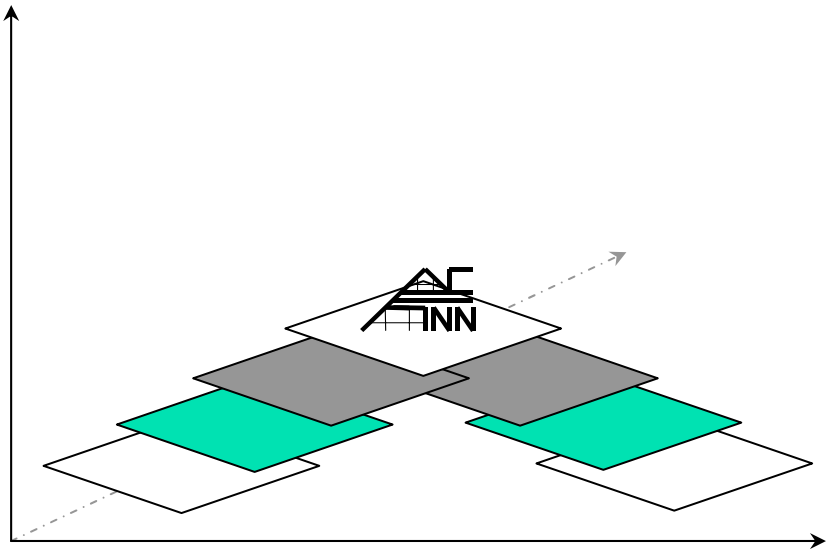
VOLUME 18 NUMBER 2

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY



OLSZTYN 2010
ISSN 1733-2478

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 18 NUMBER 2

OLSZTYN 2010

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

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

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

RECENZENCI:

prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK; prof. dr hab. inż. Urszula LITWIN; prof. dr hab. Adam NALEPKA; dr hab. Maria TROJANEK prof. UE; prof. dr hab. inż. Ryszard ŹRÓBEK

REDAKTOR NAUKOWY WYDAWNICTWA
Scientific Editor

Sabina Źróbek

ZASTĘPCA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA
Vice-Scientific Editor

Zdzisław Adamczewski

ADRES REDAKCJI:

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

Address of the Editorial Board:

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

www.tnn.org.pl
e-mail: redakcja@tnn.org.pl

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

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-28-7
TNN, Olsztyn 2010 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie - 5

1. **Zasady gospodarki nieruchomościami z uwzględnieniem jej podstaw informacyjnych** - 7
   Ryszard Źróbek
2. **Zasady badania i wstępna analiza systemów gospodarowania nieruchomościami w Polsce i na Ukrainie** - 17
   Marta Gross, Ryszard Źróbek
3. **Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin** - 29
   Sebastian Kokot, Sebastian Gnat
4. **Jakość publicznego zasobu mieszkaniowego na przykładzie mieszkań komunalnych w Szczecinie** - 45
   Iwona Foryś, Ewa Putek-Szeląg
5. **Opłata adiacencka w aspekcie gospodarowania nieruchomościami** - 63
   Justyna Jasiołek
6. **Specyfika wybranych form gospodarowania nieruchomościami na przykładzie zasobu PKP S.A. w Olsztynie** - 73
   Anna Banaszek, Małgorzata Renigier-Biłozor
7. **Wpływ ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" na zasób nieruchomości PKP** - 87
   Sebastian Banaszek
8. **Sprawność systemu opłat adiacenckich na przykładzie wybranych gmin powiatu koszalińskiego i kołobrzeskiego w latach 2006-2009** - 97
   Leszek Dawid
9. **Ochrona praw podmiotowych przy przejmowaniu nieruchomości na cele publiczne (uwarunkowania formalno-prawne)** - 105
   Hanna Krajewska
10. **Analiza instytucjonalizacji zarządzania nieruchomościami w Polsce** - 117
    Adam Nalepka
11. **Przemieszczenia najemców mieszkań komunalnych jako instrument gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi** - 131
    Andrzej Muczyński

12. **Opracowanie procedury związanej z przejmowaniem nieruchomości wspólnych do zarzadzania** - 149
Zbigniew Sujkowski

13. **The factor of recreation and entertainment in retail and services properties management** - 161
Iwona Dittmann

14. **Gospodarowanie nieruchomościami w gminie jako element zarządzania strategicznego** - 173
Alina Źróbek-Różańska

WPROWADZENIE

Efektywne gospodarowanie przestrzenią wymaga posiadania zbioru różnorodnych i wielowątkowych informacji. Podkreśla się , iż jednym z istotnych warunków prawidłowego użytkowania przestrzeni jest posiadanie informacji dotyczących zarówno nieruchomości jak i podmiotów nimi gospodarujących, w tym szczególnie informacji o terenie.

W artykule otwierającym drugi numer kwartalnika Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości jego Autor zamieścił zarys modelu informacyjnego na potrzeby gospodarowania nieruchomościami traktując gospodarkę nieruchomościami jako system względnie otwarty, wykorzystujący informacje zawarte w innych systemach informacji przestrzennej.

Problem efektywności gospodarki nieruchomościami stanowił także obszar badawczy Autorów kilku opracowań, w których zamieszczono. m.in. wyniki oceny gospodarowania zasobami nieruchomości gmin na przykładzie lokali mieszkalnych i zasobami nieruchomości Skarbu Państwa na przykładzie nieruchomości PKP. Przedstawiono również ciekawą próbę analizy doboru cech i zasad ankietowania podmiotów, których działalność zawodowa związana jest z gospodarką przestrzenną , a następnie otrzymane wyniki zastosowano w celu scharakteryzowania procedur gospodarki nieruchomościami w Republice Ukraińskiej.

Ciągle jeszcze aktualnym problemem występującym w praktyce i inspirującym naukowców jest instytucjonalizacja zarządzania nieruchomościami w Polsce, czego dowodem są kolejne artykuły opublikowane także w tym numerze kwartalnika.

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

ZASADY GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI Z UWZGLĘDNIENIEM JEJ PODSTAW INFORMACYJNYCH

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

Słowa kluczowe: *nieruchomości, system, informacja, analiza*

Streszczenie

W pracy skoncentrowano się na określeniu niektórych zasad gospodarki nieruchomościami.

Szczególne znaczenie przypisano podstawom informacyjnym. Zwrócono też uwagę na podstawowe operacje na rzeczach. Przedstawiono możliwą utratę informacji wraz z wydłużeniem horyzontu czasowego. Za kluczowe uznano zasady opisu stanu istniejącego i stanu pożądanego w gospodarce nieruchomościami. Zwrócono uwagę na potrzebę zdefiniowania dziedziny gospodarki publicznymi zasobami nieruchomości.

1. Wprowadzenie

Informacja, w tym szczególnie informacja o terenie, stanowi jeden z istotnych czynników funkcjonowania gospodarki przestrzennej, przyczyniając się do usprawnienia procesów zagospodarowania obszarów. Wykorzystywana jest ona także w wielu procedurach związanych z realizacją celów gospodarki nieruchomościami. Gospodarka nieruchomościami traktowana jako system jest zarówno „konsumentem" jak i „producentem" informacji o terenie. Dotyczy to zarówno danych geometrycznych jak i danych opisowych – związanych z przedmiotem i podmiotami gospodarowania.

Podstawowym przedmiotem opisu w gospodarce nieruchomościami są trzy rodzaje nieruchomości (gruntowa, budynkowa i lokalowa) oraz zasoby tych nieruchomości, szczególnie zasoby nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego.

W niniejszym opracowaniu skoncentrowano się na podaniu niektórych zasad związanych z opisem nieruchomości, ze szczególnym uwzględnieniem zasobów publicznych nieruchomości. Zasady te zostały wypracowane w latach 2000 – 2008 – zarówno na podstawie dociekań teoretycznych jak i badań praktycznych związanych z wybranymi zasobami nieruchomości publicznych.

2. Zarys modelu informacyjnego na potrzeby gospodarowania nieruchomościami

Należy przyjąć założenie, że realnie istniejąca rzeczywistość może być opisana jako system.

Każdy system może być określany jako zbiór powiązanych ze sobą elementów znajdujących się w otoczeniu. System i otoczenie są w interakcji. W zależności od sposobu, w jaki następuje interakcja, można wyodrębnić trzy typy systemów:

a) system odosobniony, w którym brak interakcji z otoczeniem,
b) system względnie odosobniony, w którym określono drogi oddziaływania otoczenia na system (wejścia) oraz drogi, którymi system oddziaływuje na otoczenie (wyjścia),
c) system otwarty, uwzględniający wszystkie możliwe wpływy otoczenia na system i odwrotnie.

System gospodarki nieruchomościami może być zaliczony do grupy systemów względnie otwartych wykorzystujący informacje zawarte w innych systemach informacji przestrzennej. System ten sam też jest producentem informacji specjalistycznej związanej z wynikami realizacji procedur gospodarki nieruchomościami i innymi działaniami składającymi się łącznie na gospodarowanie, zarządzanie i administrowanie nieruchomościami i ich zasobami.

Model informacyjny gospodarki nieruchomościami zawiera relacje zewnętrzne obejmujące w szczególności:

- system prawa,
- zasady opodatkowania nieruchomości,
- relacje pomiędzy poszczególnymi sektorami własności,
- zadania wyznaczone przez hierarchiczne szczeble administracji publicznych,
- otoczenie zewnętrznego rynku nieruchomości,
- środowisko przyrodnicze regionu, obszaru, kompleksu.

Wymaga to stosowania generalizacji informacji związanej ze stopniem ogólności opisu cech oraz przyjęcia konkretnych horyzontów czasowych.

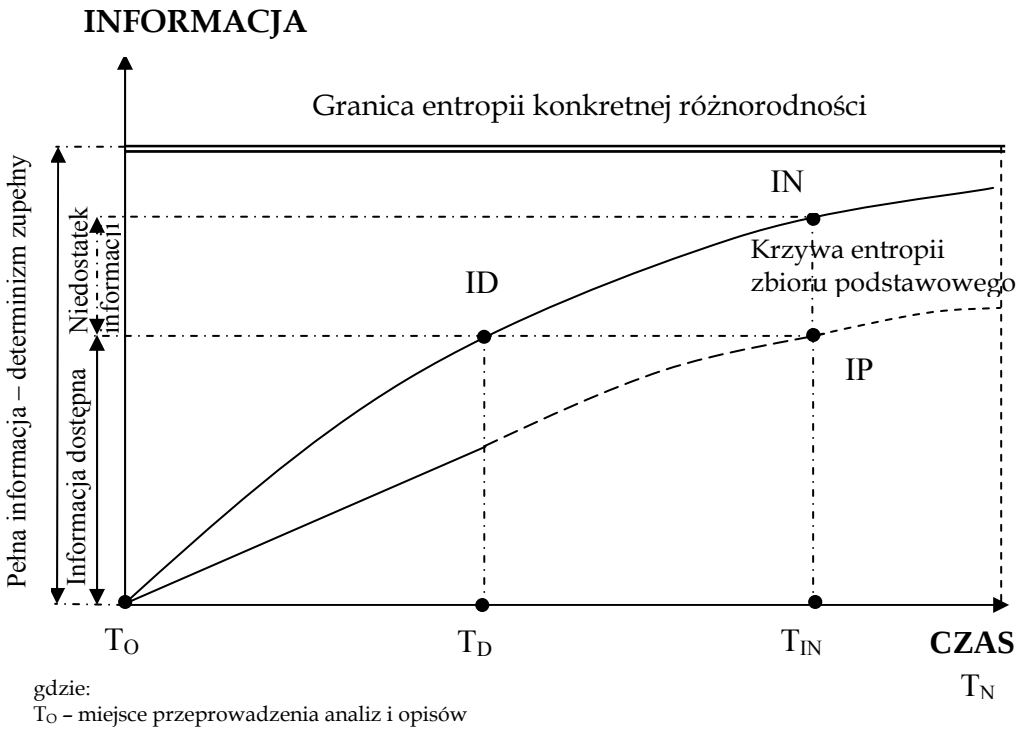
Stan rzeczywistości związanej z gospodarką nieruchomościami może być przedstawiony jako zbiór elementów i relacji zachodzących między tymi elementami. Relacje są traktowane jako elementy wiążące, a przewidywana przyszłość to też zbiór elementów. Jest oczywistym, że ilość informacji maleje wraz z wydłużeniem okresu prognozy działań związanych z gospodarką nieruchomościami.

Realizacja procedur związanych z gospodarowaniem zasobami nieruchomości wymaga istnienia określonego stopnia pewności w odniesieniu do przyszłego stanu zbioru i relacji między elementami tego zbioru (RENIGIER M. i in. 2006, Źróbek R. i in. 2006).

Pomaga też w określaniu racjonalnego okresu prognozy działań związanych z nieruchomościami. Umożliwia wreszcie określenie w miarę pewnego horyzontu

czasowego planu gospodarowania zasobami publicznymi nieruchomości. Elementem istotnym w tych badaniach jest także określenie niezbędnej ilości informacji na konkretną datę. Podejmowanie decyzji na podstawie niedostatecznej informacji powoduje zmniejszenie ich skuteczności i poprawności ekonomicznej.

W badaniach przestrzennych obejmujących gospodarkę nieruchomościami należy uwzględnić możliwą utratę informacji spowodowaną wydłużaniem horyzontu prognoz (rys. 1). Występują silne zależności pomiędzy dostępną informacją a upływem czasu i wynikiem prognoz. Niedostatek informacji związany jest z granicą entropii konkretnej różnorodności.



gdzie:
T_O – miejsce przeprowadzenia analiz i opisów
ID – poziom dostępnej informacji w czasie T_D
IN – niedostatek informacji na datę prognozy T_N
IP – poziom dostępnej informacji na datę T_{IN}

Rys. 1. Możliwa utrata informacji spowodowana wydłużaniem się horyzontu przewidywań działań w gospodarce nieruchomościami. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie PIETRASZEWSKI (1989).

3. Wybrane zasady opisu stanu istniejącego i stanu pożądanego w gospodarce nieruchomościami

Uwzględniając cele gospodarki nieruchomościami należy stwierdzić, że wierny opis rzeczywistości jest niewystarczający do efektywnego gospodarowania

nieruchomościami i ich zasobami. Należy więc uwzględniać przyszłe stany i związki zachodzące zarówno wewnątrz systemu gospodarowania jak i z innymi systemami, w szczególności z planami zagospodarowania przestrzennego, uwzględniając relacje wzajemne, hierarchię i podporządkowanie.

Ma to szczególne znaczenie przy sporządzaniu planu wykorzystania zasobów publicznych nieruchomości oraz planów zarządzania nieruchomościami.

W obu planach, oprócz opisu i analizy stanu istniejącego zasobów nieruchomości, występują procesy charakterystyczne dla prognozowania oraz wyboru wariantów przyszłych stanów. Istotne są też związki z planem zagospodarowania przestrzennego, określającymi między innymi sposób i kolejność powstawania przyszłych stanów zagospodarowania. Ważne są też relacje poprzedzania i następstwa w czasie. Informacja w procesie gospodarowania zasobami nieruchomości dotyczy zatem:

1) opisu rzeczywistości (stan istniejący),
2) opisu stanów przyszłych (stan pożądany w przyszłości, zgodnie z zasadą równoważenia rozwoju).

W gospodarowaniu publicznymi zasobami nieruchomości pożądane jest także wykonywanie następujących prognoz:

a) udostępniania nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,
b) poziomu wydatków związanych z udostępnianiem nieruchomości zasobu oraz ich nabywania do zasobu,
c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego oraz opłat z tytułu trwałego zarządu,
d) aktualizacji opłat związanych z użytkowaniem wieczystym i trwałym zarządem nieruchomości.

Działania związane z opisem stanu istniejącego oraz stanu przyszłego zasobów wymagają rozwiązania problemów wynikających z faktu, że coś istnieje fizycznie lub jeszcze nie pojawiło się w rzeczywistości. Ważnym jest też zapis ustalonej wcześniej kolejności etapów procesu realizacji gospodarowania zasobami. Wymaga to przyjęcia założenia, że przejście od stanu istniejącego do stanu planowanego jest procesem o jednoznacznie uporządkowanej liczbie kroków (Pietraszewski 1983).

Opis stanu istniejącego obejmuje zwykle fizycznie określoną rzeczywistość związaną z ewidencjonowaniem nieruchomości, ich wyceną oraz określeniem cech specyficznych związanych z przeznaczeniem, zagospodarowaniem i użytkowaniem. Odrębny zakres opisu dotyczy procedur związanych z przetwarzaniem stanów nieruchomości (zgodnie z planem), realizacji procedur szczegółowych oraz kontroli procesu przejścia od stanu istniejącego do stanu pożądanego.

Odrębnym problemem badawczym jest określenie stopnia zdeterminowania stanu istniejącego poprzez istniejący plan (odstępstwa od zapisów planu, zmian kolejności realizacji w czasie, itp.).

4. Niektóre sfery opisu nieruchomości

Informacje o nieruchomościach niezbędne na potrzeby efektywnego gospodarowania dotyczą zwykle dwóch stanów:

1) stanu istniejącego nieruchomości (inwentaryzacja, opis);
2) stanu docelowego i możliwości jego zmiany (plan zagospodarowania przestrzennego, plan zarządzania nieruchomościami, plan gospodarowania zasobami nieruchomości publicznych).

W ramach planowania i zagospodarowania przestrzennego regulowane są zakresy i sposoby postępowania w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele. Ustala się też zasady ich zagospodarowania i zabudowy kierując się przesłankami zachowania ładu przestrzennego oraz zrównoważonego rozwoju (Hudson 1980).

Celem gospodarowania zasobami nieruchomości publicznych jest więc doprowadzenie tych zasobów do stanu zgodnego z zasadami efektywnej (zrównoważonej) gospodarki.

Można przyjąć, że zasoby nieruchomości publicznych to przede wszystkim nieruchomości Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych (POP) oraz nieruchomości samorządów terytorialnych i samorządowych osób prawnych (SOP).

System gospodarki nieruchomościami obejmuje między innymi działania związane z wyznaczaniem celów gospodarowania. Wyznaczanie celów związane jest z badaniem odstępu (odległości) między stanem istniejącym nieruchomości a jej stanem pożądanym (rys. 2).

Opis rzeczywistości zawarty w systemie gospodarki nieruchomościami, zarówno związany ze stanem istniejącym jak i też z planem gospodarowania zasobami nieruchomości, oparty jest na opisie nieruchomości. Nieruchomości na gruncie prawa cywilnego traktowane są jako rzeczy. Rzeczami są tylko przedmioty materialne, które odpowiadają łącznie następującym wymogom formalnym:

a) są materialnymi częściami przyrody,
b) mają charakter samoistny (w obrocie traktowane są jako dobra samoistne).

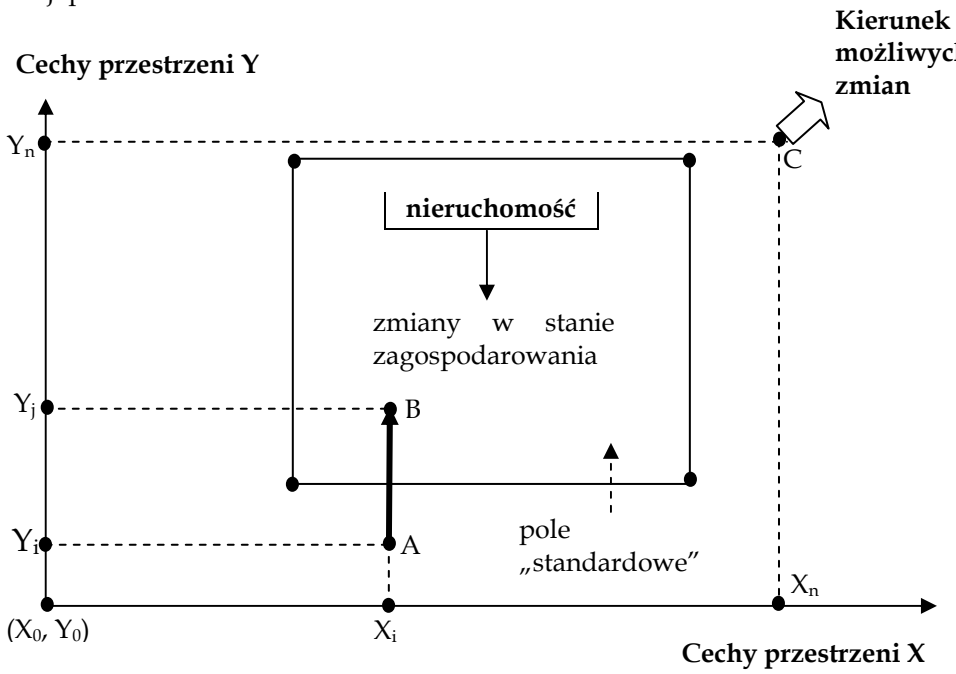
W przypadku nieruchomości gruntowych będących przedmiotami opisu muszą być spełnione następujące przesłanki:

a) jest to część powierzchni ziemskiej stanowiąca wyodrębnioną całość, ponieważ jest ona oznaczona granicami,
b) jest to odrębny przedmiot własności jako własność osób prywatnych (fizycznych lub prawnych), własność Skarbu Państwa lub własność jednostek samorządu terytorialnego.

Potraktowanie nieruchomości jako rzeczy w ujęciu formalnym pozwala między innymi na przeprowadzanie elementarnych operacji na rzeczach wewnątrz konkretnego systemu. Są to takie operacje jak: identyfikowanie, porównywanie, klasyfikowanie, porządkowanie i mierzenie.

Identyfikowanie w gospodarce nieruchomościami wykorzystuje informacje

zawarte w ewidencji gruntów i budynków oraz w innych systemach odniesionych przestrzennie (identyfikatory, współrzędne, opisy topologiczne granic, itp.). Pozwala między innymi na przeprowadzenie operacji związanych z porównywaniem przy założeniu, że brak wspólnej cechy uniemożliwia ustalenie relacji podobieństwa.



gdzie: A – stan istniejący zagospodarowania (Xi, Yi)

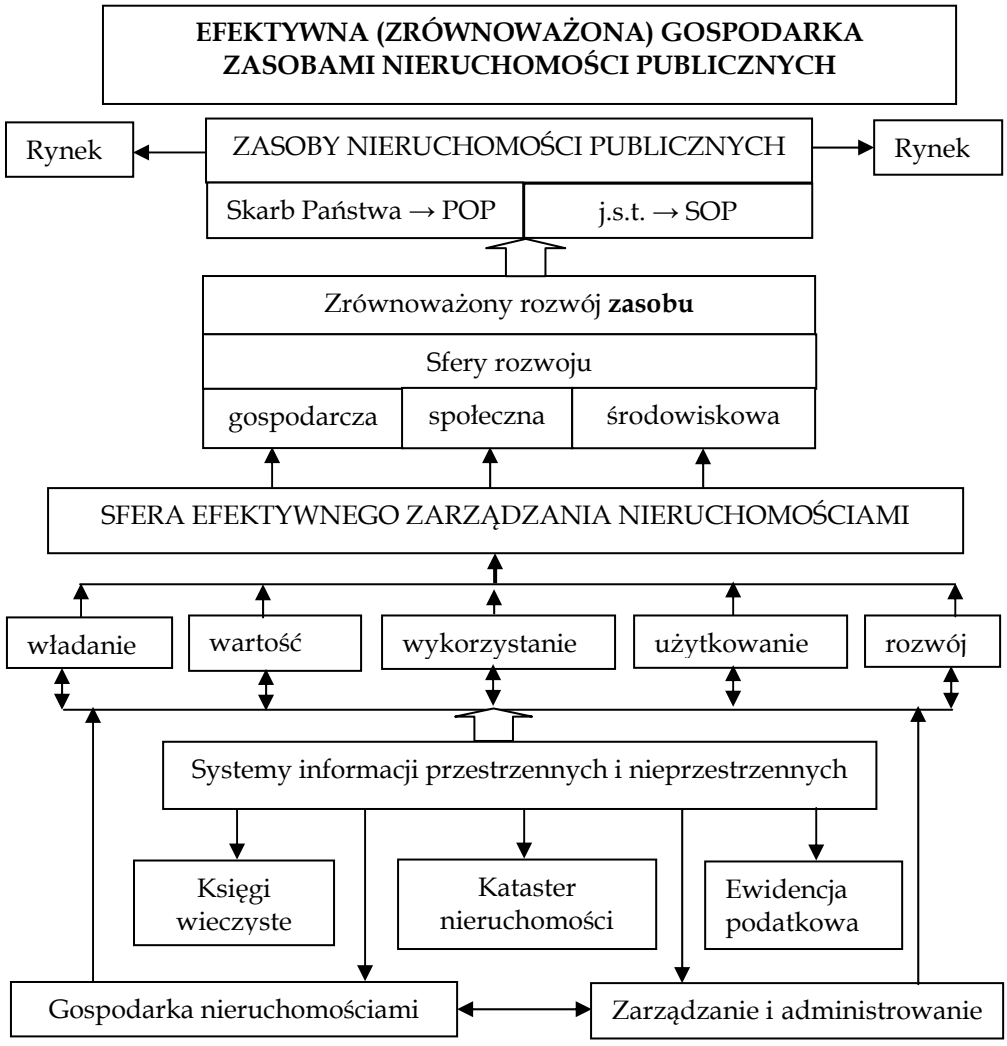
B – stan traktowany jako standardowy rynku lokalnego w danym okresie Δ T (X_i, Y_i)

C – stan przyszły – określony planem zagospodarowania przestrzennego (X_n, Y_n)

Rys. 2. Stan pożądany a stan istniejący nieruchomości traktowanej jako element zasobu. *Źródło*: opracowanie własne.

Ustalenie podobieństwa wewnątrz systemu gospodarki nieruchomościami jest podstawą dalszych analiz związanych z delimitacją, określaniem stanów pożądanych i docelowych w grupie rozpatrywanych rzeczy. Kolejna czynność dotycząca klasyfikacji opierać winna się na spełnieniu warunków, aby ta klasyfikacja była rozłączna i zupełna. Punktem wyjścia w klasyfikowaniu jest podział nieruchomości na ich rodzaje – zgodnie z ustaleniami zawartymi w stosownych przepisach. Dalsze klasyfikowanie winno ograniczać ich różnorodność między innymi poprzez wyłączenie klas pustych. Często stosowana jest hierarchiczna budowa klasyfikacji. Duże trudności napotyka się w ustalaniu wzorców klasyfikacji dla cech niemierzalnych związanych z oceną jakości rzeczy

(np. ocena zużycia strukturalnego obiektów budowlanych opisanych za pomocą skali jakościowej). Kolejny problem dotyczący wyboru wiąże się z porządkowaniem elementów objętych systemem, ponieważ występują tu relacje przeciwzwrotne, niesymetryczne i przechodnie. Należy pamiętać, że usunięcie ze zbioru jednego elementu może znacznie ułatwić dalsze uporządkowanie reszty, W porządkowaniu wykorzystać można też teorię grafów. Wynikiem takiego porządkowania może być porządek: zupełny, sieciowy, liniowy, dendrytowy.



gdzie: POP – państwowe osoby prawne; j.s.t. – jednostki samorządu terytorialnego; SOP – samorządowe osoby prawne

Rys. 3. Składowe systemu gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości. *Źródło*: opracowanie własne.

W każdym zbiorze związanym z opisem nieruchomości duże znaczenie mają operacje związane z mierzeniem. Pomiar relacji, zarówno między elementami lub względem przyjętego układu wymaga spełnienia wielu warunków. Nie zawsze jest jednak możliwe spełnienie wszystkich warunków formalnych pomiaru.

Operacje na rzeczach, przystosowane do rzeczy nieruchomych (nieruchomości) są podstawą opisu w określonej rzeczywistości i czasie. Istotne są również opisy związane z uwarunkowaniami i efektami procesów zachodzących między nieruchomościami. Przykład takiego systemu i działań wewnętrznych zawiera rys. 3 dotyczący równoważenia gospodarki publicznymi zasobami nieruchomości.

Składowe systemu gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości obejmują między innymi:

- sfery rozwoju gospodarki nieruchomościami,
- sferę efektywnego zarządzania;
- systemy informacji przestrzennej i nieprzestrzennej,
- gospodarkę nieruchomościami.

Efektywne zarządzanie nieruchomościami obejmuje określenie formy władania, wycenę nieruchomości (w tym wartość dla optymalnego użytkowania), analizę sposobu użytkowania możliwe kierunki rozwoju oraz inne działania specjalistyczne.

5. Podsumowanie

Przestrzeń może być traktowana jako określony zbiór rzeczy. Dotyczy to szczególnie planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami. Na zbiorach rzeczy (zasobach nieruchomości) mogą być realizowane podstawowe operacje na rzeczach.

Realizacja tych operacji wymaga szczególnych informacji. Gospodarka nieruchomościami to także szczególny system, gdzie istotny jest sposób opisywania rzeczy.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w gospodarce nieruchomościami priorytetem jest wykorzystywanie informacji potrzebnych do realizacji poszczególnych procedur, a nie wyłącznie opieranie się na informacjach dostępnych.

Integracja wewnątrz systemu gospodarki nieruchomościami zależy między innymi od stosowania ujednoliconego zbioru pojęć, opisów i relacji wewnątrz systemowych.

Operacje na rzeczach mogą więc być także przeprowadzane na systemach, zarówno na konkretną datę jak i w ujęciu dynamicznym. Dalsze badania winny więc prowadzić do opisu tych relacji oraz nadania im konkretnych oznaczeń i hierarchii. Istotne jest też określenie dziedziny gospodarki nieruchomościami z uwzględnieniem realiów społeczno-gospodarczych, jakie kształtują się w Polsce po 1990 roku.

6. Literatura

HUDSON R., D. RHIND 1980. *Land use.* Mathuen & Co, London

PIETRASZEWSKI W. 1983. *Podstawy informacyjne planowania przestrzennego*. PWE, Warszawa
PIETRASZEWSKI W. 1989. *Optymalizacja w gospodarce przestrzennej miast*. Arkady, Warszawa
RENIGIER M., R. WIŚNIEWSKI, R. ŹRÓBEK 2006. *Koncepcja systemu gospodarowania zasobami nieruchomości*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 16, nr 2; 43-52
ŹRÓBEK S, R. ŹRÓBEK, J. KURYJ 2006. *The management of real estate resources*, GIS Forum, Split, pp. 44-53

*****

PRINCIPLES OF REAL ESTATE MANAGEMENT WITH INFLUENCE OF INFORMATION BASE

Ryszard Źróbek
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: rzrobek@uwm.edu.pl

Key words: **real estate, system, information, analysis**

Abstract
In the paper some problems of real estate management was done. Information bases of the real estate system was presented. Analysis of thinks as a base for logical operation was presented too. There are needs of define of domain of real estate management in the future.

ZASADY BADANIA I WSTĘPNA ANALIZA SYSTEMÓW GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W POLSCE I NA UKRAINIE

Marta Gross, Ryszard Źróbek
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: marta.depta@uwm.edu.pl, rzrobek@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *analiza systemów, gospodarka nieruchomościami, zasady ankietowania*

Streszczenie

Podjęto próbę analizy doboru cech i zasad ankietowania w gospodarce nieruchomościami, a następnie wykorzystano je w celu scharakteryzowania procedur gospodarowania nieruchomościami w Republice Ukrainy.

Badania przeprowadzono na podstawie zaproponowanego kwestionariusza badawczego opracowanego przez Główny Departament Zasobów Ziemskich Ukrainy. Ponadto posłużono się informacjami uzyskanymi z literatury przedmiotu oraz z internetu, a w szczególności ze strony Międzynarodowego Stowarzyszenia Geodetów (FIG).

Efektem badań było wstępne porównanie zasad gospodarowania nieruchomościami obowiązujących na Ukrainie z zasadami gospodarowania obowiązującymi w Polsce.

Dodatkowo skoncentrowano uwagę na potrzebę doskonalenia kwestionariuszy badawczych związanych z gospodarką nieruchomościami.

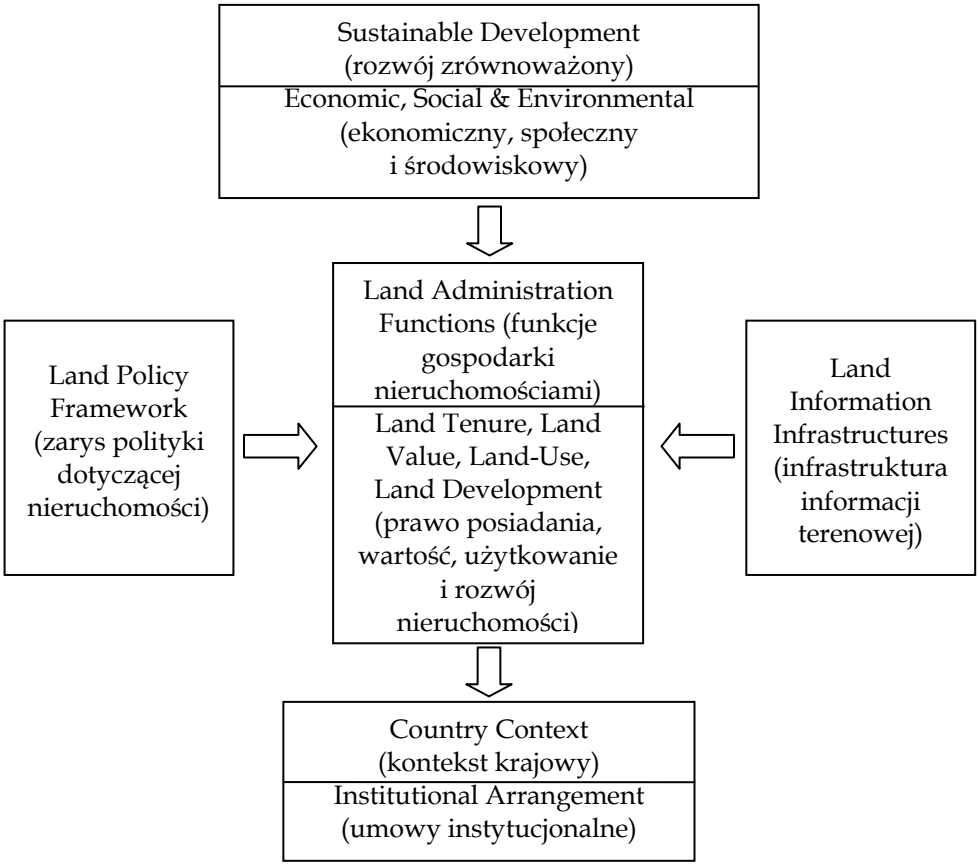
1. Wprowadzenie

W wielu krajach świata istnieje zainteresowanie sprawnym funkcjonowaniem systemu gospodarowania nieruchomościami. System ten to wzajemne powiązania pomiędzy jego elementami dotyczącymi praw do nieruchomości (komponent prawny), ich wartości (komponent fiskalny), użytkowania i rozwoju (komponent administrujący). Komponenty te tworzą system informacji o nieruchomościach.

System gospodarki nieruchomościami na wejściu do systemu definiuje obiekty wchodzące w jego skład oraz ukazuje relacje zachodzące pomiędzy tymi obiektami. Informacje te są przetwarzane w postaci różnego rodzaju procedur, jak np. sprzedaż nieruchomości, oddawanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste lub w trwały zarząd, itp. Na wyjściu z systemu dokonywana jest zmiana właściciela, władającego lub użytkownika. System ten stanowi obiekt złożony, na który składają się prawa do nieruchomości, a zatem przedmiot gospodarowania, czyli nieruchomość, określona w katastrze nieruchomości oraz podmiot gospodarujący nieruchomością, który określony jest dodatkowo w księdze

wieczystej. Relacje zachodzące w systemie, jak wcześniej wspomniano, są realizowane w postaci procedur zachodzących pomiędzy Skarbem Państwa (SP) a jednostkami samorządu terytorialnego (jst), pomiędzy SP lub jst a podmiotami prywatnymi lub pomiędzy podmiotami prywatnymi.

Poszczególne części składowe systemu gospodarowania nieruchomościami są zróżnicowane w różnych krajach i regionach świata. Odzwierciedlają lokalne otoczenie prawne i kulturowe. Biorąc pod uwagę kontekst krajowy, czynności związane z gospodarowaniem nieruchomościami mogą być opisane przez trzy grupy elementów: politykę dotyczącą nieruchomości, infrastrukturę informacji terenowej i funkcje gospodarki nieruchomościami w oparciu o równoważony rozwój. Elementy te tworzą paradygmat gospodarki nieruchomościami przedstawiony na rysunku 1.



Rys. 1. The land management paradigm .
(Paradygmat gospodarki nieruchomościami). *Źródło*: ENEMARK (2007).

Funkcje gospodarki nieruchomościami są oparte i wspomagane przez odpowiednią infrastrukturę informacji o nieruchomościach. Obszar informacji

powinien być zorganizowany tak, aby łączyć dane katastralne i topograficzne oraz elementy środowiska wytworzonego przez człowieka z elementami środowiska naturalnego. Informacja o nieruchomościach powinna być zorganizowana jako przestrzenne dane infrastrukturalne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.

Dobry system gospodarowania to taki, który przede wszystkim realizuje w sposób efektywny potrzeby społeczeństwa. Regulacje prawne, ustanawiane w sposób demokratyczny, powinny być przejrzyste. System powinien być tak skonstruowany, aby istniała możliwość przewidywania zachodzących w nim zmian. Podmioty działające wewnątrz powinny być traktowane równo, bez dyskryminacji. Dobry system to również taki, który jest obliczalny, tzn. są tworzone różnego rodzaju sprawozdania i zestawienia mające na celu ewidencję tego systemu. Powinien być on również zdecentralizowany i zrównoważony, a także chronić prawa i swoją stabilność. W dobrym systemie gospodarowania powinna także występować współpraca pomiędzy społecznością lokalną a administracją.

2. Analiza doboru cech i zasad ankietowania w gospodarce nieruchomościami

Wśród metod heurystycznych można wyróżnić:
- metody odroczonego wartościowania;
- metody transpozycji;
- metody sugerowania;
- metody złożone.

Metody odroczonego wartościowania zakładają, że każdy człowiek posiada zdolność twórczego działania, a wyniki tego działania zależą wyłącznie od sposobu wykorzystania jego zdolności. W metodach tych zakłada się, że nowe pomysły poszukiwane są zbiorowo przez specjalistów. Metody transpozycji polegają na wykrywaniu sprzeczności pomiędzy dwoma nawzajem wykluczającymi się twierdzeniami lub na poszukiwaniu podobieństw pomiędzy różnymi zdarzeniami. Metody sugerowania to metody mające na celu modyfikację danego zjawiska i jego adaptację do wykorzystania w innych warunkach. Natomiast metody złożone są wykorzystywane do rozwiązywania szczególnie trudnych i złożonych problemów (APANOWICZ 2003).

Wśród metod złożonych wyodrębnia się metodę delficką, ankietową i „ankietowania" ankiety.

Metoda delficka opiera się zazwyczaj na badaniu opinii ekspertów w sprawie prawdopodobieństwa lub czasu zajścia przyszłych zdarzeń (CIEŚLAK 2000).

„Ankietowanie" ankiety jest to bardzo dobry sposób tworzenia kwestionariusza badawczego. Wstępna wersja ankiety kierowana jest do szeregu ekspertów, którzy mogą wnosić swoje uwagi. Następnie autor uwzględnia proponowane poprawki i może ponownie poddać kwestionariusz opinii ekspertów. Metodę tą w swoich badaniach zastosowali m.in. VITTANEN (2009) oraz GROVER i ELIKKOS (2009).

Metoda ankietowa pozwala zgromadzić potrzebny materiał poprzez zebranie odpowiedzi na określone wcześniej pytania od losowo wybranej grupy respondentów. Są to metody intuicyjne, a podstawowym narzędziem badań jest kwestionariusz badawczy. Pomimo, iż zazwyczaj w badaniach ankietowych korzysta się z opinii osób nie będących ekspertami w danej dziedzinie, w niniejszych badaniach posłużono się opiniami ekspertów, opartymi na ich doświadczeniu, ze względu na potrzebę rzetelnej oceny systemów gospodarki nieruchomościami na Ukrainie.

Kierując się cechami polskiego systemu gospodarowania zasobami nieruchomości oraz w oparciu o literaturę przedmiotu, a w szczególności o materiały opublikowane na stronie internetowej Międzynarodowej Federacji Geodetów (FIG), wybrano cechy charakteryzujące modelowy system gospodarowania nieruchomościami. Cechy te zestawiono w jawnym kwestionariuszu badawczym, którego wypełnienie przez Główny Departament Zasobów Ziemskich Ukrainy (organ administracji państwowej) dało informację zwrotną na temat systemu gospodarki nieruchomościami w tym kraju.

Kwestionariusz składał się z 61 pytań. Większość to pytania zamknięte, które ograniczają wypowiedź respondenta do wybrania z listy gotowej odpowiedzi. Jest to prostsza metoda zarówno dla respondenta, jak i dla przeprowadzającego badania. Łatwiej jest odpowiadać na pytania, gdy widoczne są podpowiedzi nakierowujące respondenta na właściwy tor odpowiedzi. Poza tym, przy zastosowaniu pytań zamkniętych łatwiej jest opracować wyniki badań. Przy tworzeniu odpowiedzi zastosowano skalę Likerta. Jest to pięciostopniowa skala porządkowa, która zawiera odpowiedzi w porządku od całkowitej akceptacji (zdecydowanie zgadzam się) do całkowitego zanegowania danego zjawiska (zdecydowanie nie zgadzam się). Stwierdzenie środkowe powinno być jak najbardziej neutralne. Dlatego konieczne jest zachowanie nieparzystej liczby możliwych odpowiedzi.

Kwestionariusz zawierał również kilka pytań otwartych, mających głównie na celu ocenę problemów występujących przy badaniu systemu gospodarki nieruchomościami w danym kraju.

Z analizy wyników kwestionariusza wynika, że na ok. 7% pytań nie udzielono odpowiedzi. Były to w większości pytania otwarte. Stwarza to konieczność zastanowienia się nad zawężeniem zakresu problematycznego umieszczanego w pytaniach otwartych w kwestionariuszach badawczych dotyczących gospodarki nieruchomościami. Zatem, aby sprawdzić prawidłowość sporządzonego kwestionariusza należy poddać go opinii kilku ekspertów już na etapie tworzenia. Nasuwa się więc potrzeba doskonalenia kwestionariuszy badawczych związanych z gospodarką nieruchomościami.

3. Wykorzystanie wybranych cech i przyjętych zasad ankietowania w celu scharakteryzowania procedur gospodarowania nieruchomościami na terenie Ukrainy

Ukraina jest drugim pod względem wielkości krajem Europy. Grunty państwowe stanowią wciąż 49% powierzchni kraju, co wskazuje na znaczny udział sektora publicznego. Aktualna sytuacja w gospodarce nieruchomościami na Ukrainie została przedstawiona na rysunku 2. Wyraźnie widać, że w kraju tym przeważają organy państwowe, natomiast sektor prywatny stanowi niewielki odsetek nieruchomości.

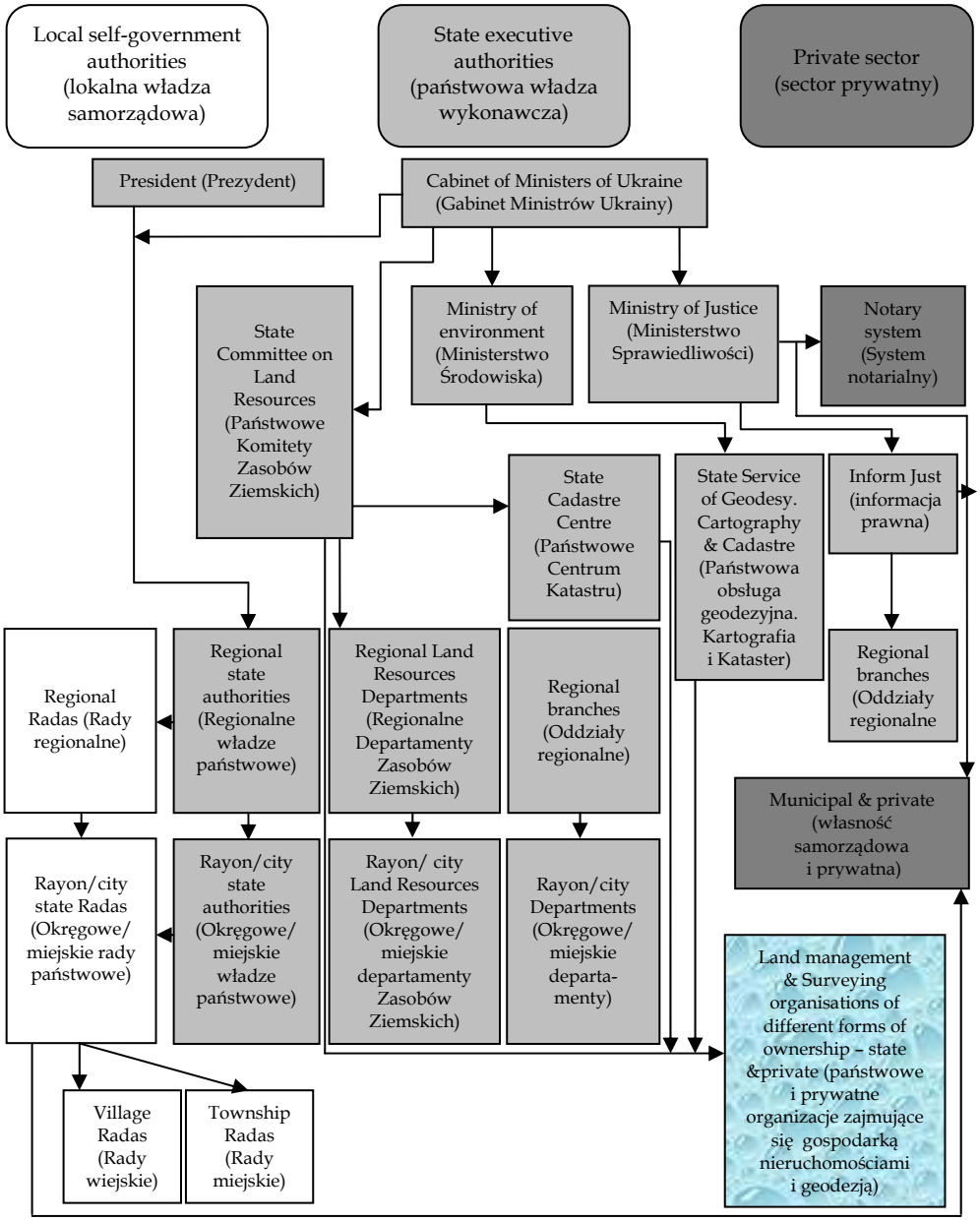
Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi gospodarowanie nieruchomościami są Kodeks Ziemski Ukrainy z 25.10.2001 r. oraz Kodeks Cywilny Ukrainy z 16.01.2003 r. Ponadto gospodarowanie mieniem publicznym reguluje rozporządzenie Rady Ministrów.

Struktura nieruchomości gruntowych na Ukrainie przedstawia się nieco inaczej niż w Polsce. Nieruchomości rolne nie są wydzielone jako odrębna kategoria, ale wchodzą w skład nieruchomości gruntowych. Zgodnie z Kodeksem Ziemskim do nieruchomości gruntowych zalicza się:

- „ziemie przeznaczenia rolniczego";
- ,,ziemie pod zabudowę mieszkaniową i obywatelską";
- ,,ziemie rezerwatów przyrody i służące innym celom powiązanym z ochroną przyrody";
- ,,ziemie przeznaczenia uzdrowiskowego";
- ,,ziemie przeznaczenia rekreacyjnego";
- ,,ziemie przeznaczenia historyczno-kulturowego";
- ,,ziemie przeznaczone do prowadzenia gospodarki leśnej";
- ,,ziemie funduszu wodnego";
- ,,ziemie związane z funkcjonowaniem przemysłu, transportu, łączności, energetyki i obrony".

Poszczególne typy nieruchomości gruntowych scharakteryzowane zostały w opracowaniu SZREFFEL'A (2009).

Ziemie o przeznaczeniu rolniczym mogą być nabywane poprzez umowę sprzedaży, dzierżawy, w drodze spadkobrania, darowizny lub zamiany. Kodeks Ziemski Ukrainy wprowadził moratorium, czyli zakaz sprzedaży państwowych gruntów rolnych. W związku z tym, w obecnej sytuacji nabycie nieruchomości rolnej jest możliwe jedynie w drodze przyjęcia spadku przez obywatela Ukrainy. Jeśli cudzoziemiec otrzyma w spadku nieruchomość, to musi ją zbyć w ciągu roku od dnia jej nabycia, inaczej zostanie ona wywłaszczona. Podstawowym tytułem prawnym, który umożliwia prowadzenie gospodarki rolnej na Ukrainie jest dzierżawa. Jej maksymalna długość to 50 lat. Ponadto można uzyskać od państwa prawo użytkowania gruntów rolnych.



Rys. 2. Existent Administrative Structure in Cadastre Domain of Ukraine. (Aktualna sytuacja w gospodarce nieruchomościami na Ukrainie). *Źródło*: SUKHOVA (2008).

Istnieją trzy sposoby nabywania nieruchomości rolnych przez zagraniczne osoby fizyczne i prawne. Mogą one wydzierżawić nieruchomość, wejść w spółkę

joint-venture z podmiotem ukraińskim lub zarejestrować zagraniczną osobę prawną na terenie Ukrainy i nabyć grunt już jako podmiot ukraiński, posiadający 100% kapitału zagranicznego.

Tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową i obywatelską (czyli pod zabudowę budynkami użyteczności publicznej) mogą być nabywane nieodpłatnie przez obywateli Ukrainy na mocy decyzji administracyjnej organu władzy wykonawczej lub samorządu terytorialnego. Ten rodzaj nieruchomości gruntowych może też być wydzierżawiany na podstawie uzyskanej decyzji administracyjnej.

Grunty zajęte pod rezerwaty przyrody oraz grunty służące innym celom związanym z ochroną przyrody, przeznaczenia uzdrowiskowego, rekreacyjnego i historyczno-kulturowego mogą być nabywane przez organy państwowe, komunalne, jak również przez osoby prywatne. Jednak gdy tereny te znajdują się w granicach ochrony sanitarnej, to ich sprzedaż i użytkowanie przez osoby fizyczne, organizacje czy przedsiębiorstwa są zabronione, jeśli ich działalność wpływa w sposób negatywny na te grunty i ludzi przebywających na ich terenie.

Tereny przeznaczone do prowadzenia gospodarki leśnej mogą być nabywane przez osoby fizyczne lub prawne w drodze decyzji administracyjnej organu władzy wykonawczej lub samorządu terytorialnego, przy czym powierzchnia gruntu nie może przekraczać 5 ha. Ponadto zakupiony las musi wchodzić w skład gospodarstwa rolnego lub farmerskiego nabywcy. Nie dotyczy to instytutów badawczych.

„Ziemie funduszu wodnego" również mogą być nabywane w drodze decyzji administracyjnej. Mogą one stanowić własność państwową, komunalną lub prywatną. Istnieje jednak ograniczenie, iż podmiot komunalny lub prywatny nie może nabyć więcej niż 3 ha tych gruntów.

Grunty przeznaczone na cele związane z prowadzeniem działalności przemysłowej, transportowej, energetycznej i łączności mogą stanowić zarówno przedmiot własności państwowej, komunalnej, jak i prywatnej. Natomiast tereny związane z obronnością Ukrainy mogą być własnością jedynie państwowych i komunalnych osób prawnych.

Podstawowymi formami władania nieruchomościami na Ukrainie są: własność (państwowa, komunalna, prywatna), dzierżawa gruntów (ustanawiana maksymalnie na 50 lat), najem budynków lub innych zabudowań oraz najem lokali. W przypadku najmu budynków i innych zabudowań równocześnie z tym prawem najemca otrzymuje prawo do użytkowania gruntu, na którym znajdują się budynki, jak również prawo do użytkowania gruntu przylegającego do budynków w ilości niezbędnej do osiągnięcia celu najmu (ART. 796 KODEKSU CYWILNEGO UKRAINY 2003).

Mieniem państwowym dysponują organy władzy wykonawczej, a mieniem komunalnym organy jednostek samorządu lokalnego.

Kodeks Ziemski Ukrainy jest kluczowym dokumentem prawnym dotyczącym stosunków gruntowych. Podaje rozległe regulacje dotyczące kompetencji różnych

organów państwowych i lokalnej władzy wykonawczej w odniesieniu do państwowego zarządzania gruntami.

Kodeks Ziemski przewiduje cztery sposoby wykorzystywania państwowych gruntów rolnych, tzn. dzierżawę, trwałe użytkowanie, sprzedaż, jak również bezpłatną prywatyzację w ramach reformy gruntowej. Podczas gdy państwowy grunt rolny może być wydzierżawiony dla jakiejkolwiek osoby fizycznej lub prawnej, jeśli osoba ta zobowiąże się do uprawy ziemi lub produkcji rolnej, włączając obcokrajowców i międzynarodowe przedsiębiorstwa rolne, to może być sprzedany tylko (do 100 ha) dla obywatela Ukrainy lub przedsiębiorstw zaangażowanych w rolnictwo. Zagraniczne firmy, jak również spółki joint venture nie są uprawnione do zakupu gruntów rolnych.

Przeznaczenie do trwałego użytkowania państwowych gruntów rolnych daje prawo do posiadania i użytkowania komunalnych i państwowych gruntów bez ustalonego limitu czasu i bez obowiązku uiszczania podatku. Zgodnie z Kodeksem ziemskim, trwałe użytkowanie państwowych i komunalnych gruntów rolnych jest zarezerwowane dla państwowych lub komunalnych przedsiębiorstw, instytucji i organizacji. Grunty będące w trwałym użytkowaniu są często mało użytkowane lub w ogóle nie wykorzystywane.

W gospodarowaniu nieruchomościami Ukrainy napotyka się na szereg ograniczeń, przede wszystkim opisane powyżej restrykcje w zakresie kupna nieruchomości rolnych czy leśnych, czy też wielkość gruntów rolnych, jaką może posiadać osoba zajmująca się produkcją rolną.

Odnośnie nabywania nieruchomości przez cudzoziemców to istnieją ograniczenia zarówno w stosunku do nieruchomości rolnych, jak i o innym przeznaczeniu. Grunty nierolnicze mogą być nabyte przez cudzoziemców – osoby fizyczne, gdy sąsiednia działka należy do tej osoby. Podobnie w przypadku osób prawnych. Działka może być sprzedana pod zabudowę, jeśli sąsiednia działka należy do tej osoby prawnej. W przypadku, gdy nieruchomości o przeznaczeniu nierolniczym mają zostać sprzedane rządowi innego państwa lub spółkom zagranicznym, wymagana jest zgoda Gabinetu Ministrów Ukrainy.

4. Porównanie zasad gospodarowania nieruchomościami obowiązujących na Ukrainie z zasadami gospodarowania obowiązującymi w Polsce

Gospodarowanie nieruchomościami w każdym kraju cechuje inny system organizacyjny. Spowodowane jest to aktualną sytuacją polityczną, podłożem kulturowym, ekonomicznym i historycznym. Polska i Ukraina to państwa o różnym poziomie społeczno-gospodarczym. W tabeli (tab. 1.) zestawiono podstawowe informacje o dwóch wspomnianych powyżej państwach dotyczące gospodarowanie nieruchomościami.

W obu państwach podstawowym aktem prawnym określającym zasady gospodarowania nieruchomościami jest Kodeks Cywilny. Głównymi formami władania nieruchomościami są własność i współwłasność, najem, dzierżawa i użytkowanie. Użytkowanie wieczyste i prawa spółdzielcze występują tylko

w Polsce.

Tabela 1

Porównanie podstawowych informacji o gospodarowania nieruchomościami w Polsce i na Ukrainie

<table>
<tr><th>Wyszczególnienie</th><th>Polska</th><th>Ukraina</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Podstawowe akty prawne dotyczące gospodarowania nieruchomościami</td><td colspan="2">Kodeks Cywilny</td></tr>
<tr><td>ustawa o gospodarce nieruchomościami i rozporządzenia wykonawcze do niej</td><td>Kodeks Ziemski</td></tr>
<tr><td rowspan="9">Podstawowe formy władania nieruchomościami</td><td colspan="2">własność i współwłasność</td></tr>
<tr><td>użytkowanie wieczyste</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="2">użytkowanie</td></tr>
<tr><td>służebność (gruntowa, osobista, przesyłu)</td><td>dożywotnie utrzymanie (opieka)</td></tr>
<tr><td>prawa spółdzielcze</td><td>-</td></tr>
<tr><td>zastaw na prawach</td><td rowspan="2">hipoteka</td></tr>
<tr><td>hipoteka</td></tr>
<tr><td colspan="2">najem, dzierżawa</td></tr>
<tr><td>Zintegrowany system informacji o nieruchomościach</td><td colspan="2">brak</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Rejestracja praw do nieruchomości</td><td>Kataster Nieruchomości (Ewidencja Gruntów i Budynków)</td><td>Kataster Nieruchomości (Rejestr Własności)</td></tr>
<tr><td>Księgi Wieczyste</td><td>-</td></tr>
<tr><td>Ograniczenia w nabywaniu nieruchomości</td><td colspan="2">nieruchomości rolne, leśne, na cele obronności</td></tr>
<tr><td rowspan="2">Wywłaszczenie</td><td colspan="2">za słusznym odszkodowaniem</td></tr>
<tr><td>na cel publiczny</td><td>społeczna konieczność</td></tr>
<tr><td>Plany wykorzystania zasobu nieruchomości</td><td colspan="2">są tworzone</td></tr>
<tr><td>Programy gospodarowania zasobami nieruchomości</td><td colspan="2">są tworzone</td></tr>
</table>

Źródło: opracowanie własne na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, Kodeksu Cywilnego i Kodeksu Cywilnego Ukrainy.

