

**EWA KUCHARSKA-STASIAK  
MAGDALENA ZAŁĘCZNA  
KONRAD ŻELAZOWSKI**

Uniwersytet Łódzki

**PRYWATYZACJA KOMUNALNEGO  
ZASOBU JAKO ELEMENT  
LOKALNEJ POLITYKI MIESZKANIOWEJ  
NA PRZYKŁADZIE GMINY ŁÓDŹ**

**Abstract: Privatisation of Municipal Housing Stock as an Element of Local Housing Policy. The Case Study of the City of Lodz.** Since the beginning of economic transition responsibility of satisfying housing needs of local communities was transferred to municipalities. To fulfill their duties local governments maintain and manage housing stock which includes: dwellings for low income households, social dwellings, replacement dwellings and temporary living quarters.

However a process of municipal withdrawing from housing sector can be observed. Extensive privatization of municipal housing stock raises a number of reservations. The pace of privatization and its scale threatens a balance between the public and private sector, enables entering the market of “owners without money” – people with low awareness of the costs of ownership. In long term it threatens the functioning of housing sector.

The main aim of the article is to evaluate the form, scale and course of privatization of municipal housing stock. Local determinants and consequences of housing privatization in the City of Lodz were presented.

**Key words:** Housing privatisation, local housing policy, municipal housing stock.

## **Wprowadzenie**

Wraz z reaktywacją mienia komunalnego gminy stały się właścicielami potężnych zasobów mieszkaniowych. Zgodnie z wolą ustawodawcy, komunalny zasób mieszkaniowy ma służyć zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych. Ustawodawca nałożył na gminę obowiązek zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych przez zapewnienie mieszkań socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych oraz zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach.

Od początku okresu transformacji na szczeblu gmin ujawniły się tendencje do wycofywania się z własności zasobu przez jego prywatyzację, rozumianą jako sprzedaż mieszkań.

Wśród motywów prywatyzacji gminnego zasobu mieszkaniowego w Polsce cztery odgrywały istotną rolę:

- Motyw ideologiczny: dążenie do ograniczenia roli władz publicznych, co wynikało z przesłanek polityczno-ustrojowych i było zgodne z kierunkiem rozwoju gospodarki rynkowej. Polityka przekształceń własnościowych na szczeblu gmin odwzorowała program rynkowej transformacji gospodarki polskiej, stając się elementem ich długofalowej polityki gospodarczej.
- Motyw ekonomiczny: przerzucenie kosztów utrzymania na sektor prywatny a także pozyskanie środków z prywatyzacji.
- Motyw pragmatyczny: większa dbałość prywatnego właściciela o własność (własność publiczna traktowana jako „własność niczyja”), a także poprawa efektywności zarządzania.
- Motyw społeczny – zwiększenie grupy osób, posiadających nieruchomości mieszkaniowe na własność.

Przyjęta w Polsce koncepcja prywatyzacji, rozumiana jako sprzedaż mieszkań nie tylko komunalnych ale również zakładowych, a także spółdzielczych, spowodowała silne zmiany w strukturze własności zasobów mieszkaniowych. Według danych Eurostatu w Polsce w 2010 r. aż 81,5% mieszkańców zamieszkiwało domy i mieszkania, do których posiadali tytuł własności, podczas gdy średnia dla UE wynosiła 70,7%, w krajach „starej Unii” tylko 66,9%. Nawet w Stanach Zjednoczonych, gdzie silnie jest propagowana własność mieszkania, tylko 66,2% mieszkań zajmowanych było przez ich właścicieli.

Presja na dalszą sprzedaż zasobów mieszkaniowych uznana została w Polsce jako zagrożenie sektorowe dla dalszego rozwoju mieszkalnictwa. Wskazano również, że zagrożeniem takim pozostaje historycznie i kulturowo uwarunkowany paradygmat własności, jako tego prawa do zajmowanego mieszkania, które jest powszechnie akceptowane przez społeczeństwo [Por. *Strategia długofalowego rozwoju...* 2005, s. 20].

Wskazuje się, że warunkiem likwidacji barier dla „ruchu mieszkaniowego” jest określenie minimalnego poziomu udziału mieszkań o niskich czynszach w zasobach mieszkaniowych na terenie poszczególnych gmin<sup>1</sup>. Przebieg, tempo i skala prywatyzacji zmuszają do zastanowienia się nad jej granicami – gminy powinny dysponować dostateczną liczbą mieszkań dla prowadzenia prawidłowej polityki mieszkaniowej na swoim terenie. Im gorsza jest sytuacja mieszkaniowa na terenie danej gminy, im

<sup>1</sup> Propozycja ta odwołuje się do doświadczeń innych krajów UE, w których to (np. we Francji) gmina, która nie spełni tego warunku, ponosi konsekwencje finansowe. Por. [*Strategia długofalowego rozwoju...* 2005, s. 41].

więcej jest słabych ekonomicznie gospodarstw domowych, tym mniej zasadne jest pozbywanie się zasobu mieszkaniowego. Oznacza to, że przy wyborze skali przekształceń należy brać pod uwagę lokalne warunki mieszkaniowe i ekonomiczne możliwości zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przez jej mieszkańców. Prywatyzacja wymaga indywidualnego podejścia, zdeterminowanego skalą problemu mieszkaniowego z uwzględnieniem szczebla lokalnego, wymaga przygotowania długofalowej koncepcji przekształceń własnościowych tego zasobu.

