

Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi

Rola podmiotów komunalnych

Stan przepisów prawa – co gmina musi, co gmina może?

Zagadnienia zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi są kompleksowo uregulowane w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity z 2000r.: Dz. U. Nr 46, poz. 543, z późniejszymi zmianami). Należy jednak zauważyć, że przepisy ustawy stosuje się tylko do tych zasobów, które są wyłączną własnością gminy. W odniesieniu do nieruchomości, które są przedmiotem współwłasności gminy, przepisy te nie mają zastosowania.

O ile gminy posiadają zawsze 100% udziału w nieruchomościach lokalowych (praktycznie nie istnieją sytuacje, w których gmina ma tylko częściowy udział w lokalu), o tyle posiadanie przez gminę 100% udziałów w nieruchomości budynkowej należy coraz częściej do wyjątków. W gminach postępują procesy prywatyzacji substancji mieszkaniowej i w związku z tym powszechna jest sytuacja, w której duża część zasobu mieszkaniowego gminy jest ulokowana w budynkach będących współwłasnością gminy i osób prywatnych. Zarządzanie tego typu budynkami nie podlega już przepisom ustawy o gospodarce nieruchomościami, ale ustawie z dnia 24 czerwca 1994 roku o własności lokali (tekst jednolity z 2000r.: Dz. U. Nr 80, poz. 203, z późniejszymi zmianami).

Rozważając rolę podmiotów komunalnych w zarządzaniu zasobem mieszkaniowym powstaje naturalne pytanie, jakie są obowiązki gminy w tym zakresie, oraz w jakim zakresie dozwolone jest zarządzanie przez te podmioty zasobem mieszkaniowym – zarówno komunalnym, jaki i będącym własnością wspólnot mieszkaniowych. Rolę tę dosyć jasno określają przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, a w szczególności przepisy wprowadzone nowelą z dnia 22 września 2004 roku.

Zgodnie z art. 189 ustawy o gospodarce nieruchomościami: *„Zarządzanie nieruchomościami należącymi do zasobów, o których mowa w art. 20, może być powierzone podmiotom tworzonym w tym celu przez Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli zarządzanie będzie wykonywane przez zarządców nieruchomości wymienionych w art. 184 ust. 2”*.

Artykuł 184 ust. 2 analizowanej ustawy stanowi, iż: *„Zarządcą nieruchomości jest osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową nadaną w trybie przepisów rozdziału 4 niniejszego działu”*.

Z kolei artykuł 20 ustawy mówi, że: *„Art. 20. Tworzy się: [...] 2) gminne zasoby nieruchomości [...]”*, natomiast art. 24 ust. 1 tej ustawy stanowi, iż: *„Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.”*

Ponadto, wszelkie ewentualne wątpliwości, co do sposobu traktowania nieruchomości wspólnot mieszkaniowych, rozwiewa art. 10 ust. 4 ustawy: *„Jeżeli nieruchomość jest przedmiotem współwłasności Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego i osób trzecich, przepisy niniejszego działu stosuje się wyłącznie do gospodarowania udziałem Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego w tej nieruchomości.”*

Analiza przywołanych powyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami pokazuje, że możliwość powierzenia zarządzania gminnymi zasobami nieruchomości podmiotom tworzonym w tym celu przez jednostki samorządu terytorialnego (np. przez gminę), może nastąpić wyłącznie co do tych nieruchomości (gruntowych lub budynkowych), które są 100% własnością gminy lub są przedmiotem użytkowania wieczystego gminy.

