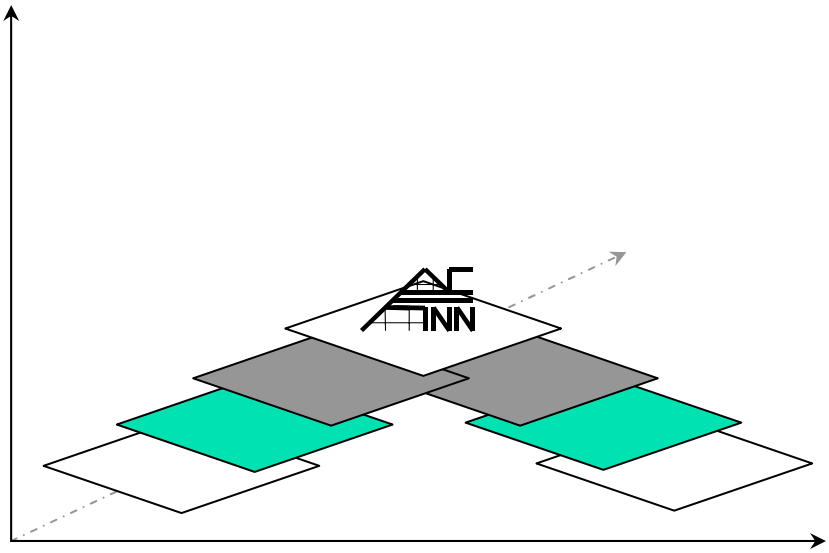
VOLUME 16 NUMBER 1

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY



OLSZTYN 2008

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 16 NUMBER 1

GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI

Land Management

OLSZTYN 2008

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

RADA WYDAWNICZA
„STUDIA I MATERIAŁY TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI"
Editorial Council of the „Journal of the Polish Real Estate Scientific Society"

Andrzej Hopfer (przewodniczący, chairman)
Antoni Sobczak (zastępca przewodniczącego, vice-chairman)
Zdzisław Adamczewski, Józef Czaja, Józef Hozer, Ewa Kucharska-Stasiak, Maria Trojanek, Sabina Źróbek, Ryszard Źróbek, Kauko Jussi Viitanen, Radosław Wiśniewski (sekretarz, secretary)

RECENZENCI:

prof. dr hab. inż. Zdzisław ADAMCZEWSKI; prof. dr hab. inż. Józef CZAJA; prof. zw. dr hab. inż. Andrzej HOPFER; prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK; prof. dr hab. Adam Nalepka; dr hab. Antoni SOBCZAK, prof. AE; dr hab. Maria TROJANEK, prof. AE; prof. dr hab. inż. Sabina ŹRÓBEK; prof. dr hab. inż. Ryszard ŹRÓBEK; dr inż. Radosław CELLMER, dr Lech NYKIEL, dr inż. Radosław WIŚNIEWSKI

REDAKTOR NAUKOWY WYDAWNICTWA
Scientific Editor

Sabina Źróbek

ZASTĘPCA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA
Vice-Scientific Editor

Zdzisław Adamczewski

ADRES REDAKCJI:

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI
10-724 Olsztyn, ul. Prawocheńskiego 15

Address of the Editorial Board:

Polish Real Estate Scientific Society
10-724 Olsztyn, Prawochenskiego 15 Str.

www.uwm.edu.pl/tnn
e-mail: tnn@uwm.edu.pl, danrad@uwm.edu.pl

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.
© Opracowanie okładki: Małgorzata Renigier i Radosław Wiśniewski.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-920837-6-4
TNN, Olsztyn 2008 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie - 5

1. **Wybrane aspekty doskonalenia systemów gospodarowania zasobami nieruchomości** - 7
   Sabina Źróbek, Ryszard Źróbek
2. **Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce** - 21
   Ewa Kucharska-Stasiak
3. **Przesłanki i zakres stosowania outsourcingu w zarządzaniu nieruchomościami** - 37
   Adam Nalepka
4. **Efektywne gospodarowanie nieruchomościami w organizacjach gospodarczych z wykorzystaniem praktyk facility management** - 53
   Paweł Nowacki
5. **Usytuowanie i koncepcja systemu informacyjnego na potrzeby gospodarowania zasobami lokalowymi gminy miejskiej** - 67
   Andrzej Muczyński, Zbigniew Sujkowski
6. **Problematyka teorii zbiorów przybliżonych w gospodarce nieruchomościami** - 79
   Małgorzata Renigier-Biłozor
7. **Problematyka nabywania gruntów pod budowę dróg** - 91
   Sabina Źróbek, Marek Walacik
8. **Zasady gospodarowania zasobami nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego** - 103
   Monika Anna Ziniewicz, Ryszard Źróbek
9. **Teoretyczne i praktyczne aspekty ustalenia wysokości „opłaty planistycznej"** - 115
   Maria Hełdak
10. **Opłaty adiacenckie jako źródło zasilania budżetu Łodzi w latach 2005-2007** - 123
    Joanna Dziubińska

WPROWADZENIE

Ze względu na charakter i specyfikę ziemi jako środka trwałego oraz jej roli w życiu i rozwoju społeczno-gospodarczym wiele różnych podmiotów publicznych i prywatnych jest zainteresowanych funkcjonowaniem sprawnego systemu gospodarowania zasobami nieruchomości. Pojęcie gospodarowanie nieruchomościami obejmuje zarówno dysponowanie, zarządzanie jak i administrowanie tymi zasobami.

Inicjatywa wsparcia procesów zarządzania i administrowania gruntami zachodzącymi w krajach Europy Wschodniej i Centralnej narodziła się w 1993 roku w ramach Komisji Gospodarczej dla Europy przy Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE). Zdefiniowała ona administrowanie nieruchomościami jako proces identyfikowania, rejestrowania i udostępniania informacji o prawach związanych z nieruchomością, wartością i użytkowaniem w celu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami.

Dysponowanie i zarządzanie nieruchomościami to między innymi proces regulowania rozwoju nieruchomości, użytkowania i ochrony ziemi, czerpanie wpływów z tytułu sprzedaży, dzierżawy i podatków oraz rozwiązywania konfliktów dotyczących praw do nieruchomości i zasad ich użytkowania.

W działaniach tych prawa do nieruchomości, ich wartość oraz sposób użytkowania traktowane są jako trzy najważniejsze atrybuty nieruchomości. Wśród komponentów składających się na system gospodarowania nieruchomościami można wydzielić 4 najważniejsze – prawny, fiskalny, nadzorujący i zarządzanie informacjami.

Treścią tego wydania Studiów i Materiałów Towarzystwa Naukowego Nieruchomości są rozważania teoretyczne i wyniki badań dotyczące zarówno administrowania jak i zarządzania nieruchomościami. Wskazano na symptomy zmian w podejściu do gospodarowania nieruchomościami w Europie i na ważne działania, jakie powinny zostać zintensyfikowane w tym zakresie w Polsce.

Pilnych rozwiązań wymagają nie tylko problemy mieszkaniowe, ale także obsługi w zakresie informacji o nieruchomościach, przejścia od subsydiowania wielu działań do samofinansowania lub outsourcingu w zarządzaniu nieruchomościami.

Ciągle aktualna pozostaje problematyka opłat związanych z użytkowaniem nieruchomości oraz nabywaniem gruntów pod budowę dróg.

prof. dr hab. inż. Sabina Źróbek
Redaktor Naukowy Wydawnictwa

WYBRANE ASPEKTY DOSKONALENIA SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI

Sabina Źróbek, Ryszard Źróbek
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: zrobek@uwm.edu.pl; rzrobek@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *gospodarka nieruchomościami, systemy informacji, nieruchomości publiczne*

Streszczenie

Sformalizowana struktura posiadania i ochrona rożnych praw do nieruchomości są podstawowym warunkiem rozwoju obszarów. Sprawne zarządzanie wspomaga rozwój rynku nieruchomości i zachęca inwestorów do lokowania na nim swojego kapitału.

Równoważenie tego rozwoju jest uzależnione w dużym stopniu od odpowiedzialności nałożonej przez instytucje rządowe w zakresie zarządzania informacjami o własności, użytkowaniu i wartości nieruchomości.

Autorzy tego opracowania zwrócili uwagę na problem tworzenia mechanizmów niezbędnych do wdrożenia i utrzymania efektywnego systemu administrowania i gospodarowania nieruchomościami w Polsce.

W artykule uwzględniono wyniki prac wielu organizacji międzynarodowych działających w dziedzinie nieruchomości, takich jak: UNECE, WPLA, FAO, FIG.

1. Wprowadzenie

Ze względu na charakter i specyfikę ziemi jako środka trwałego oraz jej roli w życiu i rozwoju społeczno-gospodarczym wiele różnych podmiotów publicznych i prywatnych jest zainteresowanych funkcjonowaniem sprawnego systemu gospodarowania zasobami nieruchomości każdego kraju. Pojęcie gospodarowanie nieruchomościami obejmuje zarówno zarządzanie jak i administrowanie tymi zasobami.

Inicjatywa wsparcia procesów zarządzania i administrowania gruntami w krajach Europy Wschodniej i Centralnej narodziła się w 1993 roku w ramach komisji Gospodarczej dla Europy przy Organizacji Narodów Zjednoczonych (United Nations Economic Commission for Europe – UNECE). Za główny cel działań przyjęto wtedy zidentyfikowanie aktualnych potrzeb i problemów w tej dziedzinie, wymianę doświadczeń i ocenę warunków wprowadzenia metod i procedur gospodarowania gruntami podobnych do tych, jakie były stosowane od dłuższego czasu w krajach o bardziej rozwiniętych gospodarkach.

W 1996 roku Komisja ta opublikowała „Wskazówki Administrowania Gruntami" ze szczególnym uwzględnieniem krajów będących w okresie transformacji (UN-ECE 1996).

Zmiany, jakie zaszły w wielu krajach po wydaniu tego opracowania szczególnie w zakresie unifikacji systemów rejestracji gruntów i praw do nieruchomości, wprowadzenie partnerstwa publiczno-prywatnego w tworzeniu i utrzymywaniu systemów informacji o terenie, wprowadzenie nowych technologii gromadzenia i udostępniania danych miały znaczący wpływ na rozwój rynków nieruchomości i wzrost kwoty kredytowania związanej z ich rozwojem i modernizacją.

Pomimo tak znacznego postępu w usprawnianiu systemu gospodarowania nieruchomościami wspomniana Komisja Gospodarcza przy znaczącym udziale Grupy Roboczej Administrowanie Gruntami (Working Party of Land Administration – WPLA) uznała za celowe wydanie w 2005 roku opracowania zatytułowanego Land Administration in the UNECE Region; Development trends and main principles (ECONOMIC COMMISSION 2005).

Treść tej publikacji została oparta na 6 podstawowych tezach:

1. Dostęp do żywności i dachu nad głową są fundamentalnymi potrzebami człowieka;
2. Ochrona praw do nieruchomości jest podstawowym warunkiem efektywnego rozwoju miast i realizowania skutecznej polityki dotyczącej budownictwa i mieszkalnictwa;
3. Pewność i stabilność systemu prawnego nieruchomości rolnych stanowi podstawę prowadzenia efektywnej produkcji rolnej;
4. Inwestorzy wymagają uregulowanej, sformalizowanej struktury własności i innych praw do nieruchomości;
5. Zrównoważony rozwój jest uzależniony od ogólnej odpowiedzialności nałożonej na Państwo w zakresie zarządzania informacjami dotyczącymi struktury własności, użytkowania i wartości nieruchomości;
6. Zarówno grunt jak i informacja o gruncie stanowią bogactwo, którym należy dobrze zarządzać w celu osiągnięcia wzrostu gospodarczego.

Od tego czasu WPLA zorganizowała we współpracy z innymi organizacjami międzynarodowymi (np. Międzynarodowa Federacja Geodetów – FIG, Organizacja Wyżywienia i Rolnictwa przy ONZ – FAO) oraz organizacjami rządowymi i pozarządowymi różnych krajów, wiele konferencji, seminariów, warsztatów na temat doskonalenia systemu gospodarowania i zarządzania nieruchomościami.

Niektóre z wniosków lub wskazówek wypracowanych podczas takich spotkań zostały przedstawione w tym artykule, uwzględniając dodatkowo doświadczenia własne autorów zdobyte w okresie transformacji ustrojowej w Polsce po 1990 roku. Brano też pod uwagę własne wyniki badań otrzymane w ramach prowadzonych prac badawczych na potrzeby Banku Światowego oraz FAO, a także wyniki badań nad doskonaleniem systemu gospodarki nieruchomościami w Polsce oraz

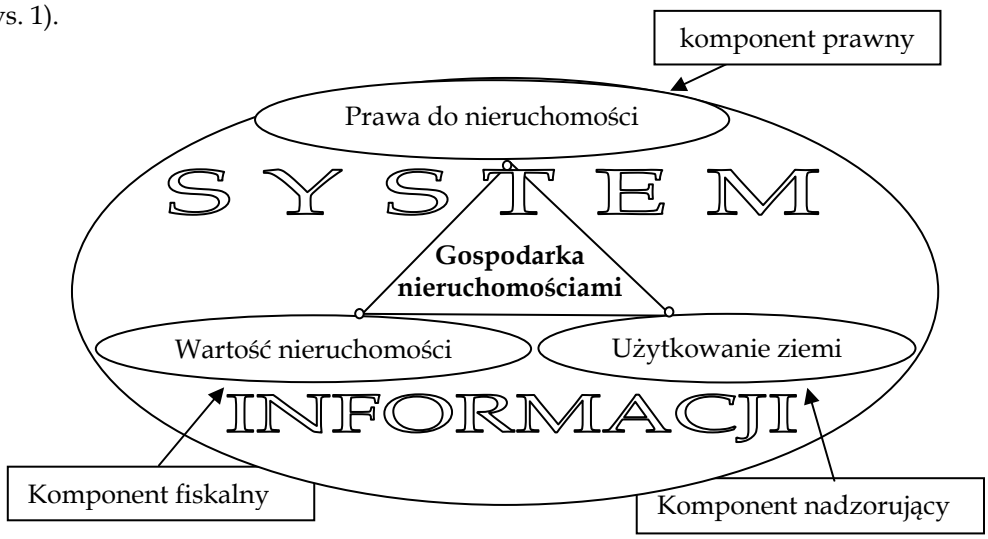
usprawnianiem i dostosowaniem przepisów do stanu rozwoju rynku nieruchomości.

2.Kierunki rozwoju systemów gospodarowania nieruchomościami

Wspomniana już wcześniej Komisja Gospodarcza przy ONZ zdefiniowała administrowanie nieruchomościami jako proces identyfikowania, rejestrowania i udostępniania informacji o prawach związanych z nieruchomością, wartością i użytkowaniem w celu realizacji polityki gospodarowania nieruchomościami. Uwzględnia się w tym systemie sposoby rejestracji ziemi, zasady realizacji pomiarów katastralnych, techniki opracowywania map, zakładanie katastru dla celów fiskalnych, prawnych i wielozadaniowych oraz funkcjonowanie systemów informacji o terenie (systemów informacji przestrzennej).

Zarządzanie i administrowanie gruntami to między innymi proces regulowania rozwoju nieruchomości, użytkowania i ochrony ziemi, czerpanie wpływów z tytułu sprzedaży, dzierżawy i podatków oraz rozwiązywania konfliktów dotyczących praw do nieruchomości i zasad ich użytkowania (DALE, MC LAUGHLIN 1999).

W obu tych opracowaniach prawa do nieruchomości, ich wartość oraz sposób użytkowania traktowane są jako 3 najważniejsze atrybuty nieruchomości. Wśród różnych funkcji związanych z gospodarowaniem nieruchomościami można wydzielić 4 najważniejsze – prawną, fiskalną, nadzorującą i zarządzanie informacjami. Trzy pierwsze funkcje są tradycyjnie w większości krajów przypisane wymienionym wcześniej atrybutom nieruchomości, podczas gdy zarządzanie informacjami (danymi) stanowią integralną część każdego z nich (rys. 1).



Rys. 1. Komponenty systemu gospodarowania nieruchomościami oraz jego atrybuty. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie (STEUDLER 2004)

Należy więc założyć, że ewolucja systemów administrowania i zarządzania nieruchomościami powodowana jest głównie zmianami kluczowej relacji społeczno-ekonomicznej człowiek – nieruchomość. Można wyróżnić w niej 4 fazy: budowania systemu i jego składowych – szczególnie dla celów gospodarczych, budowanie i rozwój rynków nieruchomości z uwzględnieniem potrzeb ochrony środowiska, wspieranie rozwoju systemu gospodarowania z dążeniem do zachowania równowagi podmiotów i planowanie potrzeb społeczeństwa z szerszym wykorzystaniem możliwości obsługi informacyjnej (rys. 2). Nowoczesne społeczeństwa w pełni świadome potrzeb równoważenia rozwoju muszą jednocześnie zdawać sobie sprawę z kompleksowości systemu zarządzania nieruchomościami obejmującego między innymi prawa, ograniczenia, kompetencyjność i odpowiedzialność działań dotyczących nieruchomości.

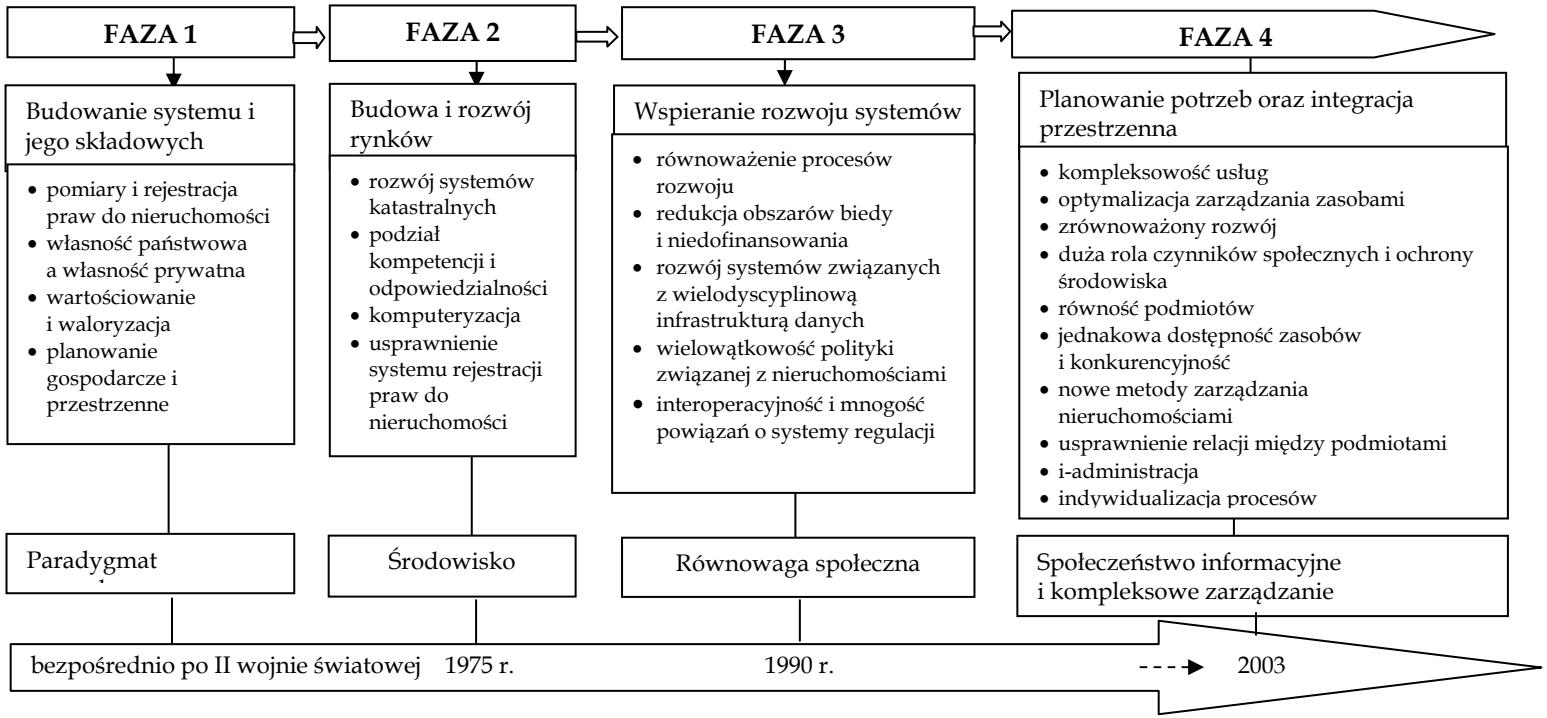
Zdaniem Williamsona (WILLIAMSON 2007) obecnie funkcjonujące systemy gospodarowania oraz systemy katastralne nie są jeszcze w stanie sprostać tym wszystkim wymaganiom. Coraz większą rolę przypisuje się sprawnym i dobrze zaprojektowanym systemom informacji przestrzennej, szczególnie w procesach podejmowania decyzji dotyczących aktualnego i przyszłego zagospodarowania obszarów.

W zakresie identyfikacji przestrzennej przechodzi się z tradycyjnego pojmowania działki gruntu (działki ewidencyjnej) jako podstawy owego pola odniesienia systemów informacyjnych dotyczących nieruchomości w kierunku pojmowania nieruchomości jako wiązki różnych praw. W przyszłości dane katastralne mogą być traktowane więc jako informacje bazowe, a paradygmatem następnego dziesięciolecia będzie tzw. i-grunt (rys. 3).

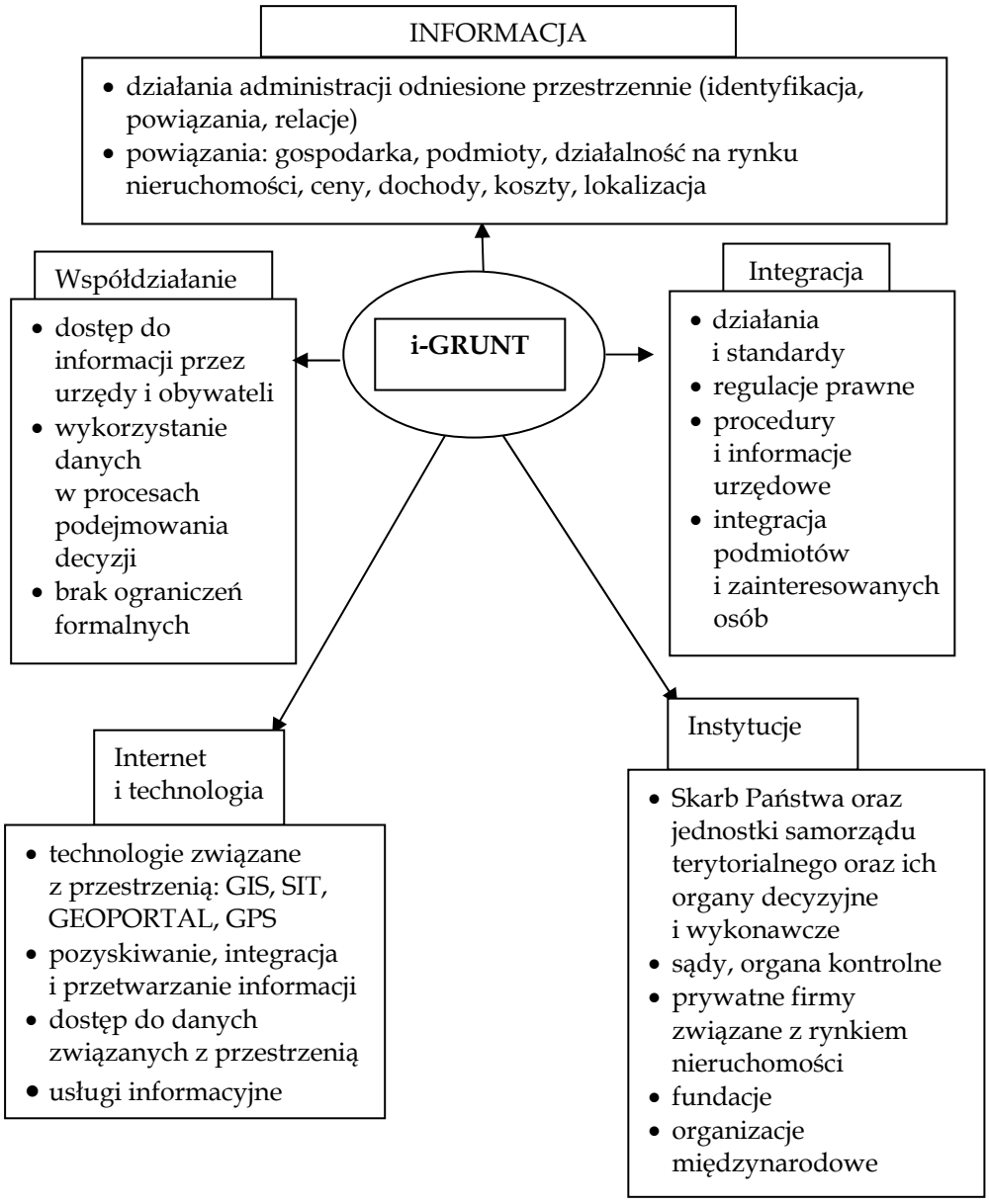
Bezpośrednim impulsem do tworzenia systemu i-grunt był i jest postęp technologiczny obserwowany szczególnie w ostatnim 30 leciu. W dziedzinie gospodarowania nieruchomościami oraz w gromadzeniu, przetwarzaniu i udostępnianiu danych odniesionych przestrzennie wyraźnie zauważa się przejście od manualnego (mapy, rejestry, wykazy) prowadzenia systemu poprzez dekadę komputeryzacji (cyfrowe bazy danych), a następnie przekazywanie danych *on line* wewnątrz urzędów i współdziałanie administracji do obsługi wszystkich podmiotów działających w sektorze nieruchomości.

Jednym z najistotniejszych komponentów tego docelowego systemu jest integracja zbiorów danych.

Potencjał nowych technologii oraz atrybut lokalizacji lub miejsca (jednoznaczna identyfikacja) otwierają szerokie możliwości wykonywania analiz zarówno odniesionych przestrzennie jak i nie ulokowanych jednoznacznie w przestrzeni pomiędzy ludźmi, dokonywanymi przez nich transakcjami i jednostkami rządowymi i samorządowymi.



Rys. 2. Kierunki i formy rozwoju systemu gospodarki nieruchomościami.
Źródło: opracowanie własne na podstawie (I. WILLIAMSON 2007).



Rys. 3. Założenia systemu i-grunt. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie (WILLIAMSON 2007)

Założeniem systemu jest, aby stał się on źródłem informacji prowadzonym przez instytucje czy też osoby prywatne podporządkowane wymogom ekonomii (popyt – podaż). Wychodząc naprzeciw tym wysiłkom Komisja Gospodarcza dla Europy przy ONZ w 2004 roku przygotowała wytyczne nakierowane na sprostanie zapotrzebowaniu na efektywny ujednolicony system rejestracji gruntów (UN-ECE 2004). Wytyczne te dotyczą głównie problematyki definiowania nieruchomości, jej identyfikatorów i terminologii stosowanej w administrowaniu gruntami, szczególnie w zakresie praw, obowiązków i sposobów użytkowania nieruchomości.

Zdaniem Dale'a (DALE 2007) do najważniejszych symptomów zmian w podejściu do gospodarowania nieruchomościami w Europie można zaliczyć przejścia:

- od projektowania i budowania systemu gospodarowania do jego prowadzenia i utrzymania,
- od typowego administrowania do działalności poddawanej ocenie ekonomicznej,
- od subsydiowania wielu działań do samofinansowania,
- od fragmentarycznego (jednostkowego) udzielenia informacji do kompleksowych usług, w zakresie informacji o nieruchomościach i ich zasobach,
- od prowadzenia systemu informacji przez sektor publiczny do partnerstwa z sektorem prywatnym (partnerstwo publiczno-prywatne).

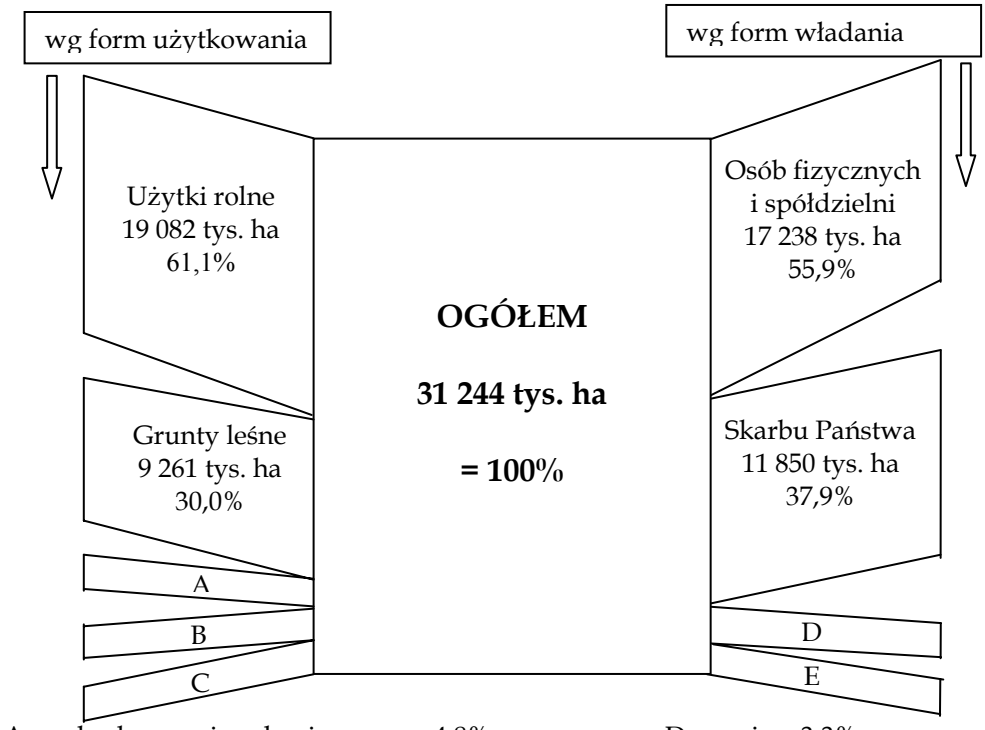
Do ważnych działań w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami należą m.in.:

- zapewnienie bezpieczeństwa prawnego inwestowania w nieruchomości,
- utrzymanie lub wprowadzenie niskich kosztów związanych z obrotem nieruchomościami,
- poprawienie dostępności kredytów,
- utrzymanie i kontrola przejrzystości wszystkich działań dotyczących nieruchomości,
- zapewnienie łatwego dostępu do informacji dla wszystkich uczestników gry rynkowej,
- ochrona praw mniejszości,
- wspomaganie zrównoważonego rozwoju.

W wielu krajach (np. Holandia, Szwecja) obserwowane jest zjawisko przechodzenia ze stadium, gdzie najważniejszym była ochrona praw do nieruchomości do skupiania działań dotyczących stymulowania rozwoju rynku nieruchomości. W przyszłości większa uwaga winna być skierowana na rejestrację ograniczeń w użytkowaniu gruntów jak również praw i obowiązków użytkowników, a nie tylko właścicieli nieruchomości – w celu zachowania zasobów nieruchomości w stanie niepogorszonym dla przyszłych pokoleń. Administrowanie gruntami będzie ciągle obejmowało ochronę praw do nieruchomości i aktywizowanie rynku nieruchomości. W większym stopniu niż

dotychczas winno ono skupiać się na ochronie środowiska i kontrolowaniu zasad zrównoważonego rozwoju.

P. Dale podczas obrad międzynarodowej konferencji w Ułan Bator w czerwcu 2007 roku (DALE 2007), podzielił decydentów odpowiedzialnych za gospodarowanie zasobami nieruchomości na dwie grupy: pierwsza składa się z tych, którzy próbują chronić nasz glob przed pogarszającymi się warunkami naszego życia, a więc z tych, którzy jednocześnie chronią naszą wolność (policja, wojsko), którzy walczą z chorobami (lekarze, pielęgniarki) i z tych, którzy chronią środowisko. Do drugiej grupy należą eksperci poszukujący sposobów ulepszania warunków bytowania z uwzględnieniem zasad zrównoważonego rozwoju. Są to naukowcy, eksperci rynku, specjaliści od innowacji oraz wszyscy ci, którzy są odpowiedzialni za racjonalne gospodarowanie nieruchomościami).



A – zabudowane i zurbanizowane – 4,8%
B – pod wodami – 2,0%
C – pozostałe – 2,1%
D – gmin – 3,3%
E – pozostałe – 2,9%

Rys. 4. Struktura gruntów w Polsce wg form użytkowania i władania. Stan na 01.01.2006. *Źródło*: (KAŁKOWSKI (2007))

Światowe trendy związane z administrowaniem i zarządzaniem nieruchomościami mają istotny wpływ na kształtowanie sposobów gospodarowania zasobami nieruchomości w Polsce. Jest to widoczne między

innymi poprzez zmiany w systemie prawa oraz doskonalenie sposobów administrowania publicznymi zasobami nieruchomości.

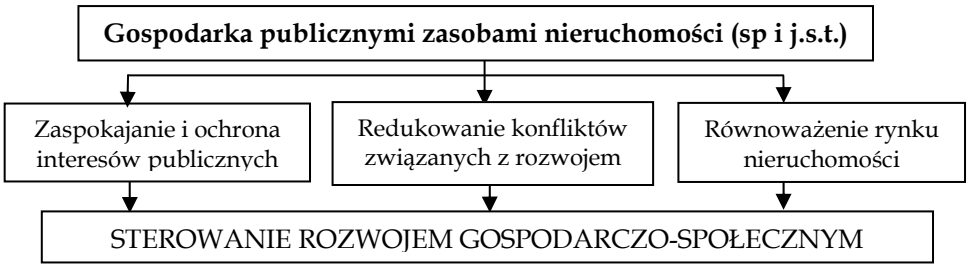
3. Wybrane aspekty gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości w Polsce

Po przekształceniach, jakie miały miejsce w Polsce po 1990 roku zrównano w prawach wszystkie podmioty gospodarujące nieruchomościami. W wyniku zmian w strukturze administracyjnej kraju struktura własności gruntów przedstawia się jak na rysunku 4.
Podstawowe operacje dotyczące powiększenia zasobów publicznych nieruchomości wynikają m.in. z realizacji następujących procedur:

1) scaleń i podziałów nieruchomości
2) wymiany, zamiany i wykupu
3) realizacji prawa pierwokupu
4) nabywania nieruchomości do zasobu
5) wywłaszczenia (cele publiczne)
6) stosowania prawa darowizny i użyczenia.

Procedury związane z realizacją tych operacji zawarte są w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. oraz w przepisach wykonawczych do tej ustawy (USTAWA). Ulegają one zmianom wraz z rozwojem rynku nieruchomości w Polsce.

Poniżej (rys. 5) przedstawiono podstawowe cele gospodarki nieruchomościami (zasoby własności Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego).



Rys. 5. Cele gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości. *Źródło*: Opracowanie własne

Na podstawie badań przeprowadzonych w latach 2000-2007 sformułowano następujące problemy w gospodarowaniu gminnymi zasobami nieruchomości w Polsce (ŹRÓBEK S., R. ŹRÓBEK 2007):

1. niezakończenie procesu komunalizacji gruntów Skarbu Państwa (od 1990 r.)
2. niepoprawne lub wciąż nierzetelne prowadzenie ewidencji nieruchomości pozostających w zasobach publicznych
3. różnice w powierzchniach nieruchomości znajdujące się w zasobach w stosunku do danych zawartych w ewidencji gruntów i budynków

4. brak perspektywicznych planów rozwoju z uwzględnieniem stanu posiadania gmin
5. brak lub mała przydatność planów wykorzystania zasobów nieruchomości publicznych
6. niezgodność obrotu nieruchomości z obowiązującym prawem (np. niepublikowanie wykazów nieruchomości)
7. zaniechania w aktualizacji opłat związanych z nieruchomościami (opłaty za trwały zarząd lub opłaty roczne za użytkowanie wieczyste)
8. brak należytej kontroli w realizacji procedur gospodarowania
9. konieczność regulowania stanów prawnych oraz zwiększania dochodów z tytułu gospodarowania publicznymi zasobami
10. nieuregulowanie procedur związanych z wprowadzeniem zasad rachunkowości i ewidencji księgowej.

Problemy te wymagają szybkiego rozstrzygnięcia między innymi poprzez aktualizację przepisów oraz usprawnienie sposobów przepływu informacji o nieruchomościach.

Podobnie więc jak i w innych krajach skuteczność gospodarowania publicznym zasobem nieruchomości obejmuje:

1. Ustalenie stanów prawnych nieruchomości, analiza dokumentów, dokończenie procesu komunalizacji (realizacja roszczeń do nieruchomości),
2. ewidencjonowanie nieruchomości, inwentaryzacje szczegółowe, księgowa ewidencja analityczna,
3. zbywanie i udostępnianie nieruchomości z zasobów,
4. aktualizacja opłat rocznych wraz z analizą opłacalności, wyborem daty aktualizacji oraz wykorzystywaniem informacji zawartych w mapach wartości,
5. windykacja należności (ewidencja dłużników, zasady rachunkowości i plany kont),
6. funkcjonowanie systemu kontroli wewnętrznej (audyt zewnętrzny, kontrole wewnętrzne),
7. usprawnienia procedur dotyczących zbywania, oddawania w trwały zarząd, wieczyste użytkowanie, w najem, dzierżawę lub w użytkowanie nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego.

Aspekty te winny mieć swoje odzwierciedlenie w planie gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości. Tworzenie takich planów winno się powierzać doradcom działającym na rynku nieruchomości – posiadającym odpowiednią wiedzę specjalistyczną i doświadczenie. Duże znaczenie mają tu umiejętności związane z interpretacją danych o nieruchomościach zarówno w układzie statycznym jak i dynamicznym.

4. Podsumowanie

Zadaniem badawczym i wyzwaniem dla nauki może być opracowanie metodyki oceny i porównywania stanu systemów gospodarowania

nieruchomościami w ujęciu międzynarodowym. Podejmowane do tej pory wysiłki oceny stanu funkcjonowania systemów gospodarowania gruntami przez różne organizacje międzynarodowe, instytucje rządowe i instytuty badawcze prowadzone były najczęściej w jednym konkretnym celu, np. przygotowania projektu masowej wyceny nieruchomości w Estonii, czy też finansowania wdrożonego w Polsce projektu Banku Światowego dotyczącego budowy zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach. Zdaniem Steudlera (STEUDLER i in. 2007) brak jak do tej pory takiej metodyki wynika głównie z dwóch powodów. Po pierwsze systemy zarządzania i administrowania nieruchomościami podlegają wciąż dużym zmianom i po drugie – systemy te odzwierciedlają różne społeczne postrzeganie nieruchomości i ich rolę w rozwoju poszczególnych społeczeństw.

Podczas, gdy wiele krajów rozwijających się koncentruje swoje wysiłki na tworzenie formalnych, urzędowych systemów rejestrujących dane o nieruchomościach dla celów podatkowych i kreowania rynku nieruchomości, kraje rozwinięte tworzą wielozadaniowe systemy informacyjne ukierunkowane na społeczne podejście do zrównoważonego rozwoju nie zaniedbując jednocześnie ochrony praw do nieruchomości i dalszego rozwoju rynków nieruchomości. To różne postrzeganie problemu na gospodarowanie nieruchomościami uwidoczniło się także podczas obrad dwóch konferencji międzynarodowych zorganizowanych w 2007 roku w Ułan Bator i w Taszkiencie (ITC 2007).

W krajach Centralnej Azji nie zakończone zostały jeszcze przekształcenia własnościowe. Prywatyzacja w sektorze nieruchomości wciąż trwa. W niektórych krajach realizowane są projekty dotyczące rejestracji gruntów (np. w Uzbekistanie i Tadżykistanie, Gruzji i Mongolii), w innych natomiast brak jeszcze instytucjonalnych struktur administrowania gruntami (np. w Afganistanie). W krajach tych należy więc przyspieszyć tworzenie lub rozwój przepisów prawa, które stanowią niezbędny komponent reform instytucjonalnych. Kraje te mogą dzisiaj korzystać z doświadczeń w gospodarowaniu nieruchomościami krajów rozwiniętych i stosować zasadę „regulować tak mało jak to jest możliwe i tak dużo jak to jest konieczne", czego nie uniknęło wiele krajów, które te problemy mają już rozwiązane.

Zadaniem krajów rozwiniętych (w tym także Polski) jest m.in. wykorzystanie dostępnej technologii do integracji zbiorów danych posiadanych przez różne agencje i przygotowanie specjalistów do obsługi istniejących systemów informacyjnych zgodnie z przedstawionymi założeniami systemu i-grunt.

