

**Agnieszka Napiórkowska-Baryła,  
Mirosława Witkowska-Dąbrowska, Ilisio Manuel de Jesus**

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

---

## **PRYWATYZACJA ZASOBU MIESZKANIOWEGO PRZEJĘTEGO PRZEZ ODDZIAŁ TERENOWY AGENCJI NIERUCHOMOŚCI ROLNYCH W OLSZTYNIE NA PRZYKŁADZIE GMIN POWIATU OLSZTYŃSKIEGO**

---

**Streszczenie:** Mieszkanie będące dobrem podstawowym należy jednocześnie do dóbr kosztownych, co powoduje poważne przeszkody i ograniczenia w samodzielnym ich nabywaniu. Brak mieszkania powoduje natomiast istotne ograniczenia w rozwoju jednostki i rodziny. Z racji pełnionych funkcji – społecznej, socjalnej, ekonomicznej – większość państw nie pozostawia kwestii mieszkaniowych jedynie mechanizmom rynkowym, prowadzone są działania z zakresu polityki mieszkaniowej. Polityka mieszkaniowa jako dyscyplina badawcza diagnozuje różnice mieszkaniowe, bada całokształt stosunków mieszkaniowych w perspektywie ekonomicznej, społecznej i technicznej, ustala metody określania skali potrzeb mieszkaniowych, jak również poziom ich zaspokojenia oraz optymalnego zastosowania środków publicznych [Auleytner, Głębicka 2000]. Polityka mieszkaniowa jest celowym działaniem instytucji państwowych i samorządowych z wykorzystaniem prawnych i finansowych instrumentów, ma na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej. Wykorzystywane instrumenty prawne i finansowe są uzależnione od przyjętych celów i dzielą się na instrumenty strony popytowej i podażowej. Prywatyzacja zasobu mieszkaniowego, powodująca wzrost udziału mieszkań własnościowych, traktowana jest jako instrument polityki mieszkaniowej, w stosunkowo łatwy sposób (niemający konsekwencji dla budżetu) powstrzymujący deprecjację zasobu mieszkaniowego. W artykule przedstawiono wyniki badań dotyczące prywatyzacji z bonifikatami zasobu mieszkaniowego przejętego przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie (OT ANR) w gminach powiatu olsztyńskiego. Liczba mieszkań przejętych do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa przez OT ANR Olsztyn do końca 2012 r. wynosiła 49 647 lokali, w tym na terenie powiatu olsztyńskiego 3999 lokali zlokalizowanych głównie w gminach: Barczewo, Biskupiec, Purda, Jeziorany. Przejęte lokale mieszkalne mają różną genezę. Zdecydowana większość pochodzi ze zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (3506 lokali) oraz z Państwowego Funduszu Ziemi (386 lokali). Przyjęty model prywatyzacji z bonifikatami spowodował, że z preferencyjnych zasad nabywania skorzystało 94% przyszłych właścicieli mieszkań. Pozostałe lokale zostały sprzedane w drodze przetargu lub nieodpłatnie przekazane, głównie gminom. Dzięki temu proces prywatyzacji zasobu mieszkaniowego dobiega końca, aczkolwiek tylko w obrębie mieszkań przejętych po byłych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (w zasobie WRSP pozostaje 0,8% lokali), przy nabywaniu których bonifikaty udzielano zarówno najemcom, jak i byłym pracownikom. W przypadku lokali przejętych z Państwowego Funduszu Ziemi,

w odniesieniu do których bonifikaty przysługiwały węższej grupie osób, w zasobie WRSP nadal pozostaje 7,8% lokali mieszkalnych. Skuteczność prywatyzacji, przynoszącej korzyści przede wszystkim tym, którzy funkcjonowali już w systemie mieszkaniowym – lokatorom, pozwala na zaliczenie jej do instrumentów polityki mieszkaniowej. Trudno natomiast stwierdzić, czy został osiągnięty główny cel polityki mieszkaniowej: poprawa jakości substancji mieszkaniowej. Nabywcami mieszkań były w większości osoby o niskich dochodach, które z trudem radziły sobie z utrzymaniem nieruchomości. Wraz z upływem czasu i rozwojem rynku nieruchomości, wzrostem świadomości odnośnie do prawa własności, można przypuszczać, że byli lokatorzy mieszkań – a obecni właściciele zaczęli stopniowo wprowadzać efektywniejsze metody zarządzania zasobem mieszkaniowym.