Tak więc powierzenie to nie może dotyczyć zarządzania nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, nawet z przeważającym udziałem gminy. **Oznacza to, że rynek zarządzania nieruchomościami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych nie może być *de iure* obsługiwany przez podmioty komunalne, niezależnie od ich formy prawnej.**

W konsekwencji nawet w przypadku, gdyby wspólnota mieszkaniowa podjęła uchwałę o powierzeniu zarządu swą nieruchomością podmiotowi utworzonemu przez gminę w trybie art. 189 ustawy o gospodarce nieruchomościami lub jednostce zaliczanej do sektora finansów publicznych, np. zakładowi budżetowemu, to podmiot taki nie mógłby podjąć się zarządu nieruchomością wspólnoty mieszkaniowej, jako że może on wykonywać zarząd wyłącznie w stosunku do gminnego zasobu nieruchomości, do którego nieruchomości wspólnoty mieszkaniowej zaliczyć nie można. Sytuacja taka będzie miała miejsce niezależnie od tego, czy gmina posiada we wspólnocie większość głosów, czy też jest udziałowcem mniejszościowym, oraz niezależnie od tego, czy wspólnota postanowiła wyłonić zarządcę w trybie zamówień publicznych, czy też bez dochowania tego trybu.

Należy też zwrócić uwagę na to, że niemożność prowadzenia przez podmiot komunalny działalności związanej z zarządzaniem nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych wynika także z innych przepisów o charakterze ogólnym, a mianowicie z ustawy z dnia 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (Dz. U. Nr 9, poz.43, z późniejszymi zmianami). Artykuł 7 tejże ustawy stanowi, że *„Działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona w formie zakładu budżetowego.”*. Jak wynika z treści artykułów 9 i 10 ustawy, to samo ograniczenie dotyczy (poza szczególnymi przypadkami) spółek z udziałem gmin. Z kolei, jak stwierdził Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 września 2003 (wyrok NSA II SA/Wr 1234/03 OSS 2004/1/12): *„Działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu, na podstawie odrębnych umów, podmiotom innym niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomościami nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 ustawy z dnia 8 marca 1990r. o samorządzie gminnym, ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej.”*

A zatem, ponieważ zarządzanie nieruchomościami nie jest zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, przeto nie może być prowadzone ani przez zakład budżetowy, ani przez spółkę z udziałem gminy.

Co prawda praktyka w tym zakresie jest w wielu gminach odmienna, gdyż zakłady budżetowe gminy bądź spółki komunalne bardzo często wykonują zarząd nieruchomości wspólnot mieszkaniowych, to jednak nie można takiej praktyki uznać za zgodną z prawem, w szczególności w świetle regulacji wprowadzonych nowelą do ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 22 września 2004 roku, o których mowa wyżej.

Warto nadmienić, że NSA w ww. wyroku z 2003r. stwierdził także: *„Działalność tę należy odróżnić od administrowania nieruchomościami wspólnymi, prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz. 903 ze zm.) stanowiącego, że w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządu nieruchomością wspólną odnosi skutek także do każdego kolejnego nabywcy lokalu. Skoro gmina jest jednym ze współwłaścicieli*

nieruchomości wspólnej powstałej wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych, to zarządzanie taką nieruchomością mieści się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej z tej to przyczyny, że wykonywane jest również i na rzecz gminy w zakresie jej własnych zadań w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej”.

Tak więc Sąd, bez jakiegokolwiek odniesienia się do uwarunkowań prawnych wyłączających możliwość działania gminy w analizowanej sferze, a w szczególności do przedstawionych powyżej przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, arbitralnie stwierdził, że zarządzanie tzw. nieruchomością wspólną we wspólnocie mieszkaniowej, w której wyodrębnianie własności lokali odbywało się na podstawie art. 18 ust. 2 ustawy o własności lokali (tzw. wyodrębnianie sukcesywne) należy do zadań własnych gminy o charakterze użyteczności publicznej. Biorąc pod uwagę powyższe rozstrzygnięcie, gminy w praktyce, poprzez swoje zakłady budżetowe bądź spółki komunalne, bardzo często wykonują zarząd nieruchomości wspólnot mieszkaniowych, a próby odmiennego interpretowania dopuszczalności wkraczania w sferę zarządzania nieruchomościami innymi niż *stricte* gminne traktują jako zamach na ich suwerenność.