5. Literatura

DALE P., MC LAUGHLIN, J. D. 1999. *Land Administration Systems*, Oxford University Press, Great Clarendon Street, Oxford OX2 6DP

DALE P. 2007. *Land administration in transition, in: Good Land Administration. It's role in Economic Development*. Ulaanbaatar, Mongolia

Economic Commission for Europe. 2005. *Land Administration in the UNECE Region. Development trends and main principles*. United Nations. New York and Geneva

ITC 2007. *International Workshop Land Policies, Land Registration and Economic Development Experiences in Central Asian Countries*, Tashkent

KAŁKOWSKI L. (2007). *Polski rynek nieruchomości*. IRM Kraków

STEUDLER D., RAJABIFARD AB., WILLIAMSON I. 2004. *Evolution of Land Administration System*. www.eprints.unimelb.edu.au

UN-ECE 1996. *Land Administration Guidelines Meeting of Official on Land Administration*, UN Economic Commission for Europe

UN-ECE. 2004. *Guidelines on Real Property Units and Identifiers*

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (t.j. Dz. U. Nr 264 z 2004 r. z późn. zm.)

WILLIAMSON I. 2007. *Global Changes for Land Administration and Sustainable Development*, www.geom.unimelb.edu.au

ŹRÓBEK R. 2007. *Reforming of the real estate management system in Poland*, in: Good Land Administration. It's role in Economic Development. Ulaanbaatar, Mongolia

ŹRÓBEK S. 2007. *Principles and Procedures of Real Estate Management in Poland after 1990*, in: Good Land Administration. It's role in Economic Development. Ulaanbaatar, Mongolia

THE CHOSEN ASPECTS OF IMPROVEMENT OF MANAGEMENT SYSTEM OF PUBLIC PROPERTIES

Sabina Źróbek, Ryszard Źróbek
Department of Real Estate Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury
e-mail: zrobek@uwm.edu.pl; rzrobek@uwm.edu.pl

Key words: *land and property management, information systems, public properties*

Abstract

The formalized structure of possession of property and the protection of these rights are the basic conditions of development of areas. The efficient management helps the development of property market and it encourages investors to placing on him their capital.

The balancing this development is dependent on in large degree responsibility had put on different institutions by government in range the management of information about property, their use and the value.

Authors of this study turned the attention on the problem of creating of indispensable mechanisms of initiating and development of effective system of real estate management in Poland.

The results of works of many international organizations which was acting in the field of immobility, e.g. UNECE, WPLA, FAO, FIG, were considered in this article too.

EWOLUCJA MODELU POLITYKI MIESZKANIOWEJ W POLSCE

Ewa Kucharska-Stasiak
Uniwersytet Łódzki
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
e-mail: ewkuchar@uni.lodz.pl

Słowa kluczowe: *polityka mieszkaniowa, model polityki mieszkaniowej opartej na dominacji państwa, model rynkowy*

Streszczenie

Sytuacja mieszkaniowa w danym kraju w dominującej mierze zależy od przyjętego modelu polityki mieszkaniowej. W Polsce powojennej model ten oparty był na dominacji państwa, co spowodowało, że gospodarka mieszkaniowa uzależniona była od środków finansowych państwa. Preferowanie inwestycji produkcyjnych spowodowało niedocenienie znaczenia mieszkalnictwa, co doprowadziło do stanu, nazwanego kryzysem mieszkaniowym. Przejście w kierunku modelu rynkowego przyczyniło się do pewnego ożywienia budownictwa mieszkaniowego i poprawy warunków mieszkaniowych. Nie przyczyniło się jednak do rozwiązania problemu mieszkaniowego. Do rozwiązania pozostają olbrzymie problemy ilościowe, jakościowe i społeczne.

1. Wprowadzenie

Sytuacja mieszkaniowa w miastach w Polsce uznawana jest za wyjątkowo trudną. W ocenach sytuacji wskazuje na:

- wysoki niezaspokojony poziom potrzeb mieszkaniowych,
- złą strukturę mieszkań, w której zbyt duży udział jest mieszkań małych,
- złą jakość zasobów, których wyrazem są olbrzymie rozmiary tzw. luki remontowej.

Wskaźniki ilościowe i jakościowe negatywnie wyróżniają Polskę nie tylko na tle innych państw Europy Zachodniej ale także Europy Wschodniej. Stanowi to efekt modelu polityki mieszkaniowej opartej na uzależnieniu gospodarki mieszkaniowej od budżetu państwa.

Celem opracowania jest próba odpowiedzi na pytanie, czy zmiana modelu polityki mieszkaniowej w kierunku modelu rynkowego umożliwi poprawę sytuacji mieszkaniowej mieszkańców miast w ujęciu bezwzględnym ale również względnym, to jest na tle innych krajów europejskich.

2. Model polityki mieszkaniowej w okresie Polski Ludowej – model oparty na dominacji państwa

W okresie powojennym model polityki mieszkaniowej w Polsce, podobnie jak i w innych państwach Europy Wschodniej, oparty był na dominacji państwa. Dominacja ta była widoczna na poszczególnych obszarach działań:

- na etapie planowania na szczeblu centralnym ilości mieszkań oddawanych do użytku, ich rodzaju i lokalizacji,
- na etapie realizacji zasobu mieszkaniowego przez przedsiębiorstwa państwowe,
- na etapie podziału zasobu mieszkaniowego, co oznaczało wyłączenie mechanizmu rynkowego i alokacji zasobów mieszkaniowych na podstawie potrzeb mieszkaniowych a nie możliwości finansowych gospodarstw domowych do nabycia i utrzymania mieszkania.

Przyjęcie takiego modelu polityki mieszkaniowej oznaczało, że gospodarka mieszkaniowa pozostawała silnie uzależniona od środków finansowych państwa a także od przyszłych strategii rozwoju gospodarczego.

Ponieważ strategia rozwoju gospodarczego preferowała inwestycje produkcyjne, inwestycje nieprodukcyjne, do których należą inwestycje mieszkaniowe, rozwijały się na zasadzie „reszty". Przy wyznaczeniu zadań dla budownictwa mieszkaniowego nie wykorzystano w pełni możliwości, jakie dawał wzrost dochodu narodowego i idący za tym wzrost możliwości inwestycyjnych. Tylko w okresach zwolnień tempa ogólnej aktywności inwestycji, i to tzw. fazach hamowania selektywnego, w których zmierzano do łagodzenia powstałych uprzednio dysproporcji, tempo wzrostu inwestycji nieprodukcyjnych, w tym mieszkaniowych, było wyższe niż produkcyjnych, co w konsekwencji umożliwiało wzrost udziału inwestycji nieprodukcyjnych w nakładach inwestycyjnych ogółem. Tendencje takie wystąpiły przy realizacji strategii w latach 1954-1957, 1976-1979, 1981-1983. Nawet w latach 1971-1975, w których to udział akumulacji w dochodzie narodowym podzielonym należał do największych spośród wszystkich planów rozwoju gospodarczego, nakłady na budownictwo mieszkaniowe stanowiły 4,6% dochodu narodowego podzielonego, a ich udział w nakładach uległ spadkowi (tabela nr 1).

Tabela 1

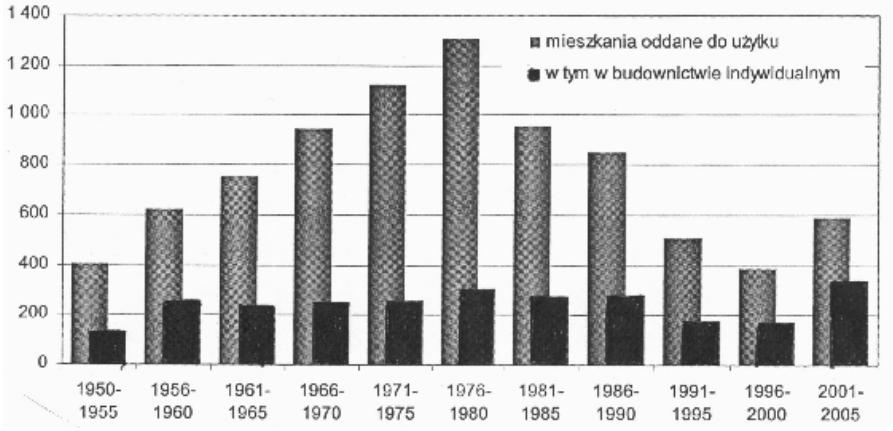
Porównanie nakładów na inwestycje mieszkaniowe z nakładami inwestycyjnymi ogółem i z nakładami na techniczne utrzymanie zasobów mieszkaniowych w Polsce

Lata	Dochód narodowy brutto podzielony w mld zł.	Nakłady mieszkaniowe na bud. mieszkaniowe		Nakłady inwestycyjne w gospodarce ogółem		Nakłady na techn. utrzymanie w gosp. uspoł.	Udział nakładów inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe w:			Relacja nakładów na techniczne utrzymanie do nakładów na budownictwo mieszkaniowe w gosp. uspołecz.
		ogółem	w tym: gosp. uspoł.	ogółem	w tym gosp. uspoł		dochodzie narodowym podzielonym	nakładach inwestycyjnych w tym		
								ogółem	gosp. uspoł.	
1950-1955	1.330	40	32	321	306	9,0	3,0	12,5	10,5	28,1
1956-1960	1.725	81	51	413	364	18,6	4,7	19,3	14,0	36,5
1961-1965	2.244	100	65	619	556	16,4	4,5	16,2	11,7	40,6
1966-1970	3.032	129	85	919	830	33,8	4,3	14,0	10,2	39,8
1971-1975	5.665	258	178	1.935	1.759	50,1	4,6	13,3	10,1	28,1
1976-1980	10.534	558	384	3.200	2.870	275,6	5,3	17,4	13,4	19,7
1981-1985	30.715	1.715	1.091	6.719	5.422	258,6	5,7	25,5	20,1	23,7
1986-1987	25.987	1.500	966	6.516	5.450	266,4	5,8	23,0	17,7	27,6

Źródła: Rocznik Statystyczny 1965, Warszawa 1965, s. 68, 85, 88; Rocznik Statystyczny 1971, Warszawa 1971, s. 135, 149, 150; Rocznik Statystyczny 1976, Warszawa 1976, s. 125; Rocznik Statystyczny 1977, Warszawa1977, s. 75; Rocznik Statystyczny 1977, s. 59, 104; Rocznik Statystyczny 1981, s. 91, 117, 184; Rocznik Statystyczny 1983, s. 157; Rocznik Statystyczny, 1984, s. 175; Rocznik Statystyczny 1985, s. 83, 178; Rocznik Statystyczny 1986, s. 187; Rocznik Statystyczny 1988, s. 86, 176; J. Korniłowicz: Nakłady na gospodarkę zasobami mieszkaniowymi w miastach w latach 1971-1975, IGPiK, Warszawa 1976; H. Myszkowska: Nakłady na utrzymanie zasobów mieszkaniowych w miastach w latach 1979-1980 oraz ocena za lata 1976-1980 IKS, 1981, maszynopis; H. Myszkowska: Ocena stanu gospodarki zasobami mieszkaniowymi w latach 1985-1986, IGPiK, Warszawa 1987; dane Instytutu Gospodarki Przestrzennej i komunalnej.

W latach 1976-1985 hamowanie działalności inwestycyjnej tylko pozornie nie objęło budownictwa mieszkaniowego. Wzrastający udział tych nakładów w ogólnych nakładach inwestycyjnych i w dochodzie narodowym podzielonym związany był ze spadkiem inwestycji w gospodarce narodowej. Towarzyszył mu jednocześnie wzrost inwestycyjny kosztu uzyskania jednostki efektu użytkowego. Wzrost kosztów inwestycji mieszkaniowych był szybszy niż produkcyjnych, zwłaszcza przemysłowych. Tendencja ta, występująca już wcześniej, tylko w niewielkim stopniu spowodowana była zmianami standardu budowanych mieszkań. Przyczyn tego zjawiska upatruje się głównie w umacnianiu pozycji przedsiębiorstw budowlanych, co prowadziło do zwiększającej się w nich niegospodarności, do pogorszenia jakości wykonawstwa, zamrożenia ogromnych sum oraz nieuzasadnionego wzrostu nakładów jednostkowych, wynikających z nieekonomicznych metod wznoszenia budynków.

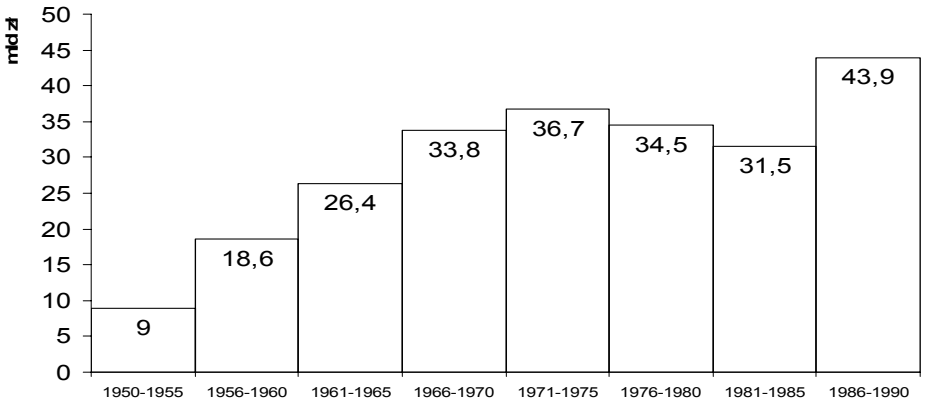
Stagnacja w latach 1986-1987, a nawet regres budownictwa mieszkaniowego stanowi planową tendencję całej pięciolatki. Miarą tych zjawisk są, przy pogarszających się proporcjach w skali makro, malejące efekty użytkowe (w 1983r. – 138,1 tyś. mieszkań w gospodarce uspołecznionej, w 1985r. – 132,9 tyś., w 1988r. – 125,5 tyś.). Przy znacznym wzroście liczby ludności, intensywność budownictwa mieszkaniowego obniżyła się **z 10,3** mieszkań oddawanych na 1000 mieszkańców rocznie do użytku w miastach w latach 1976-1980 **do 6,6** w latach 1981-1985 **i 5,4** w roku 1988. Liczba ta była zbliżona do poziomu lat 50 tych (5,6 w latach 1956-1960) i była niższa niż w pierwszej połowie lat 60 tych. (7,6). Aktywność budowlaną w okresach 5-letnich przedstawia rysunek nr 1.



Rys. 1. Liczba nowych mieszkań oddanych do użytku w okresach 5-letnich (tys. mieszkań). *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych GUS.

W całym okresie powojennym działalność inwestycyjna rozwijała się kosztem działalności eksploatacyjnej, w tym remontowej. Widoczne jest to szczególnie na obszarze zasobów mieszkaniowych.

Działalność remontowa przeżyła dwa ekstrema, o różnym natężeniu i różnym okresie oddziaływania. Pierwsze ekstremum wystąpiło w latach odbudowy tj. 1946-1949, drugie zarysowało się w okresie planu 1956-1960r. i trwało do pierwszej połowy lat 70-tych. Obie dominanty wymuszone zostały z reguły złym stanem technicznym zasobu, a nie świadomością inwestycyjno-eksploatacyjną (rys. nr 2).



Rys. 2. Nakłady na techniczne utrzymanie uspołecznionych zasobów mieszkaniowych (łącznie z prywatnymi tzw. czynszowymi). *Źródło*: opracowanie własne

Próba konfrontacji kształtowania się aktywności remontowej na tle proporcji ogólnoekonomicznych takich jak: udział nakładów inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe w dochodzie narodowym podzielonym i udział nakładów inwestycyjnych na budownictwo mieszkaniowe w nakładach inwestycyjnych ogółem, potwierdza tezę, że dzisiejszy stan gospodarki remontowej i jej rozwój, a w konsekwencji stan techniczny zasobów mieszkaniowych, ukształtował się z jednej strony pod wpływem długotrwałych uwarunkowań zewnętrznych (niedocenianie inwestycji mieszkaniowych jako inwestycji nieprodukcyjnych), z drugiej – wyraźnego niedoceniania procesu remontowania wobec procesu wznoszenia nowych obiektów. W rezultacie zasób mieszkalny stał się „ociążały" wobec wymogów reprodukcyjnych. Przyrost nowego zasobu mieszkaniowego i proces utrzymania już istniejącego nie stanowiły elementów prawidłowo i świadomie sterowanego procesu reprodukcji substancji mieszkaniowej. Proporcje reprodukcji ukształtowały się jako rezultat żywiołowego procesu regulacji na obszarze potrzeb mieszkaniowych, a przede wszystkim potrzeb remontowych. Tempo przyrostu zasobu mieszkaniowego, niewystarczające w stosunku do rozbudzonych potrzeb, stanowiło źródło

potrójnego echa inwestycyjnego: wielkość i tempo zmian potrzeb remontowych stały się efektem wzrostu wolumenu zasobu, efektem zaniżonej jakości produktu budowlanego na etapie jego projektowania i wykonawstwa, efektem niewystarczających wyburzeń substancji mieszkaniowej o niskiej jakości technicznej

Gospodarka remontowa, stanowiąc część gospodarki mieszkaniowej, w całym okresie Polski Ludowej pozostawała silnie uzależniona od środków finansowych państwa (tabela nr 2).

Tabela 2

Źródła finansowania gospodarki czynszowymi i spółdzielczymi zasobami mieszkaniowymi w latach 1955-1987

Lata	Nakłady na gospodarkę zasobami w mld. zł	Opłaty w mld. zł	Stopień pokrycia [%]	Uzależnienie od środków finansowych państwowych [%]
1955	3,3	1,3	39,4	60,6
1956-1960	20,3	8,9	40,8	56,2
1961-1965[a]	20,0	8,9	44,5	55,5
1966-1970	50,4	39,1	77,6	22,4
1971-1975	75,7	45,9	60,6	39,4
1976-1980	127,8	67,0	52,4	47,6
1981-1985	423,1[b]	173,7[b]	41,1[b]	58,9[b]
1986	208,5	77,1	37,0	63,0
1987	247,4	111,2	44,9	55,1

a – bez 1964r.

b – bez zasobu prywatnego czynszowego

Źródło: T. Przeciszewski: Nakłady na utrzymanie zasobów mieszkaniowych ludności nierolniczej w latach 1955-1960 oraz źródła pokrycia tych nakładów (szacunek), IRM, marzec 1961r., J. Korniłowicz: Nakłady na gospodarkę zasobami mieszkaniowymi w Polsce w świetle zmian w polityce czynszowej, IGM, Warszawa 1969; J. Korniłowicz: Analiza i ocena nakładów na utrzymanie zasobów mieszkaniowych w okresie 1966-1970, IGM, Warszawa 1972; J. Korniłowicz: Nakłady na gospodarkę zasobami mieszkaniowymi w miastach w latach 1971-1975 (w:) Budownictwo i gospodarka mieszkaniowa w latach 1971-1975, IKS, Warszawa 1979; H. Myszkowska: Gospodarka uspołecznionymi zasobami mieszkaniowymi w latach 1980-1983, Warszawa 1984; Informacje uzyskane w IGPiK w Warszawie.

Uzależnienie to przybrało szczególne rozmiary w pierwszych latach po wojnie oraz ponownie po 1980 roku. Okazało się ono niekorzystne dla procesu technicznego utrzymania zasobów mieszkaniowych, i to z dwóch powodów – z jednej strony osłabiło możliwości realizacji powstających potrzeb remontowych,

z drugiej – przy istniejącym ograniczeniu środków finansowych na potrzeby eksploatacyjne – dodatkowo zachęcało zarządców do opóźniania napraw, co w długim okresie stało się nieefektywne z punktu widzenia ponoszonych kosztów. Im później podejmowano remonty, tym wyższe były koszty ich przeprowadzenia.

Brak środków finansowych sygnalizowany był jako szczególnie silna bariera działalności remontowej w latach 1945-1964, by ponownie ostro wystąpić na początku lat 80, przyjmując tym razem trwałą tendencję. Krótki okres „oddechu" wiąże się ze skutkiem reformy czynszów, wprowadzonej 1 października 1965r. Po raz pierwszy w powojennej historii gospodarki mieszkaniowej opłaty za mieszkania związano z kosztem utrzymania, zapewniając w skali globalnej pełne pokrycie bieżącego utrzymania i stwarzając możliwości wykorzystania nadwyżki z przeznaczeniem na utrzymanie techniczne zasobów mieszkaniowych. Pozytywne oddziaływanie reformy trwało krótko, gdyż zaniechano kontynuowania dalszych podwyżek wraz ze wzrostem cen i kosztów, powracając do koncepcji stałych regulacji dopiero po 18 latach – tj. od 1983r. Decyzje o wprowadzeniu kolejnych reform czynszów podejmowane były w szczególnych warunkach kryzysu gospodarczego i prób wyjścia z niego, kiedy nie można było przewidzieć skutków takiego działania. Stąd też uzyskane efekty reformy okazały się w znacznym stopniu ograniczone w stosunku do zamierzeń.

Chociaż sektor mieszkaniowy był traktowany jako element polityki socjalnej, model polityki mieszkaniowej, polegający na dominacji państwa, z uwagi na deficyt środków finansowych, nie mógł zapewnić realizacji fundamentalnej zasady polityki mieszkaniowej tj. prawa do mieszkania.

W latach 1946 – 1988 wybudowano w miastach około 5,0 milionów mieszkań. Przyrost liczby mieszkań był szybszy niż przyrost ludności. Liczba mieszkań wzrosła z 1,95 mln w 1946r. do 7,23 mln w 1988r. (370,77%), podczas gdy liczba ludności z 7,5 do 23,1 mln osób (308%).

Pomimo wielkiego wysiłku, zmiana zasobu nie mogła wyeliminować deficytu mieszkań. Oprócz ilościowego deficytu główną przyczyną złej sytuacji mieszkaniowej ludności była wadliwa struktura mieszkań i niedopasowanie jej do wielkości gospodarstw domowych. Według Spisu Powszechnego z 1988r. przeciętna powierzchnia mieszkania w miastach wyniosła 53,8m^2. Mieszkania jednoizbowe stanowiły 5,1% ogółu mieszkań, mieszkania dwuizbowe 19,23%, czyli łącznie 24,3%, czteroizbowe 27,1% Mieszkania o pięciu i więcej izbach stanowiły 11,8%. Zła struktura powierzchniowa widoczna jest również w udziale mieszkań o małych powierzchniach – udział mieszkań o powierzchni użytkowej poniżej 39m^2 sięgał 28,8%, a o powierzchni 40 ÷ 49m^2 – 25,2%. Mieszkań o powierzchniach 50 ÷ 59m^2 było 17%, podobnie jak mieszkań o powierzchniach 60 ÷ 79m^2 (około 17%). Tylko 12% mieszkań miało powierzchnię 80 i więcej m^2. Aż 5,3% ludności w miastach zamieszkiwało w warunkach silnego zagęszczenia (do 7m^2 na osobę), aż 16,6% żyło w dużym zagęszczeniu (od 7,1 do 10,0m^2).

Realizacja modelu polityki mieszkaniowej, przyjętej w okresie powojennym, spowodowała problemy w sektorze mieszkaniowym, których wyrazem jest m.in.:

spadek rozmiarów budownictwa i gwałtowny wzrost kosztów budowy,

- deficyt mieszkaniowy,
- niski standard nowo wznoszonych mieszkań,
- niska jakość zasobu mieszkaniowego spowodowana małą dbałością o stan techniczny z powodu niskich czynszów. Czynsze dla znacznej części zasobu ustalone były na poziomie poniżej bieżących kosztów utrzymania zasobów mieszkaniowych.

Stan ten został nazwany kryzysem mieszkalnictwa a także klęską polityki mieszkaniowej – stanowił odbicie występujących od lat 50-tych dysproporcji w rozwoju, niedoceniania znaczenia infrastruktury społecznej i potrzeb demograficznych. Jego źródeł upatruje się w wadliwej strukturze gospodarki, w nakazowym systemie zarządzania, w metodach sprawowania władzy (NIECIUŃSKI 2005), w przyjęciu błędnej polityki technologicznej i wyborze kapitałochłonnej i nieefektownej metody budownictwa wielkopłytowego, w braku stworzenia mechanizmu samofinansowania się gospodarki mieszkaniowej, w braku stworzenia efektywnego długoletniego oszczędzania na mieszkanie.

3. Przejście do modelu rynkowego

Okres transformacji spowodował **zmianę modelu polityki mieszkaniowej – z modelu opartego na dominacji państwa w kierunku modelu rynkowego**. Na kształt tego modelu niewątpliwy wpływ wywarła Globalna Strategia Mieszkaniowa, opublikowana w 2000r. przez Ośrodek Osadnictwa ONZ (ŁASZEK 2004). Państwo ma jedynie stworzyć otoczenie prawne i ekonomiczne dla funkcjonowania sektora mieszkaniowego, jest koordynatorem sektora mieszkaniowego, nadzoruje efektywność procesu produkcji i alokacji zasobów mieszkaniowych, koryguje niesprawności sektora mieszkaniowego. Wyrazem takiej polityki powinna być likwidacja praktyk monopolistycznych przedsiębiorstw budowlanych, instytucji kontrolujących dostępność do gruntów budowlanych, dostarczenie rzetelnych informacji dotyczących ceny, jakości zasobu i obniżanie kosztów transakcyjnych.

W krajach Europy Wschodniej nie wykształcił się jeden, uniwersalny model polityki mieszkaniowej. Sektor mieszkaniowy w tych krajach został poddany specyficznym wpływom. Wspólną cechą zmian była prywatyzacja, która doprowadziła do zmian struktury własnościowej zasobów i decentralizacja, polegająca na wzroście roli władz lokalnych w polityce mieszkaniowej (LIS, ZWIERZCHLEWSKI 2005).

Przeprowadzenie w Polsce procesu transformacji w kierunku realizacji modelu rynkowego sektora mieszkaniowego, który postrzegany był przez społeczeństwo jako socjalny, a nie odrębny sektor kierujący się efektywnością ekonomiczną, było bardzo trudne. Próba przechodzenia do gospodarki rynkowej pogłębiła kryzys mieszkalnictwa. Sektor ten przeżył znacznie głębsze załamanie niż inne sektory gospodarki.

Przyjęta została zasada, że nabycie lub budowa mieszkania na własność ma być podstawową drogą do uzyskania mieszkania. Zlikwidowane zostały umorzenia części kredytów. Przy silnej inflacji koszt kredytów był bardzo wysoki, rosły koszty budowy mieszkań. W 1992 roku przyjęte zostały komercyjne zasady kredytowania, co przyspieszyło dalsze załamanie budownictwa. Na rynku pojawił się nowy podmiot – prywatne przedsiębiorstwa budowlane budujące na zasadach komercyjnych. Jednocześnie, zgodnie z wytycznymi Nowego Ładu Mieszkaniowego z 1992 roku zaczęto realizować zasadę ekonomizacji utrzymania zasobów oraz przyznawania dodatków dla rodzin, które nie będą w stanie ponieść podwyższonych kosztów utrzymania mieszkania.

Dla mieszkalnictwa istotnym jest pojawienie się samorządu terytorialnego, który stał się istotnym podmiotem polityki mieszkaniowej. Wraz z nadaniem gminom uprawnień, przeniesiono na nie także odpowiedzialność za kształtowanie sytuacji mieszkaniowej, m.in. poprzez realizację budownictwa socjalnego i wypłatę dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych o niskich dochodach. Szybko okazało się, że gminy – przy ograniczonych środkach – realizują inne cele. Tylko nieliczne samorządy przeznaczały środki własne na budowę mieszkań socjalnych dla najbiedniejszym i eksmitowanych (KULESZA 2005). **Przekonanie, iż odpowiedzialność za zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych mogą przejąć jednostki samorządów terytorialnych, okazało się błędne. Jednostki te nie mają wpływu na uwarunkowania prawne i makroekonomiczne oraz nie dysponują wystarczającymi środkami na rozwiązanie kwestii mieszkaniowej**.

W 1994 roku **Sejm uznał, że kryzys mieszkaniowy przybrał rozmiary klęski** i wezwał rząd do wsparcia budownictwa czynszowego. Powołano Krajowy Fundusz Mieszkaniowy na rzecz budowy budynków mieszkalnych na wynajem. Budownictwo to miało być realizowane w formie Towarzystw Budownictwa Społecznego (TBS), działających na zasadzie non-profit. Działalność Towarzystw wspierana jest również z budżetów lokalnych, najczęściej w formie przekazania gruntu niezbędnego do realizacji inwestycji mieszkaniowych.

Charakterystyczną cechą dla całego okresu transformacji jest zmniejszenie finansowego wsparcia dla sektora ze strony budżetu państwa – tabela nr 3.

Widoczne to jest nie tylko w ujęciu bezwzględnym ale również względem – udział procentowy bezpośrednich wydatków budżetu na sferę mieszkaniową maleje nie tylko w wydatkach budżetu państwa a także w relacji do PKB – rysunek nr 3.

Ograniczeniu bezpośrednich wydatków budżetu państwa towarzyszyło wprowadzenie instrumentów pośrednich, pobudzających popyt i podaż. Wśród nich były ulgi podatkowe.

Tabela 3

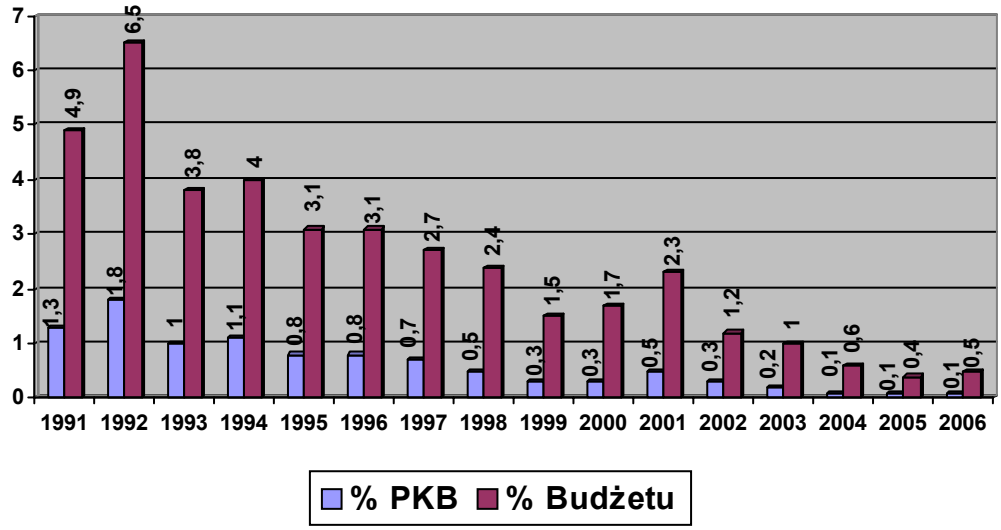
Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową (mln zł)

Rok	Ogółem	W tym:				
		Wykup odsetek i umorzenia kredytów mieszk.	Refundacja premii gwarancyjnej	Krajowy Fundusz Mieszkaniowy	Dotacje na dofinansowanie dodatków	Dotacje dla spółdzielni mieszkaniowych
1991	1.227	490	122	-	-	616
1992	2350	1.402	264	-	-	684
1993	1.924	975	262	-	-	530
1994	2.760	751	1.405	-	39	450
1995	2.815	830	1.126	59	228	436
1996	3.398	1.416	818	342	265	404
1997	3.392	1.111	908	220	324	399
1998	3.297	1.056	1.213	332	456	134
1999	2.103	609	911	150	417	0
2000	2.588	414	1.368	243	547	0
2001	3.958	928	2.227	249	547	0
2002	2.201	524	760	473	400	0
2003	1.902	262	590	456	550	0
2004	1.216	172	527	473	0	0
2005	922	233	385	165	0	0
2006	1.013	180	323	353	0	0

Źródło: dane Ministerstwa Budownictwa

Ulgi podatkowe w znacznym stopniu przyczyniły się do zatrzymania tendencji spadkowej budownictwa mieszkaniowego, a następnie – od 1997 – do stopniowego wzrostu liczby oddawanych mieszkań. Były one jednak również przedmiotem krytyki. Argumentowano, że korzystają z nich przede wszystkim najzamożniejsi, których stać na ponoszenie dużych wydatków mieszkaniowych. Warto tu dodać, że wobec wysokiej inflacji oprocentowanie kredytów mieszkaniowych utrzymywało się na tak wysokim poziomie, że praktycznie wykluczało możliwość ich wykorzystywania, zatem rzeczywiście nabywać mieszkania i budować domy jednorodzinne mogli jedynie ci, których bieżące dochody pozwalały na ponoszenie takich wydatków. Po 2001 roku zlikwidowano mieszkaniowe ulgi podatkowe, przy czym na zasadzie respektowania praw nabytych, podatnikom, którzy w latach 1997 – 2001 nabyli prawo do odliczenia od

podatku wydatków mieszkaniowych przysługiwało prawo do odliczania od podatku dalszych wydatków na kontynuację danej inwestycji poniesionych od dnia 1 stycznia 2002r. do dnia 31 grudnia 2004r.



Rys. 3. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową jako procentowy udział w PKB i udział w wydatkach budżetu państwa. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Budownictwa i GUS.

Od 1 stycznia 2002r. poprzez zmiany w ustawie o podatku dochodowym od osób fizycznych, w miejsce zlikwidowanych ulg budowlanych i remontowych wprowadzono nową ulgę budowlaną (Dz. U. Nr 134, poz. 1509) – tzw. „ulgę odsetkową". Była ona zdecydowanie mniej korzystna od poprzedniej, bowiem nie odnosiła się do wydatków ponoszonych na zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych, ale tylko do wydatków na spłatę odsetek od kredytu mieszkaniowego. Oznaczało to radykalne zmniejszenie kwoty ulgi i ograniczenie kręgu osób, które mogły z niej skorzystać. Podobne regulacje zawierała uchwalona nieco później Ustawa z dnia 5 grudnia 2002r. o dodatkach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. 2002 Nr 230, poz. 1922). Z nowej ulgi budowlanej mogli skorzystać tylko ci, którzy korzystali z kredytów mieszkaniowych i zaciągnęli je po 1 stycznia 2002r. Z początkiem 2006r. ulga odsetkowa została zlikwidowana, choć nadal mogły z niej korzystać osoby, którym udzielono kredytu w latach 2002 – 2005.

Zwiększenie możliwości zaciągnięcia kredytu na zakup mieszkania miała przynieść ustawa z dnia 8 września 2006r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. 2006 Nr 183, poz. 1354). Wsparcie to

obejmuje spłatę 50% odsetek od kredytu mieszkaniowego przez okres 8 lat. Niewątpliwie jest to pomoc znacząca, jednak zasadniczym mankamentem przyjętych regulacji jest długa lista ograniczeń możliwości skorzystania z pomocy w tym przede wszystkim:

- z ulgi mogą skorzystać jedynie osoby, które nie posiadają własnego mieszkania, domu jednorodzinnego czy spółdzielczego prawa do lokalu mieszkalnego,
- ulga dotyczy tylko nabywania mieszkania na rynku pierwotnym, nie mogą z niej korzystać ci, których nie stać na zakup nowego mieszkania czy domu od dewelopera i chcieliby nabyć tańsze mieszkanie na rynku wtórnym,
- ulga przysługuje tylko do określonego limitu powierzchni użytkowej mieszkania czy domu, przy czym limit jest niższy od średniej powierzchni budowanych mieszkań i domów jednorodzinnych, (powierzchnia użytkowa mieszkania 75m^2, powierzchnia domu jednorodzinnego 140m^2, art. 5 § 1 pkt 2)
- ulga przysługuje tylko do limitu ceny jednostkowej określonej jako przeciętna wysokość średniego wskaźnika przeliczeniowego kosztów odtworzenia 1m^2 powierzchni użytkowej.

Szacuje się, że wprowadzone rozwiązania w ustawie będą generowały wydatki budżetowe w postaci dopłat do oprocentowania kredytów preferencyjnych w okresie uprawniającym do ich otrzymywania. Jednakże wzrost wydatków mieszkaniowych obywateli spowoduje ożywienie w budownictwie mieszkaniowym, a **skala związanych z nim dodatkowych wpływów do budżetu przewyższy wydatki na dopłaty do kredytów** (Dopłaty do kredytów hipotecznych – projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin 2006).

4. Ocena ewolucji polityki mieszkaniowej

Omówione regulacje ustawowe stanowią niewątpliwie krok w dobrym kierunku i przyczynią się do pewnego ożywienia budownictwa mieszkaniowego. Z drugiej jednak strony, przedstawiony szacunek skutków budżetowych wskazuje, że **trudno mówić o zmianie polityki mieszkaniowej i znaczącym wsparciu mieszkalnictwa ze środków publicznych. Nadal nie ma wsparcia dla osób, które chciałyby nabyć mieszkanie na rynku wtórnym. Polityka mieszkaniowa nastawiona jest na efekty propodażowe**.

W opinii ekspertów polityka mieszkaniowa po 1990 roku nie spełniła zobowiązań wynikających z art. 75 Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej – jest ona nieefektywna, niekonsekwentna i pełna sprzeczności. Głównym jej celem stało się popieranie rozwoju rynku mieszkaniowego (KULESZA 2005).

Podobnie, jak w 1946-1988 przyrost zasobu mieszkaniowego w miastach w latach 1988 – 2003 był silniejszy niż przyrost ludności (116,87% wobec 101,73%). Zwiększeniu uległa przeciętna liczba izb w mieszkaniu (z 3,32 do 3,49). Pozytywną zmianą było zmniejszenie przeciętnej liczby osób na izbę – z 0,86 do 0,80 (FRĄCKIEWICZ 2005). Stanowiło to efekt nie tylko rozwoju budownictwa

mieszkaniowego, którego poziom nie przekroczył jednak wyników lat 50-tych, ale stabilizacji liczby ludności miast (spadek ludności) oraz zmian w strukturze gospodarstw domowych. Maleje bowiem liczba osób, przypadająca na jedno gospodarstwo (w 1988 roku 2,95 osoby na 1 gospodarstwo a w 2002 wskaźnik spadł do 2,60) (KORNIŁOWICZ 2005). Spadł udział ludności zamieszkującej w bardzo dużym zagęszczeniu z 5,3% w 1988r. do 3,3% w 2002r., i dużym zagęszczeniem z 15,6% do 11,4%. Wzrósł udział ludności w mieszkaniach mniej zaludnionych – z 22,5% w 1988r. do 23,2% w 2002r. W mieszkaniach o powierzchni powyżej 20m2 na osobę w 2002r. zamieszkiwało 34,7% podczas gdy w 1988r. tylko 23,2% (KORNIŁOWICZ 2005). O 37% zmniejszyła się liczba mieszkań w miastach, w których na 1 osobę przypada mniej niż 10m^2 na korzyść liczby mieszkań, w których na jedną osobę przypada 20m^2 i więcej (o 60%).

Zmiany te nie rozwiązały problemu mieszkaniowego. Do rozwiązania pozostają olbrzymie problemy ilościowe, jakościowe i społeczne. Na obszarze problemów ilościowych rozwiązania wymaga deficyt mieszkań. Według GUS-u statystyczny deficyt mieszkaniowy jest szacowany na 1,5 miliona mieszkańców. Deficyt mieszkań sprawia, że pod względem warunków mieszkaniowych, mierzonych wskaźnikiem liczby mieszkań na 1.000 mieszkańców oraz przeciętnej powierzchni mieszkań na 1 mieszkańca, jesteśmy na jednym z ostatnich miejsc w Europie. Dla osiągnięcia tych wskaźników na poziomie przeciętnym w krajach zachodniej Europy powinniśmy mieć o ok. 30% mieszkań więcej, a ich łączna powierzchnia powinna być w przybliżeniu ok. 2-krotnie wyższa niż jest obecnie (NYKIEL, 2007).

Oprócz deficytu mieszkań przyczyną złej sytuacji mieszkaniowej jest wadliwa struktura mieszkań. Wielkość mieszkań nie jest dostosowana do wielkości gospodarstw domowych. Dominują mieszkania małe, również w strukturze nowo wybudowanych. Jednocześnie brakuje mieszkań o powierzchniach 60 – 70m^2.

Oprócz problemów ilościowych, istniejący zasób pozostaje słaby pod względem jakościowym. Widoczne to jest zarówno w doposażeniu mieszkań w podstawowe instalacje jak i w przyspieszeniu dekapitalizacji zasobu. Stopień wyposażenia mieszkań w instalacje i tendencje zmian zawiera tabela nr 4.

Tabela 4

Zmiany w wyposażeniu mieszkań w podstawowe instalacje w mieszkaniach (%)

Rok	Udział mieszkań wyposażonych					
	wodociąg	ustęp spłukiwany	łazienkę	gaz sieciowy	centralne ogrzewanie	ludność korzystająca z wodociągów
1950	42,3	25,7	14,2	26,2	4,9	46,5
1960	55,4	35,6	26,0	33,7	13,2	69,5

1970	74,3	54,2	47,8	47,5	35,8	73,6
1978	87,2	72,9	69,1	59,7	56,9	86,6
1984	92,7	81,7	77,0	79,9	67,3	89,4
2002	98,7	96,4	92,4	81,8	76,4	94,2
1950	42,3	25,7	14,2	26,2	4,9	46,5

Źródło: dane GUS

Mieszkania wybudowane w latach 1971 – 1988 stanowiły prawie 42% ogółu mieszkań w 2002r. W przeważającej większości są to mieszkania w budynkach z elementów prefabrykowanych. Reprezentują one głównie własność spółdzielni mieszkaniowych (73% budynków). Ich stan uznany został za zadowalający. W okresie późniejszym, to jest od 1989r. nastąpił powrót do metod tradycyjnych. Budynki z tego okresu nie wymagają większych środków na techniczne utrzymanie.

