

Marek Węglowski

Komunalne zasoby mieszkaniowe na rynku nieruchomości

Problemy Rozwoju Miast 2/1-2, 28-35

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Marek Węglowski

KOMUNALNE ZASOBY MIESZKANIOWE NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI

Abstrakt. Mieszkania komunalne w większej liczbie pojawiły się na rynku wtórnym dopiero po roku 1999, tj. po upływie 5-letniego okresu względnego zakazu zbywania mieszkań, nie licząc pierwszej transakcji gmina-lokator. Do 2003 r. nabywców znalazło ok. 700 tys. mieszkań komunalnych. Ponieważ mieszkania komunalne sprzedawane są dotychczasowym najemcom, którzy na ogół mieli już zaspokojone potrzeby mieszkaniowe, nie miało to doraźnie większego znaczenia dla zaspokojenia istniejącego, zróżnicowanego popytu mieszkaniowego. Tylko niewielka część dawnych lokali komunalnych znajduje się na wolnym rynku, są raczej przedmiotem obrotu pozarynkowego (na ogół „wewnątrzrodzinnego”). Szacunkowo w 2003 r. na wolnym rynku mogło się znaleźć maksymalnie 350 tys. sprzedanych w poprzednich latach mieszkań komunalnych, co stanowi ok. 3% całego zasobu mieszkań w kraju. Z tego powodu, a także w wyniku niskich cen zbycia (duże bonifikaty cenowe) transakcje te miały marginalny wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych również w zakresie stymulacji cen.

Słowa kluczowe: zasób mieszkań komunalnych, krajowy zasób mieszkaniowy, ceny sprzedaży mieszkań i budynków, transakcje mieszkaniowe, dynamika cen sprzedaży, rynek wtórny nieruchomości mieszkaniowych

Wstęp

Zapoczątkowane w latach 1989-1990 przemiany polityczno-gospodarcze w kraju znalazły swoje odbicie również na płaszczyźnie prawno-własnościowych przemian nieruchomości. Zdecydowana część nieruchomości będących do tej pory własnością skarbu państwa przeszła na początku lat dziewięćdziesiątych w ręce samorządów terytorialnych, początkując fazę komunalizacji mienia państwowego. Wyposażone w znaczny majątek gminy zaczęły zwracać część nieruchomości dotychczasowym właścicielom oraz coraz częściej zbywać poszczególne jego składniki, uzupełniając swój zbyt szczupły w stosunku do oczekujących zadań budżet komunalny.

W sytuacji ustawowo ograniczonej wysokości czynszu było to działanie ekonomicznie rozsądne, gdyż budżet gminy zmuszony był dotować w coraz większym zakresie lokatorów o różnym, ale często nie najniższym statusie finansowym. Wydawało się to rozwiązaniem naturalnym, a przy tym stosunkowo mało skomplikowanym, a przede wszystkim „bezpiecznym społecznie”.

Ustawodawca, wychodząc niejako naprzeciw tym tendencjom, w 1994 r. wydał ustawę³⁵ regulującą i ułatwiającą takie działania. Szczególne znaczenie miało nowo wprowadzone rozwiązanie – nieznane w powojennym systemie prawa polskiego – uznające samodzielny lokal mieszkalny lub inny, w budynku wielomieszkaniowym za osobną nieruchomość, mogącą być przedmiotem obrotu na takich samych zasadach, jak dotychczas każda inna nieruchomość.

Datę wejścia w życie przepisów ustawy o własności lokali można uznać za początek tworzenia się nowego segmentu kształtującego się w zasadzie od 1990 r. rynku nieruchomości – segmentu lokali mieszkalnych i użytkowych. Rynek nieruchomości zyskał zatem nowy segment, gwałtownie się rozwijający obok funkcjonującego już segmentu nieruchomości gruntowych, budynków mieszkalnych oraz samodzielnych budynków lub budowli o charakterze użytkowym³⁶.

Wprowadzona równocześnie możliwość określania przez poszczególne gminy preferencyjnych warunków nabywania lokali przez dotychczasowych najemców (system bonifikat) zasadniczo zintensyfikowała ten proces, skutkując przejściem w prywatne ręce (prywatyzacją) ok. 750 tys. mieszkań. Trwa on w zasadniczo niezmiennym kształcie do chwili obecnej i wydaje się, że nie zostanie szybko zakończony mimo zasadniczej zmiany uwarunkowań.