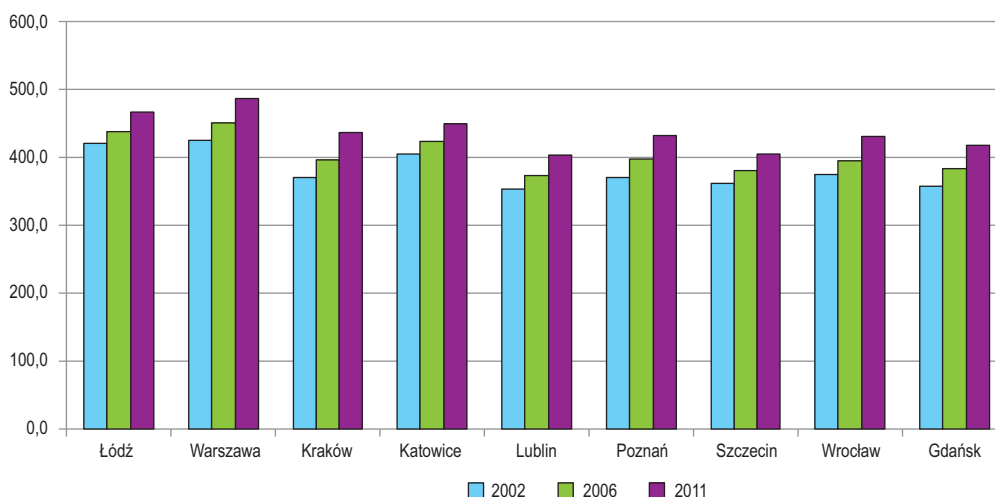
Celem opracowania jest ocena przyjętej formy, skali i przebiegu prywatyzacji na przykładzie Gminy Łódź z uwzględnieniem lokalnych uwarunkowań.

## 1. Skala problemu mieszkaniowego w Gminie Łódź

Problemy mieszkaniowe przyjmują różny wymiar w ujęciu przestrzennym. Podstawą określenia skali problemu są podstawowe wskaźniki, takie jak: liczba mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców, przeciętna powierzchnia mieszkania, przeciętna powierzchnia mieszkania przypadająca na 1 osobę, wyposażenie mieszkań w podstawowe instalacje, a także ocena ich stanu technicznego.

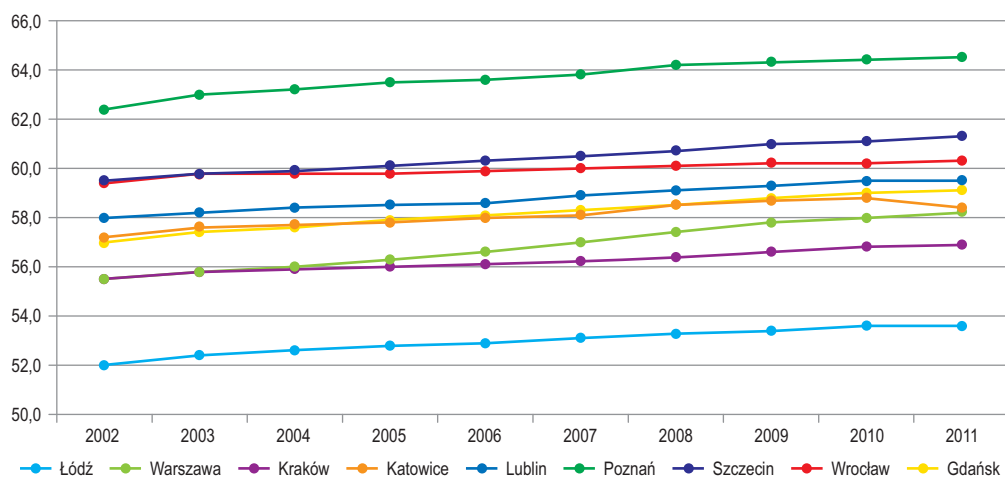
Pod względem liczby mieszkań przypadających na 1000 mieszkańców wśród dziewięciu największych miast w Polsce najlepsza sytuacja wystąpiła w Warszawie i w Łodzi, najtrudniejsza w Szczecinie i w Lublinie – por. ryc. 1.

Znaczne różnice występują również w wielkości mieszkań (por. ryc. 2), w zaludnieniu (por. ryc. 3) i w wyposażeniu mieszkań w podstawowe instalacje (por. ryc. 4).

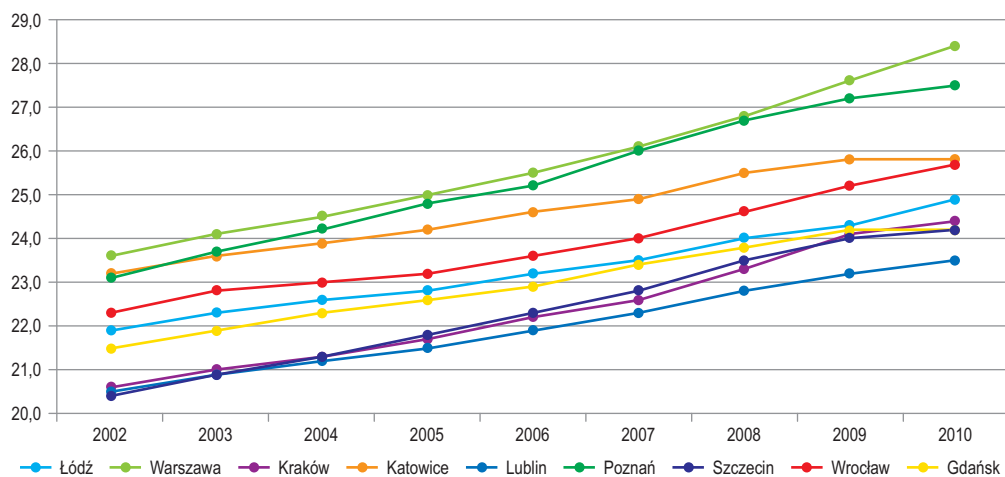


Ryc. 1. Zasób mieszkaniowy w przeliczeniu na 1000 mieszkańców w wybranych miastach Polski

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS (ryc. 1-4).