Pomimo wzrostu nakładów na techniczne utrzymywanie zasobów mieszkaniowych – co potwierdziły badania sondażowe, przeprowadzone przez Instytut Rozwoju Miast – w niewielkim stopniu pokrywane były potrzeby konserwacyjno-remontowe. W zasobie komunalnym stopień pokrycia sięgał od 30 do 50%, w zasobie wspólnot od 40 do 60%, w zasobach zakładów pracy od 50 do 60%, w zasobach spółdzielczych od 70 do 90%. Najmniejszy stopień pokrycia wystąpił w zasobie prywatnym czynszowym – od 20 do 30% (KORNIŁOWICZ 2005).

Przy niewystarczającej dbałości o stan techniczny, rozmiary luki remontowej są tak duże, że jej usunięcie nie jest już w praktyce możliwe (KORNIŁOWICZ 2005). Szacunek potrzeb remontowych w wielorodzinnych zasobach mieszkaniowych, znajdujących się na terenie miast wynosi od 3,6 mld zł (wariant minimalny, zakładający realizację potrzeb remontowych w zakresie remontów bieżących) do 8,4 mld zł (wariant maksymalny, zakładający remonty gruntowne, połączone z modernizacją budynków). Najwięcej niezaspokojonych potrzeb występuje w zasobach wspólnot. Na drugim miejscu są zasoby komunalne, na trzecim zasoby prywatne.

Oszacowana skala potrzeb jest tak duża, że – wobec niskich możliwości dużej części gospodarstw domowych – realizacja tych potrzeb bez pomocy budżetu państwa nie będzie możliwa (KORNIŁOWICZ 2005). Zły stan techniczny może doprowadzić do wycofania z eksploatacji pewnej części budynków mieszkalnych. Ocenia się, że dotyczy to od 1,0 tys. budynków, tj. 120 tys. mieszkań w wariancie minimalnym do 40 tys. budynków, tj. 200 tys. mieszkań w wariancie maksymalnym.

Obok problemu ilościowego i jakościowego nierozwiązany i pogłębiający się jest problem społeczny. Oprócz deficytu ilościowego, występuje deficyt „tanich" mieszkań komunalnych o niskich czynszach. Badania przeprowadzone w 2005r.

przez Instytut Rozwoju Miast wykazały, że zapotrzebowanie na „tanie" mieszkanie sięga około 430 tys. mieszkań. Stanowi to istotny problem społeczny. Jednocześnie w strukturze oddawanych mieszkań przeważa budownictwo indywidualne, które w 2003r. stanowiło 95,6%, w 2004r. – 92,1%, 2005r. – 91,5%, 2006r. – 89,96% ogólnej liczby oddanych do użytku mieszkań. Niewielka jest liczba oddawanych mieszkań komunalnych – w 2003r. – 1,23%, w 2004r. – 1,67%, w 2005r. – 3,16%, w 2006r. – 3,9% ogółu liczby oddanych mieszkań. Oznacza to, że dostępność do „tanich" mieszkań maleje. Deficyt ten będzie narastał (KORNIŁOWICZ 2005).

Badania przeprowadzone w 2001 roku wśród młodego i średniego pokolenia Polaków ujawniły, że brak wystarczającej liczby mieszkań, brak dostępności do mieszkania stanowi podstawową przyczynę zmniejszającej się liczby urodzeń (FRĄCKIEWICZ 2005). Wśród respondentów aż 58,9% podało brak mieszkania jako przyczynę spadku urodzeń, 18,5% brak wsparcia ze strony państwa, 13,9% uzasadniało to obawą kobiet przed utratą pracy i trudnościami na rynku pracy.

Wagę trudności mieszkaniowych w świadomości społecznej Polaków ujawniły badania przeprowadzone w 2000 roku na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast. Wykazały one, że problem mieszkaniowy wykazywany jest na trzecim miejscu po bezrobociu i trudnościach finansowych. Uznaje się, że zepchnięcie tego problemu na trzecie miejsce jest spowodowane poczuciem zagrożenia finansowego, ale w świadomości społecznej jest to bardzo ważny czynnik (KALTENBERG – KWIATKOWSKA 2005). Można przypuszczać, że brak mieszkań to również jedna z głównych przyczyn emigracji.

5. Literatura

LIS P., ZWIERZCHLEWSKI S. 2005. *Koncepcje polityki mieszkaniowej*, Zeszyt naukowy nr 31, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań.

Dopłaty do kredytów hipotecznych – projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin, Finansowanie Nieruchomości, 2006, nr 1/6.

FRĄCKIEWICZ L., *Mieszkanie i jego środowisko*, (w:) Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej, praca zbiorowe pod red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005.

KALTENBERG – KWIATKOWSKA E., *Warunki mieszkaniowe w świadomości społecznej*, (w:), Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej, praca zbiorowe pod red. L. Frąckowiak, IPiSS, Warszawa 2005.

KORNIŁOWICZ J., *Społeczne problemy polskiego mieszkalnictwa w miastach na przełomie XX i XXI wieku*, (w:) Przyszłość i przeszłość polskiej polityki mieszkaniowej, praca zbiorowe pod red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005.

KULESZA H., *Współczesna kwestia mieszkaniowa*, (w:), Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej, praca zbiorowe pod red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005.

ŁASZEK J., *Sektor nieruchomości mieszkaniowych w Polsce, stan perspektywy rozwoju*, Monografia i Opracowanie 525, SGH, Warszawa 2004.

NIECIUŃSKI W., *Czterdzieści pięć i dziewięć lat polityki mieszkaniowej w Polsce* (w:) Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej, praca zbiorowe pod red. L. Frąckiewicz, IPiSS, Warszawa 2005.

NYKIEL L., *Rynek mieszkalny i budownictwo mieszkalne w 2006r.*, Departament Rynku Mieszkalnego, PKO Bank Polski, 2007.
Ustawa z dnia 21 listopada 2001r. o zmianie ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych oraz ustawy o zryczałtowanym podatku dochodowym od niektórych przychodów osiąganych przez osoby fizyczne (Dz. U. Nr 134, poz. 1509).
Ustawa z dnia 5 grudnia 2002 r. o dopłatach do oprocentowania kredytów mieszkaniowych o stałej stopie procentowej (Dz. U. 2002 Nr 230, poz. 1922).
Ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz. U. 2006 Nr 183, poz. 1354).

*****

EVOLUTION OF THE HOUSING POLICY MODEL IN POLAND

Ewa Kucharska-Stasiak
University of Lodz
Department of Investments and Real Estate
e-mail: ewkuchar@uni.lodz.pl

Key words*: housing policy, housing policy model based State's supremacy, market model*

Abstract

The housing situation in a given country predominantly depends on the housing policy model the country pursues. In post-war Poland, the model was subordinated to the supremacy of the State, with the consequent housing economy's reliance on government funding. Because priority was given to industrial investment projects housing was underestimated, which brought about crisis in that sector. The switching to the market model resulted in some recovery in residential building and in the improvement of housing conditions. However, the housing problem remained unsolved. Huge quantitative, qualitative, and social problems still await their solution.

PRZESŁANKI I ZAKRES STOSOWANIA OUTSOURCINGU W ZARZĄDZANIU NIERUCHOMOŚCIAMI

Adam Nalepka
Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego
Uniwersytet Ekonomiczny Kraków
e-mail: nalepka@ae.krakow.pl

Słowa kluczowe: *firma zarządzająca nieruchomością, zarządzanie nieruchomością, outsourcing*

Streszczenie

Rozwija się rynek usług zarządzania nieruchomościami w Polsce. Stosunkowo łatwe wejście do sektora sprawia, że ciągle powstają nowe firmy i zaostrza się walka konkurencyjna w sektorze. Firmy chcące osiągnąć sukces w tym sektorze winny mieć odpowiednie struktury organizacyjne i stosować metody działania pozwalające uzyskać i utrzymać przewagę konkurencyjną. Jedną z takich metod jest outsourcing. W referacie podjęto próbę ustalenia przesłanek, zakresu i zasad stosowania outsourcingu w zarządzaniu nieruchomościami.

1. Uwagi wstępne

Właściciele coraz częściej dochodzą do wniosku, że efektywniej jest powierzyć czynności zarządzania nieruchomością wyspecjalizowanej firmie. Nadto przepisy prawne zmuszają właścicieli nieruchomości mieszkaniowych do zatrudniania firm do zarządzania tymi nieruchomościami w sposób profesjonalny. Pojawiają się więc nowe obiekty wymagające profesjonalnego zarządzania:

- nieruchomości mieszkaniowe, które stają się wspólnotami mieszkaniowymi,
- nieruchomości komercyjne: centra handlowo-usługowe, biurowce, obiekty sportowo-rekreacyjne itp.

Rynek usług zarządzania nieruchomościami w Polsce jest rynkiem rozwijającym się, znajdującym się w początkowej fazie rozwoju. Podmioty oferujące funkcje zarządzania nieruchomościami to przede wszystkim jednoosobowi zarządcy lub tworzone przez nich małe firmy, działające najczęściej w formie spółek osobowych. Stosunkowo łatwe wejście do sektora sprawia, że ciągle powstają nowe firmy, próbujące pozyskiwać klientów, powiększać obszar swej działalności i stawać się coraz większymi, bardziej znaczącymi.

Z doświadczeń innych krajów, gdzie rynek nieruchomości jest już dobrze rozwinięty, można wysnuć pewne wnioski o prawidłowości rozwoju rynku usług zarządzania nieruchomościami, w tym również firm świadczących usługi w tym zakresie. Jak wynika z tych doświadczeń w początkowym etapie rozwoju usługi w

zakresie zarządzania nieruchomościami oferowane są, przede wszystkim, przez zarządców działających jako osoby fizyczne lub małe firmy. Biorąc to pod uwagę można założyć, że na polskim rynku usług zarządzania nieruchomościami w dalszym ciągu będą pojawiać się małe firmy, które będą próbować przechwytywać klientów. Walka konkurencyjna w tym sektorze będzie się w najbliższym okresie pogłębiać[1]. Obszar walki konkurencyjnej zostanie narzucony nie tylko przez mechanizmy rynkowe (podaż, popyt i ceny), ale także przez zakres, kompleksowość i jakość świadczonych usług.

Duża konkurencja na rynku usług zarządzania nieruchomościami prowadzić będzie do koncentracji działalności w analizowanym sektorze, co oznacza, że dobrze zorganizowane firmy zarządzające nieruchomościami będą systematycznie pozyskiwać nowych klientów, przejmować nowe nieruchomości do zarządzania i osiągać coraz to większe zyski. Należy się również spodziewać ekspansji zagranicznych firm, mających duże doświadczenie w zakresie zarządzania nieruchomościami, które będą tworzyć swoje oddziały w Polsce. Losy firm nieprofesjonalnych, źle zarządzanych są, jak się wydaje, przesądzone, co oznacza ich likwidację w niedalekiej przyszłości lub przejmowanie przez firmy sprawniejsze.

Celem niniejszego referatu jest próba spojrzenia na zarządzanie nieruchomościami w Polsce przez pryzmat powyższych doświadczeń. Przedmiotem uwagi będzie powstawanie i rozwój firm zarządzających nieruchomościami w Polsce oraz zasady organizacji procesów zarządzania. Jednym ze sposobów racjonalizacji zarządzania nieruchomościami i zapewnienia kompleksowości tego procesu jest stosowanie outsourcingu. Główna uwaga zostanie więc skoncentrowana na przesłankach, zakresie i warunkach wykorzystywania outsourcingu w zarządzaniu nieruchomościami.

2. Istota i funkcje zarządzania nieruchomościami

Zarządzanie nieruchomością polega na gospodarowaniu, w warunkach niepewności, skomplikowanymi obiektami budowlano-technicznymi, pełniącymi różne funkcje użytkowe, ekonomiczne i społeczne, tak aby zrealizować określone cele właściciela. Instytut Zarządzania Nieruchomościami (IREM) propaguje stwierdzenie, że zarządzanie nieruchomościami to „realizowanie przez zarządcę postawionych przez właściciela nieruchomości celów strategicznych i taktycznych związanych z nieruchomością, przy pomocy innych ludzi, zasobów materialnych oraz niematerialnych”[2]. Zarządzanie nieruchomością podejmowane jest przez zarządcę na podstawie odpowiedniej umowy.

Istotę zarządzania nieruchomością sprowadzić można do podejmowania decyzji strategicznych i taktycznych dotyczących nieruchomości oraz inicjowania i

[1] S. Ignatiuk, Zarządzanie podmiotami gospodarczymi w sektorze obrotu nieruchomościami, "Nieruchomości, Rynek i Prawo", 2001 nr 3

[2] M. Tertelis, Umowa o zarządzanie nieruchomością, C.H.Beck 2003, s. 3

podejmowania na tej podstawie działań w sferze utrzymywania, zasilania i użytkowania nieruchomości dla osiągnięcia celu właściciela.

Proces zarządzania nieruchomościami w Polsce uległ w ostatnich latach znacznej ewolucji. Wyrazem tego jest m.in. udoskonalona przez Ustawodawcę definicja zarządzania nieruchomościami. W myśl Ustawy "zarządzanie nieruchomościami polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno - finansowej nieruchomości oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości, w tym bieżącego administrowania nieruchomością, jak również czynności zmierzających do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem oraz uzasadnionego inwestowania w tę nieruchomość"[3].

Zarządzanie nieruchomością to złożony, wieloaspektowy proces, w którym można wyróżnić szereg, ściśle powiązanych i wzajemnie uzupełniających się grup zadań (funkcji). Zestaw funkcji, jakie zwykle wyróżnia się w tym procesie zawiera poniższa tabela.

Tabela 1

Zakres funkcji w ramach zarządzania nieruchomościami

Funkcja główna	**Funkcje szczegółowe**
1. Prawne	– zawieranie i rozwiązywanie umów najmu, – zawieranie umów o zarządzanie, – czynności zmierzające do uregulowania stanów prawnych, – zawieranie umów z administratorami, konserwatorami, wykonawcami robót, dozorcami, ochroną obiektów, – sporządzanie regulaminu porządku domowego.
2. Prawno - egzekucyjne	– windykowanie zaległości czynszowych od najemców i opłat od użytkowania nieruchomości, – kierowanie wniosków do sadów i prowadzenie spraw sadowych w sprawach o zapłatę należności, – eksmisje.
3. Techniczne	– prowadzenie i przechowywanie dokumentacji terenowo prawnej oraz technicznej,

[3] Ustawa z dnia 7 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 141, poz. 1492, (art. 185 ust. 1), zob. też D.J. Koreń, Zarządzanie nieruchomościami - definicja, "Świat Nieruchomości" 2003 nr 40

	– nadzory techniczne, – zlecanie, nadzorowanie i wykonywanie przeglądów technicznych, – naprawy bieżące, naprawy główne, konserwacje.
4. Modernizacyjno - rozwojowe	– prowadzenie spraw technicznych w zakresie modernizacji budynków i budowli, rozbudowy lub nadbudowy budynków i budowli, – procesy developerskie.
5. Ekonomiczno - finansowe	– kalkulacje stawki czynszowej, przychodów, kosztów nieruchomości, – podejmowanie decyzji w sprawach dotyczących eksploatacji i jej finansowania, – rozliczanie inwestycji, – obliczanie efektywności ekonomicznej i finansowej planowanych działań, – fakturowanie.
6. Księgowo - podatkowe	– prowadzenie sprawozdawczości finansowej, – prowadzenie księgowości w zakresie określonym w przepisach, – rozliczenia z urzędem skarbowym, urzędem gminy, ZUS-em, – rozliczanie czynszów i opłat, – opracowywanie sprawozdań okresowych dla wspólnot mieszkaniowych.
7. Administracyjne	– przekazywanie lokali najemcom, – zawieranie umów z dostawcami mediów, – ubezpieczenia nieruchomości, – rozliczanie kosztów eksploatacyjnych, – protokołowanie zebrań wspólnot mieszkaniowych, – inne czynności operacyjne
8. Organizacyjne	– przejmowanie protokolarne nieruchomości w zarząd, – nadzór nad pracownikami wykonującymi usługi na rzecz nieruchomości, – prowadzenie korespondencji z najemcami i właścicielami nieruchomości, – zwoływanie i prowadzenie zebrań wspólnot mieszkaniowych, – opracowywanie projektów uchwał.
9. Planistyczne	– opracowywanie planów gospodarczych dla wspólnot mieszkaniowych,

	– opracowywanie planów zarządzania nieruchomościami, – opracowywanie planów remontów, – opracowywanie koncepcji i założeń inwestycyjnych, – planowanie budżetów.

Źródło: Zakres obowiązków w ramach zarządzania nieruchomościami, "Zarządca" 2000 nr 3

3. Uwarunkowania organizacji procesu zarządzania nieruchomościami

Wyjątkowość zarządzania nieruchomościami przejawia się w złożoności procesów z tym związanych. Traktowanie nieruchomości jako inwestycji sprawia, że główny obszar zadań stanowią tu: uzyskiwanie dochodów, obniżanie kosztów eksploatacji, wzrost wartości nieruchomości, podnoszenie wiarygodności i prestiżu nieruchomości, a przede wszystkim realizacja oczekiwań właścicieli[4]. Realizacji tych zadań winna być podporządkowana struktura organizacyjna i zasady funkcjonowania firmy zarządzającej nieruchomościami.

Do czynników istotnie wpływających na organizację i przebieg procesu zarządzania nieruchomościami zalicza się również:

- przestrzenne rozproszenie nieruchomości, znajdujących w portfelu danej firmy,
- konieczność częstych, bezpośrednich kontaktów z najemcami.

Z tego katalogu zadań i uwarunkowań należy wyprowadzać organizację procesu zarządzania nieruchomościami, jak i strukturę organizacyjną firmy zarządzającej nieruchomościami.

Analiza tych przesłanek prowadzi do wniosku, że struktura organizacyjna firmy zarządzającej nieruchomościami winna być decentralizowana i oparta na przedmiotowym kryterium tworzenia stanowisk i komórek organizacyjnych. Nadto rozwiązanie strukturalne firmy zarządzającej nieruchomościami winno być elastyczne i umożliwiać zarządzanie coraz to większą liczbą nieruchomości, bez konieczności istotnej zmiany struktury organizacyjnej.

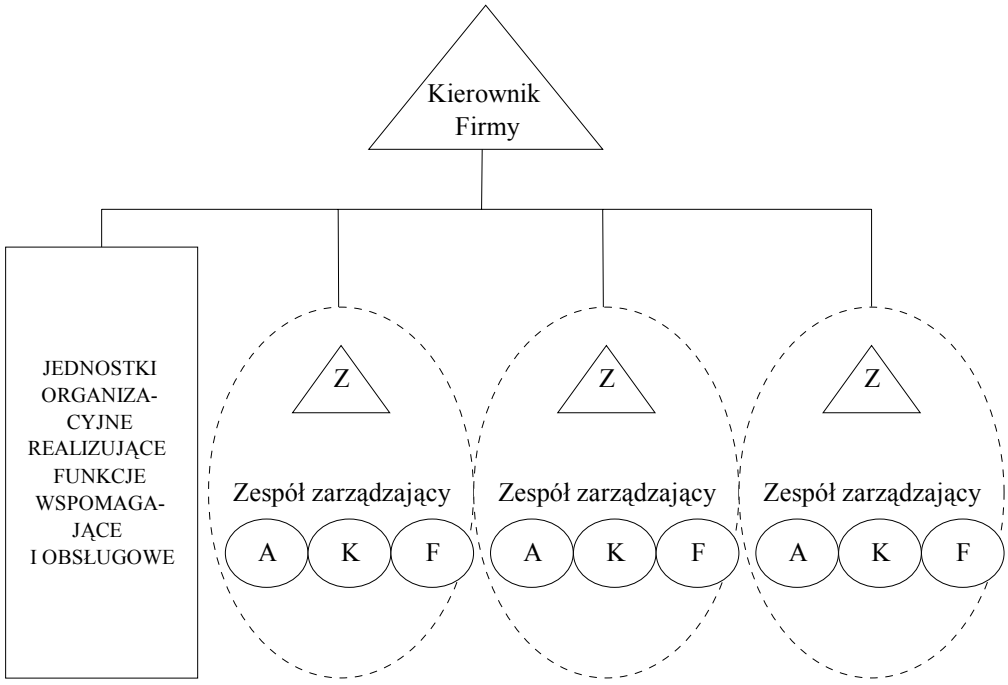
W zależności liczby i rodzaju zarządzanych nieruchomości, firma zarządzająca winna mieć strukturę organizacyjną:

- funkcjonalną, gdy zarządza jedną dużą nieruchomością (np. biurową lub komercyjną),
- dywizjonalną, jeżeli zarządza wieloma, stosunkowo dużymi nieruchomościami, o różnym charakterze i terytorialnie rozproszonymi,
- macierzową, jeżeli zarządza wieloma, małymi, zróżnicowanymi nieruchomościami, terytorialnie rozproszonymi,

[4] L. Henclewska, Standardy zawodowe zarządcy nieruchomości, „Nieruchomości C.H.Beck" 2002 nr 5

– hybrydową, gdy firma zarządza wieloma, dużymi nieruchomościami, terytorialnie rozproszonymi, mało zróżnicowanymi. Powinna składać się z zespołów zarządzania operacyjnego, tworzonych dla poszczególnych zarządzanych nieruchomości oraz ze scentralizowanych służb administracyjnych, marketingowych i obsługowych.

Organizacja nowoczesnej firmy zarządzającej nieruchomościami winna być elastyczna i umożliwiać przyjmowanie do zarządzania coraz to większej liczby nieruchomości, bez konieczności istotnej zmiany struktury organizacyjnej. Koncepcję organizacji firmy przystosowanej do zleceniowego systemu zarządzania nieruchomościami, spełniającej sformułowane wyżej postulaty przedstawiono na poniższym rysunku.



Rys. 1. Koncepcja organizacji firmy zarządzającej nieruchomościami
Źródło: opracowanie własne

Struktura organizacyjna firmy zarządzającej nieruchomościami winna opierać się na zespołach, tworzonych w oparciu o kryterium przedmiotowe, związanych z zarządzaniem konkretnymi nieruchomościami. Ta część firmy zarządzającej nieruchomościami winna być zorganizowana w oparciu o zasady struktury

dywizjonalnej. W skład takich zespołów wchodzić winny osoby, spełniające funkcje zarządzania operacyjnego[5]:

- kierownik zespołu - zarządca licencjonowany (Z),
- administrator odpowiedzialny za obsługę klienta (A),
- kontroler techniczny odpowiedzialny za nadzór nad konserwacją i remontami (K),
- referent księgowo - finansowy (F).

Kierownik takiego zespołu winien posiadać uprawnienia licencjonowanego zarządcy.

Zespoły winny mieć wsparcie w komórkach organizacyjnych firmy, realizujących funkcje wspomagające i obsługowe. Ta część firmy zarządzającej nieruchomościami zorganizowana może być w oparciu o zasady struktury funkcjonalnej. W efekcie organizacja firmy jako całości, przyjmuje charakter "struktury hybrydowej"[6].

Na rozbudowę części firmy zarządzającej nieruchomościami, spełniającej funkcje wspomagające i obsługowe istotny wpływ wywiera stosowanie lub niestosowanie outsourcingu oraz zakres jego stosowania.

W przypadku niestosowania outsourcingu firma musi prowadzić ogół działań (funkcji) obsługowych i operacyjnych, co wymaga zaprojektowania kompleksowego rozwiązania strukturalnego, zwanego "strukturą pełną"[7].

W przypadku, gdy wszystkie lub znacząca cześć prac obsługowych i operacyjnych jest zlecana na zewnątrz, wyspecjalizowanym firmom, rozwiązanie strukturalne firmy zarządzającej przyjmie postać zredukowaną. Zadania stanowisk, komórek i jednostek organizacyjnych będą koncentrować się na organizowaniu, nadzorowaniu i kontroli wykonywania prac obsługowych i operacyjnych przez kontrahentów zewnętrznych oraz na prowadzeniu rozliczeń finansowych. Wady i zalety obu rozwiązań strukturalnych firm zarządzających nieruchomościami przedstawiono w poniższej tabeli (zob. Tab. 2).

Dokonując wyboru koncepcji struktury organizacyjnej firmy zarządzającej nieruchomościami zarządca, musi wybrać również najbardziej efektywną organizację utrzymania nieruchomości.

---

[5] por. M. Tertelis, Jak wybrać profesjonalnego zarządcę nieruchomości wspólnej cz. 1, "Nieruchomości C.H.Beck" 2001 nr 12

[6] A. Nalepka, Organizacja zarządzania nieruchomościami w systemie zleceniowym, „Nieruchomości C.H.Beck" 2004 nr 7

[7] Zarządzanie nieruchomościami, praca zbior. pod red. E. Kucharskiej - Stasiak, Valor Łódź 2000, s. 194

Tabela 2

Charakterystyka rozwiązań strukturalnych firm zarządzających nieruchomościami

	Rozwiązanie organizacyjne "pełne"	Rozwiązanie organizacyjne "zredukowane"
Mocne strony	1. możliwość wdrożenia wspólnej wizji (strategii) firmy i kultury organizacyjnej, 2. ułatwiony nadzór nad całością działań firmy, 3. łatwiejsze kreowanie wizerunku firmy, 4. wyraźniej postrzegana tożsamość firmy	1. uproszczenie struktury organizacyjnej, 2. zmniejszenie kosztów stałych firmy, 3. możliwość doboru i selekcji podwykonawców, 4. mniej problemów z zarządzaniem personelem, 5. mniejsze wymogi co do kwalifikacji i umiejętności menedżerskich
Słabe strony	1. wyższe koszty stałe firmy, 2. większa złożoność struktury organizacyjnej, 3. bardziej skomplikowane zarządzanie personelem, 4. potrzeba wyższych kwalifikacji i umiejętności menedżerskich	1. brak jednolitego nadzoru i kontroli nad działaniami firmy, 2. konieczność ponoszenia odpowiedzialności za błędy popełnione przez podwykonawców, 3. słabiej postrzegana przez klientów tożsamość firmy, 4. trudności w kreowaniu spójnego wizerunku firmy.

Źródło: por. Zarządzanie nieruchomościami, praca zbior. pod red. E. Kucharskiej - Stasiak, Valor Łódź 2000, s. 195

4. Outsourcing jako narzędzie racjonalizacji zarządzania nieruchomościami

Outsourcing najczęściej jest definiowany jako: [8]

- wyłączanie z zakresu działania przedsiębiorstwa określonych usług i zlecanie ich innym podmiotom,
- takie organizowanie pracy, aby większość działań, nie stanowiących „kluczowych kompetencji" była realizowana przez wyspecjalizowane firmy,
- korzystanie z kompleksowych usług, oferowanych przez zewnętrznych wykonawców (oferentów).

[8] A. Krejner: Outsourcing jako narzędzie strategiczne, Wyd. AGH, Warszawa 1999, s. 109

W praktyce outsourcing oznacza wydzielanie konkretnych funkcji lub zadań (najczęściej sprawiających trudności realizacji, małoefektywnych) i przekazywanie ich do realizacji wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym. Dodać tu należy, iż dotyczyć to powinno tylko tych funkcji i zadań, których wydzielenie nie będzie miało strategicznego wpływu na funkcjonowanie przedsiębiorstwa.
Kluczową kwestią jest umiejętność wkomponowania koncepcji outsourcingu w system stosowanych już w firmie metod i technik organizacji i zarządzania oraz ustalenie wpływu tego procesu na jej cele związane z rentownością, bezpieczeństwem i sferą socjalną [9].

Outsourcing prowadzi do przebudowy struktury organizacyjnej firmy, w której jest wykorzystywany. Pozwala on skupiać uwagę kierownictwa na zasadniczej działalności firmy (kluczowych kompetencjach) i budowaniu trwałych, zewnętrznych relacji partnerskich [10]. Wykorzystanie outsourcingu stanowić może rozwiązanie problemu braku pracowników o odpowiednich kwalifikacjach, technik i technologii realizacji pewnych zadań, ponieważ podejmując współpracę z dostawcą zewnętrznym, uzyskuje się dostęp do jego zasobów i know-how, które wspomagają proces zwiększania efektywności przy niskim zaangażowaniu kapitału własnego. Z drugiej jednak strony, outsourcing może wywoływać silny opór pracowników wobec zmian, z uwagi na swoje konsekwencje strukturalne. Zlecanie realizacji pewnych funkcji na zewnątrz prowadzi do zawężania zakresu zadań realizowanych przez pracowników firmy, co może wymagać redukcji zatrudnienia.

W realizacji zadań związanych z zarządzaniem nieruchomością można więc wykorzystywać tylko i wyłącznie komórki organizacyjne firmy i zatrudnionych w nich pracowników lub zlecać wykonywanie niektórych zadań (funkcji) innym wyspecjalizowanym firmom zewnętrznym.
Należy tu zwrócić uwagę, że dla właściwego funkcjonowania obiektu (nieruchomości) zgodnie z przeznaczeniem firma zarządzająca musi zapewnić świadczenie usług podstawowych, których najczęściej sama nie może wytworzyć jak np.:

- dostawę energii elektrycznej, gazu, ciepła,
- dostawę wody i odbiór nieczystości płynnych (ścieków),
- wywóz nieczystości stałych,
- świadczenie usług telekomunikacyjnych itp.

Firma zarządzająca musi więc zawrzeć odpowiednie umowy z kontrahentami zewnętrznymi o świadczenie tych usług. Niezbędność zawarcia określonej umowy, celem zabezpieczenia świadczeń oraz często monopolistyczna pozycja dostawcy danego świadczenia znacznie ogranicza obszar negocjacji z firmą

[9] A. Nalepka, Zarys restrukturyzacji przedsiębiorstw. Antykwa, Kraków 1998, s. 139
[10] E. Banachowicz, Czy firma wszystko musi robić sama? Outsourcing w strategii zarządzania instytucją, „Manager" 1998 nr 9

zarządzającą nieruchomością. Tego rodzaju współpracy z firmami zewnętrznymi nie należy jednak traktować jako outsourcingu.

W zarządzaniu nieruchomościami outsourcing będzie oznaczać zlecanie funkcji (prac), przede wszystkim z zakresu eksploatacji nieruchomości wyspecjalizowanym firmom. Przedmiotem zlecania w tych przypadkach może być:

- utrzymywanie w należytym stanie terenów zielonych otaczających nieruchomości i elementów tzw. małej architektury,
- organizowanie i prowadzenie prac konserwacyjnych i remontowych,
- bieżące naprawy, wymiany zużytych lub uszkodzonych elementów urządzeń i instalacji funkcjonujących w nieruchomości,
- dostarczanie najemcom i użytkownikom wszelkich komunikatów i ogłoszeń od właściciela lub zarządzającego nieruchomością,
- całodobowe dyżury ekip awaryjnych.

Właściwe stosowanie outsourcingu może wpływać na wzrost efektywności zarządzania nieruchomościami i przejawiać się w następujących korzyściach, płynących z jego stosowania[11]:

- poprawa rentowności funkcjonowania firmy poprzez:

- ograniczanie inwestycji i nakładów finansowych na obszary oddane w outsourcing,
- precyzyjną kontrolę kosztów i zmianę ich kategorii ze stałych na zmienne,
- możliwość negocjacji terminów płatności za usługi do momentu zakończenia kontraktu,
- dostęp do know – how firmy zewnętrznej (zleceniobiorcy, outsourcera),

- uproszczenie struktur organizacyjnych poprzez:

- usprawnienie procesu i zakresu zarządzania,
- racjonalizację i elastyczność zatrudnienia,
- podniesienie poziomu organizacji pracy personelu.

- zarządzanie zmianami poprzez:

- zmniejszenie lub niwelowanie zagrożeń płynących z otoczenia,
- przeniesienie odpowiedzialności menedżerskiej na firmę zewnętrzną.

5. Ustalanie zakresu outsourcingu w zarządzaniu nieruchomościami

Zamiar wykorzystania outsourcingu w zarządzaniu nieruchomościami wywołuje konieczność wyodrębnienia funkcji, które zdaniem zarządzającego (właściciela) mogą być przekazywane do realizacji na zewnątrz, bez obawy na narażenie na nieprawidłowe funkcjonowanie nieruchomości. Punktem wyjścia do rozwiązania tego problemu winien być podział zadań związanych z procesem zarządzania nieruchomością na trzy grupy:

- możliwe do objęcia outsourcingiem bez konieczności spełnienia specjalnych warunków,

[11] M. F. Cook, Outsourcing funkcji personalnej, Oficyna Ekonomiczna Kraków 2003, s. 24 -25

- możliwe do objęcia outsourcingiem po uwzględnieniu konkretnych warunków,
- niemożliwe do objęcia outsourcingiem.

Analizę wybranych grup funkcji składających się na proces zarządzania nieruchomością z punktu widzenia ich podatności na outsourcing przedstawiono w tabeli 3.

Ostateczna decyzja o zakresie czynności, które mogą podlegać (lub nie) outsourcingowi uzależniona jest, przede wszystkim od ustaleń umowy o zarządzanie nieruchomością, jaka została zawarta między właścicielem nieruchomości a firmą zarządzającą. W umowie takiej mogą być określone czynności zastrzeżone do realizacji przez konkretnych pracowników firmy zarządzającej, bez możliwości przekazywania ich do wykonywania przez inne osoby.

6. Uwagi końcowe

Rozwój rynku usług zarządzania nieruchomościami stawia coraz to wyższe wymagania wobec firm zarządzających. Firmy muszą cechować się odpowiednio elastyczną strukturą organizacyjną oraz oferować kompleksowe usługi zarządzania w zadowalającej właścicieli nieruchomości cenie. Szczególne znaczenie w poszukiwaniu sposobu pełnego i efektywnego spełniania funkcji zarządzania nieruchomościami przypisuje się outsourcingowi. Stosowanie outsourcingu wymaga wnikliwej analizy umowy o zarządzanie nieruchomością, zawartej przez firmę zarządzającą z właścicielem nieruchomości oraz porównywania kosztów świadczenia pewnych usług przez firmę i przez kontrahenta zewnętrznego. Jak dowodzi praktyka, można zawsze znaleźć dostawcę świadczeń po niższej cenie, niż koszt wytworzenia tego świadczenie przez firmę. Stosowanie outsourcingu w każdym przypadku wywołuje w pewnym stopniu poczucie zagrożenia dla pracowników firmy.

Tabela 3

Wybrane funkcje zarządzania nieruchomością i ich podatność na outsourcing

Nazwa funkcji	Funkcja nadająca się do outsourcingu (bez spełnienia specjalnych warunków)	Funkcja nadająca się do outsourcingu (z uwzględnieniem specjalnych warunków)	Funkcja nie nadająca się do outsourcingu
PRAWNE	Sporządzanie regulaminu porządku domowego.	Czynności związane z regulowaniem stanu prawnego nieruchomości. Kierowanie wniosków do sądów i prowadzenie spraw sądowych związanych z zapłatą należności. WARUNEK: konieczność posiadania przez outsourcera wysokich kwalifikacji z tej dziedziny, daje to szansę na zapewnienie „przejrzystości" nieruchomości.	Zawieranie umów o zarządzanie nieruchomością. Zawieranie i rozwiązywanie umów najmu. Zawieranie umów z administratorami, dostawcami, wykonawcami usług. ZAGROŻENIE: wysoki poziom ryzyka, zawartość umowy ma charakter strategiczny, możliwość korupcji, malwersacji finansowych.
MODERNI-ZACYJNO ROZWOJOWE	Prowadzenie spraw technicznych w zakresie modernizacji nieruchomości	Rozbudowa, nadbudowa budynków i budowli. WARUNEK: wysoka specjalizacja wykonawców, gwarancja 100% bezpieczeństwa zainteresowanych.	Decyzje o podejmowaniu lub nie podejmowaniu działań związanych z rozwojem nieruchomości – głównie procesy deweloperskie. ZAGROŻENIE: są to decyzje o charakterze strategicznym, wpływające bezpośrednio na przewagę konkurencyjną, należy śledzić tendencje rynkowe.
EKONOMI-CZNO FINANSOWE	Kalkulacja stawki czynszowej. Fakturowanie. Poszukiwanie	Realizacja decyzji dotyczących eksploatacji nieruchomości. WARUNEK: dyscyplina we wdrażaniu decyzji właściciela, a nie podejmowanie ich w jego	Kalkulacja przychodów. Rozliczanie inwestycji. Obliczanie efektywności ekonomicznej i finansowej działań.

	dodatkowych sposobów finansowania nieruchomości.	imieniu.	ZAGROŻENIE: w/w kwestie powinny stanowić tajemnicę nieruchomości, jako swoistego rodzaju zabezpieczenie przed konkurencją. Outsourcer nie powinien ingerować w sprawy o charakterze finansowym.
KSIĘGOWO PODATKOWE	Rozliczanie czynszów, opłat.	Prowadzenie sprawozdawczości okresowej. Prowadzenie księgowości zgodnie z obowiązującymi przepisami. Rozliczenia z ZUS, US i innymi podmiotami. WARUNEK: wysoki poziom zaufania, doświadczenie, stała kontrola właściciela.	Prowadzenie sprawozdawczości finansowej. ZAGROŻENIE: jak wyżej
ADMINI-STRACYJNE	Protokołowanie zebrań. Czynności operacyjne.	Rozliczanie kosztów eksploatacyjnych. Określanie możliwego do ubezpieczenia ryzyka. Przekazywanie lokali najemcom. WARUNEK: umiejętność poruszania się w obszarze organów administracji publicznej, znajomość zasad funkcjonowania podmiotów na rynku.	Podejmowanie decyzji w sprawie przyjęcia / wykluczenia członka (np. w spółdzielni mieszkaniowej) Przydziały lokali mieszkalnych. Przekształcenie prawa do lokalu. Ubezpieczanie nieruchomości. ZAGROŻENIE: decyzje zarezerwowane dla właściciela, temat ubezpieczenia wiąże się z oszacowaniem rzeczywistej wartości nieruchomości wraz z wyposażeniem, konieczna dyskrecja finansowa.
ORGANI-ZACYJNE	Prowadzenie korespondencji z najemcami. Zwoływanie i prowadzenie zebrań (sprawy bieżące).	Prowadzenie wykazu lokali, właścicieli lokalów i najemców lokali. Przygotowywanie i obsługa zebrań właścicieli nieruchomości. Opracowywanie projektów uchwał (do zatwierdzenia przez właściciela lub zarząd).	Sporządzanie projektów struktury organizacyjnej. Nabywanie środków trwałych. Nadzór nad pracownikami świadczącymi outsourcing. ZAGROŻENIE: niezbędna jest tu obiektywna

	Dyżury zarządcy.	WARUNEK: znajomość specyfika funkcjonowania konkretnej nieruchomości.	kontrola ze strony właściciela, bezpośredni monitoring zmian zachodzących w nieruchomości.
PLANISTY-CZNE	Układanie i wdrażanie programu konserwacji nieruchomości.	Opracowanie planów gospodarczych. Opracowanie planów remontów. Opracowywanie programów zabezpieczeń i ochrony. WARUNEK: jak wyżej.	Opracowanie koncepcji i założeń inwestycyjnych. Planowanie budżetu. ZAGROŻENIE: to zadania kompetencyjne (właściciela, zarządu), o charakterze strategicznym.

Źródło: K. KOLUD, Outsourcing jako środek podwyższania efektywności zarządzania nieruchomościami, w: Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów, red. naukowy: Adam Nalepka, Wyd. WSB Tarnów 2003, s. 72

7. Bibliografia

BANACHOWICZ E., Czy firma wszystko musi robić sama? Outsourcing w strategii zarządzania instytucją, „Manager" 1998 nr 9.

COOK M. F., Outsourcing funkcji personalnej, Oficyna Ekonomiczna Kraków 2003,

HENCLEWSKA L., Standardy zawodowe zarządcy nieruchomości, „Nieruchomości C.H.Beck" 2002 nr 5.

IGNATIUK S., Zarządzanie podmiotami gospodarczymi w sektorze obrotu nieruchomościami, "Nieruchomości, Rynek i Prawo", 2001 nr 3.

KOLUD K., Outsourcing jako środek podwyższania efektywności zarządzania nieruchomościami, w: Organizacje komercyjne i niekomercyjne wobec wzmożonej konkurencji oraz wzrastających wymagań konsumentów, red. naukowy: Adam Nalepka, Wyd. WSB Tarnów 2003.