Jednakże należy zauważyć, że rozstrzygnięcie to zapadło w 2003 roku, a więc jeszcze przed nowelą ustawy o gospodarce nieruchomościami. W związku z tym można mieć uzasadnione wątpliwości, czy interpretacja taka wydana byłaby także i w dniu dzisiejszym. Ponadto, niezależnie od kontrowersyjnego charakteru powyższego rozstrzygnięcia sądowego, należy zwrócić także uwagę na możliwość jego zastosowania jedynie do sytuacji szczególnych (opisuje bowiem jedynie sytuację wyodrębniania sukcesywnego), arbitralne przyjęcie przez Sąd (bez jakiegokolwiek dowodu i uzasadnienia), że zarządzanie nieruchomością wspólną to zadanie własne gminy o charakterze użyteczności publicznej, oraz odniesienie się tylko do czynności administrowania nieruchomością, a nie do zarządu..

Jako podsumowanie powyższych rozważań zbierzmy w jednym akapicie to, co gmina musi, co gmina może, a czego gminie nie wolno.

Gmina **musi** zarządzać komunalnym zasobem nieruchomości, czyli lokalami komunalnymi oraz tymi budynkami, w których ma 100% własności. W tym celu gmina **może** utworzyć podmiot (zakład budżetowy lub spółkę prawa handlowego) lub też **może** powierzyć zarządzanie komunalnym zasobem nieruchomości podmiotowi prywatnemu. Gmina natomiast **nie może** prowadzić zarządzania budynkami wspólnot mieszkaniowych – ani poprzez zakład budżetowy, ani też będąc udziałowcem (wyłącznym bądź tylko częściowym) w spółce wykonującej taką działalność.

Podstawowe zadania w działalności mieszkaniowej

Spróbujmy zdefiniować typowe funkcje, występujące w ramach tzw. „działalności mieszkaniowej gmin”. Możemy wyróżnić sześć takich funkcji:

1. Funkcja gminy jako właściciela w stosunku do najemców lokali komunalnych. Gmina wynajmuje lokale komunalne i pobiera czynsze od najemców. Jako właściciel lokali, gmina powinna dbać o utrzymanie lokali komunalnych w niepogorszonym stanie, finansując to zadanie w całości opłat czynszowych i pozostawiając sobie część z tych opłat jako rentę czynszową. Zazwyczaj jednak gmina wspiera lokatorów mieszkań komunalnych, utrzymując poziom czynszów na poziomie niewystarczającym do utrzymania lokali i dofinansowując to zadanie dotacjami z budżetu gminy. Będąc wynajmującym, gmina powinna także pobierać od lokatorów opłaty za media, w celu ich uregulowania z dostawcą mediów.

2. Funkcja gminy jako właściciela w stosunku do prywatnych właścicieli lokali. Gmina jest uczestnikiem wspólnot mieszkaniowych i wraz z innymi właścicielami lokali uczestniczy

w procesie zarządzania nieruchomościami na poziomie decyzyjnym – współdecyduje o wszystkich wspólnych przedsięwzięciach dotyczących nieruchomości, w tym o poziomie finansowania zadań związanych z nieruchomością. Jako uczestnik wspólnoty mieszkaniowej jest zobowiązana finansować, wraz z innymi właścicielami, wszystkie zadania związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej (budynku). Są to zarówno regularne opłaty bieżące – za zarządzanie nieruchomością oraz za utrzymanie nieruchomości (drobne naprawy, itp.), jak i nieregularne opłaty okazjonalne (np. większe remonty).

3. Funkcja zarządcy nieruchomości. Jest to funkcja usługowa wykonywana na rzecz wspólnot albo gminy (jeśli budynek jest w całości komunalny), polegająca na podejmowaniu decyzji i występowaniu w imieniu i na rzecz właścicieli nieruchomości. Na przykład, zarządca nieruchomości zawiera w imieniu wspólnoty umowy z dostawcami mediów lub też organizuje przetarg i zawiera umowę na wykonanie remontu. Przychodami zarządcy są opłaty wnoszone przez właścicieli lokali: opłaty za zarządzanie nieruchomością oraz opłaty za media, które zarządca w imieniu wspólnoty przekazuje dostawcom mediów.

