

## Administrator lepszy, bo prywatny

*Aleksander Małkiewicz*

Powrót kapitalizmu w gospodarce nastąpił po 1989 r. Czy także w mieszkalnictwie? Czy dobrodziejstwa i uciążliwości tego ustroju dają się odczuć we wspólnotach mieszkaniowych? Zaczniemy ab ovo, od jajka, a właściwie od kury, czyli Sejmu, który ustawę o własności lokali - konstytucji wspólnot - uchwalił dopiero 24 czerwca 1994 roku. Tak więc kapitalizm wspólnotowy przechodzi z wieku przedszkolnego w szkolny. Wszyscy się uczyliśmy zasad, reguł, zwyczajów i nie zawsze dostrzegamy różnicę między dobrym i lepszym, a lepszy, jak wiadomo, jest wrogiem dobrego.

---

Przez dziesiątki lat przyzwyczajani byliśmy do zarządu i administracji domów w wydaniu państwowym. ADM-y, ZBM-y i PGKM-y - te skróty należałoby chyba rozszyfrowywać tylko najmłodszym czytelnikom - wszyscy pamiętamy dość arbitralny sposób administrowania budynkami oraz mieszkaniami, nie mający wiele wspólnego z zasadą samorządności i odpowiedzialności za powierzony przez państwo majątek. Arogancja, traktowanie mieszkańców wyłącznie jak petentów - to cechy charakterystyczne czasu minionego. Czy aby na pewno minionego? Spośród ponad 120 tys. wspólnot mieszkaniowych istniejących w kraju, tysiące zarządzane są przez aparat miejski lub gminny - przedsiębiorstwa gospodarki mieszkaniowej będące zakładami budżetowymi gmin.

I dzieje się tak pomimo wprowadzenia ustawą o gospodarce nieruchomościami standardów zawodowych i reguł administrowania nimi przez zarządców licencjonowanych. Praktyki kapitalistyczne - wolny rynek - w toku dziejowych przemian podpowiadają, że administratorzy działający w warunkach konkurencji lepiej i taniej zaspokajają potrzeby mieszkańców niż najlepszy nawet gminny zakład budżetowy.

### Opór gmin przed prywatyzacją

Całkiem zrozumiałą jest opór gmin przed prywatyzacją zarządzania nieruchomościami. W grę wchodzi niekiedy względy socjalne, niekiedy bardzo praktyczne. Oto np. gmina dysponuje 25 proc. lokali w jakiejś wspólnotcie i chce lokal komunalny wynajmując poszukiwanemu specjalście, np. geodecie, nauczycielowi informatyki czy języka angielskiego. Dysponowanie pustostanami w takim przypadku, gdy gmina zarządza i administruje, nawet przy większościowym udziale lokali będących własnością mieszkańców, jest wygodniejsza i łatwiejsza niż gdyby administratorem była osoba prywatna. Zdrowsza i lepsza sytuacja jest, gdy administrator budynku wspólnoty wyłoniony jest w drodze "przetargu".

Co zatem przemawia za przeprowadzeniem restrukturyzacji i prywatyzacji zarządzania? Wyliczę najważniejsze powody. Po pierwsze - niezadowolone mieszkańców - właścicieli lokali i najemców, jeśli jakość świadczonych usług administracyjnych jest niezadowalająca. Po drugie, gdy gołym okiem widać, co znajduje odzwierciedlenie w kosztach administrowania, iż administracja jest nadmiernie rozbudowana, a hierarchia - wieloszczeblowa. W przypadku PGM-ów - zakładów budżetowych gminy idzie to w parze z łączeniem funkcji właściciela i zarządcy nieruchomości oraz zauważalnym brakiem osobistej odpowiedzialności administratora za podejmowane decyzje. Działa w tym przypadku mechanizm natury socjologiczno-psychologicznej. Jeśli administrator przez 20 lat wykonuje tę samą czynność, to zmiany ustrojowe tylko w niewielkim stopniu wpływają na zmianę poczucia odpowiedzialności, nawet po przekształceniu PGM-u w spółkę. W takich przypadkach dostrzegalny jest także brak powiązania osiągniętych efektów z poziomem ponoszonych kosztów.

