzenie środków na remonty budynku. Nikła świadomość potrzeby gromadzenia środków na cele remontowe jest przy tym systemie zarządzania powszechna.

Lepszym rozwiązaniem może być natomiast zarząd właścicieli mieszkań. Mieszkańcy w tych budynkach gromadzą środki na przyszłe remonty uzyskując je z opłat eksploatacyjnych poszczególnych mieszkań. Ten sposób zarządzania wykupionymi komunalnymi zasobami mieszkaniowymi nie cieszy się jednak popularnością[15].

Zarząd sprawowany przez spółdzielnię mieszkaniową jest tworzony przy pomocy wskazanego przez Urząd Miasta biura prawnego, które załatwia wszelkie sprawy związane z powstaniem spółdzielni. Wybrany zarząd spółdzielni jest odpowiedzialny za budynki. W budynkach, będących w takiej formie zarządu, koszty remontów pokrywane są w całości

[15] Zob. W Siemiński, *Wspólnota mieszkaniowa*, „Wspólnota" 3/254 z 1995 r., s. 27.

przez właścicieli mieszkań. Dotyczy to jednak remontu części wspólnych budynku. Remonty mieszkań opłacają ich właściciele[16].

Najczęstszą formą zarządzania sprywatyzowanymi zasobami komunalnymi w Poznaniu jest zarząd sprawowany przez Miejskie Przedsiębiorstwo Gospodarki Mieszkaniowej, które działa jako jednoosobowa spółka Urzędu Miejskiego w Poznaniu. Wynika to stąd, że w żadnym z wyznaczonych do prywatyzacji budynków nie wykupiono powyżej 50% wszystkich znajdujących się tam lokali mieszkalnych. Powierzanie zarządu wyspecjalizowanemu przedsiębiorstwu, chociaż droższe, daje jednak większą gwarancję fachowej obsługi tych zasobów.

5. Szanse, przeszkody i ocena prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych

5.1. Bariery prywatyzacji

Efektem działań prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych miało być przekazanie przez gminę zarządu tymi zasobami dotychczasowym ich użytkownikom. Praktyka okazała się jednak bardziej złożona, a sam proces prywatyzacji napotykał i nadal napotyka na swej drodze wiele barier.

Pierwsze kłopoty pojawiły się już w momencie rozpoczęcia sprzedaży lokali. Okazało się bowiem, iż jednostki biorące w tym procesie udział nie były przygotowane do tak wielkiej skali zjawiska. Problemem stały się wszelkie prace organizacyjno-administracyjne związane z procesem przekształceń własnościowych. Brakowało wykwalifikowanego sztabu pracowników pilotujących ten proces, począwszy od terenowych agend Miejskiego Przedsiębiorstwa Gospodarki Mieszkaniowej po Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego. Powodowało to, że załatwianie formalności trwało niekiedy zbyt długo.

Odrębnym problemem jest to, że część budynków nie ma uregulowanego stanu prawnego. W miarę upływu czasu coraz więcej budynków stanowiących własność gminy przechodzi we władanie osób fizycznych. Część wreszcie budynków nie jest jeszcze skomunalizowana.

---

[16] E. Zaleska, *Formy zarządzania sprywatyzowanymi budynkami mieszkaniowymi*, „Sprawy Mieszkaniowe" nr 1/1994, s. 78–82.

Znaczną przeszkodą w wykupie całych domów jest fakt, iż domy komunalne zasiedlone są na podstawie decyzji o szczególnym trybie najmu. Niemożność swobodnego dysponowania tymi mieszkaniami przez potencjalnego właściciela, a także nieekonomiczne czynsze są tu barierą, jak do tej pory, nie do pokonania. Bariera ta wynika z oczywistej sprzeczności, jaka występuje pomiędzy rynkowymi cenami a regulowanymi czynszami mieszkań.