**Słowa kluczowe:** mieszkanie, prywatyzacja zasobu mieszkaniowego, polityka mieszkaniowa.

DOI: 10.15611/e21.2014.2.08

## 1. Wstęp, przedmiot i cel badań

Mieszkanie traktowane jest powszechnie jako dobro niezbędne każdej rodzinie (lub gospodarstwu domowemu), umożliwiające zaspokojenie zarówno potrzeb podstawowych, jak i potrzeb wyższego rzędu. Brak mieszkania uznaje się za istotne utrudnienie w rozwoju rodziny. Jak podaje M. Bryx [2001], K. Krzeczkowski ponad 70 lat temu stwierdził, że mieszkanie w hierarchii potrzeb człowieka zajmuje czołowe miejsce jako jedna z najistotniejszych pozycji spożycia indywidualnego, jest równocześnie potrzebą społeczną, a sposób jej zaspokojenia istotnie wpływa na każde środowisko ludzkie. A. Andrzejewski [1987] definiuje mieszkanie z trzech punktów widzenia: sposobu zamieszkiwania, efektu działalności budowlanej, elementu architektoniczno-urbanistycznego. W potocznym rozumieniu mieszkanie traktuje się przede wszystkim jako przestrzeń zabudowaną i ocenia pod kątem zaspokojenia potrzeb mieszkańców, głównie z punktu widzenia funkcji, które może i powinno spełniać. M. Bryx [2001] traktuje te potrzeby szerzej i do pojęcia „mieszkanie” włącza także jego otoczenie. Mieszkanie będące dobrem podstawowym jest jednocześnie jednym z dóbr kosztownych, co powoduje poważne przeszkody i ogranicza jednostki w samodzielnym ich nabywaniu. O różnym postrzeganiu mieszkania przez zwolenników interwencjonizmu i zwolenników wolnego rynku wspomina P. Hut [2008], stwierdzając jednak brak na kontynencie europejskim państwa pozostawiającego kwestie mieszkaniowe jedynie mechanizmom rynkowym.

Wśród instrumentów polityki mieszkaniowej w krajach Europy Wschodniej P. Lis [2008] wymienia prywatyzację mieszkań jako stosunkowo łatwy sposób (nie mający konsekwencji dla budżetu) powstrzymania deprecjacji zasobu mieszkaniowego i przekonania obywateli do dalszych reform. Celem artykułu jest prezentacja i ocena procesu prywatyzacji zasobu mieszkaniowego przejętego w 1992 r. przez Oddział Terenowy Agencji Nieruchomości Rolnych w Olsztynie w gminach powiatu olsztyńskiego. Przedmiotem rozważań jest zasób mieszkaniowy pochodzący z państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (ppgr), Państwowego Funduszu Ziemi

(PFZ), innych tytułów oraz z zakończonych inwestycji. Zebrane dane opracowano za pomocą metody analizy heurystycznej, jako spójnego zespołu czynności badawczych, w których czynności analityczne odegrały zasadniczą rolę [Stachak 1997]. Określono i scharakteryzowano wielkość przejętego zasobu mieszkaniowego ogółem przez OT ANR w Olsztynie (stan na koniec 2012 r.) oraz w poszczególnych gminach powiatu olsztyńskiego (stan na kwiecień 2013 r.). Zaprezentowano i uzasadniono przyjęte formy i zasady prywatyzacji mieszkań. Ostatnim etapem było przedstawienie możliwych trudności w dalszym procesie przekształceń własnościowych.

