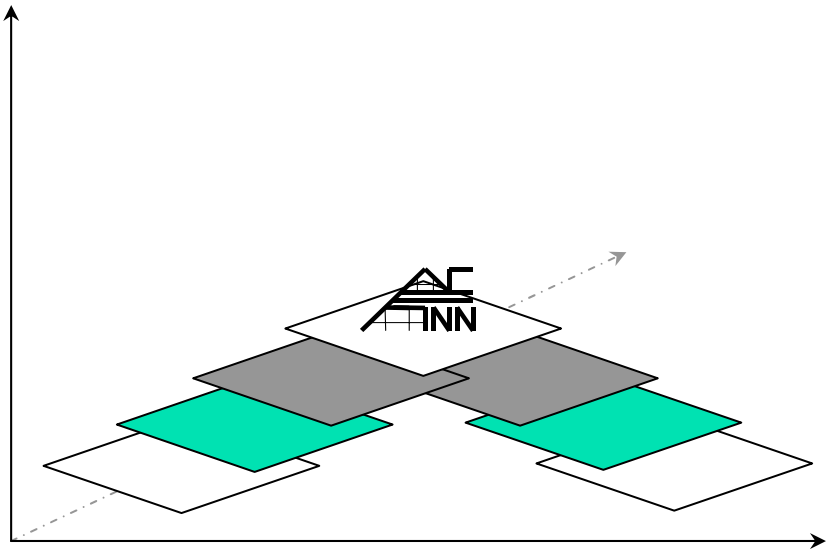
VOLUME 20 NUMBER 4

# STUDIA I MATERIAŁY

## TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

## JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY




OLSZTYN 2012
ISSN 1733-2478

# STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 20 NUMBER 4

OLSZTYN 2012

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

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

*prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK*
(Uniwersytet Łódzki, Poland) (przewodniczący, chairman)
*dr hab. Radosław WIŚNIEWSKI, prof. UWM (*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Poland*) (*wiceprzewodniczący, vice-chairman*)*
członkowie (members):
*prof. Rachelle ALTERMAN* (Technion – Israel Institute of Technology, Israel); *Aurílio Sérgio C. CAIADO* (University de Sorocaba, Brazil); *prof. dr hab. inż. Andrzej HOPFER* (Wyższa Szkoła Gospodarowania Nieruchomościami, Poland); *prof. Davorin Kereković* (University of Zagreb, Croatia); *prof. George MATYSIAK* (University of Reading, United Kingdom); *prof. dr hab. inż. Bogdan Ney* (Instytut Geodezji i Kartografii w Warszawie, Poland); *prof. K.N. Oleksiy TERESCHUK* (Chernihiv State Institute of Economic and Management, Ukraine); *prof. Kauko Jussi VIITANEN* (Helsinki University of Technology, Finland); *prof. Ian WILLIAMSON* (University of Melbourne, Australia)
*dr inż. Mirosław Bełej*
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Poland) (sekretarz, secretary)

**REDAKTOR NACZELNY**
Editor-in-chief
*prof. dr hab. inż. Sabina ŹRÓBEK*
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Poland)

**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*

TYTUŁ DOTOWANY PRZEZ MINISTRA NAUKI I SZKOLNICTWA WYŻSZEGO

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

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-76-8
TNN, Olsztyn 2012 r.

# SPIS TREŚCI


1. **Ustalenie wzorcowych wyznaczników systemu katastralnego w świetle aktualnych badań** - 5
   *Agnieszka Dawidowicz, Ryszard Źróbek*
2. **Możliwości wykorzystania danych państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w systemie gospodarowania nieruchomościami skarbu państwa** - 19
   *Elżbieta Bielecka*
3. **Prawne aspekty przejścia gruntów pokrytych wodami w trwały zarząd** - 31
   *Hanna Krajewska*
4. **Związki katastru i geodezji z gospodarką przestrzenną** - 41
   *Kazimierz Zwirowicz*
5. **Analiza porównawcza opłat adiacenckich w Republice Federalnej Niemiec, Anglii i Polsce** - 51
   *Monika Anna Ziniewicz*
6. **Wpływ zmian linii brzegowych na konfiguracje granic ewidencyjnych** - 67
   *Agnieszka Bieda, Piotr Parzych*
7. **Analiza opłat adiacenckich na przykładzie gminy Słupsk** - 77
   *Leszek Dawid*
8. **Zobowiązania gminy wynikające z planu miejscowego w zakresie budowy dróg** - 89
   *Maria Hełdak, Agnieszka Stacherzak, Jan Kazak*
9. **Użytkowanie wieczyste jako forma gospodarowania nieruchomościami publicznymi na przykładzie miasta Krakowa** - 101
   *Anita Kwartnik-Pruc, Anna Trembecka*
10. **Problematyka prawna nieruchomości skarbu państwa - wybrane zagadnienia** - 111
    *Krystyna Celarek*
11. **Problematyka wywłaszczeń pod inwestycje liniowe** - 121
    *Aleksandra Szabat-Pręcikowska*
12. **Problematyka przyjęcia granic nieruchomości do podziału w aspekcie jednolitości wykonywania prac geodezyjnych** - 133
    *Marcin Karabin, Magdalena Karabin*

13. **Wybrane problemy gospodarowania gminnymi nieruchomościami mieszkaniowymi na przykładzie Szczecina** - 147
*Dorota Sawicka*

14. **Analiza wyłączania gruntów leśnych z produkcji na przykładzie Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie w latach 1998-2011** - 157
*Joanna Cymerman*

15. **Analiza wybranych procedur gospodarowania nieruchomościami publicznymi w ujęciu międzynarodowym** - 169
*Marta Gross*

16. **Strategie marki – możliwości zastosowania w zarządzaniu marką nieruchomości** - 179
*Aleksandra Łużna*

17. **Bariery informacyjne w działalności zawodowej zarządcy nieruchomości** - 189
*Katarzyna Śmietana, Elżbieta Zagórska*

18. **Dane geodezyjne jako podstawa weryfikacji informacji o nieruchomościach w aspekcie ich wykorzystania w systemie zarządzania nieruchomościami Policji** - 203
*Dorota Latos*

19. **Doradztwo w zakresie rynku nieruchomości dotyczące podziałów nieruchomości** - 213
*Marian Kowalczyk*

20. **Problematyka zdefiniowania lokalu w aspekcie gospodarowania nieruchomościami** - 223
*Marcin Karabin*

21. **Rynek usług zarządzania nieruchomościami w dobie kryzysu gospodarczego** - 235
*Katarzyna Najbar*

22. **Prawny i fiskalny aspekt posiadania garaży** - 245
*Jarosław Bydłosz, Józef Maślanka, Piotr Parzych*

# USTALENIE WZORCOWYCH WYZNACZNIKÓW SYSTEMU KATASTRALNEGO W ŚWIETLE AKTUALNYCH BADAŃ

**Agnieszka Dawidowicz, Ryszard Źróbek**
*Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego*
*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*
*e-mail: agnieszka.dawidowicz@uwm.edu.pl, rzrobek@uwm.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** *system katastralny, wyznaczniki systemu, standaryzacja, gospodarowanie*

**Streszczenie**

Ostatnie kilkanaście lat formowania się tendencji dotyczących potrzeby dostępu do kompleksowej informacji przestrzennej poprzez globalną infrastrukturę informacji przestrzennej zaowocowało koniecznością zestandaryzowania modernizacji systemów katastralnych poszczególnych krajów w kierunku osiągnięcia możliwych do zaakceptowania wspólnych cech. Powyższe zjawisko wywołało na forum międzynarodowym powstanie nowych koncepcji rozwojowych związanych z takimi zagadnieniami jak: Land Administration System - LAS, Cadastre 2014, CCDM/LADM, Cadastre 2012, Cadastre 2034, Cadastre'Inspired, Cadastre 2.0. Wymienione koncepcje proponują nowe rozwiązania funkcjonalne systemów informacji o nieruchomościach w społeczeństwie informacyjnym.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono dynamikę rozwiązań budowy wspólnego modelu systemu katastralnego, określono kierunek ewolucji oraz wytypowano wyznaczniki w oparciu o analizę istotnych światowych koncepcji. Opracowanie zawiera również propozycję grupowania tych wyznaczników.

Wyniki badań mogą być wykorzystywane między innymi w procesie administrowania systemami katastralnymi na różnych poziomach funkcyjnych. Pozwalają one również na ocenę i porównanie systemów.

## 1. Wprowadzenie

Istnienie katastru w wielu państwach przyjmuje się jako pewnik [ENEMARK 2010b]. Kataster uznany za fundament działania państwa ma dużą wartość i przydatność w procesie gospodarowania zasobami nieruchomości , co zostało potwierdzone licznymi badaniami np. FIG [1995, 1999], HENSSEN [1995], GAŹDZICKI [1995], LARSSON [1996], BENNETT I in. [2007, 2010], ENEMARK [2004, 2005, 2010a, 2010b], WILLIAMSON I IN. [2010].

Idea zrównoważonego rozwoju obszarów polegająca na takim gospodarowaniu nieruchomościami, aby zapewnić sprawiedliwość społeczną, wzrost gospodarczy

i ochronę środowiska nie będzie mogła być spełniona bez zapewnienia swobodnego dostępu do rozwiniętego stosownie do potrzeb społeczeństwa systemu katastralnego, gdyż stopień nowoczesności katastru odpowiednio wpływa na wzrost racjonalności funkcjonowania rynku nieruchomości oraz poprawę efektywności wspierania administracji terenami [ŹRÓBEK, DAWIDOWICZ 2011].

Rola katastru zmienia się w czasie podlegając wpływowi nowych potrzeb społeczeństwa w celu skutecznego rozwiązywania lokalnych, regionalnych oraz globalnych problemów gospodarki przestrzennej, w tym racjonalnego gospodarowania zasobami nieruchomości zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak też poziomie lokalnym (gmina, kompleks).

Istotna zatem wydaje się analiza merytorycznie ważnych rozwojowych koncepcji w dziedzinie katastru w celu określenia kierunku rozwoju systemu w odpowiedzi na powstające potrzeby oraz wytypowania wzorcowych wyznaczników charakteryzujących pożądany model systemu katastralnego na poziomie globalnym.

## 2. Metodyka badawcza

Określenie wzorcowych wyznaczników globalnego systemu katastralnego było poprzedzone trzema zadaniami badawczymi przedstawionymi na schemacie (rys.1), które w logiczny sposób były ze sobą powiązane.

**Rys. 1.** Schemat organizacji badań poprzedzających typowanie wzorcowych wyznaczników systemu katastralnego. *Źródło:* opracowanie własne.

W procedurach badawczych posłużono się jakościowymi metodami, a szczególnie metodą analizy i konstrukcji logicznej, w tym identyfikacji. Zastosowano też metodę analizy porównawczej.

Na tej podstawie została przeanalizowana problematyka katastralna i związane z nią inicjatywy podejmowane na forum zagranicznym i polskim. Doprowadziła ona do zidentyfikowania determinant rozwoju systemów katastralnych, a mianowicie wyodrębnienia kluczowych działaczy (organizacji), kluczowych technologii, tendencji cywilizacyjnych oraz kluczowych inicjatyw. Identyfikacja

najistotniejszych determinant oraz rozwiązań i wizji modeli katastralnych była prowadzona analogicznie na dwóch forach (zagranicznym i polskim).

W następstwie realizacji drugiego etapu badawczego wytypowano do dalszych analiz kluczowe dla rozwoju systemu katastralnego koncepcje i wytyczne tj. np.: Kataster 2014" [KAUFMANN, STEUDLER 1998]. Raport ten, jako innowacyjny w dziedzinie systemów katastralnych (systemów administrowania zasobami nieruchomości) był potraktowany jako podstawowy dokument odniesienia (paradygmat) dla istotnych w dyscyplinie katastru późniejszych opracowań naukowych.

Zgodnie z definicją, **paradygmat** (gr. *paradeigma* = wzór, przykład [OPARA I in. 2003]) to ogólnie uznane osiągnięcie naukowe, które dostarcza modelowych rozwiązań w danej dziedzinie nauki, może też pociągać za sobą modelowe rozwiązania w dziedzinach pokrewnych i stawać się istotnym składnikiem poglądu na świat.

Ocenę w badaniu oparto o metodę analizy podobieństwa modeli [KAUFMANN, KAUL 2004]. Metoda ta określa, jakie parametry (tzw. parametry podobieństwa) charakteryzujące układy wyznaczają modelowy układ, aby wyniki badań modelowych można było przenieść na układ rzeczywisty.

Analizę porównawczą przeprowadzono w oparciu o zestaw czynników systemu informacji przestrzennej zaproponowany przez GAŹDZICKIEGO [1993, 1995]. Przez system informacji przestrzennej rozumie on wzajemnie powiązane elementy lub składniki {$C_1$, $C_2$, $C_3$, ..... $C_n$}, gdzie każdy element $C_i$ reprezentuje poszczególne aspekty systemu informacji przestrzennej. GAŹDZICKI [1995] wyróżnił i zdefiniował dwanaście elementów. Jak podaje autor: „*kataster jest systemem złożonym, stąd też analiza istniejącej sytuacji katastralnej powinna być wszechstronna, uwzględniająca różnorodne aspekty systemu katastralnego i prowadząca do ustalenia dominujących w danej sytuacji czynników oraz najważniejszych relacji między nimi*" [GAŹDZICKI 1995].

### 3. Identyfikacja determinant rozwoju systemu katastralnego

Analiza problematyki katastralnej oraz wydarzeń mających wpływ na rozwój tych systemów dała podstawę do określenia determinant kształtowania się obecnych systemów katastralnych i ich grupowania.

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto definicję determinanty według słownika PWN [1997-2010: http://sjp.pwn.pl] – [łac. *determinans*, ˜*ntis* 'określający', 'wyznaczający'], struktury decydujące o dalszym rozwoju komórki (w tym przypadku systemu). Jest to czynnik powodujący określone działanie lub wyznaczający coś, z *mat.* wyznacznik, wyróżnik [Encyklopedia onet.pl WIEM - Portal Wiedzy http://portalwiedzy.onet.pl].

Wyodrębniono kluczowe tendencje, inicjatywy, organizacje oraz technologie, w obrębie których, możliwe było typowanie powstałych na przestrzeni czasu koncepcji rozwojowych nowoczesnych modeli katastralnych. Wyniki tych prac przedstawia schemat (rys. 2).

**Rys. 2.** Czynniki wpływające na rozwój systemów katastralnych. *Źródło*: opracowanie własne.

## 4. Wybór opracowań do analiz

Przyjęte do analizy konkretne propozycje rozwiązań koncepcyjnych oraz wytyczne w dziedzinie badań nad ustaleniem uniwersalnego modelu systemu katastralnego (Zestawienie 1) zostały wytypowane po gruntownej analizie informacji zawartych w różnych dokumentach takich jak: publikacje FIG, Komisji Roboczej ds. Administrowania Gruntami, Komisji Ekonomicznej ONZ dla

Europy, Banku Światowego, Organizacji Eurogeographics zawartych na stronach internetowych: www.fig.net, www.unece.org/env/wpla, www.world-bank.org/landpolicy, jak również publikacji w materiałach pokonferencyjnych w Kaliszu i Elblągu, w miesięcznikach „Przegląd Geodezyjny" i „Geodeta" oraz po przeglądzie badań zawartych w pracach doktorskich i habilitacyjnych.

Zestawienie 1

Opracowania przyjęte do analizy.

| | | |
|---|---|---|
| KONCEPCJE ROZWOJOWE, WYTYCZNE | | |
| OPRACOWANIA ZAGRANICZNE | Kataster 2014 **[KAUFMANN, STEUDLER 1998], [KAUFMANN, KAUL 2004],[FIG 1995];** Katastry po 2014 **[MOLEN 2003];** Katastrelny Model Źródłowy (CCDM) **[LEMMEN I in. 2003,2006], [KAUFMANN, KAUL 2004]** oraz Model domeny administrowania ziemią (LADM) **[HESPANHA I in. 2008];** Wytyczne Komisji Ekonomicznej ONZ dla Europy dotyczące administrowania ziemią oraz jednostek i identyfikatorów nieruchomości. **[UNECE 2000, 2005a, 2005b],** Kataster i rejestracja praw do nieruchomości w Europie 2012 **[LAARAKKER 2008];** Nowe kierunki dla modelu Katastru 2014 **[KRELLE 2010], [KALANTARI I in. 2010], [BENNETT I in. 2010];** Kataster 2.0 **[SCHENNACH 2011], [LAND 2011]** |
| OPRACOWANIA POLSKIE | Strategiczne kierunki rozwoju systemu katastralnego **[BEŁEJ 2001];** Kataster wielozadaniowy w Polsce **[KONIECZNA 2003];** Metodologiczna ocena polskiego katastru nieruchomości **[HYCNER 2004, 2006];** Kataster 2020 dla Polski **[KARABIN 2005], [WILKOWSKI, KARABIN 2006];** e-Kataster **(Plan informatyzacji państwa na lata 2007-2010) [GRZESIK 2007], [BLIŹNIUK 2007],[ROZPORZADZENIE w SPRAWIE PIP 2007];** Sprawny kataster **[ZWIROWICZ 2006, 2008];** Polski model katastru **[FELCENLOBEN 2009];** ZSIN **[PROJEKT ROZPORZĄDZENIA RM w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach http://bip.msw.gov.pl/portal/bip/218/19828/Projekt_rozporzadzenia_Rady_Ministrow_w_sprawie_zintegrowanego_systemu_informacj.html]** |

*Źródło:* opracowanie własne.

**5. Wzorcowe wyznaczniki nowoczesnego systemu katastralnego**

Z porównania rozwiązań systemowych w dwunastu kategoriach zostały wskazane elementy zbieżności oraz wykluczające się, a następnie zostały wytypowane atrybuty modelowe, o największej liczbie wskazań oraz uzupełnień, niewykluczających.

Podstawowe założenia analizowanych koncepcji rozwojowych i wytycznych w badanych aspektach nie różniły się w sposób wykluczający się, a raczej się uzupełniały tworząc nowy charakter nowoczesnego systemu katastralnego,

którego wyznaczniki zostały syntetycznie zestawione w poniższym oknie (Zestawienie 2).

Zestawienie 2

Wzorcowe wyznaczniki systemu katastralnego.

**I. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE UWARUNKOWAŃ PRAWNYCH FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KATASTRALNEGO.**

- jasne i spójne przepisy prawne regulujące wszelkie kwestie związane z istnieniem katastru w danym państwie, opartym na ogólnie przyjętych zasadach: książkowej, zgodności, informacji publicznej, specjalności oraz powszechności, jednolitości, zupełności.
- przepisy prawne mają normować następujące kwestie w katastrze: podziału kompetencji prowadzenia katastru w państwie, wyznaczenia podstawowego modelu rejestrowanych danych (otwartego na jego rozbudowę), określenia jednoznacznych i spójnych definicji obiektów rejestracji katastralnej (aby system był jednolity), określenia prostych i szybkich procedur:
  - zasilania systemu danymi,
  - przetwarzania danych,
  - wymiany danych i powiązania z innymi rejestrami i systemami,
  - udostępniania danych.

oznaczenia podstawowych wymagań systemowych jakie ma spełniać kataster nieruchomości do możliwie szerokiej użyteczności tego systemu.
-uniwersalne i elastyczne ramy prawne katastru, otwarte na ciągły rozwój organizacyjno-technologiczny systemu,
- wielofunkcyjny system katastru spełniający wymagane prawnie cele oraz oczekiwania użytkowników: gwarantowanie własności i zabezpieczenia posiadania terenu, naliczanie podatków od gruntów i własności, uzyskania pełnej informacji o prawach, ograniczeniach i obowiązkach na gruncie, zapewnienie bezpieczeństwa kredytów, rozwiązywanie i monitorowanie problemów związanych z terenami, ochrony obszaru państwa, redukowania sporów dotyczących terenów, poprawy planowania wykorzystania terenu, tworzenia danych statystycznych.

**II. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE ORGANIZACJI I STRUKTURY SYSTEMU KATASTRALNEGO**

- centralizacji baz danych katastralnych na jednym serwerze,
- prowadzenie katastru i ksiąg wieczystych w ramach jednej organizacji,
- prowadzenie katastru przez sektor prywatny przy nadzorze i kontroli sektora publicznego.

**III. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE EKONOMICZNYM FUNKCJONOWANIA SYSTEMU KATASTRALNEGO**

- odzyskiwania kosztów ponoszonych na prowadzenie katastrów,

- samofinansowanie się katastrów na etapie przejściowym z tytułu opłat ze sprzedaży danych, docelowo Katastry utrzymywane przez wszystkich podatników, informacje udostępniane po kosztach dystrybucji,
- zastosowanie nowej technologii oraz umożliwienie dostępu do danych z każdego miejsca na świecie podniesie sprawność ekonomiczną systemów.

### IV. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE MODELU KONCEPCYJNEGO ŚWIATA REALNEGO SYSTEMU KATASTRALNEGO

- odwzorowanie rzeczywistości za pomocą numerycznych modeli terenu (NMT),
- model relacji między obiektami (obiekt terenowy–prawo–rościciel) - zastosowanie jak najprostszych i jasnych rozwiązań,
- system aktów prawnych odnosi się nie do ludzi, tylko do obiektu terenowego, rejestrowanie tytułów, a nie aktów prawnych,
- wszystkie relacje obiekt-podmiot związane z tym samym schematem,
- indywidualne warstwy danych, unikalnych procedur lub postępowań prawnych dla każdego obiektu,
- geometria obiektu jako atrybut,
-unikatowe identyfikatory w obiektowej bazie danych.

### V. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE PODSTAW GEODEZYJNO-KARTOGRAFICZNYCH NA POTRZEBY KATASTRU

- stosowania nowoczesnych metod pomiarowych (technologia fotogrametryczna, GPS) i technik przetwarzania danych katastralnych oraz wykorzystania nowoczesnego sprzętu i metod opracowań kameralnych,
- koniec kartowania – tworzenie Numerycznych Modeli Terenu,
- pomiary katastralne, o wysokiej precyzji pomiaru granic w przyszłości w oparciu o międzynarodowe standardy dokładności,
- pomiar katastralny udokumentowany na Dokumencie Pomiaru, stanowiący tym samym prawny dokument źródłowy sporządzony w terenie,
- granice działek stabilizowane w terenie.

### VI. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE DANYCH KATASTRALNYCH I ICH JAKOŚCI

- dane przestrzenne (graficzne w 2D lub 3D) oraz nie przestrzenne (opisowe), zbierane i przechowywane wyłącznie w technice cyfrowej,
- cechy danych katastralnych: wiarygodność (aby nie musiały podlegać dodatkowym weryfikacjom, gwarantujących w 100% bezpieczeństwo transakcji), dokładność (precyzyjność), aktualność, elastyczność (dostosowane do potrzeb beneficjentów pod względem treści informacyjnej), kompletność w sensie obszaru i zakresu treści systemu, łatwa dostępność informacji dla wszystkich zainteresowanych.
-dane zbierane raz i utrzymywane na poziomie, na którym można to zrobić w najbardziej skuteczny, efektywny sposób,
-zestandaryzowane dane, pogrupowane w pakiety danych, posiadające unikalne

identyfikatory.

### VII. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE FUNKCJI SYSTEMOWYCH KATASTRU

- elektroniczny przesył aktów notarialnych i innych dokumentów do systemu oraz elektroniczne archiwa dokumentów gromadzonych w zasobie,
- tworzenie kopii zabezpieczających zbiory danych,
- kontrola danych, przed ich zniszczeniem lub przed ich bezprawną zmianą,
- szybkie, elektroniczne przetwarzanie aktów własności i innych dokumentów,
- ciągły przepływ informacji po przejściu automatycznych procedur weryfikacyjnych,
- zautomatyzowana aktualizacja katastru powinna następować na podstawie informacji napływających bezpośrednio z innych urzędów, czyli poziomo, a nie hierarchicznie.
- system katastralny powinien zapewnić możliwość łatwego wyszukiwania, łączenia i porównywania danych oraz ustalania zależności między niezależnymi prawnie, zorganizowanymi prawnie obiektami terenowymi, jak również sporządzania indywidualnych zestawień.
- obsługa stron z wykorzystaniem nowoczesnych elektronicznych kanałów komunikacji, możliwość załatwienia spraw bez obecności strony w jednostce prowadzącej kataster.
-wymiana modeli danych, jako praktyka dystrybucji danych.

### VIII. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE PROCEDURALNYM W KATASTRZE

-wydajne, zestandaryzowane procedury w pełni skomputeryzowane

### IX. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE PODSTAW TECHNOLOGICZNYCH PROWADZENIA SYSTEMU KATASTRALNEGO

- technologia cyfrowa zasilania danymi (elektronicznych przesył danych), przechowywania, aktualizowania i udostępniania,
- automatyzacja procesów zbierania danych oraz ich aktualizowania,
- oprogramowanie umożliwiające integrację danych graficznych i opisowych, oraz obrazowanie dowolnej treści i w dowolnym formacie (2D, 3D).

### X. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE STANDARDÓW/NORMALIZACJI KATASTRU

- definicje pojęć Katastru i obiektu terenowego wg Katastru 2014,
- rejestrowanie wszystkich praw, obowiązków i ograniczeń (RRR) do obiektów prywatnych i publicznych,
- modelowanie katastralne zamiast kartowania w zintegrowanej bazie danych graficznych i opisowych,
- obrazowanie rzeczywistości w dowolnych formatach (2D, 3D)
- model danych oparty na schemacie „obiekt-RRR-rościciel"
- te same procedury dla obiektów prywatnych i publicznych
- system intuicyjny i posiadający dobre zabezpieczenia, gwarantujący

prawomocność danych oraz chroniący je przed ich utratą.
- stosowanie Normy ISO 19152.

### XI. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE PERSONELU OBSŁUGUJĄCEGO SYSTEM KATASTRALNY

- personel obsługujący system katastralny złożony z wysoko wykwalifikowanej kadry geodetów, ekspertów we wszystkich sprawach związanych z gruntami,
- dysponowanie wskaźnikami pozwalającymi mierzyć poziom wykonawstwa i usług, łącznie z regularnie prowadzonymi badaniami poziomu zadowolenia użytkownika.

### XII. WZORCOWE WYZNACZNIKI W ASPEKCIE OTOCZENIA, POWIĄZAŃ SYSTEMU KATASTRALNEGO

- kataster w infrastrukturze informacji przestrzennej,
- kataster aktualizowany przez użytkowników,
- kataster powszechny, dostępny dla wszystkich zainteresowanych.

*Źródło:* opracowanie własne.

## 6. Wnioski

Przeanalizowane rozwiązania wynikające z opracowań światowych nawiązują bardzo ściśle do raportu Katastru 2014. Zarówno proponowane modele CCDM, LADM jak i opracowywane wytyczne Komisji Ekonomicznej ONZ dla Europy były tworzone posługując się m.in. modelem Katastru 2014. Rozwój badań nad nowymi kierunkami dla modelu Katastru 2014 czy katastrami przyszłości po 2014 roku czyni ten raport podstawowym dokumentem odniesienia, wzorcowych założeń budowy systemów katastralnych. Z każdym etapem badań powyższych założeń identyfikowano coraz większą ilość elementów zawartych w Katastrze 2014. Zaobserwowano wyraźny trend zmierzania w stronę Katastru 2014. Do trendu powyższego dołączają również rozwiązania polskie zwłaszcza propozycje Katastru 2020 dla Polski, strategicznych kierunków rozwoju katastru czy e-katastru.

Koncepcja Katastru 2.0 znacząco rozwija koncepcję Katastru 2014.

## 7. Literatura


BEŁEJ M., 2001. *Metodyka badania systemu katastralnego i formułowania strategicznych kierunków jego rozwoju*. Praca doktorska wykonana pod kierunkiem prof. dr hab. inż. Sabiny Źróbek. Maszynopis, UWM, Olsztyn.

BENNETT R., WALLACE J., WILLIAMSON I.P., 2007. *Organising land information for sustainable land administration*, Journal of Land Use Policy, No 25 (2008), 126-138.

BENNETT R., RAJABIFARD A., KALANTARI M., WALLACE J., WILLIAMSON I. 2010. *Cadastral Futures: Building a New Vision for the Nature and Role of Cadastres*. FIG

Congress 2010. Facing the Challenges – Building the Capacity. 11-16 April 2010, Sydney, Australia.

BLIŹNIUK G., 2007. *Plan Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010.* Prezentacja na stronie MSWiA z dnia 28.03.2007 r. www.mswia.gov.pl/download.php?s=1&id=2675 (Dostęp w dniu 13.1.2011)

ENEMARK, S. (2004): *Building Land Information Policies,* Proceedings of Special Forum on Building Land Information Policies in the Americas, 26-27 October 2004, Aguascalientes, Mexico. http://www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts2_enemark_eng.pdf (Dostęp w dniu 5.12.2010)

ENEMARK S., WILLIAMSON I., WALLACE J., 2005. *Building Modern Land Administration Systems Developed Economies*, pending publication, Journal of Spatial Science, Vol.50(2): 51-68.

ENEMARK S., 2010a. *From Cadastre to Land Governance: The role of land professionals and FIG.* Annual World Bank Conference on Land Policy and Administration, 26-27 April 2010, Washington D.C.

ENEMARK S., 2010b. *The Evolving Role of Cadastral Systems in Support of Good Land Governance.* Open Symposium FIG 7 Commission, 9 September 2010, Karlovy Vary, Czech Republic.

ENCYKLOPEDIA onet.pl WIEM - Portal Wiedzy http://portalwiedzy.onet.pl - Strona przeglądana 07.12.2010 r.

FELCENLOBEN D. 2009. K*ataster nieruchomości.* Wydawnictwo GALL. Katowice.

FIG. 1995. *FIG Statement on the Cadastre.* http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html (Dostęp w dniu 5.12.2010)

FIG. 1999. *Bathurst Declaration*, http://www.fig.net/pub/figpub/pub21/figpub21.htm (Dostęp w dniu 5.12.2010)

GAŹDZICKI J. 1990. *Systemy informacji przestrzennej*. PPWK. Warszawa.

GAŹDZICKI J. 1995. *Systemy katastralne.* PPWK. Warszawa.

GRZESIK A. 2007. *Budowa nowego katastru*. Materiały IX Konferencji - Ośrodki Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej nt.: „Krajowa Infrastruktura Informacji Przestrzennej", 19-20 kwietnia 2007 r. Elbląg, str. 6-11.

HENSSEN J. 1995. *Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World*. In Proceedings of the One Day Seminar held during the Annual Meeting of Commission 7, Cadastre and Rural Land Management, of the International Federation of Surveyors (FIG), May 16, Delft, The Netherlands.

HESPANHA J., BENNEKOM-MINNEMA VAN J.,OOSTEROM P., LEMMEN CH. 2008. *The Model Driven Architecture Approach Applied to the Land Administration Domain Model Version 1.1 - with Focus on Constraints Specified in the Object Constraint Language.* FIG Working Week 2008 Stockholm, Sweden, 14-19 June 2008.

HYCNER R. 2004. *Podstawy katastru.* Wydawnictwo AGH. Kraków.

HYCNER R. 2006. *System ewidencji gruntów i budynków oraz ksiąg wieczystych w aspekcie katastru nieruchomości*. Ogólnopolska Konferencja Naukowo-Techniczna. Aspekty tworzenia katastru nieruchomości. 21-22 czerwca Wyd. Educaterrra, Olsztyn.

KALANTARI M., RAJABIFARD A., BENNETT R. 2010. *Modern Land Administration; Technical Characteristics.* FIG Congress 2010. Facing the Challenges – Building the Capacity. 11-16 April 2010, Sydney, Australia.

KARABIN M. 2005. *Koncepcja modelowego ujęcia systemu katastralnego w Polsce na podstawie wybranych rozwiązań w krajach Unii Europejskiej.* Praca doktorska wykonana pod kierunkiem prof. dr hab. inż. Wojciecha Wilkowkiego, Warszawa.

KAUFMANN J., STEUDLER D. 1998. *Cadastre 2014 a vision for a future cadastral system*. FIG – Commission 7 Working group (1994-1998) "Vision Cadastre".

KAUFMANN J., KAUL CH. 2004. *Assessment of the Core Cadastral Domain Model from a Cadastre 2014 Point of View.* In Proceedings of the workshop standardisation in the cadastral domain, Bamberg, Germany, 9–10 December 2004, FIG, Denmark.

KONIECZNA J. 2003. *Propozycja konstrukcji warstw informacyjnych katastru o wielu funkcjach.* Praca doktorska wykonana pod kierunkiem prof. dr hab. inż. Stanisława Surowca, Olsztyn.

KRELLE A., RAJABIFARD A. 2010. *Cadastre 2014: New Challenges and Direction*. FIG Congress 2010. Facing the Challenges – Building the Capacity. 11-16 April 2010, Sydney, Australia.

LAND N. 2011. Cadastre 2.0 – next generation of cadastre. Presentation on 3rd Cadastral Congress. November 23-25, 2011, Warsaw, Poland

LAARAKKER P. 2008. *EuroGeographics' Vision on Cadastre and Land Registration in Europe 2012,* FIG Working Week 2008, Integrating Generations , Stockholm, Sweden 14-19 June 2008

LARSSON G. 1996. *Land Registration and Cadastral Systems.* Essex, UK, Addison WESLEY LONGMAN.

LEMMEN CH., OOSTEROM VAN P., ZEVENBERGEN J., QUAK W., MOLEN VAN DER P., 2003. *Further Progress in the Development of the Core Cadastral Domain Model.* FIG Working Week, Paris, France, 13-17 April 2003.

LEMMEN CH., OOSTEROM VAN P. 2006. *Version 1.0 of the FIG Core Cadastral Domain Model.* XXIII FIG Congress. Munich, Germany, October 8-13, 2006.

MOLEN VAN DER P., 2003. „*The Future Cadastres – Cadastres after 2014*", FIG Working Week and 125th Anniversary of FIG, Paris, France, 13-17 April 2003 – artykuł został przetłumaczony na język polski i opublikowany w czasopiśmie „Przegląd Geodezyjny" Nr 9, 10, 11, 12/2003, Warszawa.

OPARA S., KUCNER A., ZIELEWSKA B. 2003. *Podstawy filozofii.* Wydawnictwo UWM. Olsztyn 2003.

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. w *sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010* ( Dz. U. Nr 61, poz. 414 i 415)

SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO PWN, 1997-2010: http://sjp.pwn.pl (Dostęp w dniu. 10.12.2011 r. godz. 10:00)

SCHERNNACH G. 2011. Challenges for the profession in a Cadastre 2.0 world. Proceedings 3rd Cadastral Congress. November 23-25, 2011, Warsaw, Poland.

UNECE 2000. *Study on key aspects on land registration and cadastral legislation*, HM Land Registry, London, United Kingdom, May 2000.
UNECE 2005a. *Guidelines on real property units and identifiers.* Geneva, 2005.
UNECE 2005b. *Land administration in the unece region. Development trends and main principles.* Geneva 2005.
WILKOWSKI W., KARABIN M., 2006. *Cadastre 2020 – a Vision for a Future Cadastral System in Poland*, XXIII FIG Congress 8-13 October 2006 Munich, Germany.
WILLIAMSON, I.P., ENEMARK, S., WALLACE, J. AND RAJABIFARD, A. (2010): Land Administration for Sustainable Development. ESRI Press Academic, Redlands, California. ISBN 978-1-58948-041-4. 497
ZWIROWICZ K. 2006. *Ustalenie stopnia istotności wyróżników kryterialnych efektywności systemu ewidencji gruntów i budynków.* „Przegląd Geodezyjny" Nr 6, Warszawa, str. 3-9.
ZWIROWICZ K. 2008. *Metoda oceny sprawności funkcjonowania katastru nieruchomości.* Wydawnictwo UWM. Olsztyn.
ŹRÓBEK R., DAWIDOWICZ A. 2011. *Ewolucja potencjału systemu katastru nieruchomości w Polsce w świetle założeń Międzynarodowej Federacji Feodetów (FIG).* Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Journal of the Polish Real Estate Scientific Socjety. Volume 19 Nr 4. Olsztyn 2011.

# DETERMINATION OF THE REFERENCE CADASTRAL SYSTEM BENCHMARKS IN THE LIGHT OF CURRENT RESEARCH

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

**Key words:** *cadastral system, the system benchmarks, standardization, land administration*

**Abstract**

For the past several years were forming the trends regarding the need for comprehensive access to spatial information through a global infrastructure for spatial information. There was a need to standardize the modernization of individual countries cadastral systems towards the achievement of acceptable common features. This phenomenon caused a rise in the international forum for new development concepts related issues such as: Land Administration System - LAS, Cadastre 2014, CCDM/LADM, Cadastre 2012, Cadastre 2034, Cadastre'Inspired, Cadastre 2.0. These concepts offer new functional solutions for real estate information systems in the information society.

This paper presents the dynamics of solutions for building the cadastral system common model, indicated the evolution direction and were selected the determinants based on the analysis of important global concept. The development also includes a proposal for grouping these determinants.

The results can be used inter alia in the cadastral system administration at different function levels.

# MOŻLIWOŚCI WYKORZYSTANIA DANYCH PAŃSTWOWEGO ZASOBU GEODEZYJNEGO I KARTOGRAFICZNEGO W SYSTEMIE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI SKARBU PAŃSTWA

**Elżbieta Bielecka**
*Wydział Inżynierii Lądowej i Geodezji*
*Wojskowa Akademia Techniczna*
*e-mail: ebielecka@wat.edu.pl*

**Słowa kluczowe**: dane przestrzenne, zasób geodezyjny i kartograficzny, trwały zarząd, gospodarka nieruchomościami.

**Streszczenie**

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa wymaga podejścia systemowego, umożliwiającego zgromadzenie odpowiednich danych o nieruchomościach i ich otoczeniu oraz opracowania specjalistycznych aplikacji do aktualizacji, weryfikacji i analiz danych. Wśród danych niezbędnych do zarządzania nieruchomościami ważną rolę odgrywają dane przestrzenne gromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

W publikacji zostaną omówione problemy związane z pozyskaniem danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz ich wykorzystaniem w systemie do zarządzania nieruchomościami policji, który jest tworzony na Wydziale Inżynierii Lądowej i Geodezji Wojskowej Akademii Technicznej[1].

## 1. Wprowadzenie

Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa jest złożoną działalnością prowadzoną przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, obejmującą m.in. inwestowanie, zarządzanie, użytkowanie, zmianę przeznaczenia oraz obrót nieruchomościami. Państwowym jednostkom organizacyjnym nieposiadającym osobowości prawnej, do których należy m.in. policja, przysługuje do nieruchomości prawo trwałego zarządu. Prawo to pozwala na zabudowę nieruchomości oraz oddanie jej osobie trzeciej w najem, dzierżawę lub użyczenie. Zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z pózn. zm.) zarządzanie nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd powinno się odbywać w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki (art. 12) i polegać m.in. na ewidencjonowaniu nieruchomości,

[1] [1] Praca związana z realizacją projektu rozwojowego w obszarze bezpieczeństwo wewnętrzne państwa Nr O R00 0065 11 pt. "Zarządzanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie Policji."

sporządzeniu planu zasobu nieruchomości, zapewnieniu wyceny nieruchomości, zabezpieczeniu nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem, zbywaniu, nabywaniu, wydzierżawianiu, wynajmowaniu i użyczaniu nieruchomości, naliczaniu należności wynikających z dzierżawy lub wynajmu oraz podejmowaniu czynności w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących zapłaty należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenie ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia i inne.

Ze względu na wielość aspektów związanych z gospodarowaniem dużą liczbą nieruchomości oraz koniecznością podejmowania decyzji, często w oparciu o niepełne i nieaktualne dane, efektywne zarządzanie nieruchomościami powinno być wspomagane przez system podejmowania decyzji [BIELECKA I in. 2011]. Zgodnie z podstawami teoretycznymi systemów zarządzania nieruchomościami [BIELECKA I in. 2010], [JANOWSKI, WIŚNIEWSKI 2008] system taki powinien:

- ewidencjonować nieruchomości wraz z informacją o ich lokalizacji, stanie prawnym i technicznym, sposobie użytkowania, ponoszonych kosztach i nakładach finansowych, przeprowadzonych audytach i kontrolach i inne;
- umożliwiać weryfikację i aktualizację zgromadzonych danych;
- zapewniać ochronę zgromadzonych danych;
- dostarczać informacji dotyczących zewidencjonowanych nieruchomości w odniesieniu do wybranego okresu lub momentu;
- dostarczać narzędzi do analiz zgromadzonych danych w odniesieniu do pojedynczej nieruchomości lub kilku nieruchomości spełniających podane kryteria (np. położonych w określonym województwie w zadanym okresie sprawozdawczym);
- umożliwiać wizualizację danych w postaci raportów, wykresów i map;
- zwiększać wydajności zarządzania zasobem nieruchomości, w tym racjonalizację nakładów finansowych ponoszonych na budowę, rozbudowę, remonty i modernizację poszczególnych obiektów;
- umożliwiać planowanie procesów wykorzystania nieruchomości w zasobie;
- ułatwiać realizację przyjętych strategii, programów i planów;
- umożliwiać monitorowanie oraz nadzór nad wykonywanymi czynnościami związanymi z gospodarowaniem nieruchomościami.

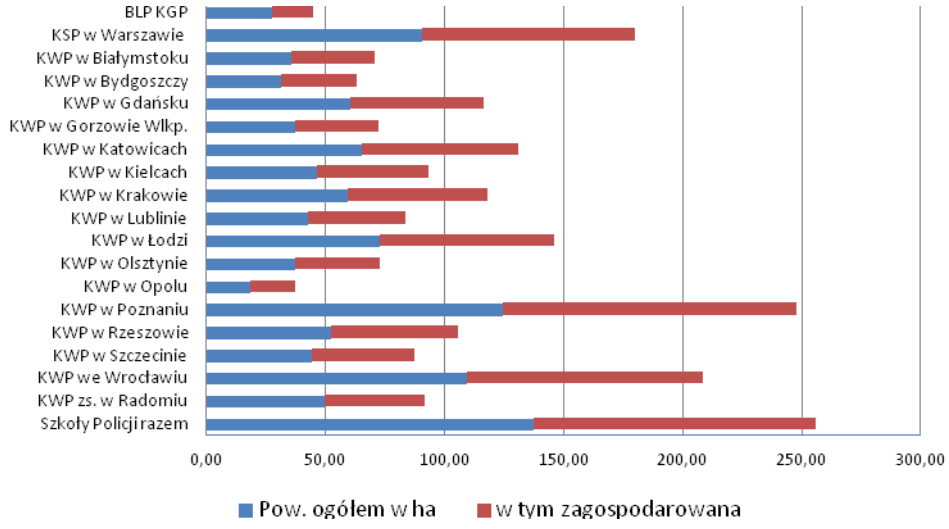
Racjonalność gospodarowania nieruchomościami, jak zauważyli JANOWSKI I WIŚNIEWSKI [2008], wymaga gromadzenia i analizowania, przy pomocy dostępnych środków, informacji niezbędnych do podejmowania właściwych decyzji dotyczących alokacji zasobów. W stwierdzeniu tym kluczową rolę pełnią dwa sformułowania: *dostępne środki* i *niezbędne informacje*. W dobie społeczeństwa informacyjnego dostępne środki powinny umożliwiać szybki i bezpieczny dostęp do informacji za pomocą technologii informatycznych wykorzystujących usługi sieciowe. Zatem system zarządzania nieruchomościami musi być systemem informatycznych, udostępniającym swoje zasoby upoważnionym użytkownikom poprzez łącza internetowe, za pomocą specjalizowanych aplikacji. Zakres

informacji gromadzonych w systemie wynika przede wszystkim z obowiązujących aktów prawnych oraz zadań realizowanych przez poszczególne jednostki organizacyjne.

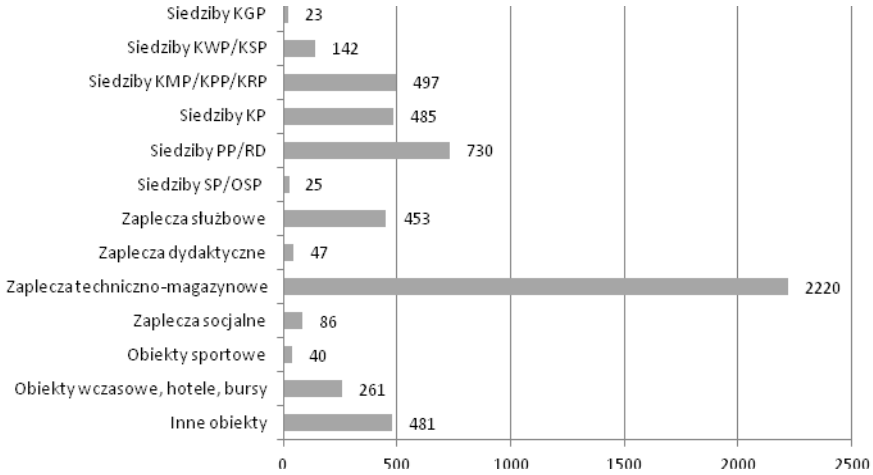
W odniesieniu do systemu zarządzania nieruchomościami policji (SZaNP) dostępnymi środkami są aplikacje sieciowe funkcjonujące w środowisku ArcGIS oraz PostgreSQL, a zakres niezbędnych informacji obejmuje informacje dotyczące praw do nieruchomości, charakterystyki jej stanu technicznego, nakładów i kosztów ponoszonych na jej funkcjonowanie, a także informacje o przestrzennej lokalizacji nieruchomości oraz zagospodarowaniu terenu znajdującego się w jej sąsiedztwie [BIELECKA, LATOS 2011].

## 2. Charakterystyka nieruchomości policji

Policja zarządza prawie 2 tys. działek i 5.5 tys. obiektów budowlanych zlokalizowanych na terenie całego kraju i będących w dyspozycji Komendy Głównej Policji, Komendy Stołecznej Policji, 16 komend wojewódzkich Policji oraz 4 szkół Policji. Ogólna powierzchnia nieruchomości gruntowych będących w trwały zarządzie policji lub posiadaniu zależnym wynosi 1 147,3075 ha, z czego 1 081,6768 ha to grunty zagospodarowane. Powierzchnię nieruchomości z podziałem na poszczególne komendy wojewódzkie, Komedę Główną oraz szkoły Policji przedstawiono na rys. 1, a podział obiektów budowlanych na poszczególne grupy, zgodnie z którymi agregowane są nieruchomości policji - na rys. 2.




**Rys. 1.** Powierzchnia nieruchomości będących w trwałym zarządzie lub posiadaniu zależnym policji. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez BLP KGP, w październiku 2010 r.




**Rys. 2.** Liczba nieruchomości budynkowych będących w trwałym zarządzie lub posiadaniu zależnym z podziałem na grupy. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych udostępnionych przez BLP KGP, w październiku 2010 r.

Nieruchomości zarządzane przez policję różnią się wieloma cechami, wśród których do najistotniejszych należą:

- przynależność do jednostki organizacyjnej policji (Komeda Główna, komendy wojewódzkie, komendy powiatowe, miejskie, rejonowe, Szkoły Policji, posterunki policji i inne);
- struktura posiadania (trwały zarząd, użytkowanie wieczyste, użyczenie, najem, dzierżawa, porozumienie, świadczenia usług, inne);
- rodzaj (nieruchomość gruntowa, budynkowa i lokalowa) i sposób użytkowania (tereny zabudowane i niezabudowane, budynki biurowe, mieszkalne, przemysłowe, transportu i łączności, handlowo-usługowe, zbiorniki, silosy i budynki magazynowe i inne);
- rodzaj obiektów zlokalizowanych na nieruchomości zabudowanej (45 rodzajów obiektów zagregowanych w 13 grupach – rys.2.);
- stan techniczny i wyposażenie;
- koszty związane z funkcjonowaniem nieruchomości;
- lokalizacja przestrzenna.

Opracowany na Wydziale Inżynierii Lądowej i Geodezji WAT system do zarządzania nieruchomościami policji gromadzi szereg danych umożliwiających wyczerpującą charakterystykę zewidencjonowanych nieruchomości. W systemie tym bardzo ważną rolę odgrywają dane pochodzące z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego.

## 3. Dane przestrzenne niezbędne do zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa oddanymi w trwały zarząd policji

Do danych przestrzennych wykorzystywanych w systemie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa należą głownie: dane ewidencyjne, dane o podziale terytorialnym kraju, wybrane dane topograficzne (budynki, punkty adresowe, drogi i ulice oraz miejscowości) oraz ortofotomapy. Dane to są gromadzone w powiatowych, wojewódzkich i centralnym ośrodku dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej w postaci zbiorów danych, baz danych oraz ewidencji.

### 3.1. Ewidencja gruntów i budynków

Zgodnie z ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r., Nr193, poz. 1287 tekst jednolity) ewidencja gruntów i budynków, zwana katastrem nieruchomości, jest jednolitym dla kraju, systematycznie aktualizowanym zbiorem informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz innych osobach fizycznych i prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami. Ewidencja jest prowadzona przez 454 organów administracji, w tym: 378 starostów i prezydentów miast na prawach powiatu oraz 76 wójtów (burmistrzów lub prezydentów miast). Szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków, sposób prowadzenia ewidencji oraz zasady wymiany danych ewidencyjnych określa Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (DZ. U. z 2001 r. Nr 30, poz. 454).

Obecnie dane ewidencyjne mają postać cyfrową i są gromadzone w różnych programach narzędziowych. Programów zintegrowanych umożliwiających prowadzenie równocześnie bazy opisowej i geometrycznej jest 7 i są one wykorzystywane w 100 powiatach [PAKUŁA-KWIECIŃSKA 2007], a zatem zdecydowana większość powiatów używa systemów niezintegrowanych. Aplikacji do prowadzenia tylko części opisowej jest 11 programów, a tylko do części geometrycznej - 13 [RADZIO 2004]. Konsekwencją tak dużego zróżnicowania narzędzi do prowadzenia egib są różne formaty kodowania danych oraz różne standardy kodowania polskich liter, co znacznie utrudnia wykorzystanie danych ewidencyjnych w innych systemach i aplikacjach. Rozwiązaniem tego problemu jest konwersja danych do takiego formatu, który jest rozpoznawany przez większość programów, a zatem do postaci dxf lub standardu SWDE. Oba sposoby kodowania danych nie są bez wad. Format dxf (ang. **d**ata e**x**change **f**ormat) jest jednym z bardziej popularnych formatów wektorowych, w którym można zapisywać rysunki. Nie jest to jednak format wymiany danych geometrycznych, a jedynie grafiki wektorowej, czego konsekwencją jest zapisywanie atrybutów linii, punktów, czy powierzchni w postaci napisów oraz niezapisywanie związków topologicznych pomiędzy obiektami geometrycznymi. SWDE jest typowym formatem wymiany danych ewidencyjnych, niemniej jednak do jego

wykorzystania niezbędny jest specjalny moduł, którego nie posiadają programy GIS, stosowane do zarządzania i analizowania danych przestrzennych.

Dodatkową trudnością w wykorzystaniu danych ewidencyjnych w innych systemach jest duża różnorodność układów współrzędnych, w których zapisane są współrzędne przestrzennych obiektów ewidencyjnych. Należą do nich 4 pasy układu „2000", 5 stref układu „1965" oraz kilkanaście układów lokalnych, często o nieznanych parametrach. Zapisanie danych przestrzennych w jednym z układów współrzędnych wymaga konwersji (jeśli układy współrzędnych oparte są na tej samej elipsoidzie, np. różne strefy układu 2000) lub transformacji (jeśli w każdym z układów mamy do czynienia z inną elipsoida odniesienia np. układy 2000 i 1965) danych z układu źródłowego do układu docelowego.

### 3.2. Państwowy rejestr granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju

Dane dotyczące państwowego rejestru granic i powierzchni jednostek podziałów terytorialnych kraju (PRG) są udostępniane przez Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej. W bazie danych PRG są zgromadzone informacje geometryczne dotyczące punktów granicznych oraz granic gmin, powiatów i województw oraz towarzyszące im charakterystyki opisowe jednostek podziału administracyjnego zawierające informacje o nazwie jednostki wraz z kodem identyfikacyjnym opartym na rejestrze TERYT, a w przypadku punktów granicznych dodatkowe atrybuty informujące o współrzędnych punktu, ich pochodzeniu, podstawie prawnej, czy źródle danych.

Aktualizacja danych PRG odbywa się każdego roku według stanu na dzień 1 stycznia na podstawie aktów prawnych w sprawie tworzenia, łączenia, znoszenia i podziału jednostek podziału administracyjnego lub zmiany ich granic, bądź jest wynikiem modernizacji albo zmian w ewidencji gruntów i budynków.

Dane PRG w zakresie podziałów terytorialnych kraju są udostępniane w formatach: *.shp, *.dxf, *.tab, *.mif (http://www.codgik.gov.pl/).

### 3.3. Baza Danych Obiektów Topograficznych

Baza Danych Obiektów Topograficznych (BDOT) jest tworzona w Polsce od 2004 r., początkowo w pełnej wersji jako Baza Danych Topograficznych, a od roku 2006 wyłącznie jako komponent TOPO, najczęściej w wersji warstwowej. Zakres danych gromadzonych w BDOT odpowiada treści mapy topograficznej w skali 1:10 000 i obejmuje 10 obszarów tematycznych:

- jednostki podziału administracyjnego,
- sieci dróg i kolei,
- budowle i urządzenia,
- kompleksy pokrycia terenu,
- kompleksy użytkowania terenu,
- sieci cieków,
- tereny chronione,

- osnowa, obiekty inne,
- sieci uzbrojenia terenu,
- punkty adresowe.

Z punktu widzenia systemu zarządzania nieruchomościami Skarbu Państwa kluczową rolę pełnią trzy klasy obiektów: budowle i budynki oraz przypisane do nich punkty adresowe, a także sieci dróg. Dane dotyczące tych klas nie pokrywają jeszcze obszaru całej Polski, w zakresie budynków brak jest danych dla części województwa dolnośląskiego, a w zakresie punktów adresowych i sieci dróg nie ma pełnego pokrycia danymi dla województwa łódzkiego oraz części województw dolnośląskiego i kujawsko-pomorskiego [http://www.codgik.gov.pl].

Problem z dostępnością danych z BDOT nie ogranicza się tylko do braku danych dla niektórych obszarów kraju. Jednym z istotniejszych problemów wykorzystania danych jest mnogość schematów aplikacyjnych, w chwili obecnej dane są udostępniane w 16 schematach aplikacyjnych TBD GML – 6 w wersji 1.x oraz 10 w wersji 2.x. Różnice pomiędzy schematami aplikacyjnymi są dość znaczne i dotyczą m.in. rozbieżności w klasach, atrybutach i tabelach powiązanych, odmienna jest także wymagalność niektórych atrybutów. Z punktu widzenia zarządzania nieruchomościami istotną zmianą jest różny zakres wartości słownikowych atrybutu *funkcja szczegółowa* dla klasy budynki. Konsekwencją tego jest fakt, że dane BDOT tworzone w tym samym okresie przez różnych zleceniodawców są opracowywane na podstawie odmiennych warunków technicznych i zapisane w różnych schematach aplikacyjnych, co zdaniem J. BACHOWSKIEJ I współautorów [2011] powoduje niespójność danych gromadzonych w sąsiednich województwach i znacznie utrudnia ich wykorzystanie.

Dane BDOT są udostępniane w postaci pliku GML, do odczytanie którego niezbędny jest specjalny moduł, w który są już wyposażone najnowsze wersje programów typu GIS. Niemniej jednak wielość wersji TBDGML powoduje trudności odczytania danych w programach do zarządzania danymi przestrzennymi są bardzo duże. Alternatywnym formatem udostępniania danych BDOT jest format SHP. Jest to jednak format nietopologiczny, wobec czego zapisane w nim dane tracą powiązania między sobą, a zatem nie przenoszą wszystkich istotnych informacji. Sytuacja ta jest szczególnie uciążliwa w odniesieniu do danych o budynkach i punktach adresowych. Dane te są zapisane w 7 tabelach (budynki, punkty adresowe, odcinki drogi, odcinki jezdni, obszary miejscowości, miejscowości, ulice), wobec czego ręczne odbudowywanie relacji pomiędzy tabelami wymaga znajomości struktury TBD i jest czasochłonne.

Dodatkową trudność w wykorzystaniu danych BDOT w zarządzaniu nieruchomościami stanowi brak integracji z rejestrem TERYT w zakresie nazw ulic oraz identyfikatorów miejscowości. Ponadto nazwy ulic i identyfikatory miejscowości w zasobie BDOT w wielu przypadkach są nieaktualne, a ich pisownia zawiera wiele literówek.

Informacja o lokalizacji budynku i przypisanym do niego punkcie adresowym jest kluczowa w każdym systemie zarządzania nieruchomościami ponieważ umożliwia lokalizację przestrzenną nieruchomości. Zważywszy na fakt, że informatyzacji ewidencji budynków ciągle trwa i stopień jej zaawansowania wynosi mniej niż 50% [PAKUŁA-KWIECIŃSKA 2007], BDOT jest jedynym zinformatyzowanym rejestrem publicznym dostarczającym informacji o lokalizacji budynków, ich adresie i charakterystyce opisowej.

### 3.4. Zobrazowania lotnicze i ortofotomapy

Zobrazowania lotnicze oraz ortofotomapy zarówno aktualne jak i archiwalne są dostępne w centralnym, wojewódzkich oraz powiatowych ośrodkach dokumentacji geodezyjnej i kartograficznej. Zobrazowania lotnicze gromadzone w odgik są udostępniane bądź w postaci analogowej, w formie odbitek stykowych lub powiększeń, bądź też w postaci cyfrowe,j jako skany zdjęć wykonanych kamerami analogowymi lub kopie cyfrowe zdjęć wykonanych kamerami cyfrowymi. Są one obarczone zniekształceniami wynikającymi z deniwelacji terenu, nierównoległości płaszczyzny zdjęcia do płaszczyzny terenu oraz faktem wykonania zdjęć w rzucie środkowym. Produktem pozbawionym ww. zniekształceń jest ortofotomapa. Ortofotomapa to rastrowy, kartometryczny obraz terenu powstały w wyniku ortogonalnego przetworzenia zdjęć lotniczych lub scen satelitarnych, udostępniany w postaci cyfrowej lub analogowego wydruku.