KOREŃ D.J., Zarządzanie nieruchomościami - definicja, "Świat Nieruchomości" 2003 nr 40.

KREJNER A. Outsourcing jako narzędzie strategiczne, Wyd. AGH, Warszawa 1999,

NALEPKA A. Organizacja zarządzania nieruchomościami w systemie zleceniowym nieruchomości C.H.Beck" 2004 nr 7.

NALEPKA A., Zarys restrukturyzacji przedsiębiorstw. Antykwa, Kraków 1998.

TERTELIS M., Jak wybrać profesjonalnego zarządcę nieruchomości wspólnej cz. 1, "Nieruchomości C.H.Beck" 2001 nr 12.

TERTELIS M., Umowa o zarządzanie nieruchomością, C.H.Beck 2003, s. 3.

Ustawa z dnia 7 czerwca 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 141, poz. 1492, (art. 185 ust. 1).

Zakres obowiązków w ramach zarządzania nieruchomościami, "Zarządca" 2000 nr 3.

Zarządzanie nieruchomościami, praca zbior. pod red. E. Kucharskiej - Stasiak, Valor Łódź 2000.

CIRCUMSTANCES AND RANGE OF OUTSOURCING APPLICATION IN PROPERTY MANAGEMENT

Adam Nalepka
Department of Real Estate and Investment Economies
Cracow University of Economics
e-mail: nalepkaa@ae.krakow.pl

Keywords: property management company, property management, outsourcing

Abstract

The real estate management industry is still developing in Poland. Easy access in entering to this sector causes that new companies arise constantly and the competition is much stronger. The entrepreneurs who want to succeed in this sector should organize their companies properly and apply the methods which let achieve and keep the competitive advantage. One of these methods is outsourcing. In the paper, the author tries to establish circumstances, rules and the range of outsourcing application in property management.

EFEKTYWNE GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI W ORGANIZACJACH GOSPODARCZYCH Z WYKORZYSTANIEM PRAKTYK FACILITY MANAGEMENT

Paweł Nowacki
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu
e-mail: pawel.nowacki@bbidevelopment.pl

Słowa kluczowe: *gospodarowanie nieruchomościami, facility management, koszty eksploatacji*

Streszczenie

Jak wskazują dane statystyczne polskiej gospodarki odnośnie nakładów inwestycyjnych oraz wartości środków trwałych w postaci budynków i budowli, mamy do czynienia z ogromnym zaangażowaniem kapitałowym gospodarki narodowej w ten rodzaj środków trwałych. Nakłady inwestycyjne na budynki i budowle to ponad 50% nakładów na środki trwałe ogółem a udział tego rodzaju środków trwałych w ich wartości ogółem wynosi ponad 65%.Jest zrozumiałe, że organizacje gospodarcze a zwłaszcza przedsiębiorstwa, niezależnie od formy prawnej korzystania z nieruchomości (własność, najem, leasing, itp.) przywiązują istotną wagę do efektywnego gospodarowania tak cennym zasobem kapitałowym.

Właściciele i użytkownicy nieruchomości koncentrują swą uwagę na dwóch podstawowych aspektach inwestowania i eksploatowania nieruchomości. Pierwszy to efektywne gospodarowanie nieruchomościami ukierunkowane na uzyskanie dochodów operacyjnych z eksploatacji nieruchomości, drugim jest wzrost wartości nieruchomości. Przekładają się one na wzrost bieżących dochodów operacyjnych jak i wartości całej organizacji. I tu zaczyna się problematyka usprawnienia zarządzania nieruchomościami.

Postuluje się znane już od lat, także w warunkach polskiej gospodarki, wykorzystywanie do zarządzania nieruchomościami szeroko rozumianych praktyk facility management. Podkreślenia wymaga konieczność stosowania tych praktyk w całym cyklu życia obiektu budowlanego, tj. od programowania inwestycji po eksploatację obiektów. Szczególnie ważne jest planowanie udogodnień na etapie projektowania inwestycji ze względu na siłę oddziaływania potencjału udogodnień zawartego w projekcie technicznym.

Ważne jest także stosowanie koncepcji facility management w zarządzaniu kosztami eksploatacji obiektów budowlanych. Wprowadzenie facility management pozwala w całym cyklu życia nieruchomości uzyskać oszczędności w całkowitych

kosztach eksploatacji nawet do 15%. Taka premia jest porównywalna z nakładami inwestycyjnymi na budowę obiektu budowlanego.

1. Wstęp

Analizując nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej (zob.Tab.1) można zauważyć zmniejszający się strumień nakładów inwestycyjnych na środki trwałe w latach 2000-2002. Następne lata są powrotem do tendencji wzrostowej sprzed 2000 r. Podobnie kształtuje się tendencja w nakładach inwestycyjnych na budynki i budowle. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę na udział w strukturze nakładów inwestycyjnych na środki trwałe, nakładów na budynki i budowle. Udział ten bowiem wynosi już od kilku lat powyżej 50% wartości nakładów na środki trwałe oraz wykazuje bardzo stabilny poziom. Bez wątpienia ten fakt jest wskazaniem na istotną rolę nieruchomości w gospodarce narodowej, co najmniej pod kątem zaangażowania kapitałowego.

Drugim spostrzeżeniem wynikającym z analizy danych statystycznych potwierdzającym znaczącą pozycję nieruchomości w majątku narodowym jest udział wartościowy budowli i budynków w wartości środków trwałych. Od lat udział ten utrzymuje się na dość stabilnym, powyżej 65%, poziomie (zob. Tab. 2).

Jak wynika z zaprezentowanych danych statystycznych, nieruchomości są znaczącym składnikiem rzeczowych aktywów trwałych w polskiej gospodarce i w polskich firmach. Ważnym zagadnieniem wydaje się być zatem realizacja efektywnej gospodarki tym majątkiem.

Tabela 1

Nakłady inwestycyjne w gospodarce narodowej (mln)

Nakłady inwestycyjne (ceny bieżące w mln zł.)				**% udział nakładów na bud. i budowle w nakładach na śr. trwałe**
lata	**ogółem**	**na śr. trwałe**	**w tym budynki i budowle**	
1995	47 145	46 781	22 560	48,2
1999	125 954	125 550	63 511	50,6
2000	133 160	132 489	68 204	51,5
2001	121 363	121 132	64 101	52,9
2002	109 266	109 071	57 780	53,0
2003	110 860	110 706	58 893	53,2
2004	120 467	120 345	63 673	52,9
2005	131 055	130 924	70716	54,0
2006	154 880	154 405	83138	53,8

Źródło: Rocznik statystyczny GUS Warszawa

Tabela 2

Wartość brutto środków trwałych w gospodarce narodowej

Wartość brutto środków trwałych			% udział budynków i budowli w wartości ogółem śr. Trwałych
Lata	ogółem	w tym budynki i budowle	
Bieżące ceny ewidencyjne w mln zł			
1995	893 1307	675 892	75,7
1999	1 346 008	907 214	67,4
2000	1 444 803	967 900	67,0
2001	1 523 153	1 019 595	66,9
2002	1 605 823	1 068 533	66,5
2003	1 675 322	1 113 145	66,4
2004	1 747 889	1 159 335	66,3
2005	1 826 907	1 205 396	66,0
2006	1 913 333	1 259 520	65,8

Źródło: Rocznik statystyczny GUS Warszawa

2. Efektywne gospodarowanie nieruchomościami – wybrane aspekty teoretyczne

Podjęcie problematyki efektywnego gospodarowania nieruchomościami wymaga na wstępie usystematyzowania podstawowych terminów. Należy przede wszystkim ustalić relacje zachodzące między zjawiskami ekonomicznymi, opisywanymi za pomocą takich pojęć, jak gospodarowanie nieruchomościami i efektywne wykorzystanie nieruchomości w organizacjach gospodarczych. Ponieważ nieruchomości są jednym ze składników środków trwałych można do nich odnieść pojęcia dotyczące środków trwałych w ogóle. JANASZ definiując pojęcie „gospodarowanie" w odniesieniu do środków trwałych podaje, że odnosi się ono „do całego procesu powstawania środków pracy, począwszy od genezy potrzeby, poprzez koncepcję projektowania, opracowania technologicznego, wytwarzania oraz użytkowania" (JANASZ 1986, s. 16). BOROWIECKI pojęcie to precyzuje następująco: „we współczesnym przedsiębiorstwie należy szukać takich rozwiązań w sferze gospodarki majątkiem trwałym, które by pozwalały na uzyskanie obniżki kosztów własnych, z drugiej zaś strony nie dopuszczały do nadmiernego zużycia i dekapitalizacji aparatu produkcyjnego"(BOROWIECKI 1988, s. 25). Przedstawione wyżej określenia „gospodarowania" są bardzo do siebie zbliżone i wzajemnie się uzupełniają. Takie podejście do gospodarowania środkami trwałymi, w tym w szczególności do gospodarowania nieruchomościami wynika z konstrukcji określającej strategię gospodarowania środkami trwałymi w organizacji gospodarczej. Sprowadza się ona w zasadzie do dwóch rodzajów działań:

- modernizacji i odtwarzania majątku trwałego,
- racjonalnej gospodarki konserwacyjno-remontowej.

Przekładając powyższe poglądy na gospodarowanie nieruchomościami można stwierdzić, iż działalność modernizacyjno - odtworzeniowa pozwala na utrzymanie nieruchomości oraz na systematyczne ich dostosowywanie do zachodzących zmian technologicznych, organizacyjnych i produkcyjnych, wynikających ze zmieniającego się zapotrzebowania rynku na produkty organizacji, a w szczególności przedsiębiorstw. Zakres działalności modernizacyjno - odtworzeniowej w nieruchomościach jest uzależniony od czynników natury fizycznej, technologicznej a także użytkowej nieruchomości, co wiąże się przede wszystkim z ich zużyciem fizycznym i moralnym. Nie mniej newralgicznym obszarem działalności organizacji w tym zakresie jest gospodarka konserwacyjno-remontowa, w każdych warunkach będąca integralną częścią procesów gospodarowania nieruchomościami.

Bez wątpienia jednym z podstawowych czynników stymulujących gospodarowanie nieruchomościami w organizacjach gospodarczych jest postęp techniczny. Przyczynia się on do wykorzystywania doskonalszych, sprawniejszych i efektywniejszych instalacji wewnętrznych i elementów elewacji nieruchomości budowlanych, wdrażania komputerowego sterowania procesami eksploatacyjnymi (inteligentne budynki).

Powyższe postrzeganie gospodarki nieruchomościami należy odnieść do terminu „efektywne gospodarowanie", które wymaga przestrzegania zasady gospodarności oznaczającej sposób osiągania możliwie maksymalnego efektu przy danym nakładzie środków lub czasu albo danego efektu przy możliwie minimalnych nakładach.

Odnosząc się do gospodarowania środkami trwałymi szczególnie w przedsiębiorstwach pojęcie „efektywne wykorzystanie środków trwałych" jest różnie interpretowane. Ciekawą definicję, opartą na kryteriach, a więc zmierzającą w kierunku optymalizacji, prezentuje cytowany już autor ANASZ. Otóż zdaniem tego autora optymalizowanie wykorzystania zasobów trwałych polega na działaniu zmierzającym do poszukiwania postępowania najkorzystniejszego z punktu widzenia przyjętego kryterium (np. maksimum nadwyżki akumulacyjnej przy danych zasobach, największego zysku, najmniejszych nakładów, największej wydajności)" (JANASZ 1993, s. 17). Przykładem takiego podejścia jest *rachunek produktywności*, który określa zależność między posiadanym przez przedsiębiorstwo majątkiem nieruchomym a rozmiarami sprzedanej produkcji. Rachunek ten przejawia się głównie w badaniu efektywności wykorzystania nieruchomości przez przedsiębiorstwo, który przedstawia się jako związek między wykorzystaniem majątku a kształtowaniem się wielkości produkcji w przedsiębiorstwie. Jest to zależność P : M (produkcji: środki trwałe), określana mianem „*produktywności środków trwałych*" znana w literaturze i powszechnie stosowana w praktyce gospodarczej w odniesieniu do majątku trwałego przedsiębiorstwa. Produktywność środków trwałych wskazuje, jaką wartość produkcji uzyskuje przedsiębiorstwo z jednostki wartości majątku trwałego w określonym przedziale czasu. Relacja P : M odzwierciedla zarówno stopień

wykorzystania majątku trwałego, jak i następstwa decyzji inwestycyjnych, dotyczących zwłaszcza poziomu technicznego inwestycji zrealizowanych i przekazanych do eksploatacji w danym okresie. Relację tę możemy odnieść w szczególności do nieruchomości przedsiębiorstwa. Wówczas wartość produkcji (P) odniesiemy do wartości nieruchomości (N), tj. P/N.

Jednak sprowadzenie efektywnego wykorzystania nieruchomości jedynie do określenia ich produktywności byłoby znacznym uproszczeniem, ponieważ samo wyprodukowanie towarów i usług określonej wartości nie zapewnia uzyskania przez przedsiębiorstwo zysku. Wskaźnik produktywności rozumiany jako obrotowość nieruchomości (przychody ze sprzedaży do wartości nieruchomości) powinien więc zostać uzupełniony wskaźnikiem *rentowności (zyskowności) majątku trwałego* (dochód netto: majątek trwały). (Por. SIEGEL, SHIM, HARTMAN 1995, *s.* 204-206). Autorzy ci przedstawiają także inne wskaźniki oceny efektywności wykorzystania środków trwałych w przedsiębiorstwie. Są to: a) wskaźnik pokrycia długu krótkoterminowego majątkiem trwałym, b) stosunek majątku trwałego i kapitału własnego, c) wskaźnik udziału kapitału stałego w finansowaniu majątku trwałego.) *rentowności (zyskowności) majątku trwałego* (dochód netto: majątek trwały).

Celem działalności przedsiębiorstwa w krótkim okresie jest maksymalizacja zysku, a w długim okresie maksymalizacja wartości. Biorąc pod uwagę te cele działalności przedsiębiorstwa, trzeba stwierdzić, że najodpowiedniejszym miernikiem efektywnego wykorzystania nieruchomości przez przedsiębiorstwo jest wskaźnik zyskowności. Określa on stosunek wartości zysku osiąganego przez przedsiębiorstwo i wartości jego nieruchomości. Precyzując ten miernik, jeśli pozwala na to analiza kontrolingowa prowadzona przez organizację, można oddzielić zysk wypracowany przez całe przedsiębiorstwo od zysku wypracowanego przez nieruchomości, a właściwie przez poszczególne obiekty budowlane i odnieść go zarówno do wartości całego majątku nieruchomego, jak i do wartości poszczególnych jego składników. Tak sprecyzowany wskaźnik zyskowności powinien być stosowany przez przedsiębiorstwo w całym okresie eksploatacji poszczególnych jego obiektów budowlanych. Znajomość tego wskaźnika pozwala na optymalizację wykorzystania obiektu, ze szczególnym uwzględnieniem optymalnego czasu jego wykorzystywania.

Dążąc do efektywnego wykorzystania środka trwałego, należy dążyć do tego by okres pracy środka trwałego, w którym służy on do powiększania zysków firmy, był jak najdłuższy (por. WOLL, WIRTSCHAFTS-LEXIKON, OLDENBURG 1993, s. 30). Praktycznym odzwierciedleniem czasu użytkowania nieruchomości powinien być okres jej amortyzacji (zob. szerzej MAŁKOWSKA 2003, s. 159). Na wielkość amortyzacji teoretycznie ma wpływ także wartość rezydualna. Wartość ta jest przewidywana, możliwa do uzyskania po likwidacji obiektu lub po jego sprzedaży. Jej bieżąca wartość w przypadku nieruchomości często jest bardzo istotna przy ustalaniu stawek amortyzacji ze względu na wzrost wartości nieruchomości w czasie..

Ogólnie na wielkość amortyzacji budynków i obiektów infrastruktury technicznej największy wpływ ma przewidywany okres użytkowania nieruchomości. Okres eksploatacji powinien być więc ściśle określony, by można było ustalić wartość amortyzacji.

Efektywna gospodarka nieruchomościami nakazuje dostosowanie wysokości dokonywanych przez organizację odpisów amortyzacyjnych do możliwości użytkowych, a dla przedsiębiorstw do możliwości produkcyjnych poszczególnych obiektów.

Mając na uwadze wcześniejsze rozważania o okresie użytkowania nieruchomości, należy stwierdzić, że o optymalnym okresie wykorzystania obiektu mówimy wówczas, gdy przychody są wyższe od kosztów eksploatacji. Po osiągnięciu tej granicy dalsza eksploatacja obiektu jest nierentowna.

W celu ustalenia optymalnego okresu eksploatacji nieruchomości bardzo przydatna może być metoda nadwyżki zdyskontowanej netto – NPV – oparta na strumieniach przepływów pieniężnych związanych z inwestycją w nieruchomość. Należy szukać okresu, dla którego NPV będzie osiągało maksymalnie dodatnią wartość.

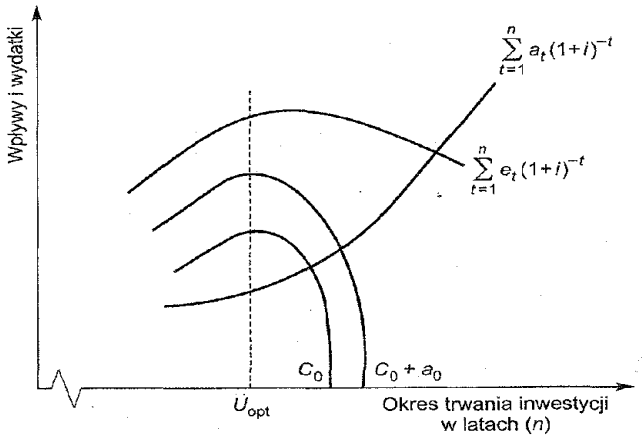
Optymalny okres wykorzystania nieruchomości (U_{opt}) jest określony przy maksymalnej stopie zwrotu z kapitału. Jest on osiągany wówczas, gdy różnica między bieżącą sumą wpływów (e_n) a bieżącą sumą wydatków (a_n) — jest równa zeru.

Maksymalny zwrot z kapitału osiągany jest wówczas gdy eksploatacja obiektu jest prowadzona do momentu, gdy funkcja zwrotu z kapitału (zwrot z kapitału w określonym momencie) osiąga wartość zero. Obiekt jest optymalnie wykorzystywany do momentu gdy funkcja zwrotu z kapitału osiągnie wartość zero. Optymalny okres użytkowania nieruchomości wyznacza się przez kumulację wartości wpływów i wydatków przy uwzględnieniu wartości kapitału w czasie (zob. rys. 1).

Przy wykreślaniu krzywej stopy zwrotu z kapitału optymalny okres wykorzystania obiektu trwa do momentu oznaczonego prostą przerywaną. Po osiągnięciu tej wartości obiekt nie będzie już wykorzystywany optymalnie. Przy tym poziomie w przedsiębiorstwie występuje jeszcze dodatni wpływ wzrostu kosztów, ale dalszy ich wzrost spowoduje spadek rentowności. W tym stanie rzeczy organizacja osiąga jeszcze maksymalny poziom stopy zwrotu z kapitału, ponieważ granica zysku sprowadza się do zera.

Określenie czasowej granicy osiągania zysku z eksploatacji nieruchomości jest niezwykle istotnym elementem jej efektywnego wykorzystania. Znajomość kosztów bezpośrednich, wpływających na wyznaczenie granicy osiągania zysku, pozwala na optymalizację wykorzystania obiektu. Na wielkość tych kosztów składają się zarówno koszty amortyzacji jak i koszty eksploatacji. Gdy wartość odpisów amortyzacyjnych w całym okresie wykorzystania obiektu jest stała, to wpływ na optymalny okres wykorzystania składnika majątku mają głównie koszty

eksploatacji. Taką sytuację obserwuje się wówczas, gdy przyjmuje się amortyzację liniową.



C_0 – wartość zwrotu z inwestycji, a_0 – nakłady inwestycyjne.

Rys. 1. Optymalny okres wykorzystywania środka trwałego przy wyznaczonej granicy wpływów, wydatków i określonej stopie zwrotu z kapitału.
Źródło: Na podstawie Diederih (1989, s. 265)

Mając na uwadze efektywne wykorzystanie nieruchomości organizacja powinna stale analizować koszty i na tej podstawie dostosowywać wielkość kosztów amortyzacji do możliwości użytkowych (produkcyjnych) obiektów oraz do wielkości kosztów ich eksploatacji. W pierwszym okresie wyższe koszty amortyzacji nie mają wpływu na efektywność wykorzystania obiektu, ponieważ koszty związane z jego eksploatacją są wówczas niewielkie. Występują tu zazwyczaj koszty drobnych prac konserwatorskich. Wielkość kosztów pozaamortyzacyjnych wzrasta wraz z okresem wykorzystania obiektu, z uwagi na większą awaryjność i związane z tym wyższe koszty napraw, a także narastające potrzeby remontowe oraz związane z gospodarką remontową koszty przerw w pracy nieruchomości.

Wyodrębnienie spośród czynników kosztowych amortyzacji pozwala na dokładne sprecyzowanie zakresu badań i odniesienie go do wpływu kosztu amortyzacji na efektywną gospodarkę nieruchomościami w organizacjach a zwłaszcza przedsiębiorstwach (zob. IWIN, NIEDZIELSKI 2002, s. 119). Realizacja tego zamierzenia wymaga zatem analizy finansowych rozwiązań systemowych w zakresie amortyzacji i stymulowania przez nie efektywnej gospodarki nieruchomościami.

3. Nowoczesne zarządzanie nieruchomościami – praktyki facility management

Z punktu widzenia strategii zarządzania wartością organizacji gospodarczej, a w szczególności przedsiębiorstwa, na posiadaną w organizacji nieruchomość można patrzeć (zob. szerzej BRYX 2006 s. 198):

- przez ujęcie nieruchomości w strategii jako samoistnej pozycji i oddziaływanie na wzrost jej wartości, a tym samym uzyskiwanie wpływu na wzrost wartości organizacji,
- przez wykorzystywanie specyfiki nieruchomości do poprawienia sytuacji ekonomiczno-finansowej organizacji, a przez to dążenie do wzrostu jej wartości.

Nieruchomość jest wykorzystywana najpełniej z punktu widzenia organizacji, jeśli uda się połączyć te podejścia

W konwencjonalnym podejściu do zarządzania nieruchomościami, głównym celem zarządzania nieruchomością jest utrzymanie obiektów w dotychczasowym stanie technicznym i użytkowym. Uwagę tradycyjnego zarządcy nieruchomości lub administratora skupia przede wszystkim budynek, który powinien być „utrzymany w należytym stanie" (Takie podejście zostało m.in. usankcjonowane ustawą o gospodarowaniu nieruchomościami z 21.8.1997 r. W art. 185 wspomnianej ustawy stwierdza się: zarządzanie nieruchomością, w rozumieniu niniejszej ustawy, polega na podejmowaniu wszelkich decyzji i dokonywaniu wszelkich czynności zmierzających do utrzymania nieruchomości w nie pogorszonym stanie zgodnie z jej przeznaczeniem, jak również do uzasadnionego inwestowania w tę nieruchomość). Najczęściej nie uwzględnia się występowania różnych celów strategicznych organizacji gospodarczej, które powinny przyświecać zarządzaniu nieruchomościami oraz podporządkowania polityki zarządzania nieruchomością oczekiwaniom użytkowników.

Tradycyjne podejście do zarządzania nieruchomościami ma także inne niedoskonałości. Między innymi przeświadczenie inwestorów i zarządców nieruchomości, iż do podejmowania decyzji i działań zarządczych wystarczające jest ustalenie rodzaju nieruchomości pod względem jej przeznaczenia. Tymczasem współcześnie obiekty budowlane, ich konstrukcje i powierzchnie użytkowe są zróżnicowane pod względem architektonicznym, konstrukcyjnym, technologicznym i użytkowym.. Tradycyjne zarządzanie nieruchomościami jest również mało przydatne w zastosowaniu do obiektów, wyposażonych w zaawansowane technologie (np. biurowce klasy A) a także do obiektów inżynieryjnych, o charakterze sieciowym lub liniowym, jak na przykład sieci energetyczne, drogowe czy telekomunikacyjne. Zachodzi więc potrzeba uwzględnienia rozszerzonego spektrum zagadnień związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Znajdują się w nim nie tylko kwestie zarządzania budynkiem, ale przede wszystkim szeroki zakres zewnętrznych uwarunkowań mających wpływ na zarządzanie strategiczne i operacyjne organizacją. Należy zwrócić uwagę na rozróżnienie zarządzania nieruchomościami na poziomie: strategicznym oraz operacyjnym, a także na odmienne podejście do zarządzania obiektem budowlanym jako strukturą budowlaną oraz do zarządzania jego techniką, wyposażeniem technologicznym, stanowiącym obecnie główny obszar zastosowań

nowoczesnych metod i technik zarządczych. Takie podejście do problematyki zarządzania nieruchomościami prezentuje koncepcja zastosowania facility management w zarządzaniu nieruchomościami.

Właściwe uchwycenie specyfiki facility management w zarządzaniu nieruchomościami będzie możliwe wówczas, jeśli uzmysłowimy sobie fakt, że zarządzanie udogodnieniami nie jest tylko wzbogaceniem oferty adresowanej do użytkowników nieruchomości ani też poszukiwaniem sposobów zwiększenia atrakcyjności obiektu, lecz działaniem podniesionym na poziom zarządzania strategicznego. Dlatego należy rozróżnić poziom strategicznego i operacyjnego zarządzania.

Gospodarowanie nieruchomością z wykorzystaniem facility management opiera się na trzech istotnych strategiach działań:

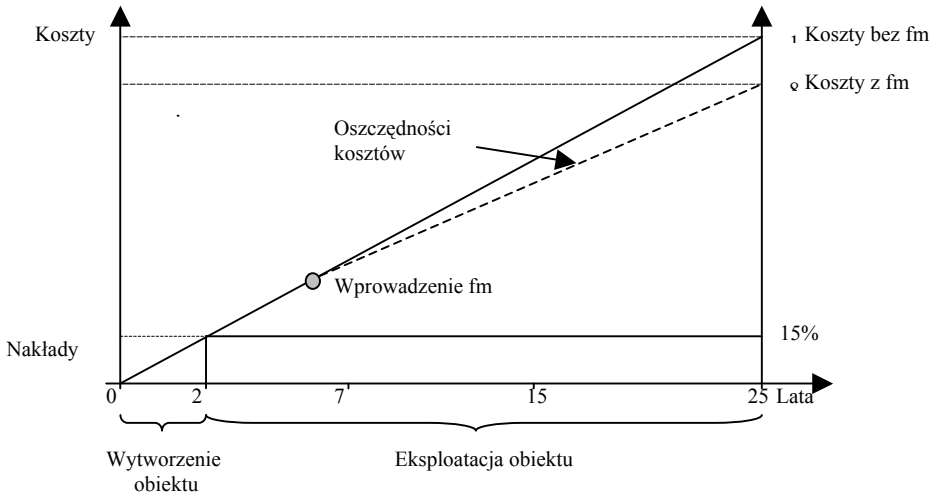
- obniżaniu kosztów eksploatacji nieruchomości jednak z zachowaniem jego funkcjonalności i jakości udogodnień,
- poprawianiu jakości i użyteczności przy utrzymaniu tych samych kosztów eksploatacji,
- inwestowaniu w jakość i funkcjonalność nieruchomości w celu zwiększenia zysku operacyjnego organizacji.

To właśnie te strategie mają zapewnić wzrost wartości nieruchomości a pośrednio całej organizacji. Należy pamiętać, iż wartość nieruchomości jest zmienna w czasie w znacznym stopniu zależy od sposobu utrzymania i użytkowania nieruchomości, jak również od sytuacji rynkowej i cyklu koniunkturalnego.

W podejściu dochodowym wartość nieruchomości określają dochody uzyskiwane w okresie eksploatacji nieruchomości. Oznacza to, że w przypadku nieruchomości mamy do czynienia z zarządzaniem wartością, która jest jedną ze zmiennych kształtowanych w znaczącym stopniu przez właściciela, nie zaś zmienną zewnętrzną. Podstawowym źródłem wzrostu wartości nieruchomości jest kontrola i redukcja kosztów według koncepcji facility management. Wzrost wartości może być także osiągany dzięki wykorzystaniu ukrytych rezerw (np. poprzez rozszerzenie usług świadczonych użytkownikom nieruchomości), aktywną politykę remontową i inwestycyjną (zmniejszenie kosztów, dopasowanie do wymagań rynku) czy odpowiednie wykorzystanie źródeł finansowania (dźwignia finansowa).

Jednym z najistotniejszych praktycznych aspektów wykorzystania strategii facility management jest dążenie do obniżenia kosztów eksploatacji. Wcześnie wprowadzone facility management daje możliwości uzyskania oszczędności długofalowych . Okres wytworzenia nieruchomości (faza przedinwestycyjna i inwestycyjna) powoduje konsekwencje kapitałowe w postaci nakładów inwestycyjnych w początkowych fazach cyklu życia obiektu. Zatem facility management powinno być wprowadzone najpóźniej w etapie projektowania fazy inwestycyjnej, co w fazie eksploatacji ograniczy koszty związane z wymianą elementów konstrukcyjnych i elewacyjnych obiektów i instalacji, remontami i użytkowaniem. Zastosowanie facility management to możliwość obniżenia o 10-15% kosztów całkowitych(zob.rys.2) .Uzyskane oszczędności przyrównuje się z wielkością nakładów inwestycyjnych potrzebnych

na wytworzenie obiektu. Mamy więc do czynienia w porównaniu z tradycyjnym podejściem z premią w wysokości nakładów inwestycyjnych.



Rys. 2. Wpływ wprowadzenia facility management na koszty całkowite obiektu budowlanego. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie: Facility Management – Lösungen von RIB, RIB Bausoftware Gmbh 2003, www.rib.de

Strategia facility management w odniesieniu do kosztów to ujawnienie potencjału racjonalizacyjnego tkwiącego w nieruchomości. Intensywność jego uwalniania zależy od stopnia zaawansowania strategii facility management.

Należy jednak zaznaczyć, iż zamierzenia dotyczące redukcji kosztów utrzymania i użytkowania nieruchomości są racjonalne wówczas gdy obniżenie kosztów funkcjonowania obiektu nie obniża jego użyteczności dla użytkowników a powinno nawet poprawiać udogodnienia zgodnie z oczekiwaniami użytkowników.

Znaczenie zarządzania kosztami w koncepcjach facility management jest na tyle duże, iż jest uwzględniane w zarządzaniu strategicznym nieruchomościami. Powszechnie przyjmuje się, że zarządzanie kosztami sprowadza się głównie do poszukiwania oszczędności. W praktyce facility management ustala się, w jaki sposób oszczędności te mogą być uzyskane, ale bez przekroczenia nakładów poniesionych na ich uzyskanie i jeśli wielkość oszczędności zrówna się z poniesionymi nakładami, to należy mieć świadomość, iż dalsze oszczędzanie staje się nie racjonalne. (zob. szerzej A.B.ŚLIWIŃSCY, 2006, s.243). W pierwszej kolejności wykorzystuje się rezerwy proste w postaci np.:

- poprawy wykorzystania przestrzeni,
- ograniczenia przestojów urządzeń,
- poprawy kontroli użytkowania,
- poprawy kontroli finansowej.

Będą one dawały efekty tylko do pewnego poziomu tzw. optymalnego wyniku.

Jeśli wykorzystanie prostych rezerw wzrostu efektywności nie daje dalszych efektów to należy sięgnąć do zasady optymalnego wyniku i zmienić warunki działania. Zasada ta wskazuje, iż wyniki optymalnie — to najwyższe efekty działalności możliwe do uzyskania w konkretnych warunkach. Zasada wyniku optymalnego narzuca uzyskiwanie w określonych warunkach realizacji działań pozytywne, najwyższe, a więc optymalne i wszechstronne efekty.
Wyniki optymalne charakteryzują się najwyższymi efektami ekonomicznymi. Dalsze nakłady w tych samych, nie zmienionych warunkach nie doprowadzają do poprawy wyników, a także do wzrostu wydajności. Nie należy więc dopuszczać, ażeby wydajność lub inne wyniki działalności przekraczały granice wartości optymalnych. Przekroczenie bowiem doprowadza do wzrostu nakładów na jednostkę obliczeniową lub obniża jej jakość.

Zasada wskazuje, że oczekiwania stawiane określonym cechą użytkowym nieruchomości, nie powinny przekraczać granicy ich wydajności optymalnej. Natomiast przez zmianę warunków można i należy przesuwać granice wyników optymalnych. Dotyczą one w głównej mierze odpowiednich zabiegów technologiczno-organizacyjnych, umożliwiających wzrost wielkości wydajności, jak i jakości optymalnej.

Zmiana warunków działania w eksploatacji nieruchomości to najczęściej wykorzystywanie rezerw złożonych tkwiących w procesach eksploatacyjnych (wg A.B. ŚLIWIŃSCY, 2006, s.243), jak np.:

- polepszenie poziomu i struktury usług i świadczeń adresowanych do użytkowników,
- poprawa jakości i niezawodności urządzeń technicznych,
- zastosowanie materiałów i technologii zmniejszających koszty utrzymania (termoizolacji, wykorzystanie instalacji i urządzeń energooszczędnych, pełna modernizacja obiektów)
- opracowanie programów alternatywnego - wykorzystania przestrzeni (np. na wypadek wypowiedzenia umów najmu),
- wykorzystanie analizy portfelowej do polepszenia struktury aktywów majątkowych,
- wykorzystanie systemów informatycznych do poprawy zarządzania nieruchomościami i planowania udogodnień,
- stosowanie outsourcingu.

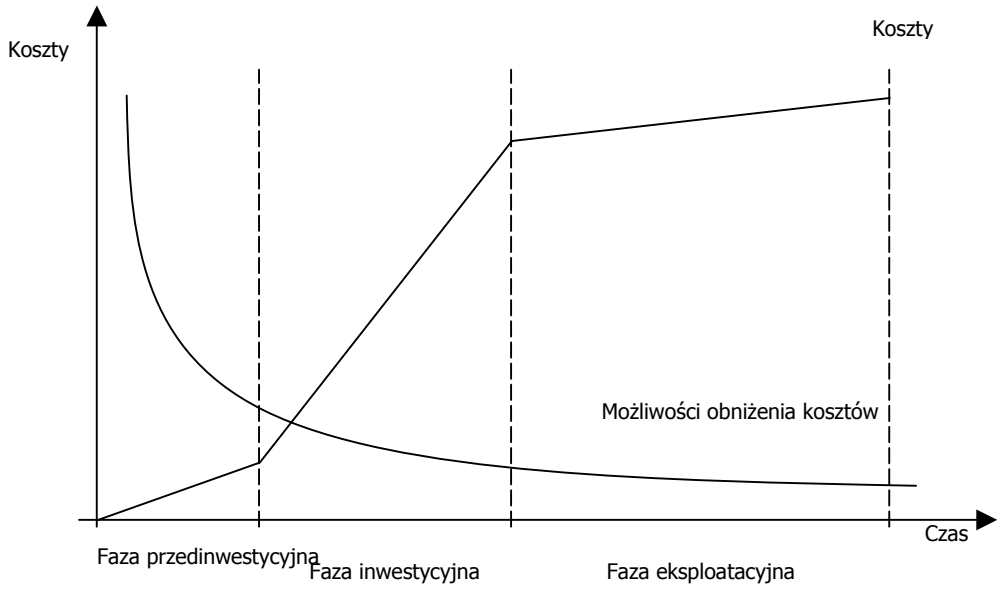
Uwolnienie rezerw złożonych jest możliwe dopiero po zastosowaniu metod gospodarowania nieruchomościami z zakresu facility management.

Koszty eksploatacji nieruchomości powinny być zarządzane, to znaczy, że w poszczególnych fazach i etapach cyklu życia obiektu budowlanego należy prowadzić rachunek efektywności inwestycji związany z przedsięwzięciami racjonalizującymi, których podstawowym zadaniem jest zarządzanie poziomem stałych i zmiennych kosztów. Oczywistym jest różna intensywność przedsięwzięć racjonalizacyjnych w

poszczególnych fazach i etapach cyklu życia obiektu (zob. rys. 3). Im wcześniej są one podejmowane w cyklu życia obiektu tym ich większy efekt.

Strukturze kosztów eksploatacji nieruchomości można też przyjrzeć się z punktu widzenia relacji kosztów stałych i zmiennych. W relacji kosztów stałych i kosztów zmiennych wypada zauważyć, że udział kosztów stałych utrzymania nieruchomości w kosztach całkowitych jest z reguły stosunkowo wysoki. A zatem mamy do czynienia z efektem dźwigni operacyjnej – znaczący poziom kosztów stałych powoduje wysoką dźwignię, a co za tym idzie, każda zmiana przychodów spowoduje zauważalną zmianę zysku operacyjnego.

Omawiając kwestię zarządzania kosztami eksploatacji nieruchomości należy także wspomnieć o dwóch podstawowych regułach zarządzania kosztami. Po pierwsze trzeba pamiętać, iż nadmierne oszczędności w kosztach utrzymania mogą powodować zwiększenie kosztów użytkowania. Po drugie, prawidłowo kształtowane nakłady na inwestycje i remonty bieżące powodują obniżenie kosztów utrzymania.



Rys. 3. Potencjał obniżenia kosztów w cyklu życia obiektu budowlanego. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie: Facility Management (2003)– Lösungen von RIB, RIB Bausoftware GmbH 2003, www.rib.de

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia zarządzania kosztami nieruchomości, są także koszty przestojów wynikające z okresowego braku najmu określonych powierzchni użytkowych oraz przeglądów i awarii systemów instalacyjnych i elewacyjnych obiektów. Dzisiejsze „inteligentne budynki" nasycone współczesną automatyką i informatyką, a przede wszystkim licznymi i różnorodnymi instalacjami technicznymi, sprzyjają powstawaniu awarii, co powinno skłaniać właścicieli

zarządców nieruchomości do profesjonalnego zarządzania niezawodnością systemów instalacyjnych. Koszt tzw. przestojów wynika z konieczności wyłączeń większych powierzchni lub całych systemów instalacyjnych wskutek przeglądów konserwacyjnych i awarii, a czasem pojedynczych uszkodzeń. Mogą one mieć planowy lub nieplanowy charakter.

Podsumowując powyższe wywody należy stwierdzić, iż:

- właściciele i użytkownicy nieruchomości w organizacjach gospodarczych dążą do maksymalizacji dochodów operacyjnych z ich eksploatacji oraz poprzez wzrost ich wartości do wzrostu wartości całej organizacji,
- coraz częściej uświadamiają sobie konieczność stosowania praktyk facility management w zarządzaniu nieruchomościami by uzyskiwać w/w cele.

4. Bibliografia

BOROWIECKI R. 1988. *Efektywność gospodarowania środkami trwałymi w przedsiębiorstwie*. PWN, Warszawa-Kraków.

BRYX M. 2006. *Rynek nieruchomości system i funkcjonowanie*Poltext, W-wa.

Facility Management – Lősungen von RIB, R/B Bausoftware GmbH, www.rib.de

IWIN J., NIEDZIELSKI J. 2002 Rzeczowy majątek trwały. Amortyzacja i inwestycje rzeczowe w finansach przedsiębiorstw. PWN, W-wa, s. 119.

JANASZ W. 1986. *Gospodarka środkami pracy w przedsiębiorstwie*. wyd. 2, Politechnika Szczecińska.

JANASZ W. 1993. *Zarządzanie kapitałem trwałym przedsiębiorstwa w gospodarce rynkowej*. Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego.

MAŁKOWSKA D. 2003 *Środki trwałe wartości niematerialne i prawne. Ujęcie podatkowe i rachunkowość.* ODDK, Gdańsk.

SIEGEL J. SHIM G., HARTMAN J. 1995. *Przewodnik po finansach*. Wyd. 2, Warszawa.

WOLL H., Wirtschafts-Lexikon, R. 1993. Oldenburg Verlag, Munchen.

ŚLIWIŃSCY A.B., Facility Management, 2006, C.H. Beck, Warszawa.

EFFICIENT REAL ESTATE MANAGEMENT IN COMMERCIAL ENTITIES WITH THE AID OF FACILITY MANAGEMENT PRACTICES

Paweł Nowacki
Poznan University of Economics
Investment and Real Estate Faculty
e-mail: pawel.nowacki@bbidevelopment.pl

Keywords: real estate management, facility management, utilization costs

Abstract

Statistical data on investments and fixed assets in the form of buildings and structures indicate that the Polish economy is deeply engaged in this kind of fixed assets. Investments involving buildings and structures amount to over 50% of total fixed assets investments, while the share of buildings and structures in the total fixed assets reaches over 65%. It is therefore clear that commercial entities, particularly businesses with any legal form of the real estate utilization (ownership, lease, etc.), attach great significance to how efficient they can manage such valuable capital.