Ryc. 2. Przeciętna powierzchnia mieszkania w wybranych miastach (lata 2002–2011)

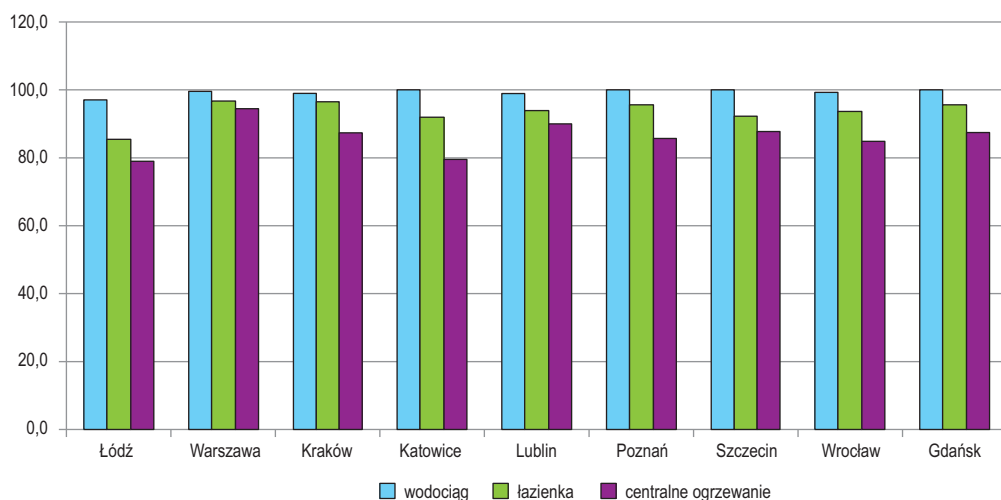


Ryc. 3. Przeciętna powierzchnia mieszkania na 1 osobę w wybranych miastach (lata 2002–2010)

Pod względem przeciętnej powierzchni mieszkania, a także wyposażenia w podstawowe instalacje Łódź negatywnie wyróżnia się na tle analizowanych miast. Lepiej wypada pod względem przeciętnej powierzchni mieszkania przypadającej na 1 osobę, wyprzedzając takie miasta, jak Lublin, Szczecin czy Gdańsk.

Zasób mieszkaniowy w Łodzi negatywnie wyróżnia się pod względem struktury wiekowej (por. tab. 1), co przy malejących nakładach na techniczne utrzymanie zasobu w kolejnych latach prowadziło do dekapitalizacji zasobu.

W pracach Instytutu Rozwoju Miast Łódź wymieniana jest jako miasto, które samo „... nie udźwignie miliardowych kwot niezbędnych na ratowanie zdewastowanych



Ryc. 4. Wyposażenie mieszkań w infrastrukturę w wybranych miastach w 2010 r. (w%)

zasobów mieszkaniowych” [Korniłowicz, *Aspekty społeczne...*]. Łódź została wytypowana na pierwszym miejscu wśród miast polskich, w którym powinny być rozpoczęte na wielką skalę remonty kapitalne i modernizacja starych budynków ze środków budżetowych [Korniłowicz 2009].

Jest to wynikiem relatywnie dużego udziału budynków, wybudowanych w okresie przedwojennym oraz nieprawidłowej dbałości o stan techniczny tego zasobu.

Reasumując, problem mieszkaniowy w Łodzi ma wymiar jakościowy, ale zła jakość zasobu oznacza konieczność wycofania znacznej jego części z użytkowania, co przyczyni się do pogorszenia wskaźników ilościowych.

Tabela 1

Struktura wiekowa całkowitego zasobu mieszkaniowego Łodzi w%

Mieszkania według okresu budowy	2002	
	polskie miasta	Łódź
Ogółem	100,0	100,0
do 1944	21,7	26,6
1945–1970	22,3	30,4
1971–1978	42,0	23,6
1979–2002	22,6	10,5

Źródło: [MSP2002].

Zróznicowanie przestrzenne zasobu pod względem wielkości, jak i jego jakości uzasadnia rozwiązywanie problemów mieszkaniowych z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych. Warunkiem prowadzenia racjonalnej polityki prywatyzacji przez gminy jest opracowanie przez nie długofalowej polityki mieszkaniowej.

## 2. Komunalny zasób mieszkaniowy w Łodzi

Gminny zasób mieszkaniowy tworzą:

1. Lokale mieszkalne stanowiące własność gminy:
  - lokale w budynkach będących w 100% własnością gminy,
  - lokale w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy,
  - lokale pozostające w samoistnym posiadaniu gminy.

Pod względem ilościowym zasób mieszkaniowy Gminy Łódź odznacza się:

1. Znacznymi rozmiarami – Łódź ma największą ze wszystkich miast wojewódzkich liczbę komunalnych lokali mieszkalnych na 1000 mieszkańców (w 2009 r. wskaźnik ten wynosił 85,42; w 2010 r. spadł do poziomu 76,5). Miasto charakteryzuje się również największym udziałem komunalnego zasobu mieszkaniowego w całkowitym zasobie mieszkaniowym (w 2010 r. wskaźnik wynosił 16,5%).
2. Niskim udziałem lokali socjalnych w całkowitym zasobie mieszkaniowym gminy. W 2010 r. procentowy udział lokali socjalnych w całkowitym zasobie komunalnym wynosił 3,3%.
3. Znaczną koncentracją komunalnych lokali mieszkalnych w centralnej części miasta – 22% komunalnego zasobu mieszkaniowego zlokalizowane jest w dzielnicy Śródmieście (dane z 2010 r.).
4. Mniejszą średnią powierzchnią użytkową lokali mieszkalnych – średnia powierzchnia użytkowa komunalnych lokali mieszkalnych wynosi 44,2 m<sup>2</sup> natomiast średnia powierzchnia dla całkowitych zasobów mieszkaniowych w Łodzi kształtuje się na poziomie 52,3 m<sup>2</sup> (dane za 2011 r.)