4. Funkcja administratora nieruchomości. Jest to usługa podobna w swym charakterze do funkcji zarządcy nieruchomości. Administrowanie nieruchomościami wykonywane jest na rzecz wspólnot albo gminy, a ściślej – na rzecz zarządcy występującego w ich imieniu. Administrowanie polega na wykonywaniu bieżących prac związanych z utrzymaniem nieruchomości, takich jak prace porządkowe lub rozliczanie zużycia wody pomiędzy współwłaścicielami nieruchomości. Przychodami administratora są opłaty za administrowanie nieruchomością wnoszone przez poszczególnych współwłaścicieli (uczestników wspólnoty).

5. Funkcja wykonawcy prac różnych związanych z nieruchomościami. Może to być dowolna usługa wykonywana na rzecz wspólnot, która nie wchodzi w zakres administrowania nieruchomością, a więc wszystko poza regularnymi pracami bieżącymi. Typowym przykładem takich prac jest wykonywanie remontów. Przychodami takiego wykonawcy są wynagrodzenia za wykonanie poszczególnych prac wynegocjowane z zarządcą nieruchomości, finansowane poprzez zarządcę z opłat wnoszonych przez członków wspólnoty. Opłaty właścicieli na rzecz tego typu prac mogą być wnoszone regularnie – na specjalnie wydzielony fundusz wspólnoty, albo też okazjonalnie, w celu wykonania konkretnych prac.

6. Funkcja administratora lokali komunalnych. Jest to usługa wykonywana na rzecz gminy jako właściciela lokali, polegająca na wykonywaniu bieżących i okazjonalnych prac na rzecz utrzymania lokali (np. naprawa instalacji w lokalu, czy też malowanie). Usługa finansowana jest przez gminę, która powinna przeznaczać na te cele pewną część opłat czynszowych od najemców. W rzeczywistości w większości przypadków gmina wydaje na utrzymanie lokali więcej, niż otrzymuje wpływów z opłat czynszowych, dofinansowując to zadanie z budżetu gminy.

Powyższe zestawienie jest tożsame z listą zadań najczęściej realizowanych przez komunalne podmioty zajmujące się „mieszkaniówką”. W niektórych gminach posiadających takie podmioty jest możliwe, iż niektóre z funkcji będą występować tylko w minimalnym stopniu, bądź wcale. Powyższe zestawienie jest jednak najbardziej typowym, najczęściej występującym zestawem funkcji realizowanych przez podmioty komunalne.

Jak widać z powyższego prostego wyliczenia, struktura „działalności mieszkaniowej” jest dosyć skomplikowana – jej złożoność jest nieporównanie większa, niż w takich działalnościach komunalnych jak dostawa ciepła czy wody, gdzie obowiązują proste schematy transakcyjne typu klient–dostawca.

Obecny stan w gminach

Uczestnicząc w Programie Prywatyzacji Przedsiębiorstw Komunalnych mieliśmy możliwość zetknąć się z różnymi sytuacjami na rynku zarządzania zasobem mieszkaniowym w gminach. Skrótowe informacje przedstawione w niniejszym rozdziale stanowią podstawowe wnioski z obserwacji z gmin biorących udział w Programie.

Zdajemy sobie sprawę, że tego rodzaju próba statystyczna nie jest reprezentatywna dla wszystkich gmin w Polsce. Jednakże możemy chyba z dużym przybliżeniem stwierdzić, że jest ona reprezentatywna dla gmin, które chcą dokonać przekształceń swojego rynku zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym (tego rodzaju gminy uczestniczyły w Programie). Ograniczona długość niniejszego referatu nie pozwala na przedstawienie tutaj pełnej i obszernej analizy sytuacji na rynku mieszkaniowym w gminach. Z tego względu poniżej przedstawimy tylko wybrane aspekty funkcjonowania rynku, stanowiące – w naszej ocenie – podstawowe jego problemy.