## 2. Cele i instrumenty polityki mieszkaniowej

Punktem wyjścia do rozważań nad polityką mieszkaniową jest prawo do mieszkania. Prawo do mieszkania jest jednym z podstawowych praw obywatela, które zostało usankcjonowane w deklaracjach światowych, regulacjach Unii Europejskiej oraz ustawodawstwie krajowym funkcjonującym od ponad 60 lat. Po raz pierwszy sformułowano je w Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, dokumencie wydanym przez ONZ w grudniu 1948 roku. Zgodnie z art. 25 Deklaracji „każdy człowiek ma prawo do życia na poziomie zapewniającym zdrowie i pomyślność jemu i jego rodzinie, włączając w to wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską i niezbędne świadczenia socjalne oraz prawo do zabezpieczenia na wypadek bezrobocia, choroby, niezdolności do pracy, wdowieństwa, starości lub utraty środków do życia w sposób od niego niezależny<sup>1</sup>”. Kolejnymi dokumentami ONZ podnoszącymi kwestie prawa człowieka do odpowiedniego poziomu życia, w tym mieszkania, są m.in. Międzynarodowy Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 roku, Deklaracja dotycząca Postępu Społecznego i Rozwoju z 1969 roku oraz Europejska Karta Społeczna Rady Europy z 1996 roku. Podobne zapisy występują w polskich przepisach prawnych. Zgodnie z art. 75 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r. „władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania”. Ten zapis, jak i zapisy w międzynarodowych dokumentach, nie powinny być nadinterpretowane. Podkreśla ten fakt M. Bryx [2001], stwierdzając, iż owe zapisy stanowią o prawie człowieka do poziomu życia gwarantującego zdrowie oraz dobrobyt, wymieniając mieszkanie jako jeden z jego elementów. Według autora realizację prawa do mieszkania powinno się pozostawić obywatelom z dwoma jednak ograniczeniami: wsparciem dla obywateli, którzy sami podejmują wysiłki w kierunku zakupu mieszkania, oraz wsparciem obywateli, dla których realizacja prawa do mieszkania przekracza w znacznym stopniu ich możliwości.

<sup>1</sup> [http://www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf).

Polityka mieszkaniowa oznacza ogólny kierunek i metody działania używane przez państwa lub inne podmioty publiczne, organizacje polityczne i społeczne do osiągnięcia określonych celów w dziedzinie mieszkalnictwa oraz zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych [Andrzejewski 1987]. Przedstawiona definicja polityki mieszkaniowej, sformułowana przez A. Andrzejewskiego, jest wciąż aktualna, o czym świadczy odwoływanie się do powyższej definicji przez innych autorów, m.in. K. Podoskiego i W. Turnowieckiego [2003], L. Frąckiewicz [2005], L. Nykiel [2009]. Przywołuje ją również P. Lis [2008], podkreślając przy tym odnośnienie się polityki mieszkaniowej do zagadnień ilościowych oraz jakościowych. Przytacza też definicję o węższym zakresie, w której polityka mieszkaniowa tworzona przez administrację państwową oraz jednostki samorządu terytorialnego polega na zapewnieniu działania rynku mieszkaniowego w sferach mogących zagwarantować efektywność budowlano-montażową oraz poprawiać możliwe nieprawidłowości. Podobną definicję stosuje P. Hut [2008] – polityka mieszkaniowa to celowe działanie instytucji państwowych i społecznych, określone wcześniejszą analizą, za pomocą prawnych i finansowych instrumentów, mające na celu poprawę sytuacji mieszkaniowej. Polityka mieszkaniowa jako dyscyplina badawcza diagnozuje różnice mieszkaniowe, bada całokształt stosunków mieszkaniowych w perspektywie ekonomicznej, społecznej i technicznej, ustala metody określania skali potrzeb mieszkaniowych, jak również poziom ich zaspokojenia oraz optymalnego zastosowania środków publicznych [Auleytner, Głębicka 2000]. Polityka mieszkaniowa jest jedną z gałęzi polityki społecznej, prowadzoną przez administrację państwową i jednostki samorządu terytorialnego. Na politykę mieszkaniową składają się wszelkie działania państwa, które mają wpływ na funkcjonowanie i wynik rynku mieszkaniowego, tj. na liczbę, cenę, stawki czynszu oraz jakość mieszkań [Lis 2008]. Jak stwierdzają K. Burak i D. Grodzka [2007], aprobatą dla ingerencji państwa na rynku mieszkaniowym wypływa z prawa człowieka do „dachu nad głową”. Według P. Lisa [2008] co najmniej cztery argumenty uzasadniają interwencję państwa w sferze mieszkalnictwa, są to:

- ochrona prawa własności,
- korygowanie niesprawności rynku mieszkaniowego,
- wzrost sprawiedliwości społecznej,
- stymulowanie wzrostu gospodarczego.

Przed polityką mieszkaniową stawiane są cele zarówno po stronie popytowej, czyli kreowanie warunków do nabycia bądź wynajmu mieszkań przez ogół społeczeństwa, jak i po stronie podażowej – wspieranie dostępności zasobów mieszkaniowych o określonej jakości. Uzupełniające cele polityki mieszkaniowej, tzw. cele II rzędu, to według Lisa [2008]:

- przeciwdziałanie tzw. eksmisji na bruk,
- rewitalizacja miast i dużych obszarów zabudowy mieszkaniowej,
- kreowanie zrównoważonego rozwoju rynku mieszkaniowego,
- tworzenie przyjaznego otoczenia instytucjonalnego.

P. Lis [2008] dostrzega negatywny aspekt wynikający z istnienia wielu ośrodków decyzyjnych, co może być przyczyną niedostatecznej kontroli instrumentów

polityki mieszkaniowej oraz powodować problemy w badaniu ich efektywności. Według J.M. Chmielewskiego [2004] przed polityką mieszkaniową stawiane są trzy połączone ze sobą cele:

- wspieranie rozwoju budownictwa mieszkaniowego wraz z infrastrukturą,
- ciągłe podnoszenie standardów jakościowych wszystkich elementów środowiska zamieszkania,
- kreowanie warunków dostępności mieszkań dla ogółu społeczeństwa.

Efektywna polityka mieszkaniowa wymaga stosowania adekwatnych do przyjętych celów instrumentów (mechanizmów) realizacyjnych. W literaturze można się spotkać z różną klasyfikacją instrumentów. Do zbioru instrumentów strony popytowej P. Lis [2008] zalicza:

- podatki i opłaty związane z nabywaniem lub wynajmem mieszkań,
- transfery na rzecz gospodarstw domowych,
- regulacje praw własności do nieruchomości,
- regulacje instytucji i instrumentów finansujących mieszkalnictwo;

a do strony podażowej:

- podatki i opłaty związane z etapem planowania i budowy mieszkań,
- inwestycje rządowe lub/i władz lokalnych,
- prywatyzacja zasobu mieszkaniowego stanowiącego własność skarbu państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- transfery na rzecz przedsiębiorstw sektora mieszkaniowego,
- regulacje dotyczące zagospodarowania przestrzennego,
- regulacje instytucji wspierających rynek mieszkaniowy.

W okresie gospodarki planowanej centralnie o tym, ile, gdzie i jakie mieszkania zostaną wybudowane, a także w dużym stopniu komu zostaną przydzielone, decydowało państwo, w ramach założonej polityki gospodarczej i społecznej. Państwo wzięło też na siebie w decydującej części finansowanie budownictwa mieszkaniowego, a jednocześnie rozdział mieszkań. Państwo decydowało o ocenie potrzeb mieszkaniowych i sposobie oraz poziomie ich zaspokojenia. Państwowe przedsiębiorstwa gospodarki rolnej, jako jednostki powołane do gospodarowania majątkiem ogólnonarodowym w rolnictwie, zobowiązane były – obok działalności produkcyjnej – również do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych, socjalnych, kulturalno-oświatowych i sportowych swoich pracowników.