Pod względem jakościowym komunalny zasób mieszkaniowy odznacza się katastrofalnym stanem technicznym znacznej części zasobu gminnego – tab. 2.

Badania ankietowe, przeprowadzone w 2008 r. przez Instytut Rozwoju Miast w 180 miastach o ludności powyżej 10 tys. mieszkańców wykazały, że w tych miastach 23,5% budynków komunalnych jest w stanie złym i bardzo złym, stan 50% budynków jest w stanie dostatecznym, 26,5% jest w stanie dobrym i bardzo dobrym [Korniłowicz *Aspekty społeczne...*].

W Łodzi ponad dwukrotnie więcej, bo 47% budynków, stanowiących własność Gminy Łódź jest w złym i bardzo złym stanie technicznym. Oznacza to, że niemal połowa komunalnego zasobu mieszkaniowego powinna być, ze względu na zły stan techniczny, wyeliminowana z użytkowania – tab. 2.

Tabela 2

## Stan techniczny zasobów komunalnych w Łodzi

Stan techniczny	Lata budowy								Suma	
	Przed 1900		1901–1945		1946–1990		Po 1990		budynki miesz./szt	lokale miesz./szt
	budynki miesz./szt	lokale miesz./szt	budynki miesz./szt	lokale miesz./szt	budynki miesz./szt	lokale miesz./szt	budynki miesz./szt	lokale miesz./szt		
Stan techniczny	129	1527	340	2511	6	8	0	0	475	4046
Budynki w stanie technicznym do wyłączenia z użytkowania i rozbiórki. Zużycie pow. 70%	122	1343	1351	8358	102	497	0	0	1575	10 198
Budynki, których remont kapitalny jest ekonomicznie nieopłacalny. Będą użytkowane do śmierci technicznej. Zużycie 51%–70%	210	3126	454	3993	6	48	0	0	670	7167
Budynki w dostatecznym stanie technicznym. Zużycie 31%–50%	37	359	202	1780	50	609	0	0	289	2748
Budynki w dobrym stanie technicznym. Zużycie poniżej 30%	7	119	3	82	2	57	48	1608	60	1866
Łącznie w poszczególnych latach	505	6474	2350	16 724	166	1219	48	1608	3069	26 025

Źródło: Dane UMiL.

### 3. Przebieg i skala prywatyzacji zasobu komunalnego w Łodzi

Na początku okresu transformacji w Łodzi, podobnie jak w innych gminach w Polsce przyjęta została koncepcja prywatyzacji rozumianej jako sprzedaż mieszkań. Niewielki margines w procesie przemian własnościowych zajęła reprivatyzacja, czyli zwrot majątku zabranego właścicielom z naruszeniem prawa<sup>2</sup>. Nie zostały bowiem dopracowane kompleksowe i obowiązujące regulacje prawne.

Liczba mieszkań należących do Gminy Łódź wykazuje silne tendencje malejące. W 2000 r. liczba mieszkań, będących wyłączną własnością Gminy wynosiła 81,2 tys. mieszkań, w 2005 r. już tylko 72,3 tys. W latach 2006–2010 liczba mieszkań spadła o kolejne 16 375 lokali, czyli o 22,7% (z 72 269 do 55 894) – por. tab. 3. Oznacza to, że w ciągu dziesięciu lat zasób zmniejszył się o ponad 20 tys. lokali mieszkalnych, w tym w latach 2005–2010 o ponad 11 tys. Efektem tych zmian jest malejący udział zasobu komunalnego w zasobach ogółem – w 2006 r. udział ten wyniósł 20,85%, w 2009 r. 17,80%. Udział procentowy powierzchni mieszkań komunalnych w powierzchni ogółem spadł z 16,54% w 2006 r. do 14,03% w 2009 r.

Tabela 3

Udział zasobu komunalnego w całkowitym zasobie mieszkaniowym w Gminie Łódź

Wyszczególnienie	2006	2007	2008	2009	2010
Zasób mieszkaniowy ogółem (mieszkania)	332 692	333 886	336 104	337 636	339 509
Zasób komunalny (mieszkania)	69 379	63 970	61 773	60 105	55 894
% udział zasobu komunalnego w zasobie ogółem	20,85	19,16	18,38	17,80	16,46
Pow. użytkowa mieszkań ogółem	17 607 369	17 722 695	17 905 157	18 039 297	b.d.
Pow. użytkowa mieszkań komunalnych	2 912 933	2 700 631	2 602 892	2 531 482	2 471 303
% udział zasobu komunalnego w zasobie ogółem	16,54	15,24	14,54	14,03	b.d.

Źródło: Dane UMŁ oraz GUS.

<sup>2</sup> W ciągu 15 lat w Polsce przekazano właścicielom jedynie 51,2 tys. mieszkań komunalnych. Por. [Foryś 2011, s. 108].



Tabela 4

## Zmiany ilościowe w zasobie mieszkaniowym Gminy Łódź

Lata	Prywatyzacja zasobu lokali mieszkalnych	Liczba nowo oddanych do użytku lokali	Liczba lokali mieszkalnych w wyburzonych budynkach
2005	1305	77	–
2006	1496	138	90
2007	1771	58	72
2008	2455	171	224
2009	2063	94	134
2010	1580	136	578
30.06.2011	476	58	19

Źródło: Dane UM.

Zmiany ilościowe zostały spowodowane głównie<sup>3</sup>:

- prywatyzacją zasobów mieszkaniowych; w latach 2005–2011 sprzedano 11 146 lokali mieszkalnych (68,1% ubytku lokali mieszkalnych);
- wyburzeniami – w latach 2006–2011 wyburzono 1117 lokali mieszkalnych;
- oddaniem nowych mieszkań do użytku przez Gminę – w latach 2005–2011 (732 mieszkania).

Skalę prywatyzacji zestawiono w tab. 4.

Prywatyzacja zasobu lokali mieszkalnych stanowiła podstawową przyczynę zmian ilościowych w zasobach komunalnych w Łodzi.

