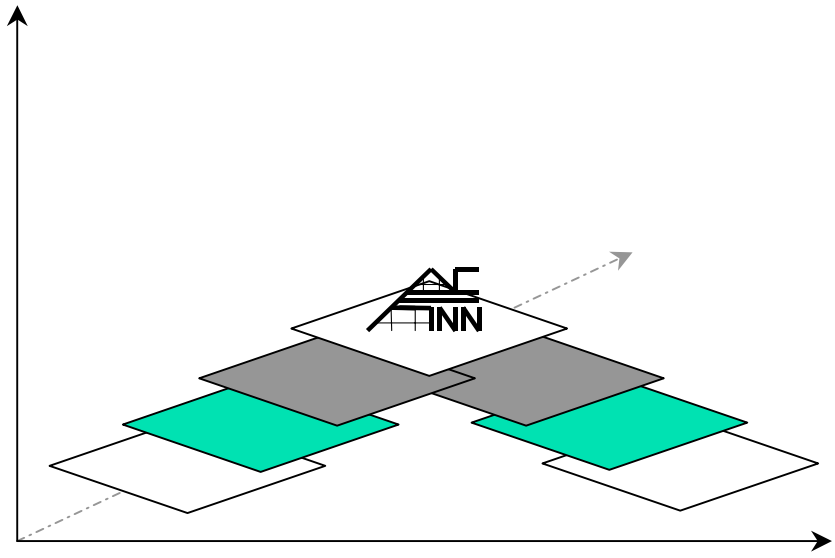
VOLUME 17 NUMBER 3

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY



OLSZTYN 2009

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 17 NUMBER 3

OLSZTYN 2009

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. zw. dr hab. inż. Andrzej HOPFER; prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK; dr hab. Antoni SOBCZAK, prof. AE; dr hab. Maria TROJANEK, prof. AE; prof. dr hab. inż. Ryszard ŹRÓBEK

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

TYTUŁ DOTOWANY PRZEZ MINISTRA NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

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

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-12-6
TNN, Olsztyn 2009 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie - 5

1. **Aktywna działalność gmin w gospodarowaniu zasobem nieruchomości** - 7
   Monika Anna Ziniewicz
2. **Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości – studium przypadku** - 19
   Maria Hełdak
3. **Aktywna gospodarka nieruchomościami a dochody gmin** - 29
   Joanna Cymerman
4. **Dochody z gospodarowania majątkiem w budżecie gminy** - 47
   Joanna Dziubińska
5. **Cele i opłacalność renowacji kamienic z zasobów komunalnych** - 59
   Henryk Gawron
6. **Metodyka wspomagania gospodarki remontowej w gminnych zasobach lokalowych** - 69
   Andrzej Muczyński
7. **Formuła partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji zadań publicznych** - 83
   Magdalena Załęczna
8. **Potrzeba zintegrowanych działań władz lokalnych i specjalnej strefy ekonomicznej w pozyskiwaniu inwestorów** - 95
   Wiesława Lizińska, Alina Źróbek-Różańska
9. **Karta przestrzeni publicznej jako instrument kształtowania jakości przestrzeni miejskiej** - 103
   Sławomir Palicki

WPROWADZENIE

Na skutek komunalizacji mienia Skarbu Państwa gminy stały się właścicielem znacznego majątku, którego podstawowym składnikiem jest zasób nieruchomości.

Omówienie uwarunkowań prawnych gospodarowania tym zasobem oraz ocena skutków działań podejmowanych przez władze gminy stanowi główną treść niniejszego wydania Studiów i Materiałów Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Sporo miejsca zajmują rozważania w czym powinna przejawiać się aktywna działalność gmin, aby z powodzeniem mogły być realizowane gminne inwestycje i uzyskiwane możliwie wysokie wpływy z majątku gminy do budżetu lokalnego.

Jednym z pilnych zadań władz lokalnych jest renowacja kamienic stanowiących w niektórych gminach pokaźny udział w zasobie komunalnym.

Dotychczas w Polsce miasta nie wypracowały jednolitych procedur takich działań. Wyniki badań przeprowadzonych w Olsztynie pozwoliły ich Autorowi na sformułowanie metodyki wspomagania gospodarki remontowej w zasobach lokalowych gminy miejskiej.

W kolejnym artykule zwrócono uwagę, iż realizacja wielu z tych prac może być dokonywana przy wykorzystaniu formuły partnerstwa publiczno prywatnego.

Do podstawowych zadań władz lokalnych należy także pozyskanie inwestorów np. poprzez wykorzystanie instytucji prorozwojowych, jakimi są m.in. specjalne strefy ekonomiczne.

Wydanie zamyka artykuł dotyczący roli, jaką mogłaby spełnić w kształtowaniu wysokiej jakości miejskiej przestrzeni Karta Przestrzeni Publicznej.

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

AKTYWNA DZIAŁALNOŚĆ GMIN W GOSPODAROWANIU ZASOBEM NIERUCHOMOŚCI

Monika Anna Ziniewicz
Katedra Prawa Rzymskiego i Porównawczego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: ziniewicz.m@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *zasób nieruchomości gminy, zadania własne gminy, gospodarowanie zasobem nieruchomości gminy, akty administracyjne*

Streszczenie

W wyniku trójstopniowego podziału terytorialnegio kraju po 1 stycznia 1999 r. reaktywowano w Polsce kolejne szczeble samorządu terytorialnego. Na mocy wielu ustaw kompetencyjnych zostały nałożone na nie zadania oraz przydzielono im majątek. Podstawowym składnikiem tego majątku jest zasób nieruchomości (prawa do nieruchomości).

W pracy zaprezentowano wybrane zasady i procedury gospodarowania zasobem nieruchomości gminy. W rozważaniach skupiono się na administracyjnych formach działań w gospodarowaniu nieruchomościami. W wyniku przeprowadzonych badań rozpoznano zadania własne i zlecone gospodarowania zasobami gminy. Dokonano analizy wydawanych decyzji administracyjnych pod kątem aktywności gminy w gospodarowaniu nieruchomościami.

Badania przeprowadzono na przykładzie gminy Giżycko (zasób gminy Giżycko w latach 2002-2008).

1. Wprowadzenie

Nieruchomości stanowią postawowy składnik majątku jednostek samorządu terytorialnego. W celu wzrostu efektywności wykorzystania tych składników tworzy się zasoby nieruchomości. Główne regulacje prawne dotyczące zasobów nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.), która odnosi się do gruntów zurbanizowanych lub przeznaczonych do zurbanizowania. W sprawach zasobów nieuregulowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, przyjmuje się, że w przypadku braku przepisów szególnych, stosuje się przepisy owej ustawy.

2. Zasób nieruchomości gminy

Gminy zostały wyposażone w majątek na podstawie ustawy z dnia 10 maja 1990 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę

o pracownikach samorządowych. Ustawa ta przewiduje przejęcie mienia państwowego przez gminy z mocy prawa (*ex lege)* oraz w drodze aktu przekazania. Ustawa o samorządzie gminnym przewiduje także możliwość nabycia mienia komunalnego w wyniku własnej działalności gospodarczej oraz przez inne czynności prawne. Do czynności prawnych zastosowanie mają między innymi przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, które przewidują możliwość nabycia nieruchomości do zasobu. Zgodnie z art. 24 u.g.n. do zasobu nieruchomości gminy należą nieruchomości, które są własnością gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości, których użytkownikiem wieczystym jest gmina.

Na podstatwie przepisów u.g.n. gmina pozyskuje nieruchomości do swojego zasobu:

- w drodze umowy, na własność lub w użytkowanie wieczyste,
- w drodze zamiany lub darowizny, albo co do których gmina uzyskała w tym trybie prawo użytkowania wieczystego,
- w drodze wywłaszczenia na rzecz gminy,
- na skutek zrzeczenia się,
- które zostały nabyte w drodze podziałów oraz scaleń i podziałów,
- na podstawie innych tytułów prawnych (SULIMIERSKI 2004).

Oprócz wymienionych powyżej form nabywania nieruchomości, tylko gminie przysługuje przewidziane w art. 109-111 u.g.n. prawo pierwokupu. Chodzi tu przede wszystkim o nabyte uprzedmio przez sprzedawcę od Skarbu Panstwa albo jednostek samorządu terytorialnego niezabudowane nieruchomości, które nie są w planach miejscowych przeznaczone na cele rolne i leśne, a w przypadku braku takich planów nie są wykorzystywane na cele rolne i leśne (Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami*, s. 126). Gmina jest uprzywilejowana również w prawie spadkowym, ponieważ z braku małżonka spadkodawcy i krewnych powołanych do dziedziczenia z ustawy, jeśli następuje dziedziczenie ustawowe, spadek przypada przeważnie gminie ostaniego miejsca zamieszkania spadkodawcy (art. 935 § 3 k.c.). Ponadto nieruchomości wchodzące w skład zasobu Skarbu Państwa, województwa lub powiatu, przeznaczone w planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe oraz na realizację związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, przekazuje się gminie, w drodze darowizny, na jej wniosek, jeżeli przemawia za tym ważny interes gminy i jeżeli cele te nie są lub nie mogą być realizowane odpowiednio przez Skarb Państwa, województwo lub powiat (art. 22 u.g.n.).

3. Zadania gminy

Gmina jest osobą prawną. Organami gminy jest rada gminy jako organ stanowiący i kontrolny oraz wójt (burmistrz, prezydent miasta) jako organ wykonwaczy. Do zakresu działania gminy należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnym, niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Są to zadania własne i zlecone przez przepisy ustaw, porozumienia z organami

administracji rządowej oraz organami powiatu i województwa. Gmina wykonuje zadania publiczne w imieniu własnym i na własną odpowiedzialność.

Organy administracji rządowej mogą nakładać na gminę obowiązek wykonywania zadań zleconych z zakresu administracji rządowej (art. 8 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym). Zadania terenowych organów rządowych z zakresu gospodarki nieruchomościami są realizowane przez wojewodę oraz przez starostę wykonującego zadania zlecone z zakresu administracji rządowej.

Do zadań własnych gminy należy zaspakajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, między innymi sprawy gospodarki nieruchomościami takie jak:

- utrzymywanie ładu przestrzennego,
- gospodarka terenami,
- ochrona środowiska,
- drogi, ulice, mosty komunalne i transport,
- zaopatrzenie w wodę, wodociągi,
- komunalne budownictwo mieszkaniowe,
- zaopatrzenie w energię elektryczną i cieplną,
- utrzymanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych,
- utrzymanie cmentarzy komunalnych,
- utrzymanie targowisk i hal targowych,
- utrzymanie zieleni komunalnej i zadrzewień (ŹRÓBEK R., ŹRÓBEK S., KURYJ 2006, s. 101).

Najpełniejszy katalog czynności, które składają się na gospodarowanie nieruchomościami gminy zawiera art. 25 ust. 2 u.g.n. Na katalog ten składają się następujące czynności:

- ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
- zapewnienie wyceny tych nieruchomości;
- sporządzanie planów wykorzystania zasobu;
- zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności;
- współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
- zbywanie oraz nabywanie, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu;
- wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody;
- podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym;

- składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej;
- przygotowanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych;
- dokonywanie podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości;
- wyposażanie nieruchomości w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

Przytoczony katalog czynności ma charakter przykładowy. Z woli ustawodawcy czynności te uznane zostały za szczególnie ważne, jednak nie pozwalają jednoznaczenie i precyzyjnie klasyfikować form gospodarowania nieruchomością (JAGODA, ŁOBOS-KOTOWSKA, STAŃKO 2008). Część z tych czynności będzie miała charakter faktyczny (czynności polegające na zabezpieczeniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem), inny charakter mieszany-faktycznoprawny (ewidencjonowanie nieruchomości, zapewnienie wyceny nieruchomości, sporządzanie planów wykorzystania zasobów nieruchomości), a jeszcze inne mają charakter ściśle prawny, przez co zasługują na szczególną uwagę. Czynności prawne dzielą się na cywilnoprawne związane z obrotem nieruchomościami oraz na administracyjnoprawne, do których należy zaliczyć:

- oddawanie nieruchomości w trwały zarząd (art. 43-50 u.g.n.),
- podziały nieruchomości (art. 92-100 u.g.n.),
- scalenie i podział nieruchomości (art. 101-108 u.g.n.),
- wywłaszczenie nieruchomości (art. 112-135 u.g.n.),
- zwrot wywłaszczonych nieruchomości (art. 136-142 u.g.n.).

Przytoczone formy gospodarowania nieruchomościami będą analizowane w aspekcie władczej działalności gmin w gospodarowaniu zasobem nieruchomości. W niniejszej pracy nie skupiono się na opisywaniu poszczególnych etapów procedur. Te zagadnienia potraktowano wybiórczo, natomiast poruszono najistotniejsze sprawy administracyjnoprawne i przedstawiono sytuację zasobu gminy Giżycko w świetle tych procedur.

4. Administracyjnoprawne formy gospodarowania nieruchomościami gminy

Zasób nieruchomości Gminy Giżycko zajmuje powierzchniowo 379 ha, co daje 199 nieruchomości wpisanych do rejestru ksiąg wieczystych. Zasób tworzą nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe, które stanowią własność gminy oraz grunty pozostające w użytkowaniu wieczystym przez gminę Giżycko. Dla 47% powierzchni gminy Giżycko sporządzane są plany miejscowe (rys. 1), co ułatwia przeprowadzanie procesów gospodarki nieruchomościami i procesów inwestycyjnych.

Rys. 1. Miejsowe plany zagospodarowania przestrzennego. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie danych pobranych w Wydziale Mienia Urzędu Miasta Giżycko

W ostatnich latach obserwuje się stopniową transformację przestrzeni miejskiej, wynikającą przede wszystkim z dynamicznych zmian na rynku mieszkaniowym, wzroście popytu na tereny przeznaczone na cele związane z turystyką oraz prognozowanym wzroście popytu na tereny inwestycyjne. Sytuacja gospodarowania zasobem nieruchomości gminy Giżycko w zakresie podstawowych procedur przedstawiona zostanie w niniejszym zagadnieniu.

4.1. Trwały zarząd

Jedną z podstawowych form administracyjnoprawnych gospodarki nieruchomościami jest trwały zarząd. Został wprowadzony do ustawy o gospodarce nieruchomościami 1 stycznia 1998 r. w miejsce dotychczasowego zarządu. Adekwatnie do art. 43 ust. 1 u.g.n. trwały zarząd jest formą prawną władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. Przez jednostkę organizacyjną należy rozumieć tylko taką, która nie ma osobowości prawnej (art. 4 pkt. 10 u.g.n.). Źródłem ustanowienia trwałego zarządu jest decyzja administracyjna. Decyzja ta powinna zawierać oprócz elementów wymienionych w art. 107 kpa wskazane elementy podmiotowe identyfikujące daną jednostkę

organizacyjną, elementy przedmiotowe oznaczające nieruchomość oraz cel przekazania nieruchomości w trwały zarząd. Gdy nieruchomość staje się zbędna na cel oznaczony w decyzji, wówczas jednostka organizacyjna sprawująca trwały zarząd ma uprawnienia do zgłoszenia organowi wykonawczemu gminy wniosek o wydanie decyzji o wygaśnięciu trwałego zarządu, co do całej nieruchomości lub jej części, jeżeli stała się dla niej zbędna. Wydanie decyzji administracyjnej wymagane jest nawet w przypadku przekazania trwałego zarządu między jednostkami organizacyjnymi (art. 48 ust. 1 u.g.n.).

Z zasobu gminy Giżycko tylko dwie nieruchomości zostały oddane w trwały zarząd w ciągu ostatnich 10 lat. Jest to nieruchomość budynkowa oddana w trwały zarząd dla Gimnazjum nr 2 oraz nieruchomość gruntowa, na której został utworzony stadion przy ulicy Moniuszki. Za stadion pobierana jest opłata roczna, do której stawka procentowa wynosi 0,3%, natomiast gimnazjum nie ma obowiązku ponoszenia opłat rocznych.

4.2. Podział nieruchomości

Podział może być dokonany w trybie administracyjnym i sądowym. Niezależnie od trybu, w jakim będzie się odbywał musi oprzeć się o dwie przesłanki:

- podział nieruchomości musi być zgodny z ustaleniami planu miejscowego,
- każda wydzielona działka musi mieć dostęp do drogi publicznej.

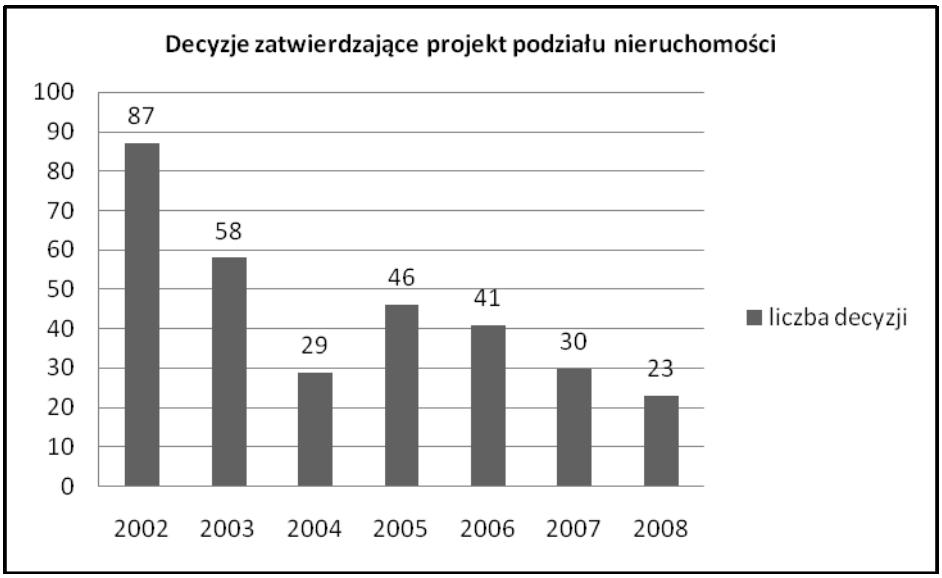
Wszczęcie postępowania w trybie administracyjnym następuje zasadniczo na wniosek osoby, która wykaże interes prawny (art. 97 ust. 1 u.g.n.). Interes ten musi wynikać z określonej normy prawa materialnego, która przyznaje określonej osobie prawo do żądania wszczęcia postępowania administracyjnego o podział nieruchomości (JAGODA, ŁOBOS-KOTOWSKA, STAŃKO 2008). Podział może zostać dokonany również z urzędu (art. 97 ust. 3 u.g.n.), jeżeli:

- jest on niezbędny do realizacji celów publicznych,
- nieruchomość stanowi własność gminy i nie została oddana w użytkowanie wieczyste.

Postępowanie o podział nieruchomości kończy się wydaniem decyzji ostatecznej o zatwierdzeniu projektu podziału. Decyzja ta stanowi podstawę do dokonania wpisów w księdze wieczystej oraz katastrze nieruchomości.

Z przeprowadzonych badań wynika, iż procedura podziału jest główną formą gospodarowania zasobem nieruchomości gminy Giżycko. Potrzeba przeprowadzania procedury podziałowej wynikała i nadal wynika z potrzeb mieszkaniowych i inwestycyjnych społeczności tej gminy. W 2002 roku wydano 87 pozytywnych decyzji adminisytacyjnych (rys. 2). W owym roku o podział występowała Spółdzielnia Mieszkaniowa Mamry, która miała w planach wówczas rozpocząć dużą inwestycję budowy bloków mieszkaniowych. W związku ze wzrostem wartości nieruchomości po procedurze podziału, naliczona została opłata adiacencka. W roku 2008 wydano 23 pozytywne decyzje administracyjne

o ustaleniu opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowane jej podziałem fizycznym.



Rys. 2. Ilość decyzji zatwierdzających projekt podziału nieruchomości w latach 2002-2008. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie danych pobranych w Wydziale Mienia Urzędu Miasta Giżycko

Podział gruntu nierzadko stanowi konieczny etap procesu inwestycyjnego w Gminie Giżycko. Posiada ona duże obszary powierzchniowe terenu, stąd potrzeba wszczynania procedury podziału nieruchomości.

4.3. Scalenie i podział nieruchomości

Instytucja scalenia i podziału poprawia strukturę obszarową gruntów, w szczególności przeznaczonych na cele budowlane. Procesem tym nie mogą być objęte nieruchomości, które:

- w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczone są na cele rolne i leśne,
- zostały objęte postępowaniem scaleniowym na podstawie przepisów ustawy o scaleniu i wymianie gruntów (Dz. U. z 2003 r., Nr 178, poz. 1749 z późn. zm).

Analiza unormowań z art. 102 ust. 1 i 2 uzsadnia pogląd, że postępowanie w sprawie scalenia i podziału nieruchomości może nastapić zarówno z urzędu, gdy inicjatywę podejmuje rada gminy, jak i na wniosek osób zainteresowanych.

O przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości decyduje rada gminy w drodze uchwały, określając w niej granice zewnętrzne gruntów objętych scaleniem i podziałem. Wójt, burmistrz, prezydent miasta składa we właściwym

sądzie wniosek o ujawnienie w księdze wieczystej przystąpienia do scalenia i podziału nieruchomości, a gdy nieruchomość nie ma założonej księgi wieczystej, o złożenie do istniejącego zbioru dokumeuntów odpisu uchwały.

Z punktu widzenia gospodarowania zasobem gminy niezwykle ważnym intrumentem prawnym jest ustalenie przez gminę opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wydzielonych w wyniku scalenia i podziału w stosunku do nieruchomości dotychczas posiadanych.

Analizowana procedura może być uznana za efektywną zarówno po stronie gminy, jak i uczestników scalenia i podziału wtedy, gdy nowo wydzielone nieruchomości nadają się do optymalnego zagospodarowania na cele przewidziane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Służy temu nie tylko sam sposób geodezyjnego scalenia i podziału nieruchomości, ale również powiązanie nowo wydzielonych nieruchomości z urządzeniami infrastruktury technicznej. Rodzaj tych urządzeń, termin ich budowy oraz źródła finansowania muszą zostać określone w samej uchwale rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości. Zasadą jest, że koszty wybudowania tych urządzeń nie mogą obciążać uczestników postępowania, chyba że na mocy zawartego z gminą porozumienia strony postanowią inaczej (JAGODA, ŁOBOS-KOTOWSKA, STAŃKO 2008).

Tabela 1

Powierzchnia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Wyszczególnienie	Powierzchnia miasta Giżycko	**Plany obowiązujące**	Plany w trakcie procedury planistycznej	Plany, dla których podjęto uchwały intencyjne	**Razem**
Powierzchnia	1387 ha	**275,16 ha**	344,82 ha	30,16 ha	**650,14 ha**
Udział w powierzchni miasta	-	**20%**	25%	2%	**47%**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych pobranych z Wydziału Mienia Urzędu Miejskiego w Giżycku

Gmina Giżycko w ostatnich 10 latach nie wszczynała procesu scalenia i podziału. Układ przestrzenny ustalony przez plany zagospodarowania przestrzennego (tabela 1) (jest obecnie osiem, w trakcie sporządzania są cztery podjęte uchwały, do sporządzenia planu są dwie) pokrywa się z układem własnościowym nieruchomości gruntowych. Nieruchomości gruntowe zasobu są ukształtowane w sposób umożliwiający ich racjonalne zagospodarowanie przede wszystkim pod zabudowę.

4.4. Wywłaszczenie nieruchomości

Zgodnie z art. 21 ust. 2 Konstytucji RP, wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Rozwinięcie tej normy konstytucyjnej znajduje swój wyraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Czynności wywłaszczeniowe mogą być wszczęte tylko wówczas, gdy nieruchomość położona jest na obszarach przeznaczonych w planie miejscowym na cele publiczne. Jest to istotne zastrzeżenie, ponieważ w skuteczny sposób eliminuje doraźne wytyczanie celów publicznych, zmuszając jednostki samorządu terytorialnego do odpowiedniej polityki gruntowej.

Katalog celów publicznych zawiera art. 6 u.g.n., w którym dopuszczono możliwość określania innych celów publicznych w odrębnych ustawach. Postępowanie wywłaszczeniowe dotyczące gminy wszczyna się na jej wniosek złożony przez organ wykonawczy do starosty. Wszczęcie postępowania wywłaszczeniowego musi zostać każdorazowo poprzedzone rokowaniami przeprowadzonymi z właścicielem nieruchomości, zmierzającymi do nabycia nieruchomości w drodze umowy cywilnej (art. 114 ust. 1 u.g.n.). Miejsce właściciela może zająć użytkownik wieczysty oraz osoba, której przysługują do nieruchomości ograniczone prawa rzeczowe, jeżeli przedmiotem wywłaszczenia ma być takie prawo.

Postępowanie wywłaszczeniowe jest postępowaniem administracyjnym, które dotyczy również odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Wysokość odszkodowania określona jest w decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości wydawanej przez starostę.

Procedura wywłaszczenia w analizowanych latach nie była wszczynana przez gminę Giżycko, ponieważ zawsze poprzedzające ją rokowania kończyły się wynikiem pozytywnym. W związku z tym gmina pozyskiwała nieruchomości do zasobu w drodze umowy cywilnoprawnej i dalej wykorzystywała je do osiągania celów publicznych. Rokowania przeprowadzane były w roku 2006 i w ich wyniku gmina pozyskała 7 nieruchomości na budowę ulicy Perkunowskiej.

4.5. Opłaty adiacenckie z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej

Opłaty adiacenckie stanowią jeden z przejawów gospodarowania nieruchomościami w granicach administracyjnych gminy. Dotyczy to zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców gminy, do których zaliczyć także trzeba uzbrojenie nieruchomości przeznaczonych w planie miejscowym na cele inne niż rolne i leśne, tj. na cele mieszkaniowe, przemysłowe, handlowe, inwestycyjne.

Właściciele (użytkownicy wieczyści, którzy zapłacili opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego lub użytkownicy wieczyści, którzy nie mają obowiązku

wnoszenia opłat adiacenckich) partycypują w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej, poprzez obowiązek zapłacenia opłat adiacenckich.

Warunkiem dopuszczalności ustalenia opłat adiacenckich jest wzrost wartości nieruchomości, który musi pozostawać w związku przyczynowym z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Wzrost wartości nieruchomości musi być udokumentowany przez operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego (BIENIEK i in. 2008).

Określenie wysokości opłaty adiacenckiej następuje w decyzji administracyjnej pod warunkiem, że została podjęta uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej. To stanowisko zajął Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z dnia 25 lipca 2000 r., II SA/Ka 2052/98 (ONSA 2001, nr 3, poz. 142), którego teza ma nastepujące brzmienie: „Zarząd gminy nie może wydać decyzji administracyjnej w sprawie opłat adiacenckich, jeżeli na podstawie art. 146 ust. 2 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz. 741 z późn. zm.) nie została podjęta uchwała rady gminy w przedmiocie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej".

W gminie Giżycko działania związane z wyposażaniem nieruchomości w infrastrukturę techniczną podejmowane są przede wszystkim na osiedlu domków jednorodzinnych Wilanów. Dominuje tam zabudowa mieszkaniowa wolnostojąca, która rozwija się w stronę miejscowości Świdry. Decyzje o opłacie adiacenckiej w ostatnich 3 latach nie były do tej pory wydane, ponieważ wszczęte postępowania jeszcze się nie zakończyły.

5. Podsumowanie i wnioski

Z przedstawionych powyżej badań wynika, iż gmina Giżycko wyposażona w swoje mienie realizuje zadania gospodarki nieruchomościami adekwatnie do istniejącej sytuacji na rynku nieruchomości i potrzeb inwestycyjnych.

Wymienione w pracy przepisy prawne pozwalają gminie Giżycko na stosowanie różnorodnych form gospodarowania jej mieniem, szczególnie form administracyjnoprawnych, do których ustawa o gospodarce nieruchomościami zalicza trwały zarząd, podział, scalenie i podział, wywłaszczenie, budowa urządzeń infrastruktury technicznej.

Wyniki analizy procesów gospodarowania zasobem nieruchomości gminy Giżycko pozwoliły na sformułowanie ogólnej oceny, że zadania z zakresu gospodarki nieruchomościami, stanowiące zadania własne gminy, realizowane są zgodnie z przepisami ustawy o samorządzie gminnym i ustawy o gospodarce nieruchomościami. Burmistrz jako organ wykonawczy i współpracujące wydziały wykazują się sprawnością na etapie uchwałodawczym, decyzyjnym jak i wykonawczym związanym ze sporządzaniem dokumentacji zasobu nieruchomości jak i dokumentacji planistycznej.

6. Literatura

BIENIEK G. (RED.), KALUS S., MARMAJ Z., MZYK E. 2008. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. LexisNexis, Warszawa

IZDEBSKI H., 2003. *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa

JAGODA J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M. 2008. *Gospodarka mieniem komunalnym*, LexixNexis, Warszawa

KISILOWSKA H. (RED.) 2004. *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, LexisNexis, Warszawa

SULIMIERSKI J. 2004. *Mienie samorządu terytorialnego*, W: *Samorząd terytorialny w Polsce*, red. J. P. TARNO, Warszawa

WIERZBOWSKI B. 2008. *Gospodarka nieruchomościami*, LexisNexis, Warszawa

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

Wykaz ustaw innych regulacji

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. - *Kodeks Cywilny* (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)

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

USTAWA z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (Dz. U. z 2001 r., Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.)

USTAWA z dnia 10 maja 1990 r. – *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 32, poz. 191 z późn. zm.)

ACTIVE ACTIVITY OF LOCAL AUTHORITY IN MANAGEMENT OF PUBLIC PROPERTIES

Monika Anna Ziniewicz
Cathedral of Roman and Comparative Law
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: ziniewicz.m@uwm.edu.pl

Key words: *public properties, personal tasks of commune, land management of commune, administrative acts*

Abstract

After 5th December 1990, resulting from restructing of property of country, successive levels of local government were reactivated in Poland. Ander an a lot competence acts, there were assign a tasks and allocated property for local government. Public properties are primary assets (right to real properties).

In this paper there are presented selected tasks and procedures of management of public properties of commune. It concentrate on administrative forms of operations of land management in consideration. As a result of conducting researches, there were defined personal and commission tasks of real estate management of commune. There were analyzed issued administrative decisions for activity the commune in real estate management.

The researches were conducted on the example of the Giżycko commune (public properties of Giżycko commune in 2002-2008).

GOSPODAROWANIE GMINNYM ZASOBEM NIERUCHOMOŚCI – STUDIUM PRZYPADKU

Maria Hełdak
Katedra Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: m.heldak@up.wroc.pl

Słowa kluczowe: *zasoby nieruchomości, gospodarowanie nieruchomościami, gmina Gostyń*

Streszczenie

Na skutek komunalizacji mienia Skarbu Państwa gminy wyposażono w dość znaczny majątek. Podejmowane decyzje, związane z gospodarowaniem nieruchomościami, mają często charakter nieodwracalny, stąd ważne jest, aby prowadzona polityka gminy w tym zakresie była przemyślana, tak by zapewnić tereny dla realizacji gminnych inwestycji lub uzyskać możliwie wysokie dochody z nieruchomości. Z drugiej strony gmina nie może prowadzić działalności gospodarczej wykraczającej poza zadania o charakterze publicznym. Zadaniem gminy jest bowiem zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty gminnej, a gospodarowanie nieruchomościami przez gminę powinno służyć realizacji tego właśnie zadania.

Celem pracy jest przybliżenie uwarunkowań prawnych gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości oraz ocena gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości miejsko – wiejskiej gminy Gostyń. Analiza dotyczy wybranych zadań w ramach gospodarowania nieruchomościami gruntowymi, w tym sprzedaży i nabywania gruntów do gminnego zasobu. Okres analiz obejmuje lata 2005 – 2007. Wzrost wpływów do budżetu gminy związany był ze zbyciem nieruchomości przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Stałe wydatki gminy związane są natomiast z odszkodowaniem za nieruchomości przejęte pod budowę lub poszerzenie dróg gminnych.

1. Wstęp

Gospodarowanie mieniem komunalnym w Polsce ulegało dość znacznym przemianom, związanym często z sytuacją polityczną naszego kraju. W owym czasie do przywróconych w 1944 r. przedwojennych instytucji administracji rządowej i samorządu terytorialnego dodano rady narodowe (por. IZDEBSKI 2004). W wyniku dalszej inwigilacji państwa i przejmowaniu kontroli nad kolejnymi dziedzinami gospodarki zniesiono, na mocy ustawy z dn. 20 marca 1950 r. o terenowych organach jednolitej władzy państwowej, samorząd terytorialny oraz terenowe organy administracji ogólnej.

W rzeczywistości radom przydzielono zadania w istotny sposób wykraczające poza uprawnienia organów samorządu. Stały się one organami planowania działalności publicznej i kontroli, którym wojewodowie i starostowie powinni składać okresowe sprawozdania (IZDEBSKI 2004). W kolejnych latach, na mocy *ustawy z 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach* oraz *ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości*, wprowadzono wyjątkowy reżim w stosunku do obrotu nieruchomościami. Dodatkowo w 1954 r. zmianie uległ podział terytorialny polegający m.in. na zniesieniu gmin i zastąpieniu ich trzykrotnie mniejszymi gromadami. Gminy, choć w innym kształcie, zostały przywrócone w latach 1972 – 1975. Samorząd terytorialny został reaktywowany dopiero w 1990 r. poprzez nowelę do Konstytucji oraz *ustawę z dn. 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (pierwotnie o samorządzie terytorialnym).* Zmiany te były konsekwencją obalenia rządów władzy ludowej i związanych z tym przemian ustrojowych naszego kraju. Pierwotnym źródłem własności gminnej stał się proces komunalizacji mienia państwowego, rozumiany jako wydzielenie i przekazanie gminom części zasobów tego mienia, proporcjonalnie do zakresu powierzonych zadań publicznych (GNIEWEK 2008). Wskutek komunalizacji mienia Skarbu Państwa gminy wyposażono w dość znaczny majątek, zaś decyzje związane z ich obrotem mają długotrwały, często nieodwracalny charakter. Prawodawca uznał za celowe skonkretyzowanie prawnych reguł dotyczących gospodarowania nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Szczegółowe zasady dotyczące gospodarowania nieruchomościami Skarbu Pastwa i nieruchomościami samorządowymi zawarte są w *ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.

Gospodarka nieruchomościami to całokształt problematyki działań mających na celu wypracowanie optymalnych zasad i procedur gospodarowania i zarządzania nieruchomościami (ŹRÓBEK 2006). Celem pracy jest przybliżenie uwarunkowań prawnych gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości oraz próba oceny gospodarowania nieruchomościami wchodzącymi w skład zasobu nieruchomości miejsko – wiejskiej gminy Gostyń. Analiza dotyczy jedynie wybranych zadań w ramach gospodarowania nieruchomościami gruntowymi, w tym sprzedaży i nabywania gruntów do gminnego zasobu. Okres analiz obejmuje lata 2005 – 2007.

2. Tworzenie zasobu i gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości

Z mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały utworzone cztery zasoby nieruchomości: gminny, powiatowy, wojewódzki oraz zasób nieruchomości Skarbu Państwa. Gminny zasób nieruchomości tworzą, nieruchomości, które do dnia wejścia w życie ustawy: stanowiły własność gminy i nie znajdowały się w użytkowaniu wieczystym lub trwałym zarządzie oraz nie były obciążone prawem użytkowania, w tym nieruchomości nabyte na podstawie ustawy z 1990 r., przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych.

Wyjaśnienia wymaga wzajemna relacja pomiędzy „mieniem komunalnym" a „gminnym zasobem nieruchomości". Mienie komunalne jest pojęciem szerszym od strony podmiotowej, gdyż obejmuje mienie należące zarówno do gminy, jak i do innych samorządowych osób prawnych; nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości stanowią wyłącznie własność gminy lub wyłącznie gminie przysługuje użytkowanie wieczyste (*Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*). Mienie komunalne jest pojęciem szerszym od „gminnego zasobu nieruchomości" także od strony przedmiotowej, ponieważ oprócz nieruchomości obejmuje też wszelkie ruchomości, wierzytelności, środki finansowe i inne prawa majątkowe.

Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości należy do obowiązku wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, zgodnie z art. 23 ust. 1 i art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami (por. WOLANIN 2004, ŹRÓBEK i in. 2006). Wśród czynności organu wykonawczego można wymienić szereg czynności, wśród których znajdują się m.in.: sporządzanie planów wykorzystania zasobu, naliczanie należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności, współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego, zbywanie oraz nabywanie, za zgodą rady gminy, nieruchomości wchodzących w skład zasobu, wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczanie nieruchomości, wchodzących w skład zasobu, wyposażanie nieruchomości - w miarę możliwości gminy – w urządzenia infrastruktury technicznej.

Generalna zasada obowiązująca właściwe organy gospodarujące nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi została zawarta w art. 12 ustawy i brzmi: *Organy, (…), działające za Skarb Państwa i jednostkę samorządu terytorialnego, są zobowiązane do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki*.

Pojęcie „zasad prawidłowej gospodarki" nie ma wyrazu normatywnego i obejmuje ono czynności faktyczne i prawne. Do pierwszych z nich, można zaliczyć czynności zabezpieczające nieruchomości przed zniszczeniem, czyli zachowanie ich w stanie niepogorszonym, a także obowiązek czynienia uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla sprawnego spełniania funkcji, jakie wiążą się ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości. Do czynności prawnych zaliczyć można takie czynności, które mają na celu ustalenie stanu prawnego nieruchomości, czynności związane z ochroną własności nieruchomości w razie naruszenia prawa własności itp. (*Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*).

Gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, a w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizacje innych celów publicznych (art. 24 ust. 2 ustawy). Gmina nie może prowadzić działalności gospodarczej

wykraczającej poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości oznacza aktywność gminy, której celem jest materialna realizacja zadań lub zdobywanie na nią środków. Prowadzona w tym zakresie aktywność nie jest zorientowana na zysk, ale na realizację zadań publicznych.

Obrót nieruchomościami gminnymi odbywa się na zasadzie prawa cywilnego z możliwością jego modyfikacji w obrocie między Skarbem Państwa i jednostkami samorządu terytorialnego oraz na rzecz niektórych podmiotów lub na niektóre cele określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Definicja obrotu nieruchomości zakłada, że jest to czynność rozporządzająca, która wiedzie do przeniesienia prawa własności na inny podmiot. Do obrotu można tutaj zaliczyć także, z pewnymi wyjątkami, zniesienie współwłasności, czy dział spadku. Jednakże przytoczony wcześniej artykuł (…) *(art. 13. ustawy o gospodarce nieruchomościami),* zalicza do czynności obrotu także oddanie nieruchomości w najem czy dzierżawę. Można jednak wysunąć wniosek, że czynności tych nie można zakwalifikować w pełni do definicji obrotu. Należy więc tutaj przyjąć, że pojęcie obrotu będzie tyczyło się wszystkich czynności prawnych prowadzących do zmiany podmiotu, który gospodaruje daną nieruchomością (JAGODA, ŁOBOS-KOTOWSKA, STAŃKO 2008).

3. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości w gminie Gostyń

3.1. Ogólna charakterystyka gminy

Gmina Gostyń jest gminą miejsko – wiejską, położoną w południowej części woj. wielkopolskiego, w odległości ok. 60 km od Poznania i 100 km od Wrocławia. Teren gminy położony jest na skrzyżowaniu dróg krajowych i wojewódzkich, w tym: drogi krajowej nr 12 relacji Dorohusk – Puławy – Kalisz – Jarocin – Leszno – Głogów – Łęknica; drogi wojewódzkiej nr 434 relacji Poznań - Kórnik – Gostyń – Rawicz; drogi wojewódzkiej nr 308 relacji Nowy Tomyśl – Grodzisk Wielkopolski – Kościan – Kunowo. W skład miejsko – wiejskiej gminy Gostyń, poza miastem stanowiącym siedzibę władz lokalnych, w tym siedzibę władz gminnych i powiatowych, wchodzi 20 sołectw. W gminie zamieszkuje ponad 24 000 osób, z których ponad 20 650 zamieszkuje miasto, a ok. 7 380 – pozostałą część gminy. Miasto Gostyń pełni funkcję lokalnego ośrodka usługowego, jest siedzibą wielu zakładów usługowych i produkcyjnych. W gminie działa kilkanaście większych podmiotów gospodarczych oraz mniejsze firmy, których liczba powoli, ale wzrasta. Jedną z bardziej charakterystycznych grup przedsiębiorców są wytwórcy powozów konnych. Obecnie w gminie funkcjonuje 2 954 podmiotów gospodarki narodowej zarejestrowanych w rejestrze REGON – 2 467 w mieście i 487 na obszarze wiejskim gminy. Wśród wskazanych podmiotów gospodarczych, w mieście zarejestrowanych jest 17 spółek z udziałem kapitału zagranicznego.

Z racji sprzyjających warunków glebowych, warunków klimatycznych i wysokiej kultury rolnej, gmina nadal jest postrzegana, jako gmina rolnicza.

Ogólna powierzchnia użytków rolnych wynosi ok. 10 500 ha, co stanowi niemal 77% powierzchni gminy, z czego niewielka część (ok. 700 ha) znajduje się w granicach administracyjnych miasta, a ok. 9 800 ha na terenach wiejskich (ponad 93%). Wspomniana wysoka kultura rolna reprezentowana przez miejscowych rolników sprawia, że rolnictwo Ziemi Gostyńskiej należy do przodujących w Wielkopolsce.

Począwszy od 2001 r., na obszarze gminy tworzy się strefę przemysłową w obrębie wsi Czachorowo, kiedy to gmina przystąpiła do intensywnego wykupu gruntów. Do końca 2003 r. gmina zakupiła w tym obrębie teren o powierzchni ponad 13 ha. W kolejnych latach starano się przyciągnąć inwestorów stosując m.in. zwolnienia w uiszczaniu podatku od nieruchomości oraz wyposażając teren przeznaczony do rozwoju aktywności gospodarczej w urządzenia infrastruktury technicznej. Obecnie trwają prace w związku ze sporządzeniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w Czachorowie, który ma na celu poszerzenie istniejącej strefy gospodarczej o ok. 10 ha.

3.2. Gminny zasób nieruchomości

Tworzenie gminnego zasobu nieruchomości oraz prawidłowego gospodarowania nim należy do podstawowych zadań gminy Gostyń. Po wejściu w życie ustawy przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych, wojewoda przekazał gminie Gostyń grunty zabudowane i niezabudowane związane z realizacją zadań własnych gminy o łącznej powierzchni ok. 607 ha. W komunalizacji mienia dominowało przekazanie z mocy prawa (dotyczy 99% przypadków), pozostałą część (1%) przekazano gminie na jej wniosek. W 1993 r., zgodnie z regulacjami prawnymi, gmina podjęła uchwałę o przejęciu mienia szkół podstawowych, których prowadzenie przechodziło do obowiązków gminy z dniem 1 stycznia 1994 r. Informacje o stanie wybranych składników mienia komunalnego zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1

Stan wybranych składników mienia komunalnego w gminie Gostyń

Lp.	Treść	Wartość mienia w złotych			
		30.10.2004.	30.09.2005.	30.09.2006	30.09.2007
1.	Grunty ogółem	53.269.531	52.802.939	52 631 875	52 973 919
2.	Budynki ogółem	22.593.173	24.020.917	25 109 043	25 571 923

Źródło: http://www.bip.gostyn.pl

Wartość składników mienia komunalnego określono na podstawie przepisów ustawy o rachunkowości z uwzględnieniem metody wyceny bilansowej. Pokazana wartość gruntów i budynków wchodzących w skład majątku gminy wynika z podstawowej dokumentacji prowadzonej przez gminę, tj. z ksiąg rachunkowych. Wartość podana w ewidencji księgowej nie jest równoważna wartości rynkowej, która jest ustalana przez rzeczoznawcę majątkowego głównie dla nieruchomości zbywanych. W analizowanych latach, wartość gruntów wchodzących w skład zasobu, jest bardzo zbliżona do siebie, zauważalny jest jedynie wzrost wartości budynków.

3.3. Zbywanie i nabywanie nieruchomości gminnych

W badanym okresie nieruchomości gruntowe, wchodzące w skład zasobu Gminy Gostyń były przedmiotem obrotu, a w szczególności przedmiotem sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, w trwały zarząd, dzierżawy, użyczenia, zamiany, darowizny, były także obciążane ograniczonymi prawami rzeczowymi (hipoteka, służebność drogowa) oraz wnoszone jako wkłady niepieniężne (aporty) do spółek. Zasady nabywania, zbywania i obciążania nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub wynajmu na okres dłuższy niż trzy lata zostały określone w *Uchwale Rady Miejskiej Nr VI/51/2003 w sprawie zasad nabycia, zbycia i obciążania nieruchomości oraz ich wydzierżawiania i wynajmowania na okres dłuższy niż 3 lata*. Do podstawowych czynności gospodarowania zasobem nieruchomości należy ich zbywanie oraz nabywanie, mające na celu głównie przeniesienie prawa własności (tab. 2).

Tabela 2

Liczba oraz powierzchnia nieruchomości podlegających zbyciu oraz nabyciu do Zasobu Gminy Gostyń

Lp.	Formy obrotu	2005		2006		2007	
		liczba	pow.	liczba	pow.	liczba	pow.
1.	Zbycie nieruchomości	22	96 338,98	17	29 243,50	9	55 226,00
2.	Nabycie nieruchomości	14	96 145,00	18	39 329,00	23	42 734,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie PELCZAR (2008)

Najwięcej transakcji sprzedaży miało miejsce w roku 2005, natomiast najwięcej transakcji dotyczących nabycia nieruchomości do zasobu miało miejsce w 2007 r. Porównując ogólną powierzchnię nieruchomości znajdujących się w obrocie, można zauważyć, że w obu rozpatrywanych przepadkach była ona największa w 2005 r.

Zbycie nieruchomości może nastąpić tylko za zgodą odpowiedniego organu. Podstawową formą obrotu nieruchomościami komunalnymi jest przetarg, ale dla sytuacji określonych w przepisach istnieją także inne zasady zbycia. Najogólniej

można podzielić je na czynności odpłatne oraz nieodpłatne i wykonywane za obniżoną cenę. Analizując sposoby zbycia nieruchomości gminnych, należy stwierdzić, że najwięcej nieruchomości zostało zbytych w drodze przetargu (12 w 2005, 5 w 2006 i 3 w 2007 roku). W drodze zamiany zbyto 4 nieruchomości w 2005 r. oraz 2 w 2007 r. Pozostałe transakcje dotyczyły zbycia nieruchomości na rzecz użytkownika wieczystego, polepszenia sposobu zagospodarowania nieruchomości przyległej, przeniesienia prawa własności za odszkodowaniem oraz na podstawie ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych. Analizując liczbę zawieranych transakcji w poszczególnych latach można stwierdzić, że jest ich niewiele, biorąc pod uwagę wielkość oraz pełnioną funkcję miejscowości.

Kolejnym rozpatrywanym zagadnieniem są formy nabycia nieruchomości mające miejsce w analizowanych latach (tab. 3). W gminie nie zaobserwowano wszystkich przewidzianych prawem form nabywania nieruchomości do gminnego zasobu.

Tabela 3

Liczba nieruchomości nabytych do Zasobu Gminy Gostyń z podziałem wg głównych celów nabycia

Lp.	Nabycie nieruchomości w związku z:	2005	2006	2007
1.	-budową bądź rozbudową dróg i chodników /także z mocy prawa/	4	10	20
2.	- realizacją chodników	1	1	
3.	- zamianą z dopłatą	4		
4.	- nieodpłatnym przeniesieniem prawa własności	1		
5.	- budową przepompowni	1	4	
6.	- rozwiązaniem umowy użytkowania wieczystego	1		
7.	- adaptacją na cele różnego typu			1
8.	- przeznaczeniem pod działalność gospodarczą			2
9.	- wykonaniem prawa pierwokupu		1	
10.	- windykacją zaległości podatkowych	2	1	
11.	- brak danych		1	

Źródło: opracowanie własne na podstawie PELCZAR (2008)

Najwięcej nieruchomości pozyskano do gminnego zasobu za odszkodowaniem w związku z realizacją nowych i poszerzaniem istniejących dróg gminnych. Zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami działki wydzielone na cele komunikacji publicznej (drogi gminne) przechodzą na własność gminy za odszkodowaniem ustalonym pomiędzy stronami w umowie. Pozyskiwanie gruntów związane było także z realizacją celów publicznych, w tym z budową przepompowni.

Zestawienie kosztów nabycia nieruchomości oraz wpływów z tytułu zbycia nieruchomości (tab. 4.) ukazuje zmiany w wysokości wpływów i kosztów zaistniałe w poszczególnych latach.

Tabela 4

Wpływy oraz wydatki poniesione przez Gminę w wyniku zbycia oraz nabycia nieruchomości do Zasobu Gminy Gostyń

Lp.	Rodzaj transakcji	2005	2006	2007
1.	Razem wpływy z tytułu zbycia:	1 486 613,28	554 477,04	759 013,60
2.	W tym:			
	-nieruchomości niezabudowane	44 907,04	175 490,90	769 013,60
	- nieruchomości zabudowane	1 333 770,49	139 586,54	0,00
	- lokale	107 935,75	239 399,60	0,00
3.	Razem koszty nabywania nieruchomości:	151 912,01	622 690,50	559 748,50
4.	W tym:			
	- nieruchomości niezabudowane	151 912,01	552 690,50	459 748,50
	- nieruchomości zabudowane	0,00		100 000,00
	- lokale	0,00	70 000,00	

Źródło: opracowanie własne

Powyższe zestawienie ukazuje, że w 2005 r. budżet gminy został znacznie zasilony finansowo poprzez zbycie nieruchomości gminnych. W owym czasie dochody ze sprzedaży przewyższały poniesione wydatki na kupno nieruchomości. Zwiększone dochody związane były ze zbyciem działek gminnych przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W 2006 r. zauważa się wzrost kosztów nabywania nieruchomości do gminnego zasobu, który utrzymuje się także w 2007 r. Zestawienie dochodów i wydatków gminy Gostyń związanych z gospodarowaniem jej zasobem ujawniło, że w ostatnich latach gmina osiągnęła dodatni bilans w zakresie gospodarowania mieniem komunalnym.

4. Podsumowanie i wnioski

1. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości w gminach regulują zasady określone w przepisach prawnych, a sposób gospodarowania powinien się odbywać zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki.
2. W gminie Gostyń zawiera się niewiele transakcji dotyczących nabywania i zbywania nieruchomości do gminnego zasobu. W poszczególnych latach zawarto ogółem: w 2005 roku 36 transakcji, w 2006 - 35 i w 2007 - 32 transakcje. Wydaje się, że gmina ogranicza się do zawierania tylko niezbędnych umów, często wymuszonych przepisami prawa (np. w wyniku wydzielenia dróg

gminnych w związku z podziałem nieruchomości) i wykazuje w tym zakresie małą aktywność.

3. W latach nie objętych analizą, gmina zakupiła jednak znaczny areał gruntów we wsi Czachorowo (ponad 13,00 ha), aby zorganizować strefę rozwoju aktywności gospodarczej. Analizując dalsze poczynania gminy w tym zakresie, przewiduje się kolejne nabywanie do zasobu po uprawomocnieniu się planu miejscowego dla kolejnych terenów inwestycyjnych.
4. Nabywanie nieruchomości na cele komunikacyjne należało do stałych wydatków gminy w latach 2006 i 2007. Gmina, poprzez swoje działania stara się uregulować stan prawny nieruchomości. Ponadto stosuje również zamiany nieruchomości zbędnych dla realizacji celów gminy, w zamian za nieruchomości, służące realizacji jej celów publicznych.
5. W analizowanej gminie, prowadzona polityka w zakresie gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości generuje dochody biorąc pod uwagę ogólne zestawienie wydatków na zakup nieruchomości i korzyści wynikających ze zbycia nieruchomości gminnych. Największy dochód osiągnięto w 2005 r., kiedy to doszło do zbycia działek gminnych przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. W latach 2006 – 2007 zysk ten jest jednak na tyle mały, że gmina nie jest w stanie zaspokoić swoich potrzeb związanych z realizacją urządzeń infrastruktury technicznej z wpływów związanych z gospodarowaniem zasobem nieruchomości.

5. Literatura

GNIEWEK E. 2008. *Prawo rzeczowe.*, C.H. BECK, Warszawa, wydanie 7

IZDEBSKI H. 2004. *Samorząd terytorialny, podstawy ustroju i działalności*, LexisNexis, Warszawa, s. 57

JAGODA J., ŁOBOS-KOTOWSKA D., STAŃKO M., 2008. *Gospodarka mieniem komunalnym.* LexisNexis, Warszawa

Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi. Red. E. Gniewek. 1999. Wydanie drugie. Zakamycze

PELCZAR B., 2008. *Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości na obszarze gminy Gostyń.* Maszynopis

WOLANIN M., 2004. *Zbycie nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego.* Nieruchomości C.H. BECK, nr 11, s. 4-8

ŹRÓBEK S., 2006. *Gospodarka nieruchomościami.* Wydawnictwo GALL. Katowice

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

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 marca 1950 r. *o terenowych organach jednolitej władzy państwowej* (Dz. U. z 1950 r. Nr 14, poz. 130)

Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. *o gospodarce terenami w miastach i osiedlach* (Dz. U. z 1961 r. Nr 61, poz. 32.159)

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. *o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości* (Dz. U. z 1996 r. Nr 5, poz. 33)
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. *o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. Z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm.).
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami* (t. j. Dz. U. 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późń. zm.)
Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (Dz. U. Nr 32, poz. 191).
Ustawa z dnia 29 września 1994 r. *o rachunkowości* (t. j. Dz. U. z 2002 r. Nr 76, poz. 694)

*****

THE MANAGEMENT OF COMMUNAL PROPERTY RESOURCE

Maria Hełdak
Department of Land Management
Wroclaw University of Environmental and Life Sciences
e-mail: m.heldak@up.wroc.pl

Key words: *property resources, real estates, the commune of Gostyń*

Abstract

The management of communal property resource is a set of factual and legal endeavours, which consist of such activities like management, administration and dealing with property in forms provided by law. Communal economy concerns first of all issues having public utility features, which aims at current and continual meeting collective needs of population in form of services open to all.

Gostyń is an example of a commune where the way of management of communal resource was qualifield and checked in legal respect. The acivites pursued by the commune on her real estate are first of all selling mainly by tender and purchasing concrete real estates in order to realize investments.

AKTYWNA GOSPODARKA NIERUCHOMOŚCIAMI A DOCHODY GMIN

Joanna Cymerman
Katedra Geodezji Gospodarczej
Politechnika Koszalińska
joanna.cymerman@wbiis.tu.koszalin.pl

Słowa kluczowe: *aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie, instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie*

Streszczenie

Praca poświęcona jest problematyce zależności między gospodarką nieruchomościami prowadzoną przez gminy a ich dochodami. Przedstawiono w niej nowe ujęcie gospodarki nieruchomościami w gminie, przyjmując, że stanowi ona zespół przyznanych gminie ustawowo instrumentów, o różnym charakterze, nakierowanych przestrzennie na nieruchomości zlokalizowane na obszarze gminy stanowiące własność gminy (gospodarka nieruchomościami w wąskim tego słowa znaczeniu – „sensu stricte"), a także innych podmiotów (gospodarka nieruchomościami w szerokim tego słowa znaczeniu – „sensu largo"). W opracowaniu wykorzystano wyniki badań uzyskane w ramach rozprawy doktorskiej autorki, która powstała w latach 2004-2008, w Katedrze Inwestycji i Nieruchomości Akademii Ekonomicznej w Poznaniu.

1. Gospodarka nieruchomościami w gminie – nowe ujęcie *sensu largo*

Tradycyjne (klasyczne) ujęcie gospodarki nieruchomościami w gminie – w świetle zapisów ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.) – utożsamia się z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości, tj. nieruchomościami, do których przysługuje gminie prawo własności (z wyjątkiem oddanych w użytkowanie wieczyste) oraz prawo użytkowania wieczystego. Tak rozumiana gospodarka nieruchomościami – w wąskim tego słowa znaczeniu – stanowi gospodarkę nieruchomościami *sensu stricte*. W literaturze można również spotkać szerokie ujęcie gospodarki nieruchomościami (*sensu largo*), odnoszące ją do wszystkich nieruchomości położonych na obszarze gminy (por. GACZEK 2003). Takie podejście wydaje się uzasadnione zwłaszcza, gdy zwróci się uwagę na wymienione w art. 25 ust. 2 ugn działania wchodzące w zakres gospodarki nieruchomościami w gminie: dokonywanie podziałów, scaleń i podziałów oraz wyposażanie nieruchomości, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Uwzględniając powyższe, w pracy przyjęto szerokie ujęcie ***gospodarki nieruchomościami w gminie***, definiując ją jako: *świadome i celowe działanie upoważnionych podmiotów, w formach przewidzianych prawem, obejmujące podejmowanie*

decyzji oraz dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości przestrzennie zlokalizowanych na obszarze gminny, zmierzające do osiągnięcia określonych celów, podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwoju społeczno-gospodarczego. Gospodarka nieruchomościami w gminie jest celowym procesem, wypływającym z lokalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, skorelowanym z polityką przestrzenną gminy, nakierowanym na optymalne (efektywne ekonomicznie i racjonalne społecznie) wykorzystanie nieruchomości zlokalizowanych na obszarze gminy w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty przez dostarczanie mieszkańcom lokalnych dóbr publicznych. Przedmiotem gospodarki nieruchomościami są działania dotyczące dwóch wyodrębnionych obszarów:

1) nieruchomości stanowiących mienie gminy,
2) nieruchomości stanowiących mienie innych podmiotów (prywatne, państwowe, powiatowe i samorządu województwa).

W pierwszym przypadku działania gminy mają charakter bezpośredni, występuje ona jako właściciel lub użytkownik wieczysty, jest podmiotem bezpośrednio władającym nieruchomością. W drugim, gmina występuje w roli lokalnego gospodarza terenu, prowadząc politykę przestrzenną i politykę rozwoju społeczno-gospodarczego na swoim obszarze, traktując gospodarkę nieruchomościami jako instrument kształtowania przestrzeni i sterowania procesami rozwojowymi.

Cele gospodarki nieruchomościami należącymi do wyróżnionych dwóch mas majątkowych mają zróżnicowany charakter. W odniesieniu do nieruchomości tworzących gminny zasób, cele wynikają w znaczniej mierze z ustaw nakładających na gminę obowiązek wykonywania zadań publicznych w różnych dziedzinach (obszarach) aktywności (np.: oświata, rekreacja, targowiska miejskie, zieleń miejska, mieszkalnictwo gminne, pomoc społeczna), przy wykorzystywaniu składników mienia gminnego. Zakres swobody gminy w wyznaczaniu celów jest tu ograniczony – musi wydzielić z zasobu nieruchomości na cele administracyjne, niezbędne dla funkcjonowania gminy od strony techniczno-organizacyjnej, stanowiące bazę, zaplecze materialne funkcjonowania gminy. Gmina musi też wyodrębnić nieruchomości z przeznaczeniem na lokalne dobra użyteczności publicznej (np.: zieleń miejska, tereny sportu i rekreacji, drogi). Korzystanie z tych dóbr jest bezpłatne, a zgodnie z zapisami ustawy obowiązek zapewnienia tych dóbr i ponoszenia kosztów ich funkcjonowania spoczywa na gminie. Oprócz tych dwóch części mienia: administracyjnej i użyteczności publicznej, których wyróżnienie jest niezbędne ze względów techniczno-organizacyjnych i prawnych, występuje część mienia, w stosunku do którego gmina posiada większą swobodę gospodarowania – tzw. mienie kapitałowe, inaczej zwane fiskalnym lub skarbowym. Ta część mienia jest udostępniana innym podmiotom w różnych formach: oddania w użytkowanie wieczyste, najem, dzierżawę, użytkowanie, w zamian za odpowiednie świadczenia pieniężne stanowiące dochody budżetu

gminy. Strategicznym celem gospodarki nieruchomościami gminy jest optymalne wykorzystanie nieruchomości w procesie wykonywania zadań publicznych przez gminę, tzn. zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty przez dostarczanie lokalnych dóbr publicznych (TROJANEK 1997). Drugim z obszarów gospodarki nieruchomościami w gminie są działania gminy dotyczące nieruchomości zlokalizowanych na jej obszarze, a stanowiących mienie innych podmiotów. Oddziaływanie gminy w tym obszarze aktywności ma charakter pośredni, występuje ona wówczas w roli lokalnego gospodarza terenu, podmiotu polityki przestrzennej i polityki lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, a gospodarka nieruchomościami stanowi jeden z elementów zintegrowanej i spójnej polityki rozwojowej. Strategicznym celem gospodarki nieruchomościami, nakierowanej na ten zasób nieruchomości, jest kształtowanie i rozwój lokalnej przestrzeni zgodnie z celami rozwojowymi układu lokalnego określonymi w strategii rozwoju gminy i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, tak by zapewnić optymalne funkcjonowanie lokalnego układu społeczno-gospodarczego, zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego. Nieruchomości zlokalizowane na obszarze gminy traktowane są jako czynnik lokalnego rozwoju wykorzystywany w procesie inicjowania, stymulowania, pobudzania sektora prywatnego oraz przyciągania inwestorów i kapitału.

2. Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie – instrumentarium

Rozpatrując pojęcie gospodarki nieruchomościami w gminie na różnych płaszczyznach, można przedstawić ją przez pryzmat instrumentów. W piśmiennictwie występuje wiele definicji pojęcia „instrumentów" (REGULSKI 1980, PATRZAŁEK 1997, BRINGMANN 1978). ***Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie*** *to prawnie określone i dostępne władzom lokalnym możliwości oddziaływania, o różnym charakterze, nakierowane przestrzennie na nieruchomości zlokalizowane na obszarze gminy, umożliwiające osiągnięcie sformułowanych celów podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce.* Koncepcję gospodarki nieruchomościami w gminie, jako zespołu instrumentów można przedstawić w postaci wzoru:

$$GN = IC + IO + IR + IP + II \quad (1)$$

gdzie:
GN – gospodarka nieruchomościami w gminie,
IC – instrumenty rynkowe związane z ustalaniem cen za udostępnienie praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom,
IO – instrumenty rynkowe związane z obrotem prawami do nieruchomości (nabywaniem i zbywaniem praw) ,
IR - instrumenty dotyczące wzrostu wartości nieruchomości (rozwoju nieruchomości),
IP – instrumenty planistyczne,

II – instrumenty informacyjne.

Szczegółowe zestawienie instrumentów gospodarki nieruchomościami w gminie przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1

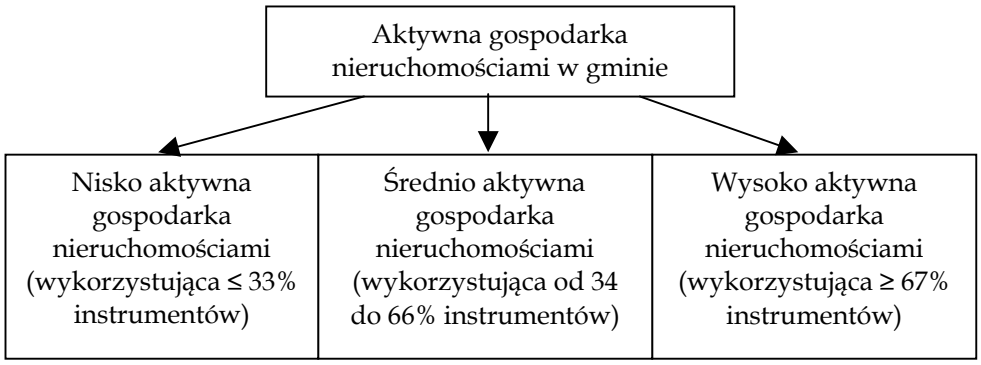
Grupy instrumentów gospodarki nieruchomościami

Instrumenty rynkowe związane z ustalaniem cen za udostępnienie praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom
Bonifikaty od ceny sprzedaży, bonifikaty od opłaty pierwszej i rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, bonifikaty od opłat z tytułu trwałego zarządu, aktualizacja opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego (trwałego zarządu), ustalenie dodatkowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (trwałego zarządu) za niezagospodarowanie nieruchomości w terminie, podniesienie w drodze uchwały ustawowej stawki % opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego (trwałego zarządu) dla nieruchomości oddanej na pozostałe cele - 3% (1%), różnicowanie stawek czynszu najmu i dzierżawnego.
Instrumenty rynkowe dotyczące obrotu prawami do nieruchomości (nabywania i zbywania)
W obszarze nabywana przez gminę praw do nieruchomości: o sprzedaż, zamiana, darowizna, dziedziczenie, zapis, polecenie testamentowe, pierwokup, wywłaszczenie, zasiedzenie, nabywanie z mocy prawa (np.; grunty pod drogi gminne), budowa obiektów budowlanych. W obszarze zbywania praw do nieruchomości innym podmiotom: o sprzedaż, zamiana, darowizna, oddanie w użytkowanie wieczyste, trwały zarząd, przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w trwały zarząd, oddanie lokalu w najem, dzierżawa nieruchomości, wniesienie nieruchomości (własności, użytkowania wieczystego lub udziału w tych prawach) aportem do spółki, inne formy np.: ustanowienie użytkowania, służebności.
Instrumenty dotyczące wzrostu wartości nieruchomości (rozwoju nieruchomości)
Podziały, scalenia i podziały nieruchomości, uzbrajanie terenów, sporządzanie planów miejscowych, podejmowanie uchwał w sprawie stawek % opłat adiacenckich i planistycznej oraz wydawanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej i planistycznej.
Instrumenty planistyczne
Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego gminy oraz strategie sektorowe dotyczące: gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, mieszkaniowym zasobem gminy, realizacji przedsięwzięć publicznych, realizacji systemów infrastruktury technicznej, realizacji systemów komunikacji, ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego i inne, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.
Instrumenty informacyjne

różnego rodzaju formy docierania przez gminę z informacjami do potencjalnych odbiorców: tablice ogłoszeń w siedzibie urzędu gminy, obwieszczenia, lokalna prasa, strona internetowa gminy, foldery o gminie, udział w targach, konferencjach, seminariach naukowych itp.

Źródło: opracowanie własne

Instrumenty gospodarki nieruchomościami cechuje duża różnorodność, głównie pod względem: rodzaju, złożoności, przedmiotu oddziaływania, stopnia samodzielności i obligatoryjności stosowania. Gminy posiadają określony ustawowo zakres samodzielności w zakresie stosowania poszczególnych instrumentów, co powoduje zróżnicowanie gospodarki nieruchomościami w poszczególnych jednostkach. Uwzględniając liczbę wykorzystywanych przez gminy instrumentów gospodarki nieruchomościami można wyróżnić trzy poziom jej aktywności: niski, średni i wysoki (rys. 1).



Rys. 1. Poziomy aktywnej gospodarki nieruchomościami w gminie. *Źródło*: opracowanie własne

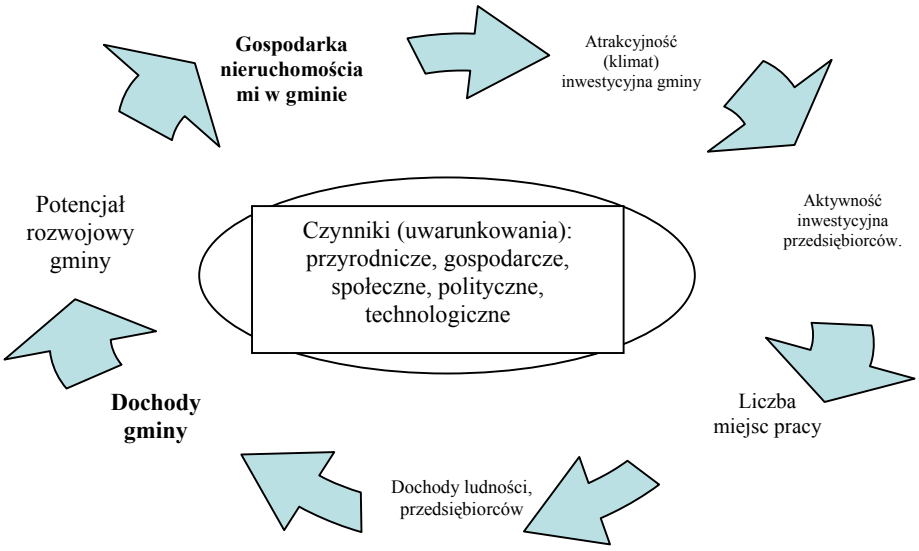
Zaprezentowany sposób pomiaru aktywności gospodarki nieruchomościami w gminie, przyjęty przez autorkę i wykorzystany w trakcie prac badawczych, w ramach rozprawy doktorskiej, ma charakter ilościowy, a jego dobór miał związek z jakością dostępnych materiałów źródłowych. Podejście jakościowe do opisu aktywności gospodarki nieruchomościami, uwzględniające szczegółowe zróżnicowanie jej instrumentów, wymaga przeprowadzenia dodatkowych badań.

3. Aktywna gospodarka nieruchomościami a dochody gmin

Założeniem funkcjonującego w Polsce modelu samorządu terytorialnego jest wiodąca rola gminy – aktywnego gospodarza terenu, którego działania mają być nakierowane na pobudzanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, podporządkowanego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców (KŁOSIEWICZ-GÓRECKA, SŁONIMSKA 2001). Samorząd gminny jest żywotnie zainteresowany stanem lokalnej gospodarki również z tego powodu, że znajduje ona swoje odbicie

w dochodach budżetowych gminy (MAKOWSKA 1996). Gospodarka nieruchomościami nie jest celem samym w sobie. Musi zawsze jasno korespondować z polityką i zadaniami gminy w poszczególnych obszarach, jak i z całościową polityką rozwoju jednostki terytorialnej (PĘSKI 1999). Wyznaczona zapisami planów zagospodarowania przestrzennego gospodarka nieruchomościami wpływa w sposób bezpośredni i pośredni na kondycję ekonomiczną nie tylko gmin, ale i działających na ich terenie podmiotów gospodarczych oraz samych obywateli. Gospodarka prowadzona w sposób nieracjonalny podnosi koszty funkcjonowania gminy, obniża bezpośrednie i pośrednie wpływy budżetowe gminy, w tym: z mienia, podatku dochodowego, od nieruchomości, utrudnia działalność gospodarcza i inwestycyjną funkcjonujących na terenie gminy podmiotów, wreszcie dezorganizuje i deformuje rynek nieruchomości (WIERZCHOWSKI 2002). Racjonalnie prowadzona gospodarka nieruchomościami jest doskonałym instrumentem sterowania procesami rozwojowymi układu lokalnego, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju, a tym samym – instrumentem aktywnego kształtowania dochodów gmin, nie tylko w krótkim, ale też w długim okresie, jako czynnik kształtujący potencjał rozwojowy jednostki terytorialnej. Prawidłowa gospodarka nieruchomościami w gminie jest podstawowym środkiem sterowania procesami rozwoju. Pozostając w związku z planowaniem rozwoju przestrzennego układu lokalnego, prawidłowo prowadzona jest czynnikiem przyciągania inwestorów i kapitału, a przez to istotnym instrumentem kształtowania (zwiększania) dochodów gmin (GACZEK 2003). Zakres i zasięg negatywnych efektów, niewłaściwej z punktu widzenia efektywności ekonomicznej i racjonalności społecznej gospodarki nieruchomościami, jest szeroki i sięga głęboko, wywołując efekt domina: obniżenie atrakcyjności dla inwestorów – spadek aktywności inwestycyjnej – redukcja liczby miejsc pracy – spadek dochodów (ludności, przedsiębiorców, gmin,) i wzrost problemów społecznych (bezrobocie, bieda itp.) – zahamowanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego (rys. 2).