Natomiast dożywotnie utrzymanie (opieka) to prawo występujące na Ukrainie, ale podobne jest ono do polskiej służebności mieszkania. Jedna strona przekazuje na własność budynek mieszkalny, mieszkanie lub ich część, inny majątek nieruchomy lub ruchomy posiadający znaczną wartość, natomiast

w zamian nabywca zobowiązuje się do zapewnienia utrzymania i (lub) dożywotniej opieki dla poprzedniego właściciela (KODEKS CYWILNY UKRAINY 2003). Na Ukrainie hipoteka stanowi rodzaj zastawu, natomiast w Polsce hipoteka stanowi odrębne od zastawu ograniczone prawo rzeczowe.

W obu krajach nie ma jeszcze stworzonego Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach. Rejestracja praw do nieruchomości odbywa się poprzez kataster nieruchomości, a w Polsce do czasu jego utworzenia poprzez Ewidencję Gruntów i Budynków. Na Ukrainie prace nad tworzeniem katastru zostały przerwane i na razie nie będą kontynuowane. Prawa są rejestrowane w Rejestrze Własności. Dodatkowo w Polsce prawa do nieruchomości są rejestrowane w księgach wieczystych.

Zarówno w polskim, jak i ukraińskim ustawodawstwie istnieją ograniczenia w nabywaniu nieruchomości przez pewne grupy podmiotów działających na rynku.

W Polsce wywłaszczenie nieruchomości może nastąpić tylko w celu zrealizowania celów publicznych, wymienionych w ustawie o gospodarce nieruchomościami, oraz za słusznym odszkodowaniem, tzn., odpowiadającym wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości. Podobnie, choć nieco inaczej, jest na Ukrainie. Wywłaszczenie nieruchomości może być przeprowadzone tylko jako wyjątek z motywów społecznej konieczności, zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa. Należy również wypłacić odszkodowanie osobie wywłaszczanej. Ustawodawca nie wypowiada się jednak w kwestii ustalenia jego wysokości. Odszkodowanie wypłacane jest przed przejęciem nieruchomości. Zasady społecznej konieczności nie trzeba stosować w przypadku obowiązywania stanu wojennego lub nadzwyczajnego. Wtedy nieruchomości mogą być przymusowo wywłaszczone, a odszkodowanie wypłacone w terminie późniejszym, nie ustalonym przez ustawodawcę (KODEKS CYWILNY UKRAINY 2003).

W obu analizowanych krajach są tworzone dla zasobów publicznych plany wykorzystania zasobów nieruchomości oraz programy gospodarowania tymi zasobami. Dokumenty te pozwalają na prowadzenie racjonalnej gospodarki danym zasobem nieruchomości.

5. Podsumowanie i wnioski

Procesy gospodarowania nieruchomościami są procesami złożonymi. Należy je analizować pod wieloma aspektami, w zależności od rodzaju praw do nieruchomości i od podmiotów, którym te prawa przysługują. Inne problemy występują w gospodarowaniu nieruchomościami publicznymi, a inne prywatnymi.

Kluczowym zagadnieniem jest poszukiwanie odpowiedzi na pytanie, jak badać te systemy. Dobrym sposobem jest tworzenie kwestionariuszy badawczych, które jednak wymagają dużo czasu, aby je doskonalić. Stosownym rozwiązaniem jest też dokonywanie „ankietowania" stworzonych ankiet w celu ich poprawy. Aby uzyskiwać kompetentne odpowiedzi, należy prawidłowo określić grupę

respondentów, w tym wypadku ekspertów, którzy rzetelnie wypełnią ankietę i nie będą stronniczy w ocenie procedur gospodarowania.

Z analizy systemów gospodarowania nieruchomościami na Ukrainie i w Polsce wynika, że oba kraje charakteryzuje zbliżony stan rozwoju tych systemów. Na Ukrainie występują znacznie większe restrykcje dotyczące zwłaszcza nabywania nieruchomości. Jest to kraj będący w trakcie reformy gruntowej i być może za jakiś czas zostaną poprawione pewne procedury. Z pewnością, w dokończeniu wspomnianej reformy pomogłoby zmniejszenie liczby organów państwowych zaangażowanych w proces gospodarowania nieruchomościami. W obecnej sytuacji taka struktura organizacyjna powoduje jedynie rosnącą biurokrację. Należałoby także zmniejszyć zakres władzy państwa w obszarze sektora prywatnego oraz zmniejszyć ograniczenia w zakresie udostępniania nieruchomości cudzoziemcom. Przede wszystkim władze Ukrainy powinny doskonalić obowiązujące prawodawstwo, którego regulacje są często zbyt skomplikowane. Niektóre procedury związane z gospodarowaniem nieruchomościami są opisywane w obowiązującym prawie ze szczegółowością, natomiast część jest opisanych zdawkowo, odsyłając do szeregu ustaw, co powoduje duże trudności w odnalezieniu właściwych informacji. Ponadto na Ukrainie brak jest dostępu do danych katastralnych. System katastralny jest w trakcie tworzenia, jednak jego rozwój został zatrzymany ze względu na przeprowadzaną reformę rolną.

Ważnym zadaniem będzie stworzenie metodyki oceny gospodarowania nieruchomościami, zarówno pod względem potrzeb społeczeństwa, jak również pod względem finansowym, co powinno być przedmiotem kolejnych badań. Inna będzie gospodarka zasobami publicznymi, a inna prywatnymi, co wynika ze specyfiki tych nieruchomości. Nie zawsze to co jest opłacalne z punktu widzenia ekonomicznego będzie opłacalne dla podmiotów publicznych, bo przecież one pełnią też funkcje społeczne.

6. Literatura

APANOWICZ J. 2003. *Metodologia nauk*. „Dom Organizatora"

CIEŚLAK M. 2000. *Prognozowanie gospodarcze. Metody i zastosowania*. PWN

DELLS K. 2008. *Management and Privatization of State-Owned Agricultural Land – Case Studies from Eastern Germany and Ukraine - lessons learned for countries in transition*. FIG/FAO/CNG International Seminar on State and Public Sector Land Management, Verona, Italy, www.fig.net

ENEMARK S. 2007. *Integrated Land-Use Management for Sustainable Development*. International Federation of Surveyors, Article of the Month, www.fig.net

GROVER R. 2008. *Report of the Seminar*. FIG/FAO/CNG International Seminar on State and Public Sector Land Management, Verona, Italy, www.fig.net

ELIKKOS E., GROVER R. 2009. *State Land Management Questionnaire*, www.fig.net

KODEKS CYWILNY UKRAINY z dnia 16.01. 2003 r. (www.iei.org.pl)

OVERCHUK A. L. 2003. *Restrictions of ownership, leasing, transfer and financing of land and real properties in Europe and North America*, printed and published on behalf

of the UN ECE Working Party on Land Administration by the Federal Land Cadastre Service of Russia
SUKHOVA O. 2008. *Sustainable Development in Land Cadastral Domain of Ukraine due to Institutional Arrangements*, www.fig.net
SZREFFEL M. 2009. *Możliwości nabycia nieruchomości gruntowych w Ukrainie i ich ograniczenia*, prawo.e-katedra.pl
USTAWA KODEKS CYWILNY z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI z dnia 21.08.1997 r. (tj.: Dz. U. Nr 261, poz. 2603 z 2004 r. z późn. zm.)
VIITANEN K. 2009. *Good practises for compulsory purchase and takings*, www.fig.net

*****

THE PRINCIPLES OF RESEARCHING AND PRELIMINARY ANALYSIS OF LAND MANAGEMENT SYSTEMS IN POLAND AND UKRAINE

Marta Gross, Ryszard Źróbek
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: marta.depta@uwm.edu.pl, rzrobek@uwm.edu.pl

Key words: *analysis of systems, land management, principles of opinion poll*

Abstract

The aim of this article is to analyse how to select attributes and principles of opinion poll in land management and use them to characterize the procedures of land management in Ukraine.

The researches were delved based on the proposed questionnaire that was worked up by The Principal Department of Ukrainian Land Resources. Moreover, the authors based on information from literature of the subject and internet, especially from the web side of the International Federation of Surveyors (FIG).

The effect of the resources was the comparison of the principles of land management in Ukraine and Poland.

Additionally, the attention was concentrated on the need of improving questionnaires connected with land management.

PROBLEM EFEKTYWNOŚCI GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI GMIN

Sebastian Kokot, Sebastian Gnat
Katedra Ekonometrii i Statystyki
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: sebastiankokot@o2.pl, sebastian.gnat@onet.eu

Słowa kluczowe: *nieruchomości, efektywność, gmina, gospodarka nieruchomościami*

Streszczenie

Gminy są podmiotem funkcjonującym na rynku nieruchomości o charakterze specyficznym. Specyfika ta bierze się stąd, że gminy są prawnie zobowiązane do realizacji określonych celów. Część z tych celów wiąże się z gospodarką nieruchomościami. Służy temu zestaw instrumentów gospodarki nieruchomościami niedostępny dla innych funkcjonujących na rynku nieruchomości podmiotów. Gminy prowadzą gospodarkę nieruchomościami w zróżnicowanych warunkach wyjściowych, na które składają się uwarunkowania geograficzne, historyczne i społeczne. One to w dużym stopniu determinują charakter i skalę podejmowanych działań i w dużym stopniu przekładają się na poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych gmin. Okazuje się jednak, że nie tylko uwarunkowania zewnętrzne mają wpływ na efekty prowadzonej przez gminy gospodarki nieruchomościami, ale również i sposób prowadzenia tej gospodarki, w tym intensywność i kierunki stosowania określonych instrumentów. W świetle powyższego, w artykule dokonano podstawowego studium metodologicznego oraz charakterystyki podstawowych problemów w badaniu efektywności gospodarki nieruchomościami prowadzonej przez gminy. Zaproponowano też metodę badania tej efektywności i przedstawiono uzyskane w rezultacie zastosowania tej metody wyniki.

1. Wstęp

Realizacja przez gminy określonych zadań wynika wprost z ustawy o samorządzie gminnym[1]. Część z tych zadań wiąże się w sposób bezpośredni z działaniami w ramach szeroko rozumianej gospodarki nieruchomościami. W szczególności należy do nich zaliczyć sprawy ładu przestrzennego, gospodarki gruntami, gospodarki wodnej, gminnych dróg, ulic, mostów, placów, gminnego budownictwa mieszkaniowego. Inne z kolei należy uznać za wiążące się z gospodarką nieruchomościami w sposób pośredni. Należy tu wskazać m.in. sprawy: ochrony środowiska i przyrody, organizacji ruchu drogowego, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, wysypisk i unieszkodliwiania

[1] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (Dz. U. Nr 16, poz. 95, z późn. zm.), art. 7.

odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz, lokalnego transportu zbiorowego. Ponadto gminy realizują inne, wynikające z innych ustaw, zadania związane z gospodarką nieruchomościami, a także zadania inicjowane na zasadzie dobrowolności. W tym kontekście gospodarka nieruchomościami stanowi ważną dziedzinę działalności gminy jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego.

2. Gospodarka nieruchomościami - definicje

Gospodarka nieruchomościami na gruncie literatury, zazwyczaj nie jest definiowana jako pojęcie samo w sobie. Spotykamy próby określania jej przez pryzmat stawianych jej zadań (TOPCZEWSKA, SIMIŃSKI 2003) bądź wymogów (*Ekonomika i zarządzanie miastem*. 2004). W ujęciu praktycznym zakres pojęciowy gospodarki nieruchomościami jest określany poprzez szczegółową analizę przepisów prawnych dotyczących uprawnień i obowiązków określonych podmiotów publicznych, w szczególności gmin, związanych z wszelkimi działaniami odnoszącymi się do nieruchomości (PIENIEK i in. 2000). Te uprawnienia i obowiązki odnoszą się po części do nieruchomości wchodzących w skład tzw. gminnego zasobu nieruchomości, a po części do nieruchomości spoza tego zasobu. Podstawowym źródłem tych uprawnień i obowiązków jest ustawa o gospodarce nieruchomościami[2], ale także ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym[3], ustawy dotyczące opodatkowania nieruchomości[4], ustawa o własności lokali[5] i inne. Należy też dodać, że w znaczeniu słownikowym słowo „gospodarka" objaśniane jest jako „gospodarowanie, sposób podejmowania decyzji ekonomicznych i ich realizacji, zarządzanie, kierowanie gospodarką jako całością i poszczególnymi jej podmiotami"(*Popularna Encyklopedia* ... Tom 6. 1995).

Dla potrzeb badań i analiz nad efektywnością gospodarki nieruchomościami, proponujemy następujące jej pojmowanie: „gospodarka nieruchomościami gminy to ogół podejmowanych przez nią, spójnych i prawnie dostępnych działań o charakterze komplementarnym w odniesieniu do nieruchomości położonych na jej terytorium, służących osiągnięciu określonych celów społeczno-gospodarczych przez realizację wyznaczonych zadań"(KOKOT 2009).

3. Instrumenty gospodarki nieruchomościami

Do realizacji gospodarki nieruchomościami gminy na mocy wspomnianych

[2] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, t.j. Dz.U. 2004, nr 261, poz. 2603, z późn. zm.

[3] Ustawa z 27 marca 2003 r.o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. nr 80, poz. 717, z późn. zm.

[4] Ustawa z 12 stycznia1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. Nr 9, poz. 31 z późn. zm., ustawa z 15 listopada 1984 o podatku rolnym, Dz. U. Nr 94, poz. 431, z późn. zm., ustawa z 30 października 2002 o podatku leśnym, Dz.U. Nr 200. poz. 1682, z późn. zm.

[5] Ustawa z 24 czerwca 1994 r. o własności lokali, t.j. Dz.U.z 2000. nr80, poz. 903 z późn zm.

ustaw zostały wyposażone w szereg instrumentów. Tak więc oprócz możliwości występowania na rynku nieruchomości jako „normalny" podmiot rynkowy gminy mają możliwość, a nawet obowiązek ingerowania w ten rynek poprzez stosowanie dostępnych im instrumentów dla realizacji ustawowych, a także pozaustawowych celów. Instrumenty te w ujęciu teoretycznym dzieli się zazwyczaj na planistyczne i realizacyjne i dalej na odpowiednio: strategiczne i operacyjne oraz administracyjne i finansowe (TOPCZEWSKA, SIMIŃSKI 2003). Do instrumentów gospodarki nieruchomościami gminy w szczególności należy zaliczyć: opracowywanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, opracowywanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, sprzedaż nieruchomości, zamiana nieruchomości, zrzeczenia się nieruchomości, oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, przekształcenie użytkowania wieczystego, najem lub dzierżawa nieruchomości, użyczanie nieruchomości, oddawanie nieruchomości w trwały zarząd, obciążanie nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi, wnoszeniu nieruchomości jako aportu do spółek, podziały nieruchomości, scalenia i podziały nieruchomości, opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego, egzekwowania warunków umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste, pierwokup nieruchomości, nabywanie nieruchomości na drodze umowy, opiniowanie projektów podziału nieruchomości, wywłaszczanie nieruchomości, zwrot wywłaszczonych nieruchomości, opłaty planistyczne, polityka w zakresie podatków związanych z posiadaniem nieruchomości, opłaty adiacenckie, i inne. Z publikowanych badań (SKOTARCZAK, GNAT 2006) wynika, że kwestie fiskalne są w gminach rozpatrywane w większości przypadków przez pryzmat źródła dochodu, a nie narzędzia kreującego warunki i możliwości rozwoju gospodarczego.

4. Efektywność gospodarki nieruchomościami gminy jako problem społeczno-ekonomiczny

Gminy prowadzą gospodarkę nieruchomościami w zróżnicowanych warunkach wyjściowych, na które składają się uwarunkowania geograficzne, historyczne i społeczne. One to w dużym stopniu determinują charakter i skalę podejmowanych działań i w dużym stopniu przekładają się na poziom rozwoju gospodarczego poszczególnych gmin. Okazuje się jednak, że nie tylko uwarunkowania zewnętrzne mają wpływ na efekty prowadzonej przez gminy gospodarki nieruchomościami, ale również i sposób prowadzenia tej gospodarki, w tym intensywność i kierunki stosowania określonych instrumentów. Proste porównanie podstawowych parametrów rozwoju społeczno-gospodarczego gmin o obiektywnie bardzo zbliżonych uwarunkowaniach funkcjonowania, jak np. dochody budżetu gminy *per capita*, wskazują na to, że gminy w zróżnicowany sposób radzą sobie z realizacją ustawowych celów. Nieco bliższe przyjrzenie się poszczególnym sferom ich działalności wykazuje z kolei, że gminy te przyjęły różne koncepcje działania m.in. w stosowaniu instrumentów gospodarki

nieruchomościami. Oczywiście gospodarka nieruchomościami nie jest jedyną sferą funkcjonowania gminy mającą przełożenie na jej rozwój społeczno-gospodarczy. Niemniej jednak wydaje się, że jest ona jedną z tych sfer, które istotnie do tego rozwoju się przyczyniają. Stąd pomysł podjęcia badań nad efektywnością gospodarki nieruchomościami w gminach.

5. Efektywność gospodarki nieruchomościami gminy – założenia, metody i wyniki badań empirycznych

Działalność w sferze ekonomii prowadzona jest według dwóch zasad, które można określić mianem zasad gospodarności. Pierwsza z nich to zasada oszczędności, według której należy osiągnąć zakładany cel przy użyciu, jak najmniejszych nakładów. Zasada ta stosowana jest w takich rodzajach działalności, w których cel jest z góry określony i nie można jego rozmiarów dowolnie kształtować (np. budowa domu czy innej konstrukcji posiadającej projekt). Druga zasada gospodarności to zasada efektywności, w myśl której z posiadanych zasobów należy uzyskać maksymalne efekty. Zasada ta jest stosowana w procesach produkcyjnych i sprzedażowych, w których poziom celu (np. zysku) jest często maksymalizowany bez założonego górnego pułapu.

Pojęcie pomiaru efektywności jest jednym z podstawowych zagadnień teorii ekonomii. Kryje się pod nim pomiar relacji efektów działalności ekonomicznej do nakładów poniesionych, w celu jej przeprowadzenia (KISIELEWSKA 2005). Efektywność ekonomiczna to sposób pomiaru skuteczności i celowości danej działalności gospodarczej, wyrażający się porównaniem (relacją) wartości uzyskanych efektów do nakładu czynników użytych do ich uzyskania (portalwiedzy.onet.pl). Formalizując powyższe można zapisać, że miernikiem efektywności jest:

$$efektywność = \frac{efekt\ (osiągnięty\ skutek)}{nakład\ (przyczyna\ powodująca\ skutek)} \qquad (1)$$

Wymiar efektów jak i nakładów może mieć zarówno charakter ilościowy (wyrażony w jednostkach naturalnych), jak i wartościowy wyrażony w pieniądzu. W zależności od tego, jaki jest ten charakter wyróżnić można efektywność:

- techniczną (efekt i nakład wyrażony w jednostkach naturalnych),
- techniczno-ekonomiczną (efekt w jednostkach naturalnych, nakład wyrażony wartościowo),
- ekonomiczno-techniczną (efekt wyrażony wartościowo, nakład w ujęciu ilościowych),
- ekonomiczną (efekt i nakład mają charakter wartościowy).

Można mówić także o efektywności krańcowej mierzącej przyrost efektów przy jednostkowym przyroście nakładów.

Powyższe ujęcie pomiaru efektywności z racji swojego charakteru nosi miano podejścia wskaźnikowego. W teorii ekonomii stworzono także podejście parametryczne (wykorzystujące metody ekonometryczne) i podejście

nieparametryczne (w którym wykorzystuje się procedurę programowania liniowego, natomiast nie uwzględnia się wpływu czynnika losowego na efektywność obiektów oraz potencjalnych błędów pomiaru, a także nie analizuje się zależności pomiędzy nakładami i wynikami) (ADAMCZYK, NITKIEWICZ 2007).

Należy zwrócić uwagę, że zagadnienie efektywności gospodarowania nieruchomościami w gminach jest zagadnieniem bardzo specyficznym. Gminy jako jednostki samorządu terytorialnego znacznie różnią się w filozofii swojej działalności w porównaniu do funkcjonujących w gospodarce rynkowej przedsiębiorstw. Bardzo często cele stojące przed gminami nie mają charakteru ilościowego i są bardzo trudno mierzalne. Fakt istnienia efektywności lub jej braku może być w związku z tym niełatwy do bezpośredniego zaobserwowania i wymagać może pomiarów pośrednich, które wspomogą ocenę. Na inne problemy związane z zagadnieniem efektywności i jej podnoszenia w sektorze publicznym zwraca uwagę T. Lubińska (*Budżet zadaniowy…* 2007). Zwiększanie efektywności jest utrudnione w wyniku następujących charakterystyk:

- braku rynkowych instrumentów motywacyjnych,
- braku bezpośredniej konkurencji,
- braku silnych grup nacisku.

Mimo wielu trudności związanych z pomiarem i kwantyfikacją pojęcia efektywności gospodarowania nieruchomościami w gminie, podjęcie prób badawczych w tym zakresie wydaje się być ważnym zagadnieniem. Zasadniczym problemem w identyfikacji i pomiarze efektywności gospodarki nieruchomościami jest ustalenie:

1) co jest efektem?
2) co jest nakładem?

Efekt powinien wyrażać się poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy. Może on zatem bazować na takich kategoriach jak:

- ilość podejmowanych na terenie gminy inwestycji,
- wielkość podejmowanych inwestycji wyrażona w jednostkach pieniężnych,
- saldo migracji,
- dochód budżetu gminy na jednego mieszkańca,
- dochód budżetu gminy na 1 km^2.

Specyfikacja propozycji elementów nakładów jest zagadnieniem znacznie trudniejszym. Wydaje się, że należy w badaniu efektywności gospodarki nieruchomościami gminy odejść od koncepcji traktowania nakładu jako wydatku. Nakład w tym wypadku powinien ukazywać poziom zaangażowania się gminy w określoną sferę działalności, czego miernikiem paradoksalnie może być uzyskany przez nią z tego tytułu dochód. W przedmiotowym kontekście wydaje się oczywiste, że nakłady powinny stanowić pochodną działania gminy w sferze gospodarki nieruchomościami. Problem w tym, że brak jednoznacznych wskazań, jakie powinno być natężenie i struktura tych działań. Na przykład czy pozyskiwanie przez gminę znaczących dochodów z tytułu masowej wyprzedaży zasobów nieruchomościowych powinno być traktowane w kategoriach znaczącego

nakładu? Dokumentem, który w pewnym uproszczeniu odzwierciedla strukturę działań gminy jest jej budżet. Gminy sporządzają budżety w oparciu o przepisy ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych[6]. Zgodnie z powołaną ustawą budżet jednostki samorządu terytorialnego jest jej rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów, uchwalanym w formie uchwały budżetowej na rok budżetowy. Uchwała ta stanowi podstawę gospodarki finansowej jednostki samorządu terytorialnego w roku budżetowym i zawiera także plany przychodów i wydatków zakładów budżetowych, gospodarstw pomocniczych jednostek budżetowych i funduszy celowych oraz dochodów własnych jednostek budżetowych[7]. W literaturze niejednokrotnie podkreśla się wagę budżetu jako dokumentu a zarazem narzędzia służącego prawidłowej realizacji przez gminę właściwych jej funkcji i zadań (DARWIŁŁO, GLINIECKA 2007, JASTRZĘBSKA 2005, *Samorząd…* 2005, *Zarządzanie…* 2003, KOSEK-WOJNAR, SURÓWKA 2002). Ustawa o finansach publicznych zawiera cały szereg dość szczegółowych norm i procedur związanych z uchwalaniem przez jednostki samorządu terytorialnego (w tym gmin) uchwał budżetowych. Na podstawie art. 16, ust. 4, pkt 1 i ust. 5 tej ustawy zostało wydane rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 14 czerwca 2006 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych[8]. Klasyfikacja ta determinuje w znacznym stopniu ramy wykorzystania danych z budżetu gminy do analiz ekonomicznych. Zgodnie z tym rozporządzeniem gminy klasyfikują dochody i wydatki według określonych w nim:

1) działów,
2) rozdziałów,
3) paragrafów dochodów.

Innym źródłem danych mogących potencjalnie pełnić funkcję nakładów w badaniu efektywności gospodarki nieruchomościami gminy są informacje, które można uzyskać wyłącznie bezpośrednio w gminnych urzędach, a i tak niekiedy będą one wymagały specjalnego opracowania. Wstępnie zaliczyć do nich należy:

- stopień pokrycia gminy planami miejscowymi,
- zróżnicowanie funkcji w planach miejscowych,

[6] Dz. U. Nr 249, poz. 2104, (zmiany: Dz. U. Nr 169, poz. 1420; z 2006 r. Nr 45, poz. 319, Nr 104, poz. 708, Nr 170, poz. 1217 i 1218, Nr 187, poz. 1381 i Nr 249, poz. 1832; z 2007 r. Nr 82, poz. 560, Nr 88, poz. 587, Nr 115, poz. 791 i Nr 140, poz. 984), dawniej: ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych (Dz. U. z 2003 r. Nr 15, poz. 148, Nr 45, poz. 391, Nr 65, poz. 594 i Nr 96, poz. 874).

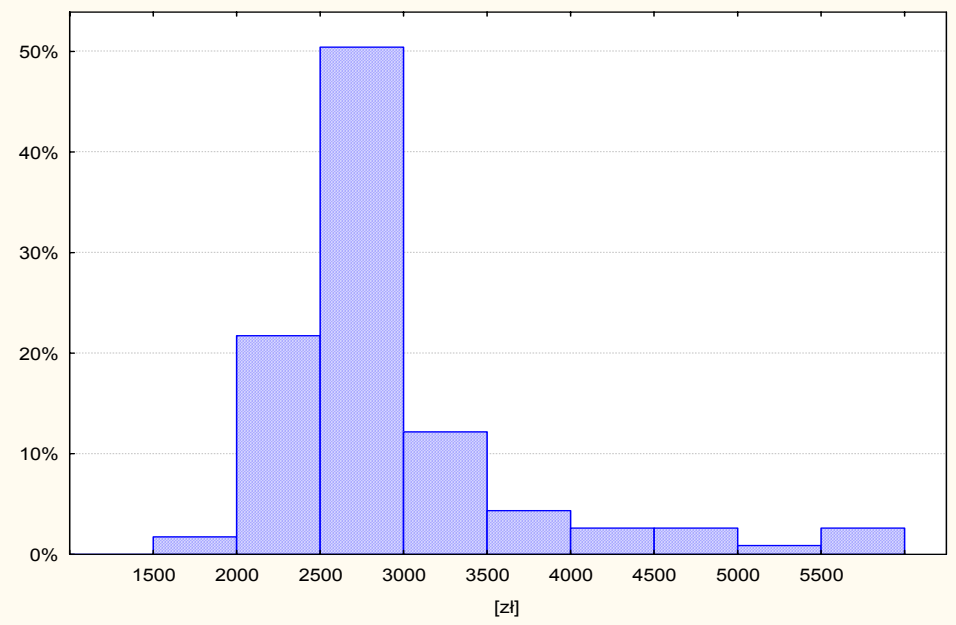
[7] Art. 165, ust 1-4 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych.

[8] Dz. U. Nr 107, poz. 726, (zmiany: Dz.U. Nr 137 poz. 976, Dz.U. Nr 195 poz. 1443, Dz.U. z 2007 Nr 48 poz. 322, Dz.U. Nr 128 poz. 890), dawniej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 20 września 2004 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków pochodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 209 poz. 2132, zmiany: Dz.U. Nr 283 poz. 2828, Dz.U. z 2005 Nr 74 poz. 652, Dz.U. Nr 232 poz. 1970), dawniej rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 25 marca 2003 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków oraz przychodów i rozchodów (Dz. U. Nr 68 poz. 634, zmiany: Dz.U. Nr 137 poz. 1307, Dz.U. Nr 229 poz. 2284, Dz.U. z 2004 Nr 33 poz. 290, Dz.U. Nr 58 poz. 556)

– ilość planów miejscowych w trakcie opracowywania,
– stosowane stawki podatków związanych z posiadaniem nieruchomości,
– liczba stosowanych instrumentów gospodarki nieruchomościami,
– ilość i powierzchnia nieruchomości zbywanych z gminnego zasobu,
– ilość i powierzchnia nieruchomości nabywanych do gminnego zasobu.

Jako odrębne zagadnienie należy traktować problem opóźnień czasowych pomiędzy dokonaniem nakładu a uzyskaniem efektu.

W dalszej części artykułu przedstawiono wyniki pierwszych prób badania efektywności gospodarki nieruchomościami na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego. Kierując się głównie kryterium dostępności danych jako miernikiem efektu posłużono się dochodami budżetowymi gmin na jednego mieszkańca. Autorzy zdają sobie przy tym sprawę z tego, że na poziom tych dochodów mają wpływ poza gospodarką nieruchomościami także inne czynniki. Poziom dochodów gmin na jednego mieszkańca jest mocno zróżnicowany, co przedstawiono na wykresie 1.



Wykres 1. Histogram dochodów budżetowych gmin województwa zachodniopomorskiego w 2008 roku. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie danych RIO w Szczecinie.

Miarę nakładów postanowiono wygenerować również na podstawie danych pochodzących z budżetów gmin. Wychodząc z założenia, że przejawem w pewnym sensie stopnia zaangażowania gminy w wybrane sfery jest poziom uzyskiwanych z nich dochodów postanowiono przeanalizować związki pomiędzy wybranymi, związanymi z gospodarką nieruchomościami ich pozycjami na

jednego mieszkańca a dochodami ogółem na jednego mieszkańca. Do badania siły tych związków wykorzystano współczynnik korelacji liniowej Persona. Wyniki zestawiono w tabeli 1. Współczynniki istotne przy poziomie istotności 0,05 pogrubiono.

Tabela 1

Współczynniki korelacji pomiędzy wybranymi pozycjami dochodów budżetowych gmin na jednego mieszkańca a dochodami ogółem na jednego mieszkańca

Dział, rozdział, paragraf	r	n
Dział 700 Gospodarka mieszkaniowa	**0,56**	114
Rozdział 70005 Gospodarka gruntami i nieruchomościami	**0,57**	114
Par. 47 Wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości	**0,23**	108
Par. 49 Wpływy z innych lokalnych opłat pobieranych przez jednostki samorządu terytorialnego na podstawie odrębnych ustaw	**0,62**	9
Par. 75 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych innych umów o podobnym charakterze	**0,51**	113
Par 76 Wpływy z tytułu przekształcenia prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności	**0,33**	72
Par 77 Wpłaty z tytułu odpłatnego nabycia prawa własności oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości	-0,10	92
Par 84 Wpływy ze sprzedaży wyrobów	**0,20**	1
Par 87 Wpływy ze sprzedaży składników majątkowych	**0,87**	39
Par 92 Pozostałe odsetki	**0,38**	72
Par 97 Wpływy z różnych dochodów	-0,06	28
Dział 756 Dochody od osób prawnych, od osób fizycznych i od innych jednostek nieposiadających osobowości prawnej oraz wydatki związane z ich poborem	**0,52**	
Rozdział 75601 Wpływy z podatku dochodowego od osób fizycznych	**0,53**	114
Par 35 Podatek od działalności gospodarczej osób fizycznych opłacany w formie karty podatkowej	**0,53**	104
Rozdział 75615 Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób	**0,36**	114

Dział, rozdział, paragraf			r	n
		prawnych i innych jednostek organizacyjnych		
		Par 31 Podatek od nieruchomości	**0,35**	114
		Par 32 Podatek rolny	0,07	114
		Par 33 Podatek leśny	**0,25**	114
		Par 34 Podatek od środków transportowych	**-0,25**	99
		Par 50 Podatek od czynności cywilnoprawnych	0,14	92
		Par 91 Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	**0,20**	94
	Rozdział 75616 Wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych		**0,67**	114
		Par 31 Podatek od nieruchomości	**0,63**	114
		Par 32 Podatek rolny	**0,32**	114
		Par 33 Podatek leśny	0,17	103
		Par 36 Podatek od spadków i darowizn	**0,25**	111
		Par 43 Wpływy z opłaty targowej	**0,50**	89
		Par 44 Wpływy z opłaty miejscowej	**0,65**	24
		Par 50 Podatek od czynności cywilnoprawnych	**0,43**	114
		Par 75 Dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych innych umów o podobnym charakterze	**0,58**	2
		Par 91 Odsetki od nieterminowych wpłat z tytułu podatków i opłat	**0,43**	102

Źródło: Opracowanie własne.

Uwzględniając otrzymane wyniki, zdecydowano się skonstruować miarę nakładów jako konglomerat następujących pozycji:

I. z rozdziału 70005 - gospodarka gruntami i nieruchomościami:
   1. Par. 47 - wpływy z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste nieruchomości,
   2. Par. 75 - dochody z najmu i dzierżawy składników majątkowych innych umów o podobnym charakterze,
   3. Par. 87 - wpływy ze sprzedaży składników majątkowych

II. z rozdziału 75615 - wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób prawnych i innych jednostek organizacyjnych:
   1. sumę pozycji:

- Par. 31 podatek od nieruchomości,
- Par. 32 podatek rolny,
- Par. 33 podatek leśny.

III. z rozdziału 75616 - wpływy z podatku rolnego, podatku leśnego, podatku od czynności cywilnoprawnych, podatków i opłat lokalnych od osób fizycznych:
1. sumę pozycji:
   - Par. 31 podatek od nieruchomości,
   - Par. 32 podatek rolny,
   - Par. 33 podatek leśny.

Miarę nakładów skonstruowano wykorzystując elementy wielowymiarowej analizy porównawczej realizując następującą procedurę:

Zbudowano macierz obserwacji *X:*

$$X = \left[x_{ij} \right] \quad (i = 1, \ldots, n;\ j = 1, \ldots, m), \tag{2}$$

gdzie:
n – liczba obiektów (gmin),
m – liczba zmiennych (cech diagnostycznych).

W przeprowadzonym badaniu wykorzystano łącznie pięć cech diagnostycznych, które posłużyły do przeprowadzenia oceny poziomu nakładów (przyczyn efektów). Syntetyczny miernik nakładów *i*-tej gminy określono następująco:

$$SMN = 1 - \frac{q_i}{|Q|}, \tag{3}$$

gdzie:
SMN – syntetyczny miernik nakładów i-tej gminy,
q_i – odległość taksonomiczna[9],
$Q = \overline{q}_i + 2S_q$ - norma zmiennej syntetycznej,
S_q – odchylenie standardowe odległości taksonomicznych w gminach.

Wzajemne położenie badanych gmin w przestrzeni wielowymiarowej określono za pomocą funkcji odległości (braku podobieństwa). Funkcja te jest określona w wielowymiarowej (w tym wypadku pięciowymiarowej) przestrzeni zmiennych diagnostycznych i generuje miary odległości, których wartości są nieujemnymi liczbami rzeczywistymi. Miary odległości badanych gmin charakteryzują się tym, że wzrost ich wartości oznacza zwiększenie stopnia

[9] Miary odległości są powszechnie wykorzystywane w wielowymiarowej analizie porównawczej do oszacowania podobieństwa lub braku podobieństwa pomiędzy obiektami w wielowymiarowej przestrzeni zmiennych za pomocą zmiennych diagnostycznych (cech).

zróżnicowania (ZELIAŚ 2000).

W niniejszym badaniu do obliczenia odległości między gminami zastosowano odległości euklidesowe według formuły:

$$q_i = \left[\sum_{j=1}^{m} \left(x'_{ij} - x'_{0j} \right)^2 \right]^{\frac{1}{2}}, \tag{4}$$

gdzie:

x'_{ij} – znormalizowane wartości *j*-tej zmiennej diagnostycznej dla *i*-tej gminy.

$$x'_{ij} = \frac{x_{ij} - \bar{x}_j}{S_j}, \tag{5}$$

gdzie:

$\bar{x}_j$, S_j – średnia arytmetyczna i odchylenie standardowe *j*-tej zmiennej,

x'_{0j} – współrzędne górnego bieguna zbioru:

$$x'_{0j} = \max_i \{x'_{ij}\}. \tag{6}$$

Zmienne wykorzystywane w badaniu mogą różnić się sposobem oddziaływania na poziom efektywności gospodarowania nieruchomościami. Niektóre z nich mogą działać w sposób pobudzający (stymulujący), tzw. stymulanty, podczas gdy inne wpływają hamująco na osiągany przez obiekt stopień rozwoju, tzw. destymulanty. Przy obliczaniu taksonomicznego miernika wszystkie cechy powinny zostać przekształcone na stymulanty. Istnieje szereg sposobów przekształcenia destymulant na stymulanty. Przykładowe z nich to:

$$x'_{ij} = -x_{ij} \text{ lub } x'_{ij} = \frac{1}{x_{ij}}. \tag{7}$$

W prezentowanym badaniu efektywności wszystkie zmienne traktowano jako stymulanty, w związku z czym nie było konieczności dokonywania tych przekształceń. Maksymalna wartość miary taksonomicznej wynosi 1. Sytuacja taka ma miejsce, gdy dana gmina charakteryzuje się maksymalnymi poziomami wszystkich zmiennych diagnostycznych. Wartość minimalna zależy od zastosowanej w badaniu normy. Zastosowana norma skutkuje tym, że gminy o dużych odległościach (przekraczających odległość średnią powiększoną o dwa odchylenia standardowe odległości) w przestrzeni wielowymiarowej mogą uzyskiwać wartości miary taksonomicznej mniejsze od zera. W sytuacjach typowych minimalne wartości miary taksonomicznej są wartościami dodatnimi.

W początkowym etapie badania określenia poziomu miar taksonomicznych dokonano dla wszystkich 114 gmin województwa zachodniopomorskiego. Uzyskane wyniki były „zakłócone" przez pięć specyficznych - nadmorskich gmin, których bardzo duże poziomy zmiennych diagnostycznych stanowiły punkty

ciążenia w przestrzeni wielowymiarowej, powodując, małe zróżnicowanie poziomów miary syntetycznej dla pozostałych gmin. W dalszych badaniach gminy te wyeliminowano, jako obiekty nietypowe. Można by ewentualnie przeprowadzić dodatkową analizę tylko dla tych gmin traktując je jako odrębną grupę. Uzyskane miary syntetyczne miary nakładów, jak już wspomniano przyjmują wartości mniejsze od 1. Choć zasadnicza ich interpretacja numeryczna jest taka, że im większa wartość SMN tym większy poziom nakładów, w związku z tym, iż we wskaźniku efektywności nakłady występują w mianowniku, wykorzystano ich odwrotności. Dzięki temu zapewniono poprawność interpretacyjną miar efektywności, obliczonych dla każdej gminy ostatecznie według formuły:

$$MEGN = \frac{D}{\frac{1}{SMN}}, \tag{8}$$

gdzie:
MEGN – miara efektywności gospodarki nieruchomościami,
D – dochód budżetowy gminy per capita.

Uzyskane wyniki miar efektywności przedstawiono za pomocą histogramów. Na pierwszym z nich (wykres 2) przedstawiono wyniki dla wszystkich gmin województwa zachodniopomorskiego z odrzuceniem 5-ciu gmin nadmorskich, a na kolejnych trzech (wykresy 3-5) wyniki odpowiednio dla gmin miejskich, miejsko-wiejskich i wiejskich.

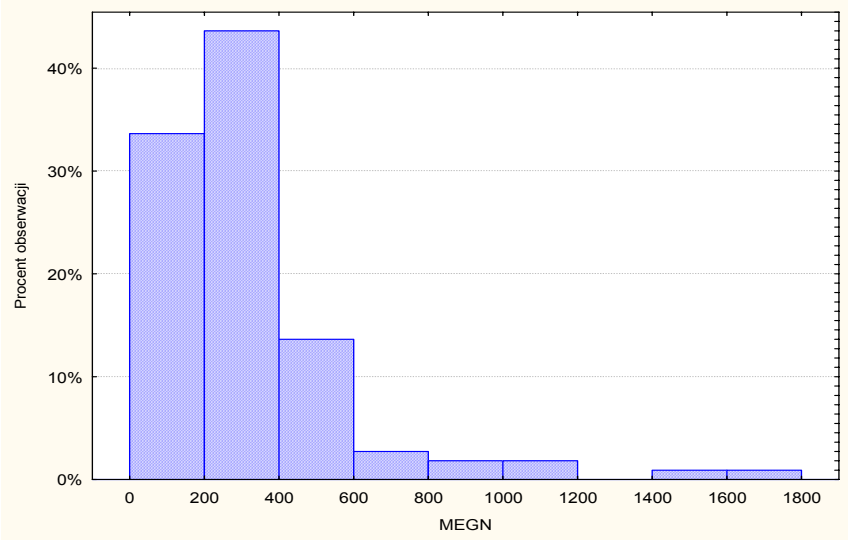
6. Wnioski

Jak widać zarówno w ujęciu ogółem, jak i w podziale na grupy gminy wykazują duże zróżnicowanie pod względem efektywności gospodarki nieruchomościami. Jeśli więc założenia wstępne do badania, dotyczące w szczególności sposobu ujęcia kategorii efektów i nakładów nie są wadliwe merytorycznie, czego nie można wykazać formalnie, przedstawiony sposób badania efektywności prowadzonej przez gminy gospodarki nieruchomościami może być stosowany w przedstawionej formie. Jak już wspomniano w tekście artykułu, przedstawione badania mają charakter badań wstępnych i autorzy noszą się z zamiarem ich pogłębiania i rozwijania w przyszłości.

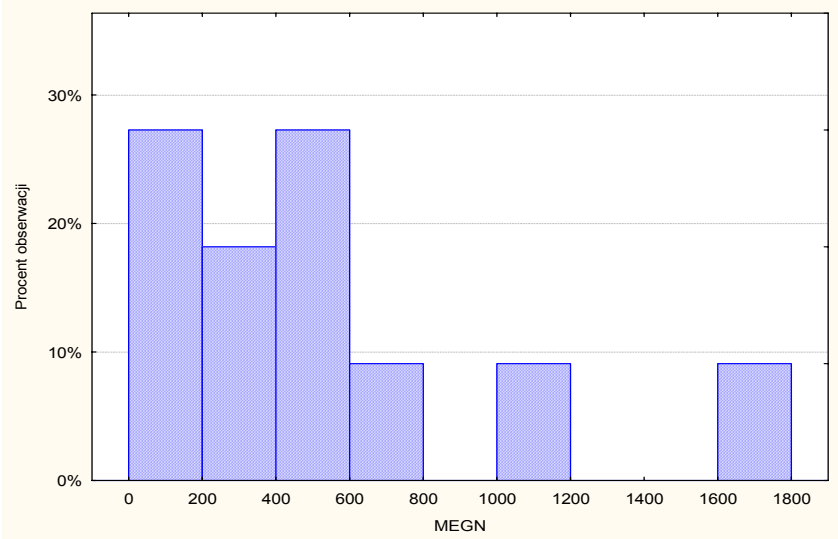
7. Literatura

Adamczyk J., Nitkiewicz T. 2007. *Programowanie zrównoważonego rozwoju przedsiębiorstw*. PWE, Warszawa, s. 120.

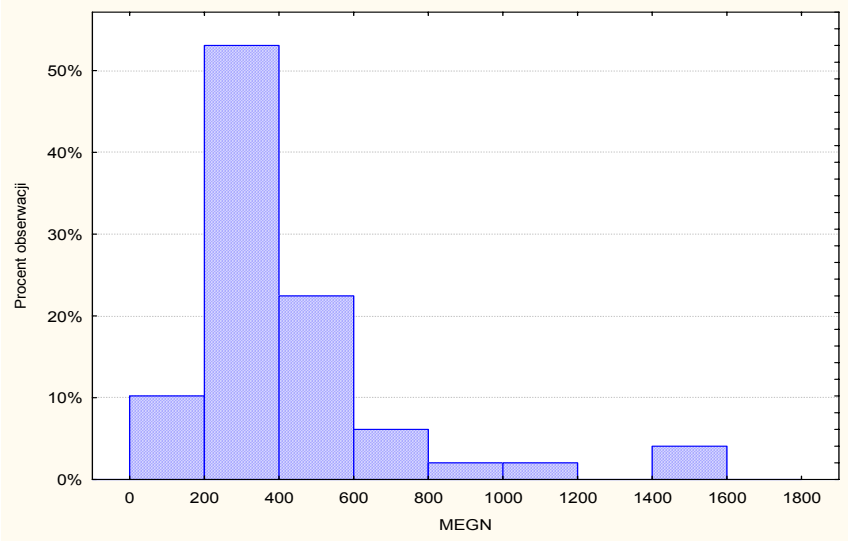
Budżet zadaniowy w Polsce – istota, struktura, metodyka. 2007. Red. Lubińska T. Difin, Warszawa, s. 39.



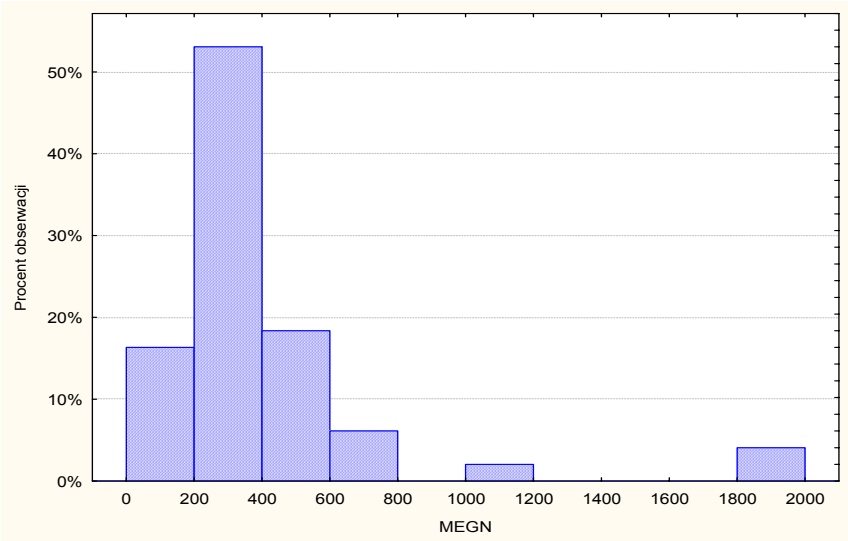
Wykres 2. Histogram miar efektywności dla wszystkich gmin województwa zachodniopomorskiego z odrzuceniem 5-ciu gmin nadmorskich. *Źródło*: Opracowanie własne.



Wykres 3. Histogram miar efektywności dla miejskich gmin województwa zachodniopomorskiego z odrzuceniem gmin nadmorskich. *Źródło*: Opracowanie własne.



Wykres 4. Histogram miar efektywności dla miejsko-wiejskich gmin województwa zachodniopomorskiego z odrzuceniem gmin nadmorskich. *Źródło*: Opracowanie własne.



Wykres 5. Histogram miar efektywności dla gmin wiejskich województwa zachodniopomorskiego z odrzuceniem gmin nadmorskich. *Źródło*: Opracowanie własne.

Darwiłło A., Gliniecka J. 2007. *Finanse gmin.* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 93-97.

Ekonomika i zarządzanie miastem. 2004. Red. R. Brol. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 88.

Jastrzębska M. 2005. *Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego.* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 33-36,

Kisielewska M. 2005. *Charakterystyka wybranych metod pomiaru efektywności bazujących na krzywych efektywności*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław, s. 4.

Kokot S. 2009. *Ekonomiczne zagadnienia użytkowania wieczystego w gospodarce nieruchomościami gmin. Studium diagnostyczno-statystyczne na przykładzie gmin województwa zachodniopomorskiego.* Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin, s. 20.

Kosek-Wojnar M., Surówka K. 2002. *Finanse samorządu terytorialnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków, s. 51-55,

Pieniek G., Hopfer A., Mamraj Z., Mzyk E., Źróbek R. 2000. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami. T. 1. Zachodnie Centrum Organizacji, Zielona Góra, s. 33-35.

Popularna Encyklopedia Powszechna. Tom 6. 1995. Forga Oficyna Wydawnicza, Kraków, s. 185.

portalwiedzy.onet.pl.

Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego i lokalnego. 2005. Red. W. Kosiedowski, Stowarzyszenie Wyższej Użyteczności „Dom Organizatora", Toruń, s. 134-136,

Skotarczak M., Gnat S. 2006. *Analiza rozkładów stawek podatków lokalnych w gminach województwa zachodniopomorskiego w latach 2002-2004,* Nieruchomości i Finansowanie Inwestycji, Monografia, Instytut Analiz, Diagnoz i Prognoz Gospodarczych, Szczecin.

Topczewska T., Simiński W. 2003. *Gospodarka gruntami w gminie*. Difin, Warszawa, s.9, 12-25.

Zarządzanie gospodarką i finansami gminy. 2003. Red. H. Sochacka-Krysiak, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, s. 173-177.

Zeliaś A. 2000. *Taksonomiczna analiza przestrzennego zróżnicowania poziomu* życia *w Polsce w ujęciu dynamicznym*, Wyd. AE w Krakowie, Kraków.

THE PROBLEM OF THE EFFICIENCY OF THE ECONOMY OF COMMUNES' PROPERTIES

Sebastian Kokot, Sebastian Gnat
Department of Econometrics and Statistics
University of Szczecin
e-mail: sebastiankokot@o2.pl, sebastian.gnat@onet.eu

Key words: *properties, efficiency, commune, economy of properties*

Abstract

Communes are specific subjects functioning on the property market. This specific character gets from here that communes are obliged to the realization of legally definite goals. Part from these goals is bound with the economy of properties. The set of the instruments of the economy of properties inaccessible for the different subjects functioning on the property market serves these goals. communes conduct the economy of properties in the diverse exit conditions, which include geographical, historical and social determinants. These determinants in great deal both define character and the scale of undertaken workings and condition the level of the economic development of particular communes. However, it occurs that not only external conditions have affects properties economy the led by communes, but also the way of conducting this economy, that includes intensity and the directions of applying defined instruments. In this article basic methodological study and the characteristic of basic problems in the investigation of the efficiency of communes' properties economy has been executed. The method of the investigation of this efficiency has been proposed and results have been presented.

JAKOŚĆ PUBLICZNEGO ZASOBU MIESZKANIOWEGO NA PRZYKŁADZIE MIESZKAŃ KOMUNALNYCH W SZCZECINIE

Iwona Foryś, Ewa Putek-Szeląg
Katedra Ekonometrii i Statystyki
Uniwersytet Szczeciński
e-mail: forys@uoo.univ.szczecin.pl, wicheru@uoo.univ.szczecin.pl

Słowa kluczowe: *zasób mieszkaniowy, polityka mieszkaniowa, mieszkania komunalne*

Streszczenie

Polski zasób mieszkaniowy przeszedł transformację własnościową po 1989 roku, a proces ten przybrał na sile w 1994 roku po wejściu w życie ustawy o własności lokali. Przekształcenia własnościowe nie oznaczały jednak zupełnego pozbycia się lokali mieszkalnych przez jednostki samorządu lokalnego. Mimo tych zmian zasób komunalny pozostał w różnej formie i stanie ilościowym, zależnym od lokalnych warunków.

W artykule przeprowadzono rozważania poparte badaniami empirycznymi, dotyczące diagnozy jakości komunalnego zasobu mieszkaniowego. Wprowadzeniem w zagadnienie jest omówienie i ocena polityki mieszkaniowej na przykładzie Szczecina, w tym również sytuacji mieszkaniowej w mieście. Dokonana została ocena ilościowa struktury i jakości zasobu z wykorzystaniem metod statystycznych[10]. Szczególnej ocenie podlega proces zarządzania zasobem, w tym struktura kosztów utrzymania zasobu, a zwłaszcza fundusz remontowy w korelacji z wiekiem i stanem technicznym budynków. Przeprowadzone analizy mogą być praktycznym narzędziem wykorzystywanym w procesach decyzyjnych samorządów lokalnych.

1. Wstęp

Komunalny zasób mieszkaniowy w Polsce jest najczęściej zasobem skoncentrowanym w centrum miast, a także na jego odległych peryferiach. Jest to substancja, która stanowiąc własność wspólną a dodatkowo zaspokajając potrzeby mieszkaniowe rodzin o najniższym statusie materialnym, jest niedoinwestowana, podlega również częstym dewastacjom. Z drugiej strony mieszkania i budynki komunalne są jednocześnie wizytówką miast z uwagi na atrakcyjną lokalizację. Dochodzi więc do zderzenia interesów ogólnospołecznych z zachowaniami i postawami wybranych grup zamieszkujących zasoby komunalne. Przeciwdziałać temu mają programy lokalnych samorządów w zakresie rewitalizacji

[10] W artykule wykorzystano podstawowe metody analizy struktury, dynamiki i współzależności

śródmiejskich zasobów mieszkaniowych, obejmujące -obok programów społecznych również programy renowacyjne i remontowe. Mają one na celu poprawę jakości życia, na którą wpływa również jakość mieszkań, mierzona ich stanem technicznym i funkcjonalnym [Kozłowski 2003].

Poprawa jakości mieszkań nie zawsze prowadzi jednak do uzyskania satysfakcjonującego standardu mieszkania. Standard jest powszechnie uznanym, wspólnym kryterium, które określa pożądane cechy przedmiotu, produktu lub ludzkiego zachowania (norma kulturowa). Standardy są wypracowywane najczęściej przez określone środowiska jako normy postępowania, zachowania, albo zestaw cech, którymi powinien się charakteryzować typowy produkt lub przedmiot [Foryś 2009]. W odniesieniu do zasobu mieszkaniowego standard lokalu czy budynku jest normą adekwatną do obowiązujących w okresie budowy przepisów prawa budowlanego ale również oczekiwań społecznych. Stąd do oceny zasobu pochodzącego z różnych okresów budowy właściwszym jest ocena jakościowa obiektów czy lokali mieszkalnych, do której można przyjąć wspólny zestaw cech porównawczych. Mogą one obejmować zarówno wiek budynku, jak i wyposażenie czy stan techniczny lub wydatki na utrzymanie i remonty budynku. Każdy z tych parametrów będzie stanowił o jakości technicznej czy też funkcjonalnej lokalu mieszkalnego. Próba dostosowania mieszkań komunalnych do obowiązujących obecnie standardów mieszkaniowych często jest niemożliwa lub nieuzasadniona ekonomicznie. Dzieje się tak z powodu ograniczeń konstrukcyjnych budynków, układów funkcjonalnych lokali, a przede wszystkim z uwagi na zakres prac koniecznych do wykonania i związanych z tym kosztów, nieadekwatnych do celów społecznych, jakie przy udziale tych zasobów mają być realizowane.

Można jednak zdefiniować standard lokalu socjalnego spełniającego wymogi zaspokajania podstawowych potrzeb mieszkaniowych rodziny [Zaniewska 2003]. Definicję lokalu socjalnego na potrzeby ustawy z 15 grudnia 2006 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego zawarto w art. 2 określając lokal socjalny jako „lokal nadający się do zamieszkania ze względu na wyposażenie i stan techniczny, którego powierzchnia pokoi przypadająca na członka gospodarstwa domowego najemcy nie może być mniejsza niż 5 m^2, a w wypadku jednoosobowego gospodarstwa domowego 10 m^2, przy czym lokal ten może być o obniżonym standardzie". Tak przyjęta definicja znacząco ograniczyłaby jednak rozważania prowadzone w artykule, stąd jakość lokalu mieszkalnego jako przedmiot rozważań wydaje się właściwsza.