Pewną barierą w prywatyzacji mieszkań jest także zły stan techniczny zasobów. Regułą jest, że największe zainteresowanie wykupem mieszkań dotyczy budynków o dobrym stanie technicznym, w pełni wyposażonych w instalacje. W budynkach starych, o gorszym lub złym stanie technicznym, bez pełnego wyposażenia w instalacje, mieszkania znajdują nabywców w mniejszym stopniu[17]. Ogólny zły stan techniczny komunalnych zasobów mieszkaniowych wynika nie tylko z niewystarczających środków pieniężnych na remonty. Jest on także następstwem braku dbałości najemców komunalnych o stan i estetykę zasobów. Skutkiem minionego systemu jest również i to, że własność państwowa, komunalna, a nawet spółdzielcza traktowana jest jako „własność niczyja". Nabycie na własność zdekapitalizowanego mieszkania, czy szerzej budynku, wiązać się musi z poniesieniem dużych wydatków remontowych.

Inną barierą w prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych jest niska zamożność zamieszkujących je ludzi. Lokatorami mieszkań komunalnych są dziś na ogół ludzie starsi, o niskich dochodach osobistych.

5.2. Lokalne inicjatywy

Ponieważ gminy są odpowiedzialne za utrzymanie zasobów mieszkaniowych, z każdym miesiącem rosną koszty ich utrzymania. Wynika to stąd, że dochody z czynszów nie pokrywają kosztów eksploatacji, napraw i remontów. Nic zatem dziwnego, że samorządy, przy znacznym drenażu wypracowanych w gminie dochodów przez centrum, a jednocześnie przy niewielkim zasilaniu budżetu gminy z budżetu centralnego, widzą w sprzedaży mieszkań komunalnych źródło pozyskiwania doraźnych środków umożliwiających łatanie najpilniejszych potrzeb gminy, często w ogóle nie związanych z szeroko pojętą gospodarką mieszkaniową. Szanse pozyskiwania tą drogą środków jakby się już wyczerpy-

[17] E. Parchimowcz, *Czas na wspólnoty mieszkaniowe*, „Wspólnota" nr 17–18/1995, s. 17.

wały. Dotychczas sprzedano mieszkania najlepsze o współczesnym standardzie wyposażenia i najkorzystniej położone w mieście. Przy spadku szerszego zainteresowania dalszym wykupem mieszkań odpowiednia zachęta gminy musi więc iść w kierunku korzystniejszych warunków finansowych ich nabywania. Szanse jednak w tej mierze nie są zbyt duże. Gmina może bowiem sprzedawać mieszkania komunalne według oszacowanej przez uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego wartości rynkowej. Chociaż gminy stosują przy sprzedaży różnego rodzaju udogodnienia (raty, bonifikaty), to dla bardzo zubożałego społeczeństwa okazują się one niewystarczające.

Pewną szansę na większe zainteresowanie wykupem mieszkań komunalnych daje koncepcja prywatyzacji zasobów mieszkaniowych na podstawie emisji obligacji. Polega ona na tym, że w odróżnieniu od innych metod sprzedaży (z upustami, bonifikatami, rozłożeniem na raty należności) procesem prywatyzacji zasobów objąć można większość najemców. Koncepcja ta umożliwia jednoczesne przeprowadzenie wszystkich transakcji na różnych warunkach finansowych, zależnie od rodzaju i standardu mieszkania oraz statusu materialnego najemcy. Samą emisję obligacji można przeprowadzić według zasady, iż nabywca umawia się z emitentem (gminą), że w określonym czasie nabędzie lokal za określoną cenę, to znaczy prognozowaną cenę rynkową, oszacowaną przez rzeczoznawcę. Właściciel (gmina), umożliwiając najemcy zgromadzenie potrzebnych na ten cel środków finansowych, sprzedaje mu obligację, która stanowi rodzaj zaciągniętej przez gminę pożyczki zwracanej najemcy – wraz z odsetkami – przy wykupie mieszkania.

