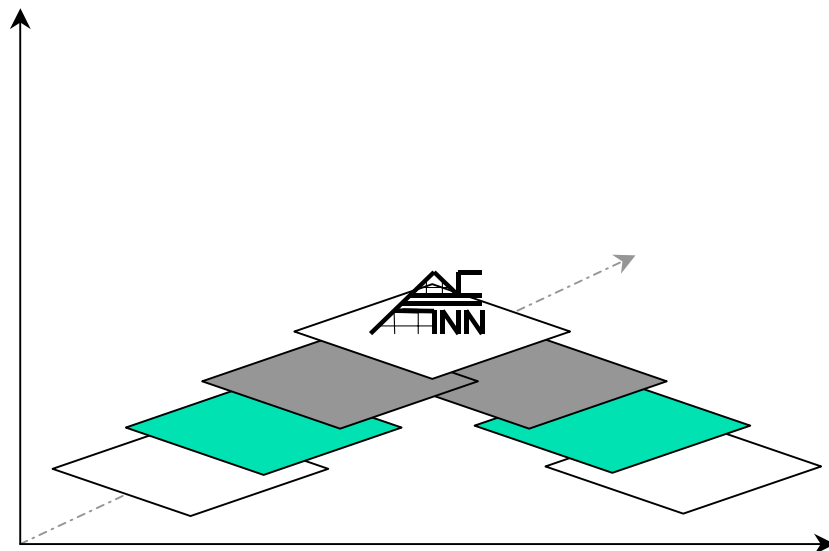


VOLUME 17 NUMBER 4

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 4

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
Żróbek, Ryszard Żróbek, Kauko Jussi Viitanen, Radosław Wiśniewski (sekretarz, secretary)

RECENZENCI:

prof. dr hab. Henryk GAWRON; prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK; dr hab. inż. Andrzej NOWAK, prof.
UWM; prof. dr hab. Adam NALEPKA; prof. dr hab. inż. Ryszard ŻRÓBEK;

REDAKTOR NAUKOWY WYDAWNICTWA
Scientific Editor

Sabina Żróbek

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 978-83-61564-16-4

TNN, Olsztyn 2009 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	-	5
1. Funkcje i rola państwa na rynku mieszkaniowym <i>Lechosław Nykiel</i>	-	7
2. Klasyfikacja zasobów budynkowych gminy metodą analizy skupień <i>Andrzej Muczyński, Anna Mrozik</i>	-	23
3. Realizacja nadzoru właścicielskiego nad nieruchomościami komunalnymi w miastach polski na prawach powiatu <i>Barłtomiej Marona, Adam Nalepka</i>	-	37
4. Analiza zarządzania obiektami szpitalnymi w Polsce <i>Zbigniew Sujkowski</i>	-	45
5. Optymalizacja wartości nieruchomości na przykładzie publicznych zasobów nieruchomości <i>Mirostław Belej</i>	-	57
6. Stan aktualny i perspektywy sprzedaży i dzierżawy gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa <i>Tomasz Klusek</i>	-	69
7. Ewolucja procedur nabywania nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe a zasada równowagi stron <i>Mirostław Belej, Marek Walacik</i>	-	81
8. Ocena zasad określania wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne <i>Małgorzata Krajewska</i>	-	93

WPROWADZENIE

Problematyka dotycząca szeroko pojętego mieszkalnictwa zajmuje nadal wiele miejsca w badaniach prowadzonych w środowisku naukowym. Sytuacja taka spowodowana jest między innymi naturą tego składnika majątku trwałego, który ma duże znaczenie zarówno dla osób indywidualnych jak i dla sfery społecznej i ekonomicznej. Stąd też w niniejszym kwartalniku Studiów i Materiałów Towarzystwa Naukowego Nieruchomości znajdują się artykuły omawiające funkcje i rolę państwa na rynku mieszkaniowym, wskazując na konieczność pełnienia przez państwo aktywnej roli w funkcjonowaniu tego sektora.

W celu klasyfikacji zasobów budynkowych gminy zastosowano metodę analizy skupień z wykorzystaniem cech diagnostycznych charakteryzujących walory lokalizacyjne, zagospodarowania terenu i stanu technicznego budynków.

Kolejne opracowania przedstawiają wpływ nadzoru właścicielskiego na efektywność gospodarowania nieruchomościami komunalnymi w miastach na prawach powiatu, a także wyniki analizy zarządzania obiektami szpitalnymi należącymi do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej.

Publiczne zasoby nieruchomości tworzą również nieruchomości Skarbu Państwa. W kwartalniku przedstawione są procedury realizowane w Agencji Mienia Wojskowego, zmierzające do wzrostu wartości posiadanych nieruchomości oraz stan aktualny i perspektywy sprzedaży i dzierżawy gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa.

Wydanie zamykają dwa opracowania dotyczące nabywania nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje krajowe oraz ogólne zasady określania wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne.

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

FUNKCJE I ROLA PAŃSTWA NA RYNKU MIESZKANIOWYM

Lechosław Nykiel

Katedra Inwestycji i Nieruchomości

Uniwersytet Łódzki

e-mail: realest@uni.lodz.pl

Słowa kluczowe: *rynek mieszkaniowy, mieszkalnictwo, polityka mieszkaniowa*

Streszczenie

Sfera mieszkaniowa ma znaczenie indywidualne, społeczne i ekonomiczne, co zmusza do zajęcia się tą problematyką nie tylko władze lokalne czy państwowe, ale nawet instytucje międzynarodowe w tym także Unię Europejską. Celem opracowania jest analiza znaczenia mieszkalnictwa i wykazanie na tej podstawie konieczności pełnienia przez państwo aktywnej roli w funkcjonowaniu tego sektora. Rola ta przejawia się w przyjęciu i realizowaniu określonej polityki mieszkaniowej. Polską politykę mieszkaniową ostatnich dwudziestu lat należałoby określić jako przyjęcie koncepcji liberalnej. Podejmowano tylko niewielkie działania, których ani skala, ani charakter nie były w stanie istotnie wpłynąć na sytuację mieszkaniową. W rozwiniętych państwach zachodnioeuropejskich, od kilkudziesięciu lat realizowana jest znacznie bardziej rozbudowaną polityką mieszkaniową, która doprowadziła do zapewnienia wszystkim obywatelom godziwych warunków mieszkaniowych, a tym samym może być traktowana jako wzór dla krajów, w których problem mieszkaniowy pozostaje nierozwiązany.

1. Wprowadzenie

Mieszkanie jest dobrem podstawowym i jednocześnie zaspakajającym szereg potrzeb wyższego rzędu, jest też najkosztowniejszym ze wszystkich dóbr. Sytuacja mieszkaniowa obywateli wpływa na aktywność zawodową, kwalifikacje i mobilność pracowników.

Wśród wielu teorii ekonomicznych i socjologicznych panuje zgodność, co do niezwykłego znaczenia sektora mieszkaniowego w życiu indywidualnym, społecznym i państwowym. Znaczenie mieszkalnictwa zmusza do aktywnego zajęcia się tą problematyką nie tylko władze lokalne czy państwowe, ale nawet instytucje międzynarodowe. Dowodzą tego liczne dokumenty poczynając od uchwalonej w 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, poprzez dziesiątki uchwał i deklaracji różnych organizacji i instytucji międzynarodowych, aż po dokumenty przyjęte w ostatnim czasie przez władze UE. W pracy przedstawione zostaną najważniejsze elementy tych regulacji.

Celem opracowania jest analiza znaczenia mieszkalnictwa i wykazanie na tej podstawie konieczności pełnienia przez państwo aktywnej roli w funkcjonowaniu

tego sektora. Rola ta przejawia się w przyjęciu i realizowaniu określonej polityki mieszkaniowej. Polską politykę mieszkaniową ostatnich dwudziestu lat należałoby scharakteryzować jako przyjęcie koncepcji liberalnej. Jedynie okazjonalnie podejmowano niewielkie działania, których ani skala, ani charakter nie były w stanie istotnie wpłynąć na sytuację mieszkaniową. Władze rozwiniętych państw zachodnioeuropejskich, w których osiągnięto wysoki poziom dobrobytu i bezpieczeństwa socjalnego, realizowały od kilkudziesięciu lat i realizują nadal znacznie bardziej rozbudowaną i konsekwentną politykę mieszkaniową, która doprowadziła do zapewnienia wszystkim obywatelom godziwych warunków mieszkaniowych, a tym samym może być traktowana jako wzór dla krajów, w których problem mieszkaniowy pozostaje nierozwiązany.

2. Społeczne i gospodarcze znaczenie mieszkalnictwa

Budownictwo mieszkaniowe i cała sfera mieszkaniowa, jak żaden inny dział gospodarki, silnie wpływają na poziom życia obywateli oraz siłę i rozwój gospodarczy kraju. Odgrywają one ogromną rolę w czterech wymiarach:

- indywidualnym - zaspokajają potrzebę człowieka posiadania mieszkania i umożliwia osiągnięcie pełni człowieczeństwa w życiu rodzinnym,
- wspólnotowym - daje osnowę dla podstawowych więzi społecznych,
- materialnym - jego produkty stanowią jeden z podstawowych składników majątku rodzinnego, wspólnotowego i państwowego,
- gospodarczym - jest jednym z najważniejszych kierunków rozwoju gospodarczego - daje zatrudnienie, tworzy infrastrukturę techniczną i podstawę dla infrastruktury społecznej (RAPORT 2006 O NAPRAWIE 2007).

Zadowolający stan rynku mieszkaniowego to taki, przy którym każdy obywatel może zrealizować swoje prawo do samodzielnego mieszkania o godziwym standardzie jakościowym. Standard ten jest zależny od sytuacji gospodarczej kraju, jednak w sytuacji niedoboru mieszkań zasadnicze znaczenie ma kwestia ilościowa. Mieszkań lepszych lub gorszych powinno być tyle, ile gospodarstw domowych, a nawet o 3 - 5 % więcej dla zapewnienia swobody wyboru i umożliwienia migracji. Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych następuje głównie poprzez rynek mieszkaniowy, jednak rynek ten może funkcjonować sprawnie i być zrównoważony, ale jednocześnie potrzeby mieszkaniowe mogą pozostawać niezaspokojone, popyt ma charakter pieniężny, natomiast potrzeby mieszkaniowe są zjawiskiem społecznym, a także cywilizacyjnym, ich skala i charakter wynikają ze społecznie akceptowanych norm, uwzględniających zazwyczaj wymagania socjalne, higieniczne, kulturalne, obyczajowe itp. (ANDRZEJEWSKI, 1977)

Zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych obywateli ma pozytywne skutki nie tylko dla tych obywateli, których bezpośrednio dotyczy, wywiera ono korzystny wpływ niemal na wszystkie aspekty życia kraju.

Z socjologicznego punktu widzenia mieszkanie pełni szereg kluczowych funkcji (RAPORT 2006 O NAPRAWIE 2007):

- zaspokajają podstawową potrzebę ludzką – uzyskanie mieszkania powoduje poprawę jakości życia, zwiększenie motywacji do innych działań, rozwój intelektualny, zmniejszenie frustracji i zwiększenie poczucia bezpieczeństwa,
- dostęp do mieszkania umożliwia (racjonalne) założenie rodziny, a często jest tego warunkiem,
- posiadanie mieszkania ma pozytywny wpływ na decyzję rodziny, co do posiadania dzieci i ich wychowanie,
- powoduje korzystne zjawiska społeczne – zmniejszenie kręgów biedy i wykluczenia, otwarcie perspektyw migracji ze wsi do miast, zmniejszenie dysproporcji i rozwarstwień społecznych,
- tworzy więzi społeczne osób zamieszkałych w sąsiedztwie,
- i wywołuje aktywność społeczną w odniesieniu do zagospodarowania całej otaczającej przestrzeni.

Dla podkreślenia społecznych funkcji mieszkalnictwa niekiedy rozdziela się budownictwo czy mieszkalnictwo socjalne od rynkowego, ale zupełnie rozdzielić ich nie można. Inwestor – publiczny czy prywatny – tak samo może osiągać zysk w mieszkalnictwie socjalnym jak w mieszkalnictwie rynkowym (HOUSING FINANCE 1998). Publiczna pomoc finansowa udzielana nabywcom mieszkań, np. w zakresie obsługi kredytów mieszkaniowych, czy też różnorodnych ulg podatkowych, może być realizowana przy w pełni rynkowym obrocie mieszkaniami. Nie da się oddzielić rynku mieszkaniowego od polityki mieszkaniowej czy społecznej.

Znaczenie mieszkalnictwa wynika też z jego powiązania z całą gospodarką. Powszechnie rozumiane jest mnożnikowe oddziaływanie wydatków (chodzi oczywiście o wydatki publiczne) na sferę mieszkaniową, tworzą one miejsca pracy, dynamizują gospodarkę, zwiększają PKB (CESARSKI 2007). Mieszkania stanowią ogromną część majątku narodowego. W Stanach Zjednoczonych ogólną wartość nieruchomości mieszkaniowych ocenia się na ok. 40% wartości całego majątku narodowego (MAYO 1999). W krajach o gorszym poziomie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych wielkość ta może być niższa.

Rynek mieszkaniowy tylko w stosunkowo niewielkiej części jest rynkiem inwestycyjnym, przede wszystkim jest rynkiem konsumpcyjnym.

Właściwie rozwinięty rynek mieszkaniowy pozostaje w silnym związku z rynkiem kapitałowym. W krajach z dobrze rozwiniętym systemem finansowym objawia się to wysokim udziałem kredytów hipotecznych w całości aktywów systemu bankowego, wartość tego udziału wynosi 20-40% (ŁASZEK 2002). Kredyty na nowo budowane mieszkania to z reguły kilka lub, co najwyżej kilkanaście procent portfela kredytów hipotecznych. Większość transakcji mieszkaniowych oraz kredytów hipotecznych dotyczy rynku wtórnego, czyli obrotu istniejącymi zasobami. Zadłużenie zasobów mieszkaniowych wynosi od 10 do 50% ich wartości rynkowej.

Budownictwo mieszkaniowe jest ważnym sektorem gospodarki absorbującym krajowe zasoby siły roboczej oraz jej nadwyżki, przy czym w znacznej części mogą

to być pracownicy o niskich kwalifikacjach. W rozwiniętych gospodarkach budownictwo ogółem zatrudnia około 9-12% zatrudnionych ogółem, podczas gdy budownictwo mieszkaniowe około 5%. Jego udział w tworzeniu PKB zawiera się na ogół pomiędzy 8-10%. Udział budownictwa mieszkaniowego w budownictwie ogółem wynosi 30-50%. Jest sektorem bardzo elastycznym, stosuje technologie o różnym stopniu zaawansowania technicznego i kapitałochłonności, a także elastycznie reaguje na popyt. Wynika to z małych rozmiarów firm oraz ich małej kapitałochłonności, cechy te są naturalną reakcją na, w dużym stopniu sezonowy oraz silnie związany z koniunkturą, charakter produkcji (GORYŃSKI 1981).

Całość wydatków na sferę mieszkaniową ponoszonych w gospodarce narodowej ocenia się na ogół na 10-25% PKB, przy czym udział ten może być bardzo zróżnicowany w zależności od poziomu rozwoju gospodarczego i aktualnej sytuacji ekonomicznej kraju. W przypadku krajów najmniej rozwiniętych wynosi on ok. 8%, następnie dla krajów średnio rozwiniętych, intensywnie nadganiających opóźnienia sektora, rośnie do poziomu 30-40%, aby spaść w wysokorozwiniętych do 20-25% (ŁASZEK 2002). W zależności od wielkości i stanu zasobów oraz rozmiarów budownictwa nakłady rozkładają się w różnych proporcjach pomiędzy utrzymaniem zasobu a inwestycjami.

Szczególną cechą rynku mieszkaniowego jest jego silna korelacja z rynkiem pracy. Słabo rozwinięty rynek mieszkaniowy utrudnia przepływy siły roboczej z obszarów o strukturalnym bezrobociu do obszarów rozwojowych i tym samym może być jednym z istotnych czynników współtworzących bezrobocie lub utrudniających jego likwidację. Niedostatecznie elastyczna podaż w regionach rozwojowych podnosi też cenę mieszkań stając się często jedną z barier dalszego rozwoju. Współczesny rynek nieruchomości w państwach rozwiniętych jest połączony silnymi więzami z całą gospodarką narodową. Rozwiązuje on podstawowe i częściowo sprzeczne problemy, jakimi są: płynność mieszkań na rynku, bezpieczeństwo socjalne, bezpieczeństwo pożyczkodawcy oraz dostępność mieszkania i kredytu hipotecznego.

Rynek nieruchomości jest silnie powiązany z rynkami komplementarnymi, w szczególności materiałów budowlanych oraz terenów budowlanych, rynkami kredytowymi w tym kredytów budowlanych i mieszkaniowych i wreszcie z rynkami artykułów wyposażenia mieszkań czy urządzenia ogrodów.

Osobno należy spojrzeć na efekt popytowy funkcjonowania sektora mieszkaniowego. Jak już wspomniano w rozwiniętych lub rozwijających się gospodarkach udział wydatków związanych bezpośrednio z mieszkaniem jest zwykle rzędu 20-30%. Wydatki na szeroko rozumiane wyposażenie mieszkania (umeblowanie, elementy dekoracyjne, sprzęt techniczny) zawierają się zwykle między 15 a 20% budżetów domowych. Tak więc całkowite wydatki gospodarstw domowych związane z mieszkaniem pochłaniają już nawet ok. 40-50% budżetów gospodarstw domowych, a niekiedy nawet więcej (ŁASZEK 2005).

3. Znaczenie mieszkalnictwa w prawach i dokumentach międzynarodowych

Spoleczne znaczenie szeroko rozumianego mieszkalnictwa wynika z natury i ogromnej roli potrzeb, jakie zaspakaja mieszkanie oraz z gospodarczej roli całego sektora mieszkaniowego. Wśród wielu teorii ekonomicznych i socjologicznych panuje zgodność, co do niezwyklego znaczenia sektora mieszkaniowego w życiu indywidualnym, społecznym i państwowym.

Znaczenie mieszkalnictwa zmusza do aktywnego zajęcia się tą problematyką władze lokalne, państwowe, a nawet instytucje międzynarodowe. Dowodzą tego liczne dokumenty poczynając od uchwalonej w 1948 r. Powszechnej Deklaracji Praw Człowieka, która w art. 25.1 potwierdza prawo każdego człowieka do poziomu życia zapewniającego (...) wyżywienie, odzież, mieszkanie, opiekę lekarską... Deklaracja ta, choć sama w sobie nie ma mocy prawnej, jest czymś w rodzaju zalecenia kierowanego do państw i wywarła znaczący wpływ na praktykę międzynarodową w zakresie ochrony praw człowieka, wpływając również na kształt ujęcia kwestii mieszkaniowej w przepisach prawa. Niemal identyczny zapis znajdziemy w ratyfikowanym przez Polskę Międzynarodowym Pakcie Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych z 1966 r. (Dz.U. z 1977 r., Nr 38.169). Zobowiązanie państw ratyfikujących Pakt dotyczy podjęcia na szczeblu krajowym odpowiednich kroków w celu zapewnienia realizacji wspomnianych praw. Jeszcze wyraźniejsze wskazanie obowiązków państwa w zakresie zapewnienia odpowiednich warunków mieszkaniowych znajdujemy w Międzynarodowej Konwencji o Prawach Dziecka z 1989 r. (Dz. U. z 1991 r., Nr 120, poz. 526). W art. 27 pkt 3 Konwencji sformułowane zostało wspólne zobowiązanie państw ratyfikujących do podejmowania odpowiednich środków, uzależnionych od miejscowych warunków i środków, jakimi dysponuje dane państwo, aby pomóc rodzicom i osobom mającym na utrzymaniu dziecko poprzez wsparcie materialne i programy pomocowe, w szczególności w zakresie wyżywienia, odzieży i mieszkania. Umową międzynarodową jest również ratyfikowana przez Polskę w 1997 roku karta społeczna Rady Europy nazywana Europejską Kartą Społeczną (Dz.U. z 1999 r., Nr 8, poz. 67). W art. 16 zobowiązuje ona do popierania ekonomicznej, prawnej i społecznej ochrony życia rodzinnego m.in. poprzez „zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin”. W dniu 3 maja 1996 w Strasburgu sygnowano zrewidowaną (poszerzoną) wersję Karty, która w art. 31 (ostatnim) zawiera zobowiązanie: „W celu zapewnienia skutecznego wykonywania prawa do mieszkania, Strony zobowiązują się podejmować działania zmierzające do:

- 1) popierania dostępu do mieszkań o odpowiednim standardzie;
- 2) zapobiegania i ograniczania bezdomności, w celu jej stopniowego likwidowania;
- 3) uczynienia kosztów mieszkań dostępnymi dla osób, które nie mają wystarczających zasobów”.

Charakter zobowiązania międzynarodowego, niemającego jednak mocy prawnej, ma deklaracja przyjęta w 1996 roku na Konferencji Habitat II w Istambule. Państwa zobowiązują się w niej do pełnej i postępującej realizacji prawa do odpowiedniego mieszkania oraz do zapewnienia równego dostępu do tanich i odpowiednich mieszkań wszystkim osobom i ich rodzinom. Na XV spotkaniu ministrów odpowiedzialnych za politykę mieszkaniową w krajach UE z udziałem reprezentantów państw kandydujących, które odbyło się w listopadzie 2003 w Padwie, przyjęto m.in. ustalenia, „że mieszkalnictwo winno być uznane za jeden z fundamentalnych elementów walki z wykluczeniem społecznym”, zwrócono też uwagę na różną interpretację prawa do mieszkania i jego legislacyjny wyraz w różnych krajach, a także na uwzględnienie pomocy mieszkaniowej w projekcie Konstytucji Europejskiej (BIULETYN UMIRM 2003). Kolejne spotkanie odbyło się w 2004 r. w Pradze i tu również podkreślano potrzebę wspierania mieszkalnictwa, proponując nawet udostępnienie środków UE na cele związane z mieszkalnictwem, ze strony EBI padła deklaracja inicjatywy rozpoznania nowych opcji finansowania, a także zbadania możliwości celowości powołania Europejskiego Banku Mieszkaniowego (KOMUNIKAT KOŃCOWY 2003).

Przyjęcie do Unii Europejskiej Polski i szeregu innych państw spowodowało, że problemy mieszkaniowe (szczególnie występujące w nowych krajach UE) zostały dostrzeżone przez władze wspólnoty i znalazły wyraz w kolejnych, przyjętych dokumentach. Szczególne znaczenie ma tu Europejska karta mieszkalnictwa, przyjęta dnia 26 kwietnia 2006 r. przez Intergrupę „URBAN-Logement” Parlamentu Europejskiego, która określiła mieszkanie jako „dobro pierwszej potrzeby, podstawowe prawo socjalne leżące u podstaw europejskiego modelu społecznego oraz element godności ludzkiej”. Nieco później zredagowano tzw. „Kartę mieszkaniową” opracowaną przez Komisję Rozwoju Regionalnego i przyjętą jako dokument roboczy przez intergrupę Parlamentu Europejskiego do spraw rozwoju miast i mieszkalnictwa w dniu 8 listopada 2006 r. W Karcie zwrócono uwagę, że w podstawowym Traktacie nie przyznano Unii Europejskiej szczególnych uprawnień w zakresie mieszkalnictwa, ale wiele polityk wspólnotowych ma wpływ na sytuację mieszkalnictwa w poszczególnych państwach członkowskich UE, jednocześnie „dzięki nowemu rozporządzeniu EFRR (ROZPORZĄDZENIE (WE) 2006) mieszkalnictwo w nowych państwach członkowskich stało się kwalifikowalne do wsparcia w szczególnych przypadkach (...), co przenosi na UE część odpowiedzialności w tym zakresie”. Końcowa część Karty zawiera propozycje, co do kierunków działań Parlamentu Europejskiego w sprawach mieszkalnictwa, obejmujące m.in. strukturalną pomoc finansową na wspieranie sektora mieszkaniowego w nowych krajach członkowskich.

Ustalenia i wnioski zawarte w Karcie Mieszkaniowej zainteresowały Parlament Europejski, który postanowił zasięgnąć w tej sprawie opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego. EKES w swojej opinii z dnia 28 lutego 2007 r. poparł „przyjęcie przez intergrupę Parlamentu Europejskiego do spraw rozwoju miast i mieszkalnictwa Europejskiej Karty Mieszkaniowej, wskazującej na liczne

i wciąż rosnące zależności między różnymi obszarami polityki europejskiej a polityką mieszkaniową, co wskazuje na wagę prawa do mieszkania” oraz przedstawił wniosek, „aby Europejska Karta Mieszkaniowa została włączona do opinii Parlamentu Europejskiego w sprawie mieszkań i polityki regionalnej” (OPINIA EKES 2007).

Ustalenia i wnioski zawarte w Karcie mieszkaniowej i opinii EKES znalazły pełne odbicie w rezolucji Parlamentu Europejskiego z 10 maja 2007 r. w sprawie mieszkalnictwa i polityki regionalnej (HOUSING POLICY 2007). W początkowej części rezolucji wymieniono czynniki brane pod uwagę przy jej formułowaniu, wzięte zostały pod uwagę m.in.:

- niedostateczna liczba mieszkań o zadowalającym standardzie po przystępnych cenach, co wpływa bezpośrednio na życie obywateli, ograniczając możliwości integracji społecznej i mobilności zarówno na obszarach miejskich, jak i wiejskich,
- trudny dostęp do mieszkań leży u podstaw zjawiska segregacji społecznej i powstawania gett,
- problematyka mieszkalnictwa nie sprowadza się tylko do budowy mieszkań, ale obejmuje również infrastrukturę społeczną, która stanowi istotny czynnik integracji społeczeństwa i przeciwdziała poczuciu alienacji, powszechnemu zwłaszcza w dużych aglomeracjach miejskich,
- wykluczenie społeczne stoi w sprzeczności z europejskim modelem społecznym,
- zgodnie z nowym rozporządzeniem w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w szeregu specyficznych przypadków do wsparcia kwalifikuje się mieszkalnictwo w nowych państwach członkowskich,
- rada ministrów ds. zatrudnienia, polityki społecznej, zdrowia i konsumentów podniosła problem bezdomności i wykluczenia związanego z brakiem mieszkania do rangi priorytetu w ramach strategii UE na rzecz integracji społecznej i zabezpieczenia społecznego,
- inwestowanie w mieszkania socjalne odgrywa i będzie nadal odgrywać istotną rolę przez wzgląd na udostępnianie mieszkań wielu osobom, dla których rynek mieszkaniowy byłby w przeciwnym razie niedostępny.

Rezolucja ujęta została w czterdziestu punktach uwzględniających aspekty społeczne, techniczne, finansowe i organizacyjne mieszkalnictwa, a także różnice w poziomie i standardzie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych pomiędzy poszczególnymi państwami członkowskimi. Cel przyświecający twórcom Rezolucji najlepiej ukazują pierwsze dwa punkty Rezolucji, w których Parlament Europejski:

- 1) uważa, że prawo do mieszkania o odpowiednim, dobrym standardzie za rozsądną cenę jest ważnym podstawowym prawem, uznanym w niejednej karcie międzynarodowej i konstytucji krajowej;

- 2) wyraża nadzieję, że państwa członkowskie przyjmą niezbędne przepisy ustawowe w celu zagwarantowania rzeczywistego prawa do mieszkania o odpowiednim, dobrym standardzie za przystępną cenę.

Warto także zwrócić uwagę na punkt ósmy wyrażający pragnienie, aby władze krajowe i lokalne przyjęły środki mające na celu ułatwienie młodym ludziom nabycia pierwszego mieszkania.

W wyniku przyznania wysokiej rangi problemom mieszkalnictwa, w wielu krajach, w szczególności w Belgii, Finlandii, Grecji, Hiszpanii, Holandii, Portugalii i Szwecji, prawo do mieszkania zostało zapisane w Konstytucji. Także w naszej ustawie zasadniczej znajduje się zapis zobowiązujący władze publiczne do prowadzenia polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałania bezdomności, wspierania rozwoju budownictwa socjalnego oraz popierania działań obywateli zmierzających do uzyskania własnego mieszkania (art. 75 ust. 1 Konstytucji RP). Zapis ten jest bardzo ogólny i tym samym nie ma praktycznego znaczenia, nie nakłada na władze publiczne praktycznie żadnych jednoznacznych obowiązków i nie zobowiązuje ich do żadnych, konkretnych działań.

4. Rynek mieszkaniowy a polityka mieszkaniowa

Określenie rynek mieszkaniowy ma zdecydowanie charakter gospodarczy i wiąże się z pojęciem gospodarki rynkowej, natomiast polityka mieszkaniowa wyraźnie łączy się z polityką społeczną. Polityka mieszkaniowa bywa rozumiana wąsko jako jedna z polityk mikroekonomicznych i polega na zapewnieniu funkcjonowania rynku mieszkaniowego tam, gdzie jest on w stanie efektywnie zaspakajać potrzeby mieszkaniowe oraz korygowaniu jego ewentualnych niesprawności. Przy szerszym rozumieniu, na politykę mieszkaniową składają się wszystkie działania państwa i jednostek samorządowych mające wpływ na funkcjonowanie rynku mieszkaniowego we wszystkich jego składnikach (LIS 2005). Przy takim rozumieniu polityka mieszkaniowa oznacza różne programy, czy systemy polityki mieszkaniowej ustalające cele i środki takiego działania w konkretnych okolicznościach (ANDRZEJEWSKI 1987).

Zapotrzebowanie na określoną politykę mieszkaniową wiąże się ze znaczeniem samego mieszkania i problematyki zaspakajania potrzeb mieszkaniowych, a także istnieniem znacznych społecznych różnic w praktycznych możliwościach zaspakajania tych potrzeb. Znaczna część gospodarstw domowych ma możliwość zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. Mogą oni swoje potrzeby przekształcić w efektywny popyt na mieszkania własnościowe, korzystając z rynkowych form finansowania w tym z kredytów mieszkaniowych. Równocześnie istnieją także grupy społeczne, dla których wydatki związane z nabyciem mieszkania i jego utrzymaniem stanowiąby zbyt duże obciążenie. Są też osoby dysponujące dostatecznymi dochodami, które jednak z różnych względów nie chcą posiadać własnego mieszkania. Potrzeby mieszkaniowe tych grup mogą być zaspakajane w formie najmu mieszkań o zróżnicowanym

standardzie i odpowiednio zróżnicowanym czynszu. Ostatnią grupę stanowią osoby o niskich dochodach i niedostatecznej samodzielności ekonomicznej, które nie są w stanie wykreować popytu na mieszkania własnościowe czy czynszowe. Każda z tych grup wymaga odmiennych instrumentów polityki mieszkaniowej. Dla pierwszej grupy polityka ta powinna jedynie zapewniać sprawne funkcjonowanie rynku mieszkaniowego w sferze budowy mieszkań, obrotu i finansowania. Druga grupa wymaga wsparcia umożliwiającego przekształcenie potrzeb mieszkaniowych w efektywny popyt. Trzecia grupa wymaga najmocniejszej interwencji socjalnej w celu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w podstawowym zakresie.

Cele polityki mieszkaniowej najszerzej można określić jako zaopatrzenie całej populacji w nieruchomości mieszkaniowe o odpowiedniej wielkości i jakości, znajdujące się w przyjaznym otoczeniu i nabyte/wynajęte po niskich kosztach (LUJANEN 2003). Sformułowanie to nie wydaje się trafne, bowiem zawsze część społeczeństwa jest w stanie zaspokoić swoje potrzeby mieszkaniowe na zasadach rynkowych. Zatem współczesna polityka mieszkaniowa uwzględniająca zasady społecznej gospodarki rynkowej, powinna być realizowana przede wszystkim przez system finansowy i zapewniać społeczną dostępność mieszkań (GIBB i in. 1999).