Licznie podejmowane badania skłaniają do przekonania, że oddziaływanie samorządów gminnych w procesie rozwoju lokalnego nie wiąże się jedynie z uzyskiwaniem przez nie wyższych dochodów poprzez racjonalną gospodarkę posiadanym zasobem, ale również z umiejętnym wykorzystywaniem dostępnych instrumentów w oddziaływaniu na rynek (wartość) nieruchomości tak, by na obszarze gminy stworzyć optymalne warunki dla życia i rozwoju (MEJSZELIS 2003). Efekt potencjału drzemiący w nieruchomościach oraz wywoływane przez nie efekty mnożnikowe powodują, że stanowią one dla gmin stabilne i wydajne źródło dochodów.



Rys. 2. Gospodarka nieruchomościami w kształtowaniu dochodów gmin a lokalny rozwój społeczno-gospodarczy. *Źródło*: opracowanie własne

4. Metodyka badań

Problem określenia zależności między poziomem aktywności prowadzonej przez gminy gospodarki nieruchomościami a kształtowaniem się ich dochodów wymagał przyjęcia założeń teoretyczno-metodologicznych, przyjęto więc założenie o istnieniu pięciu grup zidentyfikowanych instrumentów gospodarki nieruchomościami oraz o występowaniu trzech poziomów aktywności gospodarki nieruchomościami: niskiego, średniego i wysokiego, charakteryzujących się wykorzystywaniem odpowiednio: od 0 do 33%, od 34 do 66% oraz powyżej 66% instrumentów. Rozwiązanie problemu badawczego przeprowadzono w trzech głównych etapach prac:

1) w pierwszym etapie badaniu poddano gospodarkę nieruchomościami prowadzoną przez gminy,
2) w drugim skoncentrowano się na analizie dochodów gmin,
3) trzeci i ostatni etap dotyczył istoty problemu badawczego i weryfikacji postawionej hipotezy mówiącej o wpływie aktywności prowadzonej przez gminy gospodarki nieruchomościami na dochody gmin.

Badaniami objęto gminy dwóch województw: wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego, przyjmując założenie o istnieniu wśród 16 województw grupy „silniejszej" i „słabszej" pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego oraz sytuacji finansowej gmin. Wyboru województw dokonano z zastosowaniem metody Czekanowskiego i metody rang – w oparciu o dane statystyki publicznej z 2004 r. skonstruowano i obliczono 20 wskaźników

charakteryzujących poziom rozwoju społeczno-gospodarczego i sytuację finansową gmin. Woj. wielkopolskie wyłoniono jako reprezentanta grupy „silniejszej", a warmińsko-mazurskie, jako reprezentanta grupy „słabszej". Zakres czasowy badań objął lata 1999-2004. Dane wykorzystane w badaniach pochodziły zarówno ze źródeł wtórnych – statystyki publicznej (GUS, BIP, RIO, NIK, MF), jak i pierwotnych – badania ankietowe gmin przeprowadzone w okresie od stycznia do lipca 2005 r. z wykorzystaniem kwestionariusza rozesłanego drogą listową (ankiety wypełniło i odesłało 131 z 226 gmin woj. wielkopolskiego, co stanowi 58% ogółu gmin w województwie oraz 64 z 116 gmin woj. warmińsko-mazurskiego, odpowiednio – 55% ogółu gmin). W badaniach aktywności gospodarki nieruchomościami w gminach oraz kształtowania się ich dochodów budżetowych wykorzystano metodę wywiadu (kwestionariusz ankiety) oraz metodę rang. Do weryfikacji hipotezy o wpływie gospodarki nieruchomościami na dochody gmin wykorzystano dwie metody statystyczne: metodę współczynnika korelacji rang Spearmana oraz test niezależności chi kwadrat.

Przez *poziom aktywności gospodarki nieruchomościami* rozumiano stopień wykorzystywania przez gminy zidentyfikowanych i wyodrębnionych instrumentów gospodarki nieruchomościami (64 instrumenty sklasyfikowane w 5 grupach). Badaniu poddano stosowanie przez gminę danego instrumentu: za zastosowanie instrumentu (np.: uzbrojenie terenu, dokonanie podziału nieruchomości, udzielenie bonifikaty, sporządzenia planu miejscowego, itd.) przyznawano 1 punkt – każda gmina maksymalnie mogła uzyskać 64 punkty. Na podstawie uzyskanej przez gminę sumy punktów sporządzono w obu województwach rankingi gmin ze względu na poziom aktywności prowadzonej gospodarki nieruchomościami. Dodatkowo, dla każdej z pięciu grup instrumentów, również przeprowadzono rankingi gmin ze względu na poziom aktywności wykorzystywania przez gminy danego rodzaju instrumentów gospodarki nieruchomościami (np.: instrumentów planistycznych, czy związanych z obrotem nieruchomościami). Badaniu poddano również stopień intensywności wykorzystywania przez samorządy poszczególnych instrumentów gospodarki nieruchomościami – przez *intensywność wykorzystywania danego instrumentu* przez gminy rozumiano procent badanych gmin danego typu w województwie (miejskie, wiejskie, miejsko-wiejskie) stosujących dany instrument w badanym okresie. Analizę intensywności wykorzystywania przez gminy instrumentów gospodarki nieruchomościami przeprowadzono na dwóch poziomach: ogólnym – dla gmin ogółem w województwie i szczegółowym – z podziałem na typy gmin.

Drugi etap prac badawczych dotyczył kształtowania dochodów gmin. W badaniach wykorzystano metodę rang, opierając się na przyjętych i obliczonych wskaźnikach dotyczących wielkości, dynamiki i struktury dochodów gmin. Wskaźniki podzielono na 5 grup: 1) dotyczącą kategorii dochodów własnych, 2) dotyczącą wpływów z podatku od nieruchomości, 3) dotyczącą wpływów z podatku dochodowego, 4) dotyczącą kategorii dochodów majątkowych i 5) dotyczącą wydatków majątkowych inwestycyjnych (uwzględnienie

w badaniach wydatków majątkowych inwestycyjnych uzasadnia ich ścisły związek z kondycją finansową gminy – wzrost wydatków majątkowych inwestycyjnych w stosunku do wydatków bieżących świadczy o racjonalnej długofalowej polityce finansowej gminy). Na podstawie uzyskanych wielkości wskaźników sporządzono rankingi gmin (przyznając lokaty od 1 do ostatniej w danym województwie): dla każdego wskaźnika, dla grupy wskaźników oraz ranking końcowy podsumowujący kształtowanie dochodów w gminach.

Ostatni etap badań poświęcono weryfikacji przyjętej hipotezy. Określenie wpływu aktywności gospodarki nieruchomościami prowadzonej przez gminy na ich dochody przeprowadzono na dwóch poziomach:

1) ogólnym – szukając prostego, bezpośredniego związku między poziomem aktywności gospodarki nieruchomościami i dochodami gmin,
2) szczegółowym – szukając zależności między poziomem aktywności gospodarki nieruchomościami a wielkością, dynamiką i strukturą poszczególnych kategorii dochodów gmin: wpływów z podatku od nieruchomości, z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, dochodów majątkowych, dochodów własnych, dochodów ogółem oraz wydatków majątkowych inwestycyjnych.

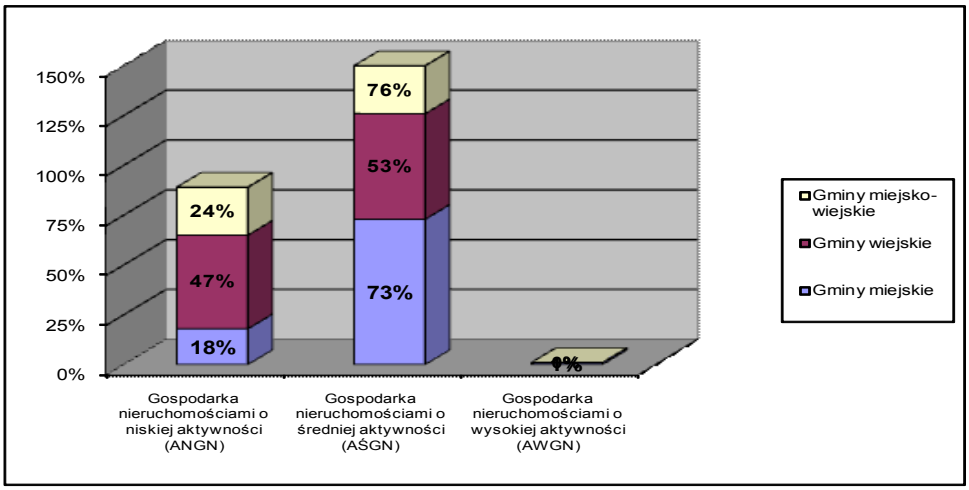
W badaniach wykorzystano dwa narzędzia analizy statystycznej: współczynnik korelacji rang Spearmana oraz test niezależności chi-kwadrat. Współczynnik korelacji rang wykorzystano do zbadania siły zależności między poziomem aktywności gospodarki nieruchomościami prowadzonej przez gminy a ich dochodami. W obu województwach każda gmina została opisana dwiema cechami: lokatą w rankingu poziomu aktywności gospodarki nieruchomościami oraz lokatą w rankingu kształtowania dochodów, co przy zastosowaniu współczynnika korelacji rang pozwoliło określić stopień zależności między obiema zmiennymi. Do zbadania zależności między poziomem aktywności gospodarki nieruchomościami a wielkością, dynamiką i strukturą poszczególnych kategorii dochodów gmin (poziom szczegółowy) wykorzystano test niezależności chi-kwadrat. Dla badanych populacji zbudowano tablice niezależności, w których sklasyfikowano wyniki populacji według poziomu aktywności gospodarki nieruchomościami w *r*-wierszach i według wielkości charakteryzującej rodzaje dochodów gmin w *k*-kolumnach. Poziom aktywności gospodarki nieruchomościami obejmował zidentyfikowane we wstępnym etapie badań trzy poziomy: niski, średni i wysoki. Poszczególne kategorie dochodów opisano za pomocą trzech wielkości (wysokości, dynamiki i struktury), wyrażonych w trzech poziomach: niskim, średnim i wysokim. Średni poziom danej cechy (charakterystyki), np.: dochodów własnych/per capita, ustalono jako przedział, którego granice wyznacza odchylenie standardowe od średniej arytmetycznej danej wielkości: niski poziom danej cechy przyjęto jako zawierający się w przedziale poniżej wielkości średniej arytmetycznej pomniejszonej o odchylenie standardowe, natomiast wysoki poziom charakterystyki jako zawierający się w przedziale powyżej wielkości średniej arytmetycznej powiększonej o odchylenie

standardowe. Test niezależności chi-kwadrat przeprowadzono dla poziomu aktywności gospodarki nieruchomościami i 32 charakterystyk (cech) opisujących kształtowanie dochodów gmin w 3 obszarach: 1) wielkości danej kategorii dochodów – 6 testów, 2) dynamiki danej kategorii dochodów – 17 testów, 3) struktury (proporcji) danej kategorii dochodów – 10 testów. Z tablic rozkładu χ^2 odczytano wartość krytyczną χ^2 dla przyjętego poziomu istotności $\alpha = 0,05$ i przy (r-1)(k-1), czyli 4 stopniach swobody.

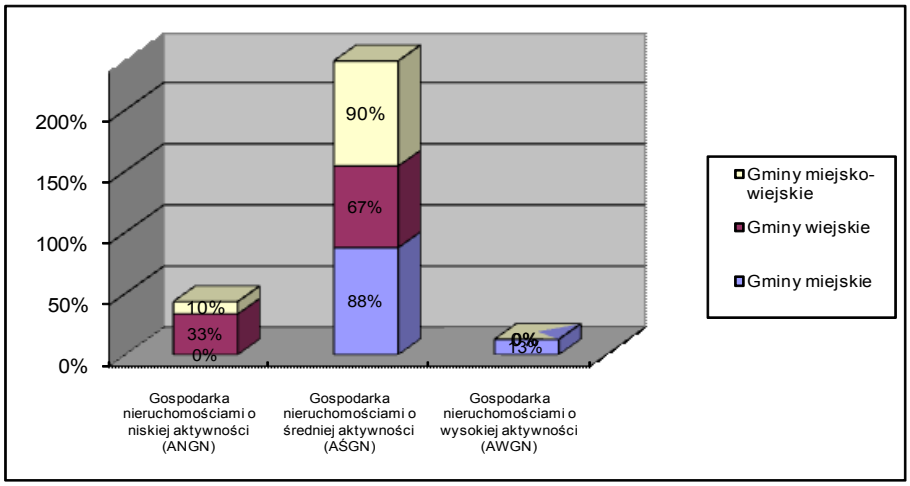
5. Aktywna gospodarka nieruchomościami a dochody gmin w świetle wyników badań

W obu województwach przeprowadzone testy niezależności chi-kwadrat potwierdziły istnienie zależności między poziomem aktywności gospodarki nieruchomościami prowadzonej przez gminy a ich dochodami. Zaobserwowano jednak różnice w sile zależności: w gminach woj. warmińsko-mazurskiego wystąpił silniejszy związek między poziomem aktywności gospodarki nieruchomościami i ich dochodami – współczynnik korelacji rang Spearmana wyniósł **r = 0,4546**, podczas gdy w gminach woj. wielkopolskiego osiągnął wielkość **r = 0,3047.** Uzyskany wynik świadczy o tym, że w badanym okresie gminy woj. wielkopolskiego zawdzięczały dobrą sytuację finansową innym czynnikom, spoza obszaru gospodarki nieruchomościami, których nie objęto badaniami. Mogły to być, zarówno czynniki zależne, jaki i niezależne od samorządów, o różnym charakterze. Z pewnością, znaczenie miał fakt premii geograficznej – położenia w dobrze rozwiniętym regionie, charakteryzującym się zdecydowanie lepszym stanem i jakością zainwestowania w przestrzeni. Istotną rolę odegrał też poziom lokalnej kultury na Wielkopolsce. Kultura ta, wynikająca z tradycji, mentalności i postaw mieszkańców, kształtująca ich gotowość do podejmowania ryzyka i uczestnictwa w grze rynkowej, znacznie sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu, a co za tym idzie wpływa na dochody samorządowe.

W badanym okresie przeważająca większość gmin miejskich i miejsko-wiejskich obu województw prowadziła średnio aktywną gospodarkę nieruchomościami (wykres 1 i 2).



Wykres 1. Rozkład gmin woj. wielkopolskiego (z uwzględnieniem typów gmin) według grup aktywności gospodarki nieruchomościami prowadzonej w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne



Wykres 2. Rozkład gmin woj. warmińsko-mazurskiego (z uwzględnieniem typów gmin) według grup aktywności gospodarki nieruchomościami prowadzonej w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne

Na uwagę zasługują zaobserwowane różnice w poziomie aktywności wykorzystywania przez gminy obu województw poszczególnych instrumentów gospodarki nieruchomościami – gminy najczęściej wykorzystywały instrumenty związane z obrotem w zakresie zbywania praw do nieruchomości, informacyjne i planistyczne – wykazując średni poziom aktywności w tym zakresie (tabela 2). W odniesieniu do instrumentów związanych z ustalaniem cen, obrotem w zakresie

nabywania praw do nieruchomości oraz z rozwojem nieruchomości – gminy wykazywały niski poziom aktywności.

Tabela 2

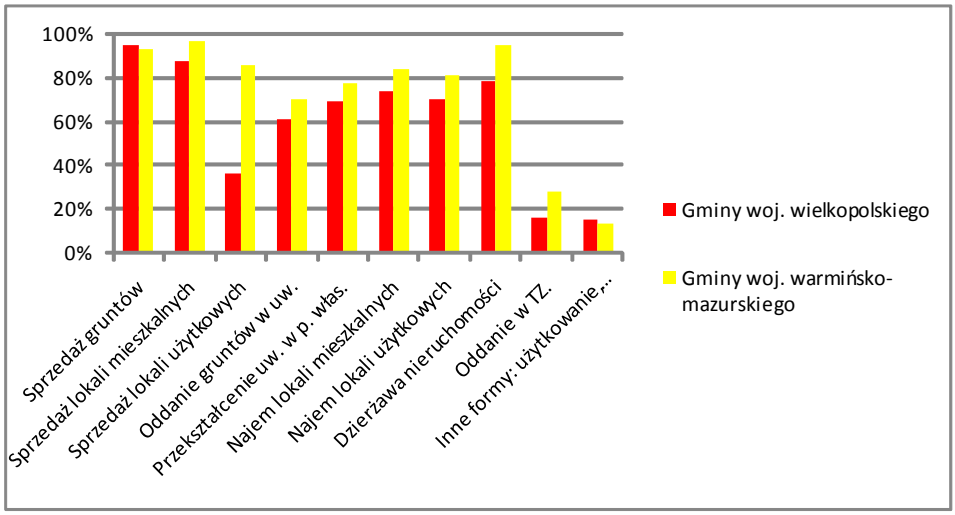
Średni poziom aktywności wykorzystywania przez gminy woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego grup instrumentów gospodarki nieruchomościami w latach 1999-2004

Lp.	Grupy instrumentów	Woj. warmińsko -mazurskie	Woj. wielkopo lskie
1.	Instrumenty związane z ustalaniem cen	33%	33%
2.1	Instrumenty związane z obrotem w zakresie zbywania praw do nieruchomości	73%	61%
2.2	Instrumenty związane z obrotem w zakresie nabywania praw do nieruchomości	29%	30%
3.	Instrumenty związane ze wzrostem wartości (rozwojem) nieruchomości	20%	19%
4.	Instrumenty planistyczne	44%	41%
5.	Instrumenty informacyjne	59%	58%
	Instrumenty ogółem	41%	38%

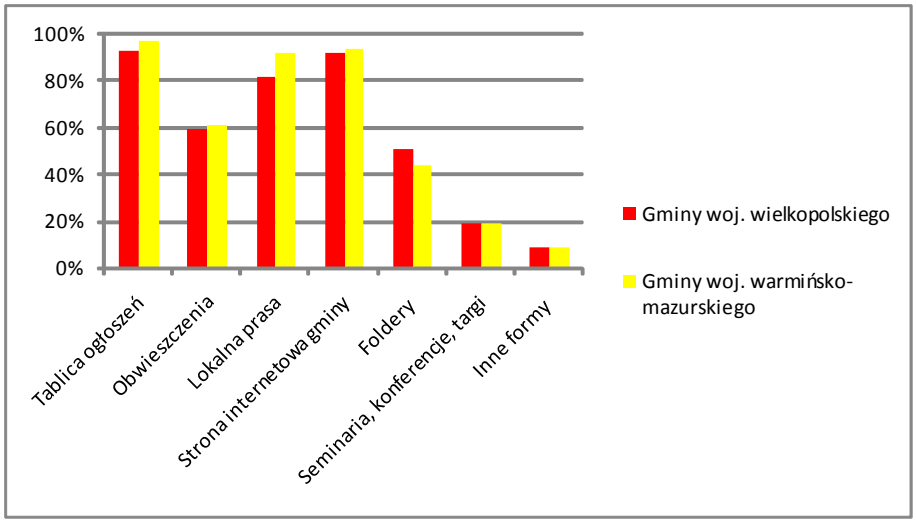
Źródło: badania własne

W obszarze wykorzystywania instrumentów związanych z obrotem w zakresie zbywania praw do nieruchomości zdecydowanie większą aktywność wykazywały gminy woj. warmińsko-mazurskiego: chętniej sprzedawały nieruchomości, oddawały w użytkowanie wieczyste i przekształcały prawo użytkowania wieczystego w prawo własności, wynajmowały i wydzierżawiały nieruchomości, oddawały w trwały zarząd (wykres 3). W obszarze wykorzystywania informacyjnych instrumentów gospodarki nieruchomościami gminy obu województw wykazywały się podobną aktywnością na średnim poziomie (wykres 4).

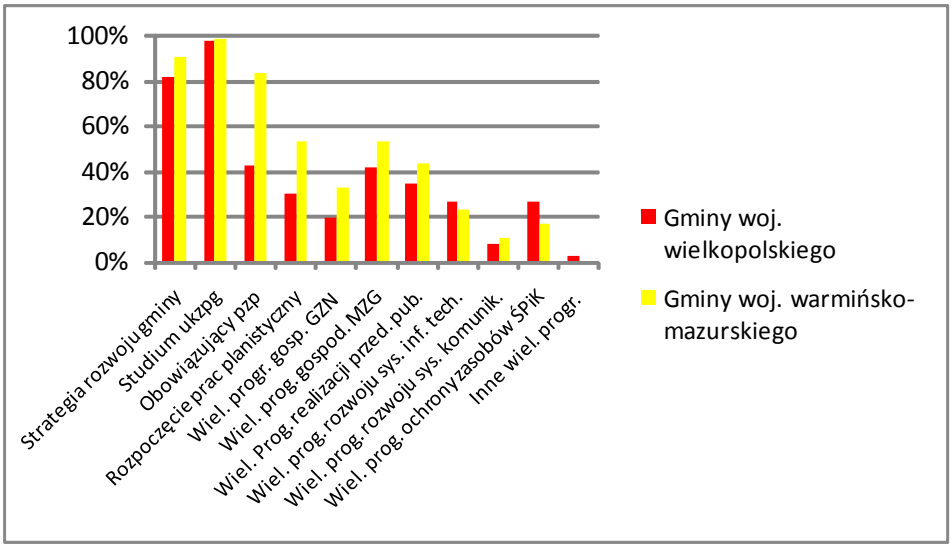
W obszarze wykorzystywania instrumentów planistycznych, gminy woj. wielkopolskiego wykazywały większą aktywność w zakresie sporządzania planów miejscowych i wieloletnich programów rozwoju infrastruktury technicznej oraz ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego (wykres 5).



Wykres 3. Procent gmin woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego wykorzystujących rynkowe instrumenty gospodarki nieruchomościami związane z obrotem w zakresie zbywania praw w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne

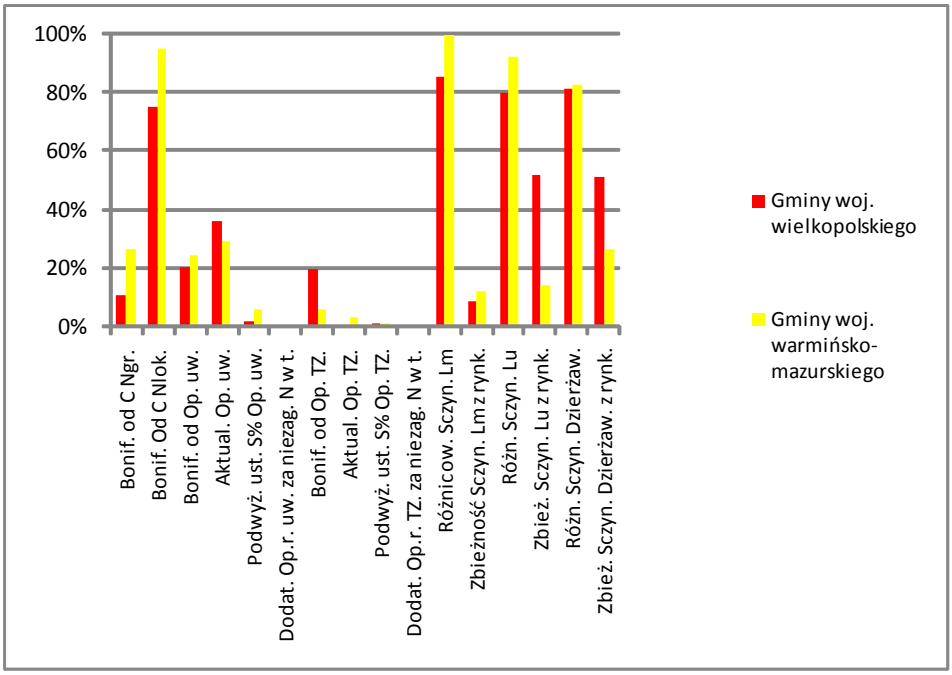


Wykres 4. Procent gmin woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego wykorzystujących informacyjne instrumenty gospodarki nieruchomościami w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne

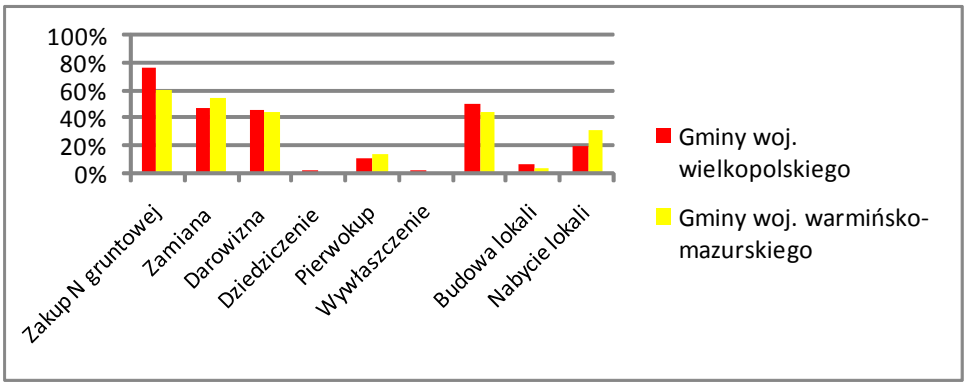


Wykres 5. Procent gmin woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego wykorzystujących planistyczne instrumenty gospodarki nieruchomościami w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne

Gminy woj. warmińsko-mazurskiego cechowała większa aktywność w zakresie sporządzania wieloletnich programów: gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, mieszkaniowym zasobem gminy oraz realizacji inwestycji publicznych i systemów komunikacji. W obszarze instrumentów związanych z ustalaniem cen, gminy woj. warmińsko-mazurskiego chętniej różnicowały stawki czynszu, udzielały bonifikat przy sprzedaży nieruchomości i oddawaniu gruntów w użytkowanie wieczyste (wykres 6). W obszarze wykorzystywania instrumentów związanych z obrotem w zakresie nabywania praw do nieruchomości, przeciwnie niż w przypadku zbywania praw, zdecydowanie większą aktywność wykazywały gminy woj. wielkopolskiego: częściej pozyskiwały nieruchomości w drodze zakupu, darowizny, dziedziczenia, z mocy prawa oraz budując obiekty (wykres 7). Wyjątek dotyczył zamian nieruchomości, z których częściej korzystały gminy woj. warmińsko-mazurskiego. Z wywłaszczenia, jako administracyjnoprawnej formy pozyskiwania nieruchomości na cele publiczne gminy obu województw korzystały w takim samym zakresie.



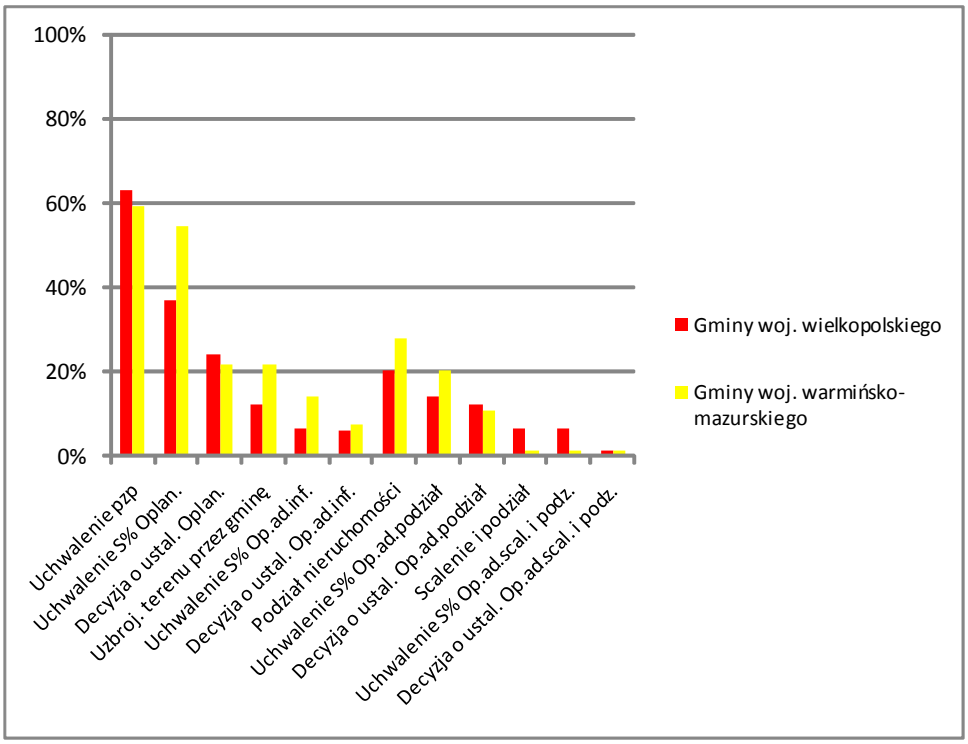
Wykres 6. Procent gmin woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego wykorzystujących instrumenty gospodarki nieruchomościami związane z ustalaniem cen w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne



Wykres 7. Procent gmin woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego wykorzystujących rynkowe instrumenty gospodarki nieruchomościami związane z obrotem w zakresie nabywania praw w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne

W obszarze wykorzystywania instrumentów związanych z rozwojem nieruchomości aktywność gmin woj. warmińsko-mazurskiego była wyższa –

częściej wydawały decyzję o ustaleniu opłaty planistycznej, dokonywały podziałów i uzbrajały tereny, wydając decyzje o ustaleniu opłaty adiacenckiej z tych tytułów (wykres 8). Wyjątek dotyczył scalania i podziałów nieruchomości, które znacznie częściej przeprowadzały gminy woj. wielkopolskiego.



Wykres 8. Procent gmin woj. wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego wykorzystujących instrumenty gospodarki nieruchomościami związane ze wzrostem wartości (rozwojem) nieruchomości w latach 1999-2004. *Źródło*: badania własne

6. Wnioski

Poziom aktywności prowadzonej przez gminy gospodarki nieruchomościami nie jest, w świetle uzyskanych wyników badań, determinowany położeniem gminy w regionie o wyższym lub niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Zarówno gminy zlokalizowane w regionie o wyższym stopniu rozwoju, jak i te położone w regionie o niższym poziomie rozwoju mają taki sam zakres samodzielności w zakresie kształtowania poziomu aktywności gospodarki nieruchomościami – dysponując takim samym instrumentarium gospodarki nieruchomościami, funkcjonując w zróżnicowanym otoczeniu mogą prowadzić gospodarkę nieruchomościami na podobnym poziomie aktywności. Preferencje gmin dotyczące wykorzystywania poszczególnych grup instrumentów gospodarki

nieruchomościami nie są uwarunkowane lokalizacją gminy w regionie o wyższym lub niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz wynikają z innych czynników (nieobjętych przeprowadzonymi badaniami). Gminy regionów słabiej rozwiniętych mają większą „pokusę" do wykorzystywania instrumentów gospodarki nieruchomościami związanych z obrotem w zakresie zbywania praw do nieruchomości, niż gminy zlokalizowane w regionach lepiej rozwiniętych, które z kolei, wykazują wyższą aktywność w zakresie wykorzystywania instrumentów w zakresie nabywania praw do nieruchomości, niż gminy leżące w regionach słabiej rozwiniętych. Motywy zbywania nieruchomości mają często charakter uzyskania bieżących, jednorazowo skonsumowanych korzyści finansowych. Pozyskiwanie nieruchomości przez gminę odzwierciedla przewidywane przyszłe, odłożone w czasie (perspektywiczne) korzyści finansowe spowodowane wykorzystaniem nieruchomości na cele rozwojowe gminy i wywołanymi przez nią efektami mnożnikowymi. Niski poziom aktywności gmin w zakresie wykorzystywania instrumentów związanych ze wzrostem wartości (rozwojem) nieruchomości nie jest zdeterminowany lokalizacją w regionach o zróżnicowanym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, lecz innymi czynnikami, głównie natury finansowej, prawnej i organizacyjnej. Instrumenty te, bowiem cechuje kapitałochłonność oraz odłożone w czasie korzyści finansowe dla gmin – przyszłe zwiększone wpływy do budżetu wywołane efektami mnożnikowymi.

Badania zakończono na roku 2004, po tej dacie (wejście Polski do UE) zmieniły się i podlegają dalszej ewolucji, warunki funkcjonowania gmin, stwarzające zarówno nowe możliwości, jak i ograniczenia. Możliwości dotyczą zwłaszcza aspektów finansowych funkcjonowania samorządów, tzn. możliwości pozyskiwania przez gminy funduszy unijnych na realizację inwestycji oraz napływu do Polski bezpośrednich inwestorów zagranicznych. Ograniczenia zaś, dotyczą głównie sfery ochrony środowiska przyrodniczego i skomplikowania procedur związanych z realizacją przedsięwzięć inwestycyjnych. Nie ulega wątpliwości, że ta zmiana sytuacji znalazła swoje odbicie w prowadzonej przez władze lokalne polityce w zakresie gospodarki nieruchomościami – gminy świadome zmian i konieczności konkurowania, już nie tylko na rynku krajowym, ale też międzynarodowym – częściej sięgają po instrumenty nakierowane na podnoszenie atrakcyjności lokalizacyjnej dla potencjalnych inwestorów: opracowują plany strategiczne w obszarze gospodarki nieruchomościami, pozyskują i przygotowują tereny na cele rozwojowe, zabiegają o współpracę z partnerami prywatnymi w celu realizacji zadań publicznych. Rosnąca rola tych, dotychczas nie w pełni wykorzystywanych instrumentów, wpłynie korzystnie na warunki życia społeczności lokalnych.

7. Literatura

BRINGMANN W. J. 1978. *Ouderzock aktieprogramma regionale ekonomie, regio Nijmegen.* deel 5. Kamer van Koophander. Nijmegen

GACZEK W. M. 2003. *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta. Warszawa-Poznań
KŁOSIEWICZ-GÓRECKA U., SŁONIMSKA B. 2001. *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu,* Centrum Doradztwa i Informacji Difin. Warszawa
MAKOWSKA K. 1996. *Aktywizacja społeczności lokalnej na rzecz rozwoju przedsiębiorczości*. W: *Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji* praca zbiorowa. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra
MEJSZELIS M. 2003. *Rynek nieruchomości gruntowych a rozwój gospodarczy gmin*. Wyd. Stowarzyszenie Naukowe Instytut Gospodarki i Rynku. Szczecin
PATRZAŁEK L. 1997. *Finanse lokalne.* Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu. Wrocław
PĘSKI W. 1999. *Zarządzanie rozwojem zrównoważonym*. Wydawnictwo Arkady, Warszawa
REGULSKI J. 1980. *Rozwój miast w Polsce,* PWN, Warszawa
TROJANEK M. 1997. *Podatki i opłaty związane z nieruchomościami jako jedno ze źródeł dochodów gmin,* Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu, nr 1-2. Poznań
WIERZCHOWSKI M. 2002. *Gospodarka gruntami w miastach.* W: *„Sprawy Mieszkaniowe*" Zeszyt 1/2002 Instytut Gospodarki Mieszkaniowej. Warszawa

*****

ACTIVE MANAGEMENT OF REAL ESTATES AT THE LOCAL GOVERNMENT AND COMMUNAL INCOME

Joanna Cymerman

Key words: *active management of real estates at the local government, instruments of the management of real estates at the local government*

Abstract

This dissertation is devoted to the issues of the relations between real estate management conducted by the communes, and their profits. It presents a new inclusion of the real estate management in local governments, taking into a consideration the fact that it constitutes a range of instruments granted to the communes by law, instruments of different characteristics aimed spatially on real estates localized in the local government's area, being a property of the commune (real estate management in short – "sensu stricte"), as well as other subjects (real estate management in broad meaning – "sensu largo"). The study has been supported by the use of research obtained from a PhD thesis which has been written between 2004-2008 at the Department of Investment and Real Estate of the College of Economics in Poznan.