Również inne działania gmin (pozarynkowe), takie jak zwrot budynków poprzednim właścicielom, bez wątpienia wpływały na rynek nieruchomości choćby poprzez umożliwienie sprzedaży odzyskanego majątku po cenach wolnorynkowych. Budynki takie były jednak na ogół zasiedlone przez lokatorów i sprzedaż w całości lub w części odzyskanego majątku była poważnie utrudniona, gdyż na ogół wymagała podjęcia uprzednio kosztownych działań, zmierzających do opróżnienia przynajmniej części lokali mieszkalnych w budynku.

Rynek nieruchomości mieszkaniowych w układzie ilościowym

W latach 1990-2003 przeprowadzono 3 386 tys. transakcji mieszkaniowych, co stanowi ok. 66% ogółu rynkowych transakcji dotyczących nieruchomości. Z tej liczby ok. 37% stanowiły transakcje na tzw. rynku pierwotnym, czyli obrót mieszkaniami nowymi. Wynika z tego, że na jedno nowo oddane mieszkanie pojawiają się na rynku trzy mieszkania używane, czyli rynek mieszkań wtórnych jest trzy razy większy od rynku pierwotnego i to on pozwala w największym zakresie dostosować podaż do zmieniającego się popytu wielu gospodarstw domowych.

³⁵ Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. nr 85, poz. 388 z późn. zm.).

³⁶ Specyfika nieruchomości powoduje, że nie można nabyć (w sensie przeniesienia własności) budynku, lokalu mieszkalnego lub użytkowego a także innej budowli trwale związanej z gruntem, nie nabywając praw własności (lub wieczystego użytkowania) do odpowiedniej działki gruntowej.

Udział (liczony według liczby transakcji) sprzedanych mieszkań komunalnych od 1998 r. przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Transakcje mieszkaniowe na rynku nieruchomości w Polsce (liczba)

Wyszczególnienie	1990-1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Razem
Sprzedaż przez gminę lub skarb państwa:									
– lokalu w budynku mieszkaniowym	201 258	49 688	53 780	59 828	46 076	46 338	43 713	48 386	549 067
– budynku	50 293	4 975	4 649	6 606	418	3 541	3 660	3 722	77 864
Oddanie przez gminę lub skarb państwa gruntu w wieczyste użytkowania wraz ze sprzedażą lokalu w bud. mieszkalnym	223 057	56 510	52 991	53 315	38 450	29 864	23 056	21739	498 982
Oddanie przez gminę lub skarb państwa gruntu w wieczyste użytkowania wraz ze sprzedażą budynku	9 066	1703	880	641	501	497	206	267	13 761
Sprzedaż przez inne osoby gruntów, garaży, mieszkań	933 777	208 219	180 428	200 271	181 102	182 032	172 533	188 226	2 246 588
Razem transakcje	1 413 511	321 095	292 728	320 661	270 347	262 322	243 258	262 340	3 386 262
<i>Udział w ogólnej liczbie transakcji rynkowych w %</i>	<i>50,1</i>	<i>67,4</i>	<i>64,4</i>	<i>70,7</i>	<i>66,5</i>	<i>66,3</i>	<i>64,7</i>	<i>71,7</i>	<i>66,3</i>

Źródło. L. Kałkowski, *Monitoring polskiego rynku nieruchomości*, IRM, Kraków.

W całym badanym okresie zaznaczała się tendencja do spadku ogólnej liczby transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych (przy pewnych wahanach w poszczególnych latach). Jeszcze wyraźniej tendencja ta dotyczyła liczby przeprowadzonych transakcji z udziałem mieszkań komunalnych i skarbu państwa w rynku mieszkaniowym ogółem. W 1998 r. udział sprzedawanych przez gminy mieszkań wynosił ok. 26%, natomiast w roku 2003 już tylko 17%.

Tabela 2. Rynek nieruchomości mieszkaniowych w Polsce w latach 1998-2003 (tys. sztuk)

Wyszczególnienie	Kraj					
	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Transakcje mieszkaniowe ogółem	292,7	320,5	269,9	262,9	243,3	262,3
w tym: sprzedaż mieszkań komunalnych i skarbu państwa	77,4	84,3	59,5	52,1	47,4	44,1
Udział w ogólnej trans. mieszk. w %	26	26	22	20	19	17

Źródło: *Monitoring polskiego rynku nieruchomości*, op. cit. i obliczenia własne.