Zgódźmy się też, że w małych i większych ośrodkach, przy nadal odczuwalnym niedostatku tanich mieszkań, nie da się uczciwie zarządzać wspólnotami przez aparat gminny przy nadal dużym wpływie "czynników politycznych". Zdarzają się bowiem tu i ówdzie afery związane z wynajmem mieszkań "kolesiom" i wykupem wedle "dziwnych zasad".

Łączenie funkcji właściciela i zarządcy występuje, gdy gmina z jednej strony jest współwłaścicielem lokali i części wspólnych nieruchomości wspólnot mieszkaniowych lub całkowitym właścicielem nieruchomości komunalnych, z drugiej zaś pełni funkcję zarządu, a jej jednostki (np. PGM-y) wypełniają obowiązki administratora. W takich sytuacjach gmina, choćby bardzo chciała, nie reprezentuje obiektywnie interesów wspólnoty mieszkaniowej, gdyż

wyraża i preferuje interesy tylko jednego ze współwłaścicieli - gminy, będącej jednocześnie właścicielem firmy zarządzającej. Praktyka ta stoi w wyraźnej sprzeczności z zapisem art. 186 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

## **Sprzeczność interesów**

W ustawie czytamy:

"Przy wykonywaniu działalności zawodowej zarządca jest zobowiązany stosować przepisy prawa i standardy zawodowe, kierować się zasadami etyki zawodowej, a czynności zarządzania wykonywać ze szczególną starannością, właściwą dla ich zawodowego charakteru. Jest on także zobowiązany do kierowania się zasadą ochrony interesu osób, na których rzecz wykonuje te czynności".

Sytuacja jest niezręczna, zwłaszcza gdy w administrowanym przez gminę budynku wspólnoty trzeba w trybie pilnym wykonać remont, właściciele lokali wykupionych wyrażają gotowość partycypowania w przypadających na nich kosztach, a w gminnej kasie nie ma pieniędzy. A dzieje się tak, ponieważ często koszty zarządzania ponoszone przez gminne PGM-y, nie weryfikowane przez rynek, są tak wysokie, że na remonty po prostu brakuje pieniędzy.

W takiej sytuacji duszę gminnego administratora rozdzierają wątpliwości, czy ma reprezentować interesy ogółu właścicieli, a więc całej nieruchomości, czy też ma być lojalny wobec gminy - właściciela firmy administrującej i swojego pracodawcy? Łatwo zgadnąć, jaką lojalność wybierze i trudno się spodziewać, aby wystąpił do sądu przeciwko gminie o ściągnięcie należności wobec wspólnoty.

## **Nieodłącznym elementem takiego stanu rzeczy jest niejasność i nieprzejrzystość finansowa gminy.**

Nie wiadomo, ile kosztuje zarządzanie mieszkaniami (bez remontów i świadczeń) właścicieli lokali, a ile lokalami komunalnymi przypisanymi gminie. Jaka jest praktyka funkcjonowania PGM-ów, gdy gmina jest większościowym właścicielem mieszkań we wspólnocie? Najczęściej powierza swemu zarządcy wszelkie dochody, jakie czerpie z nieruchomości, a więc czynsze z lokali mieszkalnych i użytkowych. Rzecz jasna, gmina oczekuje, że PGM z tych środków będzie utrzymywał powierzone mu budynki i lokale użytkowe w należytym stanie.

Tymczasem najczęściej bywa tak, iż PGM dba przede wszystkim o koszty: własne, wynagrodzeń pracowników, utrzymania własnych siedzib i wszelkie, których poniesienie jest konieczne, aby PGM mógł trwać oraz działać bez zakłóceń. Dopiero w następnej kolejności pokrywane są koszty konserwacji i awarii, a dopiero na samym końcu remonty.