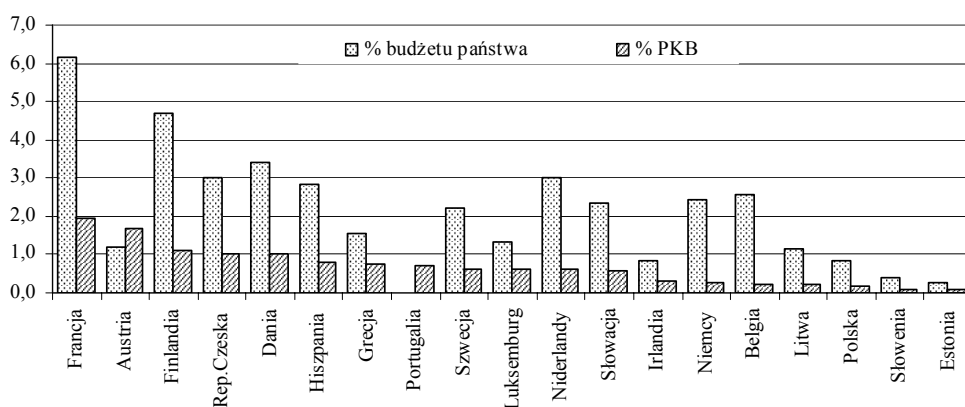
W praktyce, zarówno cele jak i instrumenty polityki mieszkaniowej, najczęściej dzieli się na dwie grupy, dotyczące działań w sferze popytowej i w sferze podażowej. Jest to podział uproszczony nieoddający złożoności zjawiska, bowiem w rzeczywistości obie te sfery funkcjonują łącznie i nie da się ich rozdzielić.

Wśród instrumentów polityki mieszkaniowej kluczową rolę odgrywają instrumenty finansowe angażujące bezpośrednio środki publiczne w finansowanie mieszkalnictwa. Ważną rolę pełnią jednak również instrumenty prawne, nie wymagające bezpośredniego finansowania, np. chroniące lokatorów mieszkań czynszowych przed nadmiernymi podwyżkami czynszów czy nieuzasadnionymi eksmisjami. Różne instrumenty mogą być stosowane w różnym zakresie i z różną intensywnością, mogą być stosowane pojedynczo lub w dowolnych połączeniach.

Obok polityki mieszkaniowej pojawia się także szersze pojęcie, jest to system mieszkaniowy obejmujący historycznie ukształtowaną sytuację mieszkalnictwa wraz z otoczeniem gospodarczym, regulacjami prawnymi i instrumentami oddziaływania państwa (LIS 2005). Według innej definicji system mieszkaniowy obejmuje pełen zakres powiązań wszystkich aktorów (indywidualnych i instytucjonalnych), zasobu mieszkaniowego i instytucji zaangażowanych w produkcję, konsumpcję i regulacje mieszkalnictwa (BOURNE 1981).

Polityka mieszkaniowa państwa jest jedynie częścią ogólnej polityki społecznej i gospodarczej. Jeszcze sto lat temu rola państwa ograniczała się do najważniejszych funkcji, takich jak obrona, ochrona obywateli i własności, administracja, wymiar sprawiedliwości i wielkie roboty publiczne. W późniejszych latach, społeczne nastawienie do gospodarczej roli państwa zaczęło się zmieniać. W 1926 r. John Maynard Keynes wezwał do „położenia kresu leseferyzmowi”

i zaproponował zwiększenie roli państwa. Kilka lat później w 1932 r., Mussolini wyraził w artykule zamieszczonym w *L'Encyclopedie Italienne* pogląd, że XX wiek będzie „wiekiem państwa” (TANZI 2006). Społeczne naciski i różne wydarzenia o zasięgu lub znaczeniu światowym stworzyły środowisko do niezwyklego wzrostu roli państwa w następnych dekadach XX wieku. Wydatki publiczne zaczęły rosnąć już w latach dwudziestych, lecz początkowo był to proces powolny. Znaczne przyspieszenie miało miejsce dopiero po roku 1960, gdy wiele krajów – zwłaszcza europejskich – stworzyło dojrzałe państwa dobrobytu, które stawiały sobie za cel szeroką, powszechną i ekonomiczną ochronę obywateli. W tym okresie wydatki publiczne w kilku krajach europejskich (Austrii, Belgii, Danii, Francji, Niemczech, Irlandii, Włoszech, Holandii i Szwecji) sięgnęły lub przekroczyły 50% PKB. Od dawna toczy się dyskusja, czy ogromny wzrost wydatków publicznych – zwłaszcza w ostatnim półwieczu – przyczynił się do rzeczywistego wzrostu dobrobytu większości obywateli. Jest jednak faktem, że w wielu państwach zachodnioeuropejskich w ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat osiągnięto wysoki poziom dobrobytu i bezpieczeństwa socjalnego, zatem polityka zwiększania wydatków publicznych okazała się skuteczna i korzystna dla społeczeństw tych państw. Realizowana w jej ramach polityka mieszkaniowa doprowadziła do zapewnienia wszystkim obywatelom godziwych warunków mieszkaniowych, a tym samym może być traktowana jako wzór dla krajów, w których problem mieszkaniowy pozostaje nierozwiązany.

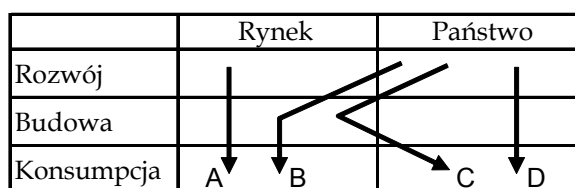


Rys. 1. Wydatki publiczne na mieszkalnictwo jako % wydatków budżetu państwa i jako % PKB. Źródło: Opracowanie własne na podst. *Housing Statistics in the European Union 2005/2006*, Federcasa, Italian Housing Federation, sept. 2006

Skala i instrumenty polityki mieszkaniowej w poszczególnych krajach bardzo się od siebie różnią, co skłania do tworzenia rozmaitych klasyfikacji i typologii. Jedną z przejrzystszych zaproponowali J. Barlow i S. Duncan wyróżniając model liberalny, korporacyjny i socjaldemokratyczny (BARLOW, DUNCAN 1994). Model liberalny charakteryzuje się niską ingerencją państwa i dominującą orientacją

rynkową. Państwo angażuje się tylko w odniesieniu do najuboższej części społeczeństwa, przy czym pomoc jest minimalna i wyraźnie adresowana. Model korporacyjny opiera się na rynku, ale w niektórych jego segmentach obejmuje również aktywność państwa w sferze podaży mieszkań, a także regulacje cen i czynszów korygujące niesprawności rynku. Państwo bezpośrednio uczestniczy w alokacji mieszkań dla grup najsłabszych ekonomicznie. Reprezentantami tego modelu, choć przy zróżnicowanych rozwiązaniach szczegółowych, są Austria, Niemcy, Włochy, Francja i Belgia. Model socjaldemokratyczny realizuje szerokie cele społeczne, państwo angażuje się po stronie podażowej korygując mechanizmy rynku, silnie oddziałuje na ceny i czynsze oraz prowadzi redystrybucję dochodów wpływając na alokację mieszkań, a także bezpośrednio angażuje się w alokację mieszkań dla wybranych grup społecznych. Model ten jest realizowany w krajach skandynawskich w tym przede wszystkim w Szwecji.

Inna klasyfikacja modeli polityki mieszkaniowej opiera się na podziale procesu zaspakajania potrzeb mieszkaniowych na trzy etapy. Etap rozwoju obejmuje planowanie inwestycji budowlanych, zakup gruntu, zgromadzenie dokumentacji, zapewnienie finansowania i organizację wykonawstwa. Etap budowy, to realizacja inwestycji i jej finansowanie. Etap konsumpcji obejmuje przekazanie mieszkania ostatecznemu użytkownikowi, wymaga to od użytkownika finansowania ze środków własnych lub kredytów. Na każdym z tych etapów możliwe jest różne zaangażowanie państwa, skala tego zaangażowania umożliwia wyodrębnienie czterech modeli polityki mieszkaniowej (rys. 2) (DOLING, 1999).



A. liberalny B. azjatycki C. korporacyjny D. socjalistyczny

Rys. 2. Modele polityki mieszkaniowej. Źródło: Opracowanie własne na podst. J. Doling, *Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialized Countries?*, *Housing Studies*, Vol. 14, nr 2, 1999, s.233-239

Nie ma sztywnych granic pomiędzy poszczególnymi modelami i żaden z nich nie występuje w czystej postaci. Nawet w krajach zaliczanych do reprezentujących model liberalny (Stany Zjednoczone, Kanada, Australia) istnieje znaczne oddziaływanie państwa na sferę mieszkaniową poprzez politykę przestrzenną, podatkową, stopy procentowe, a także w ramach szerszej polityki społecznej. Z drugiej strony w modelu socjalistycznym, realizowanym do 1990 roku w państwach Europy środkowo-wschodniej, funkcjonowały zwykle mechanizmy rynkowe w odniesieniu do jednorodzinnego budownictwa indywidualnego i obrotu mieszkaniami własnościami. Rola państwa w sferze mieszkalnictwa zwykle wiąże się z ogólnymi zadaniami państwa w sferze społecznej i może być

bardzo silna (np. Szwecja, Dania, Holandia) lub marginalna (Stany Zjednoczone, Kanada, a także Argentyna czy Brazylia) oraz przyjmować różne formy pośrednie. W tej sytuacji wybór czy stosowanie takiej czy innej klasyfikacji nie ma istotnego znaczenia, znacznie ważniejsze byłoby znalezienie praw uniwersalnych, które pozwoliłyby wskazać, jaki zakres interwencji państwa byłby najwłaściwszy dla zapewnienia odpowiedniego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych w danych warunkach społecznych, politycznych i gospodarczych. Znalezienie takich uniwersalnych praw jest trudne, bowiem poszczególne państwa bardzo się różnią, różne są także doświadczenia historyczne, nawyki i przyzwyczajenia. Można natomiast poszukiwać rozwiązań, które w danych warunkach pozwoliłyby najlepiej zrealizować założone cele polityki mieszkaniowej.

5. Polityka mieszkaniowa w Polsce

Po 1989 roku zmiana polityki państwa wobec mieszkalnictwa była naturalnym składnikiem transformacji ustrojowej i objęła wycofanie się państwa ze wspierania budownictwa spółdzielczego, likwidację częściowego umarzania kredytów oraz wprowadzenie zmiennej, rynkowej stopy oprocentowania kredytów. Nie objęła natomiast wprowadzenia żadnych nowych lub choćby zastępczych mechanizmów wspierania mieszkalnictwa, choć zapowiadano, że rolą państwa w nowej sytuacji gospodarczej będzie wpływanie na budownictwo pośrednio, to znaczy kreując popyt lub wpływając na podaż mieszkań (BELNIAK, WIERZCHOWSKI 2001). Generalnie w całym tym okresie wszelkie poszukiwania nowego ładu mieszkaniowego były całkowicie błędnie oparte na wierze w skuteczność działania wyłącznie bieżących mechanizmów rynkowych (CESARSKI 2007). Skutkiem takiego podejścia było gwałtowne załamanie się budownictwa mieszkaniowego, które następnie przeszło w długotrwały i głęboki kryzys. Jednocześnie kryzys ten nie był dostrzegany, bowiem przesłaniały go inne, doraźne problemy społeczne wynikające z procesów transformacji ustrojowej i gospodarczej.

Dla mieszkalnictwa ważnym elementem zmian ustrojowych było pojawienie się samorządu terytorialnego. Samorzady stały się właścicielem infrastruktury miejskiej oraz czynszowych zasobów mieszkaniowych. Samorząd terytorialny miał odtąd współuczestniczyć w rozwiązywaniu problemów mieszkaniowych społeczności lokalnej (KORNIŁOWICZ, ŻELAWSKI 2007).

Zmiany prawne przeniosły na gminy odpowiedzialność za kształtowanie sytuacji mieszkaniowej m.in. poprzez realizację budownictwa socjalnego i wypłatę dodatków mieszkaniowych dla gospodarstw domowych, niebędących w stanie pokryć kosztów i opłat za mieszkanie (MARSZAŁ 1999). Trudno to uznać za rozwiązanie problemu, bowiem gminy nie mają wpływu na uwarunkowania prawne i makroekonomiczne oraz nie dysponują wystarczającymi środkami, aby zapewnić rozwiązanie kwestii mieszkaniowej.

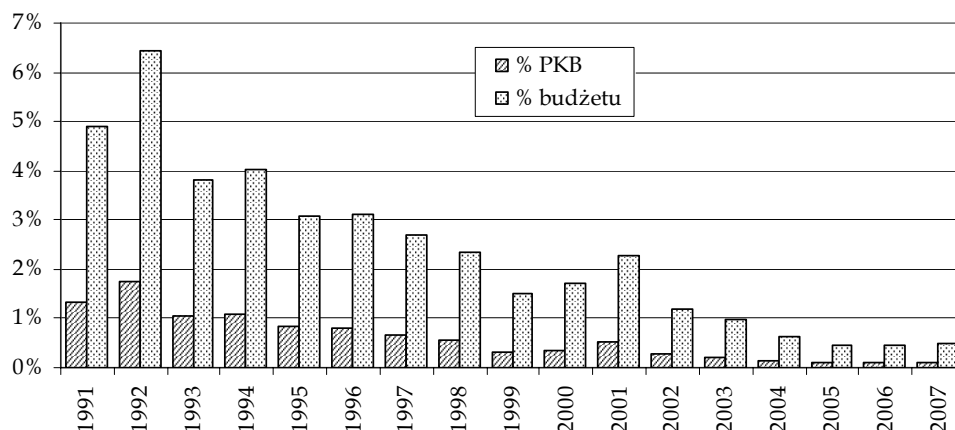
Znaczące zmiany legislacyjne odnoszące się bezpośrednio do mieszkalnictwa wprowadzono w 1994 roku, była to ustawa z 2 lipca 1994 r. o najmie lokali mieszkalnych i dodatkach mieszkaniowych (Dz. U. Nr 105, poz. 509, z późn. zm.)

oraz z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz. U. Nr 85, poz. 388, z późn. zm.). Pierwsza z tych ustaw określała obowiązki najemcy i wynajmującego oraz ustanawiała nowe, dawno oczekiwane, zasady ustalania opłat czynszowych za lokale mieszkalne. Druga była jedynie uregulowaniem trwającej już wyprzedaży lokali komunalnych, określała obowiązki właścicieli wykupionych lokali oraz określała zasady i formy zarządzania nieruchomością wspólną.

Obie wymienione ustawy dotyczyły przede wszystkim posiadaczy mieszkań komunalnych i zakładowych, i były naturalną konsekwencją innych zmian, w tym przede wszystkim związanych z prywatyzacją przedsiębiorstw państwowych i uregulowaniem zasad gospodarki mieniem komunalnym.

Podstawy do uruchomienia społecznego budownictwa czynszowego dała ustawa z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Utworzono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy, a budownictwo to miało być realizowane w formie towarzystw budownictwa społecznego – TBS, działających na zasadzie non profit. Celem TBS jest budowa i eksploatacja budynków mieszkalnych na zasadach najmu. W latach 1996-2007 oddano w tej formie do użytku 50 tys. Mieszkań, co stanowiło tylko ok. 4 % całości budownictwa mieszkaniowego w tym okresie.

Generalną i zdecydowanie niekorzystną dla mieszkalnictwa cechą, niemal wszystkich rozwiązań podejmowanych w okresie gospodarki rynkowej a odnoszących się do sektora mieszkaniowego, było stałe ograniczanie finansowego wsparcia dla tego sektora ze strony budżetu państwa (rysunek nr 3).



Rys. 3. Bezpośrednie wydatki budżetu państwa na sferę mieszkaniową jako % PKB i % wydatków budżetu państwa polityki mieszkaniowej. Źródło: Opracowanie własne na podst. danych Min. Infrastruktury i GUS

Trzeba przyznać, że oprócz bezpośrednich wydatków budżetu państwa i budżetów terenowych na mieszkalnictwo, publiczne wsparcie budownictwa mieszkaniowego realizowano również instrumentami pośrednimi, w tym przede

wszystkim w postaci ulg podatkowych. Wprowadzenie od 1992 r. ulg podatkowych należy uznać za jedno z pierwszych działań legislacyjnych służących rozwojowi budownictwa mieszkaniowego. Ulgi umożliwiały odliczenie od podstawy opodatkowania dość szeroki wachlarz wydatków mieszkaniowych. Skorzystało z nich kilka milionów gospodarstw domowych, przy czym w zdecydowanej większości przypadków pomoc wykorzystano na sfinansowanie remontów i modernizacji mieszkań. Z ulg tych korzystali również inwestorzy budujący mieszkania na wynajem. Po 2001 roku zlikwidowano ulgi podatkowe, a od 2002 r. wprowadzono nową ulgę budowlaną (Dz.U. Nr 134. poz. 1509) – tzw. „ulgę odsetkową”. Była ona zdecydowanie mniej korzystna od poprzedniej i nie wpłynęła na ożywienie budownictwa mieszkaniowego.

Jako akty prawne o istotnym znaczeniu dla mieszkalnictwa i rynku mieszkaniowego należy jeszcze wymienić uchwaloną w 2001 r. ustawę o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego oraz ustawę o dodatkach mieszkaniowych, która wcześniej stanowiła człon ustawy o najmie lokali i dodatkach mieszkaniowych.

Realne zwiększenie możliwości zaciągnięcia kredytu na zakup mieszkania przyniosła ustawa z dnia 8 września 2006 r. o finansowym wsparciu rodzin w nabywaniu własnego mieszkania (Dz.U. 2006 Nr 183, poz. 1354). Wsparcie to obejmuje spłatę 50 % odsetek od kredytu mieszkaniowego przez okres 8 lat. Niewątpliwie jest to pomoc znacząca, jednak zasadniczym mankamentem przyjętych regulacji jest długa lista ograniczeń możliwości skorzystania z tej pomocy.

Generalnie podejmowane w ostatnim dwudziestoleciu działania i rozwiązania legislacyjne miały tylko charakter porządkujący lub przystosowawczy, nie służyły natomiast rozwojowi budownictwa mieszkaniowego ani poprawie warunków mieszkaniowych. Jedynie ostatnia z wymienionych regulacji stanowi niewątpliwie krok w dobrym kierunku i powinna przyczynić się do pewnego ożywienia budownictwa mieszkaniowego, jednak z drugiej strony jest to krok zbyt mały wobec ogromu problemów mieszkaniowych w Polsce.

6. Literatura

- ANDRZEJEWSKI A. 1977. *Polityka mieszkaniowa*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa (wyd. trzecie zm. 1987)
- BARLOW J., DUNCAN S. 1994. *Success and Failure in Housing Provision, European systems compared*, Oxford/New York/Tokio: Elsevier Science Ltd.
- BELNIAK S., WIERZCHOWSKI M. 2001. *System finansowania inwestycji mieszkaniowych w Polsce*, AE w Krakowie, Kraków
- BIULETYN INFORMACYJNY UMIRM, nr 14/2003
- BOURNE L. S. 1981. *The geography of housing*. Londyn, Arnold
- DOLING J. 1999. *Housing Policies and the Little Tigers: How Do They Compare with Other Industrialized Countries?* Housing Studies, Vol. 14, no. 2

- CESARSKI M. 2007. *Sytuacja mieszkaniowa w Polsce w latach 1988-2005. Dziedzictwo i przemiany*. SGH, Warszawa
- GIBB K., MUNRO M., SATSANGI M. 1999. *Housing finance in the UK. An Introduction*, MacMillan, London
- GORYŃSKI J. 1981. *Ekonomika budownictwa*, PWE, Warszawa
- HOUSING AND REGIONAL POLICY, . European Parliament resolution of 10 May 2007 on housing and regional policy (2006/2108(INI)), P6_TA(2007)0183
- HOUSING FINANCE. 1998. *Key Concepts and Terms*. United Nations. New York and Geneva
- KORNIŁOWICZ J., ŻELAWSKI T. 2007. *Mieszkalnictwo w Polsce w latach 1991-2005*, IRM, Kraków s. 6
- LIS P. 2005. *Koncepcje polityki mieszkaniowej*. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań
- LUJANEN M. 2003. *The role of social housing in housing policies*. W: *Workshop on social housing, United Nations, Economic Commission for Europe*. Ministerstwo Środowiska, Finlandia, Praga, 19-20 marzec
- ŁASZEK J., 2002. *Kryzysy w sektorze nieruchomości – wnioski dla Polski*. W: *Rola sektora nieruchomości w wydajnej realokacji zasobów przestrzennych*, BRE Bank i CASE, Warszawa
- ŁASZEK J. 2005. *Rynek nieruchomości mieszkaniowych i jego specyfika*. W: *Ryzyka banku w zakresie określania wartości nieruchomości dla celów kredytowych w Polsce na tle trendów Unii Europejskiej*. FNRKH, Warszawa, Zeszyt Hipoteczny 23
- MARZAŁ T. 1999. *Budownictwo mieszkaniowe w latach 90. – zróżnicowanie przestrzenne i kierunki rozwoju*, Biuletyn zeszyt 190, PAN, Warszawa s. 8.
- MAYO S. 1999. *Mieszkalnictwo a gospodarka, Aneks: reforma podatkowa oraz alternatywne strategie dotowania mieszkalnictwa*, Urban Institute Consortium
- OPINIA EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO w sprawie: „Mieszkalnictwo a polityka regionalna” przyjęta na 434. sesji plenarnej Komitetu w dniach 14-15 marca 2007 r.
- RAPORT 2006 O NAPRAWIE SYTUACJI MIESZKANIOWEJ, pr. zbiorowa pod kier. P. Witakowskiego, 2007. Warszawa
- ROZPORZĄDZENIE (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady Europy z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego: ust. 7 ust. 2 oraz punkty preambuły 5 i 6
- TANZI V. 2006. *Gospodarcza rola państwa w XXI wieku*. NBP, MATERIAŁY I STUDIA Zeszyt nr 204

ROLE AND FUNCTION OF GOVERNMENT IN HOUSING MARKET

Lechosław Nykiel

Department of Investment and Real Estate

University of Lodz

e-mail: realest@uni.lodz.pl

Key words: *housing, housing market, residential market,*

Abstract

Housing sector is highly important from individual, social and economic point of view and this fact encourages not only local and national authorities but also international authorities including European Union to put some attention on this matter. The main aim of this compilation is to analyze importance of housing and highlighting, on this basis, the necessity of maintaining by every government an active role in organizing this sector. This role is carried out by conducting special housing policy. Polish housing policy in the last twenty years should be described as the one adopting very liberal approach. Only a few actions were undertaken whose neither scale nor type were able to significantly influence housing situation in Poland. Governments of highly developed western countries since the last few years have carried out much more advanced and consistent housing policy, which led to providing all citizens decent housing conditions and, at the same time, it may be treated as an example for other countries where problem of housing is still unsolved.

KLASYFIKACJA ZASOBÓW BUDYNKOWYCH GMINY METODĄ ANALIZY SKUPIEŃ

Andrzej Muczyński, Anna Mrozik

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

Słowa kluczowe: *klasyfikacja, analiza skupień, gminne zasoby nieruchomości*

Streszczenie

W pracy przedstawiono wyniki badań własnych w zakresie klasyfikacji zbiorów budynków mieszkalnych, użytkowych i garażowych z zasobu miasta Olsztyna. Procedury klasyfikacyjne zrealizowano aglomeracyjną metodą analizy skupień z wykorzystaniem cech diagnostycznych charakteryzujących walory lokalizacyjne, zagospodarowania terenu i stanu technicznego budynków. Uzyskano diagramy jednorodnych skupień (klas) budynków komunalnych odzwierciedlające zjawisko rzeczywistego ich zróżnicowania w zasobie gminy. Pozwoliło to na wskazanie występujących zależności między obiektami i ich cechami oraz na sformułowanie na tej podstawie szeregu wniosków syntetycznych użytecznych w procesie gospodarowania gminnymi zasobami nieruchomości.

1. Wstęp

Dzielenie rzeczy na klasy (grupy, kategorie) to jedna z pierwotnych czynności poznawczych człowieka. Proces ten określa się terminem *klasyfikacja*, która oznacza podział danego zbioru przedmiotów, obiektów czy zjawisk na w miarę jednorodne podzbiory (klasy) z punktu widzenia określonego kryterium opartego na cechach klasyfikowanych przedmiotów. Klasyfikacja umożliwia rozpoznanie obserwacji (obiektów, zjawisk) – jako należących do pewnej klasy (grupy, kategorii) – przez redukcję entropii i formułowanie wniosków uogólniających. Stąd też klasyfikację postrzega się jako podstawowe narzędzie poznania otaczającej rzeczywistości.

Do rozwiązywania zadań klasyfikacji wykorzystywane są powszechnie metody taksonomiczne, bowiem przez taksonomię rozumie się dyscyplinę naukową zajmującą się zasadami i procedurami klasyfikacji (porządkowania, grupowania, dyskryminacji, podziału). W ramach tej dyscypliny wyróżnić można taksonomię numeryczną (ilościową) i symboliczną (jakościową). Metody taksonomiczne w szerokim rozumieniu dzieli się zwykle na dwie grupy. Pierwszą grupę stanowią metody taksonomii wzorcowej, określane mianem metod dyskryminacyjnych lub metod rozpoznawania z nauczycielem. Metody te umożliwiają podział zbioru obiektów na klasy na podstawie znanych *a priori* wzorców tych klas. Druga grupa obejmuje metody taksonomii bezwzorcowej, czyli metody rozpoznawania bez nauczyciela. Ta grupa metod klasyfikacji bez wzorca (z ang. *unsupervised learning*)

określana jest tradycyjnie pojęciem *analizy skupień*. Metody analizy skupień są wykorzystywane do rozwiązywania zadań klasyfikacji w przypadkach, gdy brak jest *a priori* informacji o wzorcach klas obiektów. Wszelkie związki i prawidłowości znajdowane są wyłącznie na podstawie cech wejściowych.

Celem pracy jest przeprowadzenie klasyfikacji zasobów budynkowych miasta Olsztyna z wykorzystaniem aglomeracyjnej metody analizy skupień. Procedury klasyfikacyjne zostały tak ukierunkowane, aby wyniki grupowania dostarczyły użytecznych informacji do procesu podejmowania decyzji w obszarze racjonalnej gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Uzyskane diagramy skupień (klas) winny odzwierciedlać rzeczywiste zróżnicowanie zbioru budynków w zasobie gminy i wskazywać występujące zależności pomiędzy obiektami i ich atrybutami.

2. Analiza skupień – przegląd metod klasyfikacji

Analiza skupień (z ang. *cluster analysis*) stanowi dyscyplinę w wielowymiarowej statystyce obejmującą zbiór metod klasyfikacji (grupowania) danych w sensowne struktury lub klasy poprzez analizę podobieństw w obszarach poddanych badaniu. Metody analizy skupień prowadzą do podziału badanego zbioru na względnie jednorodne klasy obiektów podobnych według określonej miary podobieństwa identyfikowanej z odległością między nimi. W oparciu o zmienne charakteryzujące badane obiekty metody te umożliwiają wyodrębnianie klas obiektów, które są bardziej podobne do obiektów z tego samego skupienia, aniżeli do obiektów z innych skupień. Analiza skupień może być wykorzystywana do poznania struktury populacji bez wyprowadzania wyjaśnienia. Jej zastosowania wiążą się z taksonomicznym opisem obiektów i budową klasyfikacji oraz z poszukiwaniem ukrytych wymiarów, czy też struktur danych w ramach prowadzonych obserwacji. Rozpatrywana analiza pozwala ponadto wykryć czy otrzymane klasy nie wskazują na jakąś prawidłowość oraz na dokonanie redukcji (uproszczenia) zbioru danych do średnich z poszczególnych grup. Wygenerowane klasy mogą stanowić wstęp do dalszych wielowymiarowych badań. Metody analizy skupień stosowane są zwykle wtedy, gdy nie dysponuje się żadnymi hipotezami wyjściowymi, a prowadzone badania znajdują się w fazie eksploracyjnej. W grupie tego typu metod wyróżnia się metody hierarchiczne i metody niehierarchiczne (STANISZ 2007).

2.1. Metody hierarchiczne

Metody hierarchiczne tworzą w zbiorze analizowanych obiektów hierarchię klasyfikacji z monotonicznie wzrastającym stopniem podobieństwa. Prowadzą one do szczególnego układu skupień, w którym jedno skupienie są zawarte w drugich. W ten sposób uzyskuje się hierarchię, dzięki której można nie tylko wskazać położenie określonego skupienia, ale także ustalić, jakie mniejsze skupienia wchodzi w jego skład oraz do jakiego skupienia wyższego rzędu (nadrzędnego) zostało ono przyporządkowane. Uzyskane skupienia wyższego rzędu zawierają zatem rozłączne skupienia niższego rzędu (GARBIŃSKI i in. 1989). W efekcie tak przeprowadzonego grupowania powstaje tzw. Hierarchia drzewkowa elementów

analizowanego zbioru, która jest przedstawiana graficznie w formie dendrogramu. Hierarchiczne metody grupowania nie wymagają wcześniejszego podania liczby skupień, gdyż w dendrogramach określenie tej liczby następuje zwykle na końcu analizy, ale potrzebują z reguły dużej mocy obliczeniowej. Dla zbiorów danych o znacznej wielkości obliczenia mogą zająć dużo czasu lub wręcz być niewykonalne.

W zależności od techniki grupowania obiektów wśród metod hierarchicznych wyróżnia się metody aglomeracyjne i podziałowe (deglomeracyjne). W metodach aglomeracyjnych (sekwencyjnych, indukcyjnych) wychodzi się z założenia, że każdy obiekt stanowi początkowo osobne skupienie (klasę). Następnie zmniejsza się sukcesywnie liczbę skupień przez ich łączenie w klasy wyższego rzędu. Tym sposobem wiąże się ze sobą coraz to więcej obiektów i agreguje się je w coraz to większe skupienia elementów coraz bardziej różniących się od siebie. Na ostatnim etapie procedury wszystkie obiekty ze zbioru zostają ze sobą połączone w jedno skupienie. W metodach podziałowych (globalnych, dedukcyjnych) stosowane jest odwrotne podejście. Na wstępie wszystkie obiekty tworzą jedno skupienie (klasę), a proces klasyfikacji polega na stopniowym zwiększaniu ich liczby poprzez kolejne podziały zbioru badanych obiektów aż do uzyskania skupień jednoelementowych. Efekty zastosowania obu technik klasyfikacji prezentowane są na hierarchicznych wykresach drzewkowych lub soplekowych, na których odległości aglomeracyjne odkładane są odpowiednio na poziomej lub pionowej osi układu współrzędnych. Dają one możliwość wykrywania skupień (klas) obiektów i ich interpretacji.

2.2. Metody niehierarchiczne

Metody niehierarchiczne analizy skupień prowadzą do nie uszeregowanych i zachodzących na siebie konfiguracji skupień (klas), tzn. takich, w których skupienia niższego rzędu nie muszą być elementami skupień wyższego rzędu. Jedną z najbardziej rozpowszechnionych niehierarchicznych metod analizy skupień jest metoda k-średnich. Grupowanie tą metodą polega na wstępnym podzieleniu populacji na z góry założoną liczbę skupień. Następnie uzyskany podział jest poprawiany w ten sposób, że niektóre elementy są przenoszone do innych klas tak, aby uzyskać minimalną wariancję wewnątrz uzyskanych klas. Przenoszenie takie ma zatem na celu minimalizację zmienności wewnątrz skupień i maksymalizację zmienności między skupieniami (klasami). Wyboru przedstawicieli początkowych środków k-skupień (klas) dokonuje się losowo, arbitralnie lub według pewnego kryterium (STANISZ 2007). Po ustaleniu środków skupień obliczane są odległości obiektów od tych środków (centroidów), po czym każdy obiekt klasyfikowany jest do tego skupienia, do którego centroidu ma najbliższą. Następnie ustala się nowe środki skupień. Najczęściej przyjmuje się, że są to punkty, których współrzędnymi są średnie arytmetyczne współrzędnych obiektów należących do odpowiednich skupień na danym etapie działania algorytmu. Po przesunięciu środków skupień wylicza się ponownie odległości i przenosi się obiekty do tych skupień, do których środków dzieli go najmniejsza odległość. Zatrzymanie procedury iteracyjnej

następuje wtedy, gdy wartość przyjętej funkcji błędu nie wykazuje istotnych zmian lub, gdy następuje przekroczenie zadanej liczby operacji.