Dostępne w CODGiK ortofotomapy charakteryzują się terenowym wymiarem piksela wynoszącym 1.00 m, 0.50 m oraz 0.25 m, są zapisane w układzie współrzędnych 2000 lub 1992 i udostępniane w postaci cyfrowej w formacie geotiff [http://www.codgik.gov.pl].

W zarządzaniu nieruchomościami Skarbu Państwa ortofotomapa pełni rolę danych referencyjnych, umożliwiających weryfikację lokalizacji budynków oraz wstępną weryfikację granic nieruchomości. Umożliwia identyfikacje samowoli budowlanych oraz ocenę stopnia zagospodarowania terenu.

## 4. Prawne aspekty dostępu do danych pzgik

Dane z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego zgodnie z zapisem art. 40 ust. 3c znowelizowanej w 2010 r. ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (tekst jednolity, Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287) są udostępniane odpłatnie, z dwoma istotnymi wyjątkami, zapisanymi w art. 40 ust. 3d oraz przywołanym art. 15 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

Zgodnie z art. 40 ust. 3d ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne wypisy i wyrysy z operatu ewidencyjnego udostępniane są bezpłatnie m.in. w celu*:* ujawnienia prawa do nieruchomości Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w księdze wieczystej, przeniesienia praw do nieruchomości Skarbu Państwa na rzecz jednostki samorządu terytorialnego lub przeniesieniu praw do nieruchomości jednostki samorządu terytorialnego na rzecz Skarbu Państwa.

Ponadto bezpłatny dostęp do danych przestrzennych mają podmioty publiczne realizujące zadania publiczne zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz. U. nr 64 poz. 565).

Instytucje, które chcą nieodpłatnie pozyskać dane z pzgik korzystając z zapisów art. 15 ust.1 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne muszą złożyć stosowny wniosek. Wzór wniosku jest załącznikiem do Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 września 2005r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym (Dz. U. nr 205 poz. 1692).

**5. Techniczne aspekty wykorzystania danych pzgik**

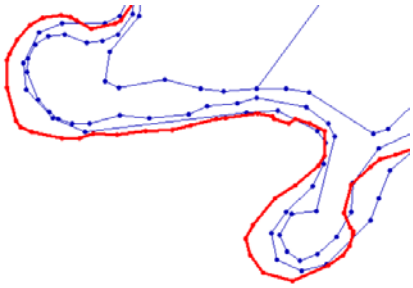
Wykorzystanie danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego w innych systemach, czy aplikacjach wiąże się z koniecznością ich harmonizacji ze schematem aplikacyjnym właściwym dla danego obszaru zastosowań oraz integracji z już zgromadzonymi danymi. Zarówno harmonizacja jak i integracja danych wymaga rozwiązania szeregu problemów, wśród których najistotniejszymi są:

- uzgodnienie definicji obiektów gromadzonych w różnych zasobach, ich atrybutów oraz związków zachodzących pomiędzy obiektami należącymi do tego samego zbioru, jak również pomiędzy różnymi zbiorami (np. egib, PRG i BDOT);
- zachowanie unikalnych identyfikatorów obiektów, a w przypadku obiektów pochodzących z innych zasobów zachowanie także oryginalnego źródłowego identyfikatora, który w przyszłości ułatwi aktualizację danych;
- transformacji lub konwersji danych do uzgodnionego systemu odniesień przestrzennych;
- zakodowanie polskich liter zgodnie z międzynarodowym standardem kodowania utf8;
- wyeliminowanie niezgodności topologicznych pomiędzy danymi zgromadzonymi w różnych zbiorach (rys. 3);
- zakodowanie danych zgodnie z przyjętym standardem.

Jednakże, aby dokonać harmonizacji i integracji danych musimy je najpierw pozyskać oraz odczytać. Innymi słowy dane muszą istnieć dla interesującego użytkownika obszaru i mieć satysfakcjonującą jakość, oznaczającą nie tylko wymaganą dokładność położenia, ale także określone charakterystyki opisowe gromadzonych obiektów.

Zarówno odczytanie danych, jak ich harmonizacja i integracja wymaga odpowiednich narzędzi i wykwalifikowanej kadry. Obecnie narzędzi umożliwiających harmonizacją danych jest zaledwie kilka: FME (Feature Manipulation Engine) firmy Safe Software, moduł Data Interoperability oferowany przez ESRI oraz GeoIntegrator firmy Intergraph. Narzędzia udostępniane na licencji wolnego oprogramowania nie oferują, jak do tej pory, pełniej

funkcjonalności niezbędnej do harmonizacji i integracji danych, ograniczając jej zakres jedynie do zmiany sposobu kodowania danych oraz układu współrzędnych.



**Rys. 3.** Niespójność w przebiegu granic w egib i PRG. *Źródło:* MUSIK [2011].

Pewnym rozwiązaniem jest możliwość wykorzystania danych przestrzennych za pośrednictwem usługi WMS (ang. Web Map Service), udostępniającej dane pzgik w postaci rastrowej mapy tematycznej za pomocą geoportalu GUGiK (geoportal.gov.pl) lub geoportali starostw i urzędów marszałkowskich. Rozwiązanie to jednakże umożliwia tylko przeglądanie danych, nie pozwala natomiast na ich analizę i harmonizację z innymi danymi zgromadzonymi w systemie.

## 6. Podsumowanie i wnioski

W publikacji omówiono problemy związane z pozyskaniem danych z państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego oraz ich wykorzystaniem w systemie do zarządzania nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd policji, który jest tworzony na Wydziale Inżynierii Lądowej i Geodezji WAT. Szczególny nacisk został położony na możliwość wykorzystania w systemach zarządzania nieruchomościami danych z pzgik oraz ich harmonizację i integrację z innymi danymi dotyczącymi nieruchomości.

Mimo braku barier prawnych w dostępnie do tych danych, bariery technologiczne ciągle znacząco utrudniają ich wykorzystanie. Różne układy odniesień przestrzennych, formaty udostępniania danych i kodowania polskich liter, aktualność, brak pełnego pokrycia danymi obszaru kraju, spójność topologiczna, brak dokumentacji stawiają przed użytkownikami danych duże wyzwanie i znacząco przyczyniają się do rezygnacji z ich wykorzystania w systemach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Brak unikalnych identyfikatorów obiektów w Bazie Danych Obiektów Topograficznych w istotny sposób utrudni aktualizacją danych pozyskanych z zasobu. Istotną trudność stanowią także zmieniające się wytyczne techniczne gromadzenia danych w rejestrze BDOT, skutkujące niespójnością topologiczną i atrybutową pomiędzy danymi gromadzonymi dla różnych województw.

Pewnym rozwiązaniem będzie stosowanie GML, jako formatu wymiany danych, ujednolicenie stosowanych układów współrzędnych i zdefiniowanie schematów aplikacyjnych dla wszystkich danych zasobu geodezyjnego i kartograficznego. Stosowne prace zostały już podjęte przez GUGiK i zapisane w rozporządzeniach do ustawy prawo geodezyjne i kartograficzne. Na efekty modernizacji zasobu należy jednak poczekać co najmniej kilka lat.

**7. Literatura**


BACHOWSKA J., MAJCHER A., PACHÓŁ P., PIRÓG S. 2011. *Przegląd doświadczeń wojewódzkich w zakresie budowy i wykorzystania bazy danych obiektów topograficznych.* Roczniki Geomatyki, t. IX, z 6(50), s. 20-29.

BIELECKA E., LATOS D, CAŁKA B., FILIPCZAK A. ZAWIŚLIŃSKI B., STANIOS J. 2010. *Dokumentacja projektowa systemu informatycznego do zarządzania nieruchomościami Policji. Analiza stanu istniejącego i potrzeb użytkowników. Wstępna funkcjonalność system*. Warszawa (maszynopis).

BIELECKA E., KAMIŃSKI P., LATOS D., LATOS M., SZURA P. 2011. *Wybrane elementy o charakterze przestrzennych schematu aplikacyjnego do zarządzania nieruchomościami.* Roczniki Geomatyki t IX, z. 2(46), s. 7-16.

BIELECKA E., LATOS D. 2011. *Koncepcja systemu zarządzania nieruchomościami policji za pomocą GIS*. Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Olsztyn 2011, s. 71-82, s.107-116.

JANOWSKI A., WIŚNIEWSKI R. 2008. *Gospodarowanie nieruchomościami w warunkach rynkowych cz. I i cz. II.* Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 7 (1) 2008, s. 17-29; 7(2) 2008, s. 5-23.

MUSIK I. 2011. *Atrybuty podstawowych obiektów bazy danych ewidencyjnych oraz metody ich weryfikacji.* WINGiK Wrocław, dostępne on-line www.geotec.pl/.../Kudowa-Zdrój_mapa_obiekty_ewidencyjne.ppt. (dostęp w dniu 20.01.2012 r.).

PAKUŁA-KWIECIŃSKA K. 2007. *¼ systemów do wymiany od zaraz.* Systemy EGiB. [w] dodatku do miesięcznika GEODETA, nr 10(149), s. 4-6.

RADZIO W. 2004. *Integrująca platforma elektroniczna jako element infrastruktury danych przestrzennych.* Seminarium „Infrastruktura danych przestrzennych w Polsce i Europie", Akademia Rolnicza we Wrocławiu, 1-3 grudnia 2004 r., Wrocław http://www.rsip.lodzkie.pl/prezentacje/Radzio_www_gislab_ar_wroc_pl.pdf. (dostęp w dniu 18.01.2012 r.).

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomościami* (Dz. U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741 z pozn. zm.).

USTAWA z dnia 17 maja 1989 r. *prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 tekst jednolity).

USTAWA Z dnia 17 lutego 2005 r. o *informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz. U z 2005 r., Nr 64 poz. 565).

USTAWA Z dnia 4 marca 2010 r. o *infrastrukturze informacji przestrzennej* (Dz. U z 2010 r., Nr 76 poz. 489).

ROZPORZĄDZENIE Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w *sprawie ewidencji gruntów i budynków* (DZ. U. z 2001 r., Nr 30, poz. 454).

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w *sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym* (Dz. U. nr 205 poz. 1692).

http://www.codgik.gov.pl. (dostęp w dniu 10.01.2012 r.).

*****

# THE POSSIBILITY OF USE THE SPATIAL DATA STORED IN STATE GEODETIC AND CARTOGRAPHIC RESOURCE FOR STATE PROPERTY MANAGEMENT

**Elżbieta Bielecka**
*Department of Civil Engineering and Geodesy*
*Military University of Technology,*
*e-mail: ebielecka@wat.edu.pl*

**Keywords**: *spatial data, geodetic and cartographic resource, permanent administration, property management.*

**Abstract**

Management of the State Property requires a systemic approach, which allows to gather the relevant data about the properties and their surroundings as well as to develop specialized applications for data updating, verification, and analysis. Among the data required for property management spatial data collected in the national geodetic and cartographic resource plays an important role. The paper discusses the technical and legal problems associated with obtaining data from geodetic and cartographic resources and its use in the Police's property management system, which is created at the Department of Civil Engineering and Geodesy Military University of Technology.

# PRAWNE ASPEKTY PRZEJŚCIA GRUNTÓW POKRYTYCH WODAMI W TRWAŁY ZARZĄD

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

**Słowa kluczowe:** *grunty pokryte wodami, własność, trwały zarząd*

**Streszczenie**

Uregulowania szczegółowe, na mocy których ustanawiane jest prawo trwałego zarządu w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa wód oraz gruntów pokrytych wodami jest na tyle specyficznym i nie spójnym rozwiązaniem prawnym, że skłania nie tylko do dokonania analizy (oceny stanu) gospodarowania przestrzenią pokrytą wodami, ale uzasadnia przede wszystkim celowość podjęcia rozważań i wyprowadzenia wniosków na temat wypracowania skutecznego sposobu przejścia mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa w trwały zarząd.

## 1. Wprowadzenie

Regulacje prawne, które mając za zadanie ukształtowanie zasad gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, poprzez zarządzanie, kształtowanie i ochronę zasobów wodnych – w sposób znaczący wpływają na sposób, zasady i ograniczenia gospodarowania przestrzenią pokrytą wodami. Wody stanowić mogą własność Skarbu Państwa, innych osób prawnych albo osób fizycznych. Prawa własności oraz inne prawa podmiotowe do gruntów pokrytych wodami ściśle związane są zaś z prawem własności wód, który jako taki wyznacza granice prawa własności do gruntów. Ponadto nie można zapominać, że w przypadku wód publicznych prawa właścicielskie wykonują odpowiednie organy i jednostki administracji publicznej w ramach trwałego zarządu.

Niniejszy artykuł stanowi kontynuację badań nad specyfiką gospodarowania nieruchomościami pokrytymi wodami. Celem badań podjętych przez autorkę, jest więc nie tylko uzyskanie wiedzy na temat specyfiki gospodarki gruntami pokrytymi wodami, ale również wyprowadzenie z analizy empirycznej wniosków w sprawie modyfikacji procedur prawnych (administracyjnych i cywilnych) dla zdynamizowania rozwoju w aspekcie skutecznego i efektywnego planowania i gospodarowania gruntami pokrytymi wodami.

W tym konkretnym przypadku sekwencja czynności badawczych obejmie zarówno opis i uogólnienie badanej dziedziny, w aspekcie ograniczeń, barier i problemów związanych z przejściem w trwały zarząd mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa, ale zmierza również do wskazanie sposobów poprawy

istniejącego stanu (racjonalizacja). W konkretnej postaci zastosowana procedura badawcza składa się z następujących kroków:

- zgromadzenie informacji o stanie prawnym na temat przejścia gruntów pokrytych wodami – w trwały zarząd,
- ocena stanu prawnego i skutków wprowadzanych zmian legislacyjnych w latach 2001-2010,
- zgromadzenie informacji o problemach w gospodarowaniu nieruchomościami pokrytymi wodami, w związku z przejściem mienia w trwały zarząd – z dokumentacji pierwotnej,
- analiza przypadków,
- wyprowadzenie wniosków w sprawie ulepszenia instrumentów stosowanych w gospodarce gruntami pokrytymi wodami (m.in. procedury administracyjne i cywilne),

Przyjęty okres badawczy obejmuje lata 2009 -2011. Z uwagi na zakreślony cel, zakres podmiotowy badania, dotyczy organów właściwych do gospodarowania wodami, zarówno organów administracji samorządowej jak i organów administracji rządowej (w tym organów administracji niezespolonej, art. 4 prawa wodnego), zaś w zakresie przedmiotowym obejmuje przede wszystkim analizę przypadków w oparciu o wydawane przez te organy decyzje administracyjne. Na potrzeby niniejszej pracy przeanalizowano około 100 decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu wydanych w postępowaniu odwoławczym oraz w postępowaniu o stwierdzenie nieważności.

## 2. Prawo własności wód i gruntów pod wodami

Prawa własności do gruntów pokrytych wodami ściśle związane są z prawem własności wód. Prawo własności wód może przynależeć Skarbowi Państwa, innym osobom prawnym lub osobom fizycznym. Zgodnie z art. 10 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.) – wodami stanowiącymi własność Skarbu Państwa są wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne. W art. 11 ust. 2 Prawa wodnego zawarta została delegacja ustawowa dla Rady Ministrów do wydania rozporządzenia, które ma określać śródlądowe wody powierzchniowe lub ich części, stanowiące własność publiczną, istotne dla: kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony powodziowej; regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa. Tego rodzaju aktem prawnym jest aktualnie obowiązujące rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. Nr 16, poz. 149).

Z kolei wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości.

Tym samym w zależności od tego, czy nieruchomości są pokryte wodami stojącymi czy wodami powierzchniowymi płynącymi – w sposób odmienny

ustalono prawo własności do gruntów pokrytych wodami. Granicę tej własności wyznacza art. 14 ust. 1a Prawa wodnego stanowiący, iż przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu. Ponadto art. 9 ust. 1 pkt. 4a) Prawa wodnego stanowi, że przez grunty pokryte wodami powierzchniowymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu, a także grunty wchodzące w skład sztucznych zbiorników wodnych, stopni oraz jezior podpiętrzonych, będących gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi przed wykonaniem urządzeń piętrzących. Natomiast kwestie linii brzegów reguluje art. 15 Prawa wodnego. Linię brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia, którą ustala się według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat. Jeżeli brzegi wód są uregulowane, linia brzegu biegnie linią łączącą zewnętrzne krawędzie budowli regulacyjnych, a przy plantacjach wikliny na gruntach uzyskanych w wyniku regulacji - granicą plantacji od strony lądu.

Należy jednak zważyć, że pojęcie linii brzegu nie jest równoznaczne z linią zasięgu wody, gdyż w określonych przypadkach, linie te znacznie różnią się od siebie. Tym samym zdefiniowane w Prawie wodnym grunty pokryte wodami powierzchniowymi nie są niejednokrotnie tymi samymi gruntami, które w ewidencji gruntów, do określenia grupy użytków gruntowych, nazwano gruntami pod wodami.

Podkreślenia wymaga fakt, że grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, są zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, do którego nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. z 2010 r. Dz. U. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi jako takie nie podlegają obrotowi cywilno-prawnemu.

### 3. Wykonywanie prawa własności a przejście mienia w trwały zarząd

Prawo własności wód może przynależeć Skarbowi Państwa, innym osobom prawnym lub osobom fizycznym. W przypadku wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa prawa do tych wód wykonują obecnie:

1) minister właściwy do spraw gospodarki morskiej - w stosunku do wód morza terytorialnego oraz morskich wód wewnętrznych wraz z wodami Zatoki Gdańskiej,
2) Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej - w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych:
   a) w potokach górskich i ich źródłach,

b) w ciekach naturalnych, od źródeł do ujścia, o średnim przepływie z wielolecia równym lub wyższym od 2,0 $m^3/s$ w przekroju ujściowym,
c) w jeziorach oraz sztucznych zbiornikach wodnych, przez które przepływają cieki, o których mowa w lit. b),
d) granicznych,
e) w śródlądowych drogach wodnych,

3) dyrektor parku narodowego - w stosunku do wód znajdujących się w granicach parku,
4) marszałek województwa, jako zadanie z zakresu administracji rządowej wykonywane przez samorząd województwa - w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód niewymienionych w pkt 1-3.

Mając na uwadze, że w świetle zapisów Prawa wodnego grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela tych wód; gospodarowanie gruntami pokrytymi wodami powierzchniowymi płynącymi przekazano również w dyspozycję odpowiednich organów oraz jednostek o których mowa powyżej (art. 14 ust. 3 w związku z art. 11 ust. 1 ustawy Prawo wodne). Gospodarowanie innym mieniem związanym z gospodarką wodną, stanowiącym własność Skarbu Państwa, wykonują zaś: właściwy miejscowo starosta realizujący zadanie z zakresu administracji rządowej, odpowiednie organy lub jednostki o których mowa w art. 11 ust. 1 lub jednostki, którym to mienie zostało powierzone (art. 14 ust. 4).

Zgodnie z brzmieniem art. 217. ust. 1. ustawy Prawo wodne [2] z dniem wejścia w życie ustawy stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte tymi wodami przechodzą w trwały zarząd odpowiednio - urzędów morskich, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych, stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1-3. Przejście mienia, o którym mowa powyżej, stwierdza, na wniosek zainteresowanego, właściwy starosta wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 217 ust. 2 Prawa wodnego).

Nowelą ustawy Prawo wodne zwiększono katalog podmiotów uprawnionych do wykonywania prawa własności w stosunku do wód publicznych o marszałka województwa. Tym samym - zgodnie z dyspozycją art. 19 ustawy z dnia 3 czerwca 2005 r. o zmianie ustawy – Prawo wodne oraz innych ustaw, stanowiące własność Skarbu Państwa wody oraz grunty pokryte wodami przechodzą w trwały zarząd odpowiednio - urzędów morskich, regionalnych zarządów gospodarki wodnej, parków narodowych oraz marszałków województw, stosownie do art. 11 ust. 1 pkt 1-4 Prawa wodnego. Przejęcie mienia stwierdza w drodze decyzji, na wniosek zainteresowanego, właściwy starosta realizujący zadania z zakresu administracji rządowej.

[2] W brzmieniu ustawy z dnia 18 lipca 2001r. (Dz. U. Nr 115 poz. 1229)

Pojęcie trwałego zarządu przywołane w art. 217 Prawa wodnego należy definiować zgodnie z definicją zawartą w art.43 ustawy o gospodarce nieruchomościami - jako prawną formę władania nieruchomością przez jednostkę organizacyjną. W ramach trwałego zarządu jednostka organizacyjna ma prawo, do korzystania z nieruchomości oddanej w trwały zarząd, a w szczególności do:

1) korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania;
2) zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego;
3) oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd,

W świetle przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami trwały zarząd ustanawia się na czas nieoznaczony lub czas oznaczony, albo w drodze decyzji administracyjnej (art. 45 ) albo z mocy prawa (art. 17). Prawo trwałego zarządu z mocy prawa nabywają państwowe lub samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej – z chwilą nabycia na własność lub w użytkowanie wieczyste Skarbu Państwa, lub odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego. Co ważne objęcie nieruchomości w trwały zarząd następuje na podstawie protokołu zdawczo-odbiorczego.

## 4. Dylematy prawne związanych z przejściem w trwały zarząd mienia stanowiącego własność Skarbu Państwa

Wydaje się, że art. 217 Prawa wodnego zawiera jasno sformułowane uregulowania, dotyczące ustanawiania prawa trwałego zarządu w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa wód oraz gruntów pokrytych wodami. Przywołany przepis znajduje zastosowanie do wszystkich wód stanowiących własność Skarbu Państwa oraz do gruntów pod tymi wodami. Przejście w trwały zarząd następuje zaś na rzecz tej jednostki lub organu, który zgodnie z art. 11 ust. 1 Prawa wodnego wykonuje uprawnienia właścicielskie Skarbu Państwa w stosunku do danego rodzaju wód publicznych.

Z jednej strony interpretacja przedmiotowego artykułu jak i obowiązujące w tym względzie orzecznictwo wskazuje, że przejście wód oraz pokrytych nimi gruntów w trwały zarząd następuje z mocy samego prawa, a z dniem 1 stycznia 2002 r. wskazane tym przepisem organy i jednostki nabywają prawo trwałego zarządu do określonej kategorii mienia Skarbu Państwa – wód publicznych oraz gruntów pokrytych tymi wodami (por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 02.10.2009 r., II SA/Wr 125/09).

Z drugiej jednak strony przepisy Prawa wodnego warunkują przejście mienia w trwały zarząd koniecznością złożenia wniosku zainteresowanego.

Pojecie interesu prawnego (jednej z przesłanek uzyskania statusu strony w myśl art. 28 Kpa) jest przedmiotem bogatego orzecznictwa sądowego. Generalnie przyjęte poglądy w tym zakresie wydają się oddawać m.in. tezy

wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 27 września 1999 r. (sygn. IV SA 1285/98): cyt. „…Mieć interes prawny w postępowaniu administracyjnym znaczy to samo, co ustalić przepis prawa materialnego powszechnie obowiązującego, na którego podstawie można skutecznie żądać czynności organu z zamiarem zaspokojenia jakiejś własnej potrzeby albo żądać zaniechania lub ograniczenia czynności organu, sprzecznych z potrzebami danego podmiotu - strony postępowania (art. 28 Kpa)". Od tak pojmowanego interesu prawnego należy odróżnić interes faktyczny, to jest sytuację, w której dany podmiot (osoba) jest wprawdzie bezpośrednio zainteresowany rozstrzygnięciem sprawy administracyjnej, nie może jednak tego zainteresowania poprzeć przepisami prawa, mającego stanowić podstawę skierowanego żądania w zakresie podjęcia stosownych czynności przez organ administracji. Przymiotu strony nie wykazuje natomiast osoba, która swój udział w postępowaniu administracyjnym opiera na potrzebie ochrony lub zaspokojenia interesu publicznego (wyrok NSA z dnia 30.11.2010 r., sygn. II OSK 1792/09).

W tym stanie rzeczy podmiot zainteresowany przejściem na jego rzecz w trwały zarząd wód oraz gruntów pokrytych wodami winien wskazać przepis prawa materialnego na podstawie które domaga się stosownego rozstrzygnięcia od Starosty – jako organu uprawnionego. Niewystarczające jest jednak oparcie swego wniosku jedynie na dyspozycji art. 217 Prawa wodnego. Wnioskodawca, aby być uznany za stronę postępowania winien również wykazać swoje uprawnienia do wykonywania praw własności. Należy przypomnieć, że zgodnie z art. 11 w związku z art. 14 Prawa wodnego – prawa właścicielskie do wód oraz gruntów pod wodami zostały rozdzielone odpowiednio pomiędzy: ministra właściwego do spraw gospodarki morskiej, Prezesa Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej, dyrektora parku narodowego oraz marszałka województwa. Każdy z nich wykonuje prawa własności w odniesieniu do różnych typów wód.

Analiza decyzji administracyjnych starostów oraz wydanych w ich przedmiocie decyzji Dyrektora Regionalnego Zarządu Gospodarki Wodnej w Poznaniu wykazuje, że kwestia wykazania swoich uprawnień w zakresie wykonywania praw własności a tym samym przejścia mienia w trwały zarząd nie jest wcale taka oczywista. Powyższe można zaobserwować przede wszystkim na gruncie sporu o właściwość rzeczową pomiędzy marszałkiem województwa a dyrektorem regionalnego zarządu gospodarki wodnej.

W pierwszej kolejności należałoby zwrócić uwagę na problem związany z precyzyjnym określeniem charakteru wód. Zgodnie z art. 11 Prawa wodnego Prezes Krajowego Zarządu Gospodarki Wodnej wykonuje prawa właścicielskie w stosunku do wód istotnych dla kształtowania zasobów wodnych oraz ochrony przeciwpowodziowej, w szczególności wód podziemnych oraz śródlądowych wód powierzchniowych:

a) w potokach górskich i ich źródłach,
b) w ciekach naturalnych, od źródeł do ujścia, o średnim przepływie z wielolecia równym lub wyższym od 2,0 $m^3/s$ w przekroju ujściowym,

c) w jeziorach oraz sztucznych zbiornikach wodnych, przez które przepływają cieki, o których mowa w lit. b),
d) granicznych,
e) w śródlądowych drogach wodnych,

Z kolei marszałkowi województwa przepisy prawne przyznają prawa właścicielskie w stosunku do wód istotnych dla regulacji stosunków wodnych na potrzeby rolnictwa, służących polepszeniu zdolności produkcyjnej gleby i ułatwieniu jej uprawy, oraz w stosunku do pozostałych wód do których kompetencji nie posiadają pozostałe organy.

Tym samym w toku postępowania administracyjnego dotyczącego przejścia mienia w trwały zarząd, niezbędne jest określenie charakteru wód – które jako takie wskazywałyby na podmiot właściwy do przejęcia. Wątpliwości co do charakteru wód, wynikają bowiem niejednokrotnie z rozbieżności pomiędzy rzeczywistymi a uwidocznionymi w ewidencji gruntów zapisami dotyczącymi. charakteru wód.

Wydanie zatem decyzji jest konieczne nie tylko dla precyzyjnego określenia podmiotu ale też i przedmiotu trwałego zarządu. Jakkolwiek obowiązujące przepisy oraz linia orzecznictwa podkreślają deklaratoryjność takich decyzji – ich rozstrzygnięcie merytoryczne nie morze być oderwane od stanu faktycznego, bowiem i tak finalnie prowadziłoby to do stwierdzenia nieważności, choćby z faktu, że decyzja była niewykonalna w dniu jej wydania i jej niewykonalność ma charakter trwały (art.156 § 1 pkt.5 Kpa).

Kolejny problem dotyka ustalenia granic własności gruntów pod wodami, a w szczególności konieczności wyznaczania linii brzegu przy przejściu mienia w trwały zarząd. Linię brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia, którą ustala się według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat. Jeżeli brzegi wód są uregulowane, linia brzegu biegnie linią łączącą zewnętrzne krawędzie budowli regulacyjnych, a przy plantacjach wikliny na gruntach uzyskanych w wyniku regulacji - granicą plantacji od strony lądu.

W tym miejscu należałoby przypomnieć, że pojęcie linii brzegu nie jest równoznaczne z linią zasięgu wody, gdyż w określonych przypadkach, linie te znacznie różnią się od siebie. Tym samym zdefiniowane w Prawie wodnym grunty pokryte wodami powierzchniowymi nie są niejednokrotnie tymi samymi gruntami, które w ewidencji gruntów, do określenia grupy użytków gruntowych, nazwano gruntami pod wodami.

Z powyższych względów w analizowanych decyzjach dyrektorów regionalnych zarządów gospodarki wodnej przejawia się pogląd, że normatywna definicja gruntów pokrytych wodami, związana jest z linią brzegu, a nie z granicami ewidencyjnymi działek gruntu. Tym samym przedmiotem wniosku nie powinny być grunty inne, niż grunty pokryte wodami w rozumieniu ustawy – Prawo wodne. A zatem wydanie decyzji o przejściu mienia w trwały zarząd

powinno nastąpić po uregulowaniu statusu formalno-prawnego poprzez wykonanie terenowej dokumentacji geodezyjno-kartograficznej mającej na celu wydzielenie gruntów pokrytych wodami.

Powyższe oznaczałoby, iż w pierwszej kolejności zainteresowany przejściem mienia w trwały zarząd, powinien wystąpić z wnioskiem o ustalenie linii brzegu, następnie, po ustaleniu linii brzegu należałoby wystąpić o wprowadzenie zmian w rejestrze ewidencji gruntów i dopiero wówczas o wydanie decyzji deklaratoryjnej na podstawie art. 217 Prawa wodnego.

## 5. Podsumowanie

Analiza szczegółowych rozwiązań prawnych, na mocy których ustanawiane jest prawo trwałego zarządu w stosunku do stanowiących własność Skarbu Państwa wód oraz gruntów pokrytych wodami wskazuje przede wszystkim na rozbieżności co do sposobu przenoszenia mienia w trwały zarząd. Z jednej strony przepisy Prawa wodnego jak i obowiązujące w tym względzie orzecznictwo wskazują, na przejście wód oraz pokrytych nimi gruntów w trwały zarząd z mocy samego prawa; z drugiej zaś strony te same przepisy Prawa wodnego warunkują przejście mienia w trwały zarząd koniecznością złożenia wniosku zainteresowanego. Tutaj z kolei pojawiają się problemy w zakresie ustalenia właściwości rzeczowej i miejscowej uprawnionych do przejęcia w zarząd podmiotów. Wreszcie wobec wątpliwości prawnych związanych z ustaleniem granic własności gruntów pod wodami, a w szczególności konieczności wyznaczania linii brzegu przy przejściu mienia w trwały zarząd wątpliwości prawne pojawiają się również przy ustalaniu zakresu przedmiotowego.

Jakkolwiek omawiany problem znalazł swoje odzwierciedlenie jedynie w kilku sprawach (około 10%) z materiału objętego przedmiotem analizy – to w obliczu nasilenia się postępowań o stwierdzenie nieważności decyzji – wydaje się zasadnym warunkowanie decyzji rozstrzygających o przejściu mienia w trwały zarząd koniecznością precyzyjnego określenia podmiotu ale też i przedmiotu trwałego zarządu tak by ich rozstrzygnięcie merytoryczne odzwierciedlało obowiązujący stan faktyczny.

## 6. Literatura


Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, późn. zm.)

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 93 poz. 16 z póź zm.)

Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98 poz. 1071)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami ( tj. z 2010 r. Dz. U. Nr 102, poz. 651 z póź. zm.),

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

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. Nr 80 poz. 717)
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 grudnia 2002r. w sprawie śródlądowych wód powierzchniowych lub ich części stanowiących własność publiczną (Dz. U. Nr 16, poz. 149).

*****

# LEGAL ASPECTS OF THE TRANSITION IN THE SUSTAINABLE MANAGEMENT OF LAND COVERED WATER

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

**Key words:** *land covered with water, property, sustainable management*

**Abstract**

Detailed arrangements under which established the right of permanent Board in respect of which the ownership of the State of water and land covered with water is sufficiently specific and not coherent choice legal, that tends not only to carry out the analysis (assessment) management space with water, but justified, above all, the desirability of a reflection and removal of applications on the development of an effective way of transition of public property in sustainable management.

# ZWIĄZKI KATASTRU I GEODEZJI Z GOSPODARKĄ PRZESTRZENNĄ

**Kazimierz Zwirowicz**
*Katedra Katastru i Zarządzania Przestrzenią*
*Uniwersytet Warmińsko – Mazurski w Olsztynie*
*e-mail: kazimierz.zwirowicz@uwm.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** *gospodarka przestrzenna, ewidencja gruntów i budynków, geodezja*

**Streszczenie**

Gospodarka przestrzenna to proces permanentnego przekształcania przestrzeni ze stanu istniejącego w stan pożądany, który zmierza do zapewnienia ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego. Obejmuje różne rodzaje działalności, jak: działalność koordynacyjno – regulacyjną, działalność inwestycyjną oraz działalność kontrolną, których realizacja wymaga nie tylko wykorzystywania różnych źródeł informacji o terenie do opracowania dokumentacji planistyczno – technicznej oraz decyzji administracyjnych, ale także powoduje potrzebę inwentaryzowania metodami geodezyjnymi zaistniałych zmian w przestrzeni.
W ramach tej interdyscyplinarnej działalności prowadzonej przez rozmaite podmioty gospodarcze, instytucje i administrację publiczną różnych szczebli wykorzystywane są różne źródła informacji o terenie, a jednym z nich, o charakterze obligatoryjnym, jest ewidencja gruntów i budynków. Ze swej istoty i z uwagi na obieg informacji ewidencyjnych system ten stanowi miejsce ewidencjonowania wprowadzonych zmian w otaczającej przestrzeni.

## 1. Ewidencja gruntów i budynków jako kataster

W ujęciu współczesnym kataster to publiczny system informacyjny, który charakteryzuje się tym, że [GAŹDZICKI 1995]

1) funkcjonuje w sposób ciągły zgodnie z przyjętymi zasadami i metodami na obszarze całego kraju na podstawie ustaw i rozporządzeń,
2) jest prowadzony przez organy administracji publicznej (ma charakter urzędowy) z wykorzystaniem technik informatycznych,
3) jest dostępnym dla wszystkich zainteresowanych źródłem informacji, którzy dane katastralne wykorzystują zgodnie ze swoimi potrzebami,
4) stanowi instytucję chroniącą prawa do ziemi (nieruchomości) i jest podstawą ładu ekonomicznego oraz ładu przestrzennego.

Celem nadrzędnym funkcjonowania katastru jest:

1) inwentaryzacja wszystkich nieruchomości położonych na danym obszarze,
2) ustalenie właścicieli bądź władających danej nieruchomości,
3) wyznaczenie granic nieruchomości,
4) określenie atrybutów oznaczenia nieruchomości,

5) szczegółowy opis nieruchomości zawierający m.in. dane o jej przeznaczeniu oraz sposobie zagospodarowania, a w przypadku nieruchomości gruntowej (rolnej lub leśnej) – klasyfikację gleboznawczą.

Zgodnie z ustawą – Prawo geodezyjne i kartograficzne (j. t. Dz. U. z 2010r, Nr 193, poz.1287) w Polsce kataster jest prawnie utożsamiany z ewidencją gruntów i budynków.

Ewidencja gruntów i budynków (kataster nieruchomości), jednolity dla całego kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami, obejmuje informacje dotyczące:

1) gruntów – ich położenia, granic, powierzchni, rodzajów użytków gruntowych oraz ich klas gleboznawczych, oznaczenia ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów, jeżeli zostały założone dla nieruchomości, w skład której wchodzą grunty,
2) budynków – ich położenia, przeznaczenia, funkcji użytkowych i ogólnych danych technicznych,
3) lokali – ich położenia, funkcji użytkowych oraz powierzchni użytkowej,

a także wykazuje się:

1) właściciela, a w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych – inne osoby fizyczne lub prawne, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części – lokale,
2) miejsce zamieszkania lub siedzibę tych osób,
3) informacje o wpisaniu do rejestru zabytków,
4) wartość nieruchomości, o ile jest znana.

Podstawowym obiektem powierzchniowym wyodrębnionym na potrzeby ewidencji gruntów i budynków jest działka ewidencyjna, czyli ciągły obszar gruntu, położony w granicach obrębu ewidencyjnego, jednorodny pod względem prawnym, wydzielony z otoczenia za pomocą linii granicznych [ROZPORZĄDZENIE 2001].

Granice działek ewidencyjnych to atrybut oznaczenia nieruchomości określany w ramach realizacji procesów geodezyjno-prawnych poprzedzających stosunki prawne w odniesieniu do przedmiotu obrotu, umożliwiający przypisanie oraz ujawnienie w księdze wieczystej praw do nieruchomości.

## 2. Tworzenie, aktualizacja i modernizacja zasobu informacyjnego ewidencji gruntów i budynków

Zarówno dane przestrzenne określające położenie obiektów ewidencyjnych, jak i dane opisowe charakteryzujące te obiekty ze względu na ich stan faktyczny i stan prawny są zbierane, aktualizowane i poddawane modernizacji podczas różnych procedur geodezyjnych.

Procedury te oparte są głównie na wykorzystywaniu materiałów i informacji zgromadzonych w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, wyników pomiarów fotogrametrycznych, prac geodezyjnych i prac kameralnych.

W wyniku tych procedur powstają lub ulegają zmianie geodezyjne opracowania graficzne i dokumenty tekstowe o charakterze prawnym składające się na operat ewidencyjny, a także następują regulacje stanu prawnego nieruchomości.

## 3. Wykorzystywanie ewidencji gruntów i budynków w gospodarce przestrzennej

Ewidencja gruntów i budynków jest obligatoryjnym źródłem informacji w wielu procedurach praktycznych [USTAWA 1987[.

Jedną ze sfer działalności człowieka, gdzie system ten ma wiodące znaczenie jest gospodarka przestrzenna, np. w celu:

1) zagospodarowania przestrzeni,
2) gospodarowania zasobami nieruchomości,
3) wyceny i zarządzania nieruchomościami.

Gospodarka przestrzenna, postrzegana jako interdyscyplinarna działalność człowieka zajmująca się zagospodarowaniem przestrzeni zgodnie z oczekiwaniami społeczno–gospodarczymi i traktowana jako instrument wykonawczy w stosunku do planu miejscowego, jest procesem permanentnego przekształcania otaczającej przestrzeni ze stanu istniejącego w stan pożądany. Proces ten, stanowiący całokształt działań biernych i czynnych związanych z organizacją użytkowania przestrzeni, polegających na podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu terenu do pełnienia różnorodnych funkcji społecznych i gospodarczych oraz decyzji o sposobie zagospodarowania i zabudowy tych terenów, zmierza do zapewnienia ładu przestrzennego i rozwoju zrównoważonego.

Gospodarka przestrzenna obejmuje różne rodzaje działalności, a mianowicie:

1) działalność koordynacyjno–regulacyjną, polegającą na podejmowaniu decyzji przestrzennych na podstawie prawa miejscowego, pełnioną przez administrację rządową lub samorządową,
2) działalność inwestycyjną, prowadzoną przez różne podmioty gospodarcze państwowe, samorządowe i prywatne w myśl ich własnych celów i zadań,
3) działalność kontrolną, prowadzoną w odniesieniu do różnych obszarów problemowych w trybie nadzoru przez administrację rządową z punktu widzenia zgodności z prawem.

Przestrzenny, prany, finansowy i techniczny wymiar gospodarki przestrzennej stanowią [Gospodarka nieruchomościami 2000]:

1) gospodarka nieruchomościami, postrzegana jako zespół określonych działań podejmowanych przez organy administracji publicznej, prowadzących do uzyskania prawidłowego i optymalnego stanu dotyczącego różnych rodzajów nieruchomości na obszarze objętym kompetencją czynności tych organów i pozostających w zgodzie w właściwym aktem prawnym,
2) gospodarka gruntami rolniczymi (ziemią), czyli całokształt problemów i zadań odnoszących się do poprawnego oraz racjonalnego

wykorzystywania ziemi na obszarach wiejskich, dotyczących gruntów rolnych, leśnych i pod wodami.

Wszelkie zmiany w użytkowaniu przestrzeni związane z nowym podziałem ziemi i nową strukturą użytków gruntowych postrzegane są w nawiązaniu do stanu istniejącego przedstawionego w ewidencji gruntów i budynków.

W tej sytuacji istoty nabiera problem współzależności tego systemu działania (i geodezji) i gospodarki przestrzennej wynikający z treści przepisów prawnych oraz standardów technicznych.

Aktualnie podstawowymi przepisami w tym zakresie są:

1) ustawa z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (j.t. Dz. U. z 2010r Nr 193, poz. 1287, z późn. zm.),
2) ustawa z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717, z późn. zm.),
3) ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651),
4) ustawa z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (j.t. Dz. U. z 2007r Nr 231, poz. 1700),
5) ustawa z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668),
6) ustawa z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece (j.t. Dz. U. z 2001r Nr 124, poz. 1361),
7) ustawa z dnia 29 lipca 2011r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 185, poz. 1097).
8) ustawa z dnia 4 marca 2010r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489)

Treść tylko tych wskazanych przepisów prawnych dowodzi, że związki oraz wzajemne oddziaływania ewidencji gruntów i budynków (i geodezji) i gospodarki przestrzennej są oczywiste, naturalne i powszechne.

Powiązania te mają charakter systemowy, ze zwrotnym sprzężeniem informacyjnym, a ich istota opiera się na tym, że system ten, tak jak cała dziedzina geodezji i kartografii, jest ważnym instrumentem technicznego wspomagania realizacji celów gospodarki przestrzennej, a w odniesieniu do obszarów wiejskich uczestniczy także w pracach koncepcyjnych. W tej sytuacji i w świetle już tylko zacytowanych przepisów prawnych zakres powiązań ewidencji gruntów i budynków, geodezji i gospodarki przestrzennej można odnieść do tego, że:

1) podstawą działań związanych z gospodarką przestrzenną są ustalenia zawarte w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, który stwierdza: gdzie mają być dokonane zmiany w przestrzeni i w jakim zakresie lub w jego substytucie, czyli w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie ma opracowanego tego planu; przy czym koniecznością przy opracowaniu obu tych dokumentów planistycznych jest jednak, oprócz dysponowania podkładem mapowym,

odpowiednim pod względem skali oraz zakresu i aktualności treści, wykorzystanie danych ewidencyjnych,
2) gospodarka przestrzenna odpowiada na pytanie: w jakim zakresie mają być dokonane zmiany przestrzeni w odniesieniu do nieruchomości, i jest traktowana jako instrument wykonawczy w stosunku do planu miejscowego zagospodarowania przestrzennego,
3) czynności geodezyjno–prawne umożliwią udzielenie odpowiedzi na pytanie: jakie metody techniczne i prawne należy zastosować dla przeprowadzenia procesów gospodarki przestrzennej,

Pojęciem i obiektem łączącym procesy gospodarki przestrzennej oraz ewidencji gruntów i budynków są nieruchomości gruntowe, budynkowe i lokalowe, czyli dobra będące przedmiotem obrotu, stanowiące podstawę stosunków prawnych poprzedzonych realizacją procesów geodezyjno–prawnych doprowadzających do określenia atrybutów oznaczenia nieruchomości.

Oznaczenie nieruchomości, umożliwiające przypisanie i ujawnienie w księdze wieczystej praw do nieruchomości, musi być dokonane tylko i wyłącznie na podstawie danych ewidencyjnych będących wyróżnikiem związków ewidencji gruntów i budynków oraz gospodarki przestrzennej. Dane te są uzyskiwane, przetwarzane i wykorzystywane przy zastosowaniu metod geodezyjnych.

## 4. Wykorzystywanie danych ewidencyjnych w gospodarce przestrzennej

Z analizy literatury przedmiotu wynika, że dane ewidencyjne o nieruchomości, uzyskiwane (zbierane), przetwarzane i wykorzystywane przy zastosowaniu metod geodezyjnych, są wyróżnikiem związków ewidencji gruntów i budynków oraz gospodarki przestrzennej.

Wykorzystanie danych ewidencyjnych w gospodarce przestrzennej umożliwia:

1) podejmowanie decyzji przestrzennych na podstawie przestrzennego rozmieszczenia:
   a) gruntów według istniejącego prawa własności i ograniczonych praw rzeczowych, z wykorzystaniem pojęć grup i podgrup rejestrowych oraz z uwzględnieniem przewidywanych zmian w tym zakresie,
   b) gruntów chronionych z punktu widzenia przepisów ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
   c) gruntów według ich użytkowania z uwzględnieniem grup i rodzajów użytków gruntowych oraz klas gleboznawczych,
   d) gruntów chronionych (ekosystemy),
   e) gruntów zagrożonych powodzią i różnymi kataklizmami,
   f) gruntów trudnych do uprawy wymagających zalesienia, prac melioracyjnych i prac rekultywacyjnych, zadarnienia, a także nieużytecznych dla rolnictwa,
   g) sieci transportu,
   h) sieci wodnej,
   i) usług użyteczności publicznej,

j) obiektów produkcyjnych i przemysłowych,
k) obiektów zabytkowych,
l) budynków i budowli ze wskazaniem: materiału, z którego wybudowane są ściany zewnętrzne danego obiektu ewidencyjnego, jego wieku, pokrycia dachowego i stanu technicznego,
m) nieruchomości według ich wartości (rejestr cen i wartości nieruchomości),
n) różnych granic (np. administracyjnych),
o) różnych obszarów problemowych;

2) prowadzenie procedur gospodarki przestrzennej odnoszących się do:
   a) realizacji czynności administracyjno-prawnych związanych z gospodarką nieruchomościami i z gospodarką gruntami (ziemią), odnoszących się do nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego,
   b) realizacji procesów geodezyjno–prawnych (podstawowych i pochodnych) warunkujących wykonanie założonych procedur gospodarki przestrzennej, których celem jest rozmieszczenie w przestrzeni, z wykorzystaniem metod geodezyjnych, ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego lub ujętych w decyzji o WZZT i określenie zasięgu prawa do danej nieruchomości (granice prawne) z jednoczesnym ukształtowaniem numerycznego opisu granic, ustaleniem danych dotyczących atrybutów jej oznaczenia oraz sporządzeniem dokumentacji geodezyjno–kartograficznej do celów prawnych,
   c) opracowania dokumentacji technicznej związanej z zagospodarowaniem terenu,
   d) opracowania operatów wyceny nieruchomości,
   e) realizacji prac geodezyjnych związanych ze zmianą stanu użytkowania gruntów (transformacja użytków), kształtowaniem granic stanu użytkowania gruntów oraz korektą granicy polno–leśnej,
   f) realizacji prac geodezyjnych na różnych obiektach budowlanych (tyczenie, inwentaryzacja),
   g) pozyskiwania danych do aktualizacji rejestru cen i wartości nieruchomości,

3) monitorowanie skuteczności prowadzenia gospodarki przestrzennej, poprzez stworzenie warunków do:
   a) kontrolowania sposobu realizacji ustaleń ujętych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz zawartych w decyzjach o WZZT,
   b) dokonywania korekt w istniejącym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
   c) naliczania stosownych opłat za korzystanie z gruntu,
   d) realizacji zadań związanych z ochroną gruntów rolnych i leśnych,
   e) dokonywania aktualizacji wartości nieruchomości,

f) prowadzenia ewidencji wydanych pozwoleń na budowę (kontrola tyczenia budynków i budowli),
g) prowadzenia ewidencji oddanych do użytku obiektów budowlanych,
h) ustalania obiektów budowlanych realizowanych z naruszeniem stanu prawnego nieruchomości i obserwacji procesu inwestycyjnego danej inwestycji,

4) dokumentowanie wprowadzonych w przestrzeni zmian:
   a) w zakresie faktycznym (geodezyjnym, przestrzennym) odnoszącym się do elementów dotyczących oznaczenia nieruchomości (położenie, granice, pole powierzchni), a także określających położenie w przestrzeni obiektów ewidencyjnych,
   b) opisujących stan prawny nieruchomości,
   c) dotyczących treści rejestru cen i wartości nieruchomości.

Spośród danych ewidencyjnych zgromadzonych w bazie danych, do najbardziej pożądanych w gospodarce przestrzennej należą [ZWIROWICZ 2009]:

a) granice i numer działki ewidencyjnej,
b) powierzchnia działki ewidencyjnej,
c) dane o właścicielu lub władającym działką ewidencyjną,
d) dane opisowo – informacyjne umieszczone w operacie ewidencyjnym,
e) kontury użytków gruntowych i ich oznaczenia,
f) kontury klas gleboznawczych i ich oznaczenia,
g) powierzchnia użytków gruntowych oraz klas gleboznawczych w działce ewidencyjnej,
h) oznaczenia KW,
i) numeryczny opis granic działki ewidencyjnej.

Cele działania praktycznego składające się na ogół gospodarki przestrzennej wykazują zróżnicowane powiązania z zakresem informacyjnym ewidencji gruntów i budynków [ZWIROWICZ 2010].

Celami związanymi w istotnym stopniu z danymi ewidencyjnymi są:

a) realizacja zadań związanych z gospodarką nieruchomościami,
b) opracowanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
c) obrót cywilno – prawny nieruchomości,
d) opracowanie operatów wyceny nieruchomości,
e) dokonywanie wpisów w KW.

## 5. Podsumowanie

Początek **p**owiązań funkcjonalnych ewidencji gruntów i budynków (i geodezji) z gospodarką przestrzenną ma swoje miejsce w momencie pozyskania informacji rzeczywistej o terenie. Informacja ta wzbogacona treścią planu miejscowego staje się informacją planistyczną o terenie. W przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego informacja rzeczywista o terenie przeistacza się w informację planistyczną na podstawie ustaleń zawartych w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (WZZT).

Informacja planistyczna o terenie lub decyzja o WZZT umożliwia sprawdzenie zgodności przyszłych procesów geodezyjno–prawnych z ustaleniami planistycznymi.

W następnej kolejności może nastąpić inicjacja procesów gospodarki nieruchomościami dotyczących różnych rodzajów nieruchomości oraz procesów dotyczących budownictwa.

Procesy geodezyjno–prawne, związane najczęściej z podziałem nieruchomości, scaleniem i podziałem nieruchomości i wywłaszczeniem nieruchomości, prowadzą do określenia atrybutów oznaczenia nieruchomości, które umożliwia przypisanie i ujawnienie praw do nieruchomości, aby w następnej kolejności mogły być dokonane zmiany w dziale I księgi wieczystej oraz w ewidencji gruntów i budynków, względnie w zasobie geodezyjnym i kartograficznym.

Procesy geodezyjno-prawne realizowane z udziałem ewidencji gruntów i budynków warunkują wykonanie procesów planistycznych odnoszących się do różnych rodzajów działalności człowieka związanych z zagospodarowaniem przestrzeni zgodnie z oczekiwaniami społeczno–gospodarczymi.

Wykorzystanie danych ewidencyjnych umożliwia opracowanie dokumentacji planistycznej stanowiącej podstawę dokonywania zmian w otaczającej przestrzeni, wykonywanie procesów geodezyjno-prawnych i prowadzenie monitoringu. Stanowią także podstawę do dokonywania analiz przestrzennych zagospodarowania terenu, stymulowania skutków projektowanych zmian i ocenę wariantowych rozwiązań.

## 6. Literatura


GAŹDZICKI J. 1995. Systemy katastralne. Polskie Przedsiębiorstwo Wydawnictw Kartograficznych im. E. Romera. S.A. Warszawa – Wrocław.

Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. Nr 38, poz. 454)

Ustawa z dnia 6 lipca 1982r. o księgach wieczystych i hipotece (j.t. Dz. U. z 2001r. Nr 124, poz. 1361)

Ustawa z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (j.t. Dz. U. z 2010r. Nr 193, poz. 1287 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 19 października 1991r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (j.t. Dz. U. z 2007r Nr 231, poz. 1700)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (j.t. Dz. U. z 2010r. Nr 102, poz. 651)

Ustawa z dnia 24 lipca 1998r. o zmianie niektórych ustaw określających kompetencje organów administracji publicznej w związku z reformą ustrojową państwa (Dz. U. Nr 106, poz. 668)

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

Ustawa z dnia 4 marca 2010r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. Nr 76, poz. 489)

Ustawa z dnia 29 lipca 2011r. o zmianie ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (Dz. U. Nr 185, poz. 1097)

ZWIROWICZ K. 2009. Ustalenie stopnia zapotrzebowania na dane ewidencyjne w gospodarce przestrzennej. Acta Scientiarum Polonorum Adminstratio Locorum. 8 ( 4 ).: 51 – 61.

ZWIROWICZ K. 2010. Wykorzystywanie zasobu informacyjnego ewidencji gruntów i budynków w działaniach związanych z gospodarką przestrzenną w kontekście dyrektywy IINSPIRE. Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum. 9 ( 2 ).: 171 – 180.

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. 2000. Gospodarka nieruchomościami z komentarzem wybranych procedur. Wydawnictwo Gall Katowice.

# CONNECTIONS BETWEEN CADASTRE AND SPATIAL MANAGEMENT

**Kazimierz Zwirowicz**
*Department of Cadastre and Spatial Management*
*University of Warmia and Mazury in Olsztyn*
*e - mail: kazimierz.zwirowicz@uwm.edu.pl*

**Keywords**: *spatial management, cadastre, geodesy*

**Abstract**

Spatial management is the process of the permanent transformation of the space from the actual state to the desirable one, which leads to the spatial order and the stable development. It includes many different kinds of activities, such as: coordinating and regulating activity, investment activity, controlling activity. Realization of the activities of all types require not only the use of different sources of land information for the planning and technical documentation, and the administrative decisions, but also carrying out the inventorying tasks to determine the changes in the space, using the geodetic methods.

The use of different sources of land information, including cadastre as the obligatory register, is the part of the interdisciplinary activities undertaken by different institutions, public administration, business. Considering cadastre own characteristics and cadastral information management, cadastral system allows to capture changes in the space.

# ANALIZA PORÓWNAWCZA OPŁAT ADIACENCKICH W REPUBLICE FEDERALNEJ NIEMIEC, ANGLII I POLSCE

**Monika Anna Ziniewicz**
*Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie*
*Wydział Prawa i Administracji*
*e-mail: ziniewicz.m@uwm.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** *opłata adiacencka, opłata infrastrukturalna (Community Infrastructure Levy), opłata odzyskania (Erschließungsbeitrag)*

**Streszczenie**

Realizacja udziału społeczeństwa w budowie urządzeń infrastruktury technicznej przybiera odmienną postać w zależności od systemu planistycznego. W celu skonfrontowania zasad tego udziału w ustawodawstwie polskim podjęto się próby scharakteryzowania tego zagadnienia na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec oraz Anglii. Systemy planowania przestrzennego i kontroli zabudowy w Anglii i Niemczech są uważane za modelowe przykłady dojrzałych systemów przestrzennych, maksymalizujących przeciwne wartości: elastyczność (Anglia) i pewność (Niemcy) systemu.

W pracy poddano analizie porównawczej opłaty adiacenckie w Republice Federalnej Niemiec i Anglii w konfrontacji z opłatami adiacenckimi w Polsce. Celem tej analizy jest wskazanie lepszych rozwiązań partycypacji obywateli w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej przez gminy. Badania oparto o niemiecki Kodeks budowlany *Baugesetzbuch,* o angielską ustawę o planowaniu z 2008 r. - *Planning Act 2008* oraz o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. W pracy wykorzystano dogmatyczną metodę badania prawa oraz zestawiono opłaty według elementów prawno-porównawczych zawartych w tabeli nr 1 Porównanie opłaty adiacenckiej w Republice Federalnej Niemiec, Anglii i w Polsce.

## 1. Wprowadzenie

Nieefektywność pobierania opłat adiacenckich w Polsce skłoniła do sięgnięcia do doświadczeń europejskich rozwiązań udziału podmiotów prywatnych w procesach infrastrukturalnych. Wskazówką przy wyborze państw do przeprowadzenia badań był raport stworzony w 2007 roku na temat stanu zagospodarowania przestrzennego w Polsce na tle standardów demokratycznego państwa prawnego. W raporcie tym uznano, iż Niemcy oraz Anglia, jako część składowa Wielkiej Brytanii posiadają skuteczny system zagospodarowania przestrzennego cechujący się wyważaniem interesu publicznego oraz prywatnego

w procesach infrastrukturalnych. Jednocześnie, co zasługuje na uwagę, są to systemy bardzo odmienne od siebie. Anglię cechuje elastyczność w przyznawaniu prawa do zabudowy poprzez wydawanie pozwolenia urbanistycznego *planning permission*, natomiast Niemcy cechuje pewność systemu planowania przestrzennego oparta o plan zabudowy *Bebauungsplan* [IZDEBSKI, NELICKI, ZACHARIASZ 2007]. Z racji spostrzegania systemów zagospodarowania przestrzennego obu tych ustawodawstw jako wzory do czerpania doświadczeń uznano za zasadne odnieść się do instytucji opłat adiacenckich w Anglii i Niemczech. Powodem do tego było to, iż opłaty adiacenckie są częścią dziedziny zagospodarowania przestrzennego. Więc jeśli zagospodarowanie przestrzenne w Anglii i Niemczech funkcjonuje sprawnie, to również system partycypacji podmiotów prywatnych w publicznych kosztach infrastrukturalnych jest efektywny. Dodatkowym powodem analizy opłat adiacenckich w Niemczech jest to, iż kształt tej opłaty w Polsce został nadany na terenach polskich przez ustawodawstwo niemieckie jeszcze z czasów zaborów pod koniec XIX w. Ponadto powodem analizy opłat adiacenckich w Anglii jest fakt, iż Wielka Brytania na przykładzie Anglii była tym krajem w nowożytnej Europie, w którym po raz pierwszy sięgnięto do form udziału właścicieli prywatnych nieruchomości w realizacji publicznych inwestycji [GDESZ 2004].

## 2. Opłata odzyskania w Republice Federalnej Niemiec

W Niemczech wyróżnia się tylko jeden rodzaj opłaty adiacenckiej. Jest to opłata związana z udziałem podmiotów prywatnych w kosztach budowy lokalnej infrastruktury technicznej. Instytucję tą reguluje niemiecki Kodeks budowlany *Baugesetzbuch*. Dosłowne tłumaczenie tej opłaty stosownie do § 127 BauGB brzmi „opłata za koszty prac rozwojowych" na budowę lokalnej infrastruktury technicznej *Erschließungsbeitrag*.