Real estate owners and users focus on two aspects of investment and utilization: the efficient real estate management with a view to gain operational revenue out of the real estate utilization; and the increase in the real estate value. Leveraging these aspects may translate into boosting both current operational revenues and the value of the whole business. Hence the need to leverage the real estate management.

The author encourages to implement some well-known (also in Poland) facility management practices for managing real estate. What has to be emphasized is that such practices should be exercised with respect to the whole lifecycle of a building or a structure, i.e. from project planning to property commissioning. Especially, one should provide for improvements as early as in the project planning process since such efforts prove more successful when incorporated in the technical project of an investment.

Facility management practices can prove beneficial also in managing real estate utilization costs. When such practices are already in place, an entity may save as much as 15% of the total utilization costs during the whole lifecycle of a real estate.

USYTUOWANIE I KONCEPCJA SYSTEMU INFORMACYJNEGO NA POTRZEBY GOSPODAROWANIA ZASOBAMI LOKALOWYMI GMINY MIEJSKIEJ

Andrzej Muczyński, Zbigniew Sujkowski
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: amucz@uwm.edu.pl, z.sujkowski@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *gminny zasób lokalowy, system informacyjny, gospodarowanie*

Streszczenie

W referacie przedstawiono wyniki badań własnych w zakresie usytuowania i opracowania koncepcji systemu informacyjnego wspomagającego podejmowanie decyzji w procesach gospodarowania gminnymi zasobami nieruchomości lokalowych. Prezentowany system obsługuje cztery podstawowe funkcje gospodarki tego typu nieruchomości, do których należą: polityka czynszowa, przemieszczenia najemców, gospodarka remontowo-modernizacyjna oraz procesy prywatyzacyjne.

1. Wstęp

Gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi jest działalnością interdyscyplinarną, wymagającą sprawnego działania, wiedzy oraz dostępu do zasobów informacji. Wiarygodna i aktualna informacja jest podstawą sprawnego działania organów administracji publicznej. W praktyce dostęp do aktualnych i rzetelnych informacji jest utrudniony, gdyż są one przechowywane w wielu rozproszonych bazach danych i źródłach specjalistycznych. W referacie przedstawiono usytuowanie i koncepcję sytemu informacji na potrzeby gospodarowania gminnymi zasobami nieruchomości lokalowych gminy miejskiej.

Analizując istniejące bazy danych w wielu gminach mające zastosowanie w procesie gospodarowania zasobem lokalowym można stwierdzić, że ich efektywne wykorzystanie jest niskie. W wielu przypadkach niski stopień wykorzystania tych baz danych wynika z braku odpowiedniego oprogramowania w ramach jednolitego, wyodrębnionego organizacyjnie systemu informacyjnego, obejmującego ich rozproszenie. Wyniki badań prowadzonych w wielu gminach miejskich dowodzą, że większość czasu pracy osobom zaangażowanym w proces gospodarowania zasobem lokalowym pochłania tworzenie dokumentów oraz prezentowanie ich treści na różnego rodzaju naradach, dyskusjach na różnych szczeblach procesu gospodarowania. Fakt ten potwierdza brak spójnego systemu informacyjnego wspomagającego proces gospodarowania zasobem, jak i

umiejętności wykorzystania rozproszonych baz danych do sprawnego realizowania określonych funkcji.

2. Usytuowanie systemu informacyjnego w strukturze organizacyjnej gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi i jego zewnętrzne powiązania

Projektowany system informacyjny należy do klasy systemów wspomagania decyzji DSS (Decision Support Systems). Jego konstrukcja winna zatem umożliwiać nie tylko dostarczanie informacji z dziedziny gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi, ale także korzystanie z analitycznych modeli decyzyjnych (z dostępem do baz danych o obiekcie i jego otoczeniu) w celu wspomagania procesu podejmowania przez managerów konkretnych decyzji. Nagromadzone zasoby informacyjne w systemie oraz zbudowane dzięki dodatkowym narzędziom analitycznym możliwe warianty działań i scenariusze wydarzeń stanowić będą podstawę racjonalnych decyzji dotyczących zasobu gminnego.

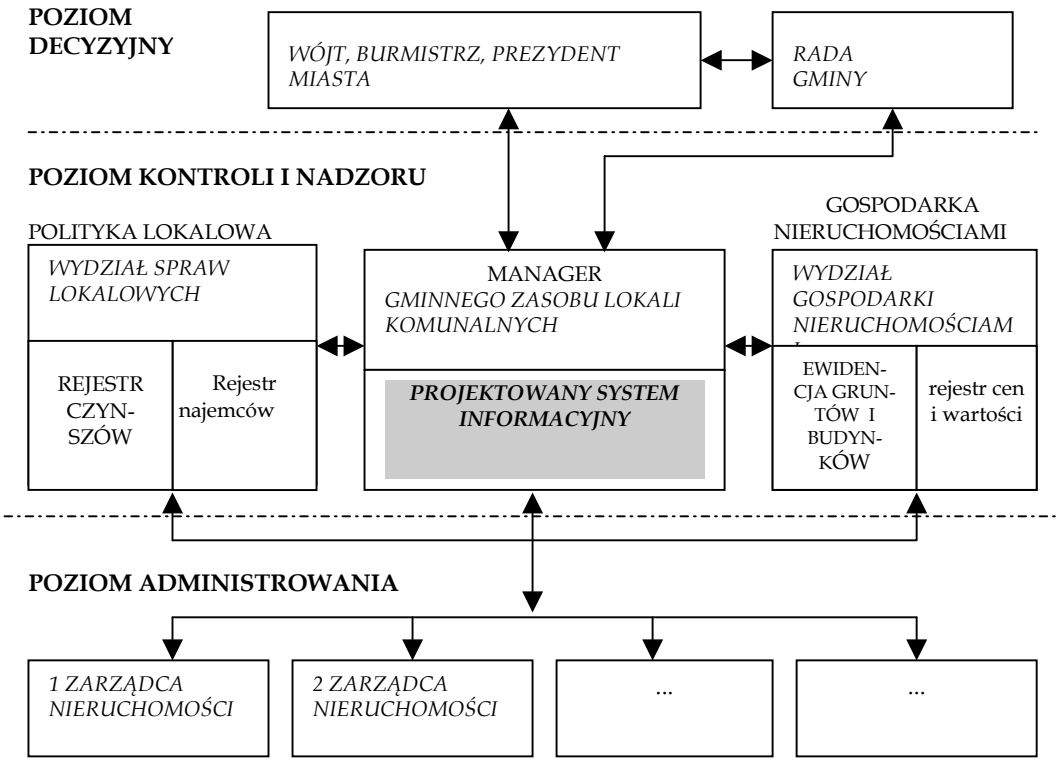
Usytuowanie projektowanego systemu informacyjnego w strukturze organizacyjnej jednostek komunalnych zajmujących się procesem gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi przedstawiono na schemacie 1. Podstawowym założeniem konstrukcyjnym było to, aby system respektował istniejące przepływy informacyjne, podmioty i ich kompetencje w obszarze gospodarowania zasobami lokalowymi typowej gminy miejskiej. Stąd też będzie on funkcjonował w strukturze składającej się z trzech hierarchicznych poziomów (szczebli) gospodarowania nieruchomościami gminy. Poziom najwyższy jest poziomem decyzyjnym, gdyż obejmuje wszelkie procesy informacyjno-decyzyjne w kompetencji organów gminy, zarówno wykonawczych (burmistrz, prezydent miasta), jak i stanowiących (rada miasta). Na podstawie dostarczonych informacji z systemu organy te podejmują strategiczne decyzje w odniesieniu do gospodarki zasobem. Decyzje te dotyczą w szczególności wyznaczania kierunków polityki mieszkaniowej, w tym ustalania zasad i kryteriów polityki czynszowej, podejmowania prac remontowo-modernizacyjnych i inwestycji w zasobach, a także polityki prywatyzacji lokali komunalnych. Zadaniem systemu informacyjnego jest z jednej strony, dostarczanie na ten poziom odpowiednio przetworzonych informacji (wariantów lub scenariuszy działań) umożliwiających trafny wybór wariantów decyzyjnych, a z drugiej - przekazywanie informacji zarządczych na niższe poziomy gospodarowania. W centralnej części omawianej struktury organizacyjnej, do której przynależy formalnie projektowany system informacyjny umieszczono poziom kontroli i nadzoru. W jego skład wchodzą dwa standardowe typy jednostek gospodarowania zasobami lokalowymi gmin: polityki lokalowej (zarządzanie najmem) i gospodarki nieruchomościami (zarządzanie sprzedażą lokali) oraz nowy moduł menadżera gminnego zasobu lokalowego (MGZL). Podział taki – z jednej strony - dostosowany jest do typowej struktury organizacyjnej urzędu gminy miejskiej, a z drugiej umożliwia integrację

przepływów informacyjnych w pionie i poziomie struktury systemowej. Standardowym typom jednostek komunalnych w poziomie kontroli i nadzoru przypisano właściwe ze względu na ich kompetencje bazy danych źródłowych, natomiast MGZL podporządkowana zintegrowany system informacyjnym stanowiący przedmiot niniejszego projektu badawczego. System ten, jako informacyjne narzędzie zarządzania procesami gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi, stanowić ma podstawę do kreowania, analizy i oceny wariantów decyzyjnych z wykorzystaniem narzędzi analitycznych. Menadżer gminnego zasobu lokalowego jest zatem administratorem i głównym użytkownikiem tego sytemu, gdyż koordynuje on zarówno przepływy informacyjne w poziomie - pomiędzy wyszczególnionymi jednostkami organizacyjnymi gmin, oraz pionowe – pomiędzy poziomem decyzyjnym i administrowania. Poprzez kojarzenie informacji wewnętrznych (o zasobach i ich użytkownikach) i zewnętrznych (o rynku nieruchomości) MGZL - oprócz funkcji nadzorcy i koordynatora działań podległych mu komórek organizacyjnych będzie w stanie wypełniać aktywnie rolę zarządcy aktywów inwestycyjnych. Projektowany system wspomagania decyzji stanowi zatem podstawowe narzędzie MGZL do przygotowywania informacji niezbędnych do podejmowania decyzji dotyczących zaspokojenia wielu potrzeb zasobów gminnych i procesu gospodarowania nimi, jak i do przedstawiania optymalnych wariantów postępowania do wyboru decydentom.

Na najniższym poziomie struktury projektowanego systemu umieszczono poziom administrowania. W jego skład wchodzi polimorficzna grupa zarządców nieruchomości mogąca prowadzić działalność gospodarczą w różnych formach organizacyjnych. Każdy z tych podmiotów działając na podstawie umowy o zarządzanie (zawartej z gminą lub wspólnotą mieszkaniową) wykonuje czynności zwykłego zarządu, do których należą m.in. działania zmierzające do właściwej obsługi eksploatacyjnej nieruchomości i bezpiecznego jej użytkowania oraz utrzymania nieruchomości w należytym stanie technicznym. Ponadto zarządcy zobowiązani są gromadzenia, aktualizowania i przekazywania odpowiednich danych do bazy danych o gminnym zasobie nieruchomości na poziomie kontroli i nadzoru podporządkowanej managerowi. Dane te obejmują takie w szczególności informacje o: faktycznych wpływach z najmu lokali mieszkalnych i użytkowych gminy, zaległościach płatniczych, poziomie pustostanów, ilości odzyskanych lokali, kosztach operacyjnych poszczególnych obiektów, a także o skali i priorytetach inwestycyjno-remontowych.

Schemat 1

Usytuowanie projektowanego systemu informacji w strukturach gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi



Źródło: Opracowanie własne

Funkcjonowanie systemu opiera się na sprzężeniach informacyjnych i informacyjno- decyzyjnych pomiędzy wskazanymi jednostkami organizacyjnymi gmin poprzez integrację i automatyczną wyminę informacji między rozproszonymi bazami danych tematycznych i bazą zintegrowaną podporządkowaną MGZL. Istotnym elementem projektowanego systemu, nie uwidocznionym na schemacie, będą algorytmy symulacyjno-decyzyjne umożliwiające konstruowanie wariantów decyzyjnych, tworzenie modeli matematycznych, analiz statystycznych, opracowywanie scenariuszy i symulacji skutków podjętych decyzji. Po skonstruowaniu wariantów system będzie mógł przedstawić prognozowane skutki ewentualnych decyzji, np. takich jak: obliczenie zmiany kosztów i wpływów po podjęciu decyzji (zmniejszenie lub zwiększenie); ile lokali trzeba nabyć, wynająć lub przekształcić dla realizacji polityki mieszkaniowej, optymalne stawki czynszu, obszary przemieszczeń, modernizacji

i inwestycji itp. Algorytmy symulacyjno-decyzyjne obejmują w istocie oprogramowanie analityczne przeznaczone dla MGZL, które pozwoli mu na analizę rozważanych alternatyw w oparciu o długoterminowy rachunek ekonomiczno-finansowy. Dodatkowy element systemu stanowi Interfejs użytkownika. Z założenia winien on umożliwić MGZL wprowadzanie i manipulowanie danymi, uzyskiwanie czytelnych raportów, a także definiowanie modeli i wariantów, powiązań miedzy nimi w celu wspomagania procesu decyzyjnego.

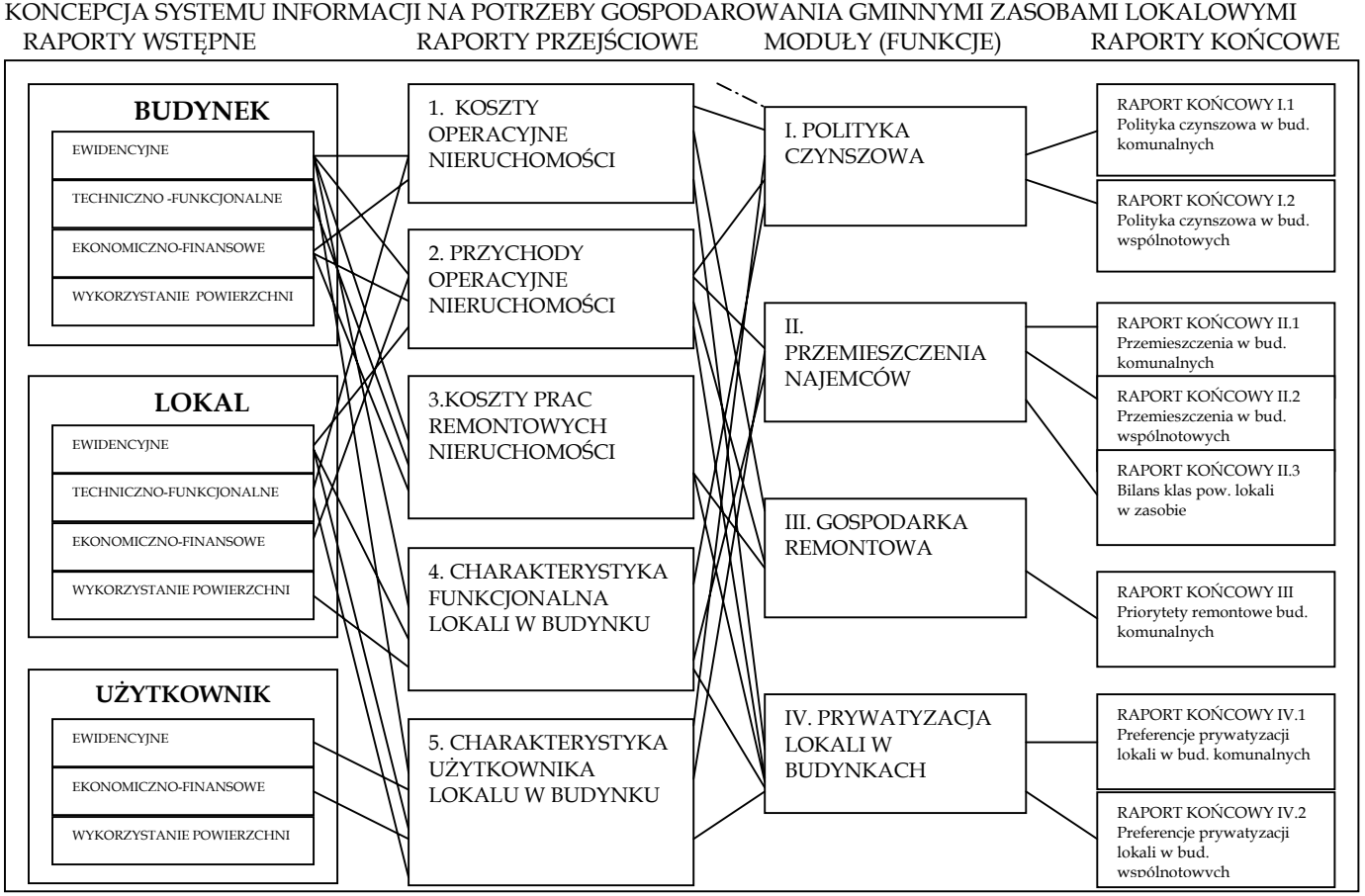
Dane źródłowe będą importowane do systemu z wyszczególnionych baz zewnętrznych, ale każdy rodzaj danych będzie miał tylko jedno źródło w określonej bazie. Tak więc konkretna informacja wejściowa wprowadzana do systemu pochodzić będzie tylko z jednej bazy cząstkowej. Wszystkie inne pola zdefiniowane tym samym nagłówkiem będą kopiami pola źródłowego, co pozwoli na uniknięcie multiplikacji i błędów w kopiowaniu informacji. Warto podkreślić, że poszczególne bazy cząstkowe mogą współpracować również z innymi mniejszymi systemami zapewniającymi: ewidencję zasobów lokalowych wraz z ich strukturą, ewidencje mediów i system ich rozliczania, ewidencje najemców wraz z określeniem stawek czynszowych, informacji o rozliczeniach, terminach podpisani umów najmu, rozliczenia finansowo-księgowe, ewidencje remontów planowanych i bieżących wraz z terminami ich wykonania i nakładami. W miarę rozbudowy systemu może być wyposażany dodatkowo w opisową bazę danych o podjętych decyzjach, ich skutkach ekonomiczno-finansowych i społecznych, szczególnie cenną do rozwiązywania problemów typowych i powtarzalnych.

3. Ogólna koncepcja sytemu informacji na potrzeby gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi

Ogólną koncepcję projektowanego systemu informacyjnego opracowano biorąc pod uwagę zakres kluczowych decyzji managera zmierzających do poprawy stopnia wykorzystania i racjonalności gospodarowania gminnymi zasobami nieruchomości lokalowych. Ponadto uwzględniono usytuowanie tego systemu w strukturze jednostek organizacyjnych typowej gminy miejskiej oraz - powiązane z nimi – faktycznie istniejące systemy informacyjne danych cząstkowych, które powszechnie funkcjonują (lub powinny funkcjonować) i są prowadzone według ujednoliconych zasad wynikających z uregulowań prawnych. Omawianą koncepcję systemu przedstawiono na schemacie 2. Jak wynika z tego schematu w strukturze systemu wyróżniono cztery sekwencyjne bloki informacyjne. Należą do nich takie bloki, jak: raporty wstępne, raporty przejściowe, moduły funkcjonalne systemu (z algorytmami szczegółowymi) oraz raporty końcowe. Na schemacie przedstawiono ponadto przepływy informacyjne zaprojektowane pomiędzy poszczególnymi składnikami (modułami) sąsiadujących ze sobą bloków informacyjnych. Do realizacji niektórych algorytmów szczegółowych w ramach modułów wspomagania polityki czynszowej i gospodarki remontowej niezbędne jest pozyskanie dodatkowych danych zewnętrznych (spoza systemu).

Schemat 2

KONCEPCJA SYSTEMU INFORMACJI NA POTRZEBY GOSPODAROWANIA GMINNYMI ZASOBAMI LOKALOWYMI



Źródło: Muczyński A. 2007. Koncepcja systemu informacji na potrzeby gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi.

Zaprezentowana sekwencja bloków informacyjnych umożliwia automatyczne i celowe przetwarzanie danych źródłowych (podawanych na wejściu systemu) w zbiór ośmiu raportów końcowych (uzyskiwany na wyjściu systemu). Informacje zawarte w raportach końcowych stanowią konkretne narzędzia do wspomagania decyzji w obrębie każdej z czterech wyróżnionych funkcji gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi, do których zaliczono: politykę czynszową, przemieszczenia najemców w ramach zasobu komunalnego, gospodarkę remontową oraz prywatyzację lokali komunalnych znajdujących się w budynkach stanowiących wyłączną własność gminy oraz w budynkach wspólnot mieszkaniowych. W miarę przechodzenia przez poszczególne bloki informacyjne - od raportów wstępnych do raportów końcowych – pozyskane dane źródłowe podlegają procesowi stopniowego przetwarzania. W wyniku pierwszego etapu przetwarzania powstaje blok (zbiór) pięciu raportów przejściowych. W dalszej kolejności dane z raportów przejściowych zasilają cztery grupy analitycznych algorytmów (modułów) funkcjonalnych systemu (II etap przetwarzania). Po zrealizowaniu procedur obliczeniowych opisanych tymi algorytmami opracowywane są automatycznie raporty końcowe (III etap przetwarzania).

3.1. Charakterystyka raportów wstępnych

Raporty wstępne obejmują zbiory danych wejściowych (źródłowych) do projektowanego systemu wspomagania decyzji. Zostały one wytypowane i ustrukturalizowane w taki sposób, aby tworzony system był w stanie realizować przede wszystkim przypisane mu cztery podstawowe funkcje gospodarowania. Przyjęto założenie, że dane źródłowe będą zestawiane i przetwarzane w systemie w ujęciu obiektowym, przy czym za podstawowy obiekt identyfikacyjny przyjęto budynek (komunalny lub wspólnotowy). Pozostałymi obiektami identyfikowanymi w systemie są lokale komunalne (jako składniki budynków gminnych lub wspólnotowych) oraz ich użytkownicy (najemcy komunalni).

3.2. Charakterystyka raportów przejściowych

Jak wynika ze schematu 2, w koncepcji systemu informacyjnego wydzielono pięć raportów pośrednich agregujących najbardziej istotne grupy danych rodzajowych. Dane umieszczane w tych raportach uporządkowane są obiektowo, tzn. że dla każdej nieruchomości budynkowej (budynkowi komunalnemu lub udziałowi gminy w budynku wspólnotowym) system tworzy osobny zestaw - poniżej scharakteryzowanych - pięciu raportów pośrednich.

Raport przejściowy Nr 1 - Koszty operacyjne nieruchomości

Na roczne koszty operacyjne nieruchomości $\boldsymbol{K_o}$ składają się następujące pozycje: koszty eksploatacji nieruchomości, koszty technicznego utrzymania (bez remontów i modernizacji), koszty zarządzania nieruchomością oraz tzw. koszty dodatkowe, które wynikają z przepisów prawa i umowy najmu, a dotyczą zobowiązań gminy – jako wynajmującego lokal komunalny konkretnemu najemcy. Koszty eksploatacji budynku $\boldsymbol{K_E}$ obejmują takie pozycje, jak:

- sprzątanie i utrzymanie zieleni
- ubezpieczenie budynku
- usługi kominiarskie
- usługi deratyzacji i dezynsekcji
- pozostałe usługi (opłaty bankowe, pocztowe, domofon, media w części wspólnej, itp.)

Z kolei do *kosztów technicznego utrzymania budynku* K_{TU} zaliczono:

- konserwacje i naprawy (naprawa i wymiana wewnętrznych instalacji: wodociągowej, gazowej i ciepłej wody - bez armatury i wyposażenia, a także napraw i wymiany wewnętrznej instalacji kanalizacyjnej, centralnego ogrzewania wraz z grzejnikami, instalacji elektrycznej, anteny zbiorczej z wyjątkiem osprzętu, naprawy w ogólnodostępnych pomieszczeniach, wymiana żarówek i osprzętu, naprawa wyłączników światła oraz gniazdek elektrycznych, regulacja automatów domykających drzwi wejściowe, wymiana szyb itd.
- przeglądy i kontrole techniczne
- monitorowanie, dozór i pogotowie techniczne

Koszty zarządzania budynkiem K_Z obejmują koszty wynagrodzenia zarządcy nieruchomości ustalone w stosownej umowie o zarządzanie nieruchomością zawartej pomiędzy gminą (lub zarządem wspólnoty mieszkaniowej) a zarządcą. Natomiast do kosztów dodatkowych zalicza się wszystkie koszty, jakie obciążają gminę jako wynajmującego lokale komunalne w danym budynku. Obejmują one w szczególności koszty:

- wymiany pieców grzewczych,
- wymiana stolarki okiennej i drzwiowej,
- wymiana podłóg, posadzek i wykładzin podłogowych,
- wymiana tynków w lokalach itp.

Dane wyjściowe do raportów pośrednich są pobierane z raportów wstępnych, w szczególności koszty oznaczone symbolami K_E, K_{TU}, K_Z pozyskiwane są z podsystemu ,,BUDYNEK'' – ze zbioru uprzednio zgromadzonych danych ekonomiczno-finansowych. Z kolei koszty dodatkowe K_D pobierane są z podsystemu ,,LOKAL'' - z danych ekonomiczno-finansowych. Roczne koszty operacyjne w przeliczeniu na poszczególne lokale w budynku wynikają z podzielenia rocznej sumy kosztów dla budynku przez powierzchnię użytkową budynku i pomnożenia przez powierzchnię użytkową lokalu.

Raport przejściowy Nr 2 -Potencjalne przychody operacyjne nieruchomości

Potencjalne przychody operacyjne z nieruchomości P_o składają się przychodów czynszu najmu lokali mieszkalnych, lokali użytkowych, garaży oraz z dochodów poza czynszowych (tzw. pożytków). Dane wyjściowe do raportu przejściowego Nr 2 są pobierane z raportów wstępnych – podsystemu BUDYNEK i podsystemu LOKAL - z danych ekonomiczno-finansowych, natomiast dochody poza czynszowe pozyskiwane są wyłącznie z podsystemu - BUDYNEK.

Przychód z czynszu w poszczególnych lokalach jest wyliczony na podstawie formuły – powierzchnia użytkowa pomnożona przez stawkę czynszową najmu i przez 12 miesięcy. Zsumowanie przychodów z czynszu we wszystkich lokalach w budynku prowadzi do określenia potencjalnych przychodów operacyjnych z nieruchomości P_o w ujęciu rocznym.

Raport przejściowy Nr 3 –Koszty prac remontowych nieruchomości

Raport przejściowy Nr 3 porządkuje planowane koszty remontów budynku K_R według priorytetów podejmowania tego typu prac z punktu widzenia gminy jako właściciela zasobu. Priorytety zostały ustalone na podstawie prawa budowlanego, przepisów związkowych oraz programów gospodarowania mieszkaniowymi zasobami gminy. Potrzeby remontowe budynków i lokali wynikają z konieczności:

- utrzymania stanu technicznego budynku na poziomie zapewniającym bezpieczeństwo ludzi i mienia w okresie jego użytkowania ,
- ochrony zdrowia i życia ludzi w pomieszczeniach budynku,
- zapewnienia użytkowania budynku i znajdujących się w nim pomieszczeń oraz urządzeń związanych z budynkiem zgodnie z przeznaczeniem, a w szczególności zapewnienie warunków umożliwiających zaopatrzenie w wodę, gaz, energię cieplną, energię elektryczną, odprowadzenie ścieków, usuwanie odpadów stałych oraz ochronę przeciwpożarową,
- utrzymania wymaganego stanu estetycznego budynku, a w przypadku wpisania budynku do rejestru zabytków – zachowania jego wartości podlegających ochronie konserwatorskiej,
- zapewnienia możliwości racjonalizacji wykorzystania energii (działania termo-modernizacyjne),
- zapewnienia możliwości racjonalizacji zużycia wody i nośników energii przez użytkowników lokali.

Przyjęte priorytety remontowe zostały uszeregowane według pilności działań:

1. *zachowanie bezpieczeństwa ludzi i mienia w budynku* (K_1) – naprawy dachu, kominów, sprawność instalacji gazowej, elektrycznej, przewodów kominowych – wentylacyjnych, spalinowych i dymowych,
2. *zapobieganie dekapitalizacji i poprawienie funkcjonalności budynku*(K_2) – roboty dekarskie, remont, wymiana instalacji elektrycznej, gazowej, wodno-kanalizacyjnej, gazowej, podłączenie budynku do kanalizacji, sieci miejskiej centralnego ogrzewania, gazu, wykonanie izolacji.
3. *obniżenie kosztów eksploatacji i utrzymania budynku* (K_3)– termo-modernizacja budynku, modernizacja instalacji centralnego ogrzewania, cyrkulacji ciepłej wody,
4. *poprawa estetyki i wyglądu zewnętrznego budynku* (K_4) – malowanie elewacji zewnętrznej i klatek schodowych.

W raporcie tym wyznaczane są koszty planowanych prac remontowych według każdego z czterech przyjętych priorytetów K_1, K_2, K_3 i K_4, a następnie po zsumowaniu tych kosztów uzyskiwane są łączne koszty planowanych prac

remontowych w budynku komunalnym K_R lub wspólnotowym K_{RG}. Potrzebne dane wyjściowe do raportu przejściowego Nr 3 dotyczące planowanych remontów - w ujęciu rzeczowym - są pobierane z raportów wstępnych podsystemu BUDYNEK - z ewidencyjnych i techniczno-funkcjonalnych, natomiast dane dotyczące planowanych kosztów prac remontowych – ujęcie ekonomiczne - uzyskiwane są z tego podsystemu z danych ekonomiczno-finansowych.

Raport przejściowy Nr 4 – Charakterystyka funkcjonalna lokali w budynku

Raport przejściowy Nr 4 stanowi szczegółowe zestawienie wszystkich lokali w budynku według ich funkcji i faktycznego sposobu użytkowania. Na potrzeby tworzonego systemu informacyjnego wyróżniono w tym raporcie następujące cztery typowe – zbiorcze - funkcje lokali gminnych: mieszkalną (***M)***, socjalną ***(S)***, użytkową komercyjną (***UK)*** oraz użytkową nie komercyjną (***UNK).*** Z kolei klasyfikując sposoby użytkowania powierzchni lokali wyróżniono takie, jak: mieszkalny, handlowy, usługowy oraz użyteczności publicznej.
Dane wyjściowe do raportu przejściowego Nr 4 pozyskiwane są z raportów wstępnych podsystemu – LOKAL - z danych ewidencyjnych (funkcja i powierzchnia użytkowa lokali) oraz danych dotyczących wykorzystania powierzchni w budynku (sposób użytkowania).

Raport przejściowy Nr 5 – Charakterystyka użytkownika lokali w budynku

W raporcie przejściowym Nr 5 agregowane są z kolei dane źródłowe opisujące aktualnych użytkowników lokali gminnych w budynku komunalnym lub wspólnotowym. Chodzi tutaj w szczególności o rozróżnienie umów najmu (na czas oznaczony lub nieoznaczony), podanie liczby osób użytkujących (zamieszkujących) lokale oraz zestawienie aktualnych danych odnośnie zaległości czynszowych. Ponadto, w raporcie tym podaje się informacje jakościowe odnośnie faktu pobierania (***Tak***) bądź nie pobierania (***Nie***) dodatków mieszkaniowych przez poszczególnych najemców. Dane wyjściowe do raportu pośredniego Nr 5 pobierane są z raportów wstępnych podsystemu – UŻYTKOWNIK - z danych ewidencyjnych (rodzaj umowy, liczba osób) oraz z danych ekonomiczno-finansowych (zaległości czynszowe i dodatki mieszkaniowe), natomiast dane odnośnie nr lokalu i piętra pochodzą z podsystemu LOKAL – odpowiednio z danych ewidencyjnych (nr lokalu) i danych techniczno-funkcjonalnych (kondygnacja).

4. Moduły funkcjonalne projektowanego systemu informacyjnego

Konstruując poszczególne moduły funkcjonalne systemu przyjęto założenie, że funkcje projektowanego systemu informacyjnego winny być ściśle powiązane z głównymi obszarami decyzyjnymi w ramach procesu gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi. Za obszary takie uznano: politykę czynszową w zasobie lokalowym gminy, przemieszczenia najemców komunalnych w obrębie zasobu, gospodarkę remontową w budynkach gminnych oraz prywatyzację lokali

komunalnych położonych w budynkach stanowiących wyłączną własność gminy i w budynkach wspólnotowych. Każdemu z wyróżnionych obszarów przypisano odpowiednie zespoły (grupy) algorytmów szczegółowych, przy pomocy których wyznaczane są wielkości określonych parametrów i wskaźników analitycznych traktowane w systemie jako zmienne decyzyjne.

Raporty końcowe projektowanego systemu informacyjnego

Ostatni blok informacyjny prezentowanej koncepcji systemu wspomagania decyzji stanowią raporty końcowe. Raporty te tworzone są automatycznie na wyjściu z poszczególnych zespołów (grup) algorytmów szczegółowych przypisanych każdemu z czterech modułów funkcjonalnych systemu. W obszarze wspomagania polityki czynszowej gminy przewiduje się sporządzenie dwóch raportów końcowych o identycznej strukturze wewnętrznej. Pierwszy z nich odnosi się do zbioru n budynków komunalnych, a drugi zbioru m udziałów gminy w budynkach wspólnot mieszkaniowych. W obszarze wspomagania przemieszczeń najemców komunalnych tworzy się trzy raporty końcowe. Dwa z nich posiadają identyczną strukturę wewnętrzną i zostały skonstruowane przez analogię do raportów z obszaru polityki czynszowej (tzn. odnoszą się do zbioru n budynków komunalnych i m budynków wspólnot mieszkaniowych). Trzecim raportem końcowym w obszarze przemieszczeń najemców jest bilans klas powierzchniowych lokali w zasobie. Stanowi on syntezę dwóch raportów końcowych wcześniej sporządzonych. Natomiast w obszarze wspomagania gospodarki remontowej przewiduje się jeden raport końcowy, w treści którego zamieszczone będą priorytety remontowe w zbiorze n budynków komunalnych (tzn. budynków stanowiących wyłączną własność gminy). Z kolei w module prywatyzacji lokali w budynkach system tworzy dwa raporty końcowe przez analogię do modułu polityki czynszowej. Raporty te mają zatem zbliżoną strukturę wewnętrzną i odnoszą się odpowiednio do zbioru n budynków komunalnych, a drugi zbioru m budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy.
W treści tych raportów zamieszczone zostaną parametry i wskaźniki syntetyczne wyrażające preferencje lokali komunalnych w obu analizowanych grupach budynków.

5. Wnioski

1. W efekcie badań określono usytuowanie systemu informacyjnego w ramach struktury organizacyjnej gminy i opracowano jego koncepcję stanowiącą użyteczny instrument wspomagania decyzji w zakresie gospodarowania gminnymi zasobami lokali mieszkalnych i użytkowych, położonych zarówno w nieruchomościach stricte komunalnych, jak i w nieruchomościach wspólnot mieszkaniowych. W procesie projektowania rozwiązań systemowych wykorzystano metodę obiektową budowy systemów informacyjnych.

2. System respektuje istniejące przepływy informacyjne, procedury prawne i kompetencje organów samorządowych w obszarze gospodarki nieruchomościami typowej gminy miejskiej. Do głównych funkcji systemu zaliczono wspomaganie działań gminy w zakresie wynajmowania lokali komunalnych, zamian mieszkań w ramach zasobu, gospodarki remontowej i polityki prywatyzacyjnej.
3. Opracowana koncepcja systemu informacyjnego umożliwia efektywne wspomaganie głównych decyzji w procesie gospodarowania zasobami nieruchomości lokalowych każdej gminy miejskiej w Polsce.

*****

LOCATION AND CONCEPTION OF AN INFORMATION SYSTEM ON NEED THE MANAGEMENT THE SUPPLIES HOUSING MUNICIPAL COMMUNE

Andrzej Muczyński, Zbigniew Sujkowski
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: amucz@uwm.edu.pl,z.sujkowski@uwm.edu.pl

Key words: communal housing supply, information system, management

Abstract

The paper presents, the results of own research in range the location and the conception of information system to support decision, the management of the supplies housing municipal commune. The presented system serves four basic functions of management this type of immobility to which belong: the rent policy, displacement tenants, repairs, as well as premises privatization processes.

PROBLEMATYKA TEORII ZBIORÓW PRZYBLIŻONYCH W GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI

Małgorzata Renigier-Biłozor
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: malgorzata.renigier@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *teoria zbiorów przybliżonych (TZP), problemy decyzyjne w gospodarce nieruchomościami, wartościowana relacja tolerancji (WRT).*

Streszczenie

Prezentowany artykuł przedstawia problematykę metod opartych na teorii zbiorów przybliżonych w kontekście ich wykorzystania do gospodarki nieruchomościami. W opracowaniu przedstawione są główne założenia i definicje związane z aplikacją zbiorów przybliżonych oraz wartościowaną relacją tolerancji, jako punkt wyjścia do opracowania efektywnych procedur decyzyjnych związanych z właściwym gospodarowaniem nieruchomościami.

1. Wprowadzenie

Aktywna gospodarka nieruchomościami wymaga współdziałania wielu jednostek organizacyjnych, administracyjnych oraz gospodarczych różnych poziomów administracji państwowej i samorządowej oraz osób prywatnych. W celu uzyskania optymalnych efektów niezbędne jest uściślenie zakresu zadań oraz procedur podejmowania decyzji zwłaszcza w odniesieniu do celów strategicznych w gospodarce nieruchomościami.

Gospodarowanie nieruchomościami jest pojęciem złożonym, w zakres którego wchodzi m.in. inwestowanie w nieruchomości, zarządzanie nieruchomościami, użytkowanie i zmiana przeznaczenia nieruchomości oraz obrót. Chcąc uzyskać wysoką efektywność gospodarowania nieruchomościami konieczna jest znajomość i umiejętność wykorzystywania w praktyce metod i procedur podejmowania decyzji.

Z uwagi na specyfikę informacji związanych z nieruchomościami, a co za tym idzie danych wykorzystywanych do analizy, zaproponowano wykorzystanie i aplikacje alternatywnej metody ekspolarcyjnej, opartej na teorii zbiorów przybliżonych. Celem artykułu jest przedstawienie podstawowych założeń TZP w kontekście jej aplikacyjności w gospodarce nieruchomościami. Głównym założeniem aplikacji zaawansowanych oraz nowoczesnych technik modelowania i eksploracji danych w gospodarce nieruchomościami jest zminimalizowanie ryzyka i zwiększenie efektywności podejmowanych decyzji.

W zależności od aspektu podejmowanej decyzji, prezentowane wyniki analiz mogą być wykorzystywane przez inwestorów z sektora nieruchomości, analityków rządowych lub samorządowych w odniesieniu do gospodarowania zasobami nieruchomości, planistów przestrzennych, rzeczoznawców majątkowych, zarządców nieruchomościami lub pośredników w obrocie nieruchomościami i inne osoby zainteresowane rezultatami procedur decyzyjnych w gospodarce nieruchomościami.

2. Teoria zbiorów przybliżonych

Stworzona przez polskiego informatyka Zdzisława Pawlaka ((PAWLAK 1982 i 1991) teoria zbiorów przybliżonych (TPZ), wykorzystywana jest do badania nieprecyzyjności, ogólnikowości i niepewności w procesie analizy danych. Zaproponowana metoda stanowi dobrą podstawę teoretyczną do rozwiązywania problemów dotyczących inteligentnych systemów decyzyjnych. Koncentruje się ona na dostarczaniu ogromnym zbiorom danych niezbędnych formuł, reguł oraz informacji (NUTECH SOLUTION 2005). Zbiory przybliżone wykorzystywane są jako metodologia w procesie odkrywania wiedzy w bazach danych (z ang. *Knowledge Discovery in Databases*), który jest zazwyczaj procesem iteracyjnym oraz interakcyjnym (z wieloma decyzjami podejmowanymi przez użytkownika) (SOŁDACKI 2001). Teoria ta jest jedną z metod reprezentacji wiedzy (MURASZKIEWICZ 2004) tworząca swego rodzaju platformę do efektywnego wnioskowania.

Teoria zbiorów przybliżonych jest jedną z najszybciej rozwijających się dziedzin sztucznej inteligencji z uwagi na to, że jest ważnym narzędziem w procesie eksploracji danych (data mining). Jej główną zaletą jest formalne, logiczno-teoriomnogościowe ujęcie całokształtu zjawisk związanych z przetwarzaniem wiedzy i wnioskowaniem o obiektach. TPZ jest pewną teorią wiedzy (teorią systemów informacyjnych) i służy jako narzędzie do opisu wiedzy niepewnej, niedokładnej, do modelowania rozumowań aproksymacyjnych, systemów decyzyjnych oraz systemów rozpoznawania cech i klasyfikacji. Wyniki badań teoretycznych w ramach TZP dotyczą logiki, teorii mnogości, reprezentacji wiedzy, filtracji danych, problemów algorytmicznych związanych z systemami informacyjnymi (SEMENIUK-POLKOWSKA 2001).