Do grupy metod niehierarchicznych zaliczają się ponadto metody rozmytej analizy skupień, wśród których najbardziej znaną jest metoda c-średnich. Metody rozmytej analizy skupień mogą przydzielać element do więcej niż jednej kategorii. Z tego powodu algorytmy rozmytej analizy skupień są stosowane w zadaniach kategoryzacji – tzn. przydziału jednostek do jednej lub wielu kategorii. Metody rozmytej analizy skupień różnią się pod tym względem od metod klasycznej analizy skupień, w których uzyskana klasyfikacja ma charakter grupowania rozłącznego i każdy element należy do jednej i tylko jednej klasy.

Ocenia się, że metody niehierarchiczne są szybkie, ale wymagają wcześniejszego podania liczby skupień, do których obiekty mają zostać zakwalifikowane. Wybór liczby skupień ma duży wpływ na jakość uzyskanej klasyfikacji. Podanie zbyt dużej liczby skupień może spowodować, że wyznaczone klasy będą, co prawda wewnętrznie jednorodne, jednak utrudniona będzie interpretacja wyników i stosowanie ich w praktyce. Z drugiej strony, im mniejsza liczba skupień, tym utworzone klasy będą mniej jednorodne wewnętrznie. Za wadę może być również uznane to, że wewnątrz skupień nie mamy żadnego porządku, a także fakt, że gdy zmienimy liczbę skupień, to klasy obiektów utworzone w wyniku nowego podziału nie będą zawierać się we wcześniej uzyskanych (HARAŃCZYK 2005).

3. Materiał, metody i przebieg badań

Przedmiot klasyfikacji stanowią obiekty budynkowe stanowiące pełną własność gminy Olsztyn. Na podstawie informacji wyjściowych – uzyskanych od jednostki zarządzającej – badane zasoby budynkowe podzielono *a priori* na trzy grupy (typy): budynki mieszkalne (185 obiektów), budynki użytkowe (114 obiektów) i budynki garażowe (131 obiektów). Celem procedur klasyfikacji jest wydzielenie w miarę jednorodnych klas obiektów we wstępnie wydzielonych typach z uwzględnieniem potrzeb racjonalnej gospodarki nieruchomościami komunalnymi.

Do klasyfikacji zasobów budynkowych wykorzystano metodę aglomeracyjną. Jako miarę podobieństwa klasyfikowanych obiektów przyjęto funkcję odległości opartą na metryce odległości euklidesowej. Do wyznaczenia odległości między skupieniami budynków zastosowano zasady wiązania oparte na metodzie Warda. Metoda ta prowadzi do minimalizacji sumy kwadratów odchyleń (wariancji) wewnątrz skupień. Ocenia się, że metoda Warda jest metodą bardzo efektywną, jednakże prowadzi do wyodrębnienia skupień o relatywnie małej liczebności. Tworzenie mniej licznych skupień (klas) obiektów o minimalnym zróżnicowaniu wewnętrznym jest działaniem uzasadnionym w kontekście racjonalnej gospodarki gminnymi zasobami budynkowymi opartej na podejściu obiektowym.

W pierwszym etapie badań dokonano wstępnego doboru i kwantyfikacji cech diagnostycznych we wszystkich grupach budynków stanowiących przedmiot

klasyfikacji. Przy wyborze cech wzięto pod uwagę cel grupowania, względy merytoryczne wynikające z gospodarki nieruchomościami, przesłanki statystyczne oraz dostępność i wiarygodność informacji źródłowych. W populacji budynków mieszkalnych do wstępnie wybranego zbioru cech zaliczono następujące zmienne:

- 1) walory lokalizacji ogólnej budynku komunalnego - X_{LO}
- 2) walory lokalizacji szczegółowej budynku komunalnego - X_{LS}
- 3) stan zagospodarowania terenu wokół budynku - X_{ZT}
- 4) stan techniczny elewacji budynku - X_{EB}
- 5) stan techniczny dachu budynku - X_{DB}
- 6) stan techniczny klatek schodowych w budynku - X_{KS}
- 7) stan techniczny schodów i drzwi zewnętrznych w budynku - X_{SD}
- 8) stan techniczny stolarki okiennej w budynku - X_{OK}

Sposób kwantyfikacji wytypowanych cech oparto na skalach porządkowych. Kwantyfikacja polegała na przypisaniu badanym cechom określonych wartości liczbowych. Przy opisie cech ilościowych przyjęto zasadę, że wartość zmiennej odwzorowuje przedziały zmienności wartości cechy (np. walory lokalizacji ogólnej uzależniono od odległości od centrum miasta). Cechy jakościowe odwzorowano z kolei przy pomocy skal interwałowych, w których liczbę interwałów powiązано z zakresem zmienności stanu cechy w populacji. W wyniku wstępnych analiz stany poszczególnych cech diagnostycznych wyrażono odpowiednio na skalach trzy lub pięciostopniowych, a wyróżnionym stopniom przypisano liczby naturalne według przesłanek wynikających z gospodarki nieruchomościami komunalnymi. W grupie budynków mieszkalnych przyjęto następujący sposób kwantyfikacji stanów wyróżnionych cech diagnostycznych:

- walory lokalizacji ogólnej X_{LO} i szczegółowej X_{LS} opisano skalą trzystopniową: bardzo dobra - 3, lokalizacja dobra - 2 oraz lokalizacja zła - 1.
- pozostałe cechy X_{ZT} , X_{EB} , X_{DB} , X_{KS} , X_{SD} , X_{OK} opisano skalą pięciostopniową: stan bardzo dobry - 5, dobry - 4, średni - 3, dostateczny - 2 i zły - 1.

W populacji budynków użytkowych wyszczególniono wstępnie zestaw siedmiu cech diagnostycznych - X_{LO} , X_{LS} , X_{ZT} , X_{EB} , X_{DB} , X_{SD} , X_{OK} . Cechy te zdefiniowano analogicznie jak w grupie budynków mieszkalnych - z wyjątkiem cechy opisującej stan techniczny klatki schodowej w budynku X_{KS} , która została tutaj wyłączona z analizy. Natomiast w populacji budynków garażowych gminy wytypowano zestaw sześciu cech diagnostycznych, z których pięć cech - X_{LO} , X_{LS} , X_{ZT} , X_{EB} , X_{DB} - przyjęto przez analogię do budynków mieszkalnych, a szóstą cechą opisywała stan techniczny bramy wjazdowej do budynku garażowego - X_{BW} . Przyjęty sposób kwantyfikacji cech klasyfikacyjnych budynków użytkowych i garażowych był identyczny jak w populacji budynków mieszkalnych. Po wyborze i określeniu sposobu opisu zmiennych diagnostycznych przeprowadzono wizję terenową, gromadząc niezbędny materiał obserwacyjny o wszystkich grupach budynkach komunalnych przeznaczonych do klasyfikacji.

W drugim etapie badań dokonano przeglądu i sprawdzenia zebranych danych surowych pod względem ich wiarygodności, kompletności i poprawności zapisu.

Do analiz i obliczeń wykorzystano program komputerowy *Statistica.Pl 8.0* Firmy *StatSoft*, który stanowi rozbudowany i zintegrowany system analiz statystycznych, tworzenia wykresów i zarządzania danymi. Program ten zawiera w szczególności wielowymiarowe techniki eksploracyjne, w tym procedury statystyczne i graficzne umożliwiające automatyczne przeprowadzenie klasyfikacji obiektów metodami aglomeracyjnymi. Dysponując danymi surowymi najpierw zbudowano w każdej z grup budynków komunalnych odpowiednie macierze obserwacji, następnie, korzystając z dostępnych w programie aplikacji, uzupełniono istniejące braki danych, po czym wyznaczono podstawowe statystyki opisowe dotyczące wartości obserwowanych zmiennych wykazanych w kolumnach uzupełnionych macierzy obserwacji. W kolejnym kroku wyznaczono macierze korelacji zebranych danych obserwacyjnych. Na podstawie wielkości współczynników korelacji pomiędzy wartościami zmiennych przeprowadzono weryfikację wstępnie wytypowanych zestawów cech diagnostycznych w każdej z badanych populacji budynków. Weryfikacja polegała na eliminacji zmiennych silnie skorelowanych pomiędzy sobą (o znikomej wartości dyskryminacyjnej) i wprowadzeniu w ich miejsce zmiennych agregatowych. Proces agregacji przeprowadzono w odniesieniu do cech stanu technicznego elementów budynków, gdyż pary tych zmiennych charakteryzowały się najwyższymi współczynnikami korelacji. Proces ten polegał w szczególności na wykonaniu następujących operacji:

- w grupie budynków mieszkalnych pięć cech stanu technicznego: X_{EB} , X_{DB} , X_{KS} , X_{SD} i X_{OK} zastąpiono zmienną agregatową X_{BM} - opisującą stan techniczny elementów budynku mieszkalnego z zasobu gminy,
- w grupie budynków użytkowych cztery cechy stanu technicznego: X_{EB} , X_{DB} , X_{SD} i X_{OK} zastąpiono zmienną agregatową X_{BU} - opisującą stan techniczny elementów budynku użytkowego z zasobu gminy oraz
- w grupie budynków garażowych trzy cechy stanu technicznego: X_{EB} , X_{DB} i X_{BW} zastąpiono zmienną agregatową X_{BG} opisującą stan techniczny analizowanych elementów budynku użytkowego z zasobu gminy.

W trzecim etapie badań przeprowadzono właściwą klasyfikację analizowanych budynków komunalnych w ich wyróżnionych grupach. W pierwszej kolejności dokonano standaryzacji zagregowanych zmiennych klasyfikacyjnych. Następnie - bazując na zredukowanych macierzach obserwacji i zestandaryzowanych wartościach cech - wyznaczono odpowiednie macierze odległości euklidesowych pomiędzy zmiennymi klasyfikacyjnymi w każdej z grup budynków komunalnych poddanych analizie. Macierze te posłużyły za punkt wyjścia do wyodrębniania skupień budynków komunalnych metodą aglomeracyjną z wykorzystaniem standardowych procedur obliczeniowych programu *Statistica.Pl*. Program ten - po wybraniu metody wiązania skupień metodą Warda - przeprowadził obliczenia statystyczne, generując wyniki w postaci raportów, wykresów i skoroszytów. Uzyskane wyniki wiązania obiektów w klasy (grupy) z uwzględnieniem struktury hierarchicznej skupień i ich następstwa zobrazowane zostały w każdej z badanych grup budynków na odpowiednich diagramach drzewkowych (dendrogramach).

Liczbę skupień (klas) obiektów, najbardziej do siebie podobnych wewnątrz i maksymalnie różnych zewnątrz, wyznaczono z diagramów po naniesieniu linii cięcia krytycznego. Do wyznaczenia odległości krytycznej cięcia zastosowano metodę analizy wykresu przebiegu aglomeracji oraz regułę Mojeny (STANISZ 2007), która wykorzystuje odległość średnią wiązania i odchylenie standardowe. W tym celu przeanalizowano uzyskane wykresy przebiegu aglomeracji pokazujące odległości między skupieniami w momencie ich łączenia. Wyraźne spłaszczenia tych wykresów objawiające się pionowymi przebiegami linii wyznaczyły najlepsze punkty odcięcia – wskazując tym samym ilość skupień (klas) obiektów. Uzyskane dendrogramy posłużyły ponadto do identyfikacji i charakterystyki jednorodnych skupień budynków komunalnych w poszczególnych grupach.

4. Wyniki badań i dyskusja

Szczegółowe wyniki badań klasyfikacyjnych budynków komunalnych z zasobu miasta Olsztyna zestawiono w szeregu tabelach (raportach) przedstawiających zbiory analizowanych obiektów przyporządkowanych do odpowiednich skupień (klas) o jednorodnym charakterze. W uzupełnieniu wyników analizy sporządzono wykresy liczebności budynków komunalnych w badanych grupach w zależności od ich położenia w poszczególnych strefach lokalizacyjnych miasta oraz wykresy ilustrujące udziały liczby budynków o określonym stanie technicznym w ogólnej liczbie budynków danego typu z uwzględnieniem przestrzennego usytuowania obiektu na mapie miasta (MROZIK 2008). W dalszej kolejności przeprowadzono agregację uzyskanych danych szczegółowych o obiektach komunalnych wewnątrz jednorodnych skupień na podstawie dominujących i średnich wartości zmiennych diagnostycznych w klasach budynków mieszkalnych, użytkowych i garażowych.

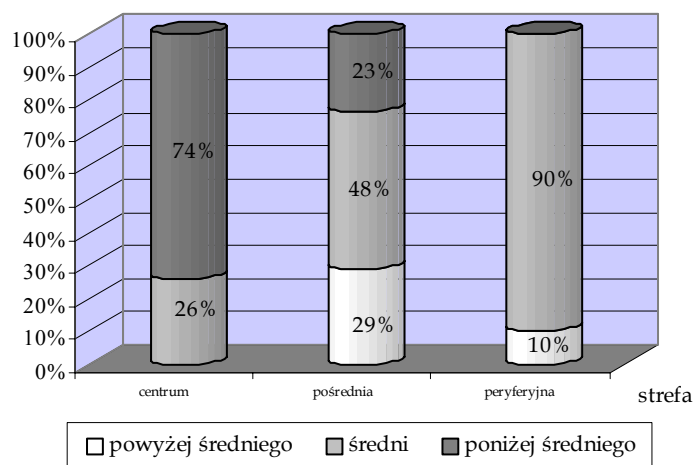
Tabela 1
Zestawienie klas w grupie budynków mieszkalnych z zasobu miasta Olsztyna

Lp.	Ilość obiektów	Udział %	Lokalizacja ogólna	Lokalizacja szczegółowa	Zagospodarowanie terenu	Stan techniczny
			X_{LO}	X_{LS}	X_{ZT}	X_{BM}
1	33	17,8	dobra	bardzo dobra	dobrze	dobry/średni
2	33	17,8	dobra	dobra	średnie	średni
3	29	15,7	bardzo dobra	bardzo dobra	dostateczne	zły
4	28	15,1	zła	dobra	średnie	średni
5	27	14,6	dobra	zła	dostateczne	dostateczny
6	22	11,9	dobra	dobra	dostateczne	średni
7	10	5,4	bardzo dobra	bardzo dobra	średnie	dost./zły
8	3	1,6	zła	zła	dobrze	bardzo dobry

Źródło: Opracowanie własne

Uzyskane rezultaty agregacji danych klasyfikacyjnych wewnątrz utworzonych skupień budynków z zasobu miasta Olsztyna przedstawiono w tabelach 1-3.

W tabeli 1 pokazano zaagregowane wyniki wielocechowej klasyfikacji w grupie *budynków mieszkalnych*. Grupa ta stanowi najliczniejszą populację wśród badanych (185 obiektów). W wyniku analizy dendrogramu i zastosowania odpowiedniego cięcia krytycznego wyróżniono w tym zbiorze 8 homogenicznych skupień (klas) budynków o zróżnicowanej liczebności. Do każdej z wyróżnionych klas zaliczono budynki mieszkalne jak najbardziej podobne do siebie pod względem przyjętych cech diagnostycznych i jednocześnie maksymalnie różniące się od budynków w innych klasach. Z tabeli wynika, że większość wyodrębnionych skupień zawiera około 30 obiektów, przy czym najmniejsza klasa składa się z 3, a największa z 33 budynków mieszkalnych gminy. Do głównych cech determinujących podział na klasy należy zaliczyć walory lokalizacji ogólnej X_{LO} oraz stan techniczny budynku X_{BM} . Dwie najbardziej liczne klasy budynków (nr 1 i nr 2) zawierają w większości obiekty położone poza centrum miasta (w strefie pośredniej) charakteryzujące się dobrym lub średnim stanem technicznym. Natomiast do najmniej licznej klasy (nr 8) zakwalifikowano budynki zlokalizowane w większej odległości od centrum (w strefie peryferyjnej), które cechują się bardzo dobrym stanem technicznym. Są to jednak przypadki odstające od przeciętnej w badanej populacji. Stwierdzono bowiem, że 21% liczby budynków mieszkalnych gminy położonych jest w ścisłym centrum miasta, około 62% w odległości od 2 do 5 km od centrum (w strefie pośredniej), a tylko niespełna 17% w odległości ponad 5 km od centrum (w strefie peryferyjnej). Zauważono ponadto, że około 50% liczby budynków mieszkalnych charakteryzuje się średnim stanem technicznym, a ponad 30% tej liczby cechuje się stanem technicznym poniżej poziomu średniego. Cechy stanu technicznego budynków mieszkalnych wykazują znaczny stopień zróżnicowania według stref lokalizacyjnych miasta (wykres 1). Jak wynika z tego wykresu, najgorsza sytuacja pod względem stanu technicznego budynków mieszkalnych gminy koncentruje się w centrum miasta. Zdecydowana większość budynków w tej strefie (około 74%) wykazuje stan techniczny poniżej poziomu średniego, 26% na poziomie zaledwie średnim, natomiast brak jest w tej strefie obiektów mieszkalnych w stanie technicznym dobrym lub bardzo dobrym. Wykres ponadto pokazuje, że w miarę oddalania się od centrum miasta stan techniczny budynków mieszkalnych z zasobu badanej gminy ulega zauważalnej poprawie.



Wykres 1. Stan techniczny budynków mieszkalnych według strefy lokalizacyjnej.

Źródło: Opracowanie własne

Tabela 2

Zestawienie klas w grupie budynków użytkowych z zasobu miasta Olsztyna

Lp.	Ilość obiektów	Udział %	Lokalizacja ogólna	Lokalizacja szczegółowa	Zagospodarowanie terenu	Stan techniczny
			X_{LO}	X_{LS}	X_{ZT}	X_{BU}
1	26	22,8	dobra	bardzo dobra	dostateczne	dostateczny
2	24	21,0	dobra	zła	dostateczne	dostateczny
3	19	16,7	bardzo dobra	bardzo dobra	dobrze	dobry
4	17	14,9	dobra	zła	złe	zły
5	16	14,0	bardzo dobra	dobra	dostateczne	dost./średni
6	12	10,5	dobra/zła	dobra	dobrze	dobry

Źródło: Opracowanie własne

Syntetyczne wyniki klasyfikacji *budynków użytkowych* z zasobu miasta Olsztyna przedstawiono w tabeli 2. W wyniku realizacji procedury klasyfikacyjnej metodą aglomeracyjną populacja 114 budynków użytkowych gminy podzielona została na 6 homogenicznych skupień (klas) obiektów komunalnych o zróżnicowanej liczebności. Najliczniejsza klasa budynków w tej grupie składa się z 26 obiektów położonych w strefie pośredniej – blisko centrum miasta, o doskonałej lokalizacji szczegółowej, których zagospodarowanie terenu i stan techniczny oceniono jako dostateczny. Druga klasa pod względem liczebności skupia budynki podobne do obiektów z klasy poprzedniej, jednakże o znacznie gorszych walorach lokalizacji

szczegółowej. W strukturze przestrzennej budynków użytkowych występuje nieco większy odsetek obiektów położonych w centrum miasta (31%), podczas gdy 58% budynków tego typu zlokalizowanych jest w strefie pośredniej – w niedalekiej odległości od centrum. Lokalizację peryferyjną zajmuje zaledwie 11% ogólnej liczby budynków użytkowych. W porównaniu do obiektów mieszkalnych grupa budynków użytkowych odznacza się ogólnie wyższymi walorami lokalizacyjnymi i bardziej zróżnicowanym (rozwarstwowanym) stanem technicznym. Z jednej strony, znacznie więcej budynków użytkowych – niż mieszkalnych – charakteryzuje się stanem technicznym poniżej poziomu średniego (59%). Są to zwykle budynki położone poza centrum. Z drugiej strony, w populacji budynków użytkowych, stwierdzono większy udział obiektów o stanie technicznym powyżej poziomu średniego (27%). Są to w większości budynki centralnie położone. Stan techniczny jedynie 14% budynków użytkowych oceniono jako średni, co na tle pozostałych grup budynkowych jest wynikiem bardzo dobrym. Zupełnie inna sytuacja ma miejsce w przypadku budynków użytkowych położonych poza centrum miasta. W drugiej strefie lokalizacyjnej relatywnie duży odsetek ogólnej liczby budynków użytkowych posiada stan techniczny oceniony poniżej poziomu średniego. Z kolei w strefie peryferyjnej zaobserwowano niewielką ilość budynków użytkowych dobrze utrzymanych pod względem technicznym. Obiekty te zakwalifikowano do najmniej licznej klasy (nr 6) charakteryzującej się dodatkowo dobrymi cechami lokalizacji szczegółowej i stanu zagospodarowania terenu. W trakcie grupowania budynków użytkowych zaobserwowano zarysowującą się tendencję pogarszania się stanu technicznego obiektów wraz z obniżaniem się walorów ich lokalizacji szczegółowej i stanu zagospodarowania terenu wokół budynków.

Tabela 3

Zestawienie klas w grupie budynków garażowych z zasobu miasta Olsztyna

Lp.	Ilość obiektów	Udział %	Lokalizacja ogólna	Lokalizacja szczegółowa	Zagospodarowanie terenu	Stan techniczny
			X_{LO}	X_{LS}	X_{ZT}	X_{BG}
1	25	19,1	dobra	dobra	złe	zły
2	24	18,3	dobra/zła	dobra	średnie	dostateczny
3	18	13,7	dobra	bardzo dobra	dostateczne	dostateczny
4	12	9,2	bardzo dobra	średnia/zła	dostateczne	zły
5	11	8,4	bardzo dobra	b. dobra/dobra	dostateczne	zły
6	11	8,4	dobra	bardzo dobra	dobrze	dobry
7	11	8,4	dobra	zła	dostateczne	dostateczny
8	10	7,6	bardzo dobra	dobra	dostateczne	średni
9	9	6,9	dobra	dobra	średnie	średni

Źródło: Opracowanie własne

W ostatniej fazie przeprowadzono klasyfikację populacji *budynków garażowych* z zasobu miasta Olsztyna (tabela 3). W porównaniu do obiektów mieszkalnych i użytkowych grupa budynków garażowych cechuje się przeciętną liczebnością (131 obiektów) i nieco większą różnorodnością. W procedurze klasyfikacyjnej podzielona została na 9 jednorodnych skupień budynków. Do klasy najbardziej licznej (nr 1) – skupiającej 19,1% wszystkich obiektów – zakwalifikowano budynki zlokalizowane w pobliżu centrum cechujące się o złym stanem zagospodarowania terenu i złym stanem technicznym. Najmniejsze skupienie (nr 9) zawiera 6,9% obiektów cechujących się również dobrymi walorami lokalizacyjnymi, ale znacznie lepszym stanem zagospodarowania terenu i poziomem technicznego utrzymania. Udział liczby budynków garażowych w poszczególnych strefach lokalizacyjnych miasta jest podobny jak w przypadku budynków mieszkalnych. Dane z tabeli 3 i analizy szczegółowe ogólnie pokazują, że grupa budynków garażowych zawiera największy odsetek obiektów niewłaściwie zagospodarowanych, mocno zużytych i zaniedbanych. Około 77% obiektów tego typu posiada stan techniczny oceniany poniżej poziomu średniego, a jedynie 8,4% spośród nich wykazuje stan dobry. W trakcie badań nie zaobserwowano zależności pomiędzy lokalizacją ogólną i szczegółową budynków garażowych gminy a ich stanem technicznym.

5. Podsumowanie i wnioski

Wielocechowa klasyfikacja budynków mieszkalnych, użytkowych i garażowych z zasobu miasta Olsztyna zrealizowana przy pomocy analizy skupień dostarczyła istotnych informacji ilościowych i jakościowych o nieruchomościach komunalnych, zarówno z poznawczego, jak i praktycznego punktu widzenia. Metoda aglomeracji doprowadziła do wyłonienia klas obiektów jak najbardziej podobnych do siebie pod względem przyjętych cech i jednocześnie maksymalnie różniących się od obiektów z innych skupień. Identyfikacja i charakterystyka tych skupień pozwala na odzwierciedlenie zjawiska zróżnicowania obiektów w zasobie budynkowym gminy, a także na wykrycie występujących prawidłowości pomiędzy obiektami i ich atrybutami oraz sformułowanie wniosków uogólniających, cennych z punktu widzenia racjonalnej gospodarki nieruchomościami. Wnioski te mogą dotyczyć w szczególności takich obszarów gospodarki nieruchomościami komunalnymi, jak: polityka czynszowa, przemieszczenia lokatorów, planowanie i realizacja prac remontowo-modernizacyjnych, inwestycje budowlane, czy też podejmowanie decyzji prywatyzacyjnych. W tym kontekście należy stwierdzić, że zrealizowane w pracy badania mają charakter wstępny. Uzyskane wyniki umożliwiają jedynie ogólne (częstkowe) rozpoznanie zjawiska zróżnicowania zbiorowości zasobów budynkowych miasta Olsztyna. Stwierdzenie to wynika z przyjęcia niepełnego zestawu cech diagnostycznych, które koncentrują się głównie na opisie walorów lokalizacyjnych, zagospodarowania terenu i stanu technicznego budynków, jak również z zastosowania nieostrego ich zapisu przy pomocy skal porządkowych. Rozwijając te badania należałoby poszerzyć zestaw atrybutów obiektów o cechy

ekonomiczne, społeczne i rynkowe – z jednej strony, a z drugiej wprowadzić do opisu niektórych cech skale mocne. Ponadto, celem pełniejszego poznania i opisu zjawiska zróżnicowania zasobu budynków komunalnych w kontekście racjonalnej gospodarki nieruchomościami powinno się włączyć do analizy skupień także budynki wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy.

Przeprowadzone badania i analizy umożliwiają sformułowanie następujących wniosków szczegółowych:

- 1) W grupie budynków mieszkalnych z zasobu miasta Olsztyna zaobserwowano prawidłowość poprawiania się stanu technicznego obiektów w miarę oddalania się od centrum miasta. Tendencja ta znajduje odzwierciedlenie w rzeczywistości i jest wyrazem swoistego odwrócenia teorii lokalizacji. Wynika ona z charakterystyki czasowo-przestrzennej procesu rozbudowy miasta z jednej strony, a z drugiej z wieloletnich zaniedbań remontowych – uprzednio w państwowych, a obecnie w gminnych zasobach mieszkaniowych.
- 2) Grupa budynków użytkowych wykazała wyższe walory lokalizacyjne i większe zróżnicowanie (rozwarstwienie) stanu technicznego w stosunku do budynków mieszkalnych i garażowych. W trakcie klasyfikowania budynków użytkowych zauważono ponadto tendencję do pogarszania się stanu technicznego obiektów wraz z obniżaniem się walorów lokalizacji szczegółowej i stanu zagospodarowania terenu wokół budynków. Wynika to z różnorodności przestrzenno-funkcjonalnej zasobu budynków użytkowych miasta (wykorzystywania ich na cele handlowe, usługowe, magazynowe lub użyteczności publicznej).
- 3) Zasób budynków garażowych wykazał relatywnie największą różnorodność spośród badanych grup obiektów. W trakcie klasyfikowania tego typu budynków nie zaobserwowano istotnego związku między walorami lokalizacyjnymi a stanem technicznym. Ze względu na ogólnie zły stan techniczny większości budynków garażowych i relatywnie niskie czynsze najmu gmina winna rozważyć celowość dalszego utrzymywania tych obiektów w zasobie.
- 4) Uzyskane skupienia (klasy) budynków i sformułowane zależności pomiędzy obiektami i ich atrybutami posiadają uzasadnienie w rzeczywistości, co pozwala stwierdzić, że zastosowana metoda analizy skupień jest użytecznym i efektywnym narzędziem przetwarzania informacji na potrzeby gospodarki nieruchomościami. Praktyczne zastosowanie tego rodzaju metod znacznie usprawnia zintegrowany i przyjazny system statystycznej analizy danych programu *Statistika.Pl*.

6. Bibliografia

GARBIŃSKI T., WYDYMUS S., ZELIĄS A. 1989. *Metody taksonomii numerycznej w modelowaniu zjawisk gospodarczych*. PWN, Warszawa

- GATNAR E. 1998. *Symboliczne metody klasyfikacji danych*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa
- HARAŃCZYK G. 2005. *Analiza skupień na przykładzie segmentacji nowotworów*. W: info@statsoft.pl, www.StatSoft.pl
- MROZIK A. 2008. *Klasyfikacja gminnych zasobów budynkowych z zastosowaniem wybranych metod taksonomii numerycznej*. Praca magisterska zrealizowana pod kier. dr inż. A. Muczyńskiego. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
- STANISZ A. 2007. *Przystępny kurs statystyki z zastosowaniem STATISTICA PL na przykładach z medycyny* Wyd. StatSoft Polska Sp. z o.o. Tom 3, Kraków

CLASSIFICATION OF THE COMMUNAL REAL ESTATE RESOURCES BY CLUSTER ANALYSIS

Andrzej Muczyński, Anna Mroziak

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

Key words: *classification, cluster analysis, communal real estate resources*

Abstract

On the paper the results of researches in the range of the classification of appartements as well usable buildings and garages crops are described from the resource of the city Olsztyn. Classificatory procedures made using the agglomeration method of the analysis of concentrations with the use of diagnostic features characterizing values of location in land planning and state technical of buildings. The result was to obtained diagrams of homogeneous concentrations (classes) of council houses reflecting occurrence of their real differentiation in the sources of the commune. This permitted on the indication of occurrent dependences between objects and their attributes and the expression on this base of the row of synthetic useful conclusions in the process of the communal real estates resources the best use and management.

REALIZACJA NADZORU WŁAŚCICIELSKIEGO NAD NIERUCHOMOŚCIAMI KOMUNALNYMI W MIASTACH POLSKI NA PRAWACH POWIATU

Bartłomiej Marona

*Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego
e-mail: maronab@uek.krakow.pl*

Adam Nalepka

*Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego
e-mail: nalepkaa@uek.krakow.pl*

Słowa kluczowe: *nadzór właścicielski, nadzór korporacyjny, gospodarowanie
nieruchomościami, gmina*

Streszczenie

W artykule omówiono wyniki badań ankietowych przeprowadzonych we wszystkich polskich miastach na prawach powiatu (łącznie 65 gmin). Celem badań było zaprezentowanie wpływu nadzoru właścicielskiego na gospodarkę nieruchomościami, przedstawienie organizacyjnych rozwiązań przyjmowanych w zakresie sprawowania władztwa gminnego nad rozdysponowanym majątkiem i ich wpływu na ogólną ocenę gospodarki nieruchomościami oraz samego nadzoru. Zrealizowane badania należy traktować jako wstęp do kolejnych badań – tym razem jakościowych – po dokonaniu których, możliwy będzie pełniejszy opis nadzoru właścicielskiego realizowanego w polskich gminach nad gospodarką nieruchomościami, wraz ze wskazaniem kierunków jego usprawnienia.

1. Wprowadzenie

Nadzór właścicielski pojawia się zawsze tam, gdzie mamy do czynienia z oddzieleniem własności od zarządzania. Zdecydowana większość badań i analiz, koncentruje swoją uwagę na analizie nadzoru właścicielskiego w kontekście funkcjonowania przedsiębiorstw prywatnych. Już Adam Smith w swojej słynnej pracy z 1776 r. „The Wealth of Nations” po raz pierwszy odnotował i zanalizował następujące w ówczesnych korporacjach rozdzielenie własności i kontroli oraz wynikające z tego konsekwencje (JERZEMOWSKA 2002). Od tego czasu w ramach nauk ekonomicznych oraz nauk o zarządzaniu, powstało wiele koncepcji teoretycznych, które w sposób bezpośredni lub pośredni dotyczą problemów nadzoru właścicielskiego, lub szerzej, nadzoru korporacyjnego (corporate governance). Nadzór korporacyjny (corporate governance) jest pojęciem szerszym

od nadzoru właścicielskiego i należy rozumieć go jako kontrolę funkcjonowania korporacji, sprawowaną nie tylko poprzez przewidziane do tego organy statutowe spółki, ale również przez inne grupy zainteresowane korporacją lub mające interes w jej funkcjonowaniu, (czyli tzw. interesariuszy - z ang. stakeholders). Wśród najważniejszych i najbardziej znanych teorii nadzoru korporacyjnego, - który to termin do współczesnej ekonomii został wprowadzony w latach trzydziestych XX wieku (BERLE, MEANS 1932) - należy wymienić m.in.: Teorię Agencji (ROSS 1973), Teorię Odpowiedzialnego Gospodarza (DONALDSON, DAVIS 1991) czy też Teorię Interesariuszy (CLARKSON 1994).