DOCHODY Z GOSPODAROWANIA MAJĄTKIEM W BUDŻECIE GMINY

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

Słowa kluczowe: *dochody gminy, użytkowanie wieczyste*

Streszczenie

Dochody z majątku gminy są jednym ze składników jej dochodów własnych. W referacie zaprezentowano strukturę dochodów z majątku Gminy Łódź, realizowanych przez Wydział Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji oraz Wydział Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi. W celu podniesienia efektywności działania organu, a w konsekwencji zwiększenia uzyskanego przez gminę dochodu na przykładzie, najistotniejszych zagadnień, zostały przedstawione możliwości usprawnienia procedur gospodarowania nieruchomościami.

1. Wprowadzenie

Wyodrębnienie własności komunalnej, a w szerszym ujęciu mienia komunalnego, jest konsekwencją wykonywania przez samorząd terytorialny zadań publicznych. Podstawą ustrojową wykonywania tych zadań jest art. 163 Konstytucji RP, zgodnie z którym samorząd terytorialny wykonuje zadania publiczne niezastrzeżone przez Konstytucję RP lub ustawy dla innych organów władz publicznych. Art. 164 ust. 1 Konstytucji RP przesądza, że podstawową jednostką samorządu terytorialnego jest gmina (JAGODA i in. 2008).

Mienie komunalne – zgodnie z art. 43 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (tekst jedn. Dz. U. z 2001 nr 142 poz. 1591 ze zm.) – to własność oraz inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw.

Jeżeli przyjmiemy, że do efektywnego wykonywania zadań publicznych przez poszczególne jednostki samorządu terytorialnego niezbędne są odpowiednie środki materialne, to w skład mienia komunalnego *sensu lego* wchodzić będą również subwencje, dotacje, należności z tytułu podatków oraz różnego rodzaju opłat o charakterze lokalnym, ale także związane z nimi roszczenia. Posiadanie mienia jest przesłanką samodzielnego realizowania zadań przez konkretną jednostkę samorządu terytorialnego. Natomiast zakres praw i obowiązków jednostki samorządu terytorialnego, w stosunku do tego mienia, będzie wynikał z charakteru zadań (JAGODA i in. 2008).

2. Struktura dochodów na przykładzie budżetu Gminy Łódź

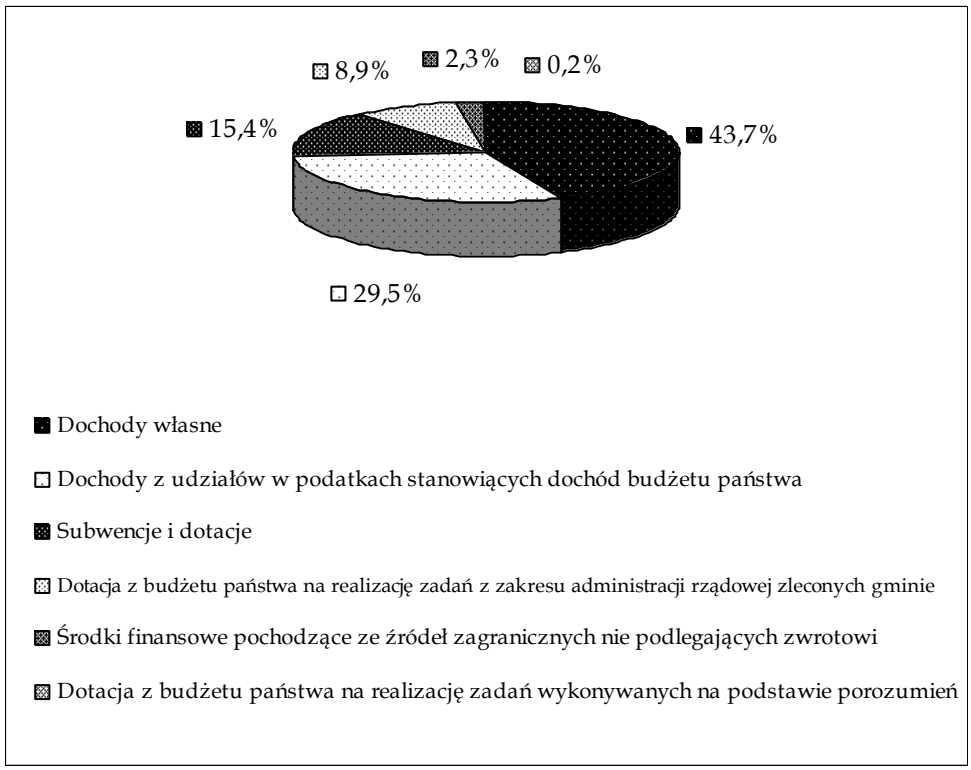
Konstytucja w art. 167 ust. 2 dzieli dochody należne jednostkom samorządu terytorialnego na trzy podstawowe grupy:

- dochody własne,
- subwencje ogólne,
- dotacje celowe z budżetu państwa.

W rozumieniu ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tekst jedn. Dz. U. z 2008 nr 88 poz. 539 ze zm.) dochodami własnymi tych jednostek są również udziały we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych oraz z podatku dochodowego od osób prawnych. Ponadto dochodami jednostek samorządu terytorialnego mogą być:

1. środki pochodzące ze źródeł zagranicznych niepodlegające zwrotowi,
2. środki pochodzące z budżetu Unii Europejskiej,
3. inne środki określone w odrębnych przepisach.

Strukturę dochodów i relacje ilościowe poszczególnych wielkości w budżecie Gminy Łódź przedstawia poniższy rysunek.



Rys. 1. Struktura dochodów ogółem w latach 2005-2007. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych z UMŁ

Ogółem dochody Gminy Łódź w badanym okresie wyniosły od 1 396,5 miliona złotych w 2005 roku, 1 582,4 miliona złotych w 2006 roku, do wysokości 1 774,5 miliona złotych w roku 2007. Podstawę gromadzonych przez gminę dochodów stanowią dochody własne. Udział dochodów własnych w dochodach ogółem dla Gminy Łódź wahał się między 43,07%, a 44,62% z tendencją rosnącą. Dochody własne, w zamyśle ustawodawcy powinny być głównym źródłem finansowania wydatków związanych z wykonaniem powierzonych gminie zadań.

Dochodami własnymi gmin są wszystkie dochody, niepochodzące z budżetu państwa i zalicza się do nich:

- wpływy z podatków ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw (stanowiące 21,15% dochodów ogólnych),
- dochody realizowane przez komunalne jednostki budżetowe oraz wpływy z innych jednostek organizacyjnych (stanowiące 10,10% dochodów ogólnych),
- dochody z majątku gminy (9,70%),
- wpływy z opłat i inne wpływy (2,46%),
- pozostałe dochody (1,27%).

Wśród dochodów własnych największe znaczenie mają dochody z podatków o charakterze lokalnym, a w szczególności podatek od nieruchomości. Wpływy z tego podatku stanowią ok. 16,5% dochodów jednostki samorządu gminnego ogółem.

Jednym ze składników dochodów własnych są dochody z jej majątku. Dochody z majątku gminy mają charakter cywilnoprawny, co oznacza, że ich pobór, ustalenie, pobór i egzekucja realizowane są w oparciu o prawo cywilne. Przez dochody z majątku gminy rozumie się dochody, jakie gmina uzyskuje jako właściciel majątku (*Zasady gospodarowania*…2004).

3. Dochody z majątku na przykładzie Gminy Łódź

Ustalenie procentowego udziału dochodów z majątku gminy Łódź w ogólnej strukturze jej dochodów dokonano dla przedziału lat 2005-2007, uwzględniając:

- dochody wypracowane przez Wydział Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji Urzędu Miasta Łodzi,
- dochody wypracowane przez Wydział Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi,
- dochody inne.

Z dokonanych analiz wynika, że w latach 2005-2007 średni dochód gminy z majątku komunalnego wyniósł 9,7% ogólnych dochodów. Odpowiada to kwocie 463,9 miliona złotych. Warto przy tym odnotować tendencję wzrostową tego zjawiska – w kolejnych latach dochód ten wynosił odpowiednio 9,0%, 9,5% i 10,6%.

W tabeli 1 przedstawiono strukturę i szczegółowy zakres tytułów pozwalających osiągnąć dochody z majątku oraz procentowy udział poszczególnych kategorii w tych dochodach.

Tabela 1

Struktura dochodów z majątku Gminy Łódź

Ogólna struktura i szczegółowy zakres tytułów pozwalających osiągnąć dochody z majątku gminy	**udział w dochodach z majątku w latach**		
	2005	**2006**	**2007**
Wydział Geodezji, Katastru i Inwentaryzacji Urzedu Miasta Łodzi	**32,42 %**	**32,95 %**	**38,31 %**
Sprzedaż nieruchomości: • dochody ze sprzedaży lokali mieszkalnych oraz gruntów z nimi związanych, • dochody ze sprzedaży lokali użytkowych w nieruchomościach mieszkaniowych oraz gruntów z nimi związanych, • dochody ze sprzedaży budynków i lokali w budynkach użytkowych oraz gruntów z nimi związanych	16,27 %	17,34 %	19,80 %
Opłaty z tytułu oddania gruntu w użytkowanie wieczyste na rzecz osób fizycznych i osób prawnych: • opłaty roczne za użytkowanie wieczyste gruntu, • opłaty pierwsze za oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste, • opłaty za niezabudowanie lub niezagospodarowanie w określonym terminie.	14,02 %	12,63 %	13,12 %
Opłaty za przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	1,33%	1,34%	1,24%
Odpłatne nabycie prawa własności nieruchomości	0,12%	1,36%	2,61%
Renta planistyczna	0,14%	0,00%	1,05%
Opłata adiacencka • opłata z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału.	0,42%	0,17%	0,19%
Opłaty z tytułu oddania nieruchomości w trwały zarząd na rzecz jednostek nieposiadających osobowości prawnej	0,08%	0,10%	0,28%
Opłaty z tytułu ustanowienia służebności na gruncie gminy	0,04%	0,01%	0,03%
Zwrot bonifikat	0,00%	0,00%	0,00%
Wydział Gospodarowania Majątkiem Urzędu Miasta Łodzi	**26,60 %**	**32,69 %**	**50,64 %**

Sprzedaż nieruchomości: • dochody ze sprzedaży gruntów i budynków o charakterze mieszkalnym i gospodarczym w drodze przetargu, • dochody ze sprzedaży gruntów na poszerzenia, • dochody ze sprzedaży udziałów we współwłasności nieruchomości.	16,75 %	20,04 %	39,59 %
Wpływy z tytułu dzierżawy: • wieloletnie dzierżawy nieruchomości, • dzierżaw do trzech lat mienia komunalnego, • dzierżawy stelaży wystawienniczych typu SYMA-SYSTEM.	6,63%	5,38%	5,07%
Dochody z dywidend: • Przedsiębiorstwo „Zieleń Miejska – Południe" Spółka z o.o., • Łódzkie Centrum Ogrodnicze Spółka Komandytowa, • Zakład Wodociągów i Kanalizacji Sp. z o.o., • Grupowa Oczyszczalnia Ścieków Sp. z o.o.	2,67%	6,52%	4,00%
Pozostałe dochody: • rozliczenia z lat ubiegłych, • zwrot wpisów sądowych, • spłaty należności na podstawie wyroków sądowych i umów o rozłożeniu spłat długu na raty, • spadki pieniężne nabyte przez Miasto Łódź w drodze dziedziczenia ustawowego.	0,55%	0,75%	1,98%
Inne dochody: • czynsze i dochody z najmu lokali użytkowych strefy „0", • czynsz dzierżawny od Spółki Zakład Wodociągów i Kanalizacji, • czynsz dzierżawny od Spółki GOŚ- Łódź, • czynsz dzierżawny od Łódzkiej Spółki Infrastrukturalnej.	**40,98 %**	**34,35 %**	**11,06 %**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z UMŁ

Z punktu widzenia wysokości wpływów do budżetu najbardziej dochodowymi formami zagospodarowania gminnych nieruchomości są: sprzedaż mienia komunalnego (średnia z trzech lat 43,26%), wpływy z procedur związanych z użytkowaniem wieczystym gruntów komunalnych (14,54%) oraz wpływy z tytułu czynszów związanych z najmem i dzierżawami nieruchomości (34,49%).

Wpływy z pozostałych analizowanych tytułów w badanym okresie nie zasilały znacząco budżetu gminy. Dochody z tytułu opłat adiacenckich i planistycznych zaliczane są również do dochodów z majątku gminy. Najwyższy dochód z tytułu opłaty adiacenckiej gmina osiągnęła w roku 2005, natomiast w kolejnych dwóch latach wpływy do budżetu uległy obniżeniu.

Niewielkie znaczenie, z punktu widzenia osiąganych dochodów, posiada trwały zarząd, należy jednak mieć na uwadze, że głównym jego celem jest wyposażenie jednostek organizacyjnych w majątek, który pozwoli na realizację zadań z zakresu użyteczności publicznej. Udział dochodów z trwałego zarządu w dochodach ogółem w latach 2005-2007 wyniósł odpowiednio: 0,80%, 0,10%, 0,28%.

Znaczenie innych dochodów z majątku realizowanych przez Wydział Budynków i Lokali oraz Wydział Komunalny Urzędu Miasta Łodzi stopniowo uległy zmniejszeniu.

4. Propozycje sposobów usprawnienia procedur gospodarowania nieruchomościami

Celem opracowania jest przedstawienie sposobów zwiększenia efektywności ekonomicznej jednego ze źródeł zasilania budżetu gminy, czyli dochodów z majątku.

Gmina realizuje powierzone zadania poprzez właściwą strukturę organizacyjną, adekwatną do istoty przedmiotu gospodarowania, z przejrzystym podziałem kompetencji pomiędzy poszczególnymi wydziałami. Występująca struktura organizacyjna powoduje brak przejrzystości w zakresie kompetencji, w zakresie obsługi poszczególnych inwestorów i mieszkańców miasta. Pewne zakresy działań, np. sprzedaż, oddawanie w użytkowanie wieczyste i zamiany nieruchomości, znajdują się w kompetencji obydwu wydziałów. Podział ten nie przebiega również według kryterium przedmiotowego (*Zasady gospodarowania*…2004). W celu podniesienia efektywności działania organu, a w konsekwencji zwiększenia uzyskanego przez gminę dochodu, wskazane jest opracowanie nowego układu organizacyjnego wydziałów.

Prawidłowe gospodarowanie nieruchomościami wymaga szybkiego dostępu do kompletnych informacji o nieruchomościach. Informacji tych potrzebują zarówno poszczególne wydziały jak i inwestorzy.

Należy dążyć do stworzenia struktury organizacyjnej, w ramach której następowałby łatwy przepływ informacji oraz która tworzyłaby możliwość szybkiego i elastycznego reagowania na pojawiające się zmiany potrzeb i sytuacji, przy jednoczesnej możliwości opracowania programów o charakterze kompleksowym (*Zasady gospodarowania*… 2004).

4.1. Badania własne

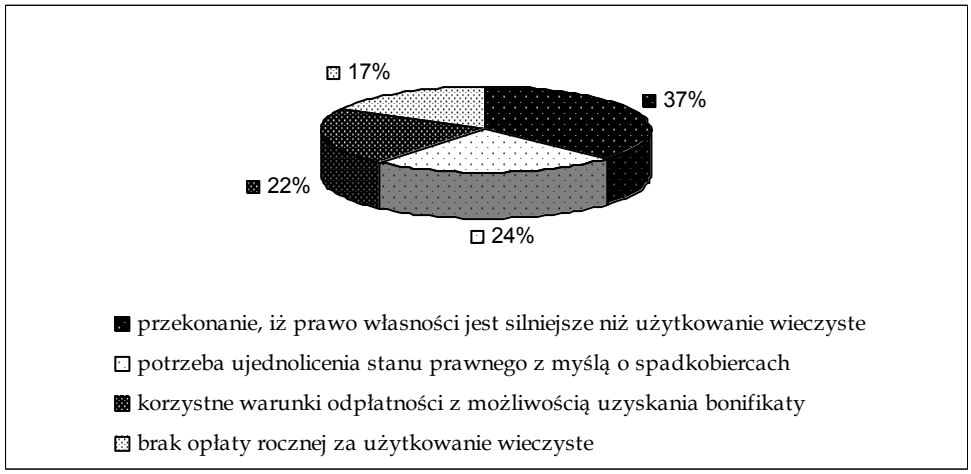
Wpływy z tytułu użytkowania wieczystego gruntów będących własnością gminy Łódź są nadal istotną kategorią w dochodach z majątku. Miały na to wpływ

rosnące w badanym okresie ceny gruntów i sukcesywnie aktualizowane opłaty roczne. W przypadku gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste gmina nie jest już faktycznym władającym gruntu. Nie ma zatem powodów, dla jakich gmina mogłaby być zainteresowana, aby grunty pozostawały jej własnością i powinna być zainteresowana zachęcaniem mieszkańców do zmiany formy prawnej, poprzez przekształcenie praw, jak również poprzez sprzedaż. Aby zbadać, w jaki sposób wyjść naprzeciw oczekiwaniom użytkowników wieczystych autorka opracowania przeprowadziła ankietę.

Na pytania ankietowe odpowiedziało 35 osób fizycznych będących użytkownikami wieczystymi nieruchomości gruntowych Gminy Łódź, uczestniczących na różnym etapie, w postępowaniu administracyjnym przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Dla 43% użytkowników wieczystych zostało ono zakończone pozytywnie, prawomocną decyzją o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w przypadku 31% ankietowanych wniosek został złożony i została rozpoczęta procedura, natomiast 20% osób nie złożyło jeszcze wniosku, a przybyło do siedziby Urzędu Miasta Łodzi w celach informacyjnych. Spośród ankietowanych, 6% osób zostało nadal użytkownikami wieczystymi, ponieważ uzyskali decyzje odmawiające przekształcenia. W największym stopniu, w 83% przekształceniem zainteresowane były osoby fizyczne, które miały w posiadaniu nieruchomości zabudowane domem mieszkalnym, co wynika z faktu, że dla takiego rodzaju zabudowy gmina przewidziała wysokie bonifikaty. Spośród respondentów 8% było użytkownikami wieczystymi nieruchomości rolnych. W dalszej kolejności 6% ankietowanych było posiadaczami nieruchomości niezabudowanych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową lub garażową, a 3% gruntów zabudowanych garażem, bądź zespołem garaży, czyli nieruchomości objętych pełną opłatą za przekształcenie.

Spośród ankietowanych 31% składało wniosek w oparciu o poprzednie przepisy prawne. Nie udało im się wówczas sfinalizować przekształcenia, z przyczyn formalnych, bądź zbyt wysokiej opłaty za przekształcenie. Respondenci zaznaczyli również, iż nabycie prawa własności na korzystnych warunkach uniemożliwiło m.in. orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego.

Do wystąpienia o przekształcenie praw skłoniło osoby fizyczne, w 37% przekonanie, iż prawo własności jest silniejsze niż użytkowanie wieczyste i w 22% korzystne warunki odpłatności z możliwością uzyskania bonifikaty. Potrzeba ujednolicenia stanu prawnego z myślą o spadkobiercach, zaznaczona w 24%, świadczy o dojrzałym wieku respondentów.



Rys. 2. Powody wystąpień o przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. *Źródło*: opracowanie własne

Pomimo, że dla większości ankietowanych osób zasady przekształcenia były zrozumiałe, natrafili przede wszystkim na trudności związane ze zgromadzeniem wymaganej w procedurze dokumentacji (38%), zmieniającymi się przepisami prawa w zakresie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (35%), brakiem dostatecznej informacji (24%) i na ostatniej pozycji nieuregulowanym stanem prawnym nieruchomości (3%).

Głównym źródłem informacji o procedurze administracyjnej dotyczącej przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności były publikacje prasowe (41%) oraz informacje uzyskane od sąsiadów, znajomych (38%). Ze stron internetowych Urzędu Miasta Łodzi i broszury Prezydenta Miasta, opracowań, pełniejszych pod względem treści i praktycznych porad dotyczących sposobu złożenia wniosku o przekształcenie, użytkownicy wieczyści korzystali najrzadziej (14% i 7%). Jednak z żadnego z podanych źródeł, zainteresowani nie uzyskali najważniejszej i najbardziej oczekiwanej informacji dotyczącej wysokości opłaty, jaką będą musieli uiścić. Prezentacja przebiegu samej procedury administracyjnej przekształcenia praw do nieruchomości, byłaby również ułatwieniem dla osób starających się o uzyskanie gruntu na własność. Dopiero w dalszej kolejności użytkownicy wieczyści zainteresowani byli terminem realizacji wniosku.

Dalsze prace autorki miały na celu przygotowanie propozycji procedury ustalania orientacyjnej wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako prawa użytkowania wieczystego w procesie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

4.2. Określanie orientacyjnej wartości rynkowej nieruchomości gruntowej jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego

Przepisy ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jedn. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.) stanowią, że na poczet ceny nieruchomości gruntowej sprzedawanej jej użytkownikowi wieczystemu zalicza się kwotę równą wartości prawa użytkowania wieczystego tej nieruchomości, określoną według stanu na dzień sprzedaży.

Przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004 nr 207 poz. 2109) precyzują również, że dla takiego celu wartość tę określa się jako iloczyn wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako przedmiotu prawa własności i współczynnika korygującego, obliczonego według wzoru (1):

$$Wk = \left(1 - \frac{Sr}{R}\right) \cdot \frac{t}{T} + 0{,}25 \cdot \frac{T - t}{T} \tag{1}$$

gdzie:

Wk – współczynnik korygujący,

Sr – stawka procentowa opłaty rocznej nie większa niż 3%,

t – liczba lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego,

T – liczba lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste,

R – przeciętna stopa kapitalizacji ustalana na podstawie badania rynku nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego, nie mniejsza niż 0,09 i nie większa niż 0,12.

Po przekształceniach, wzór (1) na obliczenie współczynnika korygującego wartość nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako prawa własności do poziomu wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako prawa użytkowania wieczystego, przyjmie postać:

$$Wk_t = 0{,}25 + \left(\frac{0{,}75 \cdot R - Sr}{R \cdot T}\right) \cdot t \tag{2}$$

gdzie:

Wk_t – współczynnik korygujący poziom wartości w funkcji liczby lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego t,

lub

$$Wk_u = \left(1 - \frac{Sr}{R}\right) - \left(\frac{0{,}75 \cdot R - Sr}{R \cdot T}\right) \cdot u \tag{3}$$

gdzie:

Wk_u - współczynnik korygujący poziom wartości w funkcji liczby lat wykorzystanego okresu użytkowania wieczystego u.

Oczywiście możliwy jest również zapis w postaci współczynnika pozwalającego bezpośrednio wyznaczyć różnicę wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako prawa własności oraz wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako prawa użytkowania wieczystego:

$$Z_t = 0{,}75 - \left(\frac{0{,}75 \cdot R - Sr}{R \cdot T} \right) \cdot t \tag{4}$$

gdzie:

Z_t – współczynnik dla wyznaczenia różnicy wartości w funkcji liczby lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego t,

lub:

$$Z_u = \frac{Sr}{R} + \left(\frac{0{,}75 \cdot R - Sr}{R \cdot T} \right) \cdot u \tag{5}$$

gdzie:

Z_u – współczynnik dla wyznaczenia różnicy wartości w funkcji liczby lat niewykorzystanego okresu użytkowania wieczystego t.

Zapisy te ułatwiają możliwość samodzielnego ustalania przez zainteresowanych użytkowników wieczystych orientacyjnych wartości rynkowych 1 m^2 ich nieruchomości jako prawa użytkowania wieczystego.

Oczywiste jest, że użytkownik wieczysty znając liczbę lat, na które ustanowiono użytkowanie wieczyste T oraz wartość stawki procentowej opłaty rocznej, nie dysponuje praktyczne informacją o konkretnej, adekwatnej wartości przeciętnej stopy kapitalizacji, ustalanej przez rzeczoznawców na podstawie badania rynku nieruchomości (prawdopodobieństwo znajomości przedziału wskazywanego w Rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego jest znikome).

Rozpatrując jednak powyższe uwarunkowania z punktu widzenia działań optymalizujących możliwość wzbogacenia dostępnego użytkownikom wieczystym zbioru informacji, przyjąć można w funkcji celu, okresową niezmienność w czasie i przestrzeni, przeciętnej stopy kapitalizacji R.

Pozwala to powyższe wzory zapisać w prostej postaci, w której szukane wartości są funkcją niewykorzystanego t lub wykorzystanego u, okresu użytkowania wieczystego, adekwatnych stałych liczbowych.

Kierując informację do określonej grupy użytkowników wieczystych (przykładowo: Sr = 1% oraz T = 99 lat), przy stosowanym okresowo na obszarze gminy poziomie przeciętnej stopie kapitalizacji (przykładowo R = 12%), opublikować można wybraną (wybrane) z tabeli 2 informację.

Tabela 2

Wariantowa postać wzorów dla przykładu liczbowego i mapy wartości gruntu

	T		U	
Wk	0,25 + 0,0067·t	25% + 0,67%·t	0,9167 - 0,0067·u	91,67%-0,67%·u
Z	0,75 - 0,0067·t	75%-0,67%·t	0,0833 + 0,0067·u	8,33% + 0,67%·u

Źródło: opracowanie własne

Warunkiem możliwości wykorzystania proponowanej procedury do samodzielnego ustalania orientacyjnej wartości rynkowej 1 m² gruntu ich nieruchomości jako przedmiotu prawa użytkowania wieczystego, bądź samodzielnego określania różnicy wartości 1 m² gruntu ich nieruchomości w stosunku do wartości jako przedmiotu prawa własności, jest dostęp do informacji o poziomie wartości rynkowej nieruchomości gruntowych niezabudowanych w okolicy ich zamieszkania jako przedmiotu prawa własności.

Informacja taka winna być publikowana przez gminy. Rozważane być tu mogą różne zestawienia tabelaryczne, także różne sposoby wizualizacji danych, zawartych w takich tabelach, ułatwiające percepcję i wnioskowanie na różnych, możliwych do przyjęcia, poziomach agregacji danych źródłowych (CZOCHAŃSKI, DZIUBIŃSKA 2007).

5. Podsumowanie

Dotychczasowe rozwiązania ustawowe i proponowane przepisy miejscowe nie spowodowały masowych wystąpień o nabycie prawa własności gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Na podstawie przeprowadzonej ankiety należy stwierdzić, iż w celu usprawnienia procedury przekształcenia praw, Urząd Miasta Łodzi powinien dołożyć wszelkich starań, aby w sposób czytelny i łatwo dostępny sposób dostarczyć niezbędnej wiedzy zainteresowanym podmiotom.

Proponowane rozwiązania są wyjściem naprzeciw oczekiwaniom mieszkańców pragnących dokonać przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

6. Literatura

CZOCHAŃSKI M., DZIUBIŃSKA J. 2007. *Propozycja procedur ustalania orientacyjnej wartości nieruchomości gruntowej niezabudowanej jako prawa użytkowania wieczystego w procesie przekształcenia prawa do nieruchomośc*i. Zeszyty Naukowe. Wydawnictwo Wyższej Szkoły Gospodarki Krajowej w Kutnie, s. 236-248

JAGODA J., ŁOBAS-KOTOWSKA D., STAŃKO M. 2008. *Gospodarka mieniem komunalnym*. Wydawnictwo Prawnicze Lexis-Nexis, Warszawa

RUŚKOWSKI E. 2004. *Finanse lokalne w dobie akcesji*. Dom Wydawniczy ABC, Warszawa

Zasady gospodarowania nieruchomościami na terenie Gminy Łódź. Część I. Diagnoza stanu istniejącego. Red. E. Kucharska- Stasiak. Łódź (maszynopis)

Zasady gospodarowania nieruchomościami na terenie Gminy Łódź. Część II. Koncepcja gospodarowania nieruchomościami na terenie Gminy Łódź. Red. E. Kucharska-Stasiak. Łódź (maszynopis)

*****

THE INCOME OF MANAGING PROPERTY IN LODZ DISTRICT BUDGET

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

Key words: *district*'s *income, perpetual lease*

Abstract

The district`s property income is one of own income component. In this repot there is presented the income structure of Lodz district which was carried out by Department of Geodesy, Cadaster and Inventorying and also the City Office Department of Property Managing. In order to increase efficiency of activities and in consequence the boost of recived income, on the example of the chosen question, there have been presented some opportunities connected with improvements of managing estate.

CELE I OPŁACALNOŚĆ RENOWACJI KAMIENIC Z ZASOBÓW KOMUNALNYCH

Henryk Gawron
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: henryk.gawron@ue.poznan.pl

Słowa kluczowe: *opłacalność renowacji kamienic, cele renowacji kamienic*

Streszczenie

Stan kamienic komunalnych w wielu miastach jest fatalny. Przez wiele lat nie prowadzono w tym zakresie racjonalnej długofalowej polityki remontowej i modernizacyjnej. W związku z tym istnieją olbrzymie potrzeby remontowe. Renowacja kamienic z zasobów komunalnych może mieć za cele różne zadania techniczne, architektoniczno-urbanistyczne, ekonomiczne i społeczne. Dotychczas w Polsce miasta nie wypracowały jednolitych, zunifikowanych procedur takiego postępowania. Trudno zresztą oczekiwać, że wobec tak dużej ilości wewnętrznie sprzecznych celów można wytworzyć jednolity sposób postępowania we wszystkich przypadkach. Wydaje się, że poszczególne projekty wymagają kompleksowego, ale indywidualnego podejścia. Jedynie w toku dokładniejszych analiz można ustalić, jakie są możliwości techniczne adaptacji poszczególnych kamienic. Trzeba brać pod uwagę nie tylko potencjalne możliwości techniczne, ale również możliwości organizacji takich prac renowacyjnych, trudności ich realizacji, możliwość pozyskania na rynku budowlanym kwalifikowanych wykonawców itp. Dopiero na podstawie takiego kompleksowego, ale zindywidualizowanego podejścia do poszczególnych obiektów, można ocenić społeczną atrakcyjność i opłacalność poszczególnych projektów i ustalić hierarchię atrakcyjności poszczególnych projektów oraz określić sposoby renowacji poszczególnych kamienic z zasobów komunalnych.

1. Przesłanki i cele odnowy kamienic komunalnych

Stan kamienic komunalnych w wielu miastach jest fatalny. Przez wiele lat nie prowadzono w tym zakresie racjonalnej długofalowej polityki remontowej i modernizacyjnej. W związku z tym istnieją olbrzymie potrzeby remontowe. Środki, które można wygospodarować na ten cel z budżetów gmin, są niewystarczające. Trzeba więc szukać innych źródeł finansowania tych potrzeb. Przede wszystkim potrzebna jest strategia takiej działalności w ramach ogólnej strategii mieszkaniowej miast (LORENS 2007, DZIEKOŃSKI, BACZYŃSKI 2004, CZARNECKI 2006). W każdym większym mieście w Polsce można wyznaczyć kilkadziesiąt, a nawet kilkaset kamienic komunalnych, które wymagają szybkich

prac renowacyjnych. W jaki sposób ustalić jednak listę preferencyjną? Które z nich poddać renowacji w pierwszej kolejności?

Renowacja kamienic z zasobów komunalnych może mieć za cele różne zadania techniczne, architektoniczno-urbanistyczne, ekonomiczne i społeczne (GRONOSTAJSKA 2007, KRAMER 1978, ZANIEWSKA 2006). Do podstawowych celów takiego procesu można zaliczyć następujące:

1) poprawa stanu technicznego kamienic,
2) wprowadzenie nowoczesnych materiałów i technologii w celu poprawy ich cech użytkowych
3) zachowanie lub przywrócenie pierwotnych walorów architektonicznych, urbanistycznych, historycznych itp.
4) poprawa warunków zamieszkania w takich poddanych renowacji obiektach
5) dostosowanie takich obiektów do współczesnych potrzeb społecznych
6) dostosowanie takich obiektów do potrzeb osób niepełnosprawnych
7) pozytywny wpływ procesów renowacji kamienic komunalnych na prywatyzację komunalnych zasobów nieruchomości i lokali użytkowych
8) eliminacja patologicznych zjawisk społecznych występujących w zdewastowanych zasobach mieszkaniowych miasta
9) pozytywne oddziaływanie na renowację prywatnych zasobów mieszkaniowych
10) pozytywny wpływ procesów renowacji kamienic komunalnych na program rewitalizacji miasta itp.

Jak wynika z powyższego dekalogu zaleceń i oczekiwań – renowacja kamienic z zasobów komunalnych powinna pełnić wiele niestety sprzecznych, a więc trudnych do pogodzenia celów (CZARNECKI 2006, WOŁOSZYN 2005). Już ogólne często przyjmowane sformułowanie celu programu renowacji kamienic – przywrócenie kamienicom komunalnym pierwotnych walorów technicznych oraz nadanie im cech użytkowych i funkcjonalnych zgodnych z obecnymi potrzebami społecznymi wskazuje na nieuniknione wewnętrzne konflikty w realizacji takiego dualnego celu. W modelu renowacji kamienic z zasobów komunalnych trzeba wziąć pod uwagę kryteria techniczne, organizacyjne, finansowe, ekonomiczne, społeczne itd. (KLECZKOWSKI 2008).

Dotychczas w Polsce miasta nie wypracowały jednolitych, zunifikowanych procedur takiego postępowania. Trudno zresztą oczekiwać, że wobec tak dużej ilości wewnętrznie sprzecznych celów można wytworzyć jednolity sposób postępowania we wszystkich przypadkach. Wydaje się, że poszczególne projekty wymagają kompleksowego, ale indywidualnego podejścia (SUMIEŃ 1989). Dopiero na podstawie takiego kompleksowego, ale zindywidualizowanego podejścia do poszczególnych obiektów można ocenić społeczną atrakcyjność i opłacalność poszczególnych projektów i ustalić hierarchię atrakcyjności poszczególnych projektów oraz określić sposoby renowacji poszczególnych kamienic z zasobów komunalnych. Trzeba pamiętać, że skala potrzeb wobec wieloletnich zaniedbań w tym zakresie jest ogromna i zapewne przekraczająca dostępne środki finansowe

miast i środki zewnętrzne. Dlatego też wypracowanie odpowiedniego modelu oceny i selekcji poszczególnych projektów wydaje się nieodzowne.

Każdy już dłużej funkcjonujący i wymagający renowacji obiekt budowlany, jakim jest kamienica miejska, wymaga indywidualnej oceny z punktu widzenia takich jego cech i jego otoczenia jak chociażby następujące czynniki:

- stan techniczny
- rozwiązania techniczne i możliwości adaptacji oraz modernizacji
- lokalizacja
- potrzeby lokalnego rynku w zakresie takiego rodzaju powierzchni itp.

Można oczywiście założyć różne sposoby wykorzystania kamienic komunalnych po renowacji, a mianowicie mogą one funkcjonować jako:

- powierzchnie mieszkalne o podwyższonym standardzie i wyższych czynszach użytkowane przez dotychczasowych lokatorów
- apartamenty sprzedawane na wolnym rynku
- powierzchnie biurowe
- powierzchnie handlowo-usługowe
- powierzchnie hotelowe różnego typu
- powierzchnie użyteczności publicznej
- mieszkania socjalne
- powierzchnie mieszane, a więc łączące powyżej wymienione funkcje.

2. Kryteria oceny atrakcyjności odnowy kamienic

Jak już zaznaczono powyżej – każdą kamienicę komunalną typowaną do renowacji warto poddać ocenie i klasyfikacji przynajmniej z kilku punktów widzenia. Poniżej w tabeli 1 zaprezentowano podstawowe cechy takich obiektów i ich otoczenia, które warto poddać analizie. Sposób klasyfikowania stanu analizowanych cech może być oczywiście różny. Możemy do ich pomiaru zastosować różne skale. W poniższej tabeli 1 proponuje się dość ogólny opisowy sposób klasyfikowania stanu cech obiektów, a mianowicie: zachęcający do renowacji, przeciętny, zniechęcający do renowacji. Przyjmując powyższe założenia można zaproponować stosunkowo prosty, ale wyrazisty sposób oceny atrakcyjności poszczególnych kamienic z punktu widzenia możliwości i celowości ich renowacji.