W niemieckim systemie prawnym opłaty z tytułu budowy lokalnej publicznej infrastruktury technicznej uregulowane są dwutorowo. Z jednej strony opłaty z tytułu wybudowania nowej infrastruktury regulują przepisy Kodeksu budowlanego, a pozostałe opłaty (modernizacje infrastruktury, poszerzenia dróg), regulowane są przez prawo poszczególnych landów wprowadzające opłaty lokalne. Zasady obciążania opłatami adiacenckimi reguluje Kodeks budowlany w § 127 do § 135 BauGB. Przy czym § 127 BauGB dotyczy pierwszego urządzenia ulicy, natomiast przepisy lokalne (landowe) regulują kwestie danin z tytułu ulepszeń istniejących dróg. W związku z tym opłat adiacenckich nie stosuje się wobec ulepszeń istniejącej infrastruktury publicznej [GDESZ 2004].

W Polskim systemie prawnym instytucja opłat adiacenckich uregulowana jest na szczeblu krajowym w ustawie o gospodarce nieruchomościami, konkretnie dział *III Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*. Samorządom pozostawia się do uregulowania w prawie miejscowym jedynie wysokość stawki procentowej opłat adiacenckich. Takie rozwiązanie prawne nie przyznaje gminie w tym zakresie większej autonomii. W doktrynie istnieje

pogląd, iż gmina powinna sama decydować w prawie miejscowym o terminie i sposobie zapłaty opłat adiacenckich, możliwości rozkładania jej na raty [CZAJA-HLINIAK 2010]. Wynika to stąd, iż każda gmina ma inną kondycję finansową oraz rentowność inwestycyjną, a także różnorodna jest sytuacja materialna społeczności zamieszkującej jej teren.

Zasadniczą kwestią odróżniającą od siebie instytucję opłat adiacenckich w Polsce i w Niemczech jest podstawa jej naliczenia. W Niemczech opłata uzależniona jest od realnego kosztu budowy urządzeń infrastruktury technicznej. W Polsce natomiast od 1991 roku, gdy weszła nowelizacja ustawy z 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości, opłata adiacencka związana jest ze wzrostem wartości nieruchomości, co zdaniem doktryny wypaczyło ideę instytucji opłat jako udziału podmiotów prywatnych w rzeczywistych kosztach budowy lokalnej infrastruktury.

Stosownie do § 127 BauGB opłaty adiacenckie pobierane są za budowę lokalnej infrastruktury technicznej, przy czym pkt 2 tego paragrafu enumeratywnie wymienia, co należy rozumieć pod pojęciem infrastruktury technicznej. Pojęcie lokalna infrastruktura obejmuje:

- rozbudowę publicznych ulic, dróg i placów,
- budowę dróg w osiedlach, ścieżki dla pieszych (również ścieżki rowerowe),
- budowę dróg zbiorczych, w którym to pojęciu mieszczą się publiczne ulice, drogi i place, których konieczność realizacji wynika z planu budowlanego,
- budowę parków, terenów zielonych (z wyjątkiem placów zabaw),
- budowę obiektów służących ochronie przeciwko uciążliwościom środowiskowym.

Spod regulacji opłat adiacenckich wyjęta została budowa urządzeń kanalizacyjnych, elektrycznych, gazowych, ciepłowniczych i wodociągowych. Co odmiennie przedstawia się w polskiej sytuacji prawnej opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Bowiem według art. 143 ust. 2 u.g.n. przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej rozumie się budowę drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych. W Republice Federalnej Niemiec budowa tych urządzeń może być współfinansowana w formie porozumień urbanistycznych *Erschließungsvertrag* zawieranych przez organ administracji publicznej z podmiotami prywatnymi (np. deweloperami) (§ 124 BauGB).

Niemiecki Kodeks budowlany określa jednoznacznie koszty poniesione przez gminę na realizację lokalnej infrastruktury publicznej, które mogą być zrefinansowane w formie przymusowych opłat adiacenckich.

Stosownie do § 128 BauGB do kosztów realizacji lokalnej infrastruktury publicznej zalicza się:

- nabycie i przygotowanie terenu dla realizacji infrastruktury,
- wydatki na budowę danej inwestycji,

– wydatki na adaptację istniejących obiektów do systemu lokalnej infrastruktury publicznej.

Ponadto, w kosztach tych zawiera się również wartość publicznego terenu przeznaczonego pod realizację infrastruktury, udostępnionego przez gminy. W kosztach tych nie zawierają się natomiast koszty budowy tuneli, mostów, wiaduktów.

W Polskim systemie o kosztach budowy urządzeń infrastruktury publicznej nie jest wspomniane w przepisach prawa, również nie są wyszczególnione koszty naliczenia opłaty adiacenckiej takie jak: koszty wyceny pojedynczej nieruchomości czy koszty postępowań administracyjnych. Należy wskazać, iż te ostatnie są kolejnymi kosztami ponoszonymi przez organy administracji lokalnej w naszym kraju przy obecnej regulacji. Pierwszymi kosztami były już realne koszty budowy urządzeń infrastruktury technicznej, od których nie jest opłata w Polsce uzależniona.

W Niemczech opłaty są pobierane od tych właścicieli (wieczystych dzierżawców) nieruchomości, które zostały wyposażone w pierwsze urządzenie infrastruktury technicznej i dzięki temu mogą być przeznaczone pod zabudowę lub przeznaczone na cele działalności gospodarczej. Nie można obciążyć jednak tych właścicieli, którzy sami zrealizowali lokalną infrastrukturę techniczną lub przysługuje im według kodeksu budowlanego żądnie o jej zrealizowanie. Przy tym, jeżeli właściciel albo jego poprzednik prawny ponieśli uprzednio koszty na poczet realizacji lokalnej infrastruktury publicznej, to nie może być ponownie obciążony kosztami podłączenia tych urządzeń do gminnej infrastruktury. W przypadku opłat refinansujących gmina pokrywa przynajmniej 10 % kosztów realizacji infrastruktury technicznej (§ 129 BauGB). Czyli może pokryć aż 90 % kosztów inwestycji.

Według § 130 BauGB koszty związane z realizacją lokalnej infrastruktury technicznej mogą być oceniane na podstawie faktycznie poniesionych kosztów budowy lub na podstawie standardowych stawek kosztów realizacji lokalnej infrastruktury technicznej ustalonych w prawie miejscowym gminy.

Stosownie do powyższego ustalany jest koszt realizacji infrastruktury lokalnej. Opłata jest określana dla konkretnej inwestycji infrastruktury albo dla poszczególnych elementów infrastruktury z wyraźnym określeniem granic terenu, dla którego wprowadza się opłatę refinansującą. Władza gminna ma przy tym wybór metody obliczania kosztów realizacji infrastruktury, dopuszczalne jest również łączenie obydwu metod. Tak ustalona wysokość kosztów po odjęciu udziału gminy i ewentualnie dotacji innych podmiotów stanowi sumę opłat refinansujących [GDESZ 2004].

Suma opłat refinansujących jest rozkładana pomiędzy właścicieli nieruchomości zobowiązanych do jej poniesienia. Kryteria ustalania opłaty określone są w § 131 BauGB. Opłata związana jest z:

– typem i zakresem wykorzystania nieruchomości na cele budowlane
– powierzchnią nieruchomości,

– długością boku działki przyległego do infrastruktury lokalnej.

Kryteria te mogą być łączone w prawie miejscowym.

Treść kryterium „typu i zakresu wykorzystania nieruchomości na cele budowlane" musi być ustalona na podstawie rozporządzenia o zabudowie terenów zgodnie z ich przeznaczeniem *Baunutzungsverordnung* (BauNVO). Rozporządzenie to zawiera dwie kategorie ustaleń: przepisy dotyczące praktycznego wykonania ustaleń co do sposobu użytkowania terenu i dopuszczalnych wymiarów budowli, rodzaju zabudowy oraz części działki pod zabudowę [Z. NIEWIADOMSKI]. I tak, rozróżnienie typu potencjalnej zabudowy może nastąpić w oparciu o typy wyróżnione w § 1-11 np. na cele mieszkaniowe, komercyjne oraz przemysłowe. Typy zabudowy również określone są w § 16 BauNVO.

– powierzchnia działki przeznaczona pod zabudowę,
– powierzchnia zabudowy,
– ilość kondygnacji,
– dopuszczalna wysokość budynku.

W praktyce, gminy w ramach tego kryterium posługują się kryterium dopuszczalnej powierzchni zabudowy i ilości kondygnacji [GDESZ 2004].

Niemiecka ustawa budowlana zaznacza jedynie ogólne ramy zasad ustalania opłat refinansujących. Szczegółowe warunki określane są w prawie miejscowym. Stosownie do § 132 BauGB prawo miejscowe określa:

– rodzaj infrastruktury objętej opłatami (według § 129 BauGB),
– sposobu obliczania i podziału kosztów, standardową stawkę kosztów realizacji danego typu urządzenia (według § 127 pkt 3 BauGB),
– etapy realizacji infrastruktury publicznej,
– definiowanie pojęcia zakończenia realizacji infrastruktury.

Prawo do ustalenia i pobrania opłaty powstaje, co do zasady, po zrealizowaniu danej instalacji infrastrukturalnej. Jednak w pewnych sytuacjach opłata z tytułu wybudowania infrastruktury może być ustalona wcześniej. Zgodnie z § 133 pkt 3 BauGB sytuacja taka jest dopuszczalna, jeżeli została wydana zgoda na zabudowę działki (np. budowa) albo, jeżeli zrealizowanie lokalnej infrastruktury publicznej jest przewidywane w perspektywie nie dłuższej niż 4 lata. Jeżeli jednak od momentu zażądania opłaty upłynęło ponad 6 lat, a wciąż nie została zakończona inwestycja, to opłaty te na żądanie właściciele podlegają zwrotowi. Przy czym, zwrotowi podlega wpłacona kwota podwyższona o odsetki obliczone wg stawki dyskontowej *Deustche Bundesbanku* podwyższonej o 2 %.

Należałoby tutaj wspomnieć, iż w Niemczech oprócz opłat adiacenckich przewidziane jest również prawem porozumienie urbanistyczne. Jest to druga forma uczestniczenia podmiotów prywatnych w budowie lokalnej infrastruktury technicznej. Porozumienie urbanistyczne *Erschließungsvertrag* uregulowane jest w § 124 BauGB. Zgodnie z § 124 ust. 1 BauGB gmina może zawierać umowy dotyczące obowiązku realizacji lokalnej infrastruktury publicznej o charakterze cywilnoprawnym.

Umowa taka musi być zawarta, co do zasady, w formie pisemnej. Zawarcie takiej umowy daje możliwość przerzucenia na właścicieli całości kosztów inwestycji infrastrukturalnej. W przypadku zawierania tych umów strony kontraktu, w granicach swobody umów, mogą objąć, co jest bardzo istotne, jej zakresem dowolny rodzaj infrastruktury publicznej. Ustawa budowlana wskazuje jedynie, że obowiązki wynikające z umowy muszą być jednak proporcjonalne do skutku, jaki spowoduje ulepszenie terenu przez jego uzbrojenie.

W Niemczech instytucja kontraktów związana jest z procedurą scalenia i podziału działek. Daje to możliwość rozwiązania większości kwestii związanych z wcieleniem w życie uregulowań planistycznych na drodze porozumienia w oparciu o cywilnoprawną metodę regulacji. W Polsce w przypadku tej procedury stosuje się instytucję ugody administracyjnej, w której wójt, burmistrz prezydent miasta wraz z uczestnikami tej procedury ustala terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich przez podpisanie protokołu uzgodnień. W razie niedojścia do ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy, podejmując uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości. Termin ustalony w uchwale nie może być krótszy niż termin wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej (art. 107 u.g.n.).

**3. Opłata infrastrukturalna w Anglii**

Opłaty infrastrukturalne w Anglii ustalane są na poziomie podstawowych części *constituent part*. Obok nich wyróżnia się również warunki i zobowiązania planistyczne jako formę partycypacji społecznej w działaniach publicznych w zakresie procesu inwestycyjno- budowlanego. Z dniem 6 kwietnia 2010 r. weszła w życie ustawa o planowaniu z 2008 r. (*Planning Act 2008*), która wprowadziła instytucję opłaty infrastrukturalnej (*Community Infrastructure Levy*), która zapewnia bardziej sprawiedliwy system finansowania nowej infrastruktury [Wypowiedź Ministra Decentralizacji – *Decentralisation Minister* Greg Clark z 8 listopada 2010 r.]. Sprawy z zakresu *community infrastructure levy* uszczegóławia Regulamin [*The Community Infrastructure Levy Regulation 2010 Nr 948]*. Zanim zostanie scharakteryzowany ten typ opłat obowiązujących na terenie Anglii należy wskazać źródła prawa dotyczące zagospodarowania przestrzennego w Anglii.

Najbardziej istotnym aktem jest *Planning Act 2008 c. 29*, który poświęca opłacie infrastrukturalnej część 11 ustawy. Uszczegółowienie zawartych w nim regulacji zostało ujęte w Regulaminie *Community Infrastructure Levy z 2010 No 948*. Obie regulacje prawne traktują, iż koszty poniesione w zapewnienie infrastruktury w celu wspierania rozwoju obszaru mogą być finansowane (w całości lub w części) przez właścicieli lub deweloperów nieruchomości. Organ właściwy w sprawie opłat infrastrukturalnych pobiera je za przeprowadzenie procesów rozwojowych na obszarze swojego działania (art. 206 (1) *Planning Act*).

Stosownie do art. 216 *Planning Act* pod pojęciem infrastruktury należy rozumieć: drogi i inne środki transportu, ochronę przeciwpowodziową, szkoły i inne placówki oświatowe, placówki zdrowia i wyposażenia medycznego, obiekty

sportowe i rekreacyjne, przestrzenie otwarte, dostępność mieszkań, instalacje infrastruktury.

Szczególną rolę w ustaleniu opłaty infrastrukturalnej odgrywa harmonogram ustalania opłaty (art. 211 *Planning Act*). Harmonogram jest dokumentem tworzonym przez władze lokalne, w którym ustala się stawki opłaty infrastrukturalnej oraz pozostałe kryteria, które należy uwzględnić przy jej wymierzeniu. Harmonogram określa w szczególności: koszty infrastruktury, rzeczywiste potencjalne skutki ekonomiczne pozwolenia na budowę lub nałożenia opłaty infrastrukturalnej, rzeczywiste koszty administracyjne, przyjęcie określonej metody obliczeń, cele rozwoju, koszty dodatkowe, ewentualnie stawki zerowe. Organ tworzący harmonogram może go również zmienić (art. 211 *Planning Act*).

§ 12 Regulaminu określa treść i formę harmonogramu. Otóż regulamin musi wskazywać organ ustalający opłaty infrastrukturalne, określać stawki w funtach za 1m$^2$ uzależnione od położenia nieruchomości i granicy stref, wyjaśnienie jak będzie obliczana kwota bazowa, dzień zatwierdzenia regulaminu oraz wejścia jego w życie. Należy podkreślić, iż w ustawodastwie polskim ustawa nie zawiera przepisów od czego uzależniona jest wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej. W ustawie znajduje się tylko zapis, iż stawka procentowa nie może być wyższa niż 30% lub 50%. W zasadzie organy właściwie w sprawach ustalania opłat adiacenckich są skazane same na siebie. Ustawodawca nie dostarcza im wskazówek na poziomie źródeł prawa od czego uzależnia wysokość stawki procentowej. Jest to również sytuacja niekorzystna dla podmiotów zobowiązanych do ponoszenia opłat, bowiem nie wiedzą ani z ustawy, ani z chwały rady gminy dlaczego stawki ustalane są na określonym poziomie. Postuluje się, aby został umieszczony w ustawie zapis od czego zależy przyjęcie poziomu stawki procentowej opłat adiacenckich.

Stosownie do § 14 Regulaminu organ ustalając stawki opłat infrastrukturalna musi dążyć do zachowania równowagi pomiędzy celowością finansowania przez opłatę infrastrukturalną rzeczywistych i oczekiwanych kosztów infrastruktury wymaganych do rozwoju obszaru, a potencjalnymi skutkami nałożenia opłat infrastrukturalnych na rentowność inwestycji w całym obszarze. Przy ustalaniu stawek opłat organ również uwzględnia koszty administracyjne. Również powyższego uregulowania brak jest w ustawodawstwie polskim, a jakże istotnym ono jest ze względu na ważenie interesu publicznego oraz interesu prywatnego inwestora. Problem ważenia obu interesów na każdym etapie procesu inwestycyjno-budowlanego powinien być przez ustawodawcę szczególnie podkreślany. Wówczas to, społeczeństwo polskie nie spostrzegałoby ustawodawstwa krajowego jako system nakazów oraz zakazów. Wydaje się, iż wzbudzałoby to większe zaufanie obywateli do działalności organów państwowych. Warto podkreślić również, iż regulacje angielskie oprócz kosztów infrastruktury, wymienia również podobnie jak ustawodawstwo niemieckie koszty administracyjne obsługi procesu inwestycyjnego, które stanowią również nie małe obciążenie dla organów administracji publicznej. Stąd powinny być jawnie

doliczane do kosztów ponoszonych przez władze publiczne na wyposażanie obszarów w infrastrukturę.

Zanim harmonogram zostanie zatwierdzony organ musi wyznaczyć osobę „eksperta" do zbadania poprawności projektu harmonogramu. Osoba ta musi być niezależna od organu ustającego opłatę infrastrukturalną oraz musi posiadać odpowiednie kwalifikacje i doświadczenie. Organ właściwy do ustalenia opłaty infrastrukturalnej zobowiązany jest dostarczyć ekspertowi projekt oraz deklarację, w której znajduje się oświadczenie organu, iż tworząc harmonogram opierał na przepisach prawa dotyczących ustalania opłat infrastrukturalnych oraz wszelkie ustalenia harmonogramu oparł o dowody. Organy właściwe w sprawie ustalenia opłat infrastrukturalnych są zobowiązane do publikowania zaleceń oraz uwag eksperta. Organy te są również zobowiązane do umożliwienia każdemu, kto ma w tym interes prawny, być wysłuchanym przez eksperta. Przepisy szczególne określają termin oraz procedury wysłuchania tych osób (art. 212 *Planning Act*).

§ 15 Regulaminu zobowiązuje organ ustalający opłaty infrastrukturalne, aby poddał do poddania konsultacji przez: władze lokalne sąsiednich samorządów, organy lokalnego planowania, osoby zamieszkujące bądź prowadzące działalność gospodarczą na terenie działania organów lokalnych, organizacje i instytucje społeczne działające na tym terenie. Ta regulacja zasługuje na szczególną uwagę. Ponieważ ustawodawstwo angielskie poddaje harmonogram związany z ciężarami publicznymi partycypacji nie tylko innych organów władzy publicznej, ale co należy szczególnie podkreślić, partycypacji społeczności zamieszkującej teren właściwości miejscowej organów. Ta regulacja zasługuje na uznanie, bowiem wywiera daleko idące skutki na procedury odwoławcze dotyczące ustalania opłat. Otóż, obywatele, którzy mają w tym swój interes prawny, mogą zgłaszać zastrzeżenia co do wysokości stawki procentowej. Mają prawo głosu, wyrażenia swojej opinii w imię własnego interesu prywatnego na wypadek, gdyby w przyszłości chcieli rozpocząć proces inwestycyjny. Wówczas są oni świadomi przyszłych zobowiązań i nie stanowią one dla nich zaskoczenia. Dokładną procedurę wysłuchania osób mających w tym interes prawny określa § 21 Regulaminu.

Poddanie harmonogramu konsultacji społecznej oraz publicznej odbywa się w procedurze wyłożenia projektu harmonogramu do publicznej wiadomości w siedzibie organu, oraz w sposób zwyczajowo przyjęty. Projekt harmonogramu zawiera również oświadczenie organu na temat możliwości zapoznania się z dowodami, na podstawie których organ lokalny podjął decyzje o wysokości stawek opłat infrastrukturalnych i sposobów ich naliczania (§ 16 Regulaminu).

Organ właściwy w sprawach ustalania opłat infrastrukturalnych może zatwierdzić harmonogram dopiero po udzieleniu zezwolenia przez eksperta oraz uwzględnienia zastrzeżeń przez niego zalecanych (art. 213 *Planning Act*). Przepisy dopuszczają prawo wniesienia odwołania co do kwestii faktów związanych z metodą obliczania opłat infrastrukturalnych, oraz co do osoby wyznaczonej przez *Commissioners for Her Majesty Revenue and Customs* (oficer wyceny -

a *valuation officer* bądź rzeczoznawcę dystryktu – a *district valuer*). Rozporządzenie w tej sprawie określa: czas wniesienia odwołania, procedurę odwoławczą oraz wnoszenie opłat i zasądzenie kosztów związanych z wniesieniem odwołania. W każdym postępowaniu dotyczącym kontroli sądowej decyzji w sprawie odwołania, pozwany jest *Commissioners for Her Majesty Revenue and Customs*, a nie a *valuation officer czy a district valuer*. Projekt harmonogramu zawiera również informacje o terminie składania wniosków oraz możliwości bycia wysłuchanym przez eksperta.

Organ jest zobowiązany do opublikowania opinii zaleceń oraz uwag (§ 23 Regulaminu) eksperta na stronach interesowych urzędu organu, w lokalnej prasie. Harmonogram podlega publikacji po jego zatwierdzeniu (art. 214 *Planning Act*).

Przepisy angielskie przewidują zwolnienia z ponoszenia opłat infrastrukturalnych przez instytucje zajmujące się działalnością charytatywną (art. 210 *Planning Act*), dla inwestycji obiektów o powierzchni nie przekraczającej 100 m$^2$ (§ 42 (1) Regulaminu), dla deweloperów socjalnego budownictwa mieszkalnego. Katalog ten nie jest enumeratywny ponieważ ulgi przewidziane są również w wyjątkowych okolicznościach.

Opłata infrastrukturalna może być wpłacana na konto oraz w ratach. Przepisy przewidują również zwrot w przypadku nadpłaty. Dopuszczalna jest także inna forma (w naturze - § 73 Regulaminu) partycypacji w budowie infrastruktury niż pieniężna. Udział może być w formie przeniesienia prawa własności nieruchomości na rzecz samorządu lokalnego lub wykonania określonych prac oraz świadczenia określonych usług (art. 217 *Planning Act*).

W przypadku egzekwowania opłat infrastrukturalnych organ właściwy w sprawach tych opłat może zastosować odsetki, kary, dopłaty, zawieszenie lub odwołania pozwolenia na budowę, zakazu dalszych prac inwestycyjnych do czasu zapłaty opłaty lub zobowiązania się do jej zapłaty. Organom przysługuje również prawo zajęcia gruntu na którym toczy się inwestycja w przypadku śmierci lub niewypłacalności. Dodatkowe opłaty bądź kary pieniężne nie mogą przekroczyć 30% opłaty infrastrukturalnej oraz 20 000 £ (art. 218 *Planning Act*).

Tabela 1

Porównanie opłaty adiacenckiej w Republice Federalnej Niemiec, Anglii i w Polsce

<table>
<tr><th>Kraj</th><th>Republika Federalna Niemiec</th><th>Polska</th><th>Wielka Brytania</th></tr>
<tr><td rowspan="2">Źródło regulacji:</td><td>Ustawa Kodeks Budowlany z dnia 27 sierpnia 1997 r. - Baugesetzbuch</td><td rowspan="2">Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami</td><td>Ustawa o planowaniu z 2008 r. Planning Act 2008 c.29 (PA)</td></tr>
<tr><td>ustawodawstwo landowe i lokalne (§ 132 BauGB)</td><td>Regulamin opłat infrastrukturalnych z 2010 r. The Community Infrastructure Levy Regulation 2010 No 948</td></tr>
</table>

| | | | |
|---|---|---|---|
| **rodzaj opłaty adiacenckiej** | - | opłata z tytułu podziału nieruchomości (art. 98 a u.g.n.) | - |
| | - | opłata z tytułu scalenia i podziału nieruchomości (art. 107 u.g.n.) | - |
| | opłata z tytułu budowy infrastruktury technicznej - *Erschließungsbeitrag* (§ 127 BauGB) | opłata z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 144 u.g.n.) | opłata z tytułu zapewnienia infrastruktury *Community Infrastructure Levy* (art. 205 PA) |
| **opłata z tytułu budowy lokalnej infrastruktury technicznej** | | | |
| **podstawa obliczenia opłaty** | rodzaj infrastruktury objętej opłatami; sposób obliczania i podział kosztów, standardowa stawka kosztów realizacji danego urządzenia; etapowość realizacji infrastruktury technicznej; zdefiniowanie pojęcia zakończenia realizacji infrastruktury (§ 132 BauGB) | stawka procentowa opłaty adiacenckiej do 50%, powierzchnia nieruchomości, wartość nieruchomości przed budową urządzeń infrastruktury technicznej oraz wartość nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej (art. 146 ust. 2 u.g.n.) | stopa dyskontowa, powierzchnia nieruchomości która będzie zabudowana nowymi obiektami infrastrukturalnymi, powierzchnia obiektów do wyburzenia przed rozpoczęciem inwestycji, wskaźnik roku w którym pozwolenie budowlane zostało wydane, wskaźnik roku tworzenia harmonogramu (§ 40 Regulaminu) |
| **zakres budowy urządzeń lokalnej infrastruktury technicznej** | rozbudowę publicznych ulic, dróg i placów; budowę dróg w osiedlach, ścieżki dla pieszych; budowę dróg zbiorczych, w którym to pojęciu mieszczą się publiczne ulice, drogi i place, których konieczność realizacji wynika z planu budowlanego; budowę parków, terenów zielonych; budowę obiektów służących ochronie przeciwko uciążliwościom środowiskowym (§ 127 pkt 2 BauGB) | budowa drogi oraz wybudowanie pod ziemią, na ziemi albo nad ziemią przewodów lub urządzeń wodociągowych, kanalizacyjnych, ciepłowniczych, elektrycznych, gazowych i telekomunikacyjnych (art. 143 ust. 2 u.g.n.) | drogi i inne środki transportu, ochronę przeciwpowodziową, szkoły i inne placówki oświatowe, placówki zdrowia i wyposażenia medycznego, obiekty sportowe i rekreacyjne, przestrzenie otwarte, dostępność mieszkań, instalacje infrastruktury (216 PA) |
| **udział publiczny** | gmina ponosi co najmniej 10% kosztów realizacji infrastruktury technicznej (§ 129 pkt 1 BauGB) | gmina, powiat, województwo, Skarb Państwa, bezzwrotne subwencje zagraniczne, dotacje Unii Europejskiej (art. 143 u.g.n.) | nieokreślony udział |
| **grunty** | zurbanizowane - nieruchomości, które dzięki wybudowanej infrastrukturze publicznej mogą być zgodnie z przepisami budowlanymi przeznaczone pod zabudowę *Bauflächen,* albo na cele działalności gospodarczej *gewerblich zu nutzenden Flächen* (§ 129 pkt 1 BauGB) | Zurbanizowane objęte mpzp- nieruchomości, których wartość wzrosła w wyniku stworzenia warunków do podłączenia do infrastruktury technicznej (art. 145 ust. 1 u.g.n.) | zurbanizowane objęte *Local Development Framework*, na które wydane zostało *planning permission* (Planning Act 2008) |

| | | | |
|---|---|---|---|
| **jednostka terytorialna** | gmina - *Gemeinde* (§ 127 pkt 1 BauGB) | gmina-wójt burmistrz, prezydent miasta (art. 145 ust. 1 u.g.n.) | *county council, districts council* (art. 206 PA) |
| **charakter uznaniowy lub związany** | opłata naliczana obowiązkowo po spełnieniu się przesłanek (§ 127 pkt 1 BauGB) | opłata naliczana fakultatywnie po spełnieniu się przesłanek (art. 145 ust. 1 u.g.n.) | opata naliczana fakultatywnie (art. 206 PA) |
| **zakres podmiotowy** | właściciel *Eigentümers* (§ 126 BauGB) | właściciel, użytkownik wieczysty, który wpłacił opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, lub jest zwolniony z ich ponoszenia (art. 144 u.g.n.) | właściciel *owner* bądź deweloper *developer* (art. 209 PA) |
| **uwzględnienie nakładów** | Jeżeli właściciel albo jego poprzednik prawny ponieśli uprzednio koszty na poczet realizacji lokalnej infrastruktury publicznej, to nie może być ponownie obciążony kosztami podłączenia tych urządzeń do gminnej infrastruktury (§ 129 pkt 2 BauGB) | Przy ustaleniu opłaty adiacenckiej, różnicę między wartością, jaką nieruchomość ma po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką miała przed ich wybudowaniem, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (art. 148 ust. 4 u.g.n.) | Przy ustaleniu opłaty uwzględnia się nakłady w postaci wykonania określonych prac, świadczenia określonych usług, możliwość przeniesienia prawa własności nieruchomości na rzecz organu lokalnego (art. 217 PA) |
| **termin wydania decyzji** | ustawodawstwo lokalne (§ 132 BauGB) | wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków (art. 145 ust. 2) | ustawodawstwo lokalne w harmonogramie (art. 211 PA) |
| **podstawa obliczenia opłaty** | realne koszty budowy lokalnej infrastruktury technicznej *Erschließungsaufwands* (§ 129 BauGB) | wzrost wartości nieruchomości spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej (art. 144 u.g.n.) | koszty budowy infrastruktury oraz koszty administracyjne (art. 211 PA) |
| **sposób zapłaty** | gotówka | gotówka | gotówka |
| | raty roczne płatne w okresie do 10 lat (§ 135 pkt 3 BauGB) | raty roczne płatne w okresie do 10 lat (art. 147 ust. 1 u.g.n.) | raty (art. 217 PA) |
| **etap pobierania opłaty** | po wybudowaniu lokalnej infrastruktury | po wybudowaniu urządzeń infrastruktury (art. 145 ust. 1 u.g.n.) | po wybudowaniu |
| | przed wybudowaniem infrastruktury gdy została wydana zgoda na zabudowę działki albo, jeżeli zrealizowanie lokalnej infrastruktury publicznej jest przewidywane w perspektywie nie dłuższej niż 4 lata (§ 133 pkt 3 BauGB) | | przed wybudowaniem – zasady te szczegółowo określa harmonogram |

*Źródło:* Opracowanie własne na podstawie przepisów materialnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawy z dnia 27 sierpnia 1997 r. *Baugesetzbuch* (Kodeks Budowlany), ustawy z 2008 *Planning Act* oraz *The Community Infrastructure Levy 2010.*

## 4. Podsumowanie

Na tle przedstawionych rozwiązań zagranicznych, polskie regulacje prawne na temat poruszanych w pracy zagadnień są ubogie. W Niemczech i Anglii istnieją rozbudowane przepisy pozwalające uzupełniać działania inwestycyjne sektora publicznego w infrastrukturze miejskiej wkładem prywatnym. Polskie regulacje mocno odbiegają od standardów niemieckich i angielskich a próby wprowadzenia takich regulacji są dalekie. Sama ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie zawiera przepisów mogących być podstawą do zobowiązywania inwestorów prywatnych do budowy infrastruktury publicznej.

Ponadto w Niemczech oraz Anglii władze lokalne, wykorzystując instrumenty władcze z zakresu planowania przestrzennego, uzależniają możliwość nowego zagospodarowania terenu od istnienia infrastruktury technicznej (Niemcy) oraz społecznej (Anglia). Różnica tylko polega na tym, iż w Niemczech jest to możliwe poprzez system zakazów (np. zakaz zabudowy bez planu lokalnego), natomiast w Anglii każda przyszła inwestycja jest rozpatrywana w odniesieniu do planu obejmującego całe terytorium pozostające w jurysdykcji danej władzy lokalnej [NELICKI, ZACHARIASZ 2008].

Należy zwrócić uwagę, że w polskim systemie zagospodarowania istotnym problemem jest to, iż brakuje ścisłego powiązania pomiędzy planowaniem przestrzennym i decyzjami dopuszczającymi nową zabudowę a obowiązkiem zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej. W ocenie ekspertów mających doświadczenie w planowaniu przestrzennym w innych państwach Unii Europejskiej, w zasadniczym stopniu to właśnie ta sytuacja prawna decyduje o niewydolności polskiego systemu prawa zagospodarowania przestrzennego [JĘDRASZKO 2008]. W praktyce ustawy z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym jak i ustawy obecnie obowiązującej o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w żaden sposób nie powiązano obowiązku budowy infrastruktury z zabudową przewidywaną w miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Sytuacja przedstawia się tak, iż „gmina może uchwalić plan miejscowy i nie wybudować zaplanowanej w nim infrastruktury". Czyli niezrealizowany plan jest podstawą do wydawania pozwoleń na budowę.

Niemiecki system oparty na zasadzie odpowiedzialności władz publicznych za niezbędną infrastrukturę techniczną uzależnia zgodę na intensyfikację sposobu użytkowania terenu od wkładu finansowego lub wykonawczego inwestora w zapewnienie niezbędnej infrastruktury.

Na szczególną aprobatę w ustawodawstwie angielskim oraz niemieckim zasługuje to, iż oba systemy planistyczne w zakresie wyposażania gruntów w infrastrukturę techniczną biorą pod uwagę konieczność wyważania interesów nie tylko publicznych, ale również interesów prywatnych. W tym oba systemy nie zapominają o zaangażowaniu w budowę urządzeń infrastruktury technicznej jak i społecznej developerów, którzy również są zobowiązani do ponoszenia z tym związanych ciężarów. Zobowiązani są oni bowiem do udziału w kosztach infrastruktury technicznej w drodze cywilnoprawnej poprzez porozumienia urbanistyczne (kontrakty) dwustronne lub zobowiązania jednostronne.

Przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami regulujące kwestię opłaty adiacenckiej nie czynią z niej użytecznego instrumentu przenoszenia części kosztów wybudowania infrastruktury technicznej na jej użytkownika. Po pierwsze, opłata nakładana jest wtórnie - po wybudowaniu infrastruktury (i to z możliwością rozłożenia jej wnoszenia na 10 lat) oraz ustalenie jej ma charakter uznaniowy. Po drugie, nie jest powiązana z kosztem budowy, lecz wzrostem wartości nieruchomości wynikającej z jej wybudowania (art. 146 ust. 1 u.g.n.). W efekcie procedura nakładania opłaty jest skomplikowana oraz kosztowna, bowiem oprócz kosztów postępowań administracyjnych obecne są również koszty wyceny przez rzeczoznawcę wzrostu wartości terenu w wyniku budowy urządzeń infrastruktury technicznej - z wykluczeniem wzrostu wartości działki z innych przyczyn. Skutkuje to łatwym wzruszeniem decyzji o nałożeniu opłaty w wyniku postępowania odwoławczego [NELICKI, ZACHARIASZ 2008].

Zaznaczyć również należy, iż w Niemczech oraz w Anglii nie występują opłaty adiacenckie za dokonanie podziału nieruchomości, czy scalenia i podziału nieruchomości. Te działania są częścią procesu inwestycyjnego i opłata infrastrukturalna w Anglii siłą rzeczy obejmuje je w swym zakresie, ponieważ ciężko jest wybudować infrastrukturę techniczną bez wcześniejszego przygotowania strukturalnego gruntów.

Opłata adiacencka w Polsce jest często połączona w niedługich odstępach czasu wraz z opłatą planistyczną. Konstrukcja prawna, a także sam fakt istnienia dwóch opłat, nakładanych w istocie za niemal tę samą korzyść odnoszoną przez właściciela gruntu, są niezbyt dobrze oceniane zarówno, co do celowości, jak i możliwości ich ściągania [NUREK 2006].

Ponadto opłata z tytułu podziału nieruchomości powinna być włączona *de lege ferenda* w przyszłości do podatku katastralnego z racji, iż nie jest związana w żaden sposób z rekompensatą kosztów administracyjnych, ponieważ procedura podziału na wniosek jest w całości opłacana przez osobę wnioskującą podział nieruchomości. Tak samo powinno się stać w przypadku procedury scalenia i podziału nieruchomości. W tym przypadku należałoby jeszcze rozdzielić od siebie procedurę budowy urządzeń infrastruktury technicznej w ramach procedury scalenia i podziału nieruchomości, chyba żeby pójść za doświadczeniami angielskimi, opłatę adiacencką uzależnić od całego przedsięwzięcia inwestycyjnego jako opłata infrastrukturalna.

W stosunku do opłaty z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej można by zastosować dwa kierunki zmian. Pierwsza propozycja dotyczy uzależnienia jej od wzrostu wartości katastralnej nieruchomości. W tej sytuacji należałoby przenieść tą opłatę tak jak pozostałe do podatku katastralnego w przyszłości, ostatecznie rozwiązując problem obecnie łatwej podważalności operatu szacunkowego w trakcie procedury ustalania opłaty adiacenckiej. Druga propozycja, istniejąca w doktrynie, dotyczy oderwania opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej od wzrostu wartości nieruchomości i uzależnienia jej od rzeczywistych kosztów budowy urządzeń infrastruktury technicznej, tak jak to w Polsce do 1990 r. [GDESZ 2004].

## 5. Bibliografia


Czaja-Hliniak I., *Postulaty zmian regulacji opłat adiacenckich i opłaty planistycznej,* [w:] *Opłaty samorządowe w Polsce - problemy praktyczne*, G. Liszewski (red.), Białystok 2010.

Gdesz M., *Opłata adiacencka – jako danina z tytułu geodezyjnego podziału nieruchomości, Podatki i opłaty lokalne,* Finanse Komunalne Nr 10/2004.

Gdesz M., *Opłaty adiacenckie jako forma udziału właścicieli nieruchomości w kosztach realizacji infrastruktury publicznej – studium administracyjnoprawne*, Rozprawa doktorska, Poznań 2004.

Izdebski H., Nelicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne, Polskie prawo a tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Warszawa 2007.

Jędraszko A., *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich czyli jak ustanawiać dobre prawo dla zrównoważonego rozwoju,* Urbanista, Warszawa 2008.

Nelicki A., Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, Finanse Komunalne 2008.

Niewiadomski Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz,* Warszawa 2008

Nurek W., *Renta planistyczna w praktyce,* „Nieruchomości" 2006, nr 8.


**Akty prawne:**


Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, *Dz. U. tj. z 1999 r. Nr 15, poz. 139 z późn. zm.*

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, *Dz. U. t.j. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.,* skrót (u.g.n.).

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

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 24 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, *Dz. U. z 2005 r. Nr 196, poz. 2109.*

Konstytucja RFN - Grundgesetz für Bundesrepublik Deutschland z dnia 13 maja 1949 r., BGBI. S. 1; ostatnia zmiana 21 lipca 2010 r., *BGBI. S. 944.*

Baugesetzbuch z dnia 27 sierpnia 1997, *BGBI. I S. 2141.*
Raumordnungsgesetz z dnia 18 sierpnia 1997, *BGBI. I S. 2081, 2102.*
Town and Country Planning Act z 1990 r.
Town and Compulsory Purchase Act z 2004 r.
Planning Act z 2008 r.
The Community Infrastructure Levy Regulation z 2010 r. Nr 948
The Town and Country Planning - Local Development - (England) Regulaton, *S.I. 2004 No 2204.*
Town and Country Planning - Use Classes - Order, *S.I. 704, No 1987* (z późn. zm.).
Town and Country Planning - General Permitted Development - Order, *S.I. No 418* (z późn. zm.).

**Wykaz stron internetowych:**

http://www.e-student.lex.pl
http://www.gesetze-im-internet.de
http://www.gios.gov.pl
http://www.iucn.org
http://www.legislation.gov.uk

**Inne źródła:**

*Report of The United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland,* par "Geopolitical terminology", dostęp 26.08.2011.
Wypowiedź Ministra Decentralizacji – *Decentralisation Minister* Greg Clark z 18 listopada 2010 r.

# COMPARATIVE ANALYSIS OF ADIACENT FEES IN GERMANY, ENGLAND AND POLAND

**Monika Anna Ziniewicz**
*Department of Administrative Procedure*
*University of Warmia and Mazury in Olsztyn*
*e-mail: ziniewicz.m@uwm.edu.pl*

**Key words:** *adjacent fees, Community Infrastructure Levy, Erschließungsbeitrag*

**Abstract**

Implementation of public participation in the construction of technical infrastructure takes different forms depending on the planning system. It is taken to attempt to characterize this issue as an example of the Federal Republic of Germany and England in order to compare the principles of participation in the polish legislation. System planning and building control in England and Germany are regarded as model examples of mature spatial systems, maximizing the opposite values: flexibility (England) and confidence (Germany) system.

It has done a comparative analysis of betterment levy in the Federal Republic of Germany and England in the face of charges adiacenckimi in Poland in this paper. The purpose of this analysis is to identify better ways of participation of citizens in the cost of construction of technical infrastructure facilities by the municipality. The study was based on the German Building Code Baugesetzbuch, with the English Planning Act of 2008 - Planning Act 2008 and the Act of 21 August 1997 on real estate management. In this work the dogmatic method of testing the law and charges are set according to comparative legal elements in Table 1 Comparison of betterment levy in the Federal Republic of Germany, England and Poland.

# WPŁYW ZMIAN LINII BRZEGOWYCH NA KONFIGURACJE GRANIC EWIDENCYJNYCH*

**Agnieszka Bieda, Piotr Parzych**
*AGH Akademia Górnicza-Hutnicza*
*e-mail: bieda@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** kataster nieruchomości, konfiguracja granic, linia brzegowa

**Streszczenie**

Rzeki odgrywają niezwykle duże znaczenie w kształtowaniu środowiska naturalnego. Następstwa zmian kształtu koryta rzecznego są różnorodne, ale te które mają największy wpływ na gospodarowanie nieruchomościami, dotyczą przestrzeni dwuwymiarowej, w której opisywane są granice ewidencyjne.

Aktualnie dla podmiotów katastru ważna stała się wiedza o zasięgu ich praw do nieruchomości. Ustalenie go w strefie erozyjno-akumulacyjnej działalności wód powierzchniowych jest wyjątkowo trudne. Ma to związek z zapisami prawa wodnego, z których wynika, że grunty trwale zajęte przez wodę płynącą, w sposób naturalny, stają się własnością właściciela wody.

Dla określenia zmian linii brzegowych, z których wynikać mogą zmiany w konfiguracji granic katastralnych, porównać należy obowiązującą ewidencją gruntów i budynków z aktualną sytuacją terenową.

Analizy prezentowane w pracy przeprowadzono dla fragmentu koryta rzeki Wisła przed Krakowem. Autorzy wykorzystali w tym celu operat założenia ewidencji gruntów z lat 70-tych XX wieku oraz zdjęcia lotnicze wykonane podczas modernizacji i aktualizacji baz danych LPIS w 2009 roku. Dokonując sprawdzenia położenia koryta rzecznego na przestrzeni nieco ponad 3-ch dekad, wskazali miejsca gdzie granice powinny zostać ustalone zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa.

## 1. Wstęp

Wody powierzchniowe płynące, w szczególności duże rzeki, w znacznym stopniu oddziaływają na swoje otoczenie. Zdaniem geomorfologów należą one do najważniejszych czynników kształtujących powierzchnię ziemi [MIGOŃ 2006], a ich aktywność może mieć naturę dwojakiego rodzaju: niszczącą lub budująca. W każdym jednak przypadku ingerencja wody w jej otoczenie powodować może istotne modyfikacje w przestrzeni a co za tym idzie konieczność odnotowywania tych zmian.

Procesy erozji i akumulacji dotyczą całej doliny rzecznej. Jednak dla celów gospodarowania nieruchomościami położonymi w obrębie tych procesów

* Praca powstała w ramach badań statutowych Katedry Geomatyki w roku 2012, nr 11.11.150.006.

najważniejsze jest określenie, w jaki sposób oddziaływać mogą one na konfiguracje granic działek ewidencyjnych.

Rzeczywiście granice rzek i potoków oraz nieruchomości położonych w ich terenach zalewowych ulegają bezustannym zmianą sytuacyjnym i topograficznym [SURÓWKA 2000]. W następstwie meandrowania rzeki konieczne może okazać się wprowadzenie zmian w katastrze nieruchomości. Stanie się tak, kiedy linie brzegowe ulegną tak dużym przesunięciom, że rzeka przekroczy granice działek ewidencyjnych, po których płynie i wedrze się w ląd, zajmując na stałe grunty przyległe do swojego koryta. W związku z czym przesunąć może się zasięg prawa własności do nieruchomości [*Prawo wodne* 2001].

## 2. Przedmiot analiz i materiał badawczy

Analizy [BIEDA 2011] dotyczące zmian jakim może ulegać koryto rzeczne na przestrzeni lat przeprowadzono na odcinku rzeki Wisła, o długości około 13.5 km, położonym na zachód od Krakowa. Administracyjnie przynależy on do trzech gmin powiatu krakowskiego (Czernichów, Liszki, Skawina). Ewidencyjnie do dziewięciu obrębów (Czernichów, Wołowice, Jeziorzany, Jaśkowice, Pozowice, Facimiech, Ochodza, Borek Szlachecki). Jego lokalizację względem Krakowa przedstawia rysunek 1.

**Rys. 1.** Lokalizacja obiektu badań. *Źródło*: opracowanie własne.

Wybrany odcinek rzeki zmieniał się na przestrzeni lat pomimo, że meandrowanie jest w tym miejscu wyraźnie ograniczone przez bariery naturalne (od południa – próg Pogórza Karpackiego, od północy – krawędź Wyżyny Małopolskiej). Wykonywane dla tego fragmentu Wisły, od końca XVIII wieku, opracowania kartograficzne pozwalają na określenie jak koryto rzeki przemieszczało się po dnie swojej doliny [SOJA I in. 1992].

Obecnie, gdy coraz częściej w wykonawstwie geodezyjnym korzysta się z technologii fotogrametrycznych, możliwość zaobserwowania zachodzących

zmian staje się coraz większa. Jest to efekt łatwego dostępu do tych materiałów oraz ich łatwej interpretacji. Już samo tylko wizualne porównanie aktualnych (2009) i archiwalnych (1965) zdjęć lotniczych badanego terenu pozwoliło na wysunięcie tezy o braku stałości granic ewidencyjnych w obrębie erozyjno-akumulacyjnej działalności rzeki.

W celu potwierdzenia prawdziwość wysuniętego twierdzenia porównano obowiązującą ewidencję gruntów i budynków, założoną z końcem lat 70-tych ubiegłego wieku, z rzeczywistym stanem terenu. Materiał badawczy stanowiły mapy ewidencyjne pochodzące z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Krakowie oraz zdjęcia lotnicze otrzymane z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej.

Mapy ewidencyjne wykonane zostały tradycyjnie, w kroju obrębowym, w skali 1:2000. Przekonwertowano je do wersji cyfrowej, a następnie wpasowano afinicznie oraz zwektoryzowano. Dokładność ustalenia współrzędnych punktu załamania granicy na ich podstawie wynosi około 0.60 cm [HANUS 2006].

Aby otrzymać wektorowy model linii brzegowych, wykonano ich pomiar z użyciem technologii fotogrametrycznej. Brzeg pomierzono stereoskopowo na zdjęciach lotniczych wykonanych w roku 2009 z uwzględnieniem przepisów prawa wodnego podającego definicję linii brzegu. Piksel terenowy zdjęć wynosił 0.20 cm.

Dysponując cyfrową wersją granic działek ewidencyjnych oraz wektorową linią brzegową porównano obowiązujące granice katastralne z aktualnym położeniem koryta rzecznego.

### 3. Ogólna wymiar zaobserwowanych zmian linii brzegowych

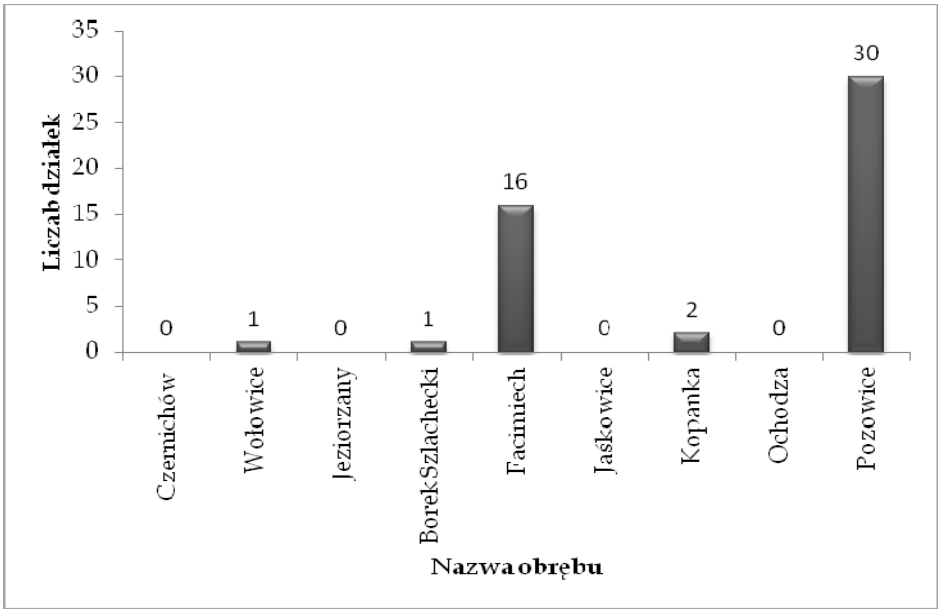
Na całej długości badanego odcinka Wisły, po obydwóch jego stronach, istnieje 50 działek ewidencyjnych, w które wdarła się rzeka zmniejszając ich rzeczywiste pole powierzchni. Liczbę działek ewidencyjnych zgrupowanych w obrębach ewidencyjnych, których pole powierzchni uległo zmianie w wyniku działalności rzeki ilustruje wykres (rys. 2).

Jak wynika z wykresu 60% działek, których powierzchnia uległa zmianie na skutek erozyjno-akumulacyjnej działalności rzek (30 z 50) znajduje się w obrębie Pozowice. Kolejne 32% to działki z sąsiedniego Facimiechu. Zdaniem Autorów jest to konsekwencją dwóch czynników:

- działania siły Coriolisa, która w omawianym przypadku powoduje, że woda bardziej napiera na prawy brzeg swojego koryta (fragmenty położone południkowo, gdzie woda płynie z południa na północ);
- ustalenia granic działek pod rzeką w różnej odległości od środka koryta, przez co woda może wtargnąć w ląd szybciej tam gdzie działki są węższe.

Ponieważ Efekt Coriolisa określić można jedynie wykonując obliczenia z zakresu fizyki, w celu stwierdzenia gdzie można spodziewać się wtargnięcia rzeki w ląd, ograniczono się jedynie do wyznaczenia średniej szerokości działek

ewidencyjnych pod rzeką (na podstawie powierzchni oraz długości działek). Otrzymane wartości podano z w tabeli 1.




**Rys. 2.** Liczba działek o zmienionej powierzchni w analizowanych obrębach. *Źródło*: opracowanie własne.

Tabela 1

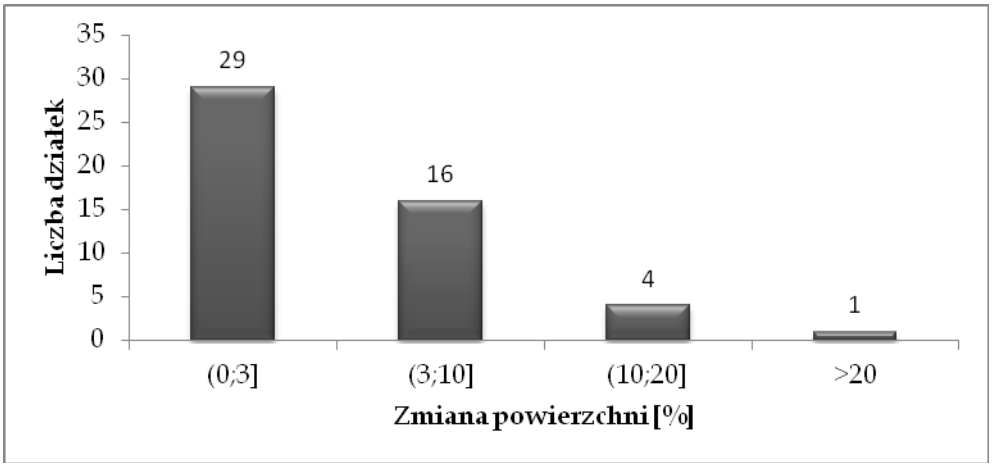
Średnia szerokość działek ewidencyjnych pod rzeką

| Gmina | Obręb | Długość działki [m] | Pow. działki [ha] | Średnia szerokość działki [m] |
|---|---|---|---|---|
| Czernichów | Czernichów | 4.9 | 46.0 | 95 |
| | Wołowice | 5.4 | 40.0 | 75 |
| Liszki | Jeziorzany | 3.1 | 25.5 | 80 |
| Skawina | Borek Szlachecki | 0.3 | 4.5 | 120 |
| | Facimiech | 1.7 | 10.5 | 65 |
| | Jaśkowice | 1.0 | 4.5 | 50 |
| | Kopanka | 2.6 | 29.0 | 60** |
| | Ochodza | 2.0 | 14.5 | 75 |
| | Pozowice | 5.8 | 33.5 | 60 |

*Źródło*: opracowanie własne.

** Wartość otrzymana po odliczeniu z powierzchni działki pod rzeką powierzchni kanału Łęczańskiego.

Poza dostrzeżeniem zmian, ważna jest też ich wielkość. Najczęściej działki traciły do 10% swojej powierzchni. Tak było w 90% przypadków. Zdarzały się jednak także większe zmiany powierzchni. Liczbę działek, których powierzchnia uległa modyfikacji z rozróżnieniem rozmiaru strat przedstawia wykres (rys. 3). Otrzymane wartości zgrupowano w przedziałach, których szerokości określono w sposób subiektywny.




**Rys. 3.** Liczba działek o zmienionej powierzchni z rozróżnieniem wielkości zmian.
*Źródło*: opracowanie własne.

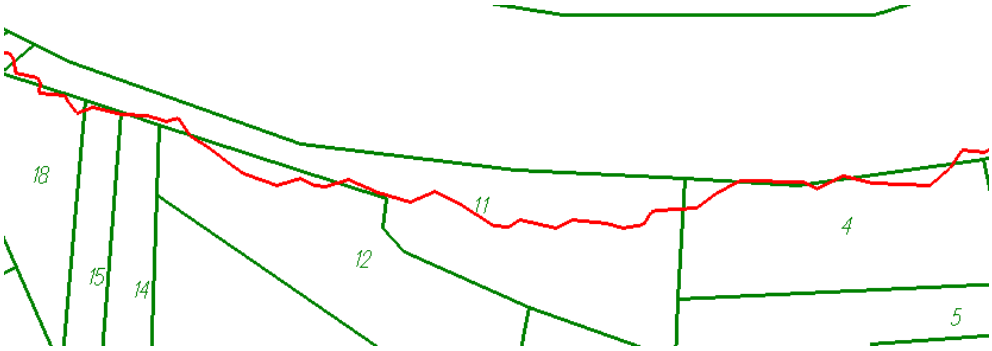
**4. Przykłady zaobserwowanych zmian linii brzegowej**

Na analizowanym odcinku, największa zanotowana zmiana powierzchni przekroczyła 47%. Dotyczyła ona działki ewidencyjnej nr 11, w obrębie Facimiech, gmina Skawina (rys. 4).

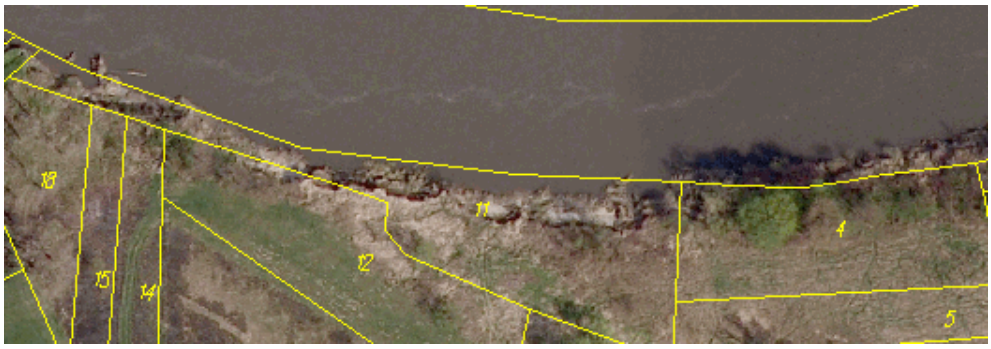
Wspomniana działka ma kształt nieregularny i wydłużony, rozciąga się blisko brzegu w taki sposób, że największy fragment granicy przylega do rzeki. Jej granice ewidencyjne (kolor zielony) porównano z linią brzegu (kolor czerwony). Z rysunku nr 4 wynika, że zjawisko miało tak duży zasięg, że wpłynęło nawet na działkę nie sąsiadującą bezpośrednio z rzeką zabierając aż 5% jej powierzchni (działka nr 12). Dla lepszego ukazania jak duży wpływ może mieć na swoje otoczenie woda płynąca, granice ewidencyjne porównano z treścią aktualnej ortofotomapy (rys. 5).

W Facimiechu rzeka wdarła się w ląd o około 13 m. Ingerencja ta miała duży wpływ na pole rzeczywistej powierzchni działki. Jednak na badanym odcinku zaobserwowano miejsca gdzie linia brzegu przesunęła się jeszcze bardziej.