2. Polityka mieszkaniowa a zasób mieszkaniowy Szczecina

Polityka mieszkaniowa oznacza ogólny kierunek i metody działania stosowane przez państwo lub samorząd lokalny zmierzające do osiągnięcia założonych celów w obszarze mieszkalnictwa, w tym również zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych [Andrzejewski 1987]. Przyjęte podejście oznacza zdefiniowanie celu a wraz z nim sposobu osiągnięcia tego celu przy przyjętych założeniach. W gospodarce

nierynkowej polityka mieszkaniowa państwa obejmowała ingerencję zarówno w sferę produkcji budowlano-montażowej, dystrybucji mieszkań a także ich utrzymania. W gospodarce rynkowej narzędzia polityki mieszkaniowej sprowadzają się najczęściej do sfery fiskalnej oraz ingerencji państwa w segment mieszkań zaspokajających na minimalnym poziomie podstawowe potrzeby mieszkaniowe czyli tzw. mieszkań socjalnych. Prawo do zamieszkania jest jednym z podstawowych praw każdego człowieka podkreślanym na forum międzynarodowym jak ONZ (Deklaracja Światowej Konferencji Habitat II w Istambule w 1996 roku) czy w regulacjach Unii Europejskiej (Europejska Karta Społeczna z 1996 roku). Prawo do zamieszkania jest więc nieodłącznym elementem polityki mieszkaniowej każdego państwa, obok innych podstawowych świadczeń socjalnych jak opieka zdrowotna, wyżywienie czy odzież. Celem tak rozumianej polityki mieszkaniowej jest zapewnienie mieszkań tej grupie społecznej, która z uwagi na status materialny nie jest w stanie zaspokoić potrzeb mieszkaniowych we własnym zakresie, na zasadach rynkowych. Z drugiej strony państwo w gospodarce rynkowej powinno zapewnić warunki do swobodnego obrotu na rynku mieszkaniowym, poprawy jakości zasobu mieszkaniowego zgodnie z oczekiwaniami społecznymi i celami nadrzędnymi jak zrównoważony rozwój [Foryś 2009].

Wieloletnie zaniedbania w zakresie mieszkalnictwa oraz ubytki mieszkaniowe w wyniku zniszczeń wojennych spowodowały, że w Polsce celem nadrzędnym w okresie powojennym był przyrost ilościowy mieszkań kosztem ich jakości [Foryś 2009]. W efekcie głównym celem polityki mieszkaniowej stało się dążenie do obniżania kosztów budowy mieszkań (normatywy, technologie uprzemysłowione) i poszukiwanie optymalnych rozwiązań finansowych zapewniających powszechny dostęp do własnego mieszkania. Gospodarka rynkowa przyniosła wprowadzane przez państwo ulgi podatkowe, preferencyjne kredyty a także przekształcenia własnościowe zasobu mieszkaniowego. Zrównoważony rozwój w zakresie mieszkalnictwa wspierany jest rządowymi programami (np. wsparcie finansowe budżetu państwa procesów termomodernizacji zasobów mieszkaniowych) i rozwiązaniami legislacyjnymi. Jednak można odnieść wrażenie, że ciężar realizacji polityki mieszkaniowej w ostatnim dwudziestoleciu został scedowany przede wszystkim na indywidualnych inwestorów i lokalne samorządy [Urbańska 2003]. Gminy zostały tym samym zmuszone do określenia długofalowych programów realizujących cele polityki mieszkaniowej państwa.

Politykę mieszkaniową Gminy Szczecin określa Strategia Rozwoju miasta uchwalona 12 grudnia 2005 roku, natomiast szczegółowe zadania w tym zakresie na lata 2006-2011 zawiera wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin. Program przewiduje zmniejszenie deficytu ilościowego i jakościowego w mieszkalnictwie, co wiąże się zarówno z działaniami inwestycyjnymi w zakresie mieszkalnictwa jak również z efektywniejszym wykorzystaniem istniejących zasobów. Rosnące wydatki Gminy na utrzymanie substancji mieszkaniowej stały się podstawową przesłanką do ograniczenia zasobu

mieszkań komunalnych do tzw. zasobu docelowego. W efekcie zasób zbędny dla gminy został przeznaczony do sprzedaży. Jednak brak celowego powiązania pomiędzy uzyskiwanymi dochodami, a kosztami w zakresie gospodarki mieszkaniowej powoduje, że wpływy uzyskiwane ze sprzedaży mieszkań komunalnych nie są w całości przeznaczane na utrzymanie pozostającej we władaniu miasta substancji mieszkaniowej, co powoduje stałą degradację tych zasobów.

Wcześniej również podejmowano szereg działań w celu ograniczenia deficytu mieszkaniowego. W 2004 r. gmina uzyskała wsparcie w ramach rządowego programu pilotażowego tworzenia mieszkań socjalnych na 30 lokali w ramach przebudowy dawnego Domu Aktora. Oprócz współfinansowania komunalnego budownictwa mieszkaniowego w ramach TBS, gmina wdrożyła również inne procedury umożliwiające zaspokajanie potrzeb i poprawę warunków mieszkaniowych:

- przeznaczała mieszkania na prowadzenie rodzinnych placówek opiekuńczo-wychowawczych oraz na mieszkania chronione,
- dokonywała zamian mieszkań z urzędu oraz pośredniczyła w zamianie mieszkań lokatorskich,
- stosowała preferencje w stosunku do osób niepełnosprawnych,
- przeznaczała lokale mieszkalne dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych,
- udostępniała powierzchnie stanowiące część wspólną budynku w celu adaptacji na mieszkanie,
- wynajmowała lokale mieszkalne w zamian za wykonanie remontu na własny koszt.

W analizowanych latach, aby podwyższać standard mieszkań będących w posiadaniu gminy, kontynuowano Program Nasz Dom. Program ten, polegający na dofinansowaniu z budżetu Miasta remontów części wspólnych wielorodzinnych budynków mieszkalnych na terenie Szczecina, dotyczy wspólnot mieszkaniowych z udziałami miasta i adresowany jest do właścicieli lokali, na których spoczywa obowiązek finansowania remontu części budynku stanowiących współwłasność. Celem Programu, obok finansowego wspierania remontów nieruchomości wspólnych, jest także mobilizacja indywidualnych właścicieli lokali do podejmowania takich przedsięwzięć. Do końca 2006 roku wydatkowano na ten cel z budżetu Miasta 9,76 mln zł na dofinansowanie 472 remontów części wspólnych nieruchomości, których łączna wartość wyniosła około 40 mln zł. Lokatorzy mogli również sami poprawić swoje warunki mieszkaniowe biorąc udział w Programie Małych Ulepszeń. Unikatowy w skali kraju program obejmuje dofinansowywanie przez gminę ulepszeń dokonywanych w lokalach przez najemców mieszkań komunalnych, w praktyce przede wszystkim związanych ze zmianą systemu ogrzewania (likwidacją pieców kaflowych). W latach 2004-2005 wykonano łącznie 127 remontów, z czego 120 to zmiana systemu ogrzewania, a 7 to wykonanie łazienki. W 2007 roku na program „Nasz Dom" przeznaczono

z budżetu miasta 2,4 mln. zł, o 0,3 mln zł mniej niż w roku poprzednim.

Tabela 1

Komunalne zasoby mieszkaniowe w Szczecinie w latach 2003-2007

Wyszczególnienie/Lata	2003	2004	2005	2006	2007
Liczba budynków komunalnych	1 437	1 258	1 161	(*)	(*)
Liczba wspólnot mieszkaniowych z udziałem Gminy	2 041	1 905	2 010	(*)	(*)
Liczba mieszkań gminnych	28 728	26 157	25 384	24 467	25 552
Powierzchnia użytkowa mieszkań gminnych [tys. m^2]	1 441,2	1 326,2	1 290,6	1 240,5	1 199,8
Liczba mieszkańców w lokalach gminnych	(*)	72020	70310	69975	65732
Liczba sprzedanych lokali komunalnych	477	813	754	943	486
Wpływ do budżetu ze sprzedaży lokali mieszkalnych [tys. zł]	6 766,4	7 261,9	6 763,6	4 635,3	2 994,6
Liczba wniosków osób oczekujących na przydział [tys.]	(*)	11,2	(*)	12,4	14,0

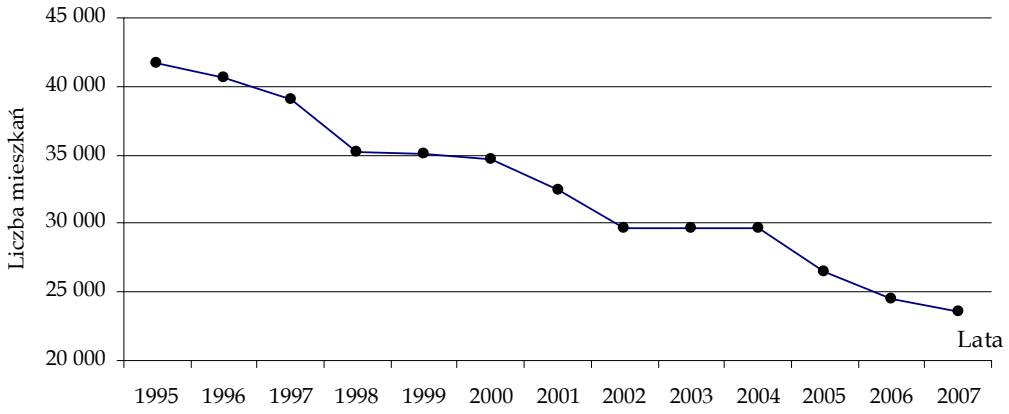
(*) brak danych

Źródło: Wydział Mieszkalnictwa i Lokali Użytkowych UM w Szczecinie.

Komunalne zasoby mieszkaniowe Szczecina stanowią 4,2 % ogółu mieszkań w mieście. Są to zasoby pozostające w gestii dwóch szczecińskich Towarzystw Budownictwa Społecznego (STBS oraz TBS Prawobrzeże) oraz w zasobach wspólnot mieszkaniowych i Szczecińskiego Centrum Renowacyjnego (SCR Sp. zo.o.). Od 1998 roku nowe inwestycje mieszkaniowe Gmina realizuje w formie budownictwa społecznego. W latach 1998-2008 mieszkania komunalne oddawane do użytku stanowiły od jednego do pięciu procent ogółu mieszkań oddawanych do użytku w Szczecinie. W 2004 roku udział mieszkań społecznych czynszowych w zasobach mieszkań ogółem wynosił 2,15%. Inwestycje mieszkaniowe zrealizowane przez TBS-y wyróżniają się pod względem architektonicznym na tle zabudowy Szczecina. Lokale mieszkalne są funkcjonalne, a budynki mieszkalne przekazane do użytku posiadają pełną infrastrukturę towarzyszącą (tereny zielone, drogi, miejsca postojowe, place zabaw).

W 2002 roku w zasobach komunalnych Szczecina znajdowało się 30,5 tys. lokali mieszkalnych o powierzchni 1,51 tys. m^2, z czego 0,92 tys. m^2 komunalnych zasobów mieszkaniowych tworzyło wspólnoty mieszkaniowe. Stała sprzedaż mieszkań powodowała sukcesywne zmniejszanie się liczby wspólnot z przewagą udziału miasta. Od lutego 2004 roku mieszkania komunalne można było nabywać z dużymi ulgami do 90% wartości rynkowej, a w przypadku, gdy sprzedawane były wszystkie mieszkania w budynku, nawet do 97%. Mimo to, udział mieszkań komunalnych w zasobach mieszkaniowych miasta w 2004 roku wynosił jeszcze 19,3%. Na koniec 2007 roku pozostało w zasobie miasta ciągle ponad 23,5 tys.

mieszkań komunalnych o powierzchni ponad 1,2 tys. m² (rysunek 1).



Rys. 1. Liczba komunalnych lokali mieszalnych w Szczecinie w latach 1995-2007. *Źródło:* Opracowanie własne na podstawie raportów o stanie miasta Szczecina za odpowiednie lata.

Zasób mieszkaniowy Gminy jest skoncentrowany w Centrum miasta, w dzielnicy Śródmieście, co jest uwarunkowane zarówno zaszłościami historycznymi jak również procesem urbanizacji Szczecina. Miasto w okresie powojennym rozrastało się w układzie koncentrycznym (Śródmieście, wokół którego ulokowały się zasoby spółdzielcze), z ukształtowanym w latach sześćdziesiątych drugim centrum na Prawobrzeżu. Zasoby mieszkaniowe w centrum miasta to przede wszystkim zabudowa z przełomu XIX i XX wieku, wymagająca remontów i modernizacji. Zarówno stan techniczny zasobów jak i struktura społeczna mieszkańców tych zasobów wymaga procesu rewitalizacji, czyli przywracania „do życia dzielnic miasta" w aspekcie społecznym, technicznym oraz funkcjonalnym [Frąckowiak 2003]. W dzielnicy Śródmieście jest wyższa niż w innych dzielnicach przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania (o około 4 m²) oraz niższy niż w pozostałych dzielnicach wskaźnik zagęszczenia (stan na koniec 2007 roku). W dzielnicy Śródmieście przeciętnie o 20 m² więcej przypada na mieszkanie komunalne niż w pozostałych dzielnicach. Najgorsze parametry cechują mieszkania komunalne w dzielnicy Prawobrzeże –łącznie około 2,3 tys. lokali. Wskaźnik zagęszczenia wynosi 3,0 osoby na jeden lokal, przeciętna powierzchnia mieszkania wynosi 49,6 m², a na jedną osobę przypada średnio mniej o 2 m² powierzchni użytkowej niż w innych dzielnicach miasta.

Zasoby mieszkaniowe w gestii Gminy są zasobami starymi, ponad 54% mieszkań znajduje się w budynkach trzydziestoletnich, z czego 35% w budynkach zbudowanych przed 1945 rokiem. Ponad 95% mieszkań znajduje się w budynkach zbudowanych przed 1970 rokiem, z czego 1088 budynków wybudowanych zostało przed 1945 rokiem. Na koniec 2003 roku 23% mieszkań komunalnych nie

posiadało ustępu spłukiwanego, 32% nie posiadało łazienki, a 42% posiadało ogrzewanie piecowe.

Na koniec 2006 roku blisko 30% zasobów mieszkaniowych miasta stanowiło tzw. "mienie poniemieckie" - mieszkania zlokalizowane w zabytkowych kamienicach, zazwyczaj w centrum miasta. Są to zasoby zniszczone, wymagające dużych nakładów remontowych. Właścicielem dużej części tych zasobów jest Gmina. W strukturze mieszkań komunalnych zaledwie 1,63% zasobów zostało wybudowanych po 1990 roku, natomiast 78% zasobów wybudowano przed 1944 rokiem. Budynki te obciążone są skutkiem ponad 50-letnich zaległości remontowych, co powoduje występowanie dużego deficytu jakościowego komunalnych zasobów mieszkaniowych, czyli braku mieszkań o wymaganym obecnie standardzie. Warunki sanitarno-socjalne mieszkań komunalnych wciąż odbiegają od standardu oferowanego przez innych inwestorów. W latach 2004-2005 ponad 13,7% mieszkań nie posiadało łazienki i wc w obrębie lokalu, 7% to lokale niesamodzielne, znajdujące się w lokalach wspólnych, a 31,7% lokali ogrzewanych było z sieci miejskiej. Natomiast na koniec 2007 roku 73% mieszkań w dalszym ciągu miało ogrzewanie piecowe na paliwo stałe, a ogrzewanie z sieci miejskiej tylko 20,5% lokali. Ponad 5,3% mieszkań nie posiadało ani łazienki ani wc w obrębie lokalu. Dodatkowo 6,4% lokali gminnych to lokale niesamodzielne, zamieszkane przez niespokrewnione gospodarstwa domowe. Najniższy stan techniczny i funkcjonalny mają w dalszym ciągu mieszkania w dzielnicy Północ. Skutkiem tego koszty utrzymania zasobów mieszkaniowych są wysokie. Wpływy z czynszów nie pokrywają niezbędnych potrzeb remontowych, tym bardziej, że wielu najemców zalega z płatnościami.

Przeciętna powierzchnia użytkowa na jednego mieszkańca w zasobach komunalnych jest o około 5m^2 mniejsza niż w innych zasobach mieszkaniowych w mieście, natomiast przeciętna powierzchnia użytkowa mieszkania mniejsza o 10m^2. Z drugiej strony pogarszająca się kondycja gospodarstw domowych oraz spadek nowych inwestycji są powodem zgłaszania potrzeb mieszkaniowych do Gminy. Na koniec 2001 roku w Wydziale Mieszkalnictwa Urzędu Miejskiego zarejestrowanych było 12 449 wniosków o przydział mieszkania komunalnego oraz 2 833 wnioski na przydział mieszkania socjalnego. To oznacza dziesięciokrotnie wyższe potrzeby niż realizowane nowe inwestycje mieszkaniowe w Szczecinie. Na koniec 2004 roku liczba wniosków o przydział lokalu komunalnego wynosiła 11 165, w tym 3 597 rodzin czekało na mieszkanie do remontu, 6 784 na mieszkanie socjalne a 784 rodziny oczekiwały na mieszkanie w TBS-ach. W porównaniu z rokiem 2003 przybyło około tysiąc oczekujących. Na koniec 2007 roku kolejka czekających przekroczyła 14 tys. osób. Miasto ma jednak niewiele możliwości zrealizowania tych potrzeb. W pierwszej kolejności Gmina zabezpiecza lokale zamienne dla najemców wykwaterowywanych z powodu rozbiórki lub remontów budynków jak lokali socjalnych (około 600 mieszkań rocznie).

Wydatki majątkowe gminy w zakresie mieszkalnictwa obejmują głównie

udziały w TBS-ach (współfinansowanie mieszkań do dyspozycji gminy), a także uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i wielorodzinne (około 11-13% wydatków majątkowych w budżecie miasta).

Celem strategicznym przyjętego w grudniu 2005 roku wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin jest stworzenie warunków do właściwego i sprawnego realizowania ustawowych zadań Gminy w zakresie zapewnienia lokali socjalnych i zamiennych oraz zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Cele szczegółowe obejmują między innymi zmniejszenie deficytu ilościowego i jakościowego w mieszkalnictwie oraz dostosowaną do potrzeb infrastrukturę społeczną a także działania pomocowe dla niepełnosprawnych oraz obniżenie patologii społecznych. W efekcie realizacja programu ma docelowo zapewnić lokale zamienne osobom wykwaterowanym z budynków mieszkalnych przeznaczanych do rozbiórki oraz lokale socjalne osobom eksmitowanym z zasobów innych właścicieli. Priorytetem jest również racjonalizacja zasiedlenia zasobu komunalnego, poprawa stanu technicznego mieszkań i budynków oraz zmniejszenie obciążeń budżetowych z tytułu utrzymania zasobu poprzez wyprzedaż zasobu zbędnego dla Gminy. Miarą oceny powodzenia realizacji założeń Programu są wskaźniki:

- wskaźnik wielkości zasobu docelowo czynszowego,
- wskaźnik wykorzystania wolnych lokali dla najpilniejszych potrzeb mieszkaniowych Gminy,
- ogólny wskaźnik remontowy,
- wskaźnik wykorzystania środków na realizację programów wspierających inicjatywy prywatne.

Pierwszy wskaźnik oznacza osiągnięcie w 2011 roku stanu docelowego 15 tys. mieszkań komunalnych, podczas gdy drugi będący relacją zapewnionych przez Gminę w danym roku lokali zamiennych dla osób eksmitowanych z innych zasobów powinien wynieść 50% zgłaszanych potrzeb w danym roku. Dynamika ogólnego wskaźnika remontowego zasobów mieszkaniowych Gminy powinna, zgodnie z przyjętymi w programie założeniami, osiągnąć poziom 6,3% w 2011 roku (w stosunku do 2005 roku). Wskaźnik jest odzwierciedleniem wyremontowanej powierzchni użytkowej zasobu w danym roku narastająco do powierzchni użytkowej zasobu ogółem. Dodatkowo zakłada się docelowo wykorzystanie przynajmniej w 90% zaplanowanych środków na programy wspierające jak „Nasz Dom" czy „Program Małych Ulepszeń".

Gmina, kształtując zasób docelowy, wskazała budynki komunalne o więcej niż trzech mieszkaniach oraz w dużych wspólnotach z udziałem Gminy nie mniejszych niż 40%, a w zasobach w dyspozycji TBS z udziałem nie mniejszym niż 70%. Założono przy tym wyprowadzanie funkcji socjalnej i zasobu docelowego poza ścisłe centrum miasta, do budynków o dobrym stanie technicznym. W 2011 roku zasób mieszkań socjalnych nie powinien przekraczać 9,5% docelowego zasobu mieszkaniowego.

Istotnym elementem programu jest podkreślenie potrzeb remontowych

i modernizacyjnych zasobu komunalnego. Z uwagi na ograniczone środki priorytetem objęto obszary w sferze oddziaływania lokalnego programu rewitalizacji Szczecina, czyli tereny z obszaru „Nad Odrą" oraz „Śródmieście". W pozostałych przypadkach remonty, rozbiórki i inne konieczne prace finansowane są z budżetu Miasta. Lokale parterowe są przeznaczone do przystosowania dla osób niepełnosprawnych, a ich przystosowanie ma odbywać się stopniowo w ramach prowadzonych remontów kapitalnych budynków.

Program zobligował Prezydenta Miasta do ustalania stawek czynszowych z wykorzystaniem metody punktowej, w której uwzględnia się położenie budynku, ogólny stan techniczny budynku, atrakcyjność usytuowania lokalu mieszkalnego w budynku, wyposażenie budynku i lokalu w urządzenia techniczne i ich stan oraz atrakcyjność użytkową lokalu mieszkalnego. Stawka czynszu jest wówczas iloczynem:

- relacji punktów dla danego lokalu do stałej wartości 51,
- iloczynem miesięcznych wskaźników kosztu odtworzenia 1m^2 powierzchni użytkowej budynku oraz lokalu ogłaszaną przez Wojewodę Zachodniopomorskiego.

Decyzje w sprawie wyboru wskaźników, minimalnych stawek czynszu oraz stosowanych obniżek pozostał w gestii Rady Miasta Szczecina.

3. Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym w Szczecinie

Przyjęty przez Gminę program gospodarowania zasobem mieszkaniowym determinuje również sposób zarządzania tym zasobem. Dodatkowo wspomniane mechanizmy wynikają z wielkości i struktury zasobu, który pozostał w gestii Gminy. W efekcie komunalny zasób mieszkaniowy Szczecina jest rozdysponowany pomiędzy cztery główne podmioty:

- Szczecińskie Towarzystwo Budownictwa Społecznego (STBS),
- Towarzystwo Budownictwa Społecznego Prawobrzeże (TBSP),
- Szczecińskie Centrum Renowacyjne Sp. zo.o. (SCR),
- lokale mieszkalne w strukturze wspólnot mieszkaniowych, zarządzane przez podmioty prywatne oraz Zarząd Budynków i Lokali Komunalnych w Szczecinie (ZBLiK),

nad którymi nadzór sprawują wydziały Urzędu Miejskiego. Organizacja zarządzania komunalnymi lokalami mieszkalnymi opiera się więc na jednostkach organizacyjnych Gminy oraz spółkach prawa handlowego. Podmioty zewnętrzne zarządzające zasobem, w których Gmina ma większość udziałów wybierane są w drodze przetargu, ogłaszanego dla czternastu rejonów mieszkaniowych (najczęściej jest to nie więcej niż pięć podmiotów). Wspólnotami, w których Gmina ma udział mniejszy niż 20%, zarządzają podmioty wybrane w drodze indywidualnego wyboru i uchwały wspólnoty. Obecnie czynności te wykonuje ponad trzydzieści podmiotów gospodarczych. Wszelkie zmiany w systemie zarządzania z założenia mają wynikać z monitoringu oraz analiz prowadzonych w ramach nadzoru właścicielskiego, którego głównym przesłaniem jest

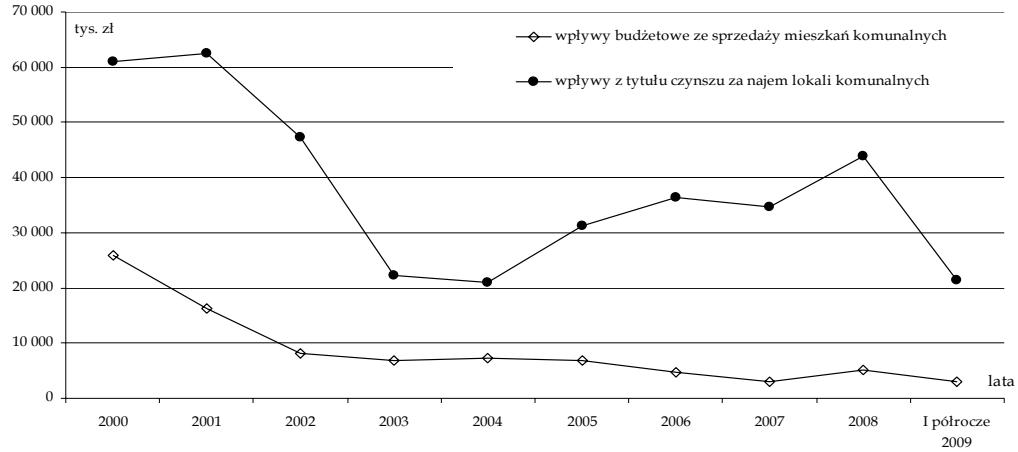
podnoszenie standardu usług świadczonych na rzecz najemców, zwiększania efektywności gospodarowania majątkiem Miasta oraz skuteczniejszego zabezpieczania interesów Gminy we wspólnotach mieszkaniowych.

Pod koniec 2007 roku ponad 84% mieszkań komunalnych administrowanych było przez zakład budżetowy ZBLiK, 12,2% przez TBSP a 3,8% przez STBS. Od 2006 roku ZBLiK przejął od podmiotów prywatnych administrowanie mieszkaniami komunalnymi we wszystkich rejonach zarządzania z wyjątkiem rejonu 11 oraz rejonu 12, co wynikało z wdrażania omawianego programu gospodarki zasobem mieszkaniowym gminy.

Wielkość zarządzanego zasobu komunalnego determinują trzy czynniki: sprzedaż mieszkań ich najemcom, rozbiórki i modernizacje istniejących zasobów oraz nowe inwestycje realizowane przy udziale budownictwa społecznego. Rocznie towarzystwa społeczne oddają do użytku od 200-300 nowych mieszkań, które stanowią zaledwie 2% docelowego zasobu mieszkaniowego Gminy. Natomiast sprzedaż lokali komunalnych w ostatnich latach ma tendencję malejącą, co również wynika z przyjętego Programu tworzenia zasobu docelowego i związanym z tym porządkowaniem stanów prawnych oraz przeprowadzaniem najemców i „zwalnianiem" budynków z najemców komunalnych.

Drugim czynnikiem ograniczającym sprzedaż są niskie dochody najemców, którzy jeszcze zajmują mieszkania komunalne. Maleją tym samym wpływy budżetowe Gminy z tytułu zbywania mieszkań, co widać na rysunku 2. Dochody z tytułu sprzedaży mieszkań w 2005 roku stanowiły zaledwie 30% dochodów z 2000 roku. Sprzedaż mieszkań na własność w latach ubiegłych spowodowała spadek wpływów z tytułu najmu lokali mieszkalnych o ponad połowę. Proces ten wywołał również sześciokrotny spadek wydatków bieżących na gospodarkę mieszkaniową. Od momentu wdrożenia programu wpływy z tego tytułu oscylują na poziomie 5 mln zł rocznie, po 2002 roku nie przekraczały 10mln zł rocznie. W 2006 roku wpływy ze sprzedaży mieszkań komunalnych stanowiły 1/8 wpływów czynszowych z tytułu utrzymania lokali mieszkalnych gminy, w pierwszym półroczu 2009 roku 1/5 wpływów czynszowych (rysunek 2). Najbardziej dynamiczna sprzedaż lokali komunalnych miała miejsce w latach 1994-1999. Obecnie nawet bonifikaty sięgające 99% wartości rynkowej mieszkania nie zwiększają dynamiki sprzedaży mieszkań komunalnych ich dotychczasowym najemcom, co oznacza coraz niższe z tego tytułu wpływy do budżetu gminnego.

Struktura wiekowa oraz stan techniczny komunalnych zasobów mieszkaniowych, mimo widocznych potrzeb, nie wpływają na rosnące nakłady na eksploatację oraz remonty. W latach 2001-2005 przeznaczono na remonty kapitalne komunalnych budynków mieszkalnych odpowiednio: 5,17 mln zł w 2001 roku, 1,42 mln zł w 2002 roku oraz 0,82 mln zł w 2003 roku i 1,38 mln zł w 2005 roku. Wydatki na remonty i konserwacje utrzymywały się na stałym poziomie i wynosiły odpowiednio w 2004 roku - 28,5 mln zł, a w 2005 roku - 28,7 mln zł.



Rys. 2. Wpływy budżetu Miasta Szczecin z tytułu sprzedaży mieszkań komunalnych oraz czynszu z tytułu najmu mieszkalnych lokali komunalnych w latach 2000-2009. *Źródło:* Opracowanie własne w oparciu o sprawozdanie z wykonania budżetu miasta za odpowiednie lata, UM w Szczecinie.

W 2006 roku wydatki majątkowe Miasta na gospodarkę zasobami mieszkaniowymi wyniosły 17,1 mln zł, natomiast w 2007 roku 38,1 mln zł, na co wpłynęły przede wszystkim wydatki na dokumentację i uzbrojenie terenów pod budownictwo oraz udziały w TBS-ach. Problem zarządzania ponad 20-tysiecznym zasobem mieszkań, rozproszonym na terenie całego miasta (w obrębie 15 rejonów zarządzania, wydzielonych wg kryterium lokalizacyjnego, powierzchni zasobów i liczby budynków komunalnych) dotyczy zasobów powojennych, zdekapitalizowanych, z najemcami żyjącymi często na poziomie minimum socjalnego w mieszkaniach o dużych powierzchniach. Zarządzanie takimi budynkami sprowadza się do wykonania maksymalnego zakresu prac przy minimalnych czynszach, które są w stanie płacić ich najemcy.

Mimo wzrostu na przestrzeni ostatnich lat cen nośników energii, usług komunalnych, wysokości czynszu w przeliczeniu na 1m^2 nieznacznie tylko wzrastają, co jest wynikiem przede wszystkim zmiany wskaźnika wartości odtworzeniowej powierzchni użytkowej budynku mieszkalnego ogłaszanej przez wojewodę (z 2442 zł/m^2 w 2000 roku do 3300 zł/m^2 w 2007 roku). Od lutego 2002 roku stawki za najem mieszkań gminnych nie były podwyższane z obawy o wzrost zaległości czynszowych na skutek pogarszającej się sytuacji finansowej najemców. W latach 2004-2005 opłata za 1 m^2 lokalu wahała się w granicach od 1,31 do 6,02 zł w zależności od standardu mieszkania (średnio wynosiła 3,33 zł za 1 m^2).

W mieszkaniowych zasobach komunalnych od 1998 roku utrzymuje się wzrost poziomu zaległości czynszowych, które w 2003 roku stanowiły blisko połowę rocznych wpływów z czynszów z powyższych lokali. W 2005 roku zaległości

czynszowe stanowiły już blisko 2/3 planowanych wpływów. Wdrażanie programu oraz sprzedaż lokali komunalnych spowodowały, że przeciętnie w kolejnych latach roczne zaległości czynszowe w stosunku do planowanych wpływów stanowią 10%. Zadłużenie w opłatach lokatorów mieszkań komunalnych wynosiło:

- w 2004 roku – 55 395 188 zł,
- w 2005 roku – 62 069 165 zł,
- w 2006 roku – 74 619 148 zł,
- w 2007 roku – 79 638 631 zł.

Na koniec 2007 roku z opłatami zalegało 63% najemców lokali komunalnych, najwięcej dłużników miało zaległości powyżej trzech miesięcy (w 2005 roku 28% dłużników).

Efektywność zarządzania zasobem mieszkaniowym jest oceniana akceptowaną na rynku wysokością wynagrodzenia za zarządzanie, czyli stawką za 1m^2 powierzchni użytkowej mieszkania na miesiąc. W omawianych zasobach komunalnych w 2005 roku wahała się w granicach 0,29-0,45 zł ale przeciętnie kształtowała się na poziomie 0,35 zł/m2 za miesiąc. W 2007 roku przeciętne wynagrodzenie ustabilizowało się na poziomie pierwszego przetargu na usługi zarządzania z 1998 roku, ogłoszonego przez Gminę, czyli na poziomie 0,55 zł/m^2. Dla porównania przeciętne wynagrodzenie zarządcy zarządzającego nieruchomościami mieszkalnymi, nie będących w Zasobie Gminnym, pod koniec 2005 roku kształtowało się w przedziale od 0,49 – 0,68 zł/m^2, natomiast w 2008 roku sięgało nawet do 1 zł/m^2.

4. Zarządzanie jakością zasobu na przykładzie mieszkań komunalnych w zarządzie ZBLiK

Część zasobów mieszkaniowych Miasta pozostaje w zarządzie jednostki budżetowej ZBLiK. Według stanu na koniec lipca 2009 roku ZBLiK zarządzał 13 729 mieszkaniami o powierzchni 795 444 m^2 zlokalizowanych w dwunastu rejonach miasta, wyznaczonych przez Gminę na potrzeby zarządzania zasobem gminnym. Udział Gminy we wszystkich wspólnotach mieszkaniowych w Szczecinie wynosi 40%, przy czym w poszczególnych rejonach waha się od 28-59% (tabela 2). Największy udział Gmina posiada we wspólnotach w rejonie 2 zlokalizowanym w centrum miasta, najmniejszy w rejonie 15 na osiedlu Zawadzkiego- Klonowica w północnej części miasta. W zarządzanym zasobie znajduje się 1612 mieszkań wskazanych jako mieszkania przeznaczone do docelowego zasobu mieszkaniowego Gminy, czyli w budynkach o dobrym stanie technicznym.

Przeciętna zaliczka wnoszona przez współwłaścicieli we wspólnotach, w których Gmina ma swoje udziały wynosi 1,31 zł/m^2 przy czym najniższa jest w rejonie dziewiątym 1,09 zł/m^2 (centrum miasta), najwyższa w 1,43 zł/m^2 w rejonie ósmym (dzielnica Niebuszewo). Przeciętna zaliczka na fundusz remontowy wynosi 1,33 zł/m^2 miesięcznie, przy czym najniższa jest w rejonie dziesiątym

(0,99 zł/m²), natomiast najwyższa w rejonie piętnastym (2,38 zł/m²).

Tabela 2

Podstawowe informacje dotyczące komunalnego zasobu mieszkaniowego w podziale na rejony zarządzania w Szczecinie (stan na koniec lipca 2009 roku)

Rejon	Liczba wspólnot	Liczba mieszkań	Udział Gminy w Rejonie	Liczba mieszkań stanowiących docelowy zasób mieszkaniowy	Średnia miesięczna zaliczka na zarządzanie nieruchomością wspólną (zł/m²)	Średnie miesięczne wynagrodzenie zarządcy (zł/m²)	Średnia miesięczna stawka na fundusz remontowy (zł/m²)	Średnia miesięczna stawka na konserwację (zł/m²)	Średnia miesięczna stawka na utrzymanie czystości (zł/m²)
R - 2	111	960	58,73	109	1,37	0,53	1,20	0,37	0,31
R - 3	218	1675	49,46	217	1,34	0,55	1,32	0,38	0,28
R - 4	133	1172	34,86	133	1,32	0,53	1,16	0,35	0,22
R - 5	129	1052	32,31	19	1,37	0,53	1,28	0,31	0,25
R - 6	179	1728	40,03	178	1,22	0,52	1,32	0,58	0,25
R - 7	111	715	42,50	111	1,35	0,55	1,03	0,23	0,24
R - 8	142	1 128	46,54	140	1,43	0,56	1,25	(**)	(**)
R - 9	56	486	28,40	56	1,09	0,52	1,05	0,24	0,19
R - 10	141	1 164	43,54	141	1,23	0,53	0,99	0,30	0,22
R - 13	237	1 737	44,94	235	1,35	0,55	1,18	(**)	(**)
R - 14	122	1 124	35,82	121	1,31	0,54	1,64	0,31	0,25
R - 15	153	788	28,17	152	1,25	0,59	2,38	0,29	0,21
Razem	1 732	13 729	39,99	1 612					
Średnia					1,31	0,54	1,33	0,34	0,24

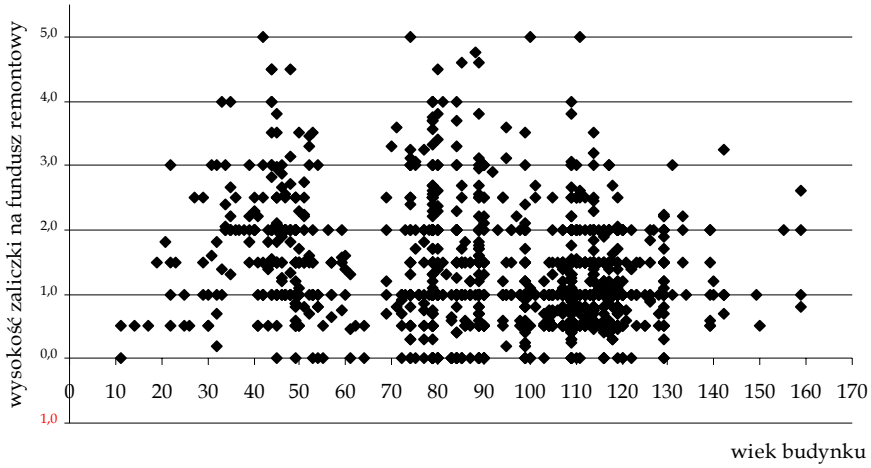
(*) w rejonach miasta o nie wymienionych numerach Gmina nie posiada mieszkań komunalnych,

(**) koszty nie wyodrębnione w sprawozdaniach

Źródło: Obliczenia własne na podstawie UM ZBiLK Szczecin.

Najniższe stawki na fundusz remontowy są w centrum miasta zamieszkałych przez najuboższych mieszkańców i niestety w zasobach wymagających największych nakładów remontowych. Najwyższe stawki remontowe są we wspólnotach realizujących szeroki zakres prac remontowo-modernizacyjnych w tym przede wszystkim związanych z pracami termomodernizacyjnymi.

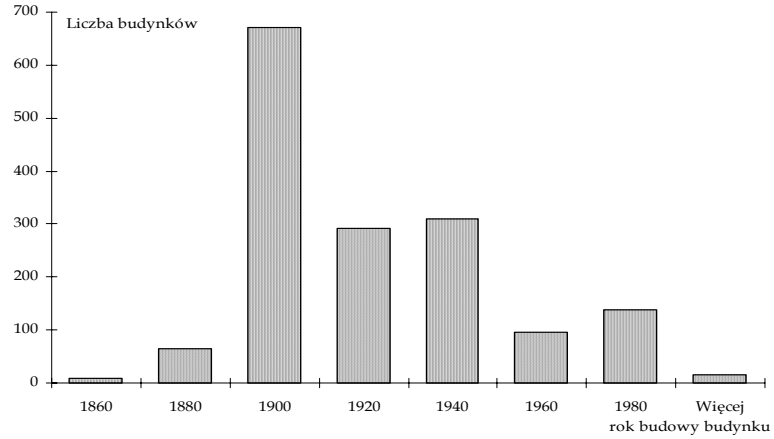
Niestety, nieistotna korelacja pomiędzy wiekiem budynku a wysokością zaliczki na fundusz remontowy (współczynnik korelacji liniowej Pearsona wynosi 0,25) nie jest uwarunkowana brakiem potrzeb remontowych a odzwierciedleniem kondycji ekonomicznej zamieszkujących tam rodzin (Rysunek 3).



Rys. 3. Zaliczki na fundusz remontowy (w zł/m²) w budynkach, w których znajdują się zasoby mieszkaniowe Gminy na tle wieku tych budynków (stan na 07.2009). *Źródło:* Obliczenia własne na podstawie UM ZBiLK Szczecin.

Struktura wieku budynków wskazywałaby na znaczne potrzeby remontowe, a tym samym wysokie nakłady na fundusz remontowy (Rysunek 4). Analiza miesięcznych zaliczek na fundusz remontowy wskazuje, iż dominują wspólnoty z zaliczką w wysokości do 1 zł/m², a w 75% wspólnot zaliczka nie przekracza 2 zł/m². Jak wskazują inne analizy [Foryś 2009] wspólnota prowadząca szeroki zakres prac remontowych np. termomodernizacyjnych powinna mieć zaliczki na poziomie nie niższym niż 3 zł/m².

Roczne utrzymanie zasobów komunalnych obejmuje również zaliczki na konserwację na poziomie 3,5 mln. zł W strukturze kosztów utrzymania omawianych zasobów znaczącą pozycję -obok kosztów konserwacji- stanowią koszty utrzymania czystości. Minimalna stawka miesięczna utrzymania czystości wynosi 0,23 zł/m², przy maksymalnej stawce 0,58 zł/m², natomiast minimalne koszty konserwacji 0,19 zł/m², przy maksymalnych 0,31 zł/m². Wynagrodzenie zarządcy, konserwacja oraz utrzymanie czystości to przeciętnie 87% zaliczki na poczet zarządzania nieruchomością wspólną. Jeżeli dodatkowo Gmina przy tak kalkulowanych stawkach notuje ciągłe zaległości czynszowe najemców na poziomie przekraczającym nawet połowę planowanych wpływów, to szanse na znaczącą poprawę stanu technicznego budynków i lokali komunalnych w przyjętym w programie horyzoncie czasowym są mało realne.



Rys. 4. Rozkład wieku budynków w których znajdują się zasoby mieszkaniowe Gminy (stan na 07.2009). *Źródło:* Obliczenia własne na podstawie UM ZBiLK Szczecin.

Jakość zasobu gminnego odzwierciedla struktura stawek czynszowych, ustalana punktowo jak wspomniano wcześniej, w zależności od wartości użytkowej lokalu i stanu technicznego. Ponad 88% mieszkań gminnych ma stawki czynszu nie przekraczające 2% wartości odtworzeniowej lokalu, a tylko w przypadku 3% lokali mieszalnych obowiązuje stawka jest wyższa niż dla lokalu o podstawowych parametrach (max 51 pkt.), czyli około 2,3% wartości odtworzeniowej lokalu (stan na koniec 2006 roku). Dodatkowo ponad połowa lokali komunalnych ma stawki czynszu niższe niż średnia dla całego zasobu komunalnego, a w rejonach w których Gmina ma lokale o najniższych parametrach jakościowych nawet 85% lokali ma stawki czynszu poniżej średniej dla całych zasobów mieszkalnych Gminy (na przykład w rejonie drugim, w centrum miasta). Czynsz minimalny w mieszkaniowych zasobach komunalnych od wielu lat wynosi 3,33 zł/m^2, natomiast czynsz maksymalny 6,02 zł/m^2 miesięcznie. Przeciętnie zużycie techniczne budynków, w których gmina posiada lokale mieszkalne mieści się w przedziale 50-70% ale są również 63 budynki zakwalifikowane do rozbiórki, której przeprowadzenie wymaga zapewnienia 450 lokali zastępczych (stan na koniec 2006 roku). Szczegółowe badania dokumentacji technicznej (w tym przeglądów technicznych) wykazują na nadmierne zużycie techniczne zwłaszcza poszczególnych instalacji w budynkach. Remonty kapitalne budynków komunalnych w Szczecinie wymagają nakładów rzędu 4 mld zł, które stanowią 800- krotność dotychczasowych rocznych wpływów ze sprzedaży mieszkań komunalnych.

Można przyjąć, że przy obowiązujących zasadach ustalania czynszu dla zasobu komunalnego, udział lokali o czynszu powyżej stawki ustalanej dla lokalu podstawowego jest miernikiem poprawy jakości zasobu komunalnego, podobnie

jak wzrost nakładów na remonty i modernizacje czy malejący wskaźnik przeciętnego zużycia technicznego zasobów.

5. Podsumowanie

W zasobie mieszkaniowym zarządzanym przez ZBLiK Gmina nie posiada już budynków, w których miałaby 100% udział. W większości rejonów udział Gminy jest dla niej niekorzystny, ponieważ zawiera się w przedziale 50-80%, co oznacza przejście Wspólnot na głosowanie _jeden właściciel -jeden głos. Oznacza to, że Gmina nie może właściwie zabezpieczyć swojego interesu. Należy sądzić, że wdrażany od trzech lat program wyodrębnienia zasobu docelowego, realizowany konsekwentnie, pozwoli na utworzenie jednolitego pod względem właścicielskim zasobu mieszkaniowego, a dodatkowo stopień zużycia technicznego i jakość tych zasobów nie będą tak drastycznie odbiegały od zasobów mieszkaniowych pozostałych dysponentów w mieście.

6. Literatura

ANDRZEJEWSKI A. 1987. *Polityka mieszkaniowa.* Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne PWE, Warszawa.

FORYŚ I. 2009. *Społeczno-gospodarcze uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości. Ujęcie statystyczne.* (maszynopis w druku) Szczecin.

FORYŚ I. 2009. *Obrót nieruchomościami.* Wydawnictwo Poltext, Warszawa.

FORYŚ I., PUTEK-SZELĄG E. 2005. *Efektywność zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy na przykładzie Szczecina*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości vol.13, Olsztyn 2005.

FORYŚ I., PUTEK-SZELĄG E. 2006. *Ocena efektywności zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy na przykładzie Szczecina.* Monografia IADiPG, KEiS. *Gospodarka Szczeci*na. *Wybrane zagadnienia.* Szczecin.

FRĄCKOWIAK P. 2003. *Strategia rozwoju przestrzennego i funkcjonalnego secesyjnej zabudowy centrum Szczecina.* Monografia Monografia IADiPG, KEiS *Rynek nieruchomości Pomorza Zachodniego-stan i perspektywy.* Szczecin.

KOZŁOWSKI E. 2003. *Żywotność ekonomiczna zasobów mieszkaniowych* . w Monografii *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi. Utrzymanie i odnowa.* Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Uchwała Rady Miasta Szczecin w sprawie wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011. Uchwała Nr LX/1123/06 z 25 lipca 2006 roku. Szczecin.

URBAŃSKA W. 2003. *Dostarczanie mieszkań na wynajem przez polskie towarzystwa budownictwa społecznego* w Monografii *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi. Utrzymanie i odnowa.* Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego z dnia 21 czerwca 2001, Dz.U. z 2001 r., nr 71, poz. 733 z późn. zm.

ZANIEWSKA H. 2003. *Mieszkania socjalne.* w Monografii *Zarządzanie zasobami mieszkaniowymi. Utrzymanie i odnowa.* Instytut Rozwoju Miast, Kraków.

THE QUALITY OF THE PUBLIC HOUSING-SUPPLY ON THE EXAMPLE OF COMMUNAL HOUSING IN STETTIN

Iwona Foryś, Ewa Putek-Szeląg
Department of Econometric and Statistic
University of Szczecin
e-mail: forys@uoo.univ.szczecin.pl

Key words: *the housing -supply, the housing – political, communal housing*

Abstract

The housing supply in Poland passed the privatization after the 1989 year, and this process rose on the power in the 1994 year after the enacted the house property low. The property transformations did not mean the completely get rid of habitat house by local government. In spite of these changes the communal supply stayed in the different form and different quantitative, dependent from local conditions. In the article one realized considerations, promoted with empirical research, concerning the quality diagnoses of the communal housing-supply. The discussion and the estimation of the housing policy on the example of Stettin and the housing situation in town are the introduction into the problem. The structure and the quality of the supply was estimation with advantage the statistical methods. The process of the management with the supply (there the living cost structure of the supply, especially repair fund in the correlations with the age and the technical state of buildings) underlines the special estimation. Passed analyses can be the practical tools for the local government's decisions processes.

OPŁATA ADIACENCKA W ASPEKCIE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI *

Justyna Jasiołek
Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie
e-mail: jasiolek@agh.edu.pl

Słowa kluczowe: *opłata adiacencka, wartość nieruchomości, gospodarowanie nieruchomościami, budowa urządzeń infrastruktury technicznej*

Streszczenie

Wartość nieruchomości jest tym elementem, bez którego rynek nieruchomości nie mógłby właściwie funkcjonować. Należy zwrócić szczególną uwagę na fakt, iż jest to wielkość kształtowana przez wiele czynników - nie tylko powierzchnię, rodzaj czy położenie przedmiotowej nieruchomości, ale również stan jej zagospodarowania. W większości przypadków im wyższa wartość nieruchomości tym korzystniej dla jej właściciela. Dlatego, zabiegając o podniesienie wartości swojej własności, często decydują się oni na przeprowadzenie podziału nieruchomości na mniejsze, które cieszą się większym popytem, a tym samym osiągają wyższe ceny jednostkowe.

Wzrost wartości nieruchomości może być również następstwem działań władz - chociażby samorządów lokalnych. Gmina tworząc infrastrukturę techniczną terenu może wpłynąć na wzrost wartości nieruchomości, a tym samym na wzrost stanu posiadania ich właścicieli. Idąc na pomoc budżetom gminnym ustawa o gospodarce nieruchomościami definiuje pojęcie opłaty adiacenckiej – ustalanej na skutek wzrostu wartości nieruchomości z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, a także wspomnianego wcześniej podziału nieruchomości bądź też scalenia i podziału.

W prezentowanej pracy podjęto próbę optymalnego doboru baz do analizy rynku i wyceny nieruchomości objętych opłatami adiacenckimi.

1. Wpływ rozwoju gospodarki nieruchomościami na kształtowanie charakteru opłaty adiacenckiej

Gospodarka nieruchomościami jest ważną częścią systemu gospodarczego naszego kraju. Nieruchomości zawsze miały duże znaczenie, a z biegiem czasu zwiększało się zainteresowanie nimi – zarówno ze strony Państwa jak i prywatnych właścicieli. Dziś są one niezwykle istotnym elementem funkcjonowania gospodarki krajowej. Kryją w sobie potencjał dochodowy możliwy do wykorzystania pod warunkiem świadomie podejmowanych działań

* Opracowano w ramach badań statutowych nr 11.11.150.006 Katedry Geomatyki, AGH Kraków

skoncentrowanych na osiągnięciu możliwie najlepszego pożytku przy jednoczesnym optymalnym wykorzystaniu tych nieruchomości. Odpowiednio dobrana strategia gospodarowania w tym segmencie może w znacznym stopniu przyczynić się do poprawienia stanu również innych gałęzi gospodarki. Gospodarowanie nieruchomościami określa więc relacje i procedury, których przedmiotem są nieruchomości, zachodzące pomiędzy podmiotami, a mające na celu racjonalne zagospodarowanie przestrzeni. Podstawowe regulacje prawne w tym zakresie zawarte są w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*.

Z gospodarowaniem nieruchomościami nierozerwalnie łączy się problem wyceny nieruchomości. Wartość nieruchomości jest tym elementem, bez którego przedmiotowy rynek nie mógłby funkcjonować. Wartość rynkowa jest wypadkową wielu czynników, a najbardziej oczywistym z nich jest powierzchnia. W praktyce jednak ceny działek gruntowych o tej samej powierzchni mogą znacznie się różnić. Powodem takiego stanu rzeczy jest fakt, iż na cenę gruntu wpływa, poza powierzchnią, także wiele innych czynników. Można tu wskazać choćby na rodzaj gruntu, jego lokalizację czy sąsiedztwo. Stosunkowo duży wpływ na kształtowanie wartości gruntu ma również uzbrojenie, czyli dostępność i zaopatrzenie działki w urządzenia infrastruktury technicznej. Budowa tych ostatnich jest często bezpośrednią przyczyną wzrostu wartości nieruchomości. Z tego tytułu może zaistnieć wobec właściciela danej nieruchomości obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej, o ile spełnione zostaną odpowiednie okoliczności.

Termin opłata adiacencka, jak przywołuje R. Cymerman (CYMERMAN 2008), wywodzi się od łacińskiego *adiectum, adicio, adicere, adieci*, czyli dodać, dorzucić. Stąd określana jest mianem opłaty od wartości dodanej do istniejącej wartości. W praktyce oznacza to opłatę ponoszoną z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podniesieniem jej walorów użytkowych. Od momentu wprowadzenia pierwszych tego typu opłat gospodarka nieruchomościami przeżyła niemal rewolucję powodowaną przemianami ustrojowymi i gospodarczymi. W związku z tym nastąpiły również zmiany w zakresie prawnych podstaw ustalania i naliczania opłat adiacenckich.

Ustawa z 14 lipca 1961r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach była aktem prawnym początkującym rozwój systemu opłat adiacenckich w Polsce. Mimo, że odnosiła się tylko do terenów miast i osiedli, to nakładała na prezydium rady narodowej obowiązek naliczania opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Kolejnym etapem ewolucji była *ustawa z 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości* zastępująca wcześniej wspomnianą. W pierwotnej wersji zachowała ona opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych. Dopiero nowelizacja przedmiotowej *ustawy* z 29 września 1990r. wprowadziła zmianę w postaci uzasadnienia dla kolejnej możliwości naliczania opłat adiacenckich – z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wykonania scalenia i podziału gruntu przeznaczonego pod skoncentrowane

budownictwo jednorodzinne. Ważne jest natomiast, że naliczanie i pobieranie opłat nie było już obowiązkiem – decyzję w tej kwestii pozostawiono organom gmin, (które po decentralizacji władzy stanowiły jednostki samorządu terytorialnego). Kolejne modyfikacje wprowadziła *ustawa z 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami*. Uzupełniła ona poprzedni stan prawny o opłaty adiacenckie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek przeprowadzenia jej podziału. Aktualnie obowiązujący stan prawny bazuje na nowelizacji tej *ustawy z dnia 24 sierpnia 2007r*. Zgodnie z nią istnieją trzy przypadki umożliwiające naliczenie opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego:

- budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych,
- podziałem nieruchomości na wiosek właściciela lub użytkownika wieczystego,
- przeprowadzeniem scalenia i podziału.

Każda z tych sytuacji jest opatrzona szczegółowym opisem ustawodawcy. Przepisy prawa nie wskazują minimalnej kwoty opłaty. Określają jedynie jej górną granicę, która w chwili obecnej wynosi 50% różnicy wartości nieruchomości w przypadku wzrostu spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej lub wzrostu spowodowanego przeprowadzeniem scalenia i podziału gruntów, oraz 30% różnicy wartości nieruchomości w przypadku wzrostu wartości spowodowanego podziałem nieruchomości.

2. Opłata adiacencka jako przejaw gospodarowania nieruchomościami

Samo słowo „adiacencka", pochodzi od łacińskich słów *iacere* - co oznacza „leżeć" oraz *ad* - w tym przypadku oznaczające „przy". W związku z tym „adiacere" można tłumaczyć jako „leżeć przy". W tym kontekście opłatę adiacencka można rozumieć jako opłatę związaną z tym, że nieruchomość leży przy zbudowanych urządzeniach infrastruktury technicznej. Opłaty adiacenckie są jednym z przejawów gospodarowania nieruchomościami w granicach administracyjnych gmin. Dotyczy to szczególnie zadań własnych związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkańców, których realizację gmina pokrywa ze środków publicznych, czyli z własnego budżetu. Ustalenie opłaty adiacenckiej ma stanowić nie tyle dochód gminny, co pokrycie przynajmniej części nakładów poniesionych przez nią na realizację inwestycji.

W przypadku budowy drogi lub urządzeń infrastruktury technicznej koszty ponoszone przez jednostki samorządu terytorialnego łatwo uzasadnić – projekt realizowany jest z udziałem środków publicznych (określonych w *ustawie* jako środki Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środki pochodzące z Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi). Przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej, zgodnie z *ustawą*, należy rozumieć budowę drogi, a także wybudowanie urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych.

Po wybudowaniu infrastruktury technicznej w okresie do trzech lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej lub od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi wójt gminy ma możliwość wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Warunkiem koniecznym wydania wyżej wspomnianej decyzji jest obowiązywanie w dniu stworzenia wspomnianych warunków uchwały rady gminy, określającej wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. Ponadto, obowiązek wniesienia przedmiotowej opłaty ciąży na każdym właścicielu nieruchomości, który wzbogacił się poprzez uzbrojenie swojej działki, nawet jeśli nie zamierza korzystać z nowopowstałej sieci.

Jeśli natomiast chodzi o podział nieruchomości wykonywany na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego (który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego lub został zwolniony z tych opłat), to zgodnie z obowiązującą *ustawą* opłata adiacencka może być naliczona w każdym przypadku, gdy nastąpi wzrost wartości nieruchomości. Wyjątek stanowią podziały realizowane niezależnie od ustaleń planu miejscowego. W sytuacji, gdy użytkownik wieczysty jest obowiązany ponosić coroczne opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, to wzrost wartości „jego" nieruchomości zostanie uwzględniony poprzez aktualizację dotychczasowych opłat. Warunkiem koniecznym wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej jest obowiązywanie uchwały rady gminy określającej wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej w dniu, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna lub uprawomocniło się orzeczenie o podziale.