Mimo krótkiego czasu od opracowania, teoria zbiorów przybliżonych znajduje zastosowania w wielu coraz to nowych dziedzinach nauki (publikacje wyników można znaleźć m.in. W DEJA 2000, KOMOROWSKI I IN. 1999, MRÓZEK, PŁONKA 1999, POLKOWSKI I SKOWRON 1998A, POLKOWSKI I SKOWRON 1998B, PAWLAK 1997, NUTECH SOLUTION 2005, SŁOWIŃSKI 1992). Obecnie wykorzystywana jest zarówno w medycynie, farmakologii, ekonomii, bankowości, chemii, socjologii, akustyce, lingwistyce, inżynierii ogólnej, neuroinżynierii, diagnostyce maszyn. W ostatnich latach pojawiły się także nieliczne opracowania dotyczące zastosowań w geografii i gospodarce przestrzennej (RENIGIER-BIŁOZOR 2005 i 2007, *Możliwości i ograniczenia*…. 2002, D'AMATO 2004 i 2006).

2.1. Wnioskowanie przybliżone

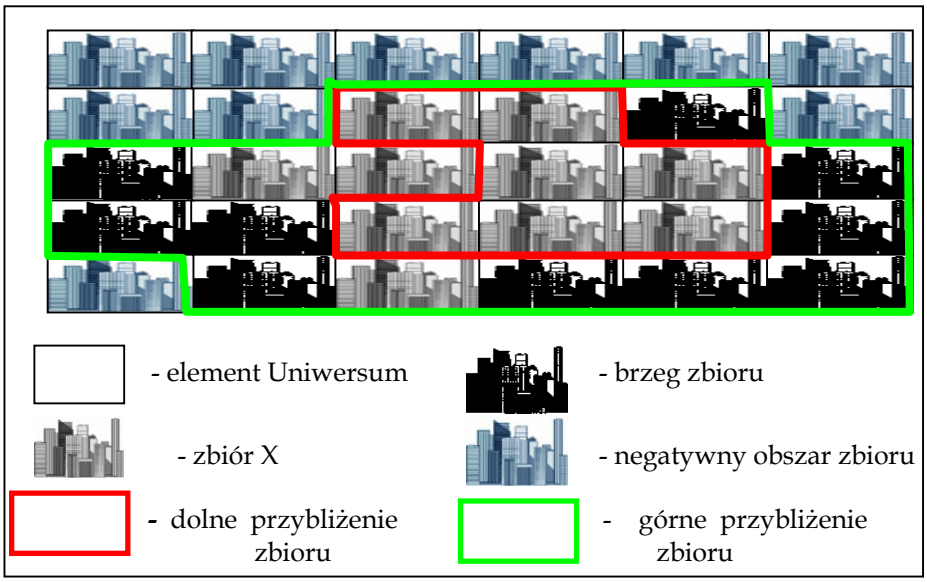
W rozdziale tym opisano podstawowe pojęcia związane z teorią zbiorów przybliżonych, bez znajomości których niemożliwa jest aplikacja ww. metody do analizy danych.

Jednym z głównych celów metod teorii zbiorów przybliżonych jest wygenerowanie efektywnego, uniwersalnego zbioru reguł decyzyjnych w postaci: jeżeli atrybut A = wartość oraz atrybut B = wartość oraz ….oraz atrybut C to decyzja = wartość. Reguły decyzyjne odzwierciedlają zależności pomiędzy atrybutami opisującymi obiekty a decyzją i mogą być użyte do klasyfikacji nowych obiektów w procedurach analizy baz danych.

Poniżej przedstawiono podstawowe elementy i założenia teorii zbiorów przybliżonych istotne z punktu widzenia ich wykorzystania do analizy danych w gospodarce nieruchomościami.

Podstawowe pojęcia

Przedstawione poniżej pojęcia można zinterpretować graficznie jak na rysunku nr 1, przyjmując, że nieruchomości na rysunku (prostokąty) reprezentują zbiory elementarne w przestrzeni aproksymacji.



Rys. 1. Graficzna interpretacja pojęć dotyczących aproksymacji zbioru
Źródło: Opracowanie własne

System informacyjny

System informacyjny jest parą I = (*U, A*), gdzie:

U – jest niepustym, skończonym zbiorem nazywanym *universum*; elementy zbioru U nazywamy obiektami,

A – jest niepustym, skończonym zbiorem atrybutów, gdzie każdy atrybut $a \in A$ jest funkcją a: $U \rightarrow V_A$, przyporządkowującą obiektom z U wartości atrybutu a, przy czym V_A jest zbiorem wartości atrybutu *a*.

Tablice decyzyjne

Zazwyczaj systemy informacyjne przedstawia się w postaci tabel informacyjnych, szczególnie użytecznych do szczegółowej analizy danych.

Ogólnie rzecz ujmując *tablicą decyzyjną* nazywamy uporządkowaną piątkę:

$$TD = (U,C,D,V, f) \quad (1)$$

gdzie:

$$C,D \subset A ; C \neq \emptyset, D \neq \emptyset; C \cup D = A; C \cap D = \emptyset$$

- U jest niepustym, skończonym zbiorem zwanym uniwersum, przy czym elementy zbioru U nazywamy obiektami
- elementy zbioru C nazywamy atrybutami warunkowymi
- elementy zbioru D nazywamy atrybutami decyzyjnymi
- f nazywamy funkcją decyzyjną
- poszczególne wartości v dziedzin atrybutów D ($v \in VD$) będziemy nazywać klasami decyzyjnymi

Reguły decyzyjne

Każdy obiekt $u \in U$ tablicy decyzyjnej TD = (U,C,D,V, f) może zostać zapisany w postaci zdania warunkowego (postaci: jeżeli warunki to decyzja – ang. If.....Then.....) i być traktowany jako reguła decyzyjna.

Regułą decyzyjną w tablicy decyzyjnej TD nazywamy funkcje: $g : C \cup D \rightarrow V$ jeżeli istnieje $x \in U$ taki, że $g = f_x$. Obcięcie g do C (g |C) oraz m do D (g |D) nazywamy odpowiednio warunkami oraz decyzjami reguły decyzyjnej g.

Relacja nierozróżnialności i klasy abstrakcji

Niech tablicą decyzyjną będzie $TD = (U, C, \{d\}, V, f)$ i $B \subseteq C$, zatem *relację nierozróżnialności* względem decyzji d na zbiorze obiektów U generowaną przez zbiór atrybutów B definiujemy jako:

$$IND_{TD}(B,d) = \{(x,y) \in U \times U : (x,y) \in IND_{SI}(B) \vee f(x,d) = f(y,d)\} \quad (2)$$

Relacja równoważności dzieli zbiór, w którym jest określona, na rodzinę rozłącznych podzbiorów zwanych *klasami abstrakcji* tej relacji. Rodzinę wszystkich *klas abstrakcji* dla danej relacji nierozróżnialności IND_{SI} (B) oznacza się przez U / IND_{SI} (B). Poszczególne klasy nazywamy zbiorami B – elementarnymi, zaś $I_{SI,B}$ (x) oznaczamy klasę tej relacji zawierająca obiekt x. Formalnie $I_{SI,B}$ (x) (oznaczane również: $[x]_{INDSI(B)}$) można zdefiniować jako:

$$I_{SI,B}(x) = \{y \in U \mid (x,y) \in IND_{SI}(B)\} \tag{3}$$

Wszystkie elementy każdego zbioru B – elementarnego mają te same wartości wszystkich atrybutów należących do zbioru B (są nierozróżnialne względem tych atrybutów). Zbiór ISI,B(x) zawiera zaś te wszystkie obiekty systemu informacyjnego SI, które są nierozróżnialne z obiektem x względem zbioru atrybutów B (mają te same wartości dla wszystkich atrybutów ze zbioru B).

Obiekty rozróżnialne i nierozróżnialne

Z powyższego, zatem wynika, że *obiekty rozróżnialne*, które należą do Universum U, to te które możemy rozróżnić ze względu na określone atrybuty, wtedy gdy dla dowolnego dobranego zbioru obiektów atrybuty danych obiektów nie są sobie równe (czyli nie ma dwóch obiektów o tych samych atrybutach).

Obiekty nierozróżnialne, które należą do Universum U, to zatem te które możemy rozróżnić ze względu na określone atrybuty, wtedy gdy istnieją minimum dwa obiekty, dla których atrybuty są sobie równe.

Zbiór dokładny i przybliżony

Niech SI = (U, A, V, f) będzie systemem informacyjnym i niech C $\subseteq$ A. Zbiór P $\subseteq$ U jest *zbiorem C – dokładnym* (C – definiowalnym) wtedy gdy jest on skończoną sumą zbiorów C – elementarnych. Każdy zbiór, który nie jest skończoną sumą zbiorów B – elementarnych jest *zbiorem B – przybliżonym*.

Aproksymacja zbioru

Przyjmując, że $S_c = \langle U, \widetilde{C} \rangle$ to przestrzeń aproksymacji, a dowolny zbiór $C \subseteq U$ to (patrz rysunek 1):

- $\ddot{\underset{\sim}{C}}$ – *dolnym przybliżeniem* (aproksymacją) zbioru X w S_c nazywamy zbiór:

$$\underset{\sim}{C}X = \{x \in U : [x]_{\widetilde{C}} \subseteq X\} \tag{4}$$

- $\widetilde{C}$ - *górną aproksymacją* X w S_c nazywamy zbiór:

$$\overline{\widetilde{C}}X = \{x \in U : [x]_{\widetilde{C}} \cap X \neq 0\} \tag{5}$$

- $\widetilde{C}$ – *pozytywnym obszarem* zbioru X w S_c nazywamy zbiór:

$$POS_C(X) = \underset{\sim}{C}X \tag{6}$$

- $\widetilde{C}$ – *brzegiem* (granicą) zbioru X w S_c nazywamy zbiór:

$$\underline{BN_C(X) = \overline{\widetilde{C}}X - \underset{\sim}{C}X} \tag{7}$$

- $\widetilde{C}$ – *negatywnym obszarem* zbioru *X* w S_c nazywamy zbiór:

$$NEG_C(X) = \underline{U - \tilde{\bar{C}}X} \tag{8}$$

Wynika z tego, że dla dowolnego $X \subseteq U$, X jest $\tilde{C}$-dokładny wtedy i tylko wtedy, gdy $\underline{\tilde{C}}X = \tilde{\bar{C}}X$, natomiast X jest przybliżony, gdy $\underline{\tilde{C}}X \neq \tilde{\bar{C}}X$.

Aproksymację rodzin zbiorów, podobnie jak aproksymację pojedynczych zbiorów, można scharakteryzować liczbowo przy użyciu pewnych współczynników. W przypadku rodzin zbiorów mamy do dyspozycji następujące miary:

- *jakość aproksymacji* rodziny F w przestrzeni aproksymacji S względem zbioru atrybutów C:

$$\gamma_{\tilde{C}}(F) = \frac{card\left(\underline{POS_{\tilde{C}}(F)}\right)}{card(U)} \tag{9}$$

- *dokładność aproksymacji* rodziny F w przestrzeni aproksymacji S względem zbioru atrybutów C:

$$\beta_{\tilde{C}}(F) = \frac{card\left(\underline{POS_{\tilde{C}}(F)}\right)}{\sum_{X_i \in F} card\left(\tilde{\bar{C}}X_i\right)} \tag{10}$$

Dla powyższych współczynników zachodzą następujące prawidłowości:

- $0 \leq \alpha_{\tilde{C}}(F) \leq \gamma_{\tilde{C}}(F) \leq 1$
- jeżeli wszystkie elementy rodziny F są zbiorami C – dokładnymi to: $\alpha_{\tilde{C}}(F) = \gamma_{\tilde{C}}(F) = 1$

Klasyfikacja zbiorów przybliżonych

Przyjmując, że *X U* będzie zbiorem $\tilde{Q}$ – przybliżonym, to taki zbiór może należeć do jednej z czterech klas zbiorów przybliżonych:

- zbiór X jest w przybliżeniu $\tilde{Q}$ – *definiowalny*, gdy $\underline{\tilde{Q}X \neq \emptyset}$ i $\tilde{\bar{Q}}X \neq U$
- zbiór X jest wewnętrznie $\tilde{Q}$ – *niedefiniowalny*, gdy $\underline{\tilde{Q}X \neq \emptyset}$ i $\tilde{\bar{Q}}X \neq U$
- zbiór X jest zewnętrznie $\tilde{Q}$ – *niedefiniowalny*, gdy $\underline{\tilde{Q}X \neq \emptyset}$ i $\tilde{\bar{Q}}X \neq U$
- zbiór X jest całkowicie $\tilde{Q}$ – *niedefiniowalny*, gdy $\underline{\tilde{Q}X \neq \emptyset}$ i $\tilde{\bar{Q}}X \neq U$

Redukty i rdzeń zbioru atrybutów

Aby wyznaczyć zbiór atrybutów $Q(Q \subseteq B)$ nazywany *reduktem* zbioru atrybutów B, względem decyzji d należy spełnić poniższe warunki:

1. zbiór atrybutów Q jest niezależny
2. $IND_{TD}(B,d) = IND_{TD}(Q,d)$

Zbiór wszystkich reduktów zbioru atrybutów B względem decyzji d oznaczamy przez: $RED_{TD}(B,d)$.

Zbiór wszystkich nieusuwalnych atrybutów z B nazywamy *rdzeniem* i jest definiowany jako:

$$CORE_{TD}(B,d) = \bigcap_{R \in RED_{TD}(B,d)} R \tag{12}$$

Rdzeń zbioru reduktów $RED_{TD}(B,d)$ zawiera wszystkie niezbędne atrybuty w zbiorze B.

3. Wartościowana relacja tolerancji (WTR) w gospodarce nieruchomościami

Metodologia wnioskowania przy wykorzystaniu Teorii Zbiorów Przybliżonych uwzględnia jedynie jakościowy charakter cech nieruchomości. Jest to pewne utrudnienie i ograniczenie w aplikacji metod opartych na klasycznych założeniach teorii zbiorów przybliżonych do gospodarki nieruchomościami ze względu na występowalność cech w postaci ilościowej np. powierzchnia nieruchomości czy cena. Zamiana ich na formę jakościową nie stanowi większego problemu, ale powoduje sporą utratę precyzyjności informacji.

W tym wypadku pomocna okazała się integracja zbiorów przybliżonych ze zbiorami rozmytymi w postaci aplikacji wartościowanej relacja tolerancji - WTR (*z ang. valued tolerance relation*) (STEFANOWSKI I TSOUKIAS 2000). Pozwoliło to na wprowadzenie do teorii zbiorów przybliżonych większej elastyczności w eksploracji danych i możliwość analizy obserwacji wyrażonych w formie ilościowej. Klasyczne założenie TZP opiera się na koncepcji relacji nierozróżnialności jako dokładnej (z ang. crisp) relacji równoważności, czyli dwie nieruchomości będą tylko wtedy nierozróżnialne, jeśli będą miały podobne atrybuty. Wprowadzenie wartościowanej relacji tolerancji do TZP pozwala na wyznaczenie górnej i dolnej aproksymacji zbioru z różnym stopniem relacji nierozróżnialności (D'AMATO 2006). Formalnie wymienioną relacje można przedstawić wzorem:

$$R_j(x,y) = \frac{\max\left(0, \min\left(c_j(x), c_j(y)\right) + k - \max\left(c_j(x), c_j(y)\right)\right)}{k} \tag{13}$$

gdzie: $R_j(x,y)$ - to relacja pomiędzy dwoma zbiorami z funkcją przynależności [0,1]

$c_j(x), c_j(y)$ - zmienna analizowanej nieruchomości

k - współczynnik przyjmowany jako odchylenie standardowe w zbiorze danego atrybutu nieruchomości

W wyniku zastosowanej formuły porównujemy dwa zbiory danych, w tym wypadku np. dwie nieruchomości i otrzymujemy wynik w przedziale 0-1, który stanowi poziom relacji nierozróżnialności. Wymieniony przedział jest funkcją przynależności pochodzącą z założeń teorii zbiorów rozmytych. W tym kontekście wybór minimalnej funkcji przynależności reprezentuje punkt przecięcia (skrzyżowania) między dwoma zbiorami, podczas gdy maksymalna funkcja przynależności wynika z części wspólnej pomiędzy tymi dwoma zbiorami. Dwa obiekty x i y będą miały różny poziom nierozróżnialności w zależności od współczynnika k.

Największy problem wynika ze zdefiniowania współczynnika k. Jest kilka możliwości jego wyznaczenia. Może on być wyznaczany arbitralnie na podstawie analizy rynku dla poszczególnych atrybutów nieruchomości lub przyjmowany jako odchylenie standardowe cechy w analizowanym zbiorze danych (D'AMATO 2006).

Stosując wyżej przedstawioną formułę, przykładowa relacja nierozróżnialności miedzy parą nieruchomości gdzie nieruchomość A ma 50 m² powierzchni, nieruchomość B - 85 m², a nieruchomość C - 58 m² , współczynnik k wynosi 12 m² (przyjęty jako odchylenie standardowe powierzchni ze zbioru analizowanych obserwacji) będzie obliczona następująco:

- pomiędzy nieruchomościami A i B

$$R(c_a;c_b)=\frac{\max(0;50+12-85)}{12}=\frac{\max(0;-23)}{12}=\frac{0}{12}=0$$

- pomiędzy nieruchomościami A i C

$$R(c_a;c_b)=\frac{\max(0;50+12-58)}{12}=\frac{\max(0;4)}{12}=\frac{4}{12}=0{,}3$$

- pomiędzy nieruchomościami B i C

$$R(c_a;c_b)=\frac{\max(0;58+12-85)}{12}=\frac{\max(0;-15)}{12}=\frac{0}{12}=0$$

Im wynik jest bliższy jedynki tym nieruchomości są bardziej podobne (nierozróżnialne) pod względem analizowanego atrybutu, a gdy zbliżony do 0 tym są one bardziej rozróżnialne. Analizując powyższy przykład jedynie nieruchomości A i C są do siebie podobne przy uwzględnieniu wielkości współczynnika k. Pozostałe pary czyli A i B oraz B i C są względem siebie niepodobne czyli rozróżnialne.

Zaproponowane wyżej podejście do analizy danych z wykorzystaniem WRT jest bardziej „elastyczne" z punktu widzenia użytkownika oraz dostarcza więcej informacji niż podejście oparte na prostej relacji tolerancji. Dzięki wprowadzeniu wartościowanej relacji tolerancji, można zbudować precyzyjniejsze przybliżenia

oraz liczniejszy zbiór reguł decyzyjnych. Z drugiej strony użycie wartościowanej relacji tolerancji wymaga większych kosztów obliczeniowych (STEFANOWSKI, 2001).

Szczegółowa procedura zastosowania teorii zbiorów przybliżonych z uwzględnieniem wartościowanej relacji tolerancji będzie przedstawiona w kolejnym opracowaniu autora pt. „*Zastosowanie teorii zbiorów przybliżonych do masowej wyceny nieruchomości na małych rynkach*" artykuł w druku (Acta Scientiarum Polonorum). We wspomnianym artykule zaprezentowano poszczególne etapy opracowania modelu decyzyjnego z uwzględnieniem TZP i WRT oraz pozytywne aspekty jej aplikacji do analizy danych w gospodarce nieruchomościami.

4. Podsumowanie

Informacje oraz dane do analizy zjawisk w gospodarce nieruchomościami mają specyficzny charakter i często są ogólnikowe, niejednoznaczne lub niepewne. Według założeń autora przedstawiona w artykule metoda oparta na teorii zbiorów przybliżonych, szczególnie z wykorzystaniem aplikacji wartościowanej relacji tolerancji jest cennym narzędziem mogącym wspomóc działania i procedury w zakresie gospodarki nieruchomościami.

Na użyteczność wymienionej teorii do analizy danych świadczy fakt próby jej aplikacji w wielu coraz to nowych dziedzinach wiedzy. Zainteresowanie autora przedstawionym tematem i tworzenie opracowań dotyczących zastosowania tej teorii do gospodarki nieruchomościami (RENIGIER 2006, RENIGIER-BIŁOZOR, BIŁOZOR 2007 i kilka innych w trakcie publikacji) wynika między innymi z tego, że nie ma zbyt wielu opracowań dotyczących aplikacji teorii zbiorów przybliżonych do gospodarki przestrzennej w Polsce, a tym bardziej do gospodarki nieruchomościami. Dzięki aplikacji wartościowanej relacji tolerancji (WTR) możliwe jest wykorzystanie teorii zbiorów przybliżonych także do analizy danych ilościowych, bez konieczności zamiany ich na formę jakościową i stratę w związku z tym na dokładności informacji.

Podsumowując można stwierdzić, że najlepsze wyniki uzyskać można wykorzystując prezentowaną metodę w gospodarce nieruchomościami, gdy występują następujące zjawiska:

- niewielka ilość danych (obserwacji) reprezentatywnych
- nie występuje ścisła korelacja liniowa pomiędzy informacjami
- brak dostępu do dużej liczby atrybutów opisujących obserwacje
- brak znajomości założeń statystycznych budowy modeli regresyjnych lub/i niespełnianie przez zebrane informacje podstawowych kryteriów aplikacyjności do modeli regresji
- multikryterialność klasyfikacji informacji
- potrzeba zastosowania uproszczonej (szybkiej) i klarownej procedury decyzyjnej

5. Literatura

D'AMATO M. 2004. A comparision between MRA and Rough Set Theory for mass appraisal. A case in Bari. International Journal of Strategic Property Management. Vol. 8, No. 4.

D'AMATO M. 2006. Rough Set Theory as Automated Valuation Methodology: The Whole Story. International seminar about Advancess in Mass Appraisal in Delft,

DEJA R. 2000. Zastosowanie teorii zbiorów przybliżonych w analizie konfliktów. Praca doktorska. Instytut Podstaw Informatyki Polskiej Akademii Nauk.

Komorowski, J.; Pawlak, Z.; Polkowski, L.; Skowron, A., 1999, Rough sets: A tutorial. in: S.K. Pal and A. Skowron (eds.), Rough fuzzy hybridization: A new trend in decision making, Springer-Verlag, Singapore, pp. 3-98.

MRÓZEK A., PŁONKA L. 1999. Analiza danych metoda zbiorów przybliżonych. Akademicka Oficyna Wydawnicza PLJ, Warszawa.

MURASZKIEWICZ M. 2004. Inteligentne systemy informacyjne. www.icie.com.pl/lect-pw.htm.

NUTECH SOLUTION – SCIENCE FOR BUSINNES. 2005. www.nutechsolutions.com.pl.

PAWLAK Z. 1982. Rough sets. International Journal of Information and Computer Science 11: 341.

PAWLAK Z. 1991. Rough sets: Theoretical aspects of reasoning abaut data. Kluwer Academic Press, Dordrecht.

PAWLAK Z. 1997. Rough Sets and their Applications. Seminar Department of Computing – Macquarie University.

POLKOWSKI, L.; SKOWRON, A., (Eds.) 1998a, "Rough Sets in Knowledge Discovery 1: Methodology and Applications", Physica-Verlag, Heidelberg.

POLKOWSKI, L.; SKOWRON, A., (Eds.) 1998b, "Rough Sets in Knowledge Discovery 2: Applications, Case Studies and Software Systems", Physica-Verlag, Heidelberg.

RENIGIER M. 2006. Zastosowanie analizy danych metodą zbiorów przybliżonych do zarządzania zasobami nieruchomości. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości - vol 14 nr 1 2006"

Możliwości i ograniczenia zastosowań metod badawczych w geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarce przestrzennej. Red. ROGACKI H. -. 2002. Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań.

RENIGIER-BIŁOZOR M., BIŁOZOR A. 2007. Application of the Rough Sets Theory and The Fuzzy Sets Theory in Land Management ERES London

RENIGIER-BIŁOZOR M. 2008 Zastosowanie teorii zbiorów przybliżonych do masowej wyceny nieruchomości na małych rynkach. ACTA SCIENTIARUM POLONORUM, Administratio Locorum (Gospodarka Przestrzenna) (w druku).

SEMENIUK-POLKOWSKA M. 2001. Zastosowania teorii zbiorów przybliżonych. Podejście TZP do oceny pewnej klasy tekstów mutlimedialnych. Uniwersytet Warszawski, Warszawa.

SŁOWIŃSKI R. 1992 Intelligent Decision Support. Handbook of Applications and Advances of the Rough Sets Theory. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

SOŁDACKI P. 2001. Wykrywanie reguł asocjacyjnych w bazach danych. Praca dyplomowa. Politechnika Warszawska.

STATCONSULTING. 2005. www.statconsulting.com.pl.

STEFANOWSKI J., TSOUKIAS A. 2000. Valued Tolerance and Deciosion Rules In: Ziarko W. and Yao Y (eds) Proceedings of the RSCTC 2000 Conference, Banff

STEFANOWSKI J. 2001. Algorytmy indukcji reguł decyzyjnych w odkrywaniu wiedzy. Rozprawa habilitacyjna. Wydawnictwo Politechniki Poznańskiej.

****

THE PROBLEMS OF THE ROUGH SET THEORY IN REAL ESTATE MANAGEMENT

Malgorzata Renigier-Biłozor
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: malgorzata.renigier@uwm.edu.pl

Key words: *rought set theory (RST), value tolerance relation (VTR), decision-making problems in real estate management.*

Abstract

Presented paper introduces the problems of methods based on the rough set theory in the context of their utilization to real estate management. In the elaboration was presented main assumptions and definitions connected with an application of rough set theory and value tolerance relation, as the starting point to the elaboration of effective decision-making procedures connected with the proper of real estate management.

PROBLEMATYKA NABYWANIA GRUNTÓW POD BUDOWĘ DRÓG

Sabina Źróbek, Marek Walacik
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: zrobek@uwm.edu.pl, wacikm@wp.pl

Słowa kluczowe: *inwestycja celu publicznego, umowa cywilnoprawna, wywłaszczenie, przejście z mocy prawa.*

Streszczenie

Problematyka nabywania gruntów pod inwestycje celu publicznego i naliczania z tego tytułu słusznego odszkodowania regulowane są w Polsce przez przepisy prawa i zasady wyceny nieruchomości.

Niniejszy artykuł przedstawia procedury nabywania gruntów pod budowę dróg. W pierwszej, teoretycznej, części opracowania ukazane zostały zasady oraz procedury nabywania praw do nieruchomości przeznaczonych pod tego rodzaju inwestycje. Druga część natomiast ukazuje, w jaki sposób realizowano te zapisy w województwie warmińsko-mazurskim a w szczególności: z ograniczeniem lub też pozbawieniem czyich praw się wiązały, jakie tereny objęły (przestrzenne rozmieszczenie inwestycji) oraz to czy wynikły w związku z nimi sytuacje sporne, a jeśli tak to ile i jaki był ich przebieg.

1. Wprowadzenie

Rok 2004, w którym Polska stała się członkiem wspólnoty europejskiej oraz rok 2007, w którym to Komitet Wykonawczy Europejskiej Unii Piłkarskiej powierzył Polsce wraz z Ukrainą współprowadzenie mistrzostw Europy w piłce nożnej w 2012 roku, bez wątpienia zapiszą się na kartach polskiej historii, jako lata szans i możliwości. Możliwości nie tylko promocji kraju na arenie międzynarodowej, ale również rozwoju gospodarczego i społecznego. Kredyt zaufania udzielony Polsce to także zobowiązania. Jednym z powierzonych zadań, któremu nasz kraj musi sprostać jest taki rozwój i modernizacja sieci komunikacyjnej, aby odpowiadała ona standardom krajów zachodnich. Inwestycje budowy dróg publicznych, są przedsięwzięciami „dotyczącymi ogółu, służącymi ogółowi i dostępnymi dla wszystkich" (BIENIEK, 2005). W związku z tym, ciężar ich realizacji nałożony został na organy zarówno administracji rządowej jak i samorządowej.

Zanim jednak organy te przystąpią do wyłonienia wykonawcy, który owe inwestycje zrealizuje, zobowiązane są do wcześniejszego uregulowania stanu prawnego gruntów, na których nowa droga ma powstać. Droga bowiem, pod pojęciem której należy rozumieć budowlę (a więc część składową gruntu) zlokalizowaną w pasie drogowym wraz z drogowymi obiektami inżynierskimi,

urządzeniami oraz instalacjami, zgodnie z zapisami ustawy o drogach publicznych, wraz z gruntem na którym ma powstać, musi stanowić własność tego samego podmiotu publicznego. Podstawą do nabycia gruntów pod inwestycję mogą być zapisy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego bądź decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego.

2. Procedury nabywania gruntów na cele budowy dróg

Pomimo tego, iż obowiązującym obecnie przepisem prawa regulującym procedurę i zasady przeprowadzania inwestycji celu publicznego, jaką jest budowa drogi, jest ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (UoDP) (Dz. U. z 2007 r., Nr 112, poz. 767), koniecznym jest zapoznanie się również z zapisami jej "poprzedniczek": ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (UoDK) (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721, z późn. zm.) oraz ustawa o gospodarce nieruchomościami (UoGN) (Dz. U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1218). Potrzeba ta wynika z faktu, iż większa część inwestycji, z uwagi na długi horyzont ich wykonalności, prowadzona jest jeszcze zgodnie z ich zapisami. I tak, zasady i procedury nabywania gruntów pod budowę dróg możemy podzielić na te, według stanu prawnego sprzed dnia 16 grudnia 2006r i według stanu prawnego po tym dniu.

3. Nabywanie gruntów pod drogi przed dniem 16 grudnia 2006roku

Sposób nabywania gruntów pod budowę dróg przed dniem 16 grudnia 2006r. uwarunkowany był kategorią, do której należała dana droga, ze względu na pełnioną funkcję w sieci drogowej. Zasadniczo wyróżnić można było trzy formy nabywania nieruchomości na ten cel:

1. w drodze umowy cywilnoprawnej
2. w drodze wywłaszczenia
3. z mocy prawa

Grunty mogły być nabywane przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) i Skarb Państwa (SP).

3.1. Nabywanie gruntów pod drogi przez jednostki samorządu terytorialnego

W przypadku budowy dróg jednostek samorządu terytorialnego, zaliczanych do kategorii dróg gminnych, powiatowych i wojewódzkich, zastosowanie miały dwie pierwsze z wyżej wymienionych form nabywania nieruchomości.

Procedury obu form, rozpoczynały się tak samo – procesem negocjacyjnym. Rokowania, bo tak też można nazwać ów proces, przebiegały w czterech następujących po sobie etapach (rys. 1).

Rys. 1. Etapy procesu rokowań o nabycie nieruchomości. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie KOCUR-BERA, 2006.

Pierwszym z nich było powiadomienie o realizacji inwestycji, czyli tzw., ogólna kampania informacyjna". Przybierała ona formę ogłoszeń zamieszczanych w prasie, bądź innych zwyczajowo przyjętych na danym obszarze. Wtedy to właśnie sygnalizowano społeczności lokalnej fakt przystąpienia do realizacji przedsięwzięcia.

Drugi etap obejmował konsultacje społeczne, podczas których przedstawiano dużo bardziej szczegółowe informacje dotyczące inwestycji, jej zakresu, terminu realizacji oraz procedur wykupu nieruchomości, z którymi wszystkie osoby, których nieruchomości będą „dotknięte", miały się spotkać.

Etap trzeci stanowił niejako właściwą fazę rokowań, gdyż o ile dwa pierwsze kierowane były do szerszego grona odbiorców, tak ten, był pierwszym o indywidualnym charakterze i dotyczył szeregu czynności skierowanych do konkretnych właścicieli bezpośrednio objętych procesem wykupu nieruchomości. Czynności te obejmowały m. in.:

- przedstawienie, w jakim zakresie inwestycja przebiegała przez grunt osób zainteresowanych,
- udzielenie odpowiedzi na pytania zainteresowanych,
- zinwentaryzowanie w obecności właścicieli gruntów obszaru do wyceny oraz podpisanie protokołu z wizji terenowej,
- wysłuchanie skarg,
- pozostawienie schematów, map, które pomogą w podjęciu decyzji przez osoby zainteresowane.

Czwarty etap, ostatni, był drugim spotkaniem indywidualnym, podczas którego uzgadniano warunki nabycia nieruchomości. Osoby reprezentujące organ wykonawczy JST okazywały operat szacunkowy, zawierający wartość rynkową nabywanego gruntu, oraz omawiały zasady zastosowane do wyceny nieruchomości. Kończył się on podpisaniem protokołu z negocjacji.

W momencie osiągnięcia konsensusu między stronami, formą nabycia nieruchomości była **umowa cywilnoprawna.** Ten sposób nabywania nieruchomości, polegający na dobrowolnym zawarciu transakcji na warunkach ustalonych w procesie negocjacyjnym, jest najbardziej pożądany zarówno ze względów czysto proceduralnych (procedura nabycia gruntów w ten sposób jest najmniej skomplikowana) oraz czasowych (najmniej czasochłonne rozwiązanie).

Brak zgody właścicieli gruntów na zaproponowane warunki przez JST stanowił podstawę do zastosowania drugiej z wymienionych form nabycia nieruchomości – **wywłaszczenia**. Pod pojęciem wywłaszczenia, zgodnie z zapisami UoGN należy rozumieć, pozbawienie lub ograniczenie, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego prawa na nieruchomości. Stanowił on wyjątkową formę ingerencji władzy we własność prywatną, dlatego też procedura jego zastosowania była obwarowana wieloma ograniczeniami.

Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego następowało z chwilą wpłynięcia wniosku skierowanego przez organ wykonawczy JST do starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej. Tutaj spełniony jednak musiał być warunek upływu dwumiesięcznego terminu do bezskutecznego zawarcia umowy. Wniosek o wywłaszczenie musiał określać:

- nieruchomość z podaniem oznaczeń z księgi wieczystej lub zbioru dokumentów oraz z katastru nieruchomości,
- cel publiczny, do którego realizacji nieruchomość jest niezbędna,
- powierzchnię nieruchomości, a jeżeli wywłaszczeniem ma być objęta tylko jej część – powierzchnię tej części i całej nieruchomości,
- dotychczasowy sposób korzystania z nieruchomości i stan jej zagospodarowania,
- właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, a w razie braku danych umożliwiających określenie tych osób – władającego nieruchomością zgodnie z wpisem w katastrze nieruchomości; osobę, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe na nieruchomości,
- inne okoliczności istotne w sprawie.

Do wniosku należało także dołączyć:

- dokumenty z przebiegu rokowań,
- wypis i wyrys z planu miejscowego, a w przypadku braku planu miejscowego decyzję o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- mapę z rejestrem nieruchomości objętych wnioskiem o wywłaszczenie lub mapę z podziałem i rejestrem nieruchomości oraz decyzję zatwierdzającą ten podział, jeżeli wniosek o wywłaszczenie dotyczył tylko części nieruchomości,
- pełny odpis z księgi wieczystej założonej dla nieruchomości objętej wnioskiem o wywłaszczenie albo zaświadczenie o stanie prawnym, jaki wynika ze zbioru dokumentów, w razie braku dokumentów, zaświadczenie właściwego sądu stwierdzające, że nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej lub że nie jest dla niej prowadzony zbiór dokumentów,
- wypis i wyrys z katastru nieruchomości.

Po wszczęciu postępowania wywłaszczeniowego starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej przeprowadzał rozprawę administracyjną, którą kończyło wydanie decyzji, ustalającej m.in. wysokość odszkodowania (zgodnie z

zapisami UoGn). Przejście prawa własności na rzecz JST następowało z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stawała się ostateczną.

3.2. Nabywanie gruntów pod drogi przez Skarb Państwa

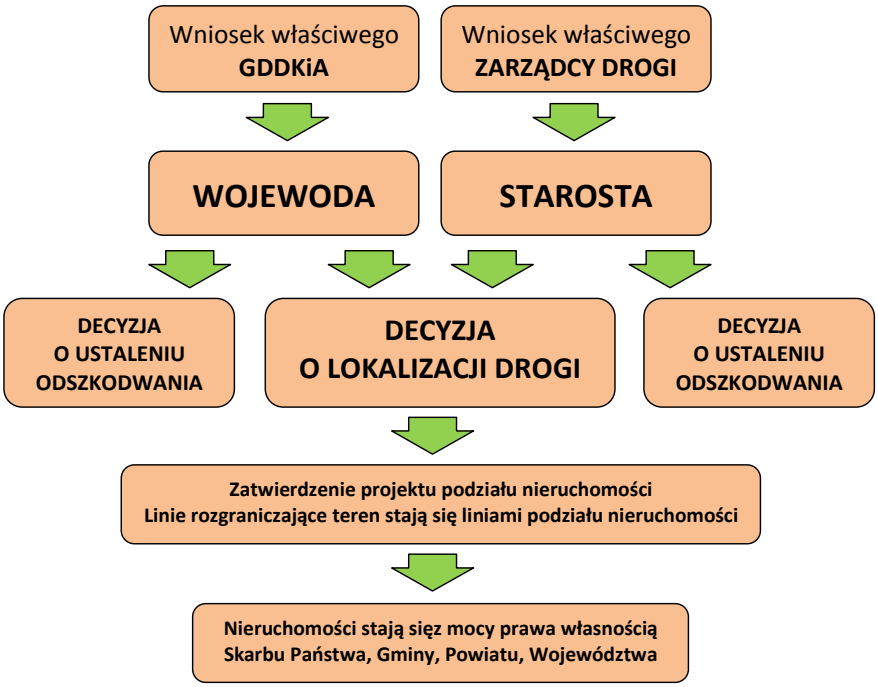
Nabywanie gruntów pod drogi o zasięgu ogólnokrajowym odbywało się w nieco inny sposób. Przepisem regulującym jego tryb była UoDK, zwana również „specustawą". Procedurę nabycia gruntów w tym zakresie inicjowało, nie jak w przypadku inwestycji JST uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wydanie przez wojewodę decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie postępowania regulującego stan prawny gruntów w tym przypadku była Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), a nabycie praw do nieruchomości odbywało się w formie zawarcia umowy cywilnoprawnej, wywłaszczenia lub z mocy prawa. W dwóch pierwszych przypadkach pierwszym zadaniem GDDKiA było przeprowadzenie rokowań, opisanych we wcześniejszej części opracowania, podczas których występowała ona z pisemną ofertą nabycia gruntów. W momencie przyjęcia przedstawionych warunków postępowanie dobiegało końca. Brak zgody skutkował wszczęciem postępowania wywłaszczeniowego, lecz nie przez starostę, jak to było w przypadku JST ale przez wojewodę. Procedura postępowania wywłaszczeniowego nie różniła się niczym od procedury wywłaszczenia gruntów pod inwestycje budowy dróg JST. Zasadniczą różnicę stanowiła jednak trzecia z form nabywania gruntów na rzecz SP – nabycie z mocy prawa. Znajdowało ono zastosowanie jedynie w przypadku nieruchomości należących do JST. Grunty te stawały się własnością SP z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji dotycząca tych gruntów stawała się ostateczną. Za przejęte nieruchomości przysługiwało JST odszkodowanie ustalone według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości (UoGN).

Realizacja opisanych powyżej procedur nabywania gruntów pod inwestycje budowy dróg, szczególnie od roku 2004 (konieczność terminowego wykorzystania przyznanych funduszy na rozwój infrastruktury), pokazała ich niedoskonałości. Najbardziej istotnym mankamentem okazał się być zbyt długi okres ich trwania, który w wielu przypadkach opóźniał realizację całej inwestycji. Skala planowanych inwestycji oraz terminów ich realizacji zmusiła ustawodawcę do zmiany ówczesnych przepisów prawa regulujących tę kwestię. Uchwalona, więc została nowelizacja UoDK.

4. Nabywanie gruntów pod drogi po dniu 16 grudnia 2006 r.

Wejście w życie UoDP, dość istotnie uprościło procedurę nabywania gruntów pod budowę dróg. Od tego momentu bowiem, lokalizacja drogi publicznej następuje wyłącznie w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Wydawana ona jest na wniosek właściwego zarządcy drogi przez wojewodę (drogi krajowe) lub starostę (drogi gminne, powiatowe i wojewódzkie) i zawierał określenie linii rozgraniczających oraz zatwierdzenie projektu podziału nieruchomości. Grunty

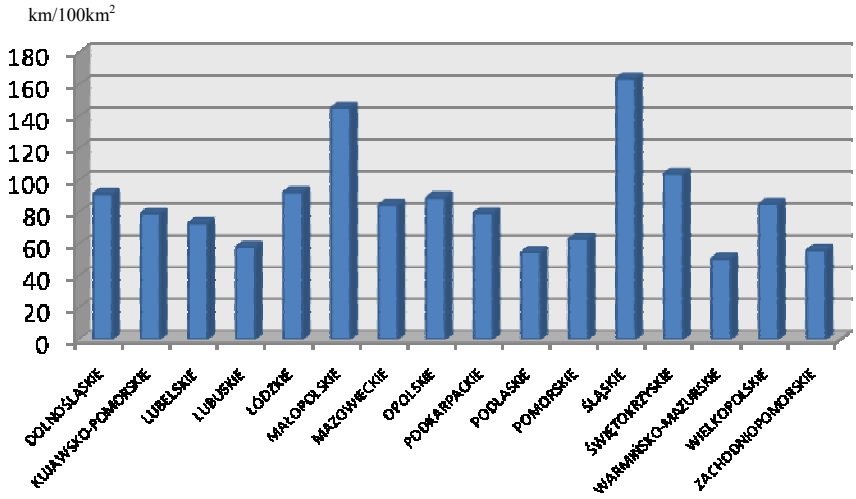
wydzielone tymi liniami stają się własnością organów przeprowadzających inwestycje z dniem, w którym decyzja staje się ostateczną. Za ograniczenie bądź też pozbawienie praw do gruntów przysługuje odszkodowanie ustalone w odrębnej decyzji wydanej odpowiednio przez wojewodę lub starostę. Opisaną powyżej procedurę przedstawiono graficznie na rysunku nr 2.