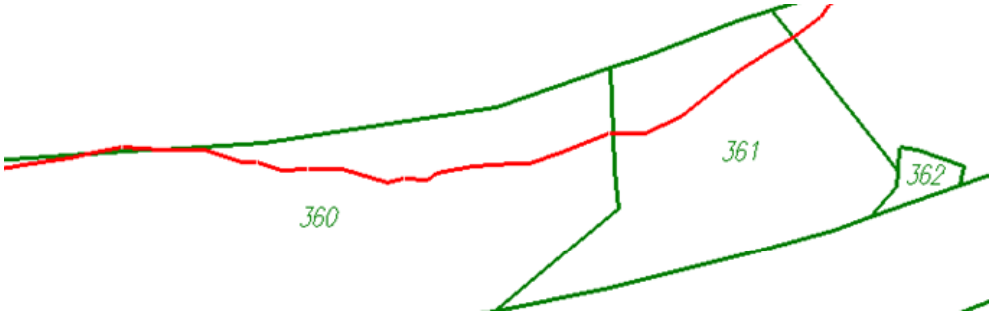
Następną dużą zmianę powierzchni działki odnotowano w sąsiednich Pozowicach. Granice zlokalizowanych tutaj działek oraz linię brzegu przedstawiono na rysunku nr 6, w analogicznej jak poprzednio konwencji.




**Rys. 4.** Porównanie granic ewidencyjnych z przebiegiem aktualnej linii brzegowej, gmina Skawina, obręb Facimiech, arkusz mapy nr 1. *Źródło*: opracowanie własne.

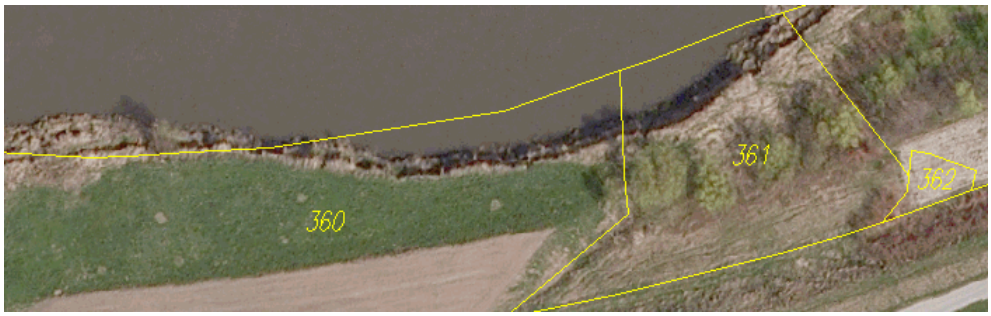



**Rys. 5.** Porównanie granic ewidencyjnych z przebiegiem aktualnej linii brzegowej na ortofotomapie, gmina Skawina, obręb Facimiech, arkusz mapy nr 1. *Źródło*: opracowanie własne.



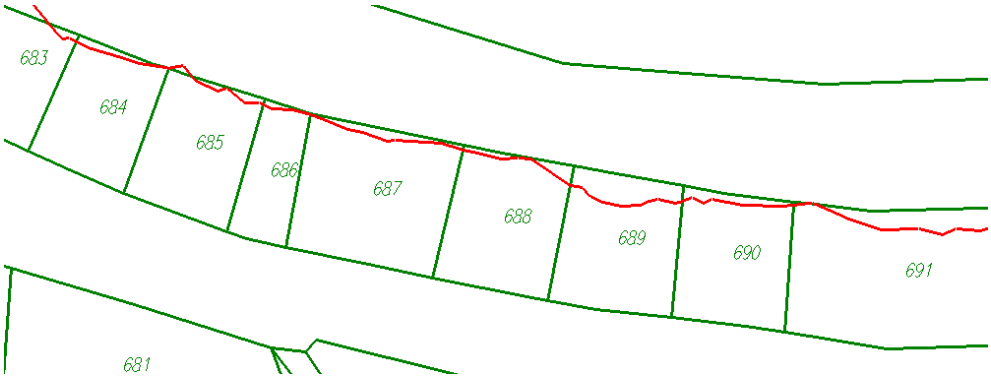

**Rys. 6.** Porównanie granic ewidencyjnych z przebiegiem aktualnej linii brzegowej, gmina Skawina, obręb Pozowice, arkusz mapy nr 3. *Źródło*: opracowanie własne.

Wisła przesunęła tutaj swój brzeg o około 14 metrów. Powstały w rezultacie erozji bocznej uszczerbek stanowi prawie 17% powierzchni działki o numerze ewidencyjnym 360 oraz ponad 18% dla działki numer 361. Naniesienie granic ewidencyjnych na ortofotomapę (rys. 7) nie pozostawia wątpliwości co do konieczności wprowadzenia zaistniałych zmian w katastrze nieruchomości.




**Rys. 7.** Porównanie granic ewidencyjnych z przebiegiem aktualnej linii brzegowej, gmina Skawina, obręb Pozowice, arkusz mapy nr 3. *Źródło*: opracowanie własne.

Innym przykładem na niszczycielskie działanie wody jest zespół działek położonych również w Pozowicach, ale na sąsiednim arkuszu mapy (rys. 8).




**Rys. 8.** Porównanie granic ewidencyjnych z przebiegiem aktualnej linii brzegowej, gmina Skawina, obręb Pozowice, arkusz mapy nr 4. *Źródło*: opracowanie własne.

Na odcinku tym działanie rzeki zmniejszyło powierzchnie działek od 0.5% w działce najbardziej wysuniętej na zachód (nr 683) do prawie 17% w działce o numerze 689. Podczas graficznego (rys. 9) porównania ewidencji z ortofotomapą, wyraźnie widać jak woda działała na swoje otoczenie.

**Rys. 9.** Porównanie granic ewidencyjnych z przebiegiem aktualnej linii brzegowej na ortofotomapie, gmina Skawina, obręb Pozowice, arkusz mapy nr 4. *Źródło*: opracowanie własne.

Tabela 2

Zmiany powierzchni działek ewidencyjnych

| **Obręb** | **Nr działki** | **Pow. działki [m²]** | **Zmiana pow. działki [m²]** | **Zmiana pow. działki [%]** |
|---|---|---|---|---|
| Facimiech | 11 | 2 615 | 1 236 | 47.3 |
| Pozowice | 360 | 4 375 | 732 | 16.7 |
| | 361 | 2 119 | 392 | 18.5 |
| | 683 | 2 867 | 14 | 0.5 |
| | 684 | 952 | 38 | 4.0 |
| | 685 | 1 044 | 29 | 2.8 |
| | 686 | 544 | 12 | 2.2 |
| Pozowice | 687 | 1 531 | 72 | 4.7 |
| | 688 | 1 148 | 57 | 5.0 |
| | 689 | 1 171 | 200 | 17.1 |
| | 690 | 1 075 | 70 | 6.5 |
| | 691 | 2 285 | 246 | 10.8 |

*Źródło*: opracowanie własne.

Dla lepszego przedstawienia problemu, zmiany powierzchni wszystkich działek, które zostały zilustrowane na rysunkach 4 ÷ 9, zostały zestawione w tabeli 2. Poza omówionymi przypadkami w tabeli umieszczono także te nieruchomości, które jedynie z nimi sąsiadują. Z przedstawionych danych wynika, że działki z których woda zabrała procentowo największe powierzchnie, są to działki duże. Tym samym, rzeka znacznie powiększyła powierzchnię swojego koryta kosztem działek sąsiednich.

## 5. Podsumowanie

Zmian linii brzegowych jest niezwykle poważnym problemem, którego rozwiązanie jest konieczne dla celów dobrego gospodarowania nieruchomościami położonymi w sąsiedztwie rzek, których powierzchnia ewidencyjna, w wyniku działalności wody może ulegać znacznym zmianą. Dzieje się tak, ponieważ bezpośrednim następstwem wtargnięcia wody płynącej na grunty przyległe, może okazać się przymus wypłaty odszkodowań za zabrane ziemie. Żądanie takie mogą względem Skarbu Państwa wysunąć właściciele działek sąsiadujących z działkami pod rzekami w przypadku trwałego zajęcia gruntu przez rzekę [*Prawo wodne* 2001]. Z pomniejszeniem rzeczywistej powierzchni działek wiązać mogą się także mniejsze opłaty za nieruchomości oraz w przypadku gruntów rolnych, mniejsze dofinansowania z funduszy Unii Europejskiej.

Omówione przypadki wskazują jak przesunięcie koryta rzecznego może wpłynąć na zasięg praw własności do nieruchomości a nawet w jaki sposób może ono spowodować przeniesienie prawa własności do całej nieruchomości (kiedy wody płynące na stałe zabiorą całą działkę). Ponieważ nie prowadzono analiz dotyczących podmiotów ewidencji gruntów i budynków, nie stwierdzono jednak czy w opisanych przykładach rzeczywiście istniało prawdopodobieństwo zaistnienia podobnej sytuacji.

Dla ustalenia ewentualnych zmian konieczne są oczywiście kontrole przebiegu linii brzegowych. Najczęściej zachodzące przemiany otoczenia są tak duże, że aktualne położenie koryta rzecznego względem obowiązującej ewidencji gruntów porównać można przez wykorzystanie istniejącej dokumentacji geodezyjnej, kartograficznej i fotogrametrycznej. We wskazanych miejscach należy oczywiście wykonać ustalenie linii brzegowej zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa wodnego w celu zmiany konfiguracji granic ewidencyjnych.

## 6. Literatura


BIEDA A. 2011. *Weryfikacja granic administracyjnych prowadzonych wzdłuż rzek w aspekcie aktualizacji katastru – rozprawa doktorska*, praca niepublikowana, Kraków.

HANUS P. 2006. *Ocena przydatności dokumentacji byłego katastru austriackiego dla potrzeb prac geodezyjnych – rozprawa doktorska*, praca niepublikowana, Kraków.

MIGOŃ P. 2006. *Geomorfologia*, Wydawnictwa Naukowe PWN, Warszawa.

Prawo wodne, ***ustawa z dn. 18 lipca 2001 (Dz. U. Nr 115, poz. 1229, z póz. zm.)***

SOJA R., SOKOŁOWSKI J., TRAFAS K. 1992. *Zmiany biegu górnej Wisły i ich skutki*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
SURÓWKA A. 2000. *Analiza kryteriów stabilności granic katastralnych rzek i potoków podstawą próby generacji numerycznej mapy stref zalewowych – rozprawa doktorska*, praca niepublikowana, Kraków.

*****

# THE EFFECT OF CHANGES IN THE BORDERS OF RIVERS FOR CADASTRAL' S BOUNDARIES CONFIGURATION

**Agnieszka Bieda, Piotr Parzych**
*AGH University of Science and Technology*
*e-mail: bieda@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl*

**Key words:** cadastre, configuration of boundaries, borders of river

**Abstract**

Rivers play an important role in shaping the environment. Consequences of changes in the shape of riverbed are diverse, but those that have the greatest impact on the management of real estate, are related into two-dimensional space in which registration boundaries are described.

Currently, for cadastre participator, knowledge about the extent of their rights to property became important. Fixing it in the zone of erosion-accumulation activity of surface waters is extremely difficult. This is related to the provisions of water law, which show that the land permanently occupied by the flowing water in a natural way, become the property of the owner of the water.

To determine the changes in boundary lines, which can follow by configuration changes in cadastral boundaries, should be compared valid records of land and buildings with the present terrains situation.

Analyses presented in the work was carried out for passage of the Vistula River before Krakow. The authors used for this to purpose handlebar of land registry assumptions from the 70s of the twentieth century and aerial photos taken during the modernization and updating LPIS database in 2009. During checking the position over the riverbed just over 3-ch decades, pointed out the place where the boundaries should be established according to applicable law.

# ANALIZA OPŁAT ADIACENCKICH NA PRZYKŁADZIE GMINY SŁUPSK

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

**Słowa kluczowe:** *opłaty adiacenckie, analiza, gmina*

**Streszczenie**

Przedmiotem artykułu jest analiza opłat adiacenckich (OA) stanowiących jedną z grup opłat od nieruchomości. Z założenia opłaty te są źródłem pokrycia - w całości lub w części - kosztów, jakie poniósł Skarb Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego w związku z wykonywaniem i realizacją wyodrębnionych zadań własnych. Opłaty adiacenckie mogą być więc skutecznym narzędziem, za pomocą którego gmina może wykonywać swoje zadania inwestycyjne, co może skutkować jej rozwojem gospodarczym. Z drugiej strony OA budzą wiele wątpliwości, co do słuszności ich istnienia, ustalania ich wielkości i sposobu zapłaty. Coraz częściej właściciele nieruchomości odwołują się od decyzji wójta, burmistrza czy prezydenta miasta do SKO (Samorządowe Kolegium Odwoławcze), nie zgadzając się z ich naliczaniem.

Celem artykułu jest analiza OA naliczanych w gminie wiejskiej Słupsk w latach 2006-2010 związanych ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości i budowy infrastruktury technicznej. Celem analizy są OA w kontekście: prawidłowości ich naliczania zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami (istnienie uchwały rady gminy o naliczaniu tej opłaty, wzrost wartości nieruchomości oraz czas naliczania), ich wpływu na budżet gminy, na rozwój infrastruktury gminy, liczby naliczanych decyzji i odwołań do SKO.

## 1. Wprowadzenie

Opłaty adiacenckie stanowią jedną z grup opłat od nieruchomości uregulowanych w ustawie z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DZU z 2007 r. nr 173 poz. 1218 z późniejszymi zmianami) Zgodnie z przepisami tej ustawy (art. 4 pkt. 11 u.g.n.) „OA – 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 OA 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 OA 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 OA 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 OA można wnosić do Samorządowego Kolegium Odwoławczego.

Z istoty OA (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 na właścicieli i w określonych przypadkach na użytkowników wieczystych (dotyczy użytkowników wieczystych, którzy nie mają obowiązku ponoszenia opłat rocznych) partycypacje w części poniesionych kosztów w postaci OA. Opłata ta stanowi zatem częściową rekompensatę kosztów działań Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego wywołujących wzrost wartości nieruchomości (Cymerman, Telega 2007 i in.) położonych na terenach zurbanizowanych (OA 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 OA wynika z definicji i historycznych uwarunkowań (Ustawa 1961, 1985, 1990).

Pobieranie OA przez gminę budzi w wielu przypadkach sprzeciw ze strony właściciela nieruchomości (użytkownika wieczystego), wobec którego wyżej wymienione opłaty mogą być wymierzone, czego przejawem są coraz częstsze odwołania właścicieli nieruchomości do SKO (Dawid 2010 i in.). Sprzeciw ten w wielu przypadkach może być uzasadniony, czego przykładem są wyroki sądów administracyjnych, często orzekających na korzyść właścicieli nieruchomości i kwestionujące zasadność naliczania OA przez organy gminy. Z drugiej strony OA mogą być narzędziem, za pomocą którego gmina może wykonywać swoje zadania inwestycyjne, co może skutkować rozwojem gospodarczym gminy. Czy OA przynoszą gminie dochód? Czy są naliczane zgodnie z u.g.n.?

W niniejszym artykule przedstawiono analizę OA w oparciu o przedstawione powyżej kryteria na terenie gminy Słupsk w okresie 2006-2010.

## 2. Obszar badań

Przedmiotem badań jest teren obejmujący gminę wiejską Słupsk położoną w północno-zachodniej części województwa pomorskiego, w powiecie słupskim. Gmina graniczy: od północy z gminą Ustka, na krótkim odcinku od północnego wschodu - z gminą Smołdzino, od wschodu z gminami Główczyce i Damnica, od południowego wschodu z gminą Dębnica Kaszubska. Na zachodzie graniczy z gminą Postomino należącą do powiatu sławieńskiego w województwie zachodniopomorskim.

Gmina zajmuje obszar 26 0058 ha i zamieszkuje ją ok. 15 000 mieszkańców (stan na koniec 2010 r.) w 34 miejscowościach rozlokowanych stosunkowo równomiernie na obszarze całej gminy. Największe miejscowości to Jezierzyce, Redzikowo i Siemianice. Zamieszkiwało w nich ok. 31 % ludności gminy. W skład gminy Słupsk wchodzi dwadzieścia dziewięć sołectw: Bierkowo, Bukówka, Bydlino, Bruskowo Wielkie, Bruskowo Małe, Gać-Redęcin, Gałęzinowo, Głobino, Grąsino, Jezierzyce, Karżcino, Krępa Słupska, Krzemienica, Kukowo, Lubuczewo, Redzikowo, Rogawica, Siemianice, Stanięcino, Strzelino, Strzelinko, Swołowo, Warblewo, Wieszyno, Wiklino, Wielichowo, Włynkowo, Włynkówko, Wrzeście, oraz trzy osiedla: Jezierzyce-Osiedle, Kusowo, Redzikowo-Osiedle. Siedzibą gminy jest miasto Słupsk, które nie wchodzi w skład gminy.

## 3. Pobór opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości

### 3.1. Zgodność naliczania z ustawą o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)

Analizie poddano warunki konieczne do naliczania OA: istnienie uchwały rady gminy o naliczaniu tej opłaty, wzrost wartości nieruchomości oraz czas naliczania.

#### 3.1.1. Uchwała rady gminy

Stawka procentowa OA w badanym przedziale czasowym była zmienna. Uchwałą Rady Gminy Słupsk Nr IV/39/2003 z dnia 14 lutego 2003r. (w sprawie ustalenia wysokości stawki OA od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku jej podziału ustalono w wysokości 40%. Stawka ta obowiązywała do stycznia 2007r. Rada Gminy Słupsk Uchwałą nr IV/39/2007 z dnia 31 stycznia 2007r. w sprawie dokonania zmian w uchwale Rady Gminy NR IV/39/2007 z dnia 14 lutego 2003r. ustalając 30%.

#### 3.1.2. Wartościowy i procentowy wzrost wartości nieruchomości na skutek podziału

We wszystkich analizowanych przypadkach, po przeprowadzeniu podziału stwierdzono wzrost wartości nieruchomości, który kształtował się na różnym, ale

wysokim poziomie. Wzrost wartości jednostkowej nieruchomości w analizowanym okresie wynosił średnio 19 000 zł. Największy wzrost odnotowano w roku 2007 i wyniósł on średnio ok. 27 200 zł dla pojedynczej nieruchomości, co stanowiło wzrost wartości każdej nieruchomości średnio o 28%. Najmniejszy wzrost wartości nieruchomości zauważono w 2009 i 2006 roku, gdzie kształtował się na poziomie ok. 17 000,00 zł , co stanowiło wzrost wartości średnio o 17%. W pozostałych latach (2008 i 2010) wartość badanych nieruchomości wzrastała o 19%, co stanowiło ok. 19 000,00 zł wzrostu wartości na skutek przeprowadzonego podziału nieruchomości. Z analizy zebranych materiałów można wnioskować, że tak znaczne wzrosty wartości nieruchomości po podziale wynikały stąd, że dzielono stosunkowo duże działki, nawet kilkudziesięciu hektarowe i wzrost wartości nieruchomości wynosiły nawet kilkadziesiąt tysięcy zł (2006: Siemianice dz.307/8 – 26 ha, wzrost wartości: ok. 21 tys., 2007: Wrzeście dz.162 – 15ha, wzrost wartości: ok. 46 tys. zł , 2009: Wrzeście-Kępno dz.162/18 - 12ha, wzrost wartości: ok. 27 tys. zł, 2010: Bruskowo Małe dz.123 -6ha wzrost wartości: ok. 38 tys.). Najniższy wzrost wartości nieruchomości wynosił 600 zł (2006: Krępa dz. 192/22, 0,143 ha).

### 3.1.3. Czas naliczania OA

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż w latach 2006 – 2010 w gminie Słupsk wszystkie OA naliczono w wymaganym ustawowo terminie. Ustalono, iż średni czas od dokonania podziału nieruchomości do naliczenia OA wyniósł 9,6 miesiąca. Najdłuższy okres naliczenia opłaty wystąpił w roku 2010 i wynosił średnio 16 miesięcy, najkrótszy 2007 r. i wynosił średnio 5,2 miesiąca. W przypadkach jednostkowych najdłuższy okres naliczania OA miał miejsce w 2006 r. i wyniósł 25 miesięcy (Siemianice, dz.241/1), najkrótszy – 1 miesiąc (2007: Krępa Słupska dz.55/8).

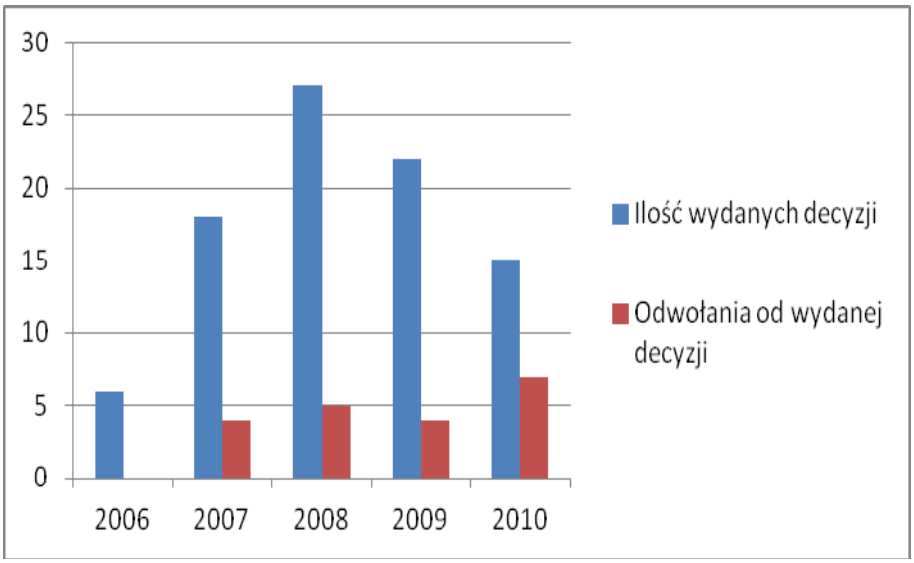
### 3.2. Liczba naliczanych decyzji i odwołań do SKO

W analizowanym okresie w latach 2006-2010 wydano łącznie 88 decyzji naliczających OA, związane z podziałem nieruchomości. Ilość wydanych decyzji w poszczególnych latach badanego okresu przedstawiono na rysunku 1. Dwadzieścia siedem decyzji wydano w roku 2008, sześć decyzji wydano w 2006 r., co stanowiło najmniejszą ilość wydanych decyzji o naliczeniu OA z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanych ich podziałem w całym okresie badawczym. W pozostałych latach liczba decyzji kształtowała się na zbliżonym poziomie i zamykała się w przedziale 15 -22 wydanych decyzji.

Właściciele nieruchomości odwoływali się od decyzji wydanych przez Wójta Gminy Słupsk. W wyniku przeprowadzonych badań stwierdzono, iż w badanym okresie złożono za pośrednictwem Wójta Gminy Słupsk dwadzieścia odwołań od wydanych decyzji o naliczeniu OA. Na rysunku nr 1 przedstawiono liczbę odwołań w poszczególnych latach badanego okresu Najwięcej odwołań od wydanych decyzji złożono w 2010 r., gdzie ich liczba wynosiła 7. W latach 2007-

2009 liczba odwołań kształtowała się na poziomie 4-5. W 2006 r. nie wniesiono żadnego odwołania od wydanych decyzji. Głównym powodem odwołań były zarzuty związane z zawyżaniem wartości nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych oraz błędy w operatach szacunkowych. Samorządowe Kolegium Odwoławcze podtrzymało w mocy zaskarżone decyzje.

Inne wynikały z nieznajomości prawa przez właścicieli nieruchomości dotyczących naliczania OA przez wójta i Samorządowe Kolegium Odwoławcze podtrzymywało w mocy zaskarżone decyzje o naliczeniu tych opłat. W 2008 r. dla działki nr 79/3, położonej w miejscowości Krzemienica i działki nr 98/2, położonej w Strzelinku oraz w 2009 r., dla działki oznaczonej w ewidencji gruntów i budynków numerem 168/1, położonej w Bierkowie odwołania właścicieli nieruchomości zostały uwzględnione przez SKO. Zgodnie z orzeczeniem Samorządowego Kolegium Odwoławczego opłaty zostały niesłusznie naliczone, gdyż podziału dokonano w trybie art. 95 u.g.n., dla których to nie powinno naliczać się tych opłat. W konsekwencji OA związane z podziałem nieruchomości dla tych trzech działek zostały umorzone. Ponadto w jednym przypadku (w 2010 r. - dla działek nr 214/3 i 214/4, położonych w miejscowości Bierkowo) umorzono naliczoną opłatę o 50% jej wartości ze względu na trudną sytuacją materialną rodziny. Łącznie w latach 2006 – 2010 na terenie gminy wiejskiej Słupsk uchylono 13% procent zaskarżonych decyzji przez organ drugiej instancji.




**Rys. 1.** Decyzje o naliczeniu OA z tytułu podziału nieruchomości w gminie Słupsk w latach 2006-2010. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych.

### 3.3. Wpływy do budżetu

W niniejszym artykule badaniom podlegały również wielkości dochodów wpływających do budżetu gminy Słupsk z naliczenia OA. Dochody w poszczególnych latach kształtowały się na różnym poziomie. Suma dochodów z tytułu naliczenia OA w latach 2006 – 2010 na terenie gminy Słupsk wyniosła ok. 828 300 zł. Jednakże do budżetu gminy wpłynęło ok. 817 000 zł, co spowodowane było umorzeniem trzech decyzji o naliczeniu opłat w całości (dwóch w roku 2008 i jednej w 2009) oraz dwóch częściowo (jedno umorzono o połowę – 2010 r., drugą w 90% - 2006 r.). Umorzenia były wynikiem odwołań do SKO oraz złą sytuacją materialną właścicieli nieruchomości (omówiono w punkcie 3.2.).

## 4. Pobór opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek budowy infrastruktury technicznej

### 4.1. Zgodność naliczania z ustawą o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)

Analizie poddano warunki konieczne do naliczania OA: istnienie uchwały rady gminy o naliczaniu tej opłaty, wzrost wartości nieruchomości oraz czas naliczania.

#### 4.1.2. Uchwała rady gminy

Stawka procentowa tego rodzaju OA w badanym czasie nie ulegała zmianie i wynosiła 45% różnicy wzrostu wartości nieruchomości przed i po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, co uchwaliła Rada Gminy Słupsk Uchwałą Nr VII/65/2007 z dnia 25.05.2007 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej OA od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej.

#### 4.1.2. Wartościowy i procentowy wzrost wartości nieruchomości na skutek budowy infrastruktury

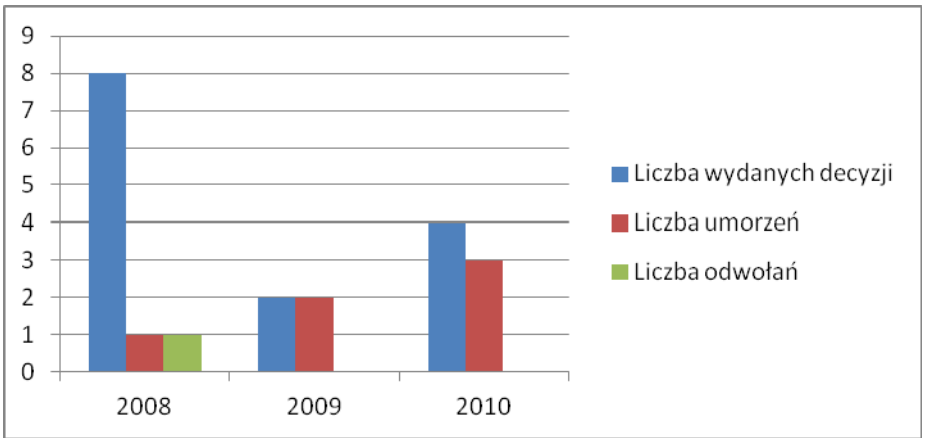
Analizując OA w gminie Słupsk badaniom poddano wzrost wartości nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej. We wszystkich analizowanych przypadkach stwierdzono, że wartość nieruchomości wzrastała. Analizując powyższe zagadnienie stwierdzono, że w badanym okresie wartość nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej wzrastała średnio o ok. 7600zł. Największy przyrost wartości nieruchomości spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej miał miejsce w 2010r. Wartość nieruchomości wzrastała wówczas średnio o 9300 zł (ok. 41%). W 2008 roku wzrost wartości nieruchomości kształtował się na poziomie o ok. 7500 zł (ok. 33%). Najmniejszy wzrost wartości nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej zanotowano w 2009 roku, gdzie wynosił średnio ok. 6000 zł (ok. 26%). Wzrost wartości nieruchomości w badanym okresie wynosił kilkadziesiąt tysięcy i zawierał się w przedziale od ok. 5100 zł (2009: Krępa Słupska dz.194/32) do 9500 zł (2008: Krępa Słupska dz.194/9).

### 4.1.3. Czas naliczania OA

Z przeprowadzonej analizy wynika, iż w latach 2008 – 2010 w gminie Słupsk średni czas od wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej do naliczenia OA wyniósł 24 miesiące. W żadnym z analizowanych przypadków nie przekroczono obowiązującego ustawowo terminu 3 lat. Najdłuższy okres naliczenia opłaty wystąpił w 2010 r. i wynosił średnio 32 miesiące, najkrótszy w 2008 r. i wynosił średnio 12 miesięcy. Na czas naliczenia OA miały głównie wpływ przedłużające się negocjacje z właścicielami nieruchomości, przy których budowano urządzenia infrastruktury technicznej. Wójt Gminy proponował właścicielom partycypację w kosztach budowy tych urządzeń w zamian za umorzenie OA. Wpływ na czas, jaki liczono do ostateczności decyzji o naliczeniu OA wiązał się również z ilością odwołań od wydanych decyzji o naliczeniu tych opłat. W przypadkach jednostkowych najdłuższy okres naliczania OA miał miejsce w 2010 r. i wyniósł 34 miesiące (Krępa Słupska, dz.194/33), najkrótszy – 12 miesięcy (2008: Krępa Słupska dz.194/9).

### 4.2. Liczba naliczanych decyzji i odwołań do SKO

Opłaty z tego tytułu naliczano od 2008 roku, analizą objęto więc lata 2008 – 2010. W badanym okresie wydano 14 decyzji o naliczeniu OA związanej z budową infrastruktury technicznej. Najwięcej decyzji wydano w 2008 r. – osiem, najmniej w 2009 r. – dwie, w 2010 r. – cztery (rysunek nr 2).




**Rys. 2.** Liczba decyzji, odwołań, umorzeń o naliczeniu OA z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej budową infrastruktury technicznej gminie Słupsk, w latach 2008-2010. *Źródło*: Opracowanie własne na podstawie zgromadzonych danych.

W badanym okresie złożono jedno odwołanie od wydanej przez Wójta Gminy decyzji o naliczeniu OA. W 2008 r. po wybudowaniu infrastruktury drogowej na

działce nr 194/16 położonej w miejscowości Krępa Słupska, właściciel nieruchomości odwołał się od wydanej przez Wójta decyzji do organu II instancji zarzucając nieprawidłowości w sporządzonym przez rzeczoznawcę operacie szacunkowym. Decyzją Samorządowego Kolegium Odwoławczego zaskarżoną decyzję utrzymano w mocy. W ok. 43% przypadkach naliczoną OA umorzono ze względu na partycypację właścicieli nieruchomości w kosztach budowy infrastruktury technicznej, co przedstawiono na rysunku nr 2.

### 4.3. Wpływy do budżetu

Suma dochodów w latach 2008 – 2010 wyniosła ok. 40100 zł, jednak rzeczywisty dochód do budżetu gminy Słupsk wyniósł tylko ok. 50% tej sumy, tj. 20700 zł, co spowodowane było umorzeniem większości decyzji o naliczeniu opłat ze względu na partycypacje właścicieli nieruchomości w kosztach budowy infrastruktury technicznej - budowie drogi. W 2008 r. OA wyniosły ok. 18000 zł., jednak rzeczywisty dochód do budżetu wyniósł ok. 15800 zł, -był to najwyższy wpływ do budżetu gminy w badanym okresie OA co stanowiło ok. 89% dochodu z tego tytułu w całym okresie badawczym. Tak wysoki wpływ do budżetu gminy wiązał się z naliczeniem przez wójta gminy największej ilości OA, jak również najmniej z nich uległo umorzeniu. W 2009 roku gmina Słupsk nie odnotowała wpływu do budżetu z tytułu naliczenia OA. Suma opłat wynikających z wydanych decyzji o ich naliczeniu wyniosła ok. 5400 zł jednak wszystkie wydane przez wójta Gminy Słupsk decyzje zostały umorzone. W 2010r. naliczono OA na kwotę ok. 16800 zł, rzeczywisty dochód do budżetu gminy wyniósł ok. 2800 zł (11% dochodu w całym okresie badawczym). Pozostałą kwotę umorzono ze względu na partycypacje właścicieli nieruchomości w kosztach budowy infrastruktury technicznej.

Dochody naliczone z OA w gminie Słupsk przeznaczono głównie na dofinansowanie inwestycji w miejscowościach takich jak: Bierkowo, Głobino, Warblewo, Strzelino znajdujących się na terenie gminy Słupsk. Do najważniejszych inwestycji zaliczyć należy budowę ciągów pieszo - jezdnych oraz rowerowych, budowę urządzeń infrastruktury technicznej, renowacje i konserwacje istniejących już dróg, chodników i ścieżek rowerowych a także rozbudowę oświetlenia drogowego.

## 5. Podsumowanie i wnioski

W gminie wiejskiej Słupsk w latach 2006 – 2010 łącznie naliczono 102 OA. Z tego 88 dotyczyło naliczenia opłat związanych z podziałem nieruchomości, 14 to opłaty naliczone w związku z budową infrastruktury techniczne (naliczane były od 2008 r.).

W analizowanym okresie na terenie gminy Słupsk stwierdzono łącznie 21 odwołań od decyzji o naliczeniu OA. Jedno odwołanie dotyczyło opłat związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej, pozostałe OA były związane z podziałem nieruchomości. Najczęstszą przyczyną odwołań były zarzuty o nieprawidłowo sporządzone operaty szacunkowe przez rzeczoznawców

majątkowych. W większości przypadków organ wyższej instancji orzekał o utrzymaniu w mocy zaskarżonych decyzji.

Analizując terminowość naliczania OA przez wójta Gminy Słupsk stwierdzono, że we wszystkich badanych przypadkach decyzje o naliczeniu opłat zostały wydane w ustawowo regulowanym terminie. W badanym okresie, czas naliczenia OA związanych z podziałem nieruchomości wyniósł średnio ok. 9,3 miesiąca, dla OA związanych z budową urządzeń infrastruktury technicznej wyniósł średnio ok. 24 miesięcy. Podsumowując, OA były naliczane zgodnie z u.g.n.

W analizowanym okresie, do budżetu Gminy wpłynęło ok. 817000 zł od OA naliczonych w związku z podziałami nieruchomości oraz w latach 2008 – 2010 odnotowano wpływy w wysokości ok. 20 700 zł. opłat związanych z budową infrastruktury technicznej (naliczone OA były w rzeczywistości wyższe o ok. 50%, ale wójt umorzył je ze względu na partycypacje właścicieli nieruchomości w kosztach budowy infrastruktury). Łączne wpływy w analizowanym okresie do budżetu Gminy Słupsk to ok. 837700 zł. Największe dochody stwierdzono w 2008 roku a najmniejsze w roku 2006.

Analizując wzrost wartości nieruchomości w wyniku podziału oraz budowie urządzeń infrastruktury technicznej stwierdzono, że kształtował się na różnym poziomie. Dla OA „podziałowych" oscylował na poziomie średnio 19 000,00 zł., dla OA „infrastrukturowych" wartość po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej wzrastała średnio o 7600 zł. Największy przyrost wartości nastąpił w 2010 roku, a najmniejszy w 2009 roku.

Dochody z OA przeznaczono głównie na rozwój infrastruktury drogowej, ciągów pieszo-jezdnych, rowerowych.

**6. Literatura**


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

BOJAR Z., 2008. *Podziały nieruchomości. Komentarz*, wyd. II, Gall.

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.

DAWID L., 2010. *Sprawność systemu opłat adiacenckich na przykładzie wybranych gmin powiatu koszalińskiego i kołobrzeskiego w latach 2006-2009*, Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Olsztyn.

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

GLINIECKA J. 2007. *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawna i funkcjonalna,* Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Gdańsk.

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.

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 (DZ. U 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 S., KURYJ J. 2006. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*. Wyd. Gall, Katowice.
Materiały uzyskane z Urzędu Gminy Słupsk.

# THE ANALYSIS OF ADJACENT PAYMENTS ON THE EXAMPLE OF SŁUPSK COMMUNITY

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

**Key words:** *adjacent payments, analysis, community*

**Abstract**

The subject of the article is an analysis of adjacent payments that is one of groups of real estate payments. The assumption is that these payments are designed for covering – completely or in part – costs incurred by the Treasury or a local government unit in connection with executing their tasks. Therefore adjacent payments may be an effective way of an economic development of communities. On the other hand, there is many controversies concerning the rightness of their existence, setting their amount and way of paying. More and more often real estate owners appeal against a decision of a mayor in Council Court of Appeal.

The aim of the article is to analyse adjacent payments set in rural community of Słupsk in years 2006-2010 and connected with the increase of real estate value that taken place as a result of its division and creating an infrastructure. Adjacent payments in this article are analysed in context of the correctness of their setting in accordance with Land Management Act (an existence of the community council's resolution about calculating this payment, rise of real estate value and time of calculating), their impact on the community budget and a development of community infrastructure, number of calculated decisions and appeals to Council Court of Appeal.

# ZOBOWIĄZANIA GMINY WYNIKAJĄCE Z PLANU MIEJSCOWEGO W ZAKRESIE BUDOWY DRÓG

**Maria Hełdak, Agnieszka Stacherzak, Jan Kazak**
*Katedra Gospodarki Przestrzennej*
*Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu*
*e-mail: maria.heldak@up.wroc.pl, agnieszka.stacherzak@up.wroc.pl, jan.kazak@up.wroc.pl*

**Słowa kluczowe:** ***budowa dróg, plan miejscowy, cel publiczny***

**Streszczenie**

Stosownie do przepisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, budowa dróg publicznych i linii kolejowych jest celem publicznym. Nieruchomości położone na terenach przeznaczonych pod cele publiczne mogą być wywłaszczone w przypadku braku możliwości pozyskania ich w trybie cywilno-prawnym.

Budowa i utrzymanie dróg gminnych należy do zadań własnych gminy. Zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządca wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych stają się z mocy z prawa własnością podmiotów publicznoprawnych z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna lub z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości.

Z budową i utrzymaniem dróg gminnych wiążą się duże koszty obciążające budżet gmin, związane m.in. z przejęciem terenów komunikacji publicznej za odszkodowaniem, budową drogi oraz bieżącym utrzymaniem drogi (naprawa nawierzchni, odśnieżanie).

W pracy przedstawiono problematykę związana z zadaniami gminy w odniesieniu do dróg gminnych oraz szacowania wartości dróg publicznych, a następnie wskazano rozwiązania przyjmowane przez gminy w celu obniżenia kosztów realizacji projektów planów miejscowych.

## 1. Wstęp

Gmina, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami), realizuje zadania własne oraz zadania zlecone mające na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej. Zarówno zadania własne gminy jak i zadania zlecone mogą mieć charakter obowiązkowy, o ile ustawy obligują gminę do ich wykonania. Wśród

zadań mających na celu zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty (zadań własnych) wymienione są m.in. następujące sprawy:

1) ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej,
2) gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego,
3) wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz,
4) lokalnego transportu zbiorowego (ŹRÓBEK S. i in. 2012).

Próbą skatalogowania zadań, które wchodzą w skład gospodarowania nieruchomościami gminnymi, jest art. 25 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Ustawodawca celowo zadania te przedstawił, jako szczególnie ważne. Jednak katalog przytoczonych czynności ma charakter przykładowy i nie umożliwia precyzyjnej i jednoznacznej klasyfikacji form gospodarowania nieruchomościami (ZINIEWICZ M. 2009 za JAGODA i in. 2008).

Wśród spraw, w katalogu najistotniejszych zadań, ustawodawca wymienia sprawy gminnych dróg i ulic oraz sprawy ładu przestrzennego, którego zasady powinny być wyznacznikiem zagospodarowania przestrzennego gminy, ostatecznie ustalane w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego (za HEŁDAK 2010).

Obowiązująca ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 ze zm.) wprowadziła deklarację rady gminy, co do sposobu realizacji zadań zapisanych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Rozstrzygnięcie o sposobie realizacji, zapisanych w planie, inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy oraz zasad ich finansowania, zgodnie z przepisami o finansach publicznych jest uchwalane łącznie z planem w formie załącznika do planu. Rozstrzygnięcie dotyczy głównie kosztów stanowiących wydatki związane z realizacją inwestycji, w tym: w zakresie infrastruktury technicznej oraz komunikacji. Wśród szeregu wydatków jakie jest zobowiązana ponieść gmina można wymienić ponadto m.in.: odszkodowania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz wykup nieruchomości na cele publiczne związane z realizacją zadań własnych gminy.

W celu rozpoznania kosztów realizacji ustaleń planu miejscowego, ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wprowadziła obowiązek sporządzenia, na etapie projektu planu, prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

W prognozie szacuje się m.in. koszty realizacji ustaleń planu miejscowego, które można podzielić na bezpośrednie lub pośrednie, przy czym do tych pierwszych zaliczyć można w szczególności odszkodowania za ograniczenie lub brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy,

odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości oraz opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Do skutków pośrednich należą m.in.: koszty infrastruktury technicznej, koszty wykupu lub zamiany gruntów wynikające z przeznaczenia terenów pod cele publiczne oraz opłaty adiacenckie (CYMERMAN R. i in. 2003; CEGIELSKI P., 2003; CYMERMAN R. i in. 2008).

Właściwy organ, tworząc plan miejscowy, powinien znać konsekwencje jego uchwalenia już na etapie sporządzania projektu. Prognozę sporządza się przed etapem opiniowania i uzgadniania projektu planu miejscowego. Informacje, zawarte w prognozie mogą zabezpieczyć władze gminy przed wystąpieniem niespodziewanych kosztów związanych, np. z wypłatą ewentualnych odszkodowań za skutki ustaleń planu, jak również mogą wskazać na możliwości uzyskania dochodów z jego realizacji (HEŁDAK i in. 2011).

Należy podkreślić, że celem gospodarki przestrzennej nie jest na ogół maksymalizacja efektu ekonomicznego, podstawą jest uporządkowanie przestrzeni, dobór funkcji do otoczenia z uwzględnieniem czynników przyrodniczych i krajobrazowych. Mogą to być powody, dla których analiza ekonomiczna będzie niekorzystna, chociaż w większości przypadków dobrze sporządzony plan da nie tylko pozytywne efekty przestrzenne, ale również (możliwe, że rozciągnięte w czasie) dobre skutki ekonomiczne (HEŁDAK I in. 2011 za CZEKIEL-ŚWITALSKA 2005).

Celem pracy jest zwrócenie uwagi na problemy towarzyszące wykonywaniu zadań własnych gminy w odniesieniu do dróg gminnych oraz związane z szacowaniem wartości dróg publicznych na potrzeby prognozowania kosztów przejęcia terenów komunikacji publicznej na etapie tworzenia planu miejscowego. W pracy wskazane zostaną rozwiązania przyjmowane przez gminy w celu obniżenia kosztów realizacji projektów planów miejscowych.

## 2. Zadania gminy w odniesieniu do dróg gminnych

Budowa i utrzymanie dróg gminnych należy do zadań własnych gminy. Zarządcą dróg gminnych jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). W granicach miast na prawach powiatu zarządca wszystkich dróg publicznych, z wyjątkiem autostrad i dróg ekspresowych, jest prezydent miasta. Zaliczenie drogi do kategorii dróg gminnych następuje w drodze uchwały rady gminy po zasięgnięciu opinii właściwego zarządu powiatu.

Działki gruntu wydzielone pod nowe drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych stają się z mocy z prawa własnością podmiotów publicznoprawnych z dniem, w którym decyzja o podziale stała się ostateczna lub z dniem wejścia w życie uchwały rady gminy o scaleniu i podziale nieruchomości.

W celu realizacji zadań własnych, gminy zostały wyposażone w szereg instrumentów. Fakt ten sprawia, że gmina nie jest w tym przypadku zwykłym podmiotem rynkowym. Samorząd ma bowiem obowiązek ingerencji w ten rynek, przy użyciu dostępnych mu instrumentów, aby realizować ustawowe oraz pozaustawowe cele własne. W teoretycznym ujęciu instrumenty te dzielimy na

planistyczne i realizacyjne, a dalej odpowiednio na: strategiczne i operacyjne oraz administracyjne i finansowe (KOKOT, GNAT 2010 za TOPOCZEWSKA, SIMIŃSKI 2003).

Skutki działań gmin w przestrzeni rynku nieruchomości, dotyczących bezpośrednio lub pośrednio dróg gminnych, można podzielić na cztery grupy:

1) skutki prawne (np. zmiana stanu prawnego nieruchomości, zmiana przebiegu granic nieruchomości, kształtowanie praw i obowiązków właścicieli praw do nieruchomości),
2) skutki ekonomiczne (np. zmiana poziomu dochodów możliwych do osiągnięcia z nieruchomości, wzrost lub spadek cen nieruchomości),
3) skutki fizyczne (np. zmiana sposobu zagospodarowania terenu, budowa dróg dojazdowych, uzbrojenie techniczne terenu),
4) skutki społeczne (np. poprawa lub pogorszenie warunków życiowych, migracje ludności) (CELLMER, KURYJ 2008).

Z budową i utrzymaniem dróg gminnych wiążą się duże koszty obciążające budżet gmin, związane m.in. z przejęciem terenu komunikacji publicznej za odszkodowaniem, budową drogi oraz bieżącym utrzymaniem drogi (naprawa nawierzchni, odśnieżanie). Pomimo tych kosztów, budowa sieci dróg publicznych jest niezbędnym czynnikiem przyspieszenia rozwoju, zarówno krajowego, regionalnego jak i lokalnego. Na intensyfikację budowy dróg publicznych wpływa m. in. ustawa o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, poprzez wprowadzenie jednej decyzji administracyjnej zezwalającej na realizację inwestycji drogowej. Rozwiązanie takie umożliwiło jednostkom samorządu terytorialnego znaczne przyspieszenie realizacji inwestycji drogowych (ŹRÓBEK, WALACIK 2008; TREMBECKA, KWARTNIK-PRUC 2009). Wysokie nakłady pieniężne, jakie ponosi gmina podczas bodowy drogi publicznej, mogą wpłynąć na zwiększenie dochodów samorządowych. Możliwość taką daje opłata adiacencka z tytułu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi (DZIUBIŃSKA 2008). Wymagana jest jednak wycena nieruchomości, od której pobrana ma być opłata. To wymaga zaś analizy zależności cech nieruchomości, która trudniejsza jest w przypadku rynku nieruchomości gruntowych niż rynku nieruchomości lokalowych. Wpływa na to większa różnorodność na tym segmencie rynku, którą kształtuje m. in. analizowana budowa dróg dojazdowych (KUCHARSKA-STASIAK 2010).

## 3. Ogólne zasady wyceny terenów komunikacji publicznej

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów z dn. 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109 ze zmianami) oraz zmian Rozporządzenia, przepis § 36 ust. 1-4 stosuje się odpowiednio przy określaniu wartości nieruchomości przeznaczonych, wydzielonych, nabytych, zajętych lub przejętych pod drogi, a w szczególności

m.in. przy określaniu wartości nieruchomości nabywanych pod drogi w drodze umowy, z tym że wszystkie czynniki wpływające na wartość nieruchomości przyjmuje się na dzień zawarcia umowy. Przy szacowaniu kosztów odszkodowania za przejęcie terenów komunikacji publicznej w prognozie skutków finansowych, stosuje się przepisy rozporządzenia (Rozporządzenie 2004).

W § 36. 1. Rozporządzenia (Rozporządzenie 2004) określono, że wartość rynkową nieruchomości dla potrzeb ustalenia odszkodowania za nieruchomości wywłaszczone lub przejęte z mocy prawa na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 i Nr 199, poz. 1227 oraz z 2009 r. Nr 72, poz. 620) określa się, przyjmując stan nieruchomości z dnia wydania decyzji, ceny nieruchomości z dnia ustalenia odszkodowania, a przeznaczenie nieruchomości zgodnie z art. 154 ustawy bez uwzględnienia ustaleń decyzji. Nie uwzględnia się nakładów poniesionych na nieruchomości po dniu wydania decyzji.

W przypadku, gdy przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość rynkową nieruchomości określa się w następujący sposób:

1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni,
2) wartość nieruchomości zajętych pod drogi publiczne stanowi iloczyn wartości 1 m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni — powiększony, na podstawie badania rynku nieruchomości, nie więcej niż o 50%.

W procesie szacowania kosztów odszkodowania za grunty przeznaczone w planie miejscowym na cele komunikacji publicznej stosuje się przepis, który mówi, że w przypadku gdy na realizację inwestycji drogowej została wywłaszczona lub przejęta z mocy prawa nieruchomość, która na dzień wydania decyzji była przeznaczona pod inwestycję drogową, wartość rynkową określa się, przyjmując przeznaczenie nieruchomości przeważające wśród gruntów przyległych, chyba że określenie wartości jest możliwe przy uwzględnieniu cen transakcyjnych nieruchomości drogowych.

Rzeczoznawca majątkowy analizuje zatem lokalny rynek nieruchomości dla nieruchomości gruntowych przeznaczonych na cele komunikacji publicznej, jedynie brak cen transakcyjnych nieruchomości komunikacyjnych może uprawnić go do przyjęcia wartości jak dla przeznaczenia nieruchomości przeważających wśród gruntów przyległych.

## 4. Rozwiązania przyjmowane przez gminy w celu obniżenia kosztów realizacji dróg gminnych

Realizacja inwestycji z zakresu zadań gminnych często związana jest z pozyskaniem gruntu do gminnego zasobu nieruchomości. Przejęcie terenu

komunikacji publicznej odbywa się za odszkodowaniem ustalonym pomiędzy stronami w umowie, w tym pomiędzy gminą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gruntu. W prognozie należy zatem ustalić potencjalny koszt ww. odszkodowania, ustalony na podstawie wartości rynkowej nieruchomości.

Skłania to gminy do przyjmowania różnych rozwiązań projektowych w odniesieniu do projektowanych dróg w planie miejscowych. Najczęściej stosowanym rozwiązaniem jest projektowanie dróg wewnętrznych zamiast dróg publicznych.

Realizacja drogi niewskazanej w planie miejscowym, jako droga publiczna, nie należy do zadań własnych gminy i nie obciąży w przyszłości budżetu gminy. Znane są przypadki projektowania dostępności komunikacyjnej poprzez drogi niepubliczne do całego osiedla mieszkaniowego składającego się z ponad 200 działek budowlanych. Przykład wskazanej sytuacji można obserwować we Wrocławiu na osiedlu Marszowice (rys. 1.). Przyjęty dla niezainwestowanego fragmentu osiedla plan miejscowy obejmował m.in. dz. nr ew. 2/3, AM – 19, o. Marszowice o powierzchni 33,9912 ha, którą podzielono geodezyjnie na podstawie ustaleń planu miejscowego na 203 działki ewidencyjne. Zgodnie z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego południowej części obszaru rozwoju Marszowice Malownicze III we Wrocławiu przyjętym uchwałą Rady Miasta Wrocławia nr XI/221/03 z dnia 11 lipca 2003r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 197 poz. 2791), nieruchomość przeznaczono na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej, działalność usługową oraz na cele komunikacyjne. W wyniku dokonanego podziału wydzielono ponad 175 działek budowlanych przeznaczonych na cele zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z usługami, są pod zabudowę jednorodzinną o charakterze wystawienniczym, pod zabudowę mieszkaniową szeregową z dopuszczeniem usług, pod zabudowę mieszkaniową z usługami centro twórczymi. Pozostałe działki wydzielono na cele komunikacji obsługującej teren objęty planem. Wśród 6 działek przeznaczonych na cele komunikacji lokalnej, tylko jedna posiadała charakter ulicy publicznej (symbol KL4). Dodatkowo wydzielono 9 dróg klasy dojazdowej, nie będące także drogami publicznymi oraz 4 ciągi pieszo - jezdne.

Zbycie prawa własności kolejnych działek budowlanych odbywa się łącznie z udziałem w prawie własności terenów komunikacyjnych.

Realizacja drogi nastręcza wiele problemów tak dużej grupie współwłaścicieli dróg lokalnych i dojazdowych na osiedlu. Utrudnione jest porozumienie w sprawie budowy drogi i dalszej jej eksploatacji.

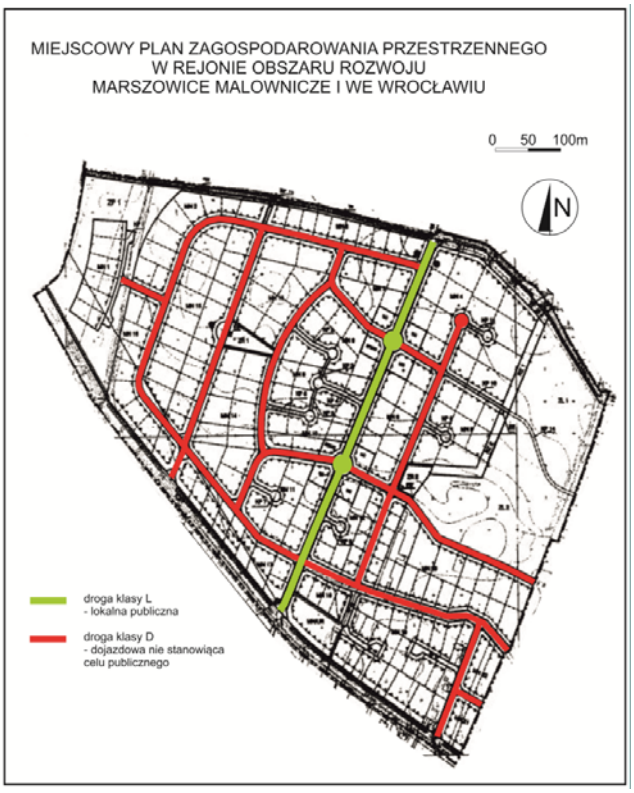
Kolejny z planów, obowiązujący także we Wrocławiu w osiedlu Marszowice, projektuje obsługę terenów mieszkaniowych i usługowych na zasadzie dróg dojazdowych, niestanowiących dróg publicznych.

**Rys. 1.** Schemat klasyfikacji dróg w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Marszowice Malownicze III z podziałem na drogi publiczne i drogi nie stanowiące celu publicznego. *Źródło*: opracowanie własne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w rejonie obszaru rozwoju Marszowice Malownicze I we Wrocławiu przyjęty uchwałą Rady Miasta Wrocławia nr XVIII/524/04 z dnia 15 stycznia 2004r. (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego nr 62 poz. 1219 z dn. 6 kwietnia 2004), ustala przebieg dróg dojazdowych po terenie stanowiącym własność różnych osób fizycznych (rys. 2.). Zgodnie z ustaleniami planu miejscowego tereny oznaczone na rysunku planu symbolem KD i numerem kolejnym o przeznaczeniu podstawowym ulice dojazdowe, nie są przeznaczone dla realizacji celu publicznego.

Trasa drogi biegnie po fragmencie kilkudziesięciu nieruchomości przeznaczonych w części na cele budowlane. Właściciele podejmują decyzję o inwestowaniu w różnym czasie, co prowadzi do tego, że droga przez długie lata nie będzie zrealizowana lub będzie zrealizowana fragmentarycznie. Możliwy jest

także scenariusz, wg którego część właścicieli terenów komunikacji dojazdowej nie zrealizuje drogi.

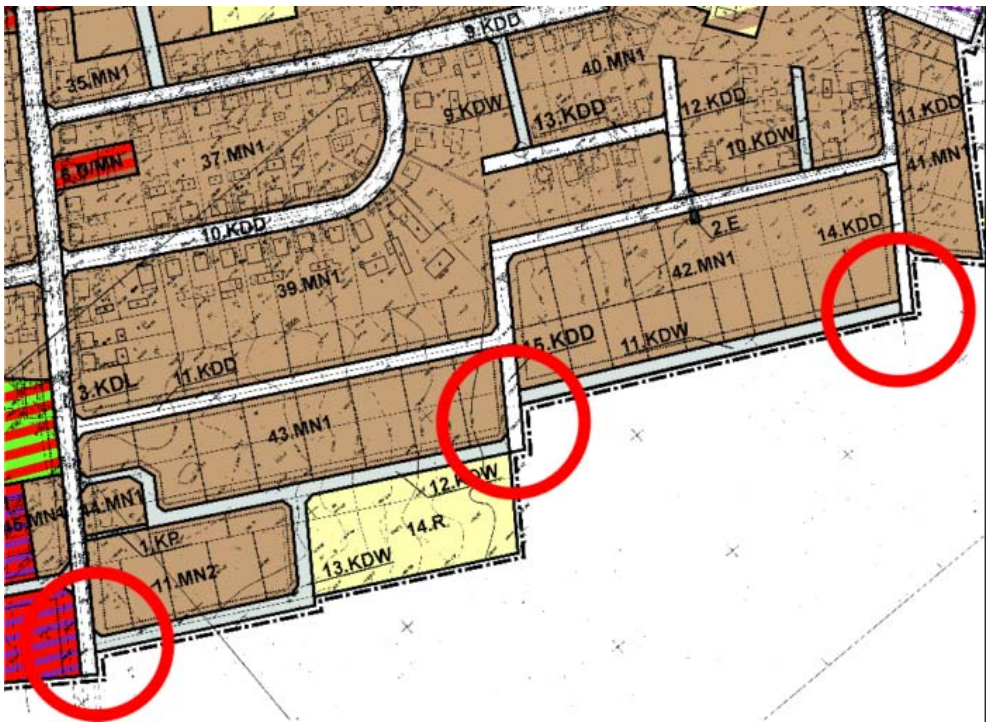



**Rys. 2.** Schemat klasyfikacji dróg w Miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego Marszowice Malownicze I z podziałem na drogi publiczne i drogi nie stanowiące celu publicznego. *Źródło*: opracowanie własne.

Realizacja drogi wewnętrznej nie należy do zadań własnych gminy, stąd pozyskanie terenu dla jej realizacji oraz budowa nie obciąży w przyszłości budżetu gminy. Aby ograniczyć koszty przejęcia dróg za odszkodowaniem, gminy przyjmują w planach miejscowych różne rozwiązania komunikacyjne. Projekt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Trzcinica, gmina Trzcinica, projektuje dostępność komunikacyjną terenów nowej zabudowy mieszkaniowej na zasadzie drogi wewnętrznej, poprowadzonej w ciągu publicznej drogi dojazdowej (rys. 3).