Sprawa wydatków jest jasna również w przypadku przeprowadzania scalenia i podziału gruntu. Władze lokalne pokrywają koszty postępowania łącznie z budową infrastruktury technicznej na obszarze objętym scaleniem i podziałem oraz odszkodowaniami za grunty przejęte pod drogi publiczne. Warto jednak zaznaczyć, że opłaty adiacenckie są w tym przypadku obowiązkowo nakładane na uczestników postępowania, a wysokość stawki i termin zapłaty (jak wszystkie szczegóły dotyczące postępowania) ustalane są w uchwale rady gminy o scaleniu i podziale.

Zgodnie z literą prawa obowiązek opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości może zostać ustalony w odniesieniu do wszystkich nieruchomości, bez względu na ich rodzaj i położenie. Wyjątek stanowią nieruchomości przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego, wykorzystywane na te cele. Według *ustawy* ich właściciele nie mogą być obciążani opłatą adiacencką. Często jednak dochodzi do sytuacji gdy nowo powstająca infrastruktura techniczna powoduje wzrost wartości nieruchomości, których tylko część powierzchni jest rolna, a pozostały obszar stanowią chociażby grunty budowlane. Różne warianty takiej sytuacji rozpatruje R. Cymerman w publikacji „Opłaty adiacenckie" (CYMERMAN 2008). Wynika z nich jasno, że w takim przypadku o naliczeniu opłaty adiacenckiej decyduje to, jaki rodzaj przeznaczenia

korzysta z tej infrastruktury. Jednocześnie pojawia się konieczność prawidłowego określenia wartości nieruchomości a także jej wzrostu, odnoszących się do właściwej części działki, i jest to obowiązkiem rzeczoznawcy. Autor rozstrzyga również analogiczne problemy wynikające z podziału nieruchomości, której części przeznaczone są na różne cele.

Warto pamiętać, że z korzyścią dla właściciela, na poczet opłaty adiacenckiej zalicza się wartość świadczeń wniesionych przez niego na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej. Ponadto, w rozliczeniu opłaty adiacenckiej właściciel może, za zgodą gminy, przenieść na jej rzecz prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału lub scalenia i podziału, a różnicę między jej wartością a wartością należnej opłaty reguluje się w postaci dopłat. Mieszkańcy gminy mogą również uczestniczyć w kosztach budowy poprzez wniesienie darowizny, co regulują przepisy Kodeksu Cywilnego. Przedmiotowa opłata nie może być zniesiona, może jedynie zostać rozłożona na maksymalnie dziesięć oprocentowanych rat płatnych co roku. Należność w tym przypadku zabezpieczana jest hipotecznie na podstawie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

3. Wycena nieruchomości dla potrzeb ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej

Naliczanie opłat adiacenckich opiera się o obowiązującą uchwałę rady gminy, w której określona została stawka procentowa rzeczonej opłaty oraz o opinię rzeczoznawcy majątkowego, który w operacie szacunkowym określa wartość przedmiotowej nieruchomości przed wybudowaniem infrastruktury technicznej lub drogi oraz po zrealizowaniu inwestycji. Są one kluczowe dla wskazania przyrostu wartości nieruchomości spowodowanego działaniami gminy, niezbędnego dla obliczenia kwoty opłaty adiacenckiej. Dla osiągnięcia optymalnych wyników należałoby zminimalizować wpływ czynnika subiektywnego, wynikającego bezpośrednio z oceny rzeczoznawcy. Dobór bazy nieruchomości podobnych, analiza rynku jak również metoda wyceny mogą w istotny sposób oddziaływać na wysokość opłat adiacenckich.

Na przykładzie nieruchomości z okolic Nowego Sącza przeanalizowano sposób określenia wartości nieruchomości dla obliczenia kwoty opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego stworzeniem warunków do korzystania z nowo wybudowanej sieci kanalizacyjnej. Zrealizowano przy tym dwa niżej opisane rozwiązania. Zebrano informacje o 21 nieruchomościach, które były przedmiotem transakcji w okresie od stycznia 2008 roku do czerwca 2009 roku. Wycenę przeprowadzono na sierpień 2009 roku. Nieruchomość wycenianą oraz nieruchomości podobne opisano przy pomocy wyskalowanych atrybutów: lokalizacja, sąsiedztwo i otoczenie, dostępność, obciążenia oraz pole powierzchni.

Tabela 1

Wycena nieruchomości bez sieci kanalizacyjnej metodą porównywania parami

Cechy nieruchomości	**Cecha nieruchomości wycenianej**	**Średnia wartość atrybutu z bazy do porównania**	**Udziały wagowe atrybutów**	**Udziały kwotowe atrybutów**	**Rozpiętość skal atrybutów w bazie**	**Współczynniki wagowe Δc_j**		
	a_w	$a_{śr}$	k [%]	$k*(c_{max} - c_{mii})$	$a_{j\,max} - a_{j\,min}$	$\frac{k * (c_{max} - c_{min})}{(a_{j_{max}} - a_{j_{min}})}$	$a_w - a_{śr}$	$\Delta c_j * (a_w - a_{śr})$
Lokalizacja	**2**	2,22	29	3,48	2	1,74	-0,22	-0,38
Sąsiedztwo i otoczenie	**2**	2,44	20	2,40	2	1,20	-0,44	-0,53
Dostępność	**3**	2,44	27	3,24	2	1,62	0,56	0,91
Obciążenia	**3**	1,89	14	1,68	1	1,68	0,11	0,18
Pole powierzchni	**2**	2,67	10	1,20	2	0,60	0,33	0,20
Suma			**100**					**0,38**
Jednostkowa wartość rynkowa przed wybudowaniem sieci $c_{śr} + \Delta c_j * (a_w - a_{śr})$ **[zł/m²]**						24,35 + (0,38) = **24,73**		

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Wycena nieruchomości uzbrojonej w sieć kanalizacyjną metodą porównywania parami

Cechy nieruchomości	**Cecha nieruchomości wycenianej**	**Średnia wartość atrybutu z bazy do porównania**	**Udziały wagowe atrybutów**	**Udziały kwotowe atrybutów**	**Rozpiętość skal atrybutów w bazie**	**Współczynniki Wagowe Δc_j**		
	a_w	$a_{śr}$	k [%]	$k*(c_{max} - c_{mii})$	$a_{j\,max} - a_{j\,min}$	$\frac{k * (c_{max} - c_{min})}{(a_{j_{max}} - a_{j_{min}})}$	$a_w - a_{śr}$	$\Delta c_j * (a_w - a_{śr})$
Lokalizacja	**2**	2,33	26	3,90	2	1,95	-0,33	-0,64
Sąsiedztwo i otoczenie	**2**	2,58	34	5,10	2	2,55	-0,58	-1,48
Dostępność	**3**	2,58	29	4,35	2	2,18	0,42	0,92
Obciążenia	**2**	1,67	5	0,75	1	0,75	0,33	0,25
Pole powierzchni	**3**	2,83	6	0,90	2	0,45	0,17	0,08
Suma			**100**					**-0,87**
Jednostkowa wartość rynkowa po wybudowaniu sieci $c_{śr} + \Delta c_j * (a_w - a_{śr})$ **[zł/m²]**						29,05 + (-0,87) = **28,18**		

Źródło: opracowanie własne.

Rozwiązanie pierwsze opiera się o wyznaczenie wymaganych wartości nieruchomości niezależnie z dwóch baz. Wartość działki nieuzbrojonej w sieć kanalizacyjną określono na podstawie informacji z bazy 9 nieruchomości podobnych. Wartość przedmiotowej działki po wybudowaniu instalacji wyznaczono w oparciu o bazę 12 nieruchomości podobnych, uzbrojonych w sieć kanalizacyjną. Obliczenia w obu przypadkach prowadzono metodą porównywania parami. Wpływ czasu transakcji i poszczególnych atrybutów na zmienność jednostkowych cen transakcyjnych wyznaczono na podstawie analizy współczynników korelacji zupełnej. Czas nie miał wpływu na zmienność cen (w obu bazach $r^2<0,05$) co oznacza, że rynek w badanym okresie był stabilny. Pozostałe parametry i wyniki wyceny zawarte są w Tabeli 1 oraz Tabeli 2.

Jak widać, na skutek budowy sieci kanalizacyjnej wartość nieruchomości wyraźnie wzrosła, bo aż o 14%. Dla wskazania maksymalnej kwoty jaką gmina mogłaby naliczyć wobec właściciela przedmiotowej nieruchomości przyjmijmy powierzchnię działki 3100m^2. Stąd wartość nieruchomości wynosi:

- przed budową instalacji kanalizacyjnej:

$$W_1 = 24,73 \text{ zł/m}^2 * 3100\text{m}^2 = 76\,663 \text{ zł}$$

- po wybudowaniu instalacji kanalizacyjnej:

$$W_2 = 28,18 \text{ zł/m}^2 * 3100\text{m}^2 = 87\,358 \text{ zł}$$

Różnica wartości, na podstawie której określa się kwotę opłaty adiacenckiej:

$$W_2 - W_1 = 10\,695 \text{ zł}$$

Dla przyjętej stawki 50% (górna granica) opłata adiacencka wyniesie: 5 348 zł.

Rozwiązanie drugie opiera się o wyznaczenie wymaganych wartości nieruchomości z jednej bazy, utworzonej z połączenia dwóch wcześniejszych. Wartość działki przed budową instalacji i po jej uzbrojeniu w sieć kanalizacyjną określono również metodą porównywania parami. Ponieważ nieruchomości z obu baz do porównania różniły się ilością przyłączonych mediów wprowadzono dodatkowy atrybut „media" - określający ilość przyłączy infrastruktury technicznej dla każdej z nieruchomości. Wpływ czasu transakcji i poszczególnych atrybutów na zmienność jednostkowych cen transakcyjnych wyznaczono na podstawie analizy współczynników korelacji zupełnej. Czas nie miał wpływu na zmienność cen ($r^2<0,05$) co oznacza, że rynek w badanym okresie był stabilny. Zrezygnowano też w dalszych obliczeniach z atrybutu obciążenia, ponieważ miał on bardzo słaby wpływ na kształtowanie cen w bazie. Pozostałe parametry i wyniki wyceny zawarte są w Tabeli 3.

Wycenę nieruchomości po wybudowaniu sieci kanalizacyjnej metodą korygowania ceny średniej przeprowadzono w analogiczny sposób, z tą tylko różnicą, że zmieniono wartość atrybutu media dla przedmiotowej nieruchomości. W tym przypadku wartość jednostkowa wycenianej nieruchomości wzrosła o 7%. Dla wskazania maksymalnej kwoty opłaty adiacenckiej jaką gmina mogłaby naliczyć wobec właściciela przedmiotowej nieruchomości wyznaczono:

- wartość nieruchomości przed budową instalacji kanalizacyjnej:

$$W_3 = 25,37 \text{ zł/m}^2 * 3100\text{m}^2 = 78\,647 \text{ zł}$$

– wartość nieruchomości po wybudowaniu instalacji kanalizacyjnej:

W_4 = 27,25 zł/m² * 3100m² = 84 475 zł

Różnica wartości, na podstawie której określa się kwotę opłaty adiacenckiej:

$W_3 - W_4$ = 5 828 zł

Dla przyjętej stawki 50% (górna granica) opłata adiacencka wyniesie: 2 914 zł.

Tabela 3

Wycena nieruchomości bez sieci kanalizacyjnej i po jej wybudowaniu metodą porównywania parami

Cechy nieruchomości	**Cecha nieruchomości wycenianej**	**Średnia wartość atrybutu z bazy do porównania**	**Udziały wagowe atrybutów**	**Udziały kwotowe atrybutów**	**Rozpiętość skal atrybutów w bazie**	**Współczynniki Wagowe Δc_j**		
	a_w	$a_{śr}$	k [%]	$k*(c_{max} - c_{mii})$	$a_{j\,max} - a_{j\,min}$	$\frac{k * (c_{max} - c_{min})}{(a_{j_{max}} - a_{j_{min}})}$	$a_w - a_{śr}$	$\Delta c_j * (a_w - a_{śr})$
Lokalizacja	**2**	2,29	26	4,43	2	2,22	-0,29	-0,64
Sąsiedztwo i otoczenie	**2**	2,52	28	4,77	2	2,39	-0,52	-1,24
Dostępność	**3**	2,52	28	4,77	2	2,39	0,48	1,15
Pole powierzchni	**3**	2,76	7	1,19	2	0,60	0,24	0,14
Media	**2**	2,57	11	1,88	1	1,88	-0,57	-1,07
Suma			**100**					**-1,66**
Jednostkowa wartość rynkowa przed wybudowaniem sieci $c_{śr} + \Delta c_j * (a_w - a_{śr})$ **[zł/m²]**						27,03 - 1,66 = **25,37**		
Jednostkowa wartość rynkowa po wybudowaniu sieci $c_{śr} + \Delta c_j * (a_w - a_{śr})$ **[zł/m²]**						27,03 + 0,22 = **27,25**		

Źródło: opracowanie własne.

2. Wnioski

Na podstawie wykonanych analiz rynku i wyceny wybranej nieruchomości można stwierdzić, że dobór bazy nieruchomości podobnych, a następnie analiza rynku oraz metod wyceny mogą mieć istotny wpływ na wysokość opłaty adiacenckiej. Gminy wykonując zadania własne z zakresu uzbrojenia terenu ponoszą koszty, które pokrywane są ze środków publicznych, a więc ze swego budżetu. Obciążenie właścicieli jednorazową opłatą adiacencką jest więc rozwiązaniem, które pozwala na pokrycie tych kosztów przynajmniej w części. Jest to sposób uczestniczenia mieszkańców w nakładach pieniężnych władz lokalnych spożytkowanych na polepszenie warunków bytowych w gminie. Sposób określania wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę, a w konsekwencji kwota ustalonej opłaty może wywołać pewne kontrowersje. Generalnie każdy właściciel

jest zadowolony, gdy wartość jego własności wzrasta. Jednak w tym przypadku wiąże się to z poniesieniem, w prawdzie jednorazowego, aczkolwiek niemałego wydatku na rzecz budżetu gminnego. Z drugiej strony, im większą część kosztów poniesionych na działania jednostki samorządu pokryją mieszkańcy, tym korzystniejsza jest to sytuacja dla rozwoju całej gminy. Większy budżet oznacza większe możliwości dla zaspokajania potrzeb społecznych. W związku z powyższym należałoby wskazać w jaki sposób szacować wartości nieruchomości, aby opłaty adiacenckie nie stanowiły zagrożenia dla budżetów domowych i nastrojów społecznych, a jednocześnie pozwalały odblokować budżety gmin na kolejne działania. Aby uniknąć czynnika subiektywnego w procesie wyceny nieruchomości i ustalaniu kwoty opłaty adiacenckiej, zdaniem autorki, powinno się rozważać szerokie bazy nieruchomości i stosować metody wyceny oparte na wszystkich nieruchomościach z analizowanej bazy.

5. Literatura

CYMERMAN R., *KOWALCZYK C., TELEGA T.* 2009 *Opłaty adiacenckie. Wydanie IV poprawione. EDUCATERRA,* Olsztyn.

CZAJA J., *PARZYCH P.* 2007 *Szacowanie rynkowej wartości nieruchomości w aspekcie międzynarodowych standardów wyceny.* Kraków.

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. *2006 Gospodarka Nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur. Gall.*

Ustawa z dnia 14 lipca 1961r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (DZ.U. 1969, nr 22 poz.159, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (DZ.U. nr 22 poz.99, z późn. zm.)

Ustawa z dnia 29 września 1990r. o zmianie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (DZ.U. nr 79 poz.464)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DZ.U. 2004 nr141 poz.1492 z późn. zm.)

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. 2004 nr207 poz.2109).

ADJACENT PAYMENT IN REAL PORPERTY MANAGEMENT

Justyna Jasiołek
Department of Geomatics
AGH University of Science and Technology in Krakow
e-mail: jasiolek@agh.edu.pl

Key words: *adjacent payment, real estate value, real property management, development of technical infrastructure*

Abstract

Real estate value is an essential element, without which the real estate market would not function properly. Special attention should be paid to the fact that this value is influenced by multiple factors, not only the total area, type or location of the property in question, but also its development level. In most cases, the higher the property value, the more valuable and profitable it is to its owner. Therefore, in order to increase property value, very often owners decide to divide their estates into smaller units that are more desirable, thus increasing property unit prices.

Increase in property value may also result from actions of authorities, e.g. local authorities. By building technical infrastructure within a given area, the commune can influence the increase in property value, thus influencing the value of owner's possessions. In order to support commune budgets, the Act on Real Estate Management defines the notion of betterment levy set as a result of the increase in property value due to the development of technical infrastructure or processes of integration and division of real property.

In this article the author makes an attempt of selection base for market analysis and valuation properties which are included by adjacent payment.

SPECYFIKA WYBRANYCH FORM GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI NA PRZYKŁADZIE ZASOBU PKP S.A. W OLSZTYNIE

Anna Banaszek, Małgorzata Renigier-Biłozor
Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurki w Olsztynie
e-mail: anna.banaszek@uwm.edu.pl, malgorzata.renigier@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *zasób nieruchomości PKP S.A., Oddział Gospodarki Nieruchomościami, najem, dzierżawa*

Streszczenie

W artykule przedstawiono specyfikę gospodarowania nieruchomościami należącymi do publicznych podmiotów gospodarczych, posiadających większe zasoby nieruchomości. Analizie poddano zasady oraz procedury gospodarowania nieruchomościami spółki PKP S.A. w Olsztynie, ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości oddanych w ostatnim okresie w najem i dzierżawę. Badania przeprowadzono na podstawie danych zebranych w ramach uczestnictwa w projekcie współfinansowanym ze środków Unii Europejskiej pt.: ”Komercjalizacja wyników badań oraz kreowanie postaw przedsiębiorczych przez UWM w Olsztynie poprzez staże, szkolenia i działania uświadamiające z zakresu przedsiębiorczości akademickiej”.

1. Wprowadzenie

Spółka akcyjna Polskie Koleje Państwowe (dalej - PKP S.A) powstała w wyniku komercjalizacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” w dniu 1 stycznia 2001 roku na podstawie art. 3 ust.1 i 3 ustawy z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” (USTAWA…2000). Jedynym akcjonariuszem spółki jest Skarb Państwa, do którego należy całość akcji spółki. PKP jest właścicielem dużego zasobu nieruchomości, do którego zalicza się ponad 100 tysięcy działek gruntowych oraz ponad 70 000 budynków i budowli, z których około 2600 stanowią budynki dworcowe (OLCZYK P. 2009). Gospodarowanie majątkiem w imieniu spółki realizują: Biuro Nieruchomości, Biuro Nieruchomości Strategicznych oraz Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami położone w Bydgoszczy, Gdańsku, Katowicach, Krakowie, Lublinie, Łodzi, Olsztynie, Poznaniu, Szczecinie, Warszawie oraz we Wrocławiu.

Oddział Gospodarowania Nieruchomościami PKP S.A. w Olsztynie (dalej – Oddział) prowadzi w imieniu spółki działalność w zakresie gospodarowania,

zarządzania i administrowania nieruchomościami położonymi w granicach administracyjnych województwa Warmińsko-Mazurskiego. Szczegółowy regulamin organizacyjny PKP S.A. dla Oddziału w Olsztynie (SZCZEGÓŁOWY REGULAMIN…2005) do podstawowych zadań, które wykonuje dana jednostka organizacyjna odnosi:

- zarządzanie i administrowanie mieniem PKP S.A., w tym nieruchomościami na wyznaczonym obszarze działania z wyłączeniem dworców kolejowych i terenów bezpośrednio przyległych do budynków dworców kolejowych, jeżeli należą one do zakresu działania PKP S.A. Oddziału Dworce Kolejowe;
- wykonywanie w imieniu PKP S.A. prawa własności i innych praw rzeczowych w zakresie mienia PKP S.A. oraz prowadzenie regulacji stanów prawnych nieruchomości;
- organizowanie i utrzymywanie w sprawności techniczno-eksploatacyjnej budynków, obiektów inżynierii lądowej i wodnej, urządzeń technicznych;
- prowadzenie spraw przejętych od jednostek organizacyjnych PKP S.A. w likwidacji nie związanych bezpośrednio z zarządzaniem i administrowaniem mieniem PKP S.A.

2. Zakres działania oraz struktura organizacyjna PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Olsztynie

Oddziałem Gospodarowania Nieruchomościami PKP S.A. w Olsztynie kieruje Dyrektor, który ponosi odpowiedzialność m. in. za wyniki ekonomiczno-finansowe i techniczno-eksploatacyjne działalności Oddziału, sprawuje nadzór nad jego działalnością przy pomocy zastępcy Dyrektora Oddziału ds. technicznych.

W skład olsztyńskiego oddziału gospodarowania nieruchomościami wchodzi 16 funkcjonalnych komórek organizacyjnych - są to wydziały i samodzielne stanowiska pracy (jedno lub wieloosobowe). Bezpośrednio zadania z zakresu zarządzania i gospodarowania nieruchomościami wykonują Wydział Marketingu i Obrotu Nieruchomościami, Wydział Zarządzania Mieniem, Wydział Eksploatacji i Technicznego Utrzymania Nieruchomości, Wydział Ustalania Zdolności Aportowych i Regulowania Stanów Prawnych Nieruchomości, Wydział Gospodarowania Nieruchomościami Mieszkalnymi i Wspólnot Mieszkaniowych. Zakres przydzielonych im najważniejszych czynności został przedstawiony w tabeli 1.

Tabela 1

Zakres gospodarowania nieruchomościami na przykładzie wybranych Wydziałów

Wydziały Oddziału	Zakres czynności
Wydział Marketingu i Obrotu Nieruchomościami	– badania rynku nieruchomości, – organizowanie i prowadzenie komercyjnego zagospodarowania nieruchomości, organizowanie

	działalności gospodarczej na zarządzanych nieruchomościach, – sprzedaż majątku trwałego oraz oddawania mienia do korzystania innym przedsiębiorcom, – opracowywanie projektu planu sprzedaży oraz oddawanie nieruchomości do odpłatnego korzystania w drodze umów prawa cywilnego, reklama i promocja z wykorzystaniem dostępnych środków
Wydział Zarządzania Mieniem	– oddawanie nieruchomości na podstawie umów prawa cywilnego w najem lub dzierżawę spółkom Grupy PKP, oraz wprowadzanie zmian do zawartych umów, – przekazywanie i przejmowanie na ewidencję nieruchomości przekazywanych do i przejmowanych od jednostek organizacyjnych PKP S. A., – koordynacja działań związanych z zarządzaniem nieruchomościami
Wydział Eksploatacji i Technicznego Utrzymania Nieruchomości	– utrzymanie w stanie sprawności technicznej i eksploatacyjnej budynków, obiektów inżynierii lądowej i wodnej, urządzeń, sieci i instalacji przynależnych, – opracowywanie projektów planów napraw, remontów i inwestycji rzeczowego majątku trwałego, organizowanie oraz wykonywanie remontów i napraw, dozoru technicznego, – zawieranie umów na zakup mediów i usług komunalnych oraz analizowania i rozliczania faktur wynikających z tych umów wraz z podziałem kosztów na odbiorców
Wydział Ustalania Zdolności Aportowych i Regulowania Stanów Prawnych Nieruchomości	– prowadzenie i monitorowanie procesu regulacji stanu prawnego nieruchomości PKP S. A., – sporządzanie dokumentacji niezbędnej do przeniesienia praw własności do nieruchomości i przekazywania jej do spółek Grupy PKP, – zgłaszanie nieruchomości niezwłocznie po uzyskaniu decyzji od właściwego organu, o dokonanie wpisów do ksiąg wieczystych oraz ewidencji gruntów, – uzupełnianie danych o stanie prawnym nieruchomości kolejowej bazy informatycznej zasilającej systemy zarządzania
Wydział Gospodarowania Nieruchomościami Mieszkalnymi i Wspólnot Mieszkaniowych	– organizowanie i prowadzenie sprzedaży lokali mieszkalnych i budynków niemieszkalnych stanowiących samodzielne lokale mieszkalne, pomieszczeń przynależnych oraz garaży wraz z

	przynależnymi gruntami, wnioskowania o ich zakwalifikowanie do sprzedaży, – zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych z osobami uprawnionymi oraz przygotowywanie dokumentów związanych z zajmowaniem lokali mieszkalnych, – naliczanie czynszów i opłat niezależnych od właściciela związanych z najmem lokali mieszkalnych, – analiza pustostanów lokalowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie SZCZEGÓŁOWY REGULAMIN… 2005.

Organizacja i prowadzenie racjonalnej gospodarki nieruchomościami PKP S.A. odbywa się z uwzględnieniem przepisów rozdziału 5 i 6 ustawy z dnia 8 września 2000 roku o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" (USTAWA…2000) w celu efektywnego z ekonomicznego punktu widzenia zagospodarowywania nieruchomości.

Część dworców kolejowych jest wyłączona z zakresu działań olsztyńskiego oddziału gospodarowania nieruchomości (zostały przekazane do PKP S.A. Oddział Dworce Kolejowe), ale w celu zapewnienia właściwego wizerunku dworców kolejowych Oddział jest zobowiązany do współpracy ze spółkami Grupy PKP w zakresie podnoszenia standardu obsługi podróżnych i jakości usług świadczonych na dworcach kolejowych.

Do zadań Oddziału należy prowadzenie następujących ewidencji i rejestrów:

- rejestru umów zawartych przez Oddział (Wydział Planowania i Analiz Ekonomicznych);
- ewidencji administrowanych nieruchomości, ewidencji użytkowników, form użytkowania, stanu prawnego nieruchomości i uaktualnianie tej ewidencji (Wydział Zarządzania Mieniem);
- ewidencji nieruchomości mieszkalnych (budynków i lokali mieszkalnych wraz z przynależnymi pomieszczeniami) oraz garaży z uwzględnieniem stanu prawnego nieruchomości; oraz prowadzenie rejestrów wspólnot mieszkaniowych wyłonionych w wyniku sprzedaży kolejowych lokali mieszkalnych (Wydział Gospodarowania Nieruchomościami Mieszkalnymi i Wspólnot Mieszkaniowych);
- prowadzenie ewidencji nieruchomości uznanych za strategiczne (samodzielne stanowisko pracy ds. strategicznego zagospodarowania nieruchomości);
- aktualizacja ewidencji bazy gruntów PKP S.A. (Wydział Ustalania Zdolności Aportowych i Regulowania Stanów Prawnych Nieruchomości).

Dla minimum 100 tyś. m^2 powierzchni użytkowej budynków zarządzanych przez Oddział w strukturze organizacyjnej wyodrębnia się wykonawcze jednostki organizacyjne tzw. Rejony Administrowania i Utrzymania Nieruchomości (dalej – Rejony). W skład olsztyńskiego oddziału gospodarowania nieruchomościami

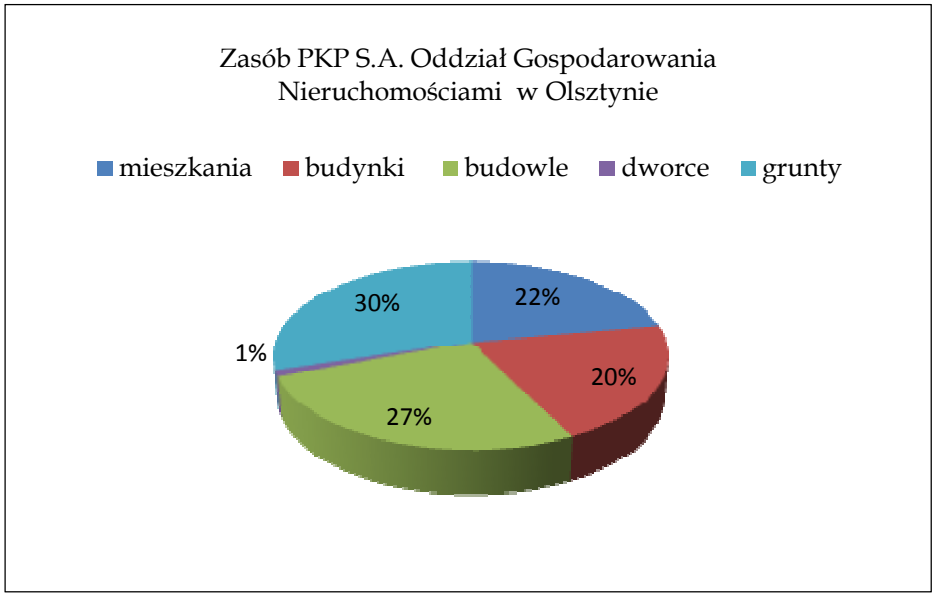
wchodzi pięć Rejonów (Elbląg, Ełk, Iława, Korsze, Olsztyn), które realizują zadania z zakresu administrowania i utrzymania techniczno-eksploatacyjnego nieruchomości. Planowaniem i organizowaniem pracy Rejonu zajmuje się Zarządca Rejonu, który prowadzi ewidencję umów zawartych z użytkownikami nieruchomości, sprawuję bieżący nadzór oraz reprezentuje Oddział na zebraniach wspólnot mieszkaniowych. Zarządca Rejonu realizuje zadania przy pomocy: administratorów nieruchomości (stanowisko to tworzy się dla minimum 20 tyś. m^2 powierzchni użytkowej administrowanych budynków) oraz zespołu utrzymania nieruchomości (tworzony jest dla wykonywania sposobem gospodarczym niektórych prac zapewniających ciągłość sprawnego funkcjonowania budynków, obiektów inżynierii lądowej i wodnej oraz urządzeń technicznych) (SZCZEGÓŁOWY REGULAMIN…2005).

3. Zasób nieruchomości oraz charakterystyka wybranych form obrotu nieruchomościami (najem, dzierżawa)

Odziały Gospodarowania Nieruchomościami spółki PKP. S.A. zostały powołane głównie w celu organizacji zbycia majątku PKP S.A. i administrowania nieruchomościami pozostającymi w zasobie. Oddział w Olsztynie posiada w swojej ofercie nieruchomości przeznaczone do oddania w najem, dzierżawę lub na sprzedaż (przy czym oferta sprzedaży nie obejmuje obiektów przeznaczonych dla ruchu kołowego). Według danych na listopad 2009 roku zasób nieruchomości Oddziału (rys. 1) tworzy: 1949 budynków (w tym 729 to budynki mieszkalne, 24 to budynki o funkcji mieszkalno-usługowej, 93 to dworce czynne i nieczynne); 2424 budowli; 2011 mieszkań (w tym 35 to pustostany) oraz 2695 działek o łącznej powierzchni 6156,1 ha.

Najem lokali mieszkalnych prowadzony jest w oparciu o przepisy Kodeksu cywilnego z dnia 23 kwietnia 1964 roku (KODEKS CYWILNY 1964) i ustawy z dnia 21 czerwca 200l roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (USTAWA…2001). Zasady przyznawania lokali mieszkalnych, nawiązywania i rozwiązywania umów najmu określone zostały w Regulaminie najmu lokali mieszkalnych w spółce "Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna" stanowiącym załącznik do Zarządzenia Nr 21 Zarządu PKP S.A. z dnia 26 marca 2003 roku (REGULAMIN NAJMU…2003) . Dodatkowo odrębny tryb przyznawania lokali mieszkalnych przeznaczonych na zakwaterowanie osób pełniących funkcje kierownicze w Spółce PKP S.A. i spółkach zależnych Grupy PKP ustalony został w uchwale Nr 900 Zarządu PKP S.A. z dnia 4 grudnia 2001 roku (UCHWAŁA NR 900… 2001).

Najem oraz dzierżawa nieruchomości odbywa się na podstawie wzajemnych umów oraz Zarządzenia Nr 13 Zarządu PKP S.A. z dnia 25 maja 2004 roku w sprawie ustalenia Instrukcji prowadzenia rejestrów umów i zarządzania umowami w Spółce "Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna" (ZARZĄDZENIE NR 13…2004).



Rys. 1. Zasób PKP S.A. Oddział Gospodarowania nieruchomościami w Olsztynie. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych zebranych w PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Olsztynie.

Spółka PKP S.A. jest w posiadaniu lokali mieszkalnych, które oddaje w najem uprawnionym pracownikom oraz osobom zatrudnionym w spółkach (z którymi podpisano porozumienie w tej sprawie) w oparciu o tzw. roczne listy najmu tworzone na podstawie wniosków mieszkaniowych osób chętnych do zawarcia umowy, składanych w poszczególnych zakładach pracy i zaopiniowane przez komisję mieszkaniową działającą przy Oddziałach Gospodarowania Nieruchomościami. Pracownik składa wniosek o najem lokalu mieszkalnego wraz z zaświadczeniem właściwej dla miejsca jego zameldowania jednostki samorządu terytorialnego, że nie posiada nieruchomości. Roczne listy najmu powinny być zaakceptowane przez dyrektora Biura Gospodarki nieruchomościami PKP S.A. (WYSTĄPIENIE POKONTROLNE NIK…2008).

Do podstawowych form obrotu nieruchomościami w olsztyńskim Oddziale należą najem i dzierżawa. W ofertach najmu i dzierżawy znajdują się różnorodne nieruchomości tj.: kolejowe np. grunty zabudowane i niezabudowane, byłe torowiska, dworce czynne i nieczynne, wieże ciśnień, place przeładunkowe, rampy; lokale handlowe; lokale biurowe; pomieszczenia magazynowe i warsztatowe.

W dalszej części przedstawiono analizę ilościowo-rodzajowo-finansową, dotyczącą najmu i dzierżawy, która obejmowała okres od stycznia do lipca 2009 roku. W tabeli nr 2 zaprezentowano w analizowanym okresie rozkład czynszów z dzierżawy oraz najmu gruntów i budynków należących do spółki PKP S.A. na

terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

Tabela 2

Czynsze pochodzące z dzierżawy i najmu
za budynki i grunty PKP S.A. Oddział w Olsztynie

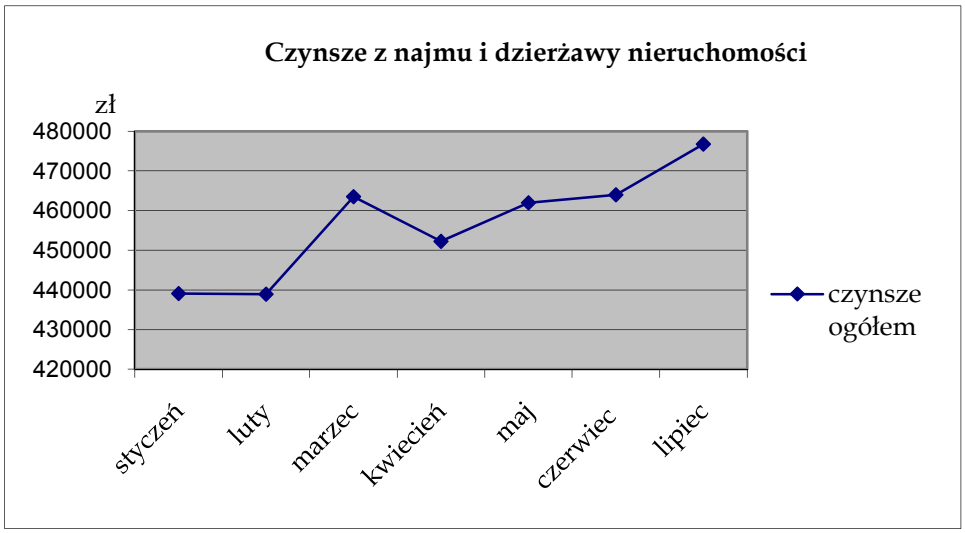
miesiąc		I	II	III	IV	V	VI	VII	
grunty	grunty niezabudowane	47236,1	48527,9	50626,4	48323,3	51070,5	51854,5	55773,2	
	drobne uprawy rolne i działki pracownicze	2518,5	2650,4	2688,2	2748,3	2821,0	2981,0	3062,2	
	grunty pod garaże	5035,7	5183,8	5250,4	5605,0	5600,8	5627,8	5666,5	
	place budowlane	80272,0	78741,3	86220,0	79345,4	81019,3	81129,7	84496,2	
budynki	budynki biurowe	161114,0	16132,2	17077,0	16991,6	18233,7	18961,9	18961,9	
	bud. magazynowe	88048,1	89123,9	91841,7	92264,9	94920,7	95257,8	95404,5	
	bud. pozostałe	143319,7	142036,7	149973,1	149959,0	149460,9	148967,0	151577,3	
	garaże	3626,9	3678,2	3740,0	3762,0	3804,4	3774,9	3723,5	
dworce czynne	lokale handlowe	20985,6	20867,8	23818,9	20542,7	21799,9	21825,6	21727,2	
	pow.biurowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	pow. ogólnodostępne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
dworce nieczynne	lokale handlowe	10233,3	9904,3	10455,0	10619,0	10987,5	11318,8	11318,8	
	pow.biurowe	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
	pow. ogólnodostępne	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	
reklamy wielkoformatowe		5510,8	5548,2	5709,8	5767,0	5767,0	5767,0	8457,0	
reklamy stałe		4914,2	5368,5	4873,6	5046,8	5197,4	5226,2	5287,7	
inne		11269,8	11158,1	11206,7	11258,3	11263,1	11263,1	11263,1	
Razem			**439082,1**	**438921,3**	**463480,8**	**452233,4**	**461946,1**	**463955,4**	**476719,0**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych w PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Olsztynie.

Z analizy wynika, że z dochody z czynszów wzrastają w czasie. Największe dochody przynoszą budynki magazynowe i inne, odpowiednio około 150 000 zł

i 100 000 zł miesięcznie, a najmniej - garaże (około 3 600 zł miesięcznie). W przypadku nieruchomości gruntowych największe dochody przynoszą place budowlane (około 80 000 zł miesięcznie) i grunty niezabudowane (około 50 000 zł miesięcznie).

Wykres nr 1 przedstawia łączne dochody pochodzące z najmu i dzierżawy nieruchomości w poszczególnych miesiącach. Wynika z niego, że miesięcznie kwota wpływu systematycznie się powiększa i w miesiącu lipcu osiągnęła poziom 480 000 zł.



Wykres nr 1. Czynsze pochodzące z dzierżawy i najmu nieruchomości z zasobu PKP S.A. Odział w Olsztynie. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych zebranych w PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Olsztynie.

W kolejnej tabeli nr 3 przedstawiono analizę powierzchniową nieruchomości oddanych w najem lub dzierżawę z zasobu PKP S.A. na terenie województwa warmińsko-mazurskiego.

Wynika z niej, że dla większości nieruchomości powierzchnia oddana w dzierżawę i najem powiększa się w niewielkim stopniu, a jedynie drobne uprawy rolne i działki pracownicze oraz garaże wykazały istotny wzrost powierzchniowy.

Na wykresie nr 2 przedstawiono sumaryczne zestawienie powierzchni gruntów i budynków oddanych w najem i dzierżawę i jak z niego wynika, sukcesywnie z miesiąca na miesiąc ilość powierzchni się zwiększała i na koniec lipca 2009 roku wynosiła około 820 000 m^2.

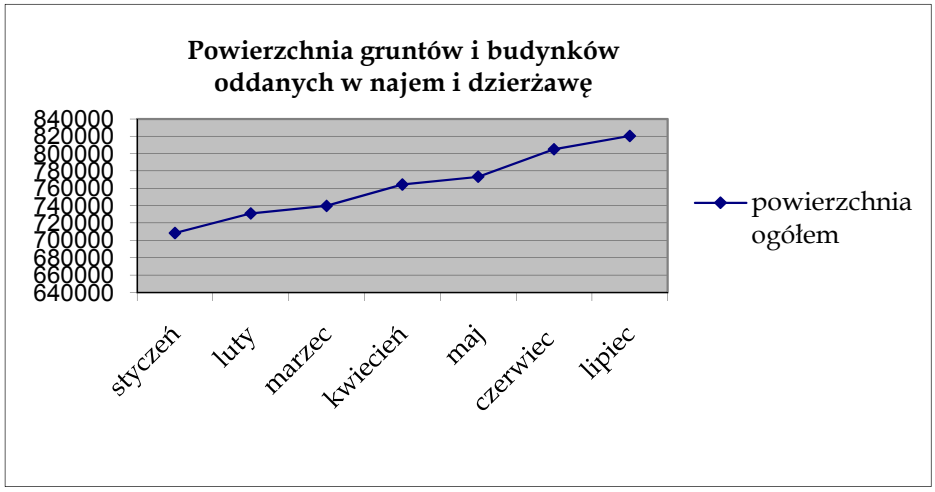
Podobnie sprawa wyglądała z ilością nieruchomości (wykres nr 3) oddanych w najem lub dzierżawę , która w styczniu wynosiła ponad 1 454 nieruchomości, a na koniec przyjętego okresu do analiz wynosiła 1 507 nieruchomości.

Tabela 3

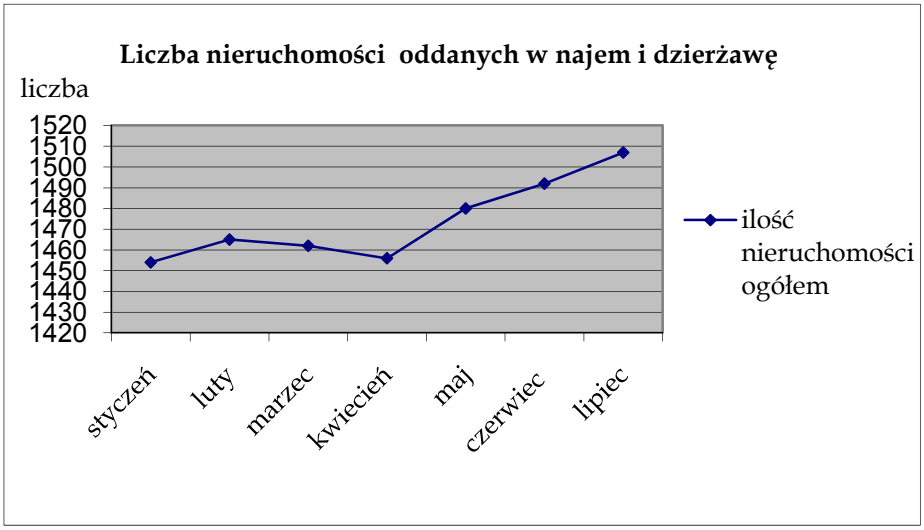
Rozkład powierzchniowy nieruchomości oddanych w dzierżawę i najem z zasobu PKP S.A. Oddział w Olsztynie

miesiąc		I	II	III	IV	V	VI	VII
grunty	grunty niezabudowane	212230	212007	218660	212654	217047	215335	226179
	drobne uprawy rolne i działki pracownicze	280612	304237	304440	340924	343913	377444	381331
	grunty pod garaże	38548	3927	3957	4051	4081	4099	4098
	place budowlane	135127	134425	136473	131093	131970	131760	131840
budynki	budynki biurowe	2315	2335	2377	2340	2559	2687	2687
	bud. magazynowe	21826	22240	21497	21591	22344	22344	22492
	bud. pozostałe	40032	39529	40014	39658	39410	39251	39633
	garaże	1957	1942	1942	1903	1918	1900	1835
dworce czynne	lokale handlowe	6531	6487	6475	6202	6218	6218	6040
	pow.biurowe	0	0	0	0	0	0	0
	pow. ogólnodostępne	0	0	0	0	0	0	0
dworce nieczynne	lokale handlowe	3587	3471	3487	3514	3492	3492	3492
	pow.biurowe	0	0	0	0	0	0	0
	pow. ogólnodostępne	0	0	0	0	0	0	0
reklamy wielkoformatowe		167	167	167	167	167	167	383
reklamy stałe		246	257	237	241	253	259	259
inne		10	8	9	10	10	10	10
Razem			**708495**	**731031**	**739734**	**764347**	**773382**	**804966**	**820279**

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych zebranych w Oddziale Gospodarowania Nieruchomościami PKP S.A. w Olsztynie.



Wykres nr 2. Rozkład powierzchniowy nieruchomości oddanych w dzierżawę i najem z zasobu PKP S.A. Oddział w Olsztynie. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych zebranych w Oddziale Gospodarowania Nieruchomościami PKP S.A. w Olsztynie.



Wykres nr 3. Rozkład liczby nieruchomości ogółem oddanych w dzierżawę i najem z zasobu PKP S.A. w Olsztynie. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych zebranych w PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Olsztynie.

4. Wnioski

W ramach gospodarowania nieruchomościami Oddział zajmuje się m.in. sprzedażą nieruchomości, oddawaniem nieruchomości do odpłatnego korzystania na podstawie umów prawa cywilnego w najem lub dzierżawę, przygotowaniem wniosków o wyrażenie zgody na nieodpłatne przekazanie zbędnego mienia Skarbowi Państwa, jednostkom samorządu terytorialnego lub państwowym jednostkom organizacyjnym, przejmowaniem nieruchomości zbędnych dla działalności jednostek organizacyjnych PKP S.A. i spółek Grupy PKP, w tym od likwidowanych jednostek organizacyjnych PKP S.A., przygotowaniem nieruchomości do wnoszenia ich do spółek Grupy PKP oraz do innych przedsięwzięć gospodarczych, jak również przeprowadzeniem likwidacji mienia zbędnego. W związku z dużym zakresem powyższych czynności spółka PKP S.A. zwróciła uwagę na usprawnienie struktury organizacyjnej Oddziałów poprzez likwidacje niefunkcjonalnego podziału na komórki organizacyjne, w których dochodzi do np. dublowania się kompetencji lub wykonywania czynności z jednej dziedziny gospodarowania przez różne komórki organizacyjne. Na przykładzie Oddziału w Olsztynie można wskazać Wydział Gospodarowania Nieruchomościami Mieszkalnymi i Wspólnot Mieszkaniowych w gestii którego leży zawieranie umów najmu lokali mieszkalnych oraz naliczanie czynszów, ale zawieraniem umów na zakup mediów i usług komunalnych zajmuje się już Wydział Eksploatacji i Technicznego Utrzymania Nieruchomości.

Badając formy obrotu nieruchomościami na przykładzie Oddziału w Olsztynie można stwierdzić, że Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami zostały powołane głównie w celu zbywania nieruchomości i administrowania pozostałymi nieruchomościami. Nabywanie nieruchomości występuje bardzo rzadko, w przypadku konieczności regulacji stanu prawnego.

W nieruchomościach wynajętych lub oddanych w dzierżawę funkcjonują m.in. biura, lokale gastronomiczne, magazyny, punkty handlu detalicznego i hurtowego, warsztaty, firmy spedytorskie i reklamowe, instytucje edukacji i kultury. Ogólnie za ostatni rok powierzchnia gruntów i budynków oddana w dzierżawę i najem powiększyła się nieznacznie, ale kwoty czynszów dla poszczególnych rodzajów nieruchomości ulegają powiększeniu. Największe dochody przynoszą budynki magazynowe, a najmniejsze - garaże. W przypadku nieruchomości gruntowych największe dochody przynosi dzierżawa placów budowlanych i gruntów niezabudowanych.

Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami przez Oddział wymaga odpowiednich środków finansowych, które zapewniają m. in. dochody z najmu i dzierżawy (analiza wykazała, że tylko w lipcu 2009 roku to był dochód rzędu 480 000 zł). Środki otrzymane z najmu i dzierżawy są przeznaczone przede wszystkim na pokrycie należności podatkowych i spłatę odsetek za zaległe płatności podatkowe.

5. Literatura

KODEKS CYWILNY *z dnia 23 kwietnia 1964 roku* (Dz.U. z 1964 roku nr 16 poz. 93).

OLCZYK P. 2009. *Główne kierunki działania spółki PKP S.A. w zakresie gospodarowania nieruchomościami*. Konferencja MGG Conferences: Dworzec kolejowy – zintegrowany węzeł przesiadkowy i kluczowy element przestrzeni miejskiej. Czy istnieje szansa na współpracę kolei, samorządów i partnerów prywatnych? Warszawa, 28 października 2009 roku.

REGULAMIN NAJMU *lokali mieszkalnych w spółce "Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna"*. 2003. Załącznik do Zarządzenia Nr 21 Zarządu PKP S.A. z dnia 26 marca 2003 roku.

SZCZEGÓŁOWY REGULAMIN *Organizacyjny PKP S.A. Oddziału Gospodarowania Nieruchomościami w Olsztynie.* 2005. Załącznik do decyzji Nr 20 Prezesa Zarządu-Dyrektora Generalnego z dnia 4 maja 2005 roku.

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE NAJWYŻSZEJ IZBY KONTROLNEJ (NIK) Z DNIA 16 MAJA 2008 ROKU dla Dyrektora PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami w Olsztynie.

UCHWALA NR 900 *Zarządu PKP S.A. z dnia 4 grudnia 2001 roku ustalająca zasady korzystania z lokali mieszkalnych przeznaczonych na zakwaterowanie osób pełniących funkcje kierownicze w Spółce PKP S.A i spółkach zależnych Grupy PKP.*

USTAWA Z DNIA 8 WRZEŚNIA 2000 ROKU *o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe"* (Dz.U. z 2000 roku nr 84 poz. 948 z późn. zm.).

USTAWA Z DNIA 21 CZERWCA 2001 ROKU *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego* (Dz.U. z 2001 roku nr 71 poz. 733 z późn. zm.)

ZARZĄDZENIE NR *13 Zarządu PKP S.A. z dnia 25 maja 2004 roku w sprawie ustalenia Instrukcji prowadzenia rejestrów umów i zarządzania umowami w Spółce "Polskie Koleje Państwowe Spółka Akcyjna"*.

THE SPECIFICITY OF CHOSEN MANAGEMENT FORMS OF THE PKP S.A. IN OLSZTYN REAL ESTATE RESOURCE

Anna Banaszek
Małgorzata Renigier-Biłozor
Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: anna.banaszek@uwm.edu.pl, malgorzata.renigier@uwm.edu.pl

Key words: *real estate resources of the PKP S.A, real estate management department, rent, lease*

Abstract

This paper discusses the real estate management specificity originate from big public owners The analysis exposed the rules and procedures of the PKP S.A in Olsztyn real estate management and with the special regard of devoted real estate in the rent and lease in the last period.

The research was conduct on the basis of collected data within the framework of participations in the project financing as well as from resources of the European Union entitled: "The commercialization of findings and creating of enterprising attitudes through UWM in Olsztyn across trainings, instructions and activities informing from the range of the academical enterprise".

WPŁYW USTAWY O KOMERCJALIZACJI, RESTRUKTURYZACJI I PRYWATYZACJI PRZEDSIĘBIORSTWA PAŃSTWOWEGO „POLSKIE KOLEJE PAŃSTWOWE" NA ZASÓB NIERUCHOMOŚCI PKP

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

Słowa kluczowe: *PKP S.A., nieruchomość, zasób, restrukturyzacja, komercjalizacja*

Streszczenie

Polskie Koleje Państwowe zostały skomercjalizowane na podstawie Ustawy o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" z dnia 8 września 2000 r. tworząc PKP S.A. – jednoosobową spółkę Skarbu Państwa.

W/w ustawa nałożyła na zrestrukturyzowaną spółkę obowiązek utworzenia spółek do prowadzenia działalności w zakresie:

1. zarządzania liniami kolejowymi,
2. kolejowych przewozów pasażerskich,
3. kolejowych przewozów towarowych

oraz dała możliwość tworzenia spółek w celu prowadzenia innej działalności.

Ustawa zobowiązała również PKP S.A. do wniesienia na rzecz tworzonych spółek wkładów niepieniężnych w postaci składników materialnych i niematerialnych wyodrębnionych z jej przedsiębiorstwa niezbędnych do prowadzenia działalności przez nowopowstałe spółki.

W rezultacie nieruchomości tworzące do tej pory w całości zasób nieruchomości PKP po regulacji ich stanu prawnego przez PKP S.A zostają aportowane dla spółek tworząc ich zasoby.

Proces zapoczątkowany w 2000 r. jest kontynuowany, do chwili obecnej. PKP S.A reguluje stany prawne posiadanych nieruchomości i przekazuje je w formie aportów do utworzonych spółek.

W artykule przedstawiono zmiany w strukturze własności poszczególnych zasobów nieruchomości oraz przyczyny i skutki ich restrukturyzacji.

1. Wstęp

Bodźcem do zmian dokonujących się w ostatnim dziesięcioleciu w Polskich Kolejach Państwowych było wprowadzenie w życie Ustawy o komercjalizacji,

restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe" z dnia 8 września 2000 r.

Za cel resrtrukturyzacji - zgodnie z dyrektywami UE - postawiono rozgraniczenie działalności przewozowej kolei od zarządzania liniami kolejowymi oraz utworzenie samodzielnych podmiotów prawa handlowego, mogących świadczyć usługi nie tylko na rynku kolejowym. Ustawa tworząc PKP S.A. – jednoosobową spółkę Skarbu Państwa nałożyła na zrestrukturyzowaną spółkę obowiązek utworzenia spółek do prowadzenia działalności w zakresie:

1) zarządzania liniami kolejowymi,
2) kolejowych przewozów pasażerskich,
3) kolejowych przewozów towarowych

oraz dała możliwość tworzenia spółek w celu prowadzenia innej działalności. Ustawa zobowiązała również PKP S.A. do wniesienia na rzecz tworzonych spółek wkładów niepieniężnych w postaci składników materialnych i niematerialnych wyodrębnionych z jej przedsiębiorstwa niezbędnych do prowadzenia działalności przez nowopowstałe spółki. W celu realizacji zapisów ustawy w roku 2001 powołano do życia Grupę PKP w skład której weszły następujące spółki:

1) PKP S.A. - spółka dominująca.
2) PKP Intercity Sp. z o.o. - przewozy pasażerskie.
3) PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o. - przewozy pasażerskie.
4) PKP Cargo S.A. - przewozy towarowe.
5) PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o. - przewozy towarowe.
6) PKP Polskie Linie Kolejowe S.A. - udostępnianie infrastruktury kolejowej.
7) PKP Energetyka Sp. z o. o - dostawca energii elektrycznej.
8) Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o. o. - publiczny operator telekomunikacyjny.
9) PKP Informatyka Sp. z o.o. - usługodawca informatyczny.
10) Przedsiębiorstwo Napraw Infrastruktury Sp. z o.o. - naprawa i modernizacja infrastruktury kolejowej.
11) WAGREM Sp. z o.o. - naprawa i likwidacja wagonów kolejowych.
12) Gorzów Wagony Sp. z o.o. - naprawa i modernizacja wagonów kolejowych.
13) CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o. - usługi kształcenia i rozwoju kadr.
14) Natura Tour Sp. z o.o. - biuro turystyczne.
15) Polskie Koleje Linowe Sp. z o.o. - kolej linowa.
16) Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o. - poligrafia.
17) Kolejowe Zakłady Łączności Sp. z o.o. - urządzenia łączności, alarmowe i reklamy.

Więcej szczegółów dotyczących w/w spółek przedstawiają tabele 1 i 2.

Tabela 1

Charakterystyka Spółek z Grupy PKP (cześć 1)

LP.	Nazwa spółki	Profil działalności	Podstawa przejęcia

1.	PKP S.A.	spółka dominująca	Ustawa
2.	PKP Intercity Sp. z o.o.	przewozy pasażerskie	Dzierżawa, najem, aport.
3.	PKP Szybka Kolej Miejska w Trójmieście Sp. z o.o.	przewozy pasażerskie	Dzierżawa, najem, aport.
4.	PKP Cargo S.A.	przewozy towarowe	Dzierżawa, najem, aport.
5.	PKP Linia Hutnicza Szerokotorowa Sp. z o.o.	przewozy towarowe	Dzierżawa, najem, aport.
6.	PKP Polskie Linie Kolejowe S.A.	udostępnianie infrastruktury kolejowej	Dzierżawa, najem, aport.
7.	PKP Energetyka Sp. z o. o.	dostawca energii elektrycznej.	Dzierżawa, najem, aport.
8.	Telekomunikacja Kolejowa Sp. z o. o.	publiczny operator telekomunikacyjny	Dzierżawa, najem, aport.
9.	PKP Informatyka Sp. z o.o.	usługodawca informatyczny	Dzierżawa, najem, aport.
10.	Przedsiębiorstwo Napraw Infrastruktury Sp. z o.o.	naprawa i modernizacja infrastruktury kolejowej	Dzierżawa, najem, aport.
11.	WAGREM Sp. z o.o.	naprawa i likwidacja wagonów kolejowych	Dzierżawa, najem, aport.
12.	Gorzów Wagony Sp. z o.o.	naprawa i modernizacja wagonów kolejowych	Dzierżawa, najem, aport.
13.	CS Szkolenie i Doradztwo Sp. z o.o.	usługi kształcenia i rozwoju kadr.	Dzierżawa, najem, aport.
14.	Natura Tour Sp. z o.o.	biuro turystyczne	Dzierżawa, najem, aport.
15.	Polskie Koleje Linowe Sp. z o.o.	kolej linowa	Dzierżawa, najem, aport.
16.	Drukarnia Kolejowa Kraków Sp. z o.o.	poligrafia.	Dzierżawa, najem, aport.
17.	Kolejowe Zakłady Łączności Sp. z o.o.	urządzenia łączności, alarmowe i reklamy	Dzierżawa, najem, aport.