Problem rozdzielenia własności od zarządzania i związane z tym wszelkie konsekwencje, występuje jednak nie tylko w korporacjach. Jest on zauważalny również w administracji publicznej, w tym na szczeblu samorządowym. W polskich warunkach uwidacznia się przynajmniej w trzech sytuacjach: (I) organy gminy - gminne jednostki sektora finansów publicznych (np.: gminne instytucje kultury, gminne zakłady opieki zdrowotnej, gminne jednostki i zakłady budżetowe), (II) organy gminy - spółki komunalne (przede wszystkim spółki z ograniczoną odpowiedzialnością), (III) organy gminy - podmioty prywatne realizujące niektóre zadania gminy. We wspomnianych przypadkach, gmina rozdysponowuje swoje nieruchomości jednostkom organizacyjnym w formie trwałego zarządu, użytkowania, użytkowania wieczystego oraz użyczenia, ewentualnie zleca zarządzanie swoim majątkiem (w całości lub częściowo), wyspecjalizowanym firmom prywatnym. W opisywanej sytuacji, gmina nie traci uprawnień właścicielskich. Wręcz przeciwnie - ma pełne prawo do kontroli jego wykorzystania i oceny, czy dysponent zarządza mieniem efektywnie i czy wykonuje to w sposób właściwy.

W niniejszym artykule omówiono wyniki badań ankietowych przeprowadzonych we wszystkich polskich miastach na prawach powiatu (łącznie 65 gmin). Celem badań było zaprezentowanie wpływu nadzoru na gospodarkę nieruchomościami, przedstawienie organizacyjnych rozwiązań przyjmowanych w zakresie sprawowania władztwa gminnego nad rozdysponowanym majątkiem i ich wpływu na ogólną ocenę gospodarki nieruchomościami oraz samego nadzoru.

2. Wstępne badania

W okresie lipiec - wrzesień 2008 r. przeprowadzono badania ankietowe. Kwestionariusz ankiety, składający się z 11 pytań, w tym dwa pytania macierzowe oraz dwa pytania alternatywne. W większości przypadków pytania ujęte w kwestionariuszu miały charakter wielokrotnego wyboru z opcją otwartą, wysłano w wersji elektronicznej oraz tradycyjnej do wszystkich miast w Polsce na prawach powiatu (łącznie 65 największych polskich gmin) z prośbą o jego wypełnienie. Do przesyłki dołączony był tzw. list towarzyszący, w którym zawarto informacje o celach badania i sposobie publikowania otrzymanych wyników. Każdorazowo, wysłanie kwestionariusza poprzedzała rozmowa

telefoniczna z kancelarią prezydenta miasta, ewentualnie wiceprezydentem odpowiedzialnym w gminie za gospodarkę nieruchomościami. Ostatecznie zwrot otrzymano z 43 miast, z tego 35 wypełnionych kwestionariuszy (tj. 81 %) odesłano pocztą tradycyjną, natomiast 8 korzystając z poczty elektronicznej (tj. 19%), co stanowi 66% całej zbiorowości. Dla lepszego zobrazowania zbadanej zbiorowości, w tabeli 1 zaprezentowano zagregowane dane z 43 gmin na tle wszystkich 2478 gmin w Polsce.

Tabela 1

Przebadane gminy na tle wszystkich gmin w Polsce

Wyszczególnione	Wszystkie gminy w Polsce	Przebadane 43 gminy	Przebadane 43 gminy na tle danych ze wszystkich gmin w Polsce (w %)
Nieruchomości tworzące gminny zasób nieruchomości (w ha)	762 185,2	72 260,1	9,5
w tym oddane w trwałe zarząd (w ha)	42 777,1	6 472,1	15,1
Nieruchomości gminne oddane w użytkowanie wieczyste (w ha)	89 934,6	23 623,7	26,3
Liczba gminnych mieszkań	1 251 555	514 713	41,1
Liczba ludności	38 136 000	8 420 832	22,1

Źródło: opracowanie własne na podstawie:
http://www.stat.gov.pl/bdr_s/app/strona.indeks

Jak wynika z danych zamieszczonych w tabeli 1, w gminach które wypełniły ankietę znajduje się pokaźna część całego zasobu gminnego Polski (blisko 10%), aż 41,1% było wszystkich mieszkań gminnych oraz ponad 26% nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste i 15,1% rozdysponowanych w formie trwałego zarządu. Dane te potwierdzają słuszność doboru próby badawczej.

2.1. Ocena gospodarki nieruchomościami w świetle przeprowadzonego badania

Do oceny gospodarki nieruchomościami w badanych gminach, posłużono się w kwestionariuszu ankiety pytaniem macierzowym (tabelarycznym). Zastosowano przy tym likertowską¹, pięciostopniową skalę odpowiedzi

¹ Jak pisze BABBIE (...), skala Likerta to typ złożonego narzędzia pomiarowego, opracowanego przez Rensisa Likerta w celu poprawienia poziomu pomiaru w naukach społecznych poprzez zastosowanie zestandaryzowanych kategorii odpowiedzi w pytaniach kwestionariuszowych. (BABBIE (...) s. 631). W praktyce skalę Likerta stosuje się dość rzadko, jednak format pytań zaproponowanych przez

(każdorazowo prosząc o zaznaczenie odpowiedniej rubryki, korzystając ze skali: 1 – bardzo zła ocena, 2 – zła ocena, 3 – średnia ocena, 4 – dobra ocena, 5 – bardzo dobra ocena). W tabeli 2 zaprezentowano wyniki tak przeprowadzonego badania.

Tabela 2
Ocena gospodarki nieruchomościami w przebadanych gminach

	Średnia	Mediana	Odch. st.	Kwartył 1	Kwartył 3
Ocena ściągłości czynszów z zasobu mieszkaniowego	3,51	3	0,78	3	4
Ocena wykorzystania gruntów	3,76	4	0,58	3	4
Ocena zarządzania nieruchomościami	3,78	4	0,56	3	4
Ogólna ocena gospodarki nieruchomościami komunalnymi	3,88	4	0,51	4	4
Ocena wykorzystania komunalnego zasobu mieszkaniowego	3,95	4	0,59	4	4
Ściągłość opłat i podatków związanych z gospodarką nieruchomościami	3,95	4	0,63	4	4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

Z danych zaprezentowanych w tabeli 2 wynika, iż badane gminy oceniają pozytywnie prowadzoną przez siebie gospodarkę nieruchomościami (średnia ocena 3,88), a w szczególności sposób wykorzystania komunalnego zasobu mieszkaniowego oraz ściągłość opłat i podatków związanych z gospodarką nieruchomościami (w obu przypadkach średnia ocen 3,95). Zauważalny jest jednak problem ściągłości czynszów z komunalnego zasobu mieszkaniowego (świadczy o tym zarówno najniższy poziom mediany jak i średniej arytmetycznej).

2.2. Ocena nadzoru właścicielskiego nad nieruchomościami komunalnymi w świetle przeprowadzonego badania

- Nadzór właścicielski nad rozdysponowanymi nieruchomościami realizują poszczególne wydziały urzędów miast. W typowej sytuacji nadzór sprawuje od 3 do 4 wydziałów i w takiej też sytuacji, zarówno ocena nadzoru właścicielskiego jak i gospodarki nieruchomościami jest wyższa niż średnia

R. Likerta jest jednym z najpowszechniej używanych we współczesnych kwestionariuszach. Jest on na ogół wykorzystywany obecnie do tworzenia prostych indeksów. (BABBIE (...) s. 192.)

dla wszystkich gmin (odpowiednio ocena 3,88 oraz 4,0). Istnieją również miasta, w których wydziałów, zajmujących się nadzorem właścicielskim nad nieruchomościami gminnymi, jest więcej – maksymalnie od 7 do 8. W tych przypadkach nadzór właścicielski i gospodarka nieruchomościami oceniane są zdecydowanie najgorzej (średnia ocen wynosi odpowiednio 3,4 i 3,6).

- W wielu urzędach gmin funkcjonują tzw. „Biura nadzoru właścicielskiego”, które jednak w głównej mierze koncentrują swoje działania na nadzorowaniu jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminy, które działają w oparciu o kodeks spółek handlowych (analiza i ocena ekonomiczna przedsiębiorstw, ewidencja spółek, wykonywanie funkcji organu założycielskiego, oraz nadzór i kontrola przekształceń własnościowych). Pośrednio biura te wykonują nadzór właścicielski nad nieruchomościami, którymi dysponentami są spółki gminy. Sytuacja, w której zakres działalności omawianej komórki organizacyjnej rozszerzony byłby również o nadzór nad innymi podmiotami tworzonymi przez gminę (jak również nieruchomościami przekazanymi takim podmiotom, np. w formie trwałego zarządu) należą do rzadkości. Co ważne, w miastach gdzie taka sytuacja ma miejsce, ocena nadzoru właścicielskiego nad nieruchomościami, jak i sama gospodarka nieruchomościami, oceniana jest wyżej od średniej dla wszystkich gmin (w obu przypadkach ocena wynosi 4,0).
- W gminach objętych badaniem, nadzór właścicielski w najmniejszym stopniu wpływa na kondycję finansową jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminy (oceny poniżej 3,0). Zdaniem wielu respondentów, poprawa wyników finansowych przez jednostki organizacyjne tworzone przez gminy (np. maksymalizacja zysku netto) nie powinna być traktowana priorytetowo, gdyż jednostki te powinny być rozliczane z punktu widzenia jakości świadczonych usług na rzecz mieszkańców. Dlatego nadzór właścicielski w największym stopniu wpływa na efektywność realizowanych zadań przez gminy (ocena 3,83).

3. Kierunki dalszych badań

Zrealizowane badania należy traktować jako wstęp do kolejnych badań, tym razem o charakterze jakościowym (badania typu „case study”) w wybranych gminach spośród całej przebadanej zbiorowości. Pozwoli to na dokonanie pełniejszego opisu nadzoru właścicielskiego realizowanego w polskich gminach nad gospodarką nieruchomościami oraz wskazanie dalszych kierunków jego usprawnienia.

4. Literatura

BABBIE E. 2004. *Badania społeczne w praktyce*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa

- BERLE A., MEANS G. 1932. *The modern corporation and private property*. Macmillan, New York
- CLARKSON M.B.E. 1994. *A Risk Based Model of Stakeholder Theory*. The Centre for Social Corporate Performance and Ethics, University of Toronto, Toronto
- DONALDSON L., DAVIS J.H. 1991. *Stewardship theory or agency theory: CEO Governance and shareholder returns*. *Australian Journal of Management*, 16, 1
- JERZEMOWSKA M. 2002. *Nadzór korporacyjny*. PWN, Warszawa
- FRANKFORT-NACHMIAS CH., NACHMIAS D. 2001. *Metody badawcze w naukach społecznych*, przekład E. Hornowska, Zysk i S-ka Wydawnictwo
- OSBORNE D., GAEBLER T. 1992. *Rządzić inaczej. Jak duch przedsiębiorczości przenika i przekształca administrację publiczną*, (tłumaczenie: A. Jankowski), Media Rodzina of Poznań
- ROSS A. 1973. *The Economic Theory of Agency: The Principal's Problem*, „*American Economic Review*” Vol 63, No 2

PROPRIETARY SUPERVISION IN MUNICIPAL REAL ESTATE MANAGEMENT IN POLISH POWIAT TOWNS

Bartłomiej Marona

*Cracow University of Economics
Department of Real Estate and Investment Economics
e-mail: maronab@uek.krakow.pl*

Adam Nalepka

*Cracow University of Economics
Department of Real Estate and Investment Economics
e-mail: nalepkaa@uek.krakow.pl*

Key words: *proprietary supervision, ownership supervision, corporate governance, real estate management, municipality*

Abstract

Proprietary supervision by local authorities may occur, among others, in regard to municipal institutions and budgetary units, municipal companies with the participation of the local authority, using the property of the local authority that has been given over for long-term management or contributed. As well as being given over to organizational units for long-term management, real estate that is the property of the local authority may also be transferred in the form of a leasehold or tenancy or loan. When a local authority transfer property to the above-mentioned entities, it does not lose ownership rights. On the contrary, it has full rights to supervise the use of the property and to assess whether the administrator is managing it effectively and in the correct manner. In the paper authors present results of the research connected with ownership supervision in municipal real estate management, which was conducted in 65 Polish biggest towns.

ANALIZA ZARZĄDZANIA OBIEKTAMI SZPITALNYMI W POLSCE

Zbigniew Sujkowski

*Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski
e-mail: z.sujkowski@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *zarządzanie nieruchomościami, zarządzanie szpitalami, nieruchomości instytucjonalne*

Streszczenie

W pracy podjęto próbę analizy zarządzania obiektami szpitalnymi należącymi do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które utworzone zostały przez jednostki samorządu terytorialnego. Badaniami objęto stan infrastruktury technicznej szpitali w Polsce. Analiza szczegółowa procesu zarządzania obiektem szpitalnym została przeprowadzona na obiekcie specjalistycznego szpitala wojewódzkiego w Olsztynie. Prezentacji wyników badań dokonano poprzez dekompozycję procesu zarządzania nieruchomościami szpitala w aspekcie prawnym, technicznym i finansowym.

1. Wprowadzenie

Wiele obszarów polskiego życia gospodarczego funkcjonuje już w oparciu o prawa rynku. Regułą tym coraz silniej skłonny jest poddać się również sektor użyteczności publicznej, a w nim opieka zdrowotna. Dotychczas niemal cała tworząca ją sfera, a zwłaszcza jej strategiczne placówki, wraz z jej otoczeniem była bardziej administrowana niż zarządzana. Działo się tak pomimo podejmowanych prób reorganizacyjnych zmierzających do ich urynkowania. W rezultacie dziś obowiązujące regulacje prawne i warunki ekonomiczne świadczenia usług medycznych budzą wiele kontrowersji i niezadowolenia społecznego. Coraz więcej szpitali publicznych w Polsce traci płynność finansową. Ekonomiczna i społeczna akceptacja dalszego utrzymywania wielu szpitali publicznych jest coraz bardziej związana ze zdolnością ich dostosowania się do reguł rynkowych, poprzez niezbędne tu procesy restrukturyzacji, prywatyzacji i oddłużenia. Obecnie polski system ochrony zdrowia wymaga licznych zmian, nie tylko przekształceń własnościowych. Dla sprostania nowym warunkom niezbędna jest wiedza potrzebna na temat zarządzania nieruchomościami szpitalnymi w oparciu, o które są realizowane usługi medyczne.

Podstawową jednostką organizacyjną w strukturze instytucji ochrony zdrowia jest szpital. Jest to samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej (SPZOZ) przeznaczony i przygotowany do świadczenia usług medycznych osobom, których stan zdrowia wymaga udzielenia takich świadczeń w ciągłym procesie

(całodobowo lub całodziennie) w odpowiednim, tzn. spełniającym określone standardy, stałym pomieszczeniu (KAMIŃSKI 2009). Szpital to zarówno wyposażenie (kapitał rzeczowy), jak i ludzie, którzy w nim pracują, zarządzający i pracownicy oraz będący jego własnością kapitał finansowy, wartości niematerialne i prawne. Obecnie szpitale w Polsce można podzielić na dwie podstawowe kategorie:

- a) szpitale publiczne,
- b) szpitale niepubliczne, wśród których wyróżniamy:
 - niepubliczne szpitale samorządowe, funkcjonujące w formie spółek prawa handlowego z większościowym udziałem powiatów i gmin;
 - niepubliczne szpitale o strukturze właścicielskiej.

Stosownie do zapisów ustawy o zakładach opieki zdrowotnej (ZOZ) zasadą jest prowadzenie publicznego szpitala w formie samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (SPZOZ), co oznacza że jest to zakład pokrywający z posiadanych środków i uzyskiwanych przychodów koszty działalności i zobowiązań. Z nazwy samodzielny publiczny ZOZ poddany jest ustawowym ograniczeniom samodzielności. Wiąże się to z uzależnieniem samodzielnego publicznego ZOZ-u od organu tworzącego i utrzymującego ZOZ. Widać to przy analizie podstawowych elementów wyznaczających samodzielność w zarządzaniu majątkiem trwałym i gospodarce finansowej szpitala. Uzależnienie od organu założycielskiego na etapie tworzenia szpitala ulega pogłębieniu także w dalszej działalności ZOZ przejawiając się w nadzorze sprawowanym przez organ tworzący i realizowany przez dokonywanie kontroli i oceny działalności samodzielnego szpitala, pracy dyrektora zakładu oraz rady społecznej. W środowisku dyskusje wywołuje interpretacja, że samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej jest organizacją non-profit, czyli tworzoną nie w celu osiągnięcia zysku. Ze stwierdzeniem, że samodzielny zakład nie może osiągnąć zysku, nie zgadzają się też prawnicy i ekonomiści, bo formalnie tylko z zysku można inwestować w infrastrukturę techniczną i sprzęt medyczny szpitala (KAMIŃSKI 2009). Obecnie nowoczesna diagnostyka, jak i sam proces leczenia szpitalnego, zależą od wyposażenia w specjalistyczną aparaturę medyczną i wysokiej sprawności technicznej budynków, w których są wykonywane świadczenia medyczne. Chcąc sprostać nowym trendom i standardom wyposażeniowo-wykończeniowym oraz informatycznym, jakie narzucają prywatne kliniki specjalistyczne, szpitale publiczne muszą zacząć inwestować w bazę lokalową i nowoczesne technologie. Aby jednak odnosić sukcesy w zmieniającym się otoczeniu instytucjonalnym szpitali, trzeba poszukiwać nowatorskich rozwiązań.

Celem przeprowadzonych badań było poznanie i dokonanie oceny procesu zarządzania nieruchomościami należącymi do samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej, które utworzone zostały przez jednostki samorządu terytorialnego.

2. Stan istniejący infrastruktury technicznej szpitali publicznych w Polsce

Infrastruktura techniczna szpitali w Polsce jest bardzo zróżnicowana i zależy w głównej mierze od tego, kto jest właścicielem szpitala, a tym samym, jakimi środkami finansowymi dysponuje i z jakich źródeł je pozyskuje (MIKIETYŃSKI 2008). Obecnie istniejące w Polsce obiekty szpitalne to zarówno nowoczesne zaledwie kilkuletnie budynki, dostosowane do współczesnych wymagań jak I placówki medyczne mieszczące się w zabytkowych budynkach i budowlach nieodpowiednich do prowadzonej w nich obecnie działalności. Ta pierwsza grupa obiektów jest najczęściej własnością niepublicznych zakładów opieki zdrowotnej. Ta druga, a jest ich zdecydowanie więcej stanowią bazę lokalową zakładów publicznych nadzorowanych przez jednostki samorządu terytorialnego.

Jak wynika z raportu z informacji dla Sejmu RP o sytuacji w ochronie zdrowia, przedstawionej przez Radę Ministrów, średni wiek budynków szpitali wynosi 42 lata, a w przypadku szpitali klinicznych i instytutów 48 lat. Ponad jedna dziesiąta wszystkich budowli nadzorowanych przez samorządy znajduje się pod opieką konserwatorów zabytków. Sytuacja taka powoduje, że bardzo często to właśnie oni nie zezwalają na ingerujące w architekturę dostosowania budynków do aktualnych przepisów m.in. Rozporządzenia Ministra Zdrowia w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładów opieki zdrowotnej. W opinii dyrektorów szpitali publicznych wprowadzenie tego Rozporządzenia jest sposobem na likwidację części szpitali, albowiem stawianych w nich warunków nie jest w stanie spełnić ponad połowa publicznych obiektów szpitalnych. Modernizacje są jednak konieczne. Szacuje się, że koszty związane z ich przeprowadzeniem do 2010 r. wyniosą około 6,5 mld zł (dane z Zielonej Księgi).

Obecnie w Polsce liczba szpitali należących do samorządu terytorialnego wynosi 559, z czego 494 to samodzielne publiczne szpitale samorządowe (stan na koniec czerwca 2008 r.). Z ogólnej liczby 765 szpitali w Polsce pozostałe to szpitale kliniczne (75), instytuty badawczo-rozwojowe Ministerstwa Zdrowia (16) oraz niepubliczne szpitale o strukturze właścicielskiej (115).

Ponad 130 obiektów szpitalnych powstało przed 1900 rokiem W następnym półwieczu wybudowano 748 budynków szpitalnych. Trzy czwarte funkcjonujących obecnie placówek rozpoczęło swoją działalność w latach 1950-2000. Ostatnie lata to okres stosunkowo niewielkiego inwestowania w infrastrukturę techniczną zakładów opieki zdrowotnej.

Chcąc sprostać przepisom oraz wymaganiom współczesnym klientów, nie wystarczy zaproponować im łóżek w ciasnych ciemnych i nieremontowanych od lat pokojach, czy korytarzach oddziałów szpitalnych. Coraz bardziej zdają sobie z tego sprawę dyrektorzy techniczni, których wysiłki często są ukierunkowane na szybką poprawę infrastruktury technicznej zarządzanych przez nich budynków. Dzięki takiemu myśleniu wiele publicznych placówek medycznych zmieniło się nie do poznania. Inne, wskutek przyjętej polityki stopniowego inwestowania lub

jej braku przekształcają swoje obiekty etapami, doprowadzając w okresie przejściowym do wielu kontrastów, jedne oddziały wyglądają pięknie i nowocześnie, w innych nic nie zmieniło się od lat. Pozostałe obiekty szpitalne, głównie z powodów ekonomicznych, jeszcze długo nie będą mogły liczyć na poprawę infrastruktury, w której działają (MIKIETYŃSKI 2008).

Tymczasem szpitale i przychodnie prywatne pokazują najczęściej inne oblicze polskiej służby zdrowia. Nowoczesne i przestronne pokoje i pomieszczenia, w których odbywają się usługi medyczne oraz odpowiednio przygotowana ich wizualizacja tworzą w tych placówkach klimat domowego ciepła i komfortu. Są one wyposażone w urządzenia nowoczesne w poszczególnych pomieszczeniach socjalnych i hotelowych. Poprawie wyglądu obiektów szpitalnych należących do zakładów niepublicznych sprzyja między innymi możliwość pozyskania środków pomocowych z funduszy Unii Europejskiej. W przypadku zakładów publicznych dostęp do tych funduszy jest utrudniony, ale możliwy.

Za cztery lata (do 30.04.2012 r.) dyrektorzy SPZOZ muszą złożyć wojewodom programy dostosowawcze dotyczące infrastruktury technicznej szpitala podpisane przez inspektorów sanitarnych. Wszystkie placówki medyczne muszą zmodernizować swoje budynki i dostosować do nowych wymogów sanitarnych i technicznych odpowiadającym normom przyjętym w Unii Europejskiej. Od 1.01.2013 r. przestaną funkcjonować szpitale nie spełniające tych wymagań. Te szpitale i przychodnie ochrony zdrowia, które nie dostosują swoich lokali i pomieszczeń do wymogów europejskich, nie będą mogły udzielać świadczeń zdrowotnych.

2.1. Stare budynki i stary sprzęt

W wyniku przeprowadzonej analizy materiałów źródłowych Zielonej Księgi ponad 60 proc. majątku trwałego zakładów opieki zdrowotnej publicznej wymaga generalnego remontu lub wymiany. Kolejne, 40 proc. budynków, w których mieszczą się one, musi zostać zmodernizowana. Z raportu oceniającego dostęp polskich pacjentów do innowacji w ochronie zdrowia, zawierającego również wyniki przeprowadzonych w 2007 roku badań stanu technicznego dziesięciu zespołów operacyjnych w dziewięciu szpitalach wynika, że jedynie połowa z nich kwalifikuje się do dalszej eksploatacji. Oznacza to bezpośrednie zagrożenie dla bezpieczeństwa pacjentów w trakcie wykonywanych tam zabiegów. Do złego stanu budynku i pomieszczeń, gdzie są wykonywane zabiegi, należy jeszcze dołączyć kłopoty z aparaturą medyczną. Badania przeprowadzone w wybranych szpitalach z trzech województw wykazały, że polskie szpitale dysponują aparaturą medyczną, która w znacznym stopniu jest przestarzała. Z 96, przebadanych pod tym względem placówek, tylko trzy dysponowały odpowiedniej jakości sprzętem (z zachowaniem proporcji między liczbą aparatów nowoczesnych i starszych). W polskich placówkach medycznych brakuje tomografów komputerowych, rezonansów magnetycznych, czy sprzętu do teleradioterapii. Przykładem tego jest

stan ilości w Polsce tylko 8 tomografów komputerowych przypadających na 1 mln mieszkańców, a np. w Niemczech jest 19, w Czechach 14.

Dodatkowo sprzęt, który szpitale i przychodnie posiadają jest nieefektywnie wykorzystywany, co dodatkowo obniża jego faktyczną dostępność dla pacjentów. Problem z przeprowadzeniem niezbędnych prac remontowych polega również na tym, że szpitale nie mogą wykorzystywać na ten cel pieniędzy z NFZ za świadczenia zdrowotne. Może je przyznać organ założycielski, czyli np. samorząd, który nie zawsze jednak dysponuje tak dużymi dodatkowymi środkami. Z zielonej księgi, dokumentu przygotowanego dla resortu zdrowia, wynika, że samorządy (gminne, powiatowe i wojewódzkie) wydały w 2007 r. na ochronę zdrowia niewiele ponad 3 mld zł.

Rząd planuje jednak uruchomienie specjalnego rządowego programu dofinansowania inwestycji w obiekty szpitalne. Te szpitalne placówki, które będą chciały skorzystać z dodatkowych pieniędzy, muszą spełniać określone warunki. Niewykluczone, że będzie to kolejny program, który będzie miał zachęcać do przekształceń szpitali publicznych w spółki prawa handlowego.

3. Charakterystyka badań szczegółowych - studium przypadku szpital wojewódzki

Przedmiotem badań był proces zarządzania nieruchomościami należący do samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej (szpital wojewódzki). Celem przedstawionych badań jest poznanie specyfiki zarządzania nieruchomościami, z uwzględnieniem aspektów organizacyjno-porządkowych prawnych, technicznych i ekonomicznych. Badania przeprowadzono w 2008 roku. Idea badania zakładała dotarcie do odpowiedniej grupy osób (respondentów), tak by możliwe było przeprowadzenie pełnej analizy na zgromadzonym materiale. W badaniach wykorzystano zarówno źródła pierwotne, jak i wtórne. Źródła informacji pierwotnej pochodzą przede wszystkim z obserwacji uczestniczącej. Metoda ta umożliwia pozyskanie wiedzy faktualnej, która stanowi fundament do formułowania twierdzeń ogólnych. Źródła wtórne pochodzą z literatury przedmiotu, z zakresu rynku medycznego oraz dokumentacji wewnętrznej badanej jednostki szpitalnej.

Problem, jaki pojawił się w wypadku przeprowadzonych badań związany był z faktem, iż kwestie podlegające analizie dotyczyły wysoce specjalistycznych zagadnień związanych z pomocniczą działalnością instytucji publicznej szpitala, jaką jest efektywne zarządzanie operacyjne nieruchomościami. Udzielenie odpowiedzi na pytania wymagałoby objęcie badaniami selektywnie wybranych respondentów, których wiedza w omawianym zagadnieniu pozwala na w pełni świadome udzielenie odpowiedzi na zadane pytanie. Osoby były dobierane na podstawie analizy struktury organizacyjnej szpitala, a następnie brany był pod uwagę zakres wykonywanych czynności na rzecz nieruchomości. Zdecydowano się na metodę wywiadów bezpośrednich ukierunkowanych z respondentami, którzy pracują w dziale eksploatacji i technicznym. W każdym przypadku

uzupełnieniem była analiza dokumentacji w celu zgromadzenia dodatkowych informacji. Forma wywiadu zapewniała bowiem większe możliwości zgromadzenia bardziej szczegółowego materiału i pełną kontrolę nad tokiem rozumowania respondenta przy udzieleniu odpowiedzi na zadawane pytania.

4. Prezentacja wyników - aspekty zarządzania obiektami szpitala, analiza przedmiotu badań

Wojewódzki szpital specjalistyczny w Olsztynie jest publicznym zakładem opieki zdrowotnej utworzonym przez sejmik województwa warmińsko-mazurskiego. Przedmiotem badań szczegółowych był wyłącznie proces zarządzania obiektami należącymi do szpitala. Analiza nie dotyczyła zarządzania szpitalem jako instytucją świadczącą nieodpłatnie usługi medyczne.

Przedmiotowa nieruchomość to budynek składający się z siedmiu kondygnacji naziemnych i jednej podziemnej. Powierzchnia użytkowa budynku wynosi 21 817 m². Sposób zagospodarowania poszczególnych pomieszczeń w budynku jest bardzo zróżnicowany. Przede wszystkim zależy on od funkcji danego pomieszczenia, stanu jego wyposażenia, rodzaju korzystających użytkowników szpitala i wykonywanych w nim świadczeń medycznych i poza medycznych. Funkcje poszczególnych pomieszczeń szpitala wraz z aparaturą medyczną stanowią: bloki operacyjne, sale chorych, lokale administracji szpitala, pomieszczenia socjalne, gospodarcze i techniczne, korytarze przeznaczone do komunikacji w układzie poziomym i pionowym, pomieszczenia dźwigów do transportu pacjentów przewożonych na wózkach lub łózkach oraz pomieszczenia specjalistyczne, tj. sterylizatornia, bakteriologia czy patomorfologia.

Teren, na którym położony jest obiekt szpitala, zawiera lądowisko i układ ciągów komunikacyjnych przeznaczonych dla pojazdów służby zdrowia oraz parking z funkcjonowaniem płatnych stref parkowania dla osób odwiedzających chorych. Obiekt jest wyposażony w następujące instalacje bytowe: wodociągową podstawową (wodociąg komunalny), wodociągową rezerwową (własne ujęcie wody, zbiorniki retencyjne), instalacje wody specjalnie przygotowanej, tj. wody schłodzonej, wody zmiękczonej, odgazowanej, wody obiegowej czy wody zdemineralizowanej, sieć kanalizacyjną z węzłami sanitarnymi, elektryczną zewnętrzną (zasilanie sieciowe), elektryczną wewnętrzną (zasilanie baterijne bezprzerwowe, agregaty prądotwórcze z samostartem UPS miejscowe, przetwornice tyrosterowe), instalacje centralnego ogrzewania, ciepłej wody i gazową. Ponadto, do instalacji i urządzeń stanowiących wyposażenie szpitala należy instalacja klimatyzacyjna i wentylacja mechaniczna, sieć komputerowa, centrala telefoniczna, instalacja telewizji przemysłowej, łączności radiowej, urządzeń windowych, odgromowa i gazów medycznych. Poza tym wyposażenie budynków stanowi ponad 1500 sztuk różnego rodzaju aparatury i sprzętu medycznego (tzw. zarządzanie ruchem).

Prezentacji wyników badań szczegółowych dokonano w oparciu o analizę podstawowych aspektów zarządzania obiektem szpitalnym. Celem zarządzania

nieruchomościami szpitalnymi jest efektywne zarządzanie operacyjne, zapewniające w rytmie całodobowym najwyższy standard eksploatacyjny budynku. W wyniku realizacji badań wyróżniono aspekt organizacyjno-porządkowy, prawny, techniczny i ekonomiczny zarządzania nieruchomością. Taki układ prezentowanych wyników badań, pozwala na wszechstronną ocenę analizowanych obszarów zarządzania.