Trudno oczekiwać, aby wszystkie typowane do renowacji obiekty w tej klasyfikacji wypadły pozytywnie. Jak wynika z symulacji – zaledwie 10 do 20% obiektów budowlanych typowanych do renowacji zyskuje w pełni pozytywną ocenę, a więc zachęca do podjęcia prac studyjnych i projektowych.

Ocena stanu technicznego kamienic komunalnych wymaga kompleksowej inwentaryzacji. Przeciętny stopień ich zużycia technicznego jest wysoki. Ale potrzeby remontowe okazują się dość zróżnicowane. Do typowych czynności remontowych w budynkach mieszkalnych można zaliczyć następujące prace:

Tabela 1

Sposób oceny atrakcyjności kamienic komunalnych w procesie planowania ich renowacji

Cechy kamienicy i jej otoczenia	Zachęcające do renowacji	Przeciętne	Zniechęcające do renowacji
Stan techniczny i potrzeby remontowe			
Możliwości adaptacji i modernizacji			
Koszt renowacji i możliwości realizacji			
Lokalizacja			
Wpływ na otoczenie			
Ogólna ocena atrakcyjności renowacji			

Źródło: opracowanie własne

- wzmacnianie fundamentów
- naprawa i wymiana izolacji przeciwwilgociowych
- osuszanie budynku
- wzmacnianie konstrukcji nośnych
- naprawa/wymiana dachów
- wymiana schodów
- wymiana stolarki okiennej i drzwiowej
- wymiana posadzek
- naprawa izolacji cieplnej i akustycznej ścian
- usunięcie uszkodzeń i niesprawności przewodów dymnych i wentylacyjnych
- wymiana elementów lub całej instalacji gazowej, elektrycznej, cieplnej, wodnej itp

Renowacja każdej kamienicy powinna zakładać nie tylko przywrócenie jej sprawności technicznej, ale jeżeli jest to możliwe i opłacalne – również jej unowocześnienie, a więc podniesienie jej walorów technicznych i użytkowych. Typowe możliwe działania modernizacyjne w kamienicy – to:

- poprawa funkcjonalności i powierzchni lokali
- dobudowa strefy wejściowej
- nadbudowa dachu i stworzenie nowej powierzchni
- dobudowa konstrukcji zewnętrznych samonośnych (loggie, przeszklone tarasy, werandy itp.)
- dobudowa zewnętrznych konstrukcji zamkniętych, tworzących dodatkową powierzchnię zamkniętą
- polepszanie komunikacji wewnętrznej w budynku
- zmiana konstrukcji otworów okiennych i drzwiowych dla polepszenia naświetlenia naturalnego i zmniejszenia ubytków ciepła

- poprawa izolacyjności cieplnej i akustycznej, likwidacja tzw. mostków cieplnych
- usuwanie przyczyn zawilgocenia i przemarzania budynku
- nowe i bezpieczniejsze rozwiązania instalacji gazowej, grzewczej, wentylacyjnej itp.
- unowocześnienie instalacji telekomunikacyjnej, telewizji kablowej itp.
- wygospodarowanie dodatkowych miejsc parkingowych
- polepszenie estetyki kamienicy i jej otoczenia, opłotowanie terenu, domofony i monitoring itd.

Jedynie w toku dokładniejszych analiz można ustalić, jakie są możliwości techniczne adaptacji poszczególnych kamienic. Trzeba brać pod uwagę nie tylko potencjalne możliwości techniczne, ale również możliwości organizacji takich prac renowacyjnych, trudności ich realizacji, możliwość pozyskania na rynku budowlanym kwalifikowanych wykonawców itp.

Jak wynika z analiz – koszt renowacji starych kamienic w polskich miastach jest wyjątkowo zróżnicowany. Jeżeli przyjąć, że obecnie koszt budowy 1 m^2 powierzchni mieszkalnej wynosi w zależności od ich standardu od 2700 do 3500 złotych, to można wyróżnić 3 rodzaje sytuacji:

- koszty renowacji (KR) kamienic komunalnych są niższe od kosztów budowy podobnej powierzchni (KN)
- koszty renowacji (KR) są zbliżone do od kosztów budowy podobnej powierzchni (KN)
- koszty renowacji (KR) są wyższe od kosztów budowy podobnej powierzchni (KN).

Podstawowe znaczenie dla oceny skutków szczególnie zewnętrznych renowacji kamienic komunalnych posiada ich lokalizacja, która wymaga wyjątkowo starannej analizy. Do podstawowych cech lokalizacji kamienic komunalnych i ich wpływu na otoczenie, które należy poddać ocenie w trakcie analizy atrakcyjności ich renowacji, należy zaliczyć:

- walory architektoniczne obiektu, jego oryginalność, indywidualny charakter
- dostępność komunikacyjna obiektu
- możliwości parkowania
- wpływ na bezpośrednie sąsiedztwo
- tradycja, ewentualne wartości kulturowe i historyczne kamienicy
- obecne i przyszłe funkcje danego rejonu miasta, znaczenie obiektu dla tego obszaru.

Proces renowacji kamienic komunalnych jest wyjątkowo skomplikowany. Ich sprawne przygotowanie i zrealizowanie wymaga:

- przygotowania odpowiednich procedur
- dokonania złożonych badań, studiów i projektów
- uzyskania odpowiednich uzgodnień koordynacyjnych i pozwolenia na realizację
- wyboru odpowiednich wykonawców budowlanych

- zapewnienia odpowiedniego nadzoru nad przebiegiem renowacji
- właściwej koncepcji zagospodarowania powierzchni, która zostanie poddana renowacji itd.

Mając na uwadze pracochłonność, ale i z drugiej strony – pilność renowacji kamienic komunalnych można wyróżnić 3 warianty ich realizacji:

- I – sprzedaż zbędnych z punktu widzenia funkcji miasta obiektów, pracochłonność z zastrzeżeniem w kontrakcie wykonania niezbędnej renowacji kamienicy
- II – powierzenie realizacji renowacji kamienic wyspecjalizowanemu przedsiębiorstwu, które będzie świadczyć usługi w zakresie renowacji, zajmie się przygotowaniem projektu i realizacją renowacji, zajmie się pośrednictwem w sprzedaży lub wynajmie komercyjnych lokali po renowacji itp.
- III – realizacja programu renowacji kamienic komunalnych przez wyspecjalizowaną agendę władz komunalnych.

Każdy z przedstawionych wariantów posiada swoje zalety, ale też i wady, ograniczenia. W związku z tym trudno oczekiwać, że można znaleźć uniwersalne rozwiązanie dla realizacji renowacji wszystkich kamienic komunalnych. Jako najbardziej właściwy można uznać kompleksowy sposób realizacji renowacji kamienic komunalnych, który w odpowiedniej proporcji będzie wykorzystywał wszystkie z przedstawionych wariantów.

Wobec ogromu potrzeb finansowych związanych z renowacją kamienic komunalnych i ograniczonymi środkami finansowymi – zasadnicze znaczenie ma odpowiedź na następujące pytania:

- z jakich źródeł finansować taką renowację kamienic komunalnych?
- w jaki sposób zapewnić możliwość spłaty zwrotnych środków, a więc na przykład kredytów?
- w jaki sposób wygospodarować dodatkowe środki na renowację kamienic komunalnych poprzez sprzedaż lokali w poddanych renowacji kamienicach lub całych obiektów?

Możliwości pozyskania dodatkowych środków poprzez sprzedaż poszczególnych lokali lub całych obiektów będą zależeć od sytuacji na lokalnym rynku nieruchomości. Trzeba jednak pamiętać, jak taka sytuacja jest płynna i jak często podlega różnym, nawet niespodziewanym zmianom. Oceniając możliwości zbycia wybranych lokali lub całych kamienic, trzeba takie szanse oceniać perspektywicznie i kalkulować odpowiednie ryzyko.

Czy bardziej opłacalna jest sprzedaż pojedynczych lokali czy całych obiektów? Odpowiedź na takie pytanie wymaga dość wnikliwej analizy lokalnego rynku nieruchomości, a więc przede wszystkim – cen poszczególnych lokali zróżnicowanych według ich powierzchni, standardu czy lokalizacji, ale też i cen oczekiwanych za poszczególne obiekty, struktury takich ofert i zapotrzebowania, oczekiwań ze strony różnych inwestorów. Osiągane ceny za sprzedaż pojedynczych lokali mogą być bardzo zróżnicowane. Ich sprzedaż może wymagać

dość długiego okresu. Takie wnioski można wyprowadzić z analizy rynku. Sprzedaż więc całych obiektów może być nawet bardziej opłacalna. Zależeć to będzie od indywidualnego charakteru każdego obiektu i jego cech szczególnych. Wiadomo, że znacznie łatwiej sprzedać małą kamienicę, a więc na przykład do 2000 m^2 powierzchni niż duży obiekt mieszkalny (lokal mieszkalny) o powierzchni powyżej, na przykład, 150 m^2.

Jak wynika z powyższych rozważań – zarówno cele jak i sposoby realizacji renowacji kamienic z zasobów komunalnych – mogą być różnorodne. Celem poniższego opracowania jest próba oceny atrakcyjności i opłacalności renowacji różnych wariantów kamienic z zasobów komunalnych i sposobów ich realizacji. Do analizy wybrano 4 typowe rodzaje kamienic komunalnych.

Pierwszy typ kamienic komunalnych wymagających renowacji – to obiekty położone w centrach historycznych miast, najczęściej podlegające ochronie konserwatorskiej, których renowacja wymaga dużych nakładów i jest czasochłonna. Drugi typ kamienic komunalnych kwalifikujących się do renowacji – to obiekty atrakcyjnie położone w centrach miast, które nie podlegają ochronie konserwatorskiej, a ich ogólny stopień zużycia technicznego nie jest zbyt tragiczny. Takie obiekty można stosunkowo prosto szybko poddać renowacji i uzyskać stosunkowo nowoczesne i atrakcyjne powierzchnie, które mogą szybko znaleźć nowych użytkowników. Często takie powierzchnie mieszkalne o dogodnym rozkładzie lokali można zaadaptować na inne cele użytkowe. Trzecim rodzajem obiektów, które poddano analizie, to kamienice komunalne z okresu międzywojennego w niezłym stanie technicznym i o dość atrakcyjnych rozwiązaniach funkcjonalnych, ale niezbyt atrakcyjnie zlokalizowane. Ich renowacja nie musi być zbyt kosztowna, a nabywcami takich lokali mogą być na przykład dotychczasowi lokatorzy. Czwarty rodzaj obiektów wytypowany do analiz – to dość przestarzałe i zaniedbane obiekty, niezbyt atrakcyjnie zlokalizowane, które można poddać dość ograniczonej renowacji i zaoferować do sprzedaży na rynku po niezbyt wygórowanych cenach.

Poniżej przedstawiono – z konieczności w skrócie – wyniki symulacji dla 4 obiektów, które są ilustracją 4 wymienionych typów kamienic komunalnych – zobacz tabela 2.

Jak wynika z obliczeń – najmniej dochodowa okazała się renowacja zabytkowej kamienicy komunalnej w centrum miasta. Koszt renowacji tego obiektu był wyjątkowo wysoki, a założona cena sprzedaży, wynikająca z analizy popytu i cen na lokalnym rynku nieruchomości, nie zapewniłaby dochodu miastu. Tak więc najbardziej opłacalnym wariantem jest sprzedaż tego obiektu potencjalnemu inwestorowi za cenę, co najmniej 3,5 miliona złotych. II projekt polegający na renowacji kamienicy położonej w centrum handlowym miasta jest opłacalny pod warunkiem, że koszt renowacji nie przekroczy 4 milionów złotych, a zmodernizowane lokale uda się sprzedać za co najmniej 5500 złotych w przeliczeniu na 1 m^2. Również III przedstawiony wariant renowacji kamienicy z okresu międzywojennego położonej w typowej dzielnicy mieszkaniowej wydaje

się opłacalny. Natomiast IV projekt polegający na ograniczonej renowacji znacznie dekapitalizowanego budynku, położonego niezbyt atrakcyjnie w peryferyjnej dzielnicy przemysłowo-mieszkaniowej, nie musi zapewnić pozytywnych efektów dochodowych dla miasta.

Tabela 2

Opłacalność renowacji kamienic komunalnych

kamienice	Lokalizacja	powierzchnia	powierzchnia użytkowa	Wartość przed renowacją (w mln zł)	wartość 1m^2	koszt renowacji (w mln zł)	koszt renowacji 1 m^2	cena sprzedaży 1m^2	Dochód z renowacji
I	Zabytkowe centrum miasta	1 300	1 000	3,5	2 692	4,0	4 000	7 000	-2 217 844
II	Centrum handlowe miasta	2 700	2 000	4,0	1 481	4,0	2 000	5 500	627 471
III	Typowa dzielnica mieszkaniowa	4 000	3 000	4,6	1 150	5,0	1 667	4 500	523 728
IV	Peryferyjna dzielnica przemysłowo-mieszkaniowa	1 350	1 100	2,0	1 481	2,0	1 818	4 700	-49 893

Źródło: obliczenia własne

W toku dokładniejszych obliczeń brano pod uwagę długą listę kolejnych czynników, które wpływały na opłacalność poszczególnych projektów. Do takich istotnych czynników można zaliczyć chociażby następujące:

- długość okresu sprzedaży lokali
- wysokość oprocentowania kredytów
- koszty sprzedaży lokali.

3. Podsumowanie

Jak wynika z przeprowadzonych symulacji dotyczących kilkudziesięciu obiektów – opłacalność renowacji kamienic komunalnych jest wyjątkowo zróżnicowana. Podstawowym problemem jest zakres i koszt koniecznych prac remontowo-modernizacyjnych oraz spodziewane dochody dla miasta ze sprzedaży takich powierzchni. Koszty renowacji obiektów podlegających ochronie konserwatorskiej są wyjątkowo wysokie, a osiągane efekty użytkowe w postaci zmodernizowanych lokali nie zawsze odpowiadają potrzebom ewentualnych

nowych nabywców. Mniejsze ryzyko powodzenia stwarzają projekty polegające na renowacji dość nowoczesnych (na przykład – z okresu międzywojennego) obiektów położonych atrakcyjnie w centrach miast. Renowacja typowych obiektów komunalnych położonych w tradycyjnych rejonach mieszkaniowych jest dość zróżnicowana. Najwięcej wątpliwości stwarza renowacja mocno zdewastowanych obiektów mieszkalnych niezbyt atrakcyjnie zlokalizowanych. W większości przypadków realizacja takich wariantów okazuje się niedochodowa dla miasta.

4. Literatura

BRANDIE E., WITTMANN F. 1997. *Sanierung alter Hauser.* Munchen

GRONOSTAJSKA B. 2007. *Kreacja i modernizacja przestrzeni mieszkalnej*. Wrocław

KRAMER L. 1978. *Ronovierung, Sanierung: Tendenzen, Konzeptionen.* Stuttgart

Metody zarządzania odnową miast, Red. P. Kleczkowski. 2008. Kraków

Problemy rewitalizacji w gospodarce przestrzennej XXI wieku. Red. W. Czarnecki. 2006. Białystok

Rewitalizacja miast w Polsce. Red. P. Lorens 2007. Warszawa

Rewitalizacja urbanistyczna miast polskich. Red. O. Dziekoński, K. Baczyński. 2004. Poznań

SUMIEŃ T. 1989. *Odnowa miast europejskich*. Warszawa

Tendencje w kształtowaniu zabudowy mieszkaniowej współczesnych miast. Red. H. Zaniewska. 2006. Białystok

WOŁOSZYN A. 2005. *Projektowanie rewitalizacji zabudowy czynszowej z uwzględnieniem uwarunkowań ekologicznych*. Szczecin

THE AIMS AND THE PROFITABILITY OF RENOVATION OF TENEMENTS WITH MUNICIPAL SUPPLIES

Henryk Gawron
Poznan University of Economics
Investment and Real Estate Faculty
e-mail: henryk.gawron@ue.poznan.pl

Key words: *profitability of renovation of tenements, aims of renovation of tenements*

Abstract

The condition of municipal tenement houses is fatal in many cities. For many years there has been no rational long-term renovation and modernization policy in this field. That is why huge renovation needs exist. The renovation of tenement houses, based on the municipal supplies, can include various goals connected with technical, architecture, urban planning, economic as well as social tasks. Polish cities haven't developed solid and unified procedures in this area so far. It is hard to expect, that in such a big quantity of internally conflicting goals it was possible to work out uniform procedures in all cases. It seems, that individual projects require complex as well as individual approach. It is possible to establish what are the technical possibilities of adaptation of individual tenements only in detailed analysis. One should take under consideration not only potential technical possibilities but also the possibility of organization of such renovation works, difficulty of its realization, possibility of winning over the qualified contractors etc. Finally, based on the complex as well as individualized approach to different objects, it is possible to estimate its social attractiveness, profitability and establish the hierarchy of attractiveness. Moreover, the ways of renovation of individual tenements from municipal supplies can be also specified.

METODYKA WSPOMAGANIA GOSPODARKI REMONTOWEJ W GMINNYCH ZASOBACH LOKALOWYCH

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

Słowa kluczowe: *gminne zasoby nieruchomości, gospodarowanie, remonty*

Streszczenie

W pracy przedstawiono metodykę wspomagania gospodarki remontowej w zasobach lokalowych gminy miejskiej. Metodyka oparta została na procedurach porządkowania zbioru budynków komunalnych na podstawie oceny stopnia pilności przeprowadzenia w tych obiektach kompleksowych prac remontowych. Wyniki badań dostarczają informacji o obiektach, w których należy skoncentrować nakłady na planowane zabiegi remontowe. Przedstawione podejście metodyczne zostało pozytywnie zweryfikowane na części zasobu lokalowego miasta Olsztyna.

1. Wstęp

Tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej należy do podstawowych zadań własnych gmin. Szczegółowe powinności samorządów lokalnych w tym zakresie sformułowano w ustawie o ochronie praw lokatorów (Ustawa 2001), gdzie powierzono tym podmiotom obowiązki zapewnienia lokali socjalnych i zamiennych, a także zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Realizacja tego typu zadań publicznych wymaga w szczególności racjonalnego gospodarowania istniejącymi zasobami lokalowymi gmin.

Trudna sytuacja materialna wielu najemców komunalnych i brak możliwości szybkiej poprawy ich sytuacji mieszkaniowej poprzez budowę nowych mieszkań sprawiają, że w gospodarce zasobami komunalnymi istotnego znaczenia nabiera utrzymywanie eksploatowanych budynków, lokali i urządzeń w należytym stanie technicznym. Ponadto władze gminne – jako właściciele obiektów budowlanych – są odpowiedzialne za utrzymanie stanu technicznego własnych budynków i lokali oraz realizację prac konserwacyjnych i remontów na mocy prawa budowlanego (*Ustawa* 1994). Zgodnie z zasadami legalności, gospodarności i rzetelności wydawania środków publicznych. O wielkiej randze gospodarki remontowej świadczą także rozmiary problemów ilościowych i jakościowych związanych ze stanem technicznym zasobów gminnych. Ocenia się, że w zasobach tych większość mieszkań wymaga remontu, a ponad 120 tys. lokali kwalifikuje się do wyburzenia. Wysoka skala potrzeb remontowych w zasobach komunalnych w zestawieniu

z ograniczonymi środkami finansowymi, jakie są przeznaczane na te cele przez gminy skłania do poszukiwania metod tworzenia bardziej efektywnych programów remontowych.

Celem głównym niniejszej pracy jest przedstawienie metodyki wspomagania racjonalnej gospodarki remontowej w zasobach lokalowych gminy miejskiej. Szczegółowy problem do rozwiązania stanowi wypracowanie metodycznych podstaw porządkowania zbioru budynków komunalnych według zróżnicowanego stopnia pilności wykonania w tych obiektach prac remontowych o charakterze kompleksowym. Wymaga to – z jednej strony – opracowania zasad priorytetyzacji (rangowania) zakresu rzeczowego tego typu zabiegów planowanych do realizacji, a z drugiej – stworzenia odpowiednich narzędzi analitycznych umożliwiających ocenę stopnia pilności wykonania kompleksowych remontów w wytypowanym zbiorze budynków komunalnych. Na tej podstawie porządkowany jest zbiór budynków komunalnych w kolejności od największego do najmniejszego stopnia pilności realizacji koniecznych w nich robót remontowych. Stwarza to możliwość koncentracji nakładów na kompleksowe remonty w obiektach, które najpilniej tego potrzebują, a także na etapowanie remontów w zasobie gminnym w zależności od wielkości środków na tego typu zabiegi w dyspozycji gminy jako właściciela.
Koncepcja metodyczna została empirycznie zweryfikowana na wyodrębnionej części zasobu lokalowego miasta Olsztyna. Na tej podstawie sformułowano wnioski i zalecenia praktyczne do realizacji efektywnego programu remontowego w badanej próbie budynków komunalnych.

2. Zarys problemów gospodarki remontowej w gminnych zasobach lokalowych

Sprawy remontowe należą z pewnością do najważniejszych zadań w procesach gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi, gdyż ogólny stan techniczno-użytkowy budynków i lokali komunalnych jest zły, zasoby są w dużym stopniu zużyte, a niezaspokojone potrzeby remontowe i modernizacyjne z każdym rokiem ulegają dalszemu powiększaniu się. Taki stan rzeczy wynika przede wszystkim z braku racjonalnej polityki państwa w okresie powojennym, w odniesieniu do publicznych zasobów mieszkaniowych, tym szczególnie ze swoistego prymatu budownictwa inwestycyjnego nad remontowym oraz stosowania nieefektywnej polityki czynszowej, która uzależniła nakłady na remonty w zasobach od środków państwowych. Z katalogu przyczyn powstawania zaległości remontowych w zasobach komunalnych można wymienić ponadto uwarunkowania historyczne (jak np.: niska jakość zabudowy, zniszczenia wojenne), niską efektywność wykonywanych prac remontowych, brak poszanowania własności państwowej przez najemców itp. Ogólnie ocenia się, że gospodarka remontowa w zasobach mieszkaniowych w Polsce w zasadzie nigdy nie miała charakteru prawidłowo kształtowanego procesu, nie była zjawiskiem o charakterze ciągłym, a prowadzone remonty nie były ukierunkowane na działania zabezpieczające oraz szybkie usuwanie powstałych uszkodzeń (KUCHARSKA-STASIAK 2008).

Rozmiary potrzeb remontowych w zasobach mieszkaniowych gmin winny być rozważane w zależności od rodzaju, zakresu i celu wykonywanych prac z zakresu technicznego utrzymania. W gospodarce zasobami komunalnymi wyróżnia się zwykle następujące kategorie prac remontowych:

- *konserwacje i remonty bieżące* – związane z niewielkimi robotami mającymi na celu utrzymanie sprawności technicznej części składowych budynku i drobnymi remontami (odtwarzającymi stan pierwotny) wykonywanymi na bieżąco,
- *remonty pośrednie* – obejmujące większe remonty połączone z wymianą wybranych elementów i urządzeń (np.: naprawa i wymiana dachu, wymiana okien, wymiana instalacji centralnego ogrzewania, ciepłej i zimnej wody itp.),
- *remonty zabezpieczające* – wykonywane w budynkach o dużym stopniu zużycia nieodwracalnego, które muszą być jeszcze przez pewien czas eksploatowane z uwagi na deficyt mieszkań komunalnych w zasobie gminy,
- *remonty gruntowne (kapitalne)* – kompleksowe prace remontowe mające na celu przywrócenie pierwotnej wartości użytkowej budynku oraz
- *prace modernizacyjne* – polegające na ulepszeniu obiektu poprzez dostosowanie jego funkcji do potrzeb użytkowników połączone zwykle z poprawą standardu.

Z badań w wybranych miastach wynika, że do remontów bieżących winno się zakwalifikować 100% powierzchni zasobów gminnych, do remontów pośrednich i zabezpieczających przeciętnie około 25-35% powierzchni, natomiast do remontów gruntownych od 30 nawet do 50% ogółu powierzchni zasobów. Normatywne potrzeby w zakresie nakładów na konserwacje i remonty bieżące wynoszą 0,6% kosztu odtworzenia w skali roku, a w odniesieniu do remontów pośrednich i zabezpieczających około 10% kosztów odtworzenia zasobów zakwalifikowanych do tego typu zabiegów. Średni koszt remontu gruntownego winien kształtować się na poziomie 35% kosztu odtworzenia. Przyjmuje się ponadto, że lokalny wskaźnik stopy remontowej winien wynosić, co najmniej 1,5% kosztu odtworzenia liczonego w skali roku (KORNIŁOWICZ, ŻELAWSKI 2005).

Dla zobrazowania skutków nienadążania działalności remontowej za procesem zużycia zasobów komunalnych została wprowadzona kategoria luki remontowej (KUCHARSKA-STASIAK 1990). Luka remontowa w zasobach mieszkaniowych oznacza taką wielkość utraconych w wyniku zużycia technicznego wartości użytkowych zasobów, które mogą być przywrócone zgodnie z aktualną wiedzą techniczną przy zachowaniu kryterium ekonomicznego. Pojęcie luki remontowej odnosi się zatem tylko do części potrzeb remontowych i utożsamia, nie z całością narosłego zużycia technicznego, lecz jedynie z zużyciem odwracalnym. Jako kategoria ekonomiczna, luka remontowa nie obejmuje ponadto wielkości utraconych wartości użytkowych tych obiektów, których remontowanie nie jest opłacalne, a które pozostają nadal w użytkowaniu z powodu zbyt niskiej aktywności inwestycyjnej właściciela.

Badania Instytutu Rozwoju Miast pokazują, że wielkość luki remontowej, jako relacji procentowej między faktycznymi a niezbędnymi nakładami na techniczne utrzymanie, kształtowała się w zasobach komunalnych na przestrzeni lat 1991-2005 w przedziale 35-50% (KORNIŁOWICZ, ŻELAWSKI 2007). W latach 2006-2007 sytuacja niewiele się poprawiła (Rozporządzenie 1999), gdyż wielkości te oszacowano odpowiednio na poziomie 45 i 42%. Bardzo podobne wyniki uzyskano w olsztyńskim zasobie budynków komunalnych i wspólnotowych (MUCZYŃSKI 2008). Przedstawione rozmiary luki remontowej obrazują, w jakim stopniu pokrywane były niezbędne (normatywne) nakłady na techniczne utrzymanie zasobów mieszkaniowych w badanych latach. Potwierdza to fakt, że zjawisko luki remontowej nie ma tendencji wygasającej, przez co stan techniczny zasobów lokalowych gmin sukcesywnie się pogarsza. Wielkość luki remontowej w większości miast jest tak duża, że jej całkowite usunięcie jest w praktyce niemożliwe. Główną przyczyną takiej sytuacji był zbyt niski poziom opłat czynszowych, stąd też realizowane remonty były finansowane głównie środkami pochodzącymi z najmu lokali użytkowych i dotacjami z budżetów gmin. Większość środków na techniczne utrzymanie przeznaczono na konserwacje i remonty bieżące, a resztę na remonty pośrednie i zabezpieczające. Z uwagi na skalę zaległości remontowych i ograniczone możliwości finansowe remonty gruntowne były wykonywane jedynie w nielicznych przypadkach.

Z brakiem dostatecznych środków na gospodarkę remontową w zasobach komunalnych i nieprawidłową strukturą nakładów na poszczególne kategorie prac remontowych wiąże się problem sposobu planowania i realizacji omawianych zabiegów. Prace remontowe w zasobach komunalnych prawie nigdy nie były realizowane w sposób kompleksowy (MAJCHRZAK 2005). Co roku wykonywano w wielu obiektach drobne prace zabezpieczające, bądź prowadzono większe prace remontowe, ale w odniesieniu tylko do niektórych elementów budynku. W ten sposób do tego samego budynku ekipy remontowe wracały mniej więcej, co drugi rok, a budynek w dalszym ciągu wykazywał znaczne zaległości remontowe. Należy zatem dążyć do tego, aby prace remontowe w zasobach komunalnych były planowane i konsekwentnie realizowane w sposób kompleksowy – w precyzyjnie wybranych budynkach. W planach remontowych zasobu należy uwzględniać rzeczywiste potrzeby remontowe wynikające z okresowych przeglądów i kontroli stanu technicznego obiektów, a ponadto przewidywać zachowanie właściwego pierwszeństwa (priorytetów) i kolejności wykonywania poszczególnych robót stosownie do wymogów formalnych (*Rozporządzenie* 1999). Winno się odejść od praktyki wykonywania rozproszonych prac remontowych, mających na celu uspokojenie bardziej niecierpliwych lub wpływowych mieszkańców, jak również od tworzenia planów remontowych na podstawie zgłoszeń i interwencji lokatorów oraz dopasowywania ich zakresów rzeczowych do wysokości posiadanych środków. Do poprawnego określenia rzeczywistych potrzeb remontowych niezbędna jest dokładna ocena stanu technicznego obiektów znajdujących się w zasobach. Liczne braki w tym zakresie ujawniły badania NIK (*Informacja*

o wynikach… 2005). W badaniach tych ogólnie potwierdzono niewystarczającą dbałość organów gmin i jednostek zarządzających zasobami komunalnymi o stan techniczny budynków mieszkalnych poprzez przeznaczanie, niewspółmiernie niskich do potrzeb, środków na remonty i utrzymanie budynków. Ponadto ujawniono, że wiele gmin sprawowało niedostateczną kontrolę nad działalnością zarządców zasobów gminnych, w szczególności w zakresie sposobu planowania i realizacji prac remontowych oraz braku skutecznych działań zmierzających do opróżnienia budynków zagrożonych katastrofą budowlaną, co stwarzało realne zagrożenie dla zdrowia i życia ludzi. Jednym z warunków ograniczających zarówno proces wycofywania budynków z eksploatacji, jak i wykonywanie kompleksowych prac remontowych był brak dostatecznej liczby lokali zamiennych, do których można byłoby przemieścić lokatorów.

3. Wspomaganie gospodarki remontowej – metodyka postępowania

Opracowując procedurę metodyczną wspomagania gospodarki remontowej w zasobach lokalowych gminy miejskiej przyjęto założenie, że efektywny program remontowy w zbiorze istniejących budynków komunalnych – bazując na podejściu obiektowym – winien przewidywać skuteczne zaspokajanie rzeczywistych potrzeb remontowych w starannie wytypowanych budynkach poprzez realizację w nich prac remontowych o charakterze kompleksowym. Szczegółowe zakresy (zestawy) rzeczowe prac remontowych w poszczególnych obiektach winny uwzględniać – z jednej strony - wyniki okresowych przeglądów i kontroli stanu technicznego, a z drugiej – odpowiednie priorytety wykonywania tego typu prac, wynikające z wymogów prawnych odnośnie bezpieczeństwa ludzi i mienia oraz wykluczające powstawanie stanów świadczących o niegospodarności gminy jako właściciela. Rozpatrywane zestawy robót remontowych muszą być ponadto umotywowane rachunkiem ekonomicznym oraz uwzględniać realia finansowe gminy i sytuację ekonomiczną najemców, a także docelowe standardy techniczno-użytkowe budynków i lokali komunalnych ustalone w lokalnej polityce mieszkaniowej. Zakłada się, że analizowane zakresy planowanych robót remontowych będą w przyszłości pochodzić z profesjonalnie przygotowanych planów zarządzania poszczególnymi nieruchomościami (budynkami) komunalnymi.

Proponowana metodyka wspomagania gospodarki remontowej – nawiązując do założeń ogólnych – stanowi zestaw procedur analitycznych umożliwiających dokonanie celowej priorytetyzacji (rangowania) planowanych prac remontowych w wytypowanym zbiorze budynków komunalnych, a następnie wyznaczenie syntetycznych wskaźników stopnia pilności przeprowadzenia remontów w tych obiektach. Zastosowane procedury postępowania pozwalają w rezultacie na uporządkowanie n elementowego zbioru budynków komunalnych w zasobie lokalowym gminy w kolejności od największego do najmniejszego stopnia pilności wykonania koniecznych robót remontowych. Poprawna selekcja budynków komunalnych, z punktu widzenia zapotrzebowania na remonty i wytypowanie spośród nich obiektów o największym stopniu pilności realizacji rozpatrywanych

prac, jest zabiegiem o kluczowym znaczeniu z punktu widzenia efektywnego programu remontowego w zasobie komunalnym wobec ciągłego braku środków finansowych w gminie na pokrycie wszystkich potrzeb remontowych w zasobie.

W pierwszym etapie postępowania należy zebrać dane ewidencyjne (źródłowe) o zbiorze *n* budynków komunalnych objętych programem remontowym, po czym ustala się wielkości ich powierzchni użytkowych $P_{uż}$, a następnie określa wartość odtworzeniową W_o każdego z nich. Ze względu na cel i sposób wykorzystania tej wartości można ją wyznaczyć metodą uproszczoną – jako iloczyn powierzchni użytkowej budynku i wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego. Wskaźnik ten odwzorowuje przeciętny koszt budowy 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych w miastach będących siedzibą wojewody i w pozostałych miastach. Jest on ustalany przez wojewodę – na okres 6 miesięcy – na podstawie danych urzędu statystycznego i analiz własnych oraz ogłaszany w dzienniku urzędowym.

W dalszej kolejności wyznacza się stopień zużycia technicznego S_Z każdego z budynków komunalnych z wykorzystaniem metod bezpośrednich, jak np.: metoda średnioważonego stopnia zużycia lub metody czasowej. Jeśli istnieje taka możliwość można posłużyć się wielkościami zużycia oszacowanymi w planach zarządzania nieruchomościami sporządzonymi przez ich zarządców. Stopień zużycia budynku pełni funkcję umownego kryterium efektywnościowego, na podstawie którego podejmowana jest decyzja odnośnie tego, czy poddać dany obiekt pracom remontowym, czy też przeznaczyć go do rozbiórki z uwagi na brak opłacalności remontu. Decyzja taka podejmowana jest wg schematu:

$$P_{ZB}: \begin{cases} S_z \cdot W_o \le P_{ZB} \text{ budynek do remontu (wskaznik pilnosci remontu } P_R > 0) \\ 60\% W_o \le P_{ZB} \le 80\% W_o \\ S_z \cdot W_o > P_{ZB} \text{ budynek do remontu (wskaznik pilnosci remontu } P_R = 0) \end{cases}$$

Interpretacja tego schematu jest następująca: jeśli iloczyn stopnia zużycia budynku i jego wartości odtworzeniowej jest mniejszy (lub równy) od ustalonej wartości progowego zużycia budynku P_{ZB}, to budynek zostaje przeznaczony do remontu i przypisany mu zostanie wskaźnik pilności przeprowadzenia prac remontowych P_R większy od zera. Jeśli natomiast iloczyn ten przekroczy poziom wartości progu P_{ZB}, wówczas budynek ten jest klasyfikowany jako budynek do rozbiórki – ze wskaźnikiem pilności remontu P_R równym zero. Na podstawie badań literatury przedmiotu i doświadczeń własnych, przyjęto, że najbardziej prawdopodobnym przedziałem zmienności wartości progowego zużycia budynku komunalnego P_{ZB} jest przedział od 60 do 80% jego wartości odtworzeniowej. Konkretne wartości progowe zużycia powinny być każdorazowo dostosowane do stanu lokalnych uwarunkowań związanych z wielkością zasobu gminnego, jego strukturą wiekową i stanem technicznym, jak również stopniem zapotrzebowania na mieszkania komunalne, wielkością środków na remonty itp.