Rys. 2. Procedura nabywania gruntów pod drogi publiczne po dniu 16 grudnia 2006r. *Źródło*: opracowanie własne

5. Realizacja budowy dróg w województwo warmińsko-mazurskim

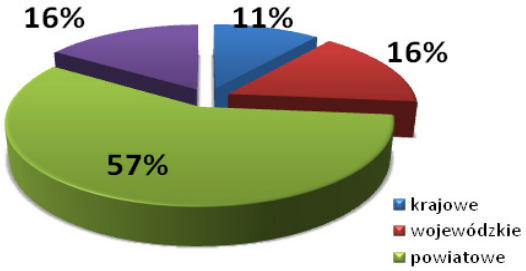
Województwo warmińsko-mazurskie jest czwartym województwem kraju pod względem wielkości powierzchni. Zajmuje ono powierzchnię 24 tys. km^2, co stanowi 7,7% powierzchni Polski. Jednak w kwestii rozwoju sieci komunikacyjnej zajmuje ono ostatnią pozycję. Sytuację tę opisują wielkości wskaźników (długości dróg w km o nawierzchni twardej na 100 km^2) zamieszczonych na rysunku nr 3.



Rys. 3. Wartości wskaźnika długości dróg w km na 100km² dla poszczególnych województw. *Źródło*: opracowanie własne w oparciu o dane z GUS.

Wartość tego wskaźnika dla województwa warmińsko-mazurskiego wynosi 50,6. Nieco wyższy wskaźnik posiada województwo zachodniopomorskie, podczas gdy najlepsza sytuacja jest w województwie śląskim gdzie wartość wskaźnika wynosi 163,9.

Łączna długość sieci komunikacyjnej dla województwa warmińsko-mazurskiego, obejmująca wszystkie kategorie dróg publicznych, w 2006 roku wynosiła 23608,2 km. Największy udział w tej wartości,sięgający 57% miały drogi należące do powiatu. Następnie były to drogi gminne i wojewódzkie których udział wynosił po 16%. W przypadku dróg o zasięgu ogólnokrajowym, było to zaledwie 11%, co odpowiadało długości 2647,4km. Strukturę dróg w województwie warmińsko-mazurskim przedtsawiono na rynkunku nr 4.



Rys. 4. Struktura dróg w województwe warmińsko-mazurski. *Źródło*: opracowanie własne w oparciu o dane z GUS.

5.1. Nabywanie gruntów pod inwestycje budowy dróg krajowych w województwie warmińsko-mazurskim w okresie od początku 2004 roku do I połowy roku 2006

W okresie od 2004 roku do pierwszej połowy roku 2006 na terenie województwa warmińsko-mazurskiego zrealizowanych zostało 36 inwestycji budowy dróg krajowych . Objęły one:

- budowę 8 obwodnic,
- budowę 5 mostów,
- modernizację lub budowę dróg krajowych na 22 odcinkach.

Przestrzenne rozmieszczenie inwestycji w poszczególnych latach ukazane zostało na mapie zamieszczonej poniżej.

Rys. 5. Przestrzenne rozmieszczenie inwestycji budowy dróg krajowych w okresie od początku 2004 roku do pierwszej połowy roku 2006 w woj. warmińsko-mazurskim. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez GDDKiA.

Jak łatwo zauważyć, w badanym okresie najwięcej inwestycji budowy dróg miało miejsce w centralnej części województwa (okolice miasta Olsztyn, szczególnie odcinek Olsztyn Biskupiec na drodze krajowej nr 16) oraz na jego północno-zachodnich krańcach (okolice miasta Elbląg, szczególnie drogi krajowe nr 22 oraz 54). Wszystkie te inwestycje wiązały się z regulacją stanu prawnego i nabywaniem gruntów, na których zostały zlokalizowane. Prace te realizował Oddział Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad w Olsztynie. Realizacja wszystkich 36 przedsięwzięć swym zakresem objęła łącznie 2 638 działek ewidencyjnych. Do tylu też nieruchomości gruntowych musiały zostać nabyte prawa własności. W trakcie dotychczasowych badań i na podstawie analizy wykazów gruntów do przejęcia 17 inwestycji, udostępnionych przez GDDKiA Oddział w Olsztynie, ustalono że:

– inwestycje te miały miejsce na obszarze 48 obrębów ewidencyjnych,

- zlokalizowane były na 1084 działkach, z czego 51% należało do SP, 18% do JST i 31% do osób prywatnych, w związku z czym należało nabyć prawa do 533 działek,
- GDDKiA wystosowała łącznie 273 oferty nabycia do właścicieli prywatnych,
- w związku z zakwestionowaniem poprawności określenia wartości nieruchomości, a w związku z tym proponowanych cen ich nabycia przedstawionych w ofertach, GDDKiA w 47 przypadkach przedstawiła nowe oferty,
- jedynie w 9 z 17 przypadków oddanie przekazanie pasa drogowego pod inwestycję nastąpiło w planowanym terminie.

5.2. Sytuacje sporne

Nieodzownym elementem realizacji inwestycji celu publicznego, a więc i budowy drogi, jest występowanie konfliktów na linii organ realizujący przedsięwzięcie – osoby prywatne pozbawione praw do nieruchomości, lub których prawa zostały ograniczone. Spory takie nie są zjawiskami częstymi. Pomimo tego, że zdarzają się sporadycznie jednak, wystąpienie nieraz nawet jednego konfliktu, mogło wstrzymać realizację całej inwestycji. W województwie warmińsko-mazurskim, w okresie od początku roku 2004 do 3 lipca 2007 roku, do Urzędu Wojewódzkiego w Olsztynie wpłynęło łącznie 51 wniosków Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad o wywłaszczenie nieruchomości w związku z budową dróg krajowych. Wydanych zostało 46 decyzji. Od wydanych w I instancji decyzji złożono siedem odwołań do ówczesnego Ministra Budownictwa. Cztery decyzje Ministra Budownictwa zostały zaskarżone do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie. Z 46 wdanych decyzji 14 dotyczyło osób fizycznych. 6 dotyczyło nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym lub sytuacji gdy brak było spadkobierców, 18 decyzji dotoczyło nieruchomości gminnych, 4- nieruchomości powiatowych i 4-nieruchomości wojewódzkich.

6. Podsumowanie

Metodyka nabywania nieruchomości gruntowych pod inwestycje drogowe w ostatnich latach została znacznie zliberalizowana. Procedury zostały uproszczone czego celem było przyspieszenie całego procesu inwestycyjnego.

Województwo warmińsko-mazurskie pomimo tego, iż jego sieć komunikacyjna była najmniej rozwiniętą w całym kraju, było obszarem, na którym w badanym okresie realizowano wiele inwestycji. Znaczna część postępowań regulujących stan prawny gruntów załatwiana była w sposób polubowny. Występowały również pojedyncze przypadki konfliktów na linii organ realizujący przedsięwzięcie – osoby prywatne pozbawione praw do nieruchomości. Najczęstszym ich powodem był brak zgody w kwestii oferty wykupu nieruchomości. Sytuacje te zmuszały organy do korzystania z narzędzia ostatecznego – wywłaszczenia. Procedury toczących się postępowań wywłaszczeniowych były długie i skomplikowane. Często powodowały opóźnienia w planowanych terminach oddania pasów

drogowych wykonawcom inwestycji. Sytuacja ta uległa zmianie po wprowadzeniu nowelizacji UoDK. Problem terminowego regulowania stanu prawnego gruntów został rozwiązany, lecz w związku ze skalą realizowanych przedsięwzięć uwypukliły się kolejne. Pogłębienia analiz i badań wymagają m. in. następujące obszary badań: metodyka i zasady określania słusznego odszkodowania, uwzględniania w wycenie wartości części składowych gruntów, brak sposobów określania i uwzględniania wartości utraconych korzyści w wartości odszkodowania.

7. Literatura

BIENIEK G., MARMAJ Z., KALUS S., MZYK E. 2005. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami komentarz*. Lexis Nexis, Warszawa,.

DĄBEK J. 2007r. *Pozyskiwanie gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne i linie kolejowe*. Wycena Nr 4(81). Educaterra, Olsztyn.

KOCUR-BERA K. 2005r. *Nabywanie nieruchomości pod drogi krajowe-studium przypadku (artykuł dyskusyjny)*. Wycena Nr 2(69). Educaterra, Olsztyn.

KOCUR-BERA K. 2006r. *Procedury negocjacyjne w pozyskiwaniu gruntów na cele publiczne*. Wycena Nr 3(74). Educaterra, Olsztyn.

OPINIA ZESPOŁU EKSPERTÓW ZAWODOWYCH. 2007r. *Określenie wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz potrzeby zmian w tym zakresie*. Wycena Nr 4(81). Educaterra, Olsztyn.

WIŚNIEWSKI R. 2007r. *Pozyskiwanie nieruchomości pod inwestycje*. Wycena Nr 3(80). Educaterra, Olsztyn.

ŹRÓBEK R., ŹRÓBEK S. 2007r. *Expropriation as a exceptional tool of acquisition of land for public purposes*. Materiały cykliczne konferencji międzynarodowej w Helsinkach. www.fig.net. 15.01.2008r.

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R. 2007r. *Is the amount of compensation for real estate expropriation just? – current state and proposals for changes.* Materiały cykliczne konferencji międzynarodowej w Helsinkach. www.fig.net. 15.01.2008r.,

Wykaz ustaw i innych regulacji

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1218).

Ustawa z dnia 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (Dz. U. z 2000 r., Nr 71, poz. 838).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721, z późn. zm.).

Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r.o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych.(Dz. U. z 2007 r., Nr 112, poz. 767).

THE PROBLEMS OF LAND ACQUISITION FOR PUBLIC ROADS CONSTRUTION

Sabina Źróbek, Marek Walacik
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury In Olsztyn
zrobek@uwm.edu.pl, wacikm@wp.pl

Key words: *public purpose investment, expropriation, civil law agreement, transfer of the ownership title by law.*

Abstract

Land acquisition for public purpose in Poland is regulated by law and rules of real estate valuation. The article introduces the procedures of land acquisition for public roads construction. Its first theoretical part describes the ways of legal status regulation of land classified for that kind of investments. Its second part shows how these proceedings were implemented in the Warmia and Mazury Province. The greatest emphasis was put on the location of the investments, identification of entities involved in the proceedings and the analysis of troublesome situations connected with the land of acquisition.

ZASADY GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI AGENCJI MIENIA WOJSKOWEGO

Monika Anna Ziniewicz, Ryszard Źróbek
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: monika_ziniewicz@tlen.pl, rzrobek@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *zasób nieruchomości, struktura nieruchomości, gospodarowanie zasobem nieruchomości*

Streszczenie

W wyniku restrukturyzacji majątku państwowego po 5 grudnia 1990 r. powstały w Polsce różne podmioty majątkowe. Na mocy wielu ustaw kompetencyjnych zostały nałożone zadania i określone podmioty prawne odpowiedzialne za gospodarowanie przydzielonym, majątkiem. Podstawowym składnikiem tego majątku są nieruchomości (prawa do nieruchomości).

W pracy zaprezentowano wybrane zasady i procedury gospodarowania zasobami nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego (AMW). W wyniku przeprowadzonych badań zdefiniowano cele, rozpoznano zadania gospodarowania zasobami AMW oraz określono źródła informacji na potrzeby zarządzania tymi zasobami. Dokonano również klasyfikacji (uporządkowania) nieruchomości, pod kątem funkcji, przeznaczenia oraz sposobu ich wykorzystania (struktura funkcjonalno-przedmiotowa).

Ostatni etap badań polegał na analizie procesu gospodarowania zasobami AMW (Zasób Główny w latach 1997-2006 r.)

1. Wprowadzenie

Agencja Mienia Wojskowego jest państwową osobą prawną utworzoną na mocy ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1711 z późn. zm.).

Jej działalność regulują również następujące akty prawne:

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2004 r., Nr 140, poz. 1482);
- Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2005 r., Nr 44, poz. 426);

– Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2005 r., Nr 21, poz. 172).

Głównym zadaniem AMW było początkowo rozwiązanie pilnego problemu, o charakterze ogólnospołecznym, militarnym i ekonomicznym, związanego z brakiem środków budżetowych Sił Zbrojnych, przy jednoczesnym dysponowaniu znacznym majątkiem, wymagającym dużych nakładów finansowych na bieżące utrzymanie. Stan taki jest m.in. następstwem dokonywanej reorganizacji Sił Zbrojnych RP, wynikającej z międzynarodowych zobowiązań dotyczących zmniejszenia stanu uzbrojenia i liczebności wojska oraz bardziej równomiernego jego rozmieszczenia.

Pilnym do rozwiązania problemem było też zagospodarowanie nie wykorzystywanych nieruchomości będących w zarządzie i użytkowaniu resortu obrony ze względu na ich specyfikę techniczną i lokalizację (najczęściej są to garnizony odległe od aglomeracji miejskich). Oszacowano, ze ok. 20 proc. ogólnego zasobu nieruchomości wojskowych, tj. 27,8 mln m^3 obiektów budowlanych oraz 48,5-64,8 tys. ha gruntów, nie było wykorzystywanych dla potrzeb Sil Zbrojnych RP a przekazanie tej nadwyżki do Agencji miało zmniejszyć koszty utrzymania SZ.

Agencje Mienia Wojskowego została wyposażona w wyspecjalizowany aparat i ustawowo określone zasady działania, które zapewnić miały zwiększenie sprawności przejmowania i zagospodarowania nieruchomości. Proces przekazywania tych nieruchomości nie przebiegał jednak sprawnie, gdyż rejonowe organy rządowej administracji ogólnej nie były właściwie przygotowane do ich zagospodarowania. Przejecie tego zadania przez utworzenie AMW stworzyło wiec warunki zapewniające zmniejszenie kosztów utrzymania wojsk, komercyjne zagospodarowanie nie wykorzystywanego mienia oraz przekazanie dochodów uzyskanych z tego tytułu na dofinansowanie potrzeb inwestycyjnych Sil Zbrojnych RP. Powołanie AMW przyczyniło się także do skutecznego przeciwdziałania powstawaniu strat, dewastacji i degradacji majątku narodowego.

2. Mienie AMW

Ustawa z dnia 30 maja 1996r o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego zakłada, że AMW gospodaruje mieniem Skarbu Państwa, przekazanym Agencji, tj. mieniem, które:

- uprzednio było w zarządzie lub użytkowaniu jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej i zostało uznane za niewykorzystywane na potrzeby tych jednostek;
- pozostało po likwidacji państwowych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw państwowych, dla których Minister ON pełnił funkcje organu założycielskiego,
- zostanie przekazane przez ministra przekształceń własnościowych w postaci udziałów lub akcji po zakończeniu procesu przekształceń

przedsiębiorstw państwowych, w stosunku do których organem założycielskim był Minister ON,
- zostało przejęte na czas oznaczony na podstawie umowy, a także mienie własne (np. mienie przekazane przez Ministra ON jako pierwsze wyposażenie, mienie zakupione z dotacji budżetowej przyznanej na podjecie działalności).

Jest ono (mimo przekazania Agencji) nadal własnością Skarbu Państwa (SP), lecz zostało ewidencyjnie wyodrębnione z masy majątkowej. Agencja z mocy ustawy wykonuje wobec tego mienia prawo własności i inne prawa na rzecz SP. AMW jest wiec instytucja powierniczą, działającą we własnym imieniu i odpowiedzialną za to jako państwowa osoba prawna. Mienie to dzieli się na mienie koncesjonowane i niekoncesjonowane, którego elementem jest zasób nieruchomości.

Na podstawie przeprowadzonych badań struktury mienia AMW dokonano klasyfikacji (uporządkowania) nieruchomości pod kątem ich funkcji, przeznaczenia i sposobu wykorzystania (struktura funkcjonalno - przedmiotowa) co przedstawiono na rys. 1.

Rys. 1. Struktura funkcjonalno-przedmiotowa zasobu nieruchomości AMW
Źródło: opracowanie własne.

3. Zadania AMW

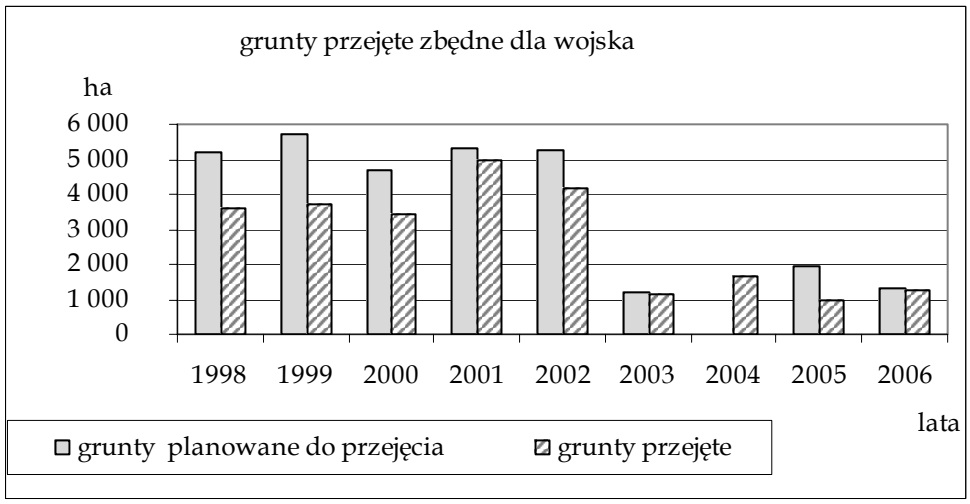
Do szczególnych ustawowych zadań AMW zalicza się:
- gospodarowanie;
- utrzymywanie;

– uporządkowanie stanu prawnego i prowadzenie ewidencji mienia, w skład którego wchodzą wszystkie prawa majątkowe przekazane AMW na zasadach i w trybie określonym w ustawie.

Oprócz nich Agencja wykonuje również umowy zawarte przez MON na podstawie przepisów o prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych i przepisów o przedsiębiorstwach państwowych oraz prowadzi postępowania o udzielenie zamówień publicznych i zawiera umowy wynikające z tych postępowań.

3.1. Gospodarowanie

Pozyskiwanie nieruchomości przez Agencję następuje w drodze bezpłatnego przekazania mienia zbędnego lub czasowo zbędnego dla wojska. Podstawą tej czynności jest plan przekazania mienia opracowany przez MON wspólnie z Prezesem Agencji oraz protokół zdawczo - odbiorczy. W praktyce mienie faktycznie przejęte stanowi mniejszy zasób niż ustalenia planu przekazania. Pokazano to na przykładzie gruntów przejętych na przestrzeni lat 1998-2006 na rys. 2.



Rys. 2. Grunty przejęte do zagospodarowania. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności AMW w latach 1998-2006.

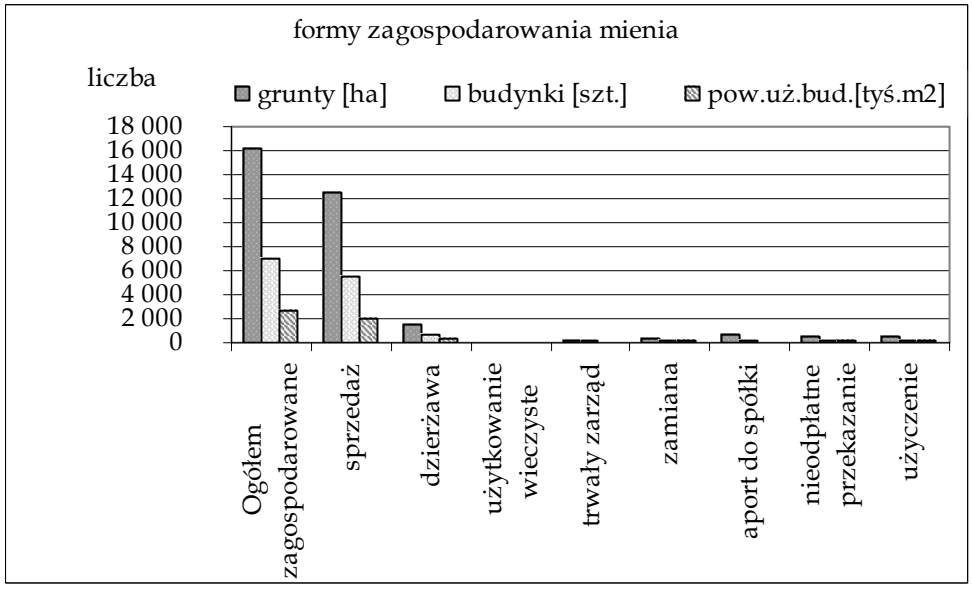
Przekazane przez MON nieruchomości podlegają wykreśleniu z ewidencji zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, którymi gospodaruje starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Po przekazaniu nieruchomości Agencji musi ona dokonać regulacji ich stanu prawnego polegającej na zmianie zapisów w księgach wieczystych (KW) lub zakładaniu ksiąg w przypadku ich braku. Rozległe powierzchniowo

nieruchomości podlegają procedurze podziału na mniejsze, atrakcyjniejsze rynkowo działki. W tym celu występuje się o zgodę na ich podział oraz dokonuje się wyceny nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych.

Po pozyskaniu mienia i po uregulowaniu stanu prawnego Agencja zagospodarowuje mienie w następujących formach:

- sprzedaż (najczęstsza forma zagospodarowania w latach 1997-2005 (rys. 3)
- zamiana nieruchomości;
- oddawanie nieruchomości gruntowych w użytkowanie wieczyste (w imieniu SP);
- oddawanie w użytkowanie, najem, dzierżawę, użyczenie, trwały zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego;
- oddawanie w administrowanie na podstawie umowy na czas oznaczony za wynagrodzeniem;
- wnoszenie mienia do spółek;
- nabywanie i obejmowanie udziałów w spółkach.



Rys. 3. Formy zagospodarowania nieruchomości w latach 1997-2005. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie Załącznika nr 4 do „Informacji o działalności Agencji Mienia Wojskowego w latach 1997-2005 r."

Sprzedaż nieruchomości AMW na podstawie przepisów ustawy następuje w formie przetargowej, bezprzetargowej oraz rokowań.

Zasady, tryb organizowania i przeprowadzania przetargów publicznych poza przepisami ustawy, regulują również przepisy:

- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2108);
- Regulamin przeprowadzenia przetargów na sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, dzierżawę, najem i użytkowanie nieruchomości wprowadzony zarządzeniem nr 17/99 Prezesa AMW z dnia 26 października 1999r.
- Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2004 roku, Nr 167, poz. 1758);

W przypadku rokowań stosuje się zarządzenie nr 20/00 Prezesa AMW z dnia 11 maja 2000r. w sprawie wprowadzenia do użytku w AMW regulaminu przeprowadzenia rokowań

Zasady i tryb sprzedaży w drodze bezprzetargowej regulują wyżej wspomniane już przepisy:

- ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami;
- ustawy z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców.

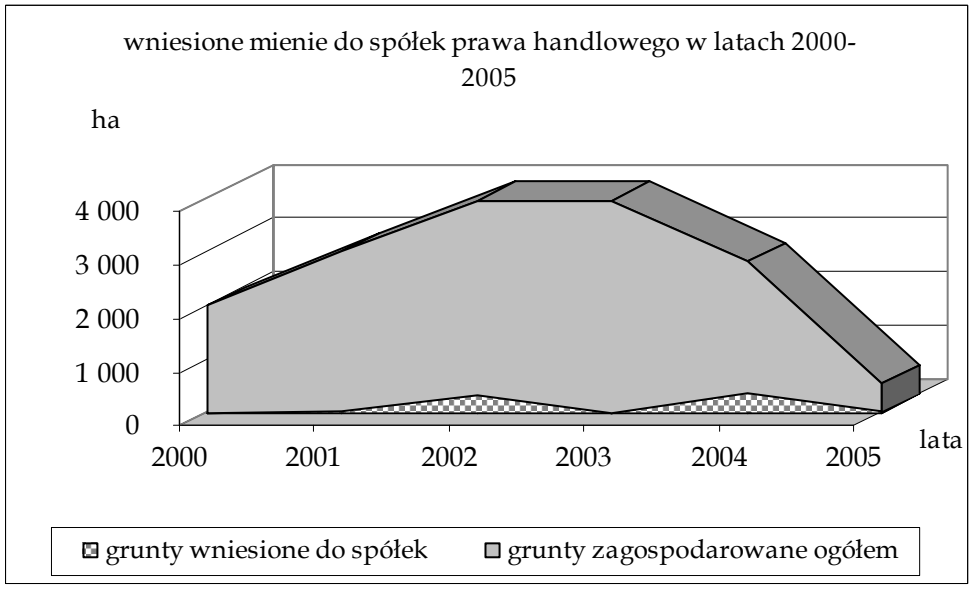
W drodze bezprzetargowej mogą nabywać nieruchomości osoby fizyczne i prawne, które wystąpią do AMW o nabycie nieruchomości. Sprzedaż taka odbywa się w drodze rokowań po dołączeniu do złożonej oferty dokumentów niezbędnych do zastosowania przepisów umożliwiających zakup w drodze bezprzetargowej.

Niezależnie od sprzedaży w uzasadnionych przypadkach nieruchomości są przekazywane nieodpłatnie, zamieniane na inne, wnoszone aportem do spółek, dzierżawione, oddawanie w użytkowanie wieczyste lub trwały zarząd, a także użyczane.

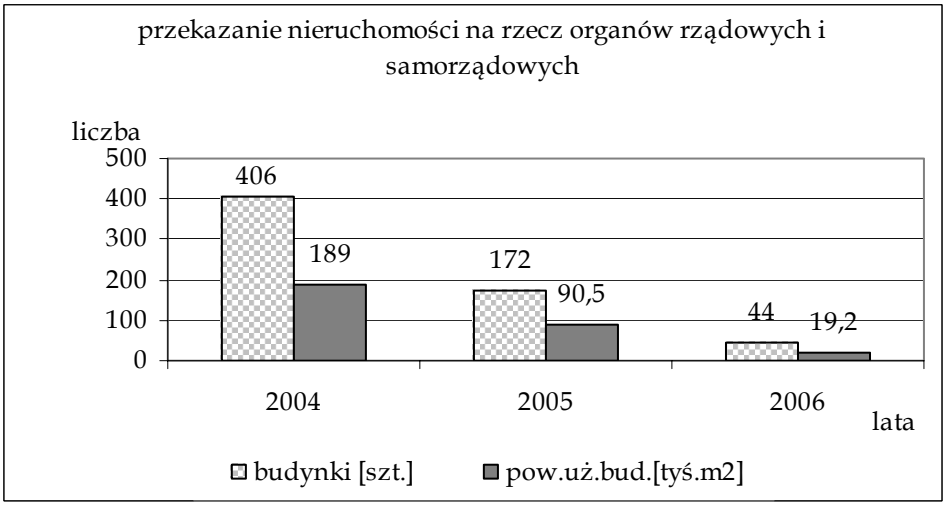
Najem i dzierżawę stosuję się:

- w przypadku nieruchomości, które wymagają niezbędnego czasu na przygotowanie ich do sprzedaży (założenia lub dokonania zmiany zapisu w KW, wydzielania geodezyjnego itp.)
- dla zagospodarowania nieruchomości czasowo niewykorzystanych przez resort obrony narodowej użyczonych Agencji na czas oznaczony.

Zasób nieruchomości przekazany Agencji w wyniku gospodarowania poprzez sprzedaż zostanie wyczerpany, co ograniczy w następnych latach dochód wypracowywany przez Agencję. Z tego tytułu Agencja wnosi niektóre mienie do spółek prawa handlowego a także nabywa i obejmuje udziały w tych spółkach. Powierzchnia wniesionych gruntów do spółek prawa handlowego w stosunku do gruntów zbędnych dla wojska zagospodarowanych w latach 2000-2005 ilustruje rys. 4.



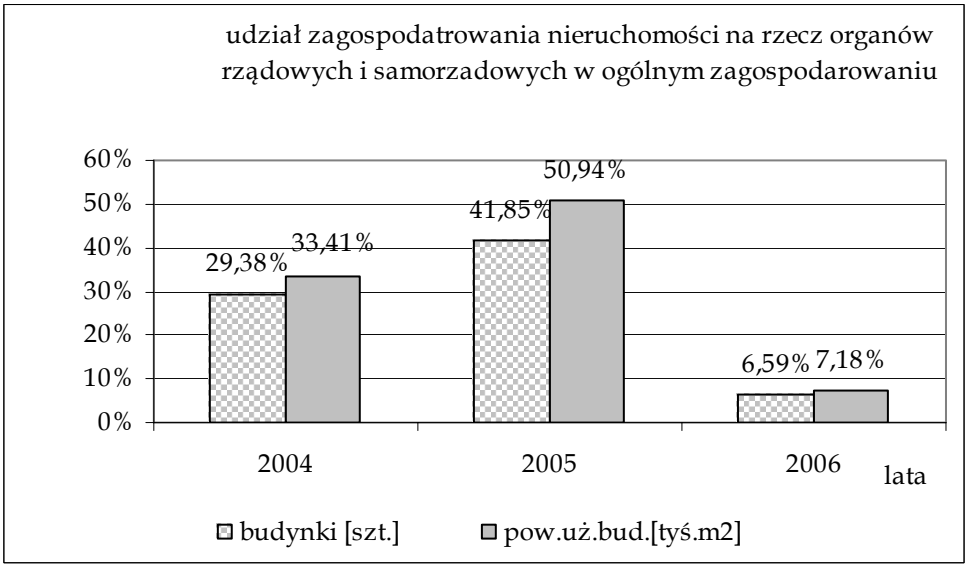
Rys. 4. Grunty wniesione do spółek prawa handlowego w stosunku do gruntów ogółem zagospodarowanych w latach 2000-2005. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie Załącznika nr 4 do „Informacji o działalności Agencji Mienia Wojskowego w latach 1997-2005 r."



Rys. 5. Nieruchomości przekazane na rzecz organów rządowych i samorządowych. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności AMW w latach 1998-2006.

Ta forma zagospodarowania mienia zapewnia długoterminowe uzyskiwanie przychodów, które mogą być znaczącym źródłem pozyskiwania środków na finansowanie programu przebudowy i modernizacji technicznej SZ.

Agencja realizuje również w drodze umowy potrzeby organów rządowych i samorządowych dotyczące przekazywania na ich rzecz nieruchomości (w trybie art. 23 ustawy), związanych z inwestycjami infrastrukturalnymi służącymi wykonywaniu zadań własnych. Na rzecz tych organów nieruchomości są sprzedawane w trybie bezprzetargowym, nieodpłatnie przekazywane na siedziby starostw lub oddawane w trwały zarząd państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej. Liczba przekazanych nieruchomości na rzecz tych organów przedstawiono na rys. 5, natomiast udział przekazanych tych nieruchomości w ogólnej liczbie zagospodarowanych pokazuje rys. 6.



Rys. 6. Udział zagospodarowania nieruchomości na rzecz organów rządowych i samorządowych w ogólnym zagospodarowaniu. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z działalności AMW w latach 1998-2006.

Mienie, z wyjątkiem gruntu, którego zagospodarowanie według powyższych form nie jest możliwe, a względy ekonomiczne nie uzasadniają jego utrzymywania, może zostać zlikwidowane lub przekazane nieodpłatnie. W stosunku do mienia stanowiącego dobra kultury stosuje się przepisy o ochronie dóbr kultury i muzeach.

Nieruchomości Skarbu Państwa przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe lub które mogą być przeznaczone na ten cel, Agencja może przekazywać Wojskowej Agencji Mieszkaniowej. Podobnie, Wojskowa Agencja Mieszkaniowa może przekazywać Agencji nieruchomości, które nie będą przez nią zagospodarowane na ten cel. W roku 2003 Agencja przekazała Wojskowej Agencji Mienia Wojskowego 9,9 ha gruntów, 35 budynków o powierzchni użytkowej 25 000 m^2, które zostały całkowicie zagospodarowane (Sprawozdanie z działalności Agencji Mienia Wojskowego za rok 2003).

Nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi, nieruchomości lokalowe i nieruchomości, które są lub mogą być w planach zagospodarowania przestrzennego przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe, Agencja może przekazać WAM nieodpłatnie lub w zamian za przekazanie jej przez Wojskową Agencję Mieszkaniową środków finansowych w wysokości określonej w umowie przekazania, nie więcej jednak niż wartość przekazanych nieruchomości.

3.2. Utrzymywanie

Zgodnie z art. 7 ust. 1 pkt. 2 Agencja zobowiązana jest utrzymywać przejęte mienie. Utrzymywanie powinno zapewnić niepogorszenie stanu mienia. Agencja chroni i utrzymuje pod względem technicznym przekazane jej obiekty zlecając te zadania najczęściej firmom zewnętrznym.

Zdarza się, iż przekazanie obiektów Agencji nastąpiło wraz z lokatorami lub użytkownikami, którzy posiadają tytuł najmu lub dzierżawy. W takiej sytuacji Agencja zobowiązana jest do dostarczania im mediów komunalnych, w tym ciepła. Powoduje to często konieczność uruchamiania centralnego ogrzewania całej nieruchomości a tym samym wysokie koszty utrzymania.

3.3 Uporządkowanie stanu prawnego i prowadzenie ewidencji mienia

Regulacje stanu prawnego przejmowanych nieruchomości

Nieruchomości przekazywane Agencji przeważnie charakteryzuje uregulowany stan prawny. Oznacza to, że urządzone są księgi wieczyste, w których stwierdzona jest własność na rzecz SP oraz udokumentowano przekazanie nieruchomości w zarząd MON stosownymi decyzjami administracyjnymi.

Niektóre nieruchomości przekazywane do zasobu Agencji mają nieuregulowany stan prawny. W aktach spraw brakuje często dokumentów z lat 1950-1960. Wówczas to szereg nieruchomości przekazywanych było MON na podstawie niepublikowanych ustaw Prezydium Rządu. W wyniku tego przekazania MON-owi przysługiwało prawo ich użytkowania, które następnie z mocy prawa przekształciło się w zarząd jednostek organizacyjnych MON.

Część nieruchomości przekazanych Agencji obciążona jest prawami osób trzecich. Zagospodarowując takie nieruchomości, Agencja zobowiązana jest do rozwiązania spraw wynikających z tego tytułu.

Ewidencjonowanie mienia

Zbiorczą ewidencję mienia prowadzi Biuro Agencji, natomiast oddziały terenowe prowadzą ewidencję obejmującą przejęte mienie pozostające w obszarze ich działania. Rozwinięty system oprogramowania komputerowego umożliwia prowadzenie ewidencji i dokumentacji mienia oraz tworzenie arkuszy kalkulacyjnych.

Agencja prowadzi ewidencję mienia, w której ujmuje się:

- mienie przekazane, które pozostawało w trwałym zarządzie lub we władaniu jednostek organizacyjnych;
- podległych Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowanych;
- mienie pozostałe po likwidacji państwowych osób prawnych, dla których organem założycielskim lub organem nadzoru był Minister Obrony Narodowej;
- inne mienie niż określone wyżej.

4. Podsumowanie i wnioski

Z przedstawionych powyżej badań wynika, iż Agencja Mienia Wojskowego jest jednym z większych dysponentów nieruchomości komercyjnych w Polsce. Dodatkowo, jest podmiotem gospodarczym ustawowo uprawnionym do komercyjnego zagospodarowania byłych nieruchomości wojskowych. Wymienione w pracy przepisy prawne pozwalają AMW na stosowanie różnorodnych form gospodarowania mieniem przejętym na trwałe, do których zalicza się: sprzedaż, zamianę, oddawanie gruntów w wieczyste użytkowanie, najem, dzierżawę, zarząd lub administrowanie, wnoszenie mienia aportem do spółek, a nawet nieodpłatne przekazywanie lokalnym samorządom terenowym.

Sprzedaż zaliczyć należy do najczęściej stosowanej przez AMW formy zagospodarowania w latach 1997-2005. Agencja dokonuje jej w trybie przetargowym, bezprzetargowym i w formie rokowań czym jest wstanie wygenerować bardzo duże źródło dochodu.

Najem lokali i dzierżawa gruntów obok sprzedaży stanowi równie ważne, w dodatku stałe, źródło dochodów. Co rocznie agencja oddawała w najem i w dzierżawę średnio 25% ogólnej liczby nieruchomości.

W wyniku przeprowadzonych analiz wynika, że AMW sprawnie realizuje swoje statutowe zadania, jednak aspekt ten wymaga przeprowadzania dodatkowych, ciągłych badań. Dotychczasowa działalność Agencji i osiągane wyniki potwierdzają trafność decyzji, które doprowadziły do jej powołania oraz przyjętych rozwiązań prawnych i organizacyjnych.

Na przyszłość rysują się jednak problemy związane z optymalizacją zagospodarowania nieruchomości oraz sprawy windykacji należności. Należy też rozważyć większy udział Agencji w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego. Dobre plany gospodarowania zasobami nieruchomości AMW dadzą możliwość rozwiązania tych problemów. Wymaga to jednak wsparcia procesów decyzyjnych adekwatną informacją o rynku nieruchomości.

5. Literatura

Sprawozdania z działalności i finansowe Agencji Mienia Wojskowego w latach 1998-2006 (www.sejm.gov.pl, www.amw.com.pl}

Wykaz ustaw i innych regulacji:

Ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2004 r., Nr 163, poz. 1711 z późn. zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2004 r., Nr 140, poz. 1482);

Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2005 r., Nr 44, poz. 426);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2005 r., Nr 21, poz. 172).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r., Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 roku w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. z 2004 r., Nr 207, poz. 2108);

Regulamin przeprowadzenia przetargów na sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste, dzierżawę, najem i użytkowanie nieruchomości wprowadzony zarządzeniem nr 17/99 Prezesa AMW z dnia 26 października 1999 r.

Ustawa z dnia 24 marca 1920 roku o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2004 roku, Nr 167, poz. 1758);

Zarządzenie nr 20/00 Prezesa AMW z dnia 11 maja 2000r. w sprawie wprowadzenia do użytku w AMW regulaminu przeprowadzenia rokowań.

Ustawa z dnia 25 maja 2001 r. o przebudowie i modernizacji technicznej oraz finansowaniu Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. Nr 76, poz. 804 z poźn. zm.);

Zarządzenie nr 4/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 2002 r. w sprawie nadania statutu Agencji Mienia Wojskowego (Dz. Urz. MON Nr 2, poz. 16);

Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie zasad wynagradzania Prezesa Agencji Mienia Wojskowego i członków Rady Nadzorczej Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 17, poz. 192);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 1 czerwca 2004 r. w sprawie szczegółowego trybu przekazywania mienia Skarbu Państwa Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 140, poz. 1482);

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie szczegółowych zasad gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 21, poz. 172);
Rozporządzenie Ministra Obrony Narodowej z dnia 8 marca 2005 r. w sprawie prowadzenia ewidencji mienia Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. Nr 44, poz. 426);

*****

RULES OF MANAGEMENT OF RESOURCES OF REAL PROPERTIES OF THE MILITARY PROPERTY AGENCY

Monika Anna Ziniewicz, Ryszard Źróbek
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury In Olsztyn
e-mail: *monika_ziniewicz@tlen.pl, rzrobek@uwm.edu.pl*

Key words: *resource of real properties, real properties structure, land management*

Abstract

After 5th December 1990, resulting from restructing of property of country, various property subjects was established in Poland. Under an a lot competence acts, there were assigned a tasks and there were determined legal subjects, who are responsible for managemnet of assigned assets. Real properties are primary assets (rights to real properties).

In this paper there are presented selected tasks and procedures of managenet of real properties resources of The Military Property Agency (AMW). As a result of conducting researches, there were defined aims, there were known tasks of managements of real properties resources of AMW. In addition there were determiend sources of information for purposed of managing this resources of real properties. Moreover, there were classificated (putted in order) real propeties, in terms of functions, purposes and the way to make use of them (functional-subject structure).

The last stage of studies consisted in analising of proccess of management of real properties resoures of AMW (Main resources in 1997-2006).