4.1. Aspekt organizacyjno-porządkowy

Za proces zarządzania nieruchomościami szpitala odpowiedzialny jest dyrektor szpitala, który powierza czynności operacyjne w zakresie utrzymania sprawności technicznej i użytkowania budynku zastępcy dyrektora ds. techniczno-eksploatacyjnych. Podstawą formalno-prawną powierzenia obowiązków jest zawarta umowa o pracę. Zakres obowiązków dyrektora zależy także od przyjętego Statutu Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Olsztynie i Regulaminu Porządkowego Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Olsztynie zatwierdzonego uchwałą Rady Społecznej. Dyrektor ds. eksploatacyjno-technicznych, realizuje proces zarządzania obiektem w oparciu o podlegający mu personel zatrudniony w dziale technicznym i eksploatacyjnym wyodrębniony w ramach struktury organizacyjnej zakładu opieki zdrowotnej. Za gospodarkę finansową szpitala jest odpowiedzialny zastępca dyrektora do spraw ekonomicznych, któremu podlegają działy księgowości, kontraktowania i rozliczeń, prognozowania, planowania i analizy, dział zamówień publicznych i zaopatrzenia. Całością instytucji szpitala zarządza Dyrektor szpitala i organ opiniotwórczo-kontrolny, jakim jest rada społeczna, którym podlega dyrektor ds. technicznych i eksploatacyjnych oraz dyrektor ds. ekonomicznych.

4.2. Aspekt prawny

Zasady dysponowania mieniem zależą od dotychczasowej struktury praw własnościowych. Tytuł własności do mienia ruchomego (obejmuje przede wszystkim wyposażenie, materiały i sprzęt medyczny) ma zazwyczaj samodzielny publiczny zakład, natomiast w stosunku do nieruchomości ich prawowitym właścicielem jest z reguły samorząd terytorialny. Lokalne odstępstwa od tych reguł wynikają z różnych zasad nabywania niektórych składników mienia, a także z zaniechania procedur uwłaszczeniowych po 1999 r. Publiczny zakład opieki zdrowotnej, jako podmiot samodzielnie gospodarujący mieniem, może podejmować decyzje, co do zbycia, dzierżawienia, najmu bądź użytkowania swego mienia. Musi to jednak czynić na zasadach określonych przez organ założycielski.

Na mocy ustawy o zakładach opieki zdrowotnej z dnia 30 sierpnia 1991 r. samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej, w momencie ich tworzenia, zyskały prawo statusu użytkownika nieruchomości. Majątek ten został im przekazany nieodpłatnie, jako prawo osobowe, bezterminowe, które zgodnie z przepisami kodeksu cywilnego wygasa wraz z końcem bytu prawnego danego podmiotu jako prawo niezbywalne.

W analizowanym studium przypadku nieruchomości będące własnością województwa warmińsko-mazurskiego zostały przekazane w użytkowanie nieodpłatnie w formie aktu notarialnego na rzecz samodzielnego publicznego zakładu opieki zdrowotnej. Tak więc województwo warmińsko-mazurskie może dysponować każdym, z będących w ich dyspozycji formalnej, prawem majątkowym.

4.3. Aspekt techniczny

Ze względu na zapewnienie całodobowej ciągłości bezpiecznego użytkowania urządzeń, instalacji obiektu szpitala zarządca nieruchomości w ramach obsługi technicznej jest zobowiązany do prowadzenia prawidłowej eksploatacji, konserwacji prewencyjnej, przeglądów technicznych, wykonywania remontów bieżących oraz zabezpieczenia i usunięcia awarii. Zakres prac musi być zgodny z obowiązującym stanem prawnym, wymogami producenta urządzeń i instalacji, korzystając z serwisu autoryzowanego zalecanego przez producentów. Zapewnienie obsługi technicznej obiektu szpitala polega nie tylko na utrzymaniu nieruchomości w stanie nie pogorszonym, ale permanentnym dostosowywaniu obiektu do obowiązujących przepisów prawa budowlanego, wytycznych Rozporządzenia Ministra Zdrowia z dnia 15 lutego 2008 r. w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładów opieki zdrowotnej, przepisów ppoż., wytycznych Unii Europejskiej oraz norm ISO 9001 systemu zarządzania jakością dotyczących wymogów jakościowych, normie ISO 14001 systemu zarządzania środowiskiem, normie ISO 17001 systemu zarządzania bhp.

Na poziomie strategicznym zarządzania szpitalem jest opracowana strategia rozwoju szpitala, wraz z wieloczynnikową analizą SWOT, z której wynika zapotrzebowanie rynku na nowe usługi medyczne. Wytyczne związane z przebudową, konwersją funkcji pomieszczeń lub budową nowych zespołów budynków są zawarte w rocznych planach inwestycyjnych opracowywanych przez dział techniczny szpitala. Na poziomie taktyczno-operacyjnym, gdzie horyzont planowania nie przekracza jednego roku, powstaje roczny plan modernizacji i remontów oraz plan inwestycyjny zakupów środków trwałych, tj. np. zakup aparatu rentgenowskiego do badań naczyniowych. Innym dokumentem, opracowanym w ramach sprawnego zarządzania operacyjnego obsługą techniczną, jest roczny plan usług eksploatacyjno-technicznych i konserwacyjnych związanych z utrzymaniem urządzeń i instalacji w ruchu.

W zakresie utrzymania sprawności technicznej aparatury medycznej, każde urządzenie posiada swój certyfikat i paszport, w którym zawarte są informacje o aktualnym stanie technicznym i przydatności danego sprzętu do użytkowania oraz dane o dacie następnych badań kontrolnych, zgodnie z zalecanymi procedurami producenta i normami technicznymi obowiązującymi w tym zakresie. Zarządca nieruchomości musi na bieżąco prowadzić rejestr kontroli sprzętu medycznego.

Na realizację tych specjalistycznych usług technicznych są organizowane, w oparciu o ustawę prawo zamówień publicznych, przetargi nieograniczone na obsługę techniczną szpitala z określeniem przedmiotu oraz wielkości lub zakresu zamówienia, terminu wykonania warunków dotyczących zamówienia, oraz warunków udziału w postępowaniu.

Przedmiotem umów outsourcingowych jest obsługa techniczna w zakresie kontroli jakości części aparatury medycznej, niepalnych gazów medycznych, instalacji i urządzeń wodno-kanalizacyjnych, instalacji c.o., urządzeń pralni i kuchni, wykonywania prac ślusarskich. Poza tym prace te dotyczą także obsługi sprzętu ciężkiego w kotłowni, usuwania awarii technicznych w kotłowni, węzłach i sieciach cieplnych wysokoparametrowych, obsługi technicznej w zakresie urządzeń chłodniczych oraz obsługi technicznej w zakresie konserwacji i eksploatacji urządzeń wentylacji mechanicznej i klimatyzacji.

W ramach powstałej dokumentacji w fazie eksploatacji nieruchomości zarządca prowadzi książkę obiektu budowlanego, w której wpisywane są przeglądy okresowe poszczególnych instalacji i części budynku oraz dołączane są protokoły z dozorów technicznych urządzeń i analiz technicznych poszczególnych elementów składowych budynku przeprowadzonych przez specjalistyczne firmy zewnętrzne.

Systemy informatyczne obsługują część medyczną (diagnostykę, laboratoria, specjalistyczne poradnie, system rejestracji chorych, ruch chorych, wizualizację systemu obrazowania badań radiologicznych). Szpital nie posiada systemu informatycznego (tzw. BMI), którego rolą jest sterowanie procesem eksploatacji budynku.

Sprawowanie nadzoru nad prawidłową eksploatacją nieruchomości to także nadzór nad właściwą pracą portierni, szatni i centrali telefonicznej, organizacją systemu segregacji, usuwania i neutralizacji odpadów szpitalnych, utrzymanie czystości pomieszczeń części administracyjnej i przychodniej oraz porządku na posesji szpitalnej (sprzątanie, koszenie trawy, grabienie liści, pielęgnacja żywopłotów, odśnieżanie).

4.4. Aspekt finansowy

Zarządca nieruchomości działa w oparciu o zaaprobowany roczny plan finansowy, którego środki są wykorzystywane na pokrycie bieżących wydatków związanych z eksploatacją nieruchomości. Depozytariuszem środków finansowych na działalność inwestycyjną jest ten, do którego należy majątek szpitala, głównie jednostki samorządu terytorialnego, w tym przypadku sejmiku wojewódzkiego. Umowy o dostawę mediów komunalnych, sprzątania i dezynfekcji płaskiej oraz wykonywania innych usług na rzecz nieruchomości zawierane są z działem eksploatacji szpitala. Podatek od nieruchomości szpital płaci na rzecz gminy Olsztyn.

Dodatковым źródłem finansowania majątku trwałego szpitala jest wynajmowanie powierzchni i pomieszczeń wraz z wyposażeniem na świadczenie

usług medycznych, które nie są konkurencyjne dla funkcjonującego szpitala. Warunkiem wynajęcia lokalu jest, aby zakres usług świadczonych w gabinetach był komplementarny ze świadczeniami medycznymi, które oferuje szpital, np. poradnie optyczne, apteki, lekarskie gabinety prywatne. Innym ważnym źródłem finansowania działalności inwestycyjnej są dotacje celowe z budżetu państwa i funduszy strukturalnych Unii Europejskiej, np. ze Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego na nowe inwestycje. Jednakże, dodatkowe źródła finansowania nie każdego roku są możliwe do pozyskania, a poza tym trudno jest określić wielkość przyznawanych środków w perspektywie kolejnego roku. Na koniec roku występuje obowiązek sporządzenia rocznego sprawozdania finansowego w zakresie prowadzonej działalności zgodnie z warunkami zawartymi w Rozporządzeniu Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej.

5. Wnioski

- 1) Obecny status publicznych samodzielnych zakładów opieki zdrowotnej, którego majątek szpitala jest własnością państwa lub samorządów powoduje, że proces zarządzania tą instytucją jest bardzo wrażliwy na sytuację polityczną w kraju. Samorząd jako właściciel majątku szpitala wprowadza swoich reprezentantów, którzy mają wpływ na zarządzanie tą instytucją, a w szczególności na proces zarządzania obiektami, w których są wykonywane świadczenia medyczne.
- 2) W związku z wejściem Polski do Unii Europejskiej, rynek medyczny stał się częścią rynku europejskiego. Spowodowało to większe wymagania w zakresie eksploatacji i utrzymania sprawności technicznej samych obiektów szpitalnych jak i nowoczesnych metod zarządzania. Istnieje zatem konieczność permanentnego dostosowywania obiektów szpitalnych poprzez modernizację, nowoczesny outsourcing autoryzowany usług na rzecz nieruchomości jak i budowę nowych szpitali oraz inwestycje w zaawansowane technologie diagnostyczne i aparaturę medyczną.
- 3) Pierwszym etapem, w procesie zarządzania publicznymi obiektami szpitalnymi, powinna być analiza zasobów majątkowych z punktu widzenia zabezpieczenia potrzeb bieżących zakładów pełniących świadczenia medyczne. Następnie analiza ta powinna być wzbogacona o element perspektywiczny. Z badań wynika, że wiele publicznych zakładów opieki zdrowotnej było zbyt obciążonych mieniem, które nie zawsze służyło ich podstawowej działalności. Oprócz budynków przeznaczonych do prowadzenia świadczeń medycznych utrzymywały one także obiekty związane z administracją, mieszkaniami pracowniczymi, pomieszczeniami technicznymi (warsztaty, garaże). W procesach zarządzania należy doprowadzić do rewizji starych zasobów i wyposażenia ich w rzeczywistości niezbędny majątek do prowadzenia bieżących i zabezpieczenia przyszłych świadczeń medycznych.

- 4) Obecny system pracy personelu medycznego (jedna zmiana) nie pozwala w pełni wykorzystać zdolności budynków do wypełniania wymaganych funkcji, a tylko generuje coraz większe wydatki operacyjne związane z zapewnieniem przyjętej strategii użytkowania, obsługiwanie i zasilania całodobowego obiektu.
- 5) Zarządzanie obiektami szpitalnymi jest procesem polegającym na ciągłym, bezprzerwowym, w rytmie całodobowym utrzymaniu standardu eksploatacyjnego budynku wraz z towarzyszącą infrastrukturą techniczną. Taki stan determinuje realizację różnorodnych czynności, które muszą być odpowiednio zaplanowane i opracowane w postaci instrukcji obsługi i procedur realizacyjnych, które będą w odpowiednim czasie i przestrzeni obiektu wykonane.
- 6) W celu usprawnienia procesu zarządzania obiektami szpitalnymi w Polsce należy w pierwszej kolejności wyodrębnić czynności (rodzaje usług), które są wykonywane na rzecz nieruchomości, a w dalszej kolejności opracować dla ich realizacji budżet zadaniowy wraz z miernikami skuteczności i efektywności podejmowanych działań. Byłby on integralną częścią budżetu instytucji (szpitala). Działania takie, niezależnie od formy organizacyjno-prawnej podmiotu zarządzającego nieruchomością, pozwoliłyby na bardziej sprawne zarządzanie obiektami szpitalnymi w Polsce.

6. Bibliografia

- BOGUSZ H. 2005. *W białych rękawiczkach*. Menadżer Zdrowia 5: 32
- KAMIŃSKI M., 2009. *Cele restrukturyzacji jednostek ochrony zdrowia poprzez przekształcenia* W: *Materiały Konferencyjne nt. Uwarunkowania przekształceń szpitali w spółki – współpraca samorządów z zarządami szpitali*. Centrum Promocji Informacji. Warszawa 5: 17
- KRUPL Z. 2005. *Początek końca*. Menadżer Zdrowia 5: 29
- MIKIETYSKI M. 2008. *Podstawy zarządzania zakładem opieki zdrowotnej*. Red. M. Dobska i K. Rogoziński. W: *Teoria i praktyka restrukturyzacji ochrony zdrowia w Polsce*. PWN. Warszawa
- STACHAK S. 1997. *Wstęp do metodologii nauk ekonomicznych*. Książka i Wiedza. Warszawa
- Regulamin Porządkowy Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Olsztynie*
Statut Wojewódzkiego Szpitala Specjalistycznego w Olsztynie
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia i Opieki Społecznej z dnia 22 grudnia 1998 r. w sprawie szczegółowych zasad rachunku kosztów w publicznych zakładach opieki zdrowotnej* (Dz. U. z 1998 r. Nr 164, poz. 1194)
- Rozporządzenie Ministra Zdrowia z dnia 15 lutego 2008 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie wymagań, jakim powinny odpowiadać pod względem fachowym i sanitarnym pomieszczenia i urządzenia zakładów opieki zdrowotnej*. (Dz. U. z 2008 r. Nr 30, poz. 187)

Ustawa z dnia 30 sierpnia 1991 r. o zakładach opieki zdrowotnej (Dz. U. Nr 91, poz. 408)

Zielona Księga, dokument przygotowany dla resortu zdrowia sierpień 2008

THE ANALYSIS OF MANAGEMENT THE HOSPITAL BUILDINGS IN POLAND

Zbigniew Sujkowski

Department of Land Development and Regional Planning

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

e-mail: z.sujkowski@uwm.edu.pl

Key words: real estate management, hospitals management, institutional real estate

Abstract

The paper presents the analysis of management public health care facility are established by a voivod or local self-government entity. The research shows the state of technical infrastructure hospitals in Poland. The detailed analysis of process management the hospital object was conducted on object of specialist province hospital in Olsztyn. Results of analysis were executed was across decomposition of process the management the real estate of hospital in legal aspect, technical and financial.

OPTIMALIZACJA WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI NA PRZYKŁADZIE PUBLICZNYCH ZASOBÓW NIERUCHOMOŚCI

Mirosław Belej

*Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
caprio@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *wartość, przestrzeń, zasoby publiczne, optymalny stan użytkowania*

Streszczenie

Racjonalność, sprawność, obiektywizm i efektywność ekonomiczna musi stanowić podstawę gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości. Część działań dotyczy wprowadzenia zasad i procedur zmierzających do zapewnienia maksymalizacji wykorzystania potencjału zgromadzonych w zasobie nieruchomości. W pracy podjęta zostanie próba przedstawienia działań i procedur zwiększających wartość nieruchomości w zasobie, rozumiana jako "optymalizacja wartości nieruchomości z zasobów publicznych". W ramach analizy przedstawione zostaną procedury realizowane w Agencji Mienia Wojskowego zmierzające do wzrostu wartości posiadanych nieruchomości.

1. Wprowadzenie

Według TATARKIEWICZA (1978) zdefiniowanie *wartości* jest trudne, jeśli w ogóle możliwe. Przez *wartość* rzeczy rozumie się jej własność, która czyni, iż lepiej jest, by rzecz ta była, niż nie była, bądź też mówi, że *wartość* jest tą własnością rzeczy, ze względu, na którą chcemy rzecz tę mieć, ze względu, na którą jest nam ona potrzebna.

W aspekcie funkcjonowania rynku nieruchomości wartość jest definiowana w przepisach prawa oraz standardach zawodowych – krajowych i zagranicznych. Z teorii i praktyki wyceny, wynika wysoka korelacja pomiędzy wysokością określonej wartości a funkcją i użytecznością wynikającą z uwarunkowań planistycznych i aktualnych stanów wykorzystania przestrzeni. Oznacza to, że w przypadku szczególnych rodzajów publicznych zasobów nieruchomości, dla których podstawowym celem działalności jest pozyskiwanie wpływów ze sprzedaży mienia, racjonalna gospodarka wymaga wprowadzenia zasad i procedur zmierzających do zapewnienia maksymalizacji wykorzystania potencjału zgromadzonych w zasobie nieruchomości, czyli do poszukiwania optymalnej wartości nieruchomości. Działania takie można nazwać „optymalizującymi”.

Zgodnie z wytycznymi Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych przez optymalny sposób użytkowania nieruchomości rozumie się najbardziej prawdopodobne wykorzystanie, które jest fizycznie możliwe, odpowiednio uzasadnione, prawnie dopuszczalne, ekonomicznie opłacalne i zapewniające największą wartość wycenianej nieruchomości.

2. Klasyfikacja zasobów nieruchomości publicznych

Według ŻROBEK (2005) *gospodarowanie* to świadoma działalność ludzi o charakterze indywidualnym lub zbiorowym polegająca na rozdziale ograniczonych zasobów między konkurencyjne zastosowania na podstawie racjonalnych przesłanek i użycia tych zasobów do osiągnięcia możliwie najlepszego (optymalnego) pożytku. Z kolei, przez *gospodarowanie nieruchomościami* rozumie się zespół relacji i procedur między podmiotami a przedmiotem gospodarowania.

Podstawowym aktem prawnym regulującym problematykę gospodarowania nieruchomościami publicznymi jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, zgodnie z którą powyżej przedstawiona kategoria zasobów dzieli się na się:

- a) zasób nieruchomości Skarbu Państwa
- b) gminne zasoby nieruchomości
- c) powiatowe zasoby nieruchomości
- d) wojewódzkie zasoby nieruchomości.

Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa. Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują głównie starostowie, którzy wykonują zadania z zakresu administracji rządowej, a nieruchomościami przeznaczonymi na siedziby ważnych organów państwowych i urzędów administracji rządowej – minister właściwy do spraw administracji publicznej.

Do zasobu Skarbu Państwa należy również zasób nieruchomości Agencji Nieruchomości Rolnych oraz Agencji Mienia Wojskowego.

Do wojewódzkiego, powiatowego, gminnego zasobu nieruchomości należą te, które stanowią własność odpowiednio województwa, powiatu i gminy, i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, również nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego województwa, powiatu i gminy. Nad wojewódzkim zasobem nieruchomości sprawuje kontrolę zarząd województwa, powiatowym – zarząd powiatu, a gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz lub prezydent.

2.1. Zasady gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa realizowane przez Agencję Mienia Wojskowego

Agencja Mienia Wojskowego powstała na mocy art. 5 ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz

o Agencji Mienia Wojskowego (tekst jednolity Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 z późn. zm.) i działa na podstawie statutu nadanego zarządzeniem Nr 4/MON Ministra Obrony Narodowej z dnia 5 lutego 2002 r. (Dz. U. MON Nr 2, poz. 16 z późn. zm.) oraz na podstawie Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie zasad gospodarki finansowej Agencji Mienia Wojskowego.

Podstawowym organem AMW jest Prezes, który realizuje swoje zadania przy pomocy aparatu wykonawczego Biura Agencji oraz oddziałów terenowych. Prezes Agencji tworzy i likwiduje oddziały terenowe, a także określa dla nich zakres działania oraz regulamin organizacyjny.

Obecnie Agencja Mienia Wojskowego realizuje zadania zarówno statutowe, jak i zlecone na podstawie ustawy z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz. U. z 2004 r. Nr 163, poz. 1711 i Nr 273, poz. 2703, z 2005 r. Nr 132, poz. 1110 i Nr 167, poz. 1398, oraz z 2006 r. Nr 141, poz. 997, Nr 170, poz. 1217, Nr 227, poz. 1658 i Nr 249, poz. 1832). Zakres działalności Agencji jest bardzo szeroki i obejmuje niżej przedstawione zadania:

- 1) uporządkowanie stanu prawnego i prowadzenie ewidencji mienia Skarbu Państwa będącego w trwałym zarządzie jednostek organizacyjnych podległych Ministrowi Obrony Narodowej albo Ministrowi Spraw Wewnętrznych i Administracji;
- 2) przejmowanie i zbywanie nieruchomości niewykorzystywanych do realizacji zadań przez jednostki organizacyjne podległe Ministrowi Obrony Narodowej lub przez niego nadzorowane i zbędne dla celów obronności lub bezpieczeństwa państwa;
- 3) zagospodarowanie nieruchomości częściowo lub czasowo niewykorzystywanych przez jednostki organizacyjne Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej;
- 4) wykonywanie funkcji (obowiązków) centralnego organu zaopatrującego Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polskiej w uzbrojenie i sprzęt wojskowy, środki bojowe, techniczne i materiałowe (w tym żywność na zapasy wojenne, materiały pędne i smary, przedmioty zaopatrzenia mundurowego, paliwa stałe i płynne do celów grzewczych);
- 5) przejmowanie i zagospodarowanie zbędnego dla Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej mienia ruchomego;
- 6) realizowanie usług na rzecz Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej w zakresie np. eksploatacji systemów grzewczych i zaopatrywania jednostek wojskowych w energię cieplną, w drodze wykonywania uprawnień i obowiązków zamawiającego przekazanych przez Ministra Obrony Narodowej cesją lub umową;
- 7) wykonywanie praw majątkowych Skarbu Państwa w zakresie praw z akcji i udziałów Skarbu Państwa w stosunku do spółek, do których wniosła akcje lub udziały (aktualnie jedenaście spółek);

- 8) prowadzenie własnej działalności gospodarczej;
- 9) inne zadania szczegółowo określone w wyżej wymienionej ustawie.

Zawężając obszar działalności tylko do kwestii związanych z mieniem można wyróżnić grupę podstawowych działań wykonywanych przez AMW, tj.:

- a) gospodarowanie,
- b) utrzymywanie,
- c) uporządkowanie stanu prawnego,
- d) prowadzenie ewidencji mienia, wymienionego w art. 1 ust. 1 i 2 ustawy, obejmującego wszystkie prawa majątkowe przekazane Agencji w zasadach i w trybie ustawy.

Gospodarowanie mieniem przez Agencję Mienia Wojskowego realizowane jest poprzez niżej przedstawione działania, zgodnie z wymogami racjonalnej polityki gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości;

- a) sprzedaż - *podstawowa forma zagospodarowania mienia*
- b) zamiana mienia lub oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste - *alternatywna forma zagospodarowania mienia*
- c) oddanie w najem, dzierżawę lub użyczenie - *podstawowa forma działania w przypadku mienia czasowo użyczzonego Agencji przez Rejonowy Zarząd Infrastruktury (RZI), a w przypadku mienia stanowiącego zasób AMW jako alternatywa w zależności od sytuacji na rynku i działań rozwojowych tj. podział, zmiana przeznaczenia itp.*
- d) oddawanie w trwałe zarząd lub do korzystania na podstawie innego stosunku prawnego - *forma stosowana w szczególnych przypadkach*
- e) oddawanie mienia w administrowanie, na podstawie umowy na czas oznaczony, za wynagrodzeniem - *dotyczy niewielkiej grupy nieruchomości, stosowana sporadycznie*
- f) wnoszenie mienia do spółek, a także nabywanie i obejmowanie udziałów w spółkach, jak również praw z udziałów w spółkach - *w początkach funkcjonowania AMW stosowana sukcesywnie, obecnie sporadycznie.*

3. Poszukiwanie optymalnej wartości nieruchomości - studium przypadku

W ramach przedstawionego, w tym opracowaniu, studium przypadku - przeanalizowano siłę wpływu podejmowanych decyzji mających na celu zwiększenie wartości nieruchomości Skarbu Państwa poprzez działania, które w odniesieniu do początkowej części artykułu można nazwać „działaniami optymalizującymi”.

Z punktu widzenia zasobu nieruchomości Agencji Mienia Wojskowego optymalny stan nieruchomości, to stan, w którym można uzyskać najwyższą możliwą na rynku cenę sprzedaży nieruchomości wynikającą z jej wartości rynkowej.

Cechą charakterystyczną nieruchomości z zasobu Agencji Mienia Wojskowego jest nieuregulowany stan prawny w zakresie funkcji planistycznej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Wynika to z faktu, iż do dnia

przekazania do zasobu AMW nieruchomości te stanowią części kompleksów wojskowych i są traktowane jako tereny zamknięte zgodnie z art. 2 pkt 9 ustawy z dnia 17 maja 1989 r - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2000 r. Nr 100, poz. 1086 i Nr 120 poz. 1268 oraz z 2001 r. Nr 110, poz. 1189, Nr 115, poz. 1229 i Nr125, poz. 1363). Oznacza to, że są wyłączone z procedur ustalania planów miejscowych, gdyż zgodnie z art. 4 pkt.3 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz.717 z późn. zm.) w odniesieniu do terenów zamkniętych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego ustala się tylko granice tych terenów oraz granice ich stref ochronnych.

Konsekwencją takiej sytuacji jest, w nieruchomościach z zasobu AMW, brak jasnych ustaleń dotyczących funkcji planistycznej, jaką obecnie dysponują były obszary wojskowe. Na terenie całego kraju znajdują się wciąż jeszcze niewykorzystane tereny niezabudowane: poligony, place ćwiczeń, strefy buforowe od jednostek wojskowych, grunty rolne jak również kompleksy magazynowe, koszarowe, obiekty sportowe, biurowe, gospodarcze, ośrodki wczasowe, zabytkowe forty, tereny lotniskowe i obiekty specjalne - strzelnice, schrony, bunkry. Skutkiem wyłączenia, terenów wojskowych - następnie uznawanych za zbędne dla celów wojska i przekazywanych do AMW, z planów miejscowych oraz ustaleń studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy jest generowanie takich zapisów, które utrudniają racjonalną gospodarkę tymi nieruchomościami.

Poniżej przedstawiona została procedura zagospodarowania nieruchomości od momentu przekazania jej do zasobu Agencji Mienia Wojskowego przez Rejonowy Zarząd Infrastruktury do dnia podpisania aktu sprzedaży nieruchomości. W ramach badań szczegółowych zwrócono uwagę na zależność, możliwej do uzyskania ceny sprzedaży od działań optymalizujących i stymulujących potencjalny wzrost wartości nieruchomości z zasobu Agencji Mienia Wojskowego oraz przedstawiono w układzie chronologicznym czasochłonność poszczególnych procesów niezbędnych do prawidłowego zagospodarowania nieruchomości z zasobu.

Okres analizy zawiera się w przedziale 2003 - 2008, a przedmiotem analizy jest nieruchomość stanowiąca część kompleksu koszarowego w średniej wielkości mieście położonym w województwie warmińsko-mazurskim. Nieruchomość gruntowa o powierzchni gruntu 4246 m² jest zabudowana obiektem murowanym o pow. użytkowej 60 m² byłej strzelnicy wojskowej i charakteryzuje się zróżnicowanym ukształtowaniem terenu wynikającym z pełnionej funkcji w ramach jednostki wojskowej. Wały ochronne zajmują ok. 40% powierzchni działki, która ma kształt wieloboku. Najbliższe otoczenie stanowią tereny jednostki wojskowej, kompleks działek ogrodniczych oraz kompleks osiedli mieszkaniowych wielorodzinnych.

Przedmiotowa nieruchomość nie była objęta ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego, brak również zapisów w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, natomiast

zgodnie z wypisem z ewidencji gruntów i budynków przyjęto oznaczenie klasy i użytku, jako Tr – tereny różne.

Zgodnie z protokołem zdawczo – odbiorczym nieruchomości z października 2003 r. została przekazana do zasobu AMW przy ustalonej wartości 64 100 zł określonej na podstawie decyzji administracyjnej ustalającej roczny wymiar opłat z tytułu zarządu nieruchomości. Procedury związane z wygaszeniem prawa trwałego zarządu, zmianami w Księdze Wieczystej, Ewidencji Gruntów i Budynków oraz oszacowaniem wartości rynkowej nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego trwają zwykle kilka miesięcy i zakończyły się w lutym 2004, przy oszacowanej wartości na poziomie 85 000 zł. Procedura akceptacji Prezesa dla przyjętej formy zagospodarowania nieruchomości, wywieszenia wykazu i ogłoszenia o przetargu trwała ok. 3 miesięcy, a przetarg nieograniczony przy cenie wywoławczej 86 000 zł zakończył się w maju 2004 r. i dał wynik negatywny. Drugi przetarg przeprowadzony w czerwcu 2004 r., przy cenie wywoławczej 70 000 zł, stanowiącej 81,40% ceny z pierwszego przetargu i 82,35% wartości rynkowej, również nie wyłonił kandydata na nabywcę nieruchomości. Podobnym skutkiem skończyły się rokowania przeprowadzone w sierpniu 2004 roku.

W związku z nieudaną procedurą przetargową nieruchomości po utracie ważności operatu szacunkowego sporządzono nową wycenę, w wyniku której oszacowana wartość zmniejszyła się do poziomu 48 000 zł według cen na grudzień 2005.

Brak zainteresowania nabyciem przedmiotowej nieruchomości można tłumaczyć przede wszystkim brakiem uregulowanego stanu planistycznego nieruchomości, brakiem zjazdu z drogi publicznej oraz w mniejszym stopniu ogólną sytuacją rynku nieruchomości w roku 2004, będącego dopiero na początku wysokiego trendu wzrostowego cen nieruchomości realizowanego sukcesywnie w latach następnych.

Dopiero w 2007 roku podjęto działania, które (zgodnie z *tematem artykułu*) można nazwać procesami optymalizującymi potencjał ukryty w nieruchomości, w wyniku których zwiększono atrakcyjność nieruchomości oraz jej wartość rynkową.

We wrześniu 2007 roku wystąpiono do Zarządu Dróg Powiatowych o ustalenie zjazdu z drogi powiatowej niezbędnego do zapewnienia dostępu przedmiotowej nieruchomości do drogi publicznej. Zgodę uzyskano w październiku 2007. W tym samym miesiącu wystąpiono również do Gminy z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie budynku mieszkalnego wielorodzinnego o wysokości 5 kondygnacji nadziemnych z uzupełnieniem o miejsca parkingowe i obiekty małej architektury. Uzyskano wnioskowane warunki zabudowy na podstawie decyzji Burmistrza z grudnia 2007 roku. W konsekwencji przeprowadzono kolejną procedurę określenia wartości rynkowej nieruchomości i w kwietniu 2008 roku uzyskano kwotę 257 000 zł, znacznie przewyższającą dotychczasowe. Uzyskana wartość rynkowa

uwzględniała już nowe przeznaczenie planistyczne wynikające z decyzji o warunkach zabudowy oraz ułatwienia dla nabywcy wynikające z uregulowania dostępności nieruchomości do drogi.

Nowa procedura przetargowa uwzględniająca okres wywieszenia wykazu oraz ogłoszenia o przetargu trwała ok. 3 miesiące i zakończyła się powodzeniem, wyłaniając kandydata na nabywcę nieruchomości przy uzyskanej cenie na poziomie 450 000 zł (549 000 zł z VAT), natomiast podpisanie aktu notarialnego nastąpiło pod koniec września 2008 roku.

Procedurę zagospodarowania nieruchomości z uwzględnieniem działań mających doprowadzić do optymalnego poziomu wartości przedstawiono w postaci schematu nr 1.

X	2003	2004				2005				2006				2007				2008			
	kwartał	kwartał				kwartał				kwartał				kwartał				kwartał			
	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	
Przekazanie do zasobu AMW																					
Wygaszenie trwałego zarządu, zmiany w EGiB																					
Wykaz nieruchomości																					
Ogłoszenie o przetargu																					
I przetarg																					
II przetarg																					
Rokowania																					
Wartość nieruchomości																					
Decyzja o WZ																					
Nowa procedura przetargowa																					
Ogłoszenie o przetargu																					
Przetarg, umowa																					

Schemat. 1. Procedura zagospodarowania nieruchomości z zasobu Agencji Mienia Wojskowego. Źródło: opracowanie własne.