Co się dzieje, gdy gmina ma zobowiązania wobec wspólnot, w których jest właścicielem tylko części lokali? Tak jak każdy inny właściciel, powinna wносить zaliczki na poczet utrzymania nieruchomości wspólnej w części proporcjonalnej do posiadanych udziałów. Ten obowiązek gminy powinien egzekwować PGM. Niestety, zdarza się, że nie traktuje tych zobowiązań zbyt priorytetowo. Dlatego w praktyce często występują opóźnienia lub wręcz zaległości we wnoszeniu przez gminę zaliczek na fundusz remontowy i bieżący rachunek wspólnot mieszkaniowych.

Nietrudno się domyślić, iż o tym, jakie były koszty własne PGM-u i ile kosztowało administrowanie wspólnotami jest znane nielicznym wtajemniczonym i najczęściej po zakończeniu roku budżetowego, choć istnieją pewne, niestety bardzo słabe, mechanizmy kontroli, np. sprawowane przez komisje rewizyjne gminy.

## **Przejadanie pieniędzy**

Jedno jest pewne - w warunkach monopolu lokalnego, przy braku konkurencji, gdy wspólnoty nie mają umów o administrowanie, gdy nie ma standaryzacji zakresu, jakości i ceny usług, PGM-y prowadzą działalność nie na własne ryzyko, ale na ryzyko gminy. Jeśli wiadomo, że na remonty zaniedbanych budynków potrzebne są ogromne pieniądze, gminy muszą dotować swoje zakłady budżetowe. Bo nawet tam, gdzie czynsze są relatywnie wysokie, środków na remonty jest wciąż za mało. Praktycznie rzecz ujmując, sprawy mają się tak, że dotacja jest przedmiotowa i musi być wykorzystana przez PGM w całości, np. na remonty budynków będących całkowitą własnością gminy. I tak się dzieje. A jednak to tylko pozory. Zakład budżetowy ze swoich dochodów, dzięki otrzymanej dotacji, potrafi wygospodarować sporą część środków, które po prostu "przejada", przeznaczając je na własne potrzeby. Efektywnie wykorzystana dotacja jest więc mniejsza niż faktycznie przyznana.

## **Zakłady budżetowe nie mogą administrować własnością wspólnot**

Oceniając surowo sprawowanie zarządu przez gminy i wykonywanie funkcji administratora przez PGM-y, nie sposób pominąć ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej. Dość specyficznej dla gmin krytycznej

interpretacji dokonał przed kilkoma laty Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Odnosząc się do zarządzania przez zakłady budżetowe nieruchomościami należącymi do wspólnot mieszkaniowych, stwierdził, iż jest to usługa, która "nie należy do zadań użyteczności publicznej, gdyż nie dotyczy zaspokajania potrzeb zbiorowych mieszkańców gminy i nie jest usługą powszechnie dostępną (zaspokaja potrzeby jedynie członków wspólnoty mieszkaniowej i tylko dla nich jest dostępna). W związku z powyższym zakłady budżetowe nie mogą administrować budynkami stanowiącymi własność wspólnot mieszkaniowych. Wynika to z art. 7 ustawy z 20 grudnia 1996 roku o gospodarce komunalnej (DzU z 1997 r. nr 9, poz. 43 z późn. zm.), w którym określono, że działalność wykraczająca poza zadania o charakterze użyteczności publicznej nie może być prowadzona ani w formie zakładu budżetowego, ani też w zasadzie w formie spółki prawa handlowego."

### **Gminna spółka też nie jest właściwa**

I to, co może wzbudzać największe dyskusje, zdaniem urzędu, powołanie spółki prawa handlowego przez gminę dla zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi także nie może mieć miejsca - chyba że spełnione są warunki określone w art. 10 ust. 1 ustawy. Przypomnijmy te warunki:

- Istnieją nie zaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym;
- Występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z innych przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a w szczególności znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

Niezależnie od tego, jak trudny do praktycznej interpretacji może to być przepis, jedno wynika z niego na pewno - gmina, powołując spółkę do zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi, powinna uzasadnić spełnienie zapisanych w ustawie warunków, a więc wykazać, że inne sposoby aktywizacji gospodarczej zawiodły. Jak z powyższego wynika, powołanie spółki gminnej do zarządzania wspólnotami mieszkaniowymi nie może być pierwszym, ale ostatnim ze sposobów ożywienia rynku zarządzania.