Transformacja ustrojowa z początku lat 90. XX w. spowodowała konieczność istotnej zmiany w polityce mieszkaniowej, polegającej przede wszystkim na:

- ograniczeniu bezpośredniego udziału państwa w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli w oparciu o środki budżetowe,
- wprowadzeniu reguł rynkowych zarówno w sferze budowy mieszkań (koszty budowy, ceny), jak i utrzymania zasobów mieszkaniowych (ekonomizacja czynszów),
- zróżnicowaniu wsparcia (ze strony państwa), adresowanego do poszczególnych grup społecznych według kryterium poziomu ich zamożności [Lis 2008].

### 3. Wyniki badań

W związku ze zmianami gospodarczymi po 1989 roku gospodarowanie nieruchomościami rolnymi i pozostałym majątkiem stanowiącym własność Skarbu Państwa powierzone zostało na mocy ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [Ustawa z dnia 19 października 1991 r. ...] Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), przekształconej w 2003 r. w Agencję Nieruchomości Rolnych (ANR). Głównym celem, dla którego została powołana Agencja, była prywatyzacja mienia Skarbu Państwa, ze szczególnym uwzględnieniem zasobu mieszkaniowego pełniącego funkcję społeczną i socjalną. Liczba mieszkań przejętych do Zasobu WRSP przez OT ANR Olsztyn do końca 2012 r. wynosiła 49 647 lokali, w tym na terenie powiatu olsztyńskiego 3999 lokali, zlokalizowanych głównie w gminach: Barczewo, Biskupiec, Purda, Jeziorany (tab. 1). Przejęte lokale mieszkalne mają różną genezę. Zdecydowana większość lokali pochodzi ze zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej (3506 lokali). Z Państwowego Funduszu Ziemi przejęto 386 lokali, z innych tytułów 79 lokali, dodatkowo zasób został powiększony o 28 lokali w wyniku zakończonych inwestycji.

Celem prywatyzacji w obszarze mieszkalnictwa było powstrzymanie deprecjacji zasobu mieszkaniowego w segmencie publicznych mieszkań na wynajem. Państwo nie posiadało wystarczających środków na ich utrzymanie i zarządzanie. Prywatyzacja

**Tabela 1.** Liczba mieszkań przejętych do zasobu WRSP w gminach powiatu olsztyńskiego

Gmina	Liczba mieszkań przejętych				Aktualny stan zasobu WRSP
	pochodzących z ppgr	pochodzących z PFZ	w wyniku zakończonych inwestycji	przejętych z innych tytułów	
Barczewo	655	61	5	72	6
Biskupiec	562	41	6		2
Dobre Miasto	194	24			8
Dywity	86	65			1
Gietrzwałd	225	18			-
Jeziorany	404	28	1	7	6
Jonkowo	142	13			4
Kolno	247	18			1
Olsztynek	283	28			1
Purda	482	47	16		7
Stawiguda	54	20			15
Świątki	172	23			5
<b>Razem</b>	<b>3506</b>	<b>386</b>	<b>28</b>	<b>79</b>	<b>56</b>

Źródło: opracowanie na podstawie danych OT ANR w Olsztynie.



cja miała się przyczynić do poprawy jakości zasobu mieszkaniowego. Towarzyszyło jej założenie, że nowi właściciele będą we własnym zakresie przeprowadzać remonty i modernizacje zasobów mieszkaniowych, a tym samym państwo pozbędzie się aktywów o niskiej wartości, wymagających za to wysokich nakładów finansowych [Lis 2008].

W wyniku przeprowadzonych procesów prywatyzacyjnych w zasobie WRSP na terenie gmin powiatu olsztyńskiego aktualnie pozostaje 56 lokali mieszkalnych (1,4% przejętego zasobu mieszkaniowego). Na tę liczbę składa się 30 mieszkań przejętych z Państwowego Funduszu Ziemi (PFZ) i 26 mieszkań przejętych po ppgr i w wyniku zakończonych inwestycji (tab. 2). Całkowicie rozdysponowane zostały lokale przejęte z innych tytułów. Na tym tle wolniejsze tempo prywatyzacji obserwuje się w obszarze nieruchomości mieszkaniowych przejętych do zasobu WRSP z PFZ, w którym nadal pozostaje 7,8% mieszkań.