Warto zaznaczyć, że w przypadku mieszkań komunalnych zmiana właściciela nie oznacza na ogół, tak jak w pozostałych przypadkach sprzedaży mieszkań, zmiany osoby zamieszkującej dany lokal. Na ewentualną zmianę należy czekać co najmniej 5 lat i będzie się ona wiązać na ogół z zawarciem następnej transakcji lub jakiejś innej umowy pozarynkowej³⁷. Transakcje takie w pierwszym okresie nie wpływają zatem w zasadzie na proces dostosowania lokalu mieszkalnego do potrzeb nabywcy i jego faktycznych możliwości utrzymania takiego lokalu.

Charakterystyka rynku mieszkań komunalnym w układzie wartościowym

Ceny sprzedaży mieszkań i budynków. Poniżej przedstawiono ceny 1 m² p.u. budynków i mieszkań z zasobu komunalnego sprzedanych osobom fizycznym. Informację podano w układzie poszczególnych województw w roku 1998 oraz 2003, oszacowano też na podstawie dostępnych danych ceny z roku 1995, czyli pierwszego roku po wejściu w życie ustawy o własności lokali.

Należy zaznaczyć, że zarówno sprzedaż budynków, jak i poszczególnych mieszkań odbywa się na ogół się z zastosowaniem bonifikaty, której wysokość określa stosowna uchwała rady gminy, wydana z upoważnienia ustawowego, jeżeli przypadek dotyczy sprzedaży nieruchomości na cele mieszkaniowe. Ceny wykazane w tabeli 3 wynikają natomiast z wartości oszacowania (przez rzeczoznawcę), czyli bez uwzględniania bonifikat.

Tabela 3. Przeciętne ceny sprzedaży budynków i mieszkań komunalnych (ceny bieżące w zł za 1 m² p.u.)

Województwo	1995 *		1998		2001		2003	
	budynki	mieszk.	budynki	mieszk.	budynki	mieszk.	budynki	mieszk.
dolnośląskie	78	145	205	236	535	659	496	878
kujawsko-pomorskie	54	265	230	283	412	465	275	720
lubelskie	36	154	113	210	377	907	211	969
lubuskie	65	126	104	132	209	466	332	607
łódzkie	42	128	250	250	429	1 075	373	994
małopolskie	43	198	372	267	745	1 623	821	1 608
mazowieckie	92	380	237	476	554	1 907	521	1 767
opolskie	85	116	130	159	376	663	407	602
podkarpackie	49	195	185	239	596	513	616	924
podlaskie	66	184	174	239	266	373	246	733
pomorskie	56	137	154	323	924	1 172	360	1 157
śląskie	58	142	147	199	263	701	728	751
świętokrzyskie	50	139	207	178	471	732	190	679
warmińsko-mazurskie	55	120	84	140	288	580	272	562
wielkopolskie	49	165	183	177	373	488	283	1 018
zachodniopomorskie	41	91	125	166	231	1 039	521	918
Średnie ceny	57	168	167	236	437	902	416	930

* Informacje szacunkowe.

Źródło: *Gospodarka mieszkaniowa* 1995, 1998, 2001, 2003, GUS oraz obliczenia własne.

³⁷ Darowizna, dziedziczenie, umowa dożywocia itp.

Ceny sprzedawanych mieszkań (liczone na 1 m² p.u.) kształtowały się na znacznie wyższym poziomie niż ceny sprzedawanych budynków i ta tendencja utrzymywała się przez cały badany okres, od 1995 do 2003 r. Zaznaczył się natomiast znacznie szybszy wzrost cen sprzedawanych budynków niż mieszkań, w badanym okresie średnia cena sprzedawanego budynku wzrosła o ok. 760%, podczas gdy cena mieszkań wzrosła o ok. 530% (w cenach bieżących).

Jedną z przyczyn takiego kształtowania się cen, poza inflacją oddziałującą na wzrost cen w badanym okresie, był również fakt, że początkowo szerszej sprzedaży mieszkań i budynków komunalnych towarzyszyły zdecydowanie niższe bonifikaty udzielane przez gminy, a co za tym idzie wykupiono przede wszystkim nieruchomości tańsze.

Dynamikę zmian cen bieżących sprzedawanych budynków i mieszkań przedstawiono w tabeli 4. Największy stały wzrost cen budynków odnotowano w woj. małopolskim, podkarpackim i zachodniopomorskim, natomiast najniższy w woj. lubuskim oraz opolskim i podlaskim.