Drogi dojazdowe o charakterze drogi publicznej zaprojektowano jedynie na pewnym odcinku minimalizując koszty jej przejęcia, projektując zarazem dalsze połączenie na zasadzie drogi wewnętrznej. Realizacja drogi wewnętrznej jest niepewna i być może odległa w czasie. Także realizacja zabudowy mieszkaniowej

na działkach zlokalizowanych wzdłuż drogi wewnętrznej nie gwarantuje jej realizacji.




**Rys. 3.** Fragment projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego we wsi Trzcinica z zaznaczonym łączeniem publicznych dróg dojazdowych z drogą wewnętrzną. *Źródło*: opracowanie własne

## 4. Podsumowanie

Wysokie koszty przejęcia dróg skłaniają gminy do różnych rozwiązań projektowych, które mają negatywne skutki dla zapewnienia dogodnej dostępności komunikacyjnej. Drogi lokalne i dojazdowe niestanowiące celu publicznego praktycznie nigdy nie zostaną wybudowane zgodnie ze sztuką budowlaną. Współwłaściciele nie podejmą się trudu budowy drogi ze względu na wysokie koszty jej realizacji oraz problemy organizacyjne (pozwolenia na budowę, nadzór budowy). Projektowane do realizacji drogi tych klas powinny być drogami publicznymi.

Problem dotyczy także dróg wewnętrznych. W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zbyt często stosuje się przeznaczanie niezbędnych ciągów komunikacyjnych na cele terenów dróg wewnętrznych. Wprowadzenie takiego przeznaczenia zwalnia gminę od budowy drogi, jednocześnie wprowadza utrudnienia w realizacji dostępności komunikacyjnej.

Często realizacja drogi publicznej jest niemożliwa ze względu na wysokie koszty odszkodowań, następnie budowy i utrzymania drogi, którymi dobrowolnie nie chce się obciążać gmina. Wprowadzenie zapisu o drodze wewnętrznej jest półśrodkiem do zapewnienia dostępności komunikacyjnej terenów inwestycyjnych jednak rzadko jest realizowane w sposób zapewniający komfort dojazdu do posesji.

Sporządzanie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego daje gminie możliwość decydowania o pewnych kosztach związanych z jego realizacją. W odniesieniu do komunikacji, objawia się to zazwyczaj szukaniem rozwiązań projektowych obniżających koszty realizacji ustaleń planu.

**5. Literatura**


CEGIELSKI P. 2003. *Szacowanie dochodów i wydatków gminy wiążące się ze zmianami stanu prawnego nieruchomości, będącymi skutkiem wejścia w życie planu miejscowego..* Wrocław 2000 Plus Studia nad strategią miasta. Zeszyt 6(50) 2003.

CELLMER R., KURYJ J. 2008. *Rola gminy w kształtowaniu przestrzeni rynku nieruchomości*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 16 Nr 2. Olsztyn 2008 r. s. 7-22.

CYMERMAN R., CYMERMAN J., KOTLEWSKI L. 2003. *Opłaty od nieruchomości źródłem dochodów gmin* [w:] materiały na III Konferencję Naukowo – Techniczną PSWN Gospodarka nieruchomościami jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań prawnych, Gdańsk.

CYMERMAN R., BAJEROWSKI T., KRYSZK H. *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Wydawca EDUCATERRA Sp. z o. o., Olsztyn 2008. ss. 118.

CZEKIEL-ŚWITALSKA E. 2005. *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, Szczecin, s.90.

DZIUBIŃSKA J., 2008. *Opłaty adiacenckie jako źródło zasilania budżetu Łodzi w latach 2005-2007*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 16 Nr 1. Olsztyn 2008 r. s. 123-131.

HEŁDAK M. 2010. *Rozwój przestrzenny zabudowy w strefie dużych miast.* Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum, 9 (1) 2010, s. 37-46, Olsztyn.

HEŁDAK M., SZCZEPAŃSKI J., STACHERZAK A. 2011. *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich.* Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie. Komisja Techniczna Infrastruktury Wsi, 1/2011. Kraków 2011 r. s. 139-150.

KOKOT S., GNAT S. 2010. *Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 18 Nr 2. Olsztyn 2010 r. s. 29-44.

KUCHARSKA-STASIAK E., 2010. *Odwzorowanie cech nieruchomości w cenach i skutki procesu wyceny.* Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 18 Nr 3. Olsztyn 2010 r. s. 7-16.

TREMBECKA A., KWARTNIK-PRUC A., 2009. *Geodezyjno-prawne problemy związane z przygotowaniem dokumentacji dla celów inwestycji drogowych na terenie Krakowa.* Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji. Vol. 19. Kraków 2009 r. s. 437-445.

ZINIEWICZ M. 2009. *Aktywna działalność gmin w gospodarowaniu zasobem nieruchomości.* Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 17 Nr 3. Olsztyn 2009 r. s. 7-18.

ŹRÓBEK S., WALACIK M., 2008. *Problematyka nabywania gruntów pod budowę dróg.* Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Vol. 16 Nr 1. Olsztyn 2008 r. s. 91-102.

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J., 2012. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur.* Wydawnictwo Gall. Katowice 2012

*Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2011 r. Nr 142, poz. 1591 ze zmianami),

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

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

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

# OBLIGATIONS OF COMMUNE ARISING FROM LOCAL PLAN IN THE RANGE OF ROAD CONSTRUCTION

**Maria Hełdak, Agnieszka Stacherzak, Jan Kazak**
*Katedra Gospodarki Przestrzennej*
*Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu*
*e-mail: maria.heldak@up.wroc.pl, agnieszka.stacherzak@up.wroc.pl, jan.kazak@up.wroc.pl*

**Key words:** *road construction, local plan, public purpose*

**Abstract**

According to act of parliament called "Law on Real Estate Management" construction of public roads and railway lines is a public purpose. Properties located in areas designed for public purposes may be expropriated. This case may occur if there is no possibility to obtain them in the civil-law procedure. Building and maintenance of communal roads are own tasks of commune. Village-mayor (mayor, city president) is a manager of communal roads. In the boundary of cities functioning on district law, manager of all public roads (except motorways and expressways) is a president of the city. Classification of road to category of municipal roads is followed by resolution of municipal council after opinion of proper district administration. Parcels allocated for new public roads or for widening existing public roads become (according to law regulations) public bodies properties [with the date on which decision of property division became final or with the date of entry into force of the resolution of municipal council of land consolidation and division]. Construction and maintenance of municipal roads imply large costs for the budget of commune, such as those associated with land of public transport overtaking (overtaking for compensation), construction of road and maintenance of road (e.g. pavement repair, snow removal, etc.). Issues of municipal roads as task of commune, estimating the value of public roads, solutions adopted by municipality in order to reduce costs of realization of local plans projects are main aims of this paper.

# UŻYTKOWANIE WIECZYSTE JAKO FORMA GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI NA PRZYKŁADZIE MIASTA KRAKOWA[3]

**Anita Kwartnik-Pruc, Anna Trembecka**
*AGH Akademia Górniczo-Hutnicza*
*e-mail: anita.kwartnik@agh.edu.pl, anna.trembecka@agh.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** *użytkowanie wieczyste, grunty publiczne, gospodarowanie nieruchomościami publicznymi*

**Streszczenie**

Prawo użytkowania wieczystego jest prawem rzeczowym, które wzbudza w ostatnich latach wiele zainteresowania.

W ramach przeprowadzonych badań Autorki za cel pracy postawiły sobie analizę struktury stanu własności gruntów miasta Krakowa, ze szczególnym uwzględnieniem nieruchomości pozostających w użytkowaniu wieczystym jak również strukturę podmiotów prawa użytkowania wieczystego. Przeprowadzona analiza wykazała systematyczne zmniejszanie się powierzchni gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste. Zwrócono również uwagę na różną strukturę użytkowników wieczystych w zależności od właściciela gruntu. Zwiększająca się natomiast liczba użytkowników wieczystych jest spowodowana m.in. ustanawianiem przez spółdzielnie mieszkaniowe odrębnej własności lokali, z którymi związane jest prawo użytkowania wieczystego gruntów.

Ze względu na wzrost cen nieruchomości systematycznie dokonywana jest także przez miasto Kraków aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W ramach badań autorki dokonały również analizy wysokości opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości miasta Krakowa oraz dochodów uzyskiwanych z tytułu aktualizacji tych opłat.

## 1. Wstęp

Prawo użytkowania wieczystego jest prawem rzeczowym, które wzbudza w ostatnich latach wiele zainteresowania. Przedmiotem dyskusji jest zarówno samo prawo [*Kodeks cywilny. Komentarz* 2008, ŹRÓBEK i in 2006] jak również możliwość jego przekształcenia w prawo własności [WOLANIN 2005, SKWARŁO 2008, *Kodeks cywilny. Komentarz* 2008], a nawet został w doktrynie zgłoszony postulat likwidacji instytucji prawa użytkowania wieczystego [BRZOZOWSKI 2003, PODLEŚ 2007].

[3] Praca zrealizowana w ramach badań statutowych Katedry GIiB nr 11.11.150.005

Użytkowanie wieczyste to prawo pośrednie między własnością a ograniczonymi prawami rzeczowymi. W użytkowanie wieczyste z reguły oddawane są grunty przeznaczone na cele inwestycyjne, choć w praktyce można spotkać i inne przypadki. Na terenie Krakowa oddane są również w użytkowanie wieczyste grunty stanowiące użytki rolne i leśne, użytki ekologiczne, czy stanowiące grunty pod wodami (Tabela 1 i 2)

Długi czas, na jaki oddawany jest grunt w użytkowanie wieczyste oraz możliwość rozporządzania tym prawem to cechy, które chronią interes użytkownika wieczystego. Dla właściciela grunty niezmiernie ważne jest, iż w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste określany jest sposób i termin zagospodarowania nieruchomości, który zobowiązuje użytkownika wieczystego. Ustawa o gospodarce nieruchomościami [USTAWA 1997] jasno wskazuje sankcje w przypadku niedotrzymania treści umowy przez użytkownika wieczystego – z rozwiązaniem umowy włącznie.

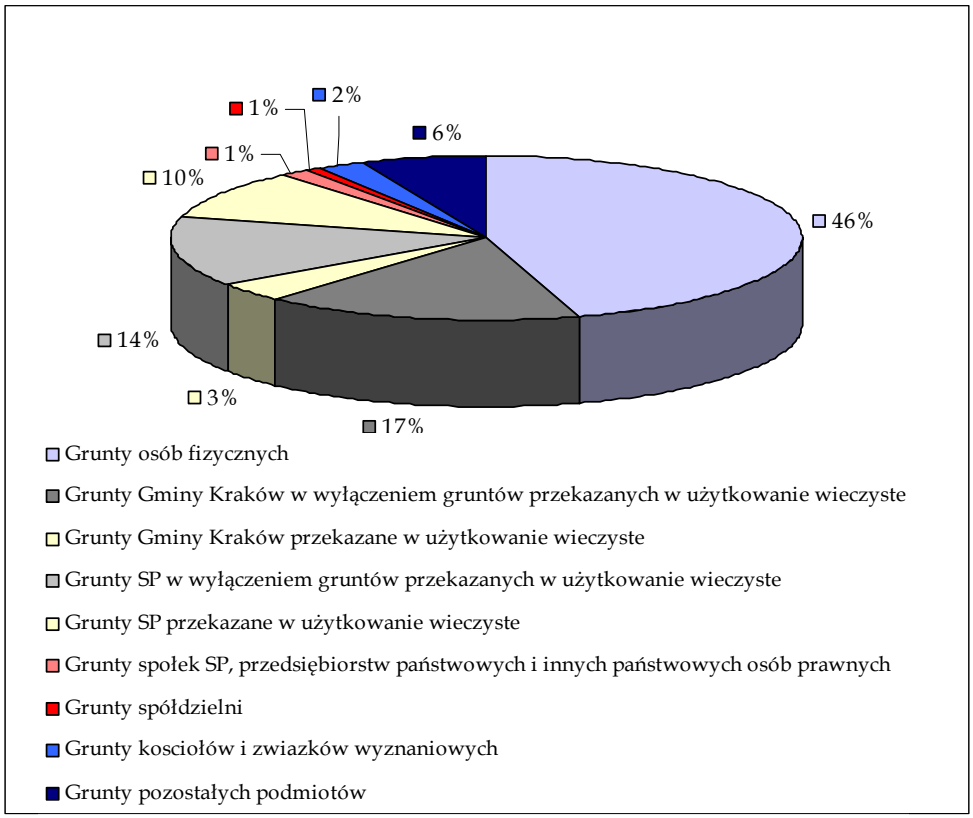
Użytkowanie wieczyste z jednej strony pozwala użytkownikowi wieczystemu na uzyskanie praw do terenu za znacznie niższą kwotę niż nabycie jego własności. Z drugiej wiąże się z opłatami rocznymi ustalanymi zgodnie z przeznaczeniem nieruchomości na określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami cele oraz w oparciu o wartość rynkową nieruchomości. Opłata roczna może być aktualizowana nie częściej niż raz na trzy lata.

## 2. Analiza struktury gruntów miasta Kraków

Przedmiotem analizy zostały objęte dane dotyczące nieruchomości położonych na terenie miasta Krakowa, zarówno pod kątem praw do nich przysługujących, jak i podmiotów tych praw z okresu ostatnich ośmiu lat, kiedy to granice miasta pozostawały niezmienione. Zgodnie z analizowanymi danymi prawie połowa wszystkich gruntów położonych w Krakowie jest własnością osób fizycznych. Powierzchnia ta bardzo wolno malała od 15101 ha w 2003 roku do 14726 ha w 2009 roku, by nieznacznie wzrosnąć w roku 2010 do poziomu 14781 ha, stanowiących obecnie 45,2 % powierzchni miasta.

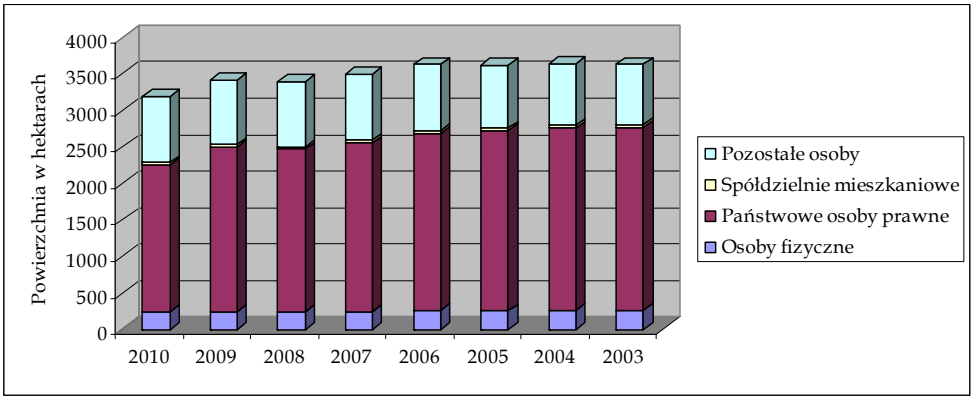
Zarówno w przypadku gruntów Skarbu Państwa, jak i gruntów Gminy Miejskiej Kraków rokiem, w którym w użytkowaniu wieczystym pozostawało najwięcej gruntów był rok 2004. Było to odpowiednio 3639 ha gruntów państwowych oraz 1463 ha gruntów gminnych. Od tego czasu powierzchnia gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste systematycznie maleje Obecnie w użytkowaniu wieczystym pozostaje 1112 ha gruntów Gminy Miejskiej Kraków, co stanowi 3,4% wszystkich gruntów w mieście oraz 3187 ha gruntów Skarbu Państwa, co stanowi odpowiednio 9,7% powierzchni miasta (wykres 1).

Grunty oddawane są w użytkowanie wieczyste różnym podmiotom. Przeprowadzona analiza wykazała, iż struktura użytkowników wieczystych jest odmienna w zależności od właściciela gruntu.




**Wykres 1.** Struktura gruntów miasta Kraków. *Źródło:* Opracowanie własne.

W przypadku gruntów Skarbu Państwa dominujące znaczenie mają grunty pozostające w użytkowaniu wieczystym państwowych osób prawnych. Taka sytuacja jest wynikiem przeprowadzonych w latach 90-tych XX wieku uwłaszczeń osób prawnych, którym przyznawano prawo użytkowania wieczystego nieruchomości zamiast prawa własności. Grunty oddane w użytkowanie wieczyste państwowym osobom prawnym w Krakowie stanowią obecnie 63,5% wszystkich gruntów Skarbu Państwa przekazanych w użytkowanie wieczyste. Następne w kolejności są inne osoby prawne – 28,3%, potem osoby fizyczne – 7,4%, a na końcu spółdzielnie mieszkaniowe, które są użytkownikami wieczystymi zaledwie 0,8% gruntów państwowych. W całym analizowanym okresie występowała w Krakowie bardzo zbliżona struktura użytkowników wieczystych gruntów państwowych (wykres 2).




**Wykres 2.** Użytkownicy wieczyści gruntów Skarbu Państwa na terenie miasta Krakowa. *Źródło:* Opracowanie własne.

W przypadku gruntów Skarbu Państwa najwięcej jest oddanych w użytkowanie wieczyste terenów przemysłowych oraz innych terenów zabudowanych i zurbanizowanych - 78,8%. Tereny mieszkaniowe stanowią zaledwie 3,6%, mniej nawet niż użytki rolne i leśne stanowiące 14% wszystkich gruntów Skarbu Państwa oddanych w Krakowie w użytkowanie wieczyste (tabela 1).

Tabela 1

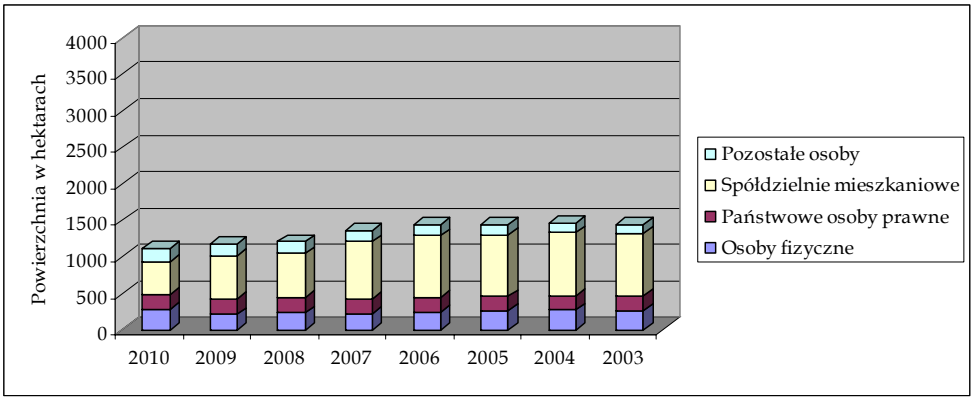
Rodzaje użytków gruntowych Skarbu Państwa pozostających w użytkowaniu wieczystym poszczególnych podmiotów

| Użytkownicy wieczyści gruntów Skarbu Państwa | Użytki rolne | Grunty leśne oraz zadrz. i zak. | Tereny mieszkaniowe | Tereny przemysłowe | Pozostałe tereny zabud. i zurb. | Grunty pod wodami | Pozostałe użytki |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Powierzchnia w hektarach | | | | | | |
| Osoby fizyczne | 16 | 1 | 33 | 73 | 95 | 19 | 1 |
| Państwowe osoby prawne | 254 | 35 | 23 | 1355 | 300 | 9 | 45 |
| Spółdzielnie mieszk. | 3 | 0 | 14 | 0 | 8 | 0 | 0 |
| Pozostałe osoby | 134 | 2 | 44 | 447 | 235 | 10 | 31 |

*Źródło:* Opracowanie własne.

W przypadku gruntów Gminy Kraków największe znaczenie mają grunty oddane w użytkowanie wieczyste spółdzielniom mieszkaniowym. W roku 2004 był to obszar 856 ha, który zmniejszał się systematycznie, aż w 2011 roku osiągnął poziom 442 ha, co stanowi 39,7% powierzchni gruntów oddanych w użytkowanie

wieczyste przez Gminę Kraków. Natomiast udział pozostałych podmiotów utrzymuje się na podobnym poziomie, a w przypadku osób fizycznych nawet wzrósł (wykres 3).




**Wykres 3.** Użytkownicy wieczyści gruntów gminnych na terenie miasta Krakowa.
*Źródło:* Opracowanie własne.

W przypadku gruntów Gminy Kraków najwięcej oddane jest w użytkowanie wieczyste terenów mieszkaniowych – 45,5%, potem innych terenów zabudowanych i zurbanizowanych – 33,4%. Tereny przemysłowe stanowią zaledwie 11%, a użytki rolne i leśne stanowiące 5,6% wszystkich gruntów Gminy Kraków oddanych w Krakowie w użytkowanie wieczyste (tabela 2).

Tabela 2

Rodzaje użytków gruntowych Gminy Kraków pozostających w użytkowaniu wieczystym poszczególnych podmiotów

| Użytkownicy wieczyści gruntów Gminy Kraków | Użytki rolne | Grunty leśne oraz zadrz. i zak. | Tereny mieszkaniowe | Tereny przemysłowe | Pozostałe tereny zabud. i zurb. | Grunty pod wodami | Pozostałe użytki |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Powierzchnia w hektarach | | | | | | |
| Osoby fizyczne | 18 | 0 | 212 | 7 | 41 | 0 | 1 |
| Państ. osoby prawne | 29 | 0 | 4 | 72 | 66 | 4 | 45 |
| Spółdzielnie mieszk. | 4 | 0 | 270 | 6 | 160 | 0 | 0 |
| Pozostałe osoby | 11 | 1 | 20 | 37 | 104 | 0 | 31 |

*Źródło:* Opracowanie własne.

## 3. Dochody wpływające do budżetu Gminy Miejskiej Kraków oraz Skarbu Państwa z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste nieruchomości położonych na terenie Krakowa

Wg stanu na grudzień 2010 roku, liczba użytkowników wieczystych gruntów Gminy Miejskiej Kraków wynosiła około 76 tysięcy, natomiast gruntów Skarbu Państwa około 20 tysięcy Grunty gminy oddane w użytkowanie wieczyste stanowią około 10 tysięcy działek ewidencyjnych, natomiast grunty Skarbu Państwa – około 6,5 tysięcy działek ewidencyjnych.

Obserwuje się wzrost liczby użytkowników wieczystych głównie z uwagi na:

- ustanawianie odrębnej własności lokali za niewielką odpłatnością przez spółdzielnie mieszkaniowe zgodnie z przepisami ustawy o spółdzielniach mieszkaniowych,
- sprzedaż mieszkań z udziałem w prawie użytkowania wieczystego przez deweloperów.

Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego wnosi się w terminie do 31 marca każdego roku i wynoszą one od 0,3 % do 3 % ceny nieruchomości. Wysokość stawki procentowej opłaty rocznej jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste [USTAWA 1997]. Jeżeli nieruchomość gruntowa została oddana w użytkowanie wieczyste na więcej niż jeden cel, stawkę procentową opłaty rocznej przyjmuje się dla tego celu, który w umowie o oddanie w użytkowanie wieczyste został określony jako podstawowy.

Cena nieruchomości ustalana jest na podstawie operatów szacunkowych, wykonywanych przez rzeczoznawców majątkowych. W Krakowie najwyższe ceny osiągają nieruchomości położone w Śródmieściu i Krowodrzy, najniższe w Nowej Hucie.

Bonifikata od opłat w wysokości 50 % jest udzielana:

- w przypadku, gdy nieruchomość jest wpisana do rejestru zabytków.
- osobom fizycznym, których dochód miesięczny na jednego członka gospodarstwa domowego nie przekracza 50 % przeciętnego wynagrodzenia w gospodarce narodowej w roku poprzedzającym rok, za który opłata ma być wnoszona, ogłaszanego przez Prezesa Głównego Urzędu Statystycznego w Dzienniku Urzędowym Rzeczypospolitej Polskiej "Monitor Polski", jeżeli nieruchomość jest przeznaczona lub wykorzystywana na cele mieszkaniowe.

Roczne wpływy do budżetu gminy z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste, kształtują się na poziomie około 25 mln. zł. Natomiast wpływy do budżetu Skarbu Państwa z tytułu opłat rocznych za użytkowanie wieczyste wynoszą około 35 mln. złotych (kwota ta jest średnią wyliczoną na podstawie dochodów z lat 2005 – 2010).

Ze względu na wzrost cen nieruchomości systematycznie dokonywana jest także aktualizacja opłat z tytułu użytkowania wieczystego w odniesieniu do gruntów Gminy Kraków jak i Skarbu Państwa. Aktualizacja opłat rocznych za

użytkowanie wieczyste poprzedzona jest analizą wzrostu wartości nieruchomości na danym obszarze. Z uwagi na sięgającą 100 tys. liczbę użytkowników wieczystych aktualizacja obejmuje określoną ilość nieruchomości uzależnioną od możliwości finansowych (koszty operatów szacunkowych) oraz organizacyjnych urzędu. W pierwszej kolejności obejmuje się aktualizacją tereny, gdzie ostatnia aktualizacja miała miejsce w odległym czasie (np. parę lat temu). Procedura aktualizacji w praktyce poprzedzona jest analizą księgi wieczystej prowadzonej dla danej nieruchomości, weryfikacją aktualności danych dotyczących użytkowników wieczystych (dane adresowe, informacje o przeprowadzonych postępowaniach spadkowych, itp.).

W drugim etapie dokonywane jest zlecanie w trybie ustawy Prawo zamówień publicznych [USTAWA 2004] wykonania operatów szacunkowych określających wartość nieruchomości, a następnie przygotowywane jest tzw. „wypowiedzenie dotychczasowej opłaty rocznej". W wypowiedzeniu wskazuje się sposób obliczenia nowej wysokości opłaty i poucza użytkownika wieczystego o sposobie zakwestionowania wypowiedzenia. Równocześnie z wypowiedzeniem przesyła się ofertę przyjęcia nowej wysokości opłaty rocznej. Do wypowiedzenia dołącza się informację o wartości nieruchomości będącej podstawą aktualizacji.

Użytkownik wieczysty może – zgodnie z art. 78 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami - w terminie 30 dni od dnia otrzymania wypowiedzenia, złożyć do samorządowego kolegium odwoławczego wniosek o ustalenie, czy aktualizacja opłaty jest nieuzasadniona albo czy jest uzasadniona, ale w innej wysokości. Kolegium bada sprawę w oparciu o zgromadzone dokumenty, wyznacza termin rozprawy, w trakcie której często dochodzi do polubownego załatwienia sprawy w drodze ugody w wyniku wzajemnych ustępstw, tj. użytkownik wieczysty godzi się z podwyżką a właściciel zmniejsza jej wysokość. Jeżeli do ugody nie dojdzie, kolegium wydaje orzeczenie o oddaleniu wniosku lub o ustaleniu nowej wysokości opłaty.

Od orzeczenia kolegium właściwy organ lub użytkownik wieczysty mogą wnieść sprzeciw w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Wniesienie sprzeciwu jest równoznaczne z żądaniem przekazania sprawy do sądu powszechnego właściwego ze względu na miejsce położenia nieruchomości. W postępowaniach sądowych często sporządzana jest nowa wycena nieruchomości przez biegłego sądowego.

W 2011 r. dokonano około 6 tys. wypowiedzeń dotychczasowej opłaty rocznej, w odniesieniu do gruntów Gminy Miejskiej Kraków natomiast ocena skutków finansowych tego procesu będzie możliwa pod koniec 2012 r.

W odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa na przestrzeni lat 2008 – 2011 dokonano łącznie około 800 wypowiedzeń dotychczasowej opłaty rocznej.

Ilość wypowiedzeń dotychczasowej opłaty rocznej w kolejnych latach wraz z kwotą wzrostu dochodu spowodowanego aktualizacją przedstawiono w tabeli 3. Na przestrzeni lat 2003 – 2010 najwięcej (2912) wypowiedzeń opłat rocznych dokonano w 2009 r., co spowodowało wzrost dochodu o kwotę 2,3 mln zł.

Natomiast wzrost dochodu w 2010 roku o kwotę wyższą, bo wynoszącą 3,6 mln zł. był skutkiem mniejszej niż w 2009 roku liczby wypowiedzeń. Jak wynika z powyższej analizy kwota dochodu nie wzrasta proporcjonalnie do ilości wypowiedzeń. Istotne znaczenie ma powierzchnia gruntów objętych aktualizacją, stawka opłat rocznych, wzrost wartości nieruchomości na danym terenie.

Tabela 3

Ilość wypowiedzeń dotychczasowej opłaty rocznej w Krakowie w kolejnych latach wraz z kwotą wzrostu dochodu spowodowanego aktualizacją (grunty Gminy Miejskiej Kraków)

| Rok | Ilość wypowiedzeń | Kwota wzrostu dochodu |
|---|---|---|
| 2003 | 346 | za lata 2003 - 2008 9,6 mln zł |
| 2004 | 392 | |
| 2005 | 476 | |
| 2006 | 572 | |
| 2007 | 868 | |
| 2008 | 2553 | |
| 2009 | 2912 | 2,3 mln zł |
| 2010 | 1976 | 3,6 mln zł |

*Źródło:* Opracowanie własne.

**4. Podsumowanie**

Prawo użytkowania wieczystego jest prawną formą korzystania z nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Jednym z warunków wykonywania tego prawa jest ponoszenie dwóch rodzajów opłat: opłaty pierwszej i opłat rocznych. Opłaty roczne uzależnione są od celu, na jaki nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste.

Przeprowadzone badania wykazały stałe zmniejszanie się powierzchnia gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste na terenie Gminy Miejskiej Kraków. Struktura użytkowników wieczystych jest odmienna w zależności od właściciela gruntu. W przypadku gruntów Skarbu Państwa najwięcej jest oddanych w użytkowanie wieczyste terenów przemysłowych oraz innych terenów

zabudowanych i zurbanizowanych, a przypadku gruntów Gminy Kraków największe znaczenie mają grunty oddane w użytkowanie wieczyste spółdzielniom mieszkaniowym.

Analiza opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego wykazała, iż stanowią one istotną część dochodów Gminy Miejskiej Kraków (około 25 mln zł). Opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego gruntów Skarbu Państwa generują dochody średnio na poziomie około 35 mln. zł.

W związku ze wzrostem wartości nieruchomości systematycznie dokonywana jest aktualizacja opłat rocznych, która obejmuje w pierwszej kolejności tereny gdzie od wielu lat nie dokonywano aktualizacji. Proces ten powoduje wzrost dochodów do budżetu oraz jest realizacją obowiązku nałożonego na organy gospodarujące nieruchomościami publicznymi.

## 5. Literatura


BIENIEK G., KALUS S., MARMAJ Z., MZYK E. 2008. *Ustawa o gospodarce nieruchomosciami. Komentarz.* LexisNexis, Warszawa.

BRZOZOWSKI A. 2003. *Z problematyki przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własnosci*. Zeszyty Prawnicze UKSW, 2: 63-93.

*Kodeks cywilny. Komentarz*. Red. K.Pietrzykowski. 2008. C.H.Beck, Warszawa.

PODLEŚ P. 2007. *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.* Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.

SKWARŁ R. 2008. *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Komentarz.* Oficyna, Warszawa.

USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o *gospodarce nieruchomosciami* (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

USTAWA z dnia 29 stycznia 2004 r. *Prawo zamówień publicznych* (Dz. U. z 2010 r. Nr 113, poz. 759 z późn. zm.).

WOLANIN M. 2005. *Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności cz I.* Nieruchomości. C.H.Beck, 11.

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. 2006. *Gospodarka nieruchomościami.* Gall, Katowice.

# PERPETUAL USUFRUCT AS A FORM OF MANAGEMENT OF PUBLIC PROPERTY ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF KRAKOW

**Anita Kwartnik-Pruc, Anna Trembecka**
*Departament of Geodetic Engineering and Construction*
*AGH University of Science and Technology*
*e-mail: anita.kwartnik@agh.edu.pl, anna.trembecka@agh.edu.pl*

**Abstract**

The right of perpetual usufruct is a right in rem, which in recent years has been raising much interest.

The Authors, within the conducted studies, set themselves a purpose to analyze the structure of land ownership status of the city of Krakow, with particular emphasis on real property remaining in perpetual usufruct, as well as the structure of the entities with the rights to perpetual usufruct. The conducted analysis revealed a systematic decrease in the area of the land transferred for perpetual usufruct. Attention was also drawn to the different structure of perpetual users, depending on the land owner. The increasing number of perpetual users, however, results from housing cooperatives establishing separate property ownership, which is associated with a right to perpetual usufruct of land.

Due to the increase in property prices, the city of Krakow also systematically carries out updates of the fees for perpetual use. The scope of the study also includes an analysis, carried out by the Authors, of the amount of fees for perpetual usufruct of properties belonging to the city of Krakow, as well as the income generated from the update of these fees.

# PROBLEMATYKA PRAWNA NIERUCHOMOŚCI SKARBU PAŃSTWA - WYBRANE ZAGADNIENIA

**Krystyna Celarek**
*Katedra Prawa Administracyjnego*
*Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej*
*e-mail: krystynacelarek@poczta.fm*

**Słowa kluczowe:** *nieruchomości, gospodarowanie nieruchomościami, wykaz nieruchomości Skarbu Państwa.*

**Streszczenie**

Problematyka prawna nieruchomości Skarbu Państwa jest zagadnieniem niezwykle istotnym i obszernym. Jednym z istotnych zagadnień problematyki prawnej nieruchomości Skarbu Państwa jest regulowanie stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa.

W niniejszym opracowaniu podjęto próbę zwrócenia uwagi na zagadnienie prawne dotyczące znaczenia uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa oraz ujawnienia prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa w księgach wieczystych dla procesu gospodarowania nieruchomościami. Starano się wykazać, iż jest to jedno z najistotniejszych zadań gwarantujące prawidłową realizację pozostałych zadań z zakresu gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa. Zwrócono jednocześnie uwagę na szczególną rolę starostów jako organów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej w tym procesie.

## 1. Wprowadzenie

Założenie, że mienie ogólnonarodowe (państwowe), jako całość oraz poszczególne prawa majątkowe, należało niepodzielnie do państwa, zostało ukształtowane jeszcze przed kodyfikacją prawa cywilnego dokonaną w 1964 r. Państwo było więc jedynym właścicielem całego mienia państwowego. Zachowywało w stosunku do tego mienia pełnię uprawnień właściciela, niezależnie od tego w czyim zarządzie mienie to się znajdowało, ukształtowano wówczas zasadę jednolitego funduszu własności państwowej [RUDNICKI i in. 1999].

Zasada jednolitego funduszu własności państwowej przetrwała do 1 lutego 1989 r., w tym dniu weszła w życie ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r., o zmianie ustawy Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 3, poz.11), która nadała art.128 k.c. następujące brzmienie: „ własność i inne prawa majątkowe stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym". Ustawą z dnia 28 lipca 1990 r., przepis ten został całkowicie uchylony, ale jego hipotezę (odpowiednio rozwiniętą) zamieszczono w art. $44^1$ § 1 k.c., który stanowi: „Własność i inne prawa majątkowe stanowiące mienie państwowe

przysługują Skarbowi Państwa albo innym państwowym osobom prawnym" [RUDNICKI 1999].

Z dniem 1 stycznia 1998 r., weszła w życie ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. Nr 115, poz.741 z późn. zm), która zawierała w dziale VII „ Przepisy przejściowe, zmiany w przepisach obowiązujących i przepisy końcowe" postanowienia określające kiedy i na jakich zasadach własność nieruchomości Skarbu Państwa uległa przekształceniu w użytkowanie wieczyste osób fizycznych i prawnych lub w trwały zarząd państwowych lub komunalnych jednostek organizacyjnych, nie mających osobowości prawnej, który zastąpił dotychczasową instytucję zarządu. Ustawa ta regulowała gospodarowanie nieruchomościami nierolnymi Skarbu Państwa oraz nabywanie na własność Skarbu Państwa nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele publiczne [RUDNICKI I in.1999].

W wyniku tych przekształceń pojęcie własności państwowej uległo zróżnicowaniu na własność Skarbu Państwa (własność państwowa *sensu stricto*) i własność państwowych osób prawnych (własność państwowa sensu largo) [RUDNICKI I in. 1999].

**2. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa**

Już w samej Konstytucji ustrojodawca zapewnił równą ochronę prawu własności bez względu na to, jakiemu podmiotowi ona przysługuje. Gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa musi odbywać się w granicach wyznaczonych przede wszystkim przez przepisy prawa (podstawową regulację w tym względzie zawiera przepis art. 140 Kodeksu cywilnego) traktujący o zakresie wykonywania prawa własności, a wskazujący m.in. na możliwość zakreślenia granic w wykonywaniu tego prawa, jakie mogą wyznaczyć ustawy i zasady współżycia społecznego) Własność i inne prawa majątkowe stanowiące mienie państwowe przysługują Skarbowi Państwa lub państwowym osobom prawnym ($44^1$ § 1 k.c). Z racji faktu, że mienie państwowe jako część mienia publicznego ma służyć realizowaniu zadań Skarbu Państwa istnieje oczywiste uzasadnienie do szczególnego uregulowania zasad gospodarowania tym mieniem, w tym nieruchomościami. Stąd gospodarowanie nieruchomościami Skarbu Państwa oparte jest, obok przepisów KC, na przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami, które stanowią szczególną normę mieszcząca się w kodeksowo określonej treści wykonywania własności [WOLANIN 1999].

W ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010, Nr 102, poz.651 z późn. zm.) określono zakres przedmiotowy regulacji ustawowej, w pierwszej kolejności wymieniono zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego [BIENIEK I in. 2005].

Organem reprezentującym Skarb Państwa w sprawach gospodarowania nieruchomościami jest starosta, wykonujący zadanie z zakresu administracji rządowej (art. 11 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Ponadto, ustawodawca ilekroć w przepisach w/w ustawy posługuje się pojęciem właściwego organu w odniesieniu do nieruchomości Skarbu Państwa przyjmuje, że organem tym jest starosta, wykonujący zadanie administracji rządowej (art. 4 pkt 9 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Powołane przepisy zawierają zasadę domniemania kompetencji na rzecz starosty do reprezentowania Skarbu Państwa w gospodarowaniu nieruchomościami Skarbu Państwa, jako ustawowo zlecone do wykonywania zadanie administracji rządowej chyba, że przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami lub innych ustaw wskazują na inny organ. Starosta, w ramach ustawowo zleconego zadania administracji rządowej gospodaruje przede wszystkim zasobem nieruchomości Skarbu Państwa (art. 23 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami). Kompetencje starosty do reprezentowania Skarbu Państwa są samodzielnymi uprawnieniami starosty podejmowanymi w wielu przypadkach tylko przy udziale wojewody, nad którymi nadzór i kontrolę wykonuje wojewoda, jako organ administracji rządowej w województwie [WOLANIN 1999].

Starostowie reprezentujący Skarb Państwa zobowiązani są do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki. Określenie „ gospodarowanie nieruchomościami" nie zostało ustawowo zdefiniowane, pojęcie to jest wieloznaczne, a kojarzy się z zarządzaniem, dysponowaniem itp. Najogólniej biorąc gospodarowanie nieruchomościami obejmuje czynności faktyczne i prawne, które składają się na zarządzanie, dysponowanie nieruchomościami [BIENIEK I in.2005].

Także pojęcie „ zasad prawidłowej gospodarki" nie ma wyrazu normatywnego. Nie ulega jednak wątpliwości, że obejmuje ono czynności faktyczne i prawne. Do czynności prawnych związanych z zasadami prawidłowej gospodarki, można zaliczyć m.in. czynności mające na celu ustalenie stanu prawnego nieruchomości [BIENIEK I in. 2005]. Zasada prawidłowej gospodarki jest podstawową wytyczną w zakresie gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa [BIENIEK I in. 2005].

Zakres stosowania przepisów działu II ustawy o gospodarce nieruchomościami odniesiony do podmiotu jest w pełni czytelny – przepisy tego działu stosuje się tylko do nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego [RUDNICKI I in. 1999]. Ze względu na temat niniejszego opracowania skupimy się na zagadnieniach gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa.

Zgodnie z art. 20 ustawy o gospodarce nieruchomościami tworzy się zasób nieruchomości Skarbu Państwa. Do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa (art.21).

W skład zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, o którym mowa powyżej nie wchodzą grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, w rozumieniu ustawy– Prawo wodne.

Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują ( z zastrzeżeniem art. 43 ust. 2 i 4, art. 51, art. 57 ust. 1, art. 58–60 oraz art. 60a ustawy o gospodarce nieruchomościami) starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej, a w szczególności:

1) ewidencjonują nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości;
2) zapewniają wycenę tych nieruchomości;
3) sporządzają plany wykorzystania zasobu;
4) zabezpieczają nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
5) wykonują czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności;
6) współpracują z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;
7) zbywają oraz nabywają, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzące w skład zasobu;
8) wydzierżawiają, wynajmują i użyczają nieruchomości wchodzące w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; zgoda wojewody jest wymagana również w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony do 3 lat strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
9) podejmują czynności w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu, dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;
10) składają wnioski o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej.

Powyższe wyliczenie czynności faktycznych i prawnych, które składają się na określenie „ gospodarowanie nieruchomościami" nie jest wyczerpujące, lecz przykładowe. Jednakże z woli ustawodawcy uznano je za szczególnie ważne [BIENIEK I in.2005].

W zasobie nieruchomości Skarbu Państwa nie ewidencjonuje się nieruchomości, które na podstawie przepisów ustawy z dnia 10 maja 1990 r., - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. Nr 32, poz.191 z późn. zm.) stały się z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r., własnością gmin, lecz co do których nie zostały wydane ostateczne decyzje potwierdzające nabycie własności [WANCKE 2007].

Starostowie zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami zobowiązani są do sporządzania planów wykorzystania zasobu nieruchomościami Skarbu Państwa, które opracowuje się na okres 3 lat. Plany zawierają w szczególności:

1) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste;
2) prognozę:
   a) dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu,
   b) poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu,
   c) wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa,
   d) dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;
3) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Sporządzenie planów wykorzystania zasobów jest następstwem wyodrębnienia zasobu, jako szczególnej kategorii zbioru nieruchomości. Sporządzanie takiego planu należy rozumieć jako zespół czynności faktycznych, zmierzającego do stworzenia swoistego programu służącego właściwemu gospodarowaniu nieruchomościami [BIENIEK I in. 2005).

Gospodarowanie zasobem nieruchomości Skarbu Państwa może być realizowane w pełni tylko wówczas jeżeli starostowie będą dysponować pełną wiedzą o wielkości i stanie zasobu nieruchomości Skarbu Państwa w tym o liczbie i powierzchni nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym. Można śmiało postawić tezę, iż do czasu uregulowania stanu prawnego nieruchomości Skarbu Państwa trudno mówić o pełnym realizowaniu zadań gospodarowania zasobem nieruchomości Skarbu Państwa. Problem ten został dostrzeżony przez ustawodawcę w 2007 r., niestety przyjęte rozwiązania już na wstępie były obarczone błędem co zweryfikował czas. Ustawa z dnia 7 września 2007 r., o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz.U. Nr 191, poz. 1365 z późn. zm.) weszła w życie z dniem 19 listopada 2007 r., jak wynikało z pierwotnej treści ustawy i z treści uzasadnienia jej projektu ustawa miała mieć charakter epizodyczny [BOŃCZAK–KUCHARCZYK 2011] - (jej realizacja miała trwać około 2 lat – to był jej podstawowy błąd, świadczący o nieznajomości stopnia skomplikowania zagadnień objętych jej problematyką i czasu niezbędnego chociażby na dokonanie podziałów nieruchomości i środków które winny być na powyższy cel zabezpieczone, itd.)

### 3. Ujawnienie w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa podstawą do pełnej realizacji zadań w zakresie gospodarowania zasobem Skarbu Państwa

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 z późn. zm.) dotyczy porządkowania stanu ujawniania w księgach wieczystych własności Skarbu Państwa. Ustawa nie nakłada nowych zadań na organy właściwe w sprawach gospodarki nieruchomościami Skarbu Państwa, które wynikają z zakresu ich obowiązków kształtowanych m.in. ustawą o gospodarce nieruchomościami a wprowadza system egzekwowania wykonania obowiązków, których realizacja nie może pozostawać nadal w poważnej zwłoce.

Omawiana ustawa obnażyła problem ujawniania własności nieruchomości, do których nikt nie wykazał swojego tytułu własności np. będących „od zawsze własnością Skarbu Państwa" [SICIŃSKI 2008].

Zasadnym jest stwierdzić, że podobnie jak w przypadku komunalizacji mienia – obowiązek wynikający z ustawy z dnia 10 maja 1990 r., - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz.U. Nr 32, poz.191 z późn.zm) (w większości gmin proces komunalizacji nie został zakończony, większość gmin nie potrafi podać liczby i powierzchni nieruchomości gruntowych, które pozostały do skomunalizowania - proces komunalizacji w gminach trwa już ponad 20 lat) – zamierzenia ustawodawcy wyrażone w Ustawie z dnia 7 września 2007 r., o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego co do terminów wykonania obowiązków (pierwotny termin 2 lata) przewidzianych w/w ustawą rozminęły się z rzeczywistością. Operacja, która w świetle zamierzeń twórców ustawy miała być krótkotrwałą akcją porządkującą stan własności publicznych nieruchomości i powodująca, że własność nieruchomości Skarbu Państwa zostanie wkrótce w pełni ujawniona może przerodzić się w proces trwający latami – zarówno ze względu na zakres przedmiotowy ustawy jak i ze względu na niezbyt precyzyjne sformułowania niektórych przepisów [BOŃCZAK–KUCHARCZYK 2011].

Powyższe potwierdzają wyniki kontroli Najwyższej Izby Kontroli - tematem której była m.in. aktualizacja stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa w związku z realizacją obowiązków wynikających z ustawy z dnia 7 września 2007 r., o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego [NIK 2009].

Najwyższa Izba Kontroli negatywnie oceniła dotychczasowe działania starostów w zakresie aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości należących do zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, w większości jednostek

objętych kontrolą ewidencyjne bazy danych o nieruchomościach, na skutek wieloletnich zaniedbań w zakresie ich aktualizacji nie odzwierciedlają stanu rzeczywistego. Uniemożliwia to rzetelne ustalenie wielkości i stanu prawnego zasobu nieruchomości Skarbu Państwa (w tym liczby i powierzchni nieruchomości o nieuregulowanym stanie prawnym), co w znacznym stopniu utrudnia prawidłowe gospodarowanie przez starostów nieruchomościami Skarbu Państwa, ponadto uniemożliwia prawidłowe sporządzenie i przekazanie przez starostów właściwym organom rzetelnych wykazów nieruchomości. [NIK 2009].

W trakcie kontroli ustalono, że dane zgromadzone w ewidencji gruntów i budynków i w ewidencjach nieruchomości nie odzwierciedlają stanu faktycznego i prawnego. Przyczyną powyższego są m.in. wieloletnie zaniedbania w zakresie aktualizacji danych, wynikające m.in. z braku nadzoru nad systematycznym wprowadzaniem zmian do ewidencji, z braku przepływu informacji zarówno między poszczególnymi komórkami starostw jak również między gminami a starostwami.

W związku z ustaleniami kontroli NIK wskazała na potrzebę :

1) rozważenia przesunięcia terminów zakończenia prac wynikających z ustawy o ujawnieniu;
2) doprowadzenie w drodze uregulowań prawnych do zsynchronizowania zakresu danych ujmowanych w ewidencji nieruchomości, prowadzonej na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz w ewidencji gruntów i budynków prowadzonej na podstawie ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne oraz rozporządzenia wykonawczego do tej ustawy;
3) zwiększenia w miarę możliwości środków finansowych na realizację zadań z zakresu ujawniania prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa.

Wyniki kontroli wskazują, że do osiągnięcia zakładanego w ustawie celu niezbędny jest czas, zaangażowanie właściwych organów, a także niezbędne są znaczne nakłady finansowe [NIK 2009].

W oparciu o dotychczasowe doświadczenia związane z funkcjonowaniem ustawy, wskazano na potrzebę wydłużenia terminów sporządzania wykazów nieruchomości i składania wniosków o ujawnienie prawa własności w księgach wieczystych do sądów rejonowych, a także zwrócono uwagę na brak zabezpieczenia środków finansowych na realizację zadań. W projekcie zmiany ustawy ujawniającej przewiduje się nowy, 54-miesięczny termin (liczony od dnia wejścia w życie ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP oraz j.s.t., tj. od dnia 19 listopada 2007 r.) na uzupełnienie dotychczasowych wykazów nieruchomości i przekazanie ich właściwym organom. Dla usprawnienia procesu uzupełniania wykazów przewidziany został obowiązek współpracy marszałków województw, wójtów, burmistrzów i prezydentów miast oraz innych organów reprezentujących Skarb Państwa ze starostami. Zaproponowany został także nowy, efektywniejszy i szybszy sposób przekazywania przez starostów i wojewodów danych oraz ich gromadzenia przez Głównego Geodetę Kraju, koordynującego działania z zakresu zintegrowanego

systemu informacji o nieruchomościach, z wykorzystaniem infrastruktury teleinformatycznej. Z uwagi na prolongatę terminu przewidzianego na uzupełnienie wykazów, wydłużeniu musiał ulec do 60 miesięcy termin (liczony od dnia wejścia w życie ustawy o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości SP oraz j.s.t., tj. od dnia 19 listopada 2007 r.) na dokonanie ujawnienia prawa własności nieruchomości sektora publicznego we właściwych sądach rejonowych.

**4. Wnioski**

Istotne zaniedbania w ujawnieniu rzeczywistego stanu własności nieruchomości w zakresie nieruchomości Skarbu Państwa są wynikiem wielu przyczyn, spośród których wskazać wypada przede wszystkim zmiany ustrojowe z przełomu lat 80/90 XX wieku czy zmiany w zakresie sposobu zarządu mieniem Skarbu Państwa. Konieczność podjęcia działań w tym kierunku dotyczy całego terytorium Polski.

Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 z późn. zm.) wymaga zmian, jej cele nie zostały dotychczas zrealizowane w całości. Niepełne dane nie pozwalają na uznanie, iż zestawienie krajowe oddaje w 100 % obraz zasobu nieruchomości sektora publicznego. To z kolei utrudnia w pełni skuteczne przeprowadzenie akcji ujawniania w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa. Dotychczasowa realizacja zadań nałożonych ustawą pozwoliła natomiast na zidentyfikowanie skali dotychczasowych zaniedbań w zakresie ujawniania nieruchomości sektora publicznego w państwowych rejestrach, a także trudności związanych z naprawą tego stanu.

Problematyka prawna nieruchomości Skarbu Państwa w zakresie regulowania i ujawniania nieruchomości z pozoru mogłaby wydawać się tematyką dość oczywistą niewymagającą głębszej refleksji. Można by stwierdzić, iż mamy do czynienia z kolejnym obszarem działań administracji rządowej, gdzie coś zaniedbano, czegoś przez lata nie zrobiono. Niestety w sposób pośredni zaniedbania w tym zakresie rzutują na nieprawidłowości w funkcjonowaniu Państwa i samorządów.

Skala problemu jest ogromna, NIK podnosi iż starostowie nie mają pełnej wiedzy o nieruchomościach Skarbu Państwa, którymi powinni gospodarować – wniosek w skali kraju Państwo nie ma wiedzy na temat rzeczywistego majątku Skarbu Państwa.

Z uwagi na nałożone na starostów obowiązki wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami i ustawy ujawniającej zdać sobie należy sprawę, z ich szczególnego charakteru w tym procesie. Jeżeli proces ten ma być zrealizowany w pełni to koniecznym są po pierwsze odpowiednie rozwiązania prawne, po drugie odpowiednio wykształcona i przeszkolona kadra i po trzecie niezbędne środki finansowe.

Z uwagi na ograniczone środki budżetowe istnieje obawa, iż po raz kolejny proces ujawniania zostanie zmarginalizowany – przyczyny:

- nie jest to temat tzw. „ ciekawy marketingowo", więc prościej przeznaczyć środki na inny „ bardziej popularny temat".
- brak jest świadomości, że nieuregulowanie i nieujawnienie nieruchomości, może blokować realizację zadań publicznych (nie wszystko da się załatwić dzięki tzw. spec ustawom).
- brak również świadomości negatywnych skutków nieuregulowania i nieujawnienia nieruchomości SP dla obywateli, którzy często płacą podatki od swoich nieruchomości, które w części zajęte są na realizację celów publicznych, a które winny być na koszt Państwa wydzielone i ujawnione w KW regulując w ten sposób nie tyko nieruchomość SP ale i obywatela.

Reasumując zasadnym jest stwierdzić, iż:

- bez uregulowania nieruchomości Skarbu Państwa i ujawnienia w księgach wieczystych proces gospodarowania nieruchomościami jest tylko pozorny. Świadomość, iż na dzień dzisiejszy nikt nie jest w stanie udzielić wyczerpującej odpowiedzi jakimi nieruchomościami dysponuje Skarb Państwa, skłania do refleksji, iż jest to jeden z obszarów wymagających zintensyfikowania działań, nie ma już czasu na tzw. półśrodki tj. stanowienie „ wyrywkowych" przepisów. Konieczna jest rewizja grupy przepisów, które pozwolą na skoordynowanie działań w zakresie regulowania i ujawniania nieruchomości.
- szczególna rola starostów wykonujących zadania z zakresu administracji rządowej przejawia się nie tylko w zakresie ujawniania, ale przede wszystkim w zakresie ewidencjonowania nieruchomości zarówno w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami jak i prowadzenia ewidencji w rozumieniu ustawy Prawo geodezyjne. Istotne jest aby informacje o nieruchomościach Skarbu Państwa w obu ewidencjach były tożsame, dzisiaj niestety tak nie jest i wynika to z przepisów, którewymagają kolejnych zmian.

## 5. Literatura


BIENIEK G. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami, komentarz*. Warszawa 2005, s.11-15.

BOŃCZAK – KUCHARCZYK E. *Ustawa o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego. Komentarz*. LEX 2011, s.35-40.

RUDNICKI S. *Prawo obrotu nieruchomościami*, Warszawa 1999, s. 60 -70.

RUDNICKI S. *Komentarz do Kodeksu cywilnego, księga druga: własność i inne prawa rzeczowe*, Warszawa 1999, s.12 -15.

SICIŃSKI P. *Nieruchomość o nieustalonym stanie prawnym – nieruchomość Skarbu Państwa – sensu stricto*, Nieruchomości 2008, Nr 3, s. 23-25.

WANCKE P. *Nieruchomości. Leksykon pojęć i definicji*, Warszawa 2007, s.112-115.

WOLANIN M. *Gospodarka nieruchomościami Skarbu Państwa*," Nieruchomości" 7/1999, s.35-36.
NIK 2009 – *Informacja o wynikach kontroli aktualizacji stanu faktycznego i prawnego nieruchomości przez organy gospodarujące mieniem stanowiącym zasób nieruchomości Skarbu Państwa, gminny zasób nieruchomości i mienie gminne*, Nr ewid. 12/2009/P/08/001/KAP, KAP – 41001/08, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa marzec 2009, s. 15- 25.
Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o *ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego* (Dz. U. Nr 191, poz. 1365 z późn. zm.)
źródła internetowe:
http//www.sejm.gov.pl - Sejm RP V kadencji Nr druku: 2107 *uzasadnienie do projektu ustawy z dnia 7 września 2007 r., o ujawnieniu w księgach wieczystych prawa własności nieruchomości Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego.*
http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-/artykul/*ogolny-obraz-stanu-prawnego nieruchomosci-stanowiacych-wlasnosc-j-s-t-ciagle-pozostaje-niepelny*
www.mswia.gov.pl

*****

# LEGAL ASPECTS OF TREASURY REAL ESTATE – SELECTED ISSUES

**Krystyna Celarek**
*The Academy of Business in Dąbrowa Górnicza*
*e-mail: krystynacelarek@poczta.fm*

**Key words:** *real estate, real estate management, Treasury's real estate register.*

**Abstract**

The legal aspects of Treasury real estate are a very important and extensive issue. One of the crucial issues in the legal aspects of Treasury real estate is the regulation of the legal status of the Treasury's real estate.

In this study, an attempt has been made to draw attention to legal aspects of the importance of regulating the legal status of Treasury real estate and the disclosure of ownership of the Treasury's real estate in the land and mortgage registers for the management of real estate. It has been shown that this is one of the most important tasks for ensuring proper realisation of the remaining tasks in the management of Treasury real estate. At the same time, the particular role of council leaders as the executive authorities for the Government in this process is noted.

# PROBLEMATYKA WYWŁASZCZEŃ POD INWESTYCJE LINIOWE

**Aleksandra Szabat-Pręcikowska**
*Katedra Geomatyki*
*Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie*
e-mail*: aszabat@agh.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** *wywłaszczenie, inwestycje liniowe, autostrady, kolej, „specustawy"*

**Streszczenie**

Podstawowa regulacja prawna dotycząca prawa własności i wywłaszczania nieruchomości znajduje się w Konstytucji Rzeczpospolitej Polskiej oraz w ustawie o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. Sprawą oczywistą jest, że odebranie komukolwiek prawa własności możliwe jest jedynie w przypadku, gdy spełnione są łącznie dwa warunki: wywłaszczenie dokonywane jest na cele publiczne oraz że dokonywane jest za słusznym odszkodowaniem.

Wywłaszczeniem może być objęta cała nieruchomość albo jej część. W wyniku przeprowadzanych procesów wywłaszczeniowych zakłócony zostaje dotychczasowy porządek przestrzeni. Nowa struktura gruntów często wymaga modernizacji. Zdarza się, że dotychczasowy właściciel wywłaszczonej części nieruchomości ma utrudniony dostęp do tejże nieruchomości. Nieruchomość może okazać się niezdatna do dalszego prawidłowego wykorzystania. W celu racjonalnego i prawidłowego wykorzystywania nieruchomości, choćby do produkcji rolnej, najodpowiedniejszym wyjściem z tego typu trudnych dla właściciela nieruchomości sytuacji okazuje się przeprowadzenie scaleń i podziałów lub wymiany gruntów. W dobie bardzo intensywnych prac budowy dróg i linii kolejowych na terenie naszego kraju wspomniane rozwiązania rokują prawidłowe procesy gospodarowania nieruchomościami.