Drugi etap procedury polega na określeniu kosztów prac remontowych K_R planowanych w poszczególnych budynkach. Koszty te winny być oszacowane na podstawie wnikliwej oceny stanu technicznego budynków i stopnia ich zużycia z uwzględnieniem zaleceń wynikających z przeglądów i kontroli technicznych. Winny one wyrażać te części utraconych wartości użytkowych w budynkach, których przywrócenie jest technicznie możliwe i uzasadnione przy obecnym stanie rozwoju technologii, a także jest akceptowalne z ekonomicznego i społecznego punktu widzenia. Najlepiej byłoby, aby tego rodzaju parametry pochodziły wprost z planów zarządzania nieruchomościami sporządzonych przez ich zarządców. Koszty planowanych prac remontowych w budynkach komunalnych szacowane są w odniesieniu do wcześniej ustalonych priorytetów remontowych.
Priorytety te – jako celowo zorientowane grupy robót – zdefiniowano biorąc pod uwagę przepisy prawa budowlanego, wytyczne z literatury przedmiotu, a także wskazówki praktyczne od zarządców nieruchomości komunalnych. W procedurze analitycznej wyróżniono zatem cztery priorytety remontowe, które uszeregowano w kolejności od największego do najmniejszego stopnia pilności (rangi) realizacji wyróżnionych zabiegów. Obejmują one grupy robót remontowych w budynkach komunalnych mające na celu:

1) *zachowanie bezpieczeństwa ludzi i mienia w budynku* – naprawa dachów, kominów, stropów, zabezpieczenie sprawności instalacji gazowej, elektrycznej, przewodów kominowych – wentylacyjnych, spalinowych i dymowych – K_1
2) *zapobieganie dekapitalizacji i poprawa funkcjonalności budynku* – roboty dekarskie, remont i wymiana instalacji elektrycznej, gazowej, wodno-kanalizacyjnej, podłączenie budynku do kanalizacji, sieci miejskiej centralnego ogrzewania, gazu, wykonanie izolacji – K_2
3) *obniżenie kosztów eksploatacji i utrzymania budynku* – prace termomodernizacyjne budynku, wymiana stolarki okien i drzwi, modernizacja instalacji centralnego ogrzewania, cyrkulacji zimnej i ciepłej wody itp. – K_3
4) *poprawę estetyki i wyglądu zewnętrznego budynku* – malowanie elewacji zewnętrznej, remont klatek schodowych i innych pomieszczeń wspólnych, naprawa lub wymiana drzwi wejściowych, schodów, ogrodzeń itp. – K_4.

W ostatnim etapie procedury wyznaczane są wielkości syntetycznego wskaźnika stopnia pilności przeprowadzenia prac remontowych P_R we wszystkich budynkach komunalnych, które uprzednio do takich zabiegów zakwalifikowano. Wskaźnik ten obliczany jest ze wzoru:

$$P_R = \frac{K_1 \cdot R_1 + K_2 \cdot R_2 + K_3 \cdot R_3 + K_4 \cdot R_4}{K_1 + K_2 + K_3 + K_4} \tag{1}$$

gdzie:
P_R - wskaźnik stopnia pilności przeprowadzenia remontu w budynku,

K_1, K_2, K_3, K_4 - koszty planowanych prac remontowych w budynku według przyjętych priorytetów w zł,
R_1, R_2, R_3, R_4 – ustalone (wg tabeli 1) rangi pilności poszczególnych priorytetów.

Do określenia wielkości syntetycznego wskaźnika stopnia pilności remontu P_R danego budynku – poza kosztami K_1, K_2, K_3, K_4 – niezbędne jest wprowadzenie odpowiedniego rangowania kosztów wyznaczonych w ramach poszczególnych priorytetów – odpowiednio: R_1, R_2, R_3, R_4. Przyjęte rangi (wagi) winny być możliwie najbardziej adekwatne do zróżnicowania stopnia pilności wykonania prac remontowych zaliczonych do poszczególnych priorytetów. W procedurze metodycznej przyjęto najprostszy sposób rangowania, w którym waga danego priorytetu zmniejsza się proporcjonalnie wraz ze wzrostem kolejnego numeru porządkowego priorytetu (tabela 1). Taki sposób rangowania należy traktować jako przykładowy. W konkretnych warunkach lokalnych może on być utrzymany lub modyfikowany stosownie do potrzeb i możliwości realizacji omawianych prac.

Tabela 1

Ustalone priorytety prac remontowych w budynku komunalnym

Lp.	Nazwa priorytetu	Ranga	
1.	zachowanie bezpieczeństwa ludzi i mienia w budynku	R_1	**4**
2.	zapobieganie dekapitalizacji i poprawa funkcjonalności	R_2	**3**
3.	obniżenie kosztów eksploatacji i utrzymania budynku	R_3	**2**
4.	poprawa estetyki i wyglądu zewnętrznego budynku	R_4	**1**

Źródło: Opracowanie własne

Realizując procedurę obliczeniową opisaną wzorem wyznacza się wielkości syntetycznego wskaźnika stopnia pilności przeprowadzenia prac remontowych P_R w tych budynkach komunalnych, które uprzednio nie zostały zakwalifikowane do rozbiórki. Obiektom przeznaczonym do rozbiórki z definicji przypisany zostaje wskaźnik pilności P_R= 0. Po oprogramowaniu czynności obliczeniowych powstaje możliwość automatycznego porządkowania zbioru *n* budynków komunalnych w zasobie lokalowym gminy w kolejności od największego do najmniejszego stopnia pilności wykonania w nich koniecznych robót remontowych. Budynki przeznaczone do rozbiórki ustawiane są automatycznie na końcu tworzonej listy rankingowej. Mechanizm porządkowania może być realizowany tak w ujęciu statycznym, jak i dynamicznym – tzn. z uwzględnieniem różnych scenariuszy zmian takich parametrów, jak: wartości, zużycie, priorytety, koszty, rangi itp. Przedstawiona metodyka postępowania staje się w ten sposób bardzo użytecznym narzędziem wspomagania gospodarki remontowej w zasobach lokalowych gminy. Wariantowo tworzone listy rankingowe – wskazując obiekty o największej pilności realizacji kompleksowych prac remontowych – umożliwiają właściwą koncentrację nakładów remontowych w wybranych obiektach oraz ich racjonalne etapowanie w zasobie gminy – w dłuższym okresie czasu – w zależności od dostępnych

środków na ten cel zgromadzonych przez właściciela. Ponadto identyfikowane są budynki o bardzo dużym zużyciu, w których remont będzie prawdopodobnie nieopłacalny i winno się je potencjalnie wycofać z eksploatacji.

4. Badania własne – wyniki i dyskusja

Przedstawiona metodyka została empirycznie zweryfikowana na części zasobu lokalowego miasta Olsztyna. Obiektem testowym była próba reprezentacyjna wybranych 20 budynków komunalnych stanowiących wyłączną własność gminy. Po zgromadzeniu danych wyjściowych i ich przetworzeniu w odpowiednich procedurach analitycznych w każdym obiekcie określono takie parametry jak: powierzchnia użytkowa $P_{uż}$, wartość odtworzeniowa W_o, stopień zużycia technicznego budynku S_Z, planowane koszty prac remontowych ogółem K_R oraz z podziałem na wyodrębnione priorytety – K_1, K_2, K_3, K_4. Do wyznaczenia wartości odtworzeniowej budynków zastosowano metodę uproszczoną bazującą na wskaźniku przeliczeniowym kosztu odtworzenia 1 m^2 powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego za drugie półrocze 2007 roku. Wskaźnik ten pochodził z ustaleń Wojewody Warmińsko-Mazurskiego obwieszczonych w wojewódzkim dzienniku urzędowym. Stopień zużycia technicznego i planowane koszty prac remontowych określono szacunkowo na podstawie danych zawartych w planach zarządzania nieruchomościami sporządzonymi przez kandydatów na zarządców nieruchomości w ramach praktyk zawodowych. W razie wątpliwości dokonano wizji lokalnej budynków i zastosowano metodę własnych oszacowań sposobem inżynierskim na podstawie kosztów scalonych normatywów robót budowlanych. Uzyskane wyniki priorytetyzacji prac remontowych zestawiono w tabeli 2.

Oceniając stopień zużycia budynków w próbie, stwierdzono, że wielkości tego zużycia kształtują się w przedziale od 7 do 58% - średnio na poziomie 40%. Poza trzema przypadkami są to więc budynki charakteryzujące się średnim i złym stanem technicznym. Pomimo tego, na tle zasobu komunalnego miasta Olsztyna należą one do grupy obiektów relatywnie dobrze utrzymanych pod względem stanu technicznego. Należy zauważyć, że w próbie budynków komunalnych nie wystąpiły budynki kwalifikujące się do wycofania z eksploatacji. W trakcie testów stwierdzono, że dane o potrzebach remontowych w programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy nie odwzorowywały w pełni rzeczywistych potrzeb remontowych budynków i lokali komunalnych, dlatego też ich praktyczna przydatność do celów priorytetyzacji prac remontowych w badanym zbiorze obiektów – wg przyjętych założeń metodycznych – okazała się mocno ograniczona.

Tabela 2

Priorytetyzacja gospodarki remontowej w próbie budynków komunalnych

Lp.	Adres budynku (ulica)	$P_{uż}$ [m²]	W_O [tys. zł]	S_Z [%]	K_R [tys. zł]	P_R
1.	Rybaki	270	891	40	190	**3,94**
2.	Zientary-Malewskiej	353	1165	45	200	**3,21**
3.	Jagiellońska	485	1601	38	177	**3,18**
4.	Kolejowa	551	1818	36	270	**3,10**
5.	Głowackiego	392	1294	56	260	**3,02**
6.	Skłodowskiej-Curie	161	531	40	96	**2,86**
7.	Orkana	353	1165	39	190	**2,76**
8.	Bałtycka (1)	329	1086	35	153	**2,65**
9.	Partyzantów	462	1525	58	286	**2,60**
10.	Cicha	245	809	48	124	**2,48**
11.	Kopernika	149	492	54	130	**2,43**
12.	Warszawska	543	1792	42	228	**2,23**
13.	Grunwaldzka (1)	348	1148	51	224	**2,07**
14.	Knosały	204	673	41	144	**1,98**
15.	Bałtycka (2)	384	1267	37	193	**1,95**
16.	Grunwaldzka (2)	245	809	32	175	**1,88**
17.	Grabowskiego	365	1205	46	210	**1,83**
18.	Smętka	558	1841	28	233	**1,81**
19.	Chrobrego	153	505	19	82	**1,09**
20.	Kasprowicza	942	3109	7	25	**1,00**
Suma		**7492**	**24724**		**3590**	
Wielkości średnie				**40**	**180**	**2,40**

Źródło: Opracowanie własne

Oszacowane koszty planowanych remontów w poszczególnych obiektach próby ukształtowały się w przedziale od 25 do 286 tys. zł ze średnią ok. 180 tys. zł. W strukturze kosztów największe udziały przypisywano zwykle kosztom prac remontowych zaliczonych do pierwszego priorytetu – K_1 (remonty dachów, instalacji, kominów itp.) i trzeciego – K_3 (prace termo-modernizacyjne, wymiana okien, drzwi itp.). Należy zauważyć, że specyficzny problem klasyfikowania prac remontowych do określonych priorytetów wynika z faktu, że niektóre rodzaje robót remontowych są zaliczane nie do jednego, lecz kilku priorytetów (jak np.: roboty dekarskie, elewacyjne czy instalacyjne). Wielokrotne uwzględnianie tych samych robót wywiera zniekształcający wpływ na właściwą strukturę nakładów remontowych według priorytetów, która decyduje o wielkości syntetycznego wskaźnika stopnia pilności podjęcia prac remontowych w danym obiekcie. Próby

obiektywizacji rozwiązania tego problemu powinny zmierzać do udoskonalenia układu rang lub redefinicji ustalonych priorytetów remontowych.

W końcowej fazie badań wyznaczono empiryczne wielkości syntetycznego wskaźnika stopnia pilności przeprowadzenia prac remontowych $\boldsymbol{P_R}$ we wszystkich budynkach komunalnych z analizowanej próby. Na tej podstawie – wykorzystując mechanizm sortowania obiektów według malejących wielkości $\boldsymbol{P_R}$ – dokonano uporządkowania zbioru 20 wybranych budynków komunalnych w kolejności od największego do najmniejszego stopnia pilności wykonania w nich koniecznych robót remontowych. Analizując uzyskane wielkości wskaźników stopnia pilności podjęcia robót remontowych, należy stwierdzić, że w badanej próbie wielkości te ukształtowały się w szerokim przedziale zmienności (od 1,00 do 3,94) ze średnią na poziomie 2,40. Najniższe wielkości tego wskaźnika przypisano budynkom zlokalizowanym przy ulicy Kasprowicza i Chrobrego. Charakteryzowały się one najniższym zużyciem technicznym w próbie oraz korzystną strukturą i relatywnie niewielkimi kwotami potrzebnych nakładów remontowych. Natomiast największe wielkości syntetycznego wskaźnika stopnia pilności realizacji prac remontowych uzyskano w obiektach przy ulicach: Rybaki, Zientary-Malewskiej, Jagiellońska i Kolejowa. Cechują się one wprawdzie przeciętnymi parametrami zużycia i nakładów remontowych w badanej próbie, jednakże o wysokim stopniu pilności przeprowadzenia w nich kompleksowych zabiegów remontowych przesądziła niekorzystna struktura kosztów zdeterminowana dominującym udziałem robót zaliczonych pierwszego priorytetu. Uporządkowany malejąco wektor wielkości wskaźnika $\boldsymbol{P_R}$ jest wygodnym narzędziem wspomagania gospodarki remontowej. Umożliwia on koncentrację nakładów na kompleksowe remonty w obiektach, które najbardziej tego potrzebują, a także na właściwe etapowanie tego typu zabiegów w próbie badawczej w zależności od wielkości środków na remonty zgromadzonych przez gminę jako właściciela.

5. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone badania wykazały, że planowanie i realizacja racjonalnej gospodarki remontowej w gminnych zasobach lokalowych jest zagadnieniem złożonym, zarówno od strony teoretycznej, jak i praktycznej. Proces ten winien uwzględniać nie tylko uregulowania prawne, ale także szereg uwarunkowań natury ekonomicznej, technicznej, społecznej i organizacyjnej. Podstawowym problemem gospodarki remontowej pozostaje brak dostatecznej ilości środków finansowych przeznaczanych – tak obecnie, jak i w przeszłości – na remonty, modernizacje i inwestycje mieszkaniowe w gminnych zasobach lokalowych (dawniej państwowych), co skutkuje utrzymywaniem się złego stanu technicznego i postępującą dekapitalizacją budynków i lokali gminnych, a także narastającym niedoborem mieszkań (luką reprodukcyjną) i nawarstwiającymi się zaległościami remontowymi (luką remontową). Przyczyny tego stanu związane są z brakiem racjonalnej polityki mieszkaniowej państwa i gmin, w tym z nieefektywną polityką czynszową. Duża skala potrzeb remontowych w tych zasobach w zestawieniu

z ograniczonymi możliwości finansowymi lokatorów komunalnych wymaga rozważenia udzielenia pomocy finansowej na remonty ze strony budżetu państwa.

Z problemami ilościowymi i jakościowymi w zasobach komunalnych splatają się problemy braku należytej kompleksowości realizowanych remontów, która umożliwiałaby bardziej skuteczne likwidowanie zaległości w wytypowanych obiektach. W strukturze wykonanych prac remontowych dominowały remonty bieżące, remonty pośrednie i zabezpieczające były realizowane w mniejszym wymiarze, zaś remonty gruntowne (kompleksowe) miały charakter incydentalny. Poza brakiem środków finansowych do istotnych barier utrudniających realizację remontów gruntownych ponadto zalicza się niepełne rozpoznanie rzeczywistych potrzeb remontowych, niedostateczną liczbę lokali zamiennych do przemieszczeń lokatorów, a także nieprzemyślane działania prywatyzacyjne.

Przeprowadzone badania umożliwiają sformułowanie następujących wniosków:

1. Konieczne jest wdrożenie przez gminy strategicznego podejścia do problematyki remontów, modernizacji i rewitalizacji zasobów komunalnych z uwzględnieniem potrzeb umotywowanych rachunkiem ekonomicznym, realiów finansowych gminy i sytuacji ekonomicznej najemców, jak również wymogów cywilizacyjnych, prawnych i bezpieczeństwa. Podejście to winno być oparte na wieloletnim, zsynchronizowanym programie remontowym na zasadzie jednoczesnego przyporządkowania robót do obiektów i okresów ich realizacji. Do finansowania takiego programu niezbędna jest pomoc z budżetu państwa, a także większe zaangażowanie finansowe gmin, w tym lepsze wykorzystywanie funduszy unijnych i szersze wdrożenie zasad partnerstwa publiczno-prywatnego.
2. Wieloletni program remontowy w zasobach komunalnych winien przewidywać koncentrację nakładów na remonty o charakterze kompleksowym w starannie wytypowanych obiektach. Drobne prace remontowe – poza usuwaniem awarii – należy ograniczyć do minimum. Program taki powinien zakładać osiągnięcie docelowych standardów obiektów komunalnych oraz należycie kojarzyć sprawy techniczne (rodzaj remontu), ekonomiczne (koszt realizacji, czynsz po remoncie) i społeczne (przemieszczenia lokatorów na czas realizacji remontu). Jednym z priorytetowych celów tego programu winno być wycofanie z użytkowania budynków całkowicie wyeksploatowanych i nie spełniających współczesnych standardów jakościowych.
3. Przedstawiona metodyka postępowania – bazując na podejściu obiektowym – stanowi użyteczne narzędzie wspomagania efektywnej gospodarki remontowej w zasobach lokalowych gminy miejskiej. Umożliwia ona przeprowadzenie celowej priorytetyzacji zakresu rzeczowego planowanych prac remontowych o charakterze kompleksowym, dokonanie oceny syntetycznego stopnia pilności ich realizacji w wytypowanym zbiorze budynków komunalnych oraz uporządkowanie tego zbioru w kolejności od

największego do najmniejszego stopnia pilności realizacji rozpatrywanych prac w poszczególnych obiektach z zasobu gminy. Metodyka ta stanowi zestaw procedur analitycznych wspomagających pożądaną koncentrację nakładów remontowych w wybranych obiektach oraz ich racjonalne etapowanie w zasobie gminy w zależności od dostępnych środków finansowych.

4. Prezentowana metodyka postępowania – ze względu walory aplikacyjne – może być skutecznie wykorzystywana przy konstruowaniu wieloletnich programów remontowych w gminnych zasobach lokalowych sporządzanych w konwencji planowania strategicznego. Kryteria efektywnościowe kwalifikowania obiektów do rozbiórki, a także układ priorytetów remontowych i ich rang mogą być łatwo modyfikowane i dostosowane do lokalnych uwarunkowań. Jakość uzyskiwanych wyników zależy głównie od wiarygodności oszacowania planowanych kosztów remontowych w obiektach i ich kwalifikacji do ustalonych priorytetów. Zakłada się, że parametry stopnia zużycia i kosztów remontów winny pochodzić docelowo z planów zarządzania nieruchomościami sporządzonymi przez ich zarządców.
5. Opracowane ujęcie metodyczne zostało pozytywnie zweryfikowane na części zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna. Empiryczne wielkości syntetycznego wskaźnika stopnia pilności realizacji prac remontowych uznano za rozsądne I wiarygodne z praktycznego punktu widzenia. Przy pomocy tych wielkości przeprowadzono jednoznaczne uporządkowanie wszystkich obiektów z próby badawczej według malejącego stopnia pilności realizacji prac remontowych.

6. Bibliografia

Informacje o mieszkalnictwie – wyniki monitoringu za 2007 r. W: Instytut Rozwoju Miast, Zespół Zasobów Mieszkaniowych, Kraków, 2008

Informacja o wynikach kontroli utrzymania i remontów komunalnych budynków mieszkalnych w latach 2002-2004. Kontrola NIK, Nr P/05/123, Bydgoszcz, 2005

KORNIŁOWICZ J., ŻELAWSKI T. 2005. *Problemy remontowe budynków mieszkalnych. Nakłady a potrzeby.* W: *Renowacja budynków i modernizacja obszarów zabudowanych.* Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra

KORNIŁOWICZ J., ŻELAWSKI T. 2007. *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2005*. Wydawnictwo Instytutu Rozwoju Miast, Kraków

KUCHARSKA-STASIAK E. 1990. *Luka remontowa w zasobach mieszkaniowych w Polsce*. Acta Universitatis Lodziensis, Uniwersytet Łódzki

KUCHARSKA-STASIAK E. 2008. *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce* W: Studia i Materiały Tow. Nauk. Nieruchomości.Vol. 16, Nr 1: 21-36

MAJCHRZAK, M. 2005. *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym.* Praca zbiorowa pod red. A. Zalewskiego. s. 207-272. Oficyna Wydawnicza SGH w Warszawie

MUCZYŃSKI A. 2008. *Ocena wielkości luki remontowej w zasobach komunalnych i wspólnotowych.* W: Kwartalnik *Wycena* Nr 1 (82): 23-28
Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 16 sierpnia 1999 r. *w sprawie warunków technicznych użytkowania budynków mieszkalnych* (Dz. U. Nr 74, poz. 836)
Ustawa z dnia 7 lipca 1994r. *prawo budowlane* (Dz. U. z 2003r. Nr 207, poz. 2016 oraz Dz. U. z 2004r. Nr 6, poz. 41 ze zmianami)
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego* (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zmianami)

*****

METHODOLOGY OF REPAIR MANAGEMENT SUPPORT IN COMMUNE PREMISES STORE

Andrzej Muczyński
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury In Olsztyn
e-mail: amucz@uwm.edu.pl

Key words: *commune premises store, management, repair*

Abstract

The work presents methodology of repair management support in premises store of municipal commune. The methodology was based on procedures of organizing set of buildings by estimating the level of their thorough repair urgency. The research results provide information concerning the buildings that repair procedure ought to be concentrated on. The presented methodology approach has been positively verified on a part of local store of Olsztyn.

FORMUŁA PARTNERSTWA PUBLICZNO-PRYWATNEGO W REALIZACJI ZADAŃ PUBLICZNYCH

Magdalena Załęczna
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Łódzki
e-mail: mzaleczna@uni.lodz.pl

Słowa kluczow*e: współpraca, partnerstwo publiczno-prywatne, cele publiczne, inwestycje*

Streszczenie

W Polsce w latach dziewięćdziesiątych pojawiły się pierwsze projekty, które uznawane były za początki PPP. Dotyczyły realizacji usług komunalnych i budowy/poprawy infrastruktury technicznej. Miały one charakter przede wszystkim niewielkich inwestycji samorządu lokalnego. Od października 2005 r. zasady funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce zostały jednoznacznie określone. Wprowadzone przepisy rozstrzygnęły jednoznacznie kwestię istoty i legalności PPP. Nie nalazły jednak zastosowania w praktyce, nie można więc powiedzieć o ich implementacji zakończonej sukcesem. Obecne zmiany regulacji prawnej powinny przyczynić się do aktywnego wykorzystywania formuły PPP w praktyce w najbliższej przyszłości.

Celem artykułu jest analiza zalet i wad wykorzystania formuły PPP przy realizacji projektu Urzędu Miasta Łodzi „Program rewitalizacji domów familijnych".

1. Idea partnerstwa publiczno-prywatnego

Celem partnerstwa publiczno-prywatnego jest realizacja zadań publicznych poprzez współpracę sektora publicznego z sektorem prywatnym. W ramach zawartego porozumienia podmiot publiczny dąży do realizacji celu publicznego w postaci np. zaspokojenia potrzeb zbiorowych, czyli wywiązania się z nałożonych na niego obowiązków, a podmiot prywatny dąży do osiągnięcia korzyści ekonomicznych. Geneza PPP odwołuje się do trudności gospodarczych lat 70., ponieważ występujące wówczas problemy z efektywnym wykonywaniem zadań publicznych przez jednostki publiczne przyczyniły się do poszukiwania nowych rozwiązań. W wielu krajach, m.in. w Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Grecji, Francji, Niemczech oraz Nowej Zelandii pojawiła się wówczas koncepcja realizacji usług komunalnych z wykorzystaniem zasad zarządzania obowiązujących w sektorze prywatnym. W szczególności inwestycje infrastrukturalne, przy ograniczonych środkach publicznych, wymagały osiągania wyższej efektywności, zbliżonej

poziomem do uzyskiwanej w sektorze prywatnym. Ponadto niezwykle cenna była możliwość wykorzystania doświadczeń sektora prywatnego (EUROPEAN COMMISSION 2003).

Partnerstwo publiczno-prywatne zakłada korzyści zarówno podmiotu publicznego jak i prywatnego. Dzięki wykorzystaniu tej formuły strona publiczna uzyskuje:

- zmniejszenie kosztów (koszty ponoszone przez podmiot publiczny są rozłożone w czasie),
- redukcję kosztów realizacji inwestycji, ponieważ podmiot prywatny wnosi bardziej efektywny sposób zarządzania, a ponadto
- możliwość korzystania z innowacyjnych technologii (dostarcza je partner prywatny).

Podmiot prywatny, co do zasady poprzez swój udział w projekcie przekazuje własne doświadczenia i umiejętności, a jednocześnie ogranicza generowane koszty. Ze swej strony oczekuje on korzyści ekonomicznych w postaci zysku i długoterminowej współpracy. Podmiot publiczny powinien być wyposażony we własność, środki finansowe oraz moc decyzyjną, dobrze poinformowany i zorganizowany. Podmiot prywatny z racji działań na obszarze, który nie podlegał wcześniej regułom rynkowym, potencjalnie może uzyskać wysoki zysk. Z tych powodów partnerstwo publiczno-prywatne określa się niejednokrotnie mianem *„win-win situation"*, czyli obopólnych korzyści, zarówno po stronie publicznej, jak i prywatnej (JACYSZYN, KALINOWSKI 2006).

PPP ma jednak określone wady, są to przede wszystkim:

- wysoki poziom ryzyka, spowodowany długim okresem realizacji projektu (w szczególności niebezpieczne są zmiany koniunktury gospodarczej oraz regulacji prawnych),
- znaczne koszty przygotowania PPP,
- niebezpieczeństwo podporządkowania partnera publicznego doraźnym celom politycznym,
- niebezpieczeństwo wyższych cen usług świadczonych przez podmioty prywatne, które realizują projekty partnerstwa publiczno-prywatnego (CENKIER 2008).

Współpraca sektora publicznego z sektorem prywatnym, przez niektórych nazywana „gospodarką styku", niewątpliwie jest narażona na występowanie różnego rodzaju nieprawidłowości i nadużyć, odpowiednie przepisy prawa powinny to zagrożenie minimalizować (CENKIER 2008).

2. Regulacje szczebla UE

Problematyka PPP jest tak złożona, iż na szczeblu UE regulacje dotyczące PPP mają charakter tzw. miękkiego prawa. Ze względu na dynamiczny rozwój porozumień o charakterze publiczno-prywatnym od końca ubiegłego wieku Komisja Europejska podejmuje inicjatywy zmierzające do określenia zasad

prawnych wspólnego wzorca dla projektów PPP. Generalnie można wskazać 3 grupy działań na szczeblu UE, zmierzających do regulacji PPP, są to:

- dokumenty dotyczące zasad zamówień publicznych,
- dokumenty dotyczące zasad ochrony konkurencji (przede wszystkim odnoszące się do udzielania pomocy publicznej),
- dokumenty dotyczące bezpośrednio PPP.

Definicja samego partnerstwa jest ogólnie wyrażona w dokumencie przedstawionym przez Komisję Europejską w kwietniu 2004 r. (Zielona Księga Partnerstw Publiczno-Prywatnych i Prawo Wspólnotowe Kontraktów i Koncesji Publicznych) (COM 2004)[1]. Wskazuje ona, iż PPP to „*wszelkie formy kooperacji pomiędzy władzami publicznymi a światem biznesu, których celem jest zapewnienie środków finansowych, budowy, odbudowy, zarządzania albo utrzymania infrastruktury bądź dostarczanie usług*". Najczęściej wykorzystuje się formułę PPP do finansowania infrastruktury w zakresie gospodarki wodnej (np. budowa oczyszczalni ścieków), transportu, ponadto w zakresie ochrony zdrowia, edukacji czy bezpieczeństwa publicznego.

Jeden z ostatnich komunikatów Komisji Europejskiej w sprawie współpracy ekonomicznej sektora publicznego i prywatnego ponownie podkreśla konieczność stosowania reguł zamówień publicznych i ograniczeń dotyczących pomocy publicznej w ramach PPP (COM 2007)[2].

3. Regulacja PPP w Polsce

Od października 2005 r. zasady funkcjonowania partnerstwa publiczno-prywatnego w Polsce zostały jednoznacznie określone, a uszczegółowione w czerwcu 2006 roku (Ustawa 2005)[3]. W ustawie została zamieszczona definicja, która merytorycznie wskazała cechy PPP konkretyzując partnerstwo jako współpracę podmiotu publicznego i partnera prywatnego, opartą na umowie, służącą realizacji zadania publicznego. Podstawowe elementy to:

- realizacja przez partnera prywatnego za wynagrodzeniem na rzecz podmiotu publicznego,

[1] COM(2004)327Green paper on public-private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions, Brussels, 30.04.2004

[2] C(2007)6661, Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP), Brussels, 05.02.2008

[3] Ustawa z dnia 28 lipca 2005 r. o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz.U. nr 169, poz. 1420); następnie wydano: Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 9 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowego zakresu, form i zasad sporządzania informacji dotyczących umów o partnerstwie publiczno-prywatnym (Dz. U. nr 125, poz. 867); Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 21 czerwca 2006 r. w sprawie ryzyk związanych z realizacją przedsięwzięć w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. nr 125, poz.868); Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 30 czerwca 2006 r. w sprawie niezbędnych elementów analizy przedsięwzięcia w ramach partnerstwa publiczno-prywatnego (Dz. U. nr 125, poz. 866).

- ponoszenie w całości albo w części nakładów na realizację przedsięwzięcia publicznego przez podmiot prywatny lub zapewnienie przez ten podmiot ich poniesienia przez inne podmioty,
- korzyści dla interesu publicznego mają przeważający charakter w stosunku do korzyści wynikających z innych sposobów realizacji danego przedsięwzięcia (w postaci np.: oszczędności w wydatkach podmiotu publicznego, podniesienia standardu świadczonych usług lub obniżenia uciążliwości dla otoczenia).

Głównym celem stawianym przed ustawą o partnerstwie publiczno-prywatnym było pobudzenie inwestycji sektora publicznego, zwłaszcza infrastrukturalnych, poprzez usunięcie niejasności prawnych, które wcześniej wywoływały zbyt duże ryzyko dla obu stron. Oczekiwano także wymiernych oszczędności (UZASADNIENIE PROJEKTU USTAWY O PARTNERSTWIE PUBLICZNO-PRYWATNYM) oraz zapobiegania sytuacjom, w których przedsięwzięcie publiczno-prywatne staje się narzędziem politycznym (CENKIER 2008). Jednakże wprowadzone przepisy spotkały się z ostrą krytyką, poczynając od definicji partnerstwa publiczno-prywatnego. Najwięcej przeszkód w kreowaniu PPP przyniosła konieczność wykonywania analizy opłacalności projektów, zwłaszcza w odniesieniu do mniejszych przedsięwzięć. Generalnie uznano, iż podstawową wadą ustawy była jej zbytnia regulacyjność, natomiast poza problemami prawnymi podstawowymi przeszkodami dla rozwoju PPP w Polsce są bariery psychologiczne oraz brak instytucji wspierającej (CENKIER 2008).

Dnia 6 stycznia 2009 r. prezydent podpisał nową ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym (*Ustawa* 2008), została ona przygotowana przez Ministerstwo Gospodarki. Ma ona bardziej ramowy charakter, zrezygnowano bowiem z określenia przedmiotu partnerstwa, wskazując, iż o tym czy to ta forma będzie decydować o sposobie wynagradzania podmiotu prywatnego oraz podziale ryzyka między podmiot prywatny i publiczny. Nowa ustawa znosi obowiązek przygotowywania analiz przedwstępnych, co jak wskazywano było jedną z głównych przyczyn niewykorzystywania istniejącej regulacji prawnej. Nie oznacza to, iż nie będzie konieczne wykazanie korzyści płynących z partnerstwa publiczno-prywatnego.

Wybór partnera prywatnego ma odbywać się wg zasad dwojakiego rodzaju. Jeśli jego wynagrodzenie w całości będzie pokrywane przez podmiot publiczny, wymagane będzie stosowanie przepisów Prawa zamówień publicznych, w szczególności dotyczących dialogu konkurencyjnego. Natomiast, jeśli część wynagrodzenia podmiotu prywatnego będzie miała formę pożytków z tytułu partnerstwa, niezbędne będzie stosowanie przepisów ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi (*Ustawa* 2009).

4. Inicjatywy wspierające PPP w Polsce

Od lat podejmuje się działania, które można określić jako quasi-PPP, ponieważ wg poprzedniej ustawy nie były projektami w ramach partnerstwa publiczno-

prywatnego, natomiast z punktu widzenia zasad ich organizacji i celu, posiadały taki charakter. Samorząd terytorialny jest wyraźnie zainteresowany możliwością korzystania z tej formy, jednakże wielość przeszkód ogranicza realizację projektów w formie PPP.

W 2007 r. odbyła się pierwsza edycja Konkursu ***Dobre Praktyki PPP*** (obecnie ma miejsce III edycja) jako niekomercyjnego przedsięwzięcia popularyzującego partnerstwo publiczno-prywatne (pomysłodawcą i organizatorem była firma Investment Suport)[4]. W Konkursie wybrano modelowe projekty publicznoprywatne, które uzyskały wsparcie w dalszej realizacji poprzez sfinansowanie lub przygotowanie wstępnych analiz prawnych i finansowo-ekonomicznych.

W ramach drugiej edycji Konkursu zrealizowano Pilotażowy Program Projektów PPP Ministerstwa Gospodarki, którego celem było wsparcie projektów partnerstwa publiczno-prywatnego poprzez sfinansowanie analiz przedrealizacyjnych[5]. Konkurs Dobre Praktyki PPP w 2008 odbywał się w czterech kategoriach: *Infrastruktura Komunalna* (budownictwo komunalne, programy rewitalizacyjne, modernizacja i budowa obiektów publicznych), *Infrastruktura Sieciowa* (projekty w sektorze transportowym, wodno-kanalizacyjnym, energetycznym) oraz *Infrastruktura Sportowo-Rekreacyjna* (m.in. centra sportoworekreacyjne, stadiony, hale widowiskowo-sportowe, rozbudowane kompleksy sportowe), *Małe PPP* (projekty o wartości poniżej 10 mln euro, bez względu na branżę).

Największą popularnością, tak jak w pierwszej edycji Konkursu, cieszyła się kategoria *Infrastruktura sportowo-rekreacyjna*, wpłynęło aż 15 projektów. Były to pomysły m.in. basenów, parków wodnych i hal widowiskowych. Do kategorii *Infrastruktura komunalna* przesłano 12 projektów – m.in. budowę parkingów podziemnych i rewitalizację obiektów zabytkowych. W kategorii *Infrastruktura sieciowa* zgłoszono 4 projekty transportowe. Natomiast w kategorii *Małe PPP*, dla przedsięwzięć o mniejszej wartości (poniżej 10 mln Euro), wpłynęło 11 zgłoszeń. Dotyczyły one rozbudowy wodociągów, budowy ratusza oraz modernizacji infrastruktury drogowej.

W 2008 r. do Konkursu zgłoszono 42 przedsięwzięcia. Laureatami zostały: Urząd Miasta Łodzi, Starostwo Powiatowe w Lidzbarku Warmińskim, Gmina Bytom i Gmina Ruda Śląska.

[4] honorowy patronat sprawowały: Ministerstwo Gospodarki, Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego oraz Unia Metropolii Polski. W 2008 r. współorganizatorem i fundatorem nagród w Konkursie było Ministerstwo Gospodarki, które przeznaczyło łącznie 950 tysięcy złotych na analizy dla zwycięskich projektów.

[5] honorowy patronat sprawowały: Ministerstwo Infrastruktury, Urząd Zamówień Publicznych, Unia Metropolii Polskich, Polska Konfederacja Pracodawców Prywatnych LEWIATAN oraz Wydział Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego.

5. Projekt Urzędu Miasta Łodzi „Program rewitalizacji domów familijnych"

Europa Zachodnia doświadczyła w latach 50. i 60. głębokiej transformacji systemu urbanistycznego i regionalnego ze względu m.in. na. exodus ludności wiejskiej do miast. Z jednej strony szybki wzrost zaludnienia następował w obszarach metropolitalnych, umożliwiających zatrudnienie w usługach i produkcji dóbr konsumpcyjnych, z drugiej strony, jednak stare rejony przemysłowe odczuły spadek liczby miejsc pracy, ucieczkę do bardziej atrakcyjnych obszarów i zmniejszenie populacji (FIELDING 1994).