W gminach, w których funkcjonują podmioty komunalne zarządzające zasobem mieszkaniowym, rynek jest z reguły silnie zmonopolizowany. Samo istnienie podmiotu komunalnego stanowi dostateczną barierę przed powstawaniem innych, prywatnych podmiotów, które mogłyby i chciałyby świadczyć usługi zarządzania nieruchomościami. Istotna konkurencja występuje praktycznie tylko w przypadku bardzo dużych rynków, takich jak np. duże aglomeracje miejskie. Z drugiej strony wiemy, że w gminach, w których podmioty komunalne zostały zlikwidowane, istnieje bardzo liczna konkurencja. W Sopotcie na przykład, który sprywatyzował tę sferę działalności już w 1994 roku, obecnie istnieje 11 prywatnych firm zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami.

Stan przekształceń rynku zarządzania nieruchomościami jest w gminach dalece niewystarczający. Gminy, poza nielicznymi wyjątkami, praktycznie tkwią jeszcze w poprzednim ustroju, w czasach sprzed 1994 roku, gdy nie obowiązywała ustawa o własności lokali. Katalog niewłaściwych praktyk jest bardzo obszerny, a poniżej wymienimy najbardziej charakterystyczne przypadki, z którymi zetknęliśmy się w ramach niniejszego Programu.

Gminy zarządzają nieruchomościami wspólnot mieszkaniowych, zarówno poprzez zakłady budżetowe, jak i poprzez w tym celu utworzone spółki, w których mają zazwyczaj 100% udziałów, pomimo, że jest to niezgodne z obowiązującymi przepisami. Podmioty komunalne zarządzają wspólnotami bezumownie, a zasady współpracy ze wspólnotami, zakres obowiązków zarządcy i tym podobne sprawy nie są w żaden sposób uregulowane. Zdarza się, że komunalny zarządca nie pobiera od prywatnych właścicieli opłat za zarządzanie. Tak więc koszty zarządu pokrywa w takim przypadku gmina, jako jedyny właściciel płacący te opłaty i w dodatku odbywa się to w sposób niejawnny (opłaty za zarządzanie ukryte są w czynszach). Zdarza się też, że od prywatnych właścicieli pobierane są opłaty za zarządzanie w wysokości takiej, jak czynsze za lokale komunalne. W tym przypadku prywatni właściciele dopłacają do lokatorów czynszowych, gdyż opłaty za zarządzanie są (z reguły) kilkakrotnie mniejsze od czynszów.

Przychody podmiotu komunalnego zarządzającego zasobami mieszkaniowymi są często niewłaściwie ewidencjonowane. Czasami nie ewidencjonuje się przychodów w podziale na poszczególne wspólnoty (budynki). Znacznie częściej występuje sytuacja, że nie ewidencjonuje się przychodów od gminy z tytułu opłat za zarządzanie, zamiast tego rejestrując jedynie opłaty czynszowe od najemców. Zdarza się, że w sposób niewłaściwy ewidencjonuje się wpłaty właścicieli na fundusz remontowy, pokrywając z tych przychodów inne koszty.

Analiza praktyk stosowanych przez komunalne podmioty zarządzające nieruchomościami pokazuje, że sytuacja taka wymaga pilnych przekształceń. W związku z tym chcielibyśmy przedstawić propozycję modelowego rozwiązania organizacji rynku mieszkaniowego w gminach.

Propozycja modelu organizacji rynku

Najefektywniejsze rozwiązania rynkowe występują tam, gdzie możliwa jest pełna i nieskrępowana konkurencja. Z tego względu podstawową zasadą, którą gminy powinny się kierować przy kreowaniu rozwiązań modelowych w sektorze usług komunalnych jest kreowanie układów konkurencyjnych wszędzie tam, gdzie tylko jest to możliwe. Zasadę tę zastosujemy do rynku zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz do podmiotów komunalnych działających na tym rynku.