Tabela 4. Dynamika zmian cen bieżących sprzedaży budynków i mieszkań komunalnych (rok 1995=100)

Województwo	1998		2001		2003	
	budynki	mieszk.	budynki	mieszk.	budynki	mieszk.
dolnośląskie	263	163	686	454	636	606
kujawsko-pomorskie	426	107	763	175	509	272
lubelskie	314	136	1 047	589	586	629
lubuskie	160	105	322	370	511	482
łódzkie	595	195	1 021	840	888	777
małopolskie	865	135	1 733	820	1 909	812
mazowieckie	564	125	1 319	502	566	465
opolskie	153	137	442	572	479	519
podkarpackie	378	123	1 216	263	1 257	474
podlaskie	264	130	403	203	373	398
pomorskie	275	236	1 650	855	643	845
śląskie	253	140	453	494	1255	529
świętokrzyskie	414	128	942	527	380	488
warmińsko-mazurskie	153	117	524	483	495	468
wielkopolskie	373	107	761	296	578	617
zachodniopomorskie	305	182	563	1142	1 271	1 009
Średnie ceny	309	140	809	537	729	554

Źródło: *Gospodarka mieszkaniowa* 1995, 1998, 2001, GUS, obliczenia własne

Ceny mieszkań sprzedawanych z zasobu gminy wzrosły w tym okresie średnio o ok. 550%, od 272% w woj. kujawsko-pomorskim do 1009% w woj. zachodniopomorskim³⁸. Pomimo tak znacznego wzrostu cen sprzedawanych komunalnych nieruchomości

³⁸ Wzrost cen sprzedawanych mieszkań i budynków obliczono na podstawie oficjalnych danych GUS. Jednak ze względu na wykazaną dynamikę wzrostu cen do danych za rok 1995 należy podchodzić z pewną dozą ostrożności. W GUS nie potrafiono wyjaśnić, skąd się brały tak znaczne różnice. Być może część gmin podawała wartość sprzedaży mieszkań z zasobu komunalnego według cen z bonifikatą.

mieszkaniowych ich średnia cena liczona dla całego kraju kształtuje się poniżej średniej ceny mieszkań na rynku wtórnym.

Według badań prowadzonych przez IRM³⁹ średnie ceny 1 m² p.u. mieszkań na rynku wtórnym były różne w zależności od wielkości miasta (tab. 5). Średnie ceny oszacowania mieszkań komunalnych są ponad trzykrotnie niższe niż średnie ceny transakcyjne mieszkań w kraju. Potwierdzają to również badania na próbie 20 różnej wielkości miast przeprowadzone w Instytucie Rozwoju Miast w Krakowie⁴⁰.

Tabela 5. Ceny 1 m² p. u. mieszkań na rynku wtórnym w 2003 r. (w zł)

Wyszczególnienie	Cena minimalna	Cena maksymalna	Cena średnia
Miasta pow. 100 tys. mieszkańców	600	5200	2900
Miasta od 25 do 100 tys. mieszkańców	440	2000	1220
Miasta poniżej 25 tys. mieszkańców	800	1800	1800
Średnio	610	3000	1805

Ponieważ szacunek wartości sprzedawanych mieszkań komunalnych określa ich aktualną wartość rynkową, należy przyjąć, że ogólnie niższe ceny wynikają z faktu, że zasoby komunalne są w gorszym stanie technicznym i reprezentują niższy standard niż pozostałe mieszkania na wtórnym rynku mieszkaniowym (na ogół mieszkania prywatne i spółdzielcze).

Wielkość sprzedaży na rynku mieszkaniowym. Mieszkania komunalne stanowią ok. 20% rynku nieruchomości mieszkaniowych, licząc według liczby zawartych transakcji. Udział liczony wartościowo jest zdecydowanie niższy od udziału liczonego według liczby zawartych transakcji, a wpływ na taki wynik mają oprócz wysokości stosowanych bonifikat (średnio ok. 70% ceny oszacowania) również ceny oszacowania sprzedawanych mieszkań komunalnych, średnio o ok. 2/3 niższe niż średnie ceny mieszkań na rynku (licząc łącznie ceny na rynku pierwotnym i wtórnym).

W tabeli 6 przedstawiony jest szacunkowy udział rynku wtórnego mieszkań komunalnych (według wartości sprzedanych lokali) w rynku nieruchomości mieszkaniowych ogółem w latach 1997-2001 z uwzględnieniem bonifikaty, czyli według faktycznie płaconych cen, celem ustalenia, jaki kapitał zaangażowany był w operacje na tym rynku.