Zaczęto poszukiwać możliwości rozwoju dla obszarów poprzemysłowych, wybierając m.in. kulturę i edukację jako nowe obszary specjalizacji. Przykłady znalezienia nowej drogi dla takich miast jak Birmingham, Manchester, czy miast Zagłębia Ruhry wskazują na ogromne potencjalne możliwości w tym zakresie. Jak wskazują doświadczenia zagraniczne niezwykle istotny jest wybór określonej strategii i jej realizacja, w wielu wypadkach nowy obraz miasta może być wykreowany przy użyciu starej, często charakterystycznej i zabytkowej zabudowy[6].

Poszukiwania pomysłów na nowy bodziec do rozwoju Łodzi doprowadziły m.in. do uchwalenia przez Radę Miasta 14 lipca 2004 r. „Uproszczonego lokalnego programu rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004 – 2013"[7]. Konsekwentnie kontynuowane są dążenia do odnowienia obrazu miasta, w szczególności na uwagę zasługuje projekt przebudowy obszaru starej elektrowni, uchwała Rady Miasta, z 30 maja 2007 r. w sprawie wyrażenia zgody na realizację projektu pn. „Rewitalizacja EC-1 i jej adaptacja na cele kulturalno - artystyczne" finansowanego z mechanizmu skierowanego do regionów o najmniejszej szacowanej alokacji per capita w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013[8] oraz uchwała z 5 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia Programu rewitalizacji domów familijnych[9].

Jako, że ten ostatni projekt uzyskał także główną nagrodę w Konkursie Dobre Praktyki PPP, wydaje się być odpowiednim obszarem analizy zastosowania formuły partnerstwa publiczno-prywatnego. Rewitalizacja zabytkowych domów familijnych i budynków mieszkalnych zlokalizowanych na Księżym Młynie, placu Zwycięstwa i ulicy Ogrodowej w Łodzi ma docelowo objąć 33 budynki, 1.111 mieszkań i 2.595 zameldowanych osób, jedynie 53 lokale mają prywatnych właścicieli[10]. Szacowany przez miasto koszt inwestycji to około 495 mln zł.

[6] Jedną z propozycji jest wykorzystanie łódzkich pomników rewolucji przemysłowej i zorganizowanie turystyki opartej na archeologii przemysłowej, szerzej: Majer 2000.
[7] Uchwała XXXIV/0568/04
[8] Uchwała XII/0199/07
[9] Uchwała XXII/0464/07
[10] Cały zespół domów robotniczych składa się ze zbudowanych w latach 1865-68 pięciu obiektów na pl. Zwycięstwa, pochodzących z lat 1873-1900 dziewiętnastu przy ul. Tymienieckiego, zbudowanych w latach 1873-1875 dwunastu przy ul. Księży Młyn i pochodzących z 1885 r. trzech przy ul. Fabrycznej.

Projekt jest specyficzny, ponieważ zakłada zamianę nieruchomości – partner prywatny wybuduje i przekaże miastu nowe budynki z lokalami mieszkalnymi dla obecnych mieszkańców domów familijnych. W zamian otrzyma domy familijne. Domy te obecnie są przede wszystkim własnością miasta i znajdują się w nich mieszkania komunalne. Warunki przyjęte przez partnera prywatnego zobowiążą go do przeprowadzenia modernizacji domów familijnych zgodnie z wytycznymi urbanistyczno–architektonicznymi i konserwatorskimi oraz zapewnienia dostępności obiektów zabytkowych. Szczegółowe wyliczenia zadań każdej ze stron zawiera tabela 1.

Tabela 1

Rozkład obowiązków w ramach potencjalnego partnerstwa publiczno-prywatnego

Rola partnera prywatnego	**Rola partnera publicznego**
- budowa nowych mieszkań (minimalny standard określony przez władze miasta)	- stymulacja i organizacja całego procesu w postaci:
- zamiana nowych mieszkań na domy familijne (całkowita powierzchnia użytkowa nowych obiektów o 10% większa niż uzyskiwanych), ewentualna dopłata w wypadku różnicy wartości na niekorzyść podmiotu publicznego	- wydzierżawienie na rzecz inwestora na 10 lat terenów pod budowę osiedla mieszkaniowego (tryb bezprzetargowy), - przyznanie mu prawa wykupu tego terenu (tryb bezprzetargowy), - doprowadzenie do zamiany,
- modernizacja kompleksu domów familijnych zgodnie z nałożonymi warunkami	- zorganizowanie opuszczenia przez obecnych mieszkańców domów familijnych, - nadanie byłym mieszkańcom domów familijnych przywilejów czynszowych, - działanie aktywizujące w sferze społecznej i zawodowej w stosunku do byłych mieszkańców domów familijnych

Źródło: opracowanie własne na podstawie Uchwały w sprawie przyjęcia Programu rewitalizacji domów familijnych

Projekt rewitalizacji domów familijnych jest bardzo ambitnym, ale zarazem niesłychanie skomplikowanym przedsięwzięciem. Problemy wynikają nie tylko z konieczności przestrzegania przepisów różnych aktów prawnych[11], ale także wielkości koniecznych nakładów oraz sfery społecznej związanej z przeniesieniem

[11] Można tu wymienić m.in.: ustawę o partnerstwie publiczno-prywatnym, ustawę o gospodarce nieruchomościami, ustawę prawo zamówień publicznych, ustawę o ochronie praw lokatorów, ustawę o własności lokali, ustawę o koncesjach na roboty budowlane lub usługi,

miejsca zamieszkania dużej grupy osób. Kwestie społeczne wyłoniły się już na etapie dyskusji o przyszłości obszaru Księżego Młyna. Gentryfikacja, która tam nastąpi ma bowiem drugą stronę – konieczność zajęcia się osobami, które zostaną przeniesione w obce sobie środowisko wraz ze wszystkimi problemami życiowymi (aktywizacja zawodowa i społeczna byłych mieszkańców jest przewidziana jako program dopełniający proces rewitalizacji Księżego Młyna).

Analiza założeń projektu wskazuje, iż z racji przedmiotu, skali i zakresu przedsięwzięcia, korzyści generowane poprzez jego realizację mogą w pełni zostać wyzyskane przez budowę partnerstwa publiczno-prywatnego. Jednakże należy przyjrzeć się proponowanym rozwiązaniom szczegółowym, aby w pełni ocenić zalety i wady projektu z punktu widzenia zarówno podmiotu publicznego jak i prywatnego.

Dzięki realizacji projektu partner publiczny wykonuje zadanie publiczne, w postaci tworzenia warunków do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych niezamożnym członkom społeczności lokalnej, a jednocześnie tworzy warunki do odnowy zabytkowej substancji miejskiej. Ze względu na medialny potencjał projektu, może się on stać znaczącym elementem marketingu miasta. Koszty, które są generowane w trakcie realizacji byłyby w znacznej części przenoszone na partnera prywatnego. Są to niewątpliwe zalety projektu dla strony publicznej. Podmiot prywatny oczekuje przede wszystkim korzyści ekonomicznych, miałyby one postać uzyskania znacznego zasobu powierzchni o bardzo dobrej lokalizacji oraz strumienia dochodów, które te powierzchnie będą generować oraz prestiżu.

Trudności, które są związane z realizacją projektu można podzielić na powstające w sferze relacji ze społecznością lokalną i między partnerami – por. tabela 2. Te pierwsze wynikają z konieczności znalezienia konsensusu w sprawie nowego miejsca zamieszkania dla obecnych mieszkańców domów familijnych oraz dbania o ich dalsze losy w sferze społeczno-ekonomicznej.

Niemniej istotne są problemy związane z realizacją projektu w formie partnerstwa publiczno-prywatnego, czyli zagadnienia wzajemnych zobowiązań i uprawnień współpracujących stron. Pamiętając o przeszkodach w rozwoju tej formy współpracy, wymienionych wcześniej, można się obawiać o losy całego projektu. Istnieją tu bowiem, co najmniej dwa obszary zagrożeń – pierwszy związany jest ze skomplikowanym i zmiennym otoczeniem prawnym, co w powiązaniu z długim czasem realizacji projektu tworzy dodatkowe ryzyko dla obu partnerów, drugi dotyczy ekonomicznej opłacalności projektu (powiązany jest oczywiście z pierwszym). Zmienność prawa może przyczynić się do tego, że pewne działania podjęte w określonym stanie prawnym nie znajdą uzasadnienia w nowych regulacjach, które w międzyczasie zaczną obowiązywać. Ekonomiczna opłacalność całego projektu warunkuje przystąpienie do niego partnera prywatnego, zbyt wygórowane warunki nałożone przez partnera publicznego mogą skutkować brakiem zainteresowania ze strony prywatnej lub podjęciem się realizacji projektu przez podmiot bez niezbędnego doświadczenia. Dodatkowym

aspektem jest zapewnienie przejrzystości realizacji projektu, aby uniknąć podejrzeń korupcyjnych.

Tabela 2

Sfery problemowe w analizowanym projekcie

	Relacje z mieszkańcami domów familijnych	**Relacje między partnerami**
Sfera prawno-organizacyjna	- konieczność zapewnienia lokali mieszkalnych o określonym standardzie, - konieczność zaspokojenia roszczeń właścicieli wykupionych mieszkań	- korzystanie z ppp oznacza konieczność przestrzegania przepisów ustawy o ppp, - podział ryzyka i ciężarów związanych z realizacją projektów (odpowiednie zabezpieczenie interesów partnera publicznego w umowie)
Sfera społeczna	- konieczność zadbania o dalsze losy najemców (aktywizacja zawodowa i społeczna), przeciwdziałanie tworzeniu getta w nowym miejscu zamieszkania	- przejrzystość relacji z partnerem prywatnym w celu uniknięcia podejrzeń korupcyjnych
Sfera ekonomiczna	- wyważenie interesów ekonomicznych zarówno podmiotu publicznego (właściciela) jak i użytkowników zasobu komunalnego	- wyważenie interesów ekonomicznych zarówno podmiotu publicznego jak i prywatnego, zbytnie obciążenie strony prywatnej będzie skutkować trudnościami ze znalezieniem wiarygodnego partnera prywatnego

Źródło: opracowanie własne

Oceniając poziom zaawansowania realizacji projektu rewitalizacji domów familijnych należy zwrócić uwagę na dodatkowe uwarunkowania lokalne. Po etapie przygotowań analitycznych, które objęły m.in. wycenę wartości lokali mieszkalnych i użytkowych oraz działek zabudowanych domami familijnymi, których dotyczy projekt oraz przygotowanie wytycznych konserwatorskich oraz urbanistyczno-architektonicznych dla projektu powołano komisję d/s przygotowania i przeprowadzenia procedury konkursowej na wybór inwestora w drodze rokowań (21.01.2008 r.). Do końca 2008 r. takiego partnera nie znaleziono, a na początku 2009 r. wskazano, że czasowo odstępuje się od jego poszukiwania ze względu na kryzys gospodarczy. Władze miasta nie ukrywały, że

docelowym partnerem była dla nich jedna z dwóch firm, które zajmują się działalnością inwestycyjno-budowlaną w sąsiedztwie analizowanego obszaru. Ze względu na wycofanie się tych podmiotów odstąpiono od poszukiwania partnera prywatnego.

Te działania wydają się bardzo dyskusyjne. Pojawia się tu problem prawny trybu wyboru partnera prywatnego. W uchwale wskazuje się rokowania, podczas gdy regulacja ustawowa partnerstwa publiczno-prywatnego wymaga, w zależności od przyjętych założeń szczegółowych, albo trybu zamówień publicznych albo działań wg ustawy o koncesjach na roboty budowlane i usługi, (tej ustawy wtedy jeszcze nie było).

Ponadto, oficjalne poszukiwanie partnera – m.in. zagranicznego nie miało miejsca, nie można więc wykluczyć, iż mimo trudności gospodarczych znalazłby się podmiot zainteresowany rewitalizacją, tym bardziej, że Łódź staje się coraz popularniejszym miejscem dla inwestorów zagranicznych.

Analizując szczegóły potencjalnego partnerstwa wydaje się, że warunki nakładane na partnera prywatnego są trudne, sam projekt wymaga znacznego kapitału i wysokiego poziomu kultury organizacyjnej. Te cechy powinien mieć podmiot prywatny zainteresowany formułą partnerstwa publiczno-prywatnego, które ze swej istoty wymaga długoterminowego zaangażowania. Jednakże możliwe korzyści dla partnera prywatnego powstają nie tylko w sferze ekonomicznej, ale także marketingowo-prestiżowej. Dodatkowym bonusem jest możliwość wykorzystania cechy współoddziaływania nieruchomości sąsiednich. Budowane obecnie w sąsiedztwie powierzchnie przeznaczone są dla podmiotów o wysokim statusie materialnym. W przyszłości obszar ten będzie najprawdopodobniej jednym z najbardziej prestiżowych w Łodzi. Wydaje się, że władze miasta nie doceniają potencjału, który tkwi zarówno w formule partnerstwa publiczno-prywatnego jak i samym projekcie.

6. Literatura

CENKIER A. 2008. *Partnerstwo publiczno-prywatne: Raport o sytuacji w Polsce*. Studia i Prace Kolegium Zarządzania i Finansów, SGH, z. 86

COM(2004)327. *Green paper on public-private partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions*. Brussels, 30.04.2004

COM(2007)6661. *Commission Interpretative Communication on the application of Community law on Public Procurement and Concessions to Institutionalized Public-Private Partnerships (IPPP)*. Brussels, 05.02.2008

EUROPEAN COMMISSION. *Guidelines for successful public private partnerships.* March 2003

FIELDING A. J. 1994. *Industrial change and regional development in Western Europe*. Urban Studies vol. 31, nos 4/5

JACYSZYN J., T. KALINOWSKI. 2006. *Komentarz do ustawy o partnerstwie publiczno-prywatnym*. LexisNexis, Warszawa

MAJER A. 2000. *Współczesna urbanizacja i szanse Łodzi*, (W:) *Ryzyka transformacji systemowej*. red. W. Warzywoda-Kruszyńska, J.Grotowska-Leder, Instytut Socjologii UŁ, Łódź

Uchwała Rady Miasta z 14 lipca 2004 r. „Uproszczony lokalny program rewitalizacji wybranych terenów śródmiejskich oraz pofabrycznych Łodzi na lata 2004 – 2013", XXXIV/0568/04

Uchwała Rady Miasta z 30 maja 2007 r. w sprawie wyrażenia zgody na realizację projektu pn. „Rewitalizacja EC-1 i jej adaptacja na cele kulturalno - artystyczne" finansowanego z mechanizmu skierowanego do regionów o najmniejszej szacowanej alokacji per capita w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO) 2007-2013", XII/0199/07

Uchwała Rady Miasta z 5 grudnia 2007 r. w sprawie przyjęcia Programu rewitalizacji domów familijnych, XXII/0464/07

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP IN PUBLIC SERVICES ACCOMPLISHMENT

Magdalena Zaleczna
Department of Investment and Real Estate
University of Lodz, Poland
e-mail: mzaleczna@uni.lodz.pl

Key words: *Public Private Partnership, cooperation, investment, Poland*

Abstract

In the 1990s, first projects emerged in Poland as first forms of public private partnerships (PPPs). These involved municipal services and the construction/improvement of technical infrastructure facilities, and were mainly small investments implemented by local governments. In October 2005, the principles of public-private partnership in Poland finally became unambiguously defined. The new law settled the question of the nature and regulation of PPP. However, the law was not used in practice, so its implementation may not be considered as a success. On 6th of January 2009 President of Poland signed the new law on PPPs. This new act promises a new direction in the use of public-private partnership by public and private entities. Author focused on advantages and drawbacks of PPP by accomplishment of the City of Lodz project "Revitalisation of workers houses".

POTRZEBA ZINTEGROWANYCH DZIAŁAŃ WŁADZ LOKALNYCH I SPECJALNEJ STREFY EKONOMICZNEJ W POZYSKIWANIU INWESTORÓW

Wiesława Lizińska, Alina Źróbek-Różańska
Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: wieslawa.lizinska@uwm.edu.pl, alina.zrobek@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *inwestycje, samorząd lokalny, specjalne strefy ekonomiczne*

Streszczenie

Jednym z podstawowych zadań władz lokalnych jest kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego, którego ważnym czynnikiem stymulującym są inwestycje. Pozyskanie inwestora jest jednoznaczne z zapewnieniem odpowiednio wysokiej rentowności, a władze gminy mają w swej gestii instrumenty pozwalające obniżyć koszty prowadzenia działalności na swoim terenie. Gmina nie zawsze musi oddziaływać na inwestorów bezpośrednio, ponieważ tam, gdzie kończą się jej kompetencje może wykorzystać inne instytucje prorozwojowe, m.in. specjalne strefy ekonomiczne. Istotną kwestią jest dostosowanie działań gminy i strefy, aby w sposób spójny prowadziły do osiągnięcia wspólnego celu.

1. Rola działań władz gminy i specjalnej strefy ekonomicznej w procesie pozyskiwania inwestycji – wprowadzenie

Podstawową ideą przyświecającą działaniom podejmowanym przez władze gminy, jest kreowanie rozwoju społeczno-gospodarczego. Najczęściej jest on rozumiany jako proces pozytywnych zmian zachodzących na danym obszarze, dostosowanych do istniejących na tym terenie warunków (WOJTASIEWICZ 2005). Innymi słowy, jest to podjęcie działań w odpowiedzi na ujawnienie się konkretnych potrzeb (REGULSKI 1985). Przyjmując, iż celem ogólnym rozwoju jest zapewnienie mieszkańcom danej gminy możliwie najwyższego poziomu życia, to wśród celów cząstkowych znajdzie się zapewnienie miejsc pracy gwarantujących niezbędny poziom życia i warunki bytu materialnego. Jednocześnie należy mieć na uwadze, iż celów tych władza lokalna nie jest w stanie w pełni osiągnąć jedynie własnymi działaniami, natomiast może je uzyskać poprzez działania innych podmiotów. W tym przypadku rola władz gminy będzie polegała na inspirowaniu, wspomaganiu, koordynowaniu i kontrolowaniu (TROJANEK 1994).

Osiągnięcie celu określonego jako „zapewnienie miejsc pracy i dochodów" wiąże się ze stworzeniem odpowiednich warunków, w których powstawałyby podmioty zgłaszające popyt na pracę. We współczesnych gospodarkach

rynkowych jest to tożsame z powstawaniem i rozwojem przedsiębiorstw prywatnych, co z kolei wymaga podejmowania inwestycji na terenie danej gminy. Inwestycje mogą być rozumiane jako celowo wydatkowane środki przedsiębiorstwa skierowane na powiększenie jego dochodów w przyszłości (GAWRON 1997). Inaczej mówiąc, przedsiębiorca decyduje się ponieść nakłady, co wiąże się z rezygnacją z innych sposobów wydatkowania tychże środków, czyli pewnej wielkości kosztem alternatywnym. Jednocześnie oczekuje, iż w przyszłości te wydatki zwrócą mu się w postaci zwiększonych dochodów. W praktyce indywidualne decyzje inwestycyjne prowadzą do nabycia praw majątkowych (KUCHARSKA-STASIAK 2006). Ponieważ nabywanie praw wiąże się z rezygnacją z bieżących korzyści na rzecz przecież niepewnych korzyści przyszłych, inwestor oczekuje na tyle wysokiego zwrotu, który tą „przykrość wyrzekania się" zrekompensuje (JAJUGA, JAJUGA 1996).

W skomplikowanym procesie inwestycyjnym wielkość nakładów, wielkość efektów i ostatecznie ich relacja zależy od wielu wzajemnie powiązanych, a często trudnych do przewidzenia czynników (TROJANEK 1994). W procesie przygotowywania inwestycji zwykle inwestor nie zna jeszcze zbyt wielu parametrów ekonomiczno-finansowych projektu, więc w tej fazie może posługiwać się stosunkowo prostymi metodami oceny ze zbioru metod statycznych, pamiętając, iż podstawową wewnętrzną wielkością ekonomiczną w przedsiębiorstwie są koszty (GAWRON 1997). Część kosztów ponoszonych przez przedsiębiorstwo warunkowana jest miejscem prowadzenia działalności. W teoriach lokalizacji za najważniejsze czynniki z grupy kosztowej uważane są koszty transportu, koszty pracy oraz koszty kształtowane przez występowanie korzyści aglomeracji (Czynniki te wymienia m.in. twórca pierwszej systematyczne teorii lokalizacji – A. Weber). E. M. Hoover uzupełnił tą grupę o czynniki instytucjonalne, w tym podatki lokalne (DOMAŃSKI 2002). We współcześnie stosowanych rachunkach ekonomicznych efektywności inwestycji w grupie kosztów znajduje się wydatek ponoszony na zakup obiektu inwestycyjnego, czyli nieruchomości, w której działalność będzie prowadzona. Ponadto przedsiębiorstwo będzie brało pod uwagę koszty przystosowania danej nieruchomości, w tym nakłady ponoszone na opłacenie czynności związanych z procedurami uzyskania odpowiednich pozwoleń oraz wyposażenia nieruchomości w dostateczną infrastrukturę. Jeżeli natomiast przedsiębiorca zdecyduje się szacować efektywność przy pomocy stopy rentowności netto (liczonej jako relacja zysku netto do sprzedaży netto) lub stopy zwrotów nakładów inwestycyjnych (relacja zysku netto do inwestycji) to wielkościami decydującymi o wyborze danej lokalizacji mogą być podatki, szczególnie podatek dochodowy.

Niezależnie od metody, istota rachunku ekonomicznego jest taka sama – inwestor dąży do maksymalizacji własnej rentowności, do czego prowadzi obniżenie ponoszonych kosztów i /lub zwiększenie własnych efektów. Na obydwie strony rachunku wpływ mają również korzyści zewnętrzne, wynikające z koncentracji tych samych lub podobnych rodzajów działalności w jednym

miejscu, np. wyższa specjalizacja podnosząca jakość, dostęp do wykwalifikowanych pracowników, powiązania poziome. Istotny jest fakt, iż korzyści zewnętrzne mogą być w pewnym stopniu sterowane (TROJANEK 1994).

W wielu aspektach władze gminy mają wpływ na koszty ponoszone przez przedsiębiorstwa, jak i osiągane przez nich zyski. Sukces działań władz lokalnych w pozyskiwaniu inwestorów na swój teren będzie zatem wypadkową obniżania kosztów podejmowania inwestycji i prowadzenia działalności gospodarczej oraz zwiększania tym sposobem zysków. Część działań gminy mających wpływ na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych wynika bezpośrednio z ustawy o samorządzie gminnym. W świetle tych przepisów władze gminy odpowiadają m.in. za gospodarkę nieruchomościami gwarantującą zachowanie ładu przestrzennego oraz poziom infrastruktury. Wykonywanie zadań, w tym planowanie zagospodarowania oraz podejmowanie inwestycji w zakresie infrastruktury wymaga posiadania odpowiednich narzędzi oraz środków finansowych. Narzędzia mają charakter oddziaływania bezpośredniego lub pośredniego, czyli gmina może bezpośrednio regulować działania podmiotów na lokalnym rynku (uchwały, decyzje, studia, plany) oraz w nim uczestniczyć (inwestycje, sprzedaż mienia, działalność gospodarcza). Ponadto może oddziaływać pośrednio poprzez kształtowanie warunków prowadzenia działalności (stawki podatków, umowy, porozumienia).

Jak wspomniano w niniejszym artykule, gmina nie jest osamotniona w działaniach prorozwojowych. Tam, gdzie kończą się lokalne kompetencje (np. w sferze podatku dochodowego), można wykorzystać inne instytucje dążące do osiągnięcia tych samych celów. Przykładem może być tworzenie na terenie gminy specjalnych stref ekonomicznych (SSE), powoływanych w celu przyciągnięcia kapitału do aktywizacji gospodarczej wybranych obszarów. Specjalne strefy ekonomiczne są wyodrębnioną częścią terytorium kraju, na terenie której może być prowadzona działalność gospodarcza, korzystająca z korzystniejszych niż gdzie indziej warunków (LIZIŃSKA, KISIEL 2008). Strefy mają na celu przyspieszenie rozwoju gospodarczego regionów, w których są zlokalizowane poprzez rozwój określonych dziedzin działalności gospodarczej, bądź nowych rozwiązań technicznych i technologicznych, kluczowych dla gospodarki, zwiększenie konkurencyjności towarów i usług, rozwój eksportu, zagospodarowanie niewykorzystanych zasobów naturalnych oraz tworzenie nowych miejsc pracy (IWANOWSKA 2008). Działanie SSE można porównać do subsydiowania inwestorów, aby nakłonić ich do zainwestowania na wskazanym obszarze, który posiada zbyt mało zalet w porównaniu z innymi lokalizacjami, iż nie jest w stanie bez dodatkowej pomocy pozyskać kapitału (*Dziesięć lat doświadczeń*…2005).

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie na potrzebę zintegrowanych działań podejmowanych przez władze lokalne w stosunku do jednego z istotnych instrumentów stymulujących rozwój lokalny, jakim jest specjalna strefa ekonomiczna. Współdziałanie to powinno zmierzać do zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej danej lokalizacji przekładającej się na wzrost zainteresowania

inwestorów daną lokalizacją, którzy dążą do maksymalizacji rentowności przedsięwzięcia inwestycyjnego

2. Wpływ funkcjonowania w SSE na rachunek ekonomiczny inwestycji

Zasady i tryb ustanawiania specjalnych stref ekonomicznych (SSE) na terytorium Polski, zarządzania nimi oraz szczególne zasady i warunki prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej określa Ustawa z dnia 20 października 1994 r. o specjalnych strefach ekonomicznych (tekst jednolity: Dz. U. z 2007 r. nr 42, poz. 274 oraz Dz. U. z 2008 r. nr 118, poz. 746). Ostatnia nowelizacja tej ustawy została podpisana 30 maja 2008 r. i weszła w życie od 4 sierpnia 2008 r.

Zgodnie ze znowelizowanymi przepisami zawartymi w ustawie, strefa ustanawiana jest na gruntach stanowiących własność zarządzającego, Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego, związku komunalnego lub będących w użytkowaniu wieczystym zarządzającego. Ustawa przewiduje również przypadek, gdy strefa jest ustanawiana na gruntach, które zostaną specjalnie w tym celu nabyte (musi to wynikać z umowy, która przewiduje ustanowienie strefy jako jedyny warunek nabycia). Co więcej, w przypadkach uzasadnionych ważnymi względami gospodarczymi część strefy może obejmować grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, których użytkownikiem wieczystym jest osoba inna niż zarządzający. Wymaga to zgody użytkownika wieczystego. Zmiana przepisów umożliwiła również utworzenie strefy na gruntach prywatnych. Wiąże się to jednak z koniecznością utworzenia dużej liczby miejsc pracy lub poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych (w zależności od poziomu bezrobocia na terenie danego powiatu).

Wprowadzenie nowelizacji wymusiła sytuacja, w której stopień zagospodarowania większości stref wynosił ok. 70%, a dostępne działki były w większości stref niewielkie, czyli mało atrakcyjne inwestycyjnie. Zapotrzebowanie na działki o większej powierzchni oraz znaczne zainteresowanie podjęciem działalności na terenie stref przyczyniły się do zmian ustawy o SSE w tym zakresie. Jedną z istotniejszych zmian było zwiększenie limitu łącznego obszaru stref o 4 tys. ha - do 12 tys. ha, a od sierpnia 2008 r. o dalsze 8 tys. ha – do 20 tys. ha. Wprowadzono również możliwość nieodpłatnego przekazywania spółkom zarządzającym strefami mienia z Zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych i Agencji Mienia Wojskowego, co pozwoliło na skrócenie procedury negocjowania projektów dużych koncernów dzięki zastosowaniu trybu bezprzetargowego. Jest to o tyle istotne, iż dotychczas jednym z istotnych problemów występującym podczas negocjowania projektów dużych koncernów, była cena gruntów i czas ich udostępnienia. Dotyczyło to głównie gruntów z zasobu Agencji Nieruchomości Rolnych, która dysponuje terenami o charakterze *greenfield* o odpowiednio dużym areale, stanowiącymi istotną część gruntów specjalnych stref ekonomicznych.

Jak wspomniano w niniejszym artykule, inwestor będzie gotowy przeznaczyć swoje środki na inwestycje, jeżeli może oczekiwać zwrotu poniesionych nakładów.

Z kolei nakłady zwrócą się szybciej, jeżeli zostaną ograniczone ponoszone koszty. Pomoc publiczna, którą zapewnia działalność w strefie, rekompensuje w pewnym stopniu ponoszone przez inwestora nakłady, a tym samym może motywować do przeznaczenia większych funduszy na inwestycje. Do podstawowych korzyści można zaliczyć zwiększanie zysku netto poprzez zwolnienia w podatku dochodowym. Istnieje także możliwość odliczenia części wydatków od podatku dochodowego oraz dodatkowe ulgi za zwiększanie zatrudnienia (w ten sposób np. firma Polimer-Mostostal liczy, że dzięki ulgom odzyska 40% z zainwestowanych 250 mln zł. Szerzej na ten temat w: *Więcej polskiego kapitału w strefach*, Rzeczpospolita z 25.07.2008 r.). Ponadto inwestorzy mogą jednocześnie ubiegać się o pomoc regionalną, np. z funduszy strukturalnych czy lokalnych zwolnień z podatku od nieruchomości. Co więcej, zarządzający strefą ma za zadanie umożliwiać przedsiębiorcom używanie i korzystanie ze składników mienia położonych na obszarze strefy oraz gospodarować urządzeniami infrastruktury gospodarczej i technicznej, (których zarządzający jest właścicielem), a także stwarzać warunki umożliwiające świadczenie usług przedsiębiorcom działającym na terenie strefy przez osoby trzecie.

Zarządzający strefą uprawniony jest do obrotu nieruchomościami, w tym zbywania praw własności nieruchomości i użytkowania wieczystego gruntów, położonych na terenie strefy. Przysługuje mu również prawo pierwokupu w zakresie prawa własności i użytkowania wieczystego położonych na terenie strefy nieruchomości (Dz. U. 1994 r. nr 123 poz. 600 z późn. zm.). W praktyce oznacza to między innymi zakup ziemi, uzbrojenie jej i sprzedaż inwestorom, często po preferencyjnej cenie. Ponadto, co zostało wprowadzone jako nowelizacja, zarządzający umożliwia przedsiębiorcom objęcie granicami strefy gruntów przez nich wskazanych oraz objęcie korzyściami przedsiębiorstwa już funkcjonujące, gdy planowana inwestycja stanowi ich rozbudowę.

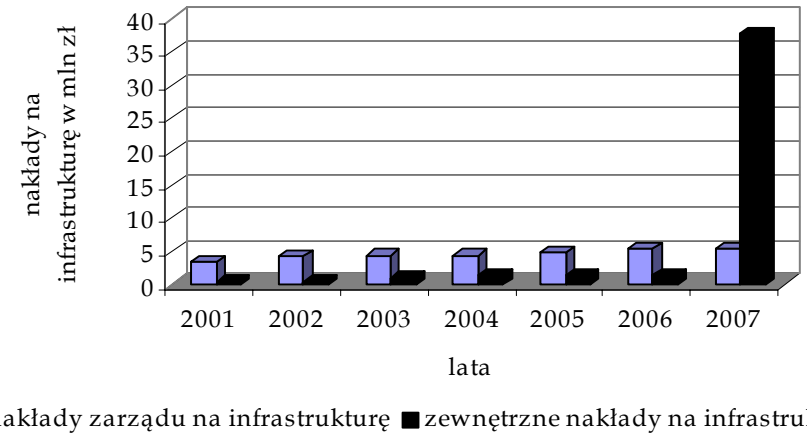
Specjalna strefa ekonomiczna wpływa na rentowność przedsięwzięcia inwestycyjnego poprzez redukcję ponoszonych nakładów – po pierwsze, działalność na terenie strefy obniża koszty założenia działalności dzięki dostępowi do atrakcyjnych i często już przygotowanych pod inwestycję nieruchomości. Pracownicy strefy starają się również służyć doradztwem oraz pomocą przy wypełnianiu formalnych procedur towarzyszących rozpoczynaniu działalności w nowej lokalizacji. Po drugie, dzięki ulgom i zwolnieniom podatkowym, przedsiębiorcy osiągają wyższy zysk netto, więc ponoszone nakłady są częściowo bilansowane, a inwestycja ma szansę na szybszy zwrot. Ostatnią kwestią będzie trudniejszy do zmierzenia efekt korzyści zewnętrznych, które wystąpią przy koncentracji przedsiębiorstw działających w tej samej branży oraz gałęziach z ową branżą powiązanych. Strefa ma za zadanie pozyskiwać, a także skupiać przedsiębiorstwa działające w określonych przez rozporządzenie dziedzinach, co umożliwia powstawanie powiązań poziomych oraz pionowych, a także pozyskanie potrzebnych usług. Taka sytuacja usprawnia logistykę oraz obniża koszty transportu.

3. Potrzeba zintegrowania działań władz gminy i zarządzającego specjalną strefą ekonomiczną

Zarówno władze gminy, jak i zarządcy specjalnych stref ekonomicznych dążą do osiągnięcia tego samego celu – pozyskania inwestorów na swój teren. Warunkiem osiągnięcia zamierzonego rozwoju strefy oraz wykorzystania jej jako mocnego impulsu restrukturyzacyjnego i rozwojowego jest współdziałanie strategiczne zarządzającego strefą z władzami lokalnymi, ponieważ gmina stanowi dla strefy najbliższe otoczenie społeczno-gospodarcze. Władze gminy powinny traktować strefę jako instrument pomocy publicznej skierowanej szczególnie do średnich i dużych inwestorów, mający zwiększyć konkurencyjność danej jednostki terytorialnej (JARCZEWSKI 2007).

Funkcjonowanie SSE wywiera wpływ na funkcjonowanie gmin, w tym na ich budżet. Skutki dla budżetu mogą być dwojakiego rodzaju – z jednej strony gmina traci na zwolnieniach z podatku od nieruchomości czy swój udział w podatku dochodowym od osób prawnych, ale z drugiej strony zyskuje na udziale w podatku od osób fizycznych zatrudnionych w strefie w wyniku powstania nowych miejsc pracy, co także powoduje zmniejszenie wydatków na pomoc społeczną. Natomiast, jeżeli przedsiębiorstwa działające w ramach strefy tworzą powiązania lokalne z podmiotami operującymi poza strefą, to wpływ do budżetu gminy ulega zwiększeniu zarówno z podatku CIT, jak i PIT (*Dziesięć lat doświadczeń*… 2005). Niemniej jednak należy pamiętać, iż strata na podatkach często jest stratą „potencjalną", gdyż gdyby nie zwolnienia podatkowe w strefie przedsiębiorstwo mogłoby zostać zlokalizowane w innej gminie.

Uruchomienie strefy wywołuje także potrzebę rozwoju lokalnej infrastruktury technicznej i społecznej, w tym komunikacji. W tym miejscu pojawia się potrzeba zintegrowanych działań strefy i gminy. Jeżeli zarządzający strefą ponosi nakłady finansowe na rozbudowę infrastruktury w obrębie strefy i w jej pobliżu, to częściowo wyręcza w tym samorząd gminny. Przykładowo, Zarząd Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na poprawę atrakcyjności obszarów należących do strefy przeznacza środki ze sprzedaży gruntów, a do 2006 r. przeznaczał na ten cel więcej środków niż inwestorzy zewnętrzni, czyli samorządy lokalne, gestorzy mediów czy Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad. Dopiero w 2007 r. na rozbudowę infrastruktury zdecydowanie wzrosła wartość nakładów zewnętrznych (rys. 1). Wynikało to głównie z istotnych inwestycji infrastrukturalnych, m.in.: budowa mostu, odcinka drogi wraz z oświetleniem, odwodnieniem terenu, budowa kanalizacji sanitarnej i deszczowej w Elblągu, czy też budowa odcinka drogi wraz z oświetleniem i odwodnieniem terenu w Mławie.