Podstawą naszej propozycji jest odseparowanie od siebie funkcje gminy jako właściciela od funkcji usługowych i wykonawczych, co pozwala na najlepsze uregulowanie rynku mieszkaniowego w gminie. Na rynku powinny działać przynajmniej dwa podmioty: jeden, który występowałby w imieniu gminy i reprezentował jej interes jako właściciela oraz drugi, który zajmowałby się zarządzaniem i administrowaniem nieruchomościami, a także – ewentualnie – realizacją innych prac wykonawczych. Prawidłowy podział tych funkcji wygląda następująco:

Funkcje właścicielskie	Usługi
<p>Uczestnictwo w zebraniach wspólnot i podejmowanie decyzji właścicielskich, a w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zakup usług zarządzania oraz administrowania nieruchomościami <p>Zarządzanie lokalami komunalnymi, a w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • windykacja należności od najemców a w szczególności – prowadzenie spraw sądowych i egzekucja należności od najemców • zakup usług administrowania lokalami komunalnymi 	<p>Zarządzanie nieruchomościami w imieniu wspólnot i właścicieli budynków, a w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • zawieranie w imieniu wspólnot i właścicieli umów z dostawcami mediów • windykacja należności od właścicieli, a w szczególności – prowadzenie spraw sądowych i egzekucja należności od właścicieli • dokonywanie płatności za media na rzecz dostawców mediów <p>Administrowanie nieruchomościami na rzecz wspólnot i właścicieli budynków, a w tym:</p> <ul style="list-style-type: none"> • rozliczanie opłat za media <p>Wykonywanie na zlecenie prac różnych związanych z nieruchomościami</p> <p>Wykonywanie usług administrowania lokalami komunalnymi</p>

Wykonywanie funkcji właścicielskich może być realizowane z powodzeniem poprzez zakład budżetowy. Jest to najdogodniejszy instrument realizacji zadań gminy w tych przypadkach, kiedy gmina chce zachować nad działalnością pełną bezpośrednią kontrolę (a tak jest w przypadku podejmowania decyzji właścicielskich), a także kiedy chce dofinansowywać jakąś sferę działalności poprzez bezpośrednie dotacje (a tak jest w przypadku dotowania utrzymania lokali komunalnych). Ponadto, wynajem lokali komunalnych zazwyczaj nie jest dla gminy działalnością, z której chciałaby ona czerpać zyski, ale raczej formą prowadzenia

pewnej polityki społecznej. Dlatego niewskazane byłoby prowadzenie tego typu działalności w postaci jakiegokolwiek podmiotu prawa handlowego, na przykład spółki z o.o.

Usługi zarządzania oraz usługi wykonawcze mogą być natomiast realizowane przez dowolny podmiot działający na rynku – spółkę prawa handlowego, prywatną działalność gospodarczą lub w każdej innej formie przewidzianej prawem. Oczywiście, podmiotów tych może być dowolnie wiele, a im więcej – tym lepsza konkurencja. Tak więc, podstawową cechą prezentowanego modelu jest to, iż istnieje **jeden** podmiot reprezentujący gminę, najlepiej w formie zakładu budżetowego, oraz dowolnie wiele podmiotów realizujących przeróżne funkcje usługowe – najlepiej w formie prywatnych firm niezależnych od gminy.

Istotnym elementem przedstawionego wyżej podziału zadań jest także oddzielenie od siebie dwóch różnych strumieni pieniądza¹:

- jeden strumień to **opłaty czynszowe**, płynące od najemców do gminy, należne gminie z tytułu wynajmu lokali komunalnych;
- drugim strumieniem są **opłaty za zarządzanie i administrowanie budynkami**, płynące od gminy, jako uczestnika wspólnot mieszkaniowych, do podmiotu wykonującego usługi zarządzania bądź administrowania nieruchomościami.

Podstawowe elementy charakteryzujące te strumienie pieniądza przedstawione są w poniższej tabeli:

Strumień pieniądza	Od kogo	Dla kogo	Za co
Opłaty czynszowe	najemca lokalu komunalnego	gmina	wynajem lokalu
Opłaty za zarządzanie i administrowanie nieruchomościami	właściciele lokali (w tym gmina)	zarządca / administrator nieruchomości	zarządzanie i administrowanie nieruchomością wspólną

Ważnym elementem opisywanego modelu jest to, że osobnym torem idą pieniądze z czynszów (od najemców do gminy), osobnym zaś pieniądze za zarządzanie nieruchomościami (od gminy do zarządcy nieruchomości). Rozdzielenie tych strumieni umożliwi gminie zrozumienie bilansu wpływów i dopłat oraz umożliwi pełną kontrolę nad wydatkowaniem pieniędzy z budżetu gminy.