W tabeli nr 1 przedstawiono określone wartości rynkowe, przedmiotowej nieruchomości, przy uwzględnieniu daty wyceny i występujących różnic, w relacji do wyceny z lutego 2004 roku.

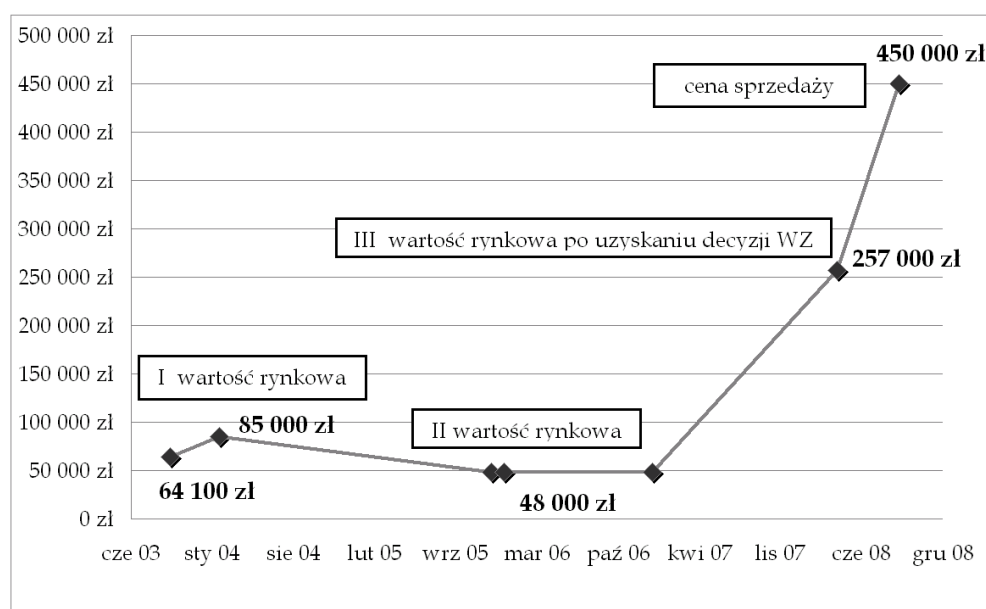
Wydaje się zasadnym wnioskowanie, iż 302,35% nie wynika tylko ze wzrostu z tytułu działań optymalizacyjnych wykonanych przez Agencję i należałoby uwzględnić występujące w okresie 4 lat trendy zmiany cen, które w latach 2004-2008 były szczególnie wysokie.

Tabela 1

Relacja wartości rynkowej do daty wyceny			
Data wyceny	Wartość rynkowa nieruchomości	Wartość rynkowa [1m ²]	Różnica [%]
02.2004	85 000 zł	20,02 zł/m ²	X
12.2005	48 000 zł	11,30 zł/m ²	56,47%
04.2008	257 000 zł	60,53zł/m ²	302,35 %

Źródło: opracowanie własne

W celu zobrazowania zmian wartości i cen w procesie zagospodarowania nieruchomości z zasobu Agencji Mienia Wojskowego, w postaci rysunku 1 przedstawiono występujące zdarzenia w układzie chronologicznym.



Rys. 1. Zmiany wartości i cen w procesie zagospodarowania nieruchomości z zasobu Agencji Mienia Wojskowego. Źródło: opracowanie własne

4. Ocena opłacalności procesów poszukiwania optymalnej wartości nieruchomości

Według Bajerowskiego (1996) każdy fragment przestrzeni ma w danej chwili możliwość osiągnięcia optymalnego stanu użytkowania. Jednakże każde przystąpienie do zmiany sposobu użytkowania tego obszaru na optymalny powinno być poprzedzone określeniem opłacalności tej transformacji, która jest różnicą wartości terenu dla danej funkcji terenu i kosztów transformacji tej funkcji.

$$O_T = W_T - K_T \quad (1)$$

gdzie: O_T - opłacalność transformacji stanu użytkowania,
 W_T - wartość terenu po transformacji,
 K_T - koszty transformacji.

Analizując, przedstawioną powyżej formułę ustalania opłacalności transformacji funkcji terenu, należy zwrócić uwagę na jego nieadekwatność do przedstawionej procedury zagospodarowania nieruchomości z zasobu AMW, przy wykorzystaniu „działań optymalizujących”. Wydaje się właściwym przedstawić formułę ustalenia O_T z uwzględnieniem szczególnych cech i aspektów analizowanego przypadku.

Wartość nieruchomości, określana przez rzeczoznawcę majątkowego, pomimo zastosowania i uwzględniania w wycenie właściwych przepisów prawa, procedur, dokładnej analizy rynku i norm ostrożnościowych, zawsze będzie tylko „najbardziej prawdopodobną ceną możliwą do uzyskania na rynku w dniu wyceny”. W przetargach na sprzedaż mienia SP, cena wywoławcza ustalona na podstawie wartości rynkowej może być zdefiniowana, jako *wartość obiektywna*, natomiast cena uzyskana na tym przetargu przez konkretnego oferenta, jako wartość subiektywna (*indywidualna*) - C_T . Oznacza to, że formuła matematyczna może uzyskać postać następującą:

$$O_T = C_T - K_T \quad (2)$$

gdzie: O_T - opłacalność transformacji stanu użytkowania,
 C_T - cena sprzedaży nieruchomości (terenu) po transformacji,
 K_T - koszty transformacji.

W analizowanym przypadku koszty transformacji K_T , praktycznie nie występują ($K_T=0$), gdyż uzyskanie decyzji o warunkach zabudowy (DWZ) generuje tylko hipotetycznie koszty, czyli opłatę planistyczną. Uzyskanie DWZ raczej tylko potwierdza faktyczną funkcję terenu wynikającą z najbliższego otoczenia (*o ustalonej funkcji planistycznej*) niż generuje tworzenie nowej funkcji planistycznej. Dodatkowo, z praktyki postępowania jednostek samorządu terytorialnego, wynika brak zainteresowania dążeniem do uzyskania opłaty planistycznej z tego tytułu. Oznacza to, że formuła matematyczna może uzyskać postać następującą:

$$O_T = C_T \quad (3)$$

gdzie: O_T - opłacalność transformacji stanu użytkowania,
 C_T - cena sprzedaży nieruchomości (terenu) po transformacji.

Opłacalność transformacji O_T powinna odnosić się do pewnego poziomu początkowego, wartość nieruchomości (terenu) przed jej transformacją - W_P . W przypadku zasobu AMW przez W_P można rozumieć kilka rodzajów wartości,

niekoniecznie rynkowych. Można przyjąć wartość zgodną z protokołem zdawczo-odbiorczym przekazania do zasobu (wartość księgową, wartość określonej na podstawie decyzji administracyjnej ustalającej roczny wymiar opłat z tytułu zarządu nieruchomości) lub wartość rynkową, określaną w trakcie procesu zagospodarowywania nieruchomości. Oznacza to, że formuła matematyczna może uzyskać postać następującą:

$$O_{TN} = C_T - W_P \quad (4)$$

gdzie: O_{TN} - opłacalność netto transformacji stanu użytkowania,
 C_T - cena sprzedaży nieruchomości (terenu) po transformacji,
 W_P - wartość początkowa nieruchomości (terenu) przed transformacją.

Od momentu przejścia do zasobu AMW ponosi koszty związane posiadaniem i utrzymaniem nieruchomości (*m.in. podatek od nieruchomości, koszty zarządu, remonty i konserwacja*), zabezpieczeniem nieruchomości (*m.in. koszty ochrony lub dozoru*) oraz koszty związane procedurami zagospodarowania nieruchomości (*m.in. koszty wyceny nieruchomości, koszty przeprowadzenia procedury przetargowej – ogłoszenia prasowe*). Oznacza to, że formuła matematyczna może uzyskać postać następującą:

$$O_{TN} = C_T - W_P - (K_P - K_D - K_W - K_O) \quad (5)$$

gdzie: O_{TN} - opłacalność netto transformacji stanu użytkowania,
 C_T - cena sprzedaży nieruchomości (terenu) po transformacji,
 W_P - wartość początkowa nieruchomości (terenu) przed transformacją,
 K_P - koszty związane z posiadaniem i utrzymaniem nieruchomości,
 K_D - koszty ochrony lub dozoru,
 K_W - koszty wyceny nieruchomości,
 K_O - koszty procedury przetargowej.

$$O_{TN} = 450\,000\text{zł} - 85\,000\text{zł} - (3\,400\text{zł} - 2\,000\text{zł} - 3\,000\text{zł} - 3\,000\text{zł}) + 500\text{zł} = 354\,100\text{zł}$$

Po podstawieniu do przedstawionej formuły matematycznej, uzyskano wynik O_{TN} na poziomie 354 100 zł, co zgodnie z celem obliczeń stanowi opłacalność netto transformacji stanu użytkowania nieruchomości.

5. Podsumowanie i wnioski

Z przeanalizowanego przykładu zrealizowanej procedury zagospodarowania nieruchomości z zasobów nieruchomości publicznych, na przykładzie Agencji Mienia Wojskowego, można wysnuć kilka wniosków ogólnych, które mogą stanowić podstawę prowadzenia racjonalnej gospodarki w publicznych zasobach nieruchomości.

W zasobach publicznych należy wprowadzić zasady gospodarowania wybranymi nieruchomościami, dla których podstawowym celem powinna być

maksymalizacja uzyskiwanych stóp zwrotu (w przypadku dzierżawy)
i maksymalizacja wartości (w przypadku sprzedaży).

6. Literatura

BAJEROWSKI T. 1996. *Metodyka wyboru optymalnego użytkowania ziemi na obszarach wiejskich*. Acta Acad. Agricult. Tech. Olst. Geodaesia et Ruris Regulatio 26, supp.B

TATARKIEWICZ W. 1978. *O doskonałości*. PWN, Warszawa

ŻRÓBEK R. 2005. *Gospodarka nieruchomościami – pojęcie i zakres w ujęciu dynamicznym*. W: *Gospodarka i zarządzanie zasobami nieruchomości*. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Olsztyn, s. 7-22

OPTIMIZATION OF THE VALUE OF THE REAL ESTATE ON THE EXAMPLE OF PUBLIC STORES OF THE REAL ESTATE

Mirosław Belej

*Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
caprio@uwm.edu.pl*

Key words: *value, space, public stores, optimum condition of the usufruct*

Abstract

Rationality, proficiency, objectivism and economic efficiency must constitute the base of managing public stores of the real estate. The part of action concerns the introduction of rules and procedures aiming at guaranteeing maximizations of exploiting the potential gathered in the source real estates. At the work an attempt to present action and procedures of gaining real estates in the source understood will be taken as "optimization of the value of the real estate of public resources". As part of analysis procedures realized at the Real Estate Military Agency will be presented aiming at an value increase in real estates.

STAN AKTUALNY I PERSPEKTYWY SPRZEDAŻY I DZIERŻAWY GRUNTÓW Z ZASOBU WŁASNOŚCI ROLNEJ SKARBU PAŃSTWA

Tomasz Klusek

*Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków
Gospodarczych*

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

e-mail: tomasz_klusek@sggw.pl

Słowa kluczowe: Skarb Państwa, grunty rolne, sprzedaż, dzierżawa, regulacje prawne

Streszczenie

Instytucją odpowiedzialną za gospodarowanie nieruchomościami z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP) jest Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR). Wykonując prawo własności w stosunku do powierzonego jej mienia, realizuje ona zadania wynikające z polityki państwa, związane m.in. z poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych.

Podstawowymi formami rozdysponowania nieruchomości przejętych do Zasobu są sprzedaż i dzierżawa, realizowane głównie w trybie przetargów publicznych. Przedmiotem opracowania jest ocena działań prowadzonych w tym zakresie, ze szczególnym uwzględnieniem przepływu gruntów do rolników powiększających swoje gospodarstwa.

1. Wstęp

W 1992 roku, na podstawie ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa (t.j. Dz. U. z 2007 roku Nr 231, poz. 1700), utworzono Zasób Własności Rolnej Skarbu Państwa (ZWRSP), do którego przekazano m.in. grunty o łącznej powierzchni około 4,7 mln ha. Prywatyzację przejętego mienia, powierzono Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), jako instytucji reprezentującej Skarb Państwa i wykonującej w jego imieniu uprawnienia właścicielskie.

Od 16 lipca 2003 roku Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR) po zmianie nazwy i części zadań wykonuje także nowe zadania, określone w ustawie z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592), związane m.in. z poprawą struktury obszarowej gospodarstw rolnych oraz przeciwdziałaniem nadmiernej koncentracji ziemi.

Najbardziej pożądaną formą prywatyzacji gruntów Zasobu jest niewątpliwie sprzedaż, która objęła dotychczas około ¼ powierzchni trwale rozdysponowanej. W założeniu sprzedaż ma również warunkować dalsze tempo przemian własnościowych na rynku państwowej ziemi rolnej, z tym, że w najbliższych latach

będzie ona realizowana głównie w oparciu o grunty pochodzące z dzierżaw. Chodzi tu zwłaszcza o zbywanie nieruchomości na rzecz dotychczasowych dzierżawców w ramach pierwszeństwa nabycia, w trybie przetargowym (w tym w przetargach ograniczonych dla rolników indywidualnych powiększających gospodarstwa rodzinne) oraz w trybie pierwszeństwa w nabyciu, przysługującego byłym właścicielom i ich spadkobiercom. Z szacunków Agencji wynika, że do roku 2010 wygaśnie ok. 38% umów dzierżawy, a w latach 2011-2020 kolejne 60%. Najwięcej gruntów dzierżawionych, uwzględniając stan na koniec roku 2007, znajduje się na terenach województw: zachodniopomorskiego, warmińsko-mazurskiego i wielkopolskiego, natomiast najmniej w województwie świętokrzyskim (*Rynek ziemi rolniczej...* 2008).

2. Formalno-prawne uwarunkowania sprzedaży i dzierżawy gruntów Zasobu

Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa realizowane są głównie w trybie przetargów publicznych organizowanych zgodnie z zasadami określonymi w ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi skarbu państwa oraz przepisach wykonawczych, wydanych przez Ministra Skarbu Państwa². Agencja organizuje najczęściej przetargi ustne (licytacje), których celem jest uzyskanie najwyższej ceny lub czynszu. Możliwe jest również organizowanie przetargów w formie ofert pisemnych, mających na celu wybór najkorzystniejszej oferty, w świetle wymogów określonych w ogłoszeniu przetargu.

Część nieruchomości może być sprzedana bez przetargu, w trybie tzw. pierwszeństwa w nabyciu. Przysługuje ono byłym właścicielom zbywanej nieruchomości lub ich spadkobiercom³, spółdzielniom produkcji rolnej władającym faktycznie zbywaną nieruchomością oraz dzierżawcom zbywanych nieruchomości, jeżeli dzierżawa trwała faktycznie przez okres, co najmniej trzech lat⁴. Bez przetargu prowadzona jest również sprzedaż na rzecz podmiotów, które w dniu przejścia nieruchomości do Zasobu, władają nią na podstawie umowy lub decyzji administracyjnej (uprawnienie to wygasa po upływie roku od przejścia

² Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. Nr 140, poz. 1350) oraz Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 roku w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 140, poz. 1351).

³ Pod pojęciem „były właściciel” należy rozumieć ostatnią osobę pozbawioną własności nieruchomości przed dniem 1 stycznia 1992 roku, jeżeli przejście nieruchomości przez Skarb Państwa albo gminę miało charakter przymusowego odjęcia własności, w szczególności gdy nastąpiło to z mocy prawa, decyzji i aktów administracyjnych oraz zdarzeń cywilnoprawnych zagrożonych przymusem państwowym (np. wywłaszczenie, przejście: w ramach reformy rolnej, za zaległości podatkowe).

⁴ W przypadku przeznaczenia nieruchomości do sprzedaży w tym trybie ANR zawiadamia na piśmie osoby, którym przysługuje pierwszeństwo ich nabycia. Osoba uprawniona powinna w wyznaczonym terminie złożyć na piśmie oświadczenie, że wyraża zgodę na nabycie nieruchomości po cenie i na warunkach określonych w tym zawiadomieniu.

mienia przez Agencję) oraz użytkowników wieczystych nieruchomości. Tryb bezprzetargowy w przypadku dzierżaw stosowany jest m.in. przy przedłużaniu umów z dotychczasowymi dzierżawcami oraz przy wydzierżawianiu nieruchomości na rzecz jednoosobowych spółek Skarbu Państwa utworzonych przez Agencję.

Począwszy od dnia 16 lipca 2003 roku Agencja Nieruchomości Rolnych wykonuje zadania określone w ustawie o kształtowaniu ustroju rolnego (u.k.u.r.), na mocy której monitoruje znaczną część rynku prywatnego. Podstawowymi instrumentami, stosowanymi w odniesieniu do obrotu nieruchomościami rolnymi, są tu: prawo pierwokupu dzierżawcy lub Agencji Nieruchomości Rolnych oraz przyznane ANR prawo nabycia (zwane też prawem wykupu).

Prawo pierwokupu przysługuje z mocy ustawy dzierżawcy sprzedawanej nieruchomości rolnej, jeżeli łącznie spełnione są następujące warunki:

- umowa dzierżawy została zawarta w formie pisemnej i ma datę pewną (reguluje ją art. 81 k.c. Co do zasady, jest to data urzędowo poświadczona) oraz była wykonywana, co najmniej 3 lata, licząc od tej daty,
- nabywana nieruchomość wchodzi w skład gospodarstwa rodzinnego dzierżawcy lub jest dzierżawiona przez spółdzielnię produkcji rolnej.

W przypadku braku dzierżawcy uprawnionego do pierwokupu albo niewykonania przez niego tego prawa, przysługuje ono z mocy ustawy Agencji, działającej na rzecz Skarbu Państwa.

Przepisów o prawie pierwokupu nie stosuje się, jeżeli nabywcą nieruchomości rolnej jest:

- spółdzielnia produkcji rolnej – w przypadku sprzedaży przez jej członka nieruchomości rolnej stanowiącej wkład gruntowy w tej spółdzielni,
- osoba bliska zbywcy w rozumieniu przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami⁵.

Celowość nabycia nieruchomości analizowana jest każdorazowo przez Agencję, zwłaszcza pod kątem możliwości ich przeznaczenia na powiększenie gospodarstw rodzinnych. Nie są nabywane nieruchomości, które ze względu na charakter, powierzchnię lub inne cechy, nie mają istotnego znaczenia z punktu widzenia realizacji celów ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego. Ma to na celu przede wszystkim usprawnienie obrotu małymi obszarowo nieruchomościami, które w rzeczywistości mają charakter budowlany lub rekreacyjny, a tylko ze względu na wygaśnięcie planów zagospodarowania przestrzennego podlegają jej rygorom. Obecnie trwają prace nad nowelizacją u.k.u.r. zmierzające do określenia minimalnej powierzchni, powyżej której Agencja będzie mogła realizować swoje uprawnienia. W tym zakresie istnieją dwa warianty zmian, wg pierwszego ANR

⁵ Pojęcie osoby bliskiej definiuje art. 4 pkt 13 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. z 2004 roku Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.). Zgodnie z tym przepisem przez osobę bliską należy rozumieć zstępnych, wstępnych, rodzeństwo, dzieci rodzeństwa, małżonka, osoby przysposabiające i przysposobione oraz osobę, która pozostaje ze zbywcą faktycznie we wspólnym pożyciu.

będzie miała prawo pierwokupu/wykupu w odniesieniu do nieruchomości rolnych o powierzchni większej niż średnia krajowa gospodarstwa rolnego, natomiast w drugim w odniesieniu do nieruchomości o powierzchni powyżej 1 ha.).

W 2003 roku wprowadzono również istotne zmiany do ustawy z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, regulujące m.in. zasady sprzedaży nieruchomości z Zasobu. Zgodnie z art. 28a, wprowadzonym ustawą o kształtowaniu ustroju rolnego, sprzedaż nieruchomości rolnej przez Agencję może nastąpić, o ile po zawarciu transakcji powierzchnia użytków rolnych, będących własnością nabywcy, nie przekroczy 500 ha. Zmieniły się także regulacje dotyczące przetargów ograniczonych, które Agencja może organizować m.in. dla osób fizycznych spełniających warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzających utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne (do powierzchni nie przekraczającej 300 ha użytków rolnych).

Wymienione zmiany sprzyjają realizacji celów wyznaczonych przez u.k.u.r, tj. poprawie struktury obszarowej gospodarstw rolnych, przeciwdziałaniu nadmiernej koncentracji nieruchomości rolnych oraz zapewnieniu prowadzenia działalności rolniczej w gospodarstwach rolnych przez osoby o odpowiednich kwalifikacjach.

Analizując kwestie związane ze sprzedażą i dzierżawą gruntów Zasobu należy również zwrócić uwagę na ustawę z dnia 8 lipca 2005 roku o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz. U. z 2005 roku Nr 169, poz. 1418 z późn. zm.). Wprowadziła ona nowe zasady zaspokajania roszczeń majątkowych „zabużan”, umożliwiając realizację prawa do rekompensaty m.in. poprzez zaliczenie wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej na poczet ceny sprzedaży nieruchomości Zasobu. Ponadto na Agencję nałożony został obowiązek przeznaczania na utworzony tą ustawą fundusz celowy (tzw. „Fundusz Rekompensacyjny”) przychodów ze sprzedaży nieruchomości, z ich częściami składowymi, realizowanej w trybach przetargowych, o łącznej powierzchni nie mniejszej niż 400 tys. ha. Z dostępnych danych wynika, że za rok 2007 Agencja przekazała na ten cel 580,8 mln zł, a łącznie (do końca I półrocza 2008 roku) ponad 1,2 mld zł (Biuletyn 10/2008).

3. Sprzedaż i dzierżawa gruntów w trybie przetargu publicznego oraz z jego pominięciem

Sprzedaż i dzierżawa nieruchomości Zasobu mogą być realizowane w trybie przetargu publicznego lub w trybie bezprzetargowym. Przy wyborze nabywcy lub dzierżawcy stosuje się dwie formy przetargu: publiczny przetarg ustny (licytacja) oraz pisemny przetarg ofert. Publiczny przetarg ustny przeprowadzany jest w odniesieniu do nieruchomości o małych powierzchniach, z którymi nie jest związany majątek obrotowy i ruchome środki trwałe podlegające wykupowi,

a także w sytuacji, gdy sprzedawane lub wdzierżawiane nieruchomości nie stanowią zorganizowanych jednostek. W tej formie przetargu jedynym kryterium jest wysokość ceny przy wyborze nabywcy lub wysokość czynszu przy wyborze dzierżawcy.

W odniesieniu do nieruchomości będących jednostkami zorganizowanymi oraz działek o większej powierzchni, z którymi związany jest majątek obrotowy i ruchome środki produkcji podlegające wykupowi, stosuje się pisemny przetarg ofert, składający się z części jawnej i niejawniej. Jeżeli z nieruchomością, będącą przedmiotem przetargu, związane są miejsca pracy na terenie gminy, uznanej na podstawie przepisów o zatrudnieniu i przeciwdziałaniu bezrobociu za zagrożoną szczególnie wysokim bezrobociem strukturalnym, w razie zgłoszenia równorzędnych ofert, nabywcę lub dzierżawcę ustala się dokonując wyboru oferenta, który gwarantuje większą liczbę miejsc pracy i utrzymanie ich przez okres, co najmniej 5 lat. W przypadku złożenia równorzędnych ofert komisja przetargowa przeprowadza dodatkowy ustny przetarg ograniczony.

Tabela 1

Wybrane dane o przetargach na nieruchomości Zasobu WRSP przeprowadzonych w latach 2004-2007

Lata	Liczba przetargów	Powierzchnia gruntów (w ha)	
		oferowanych do sprzedaży lub dzierżawy	sprzedanych lub wdzierżawionych
2004	61 687	288 385	178 233
2005	54 110	207 476	134 489
2006	66 325	201 645	131 858
2007	50 526	129 505	88 080

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów z działalności ANR za lata 2004-2007

Agencja sprzedaje i wdzierżawia nieruchomości Zasobu różnym podmiotom. W latach 1992-2006 przeprowadziła ona ponad 570 tys. przetargów oferując w nich łącznie ponad 9,2 mln ha (część gruntów wystawiona była wielokrotnie). W roku 2007 odbyło się 50,5 tys. przetargów (w tym 45,6 tys. na sprzedaż oraz 4,9 tys. na dzierżawę), w których zaoferowano 82,4 tys. ha do sprzedaży i 47,1 tys. ha do dzierżawy. Rozstrzygnięto 17,7 tys. przetargów na sprzedaż 46,4 tys. ha oraz 3,9 tys. przetargów na dzierżawę 41,6 tys. ha (*Raport z działalności... 2008*).

Szczególną grupą nabywców są tzw. „zabużanie”, którzy na równi z innymi podmiotami uczestniczą w przetargach na sprzedaż nieruchomości organizowanych przez Agencję⁶. W roku 2006 wzięli oni udział w 67 przetargach,

⁶ Nabywanie nieruchomości przez „zabużanie” uregulowała ustawa z dnia 12 grudnia 2003 roku o zaliczaniu na poczet ceny sprzedaży albo opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa wartości nieruchomości pozostawionych poza obecnymi granicami państwa polskiego

z których 59 wygrali, kupując 1038 ha za 7,7 mln zł (wylicytowane w przetargach), z czego około 72% (5,6 mln zł) zapłacili tzw. „uprawnieniami” (Biuletyn 7-8/2007). Do końca 2007 roku Agencja sprzedała im łącznie 5,1 tys. ha o wartości 72,1 mln zł.

Przetargi na sprzedaż i dzierżawę są z reguły nieograniczone. Oznacza to, że może w nich uczestniczyć każdy, kto wpłaci wadium, a w przypadku przetargu pisemnego złoży również ofertę. W uzasadnionych przypadkach Agencja ma jednak prawo zastrzec, że w przetargu mogą uczestniczyć wyłącznie:

- osoby fizyczne spełniające warunki określone w przepisach o kształtowaniu ustroju rolnego, zamierzające utworzyć lub powiększyć gospodarstwo rodzinne w rozumieniu tych przepisów⁷,
- osoby spełniające warunki do objęcia programem osadnictwa rolniczego,
- repatrianci w rozumieniu przepisów o obywatelstwie polskim przybyli do Rzeczypospolitej Polskiej nie wcześniej niż 6 lat przed dniem przetargu,
- spółki utworzone przez pracowników zlikwidowanych państwowych przedsiębiorstw gospodarki rolnej.

Celem ustawodawcy było stworzenie możliwości nabycia nieruchomości rolnych przez wymienione grupy nabywców, bez konieczności konkurencji z innymi potencjalnymi zainteresowanymi. Uprawnienie to wprowadzono ustawą z dnia 6 maja 1999 roku o zmianie ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 49, poz. 484). Do sprzedaży w trybie przetargów ograniczonych przeznaczane są nieruchomości, które w dłuższej perspektywie nie utracą swojego dotychczasowego charakteru. Nie dotyczy to zatem gruntów atrakcyjnych pod względem inwestycyjnym, położonych w miastach lub ich bezpośrednim sąsiedztwie, przy przejściach granicznych, przy istniejących lub projektowanych trasach komunikacyjnych, na terenach posiadających walory rekreacyjno-wypoczynkowe, czy też ze złożami surowców naturalnych.

Z dostępnych danych wynika, że osobami w największym stopniu korzystającymi z przetargów ograniczonych są rolnicy zamierzający powiększyć swoje gospodarstwa poprzez zakup lub dzierżawę gruntów (tabela 2). Znacznie rzadziej z takiej możliwości korzystają spółki utworzone przez pracowników zlikwidowanych ppgr, a także byli pracownicy takich jednostek chcący utworzyć nowe gospodarstwa. Do końca 2006 roku ogłoszono 14,7 tys. takich przetargów (w tym 8 tys. na sprzedaż i 6,6 tys. na dzierżawę) oferując w nich łącznie 296,2 tys. ha (w tym 112,6 tys. ha do sprzedaży i 183,6 tys. ha do dzierżawy). Rozstrzygnięto

(Dz. U. z 2004 roku Nr 6, poz. 39). Począwszy od 29 stycznia 2004 roku (tj. dnia wejścia w życie tej ustawy) „zabużanie” mogą nabywać nieruchomości Zasobu WRSP w jej trybie, uczestnicząc w przetargach publicznych organizowanych przez Agencję (Raport z działalności... 2005).

⁷ Określone przepisami ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego gospodarstwo rodzinne, to gospodarstwo prowadzone przez osobę fizyczną, będącą właścicielem lub dzierżawcą nieruchomości rolnych o powierzchni nie przekraczającej 300 ha użytków rolnych (UR), prowadzącą swe gospodarstwo osobiście, czyli podejmującą wszelkie decyzje dotyczące prowadzenia tej działalności, zamieszkałą w gminie, w której położona jest jedna z nieruchomości wchodzących w skład tego gospodarstwa, a ponadto posiadającą kwalifikację rolnicze.

5,5 tys. przetargów na sprzedaż 87,6 tys. ha (w tym 5,4 tys. dla rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne) oraz 5 tys. przetargów na dzierżawę 141,6 tys. ha (w tym 4,9 tys. dla rolników zamierzających powiększyć gospodarstwo rodzinne) (SZARLIŃSKI 2007).

Tabela 2

Wybrane dane o rozstrzygniętych przetargach ograniczonych na nieruchomości Zasobu WRSP przeprowadzonych w latach 2004-2007

Lata	Powierzchnia nieruchomości zaoferowana w przetargach (w ha)			
	na sprzedaż		na dzierżawę	
	ogółem	w tym na rzecz rolników powiększających gospodarstwo	ogółem	w tym na rzecz rolników powiększających gospodarstwo
2004	21 597	21 557	34 515	31 984
2005	17 196	17 129	24 516	24 097
2006	20 309	20 238	20 866	20 445
2007	13 744	13 716	19 108	18 333

Źródło: Opracowanie własne na podstawie raportów z działalności ANR za lata 2004-2007

Na przetargach tych wystawiane są grunty pozostające do zagospodarowania, nabywane na podstawie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego oraz pozyskiwane w ramach tzw. wtórnej restrukturyzacji. Polega ona m.in. na wyłączeniu z istniejących umów dzierżaw, dotyczących dużych nieruchomości (zwłaszcza powyżej 300 ha) gruntów do odrębnego zagospodarowania. Jest to możliwe dzięki zamieszczeniu w tych umowach zapisów pozwalających Agencji na wyłączenie do 20% obszaru objętego umową. Dzierżawa stosowana jest w przypadku zainteresowania taką formą, po uzyskaniu pozytywnych opinii ze strony gmin lub izb rolniczych. Nabyte grunty przeznaczane są do dzierżawy również w przypadku braku aktualnego planu zagospodarowania przestrzennego i niepewności, co do przyszłej ich funkcji (Biuletyn 4/2007).

Część gruntów może być sprzedana i wydzierżawiona bez przetargu. Do sprzedaży w tym trybie nie przeznaczają się nieruchomości rolne, które mogą być w przyszłości przeznaczone na inne cele. Dotyczy to przede wszystkim gruntów potencjalnie atrakcyjnych ze względu na możliwość ich wykorzystania pod budownictwo mieszkaniowe, handel, usługi, przemysł, rekreację i wypoczynek. Identyfikując je, uwzględnia się przede wszystkim ich przeznaczenie w planach miejscowych oraz zapisy studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, a także położenie (np. w granicach miast lub w ich bezpośrednim sąsiedztwie) i inne atrybuty świadczące o potencjalnej możliwości alternatywnego wykorzystania (np. ze względu na występowanie złóż surowców naturalnych).

Z dostępnych danych wynika, że grunty sprzedane bez przetargu do końca roku 2003, stanowiły 35% gruntów sprzedanych ogółem i trafiały głównie (95%) do dotychczasowych dzierżawców, korzystających z przysługującego im prawa pierwszeństwa w nabyciu. Udział gruntów sprzedanych bez przetargu w poszczególnych oddziałach i filiach wahał się w przedziale od 13,8% w oddziale rzeszowskim do 51,2% w filii Suwałki.