## 1. Wprowadzenie

W szybkim tempie zbliżają się Mistrzostwa Europy w piłce nożnej. Zapowiedź tego medialno – sportowego wydarzenia już ponad pięć lat temu wywołała zarówno euforię, jak i obawę przed sprostaniem przede wszystkim wymaganiom komunikacyjnym (pomijając budowę infrastruktury sportowej). Były to lata, w czasie których w przestrzeni prawnej Polski zaistniały poważne zmiany w zakresie procesów regulujących kwestie infrastruktury drogowej i kolejowej. Wszystko po to, by godnie przyjąć rzesze kibiców i turystów oraz by mogli bez problemu poruszać się siecią komunikacyjną wzdłuż i wszerz naszego kraju. Jako że jesteśmy na finiszu do rozpoczęcia mistrzostw, w pełni pochlebnych opinii nie można powiedzieć na temat wywiązania się z planowanych inwestycji liniowych, które są obecnie tematem wielu dyskusji. Ogromne znaczenie miały tu procesy

pozyskiwania ziemi pod te inwestycje. Ponadto sieć dróg w dobrym stanie sprzyja rozwojowi gospodarki powodując potrzebę przemieszczania nie tylko osób, ale też towarów i usług.

Przedmiotowy artykuł ma na celu podjęcie rozważań związanych z przeprowadzaniem procesów wywłaszczeń nieruchomości. Odnoszą się one do budowy infrastruktury drogowej i kolejowej. Powszechnie wiadomo, że główną motywacją wskazanych procesów była chęć poprawy sieci komunikacyjnej na terenie Polski. Gdy dodatkowo okazało się, że Polska będzie pełnić rolę współgospodarza EURO 2012, motywacja do działań wzrosła. Jednak pomimo intensywnych przygotowań do przywołanego powyżej przedsięwzięcia oraz uproszczenia niektórych procesów, ciągle poważnym wyzwaniem są źródła finansowania inwestycji oraz problem wykupu nieruchomości w zakresie społecznym, prawno-organizacyjnym, technicznym, ekologicznym i politycznym (FIRLEJ, GURGUL-CZEKAŃSKA 2011).

Nieuniknione są różnorakie opinie komentujące dotychczasowe postępy i skutki podejmowanych przedsięwzięć w zakresie dróg i kolei, jednak trzeba przyznać, że zaistniało wiele pozytywnych zmian. Dodatkowo należy zaznaczyć, że choć w czerwcu 2012 roku nie uda się płynnie przejechać choćby całą autostradą A4, to pozytywną kwestią jest fakt rozpoczęcia wielu inicjatyw infrastrukturalnych i przy wysoce zaawansowanym stopniu ich realizacji można spodziewać się niedługiego zakończenia prac nad zakładaną siecią komunikacyjną. Dążenie do zakończenia prac oraz w końcu efekt podjętych działań można ująć jako źródło bogactwa kraju i pomnażania jego kapitału w przyszłości (KUCHARSKA-STASIAK 2006) poprzez rozbudowę tej sieci. Jednak zanim inwestor zajmie teren budowy, ogromnie ważną kwestią są procesy poprzedzające. Będą to działania mające na celu pozyskanie ziemi pod inwestycje. Jest to zadanie trudne i czasochłonne ze względu na obowiązujące procedury. Dodatkowo wysoko postawiona poprzeczka prawa ochrony własności, mentalność wywłaszczanych właścicieli nieruchomości oraz możliwości uporania się z tą trudną tematyką powodują niełatwą drogę zrealizowania zamierzenia.

## 2. Konstytucyjna ochrona własności

W zakresie wywłaszczenia nieruchomości oczywistą kwestią jest to, że i ta tematyka została solidnie opatrzona sztywnymi ramami prawnymi w formie stosownej ustawy. Jednak jak powszechnie wiadomo, ustawa pozostaje w hierarchii podrzędnej w stosunku do naczelnej regulacji prawnej Rzeczpospolitej Polskiej, którą jest konstytucja (DZ.U. 1997 NR 78 POZ. 483 Z PÓŹN. ZM.). Stanowi o tym artykuł 8. Jako wzorzec wszystkich krajowych aktów jest niepodważalnym stwierdzeniem istniejącego stanu rzeczy.

Wywłaszczenie nieruchomości okazuje się bardzo istotnym elementem gospodarowania nieruchomościami wpływającym na stan gospodarki narodowej i funkcjonowanie państwa. Świadczy o tym fakt, że wśród 243 artykułów nadrzędnego aktu prawnego, swoje miejsce ma również zapis dotyczący

wywłaszczenia. Niekiedy jednak stwierdzeń zawartych w konstytucji nie można stosować bezpośrednio, zatem muszą zostać odpowiednio sprecyzowane przy pomocy kolejnych mechanizmów legislacyjnych. Będzie to docelowa forma stworzenia ustawy. Tak też dzieje się w przypadku określenia warunków procesu wywłaszczeniowego.

Artykuł 21 konstytucji stanowi o ochronie własności na terenie Rzeczypospolitej Polskiej oraz gwarantuje prawo dziedziczenia. Kolejno ustęp drugi odnosi się *sensu stricte* do kwestii wywłaszczenia, w którym jasno określa, w jakich okolicznościach może dojść do przeprowadzenia tejże procedury. Otóż by proces wywłaszczenia nieruchomości mógł zaistnieć, bezwzględnie muszą być spełnione jednocześnie dwa warunki. Pierwszy z nich, to gdy teren wywłaszczanych nieruchomości ma służyć celom publicznym, drugi natomiast, że w zamian za wywłaszczoną nieruchomość władającemu przysługuje ekwiwalent w formie słusznego odszkodowania.

Prawo własności wchodzi w zakres gałęzi prawa rzeczowego, które z kolei jest zakorzenione w szerokiej dziedzinie prawa cywilnego, stąd według definicji artykułu 44 kodeksu cywilnego (DZ. U. 1964 NR 16 POZ. 93 Z PÓŹN. ZM.) własnością nazywamy mienie i inne prawa rzeczowe. Konstytucyjna typizacja stawia na piedestale prawo własności w tak ważnym stopniu, że w artykule 64 konstytucji znów zostaje ono przywołane. Zatem będzie to nadrzędne prawo obywateli, które podlega równej, powszechnej ochronie. Akcent bowiem znów pada na prawo własności, które może być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Stąd prawo własności stało się odniesieniem do charakterystyki wywłaszczenia nieruchomości pod względem prawidłowości przeprowadzanych procedur, a jest nimi pozbawianie właścicieli nieruchomości ich konstytucyjnego prawa.

Dodatkowo należy wspomnieć o międzynarodowym prawie obowiązującym Polskę w zakresie prawa własności. Ochronę własności osób fizycznych i prawnych reguluje konwencja o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (DZ. U. 1993 NR 61 POZ. 284). Wyżej opisane słowa konstytucji znajdują potwierdzenie w artykule 1 protokołu dodatkowego do wyżej wspomnianej konwencji z dnia 20 marca 1952 roku (DZ. U. 1993 NR 61 POZ. 284). Protokół ten w drugiej części artykułu wskazuje na zgodność powyższego zapisu z ustawami regulującymi kwestie korzystania z własności zgodnie z interesem powszechnym lub w celach między innymi podatkowych.

### 3. Podstawa prawna procesu wywłaszczenia

Zgodnie z zapisami konstytucji oraz wspomnianej konwencji rozwinięcie tematyki wywłaszczeń zostało zawarte w ustawie o gospodarce nieruchomościami (DZ. U. 1997 NR 115 POZ. 741 Z PÓŹN. ZM.). Proces wywłaszczania nieruchomości został sprecyzowany w rozdziale czwartym „Wywłaszczenie nieruchomości" działu III dotyczącego wykonywania, ograniczania lub pozbawiania praw do nieruchomości. W kolejnym rozdziale – piątym – szczegółowo została opisana

kwestia odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, jako kryterium konieczne do możliwości zaistnienia procesu. Natomiast rozdział szósty dotyka zwrotu wywłaszczonych nieruchomości. Mogą się o nie starać pierwotni właściciele, lub ich spadkobiercy w przypadku, gdy przedmiotowa nieruchomość, lub jej część nie została wykorzystana odpowiednio do zamierzeń.

Ustawowa procedura wywłaszczeniowa składa się z kilku etapów. Pierwszym z nich jest podjęcie rokowań z właścicielem nieruchomości. Przez rokowania rozumie się czynności poprzedzające zawarcie umowy o zbycie nieruchomości i ma na celu zawarcie porozumienia we wszystkich istotnych kwestiach tego zbycia. Jeśli pomimo upływu dwóch miesięcy, które przeznaczone były na rokowania, nie dojdzie do dobrowolnego podpisania umowy, następuje drugi etap. Etap wszczęcia procedury wywłaszczeniowej z urzędu lub na wniosek, w zależności od podmiotu, na rzecz którego ma nastąpić przejęcie nieruchomości. W kolejnym etapie dochodzi do rozprawy administracyjnej. Jest to czas na przedkładanie stosownych dokumentów potwierdzających racje stron postępowania. Kolejny etap to decyzja o wywłaszczeniu. Decyzja zawiera informacje o nieruchomościach wywłaszczanych, wskazaniu celu wywłaszczenia i odszkodowawczej kwocie. Po wydaniu decyzji nastąpi etap uprawomocnienia się decyzji. Jest to czas 14 dni od daty jej wydania. Po upływie tego terminu można mówić o faktycznym momencie wywłaszczenia. Jednak gdy w ciągu 7 lat nieruchomość nie zostanie wykorzystana na cel określony w decyzji wywłaszczeniowej, poprzedni właściciel może starać się o jej zwrot.

Okazuje się jednak, iż pomimo trzydziestu rozbudowanych artykułów ustawy o gospodarce nieruchomościami opisujących poruszony temat, potrzebna była kolejna regulacja prawna. Miała uprościć długie, skomplikowane procedury w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych na cele publiczne, które okazały się przedsięwzięciami niesamowicie czasochłonnymi. Zatem *lex specialis* wobec ustawy o gospodarce nieruchomościami jest ustawa o szczegółowych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (DZ.U. 2003 NR 80 POZ. 721 Z PÓŹN. ZM). Przewidziane tu procedury wywłaszczeniowe pomijają etap rokowań dotyczących odkupu nieruchomości, stąd mechanizm staje się znacznie prostszy, a przede wszystkim krótszy.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że podczas standardowej procedury, w czasie trwania rokowań może nastąpić zaproponowanie nieruchomości zamiennej. Jak zatem wiadomo, właściciele nieruchomości niechętnie oddają swoją własność na cele publiczne, a tylko w przypadku braku porozumienia pomiędzy stronami wydaje się decyzję o wywłaszczeniu.

## 4. Inwestycje liniowe

Pojęcie inwestycji liniowych zawarte jest w ustawie Prawo budowlane (DZ.U. 1982 NR 11 POZ. 80 Z PÓŹN. ZM.). Artykuł 3 ust. 3a tej regulacji stanowi, że na poczet inwestycji liniowych zaliczamy obiekty budowlane, dla których charakterystycznym parametrem jest długość. Ta zależność wiąże się z drogami

wraz ze zjazdami, liniami kolejowymi, wodociągami, kanałami, gazociągami, ciepłociągami, rurociągami, liniami i trakcjami energetycznymi oraz liniami kablowymi i wałami przeciwpowodziowymi. W niniejszym artykule akcent pada na proces wywłaszczenia nieruchomości pod inwestycje drogowe i kolejowe.

Należy wspomnieć, że w zakresie tematyki przeciwpowodziowej w lipcu 2010 roku powołano odpowiednią specustawę (DZ. U. 2010 NR 123 POZ. 835 Z PÓŹN. ZM). Ma ona na celu pozyskanie gruntów pod liniowe inwestycje hydrotechniczne, których brakuje na terenie kraju, a które okazują się niezbędnym wyposażeniem zabezpieczającym życie społeczeństwa i jego własność. Zaproponowane rozwiązania ustawy przeciwpowodziowej wzorowane są na specustawie drogowej. Uproszczone procedury są identyczne ze stosowanymi przy wywłaszczeniach pod budowę dróg i innych inwestycji na EURO 2012 (KONIECZNA, TRYSTUŁA 2011). Okazuje się zatem, że kolejne specjalne akty prawne wzorowane są na specustawie drogowej.

Cel, jaki mobilizował ustawodawcę do stworzenia specustawy drogowej był jak najbardziej słuszny, ponieważ nowe przepisy miały przyspieszać realizację budowy infrastruktury technicznej. Polska wciąż nadrabia zaległości komunikacyjne, gdyż dobrych i szybkich dróg nadal brakuje. Dodatkową motywacją była konieczność, a niekiedy przymus wydania środków pozyskanych z funduszy Unii Europejskiej, które jak wiadomo należy wykorzystać w zaplanowanych i nieprzekraczalnych terminach.

Cytując za artykułem 11a specustawy drogowej wojewoda (w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich) albo starosta (w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych) wydają decyzję o zezwoleniu na ustalenie lokalizacji drogi na wniosek właściwego zarządcy drogi. Decyzja ta jest jednoznaczna z zatwierdzeniem projektu podziału nieruchomości, a linie rozgraniczające teren są liniami podziałowymi. Ponadto przedmiotowa decyzja o ustaleniu lokalizacji drogi stanowi podstawę formalno – prawną przejęcia *ex lege* nieruchomości na cele inwestycji drogowych. W ten sposób zostają rozstrzygnięte zarówno kwestie przebiegu drogi oraz kwestie własnościowe.

Zwracając teraz uwagę na właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości będącej przedmiotem wywłaszczenia, należy stwierdzić, że dostaje on pod adres wskazany w katastrze wyżej wspomnianą decyzję. Zatem każdoczesny władający nieruchomością w drodze obwieszczeń i otrzymanej decyzji dowiaduje się o zaistniałym fakcie wywłaszczenia. Stąd rodzi się pytanie, czy przedstawiona forma zaskoczenia prowadząca do pozbawienia własności właściciela nieruchomości nie godzi w konstytucyjną ochronę własności.

Należy w tym miejscu wspomnieć, że najbardziej ogólne zasady odnoszące się do tematyki gospodarowania nieruchomościami wynikają wprost z artykułu 140 kodeksu cywilnego. Ponadto wspomniany zapis wiąże się z triadą uprawnień. Otóż właściciel z wyłączeniem innych osób może korzystać z nieruchomości w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego, zgodne ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. Triada przejawia się

posiadaniem nieruchomości, możliwością pobierania pożytków i dochodów z nieruchomości oraz rozporządzania nieruchomością (BIENIEK, RUDNICKI 2011).

Uzasadnionym posunięciem jest podjęcie tematu rozwiązującego uporanie się z częścią nieruchomości, która w wyniku procedury wywłaszczeniowej okazuje się niezdatna do dalszego prawidłowego wykorzystania. Wtedy właściciel nie może w pełni korzystać z triady uprawnień, ponieważ na przykład część nieruchomości powywłaszczeniowej nie spełnia dotychczasowego zadania. Wynika to wprost z zastosowania artykułu 13 ust. 3 wspomnianej ustawy. Zatem właściciel części nieruchomości nienadającej się do prawidłowego wykorzystania, lub jej użytkownik wieczysty mają prawo wystąpić z wnioskiem o zbycie przedmiotowej części nieruchomości do właściwego zarządcy nieruchomości. Ten ostatni jest ustawowo obowiązany ustosunkować się do wniosku pozytywnie, nabywając tę część nieruchomości na rzecz Skarbu Państwa albo jednostki samorządu terytorialnego. W taki sposób odbywa się wywłaszczenie nieużytecznej części nieruchomości na żądanie właściciela.

Zagwarantowana ustawowa możliwość uporania się z częściami niezdatnych do dalszego wykorzystania częściami nieruchomości nie rozwiązuje niekorzystnej struktury gruntów, a jedynie wpływa na zmiany własnościowe. Przyczyną tychże działań jest w głównej mierze utrata możliwości użytkowania części nieruchomości w celach rolniczych – oraz co się z tym wiąże – pobierania z niej pożytków. Ustawodawca proponuje również inną możliwość racjonalnego zagospodarowania pasa drogowego pod inwestycję. Otóż w celu zapewnienia odpowiedniej przestrzeni dla inwestycji liniowych, artykuł 13 ust. 2 dotyczy postępowania scaleniowo – wymiennego. Mając na uwadze nieruchomości, docelowo miałyby być to nie tylko grunty, ale również lokale mieszkalne. Zatem ten proces polegałby w pierwszej kolejności na nabyciu wspomnianych nieruchomości leżących poza pasami drogowymi, a następnie na zamianie ich na nieruchomości leżące w obrębie tychże pasów.

Dodatkowo przedsięwzięciem, które jest zachętą do szybszego przeprowadzenia wywłaszczenia, są pewnego rodzaju bonusy. Przewiduje i gwarantuje je specustawa drogowa. Zgodnie z artykułem 18 pkt. 1e właściciel lub użytkownik wieczysty za niezwłoczne opuszczenie nieruchomości otrzymuje powiększoną wartość odszkodowania. Wysokość ta jest zwiększona o 5% wartości nieruchomości lub prawa użytkowania wieczystego. Przy czym termin niezwłocznie odnosi się do terminu nie później niż 30 dni od dnia otrzymania dokumentu potwierdzającego wszczęcie procedur wywłaszczeniowych. Kolejnym bonusem jest przypadek powiększenia wysokości odszkodowania o równą kwotę 10 000 zł. W oparciu o pkt. 1f art. 18 ustawy, właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu przysługuje odszkodowanie w zwiększonej wysokości równiej 10 000 zł w przypadku nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi, w tym również dotyczy to lokalu wyodrębnionego w tym budynku. Wyżej opisane możliwości dotyczą nieruchomości wydanych przez właściciela dobrowolnie.

## 5. EURO 2012 machiną zmian infrastrukturalnych

Zgodnie z umową (M.P. 2008 NR 74 POZ. 667) zawartą między rządem Polski i Ukrainy wynika, że możliwość przeprowadzenia na terytoriach naszych państw turnieju finałowego Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 jest ogromnie ważną realizacją. Dotyczy to sfery społecznej o znaczeniu międzynarodowym oraz nabiera niebagatelnego znaczenia politycznego, gospodarczego i promocyjnego. W celu umożliwienia przeprowadzenia jak najszybszą drogą określonych procedur w przygotowaniach do EURO 2012 ustawodawca stworzył szereg nowych przepisów. Są to regulacje prawne o charakterze szczególnym i wyjątkowym, a ich treść oparta jest na domniemaniu konstytucyjności. Odnosi się ona do realizacji inwestycji celów publicznych, gdy prawo własności odbierane jest za słusznym odszkodowaniem, spełniając tym samym konstytucyjne kryteria wywłaszczeń nieruchomości (WOLANIN 2011).

Z racji tego, że procedury wywłaszczenia oparte na ustawie o gospodarce nieruchomościami mogą trwać latami, właściwym sposobem na skrócenie dotychczasowych reguł było stworzenie specustawy drogowej i kolejowej. Przyspieszenie inwestycji kolejowych odbywa się analogicznie do drogowych. Stanowi o tym ustawa o transporcie kolejowym (DZ. U. 2003 NR 86 POZ.789 Z PÓŹN. ZM.). Wywłaszczenie prowadzone na podstawie przywołanych ustaw następuje z mocy prawa na podstawie decyzji lokalizacji celu publicznego. Takimi celami są niewątpliwie decyzje o ustalaniu przedsięwzięć EURO 2012. Uzyskanie takich decyzji warunkuje jakość i tempo procesu inwestycji w infrastrukturę kolejową o znaczeniu państwowym. Zaznaczyć jednak trzeba, że ustawy specjalne powstały znacznie wcześniej, niż decyzja organizacji EURO 2012 na terenie Polski. Jednak na pewno to wielkie wydarzenie sportowe przyspieszyło działania w zakresie budowy infrastruktury technicznej.

Kwestie odszkodowania regulowane są odrębnymi decyzjami. W zakresie wycen nieruchomości wywłaszczanych podstawą wiarygodnych analiz powinna być chociażby jednolita baza danych cech rynkowych czy zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych wyceny. Oprócz czynników czysto technicznych prowadzących do wyniku w postaci wartości odszkodowania należy również uwzględnić elementy pozatechniczne, które są podstawą słuszności odszkodowania (ŚLIWIŃSKI 2011).

Specjalne regulacje prawne ułatwiające procesy zmian struktury technicznej, ze szczególnym uwzględnianiem wywłaszczenia nieruchomości, to jednak za mało by w sposób płynny uporać się z przedsięwzięciami. Okazuje się, że są to procesy trudne pod względem legislacyjnym i wykonawczym, na co niezaprzeczalnym dowodem są ostatnie lata praktyki. Stąd zapewne potrzeba jeszcze większego doświadczenia i dążenia do bardziej skutecznych działań, chroniących jednocześnie właścicieli, inwestorów i interes społeczny. Dobrym rozwiązaniem było by uproszczenie procedur we wszystkich płaszczyznach współpracy

administracyjnej. Jednak największym pytaniem pozostanie, czy jest to w ogóle możliwe.

## 6. Możliwości uporządkowania przestrzeni

W wyniku czynności przeprowadzanych na potrzeby wywłaszczenia nieruchomości pod budowę inwestycji liniowych, układ przestrzeni pozostawiony po tym procesie może zostać zakłócony. W tym celu należałoby zastanowić się, jakie czynności mogą przyczynić się do uporządkowania struktury gruntów powstałej po procesie wywłaszczenia nieruchomości wzdłuż inwestycji liniowych. Jakie stworzyć możliwości dalszego wykorzystania nieruchomości bezpośrednio sąsiadujących z inwestycjami drogowymi i kolejowymi. Możliwości te odnoszą się do przypadków z wykluczeniem części nieruchomości, które mogą zostać wywłaszczone na żądanie właściciela nieruchomości niezdatnej do dalszego prawidłowego funkcjonowania, ponieważ dochodzi do przeniesienia prawa własności na inną osobę. Potrzeba faktycznych działań mających na celu uporządkowanie rzeczywistego układu przestrzennego.

Pierwszą propozycją jest możliwość przeprowadzania scaleń i ponownych podziałów nieruchomości. Dotyczy to zurbanizowanych terenów niezabudowanych wokół inwestycji liniowych. Poparciem tych słów jest cel scaleń i podziałów według przepisów rozdziału 2 działu III ustawy o gospodarce nieruchomościami. Aktem wykonawczym do ustawy jest rozporządzenie w sprawie scalania i podziału nieruchomości (DZ. U. 2005 NR 86 POZ. 736). Procedura ta służy budowaniu korzystnej struktury obszarowej. Przekształcanie granic i uzyskanie korzystnej konfiguracji sąsiadujących nieruchomości ułatwiło by racjonalne wykorzystanie przestrzeni zgodnie z miejscowym planem. Ponadto cel scaleń i podziałów ma zapewniać łatwiejszy dostęp do sieci dróg publicznych oraz stworzyć racjonalne warunki dla uzbrojenia terenu (MALINA, KOWALCZYK 2011). Niestety procedura przeprowadzenia powyższych czynności jest obarczona wymogami trudnymi do spełnienia. Ponadto według warunku ustawowego nie dotyczy gruntów między innymi rolnych, przez które również prowadzone są inwestycje liniowe.

Problem gruntów rolnych i leśnych rozwiązuje scalenie i wymiana gruntów. Ten zabieg urządzeniowo – rolny ma na celu przekształcić układ przestrzeni tak, by w sposób jak najbardziej racjonalny prowadzić gospodarkę nieruchomości gruntowych. Proces ten został uregulowany za sprawą ustawy o scalaniu i wymianie gruntów (DZ.U. 1982 NR 11 POZ. 80 Z PÓŹN. ZM.). Scalanie gruntów rolnych jest ściśle powiązane przede wszystkim z pojęciem szachownicy gruntów, które powoduje mniejszą wydajność pracy. Powodem zmniejszonej wydajności może być nie tylko układ długich, wąskich działek, ale również rozłóg (MALINA, KOWALCZYK 2011). Przyczyną występowania, charakterystycznych dla Polski długich wąskich działek, ma wpływ wykształcone przez wieki życie społeczne. Małżeństwo, rozwód czy dziedziczenie powoduje bałagan w zarządzaniu przestrzenią gruntów. Powoduje tym samym ciągły podział istniejących działek na

coraz węższe (WILLIAMSON I INNI), co w konsekwencji przy dodatkowym czynniku w formie przebiegającej przez taki teren inwestycji liniowej całkowicie burzy układ przestrzeni i utrudnia dojazd do nowopowstałych części nieruchomości.

Ponadto powierzchniowo małe części ziemi również są uciążliwe w uprawie. Dodatkowym czynnikiem wpływającym na utrudnione wykorzystanie gruntu do produkcji rolnej jest odległość lub nawet przeszkody w dotarciu do działki rolnej w postaci szybkiej drogi lub autostrady. Pomimo wyznaczonych dróg dojazdowych może okazać się, że koszty i czas dojazdu do gruntów przewyższą koszt i czas samej uprawy.

Powyżej opisane procesy uporządkowania przestrzeni posiadają solidną podstawę prawną, jednak wymagają pewnej jednomyślności i zorganizowania. Ponadto, jak dzieje się to w przypadku scaleń i wymiany gruntów, czasochłonne okazuje się przeprowadzenie zagospodarowania poscaleniowego. Obarcza to tym samym zakres obowiązków organów administracji rządowej, za które odpowiedzialny jest starosta.

## 7. Podsumowanie

Opisywane zagadnienie porusza zarówno problem geodezyjno-prawnych procedur wywłaszczeniowych oraz odnosi się do skutków, z jakimi muszą zmierzyć się inwestorzy, właściciele nieruchomości wokół nowopowstałych inwestycji liniowych oraz odpowiednie organy administracji.

Tematyka wywłaszczeń nieruchomości od zawsze budziła wiele emocji, ponieważ jej celem jest przecież pozbawianie własności na rzecz realizacji przedsięwzięć publicznych. Ponadto nie jest łatwo pozbawić władających ich prawa, które jest chronione konstytucją oraz gwarantowane w międzynarodowym konwencie. Stąd procedury wywłaszczeniowe są szczegółowo analizowane.

Na przestrzeni ostatnich lat działań w zakresie infrastruktury drogowej i kolejowej zaszło wiele pozytywnych zmian. Świadczy o tym fakt, iż ustawodawca wprowadził w życie uproszczenia w pozyskiwaniu gruntów oraz skrócił prawną i faktyczną drogę działań.

Tematem do dyskusji i racjonalnych działań pozostaje przestrzeń wokół powstałych inwestycji. Przywołane procesy scaleń i podziałów nieruchomości czy scaleń i wymiany gruntów prawnie funkcjonują, lecz czy jest realna szansa na ich praktyczne zastosowania? Przyszłość pokaże.

Pomimo zmian, należałoby ponadto zmodernizować proces działania pokrewnych instytucji, z którymi nieodzownie muszą współpracować strony postępowań procesu inwestycyjnego.

## 8. Literatura

BIENIEK G., RUDNICKI S. 2011. *Nieruchomości. Problematyka prawna.* Wydanie 6, LexisNexis, Warszawa.

FIRLEJ K., GURGUL-CZEKAŃSKA K. 2011. *Problemy infrastruktury drogowej Polski w okresie poakcesyjnym*. W: *Inwestycje i nieruchomości. Wyzwania XXI wieku*. Red. A. Nalepka. 2011. Fundacja Uniwersytetu Ekonomicznego. Kraków.

KONIECZNA J., TRYSTUŁA A. 2011. *Using Cadastre Data in the Process of Acquiring Land for Investments Concerning Flood Protection Structures.* 3rd. Cadastral Congress, November 23-25, Warsaw, Poland.

KONSTYTUCJA RZECZPOSPOLITEJ POLSKIEJ z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

KONWENCJA z dnia 4 listopada 1950 r. o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (Dz.U. 1993 nr 61 poz. 284).

KUCHARSKA-STASIAK E. 2006. *Nieruchomość w gospodarce rynkowej.* Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.

MALINA R., KOWALCZYK M. 2011. *Geodezja katastralna. Procedury geodezyjne i prawne. Przykłady operatów*. Wydanie II. Wydawnictwo Gall. Katowice.

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości (Dz. U. 2005 nr 86 poz. 736).

ŚLIWIŃSKI Ł. 2011. *Odszkodowania za nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne.* Studia i materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Journal of the Real Estate Scientific Society. Volume 19 Number 4. Wydawnictwo Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Olsztyn.

UMOWA między Rządem Rzeczpospolitej Polskiej A Gabinetem Ministrów Ukrainy o współpracy przy organizacji finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 (M.P. 2008 nr 74 poz. 667).

USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93 z późn. zm.).

USTAWA Z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 nr 115 poz. 741 z późn. zm.).

USTAWA Z dnia 26 marca 1982 r. o scalaniu i wymianie gruntów (Dz.U. 1982 nr 11 poz. 80 z późn. zm.).

USTAWA Z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (Dz.U. 2003 nr 86 poz.789 z późn. zm.).

USTAWA z dnia 24 czerwca 2010 r. o szczególnych rozwiązaniach związanych z usuwaniem skutków powodzi z maja i czerwca 2010 r. (Dz.U. 2010 nr 123 poz. 835 z późn. zm.).

USTAWA z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz.U. 2003 nr 80 poz. 721 z późn. zm).

USTAWA Z dnia 7 lipca 1994 Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.).

WILLIAMSON I., ENEMARK S., WALLACE J., RAJABIFARD A. *Land Administration for Sustainable Development.* ESRI Press Academic. Redlands. California. USA.

WOLANIN M. 2011. *Podziały i scalenia nieruchomości.* Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa.

# THE ISSUE OF EXPROPRIATION OF LINEAR INVESTMENT PROJECTS

**Aleksandra Szabat-Pręcikowska**
*Department of Geomatics*
*AGH University of Science and Technology in Cracow*
e-mail: *aszabat@agh.edu.pl*

**Key words:** *expropriation, linear investments, highways, railways, 'the special acts'*

**Abstract**

As a preliminary point it should be noted that the basic legal regulation concerning the ownership and expropriation of real estate are located in the Polish Constitution and in the real estate management act dated 21 August 1997. It is obvious that capturing someone's property rights is possible only if two requirements are met: the expropriation is made for public purposes and the compensation is just.

Expropriation may concern the whole property or only its part. It is not uncommon that the previous owner of the partly expropriated real estate has limited access to that property, and worse, it appears unsuitable for continued correct use. For rational and proper use of real estate, even for agricultural production, the most relevant solution for this type of situation difficult for the property owner, appears performing real estate consolidation and divisions or land exchange. In the time of a very intense road and railways construction work all over the country, these solutions promise proper land administration.

# PROBLEMATYKA PRZYJĘCIA GRANIC NIERUCHOMOŚCI DO PODZIAŁU W ASPEKCIE JEDNOLITOŚCI WYKONYWANIA PRAC GEODEZYJNYCH

**Marcin Karabin, Magdalena Karabin**
*Zakład Katastru i Gospodarki Nieruchomościami*
*Politechnika Warszawska*
*e-mail: m.karabin@interia.pl, magda_karabin@go2.pl*

**Słowa kluczowe:** *podział nieruchomości, przyjęcie granic nieruchomości do podziału*

**Streszczenie**

W artykule wykonano analizę dokumentacji geodezyjno-prawnej z wybranych postępowań podziałowych – wykonanych w różnych powiatach województwa mazowieckiego i przez rożnych wykonawców prac geodezyjnych. W pracach tych przeanalizowane zostały czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału i zawartość dokumentacji powstałej z ich wykonania pod kątem zgodności z obecnie obowiązującymi uregulowaniami prawnymi. Dokonano także próby odpowiedzi na pytanie czy zachowana została zasada jednolitości wykonywania prac geodezyjnych oraz na ile przejrzyste uregulowania prawne mamy w zakresie przyjmowania granic nieruchomości do podziału i czy istnieje konieczność zmian tych przepisów.

## 1. Wprowadzenie

Podział nieruchomości regulowany przepisami ustawy z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (USTAWA 1997) jest jedną z najczęściej wykonywanych przez geodetę prac. Wiele form gospodarowania nieruchomościami wymienionych w powyższej ustawie powoduje konieczność dokonania podziału, który wykonuje się m.in. dla realizacji celów publicznych. Jedną z ważniejszych czynności dokonywanych w ramach postępowania podziałowego – jest czynność związana z przyjęciem granic „zewnętrznych" nieruchomości do podziału, co regulowane jest przepisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004r w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości - §6 i §7 (ROZPORZĄDZENIE 2004). Czynność ta wykonywana jest w wielu przypadkach w obecności właściciela/użytkownika wieczystego nieruchomości dzielonej i nieruchomości sąsiednich. Przyjęcie niewłaściwych granic nieruchomości do podziału może w przyszłości spowodować sytuacje konfliktowe, bowiem w oparciu o te dane (numeryczny opis granic działki ewidencyjnej dzielonej i działek powstałych w wyniku podziału) dokonywane są inne czynności geodezyjne, takie jak np. geodezyjne opracowanie

projektu zagospodarowania działki wykonywane przy wyznaczaniu obiektów budowlanych w terenie zgodnie z §8 Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno – kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie.

Dla prawidłowego przyjęcia granic nieruchomości do podziału, co kończy się sporządzeniem protokołu przyjęcia granic nieruchomości do podziału (jest on także załącznikiem do wniosku o podział) wg autorów niezbędne jest poprzedzenie tej czynności innymi przewidzianymi ustawą z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Taką konieczność wskazuje Instrukcja Techniczna G-5 - §167, jak również wnikliwa analiza ww. przepisów. Do czynności poprzedzających przyjęcie granic nieruchomości do podziału oprócz odszukania znaków granicznych w terenie zgodnie z powołaną ustawą należą wznowienie znaków granicznych, wyznaczenie znaków granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków lub jeśli to konieczne rozgraniczenie nieruchomości. We wszystkich z wymienionych prac geodeta zawiadamia lub wzywa strony do wzięcia udziału w tych czynnościach na gruncie i sporządza z tycz czynności odpowiedni protokół, a w szczególnych przypadkach akt ugody.

**2. Przyjęcie granic nieruchomości do podziału**

Podział nieruchomości jest pracą geodezyjną, która podlega zgłoszeniu do właściwego miejscowo i rzeczowo Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej na zasadach określonych w Rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz (ROZPORZĄDZENIE 2001). Ośrodek najpóźniej w dniu następnym po otrzymaniu zgłoszenia, potwierdza przyjęcie zgłoszenia a najpóźniej w terminie 10 dni roboczych od dnia otrzymania zgłoszenia, informuje pisemnie wykonawcę o materiałach, jakie powinny być wykorzystane przy wykonaniu pracy oraz o innych opracowaniach realizowanych aktualnie na obszarze zgłoszonej pracy oraz udostępnia posiadane materiały wraz z ich charakterystyka techniczną.

Po uzyskaniu materiałów, geodeta dokonuje ich analizy. W pierwszej kolejności musi on zbadać stan prawny nieruchomości podlegającej podziałowi. Ważną czynnością jest ustalenie podstawy oznaczenia nieruchomości w księdze wieczystej. Wykonawca prac geodezyjnych powinien przeanalizować dokumenty pod kątem ustalenia czy granice nieruchomości podlegającej podziałowi są granicami tzw. „prawnymi" czy są granicami tzw. „ewidencyjnymi". Jest to w pewnym sensie umownie stosowany podział granic, nieusankcjonowany wprost w przepisach prawnych.

Z granicami prawnymi mamy do czynienia, gdy w ramach danego postępowania zostały one geodezyjnie opracowane i wydana została prawomocna

decyzja administracyjna albo ostateczne orzeczenie sądowe kończące dane postępowanie lub zostały ustalone w drodze rozgraniczenia nieruchomości, które też wcześniej wymienione kryteria spełnia. Aby można było wykorzystać takie dane do podziału muszą także istnieć dokumenty geodezyjne zgromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym, które umożliwią geodecie odszukanie uprzednio zastabilizowanych znaków granicznych lub pozwolą na ich wznowienie z dokładnością przewidzianą standardami technicznymi obowiązującymi w geodezji i kartografii (obecnie po 22 grudnia 2011r. obowiązuje w tym zakresie Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (ROZPORZĄDZENIE 2011)). Granice te o ile spełnione są powyższe warunki nie podlegają już ustaleniu w trybie rozgraniczenia. Możliwe jest odszukanie punktów granicznych lub w przypadku ich zniszczenia czy przesunięcia ich wznowienie.

Z tego typu granicami mamy do czynienia między innymi:

- przy podziale nieruchomości zatwierdzonym decyzją administracyjną (granice prawne to nowopowstałe granice, zaznaczone na mapie z podziałem nieruchomości kolorem czerwonym);
- przy scaleniu i wymianie gruntów (wszystkie granice);
- przy scaleniu i podziale nieruchomości (granice powstałych w nowym stanie działek);
- przy rozgraniczeniu nieruchomości (granice podlegające rozgraniczeniu, dla których zakończono postępowanie w trybie administracyjnym bądź sądowym);
- przy postępowaniach sądowych, kończących się wydaniem orzeczenia sądu (np. granica powstała w postępowaniu sądowym o zasiedzenie).

Granicami tzw. „ewidencyjnymi" są natomiast pozostałe granice ujawnione w operacie ewidencji gruntów i budynków, powstałe podczas zakładania ewidencji gruntów i budynków według uprzednio obowiązujących przepisów. Często granice te nie podlegały zastabilizowaniu na gruncie. W przypadku tego rodzaju granic wykonawca prac geodezyjnych musi sprawdzić czy w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym zgromadzone są dane umożliwiające wyznaczenie tych punktów granicznych z dokładnością wynikającą z obecnie obowiązujących standardów technicznych. Granice te ze względu na fakt, że ich powstaniu nie towarzyszyły decyzje zatwierdzające dane postępowanie, ani nie były wydawane orzeczenia sądowe, często też nie były stabilizowane na gruncie – mogą w przypadku wystąpienia sporu podlegać ustaleniu w trybie rozgraniczenia.

### 3. Tryb przyjmowania granic nieruchomości do podziału

Zgodnie z zapisami §6 ROZPORZĄDZENIA 2004, przyjęcie granic nieruchomości podlegającej podziałowi następuje w wyniku badania:

1) księgi wieczystej nieruchomości podlegającej podziałowi oraz innych dokumentów określających stan prawny nieruchomości;
2) danych wykazanych w katastrze nieruchomości.

Z czynności przyjęcia granic nieruchomości podlegającej podziałowi sporządza się protokół, którego zawartość zgodnie z § 7.2 ROZPORZĄDZENIA 2004, jest następująca:

1) oznaczenie nieruchomości podlegającej podziałowi według danych z katastru nieruchomości oraz księgi wieczystej, a w razie jej braku – według innych dokumentów określających stan prawny nieruchomości;
2) informacje o dokumentach stanowiących podstawę przyjęcia granic nieruchomości podlegającej podziałowi;
3) szkic przebiegu granic nieruchomości podlegającej podziałowi;
4) opis przebiegu granic i położenia punktów granicznych nieruchomości podlegającej podziałowi;
5) datę sporządzenia protokołu oraz imię i nazwisko, numer uprawnień zawodowych i podpis osoby, która wykonała protokół.

ROZPORZĄDZENIE 2004 generalnie nie przewiduje „okazywania" granic przyjmowanych do podziału w terenie, ale gdy przyjęcie granic nieruchomości następuje na podstawie danych wykazywanych w katastrze nieruchomości o tych czynnościach (przyjęcia granic) należy zawiadomić właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości podlegającej podziałowi oraz właścicieli bądź użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością podlegającą podziałowi, a w przypadku braku danych o tych osobach – osoby władające tymi nieruchomościami. W tym przypadku ww. protokół powinien być podpisany również przez te osoby.

Zatem zapraszając strony na grunt logiczne jest abyśmy dysponowali w terenie znakami granicznymi materializującymi położenie punktów granicznych.

I w tym miejscu pojawia się pytanie, czy geodeta ma wyznaczyć granice nieruchomości podlegającej podziałowi na gruncie w ramach czynności przyjęcia granic, sporządzając protokół przyjęcia granic nieruchomości do podziału, czy zastosować procedury przewidziane na taką okoliczność przepisami USTAWY 1989?

Realizacja zadania dotyczącego przyjęcia granic nieruchomości do podziału wykonana wg opisanego poniżej schematu gwarantuje, że geodeta oprócz wypełnienia obowiązku wynikającego z USTAWY 1997 będzie „w zgodzie" również z przepisami USTAWY 1989 uzupełniając stabilizację lub dokonując zamarkowania punktów granicznych, których nie odnalazł w toku przeprowadzania prac terenowych – w trybie przewidzianym w USTAWIE 1989.

Zapisy Instrukcji Technicznej G-5 (§ 167) jak również wnikliwa analiza przepisów ROZPORZĄDZENIA 2004 oraz USTAWY 1989 (potwierdzają to tacy autorzy, jak JARZYŃSKA 2006) stanowią, że przyjęcie granic nieruchomości do podziału powinno odbywać się w następujący sposób (patrz też. JARZYŃSKA 2006):

– **poprzez odszukanie** w **terenie punktów granicznych nieruchomości, zastabilizowanych uprzednio na podstawie dokumentacji geodezyjnej przy podziale nieruchomości, scaleniu gruntów, scaleniu** i **wymianie gruntów, scaleniu** i **podziale nieruchomości, rozgraniczeniu nieruchomości itp. (granice prawne** i **ewidencyjne)**

Realizacja tych czynności jest możliwa, gdy w zasobie geodezyjnym i kartograficznym znajdują się dane liczbowe umożliwiające odszukanie punktów granicznych oraz istnieją protokoły, zawierające informacje o stabilizacji punktów granicznych. Czynność ta kończy się udokumentowaniem zgodności położenia punktów granicznych w terenie ze stanem wykazanym w wyżej wymienionych dokumentach (np. przez pomiar czołówek lub pomiar znaków granicznych i porównanie współrzędnych z dokumentami źródłowymi).

W tym przypadku nie zachodzi konieczność zawiadamiania o tych czynnościach właściciela bądź użytkownika wieczystego nieruchomości podlegającej podziałowi oraz właścicieli bądź użytkowników wieczystych nieruchomości sąsiadujących z nieruchomością podlegającą podziałowi, a w przypadku braku danych o tych osobach – osoby władającej tymi nieruchomościami. W sytuacji tej wystarczy jedynie sporządzić protokół przyjęcia granic bez udziału stron.

– **poprzez wznowienie znaków granicznych (granice prawne)**

Czynności wznowienia znaków granicznych mogą być zrealizowane wyłącznie, gdy granice nieruchomości zostały uprzednio ustalone i utrwalone znakami granicznymi oraz gdy w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym znajdują się dokumenty z ustalenia granic w odpowiednim trybie (dane liczbowe) oraz określające sposób stabilizacji punktów granicznych, czyli pozwalające na określenie ich pierwotnego położenia.

Regulacje dotyczące zasad postępowania przy wznowieniu znaków granicznych zawarto w art. 39 USTAWY 1989. O czynnościach wznowienia znaków granicznych zawiadamia się zainteresowane strony. Z czynności wznowienia znaków granicznych sporządza się protokół. Ustawa nie określa zawartości ww. protokołu, ale ponieważ przepisy te zawarte są w rozdziale pt. „Rozgraniczenie nieruchomości" przyjmowano dotychczas, że powinien on zawierać takie elementy jak protokół graniczny przy rozgraniczeniu nieruchomości (pomijając zapisy właściwe jedynie dla rozgraniczeń). Wzór tego protokołu stanowi załącznik nr 2 do Rozporządzenia Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (ROZPORZĄDZENIE 1999). Dopiero ROZPORZĄDZENIE 2011, określiło szczegółowo zawartość takiego protokołu. Jest ono następujące:

1) oznaczenie kancelaryjne zgłoszenia pracy geodezyjnej;
2) identyfikator oraz nazwę obrębu ewidencyjnego;
3) numery działek ewidencyjnych, do których należą wznawiane znaki graniczne;

4) imię i nazwisko oraz numer świadectwa nadania uprawnień geodety sporządzającego protokół;
5) datę sporządzenia protokołu;
6) wskazanie przepisów, na podstawie których wykonane zostały czynności wznowienia znaków granicznych;
7) oznaczenie dokumentów, na podstawie których dokonano wznowienia znaków granicznych;
8) imiona i nazwiska właścicieli nieruchomości, użytkowników wieczystych lub innych władających ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków albo osób ich reprezentujących biorących udział w czynnościach wznowienia znaków granicznych, a także osób prawidłowo zawiadomionych o tych czynnościach, ale nieobecnych podczas wykonywania czynności wznowienia znaków granicznych;
9) oznaczenie punktów granicznych objętych czynnościami wznowienia znaków granicznych z uwzględnieniem oznaczeń tych punktów w operacie ewidencyjnym;
10) opis sposobu stabilizacji lub markowania punktów granicznych;
11) oświadczenia osób, o których mowa w pkt 8, dotyczące czynności wznowienia znaków granicznych;
12) szkic określający położenie wznowionych znaków granicznych w odniesieniu do granic działek ewidencyjnych i trwałych szczegółów terenowych;
13) wzmiankę o odczytaniu dokumentu przed podpisaniem;
14) omówienie skreśleń i poprawek;
15) podpis geodety sporządzającego protokół oraz podpisy osób, o których mowa w pkt 8, na każdej stronie protokołu.

Wzór ten odnosi się również do protokołu wyznaczenia punktów granicznych.

W sytuacji tej, gdy wyniknie spór co do położenia znaków granicznych, strony mogą wystąpić do sądu o rozstrzygnięcie sprawy.

W przypadku tym wg autorów geodeta powinien czynności sporządzenia protokołu przyjęcia granic nieruchomości do podziału w trybie przepisów ROZPORZĄDZENIA 2004 poprzedzić czynnościami wznowienia znaków granicznych wykonanych zgodnie z USTAWĄ 1989 i z tych czynności sporządzić protokół. Zatem powinny być sporządzone dwa protokoły.

W przypadku sporu powstałego przy wznowieniu znaków granicznych USTAWA 1989 przewiduje rozstrzygnięcie sprawy na drodze sądowej, bowiem granice te już były wcześniej ustalone w trybie administracyjnym lub sądowym.

- **poprzez wyznaczanie punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków (granice „ewidencyjne")**

Czynności wyznaczenia punktów granicznych mogą być zrealizowane wyłącznie, gdy granice nieruchomości zostały ujawnione w operacie ewidencji gruntów i budynków i nie były do tej pory ustalone i zastabilizowane na gruncie oraz gdy w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym zgromadzone są

dane umożliwiające wyznaczenie punktów granicznych z dokładnością wynikającą z obecnie obowiązujących standardów technicznych.

Regulacje dotyczące zasad postępowania przy wyznaczaniu punktów granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków zawarte są w art. 39 ust 5 USTAWY 1989. Działania realizowane w tym trybie są analogiczne jak dla wznowienia znaków granicznych.

Jedyna różnica między wcześniej opisywanym postępowaniem jest taka, że w przypadku sporu powstałego przy wyznaczeniu znaków granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków – USTAWA 1989 nie przewiduje rozstrzygnięcia na drodze sądowej, tak jak przy wznowieniu znaków granicznych. Dzieje się tak, bowiem granice te nie były wcześniej ustalone w trybie administracyjnym lub sądowym. Zatem w tym przypadku strony mogą złożyć wniosek do wójta, burmistrza lub prezydenta miasta o ustalenie granic w trybie rozgraniczenia.

W przypadku tym wg autorów geodeta powinien czynności sporządzenia protokołu przyjęcia granic nieruchomości do podziału w trybie przepisów ROZPORZĄDZENIA 2004 poprzedzić czynnościami wyznaczenia znaków granicznych ujawnionych uprzednio w ewidencji gruntów i budynków wykonanych zgodnie z USTAWĄ 1989 i z tych czynności sporządzić protokół. Zatem powinny być sporządzone dwa protokoły.

– **poprzez rozgraniczenie nieruchomości**

Kwestie rozgraniczenia nieruchomości zostały uregulowane przepisami USTAWY 1989 oraz ROZPORZĄDZENIA 1999. Zgodnie z art. 29 ust 1 wymienionej ustawy, rozgraniczenie nieruchomości ma na celu ustalenie przebiegu ich granic przez określenie położenia punktów i linii granicznych, utrwalenie tych punktów znakami granicznymi na gruncie oraz sporządzenie odpowiednich dokumentów.

Rozgraniczeniu podlegają wszystkie albo niektóre granice danej nieruchomości z przyległymi nieruchomościami lub innymi gruntami.

W odróżnieniu od wznowienia znaków granicznych i wyznaczenia punktów granicznych, jest to taka procedura, w której w przypadku braku dokumentów lub rozbieżnych ustaleń wynikających z tych dokumentów można ustalić granice na podstawie zgodnego oświadczenia stron lub jednej strony, gdy druga strona w toku postępowania oświadczenia nie składa oraz nie kwestionuje przebiegu granicy. Granice ustalone w tym trybie są zatwierdzane decyzją administracyjna kończącą rozgraniczenie lub sankcjonowane są poprzez zawarcie ugody przed geodetą. W przypadkach spornych, jeżeli strony nie dojdą do porozumienia, postępowanie rozgraniczeniowe w trybie administracyjnym jest umarzane a sprawa kierowana jest do sądu, który rozstrzyga sprawę.

Protokół graniczny sporządzany w postępowaniu rozgraniczeniowym powinien w myśl § 20. 1. ROZPORZĄDZENIA 1999, zawierać:

1) imię i nazwisko geodety oraz numer jego uprawnień zawodowych,
2) numer i datę postanowienia o wszczęciu postępowania rozgraniczeniowego oraz upoważnienia dla geodety,

3) oznaczenia nieruchomości przez określenie ich położenia, numerów działek ewidencyjnych, numerów ksiąg wieczystych lub zbiorów dokumentów,
4) informacje dotyczące stron i ich pełnomocników,
5) wykaz i ocenę dokumentów stanowiących podstawę ustalania przebiegu granic,
6) oświadczenia stron,
7) wyniki wywiadu terenowego,
8) szkic graniczny,
9) opis przebiegu granic,
10) opis utrwalenia punktów granicznych,
11) pouczenie strony o możliwości przekazania sprawy sądowi,
12) wzmiankę o odczytaniu dokumentu stronom przed podpisaniem,
13) omówienie skreśleń i poprawek,
14) datę sporządzenia dokumentu oraz podpisy stron i geodety.

W przypadku, zatem braku dokumentacji dotyczącej przebiegu granic, czy też rozbieżności w dokumentach wg autorów geodeta powinien czynności sporządzenia protokołu przyjęcia granic nieruchomości do podziału w trybie przepisów ROZPORZĄDZENIA 2004 poprzedzić procedurą rozgraniczenia wykonaną zgodnie z USTAWĄ 1989. Z tego postępowania będzie sporządzony protokół graniczny lub/i akt ugody, a dopiero potem sporządzony protokół przyjęcia granic nieruchomości do podziału. Zatem powinny być sporządzone dwa protokoły.

## 4. Analiza realizacji procedury przyjmowania granic nieruchomości do podziału na wybranych obiektach badawczych

W tej części artykułu autorzy przeprowadzili analizę wybranych postępowań podziałowych w aspekcie realizacji czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału. Analiza ta wg autorów jest konieczna ze względu na nieprecyzyjne i różnie interpretowane przez wykonawców uregulowania prawne w zakresie przyjmowania granic nieruchomości do podziału. Badania przeprowadzono wykorzystując dokumentację geodezyjno – prawną zawartą w pracach dyplomowych realizowanych w Zakładzie Katastru i Gospodarki Nieruchomościami na Wydziale Geodezji i Kartografii Politechniki Warszawskiej dotyczących podziałów nieruchomości, których większości opiekunem był współautor niniejszego artykułu dr inż. Marcin Karabin. Badane obiekty położone są na terenie powiatów z różnych części województwa mazowieckiego i wszystkie dotyczą podziałów wykonywanych „na wniosek" w trybie art. 97 USTAWY 1997.

**Obiekt badawczy nr 1**

**Położnie**: wieś Dziechciniec, gmina Wiązowna, pow. otwocki, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału**: prawne i ewidencyjne
Opis czynności:

Nie odnaleziono znaków granicznych na gruncie i nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989. W ramach czynności przyjęcia granic dokonano wyznaczenia znaków granicznych tylko dla odcinków granic, których współrzędne nie były określone (opracowano je na podstawie zarysu pomiarowego). W obecności stron spisano protokół z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału. Nie wznowiono granic prawnych, a jedynie je opisano w protokole z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału (to samo dotyczy niewyznaczonych granic ewidencyjnych).

**Obiekt badawczy nr 2**
**Położnie:** miasto Puławy, pow. puławski, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału**: prawne
Opis czynności**:**
Odnaleziono część znaków granicznych, które stanowiły trwałe elementy zagospodarowania terenu. Dla pozostałych punktów uzupełniono ich stabilizację w ramach czynności wznowienia granic, z których sporządzono protokół w trybie art. 39 USTAWY 1989. Nie spisano natomiast protokołu z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału.

**Obiekt badawczy nr 3**
**Położnie:** miasto Węgrów, pow. węgrowski, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** prawne
Opis czynności:
Przeprowadzono czynności wznowienia znaków granicznych, podczas których odnaleziono wszystkie znaki graniczne na gruncie. Sporządzono z tych czynności protokół w trybie art. 39 USTAWY 1989 *w* obecności stron. Nie spisano natomiast protokołu z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału.

**Obiekt badawczy nr 4**
**Położnie:** miasto Warszawa, dzielnica Bielany, m.st. Warszawa, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** prawne i ewidencyjne
Opis czynności:
Odnaleziono część znaków granicznych, które stanowiły trwałe elementy zagospodarowania terenu, stabilizację pozostałych punktów granicznych uzupełniono w ramach czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału. Nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989. W ramach czynności przyjęcia granic dokonano wznowienia i wyznaczenia znaków granicznych ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków. W obecności stron spisano protokół z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału.

**Obiekt badawczy nr 5**
**Położnie:** wieś Gójszcz, gmina Mrozy, pow. miński, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** ewidencyjne
Opis czynności:

Nie odnaleziono znaków granicznych na gruncie i nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989 (wyznaczenia znaków granicznych ujawnionych w ewidencji gruntów i budynków). Wykonano protokół z czynności wznowienia znaków granicznych (błędna klasyfikacja granic), dodatkowo nazywając go błędnie protokołem przyjęcia granic. De facto nie sporządzono protokołu z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału, ponieważ ww. protokół tak zatytułowany w operacie technicznym, opisuje czynności wznowienia znaków granicznych i jest co do zawartości typowym protokołem wznowienia granic. Szkic graniczny w protokole wznowienia granic nazwano „załącznikiem do protokołu granicznego okazania granic nieruchomości".

**Obiekt badawczy nr 6**
**Położnie:** wieś Wołyńce, gmina Siedlce, pow. siedlecki, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** ewidencyjne
Opis czynności:
Nie odnaleziono znaków granicznych na gruncie i nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989. W ramach czynności przyjęcia granic wyznaczono granice w obecności stron i spisano protokół z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału. Protokół ten przypomina protokół wznowienia granic, mimo nazwania go protokołem przyjęcia granic. Świadczą o tym między innymi punkty mówiące o opisie stabilizacji odszukanych znaków granicznych, opisie stabilizacji nie odszukanych znaków granicznych, jak również pouczenie strony o możliwości wystąpienia do sądu, w razie wystąpienia sporu co do przebiegu granic, co przy granicach „ewidencyjnych" jest błędem. W ramach czynności przyjęcia granic wyznaczono również granice działek nowoprojektowanych.

**Obiekt badawczy nr 7**
**Położnie:** miasto Marki, gmina Marki, pow. wołomiński, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** ewidencyjne
Opis czynności:
Odnaleziono część znaków granicznych, które stanowiły trwałe elementy zagospodarowania terenu, stabilizację pozostałych punktów granicznych uzupełniono w ramach wykonania czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału. Nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989. W ramach czynności przyjęcia granic dokonano wyznaczenia znaków granicznych, w obecności stron spisano protokół z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału nazywając go protokołem okazania granic.

**Obiekt badawczy nr 8**
**Położnie:** miasto Kozienice, pow. kozienicki, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** prawne i ewidencyjne
Opis czynności:

Brak informacji w protokole przyjęcia granic nieruchomości do podziału o sposobie stabilizacji znaków granicznych. Nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989. Spisano protokół z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału bez udziału stron. W ramach czynności przyjęcia granic wyznaczono również granice działek nowoprojektowanych.

**Obiekt badawczy nr 9**
**Położnie:** miasto Kozienice, pow. kozienicki, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** ewidencyjne
Opis czynności**:**
Brak informacji w protokole przyjęcia granic nieruchomości do podziału o sposobie stabilizacji znaków granicznych. Nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989. Spisano protokół z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału w obecności stron.

**Obiekt badawczy nr 10**
**Położnie:** miasto Ostrołęka, pow. ostrołęcki, woj. mazowieckie
**Rodzaj granic zewnętrznych przyjmowanych do podziału:** prawne i ewidencyjne
Opis czynności:
Nie sporządzono odpowiedniego protokołu w trybie art. 39 USTAWY 1989. Spisano protokół z czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału w obecności stron, w protokole tym brak jest opisu granic, brak informacji o sposobie stabilizacji punków granicznych. Jako szkic przebiegu granic nieruchomości do podziału potraktowano szkic polowy stanowiący integralną część operatu technicznego co opisano w protokole przyjęcia granic. Ponadto powołano się na nieobowiązujące w dniu, w którym wykonywano przyjęcie granic Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 lutego 1998r. w sprawie trybu dokonywania podziałów nieruchomości oraz sposobu sporządzania i rodzajów dokumentów wymaganych w tym postępowaniu.