#### 4. Ocena procesu prywatyzacji zasobu komunalnego w Łodzi

Nie kwestionując słuszności idei prywatyzacji trudno nie dostrzec wielu mankamentów towarzyszących procesowi prywatyzacji w Polsce, a także w Gminie Łódź. Zastrzeżenia dotyczą:

- **Braku ściśle sprecyzowanego, społecznie przedyskutowanego celu prywatyzacji.** Celem prywatyzacji nie może być zmiana jednej formy własności na inną. Celem prywatyzacji powinna być poprawa efektywności gospodarowania zasobem

<sup>3</sup> Ich źródłem mogły być również zmiany w statystyce – dane dla 2006 r. zawierają też zasób Skarbu Państwa.

mieszkaniowym. Tak sprecyzowanemu celowi powinna być podporządkowana forma prywatyzacji,

- **Przyjętej formy prywatyzacji**, rozumianej jako sprzedaż mieszkań. Na obszarze zasobów mieszkaniowych znane są również inne formy prywatyzacji, takie jak: prywatyzacja usług, prywatyzacja kuponowa czy prywatyzacja przez rozdawnictwo [Savas 1992, s.10–11].

Poprawę efektywności zarządzania z pewnością umożliwiłaby prywatyzacja usług zarządzania. Ta droga prywatyzacji była przyjęta we wschodnich landach i była szczególnie zalecana dla krajów Europy Środkowej i Wschodniej przez ekspertów niemieckich. Ostrzegali oni, że „...stworzenie własności przez sprzedaż mieszkań, przedtem wynajmowanych, nie może być cudownym sposobem na poprawę bardzo złej sytuacji na nowych ziemiach niemieckich. Przeciwnie, wyłączna orientacja na ten typ prywatyzacji może mieć niewyobrażalnie złe skutki tak dla miast i gmin, jak i dla kupujących mieszkania”, [Bogusz 1993, s. 40], bowiem:

- Gminy powinny dysponować dostateczną liczbą mieszkań dla prowadzenia prawidłowej polityki mieszkaniowej na swoim terenie. Im gorsza jest sytuacja mieszkaniowa na terenie danej gminy, tym mniej zasadne jest pozbywanie się zasobu mieszkaniowego.
  - Sprzedaż mieszkań ich poprzednim najemcom nie daje żadnej podstawy do oczekiwań, że będą oni przeprowadzać niezbędne remonty czy modernizacje. Większość z nich nie zdaje sobie sprawy, jakie nabywa obowiązki, jakimi wydatkami będą obciążeni jako właściciele [*ibidem*, s. 40]. Wskazywali zatem na barierę świadomości ludzi wychowanych w państwie opiekuńczym. Twierdzili, że sprzedaż mieszkań musi być poprzedzona akcją wyjaśniającą przyszłym nabywcom istotę nabywanych praw oraz obowiązków [*ibidem*, s. 41], sygnalizowali granice prywatyzacji.
- **Przedmiotu prywatyzacji**. Chociaż w praktyce przedmiotem prywatyzacji stały się budynki i mieszkania w najlepszych zasobach i w najlepszych lokalizacjach, na ogół jest to zasób słaby technicznie<sup>4</sup>. Poprawa tego stanu przesunięta została na nowych właścicieli, którzy kupując słabe technicznie nieruchomości płacili relatywnie niewielkie ceny, bowiem wartość rynkowa odwzorowuje zużycie. Prywatyzowanie nieruchomości w złym stanie technicznym stwarzało realne zagrożenie postępującej dekapitalizacji zasobu. Groźba ta była szczególnie istotna przy prywatyzacji całych budynków, gdzie przeszkodą dla poprawy ich stanu technicznego była polityka czynszowa, która utrzymywała do 2004 r. czynsz regulowany, nie pozwalający zgromadzić środków na należyte utrzymanie zasobu.

<sup>4</sup> Inne założenia prywatyzacji zostały przyjęte na terenie dawnej NRD, gdzie przedmiotem prywatyzacji były głównie mieszkania dopiero po przeprowadzeniu przez władze miejskie ich remontów. Por. [Bogusz 1993, s.11].

Również od 2005 r. wysokość opłat nie pokrywała kosztów utrzymania. Dopiero projekt założeń projektu ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz o zmianie niektórych innych ustaw wprowadza zasadę, aby czynsze były na poziomie co najmniej pokrywającym koszty eksploatacji. W zasobach gminy pozostały nieruchomości o złym stanie technicznym, wymagające nakładów na remonty kapitalne.

- **Podmiotów uczestniczących w prywatyzacji.** Zasadą prywatyzacji było wejście nabywcy we współwłasność domu, co oznaczało konieczność ponoszenia przez niego świadczeń finansowych przez przyszłych właścicieli nie tylko w momencie zakupu, ale także w trakcie jego użytkowania na poziomie umożliwiającym jego właściwe utrzymanie. Oznaczało to, że prywatyzacja nie powinna mieć charakteru masowego. W prywatyzacji powinny uczestniczyć podmioty o relatywnie wysokich zasobach finansowych. Warunek ten nie był respektowany. Nabywca nie tylko nie musiał legitymować się wysokością osiągniętych dochodów, ale – jak wskazują wyniki badań IGM – nabywca nie był świadomy, że nabywa nie tylko prawa, ale i obowiązki. Nowi nabywcy w dalszym ciągu oczekiwali pomocy ze strony państwa opiekuńczego.
- **Modelu przyjętej prywatyzacji.** Mimo zalecanej przez Instytut Gospodarki Mieszkaniowej tzw. prywatyzacji selektywnej, polegającej na sprzedaży mieszkań w wytypowanych przez gminę budynkach, w Polsce przyjęty został model prywatyzacji rozproszonej. Przedmiotem prywatyzacji stały się mieszkania, których najemcy wystąpili o ich wykup. Taki model prywatyzacji doprowadził do rozbicia własności, pozostawiał gminę jako współwłaściciela nieruchomości, utrudniając wycofanie się jej z procesu zarządzania tą nieruchomością. Proces prywatyzacji okazał się chaotyczny, przy braku wieloletniego programu mieszkaniowego. Wykup mieszkań nastąpił na terenach, które gmina w kolejnych latach objęła programem rewitalizacji, co utrudnia a wręcz uniemożliwia jego realizację<sup>5</sup>.