Jak podaje P. Lis [2008], prywatyzację publicznego zasobu mieszkaniowego można uznać za instrument polityki mieszkaniowej. Wynika to ze spełnienia trzech warunków:

- 1) prywatyzacja podlega kontroli przez władze lokalne,
- 2) ma istotny wpływ na cele polityki mieszkaniowej,
- 3) jest skuteczna, co odróżnia ją od innych instrumentów polityki mieszkaniowej.

Przed rozpoczęciem procesów prywatyzacyjnych w Polsce i w krajach Europy Wschodniej pojawiły się dylematy dotyczące zakresu ingerencji państwa w proces prywatyzacji i ekwiwalentności cen sprzedaży w stosunku do wartości rynkowej zasobu mieszkaniowego. Ze względu na zakres ingerencji państwa wyróżnia się dwa zasadnicze podejścia: prywatyzację odgórną i prywatyzację oddolną. Pierwsza z nich polega na podejmowaniu decyzji na szczeblu centralnym, druga na przejściu odpowiedzialności przez władze lokalne. W Polsce dominowała prywatyzacja oddolna, w której zasadniczą rolę odegrały gminy. Drugi dylemat dotyczył ekwiwalentności cen sprzedaży mieszkań. Można wskazać cztery podstawowe formy prywatyzacji:

- prywatyzację poprzez rozdawnictwo,
- prywatyzację z bonifikatami,
- prywatyzację talonową,
- prywatyzację mieszaną (wysoka cena sprzedaży i utrzymanie niskich czynszów lub niska cena sprzedaży i uwolnienie czynszów) [Lis 2008].

W Polsce największe znaczenie miała prywatyzacja z bonifikatami. System bonifikat dla najemców mieszkań po byłych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, wprowadzony przepisami ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa i kilkakrotnie modyfikowany, umożliwiał uprawnionym (najemcom, emerytom i rencistom) zakup mieszkań ze zniżką w wysokości 95%. Prywatyzacja tego typu określona została mianem sprzedaży na preferencyjnych zasadach. Dodatkowo mieszkania będące w zasobie WRSP podlegały sprzedaży w formie przetargu, nieodpłatnego przekazywania gminom, spółdzielniom mieszkaniowym, kościołom i innym podmiotom (tab. 2).

**Tabela 2.** Liczba i sposób rozdysponowania mieszkań przejętych po ppgr i w wyniku zakończonych inwestycji w gminach powiatu olsztyńskiego

Gmina	Liczba mieszkań rozdysponowanych w wyniku					Liczba mieszkań w zasobie WRSP
	sprzedaży na preferencyjnych zasadach	sprzedaży w formie przetargu	nieodpłatnego przekazania gminom	nieodpłatnego przekazania spółdzielniom mieszkaniowym	rozbiórki	
Barczewo	639	16	-	-	2	3
Biskupiec	545	14	4	1	3	1
Dobre Miasto	183	5	-	-		6
Dywity	86	-	-	-		-
Gietrzwałd	215	9	1	-		-
Jeziorany	351	24	25	-		5
Jonkowo	139	-	-	-		3
Kolno	239	4	4	-		-
Olsztynek	273	8	1	-		1
Purda	476	9	9	1		3
Stawiguda	53	1	-	-		-
Świątki	123	12	33	-		4
<b>Razem</b>	<b>3322</b>	<b>102</b>	<b>77</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>26</b>

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OT ANR w Olsztynie.