Udział gruntów wydzierżawionych w tym trybie był znacznie mniejszy (niecałe 15%). Większe było natomiast zróżnicowanie w ramach oddziałów i filii, gdzie grunty wydzierżawione bez przetargu stanowiły od 0,5% (filia w Zielonej Górze) do 77,8% (oddział warszawski) ogółu gruntów wydzierżawionych w tym okresie (www.anr.gov.pl).

Począwszy od roku 2003, po istotnym spadku w stosunku do lat wcześniejszych, Agencja realizuje roczną sprzedaż na poziomie nieco ponad 100 tys. ha, w 2003 roku było to ok. 102 tys. ha, 104 tys. ha w 2004, 108 tys. ha w 2005, 107 tys. ha w 2006 i 104 tys. ha w 2007 r., pomimo istniejących okoliczności sprzyjających intensyfikacji działań w tym zakresie (np. popyt na ziemię rolniczą, rosnące ceny). Przyczyn zmniejszenia sprzedaży upatrywać należy w czynnikach zewnętrznych ograniczających dyspozycyjne zasoby gruntów, które mogą być przedmiotem zbycia. Poza problemami wynikającymi z nierozwiązanej dotąd kwestii reprivatyzacji⁸, są to przede wszystkim: sytuacja związana z zagospodarowaniem przestrzennym⁹, trudności w odzyskiwaniu nieruchomości od byłych dzierżawców oraz innych bezumownych użytkowników¹⁰ oraz problemy ze sprzedażą nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi. Agencja, nie mając inicjatywy ustawodawczej, ma ograniczony wpływ na likwidację wymienionych barier. Uczestniczy za to aktywnie w pracach rządowych i sejmowych nad zmianą przepisów dotyczących zasad gospodarowania nieruchomościami Zasobu WRSP i przepisów o kształtowaniu ustroju rolnego, przekazując stosowne propozycje w tym zakresie.

⁸ Jak wynika z szacunków roszczenia reprivatyzacyjne zgłoszone do Agencji dotyczą areału ok. 500 tys. ha gruntów znajdujących się w jej dyspozycji. Grunty te zgodnie z decyzją Premiera RP nie mogą być przedmiotem sprzedaży. W piśmie z 6 listopada 1997 roku, skierowanym do Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej, nakazano niezwłoczne wstrzymanie sprzedaży nieruchomości wchodzących w skład Zasobu WRSP, co do których zgłoszono udokumentowane roszczenia reprivatyzacyjne, do czasu wejścia w życie przepisów o reprivatyzacji. W ślad za tym Prezes Agencji wydał w dniu 18 listopada wytyczne dotyczące tych nieruchomości (PETRYNA 2002).

⁹ Z końcem 2003 roku w wielu gminach wygasły plany zagospodarowania przestrzennego, a część gmin nie posiada nawet studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Niewielki postęp prac nad opracowaniem planów i niepewność, co do przyszłej funkcji nieruchomości oraz związane z tym ryzyko sprzedaży za cenę nie odzwierciedlającą faktycznej wartości, w wielu przypadkach uniemożliwiają ich przeznaczenie do sprzedaży (nieruchomości pozostają najczęściej w dzierżawie).

¹⁰ Powrót gruntów do Zasobu możliwy jest w wielu przypadkach jedynie w drodze długotrwałego postępowania sądowego, a często także egzekucji komorniczej. Z dostępnych danych wynika, że na koniec 2007 roku w bezumownym użytkowaniu znajdowało się 24,9 tys. ha (Biuletyn 7-8/2008).

4. Wnioski

Ustawą z dnia 19 października 1991 o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, zadania związane z realizacją programów restrukturyzacji i prywatyzacją państwowego sektora w rolnictwie powierzono Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), której następcą prawnym jest obecnie Agencja Nieruchomości Rolnych (ANR).

Gospodaruje ona nieruchomościami i pozostałym mieniem znajdującym się w Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa, korzystając z możliwości przewidzianych prawem. Do końca 2007 roku z przejętych 4,7 mln ha gruntów rozdysponowała w sposób trwały 48%, czyli ponad 2,25 mln ha (w tym 1,79 mln ha poprzez sprzedaż). W Zasobie pozostawało nadal 2,47 mln ha (52%), z czego większość (1,84 mln ha) była przedmiotem dzierżawy.

Sprzedaż i dzierżawa gruntów przejętych przez Agencję realizowane są głównie w trybie przetargów nieograniczonych. W uzasadnionych przypadkach istnieje jednak możliwość organizowania przetargów ograniczonych do określonej prawem kategorii osób. Z dostępnych danych wynika, że w największym stopniu z przetargów takich korzystają rolnicy zamierzający powiększyć swoje gospodarstwa. W znacznie mniejszym stopniu dotyczy to spółek utworzonych przez pracowników zlikwidowanych ppgr, czy też pracowników takich jednostek chcących utworzyć nowe gospodarstwa.

Od dnia wejścia w życie ustawy o kształtowaniu ustroju rolnego Agencja Nieruchomości Rolnych wykonuje także nowe zadania, związane ze wspieraniem pożądanых zmian w strukturze agrarnej polskiego rolnictwa, wykorzystując w tym celu znaczną część wpływów z prywatyzacji oraz grunty pochodzące z obrotu prywatnego. Istota ustawy sprowadza się do preferowania nabywania nieruchomości rolnych przez gospodarstwa rodzinne, a nadrzędną przesłanką korzystania z uprawnień przysługujących Agencji (pierwokup i wykup) jest występowanie na danym terenie efektywnego popytu na grunty rolne ze strony rolników indywidualnych. Taki kierunek prywatyzacji wzorowany jest na rozwiązaniach występujących w niektórych krajach UE.

5. Literatura

- Biuletyn informacyjny nr 4/2007.* MRiRW i ARiMR, Warszawa
Biuletyn informacyjny nr 7-8/2007. MRiRW i ARiMR, Warszawa
Biuletyn informacyjny nr 7-8/2008. MRiRW i ARiMR, Warszawa
Biuletyn informacyjny nr 10/2008. MRiRW i ARiMR, Warszawa
PETRYNA F. 2002. *Uprawnienia byłych właścicieli. Agroprzemiany nr 9*
Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w roku 2004. ANR, Warszawa 2005
Raport z działalności Agencji Nieruchomości Rolnych na Zasobie Własności Rolnej Skarbu Państwa w roku 2007. ANR, Warszawa 2008
Rynek ziemi rolniczej. Stan i perspektywy. IERiGŻ, Warszawa 2008

- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 roku w sprawie szczegółowego trybu sprzedaży nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa i ich części składowych, warunków rozkładania ceny sprzedaży na raty oraz stawek szacunkowych gruntów (Dz. U. Nr 140, poz. 1350).*
- Rozporządzenie Ministra Skarbu Państwa z dnia 1 sierpnia 2003 roku w sprawie szczegółowego trybu przeprowadzania przetargów na dzierżawę nieruchomości Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa (Dz. U. Nr 140, poz. 1351).*
- SZARLIŃSKI W. 2007: *Realizacja ustawy*. W: *Gospodarowanie ziemią rolniczą*. ANR, IERiGŻ PIB, Warszawa
- Ustawa z dnia z dnia 19 października 1991 roku o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (tekst jednolity Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700).*
- Ustawa z dnia 11 kwietnia 2003 roku o kształtowaniu ustroju rolnego (Dz. U. Nr 64, poz. 592).*

CURRENT CONDITION AND PROSPECTS FOR SALE AND RENT OF THE LAND OUT OF THE AGRICULTURAL PROPERTY RESERVE OF THE STATE TREASURY

Tomasz Klusek

*Department of Agricultural Economics and International Economic Relations
Warsaw University of Life Sciences (SGGW)
e-mail: tomasz_klusek@sggw.pl*

Key words: state treasury, agricultural land, sale, rent, legal framework

Abstract

The Agricultural Property Agency (APA) is responsible for administration over the properties belonging to the Agricultural Property Reserve of the State Treasury (APRST). Exercising granted property rights in respect of given assets the APA pursues the objectives arising from government policies concerning among the others the improvement of agrarian structure of farms.

Sale and rent carried over on the way of public tenders are the main ways of disposal of the land out of the APRST. The paper concerns then an assessment of the activities run in this regard, with particular focus on the land purchased by the farmers in order to enlarge their farms.

EWOLUCJA PROCEDUR NABYWANIA NIERUCHOMOŚCI PRZEZNACZONYCH POD INWESTYCJE DROGOWE A ZASADA RÓWNOWAGI STRON

Mirosław Belej, Marek Walacik¹¹

*Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: caprio@uwm.edu.pl, marek.walacik@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *inwestycje drogowe, procedury, wywłaszczenie, prawo własności*

Streszczenie

Inwestycje na rynku nieruchomości wymagają pozyskania przestrzeni na ich realizację. Pozyskiwanie nieruchomości może być realizowane w różny sposób, w zależności od rodzaju inwestycji, podmiotu realizującego inwestycję, jak również praw do przedmiotu inwestycji wraz z określonymi ograniczeniami. W przypadku inwestorów sektora publicznego realizujących inwestycje celu publicznego w sytuacji, gdy prawa do nieruchomości nie mogą zostać nabyte w drodze umowy dopuszcza się możliwość wywłaszczenia. Metodyka nabywania nieruchomości przy użyciu tego instrumentu została w ostatnich latach znacznie zliberalizowana. Procedury zostały uproszczone, czego celem było przyspieszenie całego procesu inwestycyjnego. Należałoby jednak zadać pytanie, jakim kosztem i czy obecne procedury zachowują zasadę tzw. równowagi stron, w kontekście konstytucyjnego słusznego odszkodowania i poszanowania prawa własności.

1. Wprowadzenie

Własność oraz prawo do jej posiadania tuż obok prawa do życia i wolności są jednymi z fundamentalnych praw obywateli stanowiących podstawę wszelkiego ładu, zarówno prawnego jak i ekonomicznego. Sama własność jest prawem, którego treść oraz zakres ochrony zamykają się w określonych przez prawo zasadach. Nie ma jednak charakteru absolutnego, co oznacza, iż w szczególnych sytuacjach podlega pewnym ograniczeniom. W przypadku ograniczenia prawa własności do konkretnego dobra – nieruchomości, zastosowanie znajduje instytucja wywłaszczenia – instrument administracji publicznej, którego stosowanie, obwarowane zostało spełnieniem konkretnych przesłanek. Zgodnie z zapisami Konstytucji RP „*wywłaszczenie jest dopuszczalne wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem*”. Pierwszym warunkiem,

¹¹ Autor otrzymał stypendium współfinansowane przez Unię Europejską w ramach Europejskiego Funduszu Społecznego.

zatem jaki musi zostać spełniony jest realizacja inwestycji celu publicznego, inwestycji służącej ogółowi i dostępnej dla wszystkich. Drugim warunkiem natomiast jest sprawiedliwe zadośćuczynienie za pozbawienie prawa do nieruchomości. Może ono przybierać formę określonej kwoty pieniężnej lub prawa do nieruchomości zamiennej.

W przypadku realizacji inwestycji budowy dróg publicznych trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że tego rodzaju przedsięwzięcie służy dobru ogółu, dlatego też przepisy regulujące procedury pozyskiwania gruntów pod tego rodzaju inwestycje opatrzone zostały zapisami zezwalającymi na ograniczenie, bądź też pozbawienie praw do nieruchomości.

Problem słabej dostępności komunikacyjnej Polski dostrzegany był od dawna, od wielu lat też podejmowane były próby zmiany takiego stanu rzeczy, próby w większości przypadków, ze względu na brak środków finansowych, nieudane. Eliminowanie różnic, jakie powstały w tej kwestii pomiędzy Polską a innymi krajami Europy Zachodniej nabrało innego charakteru, gdy Polska wstąpiła do Unii Europejskiej. Powstała możliwość skorzystania z unijnych dopłat i funduszy warunkiem jednak, jaki musiał zostać spełniony była szybka realizacja inwestycji. Zmusiło to polski Rząd do podjęcia stanowczych kroków. W pierwszej kolejności opracowano programy budowy dróg. Powstały m.in. Program Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012 i Narodowy Program Budowy Dróg Lokalnych, którego realizacja zaplanowana została na lata 2009-2011. W drugiej kolejności podjęto próby zmiany przepisów dotyczących m.in. regulacji stanu prawnego gruntów przeznaczonych pod inwestycje drogowe.

2. Ewolucja procedur nabywania gruntów przeznaczonych pod inwestycje drogowe

Przez proces *evolucji* rozumie się przechodzenie od stanów prostych do bardziej złożonych lub też proces ciągłych, stopniowych zmian w obrębie danej jakości. *Rewolucja* natomiast charakteryzuje się nagłym przejściem z jednego stadium rozwojowego w drugie, przez pojęcie to rozumie się również zasadniczą zmianę w jakiejś dziedzinie. Rozpatrując charakter zmian procedur nabywania gruntów przeznaczonych pod inwestycje drogowe można stwierdzić, iż proces ten miał charakter dualny, z jednej strony ewolucyjny z drugiej natomiast rewolucyjny. Moment czasowy przejścia z poziomu *constans* do poziomu, istotnej zmiany, wyznaczony jest przez datę 16 grudnia 2006, czyli datę wejścia w życie nowelizacji ustawy o szczególnych zadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721, z późn. zm.) – UoDK. Przyjęte zmiany w procedurze miały tak zdecydowany charakter, iż można je utożsamić z procesem *rewolucyjnym*. Kolejną istotną datą jest 18 września 2008, czyli data następnej nowelizacji ustawy UoDK. Procedury przyjęte w niej, stanowiły raczej uszczegółowienie i modernizację przyjętych zasad, niż zasadniczą zmianę, co pozwala przyjąć domniemanie, iż proces wszedł w fazę rozwoju ewolucyjnego.

W ramach analizowanego procesu nabywania gruntów pod budowę dróg, można wyróżnić trzy etapy, definiowane przez daty nowelizacji aktów prawnych:

- ETAP I - do dnia 16 grudnia 2006,
- ETAP II - od dnia 16 grudnia 2006 do dnia 18 września 2008,
- ETAP III - od dnia 18 września 2008.

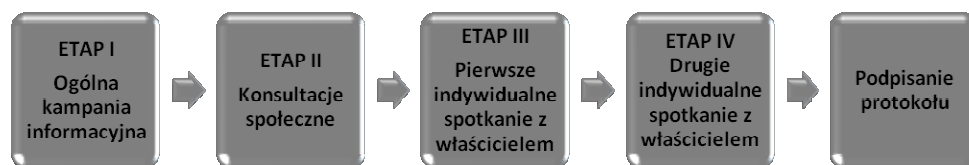
2.1. Nabywanie gruntów pod drogi przed dniem 16 grudnia 2006 r.

W ETAPIE I - nabywanie praw do nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe odbywało się w trójnasób (umowa cywilnoprawna, wywłaszczenie, z mocy prawa) i uwarunkowane było kategorią drogi, której dana inwestycja dotyczyła.

2.1.1. Nabywanie gruntów pod drogi JST

W przypadku budowy dróg gminnych, powiatowych oraz wojewódzkich, zastosowanie znajdowały dwa pierwsze sposoby - w kwestiach proceduralnych uregulowane zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (UoGN) (Dz. U. z 2007r., Nr 173, poz. 1218).

Procedury obu form rozpoczynały się tak samo - rokowaniami. Zazwyczaj realizacja ich obejmowała cztery następujące po sobie etapy, przedstawione na rys. 1.



Rys. 1. Etapy procesu rokowań o nabycie nieruchomości. Źródło: ŻRÓBEK, WALACIK (2008)

Poszczególne czynności realizowane podczas każdego z etapów, szczegółowo opisane zostały w opracowaniu *Problematyka nabywania gruntów pod budowę dróg* (ŻRÓBEK, WALACIK 2008).

W przypadku osiągnięcia porozumienia pomiędzy stronami na etapie rokowań, w procedurze nabywania praw do nieruchomości pozostawał ostateczny element - podpisywanie umowy cywilnoprawnej. Przenosiła ona prawo własności na rzecz JST, stanowiąc zrazem podstawę wpisu nowego właściciela w księdze wieczystej.

Brak porozumienia stanowił podstawę do rozpoczęcia drugiej z wymienionych form nabywania praw do nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje drogowe - wywłaszczenia.

Procedura wywłaszczenia rozpoczynała się z chwilą wpłynięcia wniosku do starosty wykonującego zadania z zakresu administracji rządowej, po bezskutecznym upływie dwóch miesięcy na zawarcie umowy. W toku jej realizacji przeprowadzana była rozprawa administracyjna, którą kończyło wydawanie

decyzji wywłaszczeniowej, ustalającej m.in. wysokość odszkodowania. Przejście prawa własności następowało z dniem, w którym decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości stawała się ostateczną.

2.1.2. Nabywanie gruntów pod drogi SP

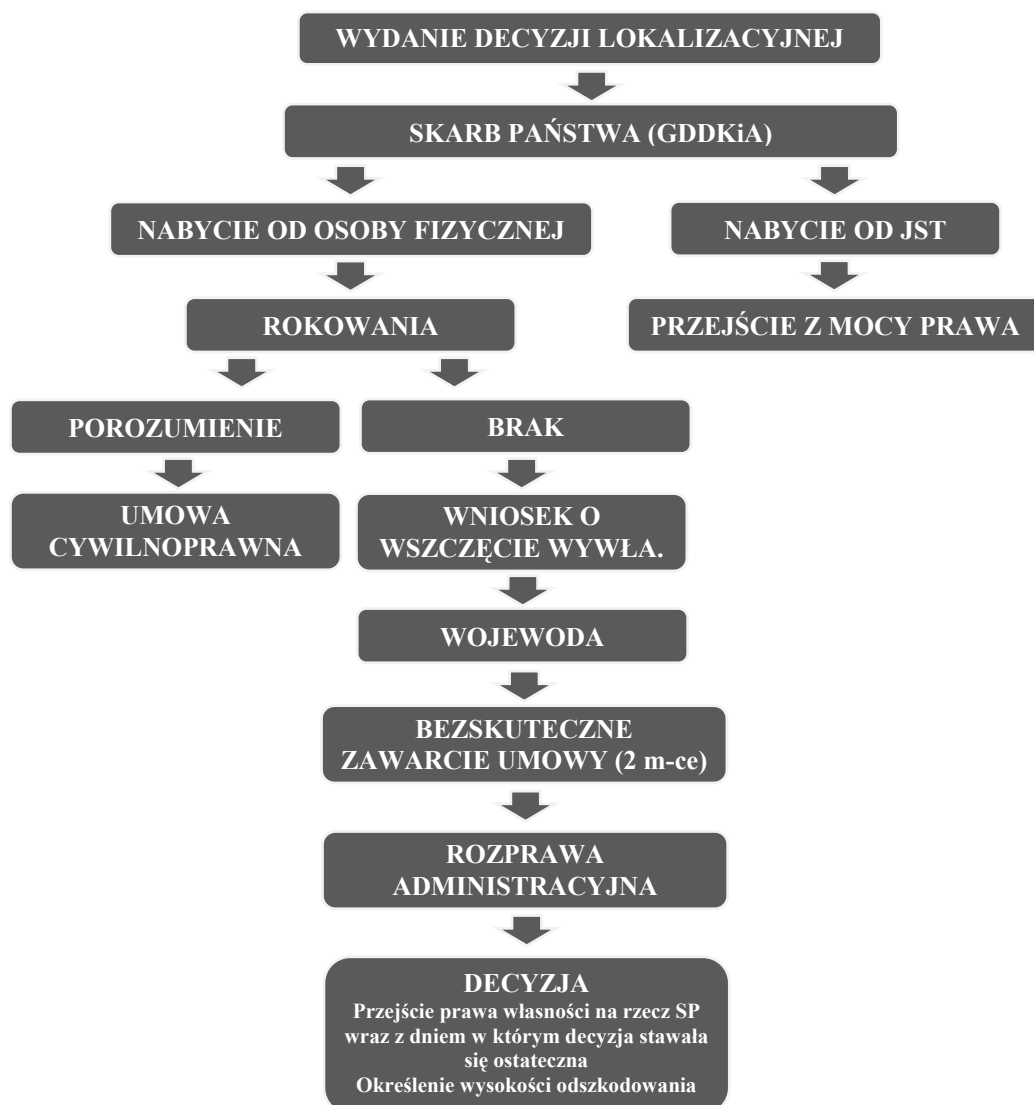
Nabywanie gruntów pod drogi o zasięgu ogólnokrajowym odbywało się w nieco inny sposób. Przepisem regulującym jego tryb była Ustawa o szczególnych zadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721, z późn. zm.), zwana również „specustawą”. Procedurę nabycia gruntów w tym zakresie inicjowało, nie jak w przypadku inwestycji JST uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a wydanie przez wojewodę decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Organem odpowiedzialnym za przeprowadzenie postępowania regulującego stan prawny gruntów w tym przypadku była Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad (GDDKiA), a nabycie praw do nieruchomości odbywało się w formie zawarcia umowy cywilnoprawnej, wywłaszczenia lub z mocy prawa (ŻRÓBEK, WALACIK 2008).

Nabycie z mocy prawa znajdowało zastosowanie jedynie w przypadku nieruchomości należących do JST. Grunty te stawały się własnością SP z dniem, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji dotycząca tych gruntów stawała się ostateczna.

Szczegółową procedurę nabywania gruntów przeznaczonych pod drogi SP przedstawiono na rys. 2.

2.2. Nabywanie gruntów pod drogi od dnia 16 grudnia 2006 do dnia 18 września 2008

Wejście w życie nowelizacji UoDK rozszerzającej zakres jej zastosowania również do dróg jednostek samorządu terytorialnego, dość istotnie uprościło procedurę nabywania gruntów pod budowę dróg. Od tego momentu, lokalizacja drogi publicznej następowała wyłącznie w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi. Wydawana była na wniosek właściwego zarządcy drogi przez wojewodę (drogi krajowe i wojewódzkie) lub starostę (drogi gminne, powiatowe). Grunty wydzielone tymi liniami stawały się własnością organów przeprowadzających inwestycje z dniem, w którym decyzja stawała się ostateczną. Za ograniczenie bądź też pozbawienie praw do gruntów przysługiwało odszkodowanie, ustalone według zasad obowiązujących przy wywłaszczeniu nieruchomości (UoGN), określone w odrębnej decyzji wydanej odpowiednio przez wojewodę lub starostę.



Rys. 2. Procedura nabywania gruntów pod drogi przez SP przed dniem 16 grudnia 2006. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie UoGN i UoDK

2.3. Nabywanie gruntów pod drogi od dnia 18 września 2006

W ETAPIE II ewolucji wprowadzonych zostało wiele zmian skracających czas realizacji zarówno przebiegu etapu przygotowawczego jak i rozpoczęcia etapu realizacyjnego.

Elementem inicjującym postępowanie administracyjne pozostał, tak jak w poprzednim etapie, wniosek składany przez właściwego zarządcę drogi w przypadku dróg krajowych i wojewódzkich do wojewody, natomiast gminnych i powiatowych do starosty. Podobnie również jak w poprzednim etapie złożenie wniosku uwarunkowane było uzyskaniem opinii właściwych miejscowo zarządu województwa, zarządu powiatu oraz wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Zakres informacji zawieranych we wniosku został jednak rozszerzony, bowiem dotyczył wydania nowego rodzaju decyzji – decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej (DoZnRID). W porównaniu do wniosku składanego w poprzednim etapie dodatkowo on zawierał:

- cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz ze stosownymi zaświadczeniami,
- stosowne pozwolenia oraz postanowienia o uzgodnieniach z organami administracji architektoniczno-budowlanej w przypadku realizacji inwestycji na terenach szczególnych takich jak obszary morskie RP, tereny górnicze i tereny zamknięte,
- wymagane odrębnymi przepisami decyzje administracyjne.

Nowa decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej zastępowała decyzję o lokalizacji drogi oraz decyzję o pozwoleniu na budowę. Z czysto proceduralnie-administracyjnego punktu widzenia powstał nowy etap postępowania poprzedzającego rozpoczęcie robót budowlanych, zastępujący etapy lokalizacji drogi i nabywania gruntów.

Ustawodawca w nowej ustawie ponadto wyraźnie określił czas, w jakim organy winny wydać decyzje o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej – 90 dni od dnia złożenia wniosku o wydanie takiej decyzji. W przypadku, gdy właściwy organ nie wyda takiej decyzji organ wyższego stopnia wymierza temu organowi, w drodze postanowienia karę w wysokości 500 zł za każdy dzień zwłoki. W kwestii decyzyjnej sposobu ustalania wysokości przysługującego za pozbawienie lub ograniczenie prawa do nieruchomości odszkodowania, ustawodawca pozostał przy rozwiązaniu, jakie znalazło zastosowanie w poprzednim etapie. Wysokość odszkodowania pozostała określana w odrębnej decyzji – termin jej wydania jednak został dookreślony i wyniósł 30 dni od dnia, w którym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stawała się ostateczna. Uprawomocnienie decyzji, w zakresie nabywania gruntów miało takie same konsekwencje prawne, jak w przypadku decyzji lokalizacyjnej, podział nieruchomości był zatwierdzany, linie rozgraniczające ustalone w decyzji stawały się liniami podziału nieruchomości, nieruchomości zaś lub ich części stawały się własnością JST lub SP z mocy prawa.

3. Studium przypadku - ewolucja procedur nabywania gruntów pod drogi

Każdej ze zmian procedur nabywania gruntów przeznaczonych pod realizację inwestycji drogowych przyświecał jeden cel – przyspieszenie całego procesu inwestycyjnego. Jednym z pytań, na jakie próbowano udzielić odpowiedzi

w niniejszym artykule było: czy ów cel został osiągnięty i w jakim stopniu, o ile w ogóle, udało się budowę dróg, na etapie przygotowawczym przyspieszyć.

W celu udzielenia odpowiedzi na zadane pytanie, analizie poddano szereg postępowań regulacji stanu prawnego gruntów przeznaczonych pod inwestycje drogowe realizowanych w województwie warmińsko-mazurskim przez GDDKiA. W ramach ich analizy szczególną uwagę zwrócono na czas trwania poszczególnych czynności proceduralnych oraz okres, jaki dzielił od momentu wydania decyzji do wypłaty odszkodowania.

Etapy procedury	2005				2006			
	KWARTAŁY				KWARTAŁY			
	I	II	III	IV	I	II	III	IV
Wydanie decyzji lokalizacyjnej (ostateczna)	■							
Złożenie ofert nr 1		■						
Protokół z rokowań		■						
Prośba o ponowne rozpatrzenie oferty		■						
Wniosek o wszczęcie p. wywłaszczeniowego			■					
Dodatkowe 7 dni na zawarcie umowy			■					
Zawiadomienie o wszczęciu postępowania			■					
Decyzja zezwalająca na niezwłoczne zajęcie nier.			■					
Wniosek o ujawnienie w KW p. wywł.			■					
Rozprawa administracyjna				■				
Postanowienie o odmowie wszczęcia p. wywł.					■			
Powiadomienie o zebraniu materiału dowodowego						■		
Decyzja wywłaszczeniowa							■	
Prośba o podanie numeru konta i wypłata odszk.								■

Schemat. 1. Etapy procedury nabywania prawa do nieruchomości realizowane podczas rozbudowy drogi krajowej nr 16. *Źródło:* opracowanie własne, na podstawie danych z GDDKiA

Procedury nabywania gruntów właściwe dla ETAPU I ewolucji bez wątpienia były najbardziej czasochłonnymi. W większości przypadków osoby, na nieruchomościach, na których zaplanowano budowę dróg, osiągały konsensus z organem realizującym inwestycję. Niejednokrotnie jednak dochodziło również do sporów, które wstrzymywały rozpoczęcie całej inwestycji. Analizie takich sytuacji poświęcono najwięcej czasu. Studium przypadku w tym etapie objęło postępowania wywłaszczeniowe realizowane: podczas budowy obwodnicy Gołdapi, podczas rozbudowy drogi krajowej nr 16 (okolice miejscowości Barczewo) oraz podczas modernizacji drogi krajowej nr 16 (okolice miejscowości Gietrzwałd). Wszystkie z przeanalizowanych postępowań trwały od 2 do nawet 4 lat. Czas trwania poszczególnych etapów najkrótszego z postępowań (dotyczącego rozbudowy drogi krajowej nr 16 w okolicach miejscowości Barczewo) przedstawiony został na schemacie nr 1. Najdłuższym postępowaniem trwającym przeszło 4 lata było wywłaszczenie gruntów zlokalizowanych w okolicy miejscowości Gietrzwałd. Przyczyną sporu w tym przypadku była

wysokość proponowanego odszkodowania. Oferowana przez GDDKiA wartość stanowiła jedynie 50% kwoty, jaką właściciele nieruchomości gotowi byli przyjąć. Wywłaszczani właściciele odwołując się od wydanych decyzji skorzystali ze wszystkich możliwych instancji, niemniej jednak nic to nie zmieniło.

Analiza czasu trwania procedur regulacji stanu prawnego gruntów ETAPU II ewolucji objęła 4 przypadki. Trzy postępowania realizowano podczas rozbudowy drogi krajowej nr 59 w gminach Świętajno oraz Szczytno, jedno podczas budowy przejazdu gospodarczego pod drogą krajową nr 16 w gminie Gietrzwałd. Wszystkie procedury trwały około roku. Czas trwania poszczególnych etapów jednej z nich (rozbudowa drogi krajowej 59, gm. Świętajno) przedstawia schemat 2.

Etapy procedury	2008							
	V	VI	VII	VIII	IX	X	XI	XII
Decyzja lokalizacyjna (ost.)	■							
Wniosek o zmiany w KW				■				
Wniosek o ustalenie wysokości odszkodowania				■				
Zawiadomienie o wszczęciu postępowania				■				
Zawiadomienie o zebraniu materiału dowodowego							■	
Prośba o nr konta								■
Decyzja o ustaleniu odszkodowania (ost.)								■
Prośba o podanie numeru konta i wypłata odszk.								■

Schemat. 2. Czas trwania poszczególnych etapów procedury nabywania gruntów realizowanych podczas rozbudowy drogi krajowej nr 59, gm. Świętajno. *Źródło:* opracowanie własne, na podstawie danych z GDDKiA

Jak łatwo zauważyć, postęp w czasie nabywania gruntów przeznaczonych pod inwestycje drogowe był znaczny. To jednak nie wystarczyło, aby realizacja zaplanowanych inwestycji mogła przebiegać zgodnie z harmonogramami planów budowy dróg.

Analiza czasu trwania procedur nabywania gruntów właściwych dla ETAPU III ewolucji nie była możliwa. W chwili realizowania badań, żadna z inwestycji realizowanych przez GDDKiA nie weszła jeszcze w etap regulacji stanu prawnego gruntów. Niemniej jednak jedyną zmianą w tym zakresie było określenie czasu wydania decyzji, w tym miejscu też należałoby szukać usprawnień.

4. Zasada równowagi stron

Przepisy regulujące procedury nabywania nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje celu publicznego winny wg Światowej Organizacji Geodetów (FAO) charakteryzować sprawiedliwość i przejrzystość w taki sposób, aby zachowywały zasadę równowagi stron, a więc chroniły prawa poszczególnych właścicieli nieruchomości bez narażania na szwank interesu publicznego. Pojęcie sprawiedliwości można odnieść w tym przypadku do wysokości przysługującego odszkodowania oraz terminu jego wypłaty. Pojęcie przejrzystości przepisów

prawa natomiast należy rozumieć jako możliwość równego dostępu do informacji (w tym także porad specjalistów).

W ETAPIE I ewolucji procedur nabywania gruntów przeznaczonych pod budowę dróg publicznych, ciężko zgodzić się ze stwierdzeniem jakoby wysokość przyznawanego odszkodowania – równego wartości rynkowej odejmowanego prawa, była wielkością sprawiedliwą, adekwatną. Wartość słusznego odszkodowania powinna być taka, aby sytuacja ekonomiczna właściciela nieruchomości była taka sama, zarówno przed jak i po nabyciu prawa. W większości przypadków jednak warunek ten nie był spełniany, a więc w tej kwestii procedury nie chroniły prawa własności w taki sposób, w jaki powinny. Wyплаты odszkodowań w większości przypadków były wypłacane w krótkim terminie, co stanowiło zachowanie zasady równowagi stron. Rokowania przeprowadzane na początku każdego z postępowań w sposób wystarczający spełniały warunek równego dostępu do informacji, co również stanowiło spełnienie zasady równowagi stron.