Zmiany w strukturze własności gminnego zasobu w Łodzi zestawiono w tab. 5.

Tylko 50,6% budynków pozostało w 100% własnością gminy, w których było jedynie 46,8% mieszkań komunalnych. Oznacza to, że ponad 53% komunalnych lokali mieszkalnych znajduje się w budynkach wspólnot mieszkaniowych, których Gmina pozostaje członkiem.

- **Formy odpłatności.** Wykup następował na bardzo preferencyjnych warunkach. Nie tylko cena wykupu, określona na podstawie wartości rynkowej, uwzględniającej zużycie, była dużo niższa niż nabycie mieszkania na rynku pierwotnym, ale wprowadzane przez gminy bonifikaty sięgały 80–90% wartości, płatność często

<sup>5</sup> Rewitalizacja nie jest celem publicznym, który stwarza podstawy prawne do wywłaszczenia. Gminy sprzedawały mieszkania stosując wysokie bonifikaty, przeprowadzając rewitalizację musiałyby wykupić je po cenie rynkowej.

Tabela 5

## Struktura gminnego zasobu mieszkaniowego w Łodzi

Wyszczególnienie	2006*	2007	2008	2009	2010
Budynki mieszkalne ogółem (szt)	6631	6110	5537	6157	6108
Budynki mieszkalne w 100% będące własnością gminy (szt)	3631	3092	3108	3087	3094
Lokale mieszkalne ogółem: szt m.kw	69 379 2912933	63 970 2700631	61 773 2602892	60 105 2531482	55 894 2471303
Lokale mieszkalne w budynkach będących w 100% własnością gminy: szt m.kw	28 887 1149022	25 582 1025917	25 655 1024901	25 790 1039175	26 139 1055283
Gminne lokale mieszkalne w budynkach wspólnot mieszkaniowych: szt m.kw	40 492 1 763 911	38 388 1 674 714	36 118 1 577 991	34 315 1 492 307	29 755 1 416 020

Uwaga: \* obejmuje również zasób Skarbu Państwa

Źródło: Dane UML.

była rozkładana na raty, co powodowało, że w efekcie intensywnej prywatyzacji zasobów komunalnych i zakładów pracy w istotnym stopniu wzrosła grupa nowych właścicieli o niskich dochodach. Po wykupie mieszkania na nowych właścicielach ciąży obowiązek pełnego pokrycia wydatków na utrzymanie budynku, łącznie z kosztami remontów kapitalnych. Ponieważ nie są oni w stanie partycypować w tych kosztach, efektem tego są ich naciski na niepodwyższanie opłat na utrzymanie techniczne zasobu. Utrudnia to racjonalną gospodarkę remontową<sup>6</sup> i nie zwalnia gminy z odpowiedzialności za stan techniczny budynku, nawet, jeżeli wszystkie mieszkania zostaną wykupione. Za słuszną należy uznać tezę,

<sup>6</sup> W krajach zachodnich mieszkania sprzedawane są po wysokich cenach osobom o wyższej niż przeciętnie zamożności. Eksperyment przeprowadzony przez jedną z gmin we Włoszech, która sprzedała mieszkania biednym lokatorom nie powiódł się – gmina musiała odkupić budynki z powodu postępującej ich dekapitalizacji. Por. [Korniłowicz 1995, s. 5].

że „Gmina, jako gospodarz miasta nadal będzie musiała dbać o stan techniczny i estetyczny budynków w sposób pośredni, np. poprzez egzekwowanie wymogów prawa budowlanego, co może okazać się bardzo trudne w sytuacji niewydolności finansowej właścicieli budynków” [Korniłowicz 1995, s. 6].

Wśród zastrzeżeń dotyczących idei prywatyzacji wymienia się również niezmiernie ważną: wywołane przez własność ograniczenie mobilności przestrzennej. Rynek pracy wymusza coraz większą mobilność pracowników, a zatem zmiany miejsca zamieszkania w trakcie aktywności zawodowej. Posiadanie własnego mieszkania zmniejsza tę mobilność i prowadzi do utrwalenia obszarów zwiększonego bezrobocia. W krajach rozwiniętych wyraźnie widać tendencje do wzrostu udziału mieszkań przeznaczonych na wynajem w ogólnej liczbie mieszkań. Prowadzi to do obniżenia kosztów najmu, a zatem umożliwia zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych ludzi, szczególnie ludzi młodych, którzy nie mają zdolności kredytowej na nabycie mieszkania lub w obliczu niepewności stabilności dochodów nie podejmują decyzji o wieloletnich zobowiązaniach z tytułu spłaty kredytu. Na konieczność stworzenia mieszkań na wynajem w granicach 40–50% zasobu wskazuje również Bank Światowy [*Sytuacja mieszkaniowa...* 2012, s. 8].

## 5. Wielkość zasobu komunalnego w Łodzi a zadania gminy

Z punktu widzenia zadań własnych gminy, **wymagana wielkość** posiadanego zasobu mieszkaniowego uzależniona jest od:

- zgłaszanych potrzeb na lokale socjalne;
- zgłaszanych potrzeb na lokale zamienne, w tym na lokale zamienne z powodu złego stanu technicznego;
- zgłaszanych potrzeb na lokale przez gospodarstwa domowe o niskich dochodach;
- jakości posiadanego zasobu.