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 2

Charakterystyka Spółek z Grupy PKP (cześć 2)

Lp.	**Opis**	**Przejmowane nieruchomości**
1.	Organizacja restrukturyzacji, modernizacji i prywatyzacji Polskich Kolei Państwowych.	Cały majątek Przedsiębiorstwa Państwowego "Polskie Koleje Państwowe"
2.	Obsługa kolejowych przewozów pasażerskich dla połączeń międzynarodowych i międzywojewódzkich oraz pospiesznych i ekspresowych.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.

3.	Zarządzanie i administrowanie linią kolejową Gdańsk Główny - Rumia, prowadzenie na tej linii kolejowych przewozów osób oraz wykonywanie regionalnych kolejowych przewozów pasażerskich w województwie pomorskim.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej, w tym linie kolejowe.
4.	Obsługa kolejowych przewozów towarowych dla połączeń międzynarodowych i międzywojewódzkich.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.
5.	LHS pełni funkcję przewoźnika i zarządcy kolei na szerokotorowej linii o długości około 400 km od polsko-ukraińskiego przejścia granicznego Hrubieszów - Izov do stacji Sławków położonej 30 km od Katowic	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej, w tym linie kolejowe.
6.	Zarządca narodowej sieci kolejowej, udostępniający linie kolejowe operatorom przewozów pasażerskich i towarowych.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej, w tym linie kolejowe.
7.	Przedsiębiorstwo dostarczające energię elektryczną.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej, w tym kolejowa infrastruktura energetyczna.
8.	Publiczny operator telekomunikacyjny, operator sieci szkieletowych.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej, w tym kolejowa infrastruktura telekomunikacyjna.
9.	Usługi z zakresu kompleksowej informatyzacji i obsługi informatycznej spółek Grupy PKP S.A. Wdrażanie rozwiązań IT dla rynku transportowego.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.
10	Obsługa w zakresie napraw głównych i kompleksowej modernizacji infrastruktury kolejowej wraz z obiektami towarzyszącymi oraz bieżące utrzymanie tej infrastruktury.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.
11.	Usługi z zakresu napraw bieżących i rewizyjnych, likwidacji wagonów kolejowych oraz przeprowadzania przeglądów, badań i analiz technicznych wagonów.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.
12.	Naprawa, modernizacja i regeneracja wagonów, wykonanie podzespołów wagonowych.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.
13.	Kompleksowa oferta dydaktyczna, szkoleniowa i doradcza, szeroki zakres	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności

	usług w kształceniu i rozwoju kadr.	statutowej.
14.	Organizacja wypoczynku, konferencji i imprez okolicznościowych.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej, w tym kolejowe ośrodki wypoczynkowe.
15.	Operator kolei linowych: Kasprowy wierch, Gubałówka, Góra Parkowa, Palenica i Góra Żar.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej, w tym linie linowe.
16.	Kompleksowa obsługa poligraficzna: projektowanie, przygotowanie, druk, wykończenie introligatorskie.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.
17.	Działalność budowlano - montażowa w dziedzinie montażu kabli i urządzeń teletransmisyjnych, montaż i uruchomienie urządzeń zasilających do central cyfrowych. Usługi reklamy i monitoringu.	Nieruchomości gruntowe i budynkowe wykorzystywane na potrzeby działalności statutowej.

Źródło: opracowanie własne.

2. Struktura PKP S.A.

Jedynym akcjonariuszem spółki dominującej w Grupie PKP – PKP S.A. - jest Skarb Państwa. Do jej podstawowych zadań należą:

- realizacja procesów restrukturyzacji,
- zagospodarowanie zbędnego majątku,
- zarządzanie płynnością finansową spółek Grupy PKP,
- koordynacja przedsięwzięć związanych z rozwojem spółek Grupy PKP,
- przygotowanie projektów prywatyzacyjnych dla spółek Grupy,
- wdrożenie systemu zarządzania jakością według norm ISO.

Polskie Koleje Państwowe S.A. są również właścicielem i zarządcą nieruchomości przejętych po swoim poprzedniku prawnym. Spółka jest w posiadaniu ponad 100 tys. ha nieruchomości. PKP posiada majątek w postaci ponad 101 tysięcy działek gruntowych o ogólnej powierzchni 106 tysięcy ha oraz ponad 40 tysięcy budynków o ogólnej powierzchni użytkowej przekraczającej 6 milionów m² z czego ponad 2700 stanowią budynki dworców. Gospodarowanie tym majątkiem realizuje poprzez własne struktury organizacyjne, do których zaliczyć należy:

1) Biuro Nieruchomości,
2) Biuro Nieruchomości Strategicznych oraz
3) Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami w:
   - Bydgoszczy,
   - Gdańsku,
   - Katowicach,
   - Krakowie,

- Lublinie,
- Łodzi,
- Olsztynie,
- Poznaniu,
- Szczecinie,
- Warszawie i
- Wrocławiu oraz

4) Odział Dworce Kolejowe.

Biuro Nieruchomości i Biuro Nieruchomości Strategicznych realizuje cele Spółki poprzez organy terenowe, które stanowią Oddziały Gospodarowania Nieruchomościami.

Podstawowym zadaniem Oddziałów jest zarządzanie i administrowanie mieniem PKP na wyznaczonym obszarze działania, a w szczególności:

1) wykonywanie praw własności i innych praw rzeczowych,
2) regulacja stanów prawnych nieruchomości,
3) organizowanie i utrzymywanie w sprawności techniczno-eksploatacyjnej nieruchomości,
4) zarządzanie i administrowanie budynkami i lokalami mieszkalnymi,
5) prowadzenie spraw przejętych od jednostek organizacyjnych PKP S.A. w likwidacji nie związanych bezpośrednio z zarządzaniem i administrowaniem mieniem PKP S.A.

Oddział Dworce Kolejowe zarządza 83 dworcami kolejowymi w całej Polsce usytuowanymi w największych aglomeracjach miejskich oraz miastach o kluczowym znaczeniu w lokalnym węźle komunikacyjnym. Ich łączna powierzchnia użytkowa wynosi 314 tys. m^2. Podstawowym celem działania Oddziału Dworce Kolejowe jest utrzymanie odpowiednich standardów i akceptowalnych warunków dla podróżnych oraz osób korzystających z dworców kolejowych jako lokalnych węzłów komunikacyjnych. Usankcjonowanie powyższego odbywa się m.in. poprzez podejmowanie współpracy z podmiotami gospodarczymi zainteresowanymi prowadzeniem działalności handlowo-usługowej w tych obiektach i na bezpośrednio przyległym terenie.

3. Mienie Spółki

Na mocy ustawy z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" PKP S.A. uzyskało z mocy prawa prawo:

- użytkowania wieczystego bez obowiązku wniesienia opłaty pierwszej – do gruntów będących własnością Skarbu Państwa, znajdujących się w dniu 5 grudnia 1990 r. w posiadaniu PKP, co do których PKP nie legitymowało się dokumentami o przekazaniu mu tych gruntów w formie prawem przewidzianej i nie legitymowało się nimi do dnia wykreślenia z rejestru przedsiębiorstw państwowych,

– własności (nieodpłatnie) – budynków, innych urządzeń i lokali znajdujących się na gruntach otrzymanych w UW.

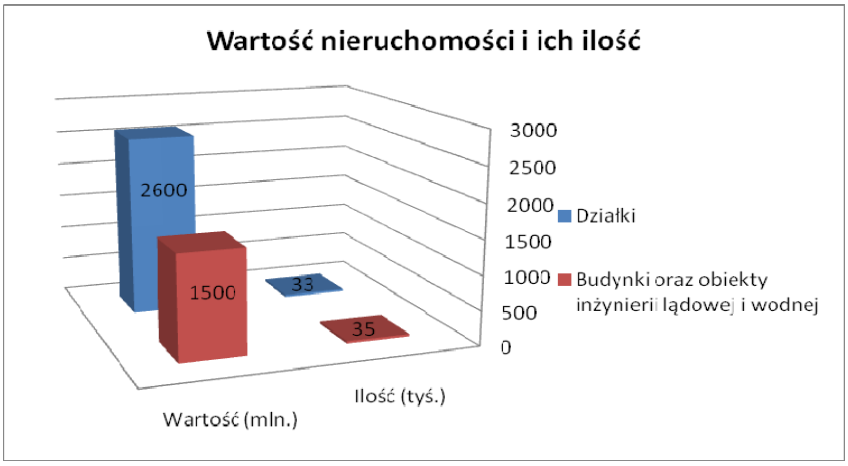
Nabycie w/w praw potwierdza wojewoda, w drodze decyzji administracyjnej, po złożeniu wniosku przez PKP. Ostateczna decyzja stwierdzająca nabycie wspomnianych praw stanowi podstawę do dokonania wpisów do ksiąg wieczystych oraz ewidencji gruntów i budynków.

Prawie 10 lat restrukturyzacji doprowadziło do:

– uregulowania stanu prawnego ponad 70% nieruchomości PKP (w odniesieniu do prawie 25% toczy się postępowanie uwłaszczeniowe, a około 5% czeka jeszcze na objęcie wnioskami uwłaszczeniowymi) (Rys. 1),
– częściowego aportowania Spółek w Grupie oraz
– wyprzedaży części zbędnych nieruchomości.

Rys. 1. Zaawansowanie regulacji stanu prawnego nieruchomości PKP S.A.
Źródło: Opracowanie własne.

Obecnie w posiadaniu Spółki znajduje się około 33 tys. działek o wartości 2 600 mln zł oraz około 35 tys. budynków i 39 tyś. obiektów inżynierii lądowej i wodnej o wartości 1 500 mln (Rys. 2).



Rys. 2. Wartość nieruchomości pozostających w posiadaniu PKP S.A.
Źródło: Opracowanie własne.

4. Podsumowanie

Skutkiem wprowadzenia ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" jest duże rozdrobnienie panujące wśród spółek Grupy PKP. Wydzielono spółki obsługujące poszczególne elementy infrastruktury kolejowej, często ściśle ze sobą powiązane, co wprowadziło i nadal wprowadza zdezorientowanie wśród klientów, kontrahentów a nawet wewnątrz samej spółki. Za reorganizacją strukturalną podąża restrukturyzacja majątkowa, która ze względu na skale napotyka często na przeszkody natury materialno-prawnej, które ją opóźniają

Proces restrukturyzacji majątku Grupy PKP S.A., którego znaczącą część stanowią nieruchomości, trwający od 2000 r. dotychczas nie został zakończony. Do chwili obecnej trwa:

- regulacja stanu prawnego nieruchomości,
- wyposażanie Spółek Grupy w niezbędne do ich funkcjonowania nieruchomości oraz
- sprzedaż zbędnego mienia.

Pomimo zintensyfikowania starań całkowite zakończenie restrukturyzacji jest jeszcze odległe, spowodowane to jest przede wszystkim:

- ogromną ilością nieruchomości, których dotyczy proces,
- skomplikowaną i długotrwałą procedurą wyłączania nieruchomości z terenów zamkniętych,
- specyfiką nieruchomości kolejowych, która często ogranicza lub nawet wyklucza komercyjne ich wykorzystanie,
- fluktuacjami na rynku mającymi wpływ na wzrost i spadek zainteresowania na rynku nieruchomości nieruchomościami należącymi

do PKP.

5. Literatura

Jarmuziewicz T. 2009. Odpowiedź sekretarza stanu w Ministerstwie Infrastruktury - z upoważnienia ministra - na zapytanie nr 2209 w sprawie zagospodarowania obiektów infrastruktury kolejowej (http://orka2.sejm.gov.pl/IZ6.nsf/main/2308EC1A, 31-11-2009.)

Ustawa z dnia 8 września 2000 r. o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego "Polskie Koleje Państwowe" (Dz. U. 2000 r., Nr 84, poz. 948) z póź. zm.

www.csid.pl, 30-11-2009
www.drukkol.pl, 30-11-2009
www.intercity.pl, 30-11-2009
www.lhs.com.pl, 30-11-2009
www.naturatour.pl, 30-11-2009
www.pkl.pl, 30-11-2009
www.pkp.pl, 30-11-2009
www.pkp-cargo.pl, 30-11-2009
www.pkp-informatyka.pl, 30-11-2009
www.pkpenergetyka.pl, 30-11-2009
www.plk-sa.pl, 30-11-2009
www.pni.net.pl, 30-11-2009
www.skm.pkp.pl, 30-11-2009
www.tktelekom.pl, 30-11-2009
www.wagony.pl, 30-11-2009
www.wagrem.pl, 30-11-2009
www.kzl.com.pl, 30-11-2009

INFLUENCE THE ACT OF COMMERCIALIZATION, RESTRUCTURING AND PRIVATIZATION NATIONAL ENTERPRISE „POLISH STATE RAILWAYS" ON REAL ESTATE RESOURCES

Sebastian Banaszek
Department of Real Estate Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: banaszek@uwm.edu.pl

Key words: *Polish State Railways, real estate, resources, restructuring, commercialization*

Abstract

Polish State Railways (PSR) became commercialized on the ground the act of Commercialization, restructuring and privatization national enterprise „Polish State Railways" the 8 of September 2000, to create sole stock company of the Treasure .

The act impose an obligation creation of companies to the activity conduct in the range:

1) managements with railway lines,
2) railway passenger- transports ,
3) railway transports of goods and gave the possibility of the companies creation for the purpose of other activity leaderships.

This paper discusses changes in the structure of the property and reasons and results of their restructuring.

SPRAWNOŚĆ SYSTEMU OPŁAT ADIACENCKICH NA PRZYKŁADZIE WYBRANYCH GMIN POWIATU KOSZALIŃSKIEGO I KOŁOBRZESKIEGO W LATACH 2006-2009

Leszek Dawid
Katedra Geodezji Gospodarczej
Politechnika Koszalińska
e-mail: leszek.dawid@tu.koszalin.pl

Słowa kluczowe: *system opłat adiacenckich, sprawność, gmina*

Streszczenie

W artykule przedstawiono wyniki badań ankietowych bezpośrednich przeprowadzonych w pięciu gminach ościennych miasta Koszalin (Będzino, Biesiekierz, Świeszyno, Manowo, Sianów), oraz dwóch gminach nadmorskich Mielna oraz Ustronia Morskiego. Celem opracowania jest określenie kryteriów sprawnego działania systemu opłat adiacenckich w oparciu o badania literaturowe oraz o badania przeprowadzone za pomocą ankiety bezpośredniej na powyższym obszarze, zaprezentowanie rozwiązań stosowanych w celu ulepszenia tego systemu w badanych gminach oraz ukazanie problemów, jakie dotykają gminy w tym aspekcie. Przedstawione badania należy traktować jako wstęp do następnych badań obejmujących teren całego województwa zachodniopomorskiego, co pozwoli na dokładniejszą i pełniejszą analizę sprawności systemu opłat adiacenckich, wraz z ukazaniem kierunków jego usprawnienia.

1. Wprowadzenie

Opłaty adiacenckie stanowią jedną z grup opłat od nieruchomości uregulowanych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami zmienioną Ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. (DZU z 2007 r. nr 173 poz. 1218) o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw. Zgodnie z przepisami tej ustawy (art. 4 pkt. 11 u.g.n.) „opłata adiacencka – to opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowana budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłatę ustaloną w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości".

Z interpretacji powyższego artykułu ustawy o gospodarce nieruchomościami

wynika, że warunkiem koniecznym do pobrania opłaty adiacenckiej jest przyrost wartości nieruchomości spowodowany konkretnymi działaniami Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (Bieniek i in. 2008) takimi jak:

- wykonaniem infrastruktury technicznej,
- scaleniem i podziałem nieruchomości,
- podziałem nieruchomości.

Kolejnym warunkiem koniecznym ustalenia i pobrania opłaty adiacenckiej jest podjęcie przez radę gminy uchwały o wysokości stawki procentowej tej opłaty (art. 107, pkt. 2). Stawka ta nie może być większa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości (różnica między wartością po zdarzeniu powodującym wzrost wartości a wartością sprzed tego zdarzenia) przy podziale i 50% przy wykonaniu infrastruktury technicznej oraz scaleniu i podziale nieruchomości. Ustalenie wysokości opłaty adiacenckiej następuje w drodze decyzji administracyjnej wydawanej w postępowaniu administracyjnym. Opłatę należy wnieść po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty stała się ostateczna. Odwołanie od decyzji w sprawie opłaty adiacenckiej można wnosić do samorządowego kolegium odwoławczego.

Z istoty opłaty adiacenckiej (art. 4 pkt.11 u.g.n.) wynika, że Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego dokonując powyższych działań, muszą ponieść koszty, które podnoszą wartość nieruchomości. W związku z tym przepisy omawianej ustawy nakładają obowiązek partycypacji w części poniesionych kosztów w postaci opłat adiacenckich na właścicieli i w określonych przypadkach na użytkowników wieczystych (dotyczy użytkowników wieczystych, którzy nie mają obowiązku ponoszenia opłat rocznych),. Opłata ta zatem stanowi częściową rekompensatę kosztów działań Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego wywołujących wzrost wartości nieruchomości (Cymerman, Telega 2007 i in.) położonych na terenach zurbanizowanych, gdyż opłata adiacencka dotyczy nieruchomości innych niż położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego innych niż wykorzystywane na cele rolne i leśne (chyba, że dokonanie podziału spowodowałoby konieczność wydzielenia nowych dróg niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych albo spowodowałoby wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3 ha). Takie rozumienie opłaty adiacenckiej wynika z definicji i historycznych uwarunkowań (Ustawa 1961, 1985, 1990).

Pobieranie opłat adiacenckich przez gminę budzi w wielu przypadkach sprzeciw ze strony właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego), wobec którego wyżej wymienione opłaty mogą być wymierzone. Sprzeciw ten w wielu przypadkach może być uzasadniony, czego przykładem są wyroki sądów administracyjnych, często orzekających na korzyść właścicieli nieruchomości i kwestionujące zasadność naliczania opłat adiacenckich przez organy gminy. Kolejnym problemem występującym w aspekcie opłat adiacenckich jest ich nie naliczanie przez wójta, burmistrza, prezydenta miasta z powodu niejasnych

przepisów, nie spełnieniu przez gminę pewnych warunków umożliwiających naliczanie tych opłat, czy braku odpowiedniej wiedzy w tym zakresie urzędników gminy, zajmującymi się tymi opłatami. Powyższe powody skłaniają do zastanowienia się, co należałoby zrobić, aby rozwiązać ten problem – by poprawić sprawność działania systemu opłat adiacenckich.

W niniejszym artykule przedstawiono kryteria sprawności systemu opłat adiacenckich w oparciu o badania literaturowe oraz bezpośrednie badania ankietowe przeprowadzone w gminach powiatu koszalińskiego i kołobrzeskiego.

2. Sprawność systemu opłat adiacenckich - założenia

Podstawowymi postaciami (walorami) sprawnego działania, zapobiegającego zjawisku chaotyczności i nieuporządkowania, którego miarą jest entropia są: skuteczność, korzystność i ekonomiczność. Inne postacie sprawności takie jak: czystość, dokładność, niezawodność mają znaczenie dodatkowe (Kotarbiński 1966, Kieżun 1997). Skutecznym nazwiemy działanie, które prowadzi do skutku zamierzonego jako cel (Kotarbiński 1982). Skuteczność działania ograniczona do faktów zamierzonych jako cel – to inaczej celowość działania. Stąd nieskuteczność to niecelowość, a przewciwskuteczność – przeciwcelowość, działanie zaś obojętne ze względu na cel jest ani celowe, ani przeciwcelowe. Drugą podstawową postacią sprawności jest korzystność. Jest to różnica między wynikiem użytecznym (W) a kosztami działania (K). Jeżeli (W)>(K) to otrzymujemy działanie korzystne, gdy (W)=(K) to otrzymujemy działanie obojętne pod względem korzyści, a gdy (W)<(K) to otrzymujemy działanie niekorzystne. Działanie może być skuteczne, ale niekorzystne, gdy np. skutki uboczne i koszty są wyższe od osiągniętego wyniku użytkowego, działanie może być też nieskuteczne, ale korzystne, gdy cel nie został osiągnięty, ale skutki niezamierzone przekraczają wartość celu nieosiągniętego. Inne warianty to: działanie skuteczne i korzystne, które jest przykładem sprawnego działania oraz działanie nieskuteczne i korzystne, które jest przykładem działania sprawnego oraz działanie nieskuteczne i niekorzystne, czyli niesprawne. Trzecią podstawową formą sprawności jest ekonomiczność. Jest to stosunek wyniku użytecznego (W) do kosztów (K), gdy jest on większy od jedności to działanie jest ekonomiczne, gdy mniejszy to działanie jest nieekonomiczne. W przypadku, gdy jest równy jedności to działanie jest obojętne z punktu widzenia ekonomiczności. Kryteria ekonomiczności i korzystności należą do tej samej klasy pojęć, jednak w praktyce nie zawsze zmiana korzystności jest proporcjonalna do zmiany ekonomiczności. Zwiększenie ekonomiczności, czyli znalezienie bardziej ekonomicznego sposobu działania, nazywamy ekonomizacją zadań.

Chcąc dokonać oceny sprawności określonych działań, ustalamy ich hierarchię według stopnia skuteczności, a następnie działania o jednakowym stopniu skuteczności hierarchizujemy według stopnia ekonomiczności lub korzystności. Gdy skuteczność nie może być poddawana stopniowaniu, miarą sprawności będzie stopień ekonomiczności lub korzystności. Przy ocenie ex post ustala się

sprawność rzeczywistą lub sprawność metodologiczną. Przy ocenie ex ante możemy oceniać jedynie sprawność w znaczeniu metodologicznym. Działanie jest sprawne w znaczeniu metodologicznym, gdy podmiot działania, w granicach swej wiedzy i możliwości przewidywania warunków działania, uczynił wszystko, aby zapewnić maksymalną sprawność. Sprawność rzeczywista może być mniejsza na skutek nieprzewidzianych okoliczności lub działania siły wyższej (Kieżun 1997).

W rozważaniach na temat definiowania kryteriów wykorzystywanych w ocenie sprawności działania danej organizacji stosuje się zwykle dwie metody (Włodarczyk 1978). Pierwsza polega na odwoływaniu się do celów danej organizacji, w drugiej odwołuje się do takich pojęć jak cenność, wynik użyteczny, korzyść ogólnospołeczna czy interes społeczeństwa. W związku z powyższymi rozważaniami teoretycznymi, w przypadku systemu opłat adiacenckich można powiedzieć, że działa on sprawnie, jeżeli skutecznie realizuje wszystkie cele wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. zmienioną Ustawą z dnia 24 sierpnia 2007 r. -DZU z 2007 r. nr 173 poz. 1218 o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (wójt, burmistrz, prezydent miasta nalicza wszystkie rodzaje opłat adiacenckich), jest ono zgodne z zasadami ekonomii (działanie to nie przynosi strat) i jest akceptowane przez właścicieli nieruchomości (nie ma częstych odwołań do Samorządowego Kolegium Odwoławczego lub sądów administracyjnych).

3. Badania pilotażowe

W okresie od 15.10.09-15.11.2009 r. przeprowadzono badania ankietowe bezpośrednie w pięciu gminach ościennych miasta Koszalin (Będzino, Biesiekierz, Świeszyno, Manowo, Sianów), oraz dwóch gminach nadmorskich Mielna oraz Ustronia Morskiego**.** W większości są to gminy wiejskie, wyjątek stanowi gmina miejsko-wiejska Sianów. Gminy wiejskie liczą od ok. 4 tys. mieszkańców (Ustronie Morskie) do ok. 9 tys. (Będzino), nieco większa jest gmina miejsko-wiejska Sianów ok. 13 tys. mieszkańców. Przeprowadzone bezpośrednie badania ankietowe miały za zadanie ukazanie problemów występujących w aspekcie opłat adiacenckich na tym terenie w latach 2006-2009 oraz uzyskanie opinii pracowników gmin na co dzień stykającymi się z tymi problemami w celu usprawnienia systemu opłat adiacenckich.

Kwestionariusz ankiety składał się 3 części. Pierwsza część dotyczyła opłat adiacenckich na skutek wzrostu wartości nieruchomości przy budowie urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków publicznych, druga część dotyczyła opłaty adiacenckiej na skutek wzrostu wartości nieruchomości przy podziale, trzecia część dotyczyła opłaty adiacenckiej na skutek wzrostu wartości nieruchomości przy scaleniu i podziale nieruchomości. Każdy dział ankiety zawierał 5 pytań. W większości przypadków pytania miały charakter wielokrotnego wyboru, część z nich zawierała opcję otwartą**,** jedno pytanie miało formę tabelaryczną. Po uzyskaniu zgody od wójta, burmistrza lub sekretarza danej gminy na przeprowadzenie badania, za pomocą ankiety bezpośredniej

uzyskiwano od pracowników gmin zajmującymi się tymi opłatami niezbędne informacje do wypełnienia ankiety.

3.1. Ocena sprawności systemu opłat adiacenckich w świetle przeprowadzonych badań

Zgodnie z przyjętymi założeniami sprawności systemu opłat adiacenckich (na podstawie badań literaturowych), do oceny sprawności systemu opłat adiacenckich posłużono się odpowiedziami pracowników ankietowanych gmin między innymi na następujące pytania:

1) Czy w gminie nalicza się opłaty adiacenckie wszystkich rodzajów?
2) Czy kontrola zewnętrzna poruszała kwestię nie naliczania (lub błędnego naliczania) tego rodzaju opłat adiacenckich przez wójta, burmistrza czy prezydenta miasta?
3) Czy naliczanie tego rodzaju opłat adiacenckich przynosi zawsze gminie dochód?
4) Czy występowały odwołania właścicieli nieruchomości do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO) z powodu naliczania OA?
5) Czy były odwołania od decyzji naliczania OA tego rodzaju do sądów administracyjnych
6) Jak często Pan/i uczestniczy w szkoleniach z gospodarki nieruchomościami?
7) Czy uczestniczył Pan/i w szkoleniu naliczania opłat adiacenckich?

We wszystkich badanych gminach nie wykonywano opłaty adiacenckiej na skutek wzrostu wartości nieruchomości przy scaleniu i podziale, ponieważ w analizowanym okresie w latach 2006-2009 nie wykonywano scaleń i podziałów na tych obszarach. Tylko jedna z badanych gmin posiadała uchwałę rady gminy o wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej tego rodzaju, co ewentualnie umożliwiałoby naliczanie tej opłaty, gdyby występowały na tym terenie scalenia i podziały oraz wzrost wartości nieruchomości z tego tytułu. W analizowanym okresie 29% badanych gmin nie naliczało opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek budowy infrastruktury. Wynikało to w jednym przypadku z braku uchwały rady gminy o wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej z tego tytułu, w drugim z powodu braku przepływu informacji pomiędzy działem inwestycji a działem zajmującym się naliczaniem tego rodzaju opłat oraz braku odpowiedniego nadzoru nad tymi działami. W przypadku opłaty adiacenckiej na skutek wzrostu wartości nieruchomości przy podziale nieruchomości w jednym przypadku nie były one wykonywane z powodu braku uchwały rady gminy o wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Kontrole zewnętrzne: RIO (Regionalna Izba Obrachunkowa) oraz NIK (Najwyższa Izba Kontroli) w analizowanym okresie w 43% badanych gmin wykazała nieprawidłowości związane z opłatami adiacenckimi. Główne zarzutu to brak uchwały rady gminy o wysokości stawki procentowej oraz zarzut, o nie wykonywanie naliczeń dla właścicieli nieruchomości opłat adiacenckich

w przypadku budowy infrastruktury – w 29% badanych gmin, przy podziale – w 14%.

W 57% badanych gmin dochody z tytułu jednostkowych opłat adiacenckich w 100% przewyższały koszty naliczania tej opłaty (głównie chodzi o koszt operatu szacunkowego sporządzanego przez rzeczoznawcę majątkowego), w 29% badanych gmin koszty przewyższały wpływy do 5% wszystkich opłat adiacenckich, w 14% gmin koszty przewyższały wpływy od 6-10% wszystkich opłat adiacenckich.

We wszystkich badanych gminach występowały odwołania właścicieli nieruchomości do SKO (Samorządowego Kolegium Odwoławczego) oraz w 29% badanych gmin do sądów administracyjnych. W pierwszym przypadku w 29% badanych gmin SKO uznało od 5-10% ze wszystkich odwołań za uzasadnione, w drugim przypadku sądy administracyjne uznały odwołania właścicieli nieruchomości za bezzasadne.

W 86% badanych gmin pracownicy naliczający opłaty adiacenckie brali udział w szkoleniach z gospodarki nieruchomościami, w 71% w szkoleniach z opłat adiacenckich. W pierwszym przypadku urzędnicy gmin uczestniczą w szkoleniach 1-2 razy do roku - 83% wskazań oraz 3-4 razy do roku - 17% wskazań. Szkolenia z opłat adicenckich pracownicy odbyli głównie w 2007 roku - 60% wskazań oraz w 2008 i 2009 po 20% wskazań.

W badanych gminach występuje znaczne zróżnicowanie wysokości stawek procentowych opłat adiacenckich. W przypadku budowy infrastruktury zawiera się ona w przedziale 10-40%. Najniższa stawka procentowa została uchwalona przez radę gminy w Świeszynie, tam też wystąpiło najwięcej naliczeń opłat adiacenckich tego rodzaju ponad 200, a najwyższa w gminie Będzino, gdzie w ogóle nie nalicza się tych opłat. W przypadku podziału nieruchomości stawka procentowa zawiera się w przedziale 10-30%. Maksymalną stawkę zastosowano w gminach Ustronie Morskie (ok. 40 opłat) i Będzino (ok. 60 opłat), zaś najniższą stawkę wynoszącą 10% w gminie Świeszyno (ok. 40 opłat).

3.2. Kierunki zmian systemu opłat adiacenckich w świetle przeprowadzonych badań

Na analizowanym obszarze w okresie 2006-2009 główną przyczyną nie naliczania opłat adiacenckich w poszczególnych gminach był brak uchwały rady gminy o wysokości stawki procentowej lub zaniechanie ze strony urzędników zajmującymi się tymi opłatami, którzy nie naliczali tych opłat wraz z wójtem, burmistrzem na czele, który jest bezpośrednio odpowiedzialny za naliczanie tych opłat. W ustawa o gospodarce nieruchomościami zapisano, że wójt, burmistrz prezydent miasta może, ale nie musi naliczać tych opłat, ale kontrole zewnętrzne takie jak RIO czy NIK, zarzucają tym organom niegospodarność, gdy nie naliczają tych opłat. W związku z powyższym, w ustawie o gospodarce nieruchomościami powinno wprowadzić się jednoznaczny zapis, że wójt, burmistrz, prezydent miasta ma obowiązek naliczania opłat adiacenckich, a rada gminy ma obowiązek

uchwalenia stawek procentowych opłat adiacenckich.

W prawie połowie ankietowanych gmin występują jednostkowe przypadki, gdy wpływy z opłat adiacenckich są niższe niż koszty ich naliczania. Ankietowani we wszystkich badanych gminach, w celu usprawnienia systemu opłat adiacenckich wskazali za zasadne wprowadzenie wstępnej wyceny przez rzeczoznawcę majątkowego, aby wyeliminować takie jednostkowe przypadki opłat adiacenckich, kiedy dochód jest niższy od kosztów. Koszt wykonania operatu, w zależności od gminy, rodzaju opłaty adiacenckiej oraz ilości operatów zawierał się na badanym terenie i w analizowanym okresie w przedziale 150-500 zł. Jedna z gmin stosowała już wstępną wycenę przez rzeczoznawcę majątkowego, której koszt mieścił się między 50-100 zł.

Błędy urzędników w naliczaniu opłat adiacenckich wynikają głównie z nieznajomości prawa. Samorządowe Kolegium odwoławcze w analizowanych gminach w latach 2006-2009 przyznawało racje odwołującym się właścicielom nieruchomości, bo m.in. naliczano opłaty adiacenckie, na obszarach, które w ewidencji gruntów i budynków były jako rolne lub w przypadku podziału nieruchomości minął termin trzech lat, licząc od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna lub orzeczenie o podziale stało się prawomocne. Aby wyeliminować takie sytuacje, wójt, burmistrz, prezydent miasta powinien obowiązkowo wysyłać urzędników na szkolenia z opłat adicenckich w przypadku zmiany przepisów lub np. raz do roku.

4. Kierunki dalszych badań

Celem opracowania było określenie kryteriów sprawnego działania systemu opłat adiacenckich w oparciu o badania literaturowe oraz o badania przeprowadzone za pomocą ankiety bezpośredniej na kilku wybranych gminach powiatu koszalińskiego i kołobrzeskiego.

Powyższe badania należy traktować jako wstęp do kolejnych badań, obejmujących swym zasięgiem teren całego województwa zachodniopomorskiego. Uzyskane informacje mają umożliwić dokładniejszą analizę tego zagadnienia oraz mają wskazać kierunki usprawnień w aspekcie opłat adiacenckich.

5. Bibliografia

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

CYMERMAN R., KOWALCZYK C., TELEGA T.2008. *Opłaty adiacenckie,* Educaterra, Olsztyn

CYMERMAN R., TELEGA T. 2007. *Zasady wyceny na potrzeby opłat od nieruchomości, cz. II Opłaty adiacenckie,* Wycena 1 (78), Educaterra, Olsztyn

GDESZ M. 2006. *Opłata adiacencka. Rodowód i definicja. Wspólnota* 50 (796)

GDESZ M. 2007. *Renta planistyczna i opłata adiacenckie.* Wydawnictwo KK Szkolenie, Warszawa

GLINIECKA J. 2007. *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna,* Oficyna

Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk
KAŃDUŁA S., KOTLIŃSKA J. 2007. *Opłata adiacencka i planistyczna– niewykorzystane źródła dochodów gmin*, **(***w:)Harmonizacja finansów publicznych w skali narodowej i europejskiej,* red. K. Piotrowska-Marczak, K. Kietlińska,wyd. Difin, Warszawa
KIEŻUN W. 1997. *Sprawne działanie organizacją,* Szkoła Główna Handlowa, Warszawa
KISZKA J. 2006. *Opłata adiacencka jako element systemu źródeł dochodów gmin – wybrane problemy*, (w:) Aktualne problemy finansów lokalnych i regionalnych w Polsce i innych krajach, red. E. Chojna-Duch, Uniwersytet Warszawski, CSSTiRL, Warszawa
KODEKS CYWILNY, ustawa z 1964 r. (Dz. U. z 1964 r., Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
KOTARBIŃSKI T. 1966. *Sprawność i błąd*. Państwowe Zakłady Wydawnictw Szkolnych, Warszawa
KOTARBIŃSKI T. 1982. *Traktat o dobrej robocie.* Wydanie siódme, Zakład Narodowy Imienia Ossolińskich, Wrocław-Warszawa-Kraków-Gdańsk-Łódź
LEWANDOWSKA I. 2007. *Niższe opłaty adiacenckie po podziale gruntu.Rzeczpospolita,* z dnia 19 września
MAKOSZ A. 2007. *Niższe opłaty adiacenckie przy podziale działki. Gazeta Prawna,* nr 216, z dnia 7 listopada
ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego(Dz.U.2004, Nr 207, poz.2109)
ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziałów nieruchomości Dz. U. z 2005 r., Nr 86, poz. 736)
USTAWA z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach (Dz. U. z 1969 r., Nr 32, poz. 159 z późn. zm.)
USTAWA z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych (DZU z 2000 r., nr 71, poz. 838 z późn. zm)
USTAWA z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1985 r., nr 22 poz. 99 z późn. zm.)
USTAWY z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (DZU z 2004 r. nr 261 poz. 2603 z późn. zm.)
USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2004 r., n 261, poz. 2603 z późn. zm.)
USTAWA z 24 sierpnia 2007 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (DZ.U. z 2007 r. nr 173 poz. 1218)
ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. 2006. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur.* Wyd. Gall, Katowice.

EFFICIENCY OF THE ADJACENT PAYMENTS SYSTEM ON THE EXAMPLE OF COMMUNITIES OF KOSZALIN AND KOŁOBRZEG POWIAT IN 2006-2009

Leszek Dawid
Department of Geodesy and Cartography
Technical University of Koszalin
e-mail: leszek.dawid@tu.koszalin.pl

Key words: *adjacent payments system, efficiency, community*

Abstract

In the article the results of poll research implemented in five neighbouring communities of Koszalin city (Będzino, Biesiekierz, Świeszyno, Manowo, Sianów) and in two seaside communities (Mielno, Ustronie Morskie) are presented. The aim of this study is to attribute criterions of efficient adjacent payments system based on literature and poll research, to present solutions applied in order to improve this system in researched communities and to portray problems which affect communities in this aspect. Presented research should be treated as an introduction to other research encompassed the area of a whole zachodniopomorski province, which will enable to conduct more accurate analysis of efficiency of the adjacent payments system, along with portraying ways of its rationalization.

OCHRONA PRAW PODMIOTOWYCH PRZY PRZEJMOWANIU NIERUCHOMOŚCI NA CELE PUBLICZNE (UWARUNKOWANIA FORMALNO-PRAWNE)

Hanna Krajewska
Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail:h.krajewska@ue.poznan.pl

Słowa kluczowe: *prawa podmiotowe, nieruchomości, wywłaszczenie, cele publiczne*

Streszczenie

Własność, inne prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Ta konstytucyjna gwarancja może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Pozbawienie jednak prawa własności jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Z uwagi na powyższe szczególnie istotne – dla poszanowania praw obywatela – są przepisy prawa zawierające uwarunkowania i procedury odnoszące się do przejmowania nieruchomości; zważywszy że odbywa się to w szczególności poprzez administracyjne formy działania, które w całości lub w części kształtują prawa i obowiązki podmiotów. Ponieważ Konstytucja RP wyznacza pewne ogólne ramy ochrony praw podmiotowych, konkretyzacji tych działań należy poszukiwać w ustawach zasadniczych (tj. ustawa o gospodarce nieruchomościami, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Prawo wodne, Prawo ochrony środowiska, itp.) Niniejszy artykuł stanowi próbę udzielenia odpowiedzi na pytanie czy i na ile państwo gwarantuje ochronę praw jednostki, będąc zobowiązanym jednocześnie do realizacji zadań publicznych służących zabezpieczeniu interesu społecznego.

1. Prawa podmiotowe do nieruchomości

Prawem podmiotowym jest wynikająca ze stosunku prawnego sfera możności postępowania w określony sposób, przyznana przez normę prawną w celu ochrony interesów podmiotu prawnego i przez nią zabezpieczona (WOLTER, IGNATOWICZ, STEFANIUK,2001). Tym samym, prawo podmiotowe dotyka nie tylko tego, co wolno czynić uprawnionemu, ale także tego co winien czynić zobowiązany, czyli druga strona (prawo do żądania od innych osób określonego zachowania, działania czy zaniechania). Typowymi postaciami praw podmiotowych są:

1) prawa podmiotowe bezpośrednie (np. prawo własności, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa do rzeczy)
2) roszczenia (rozumiane jako prawo żądania od indywidualnie określonej osoby ściśle określonego zachowania się)
3) prawa kształtujące (to uprawnienia polegające na tym, że uprawniony może mocą jednostronnej czynności) bez udziału drugiej strony doprowadzić do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego np. wypowiedzenie, odstąpienie)

Z kolei pod względem rodzajów prawa podmiotowe można uporządkować jako:

1) prawa bezwzględne i prawa względne,
2) prawa majątkowe i prawa niemajątkowe,
3) prawa zbywalne i prawa niezbywalne,
4) prawa dziedziczne i prawa niedziedziczne,
5) prawa związane i prawa samodzielne,
6) prawa akcesoryjne (niesamoistne) i prawa samoistne

Nieruchomość rozumiana jako część powierzchni ziemskiej, budynki lub ich części składowe, stanowi przedmiot świadomej dystrybucji i podziału praw majątkowych do rzeczy z uwagi na konieczność zaspokojenia konkurencyjnych potrzeb. W tym kontekście niezbędne jest takie działanie zarówno osób fizycznych jak i jednostek publicznych, by zaspakajając potrzeby jednostki osiągnąć optymalizację realizacji zadań publicznych. Sfera możności postępowania w określony sposób, przyznana przez normę prawną w celu ochrony interesów podmiotu prawnego i przez nią zabezpieczona realizowana jest najczęściej poprzez prawa podmiotowe, które mogą być skierowane przeciwko każdej osobie. Wiążą się one z istnieniem obowiązku ciążącego na wszystkich. Obowiązek ten polega na powstrzymywaniu się od działań, które mogłyby naruszyć prawo podmiotowe uprawnionego. Przykładem praw podmiotowych bezwzględnych są m.in. prawa rzeczowe, w tym własność , użytkowanie wieczyste czy ograniczone prawa rzeczowe. Z kolei prawo podmiotowe względne jest skuteczne tylko wobec określonej osoby lub określonej grupy osób. Oznacza to, że obowiązek odpowiadający takiemu prawu ciąży na konkretnej osobie. Do praw podmiotowych względnych należą przede wszystkim te, wynikające ze stosunków zobowiązaniowych (wierzytelności). O tym, które prawa maja charakter praw podmiotowych bezwzględnych, a które względnych, przesadza wola ustawodawcy, który z pomocą norm imperatywnych ustala katalog praw skutecznych przeciwko wszystkim.

Najpełniejszą formę władztwa nad nieruchomością stanowi prawo własności, określające prawo korzystania (posiadanie, używanie, pobieranie pożytków) i rozporządzania rzeczą (zamiana, wyzbycie się, obciążenie) – w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego, społeczno – gospodarcze przeznaczenie prawa (art. 140k.c). Prawo własności regulowane jest już w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 64 Konstytucji, *każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia.* Własność, inne

prawa majątkowe oraz prawo dziedziczenia podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej i mogą być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wobec powyższego na tle zapisów Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej (art. 21), odebranie komukolwiek prawa własności możliwe jest jedynie w przypadku, gdy spełnione są łącznie dwa warunki : wywłaszczenie dokonywane jest na cele publiczne oraz wywłaszczenie dokonywane jest za słusznym odszkodowaniem. Normy prawne zawarte w Konstytucji wyznaczając pewne ogólne ramy postępowania, z uwagi na konieczność wypracowania relacji i procedur, w celu ochrony interesów podmiotu prawnego, konkretyzowane są przez inne źródła prawa. Zarówno przez akty o charakterze generalnym (ustawy czy rozporządzenia) ale również przez akty indywidualne, w szczególności decyzje administracyjne. Skuteczność realizacji indywidualnych interesów gwarantowana na gruncie prawa cywilnego, dopuszczalna jest również przepisami prawa administracyjnego, mocą których obywatel może skutecznie domagać się czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo zapewnić możliwość realizacji swojego indywidualnego interes. O ile nieuwzględnienie przez organ administracji interesu faktycznego jest w zasadzie dopuszczalne, o tyle nieuwzględnienie interesu prawnego podmiotu zastrzeżone jest daleko idącymi warunkami. Tym samym jeżeli na gruncie prawa cywilnego prawo podmiotowe stanowi możności swobodnego oddziaływania na określone dobro czy żądania określonego zachowania od innej osoby; istotą prawa podmiotowego w prawie administracyjnym jest uprawnienie do otrzymania od właściwego organu decyzji administracyjnej o ściśle określonej treści, odpowiadającej zazwyczaj istocie danego prawa podmiotowego.

2. Gospodarowanie nieruchomościami na cele publiczne

Nieruchomość jako przedmiot gospodarki nieruchomościami jest ściśle związana z określonym do niej prawem podmiotowym, którego zakres zależy od rodzaju podmiotu, dysponującego i rozporządzającego rzeczą. W przypadku gdy uprawnienia do nieruchomości przysługują podmiotom publicznym istota prawa własności wydaje się być w mniejszym stopniu ograniczana; z uwagi na spójność celów i sposobu wykonywania władztwa nad rzeczą. W przypadku, gdy mamy do czynienia z nieruchomościami, do których prawa rzeczowe przysługują innym podmiotom niż organy publiczne, nie da się uniknąć dysproporcji pomiędzy oczekiwaniami podmiotów władających rzeczą a ustawowym obowiązkiem nałożonym na administrację w zakresie zaspokajania potrzeb o charakterze publicznym. W tym aspekcie, jeszcze raz należy podkreślić, że własność oraz inne prawa majątkowe mogą być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. W szczególności dopuszcza się możliwość ograniczenia czy pozbawienia praw, w sytuacji przeznaczania nieruchomości na cele publiczne.

Pod pojęciem „cele publiczne", należy rozumieć (art. 6 ustawy o gospodarce

nieruchomościami):

- wydzielanie gruntów pod drogi publiczne i drogi wodne, budowa, utrzymywanie oraz wykonywanie robót budowlanych tych dróg, obiektów i urządzeń transportu publicznego, a także łączności publicznej i sygnalizacji;
- wydzielenie gruntów pod linie kolejowe oraz ich budowa i utrzymanie;
- wydzielanie gruntów pod lotniska, urządzenia i obiekty do obsługi ruchu lotniczego, w tym rejonów podejść, oraz budowa i eksploatacja tych lotnisk i urządzeń;
- budowa i utrzymywanie ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do przesyłania płynów, pary, gazów i energii elektrycznej, a także innych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń;
- budowa i utrzymywanie publicznych urządzeń służących do zaopatrzenia ludności w wodę, gromadzenia, przesyłania, oczyszczania i odprowadzania ścieków oraz odzysku i unieszkodliwiania odpadów, w tym ich składowania;
- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska, zbiorników i innych urządzeń wodnych służących zaopatrzeniu w wodę, regulacji przepływów i ochronie przed powodzią, a także regulacja i utrzymywanie wód oraz urządzeń melioracji wodnych, będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- opieka nad nieruchomościami stanowiącymi zabytki w rozumieniu przepisów o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami;
- ochrona Pomników Zagłady w rozumieniu przepisów o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady oraz miejsc i pomników upamiętniających ofiary terroru komunistycznego;
- budowa i utrzymywanie pomieszczeń dla urzędów organów władzy, administracji, sądów i prokuratur, państwowych szkół wyższych, szkół publicznych, a także publicznych: obiektów ochrony zdrowia, przedszkoli, domów opieki społecznej, placówek opiekuńczo-wychowawczych i obiektów sportowych;
- budowa i utrzymywanie obiektów oraz pomieszczeń niezbędnych do realizacji obowiązków w zakresie świadczenia przez operatora publicznego powszechnych usług pocztowych, a także innych obiektów i pomieszczeń związanych ze świadczeniem tych usług;
- budowa i utrzymywanie obiektów oraz urządzeń niezbędnych na potrzeby obronności państwa i ochrony granicy państwowej, a także do zapewnienia bezpieczeństwa publicznego, w tym budowa i utrzymywanie aresztów śledczych, zakładów karnych oraz zakładów dla nieletnich;
- poszukiwanie, rozpoznawanie, wydobywanie i składowanie kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego

wydobywanego metodą odkrywkową;
- zakładanie i utrzymywanie cmentarzy;
- ustanawianie i ochrona miejsc pamięci narodowej;
- ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody;
- inne cele publiczne określone w odrębnych ustawach.

Dopuszczalność ograniczania lub pozbawiania praw podmiotowych nawet w sytuacji przeznaczania nieruchomości na cele publiczne – możliwa jest jedynie w drodze ustawy. Prawne podstawy ograniczania, pozbawiania, wywłaszczania znaleźć można m.in. w ustawach.: o gospodarce nieruchomościami, planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, prawo ochrony środowiska, o ochronie przyrody, prawo wodne, prawo geologiczne i górnicze. Szczególnie istotne – dla poszanowania praw obywatela – są przepisy prawa zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami, które przewidują instytucję wywłaszczenia, rozumianą jako możność pozbawienia albo ograniczenia prawa własności, prawa użytkowania wieczystego, lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości jej dotychczasowemu właścicielowi na rzecz innego (nowego) właściciela. Jest ono dopuszczalne wyjątkowo w ściśle określonych i przewidzianych prawem wypadkach. Według brzmienia art. 112 tej ustawy wywłaszczyć można co do zasady nieruchomości położone na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele publiczne albo dla których wydana została decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Istotnym jest także, iż wywłaszczenie nieruchomości może być dokonane, jeżeli cele publiczne nie mogą być zrealizowane w inny sposób niż przez pozbawienie albo ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy. Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. Jeżeli wywłaszczeniem jest objęta część nieruchomości, a pozostała część nie nadaje się do prawidłowego wykorzystywania na dotychczasowe cele, na żądanie właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości nabywa się tę część w drodze umowy na rzecz Skarbu Państwa lub na rzecz jednostki samorządu terytorialnego, w zależności od tego, na czyją rzecz następuje wywłaszczenie.

Na własność jednostek samorządowych przechodzą również działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela czy użytkownika wieczystego. Z tym że prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne wygasa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Przepis stosuje się odpowiednio przy wydzielaniu działek gruntu pod poszerzenie istniejących dróg publicznych.(art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami)

Z kolei zgodnie z art. 105 ustawy o gospodarce nieruchomościami powierzchnię każdej nieruchomości objętej scaleniem i podziałem pomniejsza się o powierzchnię niezbędną do wydzielenia działek gruntu pod nowe drogi lub pod

poszerzenie dróg istniejących. Pomniejszenie to następuje proporcjonalnie do powierzchni wszystkich nieruchomości objętych scaleniem i podziałem oraz do ogólnej powierzchni działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi i pod poszerzenie dróg istniejących. Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, niebędących drogami powiatowymi, wojewódzkimi lub krajowymi, przechodzą z mocy prawa na własność gminy, a ustanowione na tych działkach prawo użytkowania wieczystego wygasa z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości.

Starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej, może, w drodze decyzji, ograniczyć również sposób korzystania z nieruchomości przez udzielenie zezwolenia na prowadzenie działalności polegającej na poszukiwaniu, rozpoznawaniu, wydobywaniu lub składowaniu kopalin stanowiących własność Skarbu Państwa oraz węgla brunatnego wydobywanego metodą odkrywkową, na czas nie dłuższy niż 12 miesięcy, jeżeli właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości nie wyraża na to zgody (art. 125 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Może również w przypadku siły wyższej lub nagłej potrzeby zapobieżenia powstaniu znacznej szkody, zezwolić na czasowe zajęcie nieruchomości na okres nie dłuższy niż 6 miesięcy. (art. 126)

Podział nieruchomości, scalanie i podział ale również wywłaszczenie nieruchomości warunkowane są zasadami zagospodarowania i zabudowy przestrzeni. Planując i gospodarując przestrzenią uwzględnia się zarówno prawo własności jak i potrzeby interesu publicznego rozumianego jako uogólniony cel dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym (art1. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia te kształtują, wraz z innymi przepisami, sposób wykonywania prawa własności nieruchomości. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym (art. 4. ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym):lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego; zaś sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Ograniczenie sposobu korzystania z nieruchomości może nastąpić również w związku z ochroną zasobów środowiska poprzez (art130 Prawo ochrony środowiska) :

1) poddanie ochronie obszarów lub obiektów na podstawie przepisów ustawy o ochronie przyrody;
2) ustalenie warunków korzystania z wód regionu wodnego lub zlewni oraz

ustanowienie obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych na podstawie przepisów ustawy – Prawo wodne;
3) wyznaczenie obszarów cichych w aglomeracji oraz obszarów cichych poza aglomeracją.
4) tworzenie stref przemysłowych czy obszarów ograniczonego użytkowania (art. 135, 136 prawa ochrony środowiska).

3. Ochrona praw podmiotowych

Dopuszczalność ograniczania czy pozbawiania pełni praw do rzeczy (nieruchomości) musi być jednocześnie obwarowana i zabezpieczona nie tylko prawem uprawnionego ale również zobowiązaniem do słusznej rekompensaty za odebranie uprawnień. Zgodnie z art. 6 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, każdy ma prawo, w granicach określonych przepisami zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; jak i ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, żądać od gminy:

- odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę /odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.
- wykupienia nieruchomości lub jej części
- zamiany

Zasadniczo odebranie lub ograniczenie praw podmiotowych jest dopuszczalne za słusznym odszkodowaniem. W przypadku wywłaszczenia, wysokość odszkodowania ustala się według stanu i wartości wywłaszczonej nieruchomości w dniu wydania decyzji o wywłaszczeniu, po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego, określającej wartość nieruchomości (art. 130 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Wysokość odszkodowania może być określona na podstawie wartości rynkowej nieruchomości lub wartości odtworzeniowej. Określając wartość rynkową nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami. Wycenę nieruchomości w oparciu o określenie jej wartości odtworzeniowej stosowana jest, gdy ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie. Przy określaniu wartości odtworzeniowej nieruchomości, oddzielnie określa się wartość gruntu i oddzielnie wartość jego części składowych. Przy określaniu wartości budynków lub ich

części, budowli, urządzeń infrastruktury technicznej i innych urządzeń szacuje się koszt ich odtworzenia, z uwzględnieniem stopnia zużycia.

W ramach odszkodowania właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu wywłaszczonej nieruchomości może być przyznana, za jego zgodą :

- odpowiednia nieruchomość zamienna lub
- zapłata odpowiedniej sumy pieniężnej.

Nieruchomość zamienną przyznaje się z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz Skarbu Państwa, lub z zasobu nieruchomości odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli wywłaszczenie następuje na rzecz tej jednostki. Jeżeli wywłaszczenie nieruchomości następuje w drodze decyzji o ustaleniu lokalizacji drogi, której nadano rygor natychmiastowej wykonalności – zarządca drogi może zostać zobowiązany do wskazania lokalu zamiennego (art. 17 ust. 4 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych). Przez lokal zamienny należy rozumieć lokal znajdujący się w tej samej miejscowości, w której jest położony lokal dotychczasowy, wyposażony, w co najmniej takie urządzenia techniczne, w jakie był wyposażony lokal użytkowany dotychczas, o powierzchni pokoi takiej jak w lokalu dotychczas używanym; warunek ten uznaje się za spełniony, jeżeli na członka gospodarstwa domowego przypada 10 m. kw. powierzchni łącznej pokoi, a w wypadku gospodarstwa jednoosobowego 20 m. kw. tej powierzchni.(art. 2 ust.1 pkt. 6 ustawie z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego (tekst jednolity Dz. U. Nr 31, poz. 266 z 2005 r.). Właściwy zarządca drogi może nabywać w imieniu i na rzecz Państwa, województwa, powiatu albo gminy nieruchomości oraz lokale mieszkalne w celu dokonania odpowiedniej zamiany.

Nieruchomości zamienne przydzielane są również w procesie scalenia i podziału. Każdy z dotychczasowych właścicieli lub użytkowników wieczystych otrzymuje odpowiednio na własność lub w użytkowanie wieczyste, nieruchomości składające się z takiej liczby działek gruntu wydzielonych w wyniku scalenia i podziału, których łączna powierzchnia jest równa powierzchni dotychczasowej jego nieruchomości. (art. 105 ustawy o gospodarce nieruchomościami) Jeżeli nie ma możliwości przydzielenia nieruchomości o powierzchni w pełni równoważnej, za różnicę powierzchni dokonuje się odpowiednich dopłat w gotówce.

Warto również zwrócić uwagę, na możliwość żądania zwrotu wywłaszczonej nieruchomości lub jej części, jeżeli, stała się ona zbędna na cel określony w decyzji o wywłaszczeniu (art. 136 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Niestety z uprawienia tego nie może skorzystać w przypadku wywłaszczenia prawa użytkowania wieczystego(wyrok TK -Dz.U. z 2008 r. Nr 59, poz. 369). Warunkiem zwrotu nieruchomości jest jednak zwrot przez poprzedniego właściciela lub jego spadkobiercę odszkodowania lub nieruchomości zamiennej. Odszkodowanie pieniężne podlega waloryzacji, z tym że jego wysokość nie może być wyższa niż wartość rynkowa nieruchomości w dniu zwrotu, a jeżeli ze względu na rodzaj

nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, nie może być wyższa niż jej wartość odtworzeniowa. W razie zmniejszenia się albo zwiększenia wartości nieruchomości wskutek działań podjętych bezpośrednio na nieruchomości po jej wywłaszczeniu, odszkodowanie tak ustalone pomniejsza się albo powiększa o kwotę równą różnicy wartości określonej na dzień zwrotu. Przy określaniu wartości nieruchomości przyjmuje się stan nieruchomości z dnia wywłaszczenia oraz stan nieruchomości z dnia zwrotu. Co ważne, z chwilą zwrotu nieruchomości wygasają ustanowione na niej obciążenia, w tym umowy cywilne (tj. najem, dzierżawa, użyczenie)

Ustawa o gospodarce nieruchomościami przewiduje również odszkodowanie za działki gruntu, wydzielone pod nowe drogi albo pod poszerzenie dróg istniejących, a także za urządzenia, których właściciele lub użytkownicy wieczyści nie mogli odłączyć od gruntu, oraz za drzewa i krzewy. Wysokość odszkodowania jest uzgadniana między właścicielami lub użytkownikami wieczystymi a właściwym organem wykonawczym jednostki samorządu terytorialnego lub starostą. (art. 106 ustawy o gospodarce nieruchomościami).