Rys. 1. Wartość nakładów narastająco na infrastrukturę w latach 2001–2007.
Źródło: opracowanie własne na podstawie Informacji … dla poszczególnych lat

4. Podsumowanie

Kooperacja pomiędzy władzami lokalnymi a zarządzającym strefą powinna zmierzać do współdziałania w celu wspólnego a nie konkurencyjnego pozyskiwania inwestorów. Oprócz współpracy gminy i strefy w zakresie rozwoju infrastruktury powinna ona odbywać się także na innych płaszczyznach. Między innymi ważny jest nie tylko pozytywnie zaopiniowany przez gminę projekt utworzenia na jej terenie strefy, ale również jest sprzyjająca gospodarka nieruchomościami, ponieważ gmina może udostępnić strefie swoje grunty. Niebagatelną rolę odgrywa także planowanie przestrzenne w gminie, ponieważ istnienie strefy implikuje rozwiązania planistyczne. Korzystne zatem jest objęcie planami zagospodarowania przestrzennego terenów sąsiadujących ze strefą, aby umożliwić rozwój przedsiębiorstw mogących stworzyć powiązania z podmiotami ze strefy. W przypadku braku planów gmina może wydawać odpowiednie warunki zabudowy i zagospodarowania terenu oraz ułatwiać procedury formalne, aby tym sposobem inicjować powstawanie korzyści zewnętrznych wynikających z koncentracji przemysłu. Prowadzona wielopłaszczyznowa współpraca pomiędzy gminą i strefą będzie zatem zakończona sukcesem, gdy w jej wyniku pozyskany będzie kolejny inwestor.

5. Literatura

DOMAŃSKI R. 2002. *Gospodarka przestrzenna*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

Dziesięć lat doświadczeń pierwszej specjalnej strefy ekonomicznej Mielec 1995-2005. Red. B. Domański i K. Gwosdz. 2005. IGiGP Uniwersytet Jagielloński i ARP S.A. Oddział w Mielcu, Kraków-Mielec

GAWRON H. 1997. *Ocena efektywności inwestycji*. Wyd. Akademii Ekonomicznej

w Poznaniu, Poznań
Informacja o realizacji ustawy o specjalnych strefach ekonomicznych. 2006-2008. Ministerstwo Gospodarki, Warszawa
IWANOWSKA A. 2008. *Rola Specjalnych Stref Ekonomicznych w rozwoju przedsiębiorczości*. „Euroekspert", s. 72–75
JAJUGA K., JAJUGA T. 1996. *Inwestycje. Instrumenty finansowe, ryzyko finansowe, inżynieria finansowa.* Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
JARCZEWSKI W. 2007. *Specjalne strefy ekonomiczne w gminach*. „Samorząd Terytorialny", nr 7–8, s. 89–96
LIZIŃSKA W., KISIEL R. 2008. *Specjalne strefy ekonomiczne jako instrument polityki regionalnej na przykładzie Warmińsko-Mazurskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej*. Wyd. UWM w Olsztynie, Olsztyn
Planowanie przestrzenne. Red. J. Regulski. 1985. PWE, Warszawa
TROJANEK M. 1994. *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć inwestycyjnych.* Wyd. Akademii Ekonomicznej w Poznaniu
WOJTASIEWICZ L. 2005. *Problemy rozwoju lokalnego w aktualnej polityce gospodarczej*. W: *Polityka gospodarcza. Studia i przyczynki*. Red. J. Tarajkowski. 2005. Oficyna Wydawnicza Garmond, Poznań

*****

THE NEED FOR INTEGRATED ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES AND SPECIAL ECONOMIC ZONE TO ATTRACT INVESTORS

Wiesława Lizińska, Alina Źróbek-Różańska
Department of Economic and Regional Policy
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: wieslawa.lizinska@uwm.edu.pl, alina.zrobek@uwm.edu.pl

Key word: *investment, local authorities, special economic zones*

Abstract

One of the most important local authority duties is stimulating social-economic development, which is accelerated by investments. Attracting inward investors means assuring sufficient level of profitability and local authorities are able to depreciate the costs of business activities run in their area. However, local authorities do not have to influence investors directly, because they can be supported by other pro-development institutions, i.e. special economic zones. Then, the very important issue is adjusting collective activities to achieve the development goal in the coherent way.

KARTA PRZESTRZENI PUBLICZNEJ JAKO INSTRUMENT KSZTAŁTOWANIA JAKOŚCI PRZESTRZENI MIEJSKIEJ

Sławomir Palicki
Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: s.palicki@ue.poznan.pl

Słowa kluczowe: *miejska przestrzeń publiczna, Karta Przestrzeni Publicznej*

Streszczenie

W artykule podjęto problematykę kreacji i eksploatacji miejskiej przestrzeni publicznej o wysokiej jakości. Wskazano na trudności w zakresie precyzyjnego określenia samego pojęcia, ale również zasygnalizowano bariery natury mentalnej oraz społeczno-ekonomicznej, materializujące się w procesie podejmowania decyzji o rozwiązaniach przestrzennych w polskich miastach.

Zdiagnozowanie trwałego konfliktu tkwiącego w sprzeczności interesów beneficjentów przemian przestrzennych na terenach miejskich pozwala sądzić, iż potrzebny jest uniwersalny, powszechnie akceptowany instrument (dokument), wspomagający dyskurs społeczny i procesy planistyczne, zapewniający zrozumienie i akceptację postulatu dbałości o wysokie walory kształtowanej tkanki urbanistycznej. Zadanie takie mogłaby w Polsce spełnić Karta Przestrzeni Publicznej.

1. Wstęp

Wiele miejsca we współczesnym dyskursie społecznym poświęca się jakości przestrzeni. Zasady korzystania z przestrzeni definiuje gospodarka przestrzenna. Powszechność przywoływanych przez gospodarkę przestrzenną reguł uzasadnia walor postrzegania przedmiotu jej zainteresowań jako dobra wspólnego, publicznego. Jak zatem wypracować możliwie korzystny system kreacji i eksploatacji przestrzeni publicznej? Czym jest owa przestrzeń publiczna i kto miałby o jej kształcie decydować? Takie pytania może sobie zadać rzeczoznawca, architekt, socjolog, prawnik, ekonomista, i – co ciekawe – każdy z nich może na nie odpowiedzieć nieco odmiennie. Poza tym, przestrzeń publiczna inaczej jawi się z zupełnie prywatnego punktu widzenia, jako jej użytkownika, w pewnym sensie pasywnego odbiorcy, natomiast optyka ulega diametralnej modyfikacji przy postrzeganiu kwestii przez pryzmat zawodowy, często jako decydent albo kreator tejże przestrzeni.

Wydaje się, że jedynie otwarta debata może w pełni uzmysłowić poziom skomplikowania przywołanego zagadnienia i – odpowiednio pokierowana – przybliżyć konkurencyjne pozycje „graczy o przestrzeń" w stronę konsensusu,

a więc rozwiązania społecznie satysfakcjonującego. Efektem starań miałaby być przestrzeń publiczna powszechnie akceptowana, o wysokich walorach jakościowych. Wynik wspólnych dociekań różnych grup beneficjentów zmian obszarów zurbanizowanych powinien przyjąć formułę dokumentu, Karty Przestrzeni Publicznej (KPP), która – przynajmniej w zakresie ideologicznym i postulatywnym, a niekoniecznie formalno-prawnym – miałaby być umową społeczną, wykładnią, zbiorem zasad regulujących zachowania podmiotów w procesach kreacji, przemian i eksploatacji przestrzeni publicznej.

2. Kilka punktów widzenia na przestrzeń publiczną

Kłopoty w prowadzeniu dyskursu na temat przestrzeni publicznej pojawiają się już na etapie postrzegania i definiowania samego pojęcia. Nietrudno odnaleźć w nauce stanowiska zdecydowanie się różniące, co do pojemności znaczeniowej przedmiotowego zagadnienia:

- przestrzeń publiczna miasta (antropogeniczna) jest zintegrowaną przestrzenią różnorodnych zasobów i wartości (architektoniczno-urbanistycznych, społecznych i ekonomicznych) służących zaspokojeniu zróżnicowanych potrzeb i aspiracji zbiorowości miejskiej i świadczących o jej przestrzenno-społecznej atrakcyjności (E. Cichy-Pazder, Wydział Architektury Politechniki Poznańskiej) (CICHY-PAZDER 2008);
- przestrzeń publiczna jest syntezą architektury, kultury, norm i zwyczajów społecznych oraz aktywności inwestycyjnej (W. Bonenberg, Wydział Architektury Politechniki Poznańskiej) (za: CICHY-PAZDER 2008);
- przestrzeń publiczna w mieście (...) jest to przestrzeń komunikacji społecznej związana z funkcjonalnie wyróżnionym fragmentem miasta (M. Nowak, Instytut Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu) (NOWAK 2008);
- przestrzeń publiczna (miejska) to ta, która tworzy warunki i zachęca do pośredniej interakcji między jednostkami i grupami społecznymi (J.M. Chmielewski, Politechnika Warszawska) (za: CICHY-PAZDER 2008).

Celem uzyskania w miarę pełnego obrazu sytuacji, warto ww. propozycje skonfrontować z punktem widzenia ekonomii. Otóż, aparat teoretyczny tej dziedziny nauki wskazuje, że „dobra publiczne są produktami i usługami, które mogą być konsumowane przez wiele podmiotów jednocześnie, przy czym konsumpcja przez jeden podmiot nie umniejsza konsumpcji przez inne podmioty i wykluczenie potencjalnych konsumentów jest niemożliwe. Te dwie cechy dóbr publicznych nazywa się wspólną konsumpcją i niewykluczaniem." (DOMAŃSKI 2006).

Dobra publiczne, a wśród nich i przestrzeń publiczna, wprowadzają komplikacje w funkcjonowaniu mechanizmu rynkowego – ich producenci nie mogą liczyć na powszechną akceptację i wywiązywanie się z obowiązku współfinansowania kosztów wytworzenia przez jednostki biorące udział w konsumpcji. Pojawiają się wobec tego podmioty działające na zasadzie

„wolnego jeźdźca" (ang. *free rider*), które mimochodem, a może ukradkiem korzystają z dobra publicznego, bazując na niewykluczaniu z konsumpcji, nie ponosząc w zamian kosztów finansowych, czy nie włączając własnego wysiłku organizacyjnego w ich kreację i utrzymywanie. (DOMAŃSKI 2006, POLKO 2005)

T. Markowski precyzuje, że w rzeczywistości nie istnieje przestrzeń rozumiana ekonomicznie jako dobro „czysto publiczne": „A więc nasza przestrzeń, o której mówimy, o cechach dobra publicznego, ma cechy dobra rynkowego, jest w jakiś sposób zawłaszczona, w jakiś sposób jest związana z kosztami pozyskania tych dóbr."(MARKOWSKI 2008)

Niemniej, także w oczach ekonomisty, „(...) interaktywne spotkania, możliwość wymiany myśli i kontaktów w obszarach przestrzeni publicznej, budynkach publicznych, są szalenie istotne i zasadnicze dla tego typu gospodarki (rynkowej – dop. SP). Gdy mówimy o mieście kreatywnym, które ma bazować na dziedzictwie kulturowym, twórczości, na którą jest zapotrzebowanie, to one mogą się właśnie rodzić dzięki wysokiej jakości przestrzeni i jej otwartości."(MARKOWSKI 2008)

Użytkowanie przestrzeni publicznej wywołuje efekty zewnętrzne, dodatnie bądź ujemne. Są to konsekwencje produkcji bądź konsumpcji pewnego dobra, których nie bierze pod uwagę przy indywidualnym rachunku ekonomicznym (mikroekonomicznym) podmiot gospodarujący lub konsumujący to dobro, a wpływają one pozytywnie (zyski) lub obciążają (koszty) społeczny rachunek ekonomiczny (zyski lub koszty dotykają całe społeczeństwo, najczęściej pośrednio). (REKOWSKI 2002) Należy pamiętać, że efekty zewnętrzne związane z dobrami publicznymi mają najczęściej, w przypadku rozsądnego zarządzania przestrzenią zurbanizowaną, charakter korzyści. „(...) przyczyniają się one do zmiany warunków działalności w mieście (...) ułatwiają życie mieszkańców i funkcjonowanie zlokalizowanych w nim przedsiębiorstw. Użytkownicy miasta dostają je bezpłatnie lub częściowo odpłatnie. Ich działalność jest więc tańsza, a tym samym na rynku ponadlokalnym bardziej konkurencyjna."(CZORNIK 2004)

Rozważania ekonomiczne warto na koniec skonfrontować z punktem widzenia socjologa, który przede wszystkim podkreśla walor przynależności przestrzeni, choćby i publicznej, do pewnej zbiorowości ludzkiej: „Przestrzeń zawsze jest >>czyjaś<<, przestrzeń niczyja w pewnym sensie nie istnieje, zawsze jest związana z jakąś zbiorowością. Dodatkowo powiedzieć tu trzeba, że każdy człowiek (...) ma swoje miejsce w przestrzeni, związane z jego rolą społeczną, czyli ma pewne prawo do bycia w pewnej przestrzeni. Jeżeli tak mówimy o przestrzeni publicznej, to pewną przestrzenią publiczną jest taka, w której każdy człowiek należący do danej zbiorowości ma prawo być." (PODEMSKI 2008a)

Dlaczego natomiast człowiek, pomimo że szczególnie mocno z zasady pielęgnuje i chroni swoją przestrzeń prywatną, uznaje za istotną i niezbędną także wersję publiczną otaczającej go przestrzeni? Otóż, „(...) przestrzeń publiczna to pewien ideał, do którego dążymy i który zapewne jest nieosiągalny. Przestrzeń publiczna (...) powinna być dostępna dla wszystkich, powinna być

współkształtowana przez wszystkich oraz powinna służyć wartościom w danym społeczeństwie uznawanym za godne, akceptowane (...)". (PODEMSKI 2008a)

3. Koncepcja Karty Przestrzeni Publicznej

Różnice w pojmowaniu publicznej sfery miejskiej uwypuklają się znacząco, gdy do rozważań włączone zostają stanowiska konkurujących ze sobą o prawo do tej przestrzeni grup beneficjentów (interesariuszy). Utrwalony demokratycznym obyczajem, nieco uproszczony, często zarysowany emocjonalnie obraz trójpodziału interesów w przestrzeni – mieszkańcy/społeczność lokalna (użytkownicy przestrzeni), inwestorzy/deweloperzy (kreatorzy przestrzeni), samorządowcy/urzędnicy (decydenci) – skutkuje wrogim nastawieniem i walką o możność oraz stopień ingerencji w jej kreację.

W związku z dostrzegalną kolizją interesów, warto przedsięwziąć inicjatywę zmierzającą ku „ostudzeniu emocji" i w jej ramach podjąć konstruktywną debatę społeczną na temat poprawy dróg prowadzenia dyskursu w procesach kreacji i modyfikacji przestrzeni miejskiej, co w efekcie przyczyni się do podwyższania jakości samego przedmiotu rozmowy – czyli owej przestrzeni. Problem wydaje się być istotny, zasadny i aktualny.

W roku 2008 w stolicy Wielkopolski zarysowało się tego typu działanie, zorientowane na pogłębioną analizę mechanizmów tworzenia i użytkowania, a także oceny przestrzeni publicznej. Punktem wyjścia do realizacji projektu tzw. Karty Przestrzeni Publicznej był postulat aktywnej komunikacji społecznej, popartej otwartymi pozycjami negocjacyjnymi i chęcią wzajemnego uczenia się potencjalnie skonfliktowanych grup interesu, wspólnego dostosowywania ich zbiorów roszczeń, aspiracji i oczekiwań. Karta Przestrzeni Publicznej to w zamyśle zbiór reguł, swoisty dekalog, odnoszący się do dbałości o jakość przestrzeni publicznej. Takie nastawienie posłużyć ma wypracowaniu zupełnie nowego stylu prowadzenia dyskusji o losach obszarów zurbanizowanych, ale powinno też przysporzyć polskim miastom dobrej, w możliwie zobiektywizowanej ocenie, przestrzeni, z której skorzystać mogłyby całe społeczeństwa lokalne.

Pomysłodawcą tego nowatorskiego przedsięwzięcia było Ministerstwo Infrastruktury. Wyzwanie stworzenia podwalin do projektu KPP podjął interdyscyplinarny zespół pracowników Wydziału Rozwoju Urzędu Miasta Poznania, Wydziału Architektury Politechniki Poznańskiej, Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu (ówczesnej Akademii Ekonomicznej w Poznaniu) i Instytutu Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Najistotniejsze dla powodzenia całego przedsięwzięcia jest pytanie o formułę Karty Przestrzeni Publicznej. Pytanie, czym właściwie miałaby ona być, aby wywołać pożądane efekty w postaci poprawy jakości przestrzeni miejskiej, zyskując oczywiście przy okazji wysoki poziom akceptacji wśród uczestników dyskursu społecznego, jawiło się jako węzłowa kwestia do rozstrzygnięcia. Wizja nakreślona przez Ministerstwo Infrastruktury, daje wiele do myślenia: „(...) Karta

jest potrzebna jako pewien dekalog zasad, jako podstawa zmian prawa. Ona sama nie będzie najprawdopodobniej prawem, ale będzie uświadamiała jak działać, wskazywała jak podejmować decyzje." (BORSA 2008)

Postanowiono jednak nie przesądzać odgórnie o kształcie finalnego rozwiązania. Stwierdzono, iż Karta nie powinna „wyważać otwartych wrót" w postaci np. formułowania normatywu urbanistycznego lub rzekomego „odkrywania" istniejących metod projektowania i zarządzania miastami. Pierwotnie zakładano wariantowo, że mogłaby ona być „(...) manifestem osób i instytucji, dla których przestrzeń publiczna miasta jest wartością nadrzędną, (...) deklaracją władz miejskich o przestrzeganiu zasad równości w dostępie do wspólnego dobra, jakim jest przestrzeń publiczna w mieście, (...) dokumentem służącym szerzeniu i popularyzowaniu zasad przyjaznego tworzenia i użytkowania przestrzeni publicznych miasta." (CICHY-PAZDER 2008)

Projekt KPP powinien być płaszczyzną wymiany myśli środowisk powiązanych merytorycznie z urbanistyką, przy czym otwarte, partnerskie nastawienie włącza doń zarówno teoretyków, jak i praktyków (deweloperzy, rzeczoznawcy majątkowi, architekci).

W sensie naukowym, oczekiwaną wartością dodaną projektu powinno być zarysowanie uniwersalnej procedury poszukiwania konsensusu społecznego przy kreacji wysokiej jakości przestrzeni publicznej. Walor uniwersalności miałby wypływać z podobieństw skali i struktury problemów przestrzennych w miastach w Polsce, z powszechnej aplikatywności użytych w projekcie KPP technik postępowania ze zdiagnozowanymi grupami społecznymi, a także nowatorski – ale w przyszłości możliwy do powielania lub doskonalenia – przebieg dyskursu pomiędzy nimi. W odległej perspektywie, na użytek tworzonej procedury opracowane miałoby być instrumentarium kwantyfikujące jakość przestrzeni publicznej. Instrumentarium to musiałoby operować trudnymi i często niepopularnymi (nietypowymi) kategoriami oceny, bowiem jego zadaniem będzie próba zobiektywizowanego opisu stanów przestrzeni o walorach z natury niewymiernych, niemierzalnych, oczywiście w klasycznych kategoriach ewaluacyjnych.

Zbadanie zasobów i cech przestrzeni publicznych miasta będzie determinowane lokalizacją zasobów w przestrzeni miejskiej (śródmiejska/centralna, osiedlowa, podmiejska), ich dostępnością komunikacyjną (mierzoną izochroną dostępu do danego miejsca) oraz atrakcyjnością (mierzalną i niematerialną = niemierzalną). Stąd też potrzeba oceny tak specyficznych cech i odczuć ludzkich wzbudzanych przestrzenią publiczną jak np. estetyka, emocje, nastrój, ekspresja, sytuacyjność *etc*. Musiałyby się tu zatem pojawić mierniki przestrzenne idące w kierunku skwantyfikowania zadowolenia z użytkowania przestrzeni, mierniki społeczne (nawiązujące do zwyczaju, świadomości historycznej, rytuału i tradycji) oraz ekonomiczne (chłonność inwestycyjna, bariery zainwestowania, próg wrogości w stopniu zainwestowania przestrzeni, wyposażenie przestrzeni publicznej, technicyzacja, efekty zewnętrzne).

Warto podkreślić, że inicjatywa KPP jest koherentna w stosunku do wieloletnich już działań rewitalizacyjnych podejmowanych na obszarze Poznania. Efekty wynikające z realizacji Karty mają dać w zamierzeniu wiele odpowiedzi na nurtujące pytania z zakresu odnowy urbanistycznej, której sprzyja kreacja dobrej przestrzeni publicznej, wypełniającej zdegradowane dotychczas fragmenty tkanki miejskiej.

4. Dotychczasowe prace nad Kartą Przestrzeni Publicznej i dalszy plan działania

Prace nad KPP trwają już od pierwszej połowy 2008 r. Kilka miesięcy pochłonęły studia koncepcyjne nad organizacją całego przedsięwzięcia. Sformułowano zarys postępowania badawczego, ustrukturyzowano problem i stworzono harmonogram prac, z podziałem zadań.

Najistotniejsze i najbardziej nowatorskie w projekcie Karty są otwartość na krytykę społeczną, interaktywność w wymianie poglądów oraz łączenie podejścia eksperckiego z demokratyzacją procesów decyzyjnych.

Jesienią 2008 r. przygotowano seminarium na temat przestrzeni publicznej (Poznań, 13-14 października 2008 r.), wprowadzające w istotę problemu. Celem tego wydarzenia nie była wyłącznie otwarta debata naukowa, ale przeprowadzenie pewnej symulacji, eksperymentu nadającego seminarium walor pragmatyczny. Opracowano koncepcję zaangażowania trzech grup interesariuszy, tj. mieszkańców (użytkowników przestrzeni), inwestorów (kreatorów przestrzeni) oraz samorządowców (decydentów). Na użytek eksperymentu przywołano metodykę studium przypadku, powiązaną z pogłębionym wywiadem panelowym, obserwacją uczestniczącą oraz grą przestrzenną (symulacją).

W grupie inwestorskiej wśród uczestników panelu pojawili się przedstawiciele poznańskich przedsiębiorstw deweloperskich, spółdzielni mieszkaniowych, rzeczoznawcy majątkowi, architekci oraz pośrednicy w obrocie nieruchomościami. Grupa samorządowa koncentrowała środowiska związane z magistratem poznańskim, Miejską Pracownią Urbanistyczną oraz radą miasta Poznania. Panel społeczny objął przedstawicieli lokalnych samorządów pomocniczych, tj. rad osiedli z obszaru Śródki i os. Zwycięstwa, członków stowarzyszeń i organizacji *non-profit*, aktywnie uczestniczących w debacie społecznej o przestrzeni Poznania. Panelami sterowali moderatorzy, zarządzając przebiegiem pracy grupowej zgodnie z wcześniej ustalonym scenariuszem, na zasadzie pogłębionego wywiadu zogniskowanego (fokusowego). Warto zaznaczyć, że pilotaż panelu dyskusyjnego przeprowadzono we wrześniu 2008 r. w ówczesnej Akademii Ekonomicznej w Poznaniu (obecnie Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu) – uczestnikami debaty byli studenci gospodarki przestrzennej AEP (członkowie Studenckiego Koła Naukowego Gospodarki Przestrzennej AEP), socjologii UAM oraz architektury Politechniki Poznańskiej.

Trzy panele w ramach seminarium realizowano odrębnie, przy czym poza zaproszonymi, aktywnymi ich uczestnikami, prawo uczestnictwa biernego przysługiwało wszystkim zainteresowanym osobom (mogły one obserwować

przebieg wydarzeń i przygotowywać pytania, które zadawały w drugim dniu seminarium). Obserwatorzy mieli możność przenoszenia się z jednego panelu na inny, będąc w tym zakresie w pełni mobilni. Przebieg paneli zarejestrowano (ścieżka dźwiękowa), co pozwoliło w późniejszym czasie na transkrypcję dyskusji oraz pogłębioną analizę stanowisk interesariuszy w poszczególnych grupach.

Pomimo, że wyniki dyskusji panelowych oceniano pod względem jednakowych kryteriów (m.in. dostępność komunikacyjna, obsługa, bezpieczeństwo, egalitarność/elitarność, rentowność, unikatowość – *geniusz loci*), to każdy z nich zakładał inną myśl przewodnią – w grupie inwestorskiej dążono do wskazania granic maksymalizacji zysku kosztem jakości przestrzeni publicznej, w grupie samorządowej miała to być próba identyfikacji zapisów prawa odnoszących się do wartości reprezentowanych przez przestrzeń publiczną, natomiast w grupie mieszkańców chodziło o wypracowanie modelu partycypacji społecznej w procesach tworzenia i przekształcania przestrzeni publicznej.

Trudno – z uwagi na ograniczenie w objętości tekstu – w niniejszym artykule pozwolić sobie na analizę przebiegu spotkań panelowych. Dokładnie sprawę omówiono na stronie internetowej poznańskiego magistratu (WWW.POZNAN.PL/REWITALIZACJA). Poniżej przedstawiono jedynie wnioski i rekomendacje, sformułowane przez zespół prowadzący panele dyskusyjne:

1) „Grupy panelowe weszły w swoją rolę, starały się grać uczciwie (np. otwarta deklaracja grupy inwestorskiej, że zależy jej na zysku z kreacji przestrzeni).
2) Niereprezentatywność wyników, (choć nie wydaje się ona być niezbędnym walorem tego typu badań o charakterze eksperymentu naukowego, obserwacji uczestniczącej). Dyskusja panelowa, oparta na zasadach wywiadu pogłębionego, zogniskowanego (fokusowego) pozwala na ekspercką ocenę wyników; przedmiotem dociekań jest sygnalizacja zachowań i tendencji, jakość i poziom reakcji. Praca grupowa była w poszczególnych panelach bardzo różna. Celem uzyskania dobrych wyników trzeba by powtórzyć tego typu badania.
   Konwencja wydaje się generalnie słuszna, trafna (najwyraźniej wywołuje przekonanie o słuszności tego typu działań wśród stron debaty). Liczba przedstawicieli poszczególnych grup – najwięcej w grupie społecznej, mniej w samorządowej, a najmniej w grupie inwestorów – ilustruje poziom zaangażowania stron w prowadzenie debaty o przestrzeni, a jednocześnie pokazuje natężenie potrzeby ekspresji postulatów społeczeństwa, które czuje się >>niedostrzegane<<.
3) Niezbędna będzie profesjonalizacja procesu uzgadniania kierunku i zasad kreacji przestrzeni publicznej. Wspomniana profesjonalizacja musi się wiązać z doskonaleniem i dbałością o edukację stron społecznego dyskursu (postulat tworzenia interdyscyplinarnych zespołów eksperckich, wspomagających i katalizujących procedury debaty społecznej).

4) Należy pogłębić i kontynuować pracę nad Kartą Przestrzeni Publicznej." (NOWAK i in. 2008)

Warto dodać, że w zasadzie wszystkie strony debaty wnioskowały o szerszy udział ekspertów w procesie planowania przestrzeni publicznej w miastach. Rolą takich ekspertów miałoby być jednak nie tylko formułowanie gotowych propozycji, bądź autorytarne opiniowanie przedkładanych wizji, a raczej edukowanie stron procesu konsultacji społecznych. Zauważono pewną słabość mentalną grupy mieszkańców, którzy nie potrafili sobie poradzić w negocjacjach, a z braku argumentów merytorycznych, często prezentowali postawy roszczeniowe. W ramach swoistego *post scriptum*, wyartykułowano także, co istotne, największą bolączkę społeczności lokalnej: „Jeżeli zmienimy interesariuszom trochę nazwę i inwestorów nazwiemy kapitałem, samorząd nazwiemy władzą, a mieszkańców społecznością lokalną, to (...) nierówność widać bardziej zdecydowanie. Nie mamy wątpliwości, że ta nierówność kapitału, władzy i społeczności lokalnej w procesie decyzyjnym istnieje." (PODEMSKI 2008b) Wzorem państw zachodnich, za istotną uznano także kwestię nieformalnego planowania przestrzeni, a więc dobrowolnego prowadzenia rozmów pomiędzy beneficjentami, rozmów odartych z niepotrzebnych emocji, jeszcze na etapie poprzedzającym procedowanie wymagane i usankcjonowane porządkiem prawnym.

Zaletą wypracowanego modelu działania wydaje się sama idea dogłębnego rozpoznania pozycji negocjacyjnych i oczekiwań poszczególnych grup beneficjentów procesu przemian w przestrzeni miejskiej. Model ten mógłby także funkcjonować – po odpowiednim dostosowaniu – jako uniwersalna formuła konsultacji społecznych przy opracowywaniu projektów rewitalizacji czy miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Przedmiotem dalszej pracy w panelach była analiza dwóch przypadków, która przyjęła charakter gry przestrzennej. Obszary przeznaczone do analizy określono drogą doboru celowego; objęto nią poznańską Śródkę i os. Zwycięstwa. Są to dwa zupełnie odmienne fragmenty miasta, tak pod względem funkcji przestrzennej, struktury mieszkańców, jak i zakresu potencjalnych przemian. Śródka to typowa struktura śródmiejska, o sporym znaczeniu i walorach historycznych, natomiast os. Zwycięstwa ma charakter socrealistycznego blokowiska, z dominującymi zabudowaniami mieszkalnymi z wielkiej płyty. Na Śródce od lat trwają prace nad rewitalizacją urbanistyczną, natomiast os. Zwycięstwa zostało w ostatnim czasie „otoczone" wielkopowierzchniowymi obiektami handlowo-usługowymi i biurowymi, a w jego wnętrzu planowane są dalsze przekształcenia funkcjonalne i przestrzenne.

W każdym z paneli kilku- lub kilkunastoosobowe grupy przeprowadziły symulacyjną grę przestrzenną na modelach wybranych do analizy obszarów. W obydwu przypadkach graczom zadano zagospodarowanie pewnych fragmentów rozpatrywanych przestrzeni, w rejonach przeznaczonych do przekształceń. Obserwacja i odnotowanie mechanizmów podejmowania decyzji pozwoli na pogłębioną analizę, zwłaszcza w kontekście poszukiwania źródeł

napięć pomiędzy beneficjentami zmian oraz potencjalnych płaszczyzn porozumienia, możliwych do wykorzystania w trakcie realnych konsultacji społecznych, bazujących na gotowej już Karcie Przestrzeni Publicznej.

Etap roboczej analizy materiału i formułowania propozycji zapisu Karty trwać będzie kilka miesięcy. Zaangażowane weń są trzy poznańskie wyższe uczelnie (Politechnika Poznańska, Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza) oraz Urząd Miasta Poznania.

Podsumowaniem merytorycznym projektu ma być kolejne seminarium, planowane na wiosnę 2009 r., w ramach którego zaprezentowane i przedyskutowane zostaną alternatywne propozycje brzmienia Karty Przestrzeni Publicznej. Jest to etap formułowania wniosków wynikających z przeprowadzonych badań w ramach paneli (wśród różnych grup interesów) i dalszych debat; etap ostatecznego określenia definicji, zaleceń, zasad, a więc także przywilejów i obowiązków tworzenia oraz korzystania z miejskiej przestrzeni publicznej. Ostateczne przyjęcie (lub odrzucenie) wypracowanej wersji wiodącej Karty miałoby nastąpić jesienią 2009 r., na III Kongresie Urbanistyki Polskiej w Poznaniu.

5. Zakończenie

Według wypracowanej dotąd koncepcji Karty Przestrzeni Publicznej, miałaby ona zawierać zarówno pogłębione zalecenia dla profesjonalistów (wieloaspektowe zasady postępowania), jak i uproszczone reguły oceny przestrzeni publicznej, na niskim poziomie skomplikowania, dostępne w warstwie semantycznej i merytorycznej dla typowego odbiorcy („zwykli ludzie"). Powinny one dawać przejrzystą orientację czy określona przestrzeń publiczna jest dobra, czy też nie (być może poprzez zestaw pytań umożliwiających nawet czysto mechaniczną ewaluację jakości otoczenia).

Walor naukowy, w przypadku osiągnięcia założonych celów, również może być znaczący – podjęto próbę wykreowania procedury, mechanizmu, zestawu zasad definiujących tak naprawdę wyznaczniki dbałości o przestrzeń publiczną w polskich miastach oraz wskazujące pożądane, powszechnie akceptowane zachowania wpisujące się w paradygmat wieloaspektowego, zrównoważonego rozwoju obszarów zurbanizowanych.

6. Literatura

BORSA M. 2008. *Podsumowanie seminarium przez przedstawiciela Ministerstwa Infrastruktury*. W: *Przestrzeń publiczna w miastach (wersja robocza). Materiał poseminaryjny*. Prezydent Miasta Poznania-Ministerstwo Infrastruktury, Poznań, 2009 (maszynopis), s. 88-89

CICHY-PAZDER E. 2008. *Szkic zagadnień związanych z powstaniem i funkcjonowaniem Poznańskiej Karty Przestrzeni Publicznej. Materiał roboczy do dyskusji*. Wydział Architektury Politechniki Poznańskiej, Poznań (maszynopis)

CZORNIK M. 2004. *Miasto: ekonomiczne aspekty funkcjonowania*. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice

DOMAŃSKI R. 2006. *Gospodarka przestrzenna: podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

MARKOWSKI T. 2008. *Przestrzeń publiczna w aspekcie ekonomicznym*. W: *Przestrzeń publiczna w miastach (wersja robocza). Materiał poseminaryjny*. Prezydent Miasta Poznania-Ministerstwo Infrastruktury, Poznań, 2009 (maszynopis), s. 10-14

NOWAK A., NOWAK M., PALICKI S. 2008. *Podsumowanie dyskusji panelowej*. W: *Przestrzeń publiczna w miastach (wersja robocza). Materiał poseminaryjny*. Prezydent Miasta Poznania-Ministerstwo Infrastruktury, Poznań, 2009 (maszynopis), s. 40-48

NOWAK M. 2008. *Przestrzeń publiczna: definicja i proponowane założenia*. Instytut Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań (maszynopis)

PODEMSKI K. 2008a. *Przestrzeń publiczna w aspekcie społecznym*. W: *Przestrzeń publiczna w miastach (wersja robocza). Materiał poseminaryjny*. Prezydent Miasta Poznania-Ministerstwo Infrastruktury, Poznań, 2009 (maszynopis), s. 15-17

PODEMSKI K. 2008b. *Podsumowanie sympozjum w aspekcie społecznym*. W: *Przestrzeń publiczna w miastach (wersja robocza). Materiał poseminaryjny*. Prezydent Miasta Poznania-Ministerstwo Infrastruktury, Poznań, 2009 (maszynopis), s. 84-86

POLKO A. 2005. *Miejski rynek mieszkaniowy i efekty sąsiedztwa*. Prace naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice

REKOWSKI M. 2002. *Wprowadzenie do mikroekonomii*. Wydawnictwo Akademia, Poznań

www.poznan.pl/rewitalizacja. 30.01.2009

THE PUBLIC SPACE CHARTER AS AN INSTRUMENT FORMING THE QUALITY OF URBAN SPACE

Sławomir Palicki
Department of Spatial and Environmental Economics
Poznan University of Economics
e-mail: s.palicki@ue.poznan.pl

Key words: *urban public space, the Public Space Charter*

Abstract

The paper concentrates on how to create and use the high quality urban public space. Author shows the problems connected with defining the idea of public space and also with mental, social or economic barriers that occur during the decision making in Polish urban space solutions.

Permanent conflict between the stakeholders of spatial changes creates a strong need to provide Polish cities with the universal, commonly accepted tool (document) which helps leading social debates and planning processes. Such an instrument that takes care of the high quality of urban public space could be in Poland the Public Space Charter.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-12-6