Przy malejącym zasobie mieszkań komunalnych w Łodzi, rośnie liczba rodzin, oczekujących na lokale socjalne. Chociaż zasób komunalny jest relatywnie duży, Gmina w nieznacznym stopniu realizuje zadania własne na obszarze zapewnienia lokali socjalnych, zamiennych i pomieszczeń tymczasowych. Zbiorcze zestawienie niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych w Łodzi zawiera tab. 6.

W latach 2006-2010 średnie tempo spadku gminnego zasobu mieszkaniowego wynosiło 5% rocznie. W przypadku utrzymania się powyższego tempa w kolejnych latach szacowana liczba gminnych lokali mieszkalnych w 2015 r. wyniesie 43 250 lokali – ryc. 5.

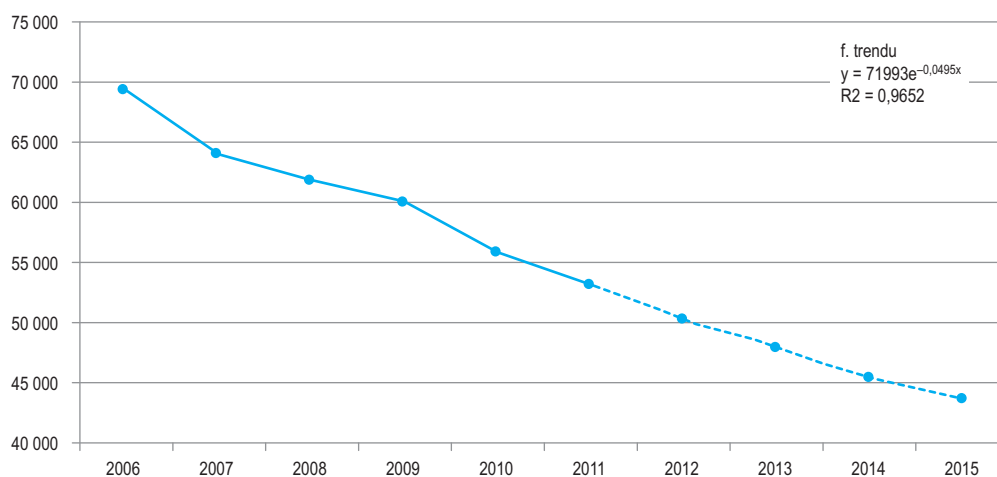
Porównanie tempa spadku zasobu z liczbą oczekujących na lokale komunalne i z jakością zasobu może rodzić obawy o możliwość realizacji zadań Gminy na obszarze zaspokojenia potrzeb najbardziej potrzebujących.

Tabela 6

Skala niezaspokojonych potrzeb mieszkaniowych na obszarze lokali socjalnych,  
zamiennych i pomieszczeń tymczasowych w Łodzi

L.P.	Wyszczególnienie	2010	2011 (30.06)
1	Lokale socjalne		
1.1.	Liczba wniosków złożonych o lokale socjalne w tym: z wyrokami o eksmisje	4030 3393	3473 3084
1.2.	Liczba wniosków rozpatrzonych	499	142
1.3.	% udział wniosków pozytywnie rozpatrzonych	12,38	3,41
1.4.	% udział wniosków przyznanych	11,86	7,66
2.	Lokale zamienne		
2.1.	Liczba wniosków złożonych o lokale zamienne w tym: ze względu na stan techniczny	2028 993	1652 855
2.2.	% udział osób, którym przyznano lokal	30,9	19,1
3	Pomieszczenia tymczasowe		
3.1.	Liczba złożonych wniosków	1285	1617
3.2.	% udział osób, którym przyznano pomieszczenia tymczasowe	4,75	0,31

Źródło: Dane UMŁ.



Ryc. 5. Trend spadkowy w liczbie komunalnych lokali mieszkalnych

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych UMŁ.

Władze Łodzi przygotowały dokument pt. *Polityka mieszkaniowa Łodzi 2020+*, w którym jako jeden z czterech celów operacyjnych został wymieniony cel *Miasto o rosnącym udziale mieszkań prywatnych*. Dokument zakłada, że Miasto nie wycofuje się z zasobu komunalnego, ale powinno zdecydowanie ograniczyć swój stan posiadania do 2020 r. zmniejszając liczbę lokali o 30 tys., pozostawiając przy tym ok. 15 tys. mieszkań komunalnych, 10 tys. mieszkań socjalnych i 4 tys. pomieszczeń tymczasowych. W zasobie mieszkaniowym Miasta wystąpią dwie tendencje: spadek liczby mieszkań komunalnych i wzrost liczby mieszkań socjalnych i pomieszczeń tymczasowych, będących niezbędnym instrumentem wspomagającym politykę pomocy socjalnej i miejskie programy rewitalizacji. Zmniejszanie liczby mieszkań nastąpi na skutek:

- 1) sprzedaży lokali na rzecz ich dotychczasowych najemców,
- 2) sprzedaży na rzecz najemców całej nieruchomości w budynkach, w których znajdują się jeden lub dwa lokale mieszkalne,
- 3) przekwalifikowania lokali mieszkalnych na cele gospodarcze (m.in. lokale użytkowe),
- 4) rozbiórek budynków wyłączonych z użytkowania,
- 5) wyłączeń z użytkowania lokali mieszkalnych ze względu na stan techniczny,
- 6) łączenia lokali przyległych.

Docelowo w 2020 r. zasób ten osiągnie liczbę ok. 30 000 lokali.