Obowiązanym do wypłaty odszkodowania lub wykupu nieruchomości jest nie tylko organ administracji publicznej, ale również każdy którego działalność spowodowała powstanie ograniczeń sposobu korzystania ze środowiska (np. w wyniku ustanowienia obszaru ograniczonego użytkowania art. 136 Prawa ochrony środowiska). Bowiem zgodnie z art. 129 Prawa ochrony środowiska jeżeli w związku z ograniczeniem sposobu korzystania z nieruchomości korzystanie z niej lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe lub istotnie ograniczone, właściciel nieruchomości może żądać wykupienia nieruchomości lub jej części albo żądać odszkodowania za poniesioną szkodę.

Wreszcie również sama procedura postępowania związanego z pozbawieniem (ograniczeniem) prawa własności do nieruchomości stanowić może narzędzie ochrony praw podmiotowych. Większość z nich, wymaga bowiem przeprowadzenia postępowania administracyjnego. Postępowanie może być prowadzone z urzędu lub na wniosek. Na przykład postępowanie wywłaszczeniowe wymaga co do zasady przeprowadzenia rozprawy administracyjnej. Po zakończeniu postępowania dowodowego i ustaleniu stanu faktycznego, jeżeli istnieją podstawy do wywłaszczenia nieruchomości orzeka się o tym w drodze decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości. Z chwilą gdy decyzja o wywłaszczeniu nieruchomości staje się ostateczna, prawo własności przechodzi na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Wywłaszczoną nieruchomość do czasu jej wykorzystania na cel, na który nastąpiło wywłaszczenie, oddaje się w dzierżawę poprzedniemu właścicielowi, ale na jego wniosek. Z uwagi, iż wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej, rozstrzygnięcie dotyczące odszkodowania winno być również umieszczone w osnowie decyzji wywłaszczeniowej (odszkodowanie za

wywłaszczone nieruchomości pod budowę dróg i autostrad, ustala się jednak odrębną decyzją administracyjną, którą wydaje wojewoda bądź starosta). Regulacją szczególną w stosunku do ustawy o gospodarce nieruchomościami, jest procedura wywłaszczania nieruchomości pod realizacje inwestycji drogowych uregulowana ustawą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Specyfiką niniejszej ustawy jest możliwość przejęcia z mocy samego prawa wszystkich nieruchomości objętych ostateczną decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi, które w zależności od kategorii drogi stają się własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stanowi również podstawę formalno-prawną przejęcia ex lege nieruchomości na cele budowy dróg publicznych, jeśli zostanie jej nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

Jak można zauważyć procedura postępowania wywłaszczeniowego jest bardzo sformalizowana i jako taka może stanowić podstawę do uchylenia decyzji wywłaszczeniowej lub prowadzić do ponowienia postępowania. Kodeks postępowania administracyjnego nakładając na organy prowadzące postępowanie wywłaszczeniowe obowiązek przestrzegania zasad postępowania administracyjnego, wyposaża adresatów decyzji administracyjnych w narzędzia prawne pozwalające dochodzić swych praw podmiotowych (np. poprzez odwołanie czy nadzwyczajne środki zaskarżenia, takie jak stwierdzenie nieważności czy wznowienie postępowania).

4. Podsumowanie

Ustawodawca wypełniając konstytucyjną dyspozycję równej dla wszystkich ochrony prawnej w zakresie ochrony własności oraz innych praw podmiotowych przy przejmowaniu nieruchomości na cele publiczne, pozwolił stronom zarówno na swobodne kształtowanie wzajemnych zobowiązań (w ramach swobody stosunków cywilno-prawnych) jak i przewidział administracyjne formy działania zawierające uwarunkowania i procedury odnoszące się do przejmowania nieruchomości. (tabela 1).

Tabela 1

Ochrona praw podmiotowych do nieruchomości

TYPY PRAW PODMIOTOWYCH	**FORMA OCHRONY PRAW**	
	ADMINISTRACYJNA	**CYWILNA**
BEZPOŚREDNIE	**Decyzje administracyjne** ***(np. odszkodowawcza, o warunkach zabudowy, o lokalizacji inwestycji celu publicznego, wywłaszczeniowa)***	**Umowy cywilne** ***(-umowa kupna sprzedaży - dzierżawa - zamiana)***

ROSZCZENIA	**-żądanie przydziału nieruchomości zamiennej (scalanie)** **-żądanie zwrotu nieruchomości wywłaszczonej (art.136 uogn)** **-dopłaty (art. 105 uogn)**	**- żądanie wykupu** **- uzgodnienie wysokości odszkodowania (art. 136 POŚ)** **- żądanie naprawienia szkody** **-żądanie spełnienia świadczenia**
PRAWA KSZTAŁTUJĄCE	**Wygaśnięcie (art. 138 uogn)** **Cofnięcie wniosku**	**Wypowiedzenie, Odstąpienie**

Źródło: opracowanie własne.

Konkretyzacja ochrony praw podmiotowych (bezpośrednich, roszczeń, praw kształtujących) w tak wielu źródłach oraz w tak różnorodnej formie stanowi niewątpliwie szerokie spektrum gwarancji ochrony praw jednostki, w szczególności w relacji do realizacji zadań publicznych służących zabezpieczeniu interesu społecznego. Skuteczność realizacji indywidualnych interesów gwarantowana na gruncie prawa cywilnego, dopuszczalna jest również przepisami prawa administracyjnego, mocą których obywatel może skutecznie domagać się czegoś od państwa lub może w sposób niekwestionowany przez państwo zapewnić możliwość realizacji swojego indywidualnego interesu.

5. Literatura

CHACIŃSKI J. *Prawa podmiotowe a ochrona dóbr osobistych*, Katolicki Uniwersytet Lubelski, 2004

WOLTER A., IGNATOWICZ J., STEFANIUK K, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, 2001

Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78 poz. 483)

ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.(t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.)

ustawa z dnia 27 kwietnia 2001, Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U . z 2008r. Nr 25 , poz. 150)

ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminnym i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2005r. Nr 31, poz. 266)

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

ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2004r. Nr 92 poz. 880)

PROTECTION OF PERSONAL RIGHTS IN TAKING REAL ESTATE FOR THE PUBLIC OBJECTIVES (FORMAL AND LEGAL CONSIDERATIONS)

Hanna Krajewska
Departament of Spatial and Environmental Economics
The Poznan University of Economics
e-mail:h.krajewska@ue.poznan.pl

Key words: *law , real estate, expropriation, public objectives*

Abstract

Ownership, other rights to property and inheritance law, subject to equal for all legal protection. This constitutional guarantee may be restricted only by law and only in so far as it is without prejudice to the merits of ownership. However, ownership of depriving is acceptable only if it is made on public objectives and for equitable compensation. For respect for the rights of the citizen there are particularly important laws containing modalities and procedures relating to take ownership of real estate through administrative activities. Since the Constitution RP designates some general confer rights protection framework, instantiation of these activities should be sought in laws essential (i.e. real estate economy Act, Act planning and land use, specifically the preparation and execution of investment in terms of public roads, water law, environmental law, etc.) This article constitutes an attempt to answer the question whether and to what extent the State guarantees the protection of human rights, being liable to execution of public tasks to protect public interest.

ANALIZA INSTYTUCJONALIZACJI ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W POLSCE

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

Słowa kluczowe: *zarządzanie nieruchomością, zarządca nieruchomości, firma zarządzająca nieruchomościami, organizacja firmy zarządzającej nieruchomościami, zakres działania firmy zarządzającej nieruchomościami*

Streszczenie

Przedmiotem referatu jest prezentacja wyników badania opinii przedstawicieli licencjonowanych zawodów obsługujących sferę nieruchomości (zarządców nieruchomości, pośredników w obrocie nieruchomościami i rzeczoznawców majątkowych) o organizacji i zakresie działania firm zarządzających nieruchomościami w Polsce. W badaniach uwagę skoncentrowano na jakościowej i ilościowej charakterystyce podmiotów zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami oraz na analizie zakresu funkcjonalnego i przedmiotowego działania tych podmiotów.

1. Instytucjonalizacja zarządzania nieruchomościami w Polsce - uwagi wstępne[11]

Pojęcie „gospodarowanie nieruchomościami" nie znajduje jednoznacznego wyjaśnienia w tekstach ustaw czy publikacjach naukowych. Powszechnie przyjmuje się, że gospodarowanie nieruchomościami jest procesem ciągłym, na który składają się działania faktyczne i prawne[12]. Obejmuje ono całą paletę spraw i działań związanych z władaniem nieruchomościami i w pełnym zakresie przysługuje tylko właścicielowi.

W procesie gospodarowania nieruchomościami wyróżnić można następujące grupy działań:

- eksploatacja i rozwój nieruchomości,
- obrót prawami do nieruchomości,
- wycena wartości nieruchomości,
- doradztwo w gospodarowaniu nieruchomościami.

Stosownie do tych grup czynności w praktyce ukonstytuowały się odpowiednie zawody zarządca nieruchomości, pośrednik w obrocie nieruchomościami,

[11] Opracowano na podstawie: Podmioty obsługujące rynek nieruchomości – kierunki rozwoju, kierownik projektu: Adam Nalepka, badania statutowe nr 38/KENiPI/1/2008/S/454, UE Kraków 2008 (materiał niepublikowany),

[12] J. Szachułowicz, Gospodarka nieruchomościami, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 20-21

rzeczoznawca majątkowy i doradca majątkowy. Przy czym tylko trzy pierwsze zawody zostały usankcjonowane odpowiednimi przepisami Ustawy. Tak, więc Ustawa o gospodarce nieruchomościami[13] wprowadziła trzy licencjonowane zawody związane z obsługą sfery nieruchomości: pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcę nieruchomości i rzeczoznawcę majątkowego. Do końca 2008 wydano 10.032 licencji pośredników w obrocie nieruchomościami, 15.920 licencji zarządców nieruchomości (w tym prawie 9.000 w trybie szczególnym) oraz ponad 4.800 licencji rzeczoznawców majątkowych. Sposób i tryb nabywania uprawnień zawodowych reguluje obecnie Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami[14].

Celem niniejszego opracowania jest analiza i prezentacja aspektów organizacyjnych realizacji procesu zarządzania nieruchomościami, a więc wielkości i zakresu działania firm zarządzających nieruchomościami, form zatrudnienia i form organizacyjno – prawych oraz rodzaju zarządzanych nieruchomości.

Główną uwagę skierowano więc na jakościową i ilościową charakterystykę podmiotów zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami. Zwrócono również uwagę zakres funkcjonalny i przedmiotowy działania tych podmiotów.

2. Zarządca nieruchomości

Zarządzanie nieruchomościami zostało zdefiniowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z nią zarządzanie nieruchomością polega na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu zapewnienie właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej nieruchomości oraz zapewnienie bezpieczeństwa użytkowania i właściwej eksploatacji nieruchomości w tym bieżącego administrowania nieruchomością, jak również czynności zmierzających do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem oraz do uzasadnionego inwestowania w tę nieruchomość[15].

Przez ostatnie kilkanaście lat wykształciły się w Polsce trzy modele zarządzania nieruchomościami[16]:

- system bezpośredni dotyczy sytuacji, gdy nieruchomością zarządza jej właściciel bądź też pracownicy przez niego zatrudnieni,
- system pośredni, gdy ogół funkcji zarządzania sprawuje podmiot (spółka) utworzona przez właściciela nieruchomości,
- system zleceniowy, gdzie funkcje zarządzania pełni wybrany przez

[13] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. nr 115, poz. 741 (Ugn)

[14] Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2008 r. w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami, Dz. U. nr 31, poz. 189, (Rnl).

[15] Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 141, poz. 1492 ze zm.

[16] Nalepka A., Zarządzanie nieruchomościami. Wybrane zagadnienia. Wydawnictwo AE Kraków 2007, s. 58-59

właściciela nieruchomości profesjonalny podmiot zarządzający, działający na rynku jako osoba fizyczna lub prawna.

Zgodnie z powyższymi rozwiązaniami nieruchomości mogą być zarządzane bezpośrednio przez właścicieli, ich pracowników bądź firmy zewnętrzne (zleceniobiorców).

Zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową wykonywaną przede wszystkim przez zarządców nieruchomości, czyli przez osoby fizyczne posiadające licencję zawodową. Przedsiębiorcy mogą prowadzić działalność związaną z zarządzaniem nieruchomościami, jeżeli czynności bezpośrednio związane zarządzaniem nieruchomością będą wykonywane przez licencjonowanych zarządców nieruchomości[17].

Podmioty zarządzające nieruchomościami wykonują dwojakiego rodzaju zadania:

- wynikające z odpowiednich, ogólnie obowiązujących przepisów prawnych,
- umowne, określone w umowie o zarządzanie nieruchomością, zawartej między właścicielem a wybraną firmą zarządzającą.

Zarządca nieruchomości działa na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową lub innym podmiotem, któremu przysługuje prawo do nieruchomości[18]. Umowa o zarządzanie musi być zawarta w formie pisemnej pod rygorem nieważności. Umowa ta określa prawa i obowiązki zarządcy oraz właściciela. Zarządca przejmuje od właściciela część ciążących na nim obowiązków, wynikających z prawa własności.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami wymaga, aby osoba przejmująca nieruchomość do zarządzania posiadała stosowną licencję zawodową oraz wykupiła ubezpieczenie od odpowiedzialności cywilnej. Licencjonowani zarządcy nieruchomości wpisywani są do Centralnego Rejestru Zarządców Nieruchomości prowadzonego przez Ministerstwo Infrastruktury. Spis ten jest na bieżąco aktualizowany. Część danych osobowych jest publikowana w Dzienniku Urzędowym Ministerstwa, dzięki temu można łatwo dotrzeć do tych osób.

Podmioty zarządzające nieruchomościami mają pełną swobodę organizowania swej działalności i stosowania odpowiednich form organizacyjno – prawnych i adekwatnych rozwiązań strukturalnych.

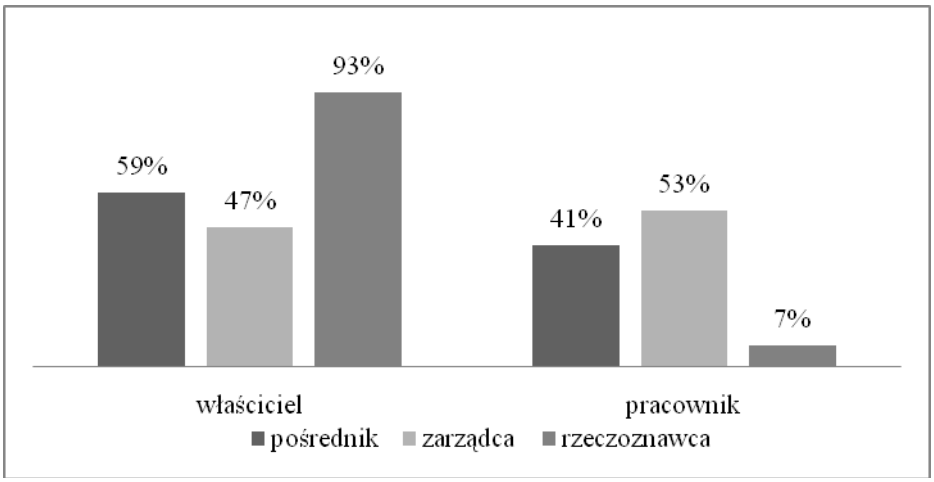
3. Zakres i metodyka badania

Populację generalną stanowią osoby fizyczne posiadające odpowiednie licencje uzyskane w trybie Ustawy o gospodarce nieruchomościami, pozwalające na zawodowe wykonywanie prac związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Trudno jest jednak ustalić dokładną liczbę osób, aktywnych w zawodzie, bowiem część licencji wygasła, a część osób nie pracuje w zawodzie.

[17] K. Lewandowski ,Zarządzanie nieruchomościami Wyd. Prawnicze LexisNexis Warszawa 1005, s. 168
[18] S. Starkiewicz, Umowa o zarządzanie nieruchomością. Wzory, objaśnienia, przepisy, Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz – Olsztyn 2004, s. 15,

Badaniom poddano osoby aktywnie działające na rynku nieruchomości. W związku z tym ankiety skierowano do tych przedstawicieli zawodów, którzy podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe, a więc można uznać, że oni są aktywni zawodowo. Badania zostały przeprowadzone w okresie 05.2008 – 09.2008.

Ankiety zostały przesłane do przedstawicieli stowarzyszeń zawodowych, a następnie zostały wypełniane przez uczestników szkoleń organizowanych przez te stowarzyszenia. Łącznie w w/w okresie udało się pozyskać 170 ankiet od pośredników w obrocie nieruchomościami, 75 ankiet od zarządców nieruchomości oraz 89 ankiet wypełnionych przez rzeczoznawców majątkowych. Ankiety były wypełniane przez właścicieli firm jak i ich pracowników. Strukturę badanych osób przedstawia poniższy rysunek.



Rys. 1. Struktura badanych osób. *Źródło*: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

4. Charakterystyka firm zarządzających nieruchomościami

Do ogólnej charakterystyki podmiotów zarządzających nieruchomościami wykorzystano dane o liczbie zatrudnionych pracowników, formie zatrudnienia, formie organizacyjno – prawnej firm oraz doświadczeniu firm, wyrażonym czasem funkcjonowania.

Z przeprowadzonych badań wynika, że ponad połowa respondentów, związanych z biurami zarządzania nieruchomościami przyznaje, że w firmie zatrudnionych jest do 10 osób. Na drugim miejscu (26% odpowiedzi) znajdują się podmioty zatrudniające od 10 – 20 pracowników. 4% ankietowanych wskazuje na wysoką liczbę pracowników – ponad 60 osób.

Tabela 1

Zatrudnienie w firmach zarządzających nieruchomościami

Przedmiot działania firmy	Liczba pracowników firmy							
	do 10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80
Zarządzanie nieruchomościami	58	26	2	5	5		2	2

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Tabela 2

Formy zatrudnienia w firmach zarządzających nieruchomościami

Przedmiot działania firmy	Formy zatrudnienia w firmie			
	Umowa o prace	Własna działalność gospodarcza	Umowa zlecenie/ dzieło	Inne
Zarządzanie nieruchomościami	80	30	15	3

* odpowiedzi nie sumują się do 100% ponieważ możliwe było wpisanie kilku wariantów

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Dominującym sposobem zatrudnienia pracowników w firmach zarządzających nieruchomościami jest umowa o pracę. Ten sposób deklaruje 80% respondentów. Prawie 30% wskazuje dodatkowo umowę zlecenia i umowę o dzieło. Niespełna 15 % badanych preferuje zatrudnienie w oparciu o własną działalność gospodarczą.

Tabela 3

Forma organizacyjno – prawna firm obsługujących sferę nieruchomości

Przedmiot działania firmy	Forma organizacyjno - prawna firmy								
	indywidualna działalność gospod.	spółka cywilna	spółka z o.o.	spółka akcyjna	spółdzielnia mieszkaniowa	inna spółdzielnia	przedsiębiorstwo / instytucja państwowa	gmina lub jednostka organizacyjna gminy	inna
Zarządzanie nieruchomościami	33	15	32	7	1	1	4	4	3

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Zarządcy nieruchomości działają w oparciu o szereg zróżnicowanych form

organizacyjno – prawnych tj. indywidualna działalność gospodarcza, spółki prawa handlowego, spółdzielnie, zakłady budżetowe. Wśród respondentów największy odsetek zarządców nieruchomości działa w oparciu o dwie formy prawne: indywidualną działalność gospodarczą (33%) oraz spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (32%). Inne stosunkowo często wybierane przez nich formy działalności to spółka cywilna (15%), spółka akcyjna (7%).

Tabela 4

Czas funkcjonowania firm zarządzających nieruchomościami

Przedmiot działania firmy	**Ilość lat funkcjonowania**						
	do 5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35
Zarządzanie nieruchomościami	28	24	22	18	3	3	2

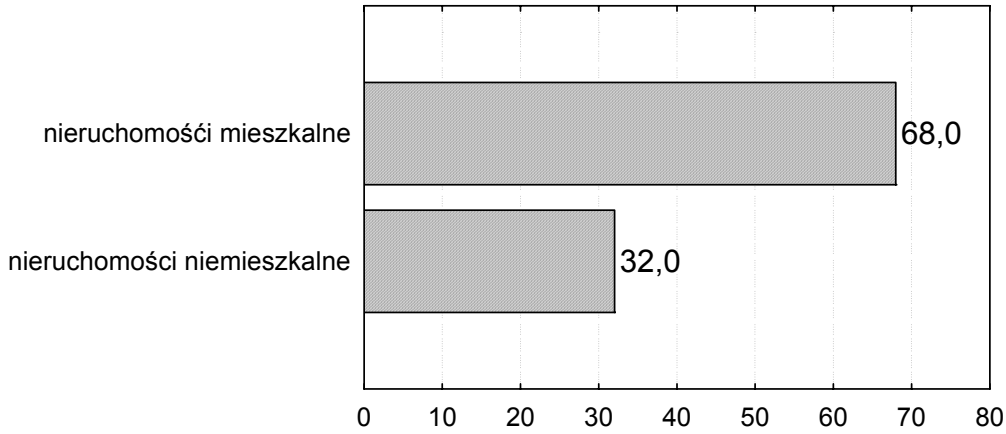
Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ponad 50% badanych firm zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami legitymuje się doświadczeniem zawodowym do 10 lat. Dużą grupę podmiotów stanowią firmy zajmujące się zarządzaniem nieruchomościami powyżej 10 lat, a mniej niż 20 lat.
Stosunkowo niedługiej obecności na rynku można przypisać niezbyt duże rozmiary tych firm, mierzone ilością pracowników, brak oddziałów w większości firm, czy stosowanie mało stabilnych form zatrudniania pracowników.

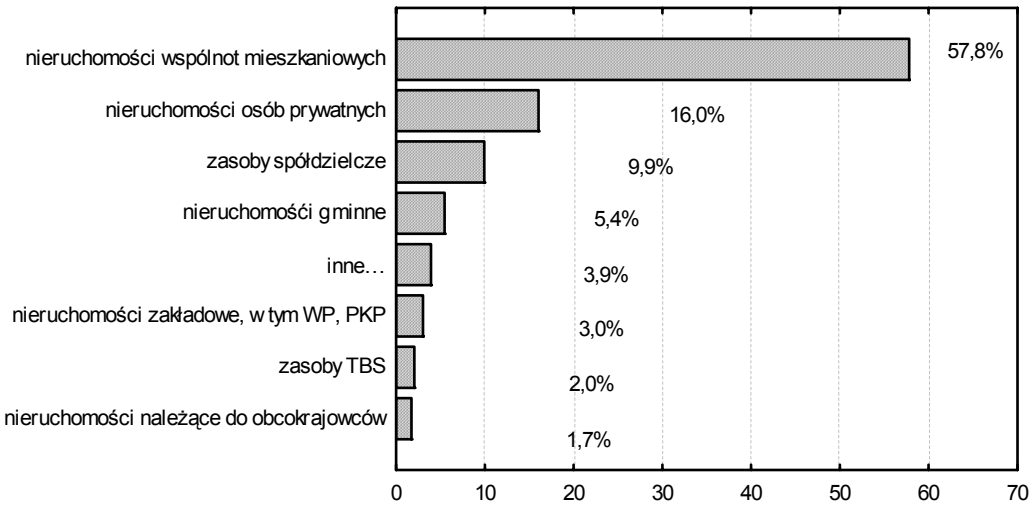
5. Analiza zakresu działania firm zarządzających nieruchomościami

Ankietowani przyznają, iż badane firmy koncentrują się na nieruchomościach o funkcji mieszkaniowej – stanowią one 68% ogółu nieruchomości zarządzanych przez firmy reprezentowane przez respondentów. Pozostałe 32% stanowią nieruchomości, które zostały określone jako niemieszkalne.
Należy również wskazać, iż 24% ankietowanych odpowiedziało, że firmy w których pracują, zajmują się zarządzaniem jedynie nieruchomościami mieszkalnymi. Natomiast w zarządzaniu wyłącznie nieruchomościami niemieszkaniowymi specjalizuje się 13% badanych firm.

Spośród firm zarządzających nieruchomościami mieszkaniowymi ponad połowa zarządza lokalami wspólnot mieszkaniowych (57,8%), w dalszej kolejności znajdują się nieruchomości mieszkaniowe osób prywatnych (16%) oraz nieruchomości należące do zasobów spółdzielczych (9,9%). Dalsze dane w tym zakresie przedstawiają rysunki 2, 3 i 4.

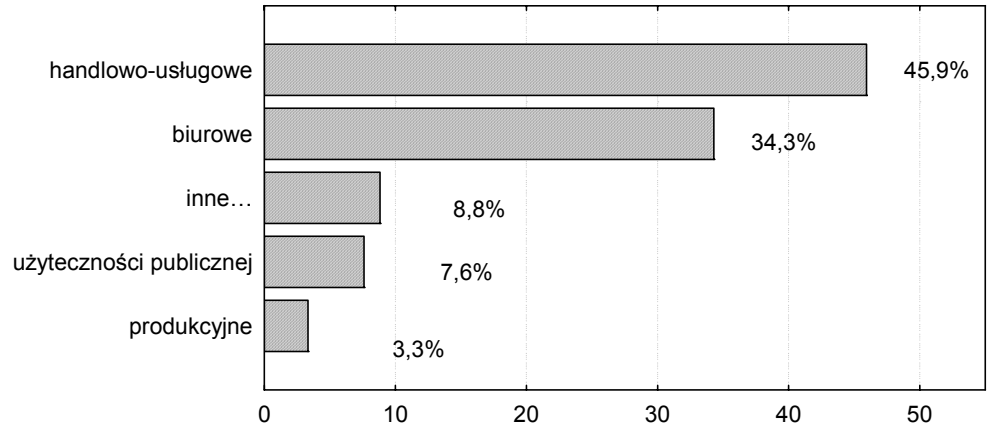


Rys. 2. Rodzaj nieruchomości stanowiących przedmiot zarządzania w badanych firmach. *Źródło*: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.



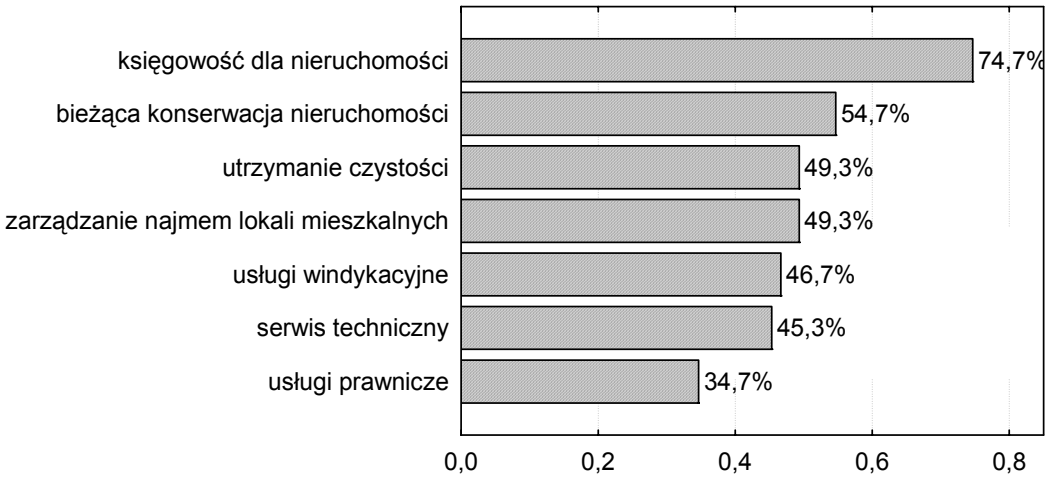
Rys. 3. Struktura nieruchomości mieszkaniowych zarządzanych przez badane firmy. *Źródło*: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród nieruchomości niemieszkalnych przedmiotem zarządzania są przede wszystkim nieruchomości handlowo – usługowe (45,9%), nieruchomości biurowe (34,3%) i inne.



Rys. 4. Struktura nieruchomości niemieszkaniowych zarządzanych przez badane firmy. Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

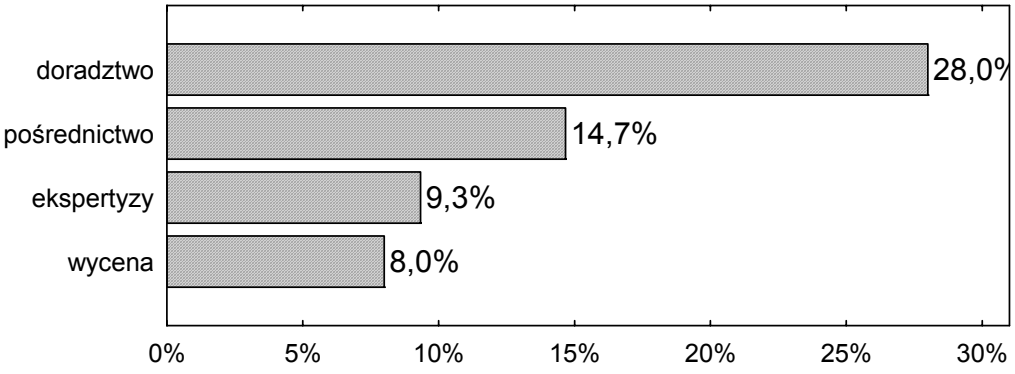
Kolejnym problemem badawczym był zakres działania badanych firm. Ankietowani wskazali, że badane firmy najczęściej zajmują się prowadzeniem księgowości związanej z zarządzanymi nieruchomościami (74,7%), bieżącą konserwacją nieruchomości (54,7%). Dalsze rodzaje podejmowanych działań prezentuje rysunek 5.



* odpowiedzi nie sumują się do 100% ponieważ możliwe było wpisanie kilku wariantów.

Rys. 5. Czynności wykonywane przez pracowników firmy w ramach usług zarządzania. *ŹRÓDŁO*: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Obok wyżej wymienionych czynności, respondenci wskazali, że firmy świadczą usługi dodatkowe. Wśród nich podstawowe znaczenie ma doradztwo (28%) a następnie pośrednictwo w obrocie nieruchomościami (14,7%), a najmniejsze ekspertyzy i wycena nieruchomości (zob. rys. 6).



Rys. 6. Dodatkowe rodzaje usług oferowanych przez firmy zarządzania nieruchomościami. *Źródło*: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

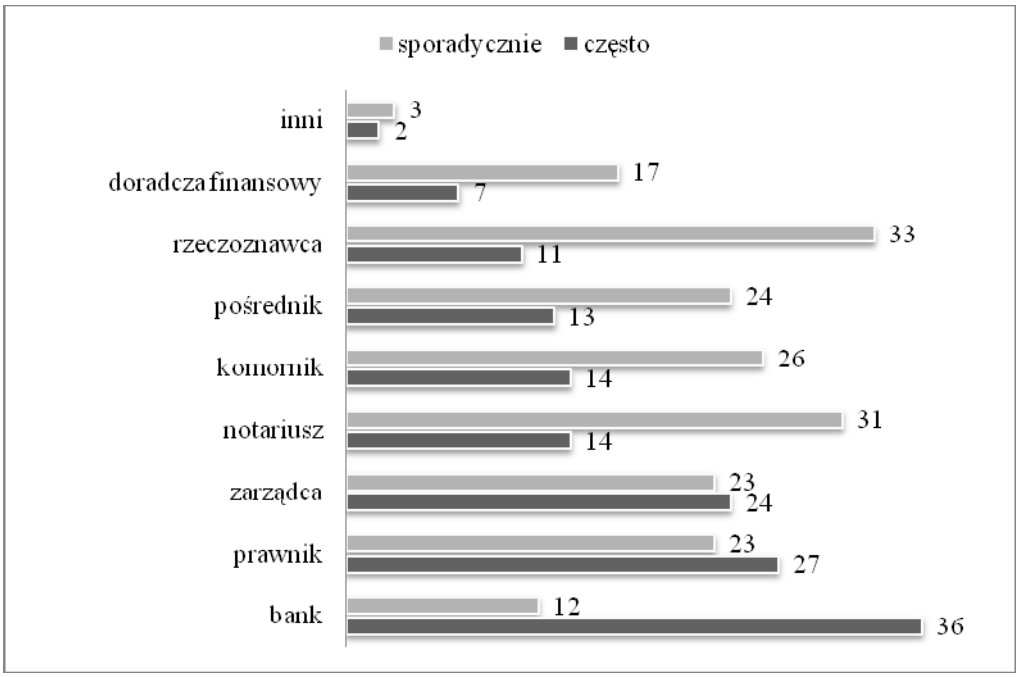
Blisko połowa ankietowanych wskazała, że ich firmy mają częste lub dość częste kontakty zawodowe z pracownikami banków, prawnikami, innymi zarządcami. Natomiast kontakty z przedstawicielami takich zawodów jak notariusz, komornik, pośrednik w obrocie nieruchomościami, czy rzeczoznawca majątkowy zostały ocenione przez respondentów jako raczej sporadyczne. Kierunek i intensywność kontaktów zarządców nieruchomości prezentuje rysunek 7.

6. Uwagi końcowe

Przedstawiony, na podstawie przeprowadzonych badań, obraz firm zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami w Polsce świadczy o niskim poziomie ich rozwoju i małej koncentracji tej działalności. Podmioty oferujące usługi zarządzania nieruchomościami to przede wszystkim osoby prowadzące indywidualna działalność gospodarczą oraz spółki z ograniczoną działalnością, zatrudniające w przeważającej ilości (58%) do 10 osób. Stosunkowo łatwe wejście do sektora umożliwia powstawanie nowych firm, próbujących pozyskać nowe nieruchomości do zarządzania[19]. Jednak, jak się wydaje na rynku usług zarządzania nieruchomościami nie będą funkcjonować tylko małe firmy w formie przedsiębiorstw jednego właściciela lub spółek osobowych, ale rozpocznie się proces wzrostu rozmiaru tych firm. Należy również spodziewać się ekspansji

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

w Polsce zagranicznych firm świadczących usługi zarządzania nieruchomościami, mających duże doświadczenie w tym zakresie.



Rys. 7. Współpraca zarządców nieruchomości z innymi podmiotami. *Źródło*: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

7. Literatura

LEWANDOWSKI K., Zarządzanie nieruchomościami Wyd. Prawnicze LexisNexis Warszawa 2005,

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

NALEPKA A., Zarządzanie nieruchomościami. Wybrane zagadnienia. Wydawnictwo AE Kraków 2007,

Podmioty obsługujące rynek nieruchomości – kierunki rozwoju, praca zbiorowa pod kierownictwem Adama Nalepki, Katedra Ekonomiki Nieruchomości UE Kraków, 2008 (materiał niepublikowany),

STARKIEWICZ S., Umowa o zarządzanie nieruchomością. Wzory, objaśnienia, przepisy, Oficyna Wydawnicza Branta Bydgoszcz – Olsztyn 2004,

SZACHUŁOWICZ J., Gospodarka nieruchomościami, Wydawnictwa Prawnicze PWN, Warszawa 2001, s. 20-21

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz. U. nr 115, poz. 741 (Ugn)

Ustawa z dnia 28 listopada 2003 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz. U. 2004 nr 141, poz. 1492 ze zm. (Uzgn)
Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2008 roku w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami, Dz. U. nr 31, poz. 189, (Rnl).

*****

THE ANALYSIS OF PROPERTY MANAGEMENT INSTITUTIONALIZATION IN POLAND

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

Key words: property management, property manager, property management company, organizational aspects of the property management company, the range of activities of the property management company

Abstract

The aim of the article is to present the results of the research conducted among the real estate professionals (property managers, real estate brokers, property appraisers) in Poland. Part of the research concerned the performance of the property management companies in the context of their activities and organizational structure. The paper describes the qualitative and quantitative characteristics of the property management subjects, and also analyzes the functional and operational aspects of such companies performance.

PRZEMIESZCZENIA NAJEMCÓW MIESZKAŃ KOMUNALNYCH JAKO INSTRUMENT GOSPODAROWANIA GMINNYMI ZASOBAMI LOKALOWYMI

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

Słowa kluczowe: *gminne zasoby mieszkaniowe, przemieszczenia najemców, mieszkania komunalne*

Streszczenie

W pracy przedstawiono wyniki badań dotyczących oceny skali potencjalnych przemieszczeń lokatorów w zasobie mieszkaniowym miasta Olsztyna poprzez pomiar stopnia niedopasowania pomiędzy powierzchniami mieszkań komunalnych a normatywnym zapotrzebowaniem ze strony ich aktualnych najemców. Procedura badawcza – bazując na podejściu obiektowym - doprowadziła do uporządkowania zbiorów budynków komunalnych i wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta według zmniejszającego się priorytetu przeprowadzenia celowych przemieszczeń lokatorów w nich zamieszkujących. Następnie zbilansowano populację wszystkich mieszkań komunalnych w zasobie miasta z normatywnym zapotrzebowaniem reprezentowanym przez ich najemców w wyróżnionych klasach powierzchniowych lokali. Na tej podstawie wskazano główne kierunki przemieszczania lokatorów mieszkań komunalnych i określono wytyczne mające na celu poprawę racjonalności gospodarowania zasobem mieszkaniowym badanej gminy w ujęciu strategicznym. Badania wykazały, że w zasobie mieszkaniowym miasta Olsztyna występują znaczące dysproporcje pomiędzy strukturą podaży istniejących lokali komunalnych a strukturą normatywnego zapotrzebowania wynikającego z liczebności gospodarstw domowych aktualnych najemców.

1. Wstęp

Specyficzną cechę gospodarki gminnymi zasobami mieszkaniowymi stanowi występowanie dużej skali niedopasowania pomiędzy powierzchniami i kosztami utrzymania mieszkań komunalnych a wielkością i możliwościami finansowymi gospodarstw domowych w nich zamieszkujących. Narosłe dysproporcje tego rodzaju wynikają z ciągłych niedoborów lokali komunalnych i braku realnego wpływu większości lokatorów na wybór przydzielanych im w przeszłości mieszkań. Są one ponadto konsekwencją obiektywnych zmian, jakie nastąpiły

w dłuższym okresie w liczebności i poziomie zamożności gospodarstw domowych najemców. Do rozwiązania lub przynajmniej zmniejszenia skali problemu niezbędne jest stymulowanie właściwej polityki przemieszczeń lokatorów mieszkań komunalnych. Wobec relatywnie niewielkiego stopnia odzysku mieszkań komunalnych i skromnych rozmiarów budownictwa gminnego w ostatnich latach podstawowym sposobem realizacji tej polityki staje się zamiana mieszkań. Może ona dotyczyć najemców zajmujących mieszkania w danym zasobie komunalnym (przemieszczenia wewnętrzne) albo obejmować swym zasięgiem także lokatorów z innych publicznych, a nawet prywatnych zasobów mieszkaniowych (przemieszczenia zewnętrzne). Działania tego rodzaju traktowanie są w programach mieszkaniowych wielu samorządów miejskich jako efektywne instrumenty poprawy stopnia wykorzystania i racjonalności gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi. Prowadzą one bowiem do uzyskania znacznych korzyści natury ekonomicznej, społecznej i strategicznej przy relatywnie niewielkich nakładach finansowych w porównaniu do kosztów budowy lokali mieszkalnych i/lub ich zakupu - względnie wynajmu - na wolnym rynku. Praktyczna realizacja założeń lokalnej polityki przemieszczeń najemców (zamiany mieszkań) komunalnych wymaga dokładnej diagnozy rozpatrywanego zjawiska w analizowanym zasobie mieszkaniowym gminy, w tym szczególnie określenia faktycznych rozmiarów istniejącego niedopasowania w poszczególnych obiektach i wskazania na tej podstawie priorytetów i głównych kierunków podejmowanych działań.

Celem głównym pracy jest dokonanie oceny skali potencjalnych przemieszczeń najemców lokali gminnych w zasobie mieszkaniowym miasta Olsztyna poprzez pomiar stopnia niedopasowania pomiędzy powierzchniami mieszkań komunalnych a normatywnym zapotrzebowaniem ze strony ich najemców. Empiryczne określenie stopnia narosłego niedopasowania – przeprowadzone w ujęciu obiektowym – stanowi podstawę do uporządkowania badanych zbiorów budynków komunalnych i wspólnot mieszkaniowych według zmniejszającego się priorytetu przeprowadzenia celowych przemieszczeń lokatorów w nich zamieszkujących, w tym szczególnie wskazania tych obiektów, w których najemcy lokali powinny być poddani procesowi przemieszczania w pierwszej kolejności względnie winni być z niego wyłączeni. Zastosowana metodyka pozwala w efekcie na zbilansowanie rzeczywistej liczby mieszkań komunalnych w zasobie miasta z normatywnym zapotrzebowaniem reprezentowanym przez ich najemców w wyróżnionych klasach powierzchniowych lokali. Umożliwia to wskazanie dominujących kierunków przemieszczania lokatorów komunalnych i sformułowanie wytycznych do gospodarki zasobem mieszkaniowym w ujęciu strategicznym.

2. Zamiana mieszkań komunalnych w gospodarce zasobami lokalowymi gmin miejskich

Stymulowanie celowych przemieszczeń najemców komunalnych poprzez

zamiany mieszkań stanowi ważny instrument poprawy racjonalności gospodarowania zasobami mieszkaniowymi wielu gmin miejskich. Obok zasadniczego celu dokonywania zamian mieszkań komunalnych, jakim jest lepsze dopasowanie wielkości mieszkań do potrzeb i możliwości ich lokatorów, w programach mieszkaniowych wskazuje się często przesłanki społeczno-ekonomiczne takich działań prowadzące do oddłużenia i poprawy sytuacji finansowej mniej zasobnych najemców uzyskujących w wyniku zamiany lokale tańsze w utrzymaniu. Przesłanki ekonomiczne odgrywają coraz większą rolę w dobie kryzysu gospodarczego, w tym szczególnie w warunkach aktywizacji lokalnej polityki czynszowej objawiającej się wzrostem czynszu w zasobach mieszkaniowych gmin (Muczyński, 2006). W procesie zamiany mieszkań komunalnych zdarzają się niekiedy przypadki zachowań spekulacyjnych polegające na dążeniu najemcy do preferencyjnego wykupu bardziej atrakcyjnego lokalu uzyskanego w wyniku zmiany mieszkania, a następnie jego sprzedaży na rynku. Aby wyeliminować lub przynajmniej ograniczyć spekulacyjny handel nieruchomościami należącymi do gmin wprowadzają one odpowiednie ograniczenia w stosunku do osób zainteresowanych zamianami. Podstawową zasadą dokonywania zamian lokali komunalnych jest ich dobrowolny charakter w ramach ograniczeń i możliwości określonych w ustawie o ochronie praw lokatorów[20]. Zamiany tego typu odbywają się zatem pod kontrolą właścicieli zasobów, za zgodą zainteresowanych lokatorów i z uwzględnieniem szeregu okoliczności sytuacyjnych przewidywanych w lokalnej polityce mieszkaniowej gmin (w formie stosownych uchwał i porozumień). W pewnych okolicznościach prawnych gminy mogą wymuszać proces zamiany lokali składając lokatorom propozycje „nie do odrzucenia". Okoliczności te powstają w następstwie naruszania przez lokatorów warunków umów najmu lub nie korzystania z przysługującego im pierwszeństwa nabycia lokali, jeśli uprzednio mieszkania te przeznaczono w programie do prywatyzacji. Przemieszczenia lokatorów poprzez zamiany mieszkań wymusza ponadto proces eksmisji lokatorów na podstawie wydanych orzeczeń sądowych z prawem do lokalu zamiennego lub socjalnego, które z reguły winny zabezpieczyć gminy (Muczyński, 2009).

Analizując funkcjonujące systemy zamiany mieszkań komunalnych w gminach miejskich, można stwierdzić, że przyjęte rozwiązania mają bardzo zróżnicowany charakter od strony organizacyjnej i instytucjonalnej. W niektórych miastach wspomaganie zamiany mieszkań ma - w dalszym ciągu - charakter jedynie pewnej intencji wyrażonej w programie mieszkaniowym nie popartej w zasadzie żadnymi konkretnymi działaniami. Przykładem jest rozpatrywane miasto Olsztyn, gdzie ogólne hasło „ stymulowania aktywności mieszkańców w zakresie zamian lokali w celu dostosowania standardu i wielkości lokalu mieszkalnego do możliwości finansowych i stanu rodzinnego najemcy"

[20] Ustawa z dnia 21.06.2001r. *o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego* (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zmianami)

praktycznie nie znajduje w programie mieszkaniowym żadnych narzędzi lub sposobów realizacji[21]. Część miast ogranicza swoją aktywność w tej dziedzinie jednie do zbierania ofert zamiany mieszkań w formie tradycyjnej lub za pośrednictwem internetu (jak np.: Warszawa, Szczecin czy Kalisz) albo organizuje konkursy ofert dla najemców mieszkań komunalnych zainteresowanych zamianą zajmowanego lokalu (jak np. Kraków). Przez trzy lata w Krakowie był prowadzony program zamiany mieszkań dla tych, którzy mieli kłopoty z płaceniem czynszu w zajmowanym lokalu. Wystarczyło złożyć wniosek do urzędu miasta o zamianę na lokal z mniejszymi opłatami, by jeszcze przed znalezieniem takiego mieszkania płacić niższy czynsz w swoim dotychczasowym miejscu zamieszkania. Istnieje też grupa miast, które wprowadziły kompleksowe rozwiązania stymulujące zamianę mieszkań komunalnych z wykorzystaniem nowoczesnych narzędzi marketingowych oraz programów i systemów (banków) informacyjnych. Wielopłaszczyznowa zamiana lokali w tych miastach obsługiwana jest przez kadrę profesjonalistów zatrudnioną w specjalnie wydzielonych komórkach organizacyjnych lub biurach, które współpracują z instytucjami zewnętrznymi, takimi jak: spółdzielnie mieszkaniowe, towarzystwa budownictwa społecznego, banki itp. Pionierem i liderem wdrażania systemów wielopłaszczyznowej zamiany lokali komunalnych jest z pewnością miasto Gdańsk[22], gdzie stosowane rozwiązania w tym zakresie można uznać za modelowe. Na koncepcji tej ostatnio wzorują się - budując swoje systemy zamiany mieszkań - takie miasta, jak: Poznań, Białystok, Wałbrzych i inne.

2.1. Wielopłaszczyznowy system zamiany mieszkań komunalnych – model gdański

Uruchomienie programu zamiany mieszkań było spowodowane potrzebą rozwiązania problemu znacznego zadłużenia wielu najemców lokali komunalnych w większości zajmujących mieszkania o dużej powierzchni użytkowej. Nie istniał bowiem skuteczny mechanizm umożliwiający miastu odzyskiwanie narastających zobowiązań. W styczniu 2005 r. w Gdańskim Zarządzie Nieruchomości Komunalnych utworzono odrębną komórkę organizacyjną o nazwie Biuro Zamiany Mieszkań, której powierzono wdrożenie i obsługę wielopłaszczyznowego systemu zamiany mieszkań komunalnych. Do zakresu działania tego biura należy rozpatrywanie wniosków najemców i inicjowanie działań związanych z zamianą mieszkań, organizacją i prowadzeniem banku danych o lokalach mieszkalnych na terenie miasta, a także nawiązanie ścisłej współpracy z podmiotami zewnętrznymi takimi, jak: towarzystwa budownictwa społecznego, banki, spółdzielnie i wspólnoty mieszkaniowe, developerzy i prywatne biura obrotu nieruchomościami. Zadaniem tego biura jest ponadto

[21] Uchwała Nr XII/135/07 Rady Miasta Olsztyn z dnia 26 czerwca 2007 roku *w sprawie wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Olsztyn na lata 2007-2011.*

[22] Uchwała Nr XXII/650/04 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 marca 2004 roku *w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gdańska na lata 2004-2008*.

składanie z urzędu najemcom komunalnym propozycji przymusowej zamiany mieszkań. System zamiany mieszkań skierowany jest przede wszystkim do najemców w trudnej sytuacji materialnej, a głównym przekazem w trakcie jego akcji promocyjnej było pokazanie, że stanowi on jeden ze sposobów poprawy sytuacji społeczno-ekonomicznej mieszkańców. Zbiór celów systemu wielopłaszczyznowej zamiany lokali w Gdańsku jest jednak znacznie szerszej zarysowany i obejmuje takie cele, jak:

1) likwidacja dysproporcji między powierzchnią lokali mieszkalnych zajmowanych przez lokatorów zasobów komunalnych, ilością osób w nich zamieszkujących a dochodami ich gospodarstw domowych i możliwościami bieżącego regulowania opłat z tytułu najmu (czynsz i świadczenia),
2) poprawa warunków mieszkaniowych lokatorów zasobów mieszkaniowych gminy,
3) zmniejszenie liczby dłużników i iczby osób oczekujących na lokale socjalne,
4) uporządkowanie stref zamieszkania w mieście, w szczególności wyprowadzenie lokali socjalnych ze strefy centralnej, a także
5) zmniejszenie istniejącego zasobu mieszkań komunalnych do poziomu zakładanego w programie w ramach prywatyzacji i komercjalizacji gminnych zasobów mieszkaniowych.

Uczestnikami wielopłaszczyznowego systemu zamiany lokali może być dwie lub więcej osób, którym przysługuje tytuł prawny do lokalu. Poza najemcami mieszkań komunalnych w procesie zamiany mają możliwość uczestniczyć także najemcy z innych zasobów publicznych, jak również właściciele lokali mieszkalnych i posiadacze praw spółdzielczych. W kontekście powyższych celów konkretne działania biura prowadzone są w czterech obszarach strategicznych:

a) zamiany pomiędzy najemcami mieszkań wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy, zamieszkującymi w lokalach zbyt dużych w stosunku do potrzeb ich gospodarstwa domowego,
b) zamiany pomiędzy najemcami mieszkań wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy a innymi uczestnikami systemu w celu poprawy warunków mieszkaniowych najemców lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego gminy,
c) zamiany pomiędzy zadłużonymi najemcami mieszkań z zasobu gminy innymi uczestnikami systemu celem uniknięcia rozwiązania z zadłużonym najemcą stosunku najmu i skierowania sprawy na drogę postępowania sądowego (o opróżnienie lokalu).
d) zamiany pomiędzy najemcami lokali komunalnych w budynkach wspólnot mieszkaniowych lub w jednolokalowych budynkach komunalnych, którzy nie wyrażają woli skorzystania z prawa pierwszeństwa nabycia lokalu a innymi uczestnikami wielopłaszczyznowej zamiany lokali, którzy zobowiążą się do nabycia zamienionego lokalu.

Zakłada się, że w efekcie realizacji wielopłaszczyznowej zamiany lokali nastąpi uporządkowanie stref czynszowych w mieście poprzez wyprowadzenie lokali

socjalnych ze strefy I do strefy II i III. Lokale zwalniane w strefie centralnej będą wynajmowane jako lokale niesocjalne (w zamian za remonty) lub - jako lokale zamienne (po przeprowadzeniu remontów przez gminę), z kolei lokale substandardowe położone w tej strefie zostaną przekwalifikowane na lokale użytkowe. Zamiana mieszkań odbywa się z reguły w trybie dobrowolnym – na wniosek zainteresowanych. Cechą charakterystyczną systemu jest stosowanie zamian przymusowych - wskutek wspomnianej „propozycji nie do odrzucenia" składanej z urzędu najemcom lokali posiadającym znaczne zaległości płatnicze. Celem uniknięcia rozwiązania umów najmu (eksmisji) proponuje się im przejście do lokali o mniejszej powierzchni lub niższym standardzie. Rozwiązania tego typu stosowane są ponadto w stosunku do najemców, którzy nie korzystają z pierwszeństwa nabycia zajmowanego lokalu w budynku przeznaczonym do prywatyzacji, a przyszły najemca zobowiąże się do nabycia tego lokalu. Do podstawowych efektów funkcjonowania systemu zamiany mieszkań zalicza się korzyści ekonomiczne (wzrost wpływów, odzysk długów na poziomie powyżej 2 mln zł rocznie), społeczne (zmniejszenie liczby dłużników, lepsze dostosowanie warunków lokalowych do potrzeb i możliwości najemców) oraz strategiczne (racjonalizacja gospodarki zasobem gminy i zwiększenie skali sprzedaży mieszkań).

Na podstawie doświadczeń miasta Gdańska można stwierdzić, że do warunków koniecznych wdrożenia i skutecznego funkcjonowania systemu zamiany mieszkań komunalnych należy zaliczyć: liberalną politykę mieszkaniową, konsekwentną i elastyczną działalność windykacyjną, atrakcyjną lokalizację biura zamian i odpowiedni dobór jego pracowników, szeroką promocję oraz szybki i łatwy przepływ informacji. Jednostka obsługująca proces zamiany winna ponadto aktywnie współpracować z instytucjami finansowymi celem wypracowania odpowiedniej oferty kredytowej dla najemców komunalnych. Istotne znaczenie ma także precyzyjne rozpoznanie skali zapotrzebowania wspólnoty samorządowej na konkretny typ pomocy mieszkaniowej do czego zmierza - podjęta w niniejszej pracy - ocena skali potencjalnych przemieszczeń najemców (zamian lokali) komunalnych poprzez pomiar stopnia niedopasowania wielkości mieszkań do potrzeb ich lokatorów.

3. Metodyka, przebieg i wyniki badań

Do oceny skali potencjalnych przemieszczeń najemców mieszkań komunalnych w zasobie miasta Olsztyna wykorzystano własną metodykę badań - szczegółowo przedstawioną w pracy (Muczyński, 2009). We wstępnej fazie zgromadzono potrzebne informacje wyjściowe o wszystkich mieszkaniach komunalnych (łącznie 6300 lokali) – położonych w budynkach stanowiących pełną własność gminy (tzw. stricte komunalnych - 189 budynków) i w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta Olsztyna (678 budynków). Informacje uzyskano w postaci odpowiednio przygotowanych arkuszy MS Excel od zarządcy zasobu mieszkaniowego - Zakładu Lokali i Budynków Komunalnych w Olsztynie.

Zawierały one dane porządkowe i lokalizacyjne przedmiotowych obiektów (mieszkań komunalnych), a także parametry powierzchni użytkowej lokali i dane o liczebności gospodarstw domowych w nich zamieszkałych.

W zastosowanym ujęciu metodycznym pomiar stopnia niedopasowania pomiędzy parametrami mieszkań komunalnych a potrzebami ich lokatorów (najemców) realizowany jest poprzez porównanie rzeczywistej powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych w badanym zasobie gminy z normatywnymi powierzchniami tych lokali, jakie wynikają z potrzeb najemców określonych liczebnością ich rodzin. Stopień (rozmiar) tego niedopasowania dla każdego konkretnego lokatora i lokalu z zasobu gminy wyrażany jest analitycznie przy pomocy wskaźnika priorytetu przemieszczenia funkcjonalnego najemcy P_F opisanego wzorem [1]:

$$P_F = L_F - N_Z \quad (1)$$

gdzie:
P_F - wskaźnik priorytetu przemieszczenia funkcjonalnego najemcy lokalu komunalnego,
L_F – liczba osób faktycznie zamieszkująca dany lokal komunalny,
N_Z – normatywna liczba osób, jakie winny zajmować dany lokal komunalny

Liczbę osób zamieszkałych w lokalu L_F uzyskano z informacji źródłowych, natomiast normatyw zagęszczenia N_Z przyjęto na potrzeby badań w oparciu o dane zamieszczone w tabeli 1 - skonstruowanej w nawiązaniu do kryteriów zawartych w ustawie o dodatkach mieszkaniowych[23]. Wielkość normatywu N_Z dla danego lokalu ustalono w zależności od jego powierzchni użytkowej P zarejestrowanej w fazie wstępnej.

Tabela 1

Normatywy zagęszczenia i klasy powierzchniowe mieszkań komunalnych
Normative density and commune flats area classes

Powierzchnia użytkowa mieszkania P [m²] *The area of the flat P [m²]*	*0-35*	*36-40*	*41-45*	*46-55*	*56-65*	*66-70*	*71-75*	*76-80*
Normatyw zagęszczenia N_Z [osoby] *Normative density N_Z [people]*	***1***	***2***	***3***	***4***	***5***	***6***	***7***	***8***
Klasa powierzchniowa mieszkania (K_F, K_D) *The class of flat area (K_F, K_D)*	1.1.1.1.1	***B***	***C***	*D*	*E*	*F*	*G*	***H***

Źródło: Muczyński (2009). Source: Muczyński (2009).