## 5. Wnioski

Jak wynika z przeprowadzonych analiz na wybranych dziesięciu obiektach badawczych z województwa mazowieckiego, mimo obowiązujących tych samych przepisów prawnych – czynności przyjęcia granic nieruchomości do podziału przez geodetów są wykonywane w różny sposób. W sytuacjach, gdy zgodnie z §6 ROZPORZĄDZENIA 2004 zachodzi konieczność zawiadomienia stron o tych czynnościach i sporządzania protokołu przyjęcia granic nieruchomości do podziału przy ich udziale (na 9 z 10 obiektach), jak pokazały analizy – pojawia się problem. W 3 przypadkach w ramach czynności przyjęcia granic dokonano wznowienia/wyznaczenia granic nieruchomości, zastępując tym samym protokół z wyznaczenia granic (wykonywany zgodnie z przepisami ustawy 1989), protokołem z przyjęcia granic. W 4 przypadkach z kolei zawiadomiono strony o czynnościach wznowienia/wyznaczenia znaków granicznych i takie czynności przeprowadzono – zapominając o wykonaniu czynności przyjęcia granic

wymaganych przepisami USTAWY 1997 I ROZPORZĄDZENIA 2004. Tym samym zastąpiono protokół przyjęcia granic – protokołem ze wznowienia granic. W 2 przypadkach sporządzono protokół z przyjęcia granic w obecności stron, lecz nie podano w nim informacji o stabilizacji granic. Ponadto w ramach czynności przyjęcia granic w 2 przypadkach wykonano stabilizację granic nowoprojektowanych działek, co można zgodnie z § 14 ROZPORZĄDZENIA 2004 wykonać dopiero po zatwierdzeniu podziału decyzją. Jak duże problemy z właściwą interpretacją zasad postępowania w tym zakresie mają geodeci, świadczą 3 protokoły, w których operowano błędnym nazewnictwem, nazywając protokołem z przyjęcia granic protokół o zawartości protokołu wznowienia granic. Podczas tych czynności błędnie informowano o możliwości rozwiązania przez strony ewentualnej sytuacji spornej dotyczącej wznowionych granic, a przy wznawianiu granic w ramach wykonania protokołu przyjęcia granic – w ogóle strony nie były o tym informowane.

Aby doprowadzić do ujednolicenia zasad wykonywania omawianych w artykule czynności należy ściśle określić tok postępowania w przepisach prawnych. Wg autorów przytoczony w rozdziale 2 i 3 niniejszego artykułu tryb przyjęcia granic poprzedzony czynnościami wynikającymi z USTAWY 1989 – jest właściwym rozwiązaniem. Należałoby jedynie ściśle to określić w przepisach prawa w randze ustawy czy też rozporządzenia, a nie tylko w przepisie o randze wytycznych (INSTRUKCJA G-5). W przeciwnym wypadku ze względu na podobną zawartość opisywanych w artykule protokołów z różnych czynności geodezyjnych – będzie panował w tej materii swoisty bałagan, czemu dowodzi wykonana część badawcza. Tym samym nie będzie zachowana jednolitość wykonywania prac geodezyjnych i kartograficznych (nie została ona zachowana nawet w skali województwa). Takie unormowanie zagadnienia dostarczy kolejnym wykonawcom prac geodezyjnych przejrzystych materiałów wyjściowych. Nie będą wykonawcy musieli się zastanawiać w ramach jakiej czynności został zastabilizowany dany punkt graniczny, czy nastąpiło to w obecności stron czy też nie i czy w ogóle stabilizacja nastąpiła w ramach wykonywania pracy podlegającej zgłoszeniu czy też wykonana została nieformalnie. Z rzetelnie i jednolicie sporządzanych protokołów będzie to jednoznacznie wynikało.

## 6. Literatura


JARZYŃSKA I. 2006. Ustalanie, wznawianie, wyznaczanie i przyjęcie granic w opracowaniach geodezyjnych do celów prawnych. (Materiały szkoleniowe Ośrodka Szkoleń Wojewódzkiego Biura Techniki i Nadzoru Geodezyjno-Kartograficznego w Warszawie, Warszawa, 2006).

USTAWA 1989. Ustawa z dnia z dnia 17 maja 1989r. Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2010r. Nr 193 poz. 1287).

USTAWA 1997. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010r. Nr 102 poz. 651).

ROZPORZĄDZENIE 1995. Rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 21 lutego 1995r. w sprawie rodzaju i zakresu opracowań geodezyjno – kartograficznych oraz czynności geodezyjnych obowiązujących w budownictwie (Dz.U. z 1995r. Nr 25 poz. 133).

ROZPORZĄDZENIE 1999. Rozporządzenie Ministrów Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej z dnia 14 kwietnia 1999r. w sprawie rozgraniczania nieruchomości (Dz. U. z 1999r. nr 45 poz. 453).

ROZPORZĄDZENIE 2001. Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 16 lipca 2001r. w sprawie zgłaszania prac geodezyjnych i kartograficznych, ewidencjonowania systemów i przechowywania kopii zabezpieczających bazy danych, a także ogólnych warunków umów o udostępnianie tych baz (Dz.U. z 2001r. Nr 78 poz. 837).

ROZPORZĄDZENIE 2004. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 7 grudnia 2004r w sprawie sposobu i trybu dokonywania podziałów nieruchomości (Dz.U. z 2004r. Nr 268 poz. 2663).

ROZPORZĄDZENIE 2011. Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 9 listopada 2011 r. w sprawie standardów technicznych wykonywania geodezyjnych pomiarów sytuacyjnych i wysokościowych oraz opracowywania i przekazywania wyników tych pomiarów do państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego (Dz. U. z 2011r. nr 263, poz. 1572).

INSTRUKCJA G-5. Instrukcja techniczna G-5. Ewidencja gruntów i budynków. (Zarządzenie nr 16 Głównego Geodety Kraju z dnia 3 listopada 2003).

# PROBLEMS CONCERNED ADOPTION OF BOUNDARIES OF THE SUBDIVIDED PARCELS IN THE CONTEXT OF UNIFORMITY OF SURVEYING WORKS

**Marcin Karabin, Magdalena Karabin**
*Department of Cadastre and Land Management*
*Warsaw University of Technology*
*e-mail: M.Karabin@interia.pl, magda_karabin@go2.pl*

**Key words:** *parcel subdivision, boundaries*

**Abstract**

In paper there were done analysis of the geodetic and cartographic documentation concerned the process of parcel subdivision made by different surveyors from different parts of Mazovia Voivodship. During the subdivision process one of the most important problem is an adoption of boundaries of the subdivided parcel. There were done analysis of an execution of this task and of the content of documentation prepared by surveyors. Analysis of the conformity with legal rules concerned this task were also done.

# WYBRANE PROBLEMY GOSPODAROWANIA GMINNYMI NIERUCHOMOŚCIAMI MIESZKANIOWYMI NA PRZYKŁADZIE SZCZECINA

**Dorota Sawicka**
*Katedra Ekonometrii i Statystyki*
*Uniwersytet Szczeciński*
e-mail: *dorotasawicka@poczta.fm*

**Słowa kluczowe:** *nieruchomości gminne, problemy gospodarowania nieruchomościami*

**Streszczenie**

W artykule przedstawiono wybrane problemy ekonomiczne oraz społeczne gospodarowania gminnymi nieruchomościami mieszkaniowymi. Dokonano analizy czynników mających wpływ na stan gminnego zasobu mieszkaniowego Szczecina. Dodatkowo poddano analizie dotychczasową strategię gospodarowania gminnymi nieruchomościami mieszkaniowymi. Wnioski z przeprowadzonych analiz powinny umożliwić wyznaczenie nowych kierunków służących optymalnemu wykorzystaniu posiadanego zasobu nieruchomości przez gminę Szczecin.

## 1. Wprowadzenie

Rozpoczęcie funkcjonowania gospodarki mieszkaniowej w Polsce rozpoczęło się w latach powojennych, wówczas rozpoczęto odbudowę kraju. Na przestrzeni ok. 45 lat państwo prowadziło finansowanie większości inwestycji mieszkaniowych, zakładano spółdzielnie mieszkaniowe, oferowano mieszkania zakładowe. Po zmianie ustroju, w latach 90-tych nastąpiło ożywienie na rynku nieruchomości. Gminy zaczęły proponować wykup, dzierżawę oraz użytkowanie wieczyste nieruchomości. Obecnie polityka gospodarowania nieruchomościami sprowadza się do ograniczenia liczby zasobów nieruchomości mieszkaniowych w gminach. Gminy zgodnie z zaleceniami Unii Europejskiej pozostawią jedynie niewielką część zasobów mieszkalnych w swoim władaniu. Gospodarka mieszkaniowa jest powiązana z sektorem finansów publicznych, jak również zawiera się w polityce społeczno-gospodarczej państwa.

## 2. Gospodarowanie nieruchomościami

Gospodarowanie nieruchomościami oznacza ogół czynności faktycznych oraz prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie i zajmowanie się nieruchomościami [RAKOCZY 2010].

Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami to rozsądne postępowanie polegające na poprawnym, systemowym myśleniu o nieruchomościach oraz

skutecznym działaniu prowadzącym do tego, aby określonym nakładem środków uzyskać maksymalny stopień realizacji założonego celu. Maksymalizacja celu nie powinna być w tym znaczeniu utożsamiana jedynie z efektywnością ekonomiczną, która zakłada korzystną relację odpowiednio zdefiniowanych nakładów i efektów, a więc większą rentowność, wyższą wartość nieruchomości, wyższe tempo wzrostu, itp. Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami powinno prowadzić do celowego, systematycznego podnoszenia efektywności ekonomicznej, ale również polepszania jakości życia społeczeństwa, czyli uwzględniać kryteria etyczne i ekologiczne zapewniające lepsze i pełniejsze zaspokojenie wielorakich potrzeb [WIŚNIEWSKI 2008].

**3. Gminny zasób nieruchomości**

Gminny zasób nieruchomości jest zorganizowanym zbiorem nieruchomości będących przedmiotem własności gminy, nieruchomości w stosunku, do których wykonuje ona uprawnienia posiadacza lub władającego, a także pozostałych nieruchomości i praw, wykorzystywanych przez gminę na podstawie zawartych umów. Rozumiany w ten sposób gminny zasób nieruchomości podlega jednolitemu i kompleksowemu systemowi gospodarowania i zarządzania.

Gminne zasoby nieruchomości w Polsce są składnikiem gospodarki lokalnej (zarządzania strategicznego) realizowanej na poziomie gminy. Powinny być one rozważane w perspektywie interesu i celu publicznego, użyteczności, zaspokajania potrzeb społecznych oraz zapewniania możliwości rozwojowych, w tym efektywnego i ekonomicznego wykorzystania posiadanych dóbr. Proces gospodarowania nieruchomościami w gminie można określić jako ukierunkowany, celowy ciąg zdarzeń, a więc następujących po sobie w czasie oraz przestrzeni, czynności faktycznych, realizowanych zadań, wykonywanych realizacji oraz dokonywanych ocen, ujęty w etapy i stanowiący o rozwoju sektora nieruchomości w gminie. Rozwój sektora nieruchomości w gminie jest to długotrwały proces kierunkowych zmian dotyczących nieruchomości. Można w nim wyróżnić prawidłowo po sobie następujące etapy przemian jakościowych, czyli zmiany funkcji pełnionych przez nieruchomości, oraz zmian ilościowych prowadzących do przeobrażeń struktury zasobów nieruchomości, powodujące uzyskanie przez gminny zasób nieruchomości efektywności przestrzennej i ekonomicznej [WIŚNIEWSKI 2008].

Do gminnego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego gminy [DOGANOWSKI 2010]. Podstawą tworzenia gminnych zasobów nieruchomości są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [USTAWA 1997].

## 4. Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości

Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta [USTAWA 1997]. Gospodarowanie to zgodnie z art. 23 oraz art. 25 Ustawy o gospodarce nieruchomościami obejmuje m.in.:

1) ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości,
2) sporządzanie planów wykorzystania zasobu,
3) zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
4) czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności,
5) zbywanie oraz nabywanie za zgodą wojewody, jak również wydzierżawianie, wynajmowanie i użyczanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu,
6) przygotowywanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych,
7) dokonywaniu podziałów oraz scaleń i podziałów nieruchomości, a także wyposażaniu ich w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej.

Głównym celem prowadzenia gospodarki gminnymi zasobami mieszkaniowymi jest zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstwom domowym o niskich dochodach. W Polsce odbywa się to przy wsparciu ze strony państwa, poprzez gminy. Zgodnie z Ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu Cywilnego, z dnia 21 czerwca 2001 r. każda gmina powinna zapewnić lokale mieszkalne, w tym również lokale socjalne oraz zastępcze [USTAWA 2001].

Gospodarowanie nieruchomościami może być traktowane jako zespół relacji i procedur zachodzących między podmiotami a przedmiotem gospodarowania. Zagadnienia związane z gospodarką nieruchomościami realizowane są zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami i zbiorem przepisów do tej ustawy oraz innymi przepisami dotyczącymi nieruchomości publicznych [ŹRÓBEK i in.].

## 5. Strategie gospodarowania nieruchomościami oraz strategia Szczecina

Strategię zarządzania nieruchomościami można zdefiniować jako najważniejsze elementy programu działań długoterminowych, niezbędnych do utrzymania się na rynku i rozwoju nieruchomości [KUCHARSKA-STASIAK 2006].

Z punktu widzenia efektywności wykorzystania posiadanych nieruchomości, można wyróżnić następujące strategie:

1) strategię zorientowaną na dochód i wartość kapitałową nieruchomości – jest strategią osiągania względnie stabilnych dochodów z nieruchomości w długim okresie,
2) strategię zorientowaną na wartość kapitałową i dochód – polega na poszukiwaniu najkorzystniejszych lokat kapitałowych w nieruchomości, wzrost wartości kapitałowej może być osiągana,

3) strategię realizacji celów użytkowych – jest charakterystyczna dla nieruchomości użytkowanych na użytek własny lub nieruchomości publicznych, zadaniem zarządzającego jest kontrola kosztów utrzymania nieruchomości, która służy realizacji określonych celów.

Strategia gospodarowania gminnymi nieruchomościami Szczecina sprowadza się do realizacji strategii celów użytkowych. Polityka mieszkaniowa gminy zawarta w Programie gospodarowania mieszkaniowym zasobem Gminy Miasto Szczecin na lata 2006-2011, zatwierdzona Uchwałą Nr LX/1123/06 Rady Miasta Szczecin zakłada, że będzie przyczyniać się m.in. do zmniejszenia deficytu ilościowego oraz jakościowego w mieszkalnictwie, dostosowania do potrzeb infrastruktury społecznej, usprawnienia systemu pomocy społecznej i działań socjalnych. Powyższe ma nastąpić poprzez:

1) przebudowę i modernizację istniejących zasobów,
2) poprawę stanu technicznego mieszkań komunalnych,
3) poprawę struktury własnościowej nieruchomości celem zmniejszenia kosztów utrzymania mieszkaniowego zasobu gminy,
4) racjonalizację zasiedlenia mieszkaniowego zasobu gminy,
5) budowę komunalnych lokali mieszkalnych,
6) adaptacje na lokale mieszkalne pomieszczeń pełniących dotychczas inne funkcje,
7) wprowadzenie do zasobu gminy lokali lub nieruchomości nadających się do wykorzystania jako lokale socjalne lub zamienne.

W strategii przyjęto, że w gminie zostanie wyodrębniony zasób docelowo czynszowy, który stanowić będą komunalne lokale mieszkalne położone w budynkach komunalnych, w których znajdują się więcej niż trzy lokale oraz w budynkach dużych wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy nie mniejszym niż 40%. Wielkość zasobu docelowo czynszowego będzie nie mniejsza niż 15.000 lokali mieszkalnych.

## 6. Problemy gospodarowania gminnymi nieruchomościami mieszkaniowymi

Przy gospodarowaniu gminnymi nieruchomościami spotykamy się z wieloma problemami. Do jednych z najważniejszych problemów z jakimi borykają się gminy [HOZER 2005], tj. zapewnienia potrzeb mieszkaniowych gospodarstwom domowym możemy zaliczyć:

- niewystarczającą ilość zasobów mieszkaniowych, którymi gmina dysponuje,
- niski standard oferowanych lokali,
- brak wystarczających środków finansowych na gospodarowanie nieruchomościami gminnymi,
- konieczność rewitalizacji zdegradowanych obszarów zabudowy mieszkaniowej,
- zbyt długi proces realizacji inwestycji mieszkaniowych,
- problemy z pozyskiwaniem czynszów od najemców.

Komunalny zasób mieszkaniowy służy realizacji zadania własnego gminy, jakim jest zapewnienie lokali socjalnych i lokali zamiennych, a także zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Gmina Szczecin realizuje ten obowiązek m.in. poprzez:

- wynajmowanie lokali mieszkalnych w zamian za wykonanie remontu na własny koszt,
- dokonywanie zamian z urzędu oraz pośredniczenie w zamianie mieszkań lokatorskich,
- stosowanie preferencji w stosunku do osób niepełnosprawnych,
- przeznaczanie lokali mieszkalnych dla wychowanków placówek opiekuńczo-wychowawczych.

Na stan gospodarki mieszkaniowej mają wpływ czynniki ekonomiczne, takie jak: poziom zamożności społeczeństwa, stan zatrudnienia i bezrobocia, poziom inflacji, poziom cen na rynku nieruchomości. Zapewnienie równowagi w mieszkalnictwie łączy się z trudnymi sprawami społecznymi i ma na celu przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu, które jest wynikiem m.in. ubóstwa, bezrobocia i bezdomności. Aby zapewnić równowagę należy przeciwdziałać wskazanym patologiom poprzez rozproszenie mieszkań dostarczanym ubogim, stosowanie zróżnicowanych form zabudowy, adaptacje na cele mieszkaniowe nieużywanych obiektów o innych formach oraz stosowanie zróżnicowanych sposobów finansowania celem zwiększenia zasobów mieszkaniowych dla ubogich mieszkańców gmin.

**7. Gminne zasoby mieszkaniowe Szczecina**

Liczba mieszkań stanowiących własność miasta Szczecin systematycznie maleje od ok. 51,1 tys. w 1992 r. do 22,6 tys. w 2009 roku. Spadek liczby mieszkań komunalnych jest skutkiem prywatyzacji, rozbiórek zdekapitalizowanych budynków lub zmiany sposobu użytkowania. Rada Miasta Szczecina w Wieloletnim programie gospodarowania zasobem mieszkaniowym, podjęła decyzję o wyodrębnieniu w zasobach komunalnych 15 tysięcy lokali, które zostaną przeznaczone na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych poprzez wynajem osobom, które z różnych przyczyn nie są w stanie same sobie zapewnić mieszkania. Decyzja w tej sprawie ułatwiła uporządkowanie struktury własnościowej w budynkach w celu bardziej efektywnego i tańszego zarządzania oraz stworzyła warunki do przyspieszenia poprawy stanu technicznego mieszkań i budynków komunalnych. Poniżej przedstawiono wielkość zasobu mieszkaniowego gminy Szczecin, w poszczególnych latach.

Na podstawie danych zawartych w tabeli, można stwierdzić, że wielkość zasobu mieszkaniowego lokali gminnych w Szczecinie, w latach 2005 – 2009 zmniejszyła się o blisko 11%, a powierzchnia mieszkaniowa uległa zmniejszeniu o 12,3%. Pomimo spadku liczby dostępnych lokali komunalnych, ilość osób przypadająca na jeden lokal zwiększyła się o ponad 1 osobę, w efekcie liczba mieszkańców zasobów gminnych uległa zwiększeniu o ok. 15,7 tys. osób.

Tabela 1

Komunalne zasoby mieszkaniowe gminy Szczecin w latach 2005-2009

| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Mieszkania | 25.384 | 24.467 | 23.552 | 23.266 | 22.639 |
| Pow. użytkowa mieszkań w tys. $m^2$ | 1.290,5 | 1.240,5 | 1.199,8 | 1.239,5 | 1.131,9 |
| Przeciętna liczba osób przypadająca na 1 mieszkanie | 2,77 | 2,86 | 2,79 | 2,95 | 3,80 |

*Źródło*: opracowanie własne na podstawie danych GUS oraz Raport o stanie miasta Szczecin 2006, 2008 i 2010 Wydział Rozwoju Miasta, Szczecin.

Zgodnie z przyjętym programem gospodarowania gminnym zasobem mieszkaniowym, wielkość zasobów w badanym okresie stopniowo ulegała zmniejszeniu. Ogólną tendencją na rynku mieszkaniowym Szczecina było przechodzenie zasobu mieszkaniowego w ręce osób fizycznych. Dotyczyło to m.in. dotychczasowych najemców (wykup mieszkań od gminy). Sprzedaż mieszkań odbywa się przy znacznej bonifikacie, która od 2006 r. wynosi do 95-97%. Ceny oferowanych mieszkań były bardzo niskie, ale standard lokali również był bardzo niski. Przeciętny wiek budynku z lokalami komunalnymi wynosił 90 lat, stopień zużycia naturalnego budynków został określony na ponad 70%, a zużycie techniczne na 50-70%. W poniższej tabeli przedstawiono wielkości sprzedaży mieszkań komunalnych w poszczególnych latach.

Tabela 2

Sprzedaż mieszkań komunalnych w Szczecinie w latach 2005-2009

| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Liczba sprzedanych lokali mieszk. | 754 | 943 | 486 | 441 | 546 |
| Kwota sprzedaży w tys. zł | 6.232,7 | 90.171,5 | 58.246,6 | 4.786,2 | 5.693,6 |
| Wpływ do budżetu ze sprzedaży lokali mieszkalnych w tys. zł (sprzedaż z roku bieżącego oraz sprzedaż ratalna z lat ubiegłych) | 6.763,6 | 4.325,1 | 2.792,0 | 5.060,2 | 5.915,7 |

*Źródło*: *Raport o stanie miasta Szczecin* 2006, 2008 i 2010 Wydział Rozwoju Miasta, Szczecin.

Powyższe dane wskazują na to, że pomimo oferowania wysokich bonifikat na wykupywane lokale, liczba sprzedanych mieszkań w roku 2007, w porównaniu z rokiem 2005 była niższa o 50%, natomiast w kolejnych latach utrzymywała się na zbliżonym poziomie. Zmniejszone zainteresowanie wykupem gminnych lokali mieszkalnych mogło być spowodowane bardzo niskim standardem oferowanych lokali, jak również zubożeniem społeczeństwa.

Do jednych z głównych problemów Szczecina należy deficyt mieszkaniowy. Obserwuje się niskie tempo przyrostu lokali mieszkalnych. Ilość wniosków o przydział mieszkania komunalnego utrzymuje się na wysokim poziomie. Obecne potrzeby mieszkaniowe mogą być zaspokojone dopiero za kilkanaście lat. Aby przeciwdziałać problemowi deficytu mieszkaniowego miasto utworzyło w latach 90-tych gminne towarzystwa budownictwa społecznego.

Tabela 3

Wnioski o przydział i przydziały mieszkań komunalnych w Szczecinie w latach 2005-2009

| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Liczba wniosków o przydział lokali mieszkalnych | ok.12.000 | b. d. | ok.14.000 | b. d. | 8.834 |
| Przydziały mieszkań komunalnych z zasobów gminy | 239 | 323 | 239 | 324 | 385 |
| Przydziały mieszkań komunalnych z zasobów TBS | 237 | 317 | 237 | 125 | 123 |

*Źródło*: *Raport o stanie miasta Szczecin* 2006, 2008 i 2010 Wydział Rozwoju Miasta, Szczecin.

Liczba wniosków o przydział lokali mieszkalnych w badanym okresie spadła o ok. 26% i na koniec 2009 roku wyniosła prawie 9 tys. Przy obecnym bardzo niskim tempie przydzielania mieszkań, ok. 500 lokali rocznie, dopiero za około 18 lat potrzeby mieszkaniowe gminy Szczecin mogłyby zostać zaspokojone.

Do problemów ekonomicznych gminy Szczecin należą trudności z pozyskiwaniem opłat czynszowych od lokatorów. Wysokość stawki czynszu określana przez prezydenta miasta nie może przekraczać 3% wartości odtworzeniowej lokalu. Stawki czynszowe rosły corocznie, stanowiąc zagrożenie wypłacalności dla najuboższych najemców. W miesiącu lipcu 2007 r. wprowadzono możliwość stosowania obniżek czynszu najmu w lokalach komunalnych. Miasto również stosuje uchwałę umorzeniową, skierowaną do osób, których status majątkowy nie rokuje szans na jednorazową spłatę zadłużenia, ale jest wystarczający na dokonywanie bieżących opłat. Możliwość skorzystania z poszczególnych rozwiązań uzależniona jest od sytuacji finansowej dłużnika. Do najistotniejszych problemów społecznych w Szczecinie należą:

- ubóstwo i jego przestrzenna koncentracja w niektórych rejonach miasta,
- problemy rodzin i patologie życia rodzinnego – zła sytuacja ekonomiczna,
- bezdomność i osadnictwo nieformalne,
- bezrobocie – stopa bezrobocia w grudniu 2010 r. wyniosła 9,6%,
- niska jakość infrastruktury w miejscu zamieszkania.

Tabela 4

Zadłużenia i umorzenia w opłatach za mieszkania komunalne w Szczecinie oraz wydatki na dodatki mieszkaniowe w latach 2005-2009

| Wyszczególnienie | Lata | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 |
| Wielkość zadłużenia w mln zł | 62,07 | 74,62 | 79,64 | 84,74 | 96,36 |
| Kwota umorzenia zaległości w mln zł | 5,61 | 5,54 | 2,53 | 3,45 | 1,51 |
| Liczba najemców, którym umorzono zaległości | 523 | 150 | 363 | 320 | 277 |
| Wydatki z budżetu miasta poniesione na dodatki mieszkaniowe w mln zł | 26,19 | 21,77 | 17,67 | 14,78 | 14,03 |

*Źródło*: Raport o stanie miasta Szczecin 2006, 2008 i 2010 Wydział Rozwoju Miasta, Szczecin.

Zadłużenie lokali komunalnych w badanym okresie czasowym wzrosło o blisko 50%, tj. o ok. 34,3 mln zł. Dokonywane umorzenia zaległości zmieniały się corocznie, tylko w ostatnim 2009 r. umorzono 1,5 mln zł. W okresie 5 lat liczba najemców, którym umorzono zadłużenie zmniejszyła się o 47%, a wielkości dodatków mieszkaniowych obniżono o ok. 50%.

**8. Wnioski**

Zmniejszający się zasób komunalny Szczecina powoduje przeniesienie obciążenia zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych na gospodarstwa domowe. Obecnie na deficyt mieszkaniowy wpływa niski poziom inwestycji mieszkaniowych, zmiana struktury gospodarstw domowych oraz zmieniające się relacje rodzinne. Analizując strategię gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Szczecin, stwierdza się, że:

1) przyjęta strategia gospodarowania dążąca do zmniejszenia zasobu gminnego lokali, spowodowała przy zmniejszonym stanie o ok. 11%, tj. 22.639 mieszkań, wzrost wskaźnika liczby osób przypadająca na jedno mieszkanie o jedną osobę; przyjęty w strategii docelowy zasób 15.000 mieszkań może wpłynąć na dalszy niekorzystny wzrost wielkości wskaźnika w przyszłości,
2) w badanym okresie nastąpił spadek zainteresowania wykupem lokali mieszkalnych na własność, jedną z głównych przyczyn może być bardzo niski standard oferowanych lokali oraz problemy ekonomiczne najemców,
3) pomimo spadku liczby wniosków o przydział lokalu mieszkalnego o ok. 26%, potrzeby mieszkaniowe gminy Szczecin mogą zostać zaspokojone dopiero za kilkanaście lat,
4) zmniejszający się zasób komunalny, w ciągu 5 lat o 2.745 lokali mieszkalnych nie wpłynął pozytywnie na rozwiązanie problemów ekonomicznych związanych z wyegzekwowaniem należności z tytułu czynszów, co roku problemy te pogłębiają się, w badanym okresie wielkość zadłużenia najemców wzrosła o ok. 50%.

Na podstawie przedstawionych danych w artykule można stwierdzić, że przyjęta strategia gospodarowania nieruchomościami gminnymi Szczecina wymaga restrukturyzacji oraz większego nadzoru. Główne problemy ekonomiczne związane z wyegzekwowaniem należności oraz problemy społeczne związane z niskim poziomem zamożności społeczeństwa wzajemnie przeplatają się. Program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy Szczecin zakładający m.in. tworzenie mieszkaniowego zasobu gminy, podnoszenie efektywności zarządzania, dokonywanie remontów i modernizacji budynków mieszkalnych, aby mógł być skutecznie realizowany wymaga jeszcze wielu działań, nakładów oraz umiejętnego zaplanowania dalszych strategii.

**9. Literatura**


DOGANOWSKI A. 2010. *Gospodarowanie nieruchomościami.* Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa, Sulechów.

HOZER J. 2005. *Zastosowania metod ilościowych w procesach gospodarowania nieruchomościami*. US, Szczecin.

KUCHARSKA-STASIAK E. 2006. *Nieruchomość w gospodarce rynkowej.* PWN, Warszawa.

RAKOCZY B. 2010. *Prawo gospodarki komunalnej.* LexisNexis, Warszawa.

*Gospodarowanie gminnymi zasobami nieruchomości.* Red. R. Wiśniewski. 2008. UWM, Olsztyn.

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

*Raport o stanie miasta Szczecin*. Wydział Rozwoju Miasta. 2006, 2008, 2010. Zapol, Szczecin.

Ustawa o gospodarce nieruchomości z dnia 21 sierpnia 1997 r.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Dz. U. 2001 Nr 71, poz. 733.

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

# SELECTED PROBLEMS OF MANAGEMENT OF COMMUNAL REAL ESTATE FOR EXAMPLE SZCZECIN

**Dorota Sawicka**
*Department of Econometrics and Statistics*
*University of Szczecin*
*e-mail: dorotasawicka@poczta.fm*

**Key words:** *communal real estate, problems of management*

**Abstract**

In the article provides a summary of selected issues of economic and social management of communal real estate. An analysis of factors affecting the status of the municipal housing of Szczecin. In addition, explores the past strategy for the management of communal real estate. The conclusions of the analysis should allow for the designation of new directions for the optimal use of resource of immovable property by the municipality of Szczecin.

# ANALIZA WYŁĄCZANIA GRUNTÓW LEŚNYCH Z PRODUKCJI NA PRZYKŁADZIE REGIONALNEJ DYREKCJI LASÓW PAŃSTWOWYCH W SZCZECINIE W LATACH 1998-2011

**Joanna Cymerman**
*Katedra Geoinformatyki*
*Politechnika Koszalińska*
*e-mail: joanna.cymerman@wbiis.tu.koszalin.pl*

**Słowa kluczowe:** *grunty leśne, wyłączanie gruntów leśnych z produkcji.*

**Streszczenie**

Artykuł poświęcono problematyce wyłączania gruntów leśnych z produkcji. W pierwszej części opracowania przeprowadzono analizę teoretyczno-prawną przyjętego problemu badawczego. W drugiej części zaprezentowano wyniki przeprowadzonych badań empirycznych dotyczących wyłączania gruntów leśnych z produkcji na obszarze działania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie w latach 1998-2011, uwzględniając m.in.: liczbę wydanych decyzji, rodzaj wyłączenia (trwałe, czasowe), kierunki wyłączeń (przemysłowe, komunikacyjne, rekreacyjne, kopalniane, osiedlowe, pozostałe), status prawny lasu (państwowy, prywatny).

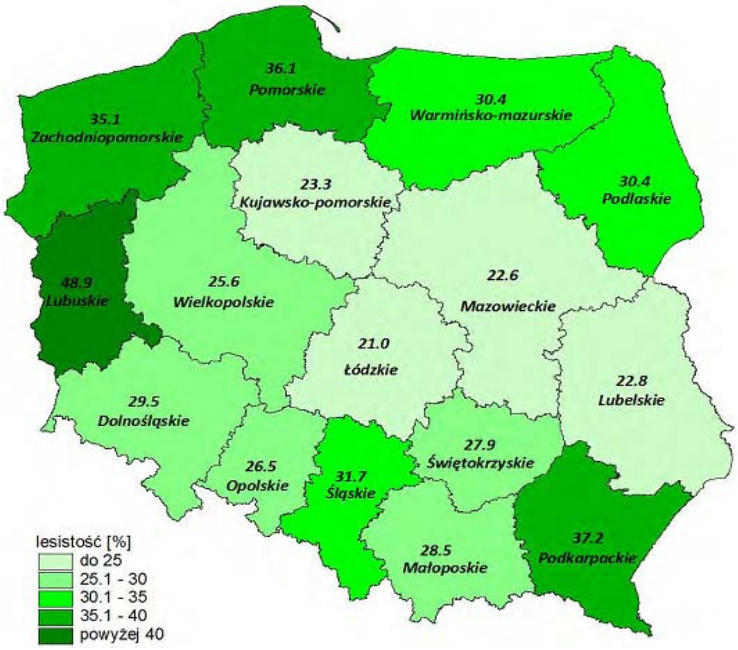
## 1. Wstęp

Według danych Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Wyżywienia i Rolnictwa (FAO) opublikowanych 25 marca 2010 r. w raporcie dotyczącym oceny stanu zasobów leśnych na świecie, lasy zajmują powierzchnię około 4 mld ha, tj. 31% wszystkich lądów. 80% zasobów stanowią lasy publiczne, jednakże stopniowo wzrasta udział lasów prywatnych. W pierwszej dekadzie XXI w. średnia powierzchnia wylesień na świecie, prowadzonych głównie w celu pozyskania nowych terenów pod produkcję rolną, wynosiła ok. 13 mln ha rocznie (w latach 90. XX wieku sięgała 16 mln ha rocznie). Jednocześnie w tym okresie nowe uprawy leśne zakładane były średnio na powierzchni ponad 7 mln ha rocznie. W rezultacie, utrata powierzchni leśnej wynosi rocznie przeciętnie ok. 5,2 mln ha (w poprzedniej dekadzie w ciągu roku ubywało 8,3 mln ha lasów). Największa utrata netto powierzchni leśnej następuje w Ameryce Południowej i Afryce (odpowiednio 4,0 i 3,4 mln ha rocznie). W Azji wzrost powierzchni lasów wynosi każdego roku średnio 2,2 mln ha głównie w wyniku prowadzonych na szeroką skalę programów zalesieniowych w Chinach, Indiach i Wietnamie. W Ameryce Środkowej i Północnej powierzchnia lasów pozostaje na niezmienionym poziomie, natomiast w Europie nieznacznie wzrasta [KALISZEWSKI 2010].

## 2. Lasy w Polsce – dane ogólne

Pojęcie lasu zostało zdefiniowane w art. 3 ustawy z dnia 28 września 1991 r. o lasach - jest nim grunt: 1) o zwartej powierzchni co najmniej 0,10 ha, pokryty roślinnością leśną (uprawami leśnymi) – drzewami i krzewami oraz runem leśnym – lub przejściowo jej pozbawiony: a) przeznaczony do produkcji leśnej lub b) stanowiący rezerwat przyrody lub wchodzący w skład parku narodowego albo c) wpisany do rejestru zabytków; 2) związany z gospodarką leśną, zajęty pod wykorzystywane dla potrzeb gospodarki leśnej: budynki i budowle, urządzenia melioracji wodnych, linie podziału przestrzennego lasu, drogi leśne, tereny pod liniami energetycznymi, szkółki leśne, miejsca składowania drewna, a także wykorzystywany na parkingi leśne i urządzenia turystyczne.

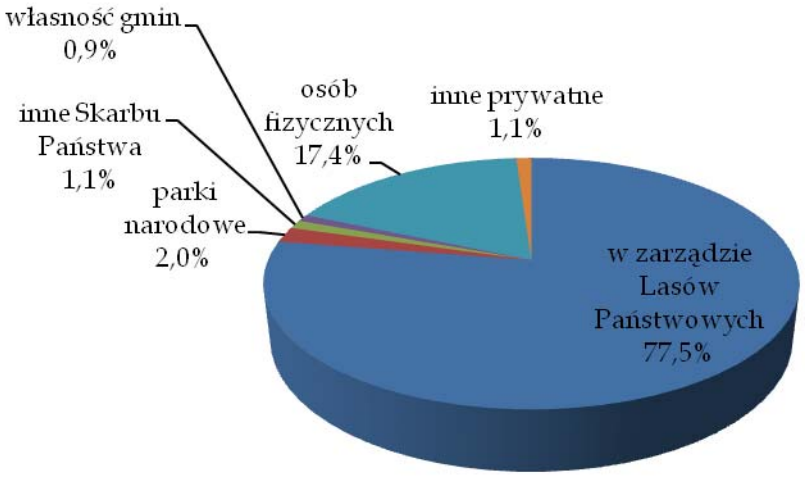
W Polsce lasy zajmują 9 121,3 tys. ha (według danych GUS – stan na 31.12.2010.), co daje wskaźnik lesistości w wysokości 29,2% (przy średniej europejskiej wynoszącej 31,1%) - na jednego mieszkańca przypada 0,24 ha powierzchni leśnej. Największa lesistość charakteryzuje województwa: lubuskie, podkarpackie i pomorskie a najniższa województwo łódzkie i mazowieckie (rys. 1).




**Rys. 1.** Lesistość kraju według województw.

Źródło: *Wielkoobszarowa inwentaryzacja stanu lasów w Polsce. Wyniki za okres 2006-2010*, Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej, 2011. Sękocin Stary.

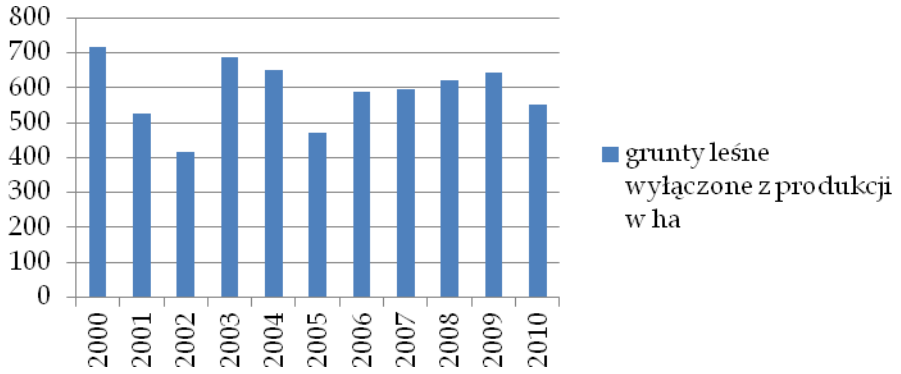
W strukturze własnościowej lasów w dominują lasy publiczne - 81,5% (7 435 tys. ha), w tym pozostające w zarządzie Państwowego Gospodarstwa Leśnego Lasy Państwowe - 77,5% (7 072 tys. ha). Lasy prywatne zajmują 1 686 tys. ha a gminne zaledwie 84 tys. ha (wykres 1). Udział lasów prywatnych w ogólnej powierzchni lasów wykazuje zróżnicowanie przestrzenne – od 1,4% w województwie lubuskim i 1,9% zachodniopomorskim, aż po 43,4% w małopolskim i 43,7% w mazowieckim.




**Wykres. 1.** Struktura własnościowa lasów w Polsce, według stanu na 31.12.2010. Źródło: *Raport o stanie lasów w Polsce 2010*. Instytut Badawczy Leśnictwa. 2011. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa.

W przeszłości, w następstwie historycznych przemian społeczno-gospodarczych, przejawiających się m.in.: ekspansją rolnictwa i rosnącym popytem na surowce drzewne, lasy Polski uległy znacznym przeobrażeniom - lesistość Polski, wynosząca jeszcze pod koniec XVIII wieku ok. 40% (w ówczesnych granicach), zmalała do 20,8% w 1945 r. Obecnie, podstawą prac zalesieniowych w Polsce jest przyjęty w 1995 r. przez Radę Ministrów „Krajowy program zwiększania lesistości", zakładający przyrost powierzchni leśnej do 30% w okresie do 2020 roku oraz do 33% do roku 2050. Zwiększanie powierzchni lasów następuje w wyniku zalesiania gruntów dotychczas użytkowanych rolniczo lub stanowiących nieużytki. Wzrost powierzchni lasów następuje również na skutek przekwalifikowania na lasy innych gruntów pokrytych roślinnością leśną.

Czynnikiem wpływającym ujemnie na bilans powierzchni leśnej jest wyłączanie gruntów leśnych z produkcji. W 2010 r. w skali całego kraju wyłączono z produkcji 551 ha gruntów leśnych, o 14% mniej niż w roku poprzednim i o 23% mniej w stosunku do 2000 roku (wykres 2). 75% wyłączonej powierzchni (412 ha) stanowiły lasy publiczne.




**Wykres 2.** Grunty leśne wyłączone z produkcji w latach 2000-2010.
*Źródło*: opracowanie własne na podstawie *Leśnictwo 2011*. Główny Urząd Statystyczny. 2011. GUS, Warszawa.

Na przestrzeni ostatnich lat, dominującym kierunkiem wyłączania gruntów leśnych z produkcji jest eksploatacja użytków kopalnych, na którą przypada ponad 50% wyłączonej powierzchni (tabela 1).

Tabela 1

Kierunki wyłączania gruntów leśnych z produkcji w latach 2000-2010

| Lp. | Kierunki wyłączenia | 2000 | | 2005 | | 2009 | | 2010 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | w ha | w % | w ha | w % | w ha | w % | w ha | w % |
| 1 | tereny osiedlowe | 38 | 5,3% | 26 | 5,5% | 50 | 7,8% | 41 | 7,4% |
| 2 | przemysłowe | 26 | 3,6% | 78 | 16,5% | 145 | 22,6% | 88 | 15,9% |
| 3 | komunikacyjne | 459 | 63,9% | 41 | 8,7% | 25 | 3,9% | 24 | 4,3% |
| 4 | użytki kopalne | 109 | 15,2% | 222 | 47,0% | 355 | 55,3% | 330 | 59,8% |
| 5 | zbiorniki i urządzenia wodne | 28 | 3,9% | 4 | 0,8% | 3 | 0,5% | 4 | 0,7% |
| 6 | inne | 58 | 8,1% | 101 | 21,4% | 64 | 10,0% | 65 | 11,8% |
| | ogółem | 718 | 100,0% | 472 | 100,0% | 642 | 100,0% | 552 | 100,0% |

*Źródło*: opracowanie własne na podstawie *Leśnictwo 2011*. Główny Urząd Statystyczny. 2011. GUS, Warszawa.

W dalszej części opracowania, po przedstawieniu uwarunkowań prawnych wyłączania gruntów leśnych z produkcji (punkt 3.), zaprezentowano wyniki badań empirycznych przeprowadzonych na obszarze działania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie, dotyczących wyłączania gruntów leśnych z produkcji w latach 1998-2011 (punkt 4.).

## 3. Uwarunkowania prawne wyłączania gruntów leśnych z produkcji

Regulacje prawne dotyczące wyłączania gruntów leśnych z produkcji zawiera ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych, określająca zasady ochrony tych gruntów, ich rekultywacji oraz poprawy wartości użytkowej. Gruntami leśnymi, w rozumieniu ustawy, są grunty: określone jako lasy w przepisach o lasach, zrekultywowane dla potrzeb gospodarki leśnej, pod drogami dojazdowymi do gruntów leśnych. W obszarze ochrony gruntów leśnych ustawodawca posługuje się metodą administracyjno-prawną (postępowanie administracyjne zakończone wydaniem decyzji zezwalającej na wyłączenie) i środkami władczej działalności organów władzy publicznej [RUDNICKI 2001]. Wyłączenie gruntów leśnych z produkcji polega na rozpoczęciu innego niż leśny sposobu użytkowania gruntów i stanowi końcowy trzeci etap procesu zamiany sposobu użytkowania gruntów leśnych na inne (np.: mieszkaniowe, przemysłowe, czy rekreacyjne). Poprzedzają go dwa etapy:

1) planistyczny – polegający na zmianie przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego oraz
2) administracyjny – wiążący się z koniecznością uzyskania decyzji administracyjnej zezwalającej na wyłączenie gruntów z produkcji, w której ustala się wysokość opłat za wyłączenie [CYMERMAN 2009].

Przeznaczenia gruntów leśnych na cele nieleśne dokonuje się w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Przeznaczenie na cele nieleśne:

1) gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa – wymaga uzyskania zgody Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa lub upoważnionej przez niego osoby,
2) pozostałych gruntów leśnych – wymaga uzyskania zgody marszałka województwa.

Wyrażenie zgody następuje na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych - opinię dyrektora parku.

Zgodnie z art. 8 ustawy, przepisów dotyczących zmiany przeznaczenia gruntów w planie miejscowym nie stosuje się do okresowego, na czas nie dłuższy niż 10 lat, wyłączenia gruntów z produkcji w zakresie niezbędnym m.in.: do podjęcia natychmiastowych działań interwencyjnych niezbędnych do zwalczania klęsk żywiołowych i ich następstw, jak również usuwania następstw wypadków losowych; poszukiwania lub rozpoznawania węgla kamiennego i brunatnego, rud metali, kamieni szlachetnych.

Wyłączenie z produkcji gruntów leśnych, może nastąpić po wydaniu decyzji zezwalających na takie wyłączenie (w decyzji określa się obowiązki związane z wyłączeniem). Wydanie decyzji następuje przed uzyskaniem pozwolenia na budowę. Organem właściwym w sprawach wydawania decyzji zezwalających na

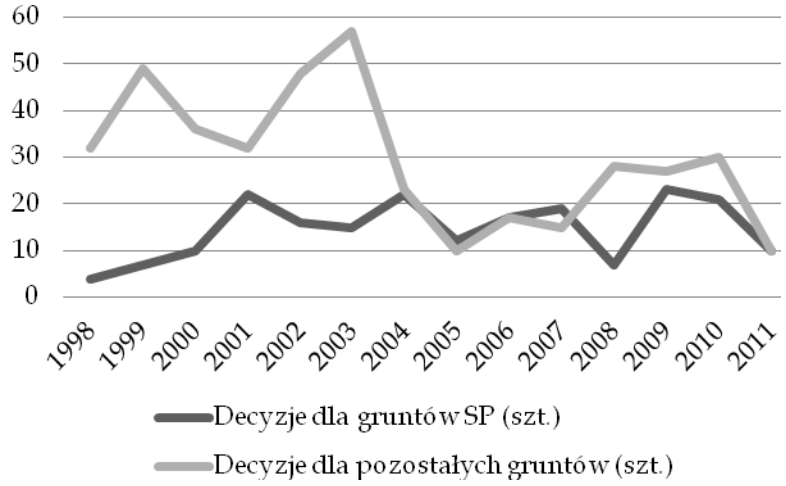
wyłączenie gruntów leśnych z produkcji jest dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, z wyjątkiem obszarów parków narodowych, gdzie właściwym jest dyrektor parku [WANCKE 2010]. Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji (właściciel, użytkownik wieczysty, posiadacz samoistny, dzierżawca, użytkownik, zarządca), jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne a także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wyrębu drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji. W razie zbycia gruntów, co do których wydano decyzje a niewyłączonych jeszcze z produkcji, obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych ciąży na nabywcy, który wyłączył grunt z produkcji. Zbywający jest obowiązany uprzedzić nabywcę o tym obowiązku. W razie zbycia gruntów wyłączonych z produkcji, obowiązek uiszczania opłat rocznych przechodzi na nabywcę. Zbywający jest obowiązany uprzedzić o tym nabywcę. Należności, opłaty roczne, odszkodowanie za przedwczesny wyrąb drzewostanu stanowią dochód funduszu leśnego będącego w dyspozycji Dyrektora Generalnego Lasów Państwowych.

**4. Badania własne**

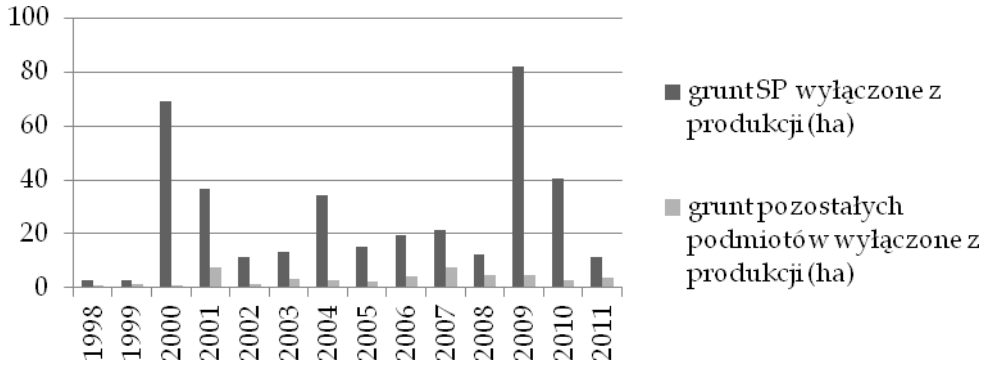
Badaniami objęto wyłączanie gruntów leśnych z produkcji na obszarze działania Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie. Zakres czasowy badań obejmował lata 1998-2011. Dane pozyskano z rejestru decyzji wydanych przez dyrektora Regionalnej Dyrekcji Lasów Państwowych w Szczecinie. Regionalna Dyrekcja Lasów Państwowych w Szczecinie (RDLP w Szczecinie) stanowi jedną z siedemnastu Regionalnych Dyrekcji LP, rozciągającą sięw północno-zachodniej części Polski, w granicach województw: zachodniopomorskiego, lubuskiego oraz wielkopolskiego. Dyrekcja zarządza lasami o łącznej powierzchni około 655 tys. ha; obejmuje 35 nadleśnictw, dwa zespoły składnic i jeden ośrodek transportu leśnego.

W latach 1998-2011 Dyrektor RDLP w Szczecinie wydał 619 decyzji zezwalających na wyłączenie 419,9971 ha gruntów leśnych z produkcji, z czego zdecydowana większość - 67% (414 decyzji) dotyczyła gruntów niepaństwowych (wykres 3).

Na przestrzeni czternastu lat liczba wydanych decyzji zmniejszyła się o 44% z 36 decyzji w 1998 roku do 20 decyzji w roku 2011, co wynikało ze znacznego zmniejszenia liczby decyzji dla gruntów niepaństwowych (z 32 decyzji w 1998 roku do 10 decyzji w 2011 roku), przy wzroście liczby wydawanych decyzji dla gruntów Skarbu Państwa (z 4 decyzji w 1998 roku do 10 decyzji w 2011 roku). 89% ogółu wyłączonych gruntów (372,458 ha) stanowiły lasy SP (wykres 4).

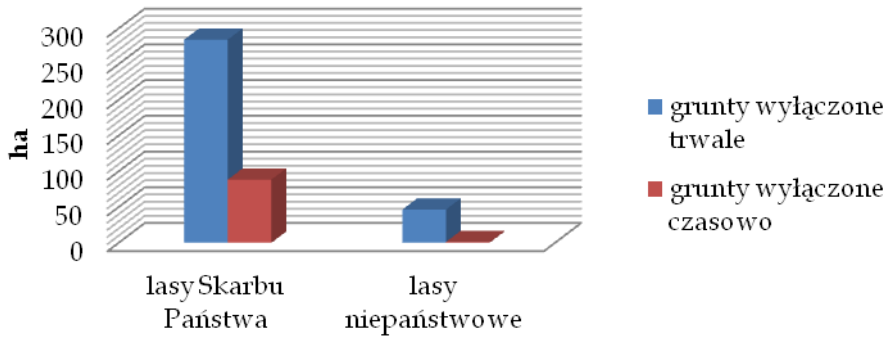



**Wykres 3.** Liczba decyzji zezwalających na wyłączenie gruntów leśnych z produkcji wydanych przez Dyrektora RDLP w Szczecinie w latach 1998-2011. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.



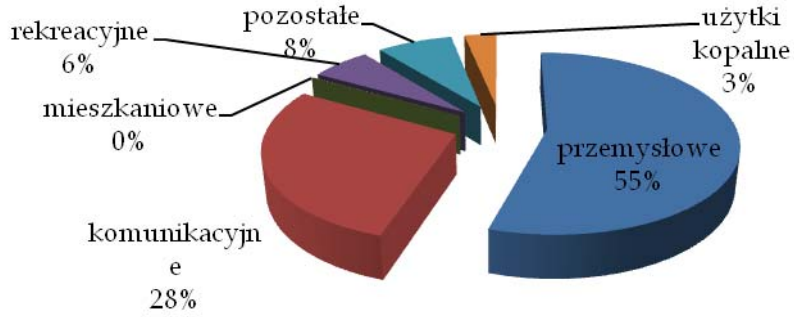

**Wykres 4.** Powierzchnia gruntów leśnych wyłączona z produkcji na obszarze RDLP w Szczecinie w latach 1998-2011. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rekordowym rokiem był rok 2009, w którym wyłączono z produkcji 81,9467 ha lasów Skarbu Państwa, co stanowiło 95% powierzchni wyłączonej w tym roku (w roku 2011 stosunek wyłączonej powierzchni lasów Skarbu Państwa do lasów niepaństwowych uległ obniżeniu i wyniósł 3 : 1). Średnio rocznie wyłączano z produkcji 26,6041 ha lasów Skarbu Państwa i 3,3957 ha pozostałych lasów. Blisko 90% wydanych decyzji (554 decyzje) zezwalało na trwałe wyłączenie z produkcji gruntów leśnych o łącznej powierzchni 330,4961 ha, co stanowiło 77% ogółu wyłączonych gruntów (wykres 5).



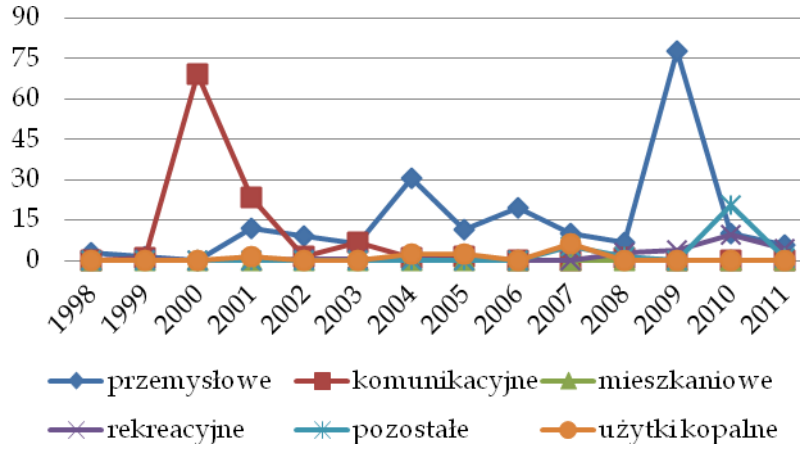

**Wykres 5.** Grunty leśne wyłączone z produkcji trwale i czasowo na obszarze RDLP w Szczecinie w latach 1998-2011. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Grunty leśne Skarbu Państwa wyłączane były głównie na cele przemysłowe i komunikacyjne (wykres 6).



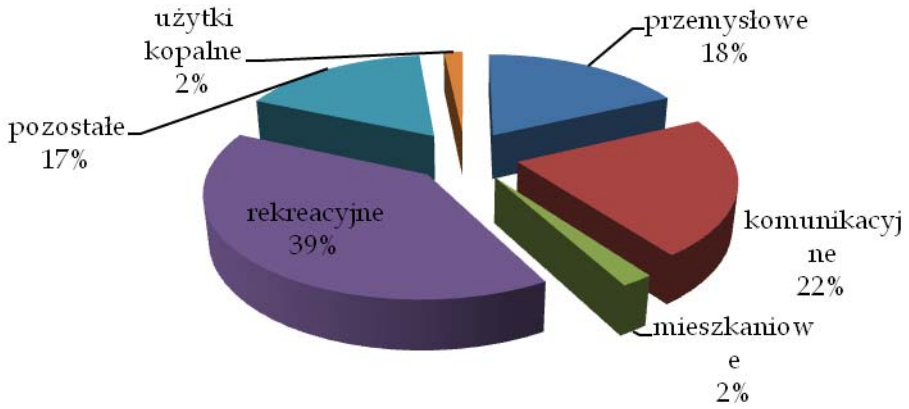

**Wykres 6.** Struktura procentowa gruntów leśnych SP wyłączonych z produkcji na obszarze RDLP w Szczecinie w latach 1998-2011 z uwzględnieniem kierunku wyłączenia. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

W roku 2010 wydano rekordową liczbę 15 decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji blisko 78 ha na cele przemysłowe (wykres 7).



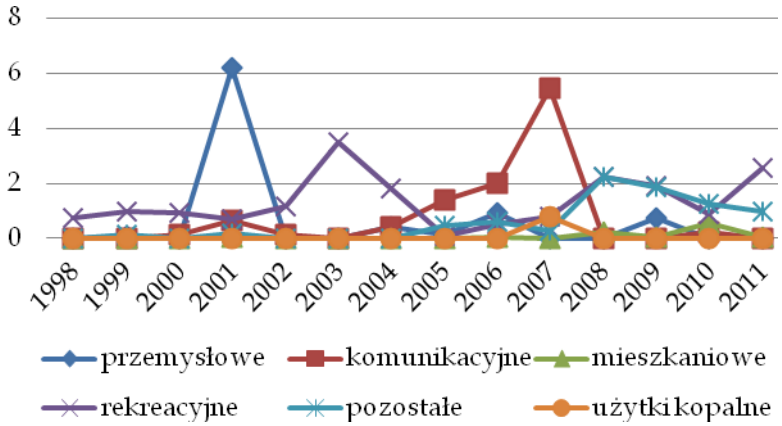

**Wykres 7.** Powierzchnia gruntów leśnych SP wyłączona z produkcji na obszarze RDLP w Szczecinie w latach 1998-2011 z uwzględnieniem kierunku wyłączenia. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Inaczej kształtowała się struktura wyłączeń z produkcji gruntów leśnych niepaństwowych – blisko 40% stanowiły cele rekreacyjne, wyprzedzając cele komunikacyjne i przemysłowe i usługowe (wykres 8).




**Wykres 8.** Struktura procentowa niepaństwowych gruntów leśnych wyłączonych z produkcji na obszarze RDLP w Szczecinie w latach 1998-2011 z uwzględnieniem kierunku wyłączenia. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

81% decyzji zezwalających na wyłączenie z produkcji lasów prywatnych (336 decyzji) dotyczyło zmiany sposobu użytkowania na cele rekreacyjne a kolejne 5% (22 decyzje) na cele mieszkaniowe (wykres 9).