Razem za lata 1997-2001 wartość transakcji na rynku mieszkań komunalnych wyniosła ok. 2,89 mld zł, natomiast ogółem transakcje na rynku nieruchomości osiągnęły wartość ok. 188,3 mld zł. Średni udział rynku komunalnych nieruchomości mieszkaniowych w rynku nieruchomości ogółem wyniósł zatem w okresie 7 lat tylko ok. 2%

³⁹ J. Kornilowicz, *Monitoring mieszkaniowy za 2003 rok*. IRM, Kraków 2004.

⁴⁰ M. Węglowski, *Prywatyzacja mieszkań komunalnych a rynek mieszkaniowy*. IRM, Kraków 2003.

Tabela 6. Wartość transakcji komunalnymi zasobami lokalowymi (w mld zł)

Rok	Wartość transakcji na rynku nieruchomości mieszkaniowych		Udział 3:4 w %
	ogółem	na rynku nieruchomości komunalnych	
1997	20	0,260	1
1998	23	0,284	1
1999	25	0,418	2
2000	27	0,423	2
2001	31	0,900	3
2002	29	bd	bd
2003	33,3	0,607	2

Źródło: *Monitoring polskiego rynku nieruchomości 1999-2003*, IRM; *Gospodarka mieszkaniowa 1997-2003*, GUS, obliczenia własne.

Porównując udział rynku mieszkań komunalnych w rynku nieruchomości ogółem liczony wartością zawieranych transakcji, należy stwierdzić, że jest on marginalny. Kształtuje się w granicach od 1% w 1997 r. do 2,3% w 2003 r., a zatem tylko ok. 2% całego kapitału funkcjonującego na rynku nieruchomości było w ostatnich siedmiu latach zaangażowane w tym segmencie rynku, który za przedmiot transakcji ma mieszkania komunalne.

Podsumowanie

Mieszkania komunalne w większej liczbie pojawiły się na rynku wtórnym dopiero po roku 1999, tj. po upływie 5-letniego okresu względnego zakazu zbywania mieszkań, nie licząc pierwszej transakcji gmina-lokator. Do tej pory mieszkania te uczestniczą raczej w obrocie pozarynkowym. Również obecnie, jak wynika z informacji zebranych od pośredników nieruchomości, tylko niewielka część dawnych lokali komunalnych znajduje się na wolnym rynku, są one raczej przedmiotem obrotu pozarynkowego.

Mieszkania komunalne sprzedawane są dotychczasowym najemcom, których potrzeby mieszkaniowe były już na ogół zaspokojone. Sprzedanie przez gminy ok. 700 tys. mieszkań z zasobu komunalnego nie miało więc doraźnie większego znaczenia dla zaspokojenia istniejącego, zróżnicowanego popytu mieszkaniowego, gdyż nie weszły one bezzwłocznie i w całości na rynek.

Można szacować, że w 2003 r. na wolnym rynku mogło się znaleźć maksymalnie 350 tys. sprzedanych w poprzednich latach mieszkań komunalnych, co stanowi ok. 3% całego zasobu mieszkań w kraju. Z tego też powodu, a także z powodu wartości sprzedaży (będącej wynikiem stosowania niskich cen zbycia) transakcje te miały marginalny wpływ na rynek nieruchomości mieszkaniowych również w zakresie stymulowania cen.

COUNCIL HOUSING STOCK ON THE REAL ESTATE MARKET

Abstract. Council flats appeared on the secondary real-estate market in a significant quantity only after 1999, or after the five-year period of a relative prohibition of the sale of such flats, outside the initial transactions between the municipalities and the tenants. Until 2003, ca. 700,000 council flats were sold. Since such flats were sold to the previous holders, those transactions did not affect considerably the level of demand for flats. Only a small proportion of former council flats have been put on the free market, and they are rather traded outside the market, within families. It is estimated that in 2003 up to 350,000 of such flats may have been sold again, or 3% of the housing stock in Poland. For that reason, as well as due to original low selling prices (large discounts), such transactions hardly affected the housing real-estate markets, also in the area of price stimulation.

Key words: council housing stock, national housing stock, sale prices of flats and buildings, housing transactions, sale price fluctuations, secondary market of housing real estates

Mgr Marek Węglowski
Instytut Rozwoju Miast, Kraków