Jak wynika z danych przedstawionych w tab. 2, w wyniku sprzedaży na preferencyjnych zasadach w gminach powiatu olsztyńskiego sprywatyzowano 3322 mieszkania, co stanowi 94% lokali przejętych przez OT ANR w Olsztynie po zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej (zasób mieszkaniowy został powiększony o 28 lokali oddanych do użytkowania). Sprzedaż w formie przetargu, do którego mogły przystąpić osoby nieobjęte systemem bonifikat, dotyczyła 102 lokali mieszkaniowych. 79 mieszkań przekazano nieodpłatnie, w tym: 77 – gminom (głównie Świątki, Jeziorany, Purda), 2 – spółdzielniom mieszkaniowym. Nieodpłatne przekazanie części zasobu mieszkaniowego gminom można uznać – obok prywatyzacji – za instrument polityki mieszkaniowej. Na gminie, zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego [Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. ...], ciąży obowiązek tworzenia gminnego zasobu nieruchomości mieszkaniowych i udostępniania go najbardziej potrzebnej części społeczności lokalnej na zasadach najmu. W całym OT ANR w Olsztynie gminy powiększyły swój zasób mieszkaniowy o 1822 lokale mieszkalne [Raport ANR 2012]. W zasobie WRSP przejętym po byłych ppgr na terenie powiatu olsztyńskiego pozostaje nierozdysponowanych 26 mieszkań oraz 30 mieszkań przejętych z PFZ. Wyraźnie widać tu liczbową różnicę wynikającą z różnic w dostępie do preferencji przy sprzedaży mieszkań. W przypadku lokali przejętych z PFZ uprawnieniami nie zostali objęci najemcy, tylko renciści i emeryci.



## 4. Podsumowanie

Proces prywatyzacji zasobu mieszkaniowego przejętego do ZWRSP w Polsce i na terenie powiatu olsztyńskiego można uznać za niemal zakończony. W Polsce nie rozdysponowano jeszcze 3,2% lokali mieszkalnych, w powiecie olsztyńskim 1,4%. Przyjęty model prywatyzacji z bonifikatami spowodował, że z preferencyjnych zasad nabywania skorzystało 94% przyszłych właścicieli mieszkań. Pozostałe lokale zostały sprzedane w drodze przetargu lub przekazane nieodpłatnie, głównie gminom. W tym zakresie prywatyzację należy uznać za skuteczny instrument polityki mieszkaniowej, przynoszący korzyści przede wszystkim tym, którzy funkcjonowali już w systemie mieszkaniowym – lokatorom. Trudno natomiast stwierdzić, że został osiągnięty inny cel polityki mieszkaniowej, jakim jest poprawa jakości substancji mieszkaniowej. Nabywcami mieszkań były w większości osoby o niskich dochodach, które z trudem radziły sobie z utrzymaniem nieruchomości. Wraz z upływem czasu i rozwojem rynku nieruchomości, wzrostem świadomości w odniesieniu do prawa własności, można przypuszczać, że byli lokatorzy mieszkań – a obecni właściciele zaczęli stopniowo wprowadzać efektywniejsze metody zarządzania zasobem mieszkaniowym.

## Literatura

- Andrzejewski A., *Polityka mieszkaniowa*, PWE, Warszawa 1987.
- Auleytner J., Głębicka K., *Polityka społeczna pomiędzy opiekuńczością a pomocniczością*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Pedagogicznej, Warszawa 2000.
- Bryk M., *Finansowanie inwestycji mieszkaniowych*, Poltext, Warszawa 2001.
- Burak K., Grodzka D., *Rola gmin w zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych*, [w:] Studia BAS. Polityka społeczna. Biuro Analiz Sejmowych, Warszawa 2007.
- Chmielewski J.M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2004.
- Frąckiewicz L., *Mieszkanie i jego środowisko*, [w:] *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*, red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005.
- Hut P., *Współczesna kwestia mieszkaniowa w Polsce; geneza, uwarunkowania, perspektywy rozwiązań*, [w:] *Polityka społeczna*, red. G. Firlit-Fesnak, M. Szyłko-Skoczny, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Lis P., *Polityka państwa z zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*, C.H. Beck, Warszawa 2008.
- Nykiel L., *Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 2009, vol. 17, nr 4.
- Podoski K., Turnowiecki W., *Polityka społeczna*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w 2012 roku.
- Stachak S., *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*, Książka i Wiedza, Warszawa 1997.
- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, DzU 1991, nr 107, poz. 464 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, DzU 2001, nr 71, poz. 733 ze zm.
- [www.unesco.pl/fileadmin/user\\_upload/pdf/Powszechna\\_Deklaracja\\_Praw\\_Czlowieka.pdf](http://www.unesco.pl/fileadmin/user_upload/pdf/Powszechna_Deklaracja_Praw_Czlowieka.pdf).