W dzisiejszej sytuacji niemal we wszystkich gminach rzeczywiście nierentowne jest utrzymywanie budynków, bo zaniedbane wymagają ogromnych nakładów na remonty, a z oczywistych względów nie da się kilkudziesięcioletnich zaległości odrobić w krótkim czasie z dzisiaj płaconych czynszów. Bezpośrednio odczuwają to prywatni właściciele nieruchomości, zwłaszcza gdy mają przejętych niejako w "spadku" lokatorów komunalnych. Utrzymanie zasobu przez właściciela trzeba jednak odróżniać od zarządzania nim, a więc świadczenia usług, które - jak wszystkie inne usługi - muszą być rentowne.

### **Dlaczego prywatny zarządca - administrator jest lepszy?**

Ponieważ prywatny zarządca będzie eliminował zbędne koszty i likwidował marnotrawstwo, bo to są jego pieniądze. W firmach państwowych (samorządowych) za marnotrawstwo środków płaci nie ten, kto zarządza spółką, ale wszyscy mieszkańcy. A zysk prywatnego zarządcy z prowadzonej działalności może być mniejszy, niż zakres niegospodarności w zakładach budżetowych lub spółkach gminnych. Ponadto w sytuacji monopolu tak naprawdę nie wiadomo, ile kosztuje usługa zarządzania, bo nie działają mechanizmy, ta przysłowiowa niewidzialna ręka rynku, które by weryfikowały poziom kosztów.

Władzom gminy wydaje się często, że tylko wykonując zadania poprzez własne podmioty, mogą w pełni kontrolować ich wykonywanie. Nadzorowanie podmiotów prywatnych na pewno wymaga innych, rynkowych narzędzi, ale daje znacznie lepsze efekty niż ręczne sterowanie własnymi jednostkami. Aby dojść do przekonania, że prywatyzacja zarządzania zasobami jest faktycznie niezbędna, trzeba mieć sporą wiedzę na temat zasad funkcjonowania firm zarządzających, sposobu kalkulowania kosztów i oceny efektywności ich działania. Trzeba zdawać sobie sprawę ze zmian prawnych, jakie nastąpiły w ostatnich miesiącach i latach (ustawa o własności lokali wraz z nowelizacją, ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa o gospodarce komunalnej i inne).

Tak wiele krytycznych uwag na temat spółek gminnych i zakładów budżetowych dotyczy rzecz jasna mechanizmów i podmiotów działających w otoczeniu nierynkowym, a nie żadnych konkretnych firm i osób. Jest to uwaga niezwykle ważna, zawsze bowiem, nawet w najbardziej niesprzyjających warunkach, znajdują się ludzie, spółki i zakłady budżetowe, których efekty pracy są imponujące, bo w pełni porównywalne z działalnością spółek i osób prywatnych.

Na koniec warto wspomnieć o zmianie, jaka nastąpiła w ustawie o własności lokali wraz z jej nowelizacją z 16 marca 2000 r. Członkiem zarządu wspólnoty mieszkaniowej mogą być teraz wyłącznie osoby fizyczne, wybrane spośród właścicieli lokali lub spoza ich grona. Zmiana ustawy wyłączyła możliwość wyboru do zarządu wspólnoty osoby prawnej, a więc np. gminy lub PGM-u. W przypadku powołania przed 2000 r. do zarządu wspólnoty osoby prawnej - obowiązkiem wspólnoty jest odwołanie takiego zarządu i wybranie nowego. Osoba prawna może w dalszym ciągu sprawować zarząd tylko pod jednym warunkiem - gdy sprawowanie zarządu powierzone zostało na podstawie art. 18 ustawy o własności lokali, na podstawie zawartej umowy notarialnej (ust.

1. Właściciele lokali, mogą w umowie o ustanowieniu odrębnej własności lokali albo w umowie zawartej później w formie aktu notarialnego określić sposób zarządu nieruchomością wspólną, a w szczególności mogą powierzyć zarząd osobie fizycznej albo prawnej). I o tym też warto pamiętać.