Wróćmy jeszcze na chwilę do funkcji pełnionych przez podmiot reprezentujący gminę. Należy zwrócić uwagę, iż podmiot ten dokonuje prawie wyłącznie zakupu innych usług (zarządzanie i administrowanie), natomiast pełni jedną bardzo ważną funkcję wykonawczą, a mianowicie ściąga czynsze od najemców. Funkcja ta nie powinna być przekazywana do zarządcy nieruchomości, gdyż może to spowodować zagnatwienie obrazu obiegu pieniądza oraz niepożądane skutki uboczne. Zdarza się bowiem bardzo często, iż zarządca nieruchomości nie pobiera od gminy opłat za zarządzanie, ale pobiera opłaty czynszowe od najemców. Opłaty te są z reguły wyższe od opłat za zarządzanie, można więc domniemywać, iż w czynszach w ukryty sposób płacone są opłaty za zarządzanie. Równocześnie często ma miejsce sytuacja, w której lokatorzy mieszkań komunalnych

¹ Do wymienionych strumieni pieniądza dochodzą jeszcze opłaty za media, które są jednak dla modelu neutralne, ponieważ w każdym przypadku przepływają finalnie do dostawców mediów.

zalegają z opłatami czynszowymi. Cóż się dzieje wówczas z opłatami za zarządzanie, które należą się zarządcy od gminy? Łatwo dostrzec, że w takim przypadku opłaty za zarządzanie nie są przez gminę uiszczane. Jednakże gmina powinna wnosić do zarządcy opłaty za zarządzanie niezależnie są od zaległości czynszowych. Stosunki pomiędzy gminą a najemcą lokalu komunalnego są bowiem wewnętrzną sprawą gminy i dotyczą wyłącznie prowadzonej przez gminę polityki społeczno-mieszkaniowej. To, w jaki sposób gmina wynajmuje lokale i później egzekwuje zapłatę opłat czynszowych, nie powinno przenosić się na stosunki pomiędzy gminą jako uczestnikiem wspólnoty a zarządcą nieruchomości. Należność dla zarządcy z tytułu zarządzania nieruchomością powstaje niezależnie od tego, czy najemca lokalu komunalnego zapłacił czynsz, czy też nie! Dlatego też postulowanym rozwiązaniem jest ulokowanie funkcji ściągania czynszów od najemców w podmiocie reprezentującym gminę.

Jako rozwiązanie częściowo uwalniające gminę od zajmowania się windykacją należności od najemców można rozważyć zlecenie inkasa czynszów podmiotowi prywatnemu. Możliwe jest na przykład, aby inkasowanie czynszów od najemców gmina zleciła do wykonania również zarządcy nieruchomości, jednak zlecenie takie musi uwzględniać zasady oddzielenia strumieni pieniądza, o których mowa wyżej. A zatem, zarządca wykonywałby usługowo inkasowanie czynszu od najemcy, ale zainkasowane pieniądze byłyby własnością gminy (!) i powinny być po zainkasowaniu przekazane gminie – po potrąceniu kwoty należnej zarządcy od gminy z tytułu zarządzania nieruchomością. Umowne uregulowania wzajemnych zobowiązań pomiędzy zarządzającym a gminą powinny przewidywać taką sytuację, że jeżeli najemca nie zapłaci należnego czynszu, wówczas gmina jest zobowiązana zapłacić zarządcy opłatę za zarządzanie nieruchomością (bo nie byłoby możliwości potrącenia jej z czynszu). Jasne jest, że w takim układzie postępowanie w celu wyegzekwowania czynszu od najemcy (na przykład sprawa sądowa) powinno być prowadzone przez podmiot reprezentujący gminę, a nie przez zarządcę. Ponieważ zarządca powinien otrzymać od gminy należne mu opłaty za zarządzanie niezależnie od wnoszonych przez najemców opłat czynszowych, nie ma on – i nie powinien mieć – żadnego interesu w egzekwowaniu zaległych czynszów.