## **PRIVATIZATION OF THE DWELLING STOCK ABSORBED BY THE OLSZTYN BRANCH OF THE AGENCY OF AGRICULTURAL REAL ESTATE PROPERTIES – AN EXAMPLE OF THE COMMUNES IN THE DISTRICT OF OLSZTYN**

**Summary:** A flat to live is one of the basic amenities, but also the one which is very costly to acquire, and that creates serious obstacles and limitations to purchasing own home. Lacking own place to live, on the other hand, means serious restrictions over the development of any individual or a family. Because of the social and economic functions that residential properties perform, most states do not leave the question of housing to market forces alone, but pursue own housing policy. Housing policy as a research discipline diagnoses differences in the dwelling capacity from the economic, social and technical perspective; it establishes the scale of housing demand and the level to which it is satisfied; finally, it determines the optimal deployment of public funds [Auleytner, Głębicka 2000]. Housing policy is a targeted action undertaken by national and local state institutions, in which legal and financial instruments are employed to improve the housing situation. The actual legal and financial solutions depend on the approved goals and can be divided into ones shaping the demand or supply on the residential real estate market. Privatization of dwelling stock leading to a higher number of flats with owners is perceived as a housing policy instrument, which can quite easily (in a way that leaves the state budget unaffected) stop and reverse the progressing depreciation of the housing stock. This article presents the results of the privatization effort undertaken to sell the dwelling stock managed by the Olsztyn Branch of the Agency of the Agricultural Real Estate Properties in communes within the District of Olsztyn. The flats within the said stock were sold with rebates to individual owners. At the end of 2011, the number of flats taken over by the Olsztyn Branch of the Agricultural Real Properties and included into the Agricultural Property Stock of the State Treasury was 49647, of which 3999 were in the District of Olsztyn, mainly in the communes of Barczewo, Biskupiec, Purda and Jeziorany. The flats have different origin. Most originate from dissolved state farms (3506 flats) and from the State Land Fund (396 flats). The implemented privatization model, in which flats can be sold with reductions in the prices, has encouraged 94% of the future flat owners to make a preferential purchase. The remaining percentage consists of flats sold by tender bids or transferred free of charge mainly to communes. Owing to the above solution, the privatization of the stock of flats has almost been terminated, although this is true only about the flats from former state farms (flats which remain in the Agricultural Property Stock of the State Treasury account for 0.8% of the original stock) which were sold with reductions in the prices available to both persons renting the flats or former employees of state farms. Regarding the flats from the Land Farm, a narrower group of persons were eligible to apply for rebates, and the Agricultural Property Stock of the State Treasury still holds 7.8% of these flats. The success of privatization, which brings benefits mainly to those who have already been able to actually use the privatized flats, by renting them, means that the discussed privatization effort can be viewed as an instrument of housing policy. It is, however, difficult to claim that the main objective of housing policy, such as the improvement of dwelling stock, has been achieved. The flats are bought mostly by people with low income, who find it extremely difficult to maintain the flats they have acquired. As the time progresses and the real estate market develops, which also means an increasing awareness of what a real estate is, one can suspect that the former occupants who are currently owners of privatized flats will begin to employ more and more effective methods of managing dwelling resources.

**Keywords:** flat, privatization of dwelling stock, housing policy.