W ETAPIE II wprowadzone zmiany znacznie przyspieszyły proces regulacji stanu prawnego gruntów, niemniej jednak sposób ich realizacji z punktu widzenia zasady równowagi stron posiadał wiele mankamentów, przez co budził wiele kontrowersji i obaw. Pierwszy mankament nowego algorytmu wynikał m.in. z faktu wyeliminowania, najdłuższej trwającej procedury nabywania gruntów, jaką było wywłaszczenie. Wraz z jej usunięciem, wyeliminowano również rokowania – etap m.in. realizowanych z odpowiednim wyprzedzeniem indywidualnych informacji. Od tej pory, osoby, na których nieruchomościach lokalizowano drogi, mogły dowiadywać się o tym fakcie jedynie z obwieszczeń zamieszczanych na tablicach w urzędach. W wielu przypadkach prowadziło to do sytuacji, w których dzień rozpoczęcia robót budowlanych był dniem uświadomienia właściciela o fakcie budowy drogi na nieruchomości, która jeszcze niedawno stanowiła jego własność. Kolejnym mankamentem nowej procedury było rozgraniczanie kwestii przejmowania nieruchomości i ustalania wysokości odszkodowania w formie dwóch aktów administracyjnych. Brak ustawowego zapisu określającego termin wydania decyzji precyzującej wysokość odszkodowania oraz termin jego wypłaty, jedynie potęgował uczucie braku sprawiedliwości, czasami wręcz krzywdy. W kwestii wysokości odszkodowania nie zmieniono nic, tak więc i w tym przypadku zasada równowagi stron nie została zachowana.

W ETAPIE III ewolucji procedur nabywania nieruchomości gruntowych wyeliminowano wszystkie ze wspomnianych powyżej mankamentów, dzięki czemu obowiązujące przepisy, zaczęły być nazywane mianem „zhumanitaryzowanych”. W kwestii rozgraniczenia decyzji powodującej przejście prawa własności i decyzji określającej wysokość odszkodowania, ustawodawca pozostał przy tego rodzaju rozwiązaniu. Sprecyzowano jedynie termin wydania decyzji określającej wysokość odszkodowania. Problem informowania osób bezpośrednio objętych przedsięwzięciem rozwiązano, nakładając na wojewodę

będź starostę prowadzących owe postępowania, obowiązek indywidualnego zawiadomienia o wszczęciu postępowania.

Ustawodawca mając świadomość tego, iż realizacja konstytucyjnej zasady „słuszności odszkodowania”, warunkującej możliwość zastosowania opisanych powyżej procedur pozostawiała wiele do życzenia, poczynił dodatkowy krok. W specustawie zamieszczone zostały dwa wyjątki od zasad ustalania wartości odszkodowania za ograniczenie, bądź pozbawienie praw do nieruchomości. Pierwszy wyjątek dotyczy sytuacji, w której wywłaszczenie dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym albo budynkiem, w którym został wyodrębniony lokal mieszkalny. Wtedy wysokość odszkodowania przysługującego dotychczasowemu właścicielowi zamieszkałemu w tym budynku albo lokalu powiększa się o kwotę 10 000 zł w odniesieniu do przedmiotu wywłaszczenia. Drugi wyjątek dotyczył terminu wydania nieruchomości. W sytuacji, w której wywłaszczona nieruchomość została wydana niezwłocznie, lecz nie później niż w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, wysokość odszkodowania powiększana była o kwotę równą 5% wartości nieruchomości. (ŻRÓBEK, WALACIK, 2008)

Sposób kształtowania się równowagi interesu stron w aspekcie słusznej wysokości odszkodowania, terminu jego wypłaty oraz równego dostępu do informacji przedstawia rys. 4.



Rys. 4. Ewolucja procedur nabywania gruntów a zasada równowagi stron.

Źródło: opracowanie własne

5. Podsumowanie

Wraz ze wprowadzaniem zmian w przepisach regulujących zasady i procedury nabywania gruntów przeznaczonych pod inwestycje drogowe, zmieniała się również proporcja ochrony interesu publicznego kosztem ochrony praw osób prywatnych. Pierwsza ze zmian, jaka została wprowadzona w znacznym stopniu zachwiała ową równowagę. Przyspieszenie procedur zostało osiągnięte, odbyło się

to jednak kosztem osób, których prawa do nieruchomości były odejmowane. Równowaga stron została osiągnięta wraz ze wprowadzeniem drugiej zmiany.

6. Literatura

- BEŁEJ M., WALACIK M. 2008. *Land acquisition for public purpose in Poland on example of public road construction*. Materiały FIG Working Week, Stockholm, Sweden
- DĄBEK J. 2007. *Pozyskiwanie gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne i linie kolejowe*. Wycena Nr 4(81). Educaterra, Olsztyn.
- ŻRÓBEK R., ŻRÓBEK S. 2007. *Expropriation as a exceptional tool of acquisition of land for public purposes*. Materiały cykliczne konferencji międzynarodowej w Helsinkach. www.fig.net. 15.01.2008
- ŻRÓBEK S., WALACIK M. 2008. *Problematyka nabywania gruntów pod budowę dróg*. W: *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości* (vol. 16 nr 1), Olsztyn
- ŻRÓBEK S., WALACIK M. 2008. *Analiza porównawcza wybranych zagadnień wywłaszczania nieruchomości w Polsce i zagranicą*. *Przegląd geodezyjny* 12/2008

Wykaz ustaw i innych regulacji

- UoDK - Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych (Dz. U. z 2003 r., Nr 80, poz. 721, z późn. zm.)
- UoDP - Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2007 r., Nr 112, poz. 767)
- UoDP - Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r., Nr 199, poz. 1227)
- UoGN - Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2007 r., Nr 173, poz. 1218)

EVOLUTION OF LAND ACQUISITION PROCEDURES DESIGNATED FOR ROAD INVESTMENTS AND THE SIDE BALANCE PRINCIPLE

Mirosław Belej, Marek Walacik

Department of Land Management and Regional Development

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

e-mail: caprio@uwm.edu.pl, marek.walacik@uwm.edu.pl

Key words: *road investment, procedures, expropriation, ownership*

Abstract

Property market investment require space for their location. Real estate acquisition can be realized in different ways, depending on kind of investment, subject realizing it and rights to properties, including particular restrictions. In case of public investors carrying out public investments, if property can be acquired by agreement expropriation is allowed. Methodology of property purchase with that administrative instrument has been significantly liberalized last years. Procedures were simplified in order to quicken the whole investment process. One ought to form the question at what cost and do present procedures maintain the so called side balance principle in terms of constitution fair compensation and observance of the ownership.

OCENA ZASAD OKREŚLANIA WARTOŚCI GRUNTÓW ZAJĘTYCH POD DROGI PUBLICZNE

Małgorzata Krajewska

*Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu
e-mail: taxer@poczta.onet.pl*

Słowa kluczowe: *wycena gruntów zajętych pod drogi, odszkodowanie za drogi*

Streszczenie

Problematyka tego artykułu skupiać się będzie nad zasadami ustalania wartości gruntów zajętych pod drogi w trybie art. 73 Ustawy z dnia 13.10.1998 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*. W tym kontekście zostaną przeprowadzone rozważania nad rodzajem określonej wartości – czy winna być to wartość rynkowa czy „odszkodowawcza”? i jak na tle rynku nieruchomości kształtują się te dwie kategorie wartości.

Niejasność przepisów prawa w tym zakresie, konflikt interesów stron biorących udział w postępowaniu oraz różne praktyki stosowane przez rzeczoznawców majątkowych w procesie szacowania sprawiają, że kwestia ta wymaga szerszej dyskusji.

1. Wprowadzenie

Zagadnienia wyceny nieruchomości przejmowanych pod drogi stanowią znaczny i bardzo ważny obszar działalności rzeczoznawcy majątkowego. Rozwój komunikacji drogowej w Polsce, który jest wynikiem przeobrażeń gospodarczych, społecznych i ekonomicznych, wymaga odpowiedniego pozyskania terenów pod te inwestycje. Z kolei, wstąpienie Polski na drogę gospodarki rynkowej, spowodowało wzrost znaczenia prawa własności do nieruchomości, jego poszanowania, a także stało się przyczyną regulacji stanów prawnych gruntów już zajętych pod drogami publicznymi i wypłaty stosownych odszkodowań.

Drogą publiczną, w rozumieniu Ustawy *o drogach publicznych* (1985), jest droga zaliczana do jednej z kategorii dróg, z której może korzystać każdy, zgodnie z jej przeznaczeniem, z ograniczeniami i wyjątkami określonymi w tej ustawie lub innych przepisach szczegółowych.

Drogi publiczne ze względu na funkcje w sieci drogowej dzielą się na następujące kategorie:

- drogi krajowe,
- drogi wojewódzkie,
- drogi powiatowe,
- drogi gminne.

Ulice leżące w ciągu tych dróg należą do tej samej kategorii, co drogi. Drogi krajowe stanowią własność Skarbu Państwa. Drogi wojewódzkie, powiatowe i gminne stanowią własność właściwego samorządu – województwa, powiatu lub gminy. Forma pozyskania gruntu pod drogę ma ścisły związek ze stanem prawnym nieruchomości przeznaczonej lub zajętej pod drogę publiczną (CYMERMAN i in. 2001).

Możemy wyróżnić następujące formy pozyskiwania gruntów pod drogi:

Tabela 1

Formy pozyskiwania gruntów pod drogi

A	w drodze umowy kupna-sprzedaży
B	w drodze wywłaszczenia
C	w drodze podziału
D	w drodze scalenia i podziału nieruchomości oraz w drodze scalenia i wymiany gruntów
E	w drodze zamiany
F	w trybie art. 73 Ustawy z 13.10.1998 r. <i>Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną</i>
G	w drodze nieodpłatnego przekazania (darowizny)

Źródło: CYMERMAN i in. (2001)

W niniejszym artykule zostaną przedstawione zasady określania wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne nabywanych w trybie art. 73 Ustawy *Przepisy wprowadzające...* (1998). Różne praktyki stosowane przez rzeczoznawców majątkowych w tym zakresie sprawiają, że kwestia ta wymaga uporządkowania, szerszej dyskusji, a nade wszystko wypracowania jednego stanowiska, co do zasad określania wartości.

2. Pozyskiwanie gruntów pod drogi w trybie art. 73 Ustawy - przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną

Artykuł 73 wyżej wymienionej ustawy mówi, iż nieruchomości pozostające w dniu 31 grudnia 1998 r. we władaniu Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego niestanowiące ich własności a zajęte pod drogi publiczne, z dniem 1 stycznia 1999 r. stają się z mocy prawa własnością Skarbu Państwa lub właściwych jednostek samorządu terytorialnego za odszkodowaniem.

Odszkodowanie wypłaca:

- gmina - w odniesieniu do dróg będących w dniu 31 grudnia 1998 r. drogami gminnymi,
- Skarb Państwa - w odniesieniu do pozostałych dróg.

Podstawą do ujawnienia w księdze wieczystej przejścia na własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego takich nieruchomości, jest ostateczna decyzja wojewody.

Odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu określonego w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości, na wniosek właściciela nieruchomości złożony w okresie od dnia 1 stycznia 2001 r. do dnia 31 grudnia 2005 r. Po upływie tego okresu roszczenie wygasa.

Obecnie, w wielu gminach jak i starostwach, prowadzone są postępowania zmierzające do regulacji stanu prawnego gruntów zajętych pod drogi publiczne, w tym sporządzania wyceny nieruchomości dla potrzeb naliczenia ustawowego odszkodowania.

3. Zasady wyceny gruntów pod drogi według procedur prawa i praktyki rzeczoznawców

Z dotychczasowych doświadczeń autorki oraz innych rzeczoznawców (MARZEC, GRZECHNIK 2008) wynika, że wysokość odszkodowania za grunty zajęte pod drogi jest przyjmowana dokładnie według wartości nieruchomości ustalonej przez rzeczoznawcę majątkowego w operacie szacunkowym. Sposób przeprowadzenia wyceny nieruchomości został ustalony w obowiązujących przepisach prawa, a mianowicie:

– w ustawie z dnia 13 października 1989 r. *Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną*

art. 73

4. Odszkodowanie (...) będzie ustalone i wypłacone według zasad i trybu określonych w przepisach o odszkodowaniach za wywłaszczone nieruchomości (...).

5. Podstawę do ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość nieruchomości według stanu z dnia wejścia w życie ustawy, przy czym nie uwzględnia się wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego trwałymi nakładami poczynionymi po utracie przez osobę uprawnioną prawa do władania gruntem.

– w ustawie z dnia 2 kwietnia 1997 r. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej*

art. 21 ust. 2

Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i **za słusznym odszkodowaniem.**

W myśl orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego z dnia 19 czerwca 1990 r. – K2/90, OTK cz. I, poz. 3.

Słuszne odszkodowanie to świadczenie ekwiwalentne w stosunku do wartości wywłaszczonej nieruchomości, pozwalające na odtworzenie praw właściciela rzeczy przejętej przez państwo.

– w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. *o gospodarce nieruchomościami*

art. 128

1. Wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw.

art. 130

1. Wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu. W przypadku, gdy starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, wydaje odrębną decyzję o odszkodowaniu, wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu pozbawienia lub ograniczenia praw ... oraz jej wartości w dniu wydania decyzji o odszkodowaniu.
2. Ustalenie wysokości odszkodowania następuje po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości.

art. 134

1. Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi, z zastrzeżeniem art. 135, wartość rynkową nieruchomości.
2. Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny obrotu nieruchomościami.
3. Wartość rynkową nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości.
4. Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.

art. 151

1. Wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń:
 - strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy;
 - upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.
- **w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie zasad wyceny i sporządzania operatu szacunkowego**

§ 36

1. Przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.
2. W przypadku braku cen, o których mowa w ust. 1, wartość gruntów określa się w sposób następujący:
 - 1) ...

2) wartość gruntów zajętych pod drogi publiczne określa się jako iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni, z tym, że jeżeli przeznaczenie gruntów przyległych powoduje, że ich wartość jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak ustaloną wartość powiększa się o 50%.

5. Przepisy ust. 1 i ust. 2 pkt 2 stosuje się odpowiednio do określenia wartości nieruchomości lub ich części dla ustalenia odszkodowania, o którym mowa w art. 73 ust. 4 ustawy *Przepisy wprowadzające...* (1998), z tym, że stan tych nieruchomości przyjmuje się na dzień 29 października 1998 r., a ceny na dzień wydania decyzji o ustaleniu odszkodowania. Nie uwzględnia się nakładów dokonanych przez osobę uprawnioną po utracie prawa do władania gruntem.

Wobec wyżej wymienionych uwarunkowań prawnych wydawać by się mogło, że problem wyceny nieruchomości pod drogi jest uregulowany, a rzeczoznawca majątkowy, przy zachowaniu należytej staranności, może i potrafi poprawnie taką nieruchomość wycenić (MARZEC, GRZECHNIK 2008). Jednak przytoczone przepisy prawa stworzyły dwie różne zasady stosowane przy wycenie gruntów pod drogi, które opisano w tabeli 2.

Tabela 2

Zasady wyceny gruntów zajętych pod drogi publiczne

ZASADA I przy uwzględnieniu § 36 pkt 1 Rozporządzenia*)	ZASADA II przy uwzględnieniu § 36 pkt 2 Rozporządzenia*)
Wycena gruntów opiera się na cenach uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne, tzw. „rynek dróg”	Wykorzystanie w procesie wyceny cen transakcyjnych gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych, tzw. „rynek gruntów przyległych”
<u>Podobieństwa</u> Podejście porównawcze, metoda porównywania parami lub korygowania ceny średniej; okres badania cen nie dłuższy niż 2 lata	
<u>Różnice</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • inny rodzaj rynku „rynek dróg” • inny obszar rynku miasto, gmina 	<ul style="list-style-type: none"> „rynek gruntów przyległych” osiedle o podobnym charakterze
<u>Uzasadnienie przyjętego sposobu wyceny</u>	
<ul style="list-style-type: none"> • stosowanie wprost zapisów § 36 pkt 1 <i>Rozporządzenia Rady Ministrów...</i> (2004), z pominięciem przepisu ustawowego tj. art. 134 ust. 3 i 4 <i>Ustawy o g. n.</i> (1997), mówiącego o tzw. zasadzie korzyści 	<ul style="list-style-type: none"> • stosowanie zasady korzyści, opisanej w art. 134 ust. 3 i 4 <i>Ustawy o g. n.</i> (1997) tzn.: <ul style="list-style-type: none"> – dla gruntów położonych na terenach zurbanizowanych dla takiego sposobu użytkowania jak grunty przyległe, gdyż taka funkcja terenu byłaby brana pod uwagę przy wywłaszczeniu (aktualny

	<p>sposób użytkowania)</p> <p>– w przypadku gruntów rolnych i leśnych zachodzi potrzeba określenia ich wartości wg alternatywnego sposobu użytkowania (innego niż ten, z którego działka została wydzielona), o którym mowa w art. 134 ust. 4 <i>Ustawy o g. n.</i> (1997), z tym, że jeżeli przeznaczenie gruntów przyległych powoduje, że ich wartość jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak ustaloną wartość powiększa się o 50%.</p> <ul style="list-style-type: none"> • pominięcie „rynku dróg zajętych” gdyż grunty te przejmowane są z mocy prawa, na podstawie decyzji, za określonym odszkodowaniem i nie są to ceny transakcyjne, a jeśli nabywane są w drodze umowy (pojedyncze przypadki dotyczące pewnych zaszczości przy regulacji stanów prawnych), to ceny w aktach notarialnych nie spełniają wymogów zawartych w art. 151 <i>Ustawy o g. n.</i> (1997) i § 5.1. <i>Rozporządzenia Rady Ministrów...</i> (2004), dotyczących określania wartości rynkowej (jest ograniczony krąg nabywców takich gruntów do Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego) • zastosowanie § 36 pkt 2 <i>Rozporządzenia Rady Ministrów...</i> (2004) w związku z art. 134 ust. 3 <i>Ustawy o g. n.</i> (1997)
--	---

*) Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego.

Źródło: opracowanie własne

4. Przykład wyceny gruntu zajętego pod drogę publiczną przy zastosowaniu dwóch różnych zasad

Przedmiotem wyceny jest działka gruntu zajęta pod drogę publiczną gminną w trybie art. 73 *Ustawy Przepisy wprowadzające...* (1998). Działka położona jest w strefie śródmiejskiej m. Bydgoszczy przy ul. Lelewela, posiada pow. 120 m². Wycena przeprowadzona wg stanu nieruchomości z dnia 29.10.1998 r. i poziomu cen na dzień 20.08.2008 r.

4.1. Wartość działki gruntu określona wg ZASADY I

Przeanalizowano rynek dróg „zajętych”, czyli tych wydzielonych geodezyjnie w granicach pasa drogowego (MAŁECKI i in. 2007). Przy uwzględnieniu „trendu czasowego” w wysokości 1%/mies., średnia cena z 11-tu transakcji wyniosła (Tabela 3):

$$C_{\text{sr}} = 128,04 \text{ zł/m}^2 \text{ przy}$$

$$C_{\text{min}} = 100,00 \text{ zł/m}^2$$

$$C_{\text{max}} = 146,57 \text{ zł/m}^2$$

Uwzględniając rodzaj nieruchomości, jej położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie oraz stosując podejście porównawcze, metodę korygowania ceny średniej, oszacowana wartość jednostkowa tej działki wynosi: 146,57 zł/m² (w odniesieniu do przyjętych nieruchomości porównawczych wyceniana działka charakteryzowała się najwyższą oceną cech rynkowych).

Wartość działki określono:

$$W_{(ZI)} = 120 \text{ m}^2 \times 146,57 \text{ zł/m}^2 = 17.588,40 \text{ zł}$$

$$\text{Przyjęto } W_{ZI} = 17.588 \text{ zł}$$

Słownie: siedemnaście tysięcy pięćset osiemdziesiąt osiem złotych

Tabela 3

Zestawienie cen transakcyjnych działek zajętych pod drogi publiczne

Lp.	Repertorium Data	Lokalizacja	Pow. działki [m ²]	Cena [zł/m ²]	Cena poprawiona na dzień 20.08.2008 r. *) [zł/m ²]
1.	658/2007 21.02.2007	Jachcice ul. Żeglarska	16	118,75	130,62
2.	2261/2007 09.03.2007	Miedzyń ul. Kalinowa	156	108,97	118,78
3.	6460/2007 04.04.2007	Miedzyń ul. Jeżynowa	1495	132,44	143,04
4.	6666/2007 25.06.2007	Okole ul. Stawowa	30	130,17	137,98
5.	10431/2007 18.09.2007	Jachcice ul. Żeglarska	31	115,32	118,78
6.	6007/2007 19.09.2007	Myślęcinek ul. Jeździecka	181	114,20	117,63
7.	5071/2007 10.10.2007	Szwederowo ul. W. Rogali	160	131,25	133,87
8.	8228/2007	Prądy	14	121,43	121,43

	05.12.2007	ul. Nakielska			
9.	7932/2007 10.12.2007	Prądy ul. Nakielska	211	100,00	100,00
10.	9050/2007 17.12.2007	Flisy ul. Zielona	87	146,57	146,57
11.	6800/2008 07.05.2008	Miedzyń ul. Bratkowa	136	139,71	139,71
$C_{\text{sr}} = 128,04 \text{ zł/m}^2$					
przy $C_{\text{min}} = 100 \text{ zł/m}^2$, $C_{\text{max}} = 146,57 \text{ zł/m}^2$					

*) cena poprawiona uwzględnia wzrost cen na rynku nieruchomości w wysokości 1%/mies. liczony do końca 2007 r.

Źródło: opracowanie własne

4.2. Wartość działki gruntu określona wg ZASADY II

Dla potrzeb wyceny przeprowadzono analizę rynku nieruchomości gruntowych, z działkami bez zabudowy, o funkcji mieszkalnej i mieszkalno-usługowej, czyli takiej jak otaczające grunty sąsiednie.

W wyniku badania rynku, wytypowano 14 transakcji, z których do dalszych obliczeń zakwalifikowano 11 – tabela 4.

Tabela 4

Zestawienie nieruchomości gruntowych niezabudowanych przeznaczonych pod zabudowę mieszkalną i mieszkalno-usługową

Lp.	Repertorium Data	Lokalizacja	Pow. działki [m ²]	Cena [zł/m ²]	Cena poprawiona na dzień 20.08.2008 r. *) [zł/m ²]
1.	5117/2007 18.05.2007	ul. Orla	6546	290,64	310,98
2.	3881/2006 10.10.2006	ul. Czartoryskiego	480	280,60	319,88
3.	5113/2006 12.10.2006	ul. Ks. Skorupki	5301	300,00	342,00
4.	5949/2006 27.10.2006	ul. Ku Wiatrakom	920	215,76	245,97
5.	29/2007 04.01.2007	ul. Kossaka	3413	293,00	328,16
6.	7705/2006 22.12.2006	ul. Grunwaldzka	4320	208,33	233,33
7.	325/2007 01.02.2007	ul. Jaskólcza	1201	423,31	469,87

8.	401/2007 01.02.2007	ul. Kijowska	900	400,00	444,00
9.	1001/2007 09.03.2007	ul. Stawowa	4067	245,00	269,50
10.	1883/2007 30.04.2007	ul. Stawowa	1167	242,11	261,48
11.	2634/2007 14.05.2007	ul. Ujejskiego	1591	280,60	300,24
$C_{\text{sr}} = 320,49 \text{ zł/m}^2$ $C_{\text{min}} = 233,33 \text{ zł/m}^2$, $C_{\text{max}} = 469,87 \text{ zł/m}^2$					

*) cena poprawiona uwzględnia wzrost cen na rynku nieruchomości w wysokości 1%/mies. liczony do końca 2007 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie (KRAJEWSKA 2008)

Średnia cena z 11-tu transakcji po uwzględnieniu trendu czasowego wyniosła:

$$C_{\text{sr}} = 320,49 \text{ zł/m}^2$$

$$C_{\text{min}} = 233,33 \text{ zł/m}^2$$

$$C_{\text{max}} = 469,87 \text{ zł/m}^2$$

W procesie szacowania uwzględniono rodzaj nieruchomości, jej położenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości w dniu 29.10.1998 r. czyli działkę o pow. 1219 m², sposób użytkowania gruntu taki, z jakiego działka została wydzielona (zgodnie z art. 134 ust. 3) oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie.

Zastosowano podejście porównawcze, metodę korygowania ceny średniej i określono wartość jednostkową gruntu przyległego w wysokości 350,92 zł/m². Wartość działki o pow. 120 m² określono:

$$W_{\text{ZII}} = 120 \text{ m}^2 \times 350,92 \text{ zł/m}^2 = 42.110,40 \text{ zł}$$

$$\text{Przyjęto } W_{\text{ZII}} = 42.110 \text{ zł}$$

Słownie: czterdzieści dwa tysiące sto dziesięć złotych

4.3. Analiza otrzymanych wyników

Określono wartość działki zajętej pod drogę publiczną przy zastosowaniu dwóch różnych, przewidzianych prawem zasad szacowania i otrzymano wyniki, które przedstawia tabela 5.

Zestawienie zawarte w tabeli 5 wyraźnie obrazuje, że w procesie szacowania przy zastosowaniu ZASADY I i ZASADY II otrzymano wyniki znacznie różniące się między sobą, w tym przypadku o ok. 40%. Wynika to przede wszystkim z przyjęcia różnej bazy danych - nieruchomości porównawczych.

Zestawienie oszacowanych wartości

Sposób określania wartości	Wartość działki wg stanu na dzień 29.10.1998 r. i poziomu cen na 20.08.2008 r.
– wg ZASADY I, czyli przy uwzględnieniu cen gruntów zajętych pod drogi	17.588 zł tj. 146,57 zł/m ²
– wg ZASADY II, czyli przy uwzględnieniu cen transakcyjnych podobnych gruntów przyległych	42.110 zł tj. 350,92 zł/m ²

Źródło: opracowanie własne

Na uwagę zasługuje również zestawienie cen transakcyjnych zamieszczone w tabelach 3 i 4, w tym porównanie cen gruntów położonych na jednym osiedlu i przy jednej ulicy – ul. Stawowej w obrębie Okole. Na tym osiedlu, ceny gruntów pod budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne i mieszkalno-usługowe wynosiły ok. 240 zł/m² (poz. 9 i 10 tabeli 4), natomiast cena za grunt pod drogę zapłacona przez Gminę Miasta Bydgoszcz wynosiła 130 zł/m² (poz. 4 tabeli 3), czyli tylko ok. 55% wartości gruntu sąsiedniego. Zatem dane z rynku potwierdzają, że wycena gruntów wg ZASADY I nie odwzorowuje poziomu cen gruntów w danej dzielnicy.

5. Wnioski z przeprowadzonej analizy i ocena przyjętych prawem zasad wyceny

W kontekście przeprowadzonej analizy, nasuwa się pytanie: która z określonych wartości jest wartością rynkową? i która winna stanowić konstytucyjne odszkodowanie?

Mając na uwadze hierarchię ważności aktów prawnych: konstytucja, ustawa, rozporządzenie, i uwzględniając zapisy art. 134 *ustawy o g. n.* (1997) mówiącej o zasadzie korzyści, procedurą, która prowadzi do określenia wartości rynkowej jest ZASADA II. Należy szczególnie podkreślić, iż § 36 pkt 1 *Rozporządzenia Rady Ministrów...* (2004), często stosowany w praktyce przez rzeczoznawców majątkowych, nie jest jedynym przepisem prawnym regulującym kwestię wyceny gruntów zajętych pod drogi i nie może być bezwzględnie stosowany, gdyż właśnie w odniesieniu do art. 134 *Ustawy o g. n.* (1997) godzi w wyżej przytoczoną zasadę korzyści. Oszacowane wartości gruntów w oparciu o § 36 pkt 1 nie odwzorowują rynku gruntów w danej dzielnicy, osiedlu, strefie, często są zaniżone. Rozbieżności będą tym większe, im wyższy jest stopień urbanizacji terenów przyległych. W praktyce, różnice w wartościowaniu gruntów powodują lawinę odwołań właścicieli nieruchomości, którym należy się odszkodowanie za przejęcie drogi. W swoich uzasadnieniach podnoszą fakt, iż nie dość, że utracili część swojej działki, mają w bezpośrednim sąsiedztwie pewną uciążliwość hałasu związanego

z ruchem komunikacyjnym, to jeszcze nie otrzymują za swój grunt odszkodowania odpowiadającego wartości gruntów przyległych.

Obecnie obowiązujące prawo stwarza możliwość zbyt dowolnej jego interpretacji i powinno pilnie ulec zmianie. Zakres zmian winien być uzależniony od woli ustawodawcy:

1. W przypadku, gdy podstawą wypłaty odszkodowań za grunty zajęte pod drogi ma być nadal wartość rynkowa, to należałoby dokonać zmiany w przepisach wykonawczych i wykreślić § 36 pkt 1 *Rozporządzenia Rady Ministrów...* (2004), o co apelowało już wielu rzeczoznawców majątkowych (MAŁECKI i in. 2007; MARZEC, GRZECHNIK 2008).
2. Inne rozwiązanie, to wprowadzenie zmian ustawowych i rezygnacja z określenia wartości rynkowej gruntów zajętych pod drogi na rzecz np. nowo zdefiniowanej „wartości odszkodowawczej”, oszacowanej na poziomie zapłaconych wcześniej odszkodowań za przejęte działki drogowe (CYMERMAN i in. 2001).

6. Literatura

- CYMERMAN R., NOWAK A., WALCZAK M., ŻUK Ł. 2001. *Wycena nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne*. I Konferencja Naukowo-Techniczna PSRWN, Gdańsk, s. 93
- KRAJEWSKA M. 2008. *Operat szacunkowy stanowiący opinię o wartości części nieruchomości gruntowej położonej przy ul. Lelewela w Bydgoszczy*
- MAŁECKI Z., BOJAR Z., JĘDRZEJEWSKI H., FELEGA T. 2007. *Określenie wartości gruntów zajętych pod drogi publiczne w świetle obowiązujących regulacji prawnych oraz potrzeby zmian w tym zakresie*. Opinia ekspertów Polskiej Federacji Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych, Warszawa, s. 13
- MARZEC Z., GRZECHNIK B. 2008. *Wartość nieruchomości pod drogą a „słuszne” konstytucyjne odszkodowanie*. XVII Krajowa Konferencja Rzeczoznawców Majątkowych, Poznań, s. 191-198
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21.09.2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* (Dz. U. Nr 207 z 2004, poz. 2109)
- Ustawa z dnia 21.03.1985 r. o drogach publicznych* (tekst jednolity: Dz. U. Nr 19 z 2007, poz. 115)
- Ustawa z dnia 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity: Dz. U. Nr 261 z 2004, poz. 2603)
- Ustawa z dnia 13.10.1998 r. Przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną* (Dz. U. Nr 133 z 1998, poz. 872)

ASSESSMENT PRINCIPLES FOR DETERMINING THE VALUE OF LAND UNDER PUBLIC ROADS

Małgorzata Krajewska

Department of Investment and Immovables

Nicolaus Copernicus University

e-mail: taxer@poczta.onet.pl

Key words: *valuation of the land under roads, compensation*

Abstract

Problems of this article will be concentrated over principles of setting the value of lands occupied up to routes under the procedure art. 73 Acts from the 13.10.1998 *Regulations enforcing acts reforming the civil service*. Consideration will be carried in this context over kind of defined value - whether should be it is a market value whether „compensatory” and how relating to the market of the real estate these two categories of the value are developing. Vagueness of provisions of the law in this respect conflict of interest of part in procedure taking part and different applicable practices cause by property expert staff in process of valuation, that it requires this problem wide discussion.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-16-4