Na koniec tego rozdziału jedna ważna uwaga. Proszę zwrócić uwagę na fakt, że gmina występuje tutaj wyłącznie jako uczestnik wspólnot mieszkaniowych, a nie rozpatrywaliśmy w ogóle o sytuacji, gdzie gmina jest wyłącznym właścicielem całego budynku i wszystkich znajdującym się w nim lokali. Zostało to uczynione celowo. Traktujemy bowiem taki przypadek, w którym gmina ma 100% własności budynku, jako „szczególny przypadek wspólnoty mieszkaniowej” (oczywiście nie w znaczeniu jurydycznym). W tym przypadku inaczej wygląda proces decyzyjny, gdyż gmina podejmuje jednoosobowo wszelkie decyzje dotyczące budynku. Jednakże poza tym, wszystkie pozostałe elementy modelu, a w szczególności podział zadań i rozdzielenie strumienia pieniądza, powinny pozostać bez zmian także i w tym przypadku. Nie ma powodu, dla którego należałoby tworzyć inne rozwiązania systemowe właśnie dla takiego przypadku.

Podsumowanie

Przekształcenia sfery zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym mają skomplikowaną naturę. Ich złożoność bierze się ze struktury własnościowej zasobu mieszkaniowego, z wielości podmiotów mogących podejmować niezależne decyzje dotyczące nieruchomości (gmina, wspólnota, zarządca nieruchomości), ze skomplikowanych relacji wzajemnych należności i zobowiązań pomiędzy różnymi podmiotami oraz stowarzyszonego z tym nieczytelnego obiegu pieniądza, z przemieszania funkcji decyzyjnych i wykonawczych oraz wynikającego z tego wielopłaszczyznowego konfliktu interesów, a także z ambiwalentnej roli gminy w całym tym układzie, polegającej z jednej strony na chęci jak

najefektywniejszego wykorzystania posiadanych zasobów, z drugiej zaś na prowadzeniu polityki społeczno-mieszkaniowej, która zakłada wykorzystanie tego zasobu w sposób jak najmniej obciążliwy dla jego lokatorów.

Nad komunalnymi podmiotami zarządzającymi zasobami mieszkaniowymi ciąży balast przyzwyczajęń i tradycji sięgający jeszcze poprzedniego ustroju. Bardzo często, mimo obowiązywania od ponad 10 lat ustawy własności lokali, zasoby mieszkaniowe z prywatnymi lokalami zarządzane są nadal tak, jakby wspólnoty mieszkaniowe nie istniały. Decyzje w sprawie nieruchomości podejmuje gmina zamiast wspólnoty mieszkaniowej. Od prywatnych właścicieli mieszkań ściągane są czynsze w wysokości takiej samej, jak od najemców lokali komunalnych. Pieniądze prywatnych właścicieli oraz pieniądze z czynszów są trzymane „w jednym kotle” i służą – wraz z dotacjami gminy – do pokrycia bieżących kosztów funkcjonowania podmiotu komunalnego. Tego typu zjawiska nie są odosobnione, a wręcz przeciwnie, stanowią raczej regułę, niż wyjątek.

Najlepszym sposobem uregulowania rynku zarządzania komunalnym zasobem mieszkaniowym jest utworzenie zakładu budżetowego, który byłby odpowiedzialny za reprezentowanie gminy jako właściciela, i oddzielenie od niego wszystkich funkcji usługowych i wykonawczych związanych z obsługą nieruchomości. Jediną funkcją wykonawczą, która powinna pozostać w takim zakładzie budżetowym, jest pobieranie opłat czynszowych od najemców. Wraz z taką separacją funkcji powinny zostać oddzielone od siebie dwa niezależne strumienie pieniądza: opłat czynszowych oraz opłat za zarządzanie nieruchomościami. Wszystkie pozostałe funkcje usługowe i wykonawcze mogą być wykonywane przez dowolny podmiot prywatny, lub kilka takich podmiotów. Wybór takich podmiotów przez gminę musi oczywiście nastąpić zgodnie z prawem zamówień publicznych.