TEORETYCZNE I PRAKTYCZNE ASPEKTY USTALANIA WYSOKOŚCI „OPŁATY PLANISTYCZNEJ"

Maria Hełdak
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: m_heldak@ozi.ar.wroc.pl

Słowa kluczowe: *opłata planistyczna, wartość nieruchomości, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego*

Streszczenie

Wraz z wejściem w życie ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym wprowadzono do polskiego systemu prawnego opłatę z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego tzw. opłatę planistyczną. Kolejne ustawy regulujące system gospodarki przestrzennej utrzymały ww. opłatę, której istota polegała na oddaniu gminie części dochodów pochodzących ze zbycia nieruchomości objętej planem miejscowym, której wartość wzrosła na skutek ustaleń tego planu. W pracy przybliżono zasady poboru opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości i wskazano na wątpliwości towarzyszące jej naliczaniu. Część dyskusji oparto na przeprowadzonych procedurach ustalania opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, jakie miały miejsce na obszarze miasta Wrocławia.

1. Wstęp

Uchwalenie planu miejscowego może przynieść szereg wymiernych korzyści, nie tylko dla gminy, ale i inwestorów, w tym właścicieli i użytkowników wieczystych, których grunty objęte są sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wejście w życie planu miejscowego może wiązać się ze wzrostem wartości nieruchomości np. w przypadku zmiany terenów niezurbanizowanych na zurbanizowane, zmiany przeznaczenia na bardziej dochodowe, lokalizacji korzystnej funkcji w sąsiedztwie nieruchomości czy planowanego uzbrojenia (HEŁDAK, 2006). Właściciele i użytkownicy wieczyści czerpią wymierne korzyści z ustaleń planów sporządzanych przez władze gminy, ponieważ gospodarka przestrzenna należy do zadań własnych gminy i koszty sporządzenia planu obciążają budżet gminy (poza wyjątkami wymienionymi w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Można by uznać, że gminie należy się coś w rodzaju rekompensaty za poniesione koszty związane ze sporządzeniem planu miejscowego. Nieobowiązująca już ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jednolity Dz. U. Nr 15 z 1999r., poz. 139 ze zm.) wprowadziła do polskiego systemu prawnego opłatę z tytułu

wzrostu wartości nieruchomości tzw. opłatę planistyczną, której istota polegała na oddaniu gminie części dochodów pochodzących ze zbycia nieruchomości objętej planem miejscowym, której wartość wzrosła na skutek ustaleń tego planu. Kolejna ustawa z dn. 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) utrzymała ww. opłatę zwaną inaczej w literaturze „rentą planistyczną".

Celem badań jest przedstawienie teoretycznych i praktycznych aspektów poboru opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu miejscowego na przykładzie miasta Wrocławia. W pracy przeanalizowano wybrane postępowania w sprawie poboru opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planów miejscowych w zakresie zastosowanych stawek procentowych i skuteczności prowadzonych postępowań. Analizowano obszary objęte obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, w których doszło do zbycia nieruchomości w terminie 5 lat od dnia uprawomocnienia się planu lub, w których właściciel lub użytkownik wieczysty wystąpił z wnioskiem o ustalenie ww. opłaty. Zakres czasowy analiz obejmuje okres od 2004 roku do końca 2007.

2. Uwarunkowania prawne ustalania opłaty planistycznej

Zgodnie z art. 36 ust. 4, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wójt, burmistrz, lub prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość. Opłata określona jest w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości w tekście planu miejscowego. Stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, określana jest obowiązkowo w planie miejscowym, o czym mówi art. 15 ust. 2 pkt 12 przytoczonej wyżej ustawy. Organ może żądać ww. opłaty w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Dla określenia różnicy wartości nieruchomości wynikającej z przeznaczenia w planie po uchwaleniu planu i przed uchwaleniem ww. planu, zgodnie z przepisem art. 36 ustawy uwzględnia się przeznaczenie terenu obowiązujące po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a jej wartość, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia teren, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystania nieruchomości przed jego uchwaleniem. Przy braku pokrycia znacznej części kraju planami miejscowymi zapis ten budził szereg wątpliwości, ponieważ zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. 2004 Nr 261, poz. 2603 ze zm.) przeznaczenie nieruchomości ustala się na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, albo w przypadku braku planu w oparciu o studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy lub decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli w odniesieniu do nieruchomości taka obowiązuje. Biorąc pod uwagę obowiązujące wówczas przepisy regulujące gospodarkę przestrzenną, naliczenie

opłaty planistycznej było praktycznie niemożliwe, ponieważ obecnie dla każdego planu miejscowego wymagana jest zgodność z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. W ten sposób wzrost wartości nieruchomości nie występował, ponieważ przeznaczenie określone w studium oraz w planie miejscowym (lub zmianie) musiało być identyczne lub bardzo zbliżone, co uniemożliwiało pobieranie opłat biorąc pod uwagę funkcje obydwu dokumentów.

Zmiana Rozporządzenia z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm.) – data zmiany 27 września 2005 r., umożliwiła w znacznej liczbie przypadków ustalenie opłat dla nieruchomości objętych planami sporządzonymi zgodnie z ustawą o pizp, czyli po 11.07.2003 r. Obecnie, gdy przed uchwaleniem obowiązującego planu miejscowego nie obowiązywał plan miejscowy lub decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy określaniu wartości nieruchomości dla celów naliczenia opłaty planistycznej, przyjmuje się faktyczny sposób wykorzystania nieruchomości przed uchwaleniem tego planu. Zmiana ta umożliwiła w wielu przypadkach dalsze pobieranie opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu.

W art. 37. ust. 1 ustawy o pizp, określono maksymalną stawkę procentową, która wynosi 30% wzrostu wartości nieruchomości. Opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości mogą być pobierane w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Przy czym przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, a ceny – z dnia zbycia nieruchomości. Stan nieruchomości odnosi się do stanu fizycznego i stanu prawnego nieruchomości. Stan nieruchomości określa się na dzień wejścia w życie planu miejscowego, czyli obecnie nie wcześniej niż po upływie 30 dni od dnia ogłoszenia w dzienniku urzędowym województwa (art. 29.1 ustawy o pizp). Ustalając stan prawny Rzeczoznawca majątkowy winien określać zespół wszystkich praw zarówno o charakterze rzeczowym jak i obligacyjnym, oraz roszczeń odnoszących się do wycenianej nieruchomości, który wynika z dokumentów obrazujących stan prawny nieruchomości.

W operacie szacunkowym należy zamieścić opis nieruchomości z uwzględnieniem jej stanu technicznego i użytkowego według stanu na dzień uprawomocnienia się planu. Dotyczy to takich cech rynkowych nieruchomości jak: powierzchnia nieruchomości, wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej, dostępność komunikacyjna, otoczenie. Często właściwości fizyczne, techniczne i użytkowe, są odmienne od tych, które występują w chwili sprzedaży. Zgodnie ze Standardami Zawodowymi Rzeczoznawców Majątkowych, w ramach opisu nieruchomości należy określić i scharakteryzować w szczególności:

a) rodzaj, charakter i cechy nieruchomości stanowiącej przedmiot wyceny,
b) lokalizację i czynniki środowiskowe,
c) stan i stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej,
d) stan zagospodarowania otoczenia nieruchomości,

e) stan usług, zaplecza bytowego i komunikacji w miejscu położenia nieruchomości,
f) stan i dotychczasowy sposób użytkowania i zagospodarowania nieruchomości.

Wskazane wyżej cechy nieruchomości określa się na dzień wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany.

Pewne kontrowersje wokół opłaty budził zapis, który mówił, że opłatę pobiera się w przypadku sprzedaży nieruchomości. Ograniczało to krąg osób, które w inny sposób pozbyły się prawa do nieruchomości (np. darowizna, zamiana). Niestety w art. 37 ust. 1 pozostawiono zapis, który mówi, że wysokość opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, o której mowa w art. 36 ust. 4, ustala się na dzień sprzedaży. Rodzi to wątpliwości, czy renta planistyczna może być nałożona tylko przy sprzedaży nieruchomości, czy także w razie innego nią rozporządzenia, prowadzącego do zmiany właściciela albo użytkownika wieczystego – np. wniesienia jej jako wkładu niepieniężnego (aportu) do spółki, umowy zamiany, darowizny. Nie zostało to dotąd jednoznacznie rozstrzygnięte. Bezsporne jest jedynie to, że zbycie udziałów albo akcji w spółce będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości nie powoduje powstania obowiązku zapłaty renty planistycznej (nie dochodzi bowiem do zbycia nieruchomości, tylko to zbycia udziałów albo akcji w spółce posiadającej nieruchomość) (KRASOWSKI 2007). Obecnie sejm pracuje nad poprawką (druk sejmowy nr 1848), w której proponuje się zastąpienie słowa „sprzedaż" słowem „zbycie". Wprowadzenie poprawki wyeliminowałoby wątpliwości dotyczące rodzajów transakcji, w efekcie których może być nałożona opłata planistyczna i objęcie nią również innych niż sprzedaż rodzajów zbycia nieruchomości (np. poprzez aport).

Notariusz sporządzający umowę dotyczącą zbycia nieruchomości ma obowiązek przesłania właściwemu organowi wypisu z aktu notarialnego obejmującego taką umowę w terminie 7 dni od dnia jego sporządzenia. Decyzja w sprawie opłaty planistycznej powinna być wydana bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego. Właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, może żądać ustalenia wysokości opłaty planistycznej jeszcze przed jej zbyciem, o czym mówi art. 37 ust. 7 ustawy o pizp.

3. Kontrowersje wokół opłaty od wzrostu wartości wynikającej z wydania decyzji o warunkach zabudowy

Nowym rozwiązaniem wprowadzonym ustawą o pizp jest stosowanie przepisów dotyczących wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, dotyczących pobierania opłaty planistycznej, w stosunku do decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Jeżeli ww. decyzje (art. 58.2 i 63.3) wywołują skutki, o których mowa w art. 36 przepisy art. 36 oraz art. 37

stosuje się odpowiednio. Stawki procentowej opłaty nie określa się jednak w decyzji wydawanej przed wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, lecz należy to do kompetencji rady gminy. Tak sformułowane przepisy budzą wiele wątpliwości, bowiem w ustawie brak jest szczegółowego wskazania czyją kompetencją jest określenie procentowej stawki opłaty planistycznej w związku z wydaniem decyzji o warunkach zabudowy (GABREL, 2005). Uprawnienia takie posiada rada gminy w przypadku uchwalania planu miejscowego, w którym określenie stawki jest obowiązkowe. Rada gminy podejmuje także inne uchwały dotyczące wysokości pobierania opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości. Dotyczy to określania stawki procentowej opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości, jak i w przypadku opłat adiacenckich z tytułu wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej na podstawie ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.). Idąc dalej, obecne uwarunkowania prawne pozwalają na wydanie decyzji ustalającej pobranie opłaty adiacenckiej z tytułu podziału, jeżeli w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne, obowiązywała uchwała rady gminy, o której mowa w ust. 1. Do ustalenia opłaty adiacenckiej przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne. Zgodnie z art. 98a. 1, wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały. Ustalenie wysokości stawki procentowej opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości uchwałą przed czynnościami związanymi z wykonaniem art. 58.2 i 63.3 ustawy o pizp, wykluczyłoby dyskusje wokół wysokości stawki procentowej ustalonej już w konkretnej sytuacji.

Kolejna kontrowersja dotyczy sytuacji, kiedy decyzję o warunkach zabudowy uzyska osoba nie będąca właścicielem terenu. Wydaje się, że opłatą można obciążyć tylko właściciela nieruchomości lub użytkownika wieczystego, który jednocześnie uzyskał decyzję o warunkach zabudowy. Należy tutaj dodać, że decyzję w odniesieniu dla tego samego terenu można wydać więcej niż jednemu wnioskodawcy.

4. Wrocławskie problemy pobierania opłaty planistycznej

Analiza ustaleń planów miejscowych sporządzonych na obszarze miasta Wrocławia dla których prowadzono postępowania w sprawie wydania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej ujawniła, że we wszystkich planach, na obszarze których wszczęto postępowanie, w latach 2004 – 2006, uchwalono stawkę procentową w maksymalnej wysokości dopuszczonej przez ustawodawcę 30 %. Kolejne lata przyniosły zmniejszenie zastosowanych stawek do 15 % i poniżej. Najwięcej postępowań dotyczących ustalenia opłaty planistycznej prowadzono na obrzeżach miasta, w obrębach: Pawłowice, Partynice, Ołtaszyn, Marszowice, Muchobór Mały i Jagodno. Opłata planistyczna związana była najczęściej ze

zbyciem nieruchomości, której funkcja uległa zmianie z produkcji rolniczej, na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej (w obrębach Pawłowice, Marszowice, Muchobór Wielki, Jagodno) oraz ze zbyciem nieruchomości przeznaczonych w starym planie na cele upraw ogrodowych, po zmianie - na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej lub wielorodzinnej o niskiej intensywności zabudowy (obręb Ołtaszyn). W obrębie Partynice dotyczyła także terenu zabudowy przemysłowej przeznaczonego na cele aktywności gospodarczej oraz terenu obsługi komunikacji samochodowej przeznaczonego na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Nie wszystkie postępowania zakończyły się uprawomocnieniem wydanych decyzji, część postępowań przedłużają kolejne, sprzeczne czasami decyzje Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu (SKO). Główne zarzuty SKO dotyczą prowadzonych postępowań, w których wykazują, że strona nie została skutecznie poinformowana o tym ze przysługuje jej prawo zlecenia na jej koszt wykonania przez innego rzeczoznawcę operatu szacunkowego i ewentualnej możliwości skonfrontowania obu wycen oraz o możliwości wystąpienia do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych o opinię w sprawie oceny prawidłowości sporządzonego na zlecenie organu operatu. Zaniechanie takiego pouczenia prowadzi do naruszenia obowiązku informowania stron wyrażonego w art. 9 kpa i ogranicza możliwość ochrony praw stron. Organ odwoławczy zachęca zatem do sporządzenia kontrwyceny, która z kolei nie stanowi dowodu, że sporządzona pierwsza wycena jest nieprawidłowa.

Samorządowe Kolegium Odwoławcze uchyla zaskarżone decyzje w całości i przekazuje sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji w przypadku, kiedy w operacie szacunkowym brak dowodu, że transakcje stanowiące materiał porównawczy odbyły się na wolnym rynku, żądając potwierdzenia w formie np. aktów notarialnych. Oczywiście taki postulat nie może zostać spełniony, biorąc pod uwagę choćby zasady poufności i ochrony danych osobowych.

Wydaje się, że są decyzje SKO, w których uzasadnienie sformułowane jest w sprzeczności z prawem. W jednym z przypadków, w którym sprzedaż nieruchomości odbyła się w 2002 r., a kolejny operat określający wzrost warości nieruchomości został sporządzony w 2005 na skutek decyzji SKO wzywającej do kolejnej poprawy operatu, Kolegium orzekło, że transakcje przyjęte w procesie wyceny dotyczą okresu powyżej 2 lat od dnia sporządzenia operatu szacunkowego, w związku z powyższym dyskwalifikuje to operat jako dowód w sprawie. Świadczy to o nieznajomości prawa, bowiem opłatę ustala się na dzień sprzedaży nieruchomości, a ta miała miejsce w 2002 r. i Rzeczoznawca Majątkowy miał obowiązek przyjąć do porównania transakcje poprzedzające datę sprzedaży nieruchomości.

Na obszarze gminy miejskiej Wrocław wydaje się sporo decyzji dotyczących naliczenia opłaty planistycznej przed zbyciem nieruchomości. Zazwyczaj wnioskodawcami ustalenia opłaty są właściciele dużych nieruchomości

prowadzący działalność gospodarczą, w tym deweloperzy, fundusze inwestycyjne itp., rzadziej osoby fizyczne. Osoby te są przygotowane do wniesienia opłaty planistycznej. Informacja taka ma kluczowe znaczenie dla ściągalności opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek ustaleń planu miejscowego.

Na terenie miasta Wrocławia nie pobiera się opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy lub decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Podobnych opłat nie pobiera się także w gminach ościennych. Przepis ten budzi zbyt wiele wątpliwości i jako taki nie jest tutaj egzekwowany.

5. Podsumowanie i wnioski

Powyższe rozważania pozwalają na sformułowanie następujących wniosków:

1. Uwarunkowania prawne nie są jednoznaczne dla poboru opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości i budzą wiele kontrowersji, co utrudnia pracę organu jak i rzeczoznawcy majątkowego.
2. Opłata od wzrostu wartości nieruchomości, dla której wydano decyzję o warunkach zabudowy budzi zbyt wiele kontrowersji, a brak jednoznacznych przepisów utrudnia wykonywanie zapisów ustawy opizp.
3. Problem poboru opłaty należy upatrywać w zbyt wysokich stawkach procentowych ustalanych w planach miejscowych. Analiza ustaleń planów miejscowych sporządzonych na obszarze miasta Wrocławia oraz postępowań
   w sprawie wydania decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej ujawniła, że we wszystkich planach, na obszarze których wszczęto postępowanie do 2006 r., uchwalono stawkę procentową w maksymalnej wysokości dopuszczonej przez ustawodawcę - 30%.
4. W planach nie różnicuje się stawki procentowej ze względu na projektowaną funkcję. Powoduje to ustalanie bardzo wysokich opłat, szczególnie w przypadku zmiany funkcji z produkcji rolniczej, na funkcję aktywności gospodarczej lub zabudowy mieszkaniowej.
5. Przy ustaleniu stawki procentowej nie kierowano się potencjalnymi dochodami z tytułu opłaty planistycznej, w przypadku zbycia nieruchomości, których plan spowodował wzrost wartości. Obecnie problem ten poruszany jest w prognozie skutków finansowych uchwalenia planu.
6. Dużym problemem jest brak informacji o ciążącym na zbywającym obowiązku uiszczenia opłaty planistycznej wynikającej z ustaleń planu miejscowego. Tu winę ponoszą, choć nie w każdym przypadku, zarówno biura obrotu nieruchomościami, jak i notariusze nie informując strony o ww. opłacie. Osoby poinformowane o ww. opłacie w większości ponoszą ją gdyż są przygotowane do jej uiszczenia.

6. Literatura

GABREL K. 2005. *Kontrowersje wokół opłaty planistycznej przy decyzjach o warunkach zabudowy*. Nieruchomości C. H. Beck, kwiecień 2004, nr 4. Str. 31-33.

HEŁDAK M. 2006. *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jako stymulator rozwoju gospodarczego gminy na przykładzie MPZP OŁAWA PRZEMYSŁ*. ACTA Scientiarum Polonarum Administratio Locorum, 5(1-2) 2006. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko – Mazurskiego. Olsztyn.

KRASOWSKI T. 2007. *Rentę planistyczną zapłacisz nie tylko przy sprzedaży nieruchomości*. RZECZPOSPOLITA Z DN. 23.07.2007 R.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 ze zm.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zm).

Standardy Zawodowe Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa, 2004.

*****

THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS OF COLLECTING THE "PLANNING FEE"

Maria Hełdak
Department of Land Management
Wroclaw University of Environmental and Life Sciences
e-mail: m_heldak@ozi.ar.wroc.pl

Keywords: *planning fee, increased value of real estate, local plan of spatial management, benefits of plan realization*

Abstract

When the bill of 7 July 1994 on spatial management came into force, a fee for the increased value of real estate, the so called "planning fee", was introduced into the Polish legal system. The next bill regulating the system of spatial management preserved the above mentioned fee, the essence of which was to transfer to the commune part of the income from selling a real estate included in the local plan and whose value increased as a result of such a plan. The study presents the rules of collecting the fee for the increased value of real estate and the doubts accompanying its calculation. Part of the discussion was based on the fee collecting procedures applied in the city of Wroclaw.

OPŁATY ADIACENCKIE JAKO ŹRÓDŁO ZASILANIA BUDŻETU ŁODZI W LATACH 2005-2007

Joanna Dziubińska
Wydział Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji
Urząd Miasta Łodzi
e-mail: minutka5@wp.pl

Słowa kluczowe: *opłata adiacencka, podział nieruchomości*

Streszczenie

W referacie omówiono zmiany dotyczące naliczania opłat adiacenckich, wprowadzone ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw. Na podstawie analizy decyzji o naliczeniu opłat adiacenckich i umorzeniu postępowań, wydanych w Łodzi w latach 2005-2007, dokonano próby określenia znaczenia tych opłat w budżecie gminy, jak również skutków finansowych spowodowanych zmianą górnej stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

1. Wprowadzenie

Opłaty adiacenckie są przedmiotem regulacji zawartych w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późniejszymi zmianami), która została znowelizowana ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1218). Zgodnie z rozszerzoną definicją zawartą w art. 4 pkt 11 ugn, przez pojęcie opłaty adiacenckiej należy rozumieć – opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości.

Istota opłaty adiacenckiej sprowadza się do tego, że jeżeli wzrośnie wartość nieruchomości wskutek jej ulepszenia, wówczas właściciel bądź w określonych przypadkach użytkownik wieczysty, przekazuje część uzyskanych korzyści gminie. Opłata adiacencka jest świadczeniem publicznoprawnym na rzecz gminy właściwej do położenia nieruchomości (CYMERMAN, TELEGA 2007). Opłata adiacencka jest jednym ze źródeł dochodu gminy.

Wójt, burmistrz lub prezydent miasta może ustalić w drodze decyzji opłatę adiacencką, jeżeli wartość nieruchomości wzrośnie w wyniku:

1) Budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, jak również ze środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (art. 143-148). Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy miedzy wartością, jaką miała nieruchomość przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej ustala rada gminy w drodze uchwały.
2) Podziału nieruchomości (art.98a). Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości.
3) Scalenia i podziału nieruchomości (art.107), gdzie opłatę wnoszą wszyscy uczestnicy postępowania z wyjątkiem gminy, odpowiednio do wysokości stawki procentowej przyjętej przez radę gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

Każdy z wymienionych tytułów prawnych stanowi samodzielną i odrębną podstawę do ustalenia i pobierania opłaty adiacenckiej. Przepisy stosuje się do wszystkich nieruchomości, bez względu na rodzaj, z wyjątkiem nieruchomości rolnych i leśnych. Przeznaczenie nieruchomości na cele rolne lub leśne określa się według planu miejscowego, a w przypadku jego braku według katastru nieruchomości (art. 143 ust.1).

2. Geneza i istota opłat adiacenckich na przykładzie gminy Łódź

W prawodawstwie polskim opłatę adiacencką pierwszy raz wprowadziła ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r. Nr 22, poz. 159 z późn. zm.). Opłata ta była związana ze wzrostem wartości nieruchomości położonych w granicach administracyjnych miast, spowodowanym wybudowaniem z udziałem środków publicznych urządzeń infrastruktury technicznej. Kolejna ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127 z późn. zm.) utrzymała opłatę adiacencką z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych. Nowelizacja tej ustawy z dnia 29 września 1990 r. (Dz. U. Nr 79, poz.464 z późn. zm.) rozszerzyła zakres opłat adiacenkich, poprzez uregulowanie drugiego rodzaju opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wykonania scalenia i podziału gruntu przeznaczonego pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne (ŹRÓBEK i in. 2006). Na podstawie tych przepisów w dniu 29 grudnia 1993 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę Nr LXVIII/611/93 w sprawie opłat adiacenckich. Wprowadzono na terenie miasta Łodzi opłaty wynikające z obowiązku uczestnictwa właścicieli gruntów w kosztach budowy urządzeń komunalnych i z tytułu wydzielenia działek budowlanych w drodze scalenia lub podziału na działki budowlane, a także wydzielenia gruntów prywatnych na cele publiczne.

Z dniem 1 stycznia 1998 r. weszła w życie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tekst pierwotny Dz. U. Nr 115, poz. 741). Ustawa ta zastąpiła ustawę poprzednią i wprowadziła kolejny rodzaj opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem.

W świetle obowiązującego wówczas orzecznictwa, w szczególności Uchwały 5 Sędziów Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 5 czerwca 2000 r. Sygn. Akt. OPK 4-7/00 i niejasnych w tym zakresie przepisów prawa, naliczenie opłat z tytułu wybudowania infrastruktury technicznej stało się praktycznie niemożliwe. W związku z tym Rada Miejska w Łodzi podjęła w dniu 28 lutego 2001 r. uchwałę nr LIV/1225/01 ustalając na terenie miasta Łodzi stawki procentowe opłaty adiacenckiej z tytułu:

1) wzrostu wartości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej w wysokości 0% różnicy miedzy wartością jaka nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej , a wartością jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu,
2) podziału nieruchomości w wysokości 50% różnicy pomiędzy wartością, jaką miała nieruchomość przed i po podziale.

Uchwała obowiązywała od 23 kwietnia 2001 roku, tj. po opublikowaniu w Dzienniku Urzędowym Województwa Łódzkiego aż do dnia 21 października 2007 r., kiedy weszła w życie ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2007 r. Nr 173, poz. 1218). W nowelizacji wprowadzono zmiany odnośnie wymierzania opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości. Obniżona została stawka opłaty do maksymalnie 30% różnicy wartości nieruchomości.

Na podstawie analizy decyzji o naliczeniu opłat adiacenckich i umorzeniu postępowań ze względu na brak wzrostu wartości, wydanych w Łodzi, dokonano próby określenia znaczenia tych opłat w budżecie gminy, jak również skutków finansowych spowodowanych zmianą górnej stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości. Badane decyzje zostały wydane w latach 2005-2007 na podstawie uchwały nr LIV/1225/01 Rady Miejskiej w Łodzi z dnia 28 lutego 2001 r., w oparciu o jednolite przepisy tj. po wejściu w życie nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 28 listopada 2003 r. (Dz. U. z 2004 r. Nr 141, poz. 1492), która wprowadziła zapis precyzujący, iż obowiązkiem poniesienia opłaty, oprócz właścicieli, objęci są tylko użytkownicy wieczyści, którzy nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego.

Rocznie w Wydziale Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji Urzędu Miasta Łodzi wydawanych było ok. 50 decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Z każdym rokiem zwiększała się liczba decyzji o umorzeniu postępowania z powodu braku wzrostu wartości spowodowanego podziałem. W tabeli poniżej zaprezentowano ilościowe zestawienie decyzji zatwierdzających podział nieruchomości dokonany na

wniosek właścicieli bądź użytkowników wieczystych oraz decyzji dotyczących opłaty adiacenckiej.

Tabela 1

Zestawienie ilościowe decyzji administracyjnych

Rok	Ilość wydanych decyzji o podziale nieruchomości	Ilość wydanych decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej	w tym na raty	Ilość decyzji o umorzeniu postępowania z powodu braku wzrostu wartości
2005	46	43	10	4
2006	68	53	13	9
2007	66	61	18	18

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UMŁ.

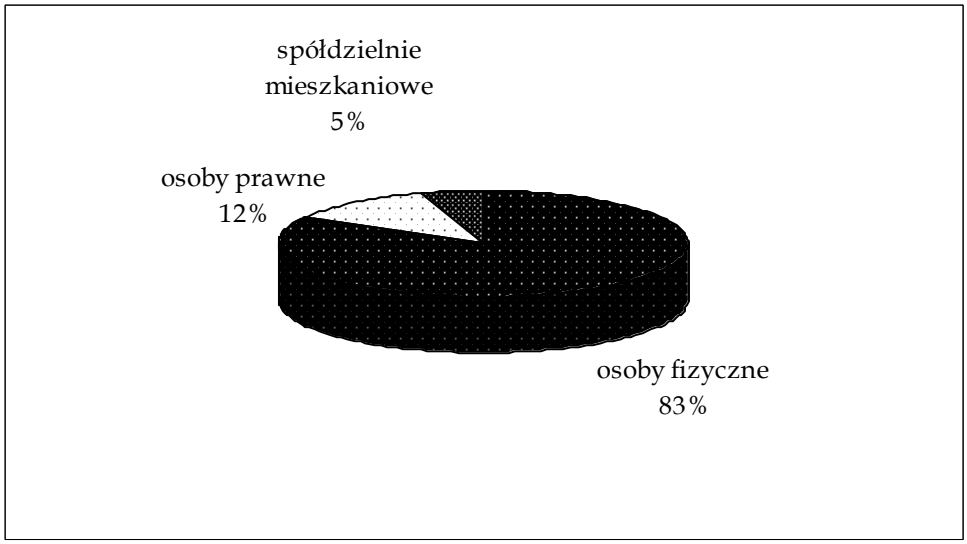
Przesłankami, według art. 98 ust.1, których łączne spełnienie umożliwiło podjęcie działań zmierzających do ustalenia opłaty w badanym okresie były:

1) podzielona nieruchomość nie była położona na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele rolne lub leśne, a w przypadku braku planu nie była wykorzystywana na cele rolne lub leśne w rozumieniu art. 92 ust. 2 ugn,
2) rada gminy podjęła uchwałę określającą stawkę opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek jej podziału, która weszła w życie przed uprawomocnieniem się decyzji zatwierdzającej podział,
3) podział był zgodny z ustaleniami miejscowego planu lub przepisami odrębnymi,
4) w wyniku podziału wzrosła wartość nieruchomości i wzrost ten został udowodniony w operacie szacunkowym, w którym została określona wartość nieruchomości przed i po podziale według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej,
5) ustalenie opłaty adiacenckiej nastąpiło w okresie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

Doświadczenia ostatnich trzech lat pokazały, że większość właścicieli wnioskujących o podział nieruchomości stanowiły osoby fizyczne (rys.1). W przypadku 63% nieruchomości wydzielane były tylko dwie działki ewidencyjne. Tego typu podziały powodowały niewielki wzrost wartości do 14%. Podziały powodujące największy wzrost wartości w granicach 60%-130% wystąpiły w pojedynczych przypadkach dotyczących nieruchomości rolnych, dla których zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, o dużej powierzchni podzielonych na około 10 lub więcej działek budowlanych.

Średni wzrost wartości w badanym okresie wyniósł 6,40%, w latach 2005 i 2006 wynosił około 8%, natomiast w roku 2007 ulegał obniżeniu do 4 %. Wpływ na to

miała m.in. rosnąca liczba podziałów nieruchomości, w wyniku których nie nastąpił wzrost wartości. Dotyczy to w dużym stopniu nieruchomości o przeznaczeniu produkcyjno-usługowym, w przypadku których wyższą cenę jednostkową uzyskują nieruchomości o większej powierzchni.



Rys. 1. Struktura własnościowa nieruchomości objętych opłatą adiacencką w latach 2005-2007. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych z UMŁ.

3. Opłaty adiacenckie jako źródło dochodu gminy Łódź

Opłata adiacencka jest źródłem dochodów własnych gminy. Jednym ze składników dochodów własnych gminy są dochody z jej majątku. W ustawie o dochodach jednostek samorządu terytorialnego przez dochody z majątku gminy rozumie się dochody z wynajmu, dzierżaw, opłat z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, trwałego zarządu, użytkowania, dochody z ustanowienia służebności na nieruchomościach gruntowych oraz innych praw ustanowionych na majątku gminy. W Łodzi ponad 70% dochodów własnych gminy stanowi pochodną gospodarki nieruchomościami (LEDZION-TROJANOWSKA, ŻELAZOWSKI 2006). Wpływy do budżetu z tytułu samej opłaty adiacenckiej, w badanym okresie, stanowiły jedynie 0,30% dochodów z majątku gminy.

Wielkość dochodu, jaki gmina może uzyskać z tytułu opłaty adiacenckiej jest zależna od trzech elementów:

1) wysokości przyjętej stawki opłaty,
2) ilości przeprowadzonych w danym roku podziałów,
3) stopnia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału.

Każdego roku wysokość naliczonych opłat kształtowała się w przedziale od 317 074 zł do 635 685 zł. Kwoty naliczonych opłat znacząco różniły się od uzyskanych dochodów, co zaprezentowano w tabeli nr 2.

Tabela 2

Zestawienie wysokości naliczonych opłat adiacenckich i uzyskanego dochodu

Rok	Wysokość naliczonych opłat w wydanych decyzjach	Uzyskany dochód	Koszt operatów szacunkowych	Dochód pomniejszony o koszty operatów szacunkowych
2005	317 074,00 zł	**524 850,55 zł**	55 839,40 zł	**469 011,15 zł**
2006	570 800,00 zł	**251 623,31 zł**	85 888,00 zł	**165 735,31 zł**
2007	635 685,00 zł	**363 398,31 zł**	123 098,00 zł	**240 300,31 zł**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UMŁ.

Zgodnie z art.148 ust.1 ugn obowiązek uiszczenia opłaty adiacenckiej powstaje po upływie 14 dni od daty, w której decyzja o jej ustaleniu stała się ostateczna. Na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego opłata może być rozłożona na roczne raty, płatne w okresie do 10 lat. W sytuacji tej występuje przesunięcie czasowe, gdzie część bieżących dochodów pochodzi z opłat, które zostały ustalone na mocy decyzji wydanych w latach poprzednich. Najwyższy dochód gmina osiągnęła w roku 2005. W kolejnych dwóch latach wpływy do budżetu uległy obniżeniu, natomiast wzrosły koszty związane ze sporządzeniem operatów szacunkowych, których wysokość w ostatnim roku przekroczyła 34% uzyskanego dochodu. Przyczyną tego stanu rzeczy była rosnąca ilość podziałów, w przypadku których zostały sporządzone operaty szacunkowe, ale rzeczoznawcy majątkowi nie wykazali wzrostu wartości nieruchomości.

4. Opłaty adiacenckie w oparciu o znowelizowane przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami

W nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami wprowadzono zmianę dotyczącą wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, ograniczając ją do maksymalnej wysokości 30% różnicy wartości nieruchomości po podziale oraz przed podziałem. Często bowiem opłata ta zbiega się z opłatą planistyczną, o której mowa w przepisach dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego, pobieraną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. W odbiorze przeciętnego obywatela pobieranie przez ten sam organ tych opłat jest całkowicie niezrozumiałe i niesprawiedliwe, zwłaszcza, że w przypadku podziału nieruchomości, organ wykonawczy gminy jest zobowiązany jedynie do wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości. Wszelkie koszty związane z dokonaniem podziału są pokrywane przecież przez osobę, która ma w tym

interes prawny. Dlatego też ograniczenie maksymalnej stawki procentowej opłaty pobieranej w związku z podziałem nieruchomości wydaje się jak najbardziej uzasadnione.

Zmiana stawki procentowej z 50% na 30% spowoduje zmniejszenie opłaty adiacenckiej z tego tytułu o 40%. W przypadku podjęcia stawki procentowej opłaty niższej niż 30% koszty związane z realizacją ustawowego zadania, mogą przewyższać przewidywane wpływy. Aby zabezpieczyć interesy miasta w dniu 5 grudnia 2007 r. Rada Miejska w Łodzi podjęła uchwałę nr XXII/461/07, określającą wysokość stawki procentowej z tytułu podziału nieruchomości w wysokości 30% różnicy wartości nieruchomości przed i po podziale. Rozwiązanie zawarte w projekcie tej uchwały, przygotowane przez Prezydenta Miasta, zobowiązywało właścicieli, bądź użytkowników wieczystych do wniesienia opłaty w wysokości 20% od różnicy pomiędzy wartością, jaką nieruchomość uzyskała po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość uzyskała przed jej wybudowaniem. Komisja Finansów, Budżetu i Polityki Podatkowej Rady Miejskiej wprowadziła do projektu uchwały poprawkę znoszącą tę opłatę. Uzasadniono, że nałożenie na mieszkańców opłaty adiacenckiej z tego tytułu nie jest racjonalnym rozwiązaniem i może powodować zahamowanie rozwoju gospodarczego miasta. Aby z krajobrazu Łodzi zniknęły szamba, rynsztoki i beczkowozy dowożące wodę i wszyscy mieszkańcy mieli jednakowy dostęp do osiągnięć cywilizacyjnych, miasto otrzyma 330 mln zł na rozbudowę i modernizację sieci wodno-kanalizacyjnej. Pieniądze pochodzą z Funduszu Spójności. W ramach projektu wybudowanych zostanie ponad 169 km kanalizacji sanitarnej, 93 km kanalizacji deszczowej i prawie 64 km sieci wodociągowej. Zmodernizowane zostanie około 100 km dróg. Częściowo pieniądze zostaną również przeznaczone na uzdatnianie wody. Ponadto w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury technicznej gmina mogłaby napotkać na trudności związane ze ściągalnością naliczonych należności, spowodowane nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości.

5. Wnioski

Aktualne uregulowanie opłat adiacenckich w gminie Łódź należy ocenić pozytywnie. Polityka władz samorządowych w tym zakresie realizuje zarówno cele ekonomiczne jak i społeczne.

Zmiana górnej stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości może nieznacznie wpłynąć na dochód gminy, ponieważ wpływ na jego wielkość będą miały również inne zmiany wprowadzone znowelizowanymi przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Uproszczenie i przyspieszenie procedury dokonywania podziałów nieruchomości może spowodować zwiększenie liczby podziałów na terenie gminy. Właściciele bądź użytkownicy wieczyści, których nie stać na wniesienie na rzecz gminy wymierzonej opłaty, będą mogli, na podstawie art. 98a, dokonać rozliczeń przez przeniesienie na rzecz gminy prawa do jednej lub kilku działek wydzielonych

w wyniku podziału, w zależności od wysokości opłaty adiacenckiej oraz wartości wydzielonej w wyniku podziału działki gruntu.

Przy naliczaniu opłaty adiacenckiej wskazane jest jednak wprowadzenie szczegółowych analiz rynkowych w celu prognozowania stopnia wzrostu wartości nieruchomości. Monitorowanie zachowań rynkowych pozwoli uniknąć sporządzania operatów szacunkowych i wszczynania postępowań administracyjnych w przypadku podziałów, w wyniku których nieruchomości nie zyskały na wartości. Opłata adiacencka może się stać wówczas ekonomicznie efektywnym źródłem zasilania budżetu gminy.

6. Literatura

CYMERMAN R., TELEGA T. 2006. Wyceny na potrzeby opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości. XV Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych pt. Rola rzeczoznawcy majątkowego w postępowaniu sądowym i administracyjnym. Materiały Konferencyjne, Warszawa 21-23 września 2006.

CYMERMAN R., TELEGA T. 2007. Zasady wyceny na potrzeby opłat od nieruchomości. Cz. II Opłaty adiacenckie. „Wycena" Nr 1(78). Wydawnictwo Educaterra Sp. z o.o., Olsztyn.

CYMERMAN R., KOWALCZYK C., TELEGA T. 2007. Opłaty adiacenckie. Wydawnictwo Educaterra Sp. z o.o., Olsztyn.

GDESZ M. 2007. Renta planistyczna i opłaty adiacenckie. Wydawnictwo KK Szkolenia, Warszawa (maszynopis).

LEDZION-TROJANOWSKA Z., ŻELAZOWSKI K. 2006. Ekonomiczno-prawne aspekty sprzedaży nieruchomości gminnych na przykładzie gminy Łódź. Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości – vol. 14 nr 2 2006, s. 13-22

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. 2006. Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur. Wydawnictwo Gall, Katowice.

ADJACENT PAYMENTS AS THE LODZ BUDGET'S SOURCE OF INCOME IN THE YEARS 2005 – 2007

Joanna Dziubińska
Department of Geodesy, Cadastre and Inventory
The City of Lodz Office
minutka5@wp.pl

Keywords: *adjacent payment, division of real estate*

Abstract

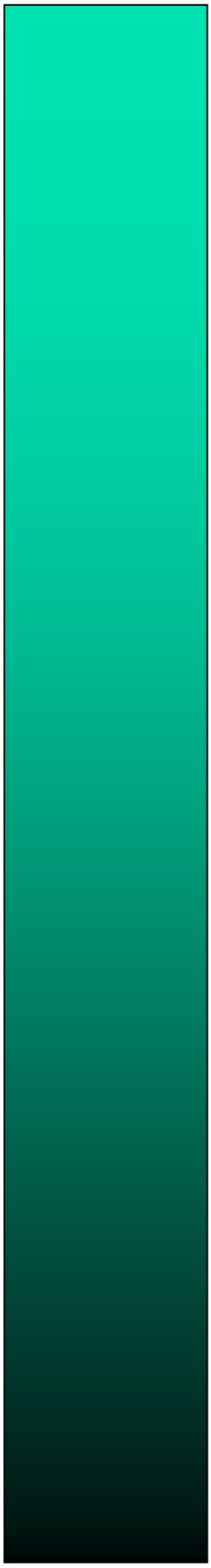
The following were discussed in the article: the changes to the process of establishing the adjacent payment's amount, brought about by the 24th August 2007 changes to the act of real estate management and certain other acts of law. An attempt was made to establish the significance of these payments to the municipality's budget, on the basis of the analysis of verdicts pertaining to the determination of an adjacent payment and the dismissal of such cases. Similar analysis was conducted to determine the financial outcome of the changes to the upper percentage rate of the adjacent payment based on the real estate division.

NOTATKI

NOTATKI

NOTATKI

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

www.uwm.edu.pl/tnn
e-mail: tnn@uwm.edu.pl

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-920837-6-4