Przyjęto, że wskaźniki priorytetu P_F będzie wyznaczany w dwóch odmianach - jako: P_{F1} dla lokali w budynkach komunalnych i P_{F2} – dla lokali we wspólnotach

[23] Ustawa z dnia 21.06.2001 r. *o dodatkach mieszkaniowych* (Dz. U. z 2001r. Nr 71 poz. 734 ze zmianami)

mieszkaniowych z udziałem gminy. Następnym narzędziem metodycznym stosowanym do oceny stopnia badanego niedopasowania są - wyróżnione w tabeli 1 - klasy powierzchniowe mieszkań, które jeśli odnoszą się do przedziałów powierzchniowych mieszkań istniejących w zasobie wówczas noszą nazwę klas faktycznych K_F, a jeśli odpowiadają kolejnym normatywom zagęszczenia lokatorów tych mieszkań N_Z określane są jako klasy docelowe K_D. Klasa faktyczna K_F opisuje zatem powierzchnię lokalu mieszkalnego rzeczywiście zajmowaną przez danego najemcę, natomiast klasa docelowa K_D odnosi się do normatywnej klasy powierzchniowej lokalu dla tego najemcy (wynikającej z liczebności jego rodziny). Klasy faktyczne i docelowe stanowią użyteczne narzędzie do bilansowania ilości mieszkań i wyznaczania głównych kierunków przemieszczeń najemców w zasobie mieszkaniowym gminy.

W pierwszym etapie badań - dysponując potrzebnymi danymi źródłowymi i normatywami - określono wskaźniki priorytetu przemieszczeń najemców P_{F1} (P_{F2}) i klasy powierzchniowe lokali K_F i K_D dla wszystkich mieszkań gminnych w budynkach komunalnych i w budynkach wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta Olsztyna. W drugim etapie badań wskaźniki i klasy ustalone w lokalach komunalnych zostały zagregowane w obrębie poszczególnych budynków. Podejście takie umożliwia całościową analizę i ocenę zjawiska niedopasowania najemców w zbiorach budynków stricte komunalnych i wspólnotowych, a także w skali całego zasobu gminy. W trakcie agregowania wskaźników P_F wykorzystano syntetyczne wskaźniki priorytetu dokonania przemieszczeń najemców w budynku - wyznaczane ze wzorów [2] – w *i*-tym budynku komunalnym i [3] – w *j*-tym budynku wspólnotowym (dla lokali należących do gminy).

$$P_{F1\,BK\,(i)} = \frac{\sum |P_{F1}|}{k} \qquad (2) \qquad\qquad P_{F2BW\,(j)} = \frac{\sum |P_{F2}|}{l} \qquad (3)$$

Wskaźniki syntetyczne wyrażają sumę wartości bezwzględnych priorytetów P_{F1} (lub P_{F2}) ustalonych we wszystkich lokalach komunalnych położonych w budynku podzieloną przez liczbę tych lokali – oznaczoną jako *k* - w budynku komunalnym i *l* -w budynku wspólnoty mieszkaniowej. Wyrażają one przeciętne priorytety dokonania przemieszczeń najemców w budynkach przypadające na jeden lokal. Uporządkowanie obu badanych zbiorów budynków według wielkości tych wskaźników umożliwia wytypowanie nieruchomości gminnych i wspólnotowych, w których istnieje relatywnie największy stopień niedopasowania funkcjonalnego, zatem i najpilniejsze potrzeby dokonania przemieszczeń najemców zajmujących lokale mieszkalne w tych obiektach.

Empiryczne wielkości wskaźników syntetycznych P_{F1BK} (P_{F2BW}) i zaagregowane liczby mieszkań w wyróżnionych klasach powierzchniowych K_F i K_D przedstawiono w tabeli 2 (dla zbioru budynków komunalnych) i w tabeli 3 (dla zbioru wspólnot mieszkaniowych). Z tabeli 2 wynika, że w zbiorze 189 budynków komunalnych stopień niedopasowania funkcjonalnego najemców do

powierzchni zajmowanych lokali jest znacznie zróżnicowany. Wielkości wskaźnika syntetycznego priorytetu przemieszczeń P_{F1BK} w tego rodzaju obiektach ukształtowały się w szerokim przedziale zmienności.

Tabela 2

Syntetyczne wskaźniki przemieszczeń najemców i zaagregowana liczba mieszkań wg klas powierzchniowych w zbiorze budynków komunalnych miasta Olsztyna
Synthetic leaseholders relocation index and aggregated amount of flats according to area classes in the group of commune flats

Lp. *No.*	**Adres budynku (ulica)** *Adress (street)*	P_{F1BK}	**Liczba mieszkań w budynku wg klas faktycznych** *The number of flats in the building according to actual classes*								**Liczba mieszkań w budynku wg klas docelowych** *The number of flats in the building according to target classes*							
			A	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**H**	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**H**
1.	Jagiellońska 13a	**6,00**	0	0	0	0	0	0	0	6	1	4	1	0	0	0	0	0
2.	Kraszewskiego 6	**5,67**	0	0	1	0	0	0	0	6	2	0	4	0	0	0	0	0
3.	Wyzwolenia 28	**4,00**	0	1	0	0	1	0	0	3	0	1	0	3	0	0	0	0
4.	Z. Malewskiej 2	**3,87**	0	0	0	0	1	2	1	5	0	1	4	1	2	0	0	0
5.	Z. Malewskiej 3	**3,80**	0	0	0	0	1	0	0	9	0	1	3	2	3	1	0	0
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
...	Korczaka 6a	**0,67**	1	2	0	0	0	0	0	0	0	2	1	0	0	0	0	0
...	Kanta 42a	**0.60**	7	0	3	0	0	0	0	0	4	3	2	1	0	0	0	0
...	Poprzeczna 20	**0,60**	5	0	0	0	2	0	0	0	2	3	0	0	0	0	0	0
...	Turkowskiego 7	**0,50**	0	0	0	1	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1	0	0
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
189.	Bałtycka 115	**0,00**	0	0	1	1	1	0	0	0	0	0	1	1	1	0	0	0
Razem *Sum*			**982**	**265**	**230**	**310**	**154**	**51**	**35**	**131**	**645**	**547**	**436**	**290**	**134**	**49**	**33**	**24**
Średnio *Average*		**1,52**																

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez Pergoła (2009). *Source*: Author's own study on the basis of data prepared by Pergoła (2009)

- od 0,00 (brak niedopasowania powierzchni mieszkań do normatywnych potrzeb ich lokatorów) do 6,00 (niedopasowanie ekstremalnie wysokie) - ze średnią na poziomie 1,52. Można stwierdzić, że w pierwszej kolejności należy podjąć działania w zakresie stymulowania racjonalnych przemieszczeń lokatorów w takich obiektach wielolokalowych, jak: Jagiellońska 13a, Kraszewskiego 6, Wyzwolenia 28 oraz Zientary-Malewskiej 2 i 3. Wynika to z relatywnie najwyższego stopnia niedopasowania funkcjonalnego w tych obiektach spowodowanego głównie nieefektywnym sposobem wykorzystania powierzchni

lokali (niską intensywnością zasiedlenia). Z kolei najemcy mieszkań w takich obiektach wielolokalowych, jak: Turkowskiego 7, Poprzeczna 20, Kanta 42a, Korczaka 6a, a zwłaszcza Bałtycka 115 wykazują minimalny lub zerowy stopień niedopasowania do parametrów zajmowanych lokali z punktu widzenia przyjętych kryteriów aktualnie nie powinni być poddawani przemieszczeniom. Niewielki stopień dysproporcji w tych obiektach wynika najczęściej z większej liczebności rodzin w stosunku do przyjętych normatywów. Są to na ogół budynki nowsze, zlokalizowane poza centrum i o małej liczbie mieszkań. Z kolei wśród budynków jednolokalowych z tego zasobu najwyższy priorytet przemieszczenia najemców stwierdzono w obiektach przy ulicach: Kościńskiego 3, Artyleryjska 2, Metalowa 5, Klebera 7, Wyzwolenia 25a i Kołobrzeska 13h. Natomiast takie budynki komunalne, jak: Kutrzeby 11, Herdera 11, Wachowskiego 10 i Jeziorna 3 wykazują optymalny stopień dopasowania powierzchni lokali do potrzeb ich najemców stąd też mogą zostać wyłączone z procesu stymulowania przemieszczeń lokatorów. O skali występujących dysproporcji świadczy także fakt występowania bardzo licznej grupy lokali (zwykle ze starszymi umowami najmu), które są obecnie wykorzystywane w stopniu niedostatecznym. Przykładami takich mieszkań w zbiorze budynków stricte komunalnych są wybrane lokale położone w takich obiektach, jak: Warszawska 13, Orkana 18, czy też 1 Maja 15, gdzie na jedną osobę przypada powierzchnia użytkowa w przedziale od 78,5 do 82,6 m^2. Problem niedopasowania jednocześnie pogłębia występowanie grupy lokali przeludnionych. Wprawdzie jest ona mniej liczna od poprzedniej, jednakże warunki mieszkaniowe w tych lokalach diametralnie odbiegają od przyjętych normatywów. Do tej grupy lokali można zaliczyć niektóre mieszkania położone w budynkach przy ulicach: Kasprowicza 28 (8 osób w lokalu o powierzchni 43,9m^2), Mickiewicza 27 (12 osób na powierzchni 45,9 m^2), czy Knosały 9, gdzie w mieszkaniu o powierzchni 59,5 m^2 przebywa aż 14 osób.

W tabeli 2 przedstawiono dodatkowo zsumowane liczby lokali mieszkalnych według wyróżnionych klas powierzchniowych - faktycznych i docelowych – w poszczególnych budynkach i w całym zbiorze budynków stricte komunalnych. Uzyskane wyniki pokazują znaczące rozbieżności między strukturą podaży istniejących mieszkań komunalnych a strukturą zapotrzebowania ze strony aktualnych najemców. W tej grupie budynków liczbowo przeważają mieszkania zaliczone do klas A, D, B i C, podczas gdy normatywne zapotrzebowanie najemców jest bardziej równomierne – koncentrując się głównie na mieszkaniach klas: A, B, C i D. Można ponadto dostrzec nadmiar lokali o najmniejszych i największych powierzchniach (klas A i H). W polityce przemieszczeń należy zatem stymulować przechodzenie lokatorów z mieszkań małych i dużych do średnich (klas B i C).

Uzyskane wyniki w zbiorze 678 budynków wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta Olsztyna (tabela 3) ogólnie pokazują, że zjawisko niedopasowania funkcjonalnego najemców komunalnych do wielkości zajmowanych lokali w tych obiektach występuje z porównywalną intensywnością

jak w zasobie budynków nie objętych prywatyzacją. Syntetyczne wskaźniki priorytetu przemieszczeń P_{F2BW} ukształtowały się bowiem w podobnym przedziale zmienności: od 6,40 do 0,00 ze średnią na poziomie 1,68. Relatywnie największe potrzeby dokonania przemieszczeń stwierdzono w obiektach: Kasprowicza 36a, Limanowskiego 21, Prusa 2, Radiowa 26 i Sienkiewicza 1a. Ekstremalnie wysoki stopień niedopasowania w tych budynkach wynika – podobnie jak poprzednio – z dużej powierzchni mieszkań i jednocześnie niskiej intensywności ich zasiedlenia. Z kolei najemcy lokali komunalnych w takich wspólnotach, jak: Jagiellońska 73, Poprzeczna 10, Puszkina 8, Sybiraków 26 czy Tczewska 8,10,12 wykazują wysoki stopień dopasowania i nie muszą być poddawani przemieszczeniom z punktu widzenia przyjętych kryteriów.

Tabela 3

Syntetyczne wskaźniki przemieszczeń najemców i zaagregowana liczba mieszkań komunalnych wg klas powierzchniowych w zbiorze wspólnot mieszkaniowych z udziałem miasta Olsztyna

Synthetic leaseholders relocation index and aggregated amount of flats according to area classes in the group of housing communities' flats with commune share

Lp. *No.*	**Adres budynku (ulica)** *Adress (street)*	P_{F2BW}	**Liczba mieszkań w budynku wg klas faktycznych** *The number of flats in the building according to actual classes*								**Liczba mieszkań w budynku wg klas docelowych** *The number of **flats** in the building according to target classes*							
			A	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**H**	**A**	**B**	**C**	**D**	**E**	**F**	**G**	**H**
1.	Kasprowicza 36a	**6,40**	0	0	0	0	0	0	0	5	2	3	0	0	0	0	0	0
2.	Limanowskiego 21	**6,00**	0	0	0	0	0	0	0	2	0	2	0	0	0	0	0	0
3.	Prusa 2	**6,00**	0	0	0	0	0	0	0	4	1	2	1	0	0	0	0	0
4.	Radiowa 26	**5,58**	0	0	0	0	0	0	0	12	3	4	3	1	1	0	0	0
5.	Sienkiewicza 1a	**5,25**	0	0	0	0	0	0	0	4	1	2	1	0	0	0	0	0
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
...	Tczewska 8,10,12	**0,28**	5	1	1	0	0	0	0	0	4	3	0	0	0	0	0	0
...	Sybiraków 26	**0.25**	3	1	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0
...	Puszkina 8	**0,20**	4	0	3	2	1	0	0	0	4	0	2	4	0	0	0	0
...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
677	Poprzeczna 10	**0,00**	0	3	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0
678	Jagiellońska 73	**0,00**	0	1	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
Razem *Sum*			**1006**	**733**	**517**	**964**	**456**	**95**	**77**	**294**	**911**	**1154**	**916**	**672**	**318**	**94**	**43**	**34**
Średnio *Average*		**1,68**																

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przygotowanych przez Łepkowskiego (2009). Source: Author's own study on the basis of data prepared by Łepkowski (2009)

W budynkach wspólnot mieszkaniowych z pojedynczymi lokalami należącymi gminy najwyższy priorytet przemieszczeń stwierdzono w takich obiektach, jak: Radiowa 21, Warmińska 13c i Jagiellońska 24. Natomiast najemcy lokali gminnych we wspólnotach, takich jak: Wańkowicza 1b, Głowackiego 11 czy Żeromskiego 10

nie powinni być przemieszczani do innych lokali z uwagi na brak analizowanych dysproporcji. W zbiorze wspólnot mieszkaniowych potwierdzone zostało istnienie licznej grupy mieszkań komunalnych nieefektywnie wynajmowanych, jak również przypadki występowania lokali przeludnionych. Obie przeciwbieżne tendencje niekiedy mają miejsce w tych samych budynkach, czego przykładem jest wspólnota mieszkaniowa przy ulicy 1 Maja 11, gdzie w jednym z lokali komunalnych dwuosobowe gospodarstwo domowe najemcy zasiedla mieszkanie o powierzchni ponad 90 m^2, a w drugim czternastoosobowa rodzina zamieszkuje lokal o powierzchni 60,1 m^2. Dane dotyczące liczebności mieszkań komunalnych w poszczególnych klasach powierzchniowych ponadto pokazują, że w zasobie wspólnot mieszkaniowych dominują mieszkania komunalne zaliczone do klas A, D, B, C i E, natomiast aktualni najemcy reprezentują normatywne zapotrzebowanie na lokale klas: B, C, A i D (tabela 3). Pożądany kierunek przemieszczeń obejmuje zatem przechodzenie lokatorów komunalnych z mieszkań dużych do średnich.

W trzecim etapie badań dokonano syntezy szczegółowych wyników badań uzyskanych w zbiorze budynków stricte komunalnych i w zbiorze wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy. W tym celu zestawiono liczby mieszkań komunalnych według wyróżnionych klas powierzchniowych, jakie faktycznie występują w obu zbiorach badanego zasobu gminnego (suma klas faktycznych $\sum \boldsymbol{K_F}$) oraz na jakie istnieje normatywne zapotrzebowanie ze strony najemców (suma klas docelowych $\sum \boldsymbol{K_D}$). Następnie sporządzono bilans liczbowy różnic pomiędzy liczbą lokali komunalnych w wyróżnionych klasach powierzchniowych – faktycznych i docelowych ($\sum \boldsymbol{K_F}$ -$\sum \boldsymbol{K_D}$) – w zbiorach budynków stricte komunalnych i wspólnotowych oraz w całym zasobie mieszkaniowym gminy (tabela 4). Bilans ten umożliwia wskazanie dominujących kierunków przemieszczeń lokatorów i sformułowanie cennych wskazań strategicznych odnośnie do rodzaju i ilości brakujących lub zbędnych lokali mieszkalnych w zasobie lokalowym gminy z punktu widzenia normatywnego zapotrzebowania reprezentowanego przez aktualnych najemców komunalnych.

Dane z bilansu zestawionego w tabeli 4 potwierdzają, że w badanym zasobie mieszkaniowym gminy występują znaczące dysproporcje pomiędzy strukturą podaży istniejących mieszkań komunalnych a strukturą normatywnego zapotrzebowania wynikającego z liczebności gospodarstw domowych aktualnych najemców. Uwzględniając przyjęte kryteria oceny największy stopień niedopasowania w zasobie - mierzony wielkością różnic pomiędzy faktyczną i docelową liczbą lokali komunalnych - spowodowany jest wysokim niedoborem mieszkań średnich (klas B i C) - o powierzchni użytkowej w przedziale od 36 do 45 m^2. Niedobór ten – w skali bezwzględnej - osiąga wprawdzie większe rozmiary we wspólnotach mieszkaniowych (820 lokali) niż w budynkach komunalnych (494 lokale), jednakże w ujęciu względnym (tzn. w odniesieniu do liczby istniejących mieszkań w poszczególnych klasach) występuje on z większym natężeniem w obiektach stanowiących wyłączną własność gminy. W pozostałych klasach powierzchniowych mieszkań komunalnych badane zjawisko niedopasowania

wykazało odwrotną tendencję i wyraźnie mniejsze rozmiary. Wychodząc z normatywnych potrzeb lokatorów komunalnych w badanym zasobie stwierdzono nadmiar liczbowy mieszkań najmniejszych - klasy A (o powierzchni do 35 m^2) - koncentrujący się głównie w budynkach komunalnych, mieszkań dużych - klas D i E (o powierzchni w przedziale od 46 do 65m^2), a także mieszkań największych - klasy H (o powierzchni powyżej 76 m^2). Z kolei w grupie lokali klas F i G (o powierzchni od 66 do 75 m^2) stopień niedopasowania jest relatywnie najmniejszy, stąd też lokatorów tych mieszkań w zasadzie nie powinno się angażować w stymulowanie procesu przemieszczeń.

Tabela 4

Bilans liczbowy mieszkań komunalnych według wyróżnionych klas powierzchniowych w gminnym zasobie mieszkaniowym miasta Olsztyna
The balance of commune flats according to area classes in commune premises resources

Symbol klasy *Symbol of the class*	**Zbiór budynków komunalnych** *The group of communal buildings*			**Zbiór wspólnot mieszkaniowych** *The group of housing communities' buildings*			**Zasób mieszkaniowy gminy** *Commune premises resources*		
	$\sum K_F$	$\sum K_D$	$\sum K_F$-$\sum K_D$	$\sum K_F$	$\sum K_D$	$\sum K_F$-$\sum K_D$	$\sum K_F$	$\sum K_D$	$\sum K_F$-$\sum K_D$
A	982	645	**+ 337**	1006	911	**+ 95**	1988	1556	**+ 432**
B	265	547	**- 282**	733	1154	**- 421**	998	1701	**- 703**
C	230	436	**- 206**	517	916	**- 399**	747	1352	**- 605**
D	310	290	**+ 20**	964	672	**+ 292**	1274	962	**+ 312**
E	154	134	**+ 20**	456	318	**+ 138**	610	452	**+158**
F	51	49	**+ 2**	95	94	**+ 1**	146	143	**+ 3**
G	35	33	**+ 2**	77	43	**+ 34**	112	76	**+ 36**
H	131	24	**+ 107**	294	34	**+ 260**	425	58	**+ 367**
Razem *Sum*	**2158**	**2158**	**0**	**4142**	**4142**	**0**	**6300**	**6300**	**0**

Źródło: Opracowanie własne. Source: Author's own study.

Synteza wyników badań w tabeli 4 potwierdza tezę, że dominującym kierunkiem przemieszczeń najemców - preferowanym w procesie gospodarowania zasobem mieszkaniowym badanej gminy - jest przechodzenie lokatorów z mieszkań małych i dużych do średnich (klas B i C). Mieszkania tego typu powinno się wyłączyć z programu prywatyzacji, a także podjąć skuteczne działania zmierzające do powiększenia ich liczby przez inwestycje gminne, kupno lub w inny sposób (np. najem w innych zasobach). Należy ponadto rozważyć możliwość pozyskiwania brakujących klas lokali mieszkalnych drogą podziału

istniejącej grupy mieszkań o największych powierzchniach i niskiej intensywności wykorzystania (zasiedlenia). Pozytywne efekty takich działań - z punktu widzenia analizowanych dysproporcji - byłyby wówczas zwielokrotnione. Zgoła odmienną strategię należy przyjąć w stosunku do mieszkań będących w nadmiarze w stosunku do aktualnych i przewidywanych potrzeb najemców komunalnych, w tym szczególnie do lokali mieszkalnych o bardzo dużych powierzchniach. Lokale tego typu powinny być traktowane priorytetowo w programie prywatyzacji, a w przypadku braku zgody najemców na ich nabycie proces sprzedaży należy wspomagać celowymi przemieszczeniami, względnie dążyć do podziału tych lokali na mniejsze lub zwiększenia ich intensywności zasiedlenia. Skuteczne obniżenie skali narosłych dysproporcji funkcjonalnych wymaga zatem podjęcia zestawu wielokierunkowych działań w ramach spójnej strategii gospodarowania zasobem mieszkaniowym miasta opartej na wzajemnej koordynacji polityki przemieszczeń najemców mieszkań komunalnych z polityką inwestycyjną, prywatyzacyjną, remontową i czynszową.

4. Podsumowanie i wnioski

Stymulowanie celowych przemieszczeń najemców komunalnych tak, aby gospodarstwa domowe zajmowały lokale mieszkalne odpowiednie do liczebności rodziny i jej sytuacji materialnej stanowi obecnie ważny instrument poprawy stopnia wykorzystania i racjonalności gospodarowania zasobami mieszkaniowymi wielu gmin miejskich. Instrument ten skutecznie stosowany przez gminy prowadzi bowiem do osiągnięcia szeregu różnorodnych celów gospodarki zasobem, do których zalicza się takie, jak: poprawa warunków mieszkaniowych poprzez lepsze dopasowanie powierzchni mieszkań do potrzeb i możliwości ich lokatorów, odzyskanie części zaległych długów i wzrost wpływów z najmu lokali komunalnych, oddłużenie i poprawa sytuacji finansowej uboższych najemców, jak również bardziej efektywne wykorzystywanie istniejących mieszkań w zasobie, przestrzenne uporządkowanie stref zamieszkania w mieście oraz racjonalizacja i intensyfikacja procesów prywatyzacyjnych. Praktyczna realizacja polityki przemieszczeń najemców mieszkań komunalnych ma jednak charakter złożony, gdyż jest obarczona licznymi ograniczeniami wynikającymi z ochrony praw lokatorów, w tym szczególnie wymogiem uzyskania – w większości przypadków - zgody uczestników tego typu zabiegów. Akceptację lokatorów na zamianę mieszkań utrudniają w znacznym stopniu wieloletnie tradycje i przyzwyczajenia, zgodnie z którymi mieszkania komunalne nie są traktowane jako zasoby przejściowo udostępniane przez gminę określonym użytkownikom, ale jako dobra trwałego użytku uzyskane przez nich bezterminowo. Diametralna poprawa sytuacji w dziedzinie realizacji polityki przemieszczeń docelowo wymaga zmian społecznego sposobu postrzegania zasobów gminnych, a także niezbędnych korekt regulacji prawnych w kierunku uelastycznienia procedur wynajmowania mieszkań komunalnych i wprowadzenia możliwości okresowej weryfikacji uprawnień lokatorów do zajmowanych lokali komunalnych. W obecnym stanie

prawnym nie istnieją bowiem możliwości sprawdzenia wypełniania kryterium dochodowego przez najemców posiadających umowy zawarte na czas nieoznaczony. Analizy i badania pokazały jednakże, że przy zastosowaniu aktywnego i dobrze zorganizowanego podejścia gminy do polityki stymulowania przemieszczeń lokatorów mieszkań komunalnych nawet w obecnych warunkach można uzyskać w tej dziedzinie znaczące korzyści ekonomiczne, społeczne i strategiczne. Przykładem potwierdzającym takie stwierdzenie jest system wielopłaszczyznowej zamiany mieszkań komunalnych wdrożony na terenie miasta Gdańska. Na podstawie doświadczeń zdobytych w trakcie funkcjonowania tego systemu, można stwierdzić, że skutecznym narzędziem pobudzania procesu przemieszczeń jest przymusowa zamiana lokali komunalnych poprzez składanie wybranym lokatorom komunalnym propozycji „nie do odrzucenia" w określonych okolicznościach prawnych. Okoliczności te powstają w następstwie naruszania przez lokatorów warunków umów najmu lub nie korzystania z przysługującego im pierwszeństwa nabycia mieszkań, jeśli uprzednio mieszkania te przeznaczono w programie do prywatyzacji.

Badania empiryczne w zakresie oceny skali potencjalnych przemieszczeń lokatorów w zasobie miasta Olsztyna wykazały wysoki stopień niedopasowania funkcjonalnego pomiędzy wielkościami powierzchni mieszkań komunalnych, jakie istnieją w zasobie, a normatywnym zapotrzebowaniem ze strony ich najemców. Zaobserwowane dysproporcje dotyczyły zdecydowanej większości mieszkań komunalnych funkcjonujących w zasobie (miały powszechny charakter) i wystąpiły z porównywalną intensywnością w budynkach komunalnych i we wspólnotach mieszkaniowych z udziałem gminy. Należy podkreślić, że przeprowadzone badania odnosiły się do populacji wszystkich mieszkań (najemców) komunalnych z zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna. Stąd też uzyskane wyniki pokazują dostatecznie dokładny, kompletny i wiarygodny obraz rozpatrywanego zjawiska. Na ich podstawie możliwe było sformułowanie następujących wniosków szczegółowych:

1) Problem niedopasowania funkcjonalnego najemców komunalnych w zasobie mieszkaniowym miasta Olsztyna zdeterminowany jest przeważającym udziałem mieszkań o dużych powierzchniach i jednocześnie niskiej intensywności zasiedlenia (nieracjonalnie wykorzystywanych). Mieszkania tego rodzaju stanowią aż 70% ogólnej liczby lokali mieszkalnych gminy, podczas gdy tylko 15% populacji lokali zalicza się do mieszkań przeludnionych (o ponadnormatywnym zagęszczeniu). Większość mieszkań o niskiej intensywności zasiedlenia usytuowana jest budynkach starszych, usytuowanych w pobliżu centrum miasta, natomiast mieszkania przeludnione położone są w budynkach nowszych, o niewielkiej liczbie mieszkań i zlokalizowanych poza strefą centralną. Około 15% liczby wszystkich mieszkań w zasobie odpowiada powierzchniowo normatywnym potrzebom ich najemców.
2) Działania mające na celu stymulację procesu przemieszczeń lokatorów

komunalnych w zasobie miasta Olsztyna należy podjąć w pierwszej kolejności w obiektach charakteryzujących się relatywnie najwyższym stopniem niedopasowania funkcjonalnego najemców wyrażonym poziomem wskaźnika priorytetu. Należy rozważyć możliwość wprowadzenia dodatkowych zachęt dla lokatorów skłonnych do opuszczenia lokali z tych obiektów, a także utworzenia pewnej dyspozycyjnej puli mieszkań, która posłużyłaby do szybszej inicjacji i sprawniejszej realizacji procesu dobrowolnych przemieszczeń lokatorów. Tam, gdzie jest to możliwe i wskazane należy podjąć kroki wymuszające zgodę lokatorów na przemieszczenie się z dotychczas zajmowanych mieszkań.

3) Bilansując liczbę mieszkań komunalnych funkcjonujących w zasobie miasta - według wyróżnionych klas powierzchniowych - z normatywnym zapotrzebowaniem reprezentowanym przez ich najemców zaobserwowano ostry niedobór mieszkań średnich (w klasach B i C - o powierzchni użytkowej w przedziale od 36 do 45 m². W innych klasach powierzchniowych mieszkań komunalnych zjawisko niedopasowania wykazało odwrotną tendencję i mniejsze rozmiary. W tym kontekście za główny kierunek przemieszczeń uznano przechodzenie lokatorów z mieszkań małych i dużych do średnich.
4) Wyniki badań pokazują, że proces przemieszczeń najemców mieszkań komunalnych ograniczony do zasobu gminnego i oderwany od innych działań z zakresu gospodarki nieruchomościami nie jest w stanie samodzielnie zlikwidować narosłych dysproporcji. Dążenie do tego celu wymaga bowiem ścisłej koordynacji przemieszczeń lokatorów z polityką inwestycyjną, prywatyzacyjną, remontową i czynszową w ramach spójnej strategii gospodarowania zasobem lokalowym miasta.
5) Przesłankę aktywizującą rozpatrywane procesy przemieszczeń może stanowić ostatnia nowelizacja przepisów wprowadzających możliwości uzyskania przez gminę finansowego wsparcia na tworzenie mieszkań komunalnych nie będących lokalami socjalnymi. Przepisy te będą skłaniać władze miasta do tworzenia tzw. łańcuchów przeprowadzek pomiędzy lokalami komunalnymi i socjalnymi.

5. Bibliografia

Łepkowski Ł., 2009, *Zasady gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym na przykładzie miasta Olsztyna*. Praca magisterska wykonana pod kier. dr inż. Andrzeja Muczyńskiego. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (maszynopis).

Muczyński A., 2006, *Ocena rynkowej adekwatności czynszu najmu w gminnych zasobach mieszkaniowych. W:* Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol.14, Nr 1: 159-175

Muczyński A., 2008, *Ocena formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne*

w Olsztynie. W: Acta Scientiarum Polonorum, Seria: Administratio Locorum, 7(2): 35-46.

Muczyński A., 2009, *Metodyka wspomagania przemieszczeń najemców w procesie gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy miejskiej*. W: Zeszyty Naukowe UE w Krakowie. Seria: Prace z różnych dyscyplin (praca przyjęta do druku).

Pergoł Ł., 2009, *Zasady gospodarowania zasobem lokali mieszkalnych w gminie w aspekcie przemieszczeń najemców*. Praca magisterska wykonana pod kier. dr inż. Andrzeja Muczyńskiego. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie (maszynopis).

Uchwała Nr XXII/650/04 Rady Miasta Gdańska z dnia 25 marca 2004 roku *w sprawie przyjęcia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem Miasta Gdańska na lata 2004-2008*.

Uchwała Nr XII/135/07 Rady Miasta Olsztyn z dnia 26 czerwca 2007 roku *w sprawie wieloletniego Programu Gospodarowania Mieszkaniowym Zasobem Gminy Olsztyn na lata 2007-2011*.

Ustawa z dnia 21.06. 2001 r. *o dodatkach mieszkaniowych* (Dz. U. z 2001r. Nr 71 poz. 734 ze zmianami)

Ustawa z dnia 21.06.2001r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (Dz. U. Nr 71, poz. 733, ze zmianami)

RELOCATION OF COMMUNE PROPERTIES LEASEHOLDERS AS A TOOL OF COMMUNE PREMISES RESOURCE MANAGEMENT

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

Key words: *commune premises resources, relocation of leaseholders, commune flats*

Abstract

The following paper presents results of a research considering evaluation of potential relocation leaseholders scale in premises resources in Olsztyn by mismatch measurement of the area of commune flats and normative demand of their current leaseholders. The procedure of research – based on objective approach – led to commune and housing communities' buildings with the share of community arrangement according to decreasing priority of advisable leaseholder relocation. Subsequently the population of commune flats in the cities resource has been balanced with the normative leaseholders demand organized in flat area classes. On the basis of that the main directions of leaseholders relocation were indicated and the guidelines aiming at improvement of rational housing resources management in strategic approach determined. The research has shown a big disproportion between the structure of existing commune flats supply and the structure of normative demand resulting from number of households of current leaseholders.

OPRACOWANIE PROCEDURY ZWIĄZANEJ Z PRZEJMOWANIEM NIERUCHOMOŚCI WSPÓLNYCH DO ZARZADZANIA

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

Słowa kluczowe: nieruchomość wspólna, przejmowanie nieruchomości

Streszczenie

Przejmowanie nieruchomości wspólnej – to zespół czynności umożliwiających zarządcy rozpoczęcie wykonywania zarządzania nieruchomością wspólną w części operacyjnej.

Celem pracy jest przedstawienie procedury związanej z przejmowaniem nieruchomości wspólnej do zarządzania. Analizie poddano fazę wstępną realizacji czynności związanych z trybem przejęcia nieruchomości przez zarządcę od chwili jego wyboru do momentu podpisania umowy o zarządzanie nieruchomością. Wyniki zaprezentowanych w pracy badań mogą stanowić przesłankę do dyskusji w sprawie opracowania standardu zawodowego dotyczącego przejmowania nieruchomości wspólnych do zarządzania.

1. Wprowadzenie

Zarządzanie nieruchomościami wspólnymi łączy szereg działań interdyscyplinarnych, które są realizowane od 15 lat w Polsce. Obecnie można zaobserwować zachodzące zmiany na rynku usług zarządzania nieruchomościami wspólnymi i wzrost zainteresowania tą dziedziną nauki.

Powstanie wspólnot mieszkaniowych w naszym kraju miało miejsce w związku z wejściem w życie ustawy o własności lokali i wyodrębnieniem nieruchomości lokalowej i wspólnej. Procesy wyodrębniania nieruchomości lokalowych w budynkach wielorodzinnych spowodowały zmiany struktury własności i chęć posiadania na własność nieruchomości. W pierwszym okresie obowiązywania ustawy większość wyodrębnionych lokali powstała w wyniku prywatyzacji mienia państwowego i komunalnego (gminy). W tym okresie zarząd nieruchomościami wspólnymi sprawowały podmioty państwowe oraz jednostki organizacyjne państwowe i zakłady budżetowe należące do gminy tj. wielobranżowe państwowe jednostki organizacyjne, ADM-y, ZBK-i, ROM-y. Przejmowanie nieruchomości do zarządzania odbywało się przede wszystkim na podstawie protokołów zdawczo-odbiorczych i miało charakter czysto administracyjny. Powodem takiego postępowania był dominujący udział podmiotów publicznych jako właścicieli lokali mieszkalnych i jednostek zarządzających na początku sukcesywnej

prywatyzacji.

Drugim etapem rozwoju rynku wspólnot mieszkaniowych było pojawienie się firm deweloperskich, które w bardzo krótkim czasie stały się głównym producentem mieszkań w Polsce. Dodatkowym bodźcem wspomagającym w tym okresie były ulgi podatkowe na budowę lub zakup nieruchomości oraz symultanicznie rozwijający się rynek finansowy oferujący preferencyjne kredyty hipoteczne. Proces ten trwa z różnymi fluktuacjami do chwili obecnej. Eskalacja budowy nowych i nowoczesnych budynków mieszkalnych o interesującej architekturze i zagospodarowaniu przestrzeni oraz współczesna technologia i standardy wykończenia i wyposażenia spowodowały, że na rynku nastała kolejna epoka wspólnot mieszkaniowych. W tym czasie powstała ustawa o gospodarce nieruchomościami. Wyrazem formalnym rozwoju rynku usług związanych z obsługą, utrzymaniem i eksploatacją budynków należących do wspólnot mieszkaniowych było utworzenie nowego zawodu, licencjonowanego zarządcy nieruchomości. Pojawiający się na rynku zarządcy z licencją państwową zaczęli powoli wypierać (zastępować) dotychczasowe podmioty zarządzające budynkami wielorodzinnymi. Ponadto, także sami deweloperzy po zakończeniu procesu budowlanego i sprzedaży lokali przejmowali funkcje zarządzania nieruchomościami wspólnymi i w niektórych wypadkach sprawują ją do dzisiaj.

Aktualnie w związku ze zmianą polityki mieszkaniowej państwa i wprowadzeniu przez sejm pakietu ustaw mieszkaniowych, w szczególności kolejnej nowelizacji ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych, można wskazać trzeci etap powstawania wspólnot mieszkaniowych z zasobów spółdzielczych. Przesłanką bezpośrednią konstytuowania wspólnot mieszkaniowych jest możliwość przekształcenia praw spółdzielczych w prawo odrębnej własności lokalu. W tym wypadku, przejmowanie nieruchomości wspólnych będzie od spółdzielni mieszkaniowych, które z mocy ustawy mają dzisiaj obowiązek zarządzania własnym majątkiem. Powstanie wspólnoty mieszkaniowej nastąpi wówczas w związku z przekształceniem i wyodrębnieniem ostatniego samodzielnego lokalu w nieruchomości spółdzielczej.

Pomimo, wieloletniej praktyki związanej z przejmowaniem nieruchomości wspólnej do zarządzania, jak dotąd nie udało się w sposób formalny wypracować jednolitej procedury na etapie przejmowania nieruchomości wspólnej do zarządzania. Realizacja czynności związanych z przejmowaniem nieruchomości w tej wstępnej fazie każdego procesu zarządzania jest realizowana obecnie bardziej na podstawie doświadczenia i praktyki podmiotów zarządzających nieruchomościami niż z przyjętych standardów, które obowiązywałyby licencjonowanych zarządców nieruchomości. Należałoby postulować aby takie standardy przejmowania nieruchomości wspólnej powstały. Wypracowane procedury przekazania i przejęcia nieruchomości wspólnej usprawniłyby fazę rozpoczynającego się procesu zarządzania.

Podstawowym celem pracy jest zaproponowanie procedury przejmowania nieruchomości wspólnej, wraz z uwzględnieniem treści protokołu przejęcia

nieruchomości wspólnej. Dokument ten jest integralna częścią każdej umowy o zarząd nieruchomością wspólną.

2. Procedury związane z przejmowaniem nieruchomości wspólnej

Obecnie nie ma wyraźnych zaleceń, które w sposób formalny stanowiłyby podstawę do realizacji i kontroli czynności, które powinien wykonać zarządca zanim podpisze umowę o zarządzanie nieruchomością wspólną. Brak jest także informacji, co do wielkości formatu jak i zawartości merytorycznej protokołu przekazania-przejęcia nieruchomości w zarząd. Podobnie jest, w standardach zawodowych zarządców nieruchomości, gdzie również nie ma zapisów odnośnie toku postępowania w wypadku przejmowania nieruchomości do zarządzania.

Z kolei, ustawa o gospodarce nieruchomościami nakłada na zarządcę obowiązek realizacji wszystkich czynności zawodowych ze szczególną starannością. Powstaje, wobec tego problem, jak ma postępować podmiot podejmujący się przejęcia nieruchomości w zarząd, zanim podpisze umowę o zarządzanie, skoro nie ma ustanowionych wzorców, które powinny być przestrzegane. Taka sytuacja powoduje, że w praktyce zarządcy nieruchomości ten etap pracy przechodzą różnie, kierując się zwykle wypracowaną w ramach praktyki i zdobytego doświadczenia ,,własną'' procedurą przejmowania. Są i tacy zarządcy, którzy omijają ten etap i od razu podpisują umowę o zarządzanie nieruchomością, a dopiero później konstruują cele i proszą właścicieli o wydanie dokumentacji stanu nieruchomości. Często takie, zachowania jak potwierdza praktyka prowadzą do miernych skutków, czego konsekwencją jest nie udzielenie absolutorium na dalsze zarządzanie.

Stąd, zasadnym jest wypracowanie takiej procedury, według której zarządcy przejmujący nieruchomości wspólne, mogliby sprawniej postępować. Wtedy ich działania w obrębie każdej nieruchomości miałyby charakter bardziej uporządkowany i ukierunkowany, a przez to sam proces byłyby bardziej skuteczny i efektywny.

Ponadto, wyeliminowane zostaje w ten sposób po części ryzyko związane z objęciem zarządzania obiektem. Sformułowane i ustalone zapisy dotyczące poszczególnych kwestii zarządzania operacyjnego w umowie o zarządzanie nieruchomością wspólną stanowią zakres czynności dedykowany dla konkretnej, przejmowanej nieruchomości, która nie jest nam, już tak zupełnie obca jak była na początku. Samo zarządzanie wspólnotą mieszkaniową w pierwszym okresie staje się bardziej płynne, pozwala zarządcy nieruchomości skrócić czas potrzebny do opracowania pierwszego planu gospodarczego.

Poza tym, jest to także czas, w którym obie strony, zarówno przekazująca jak i przejmującą mają okazję się bliżej poznać i wymienić swoje uwagi co do dalszego funkcjonowania nieruchomości. Komunikacja społeczna jest bardzo ważna, szczególnie w zarządzaniu nieruchomościami wspólnymi, gdzie mamy do czynienia z rozproszoną władzą właścicielską. Wymaga się zatem od przejmującego zarządcy wysokiej kultury osobistej i poczucia empatii.

Badania prowadzone przez autora pracy od kilku lat w zakresie przejmowania nieruchomości wspólnych przez licencjonowanych zarządców nieruchomości pozwoliły na próbę opracowania procedury ich przejmowania. W wyniku analiz szczegółowych w proponowanej procedurze wyodrębniono pięć etapów postępowania z opisem każdego oddzielnie i przypisaniu odpowiedniej grupy czynności do każdego z nich. Poszczególne etapy procedury zostały przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

Procedura przejmowania nieruchomości wspólnej do zarządzania

Etapy postępowania w ramach procedury	Założenia w poszczególnych etapach procedury przejmowania nieruchomości wspólnej
Etap I	Sprawdzić stan prawny każdej nieruchomości lokalowej wchodzącej w skład przejmowanej nieruchomości i określić stronę przekazująca
Etap II	Rozpoznać cele i oczekiwania właścicieli lokali w stosunku do nieruchomości wspólnej
Etap III	Dokonać inspekcji nieruchomości w ramach wizji terenowej
Etap IV	Zapoznać się z istniejącą dokumentacją stanu nieruchomości i następnie sporządzić protokół przejęcia nieruchomości, ewentualnie protokół rozbieżności
Etap V	Podpisać umowę o zarządzanie nieruchomością wspólną

Źródło: opracowania własne.

Poszczególne etapy postępowania w ramach opracowanej procedury przejmowania nieruchomości wspólnej należy zrealizować w chronologicznej kolejności, zgodnie z tabelą 1. W każdym etapie należy określić czas potrzeby do jego realizacji. Jeżeli zaistnieje konieczność powołania eksperta na danym odcinku pracy to zarządca nieruchomości powinien zapewnić sobie niezbędne środki na opłacenie wykonanej usługi. W dalszej części pracy dokonano charakterystyki poszczególnych etapów postępowania przedstawionych w tabeli 1.

ETAP I - sprawdzenie stanu prawnego każdej nieruchomości lokalowej wchodzącej w skład przejmowanej nieruchomości i określenie strony przekazującej

Z punktu widzenia przejmującego zarządcy na samym początku ważna jest wiedza na temat wiązki praw własności związanych z nieruchomością. Najpierw musimy dokładnie poznać stan prawny nieruchomości i status właścicieli lokali. W przypadku każdego z właścicieli lokali celowe jest zapoznanie się z jego udziałem ułamkowym w części nieruchomości wspólnej. W przypadku

nieuregulowanych stanów prawnych, należy obowiązkowo przedstawić wszystkie znane nam informacje, które mają lub mogą mieć znaczenie dla ustalenia jej stanu prawnego w przyszłości.

Przy przekazywaniu nieruchomości wspólnej stroną przekazującą mogą być dotychczasowi właściciele budynku, do których należą gminy, deweloperzy, spółdzielnie mieszkaniowe, właściciele lokali w ramach zarządu właścicielskiego lub zarząd nieruchomości wspólnej w dużych wspólnotach mieszkaniowych. Stroną przekazująca są także dotychczasowi zarządcy nieruchomości.

Podstawą prawną do zmiany zarządu nieruchomością wspólną jest najczęściej uchwała właścicieli lokali. W sytuacji powstania wspólnoty mieszkaniowej w wyniku budowy nowego obiektu przez dewelopera, podstawą sprawowania zarządu będzie najprawdopodobniej umowa w formie aktu notarialnego o powierzeniu sprawowania zarządu. Ponadto, kiedy został ustanowiony zarząd sądowy (zarządca przymusowy), podstawą przejęcia przez niego nieruchomości wspólnej będzie postanowienie sądu w tej sprawie.

ETAP II - cele i oczekiwania właścicieli lokali

Cele właściciela musi poznać każdy zarządca nieruchomości, zanim zacznie zarządzać dowolnym rodzajem nieruchomości. Stanowią one ukierunkowanie dalszych działań w fazie przejmowania obiektu do zarządzania i podstawę całego procesu gospodarowania. Pojęcie celu jest jednym z najczęściej używanych terminów w teorii i praktyce organizacji zarządzania. W literaturze przedmiotu funkcjonuje wiele definicji opisujących tę kategorię. Ze względu na kontekst pracy należy wskazać definicję celu zaproponowaną przez autorów (Antoszkiewicza J.D. i Pawlaka Z., 2000). Według tych autorów ,,celem nazywamy w określonym czasie dokonanie transformacji (zmiany) stanu istniejącego, który odpowiada realnej rzeczywistości (tu i teraz), w stan postulowany, który odpowiada temu, co jest oczekiwane po wprowadzeniu zmiany (tam i wtedy)'' Podstawowym problemem wyłaniającym się jest więc w jaki sposób zarządca przekształci stan istniejący przedmiotu zarządzania w stan oczekiwany przez właścicieli lokali, do czego będzie dążył, co zamierza osiągnąć i kiedy.

Cele zarządzania mogą być krótkoterminowe i długoterminowe, wspólne jak również nieosiągalne. Powinny osiągnąć zamierzony skutek działań i być realne w sensie prawnym, technicznym, ekonomicznym i organizacyjnym. Przede wszystkim cele zarządzania nieruchomościami muszą być akceptowalne pod względem etycznym.

Zarządca nieruchomości powinien zmierzać do tego, aby cele były ustalone precyzyjne i dały się zmierzyć. Często właściwe zdefiniowanie celów jest sprawą skomplikowaną. Z kolei, jasne określenie celu ma podstawowe znaczenie w wysokiej skuteczności zarządzania. Na gruncie teorii organizacji i zarządzania znane jest całościowe podejście obejmujące określenie tego, czego oczekuje się, oraz tego co już zostało lub nie osiągnięte, zwane zarządzaniem przez cele

(management by objectives) (Gryfin R. 2000). Zarządzanie przez cele nieruchomością wspólną prowadzi do koherencji (spójności) celów wszystkich właścicieli lokali i zarządcy nieruchomości, ich logicznej konstrukcji o odpowiedniej strukturze powiązań i ich zrozumieniu.

Według autora pracy podstawowym celem zarządzania nieruchomościami wspólnymi jest realizacja działań organizacyjnych i technicznych, które umożliwiają wypełnienie przez obiekt wymaganej funkcji mieszkalnej w danych warunkach, z uwzględnieniem kosztów tych działań oraz zapewnieniem bezpieczeństwa mieszkańców i estetyki budynku. Zagadnienia eksploatacji ważne są w kontekście bezpieczeństwa budynku, kosztów zarządu nieruchomością wspólną, jakości i komfortu życia mieszkańców, jak również przyszłych inwestycji.

W zarządzaniu nieruchomościami wspólnymi właściciele lokali będą w głównej mierze zainteresowani maksymalizacją funkcji użytkowej, związaną z odrębnymi cechami każdej nieruchomości, oceniane przez pryzmat zdolności do zaspokojenia odpowiednich warunków mieszkaniowych. Maksymalizacja funkcji, którą pełni nieruchomość, wymaga na początku procesu zarządzania przede wszystkim odpowiedniej identyfikacji celów zarządzania. Oznacza to, że pomiędzy funkcją pełnioną przez nieruchomość a funkcjami zarządzania istnieje ścisła zależność.

Nieznajomość i niejednoznaczność celów właścicieli lokali związanych z nieruchomością w praktyce uniemożliwia zarządcy właściwe świadczenie usługi. W związku z tym, powstaje kolejne pytanie jak zatem ma postępować zarządca, który ma dokonać właściwego doboru celów.

W pracy zaprezentowano ujęcia formułowania celów związanych z zarządzaniem nieruchomością wspólną. Typologii celów dokonano według podziału dychotomicznego stosując kryterium podmiotowe i przedmiotowe.

W ujęciu podmiotowym, dokonując podziału celów zarządzania ze względu na status właściciela lokalu, nieruchomości stanowią własność prywatną lub publiczną. W przypadku wspólnoty mieszkaniowej, właściciele lokali mają zwykle rozbieżne interesy i trudno na początku określić spójną strategię funkcjonowania nieruchomości. Jednym ze sposobów może być opracowanie ankiety celów zarządzania. W ankiecie takiej do każdego pytania należy przygotować po kilka przemyślanych odpowiedzi wariantowych do każdego pytania. Podanie wariantów postępowania, w różnych aspektach funkcjonowania nieruchomości wspólnej pozwala na ustalenie tych, które uzyskują aprobatę większości właścicieli i w efekcie mogą stanowić cele właściciela nieruchomości.

Jeżeli właściciele lokali są cudzoziemcami, żyjącymi jak dotąd w odmiennych kulturach, a teraz przyszło im razem mieszkać w jednym budynku w Polsce, należy na początku przeprowadzić wywiad otwarty z każdym oddzielnie i wyjaśnić na czym polega nasza usługa i poznać ich zwyczaje oraz oczekiwania co do dalszego funkcjonowania przedmiotowej nieruchomości.

Ustalając cele dla nieruchomości wspólnej należy uwzględnić osoby prawne i właścicieli instytucjonalnych (gminy, zakłady pracy) mających w danej nieruchomości udziały. Jeszcze trudniej jest określić oczekiwania właściciela

w przypadku nieruchomości należących do osób prawnych. Określając cele dla tych osób można zastosować kilka procedur:

1) Jeżeli mamy do czynienia z osobą prawną typu spółka prawa handlowego, czy tez przedsiębiorstwo państwowe, to należy przedyskutować cele z kierownictwem tej jednostki, a rezultaty tej dyskusji powinny zostać zawarte w stosownej uchwale organu kierującego daną osobą prawną do której należy nieruchomość lokalowa.
   Uchwała taka zarządu spółki, jasno wytyczy cele stawiane przed zarządcą oraz czas w jakim należy je zrealizować. Taka uchwała powinna w całości stanowić załącznik do umowy o zarządzanie nieruchomością i być dalej podstawą do opracowania planu gospodarczego (planu zarządzania nieruchomością wspólną). Pozwoli nam to uniknąć problemów, które mogą wystąpić w przypadku, gdy zmieni się kierownictwo osoby prawnej (np. odwołano zarząd spółki, z którym ustaliliśmy cele właściciela w stosunku do dalszego funkcjonowania nieruchomości), a nowe kierownictwo ma zupełnie odmienną koncepcję funkcjonowania danej nieruchomości, a my właśnie podpisaliśmy umowę o zarządzanie i przystąpiliśmy do opracowania planu zarządzania.
2) Jeżeli mamy do czynienia z osobą prawną typu jednostka samorządu terytorialnego, to nieodzownym, jest sprawdzenie, czy odpowiedni organ tej jednostki (np. rada gminy, sejmik wojewódzki) nie podjął uchwał, które kreują na terenie tej jednostki politykę w zakresie gospodarowania nieruchomościami. Sprecyzowanie celów w stosunku do określonej nieruchomości wspólnej może polegać na uzyskaniu pisemnych wytycznych od organu nadzorującego w danej jednostce samorządowej gospodarkę nieruchomościami. Takim dokumentem może być wieloletni program gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym. Często może wystarczyć uzgodnienie celów i zapisanie ich w protokole uzgodnień, który ze strony samorządowej podpisze na przykład naczelnik lub dyrektor wydziału tej jednostki.
3) Podobnie jak w przypadku nieruchomości samorządowych postępujemy w stosunku do nieruchomości Skarbu Państwa. Należy zawsze ustalić, kto bezpośrednio odpowiada za daną nieruchomość lokalową i z tą osoba w oparciu o istniejące wytyczne, co do zasad gospodarowania określić cele właściciela nieruchomości.

W ustalaniu celów zarządzania nieruchomościami wspólnymi, gdzie jednym z właścicieli jest osoba prawna lub publiczna zarządca nieruchomości może w takim wypadku z powodzeniem pełnić rolę mediatora. Rolą licencjonowanego zarządcy nieruchomości jest jednak użycie takich środków i sposobów, które w efekcie końcowym pozwolą mu jednoznacznie zidentyfikować cele właściciela. W ujęciu podmiotowym cele zarządzania nieruchomościami głównie sprowadzają się do zarządzania potrzebami ludzkimi, tzw. udogodnieniami (facility management).

W ujęciu przedmiotowym cele zarządzania nieruchomościami wspólnymi zależą od zużycia technicznego i funkcjonalnego oraz fazy cyklu w jakiej znajduje się nieruchomość. Inne będą w przypadku obiektu nowego oddanego do użytku np. budynku z apartamentami, inne w przypadku obiektu istniejącego, czy wpisanego do rejestru zabytku np. kamienicy przedwojennej. Zjawisko to ma ogromne znaczenie w opracowaniu pierwszego planu gospodarczego.

Niektórzy zarządcy uważają, że sam moment przejmowania obiektu, ze względu na porę roku (rodzaj sezonu), wiosenno-letni, czy jesienno-zimowy, ma znaczenie w początkowej fazie przejęcia nieruchomości, ze względu na inne zadania realizacyjne w danym okresie. We wspólnotach mieszkaniowych, kiedy następuje zmiana zarządcy w okresie świątecznym, w budynkach, gdzie znajdują się lokale handlowe to dodatkowo rozwija się handel sezonowy i pojawiają się problemy z powstawaniem stoisk na nieruchomości wspólnej.

Innym zagadnieniem w aspekcie formułowania celów ekonomicznych jest rozpoznanie sytuacji finansowej w jakiej jest wspólnota mieszkaniowa w momencie jej przekazania nowemu zarządcy, np., czy ma uregulowane zobowiązania wobec usługodawców zewnętrznych, jaki jest stan środków pieniężnych na funduszu remontowym. Jeżeli stan finansów wspólnoty jest zły, to należy zastanowić się, jakie są główne przyczyny takiego stanu, i kto bezpośrednio jest za to odpowiedzialny. Celem jest eliminacja przyczyn powstania złej sytuacji finansowej i pokazanie możliwości jej rozwiązania.

Mając na uwadze kryterium przeznaczenia nieruchomości należy dodać także rożne cele w przypadku nowych wspólnot mieszkaniowych z multiplikatywną funkcją, biurową, usługowa, handlową czy gastronomiczną. W takim przypadku dla części właścicieli lokali użytkowych, funkcja dochodowa będzie miała większe znaczenie od walorów użytkowych. W takiej sytuacji czasami wskazana jest konsultacja z odpowiednimi specjalistami inżynierem, architektem czy ekspertem budowlanym.

Określając cele należy zawsze pamiętać o horyzoncie czasowym ich realizacji. Dobrze sformułowane i właściwe dobrane cele dla danej nieruchomości wspólnej należy najlepiej zapisać i zestawić w formie listy. Ich weryfikacja i ustalenie priorytetów nastąpi w trzecim etapie procedury, jakim są oględziny nieruchomości i poznanie otoczenia w jakiej ona funkcjonuje.

Etap III – inspekcja nieruchomości

Kolejną czynnością w ramach omawianej procedury przejmowania nieruchomości jest ustalenie stanu faktycznego nieruchomości. Chodzi tu przede wszystkim o ustalenie granic nieruchomości gruntowej, działek ewidencyjnych i elementów wchodzących w skład nieruchomości wraz z ustaleniem ich zużycia fizycznego i funkcjonalnego. W inspekcji powinny brać udział obie strony umowy o zarządzanie nieruchomością, przekazująca i przejmująca. Inspekcja jest czynnością poprzedzająca sporządzenie protokołu przejęcia nieruchomości i podpisania umowy o zrządzanie nieruchomością. Rozpoznanie determinantów

fizycznych i funkcjonalnych w terenie pozwoli odpowiednio wcześnie przygotować strategie zarządzania nieruchomością wspólną. Zarządca znając cele właścicieli lokali powinien w oparciu o nie sporządzić listę kontrolną najważniejszych elementów inspekcji nieruchomości. Ocena stanu nieruchomości mająca na celu wprowadzenie udogodnień na terenie nieruchomości powinna obejmować następujące pozycje:

1) dostępność do drogi publicznej, stan ogrodzenia, bramy wjazdowe, sąsiedztwo
2) kształt i wielkość działki, sposób jego zagospodarowania, zieleń
3) umiejscowienie zabudowy na działce,
4) warunki geotechniczne gruntu,
5) wygląd ogólny nieruchomości,
6) estetykę obiektu,
7) oznakowanie budynku,
8) układ architektoniczny, ciągi komunikacji poziomej i pionowej,
9) wywóz śmieci,
10) zapoznanie się z procedurami działania budynku.