Koncepcja prywatyzacji mieszkań komunalnych za pomocą obligacji nie jest sprzeczna z prawem. Wymóg sprzedaży po cenach rynkowych jest tu zachowany, gdyż nie ma tu żadnych rabatów, ulg czy innych prób obejścia obowiązujących przepisów. Jest to po prostu zwykła czynność kapitałowa. Pożyczone pieniądze oddaje się zwykle z procentem, a jakim – o tym decydują umawiające się strony.

Zakończenie

Analiza rozmiarów oraz efektywności prywatyzacji komunalnych zasobów mieszkaniowych pozwala na sformułowanie następujących wniosków:

1. Przekształcenia prywatyzacyjne w sferze komunalnych zasobów mieszkaniowych dokonują się w warunkach braku spójnej koncepcji. Wymagają przygotowania i wdrożenia wielu rozwiązań prawnych i finansowych. Wymagają uświadomienia najemcom zarówno korzyści, jak i obowiązków wynikających z prawa własności do mieszkania.

2. Prywatyzacja mieszkań nie może być aktem jednorazowym. Musi stanowić proces uwzględniający zachodzące w kraju przemiany społeczno-ekonomiczne oraz zamożność społeczeństwa.

3. Będąca w gestii samorządów prywatyzacja zasobów powinna mieć charakter selektywny. Do przekształceń należy typować tylko takie budynki, w których sprzedawano by wszystkie mieszkania, a tym, którzy nie wyraziliby zgody na ich wykup, proponowano by lokale zamienne.

4. Prywatyzacją nie powinny być objęte wszystkie zasoby mieszkaniowe gminy. Ze względu na zdarzenia losowe, konieczność wyprowadzenia mieszkańców na czas dokonania remontu gruntownego budynku, a także perspektywę nieuchronnej renowacji znacznej części zasobów mieszkaniowych miasta (w pierwszej kolejności przebudowy centrum wielkich miast) potrzebna jest gminie pewna rezerwa wolnych mieszkań. Część wreszcie wolnych mieszkań komunalnych powinna być przeznaczona na zaspokojenie najpilniejszych potrzeb mieszkaniowych ludności najuboższej, której nie stać nie tylko na zakup czy budowę mieszkania, ale także na jakąkolwiek partycypację w kosztach jego wznoszenia. W dobie dużego liberalizmu ekonomicznego warto pamiętać, że każdy człowiek ma prawo do zamieszkiwania w warunkach nie uwłaczających godności ludzkiej. Obowiązek zadbania o to powinien stanowić obligatoryjne zadanie własne gminy.

5. Jak dotychczas, prywatyzacja komunalnych zasobów mieszkaniowych przynosi gminom nikłe korzyści. Uzyskiwane wpływy są jednorazowe. Gospodarka mieszkaniowa niewiele zyskuje na tym procesie, ponieważ znaczna część uzyskiwanych ze sprzedaży mieszkań środków jest odprowadzana poza sferę mieszkaniową. Zasila ogólny budżet gminy.

6. Prywatyzacja komunalnych zasobów mieszkaniowych przebiega wolno, o wiele za wolno. Przy założeniu, że odbywałaby się w obecnym tempie, na sprzedaż wszystkich mieszkań komunalnych trzeba by w Poznaniu około trzydziestu lat.

7. Rezultaty działań prywatyzacyjnych nie są jednak tak szerokie jak można by tego oczekiwać. Jest wątpliwe, aby przy świadomości pełnego

pokrywania kosztów zarządu i utrzymania zasobów przez właścicieli wykupionych mieszkań zainteresowanie wykupem mieszkań komunalnych nadal rosło. Składa się na to także zbyt niska siła nabywcza ogółu najemców. Gminy, które zechcą przyspieszyć proces prywatyzacji mieszkań komunalnych, muszą stworzyć ich dotychczasowym najemcom znacznie korzystniejsze warunki wykupu mieszkań. Rozwiązaniem idącym we właściwym kierunku może być sprzedaż mieszkań poprzez ofertę wykupu obligacji.