Wskazane zostały działania, które mają wyeliminować chaotyczny dotychczas przebieg prywatyzacji. Gmina Łódź zakłada:

- Całkowite wyjście z małych wspólnot (do 7 lokali), następnie ze wspólnot, w których ma ona mniejszościowy udział, w trzeciej kolejności wyjście Miasta z pozostałych wspólnot.
- Rozpoczęcie i kontynuację procesu prywatyzacji tylko w budynkach całkowicie lub w większości należących do Miasta, w których chęć wykupu zadeklarują najemcy dysponujący w sumie co najmniej 50% udziałem w nieruchomości, lub w których chęć wykupu zadeklarują najemcy łącznie – wspólnie z właścicielami prywatnymi – dysponujący co najmniej 50% udziałem w danej nieruchomości, przy czym wszystkie lokale w tej nieruchomości będą lokalami samodzielnymi.
- We wspólnotach mieszkaniowych o większościowym udziale Miasta przeniesienie lokatorów niekorzystających z prawa pierwszeństwa w wykupie lokalu do lokali zamiennych znajdujących się w budynkach o strukturze własności czysto komunalnej lub pozostających w toku komunalizacji. Pozyskane w ten sposób lokale zostaną skierowane do sprzedaży przez Miasto na wolnym rynku.
- Zmniejszenie bonifikat, które przy wykupie mieszkań komunalnych uzależnione będą od wieku budynku, w którym następuje wykup lokalu oraz od okresu najmu lokalu przez osobę ubiegającą się o jego nabycie.
- Reformę stawek czynszowych:
  - za uzasadniony ekonomicznie i ustawowo poziom uznano od 1,5 do 3% wartości odtworzeniowej rocznie,

- poziom stawki bazowej za lokale komunalne powinien sprzyjać wyzwoleniu własnej ekonomicznej aktywności najemców,
  - coroczną waloryzację stawek bazowych.
- Poprawę efektywności zarządzania przez prywatyzację.
- Pytaniem otwartym jest, czy zmniejszenie zasobu mieszkań z prawie 60 tys. do ok. 30 tys. w 2020 r. jest granicą właściwą.

## Wnioski

Powyższe rozważania ujawniają zasadność innego przebiegu i skali prywatyzacji, wskazując również na jej granice. Prywatyzacja powinna rozpocząć się od prywatyzacji zarządzania. Towarzyszyć jej powinna reforma czynszów, pozwalająca pokryć z wpływów co najmniej koszty utrzymania nieruchomości. Właściwe prowadzenie gospodarki mieszkaniowej wymaga jednak, aby opłaty pokrywały nie tylko wydatki związane z eksploatacją i technicznym utrzymaniem zasobów ale także odpis amortyzacyjny i zysk dla właściciela. Dopiero wprowadzenie czynszu ekonomicznego ujawniałoby istotne różnice w ponoszonych kosztach przez właściciela i najemcę, który byłby obciążony odpisem amortyzacyjnym i zyskiem dla właściciela, stanowiąc istotną zachętę do prywatyzacji.

Nie powinna to być prywatyzacja inicjowana przez najemców (prywatyzacja rozproszona), tylko prywatyzacja selektywna skierowana do średniozamożnej części społeczeństwa. Idea sprawiedliwości społecznej, która przejawiała się w masowym przebiegu prywatyzacji dzięki wysokim bonifikatom, wytworzyła właścicieli bez pieniędzy, którzy nie dają gwarancji właściwego utrzymania zasobu. Własność, przy braku często zdolności kredytowej, uniemożliwia odmrożenie kapitału, wcześniej ulokowanego w zakup mieszkania. Oznacza to, że został wytworzony kapitał, który jest martwy, pozostaje on w sferze fizycznej, nie wchodzi w sferę procesową, która umożliwia jego odmrażanie i pomnażanie [De Soto 2002, s. 67–68].

Procesu prywatyzacji zasobów mieszkaniowych nie da się zatrzymać, można tylko kształtować jego przebieg. Prywatyzacja powinna stanowić element długofalowej lokalnej polityki mieszkaniowej, która uwzględnia poziom zamożności lokalnej społeczności, poziom zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych, zgłaszane potrzeby na lokale socjalne i pomieszczenia tymczasowe, jakość zasobu, lokalny rynek pracy. Gmina nie może pozbyć się własnego zasobu. Czym trudniejsze warunki w danej gminie, tym większy powinien być jej zasób. Oznacza to, że nie ma jednego uniwersalnego modelu przebiegu prywatyzacji i jednej jej granicy. Granice te mają uwarunkowania lokalne. Prywatyzacja nie powinna zagrażać realizacji ważnych celów publicznych, co upoważnia do wskazywania zmiennych granic posiadanego zasobu.



## Literatura

- Bogusz J., 1993, *Kierunki prywatyzacji zasobu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowej i Wschodniej*. IGM, Warszawa.
- De Soto H., 2002, *Tajemnica kapitału*. Fijor Publishing, Chicago, Warszawa.
- Foryś I., 2011, *Spoleczno-gospodarcze determinanty rozwoju rynku mieszkaniowego w Polsce. Ujęcie ilościowe*. Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Korniłowicz J., 1995, *Problemy prywatyzacji zasobów mieszkaniowych w Polsce*. II konferencja Naukowa Reformowanie Mieszkalnictwa w Polsce, Warszawa.
- Korniłowicz J., 2009, *Stan mieszkalnictwa w Polsce*. Referat wygłoszony na Forum Mieszkalnictwa i Rewitalizacji, Rybnik 21-22 maja.
- Korniłowicz J., *Aspekty społeczne, ekonomiczne i techniczne komunalnych zasobów mieszkaniowych*. IRM, masz.
- Savas E. S., 1992, *Prywatyzacja. Klucz do lepszego rządzenia*. PWE, Warszawa.
- Strategia długofalowego rozwoju sektora mieszkaniowego na lata 2005-2025*, Warszawa, 2005.
- Sytuacja mieszkaniowa w Polsce 2012*, Raport Polskiego Związku Firm Deweloperskich, 2012.
- Załącznik do Uchwały Nr XLIV/825/12 Rady Miejskiej w Łodzi z 29 czerwca 2012 r. w sprawie przyjęcia Polityki Miasta Łodzi dotyczącej gminnego zasobu mieszkaniowego 2020+*.