Inspekcja budynku istniejącego (użytkowanego) przeprowadzana jest z myślą o ustaleniu niezbędnych prac modernizacyjnych i szukaniu oznak zużycia fizycznego budynku, napraw, które dotychczas zostały przełożone i których nie można już odroczyć. Dalsze zaniedbania powodować będą coraz większą lukę remontową. Problemy związane z fizycznym stanem budynku mają źródła w nie wykonywanych na czas pracach konserwacyjnych i naprawach oraz w zużyciu funkcjonalnym. Weryfikacja celów w sensie technicznym powinna obejmować:

1) stan fundamentów i ścian zewnętrznych/konstrukcję budynku
2) wady konstrukcyjne,
3) system ogrzewania, wentylacji i klimatyzacji,
4) system wodno-kanalizacyjny,
5) system elektryczny
6) dachy, windy, klatki schodowe,
7) oświetlenie,
8) parkingi, powierzchnie dodatkowe
9) utrzymanie czystości, śmietników,
10) system przeciwpożarowy, środki bezpieczeństwa (ppoż., ochrona)

Stan faktyczny powierzchni nieruchomości wspólnej jest efektem pracy, przede wszystkim zarządcy nieruchomości i sposobu korzystania z niej przez mieszkańców budynku. Ocena wyposażenia i sprzętu w częściach wspólnych wraz z instrukcjami obsługi, polega na sprawdzeniu jego działania i odpowiedzi na pytanie, czy sprawnie działający sprzęt spełnia normy i zaspokaja potrzeby nieruchomości. Ponadto, należy sprawdzić czy w widocznym miejscu znajduje się regulamin porządku domowego, instrukcja przeciwpożarowa oraz podstawowe informacje dotyczące serwisu technicznego obsługującego nieruchomość.

Kolejnym składnikiem wyposażenia nieruchomości podlegającym poznaniu są

informacje o zaworach, licznikach głównych w budynku, wskazujących miejsce instalacji należących do wspólnoty mieszkaniowej. Zarządca, przejmujący obiekt powinien spisać stan liczników odnoszących się do mediów komunalnych i innych dostarczanych czynników do budynku, które wymagają opomiarowania.

Wyniki przeprowadzonej inspekcji odnośnie zużycia stanu fizycznego budynku i jego wyposażenia oraz możliwość wprowadzenia udogodnień, pozwalają na uszczegółowienie celów zarządzania nieruchomościami wspólnymi. Poprzez to wzrasta realna możliwość zapewnienia atrakcyjności nieruchomości i tym samym komfortu mieszkania. Ponadto, uzyskane informacje potrzebne są do określenia zadań zarządcy nieruchomości i ich zapisania w umowie o zarządzanie nieruchomością.

Etap IV- zapoznanie się z istniejącą dokumentacją stanu nieruchomości i sporządzenie protokołu przejęcia nieruchomości wspólnej

Dokumentacja stanu nieruchomości wspólnej składa się z dokumentacji prawnej, geodezyjnej, technicznej, finansowej, eksploatacyjnej, organizacyjnej i porządkowej.

Obowiązek prowadzenia dokumentacji finansowej wynika bezpośrednio z art. 29, ust. 1 ustawy o własności lokali, w której jest napisane, ,,zarząd lub zarządca, któremu zarząd nieruchomością powierzono jest obowiązany prowadzić dla każdej nieruchomości wspólnej, określoną przez wspólnotę mieszkaniową, ewidencję pozaksięgowa kosztów zarządu nieruchomością wspólną. Na zarząd lub zarządcę nieruchomości wspólnej nakłada się obowiązek sporządzenia protokołu z przejęcia nieruchomości wraz z dokumentacją techniczną oraz prowadzenia tej dokumentacji i jej aktualizację''. Zapisy ustawowe w sposób bardzo ogólny, wspominają o obowiązku prowadzenia dokumentacji, nie wskazując, jakie dokumenty wchodzą w skład poszczególnych rodzajów dokumentacji.

Każdy protokół przejęcia nieruchomości powinien zawierać co się przejmuje, (dokumentacja geodezyjno-prawna) i w jakim stanie jest przejmowany obiekt i jego części (dokumentacja techniczna, finansowa, informacje z przeprowadzonej inspekcji) oraz jak funkcjonuje (dokumentacja eksploatacyjna i organizacyjno-porządkowa). W zapisach protokołu przejęcia powinno się znaleźć dokładne określenie strony przekazującej i przejmującej, podstawa przekazania nieruchomości wspólnej, określenie stanu prawnego, dokładny opis przedmiotu zarządzania, stan urządzeń pomiarowych na dzień przejęcia nieruchomości, rodzaj i stan przekazanej dokumentacji, stan środków na koncie wspólnoty mieszkaniowej, sposób rozliczeń finansowych, data sporządzenia protokołu i podpisy strony przekazującej i przejmującej. Zawartość treści protokołu będzie się różnic w zależności od specyfiki i fazy w cyklu życia nieruchomości.

W razie wzajemnego porozumienia co do zmian w treści protokołu należy protokół zredagować przy uwzględnieniu zgodnych stanowisk. W wypadku powstałych w toku procedury rozbieżności, co do zapisów protokołu nie

wstrzymuje się trybu przekazywania nieruchomości.

W razie braku uzgodnienia stanowisk, strona uważająca się za pokrzywdzoną, po uprzednim wezwaniu do uregulowania roszczenia i z zagrożeniem skierowania sprawy do sądu, kieruje ją na drogę postępowania sądowego.

Protokół jest ważnym dokumentem w procedurze przejmowania nieruchomości, nie tylko jako źródło wiedzy o nieruchomości, ale także charakteryzującym pracę zarządcy nieruchomości. W przypadku zmiany zarządcy protokół będzie punktem odniesienia jego działalności zawodowej.

Etap V- podpisanie umowy o zarządzanie nieruchomością wspólną

Dotychczasowe działania w ramach realizacji poszczególnych etapów procedury powinny zostać odzwierciedlone w zapisach umowy o zarządzanie nieruchomością wspólną, która kończy etap przejmowania nieruchomości do zarządzania. Umowa o zarządzanie nieruchomością wspólna i protokół przejęcia nieruchomości wspólnej to dwa podstawowe dokumenty, które są efektem zrealizowanych prac w ramach zaprezentowanej procedury i początkowej fazy każdego procesu zarządzania nieruchomościami.

5. Posumowanie

Przedstawiona procedura przekazania-przejęcia nieruchomości wspólnej może być zastosowana dla wszystkich nieruchomości wspólnych niezależnie od etapu ich powstania. Walorem tej procedury jest to, że przedstawiając ją wspólnocie mieszkaniowej, sami właściciele lokali mogą bardziej zrozumieć na czym polegają usługi zarządzania i przez co są bardziej zaangażowani w tej trudnej fazie zmiany, do jakich należy wymiana zarządcy.

Dla zarządcy nieruchomości jest ona uporządkowanym zestawem kolejno po sobie następujących czynności, które prowadzą do wysokiej sprawności działań. Procedura przejmowania nieruchomości wspólnej pozwala także na nie przeoczenie (nie pominięcie) ważnych czynności, redukuje ryzyko pomyłek i przede wszystkim skraca czas realizacji fazy przejmowania nieruchomości wspólnej.

Takie ,,sprawne działanie'', bezpośrednio koresponduje z zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, która nakłada na zarządcę obowiązek szczególnej staranności w wykonywaniu usług, co oznacza staranność związaną z zawodowym charakterem, z czym wiąże się skuteczność postępowania wynikająca głównie z wiedzy.

6. Literatura

Antoszkiewicz J.D., Pawlak Z 2000. Techniki menadżerskie. Skuteczne zarządzanie firmą. Poltex. Warszawa.

Gryfin R., 2000. Podstawy zarządzania organizacjami. PWN. Warszawa.

Ustawa o własności lokali z dnia 24 czerwca 1994 r. (tekst jed.: Dz. U. z 2000 r. Nr 80, poz.903).

ASSUMING COMMON REAL ESTATE PROPERTY FOR MANAGEMENT– PROCEDURE DEVELOPMENT

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

Key words: *common real estate property, assuming real estate*

Abstract

Assuming common real estate – is a series of procedures which allow the manager to begin management the common real estate property.

The aim of this article is to describe the procedure involving assuming common real estate property for management. The initial phase was analyzed, involving assuming the real estate by the administrator, from the property's choice up to the moment the management agreement is signed. Research shows that professional standards should be set in the field of assuming common real estate property for management.

THE FACTOR OF RECREATION AND ENTERTAINMENT IN RETAIL AND SERVICES PROPERTIES MANAGEMENT

Iwona Dittmann
Department of Finance
Wroclaw University of Economics
e-mail: iwona.dittmann@ue.wroc.pl

Keywords: *property management, recreational shopping, facility management*

Abstract

Managing retail and services properties, due to their profit-generating potential, may be perceived in terms of return on property investment. This paper presents possibilities of exploiting the aspect of recreation and entertainment in the process of managing the profitability of retail and services properties. The first part addresses modern approach to commercial property management, with innovative and creative methods of improving the property market value. The discussion is based, among others, on such concepts as *facility management* and provision of facilities that enhance productivity of lessees operating on the managed property. The second part of this paper presents recent trends in retail activities, especially supplementing those activities with entertainment and recreation aspects. The last chapter shows practical applications that incorporate entertainment and recreation factors as a way to improve profit-generation of a property.

1. Modern approach to property management – *facility management*

Professional literature presents two fundamental approaches to property management: the narrow approach (often referred to as traditional or static), in practice presently on decline, and the wide (dynamic) approach, introduced in 1980s, rapidly becoming a new standard in the subject. In the narrow approach, property management is perceived more in terms of property administration. It is limited to basic technical, organizational and administrative operations aimed at maintaining usable condition of the fixed asset (maintenance, repairs). Management in this context is not directed towards improving property effectiveness as a profit-generating medium, but towards maintaining the operating conditions of the property.

The wide approach supplements the classic management practices with creativity and innovation. In the wide context, property is perceived as a long-term investment on a highly complex market (KUCHARSKA-STASIAK 2006, ŚLIWIŃSKI 2000). In this approach, '... the property manager is required to possess not only administrative skills and proficiency in technical, legal and economic determinants

of running property maintenance and usage, but also knowledge and experience in such areas as the changing needs of property users, fluctuations of market, economy and spatial development, and, most of all, the ability to design investment and modernization measures that significantly influence the property market value" (ŚLIWIŃSKI 2000).

This increased range and significance of property management has resulted in an outburst of specialized economic entities dealing with various aspects of property management. Those companies differ in the areas of activities and their approach to management. In general, those companies may be classified as follows:

property management – property is regarded as a source of profit for the owner. The principal aim of *property management* is to maximize this profit (through maximization of current revenue and improving property market value);

asset management – property is perceived as an element of company fixed assets. The principal aim of *asset management* is to provide continuous growth of company assets. As such, this type of enterprise offers careful analysis of the share that the property in question presents in the overall asset structure, with *asset management* decisions focusing mainly on property sale, rent, lease, investment, etc. (see: *Zarządzanie…* 2008, RYMARZAK 2009);

facility management (or *facilities management*) – property is being managed as a workplace. The fundamental asset here is the property functional value. The essence of *facility management* is to adjust and adapt the property to the needs of its users.

Facility management concentrates on commodities, i.e. any objects (buildings, spaces, equipment, machinery, appliances, etc.) utilized in relation to particular property use (STADLOEDER 2003, after RYMARZAK 2009). One of the fundamental definitions of facility management, adopted in the US – the country that this particular discipline of management originates from – reads as follows: „The practice of coordinating the physical workplace with the people and work of the organization; integrates the principles of business administration, architecture, and the behavioral and engineering sciences (http://en.wikipedia.org/wiki/Facility _management).

The practical aspects of *facility management* in property management imply that it should be defined as a modern discipline of management that integrates various types of activities, with common denominator being their supplementary (or auxiliary) functions. These activities are directed towards supplementing the primary business activities of the property user. More precisely, those activities are aimed at increasing the effectiveness of any and all processes considered basic and fundamental in everyday business practice of companies, public utility institutions, social organizations, families and individuals. For this reason, *facility management* as applied in property management, is focused not as much on maintaining operational conditions of the property as such, but rather on maintaining and improving fundamental activities of property users (ŚLIWIŃSKI,

ŚLIWIŃSKI 2006).

In the case of commercial properties, the group of entities that may profit from introduction of *facility management* in its property management perspective is somewhat larger, as *facility management* offers benefits not only for property owners and property users (typically lessees or tenants), but also their immediate customers. Therefore, facility (or commodity) recipients may be classified in three major groups:

property owners, benefitting from such amenities as ownership rights protection, property development in terms of function and value, relief from tedious operational duties (e.g. book-keeping), tax consultancy;

property users; amenities addressed to this group are the principal aim of *facility management*; as mentioned above, this form of management focuses predominantly on providing support for key activities of property users;

customer base of property users; amenities for this group are usually a supplementary (indirect) result of support for property users' key activities, but may be decisive in the market success of property users' business operations (in cases when such operations require immediate contact with the customer) (ŚLIWIŃSKI, ŚLIWIŃSKI 2006).

It is worth noting that amenities addressing customer needs are especially important in the case of properties operating as retail or service outlets. Therefore, it may be apt to emphasize that facility management should not be focused solely on improving the products and services offered by facility managers to property users. As such, facility management has to be perceived more in the context of strategic management (ŚLIWIŃSKI, ŚLIWIŃSKI 2006). Consequently, it seems that the modern challenge for property owners and facility managers of properties serving as base for retail and services operations requires the shift from traditional strategy of '*manufacture and dictate*' towards the attitude of '*manage and facilitate*' (see: COX 2001).

2. Transformations in the area of trade (retail) activities

Analyzing changes in the sector of retailing and services properties in Poland (and other countries of Eastern Europe), it is worth to note transformations in retail and services activities brought about by systemic transformation and shift towards market economy. First of all, the market of retail and services properties has gained an investment status, with the introduction of purely commercial properties category (with Polish real estate market recognized as an emerging market). Secondly, with time, competition in retail and services no longer applied solely to the scope of products or services on offer (a trait typical for the initial stage of transformation), but started to expand over other areas. The offer – usually similar throughout the outlets – was no longer a decisive factor to influence sales figures and customer base. Retailing and services were forced to expand their market impact through other, supplementary factors of commercial and competitive value. Those often involved customer-addressed amenities, such as parking spaces,

communication, opening hours, i.e. factors directly related to the wide area of *facility management*, as related to property management as such.

It is difficult to show an explicit 'vector' of relation between the need to satisfy the ever-growing requirements of the customer base and the decision to supplement key business activities with entertainment values. Which of these two factors was the cause, and which was the effect? It seems that either conclusion may prove valid for certain cases.

The problem of profitability in regard to properties utilized as retailing and services outlets should be viewed for the most part in the context of rent paid by lessees (this applies to commercial properties, with spaces offered under lease agreements). In the case of percentage rent or mixed-type rent typical for this type of property lease, income of the property owner is, to some extent, related to the income earned by the lessee in the course of his/her commercial activities, be it retailing or services, conducted at the premises. Hence, any activities on the part of facility managers aimed at increasing lessee's revenue will in turn affect the revenue of the commercial property owner. In other words, from the viewpoint of commercial property owners, any increase in profitability of commercial activities conducted at the premises will lead to increased profitability of the property investment.

It may safely be assumed that competition in the sector of retailing and services at present is related, in many cases, not to the commercial activities as such (business level), but to the area of 'commercial activities conducted at the premises', that is a sort of cross0over between property management and business. The principal factor affecting the level of profitability of retailing and services activities is the location of premises. Hence, the 'business cross-over' description, typically used in property valuation (see: KONOWALCZUK 2009) should also be reflected (utilized) in relation to property management.

A different approach to changes in retailing activities, supplemented by the factor of recreation (entertainment) in retailing (among other factors), can be seen in (KOOIJMAN 2002). The author distinguishes three major phases of retail trade evolution. The first phase that occurred in the 19th century, was a result of French Revolution and Industrial Revolution, and was based largely on separation of the distribution sector from the sector of manufacturing, with the former taking on a more pronounced role. The second phase (1950s and 1960s) was stimulated by emergence of self-service outlets, supermarkets and shopping centers, and resulted in distribution effectiveness increase, with simultaneous reduction of costs. The third phase is marked by intertwining the functions of retailing and entertainment at a single premise. Remarkably, the author perceives the latter transformation of retail trade sector not as a straightforward integration of two markets – retailing and entertainment – but as a significant change of quality. The author points out that the change in question was initiated by the retail trade sector, and resulted in emergence of a new quality of *urban entertainment*. He also distinguishes between two forms (variants) of the third revolution in retail trade, based on the example of

a developed market of properties – i.e. the US market. The first variant involves the establishment of gigantic retail-entertainment complexes (*mega-malls*). The second variant relates to the process of rejuvenation of the inner cities, especially in post-industrial city centers, incorporating skilful use of entertainment as a unifying medium.

Analyses of development of retailing and entertainment centers show a strict relation between economic growth and demand for retail/entertainment space. With household revenue surplus in developed countries, the initial market reaction was to increase the 'supply' of modern shopping centers. This initial wave was followed by another, directed towards transformation of urban centers with entertainment serving as a unifying factor (see: MORLEY, EVANS 2000). In the countries of Eastern and Central Europe, this process was significantly more rapid. Here, the emergence of large shopping centers and retailing/entertainment centers was almost concurrent (CAMP 2001).

The sector of recreation and entertainment is regarded as a self-reliant and independent, a good investment prospect. At the same time, many authors emphasize its potential impact on retail sector, also in the investment perspective: 'it may improve the productivity of retail sector and increase profitability of the properties sector' (KOOIJMAN 2002). In particular, the factor of recreation and entertainment is viewed as one of competitive edges of a traditional retailing venue (i.e. one based on real property) against new forms of retailing, such as the e-commerce (See: WALKER 2001, *Zarządzanie…* 2008). Some authors emphasize its potential for employing the effect of 'experience' ('sensation') that accompanies the traditional shopping trip. Apart from the entertainment elements, large part of such 'experience' is played by other amenities present or offered at the premises.

3. Orientation on entertainment and recreation – modern forms of shopping

Contemporary analyses of the trends in market development often stress the emerging demand for recreation spots. Those spots include not only 'traditional' forms (and objects) of recreation, such as cinemas, theaters and waterparks, but also restaurants, pubs and shopping centers. Hence, the recreational aspect of shopping is underlined, together with the increased significance of entertainment values on the offer of shopping centers that may, in foreseeable future, surpass the retail trade function of such establishments (see: KUCHARSKA-STASIAK 2009, *Zarządzanie…* 2008). Therefore, it may be worth to incorporate the role of entertainment and recreation in modern approach to facility management, as related to properties serving as base for retailing and services activities.

Recreational shopping as a phenomenon has long been a subject of professional studies. In the late 1970s and 1980s, researchers came to distinguish between two forms of shopping: recreational and economic (thrift). Research of that period focused on fundamental issues, such as the validity of recreational shopping phenomenon, estimated percentage of recreational shoppers among the overall customer base or the typology of recreational shoppers. Based on literature on the

subject, the following characteristic traits and features of economic vs. recreational shopping may be distinguished (BÄCKSTRÖM 2006):
In the case of economic shopping:

- consumers present a reluctant or neutral attitude towards the act of shopping,
- shopping is conducted under pressure of necessity and duty, hasted and rushed,
- shopping is perceived in terms of hard work,
- consumers are characterized by task-orientation and economy (utility) of action,
- shopping is an everyday experience, purposeful and 'practical', i.e. aimed at satisfying basic needs,
- consumers evaluate shop attractiveness in terms of time-saving or money-saving features.

In the case of recreational shopping:

- shopping is conducted in free time, unrushed, regarded as a form of pastime activities,
- shopping is associated with pleasure, entertainment, inner satisfaction, freedom (such as the freedom of choice), but also with autonomy, experimentation and escapism – with the emotional value of the shopping act being the most important determinant,
- shopping is often linked to interpersonal relations, the attractiveness of being part of peer status group, spending time with friends – with the socialization value being the important factor of evaluation,
- shopping is often done on impulse,
- shopping is perceived as relatively non-committing, unrelated to necessity and duty,
- distinct forms of shopping are distinguished, such as shopping for identity (brands) and lifestyle (*leisurely shopping*); shopping with friends, with eating out (*casual leisure*); shopping stimulated by events, such as late-night off-sales (*leisure events*); shopping in 'do it yourself' (DIY) centers, such as Leroy Merlin (COX 2001),
- recreational consumers are characterized by: open attitude to socialization and social contact, strong involvement in shopping experience (such as search for information, interest in new products and services, seeking special offers, prices and trends).

Professional literature emphasizes the need for further research on the subject to gain insight into this complex phenomenon, particularly the analysis of recreational shoppers' behavior in a wider perspective, such as the reasons and determinants of this attitude. One such issue, pertaining to the problem of facility management in retailing and services, can be expressed as follows: to what degree the recreational shopping attitude is a primary set of behaviors (i.e. directly related

to internal needs of the customer), as opposed to secondary (i.e. induced by facility managers and retailers through skilful use of entertainment and recreation amenities, such as lighting, background music, etc.)?

Another problem emphasized by subject researchers is the question of further diversification of the recreational shopper 'label'. Early research was based on the assumption that 'recreational' shoppers present a unified, homogeneous group, and (furthermore) a group largely opposed to the category of 'thrift' shoppers. Nowadays, there is a tendency to perceive the phenomenon from a deepened perspective. Recreational shopping may be manifested in various ways, and its multidimensional nature may, in practice, result in a variety of behaviors. As such, behaviors of this particular category of consumers should not be studied *en masse*. Professional literature (BÄCKSTRÖM 2006) distinguishes the following subgroups of customers, typically associated with the general group of recreational shoppers:

- **housewives –** in charge of relatively low-income households, usually less educated and more social-oriented than the average consumer. They shop significantly more often, spend significantly more time at the premises, visit more shops (lessees); this group represents an 'involved' type of consumers;
- **teenagers –** a distinctly specific consumer group, predominantly interested in shopping/entertainment centers. Professional literature often applies a term of TOD (*teenager on date*) (*Zarządzanie…* 2008) to signify the main motive of their visits in shopping centers, i.e. seeking recreation (cinema, bowling alley) and eating out. US retailers provide specialized shopping centers catering exclusively for this particular age group of consumers;
- **friend circles** sharing time together to seek bargains, more oriented on entertainment than on the actual shopping (especially in the case of young age consumers with limited financial resources);
- **individualists –** a distinct consumer group of 'recreational' type, less incline on socializing, seeking to indulge own whims.

Research on the subject also signifies that individual consumer behaviors may incorporate and entwine elements of both 'recreational' and 'thrift' attitudes, often displayed concurrently during a single shopping act. For this reason, any rigid division into 'recreational' and 'thrift' shopping, as utilized in standard research on the subject, may, in certain cases, obscure or distort the findings. It seems, therefore, valid to expect of researchers a more definite specification of research groups used.

Research in the field has led to formulation of further scientific statements (BÄCKSTRÖM 2006).

1) Research shows that, regardless of age group, time spent in shopping centers is high on the list of typical daily activities (after time spent at home, at work or at school). It has been suggested that shopping has gained the status of a cultural phenomenon, often associated by responders on par with other forms of purely social activities.
2) The number of consumers involved in 'recreational' shopping activities has

grown considerably over the last decade. In Poland, this phenomenon seems delayed, in comparison with markets of the developed economies.

3) Shopping is a regular practice of city-dwellers (incorporated in the structure of daily activities). Consequently, it should be studied in the context of everyday life. Consumer needs identified in the course of such studies should form a basis for design and introduction of amenities.
4) Since economy (thrift) is no longer a predominant factor for recreational shoppers, retailers should explore other ways (apart from the price range) to attract customers to their shop (shopping center). In other words, they should seek to offer other shopping-related values (see: MORLEY, EVANS 2000).

4. Examples of using the recreation (entertainment) factor in retailing and services outlets

Elements of recreation and entertainment are one of the viable methods employed by property owners, facility managers and lessees to improve the attractiveness of premises used for retailing and services.

This approach is manifested typically by careful selection of lessees to ensure provision of a wide range of retailing and education functions at the premises. Such multi-utility objects are best exemplified by retailing and entertainment complexes, also known as the 4th generation shopping centers. Typical entertainment amenities include: cinema multiplexes, bowling alleys, discotheques, video game parlors, fitness clubs and kids' playrooms. In mature economy countries, the set of amenities is more elaborated, and includes such objects as ice-skating rings, hotels, theaters, museums (also interactive ones), aquariums, climbing walls, etc. In Poland, a good example of such shopping/entertainment complex is the Lodz cultural-entertainment-retail trade center 'Manufaktura', with its broad spectrum of entertainment venues on offer. For retail parks and shopping galleries, the most characteristic feature is the introduction of entertainment/recreation accents in the form of gastronomy – coffee houses, pubs and restaurants.

Research suggests that integration of gastronomy with strictly entertaining values may prove advantageous, as customers often drop by a restaurant or coffee house on their way to/from the cinema (DOURY 2000). With skilful selection of lessees, a synergy effect can be observed, since any two complementing products and/or services tend to attract more clients than any of those would manage by itself. Gastronomy is also a good complementary offer to shopping, boosting profits for both parties involved, as shoppers often take the opportunity to eat out, buy a fast food product or take a cup of coffee before heading home.

The recreational/entertainment function of retail and services facilities may further be enhanced by architecture and design, such as theme integration through regional, historic or futuristic accents (see: *Zarządzanie…* 2008). One special case of such an approach is the restoration of post-industrial objects or the use of history

(or, as stressed by some researchers, idealized and romantic history) as a lead motive in stylization and design of the premises (WALKER 2001, KOOIJMAN 2002).

Standard elements utilized in stylization of premises as centers of entertainment and recreation include: interior lighting and exterior illumination, music, scents, small architecture (such as fountains) and seasonal accents (holiday decorations).

Shaping and emphasizing the entertainment and recreation values of premises can also be effected by lessees through stand arrangement and introduction of complementing products and services in their standard offer. Examples of such approach include introduction of coffee house stands on the premises of press retailer 'Empik', comfy chairs in bookshops, and coffee tables in cake shops, ice-cream shops and baker's shops, where shoppers may consume goods purchased on the premises.

Another approach is the arrangement and exposition of products on sale to hint the atmosphere of leisure, relaxation, pleasure, comfort, naturalness and bonding. Good examples of this can be found in stylization used in IKEA outlets (room arrangement of furniture and design products) and vegetable/fish stand in supermarkets, stylized to resemble traditional fish/vegetable marketplace (see: KOOIJMAN 2002).

Yet another idea employed to good effect in facility management is the introduction of spaces suggesting comfort and exclusive quality of products on offer. Roomy premises with spare display of goods induce the impression that the products are exclusive and carefully selected. This may prove effective in attracting wealthy clientele, with their preference of spacious premises over cramped and confined spaces filled to the brim by random selection of products (see: KOOIJMAN 2002).

Standard activities undertaken by facility managers and lessees in shopping centers include organization of special events. Typical events take on the form of competitions, display shows (fashion show), expositions and seasonal mass sales. These are designed to provide excitement and involvement in standard shopping experience (see: *Zarządzanie…* 2008). A good example is the 'Night at Dominican Gallery' in Wroclaw, a seasonal all-round late-night sale event with lottery tickets (offered to all that produce a receipt for purchase on the premises at the day of the event, surpassing a certain amount).

One particular form of event is a faire, not necessarily confined to a single premise. 'Wroclaw Promotion of Good Reads' is an example of such faire. The event spans over three days early December each year and are frequented by ca. 80 Polish publishing houses. The faire combines retail sales and special offers with authors' meetings, book-of-the-year polls and thematic exhibitions organized on Wroclaw Market Square.

5. Conclusions

Customers of large shopping centers are increasingly conscious of additional entertainment and recreation values that supplement standard retailing offer. Their

expectations in this regard are addressed in design and operation of large, modern retail and leisure centers. Consequently, the aspect of entertainment and recreation should become a part of standard facility management of such premises. Trends observed in this respect suggest that detailed research of the phenomenon may provide insight to the validity of incorporating elements of entertainment and recreation in property (facility) management practice.

6. References

BÄCKSTRÖM K. 2006. *Understanding Recreational Shopping: A New Approach*. Int. Rev. of Retail, Distribution and Consumer Research, 16 (2), pp.143-155.

CAMP D. 2001. *Europe – A single leisure market*. Journal of Leisure Property, 1 (2), p. 129.

COX J. 2001. *Leisure property trends: Consumer markets and behaviour*. Journal of Leisure Property, 1 (3), pp. 283, 285.

DOURY N. 2000. Successfully integrating cinemas into retail and leisure complexes: An operator's perspective**.** Journal of Leisure Property, 1 (2), p. 122.

http://en.wikipedia.org/wiki/Facility_management

KOOIJMAN D. 2002. A third revolution in retail? The Dutch approach to leisure and urban entertainment. Journal of Leisure Property, 2 (3), pp. 214, 218, 222, 226-227.

KONOWALCZUK J. 2009. *Wycena nieruchomości przedsiębiorstw*. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, p. 124.

KUCHARSKA-STASIAK E. 2006. *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*. PWN, Warszawa, p. 277.

MORLEY S., EVANS CH. 2000. *The future for leisure property in the UK*. Journal of Leisure Property, 1 (1), p. 24.

RYMARZAK M. 2009. Zarządzanie nieruchomościami przedsiębiorstw w Polsce. CeDeWu, Warszawa, pp. 58-61.

ŚLIWIŃSKI A. 2000. Zarządzanie nieruchomościami. Podstawy wiedzy i praktyki gospodarowania nieruchomościami. Placet, Warszawa, pp. 21-22.

ŚLIWIŃSKI A., ŚLIWIŃSKI B. 2006. *Facility management*. Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa, pp. 7-8, 13, 95

WALKER A. 2001. *Leisure, heritage and the city: A potent combination*. Journal of Leisure Property, 1 (3), pp. 214, 216.

Zarządzanie nieruchomościami komercyjnymi. ed. by I. Foryś. 2008. Poltext, p. 32, 34, 227, 236.

CZYNNIK REKREACJI I ROZRYWKI W ZARZĄDZANIU NIERUCHOMOŚCIAMI HANDLOWO - USŁUGOWYMI

Iwona Dittmann
Katedra Finansów
Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
e-mail: iwona.dittmann@ue.wroc.pl

Słowa kluczowe: *zarządzanie nieruchomościami, zakupy rekreacyjne, facility management*

Streszczenie

Zarządzanie nieruchomością handlowo – usługową ze względu na generowanie przez nią dochodu można rozważać w aspekcie opłacalności inwestycji w nieruchomość. W artykule wskazano możliwości uwzględnienia czynnika rekreacji i rozrywki w zarządzaniu dochodowością nieruchomości handlowo – usługowej. W pierwszej części poruszono kwestię nowoczesnego podejścia do zarządzania nieruchomościami komercyjnymi wymagającego innowacji i kreatywności w podnoszeniu wartości nieruchomości. Treść rozważań w niej zawartych odnosi się m.in. do koncepcji *facility management* i tworzenia udogodnień dla klientów użytkownika nieruchomości wpływających na produktywność działalności gospodarczej prowadzonej na nieruchomości. Drugą część artykułu poświęcono przemianom w działalności handlowej, w szczególności łączeniu jej z rozrywką i rekreacją. W ostatniej części przedstawiono przykłady uwzględniania czynnika rekreacji i rozrywki w kreowaniu wartości dochodowej nieruchomości.

GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI W GMINIE JAKO ELEMENT ZARZĄDZANIA STRATEGICZNEGO

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

Słowa kluczowe: *strategia rozwoju gminy, zarządzanie strategiczne, gospodarowanie nieruchomościami*

Streszczenie

Gmina, jako jednostka będąca utożsamiana z organizacją, powinna podlegać efektywnemu zarządzaniu. W tym celu jednostki samorządu terytorialnego zostały zobligowane do opracowania dokumentów strategicznych, w których zawarto przede wszystkim wytyczne co do kierunków rozwoju oraz sposobów ich osiągania. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ujęcia zagadnienia gospodarowania nieruchomościami w dokumentach strategicznych. Analizę oparto na wytycznych zawartych w dokumentach wybranych gmin woj. warmińsko-mazurskiego.

1. Wstęp

Transformacja ustrojowa przeprowadzona w Polsce na początku lat dziewięćdziesiątych zaowocowała między innymi rezygnacją z centralnego zarządzania krajem na rzecz polityk wielostopniowych, obejmujących skalę krajową, regionalną oraz lokalną. Skala regionalna utożsamiana jest z przede wszystkim województwem, natomiast układy lokalne najczęściej wiązane są z gminą. Gmina stanowi najmniejszą jednostkę terytorialną i w związku z tym może być uznana za próbę odwzorowania społeczeństwa w mikroskali (TROJANEK 1994), zatem powinna być obszarem możliwie spójnym i jednorodnym z punktu widzenia układu osadniczego i przestrzennego. Wynika to z faktu, iż tylko w takich warunkach władza lokalna ma możliwość efektywnego wykonywania zadań publicznych. To z kolei wymaga stworzenia i utrzymania ładu przestrzennego z wyraźną troską o środowisko naturalne, kreowanego poprzez odpowiednie gospodarowanie nieruchomościami położonymi na obszarze gminy. Powołując się na zapisy zawarte w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej: rolą samorządu terytorialnego jest wykonywanie powierzonych mu zadań publicznych, realizowanych z troską o ochronę środowiska i wsparciem okazywanym inicjatywom obywateli działających na rzecz poprawy stanu

środowiska naturalnego[24]. Zatem można ująć to także w ten sposób, iż gmina powinna być zarządzana w sposób prowadzący do powstania oraz utrzymywania spójnego i uporządkowanego układu. Za narzędzie niezbędne, a także pomocne w tym niełatwym do wykonania zadaniu można uznać dokumenty strategiczne, w których zawarto wytyczne co do oczekiwanych rezultatów, a także sposobów ich osiągania.

2. Zarządzanie strategiczne w gminie

Władze lokalne pełnią rolę gospodarza, od którego działań oczekuje się inicjowania oraz wspierania zrównoważonego rozwoju lokalnego (*Rozwój lokalny*…). Rozwój lokalny z kolei stymulowany jest przede wszystkim poprzez przedsięwzięcia inwestycyjne podejmowane na obszarze danej gminy. Pojawiają się one w odpowiedzi na ujawnienie się potrzeb społeczności zarówno lokalnych, jak i rozpatrywanych we wszystkich pozostałych skalach. W gospodarce rynkowej motorem rozwoju są głównie przedsięwzięcia podejmowane przez podmioty prywatne, a inwestycje podmiotów publicznych mają charakter wspierający sektor prywatny. Zatem rolą gospodarza jest stworzenie na tyle konkurencyjnych warunków dla podejmowania nowych przedsięwzięć, aby inwestorzy prywatni lokowali swój kapitał na terenie konkretnej gminy.

Zachęcanie inwestorów wymaga wprowadzania przemyślanych rozwiązań także z zakresu gospodarowania nieruchomościami, co można porównać z zarządzaniem strategicznym organizacją. Gmina jest organizacją silnie złożoną, a do jej środowiska zewnętrznego można zaliczyć między innymi potencjalnych inwestorów (zarówno krajowych, jak i zagranicznych), dostawców dóbr i usług, władze na innych szczeblach (powiatowe, wojewódzkie, krajowe, Unii Europejskiej), różnego rodzaju grupy interesów (np. grupy proekologiczne, organizacje pozarządowe), związki zawodowe, ponadlokalne instytucje. Ponadto, podobnie jak to jest w przypadku przedsiębiorstwa, gmina posiada także swoich konkurentów. Są nimi inne gminy, które starają się o pozyskanie kapitału inwestycyjnego. Nie bez znaczenia pozostają warunki makroekonomiczne, polityczne, techniczne, a także specyficzne przepisy dotyczące wykonywania zadań przez gminę, a także np. odnoszące się do korzystania z zasobów środowiska naturalnego, które mogą stać się realną barierą dla rozwoju określonych gałęzi przemysłu.

Zgodnie z obowiązującymi teoriami zaczerpniętymi z nauk o zarządzaniu, proces ten standardowo składa się z czterech podstawowych etapów, jakimi są: planowanie, organizowanie, przewodzenie i kontrolowanie. Planowanie może być utożsamiane z projektowaniem pożądanej przyszłości, któremu towarzyszy określenie środków, dzięki którym osiągnięcie pożądanego stanu przyszłego będzie możliwe. Zatem planowanie składa się z dwóch, wzajemnie zależnych działań. Po pierwsze, należy wyznaczyć cele, jakie stoją przed organizacją,

[24] Art. 74 Konstytucji RP.

a następnie określić sposoby, które doprowadzą do ich osiągnięcia. Osiąganiu celów muszą przyświecać zasady skuteczności i efektywności, co wymaga poprzedzenia planowania odpowiednim prognozowaniem. Celem prognoz celem jest ostrzeganie przed potencjalnymi negatywnymi skutkami lub/oraz przedstawienie alternatywnych wariantów działań wraz z szacunkiem prawdopodobieństwa zaistnienia określonych efektów (KISIELNICKI 2004).

Określenie podstawowego sensu funkcjonowania danej organizacji można utożsamić z wyartykułowaniem misji, która najczęściej przybiera postać hasła czy sloganu, natomiast wyznaczenie skonkretyzowanych celów i działań będzie już planowaniem, które powinno opierać się na wybranej metodzie oraz racjonalności. Powołując się na definicję S. P. ROBBINSA I D. A. DECENZO (2002), planowanie można określić jako „definiowanie celów organizacji, określenie ogólnej strategii ich osiągania oraz opracowanie zwartej hierarchii planów służących do integracji i koordynacji działań". Cele organizacji to innymi słowy „zbiór wzajemnie powiązanych zamierzeń, zadań i aspiracji o różnym stopniu konkretności" (KISIELNICKI 2004), a plany to wytyczne, dzięki którym można uzyskiwać i przydzielać środki potrzebne do ich realizacji. H. STEINMANN I G. SCHREYÖGG (2001) proponują, aby wybór stawianych przed organizacją celów poprzedzać zawsze rozpoznaniem obowiązującej misji, celów i strategii organizacji, a także odpowiednimi analizami. Do niezbędnych analiz zaliczyli oni analizę otoczenia, która umożliwia zidentyfikowanie okazji oraz zagrożeń, a także analizę zasobów organizacji, czyli określenie jej silnych i słabych stron. Obydwie analizy składają się na znaną z teorii zarządzania analizę SWOT.

Rozważając zagadnienie zarządzania strategicznego w gminie należy wziąć pod uwagę, iż ta najmniejsza jednostka administracyjna stanowi bardzo szczególną postać organizacji. W odróżnieniu od przedsiębiorstw prywatnych, nastawionych przede wszystkim na przyniesienie oczekiwanych dochodów dla udziałowców, gmina ma za zadanie poprzez rozwój lokalny przyczyniać się do poprawy sytuacji życiowej swoich mieszkańców. Mieszkańcy ci to jednakże bardzo zróżnicowana grupa, charakteryzująca się wielorodnością interesów, które nie rzadko są sprzeczne. Ponadto gmina, jako jednostka budżetowa, podlega innym sposobom mierzenia efektywności swoich działań, a główną oceną skuteczności władz lokalnych jest liczba głosów w wyborach samorządowych. Stąd, z powodu braku wcześniejszej motywacji ekonomicznej, określenie strategii w polskich gminach pojawiło się dopiero wraz perspektywą wejścia Polski do Unii Europejskiej, kiedy to odgórnie nałożono obowiązek tworzenia strategii rozwoju w związku z możliwością starania się o środki z unijnych funduszy. W praktyce polskich gmin, narzędziem umożliwiającym zarządzanie stała się strategia programów lokalnych (np. Strategia Rozwoju Gminy, Plan Rozwoju Lokalnego, Plan Rewitalizacji). Zawarte w tych programach działania zaplanowane są w oparciu o kalkulację interesów różnych grup społecznych, a odbiorcami tychże działań są przede wszystkim mieszkańcy danej gminy. Strategie rozwoju gmin tworzone są zazwyczaj w oparciu o metody stosowane u przedsiębiorstw,

w związku z czym składają się z tych samych podstawowych elementów: określenia celów i zadań, terminów realizacji poszczególnych zadań, **umiejscowienia w przestrzeni** planowanych przedsięwzięć oraz wysokości i źródeł nakładów finansowych (PSYK-PIOTROWSKA 2003).

Jak wspomniano powyżej, wybór przestrzeni, w której zostanie zlokalizowane dane przedsięwzięcie jest zaliczany do elementarnych składników strategii. Władze gmin, jako gospodarz swojego terenu, mają znaczący wpływ także na wybór dokonywany przez inwestorów prywatnych poprzez sposób gospodarowania nieruchomościami w swojej gminie, m.in. dzięki instrumentom planistycznym czy fiskalnym. Władze gminy kreują bowiem sytuację na lokalnym rynku nieruchomości poprzez obrót nieruchomościami należącymi do zasobu gminy, a także poprzez m.in. planowanie przestrzenne, ustalanie wysokości podatków, wydawanie warunków zabudowy terenu, a także zagospodarowanie nieruchomości sąsiednich. W związku z tym gospodarka nieruchomościami i zarządzanie strategiczne stanowią wzajemnie zależne elementy. Przykładowo, T. TOPCZEWSKA i W. SIEMIŃSKI (2003) uważają, iż strategia rozwoju gminy jest planistycznym instrumentem gospodarki nieruchomościami. Gospodarka nieruchomościami może być prowadzona na sposób bierny – jako wydawanie decyzji na pojawiające się wnioski inwestorów, lub aktywny – gdy gmina swoimi działaniami stara się uatrakcyjnić inwestycyjnie swój teren, np. poprzez wyposażenie go w infrastrukturę. Podstawą działań gminy powinno być dążenie do zachowania ładu przestrzennego oraz stymulowanie zrównoważonego rozwoju, co oznacza tworzenie harmonijnej całości przy uwzględnieniu zaistniałych uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Dodatkowo przepisy obowiązujące w Polsce wymagają od władz gminy realizacji czynności z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz sfery ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. Jednocześnie przesłanką do realizacji tychże przedsięwzięć musi być optymalizacja wykorzystania walorów ekonomicznych przestrzeni oraz godzenie prawa własności z obroną interesu publicznego. Zatem wymaga sprawnego zarządzania strategicznego, którego elementem wyjściowym jest strategia rozwoju.

3. Gospodarowanie nieruchomościami w strategii rozwoju gminy

W polskiej praktyce obowiązują ramy prawne, z którymi strategie lokalne muszą być zgodne. Należą do nich przede wszystkim Strategiczne Wytyczne Wspólnoty oraz Strategiczne Wytyczne UE dla Polityki Rozwoju Obszarów Wiejskich, następnie opracowania dotyczące całego kraju: Narodowy Plan Rozwoju Polski 2004-2006[25] oraz Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, następnie strategie rozwoju województwa, powiatu oraz plan rozwoju lokalnego. Ponadto strategia danej gminy musi także pozostawać w zgodności z opracowaniami

[25] Dla strategii opracowanych przed rokiem 2007.

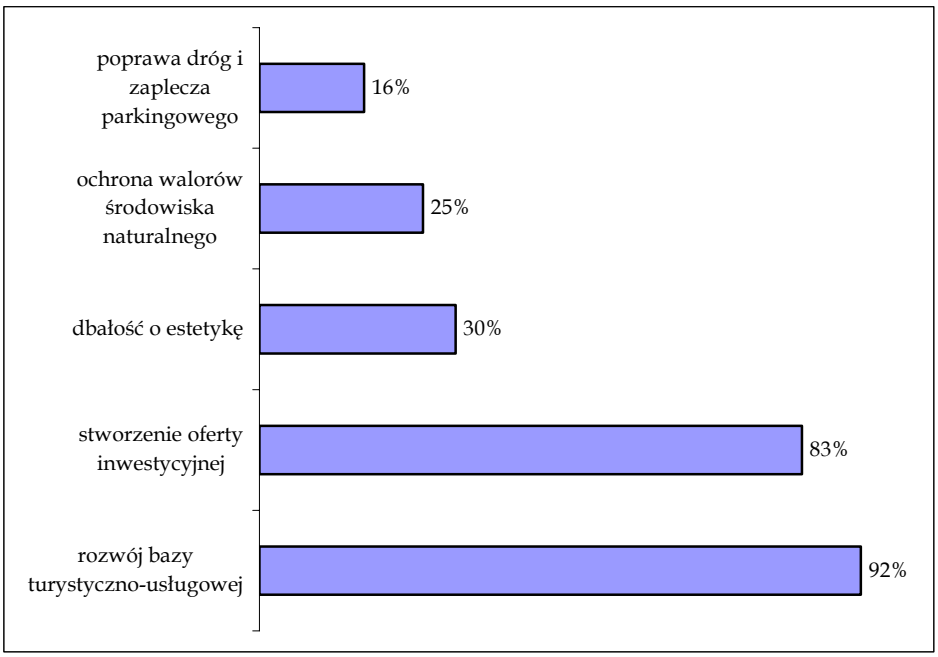
planistycznymi, a więc z aktem prawa miejscowego – Miejscowym Planem Zagospodarowania Przestrzennego, a także Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego. Obowiązujące pozostają także inne ustawy i rozporządzania, m.in. związane z ochroną środowiska naturalnego oraz wartości kulturowych.

Na potrzeby niniejszego artykułu przeanalizowano strategie rozwoju lub plany rozwoju lokalnego dwunastu gmin województwa warmińsko-mazurskiego, po cztery gminy miejskie, miejsko-wiejskie i wiejskie, aby odnaleźć cele związane z szeroko pojętym gospodarowaniem nieruchomościami. Wszystkie dokumenty strategiczne zawierają podobny podstawowy obraz przyszłości, w którym na pierwszym miejscu postawiono wspieranie powstawania nowych miejsc pracy, a także osiąganie porównywalnego do krajów unijnych poziomu dobrobytu i standardów życia. Rozwój społeczno-gospodarczy ma się przy tym odbywać w ramach zasad służących zachowywaniu równowagi ekologicznej. Wizję poprawy warunków życia oparto na lepszym wykorzystaniu walorów turystycznych oraz rozwoju usług. Osiągnięciu założonej wizji ma sprzyjać realizacja celów operacyjnych, zwanych też w niektórych dokumentach szczegółowymi. Nowe miejsca pracy i wzrost dochodów wymagają podejmowania nowych przedsięwzięć gospodarczych lub rozszerzania już istniejących. Założenie lub rozbudowa przedsiębiorstwa z kolei zawsze wiąże się z umiejscowieniem go w konkretnym miejscu w przestrzeni oraz pozyskania odpowiedniej nieruchomości. Zatem w rozsądnie sformułowanej strategii wiele celów operacyjnych musi być związanych z gospodarowaniem nieruchomościami, a w szczególności budynkami i gruntami nadającymi się do zaadoptowania pod działalność gospodarczą. Gospodarowanie w ujęciu szerszym odbywa się zarówno poprzez racjonalne planowanie stref funkcjonalnych wraz z kładzeniem nacisku na pożądane gałęzie gospodarki oraz ład przestrzenny, a także zachowanie walorów estetycznych oraz środowiskowych. Natomiast gospodarowanie nieruchomościami w węższym ujęciu to przedstawienie inwestorom oferty inwestycyjnej, czyli konkretnych nieruchomości charakteryzujących się położeniem w wybranej strefie funkcjonalnej, o danym przeznaczeniu, położonej w określonym otoczeniu, a także w pewnym stopniu uzbrojonej w infrastrukturę techniczną. W związku tym w dokumentach obowiązujących w analizowanych gminach gospodarowaniu nieruchomościami przypisano znaczącą rolę. Cele szczegółowe zawarte w tychże dokumentach przedstawia rysunek 1.

Dzięki tej analizie wyłonił się następujący obraz celów:

– Prawie wszystkie gminy (92%) założyły, iż pożądany w przyszłości jest rozwój bazy usługowo-turystycznej, co jest spójne z wizją całego województwa jako terenu o dominującej funkcji turystycznej, a także usługowej. Sposobem osiągnięcia tego celu są działania prowadzące do zwiększenia bazy noclegowej, gastronomicznej i handlowej, a także rozwój zaplecza sportowego i rekreacyjnego (np. zagospodarowanie istniejących rezerwatów, uporządkowanie brzegów jeziora, budowa ścieżek

rowerowych i pieszych, urządzenie plaż oraz pól namiotowych).



Rys. 1. Cele szczegółowe związane z gospodarowaniem przestrzenią w dokumentach strategicznych badanych gmin woj. warmińsko-mazurskiego. *Źródło*: Opracowanie własne.

– Znacząca większość gmin (83%) założyła także stworzenie oferty inwestycyjnej[26]. Pod tym określeniem gminy rozumieją: przygotowanie terenów pod pożądane inwestycje prywatne, wydzielenie terenów pod działalność gospodarczą w MPZP i uzbrojenie ich w infrastrukturę techniczną, pozyskanie terenów pod inwestycje od ANR oraz rolników indywidualnych i uzbrojenie ich w infrastrukturę techniczną, przygotowanie gruntów pod inwestycje poprzez zmianę sposobu

[26] Warte podkreślenia jest to, iż w strategiach czy planach rozwoju praktycznie wszystkie gminy zawarły potrzebę realizacji projektu jakim jest stworzenie atrakcyjnej oferty inwestycyjnej. Jednocześnie z badań własnych przeprowadzonych przez autorkę artykułu wyłonił się mało optymistyczny obraz przyszłości badanych gmin. Większość z nich bowiem (83%) podczas badań ankietowych stwierdziła, iż największą barierą dla rozwoju gospodarczego jest brak gruntów pod inwestycje. Ponadto wymienione zostały również takie problemy, jak niemożność uzbrojenia posiadanych gruntów z powodu braków środków finansowych (także na wkład własny przy projektach współfinansowanych z Unii Europejskiej), a także brak lub niedostatek miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W tym ostatnim przypadku również podkreślano brak środków jako główną przyczynę.

użytkowania i kompleksowe uzbrojenie[27], a także stworzenie i wypromowanie bazy ofert inwestycyjnych i informacji o dostępnych nieruchomościach.

- Co trzecia gmina umieściła wśród celów strategicznych dbałość o estetykę oraz ład przestrzenny. Realizacja tego celu powinna się odbywać poprzez wymaganie wysokich walorów estetycznych zabudowy i zagospodarowania[28], ochronę istniejącego układu urbanistycznego, koncentrację przemysłu w wybranej części gminy, a także uzyskanie ładu poprzez staranne planowanie i uporządkowanie przeznaczenia gruntów w planie miejscowym.
- Pomimo walorów środowiskowych przypisywanych województwu warmińsko-mazurskiemu, tylko co czwarta z analizowanych gmin ujęła w dokumencie strategicznym działania zmierzające ochrony istniejącego stanu środowiska naturalnego lub tez jego poprawy. Realizacja tych celów ma się odbywać poprzez zalesianie terenów nieprzydatnych rolniczo, uporządkowywanie terenów atrakcyjnych przyrodniczo oraz udzielanie przyjmowanie inwestorów wyłącznie z tzw. „czystych" gałęzi przemysłu, które nie obciążają środowiska.
- Powszechnie znany jest słaby stan infrastruktury drogowej w Polsce, a w szczególności w Polsce północno-wschodniej. Jednocześnie często można spotkać opinie, iż rozwój tej sfery jest konieczny, aby powstały nowe inicjatywy gospodarcze. Jednakże w dokumentach strategicznych dotyczących rozwoju wybranych gmin zaledwie 16% zawarło zapisy o działaniach, które mają na celu poprawę dostępności komunikacyjnej poprzez poprawę stanu dróg oraz budowę/rozbudowę zaplecza parkingowego, w szczególności w strefach o przypisanych funkcjach turystyczno-rekreacyjnych.

4. Podsumowanie i wnioski

Realizacja zadań postawionych przed władzami samorządów lokalnych oraz sprawne zarządzanie gminą wymaga korzystania z odpowiednio zmodyfikowanych narzędzi wypracowanych przez przedsiębiorstwa. Jednym

[27] Jako kompleksowe uzbrojenie terenu pod inwestycje rozumiane jest uzbrojenie terenu przeznaczonego w MPZP pod inwestycje, z wyłączeniem terenów pod inwestycje mieszkaniowe, związane z dostarczeniem podstawowych mediów, tj. kanalizacji, wodociągu, instalacji elektrycznych, gazowych oraz dróg wewnętrznych.

[28] W przypadku jednej z badanych gmin wprowadzono obowiązuje ścisła ochrona obiektów i obszarów posiadających wartości zabytkowe. W związku z tym działalność inwestycyjna prowadzona w ich sąsiedztwie winna być prowadzona na warunkach konserwatorskich i uzgodniona z Wojewódzkim Urzędem Ochrony Zabytków w Olsztynie Delegatura w Elblągu, nowa zabudowa musi podlegać ustaleniom konserwatorskim, także przy rekonstrukcji, odbudowie, zmianie sposobu użytkowania budynku lub jego części. Ponadto wprowadzono obowiązek wyprzedzającego rozpoznania archeologicznego, a także zakaz wprowadzania dominant przestrzennych przesłaniających widok lub konkurujących z dominantami historycznymi.

z nich jest opracowywanie strategii rozwoju lokalnego lub planu rozwoju lokalnego. W dokumentach tych wiele miejsca poświęcono celom mającym bezpośredni lub pośredni związek z gospodarowaniem nieruchomościami w gminie. Analiza wybranych dokumentów strategicznych pokazała, iż najczęściej działania władz gminy mają sprzyjać rozwojowi bazy pod pożądany kierunek działalności gospodarczej. Ponadto gminy mają zamiar oferować nieruchomości przygotowane pod inwestycje w ramach gotowej i promowanej oferty inwestycyjnej. Niektóre gminy za cel postawiły także dbałość o estetykę i ład przestrzenny oraz działania sprzyjające poprawie i ochronie walorów środowiska naturalnego. Natomiast tylko kilka gmin założyło poprawę dostępności komunikacyjnej.

Powyższe wyniki analizy pokazują jak znacząca jest rola gospodarowania nieruchomościami w zarządzaniu gminą. Stworzenie bazy pod rozwój wybranych kierunków działalności gospodarczej wymaga bowiem wytyczenia odpowiednich stref funkcjonalnych oraz przeznaczenia nieruchomości pod inwestycje niezbędne dla tego rodzaju gałęzi. Ponadto gmina musi przeznaczyć nieruchomości pod zaplecze oraz uporządkować nieruchomości leśne czy tereny wokół obszarów chronionych. Z kolei stworzenie kompleksowej oferty inwestycyjnej to złożone zadanie z zakresu gospodarowania nieruchomościami, wymagające od władz gminy nie tylko działań planistycznych, ale także nierzadko pozyskania odpowiednich nieruchomości, scalenia ich oraz podziału, uzbrojenia, a także podjęcia decyzji co do wysokości podatku, jaki przyszły właściciel będzie odprowadzał do budżetu gminy. Dbałość o ład przestrzenny i estetykę wymaga natomiast uporządkowania nieruchomości znajdujących się na terenie gminy, a także podjęcia decyzji co do ich przeznaczenia. Podobne wyzwania stoją przed władzami chcącymi poprawiać walory środowiska naturalnego.

5. Literatura

KISIELNICKI J. 2004. *Zarządzanie organizacją*. Oficyna Wydawnicza Wyższej Szkoły Handlu i Prawa, Warszawa.

PSYK-PIOTROWSKA E. 2003. *Teoretyczne i praktyczne aspekty uczestnictwa społecznego w budowaniu strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy*. Wydawnictwo SGGW, Warszawa.

ROBBINS S. P., D. A. DECENZO. 2002. *Podstawy zarządzania*. PWE, Warszawa.

STEINMANN H., G. SCHREYÖGG. 2001. *Zarządzanie*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.

TOPCZEWSKA T., W. SIEMIŃSKI. 2003. *Gospodarka gruntami w gminie*, Diffin, Warszawa.

TROJANEK M. 1994. *Oddziaływanie władzy lokalnej na efektywność przedsięwzięć rozwojowych*, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu nr 137, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań.

Dokumenty strategiczne badanych gmin.

REAL ESTATE MANAGEMENT IN COMMUNITY AS THE PART OF STRATEGIC MANAGEMENT

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

Key words: *development strategy of community, strategic management, real estate management*

Abstract

Community, as a unit identified with organisation, should be efficiently managed. This is the reason why local administration units were obliged to elaborate strategic documents including directives concerning development directions and ways of achieving them. The purpose of this article is to present how strategic documents treat the issue of real estate management. The analysis is based on directives assumed by chosen communities from Warmia and Mazury region.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-28-7