**Wykres 9.** Powierzchnia gruntów niepaństwowych wyłączona z produkcji na obszarze RDLP w Szczecinie w latach 1998-2011 z uwzględnieniem kierunku wyłączenia. *Źródło*: opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

## 5. Podsumowanie

Lasy stanowią cenny zasób, nie tylko danego kraju, ale całej ludzkości. Gospodarowanie lasami, ich ochrona, godzenie interesu jednostki i ogółu, wymaga podejścia strategicznego, spójnego i zintegrowanego z polityką zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego. Rozwój układów osadniczych wiąże się z przejmowaniem, dotychczas niezagospodarowanych, terenów rolnych i leśnych. Jest to nieuniknione, jednak musi odbywać się pod kontrolą i w granicach określonych przez „mądrą" politykę państwa, które stoi na straży dobra wspólnego obecnych i przyszłych pokoleń.

## 6. Literatura

*Ekonomiczne i prawne aspekty odrolniania i odlesiania gruntów.* Red. R. Cymerman. 2009. Educaterra, Olsztyn.

http://www.fao.org/news/story/en/item/40893/icode/ Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej, 2011. Sękocin Stary.

Kaliszewski A. 2010. *Doniesienia z leśnego świata* Nr 4/2010 (11)

*Leśnictwo 2011*. Główny Urząd Statystyczny. 2011. GUS, Warszawa.

*Prawo obrotu nieruchomościami*. Red. S. Rudnicki. 2001. C. H. Beck, Warszawa.

*Raport o stanie lasów w Polsce 2010*. Instytut Badawczy Leśnictwa. 2011. Centrum Informacyjne Lasów Państwowych, Warszawa.

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (tj. Dz. U. 2011 r., Nr 12, poz. 59 ze zm.).

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (tj. Dz. U. 2004 r., Nr 121, poz. 1266 ze zm.).
Wancke P. 2010. *Administracyjne prawo nieruchomości. Tabele kompetencyjne dla ad minstracji publicznej*, ABC a Wolters Kluwer business, Warszawa.
*Wielkoobszarowa inwentaryzacja stanu lasów w Polsce. Wyniki za okres 2006-2010*, Biuro Urządzenia Lasu i Geodezji Leśnej, 2011. Sękocin Stary.

*****

# ANALYSIS OF THE EXCLUSION OF FOREST LANDS FROM PRODUCTION, USING THE EXAMPLE OF THE REGIONAL MANAGEMENT OF STATE FORESTS IN SZCZECIN IN THE YEARS 2000-2010

**Joanna Cymerman**
*Departament of Geoinformatics*
*Koszalin University of Technology*
*e-mail: joanna.cymerman@wbiis.tu.koszalin.pl*

**Key words:** forest lands, exclusion of forest lands from production.

**Abstract**

This article focuses on the problem of excluding forest lands from production. The first section will elaborate on the leading legal-theoretical analysis accepted on this research problem. In the second section is presented the leading empirical results of tests concerning the exclusion of forest ground from production in the area governed by the Regional Management of State Forests in Szczecin in the years 1998-2011, taking into consideration, among other things: the amount of decisions dispensed, excluded genres (sustainability, time-frame), types of exclusion (industrial, communicative, recreational, fossil fuels, settlement area, extant), legal status of forests (state, private).

# ANALIZA WYBRANYCH PROCEDUR GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI W UJĘCIU MIĘDZYNARODOWYM[4]

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

**Słowa kluczowe:** *nieruchomość publiczna, gospodarowanie nieruchomościami*

**Streszczenie**

Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi, ze względu na ich specyfikę, jest przedmiotem zainteresowań przede wszystkim na forum międzynarodowym. Wypracowanie odpowiednich procedur gospodarowania w dobie światowego kryzysu jest jak najbardziej aktualne. Problemem jest jednak ich złożoność i utrudniona porównywalność.
W pracy przedstawiono porównanie systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi w wybranych krajach świata, tzn. nieruchomości stanowiących własność państwową oraz jednostek samorządu terytorialnego. W tym celu posłużono się materiałami otrzymanymi ze stworzonych wcześniej ankiet, wypełnionych przez ekspertów w tym zakresie oraz pracami badawczymi m.in. takich organizacji międzynarodowych, jak Międzynarodowa Federacja Geodetów (FIG) czy Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO).

## 1. Wprowadzenie

Gospodarowanie nieruchomościami to zespół procedur i relacji zachodzących pomiędzy przedmiotem a podmiotem gospodarowania (ŹRÓBEK i in. 2012). W przypadku gospodarowania mieniem prywatnym właściciel zachowuje pewne procedury, ale nikt nie będzie go rozliczał ze sposobu gospodarowania i wydatkowania środków związanych z utrzymaniem nieruchomości w odpowiednim stanie. Inaczej jest w przypadku nieruchomości publicznych, tzn. nieruchomości będących własnością Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Aby można tu było mówić o właściwym, ale i efektywnym gospodarowaniu, zarządca tego typu nieruchomości musi ściśle realizować określone prawem procedury gospodarowania. Inną kwestią pozostaje

[4] Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach umowy Nr 2094/B/T02/2011/40

rozpatrywanie zasadności realizacji tych procedur, zarówno pod względem ekonomicznym, jak i społecznym.

Polska to kraj rozwijający się. Część procedur gospodarowania mieniem publicznym jest jeszcze niedopracowanych i wymaga usprawnienia. Wynika to m.in. z zapóźnienia cywilizacyjnego, które kraj musi nadrobić po okresie komunizmu. Warto w tym przypadku zwrócić więc uwagę na procedury stosowane w innych krajach. Część z nich można byłoby przyjąć, jeśli spełniają one swoje funkcje w innych państwach. Problemem jest jednak różnorodność i specyfika gospodarowania nieruchomościami publicznymi w poszczególnych krajach. Na świecie tworzone są różne procedury, które nie zawsze będą mogły znaleźć zastosowanie w polskich realiach.

Ponadto gospodarowanie nieruchomościami publicznymi jest istotnym problemem nie tylko w Polsce, ale i na arenie międzynarodowej. W wielu krajach gospodarowanie tego typu nieruchomościami wykonywane jest w sposób niewłaściwy. Często to, co publiczne traktowane jest jako niczyje (publiczne, czyli należące do wszystkich, będące dobrem wspólnym, czyli z punktu widzenia niektórych osób po prostu niczyje), co prowadzi niekiedy do wielu nadużyć. W niektórych krajach procedura sprzedaży nieruchomości publicznych odbywa się w niejasnych okolicznościach, nie mówiąc już o braku jej zgodności z prawem w niektórych sytuacjach (FAO 2007).

Przedmiotem badań autorki jest stworzenie uniwersalnej metodyki porównywania systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Niniejsza praca jest próbą wstępnego porównania wybranych systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi przy wykorzystaniu analizy porównawczej i z uwzględnieniem zasad tzw. „good governance"(właściwe gospodarowanie) zdefiniowanych przez FIG i FAO.

## 2. „Good governance"

W literaturze światowej pojęcie „good governance" pojawia się w opracowaniach międzynarodowych, takich organizacji jak FAO czy FIG, ale również od jakiegoś czasu i w Polsce.

Termin „good governance" można tłumaczyć jako dobre rządzenie (MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO, DEPARTAMENT KOORDYNACJI POLITYKI STRUKTURALNEJ 2008, GROSSE 2008). „Governance w najszerszym rozumieniu to zasady oraz normy odnoszące się do szeroko rozumianego zarządzania organizacją" (GOVERNANCE.PL 2011). W przypadku nieruchomości publicznych termin ten można rozumieć jako szereg reguł postępowania w zakresie gospodarowania. W tabeli 1 przedstawiono podstawowe cechy koncepcji „good governance" w odniesieniu do systemu gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Tabela przedstawia cechy systemu zarządzanego w sposób efektywny, zrównoważony, przejrzysty. Wszelkie prawa do nieruchomości podlegają ochronie prawnej. System jest obliczalny – istnieje możliwość

zaprognozowania jego zmian na podstawie tworzonej dokumentacji. Zarówno podmioty publiczne, jak i prywatne są traktowane jednakowo, bez dyskryminacji.

Tabela 1

Koncepcja „good governance"

| **„GOOD GOVERNANCE"** | |
|---|---|
| **Wystarczalność, efektywność** i **kompetencyjność:** efektywna realizacja zadań, wysoka jakość usług | **Równość podmiotów:** brak dyskryminacji grup lub osób |
| **Odpowiedniość:** realizacja oczekiwań i potrzeb społeczeństwa | **Zrównoważoność systemu:** równoważenie czynników ekonomicznych, społecznych i środowiskowych zarówno obecnie, jak i w przyszłości |
| **Umocowanie prawne:** regulacje prawne ustanawiane demokratycznie z udziałem konsultacji społecznych; umożliwienie aktualizacji i zmian reguł | **Decentralizacja systemu:** usługi dotyczące nieruchomości są zdecentralizowane i efektywne |
| **Przejrzystość (transparentność):** pełna (bez ograniczeń) | **Współudział:** współpraca z administracją, tworzenie konsensusu, wpływ społeczności lokalnej, wolność wypowiedzi i stowarzyszeń |
| **Zwartość, przewidywalność oraz progresywność:** możliwość przewidywania zmian w systemie prawnym | **Ochrona praw** i **stabilność systemu** |
| **Obliczalność:** wykonywanie sprawozdań i zestawień, wyjaśnianie działań i opisu procedur, ewidencja funkcjonowania systemu | **Dążenie do integracji:** niezależne opinie i eksperymenty, wyraźny rozdział interesu prywatnego urzędników i polityków lokalnych od spraw publicznych |

*Źródło:* FAO (2007) & ŹRÓBEK (2011)

Komisja Europejska wybrała natomiast pięć zasad „good governance" (COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES 2001), (MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO, DEPARTAMENT KOORDYNACJI POLITYKI STRUKTURALNEJ 2008):

1) **Otwartość (Openness)** – pracownicy zajmujący się obsługą gospodarki nieruchomościami publicznymi powinni być otwarci na innych, a także potrafić wyjaśnić podstawowe kwestie prostym i zrozumiałym językiem;
2) **Partycypacja (Participation)** – udział społeczeństwa w pracach związanych z gospodarowaniem nieruchomościami publicznymi, począwszy od samej koncepcji aż do jej wdrożenia;

3) **Odpowiedzialność (Accountability)** – wyraźny podział odpowiedzialności i ustalenie jej zakresu na poszczególnych poziomach administracyjnych gospodarowania nieruchomościami publicznymi;
4) **Efektywność (Effectiveness)** – efektywność w oparciu o zasadę oszczędności i optymalności gospodarowania oraz zasadę subsydiarności (działania na szczeblu wyższym pełnią jedynie funkcję pomocniczą dla szczebla niższego, np. powiat czy województwo na rzecz gminy);
5) **Spójność (Coherence)** – działania w sferze gospodarowania muszą być zrozumiałe, spójne, wynikające z zakresu odpowiedzialności danego podmiotu.

Koncepcja „good governance" ma głównie dostarczać właściwego, skutecznego i efektywnego gospodarowania nieruchomościami publicznymi, zarówno w krajach rozwijających się, jak i rozwiniętych (WILLIAMSON i in. 2009).

Na potrzeby niniejszego opracowania przyjęto, iż koncepcja „good governance" będzie rozumiana jako dobra praktyka w ramach gospodarowania nieruchomościami publicznymi, polegająca na współdziałaniu podmiotów gospodarujących mieniem publicznym ze społeczeństwem w oparciu o zasadę otwartości, partycypacji, odpowiedzialności, efektywności i spójności.

## 3. Porównanie wybranych procedur gospodarowania nieruchomościami publicznymi

Przedmiotem badań w niniejszym opracowaniu jest sprowadzenie koncepcji „good governance" do zastosowania w obszarze gospodarowania nieruchomościami publicznymi. W tym celu posłużono się wynikami sporządzonego kwestionariusza badawczego (GROSS, ŹRÓBEK 2009) oraz analizą literatury przedmiotu. Z uwagi na ramy objętościowe artykułu do rozważań przyjęto jedynie zasadę spójności rozumianą jako jasność i przejrzystość procedur gospodarowania. Dokonano analizy pięciu krajów pod względem wybranych procedur gospodarowania nieruchomościami publicznymi – sprzedaży, najmu, dzierżawy, partnerstwa publiczno-prywatnego, wywłaszczenia, outsourcingu, leasingu zwrotnego oraz rejestracji praw do nieruchomości w Niemczech, na Litwie, w Polsce, na Ukrainie oraz w Wielkiej Brytanii. Wyniki przeprowadzonej analizy porównawczej zamieszczono w tabeli 2.

Przede wszystkim wybrane kraje różnią się ustrojem politycznym. Polska, Litwa i Ukraina są republikami parlamentarnymi, Niemcy republiką federalną, natomiast Wielka Brytania monarchią parlamentarną.

We wszystkich analizowanych krajach sprzedaż nieruchomości publicznych odbywa się w drodze przetargowej lub bezprzetargowej (w przypadkach przewidzianych w aktach prawnych). Najem i dzierżawa tego typu nieruchomości odbywa się w zamian za czynsze zbliżone do rynkowych. Wyjątek stanowi Polska, gdzie czynsz najmu bądź dzierżawy często jest niższy niż rynkowy.

Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) stosowane jest na dużą skalę w Wielkiej Brytanii, Niemczech oraz na Ukrainie. Jest to forma współpracy między

podmiotem publicznym a prywatnym zawarta na podstawie umowy, umożliwiająca m.in. podmiotowi prywatnemu korzystanie przez określony czas z nieruchomości publicznej, stanowiącej własność podmiotu publicznego. Natomiast po zakończenie projektu nieruchomość jest zwracana jej właścicielowi.

Tabela 2

Wybrane procedury gospodarowania nieruchomościami publicznymi w ujęciu międzynarodowym

<table>
<tr><th>Wielka Brytania</th><th>Niemcy</th><th>Polska</th><th>Litwa</th><th>Ukraina</th></tr>
<tr><td colspan="5">Sprzedaż</td></tr>
<tr><td colspan="5">tryb przetargowy lub bezprzetargowy</td></tr>
<tr><td colspan="5">Najem, dzierżawa</td></tr>
<tr><td colspan="2">czynsze zbliżone do rynkowych</td><td>często czynsze znacznie niższe od rynkowych</td><td colspan="2">czynsze zbliżone do rynkowych</td></tr>
<tr><td colspan="5">Partnerstwo publiczno-prywatne</td></tr>
<tr><td colspan="2">stosowane na szerszą skalę</td><td colspan="2">rzadziej stosowane</td><td>stosowane na szerszą skalę</td></tr>
<tr><td colspan="5">Wywłaszczenie</td></tr>
<tr><td colspan="4">na cele publiczne</td><td>społeczna konieczność</td></tr>
<tr><td>na rzecz każdego organu publicznego</td><td>na rzecz organu publicznego lub instytucji publicznej, która ma zrealizować cel publiczny</td><td colspan="3">na rzecz organu publicznego</td></tr>
<tr><td colspan="5">za słusznym odszkodowaniem</td></tr>
<tr><td>z uwzględnieniem najlepszego (optymalnego) wykorzystania nieruchomości (highest and best land use)</td><td>z uwzględnieniem strat lub korzyści majątkowych, które wynikają z wywłaszczenia</td><td>-</td><td>-</td><td>-</td></tr>
<tr><td colspan="5">Outsourcing</td></tr>
<tr><td colspan="2">stosowany na szerszą skalę</td><td colspan="3">rzadziej stosowany</td></tr>
<tr><td colspan="5">Leasing zwrotny</td></tr>
<tr><td colspan="2">występuje</td><td colspan="3">brak powszechnego zastosowania do nieruchomości publicznych</td></tr>
<tr><td colspan="5">Rejestracja praw do nieruchomości</td></tr>
<tr><td>HM Land Registry, Registers of Scotland, Land Registers of Northern Ireland</td><td>Land Register</td><td>Kataster Nieruchomości (Ewidencja Gruntów i Budynków), Księgi Wieczyste</td><td>Real Property Register and Cadastre</td><td>Kataster Nieruchomości (Rejestr Własności)</td></tr>
</table>

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie GROSS, ŹRÓBEK (2009), GROSS, ŹRÓBEK (2010), GROVER (2010), GROSS (2011), ŹRÓBEK i in. (2012)

PPP pozwala na korzystanie z bogatego doświadczenia podmiotów prywatnych w realizacji różnego rodzaju projektów, a także, dzięki współpracy podmiotu publicznego, daje możliwość zaciągnięcia preferencyjnych kredytów na realizację inwestycji. W Polsce oraz na Litwie tego typu przedsięwzięcia zaczynają dopiero być realizowane.

We wszystkich analizowanych krajach wywłaszczenie nieruchomości odbywa się na cele publiczne. Na Ukrainie cel ten nazwano społeczną koniecznością, niemniej jednak oznacza to praktycznie to samo. Wywłaszczenie przeprowadzane jest na rzecz podmiotu publicznego za słusznym odszkodowaniem. W Wielkiej Brytanii wywłaszczenie może nastąpić na rzecz każdego podmiotu publicznego, a w Niemczech również na rzecz instytucji realizującej cel publiczny. Jak wspomniano powyżej, we wszystkich analizowanych krajach odszkodowanie za wywłaszczoną nieruchomość powinno być słuszne. W Wielkiej Brytanii oznacza to, iż powinno ono uwzględniać zasadę optymalnego wykorzystania nieruchomości, a w Niemczech straty lub korzyści majątkowe wynikające z wywłaszczenia. Zatem w tych dwóch krajach zakres odszkodowania jest większy.

Kolejną procedurą wskazującą na różnice pomiędzy analizowanymi krajami jest outsourcing. W państwach Europy Zachodniej, takich jak Wielka Brytania i Niemcy jest on stosowany na szerszą skalę. Stanowi bardzo dobre rozwiązanie. Pozwala podmiotom publicznym zlecać część ich zadań podmiotom prywatnym, np. w zakresie zarządzania obiektami publicznymi. W Polsce, na Litwie oraz Ukrainie outsourcing jest rzadziej wykorzystywany.

Zastosowanie procedury leasingu zwrotnego (sale and leaseback) zwiększyło się w ostatnich latach w Europie. Jest to dobry sposób dla podmiotu publicznego na „odmrożenie" środków finansowych. Polega na tym, iż podmiot ten sprzedaje nieruchomość publiczną i jednocześnie podpisuje z nowym właścicielem umowę najmu lub dzierżawy wieloletniej, dzięki czemu ma wolne środki finansowe, ale nadal może korzystać z danej nieruchomości dla realizacji celów publicznych. Z tabeli 2 wynika, że leasing zwrotny stosowany jest w Wielkiej Brytanii oraz Niemczech. Natomiast nie ma powszechnego zastosowania do nieruchomości publicznych w Polsce oraz na Litwie i Ukrainie. Stwierdzenie to potwierdza tabela 3. Przedstawiono w niej udział zastosowania omawianej procedury w poszczególnych krajach w latach 2005-2006 oraz w 2008 roku. Wyraźnie widać, iż Wielka Brytania i Niemcy były pierwszymi krajami stosującymi tą procedurę. Malejący udział zastosowania leasingu zwrotnego w miarę upływu czasu wynika z faktu, iż inne kraje, widząc nowe możliwości, również zaczęły stosować leasing zwrotny.

Tabela 3

Leasing zwrotny w krajach Europy

| Kraj | 2005 | 2006 | 2008 |
|---|---|---|---|
| Wielka Brytania | 42% | 24% | 21% |
| Niemcy | 18% | 42% | 34% |
| Francja | 7% | 6% | 11% |
| Włochy | 11% | 5% | 6% |
| Hiszpania | - | 2% | 13% |
| Belgia | 1% | 2% | 2% |
| Irlandia | 6% | 4% | 1% |
| Szwajcaria | - | - | 0% |
| Inne | 15% | 15% | 12% |

*Źródło:* opracowanie własne na podstawie CBRE CB. ELLIS (2012)

Każdy z analizowanych krajów rejestruje prawa do nieruchomości publicznych. Wielka Brytania nie posiada katastru w ujęciu kontynentalnym. Posiada jedynie kataster fiskalny dla nieruchomości mieszkalnych i niemieszkalnych oraz kataster rolny. W Niemczech nieruchomości rejestrowane są w systemie Land Register (księgi wieczyste), a oprócz tego prowadzony jest kataster nieruchomości, w którym rejestrowane są wszystkie nieruchomości bez względu na ich rodzaj (m.in. wielkość, rodzaj nieruchomości, sposób użytkowania, położenie). Podobnie jest w Polsce. Nieruchomości rejestrowane są w systemie ksiąg wieczystych oraz Ewidencji Gruntów i Budynków (do czasu założenia katastru nieruchomości). Na Litwie wszystkie nieruchomości rejestrowane są w systemie Real Property Register and Cadastre, natomiast na Ukrainie poprzez Rejestr Własności. We wszystkich analizowanych krajach prawa do nieruchomości są rejestrowane, co zapewnia ochronę praw do nieruchomości.

Przeprowadzona powyżej analiza wyraźnie wskazuje dwie podobne do siebie grupy krajów (grupa pierwsza – Wielka Brytania i Niemcy, grupa druga – Polska, Litwa i Ukraina). Grupa pierwsza to rozwinięte kraje Europy Zachodniej. Natomiast grupa druga to kraje postsocjalistyczne, rozwijające się.

Zasada spójności koncepcji „good governance" oznacza jasność i przejrzystość stosowanych procedur gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Z pewnością ma to miejsce w grupie pierwszej – w Wielkiej Brytanii i Niemczech. W porównaniu z drugą grupą krajów wypracowane procedury są znacznie bardziej rozwinięte niż w pozostałych analizowanych krajach. Przede wszystkim bardzo dobrze rozwinięte są relacje podmiotów publicznych z prywatnymi, które prowadzą do powstawania wielu projektów w ramach PPP. Często stosowany jest outsourcing, co odciąża w pewnym sensie podmioty publiczne, a jednocześnie

zapewnia pracę podmiotom prywatnym. W krajach tych równie często stosowany jest leasing zwrotny. Przy wywłaszczaniu nieruchomości odszkodowanie nie odpowiada jedynie wartości rynkowej wywłaszczanej nieruchomości, ale uwzględnia też inne czynniki.

Natomiast w krajach grupy drugiej część procedur gospodarowania nieruchomościami publicznymi wymaga jeszcze dopracowania. Można posłużyć się przy tym np. doświadczeniami państw z grupy pierwszej. Z pewnością warto rozwinąć takie procedury jak PPP, outsourcing, czy leasing zwrotny, a także zastanowić się nad koncepcją słusznego odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość.

## 4. Podsumowanie i wnioski

Systemy gospodarowania nieruchomościami publicznymi są zróżnicowane w różnych krajach. Jest to wynikiem wielu czynników, m.in. uwarunkowań historycznych, prawnych, czyli ogólnie rzecz biorąc specyfiki danego kraju.

Podmioty publiczne powinny dbać o wprowadzanie lub zachowanie zasad koncepcji „good governance". Dzięki jej zastosowaniu system gospodarowania będzie otwarty (dostępny dla każdego), spójny (przejrzyste procedury), efektywny (oszczędność i optymalność gospodarowania), a także tworzony przy udziale społeczeństwa lokalnego (partycypacja) i z wyraźnym podziałem zakresu odpowiedzialności na poszczególnych szczeblach gospodarowania.

Najprostszym sposobem na wprowadzenie zasad koncepcji „good governance" jest metoda obserwacji bardziej rozwiniętych państw, od których kraje mniej rozwinięte mogą zapożyczyć wypracowane przez wiele lat procedury gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Dlatego też istnieje potrzeba porównywania systemów gospodarowania tego typu nieruchomościami w ujęciu międzynarodowym. Wykonana analiza systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi w Wielkiej Brytanii, Niemczech, Polsce, na Litwie oraz Ukrainie potwierdza powyższe stwierdzenia. Wyraźnie dzieli te pięć krajów na dwie grupy – silniejszą, z lepiej zorganizowanym systemem (Niemcy i Wielka Brytania) oraz słabszą, z systemem wymagającym jeszcze wielu usprawnień (Polska, Litwa, Ukraina). Wprowadzenie zasad koncepcji „good governance" nie jest wcale łatwe, ale możliwe do osiągnięcia (FAO 2007).

Wobec tego przedmiotem kolejnych analiz będzie stworzenie metodyki porównywania systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi oraz określenie stopnia podobieństwa wybranych krajów pod względem realizowanych procedur gospodarowania tego typu nieruchomościami.

## 5. Literatura

CBRE CB. ELLIS R. 2012. *AN OPPORTUNITY IN TODAY'S MORE CHALLENGING MARKET*. Pobrano 31 stycznia 2012 z lokalizacji http://www.cbre.eu/es_en/research/reports/reports_content/reports_leftcol/European%20Corporate%20Sale%20%20Leaseback%20report%20FINAL.pdf.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. 2001. *EUROPEAN GOVERNANCE. A WHITE PAPER.* Pobrano 31 października 2011 z lokalizacji http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2001/com2001_0428en01.pdf.

FAO. 2007. *Good governance in land tenure and administration. FAO Land Tenure Studies No 9.* Rzym.

*GOVERNANCE.PL*. 2011. Pobrano 6 lipca 2011 z lokalizacji http://www.governance.pl/.

GROSS M. 2011. *Wybrane aspekty gospodarowania nieruchomościami publicznymi z uwzględnieniem rozwiązań brytyjskich. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 19, Nr 2* , strony 83-95.

GROSS M., ŹRÓBEK R. 2009. *Questionnaire of Public Real Estate Management Systems.*

GROSS M., ŹRÓBEK R. 2010. *Zasady badania i wstępna analiza systemów gospodarowania nieruchomościami w Polsce i na Ukrainie. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 18, Nr 2* , strony 17-28.

GROSSE, T. G. 2008. *Czy Polska potrzebuje dobrego rządzenia? Analizy i Opinie Nr 85.*

GROVER R. 2010. *State Land Management Questionnaire. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland* (maszynopis).

MINISTERSTWO ROZWOJU REGIONALNEGO, DEPARTAMENT KOORDYNACJI POLITYKI STRUKTURALNEJ. 2008. *KONCEPCJA GOOD GOVERNANCE - REFLEKSJE DO DYSKUSJI.* Pobrano 31 października 2011 z lokalizacji http://www.mrr.gov.pl/aktualnosci/fundusze_europejskie_2007_2013/Documents/koncepcja_good_governance.pdf.

WILLIAMSON I., ENEMARK S., WALLACE J., RAJABIFARD A. 2009. *Land Administration for Sustainable Development.* ESRI Press.

ŹRÓBEK R. 2011. *Aktualne problemy gospodarowania i zarządzania nieruchomościami. Konferencja naukowa pt. „Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki przestrzennej".* Olsztyn, 14.09.2011.

ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. 2012. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur* (wyd. II). Katowice: Wydawnictwo Gall.

ŹRÓBEK, R. 2011. *Aktualne problemy gospodarowania i zarządzania nieruchomościami. Materiały konferencyjne z konferencji naukowej pt. „Teoretyczne i praktyczne aspekty gospodarki przestrzennej".* Olsztyn, 14.09.2011.

# ANALYSIS OF CHOSEN REAL ESTATE MANAGEMENT PROCEDURES IN THE INTERNATIONAL ASPECT[5]

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

**Key words:** *public real estate, real estate management*

**Abstract**

Public real estate management, because of its specificity, is primarily the subject of interest in the international forum. Elaborating appropriate management procedures in the current global crisis is the most up to date. However, the problem is their complexity and difficult of comparability.

This paper presents comparing of the public real estate management systems in selected countries (it means real estates owned by the state and local self-government units). For this purpose there were used materials obtained from previously created questionnaires, completed by the experts in this field, and researches such international organizations as International Federation of Surveyors (FIG) and Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

[5] The project was funded by the National Science Centre on the basis of the contract No. 2094/B/T02/2011/40

# STRATEGIE MARKI – MOŻLIWOŚCI ZASTOSOWANIA W ZARZĄDZANIU MARKĄ NIERUCHOMOŚCI

**Aleksandra Łużna**
*Katedra Zarządzania Komunikacją i Public Relations*
*Uniwersytet w Lipsku*
*e-mail: a.luzna@gmail.com*

**Słowa kluczowe:** *marketing nieruchomości, marki nieruchomości*

**Streszczenie**

Artykuł podejmuje próbę adaptacji teorii marki odnośnie opcji strategicznych architektury marki dla marek nieruchomości. Celem artykułu jest identyfikacja i propozycja systematyzacji praktykowanych oraz możliwych rozwiązań w zakresie strategii statycznych oraz dynamicznych. Odnośnie opcji statycznych szczególną uwagę poświęcono kwestii integracji horyzontalnej i wertykalnej portfela marek. W obrębie opcji dynamicznych skupiono się natomiast na analizie form ekspansji i dywersyfikacji marek nieruchomości.

## 1. Wprowadzenie

W obliczu rosnącej konkurencji na rynkach nieruchomości, w polityce przedsiębiorstw tej branży na znaczeniu zyskuje marketing i orientacja na klienta. Obok funkcjonalnych cech produktu, punkt ciężkości pozycjonowanych ofert przesuwa się w kierunku aspektów niematerialnych i czynników miękkich, takich jak wizerunek, emocje i wartości. Dla zapewnienia sukcesu projektów deweloperskich konieczna okazuje się reorientacja strategiczna i wdrożenie innowacyjnych form marketingu. Prym wśród nich wiedzie koncepcja marki i branding.

Mimo rosnącego praktycznego zastosowania, stosunkowo nowa dziedzina zarządzania marką w sferze gospodarki nieruchomościami nie doczekała się jeszcze szerszych opracowań naukowych i wymaga systematyzacji. Dotychczasowe opracowania ograniczają się zwykle do klasycznego marketingu i nie spełniają tym samym aktualnych wymogów rynku. W związku z tym artykuł ten podejmuje próbę adaptacji teorii marki odnośnie opcji strategicznych architektury marki dla marek nieruchomości. Celem artykułu jest identyfikacja i propozycja systematyki praktykowanych oraz możliwych rozwiązań w ramach zarządzania marką nieruchomości[6] przez przedsiębiorstwa branży nieruchomości[7].

[6] Użycie w kontekście opracowania pojęć 'produkt rynku nieruchomości' i 'marka nieruchomości' wymaga sprecyzowania: Do produktów rynku nieruchomości zaliczane są z jednej strony fizyczne nieruchomości (grunty i zabudowa), z drugiej strony związane z nimi usługi - doradztwo w zakresie

## 2. Architektura marki

Architektura marki określa stosunek marki przedsiębiorstwa i jego poszczególnych produktów. Stanowi ona wyraz tożsamości i bazującego na niej pozycjonowania marki. Ponadto wybór odpowiedniej strategii architektury marki warunkują: charakter i nadrzędna strategia przedsiębiorstwa, jego wielkość, struktura, zasięg działania, stopień dywersyfikacji oferty, budżet marketingowy, jak również specyficzne warunki danego sektora rynku i zachowanie konkurencji itp. Wraz z postępującą złożonością globalnych rynków rośnie także ilość istniejących form marek. Proponowane są różne systematyki możliwych opcji strategicznych odnośnie architektury marki. Generalnie wyróżnia się opcje statyczne i dynamiczne [AAKER, JOACHIMSTHALER 2000; KALL 2001; KELLER 2003; SATTLER 2001]. Podczas gdy opcje statyczne określają stosunek pomiędzy poszczególnymi markami i produktami w danym momencie, opcje dynamiczne definiują procesy rozwoju tego stosunku w czasie oraz dotyczą form połączenia marki własnej z innymi, np. jako co-branding, ingredient-branding, country-of-origin-branding. Wyżej opisane opcje mogą z powodzeniem znaleźć zastosowanie także w przypadku marek nieruchomości.

## 3. Opcje statyczne architektury marki nieruchomości

W ramach opcji statycznych architektury marki, definiujących stosunki w ramach portfela marek przedsiębiorstwa, wyróżnia się dwa wymiary - pionowy i poziomy. Koordynacja pionowa dotyczy stopnia integracji marek poszczególnych poziomów hierarchicznych organizacji – od poziomu całego przedsiębiorstwa, poprzez jego poszczególne działy, aż do indywidualnych produktów. Wymiar poziomy architektury marki odnosi się natomiast do liczby marek i ich wzajemnego stosunku na danym poziomie hierarchicznym.

Przedsiębiorstwo branży nieruchomości dysponuje szeroką paletą rozwiązań odnośnie koncepcji architektury swojej marki lub marek, od minimalnego do maksymalnego stopnia integracji. Odnośnie koordynacji poziomej możliwe są warianty: począwszy od strategii multimarkowej, przewidującej dla każdego produktu indywidualną, odrębną markę, poprzez opcje pośrednie łączące grupy produktów w rodziny marek, aż do integracji całej oferty przedsiębiorstwa w ramach jednej marki (tzw. *Branded House*). Wymienionym opcjom integracji

---

rynku nieruchomości, rzeczoznawstwo, pośrednictwo, zarządzanie nieruchomościami itd. W związku z tym koncepcja marki w ramach rynku nieruchomości dotyczyć może generalnie obu wymienionych kategorii produktów. Rozważania w ramach niniejszego opracowania koncentrują się na pierwszej z nich - kategorii nieruchomości budynkowych, w skład której wchodzą: nieruchomości mieszkaniowe, komercyjne, przemysłowe oraz nieruchomości specjalne [Bryx 2006]. Konsekwentnie, termin 'marka nieruchomości' odnosi się wyłącznie do nieruchomości wymienionych kategorii i nie obejmuje usług ani innych produktów rynku nieruchomości.

[7] W kontekście artykułu termin 'przedsiębiorstwo branży nieruchomości' oznacza firmy zarządzające projektami inwestycyjnymi lub portfelem nieruchomości, czyli głównie: przedsiębiorstwa deweloperskie, przedsiębiorstwa zarządzania nieruchomościami, przedsiębiorstwa inwestycji i obrotu nieruchomościami.

poziomej towarzyszyć mogą zarazem różne stopnie integracji w wymiarze pionowym - izolacja lub integracja marek produktów z marką przedsiębiorstwa. Poszczególne strategie scharakteryzowano poniżej.

### 3.1. Niski stopień integracji - strategia multimarkowa - House of Brands

Większość przedsiębiorstw branży nieruchomości stosuje strategie o niskim stopniu integracji. Zgodnie ze strategią multimarkową, nazywaną też strategią marek indywidualnych, każda nieruchomość stanowi odrębną markę, funkcjonującą w oddzielnym segmencie rynku. Za pomocą tej strategii możliwe jest zaoferowanie optymalnie i niepowtarzalnie pozycjonowanych marek nieruchomości dla rozmaitych grup docelowych w poszczególnych segmentach rynku, a w rezultacie maksymalizowanie udziału w rynku poprzez aktywność w jego wielu segmentach. Potrzeba koordynacji pomiędzy indywidualnymi markami jest niska. Strategia ta nie ogranicza swobody inwestora odnośnie wyboru projektów i kształtowania portfela produktów. Ewentualne niepowodzenia indywidualnych marek nie zagrażają odizolowanemu wizerunkowi przedsiębiorstwa i jego innym markom.

Z drugiej strony image inwestora nie odnosi korzyści z sukcesu jego poszczególnych projektów. Konieczność stworzenia, wypromowania i zarządzania każdą z marek oddzielnie wiąże się z wysokimi nakładami finansowymi i czasowymi. Nasuwa się zatem pytanie, w jakich okolicznościach indywidualna marka nieruchomości jest w stanie rozwinąć odpowiednią siłę i rentowność. Opcja ta wydaje się szczególnie adekwatna w przypadku dużych projektów inwestycyjnych, np. nieruchomości biurowych, pojedynczych nieruchomości o oryginalnym, niepowtarzalnym charakterze, przypisanych do danej lokalizacji.

Według strategii multimarkowej portfel swoich inwestycji organizuje między innymi koncern deweloperski Tishman Speyer, prowadzący niezależnie od marki przedsiębiorstwa szereg autonomicznych indywidualnych marek (rys. 1).

**Rys. 1.** Przykład strategii multimarkowej – fragment portfela marek koncernu Tishman Speyer. *Źródło*: www.tishmanspeyer.com; www.friedrichstrasse200.de; www.quartier-stadtmitte.de; www.nexusplace.com.

### 3.2. Wysoki stopień integracji - marka parasol - Branded House

W alternatywnej opcji o maksymalnym stopniu integracji jedna marka organizacji (*Corporate Brand*) obejmuje cały portfel produktów przedsiębiorstwa. Jednolita polityka marki umożliwia wykreowanie spójnej tożsamości

i niepowtarzalnego wizerunku firmy. Współcześnie, w dobie postrzegania przedsiębiorstw jako odpowiedzialnych aktorów społecznych, kwestia wizerunku przedsiębiorstwa zyskuje na znaczeniu także w branży nieruchomości. Silna, ugruntowana marka przedsiębiorstwa przekłada się na zaufanie klienta i innych interesariuszy (m. in. potencjalnych pracowników, inwestorów, akcjonariuszy, dostawców), wzmacniając długofalową pozycję strategiczną firmy.

Integracja marek to opcja wydajna ekonomicznie. Dzięki efektom synergii pozwala ona obniżyć koszty marketingu i promocji. Strategia ta ułatwia wprowadzanie na rynek nowych produktów danej marki, gwarantując automatycznie wyższą akceptację klienta i rynku. Image całej palety produktów i nieruchomości ma swój udział w profilowaniu całościowej marki przedsiębiorstwa.

Strategia ta wymaga jednak wysokiego stopnia koordynacji i scentralizowanego strategicznego zarządzania polityką marki. Niedociągnięcia i nieścisłości pomiędzy działaniem przedsiębiorstwa a komunikacją poszczególnych projektów mogą zaowocować erozją wizerunku marki. Uwzględnić należy również ryzyko negatywnego transferu image'u w przypadku niepowodzeń poszczególnych projektów.

Strategie o wysokim stopniu integracji wskazane są dla przedsiębiorstw o ugruntowanej pozycji rynkowej i reputacji, oferujących homogeniczny asortyment nieruchomości (rys. 2).

**Rys. 2**. Fragment portfela marek dewelopera Home Invest jako przykład strategii o wysokim stopniu integracji marki. *Źródło*: www.homeinvest.pl.

### 3.3. Strategie mieszane integracji poziomej - rodzina marek, marka linii lub asortymentu

Uzupełnieniem dwóch wyżej opisanych strategii jest szereg opcji mieszanych o średnim stopniu integracji. Przy wysoce zdywersyfikowanym portfelu produktów, skierowanym do rozmaitych segmentów rynku i grup docelowych, integracja całego asortymentu pod jedną, wspólnie pozycjonowaną marką przedsiębiorstwa staje się problematyczna. Oferta w ramach jednej marki produktów - nieruchomości skierowanych do odmiennych segmentów rynku (np. premium oraz masowego) lub mało spokrewnionych kategorii branżowych (np. rezydencje dla seniorów oraz apartamenty studenckie) niesie ryzyko erozji marki i rozwodnienia jej wizerunku. Wysoka integracja architektury marki ogranicza w ten sposób swobodę dywersyfikacji strategicznej asortymentu przedsiębiorstwa. Sposobem na uniknięcie takiego ryzyka - przy równoczesnym wykorzystaniu efektów synergii i innych pozytywnych aspektów integracji - jest skupienie produktów pokrewnych, o komplementarnych cechach bądź

skierowanych do danego segmentu rynku w podgrupy objęte odrębną marką linii lub asortymentu [KALL 2001].

### 3.4. Strategie mieszane integracji pionowej - strategia marki-źródła i strategia marki wspierającej

Także odnośnie wymiaru pionowego integracji poszczególnych szczebli hierarchicznych, przedsiębiorstwa rynku nieruchomości mają do dyspozycji strategie mieszane: strategię marki-źródła (*Sub-Branding*) z marką przedsiębiorstwa na pierwszym planie oraz podporządkowanymi markami niższych poziomów hierarchicznych bądź strategię marki wspierającej (*Endorsement-Branding*) z dominującymi, pierwszoplanowymi markami poszczególnych produktów nieruchomości i wspierającą je marką przedsiębiorstwa [KALL 2001]. Opcje te umożliwiają odrębne i precyzyjne pozycjonowanie poszczególnych marek produktów przy jednoczesnym, częściowo odrębnym kształtowaniu wizerunku marki przedsiębiorstwa. Z jednej strony sygnalizacja marki-matki, towarzysząca indywidualnym markom poszczególnych produktów, zwiększa zaufanie konsumenta i rynku do nowych ofert, podnosi ich prestiż i współtworzy image. Z drugiej strony przedsiębiorstwo opatrzone marką-matką dysponuje znaczną swobodą w kształtowaniu portfela produktów i wyborze segmentów rynkowych. Z tych względów strategie mieszane wydają się szczególnie adekwatne dla przedsiębiorstw rynku nieruchomości. Strategię marki wspierającej stosuje między innymi międzynarodowa firma deweloperska *Layetana Developments*, oferująca wiele marek indywidualnych dla wysoce zdywersyfikowanych segmentów rynku i grup docelowych, którym jednak w tle zawsze towarzyszy logo marki-matki (rys. 3). Z kolei opcję marki-źródła preferuje przykładowo amerykański koncern Post Properties (rys. 4).

**Rys. 3.** Strategia marki wspierającej na przykładzie fragmentu portfela dewelopera Layetana Developments. *Źródło*: www.google.pl.

**Rys. 4.** Przykład strategii marki-źródła amerykańskiego dewelopera Post Properties. *Źródło*: www.postproperties.com.

## 4. Dynamiczne strategie marki

Silne marki nieruchomości mogą podlegać ekspansji ilościowej, geograficznej, a także dywersyfikacji. Przykład ekspansji geograficznej stanowi marka *yoo z* jej ponad 60 projektami w 24 krajach (rys. 5).

Dwa główne warianty dywersyfikacji marki to rozciągnięcie linii (*Line Extension)* oraz rozszerzenie marki (*Category Extension)* [AAKER, KELLER 1990]. Pierwszy wariant ma miejsce, gdy firma wprowadza pod tą samą marką dodatkowe produkty w tej samej kategorii. Może on mieć charakter uzupełniający, naśladowniczy lub innowacyjny. W przypadku marki nieruchomości rozciągnięcie linii może przybrać formę np. ekspansji marki w nowe segmenty rynku nieruchomości (jak w przypadku rozszerzenia portfela amerykańskiej marki deweloperskiej Dell Webb - obecnej pierwotnie w segmencie nieruchomości dla seniorów - na segment osiedli rodzinnych lub w przypadku wkroczenia przedsiębiorstwa hotelarskiego Ritz Carlton do segmentu luksusowych nieruchomości mieszkaniowych). Drugi wariant – Category Extension – polega na zastosowaniu dotychczasowej marki dla oznaczenia nowej kategorii produktów, niekoniecznie w rodzimej branży (np. ekspansja wspomnianej marki yoo na rynek wyposażenia i dekoracji wnętrz – rys. 5).

Wysoki potencjał tkwi w kreowaniu całkowicie nowych kategorii produktów i rynku, jak w przypadku wizjonerskich projektów Irvine Company w formie całych markowych dzielnic i lokalizacji opatrzonych marką-matką przedsiębiorstwa [http://www.villagesofirvine.com].

**Rys. 5.** Przykłady ekspansji marki Yoo. *Źródło*: www.yoo.com.

Marki nieruchomości mogą również być przedmiotem sojuszy strategicznych z innymi markami w celu pozytywnego transferu image'u i wykorzystania efektów synergii marketingowych. Właściwie zastosowana, może to być skuteczna metoda dla odświeżenia wizerunku, pozyskania nowych partnerów biznesowych bądź zdobycia nowych rynków. W zależności od charakteru firm oraz wspólnych oczekiwań, partnerstwo marek może przybrać rozmaite formy.

### 4.1. Co-Branding

Strategia Co-Brandingu polega na budowie marki nieruchomości za pomocą przynajmniej dwóch równoważnych marek, np. marek deweloperów, marki indywidualnej nieruchomości i marki wyposażenia wnętrz. Strategię taką przyjęła między innymi międzynarodowa firma deweloperska BoKlok, kształtując swoją markę na bazie dwóch silnych marek z branż wyposażenia wnętrz oraz budowlanej – Ikea i Skanska (rys. 6). Warunkiem powodzenia strategii Co-Brandingu jest kompatybilność pozycjonowania poszczególnych marek

składowych. W tym przypadku wszystkie trzy marki utożsamiają współczesny styl życia i atrakcyjny design w rozsądnych cenach.

**Rys. 6.** Przykład Co-Brandingu - marka BoKlok. *Źródło*: www.boklok.com.

### 4.2. Strategia marki komponentu (*Ingriedient Branding*)

Innym rodzajem połączenia marek jest strategia marki komponentu. Ma ona na celu wzmocnienie głównej marki produktu poprzez zaakcentowanie marki danego składnika tego produktu. W przypadku marek nieruchomości strategia ta może polegać na przykład na strategicznym uwypukleniu marek wykorzystanych przy konstrukcji technologii lub materiałów budowlanych. Strategia ta niesie jednak - obok potencjału pozytywnego transferu image'u – także ryzyko przeniesienia negatywnej reputacji w przypadku niepowodzeń jednej z marek.

### 4.3. Marka nieruchomości a marketing lokalny

W obliczu rosnącej globalnej i regionalnej konkurencji liczne lokalizacje - regiony, gminy, miasta, dzielnice itp. - wdrażają koncepcję marki. Otwiera sie tym samym nowy wymiar dla współdziałania branży nieruchomości z administracją regionalną w postaci rozwoju kompatybilnych czy wręcz spokrewnionych marek.

W ramach takiej strategii deweloper kształtuje markę nieruchomości uwzględniając strategię marketingową i pożądany wizerunek lokalizacji. Opcja ta wytwarza efekty synergii i niesie obustronne korzyści. Z jednej strony marka nieruchomości rozwija się, korzystając z pozytywnego wizerunku lokalizacji. Z drugiej strony silne marki nieruchomości wzbogacają i wzmacniają image, a co za tym idzie także wartość ekonomiczną lokalizacji [VALHOULI 2006]. Efekt taki miał miejsce między innymi w przypadku słynnego Muzeum Guggenheim w Bilbao czy Centrum Sony na berlińskim Potsdamer Platz. Polskim przykładem skutecznej współpracy, owocującej wielostronnymi synergiami, jest innowacyjny marketing wschodzącej marki miasta Szczecina oraz szeregu nieruchomości, których pozycjonowanie odwołuje się do nadrzędnej marki miasta. W ramach aktualnej strategii zarządzania marką Szczecina stawia się na ekologię i jachting. Wizja marki miasta przewiduje wdrożenie "megaprojektu makrodeweloperskiego", w obrębie którego powstaną "2-3 ikony architektoniczne, swoją klasą i nowatorstwem zwracające uwagę całej Europy" [*Wyciąg z Długoterminowej Strategii...* 2011]. Jedną z takich ikon ma stać sie nowy gmach Filharmonii Szczecińskiej. Do strategii marki miasta nawiązuje też spektakularny projekt nieruchomości biurowo-usługowo-handlowej Nowa Dana o nowoczesnej architekturze w formie żagla (rys. 7).

**Rys. 7.** Logo marki miasta Szczecin i projekty Filharmonii Szczecińskiej i obiektu Nowa Dana. *Źródło*: www.szczecin.eu/baltic_neopolis/inwestycje.

## 5. Podsumowanie

Znajomość i kompleksowe wykorzystanie strategii w zakresie architektury marki nieruchomości niesie potencjał dla zwiększenia efektywności działań marketingowych. Dla marek nieruchomości szczególnie adekwatne są strategie mieszane, o średnim stopniu integracji horyzontalnej i wertykalnej. Obok kształtowania szeregu niepowtarzalnie pozycjonowanych marek, pozwalają one zarazem na równoległe profilowanie marki przedsiębiorstwa, a tym samym zapewniają swobodę w dywersyfikacji portfela inwestycji (np. opcja marki-źródła lub marki wspierającej). Globalnie można zaobserwować tendencję w kierunku wyższej integracji strategicznej (np. *Branded House*, marka-parasol, *corporate branding*) w miejsce dotychczas dominującej strategii odizolowanych marek indywidualnych. Choć dotychczas w znikomym stopniu eksploatowany, znaczny potencjał rynkowy tkwi w strategiach synergii marek nieruchomości z innymi markami dóbr, usług, regionów, itd. (np. *Co-Branding, Ingredient-Branding*).

## 6. Literatura

AAKER, D. A., JOACHIMSTHALER, E. 2000. *The Brand Relationship Spectrum: The Key to the Brand Architecture Challenge*. California Management Review 2000, Vol. 42/4, s. 8-23.

AAKER, D. A., KELLER, K. L. 1990. *Consumer Evaluations of Brand Extensions.* The Journal of Marketing 1990, Vol. 54, American Marketing Association, s. 27-41.

BRYX, M. 2006, *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*. Poltext, Warszawa, s. 33.

KALL, J. 2001. *Silna marka. Istota i kreowanie*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne. Warszawa, s. 172-188.

KELLER, K. L. 2003. *Strategic brand management building, measuring, and managing brand equity*. Upper Saddle River, s. 521.

SATTLER, H. 2001. *Markenpolitik*. Stuttgart; Berlin; Köln: Kohlhammer, s. 66, 108.

VALHOULI, C. A. 2006. *Cobranding's Competitive Advantage*. Urban Land Nov/Dec 2006, s. 142-145.

Wyciąg z Długoterminowej Strategii Zarządzania Marką Szczecin, www.szczecin.eu/sites/default/files/strategia_marka_szczecin.pdf jw.

# BRAND STRATEGIES – POSSIBILITIES OF APPLICATION IN REAL ESTATE BRAND MANAGEMENT

**Aleksandra Łużna**
*University of Leipzig*
*Faculty of Communication Management and Public Relations*
*e-mail: a.luzna@gmail.com*

**Key words***: real estate marketing, real estate branding*

**Abstract**

The article makes an attempt to adapt the brand architecture theory for the purposes of the real estate branding. The aim of the article is to identify and systematize practiced and possible options regarding the static and dynamic brand architecture strategies. Within the static options the focus lies on the matter of the horizontal and vertical integration of the brand portfolio. In relation to the dynamic options the analysis highlights the forms of brand expansion and diversification.

# BARIERY INFORMACYJNE W DZIAŁALNOŚCI ZAWODOWEJ ZARZĄDCY NIERUCHOMOŚCI

**Katarzyna Śmietana, Elżbieta Zagórska**
*Katedra Inwestycji i Nieruchomości*
*Uniwersytet Ekonomiczny w Katowicach*
*e-mail: katarzyna.smietana@ue.katowice.pl, elzbieta.zagorska@ue.katowice.pl*

**Słowa kluczowe:** *bariery informacyjne, zarządzanie nieruchomościami*

**Streszczenie**

Barierę informacyjną uznaje się jako istotny czynnik ograniczający sprawność procesów decyzyjnych inicjowanych przez uczestników rynku. Na rynku nieruchomości dostępność informacji oraz ich użyteczność warunkuje sprawność podmiotów zajmujących się jego obsługą. Wzrost dostępności informacji i jej jakości przy założeniu obniżania kosztu jej pozyskiwania służy profesjonalizacji obsługi rynku i w efekcie zwiększaniu jego efektywności. Wraz ze wzrostem poziomu efektywności informacyjnej rynku, sprawniejsze (efektywniejsze) stają się działania jego uczestników. Barierę informacyjną wyznacza poziom użyteczności informacji pozyskiwanych przez uczestników rynku.

Jako cel artykułu przyjęto zidentyfikowanie barier informacyjnych w odniesieniu do działalności zawodowej zarządców nieruchomości, których działalność obejmuje segment nieruchomości komercyjnych, prezentując wyniki przeprowadzonych badań ankietowych, w ramach zrealizowanego projektu „Bariery informacyjne rozwoju rynku nieruchomości. Polska na tle wybranych krajów. II ETAP BADAŃ".

## 1. Wprowadzenie

Barierę informacyjną uznaje się jako istotny czynnik ograniczający sprawność procesów decyzyjnych inicjowanych przez uczestników rynku, w tym zarówno inwestorów, jak również podmiotów zajmujących się zawodowo jego obsługą. Dostęp do informacji i jej jakość oraz poziom profesjonalizacji usług w dużej mierze decyduje o wyborach kierunków inwestycyjnych w segmentach rynku o relatywnie wyższym poziomie efektywności, rozpatrywanej w kategoriach efektywności ekonomicznej i informacyjnej rynku. Efektywność ekonomiczna analizowana jest przez pryzmat sprawności podmiotów działających na rynku z uwzględnieniem założenia iż efektywność rynku nieruchomości jest pochodną sprawności jednostkowej jego uczestników, a im sprawniejsze (efektywniejsze) ich działania tym wyższy poziom rozwoju rynku (WIŚNIEWSKI 2011).

Możliwe staje się przyjęcie tezy iż wraz ze wzrostem poziomu efektywności informacyjnej rynku, sprawniejsze (efektywniejsze) stają się działania jego uczestników. Barierę informacyjną tworzą dwa elementy: jakość informacji,

analizowana przez pryzmat: wiarygodności, aktualności, użyteczności oraz dostęp do informacji, oceniany jako nieograniczony, utrudniony lub niemożliwy w kategoriach czasu i kosztów pozyskania.

W artykule zamierza się przedstawić bariery informacyjne w odniesieniu do działalności zawodowej zarządców nieruchomości, zidentyfikowane w efekcie przeprowadzonych badań ankietowych zrealizowanych w ramach projektu pt.: „Bariery informacyjne rozwoju rynku nieruchomości. Polska na tle wybranych krajów. II ETAP BADAŃ".

## 2. Zakres działalności zawodowej zarządcy nieruchomości a potrzeby informacyjne

Zarządzanie nieruchomościami, jako działalność zawodowa służy realizacji nadrzędnego celu, jakim jest utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym z zachowaniem wartości kapitałowej lub doprowadzenie do jej wzrostu w związku z realizacją strategii ukierunkowanej na oczekiwania właściciela-inwestora. Podejmowanie decyzji i czynności w odniesieniu do gospodarki ekonomiczno-finansowej, zapewnianie bezpieczeństwa użytkowania, właściwej eksploatacji i uzasadnionego inwestowania w nieruchomość, to zadania określone ustawowo w zakresie działalności licencjonowanych zarządców[8]. Poza wyżej wymienionymi, do dodatkowych uprawnień zalicza się również możliwość wykonywania opracowań i ekspertyz oraz doradztwo w zakresie zarządzania nieruchomościami. Wykonywanie działalności zawodowej[9] w związku z zawieranymi umowami o zarządzanie, warunkowane jest dostępem do szeregu źródeł informacji, a w zakresie objętym umową, zarządca odpowiedzialny zawodowo za jej wykonanie ma prawo wglądu oraz pobierania odpowiednich odpisów, wypisów i zaświadczeń zawartych w: księgach wieczystych, katastrze nieruchomości, ewidencji sieci uzbrojenia terenu, tabelach taksacyjnych i mapach taksacyjnych, planach miejscowych, studiach uwarunkowań i kierunkach zagospodarowania przestrzennego gmin oraz decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Realizacja celów w zakresie prowadzenia właściwej gospodarki ekonomiczno-finansowej, efektywnego inwestowania w zarządzaniu wartością nieruchomości wymaga od zarządcy posługiwania się analizami, w tym w szczególności: rynkowymi oraz ekonomiczno-finansowymi. Wykorzystywane do oceny pozycji ekonomiczno-finansowej nieruchomości na konkurencyjnym rynku oraz ustalenia możliwych wariantów jej przekształceń analizy, wymagają gromadzenia informacji z rynku, do których dostęp jest utrudniony a ich aktualność jest niezbędna dla wiarygodności wydawanych przez zarządców rekomendacji o optymalnych z ekonomicznego punktu widzenia kierunkach ich rozwoju. Zakres wykorzystywanych przez zarządców analiz obejmuje: analizę

[8] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. „Dziennik Ustaw" 2004, nr 261, poz. 2603. Art. 185.
[9] Ibidem, Art. 186.

informacji o nieruchomości; analizę rynku nieruchomości, w tym: określenie zasięgu rynku, potrzeb i preferencji użytkowników, analizę otoczenia konkurencyjnego i porównywalnych nieruchomości; bieżącą analizę finansową nieruchomości (analizę wpływów i wydatków, analizę źródeł finansowanie remontów i modernizacji, oszacowanie wartości rynkowej nieruchomości); analizę strategiczną oraz finansową ocenę wariantów postępowania. Wskazany zakres prowadzonych analiz wymaga systematycznego pozyskiwania informacji o kształtowaniu się parametrów rynkowych odnoszących się do: cen transakcyjnych, czynszów, rynkowych stóp kapitalizacji, premii za ryzyko, wskaźników pustostanów, informacji o czynnikach popytowo-podażowych, potrzebach, preferencjach, przychodach, kosztach oraz wskaźnikach technicznych. Zadaniem zarządcy jest więc gromadzenie informacji rynkowych oraz danych dotyczących parametrów eksploatacyjnych, ekonomiczno-finansowych i technicznych zarządzanej nieruchomości, nieruchomości konkurencyjnych, porównywalnych, nieruchomości, które wyznaczają standard rynkowy dla danego typu nieruchomości (FORYŚ i in. 2006).
Użyteczność pozyskiwanych informacji warunkuje sprawność realizacji celów w obszarach operacyjnego i strategicznego zarządzania nieruchomościami. Przyjmując, iż właściwie podjęta decyzja to, co najmniej 80% informacji, 10% inspiracji (pomysłowości) i 10% intuicji (wyczucia, olśnienia) menedżera (CEMPEL 1999) - zarządcy, wiarygodną informację uznaje się jako wyznacznik optymalizacji podejmowanych decyzji.

**3. Użyteczność informacji – ujęcie teoretyczne**

Informacja spełnia zasadniczą rolę w procesie podejmowania skutecznych decyzji, przede wszystkim zmniejszając skalę niewiedzy o danym zjawisku lub procesie, co usprawnia i racjonalizuje proces podejmowania decyzji (BELNIAK i WIERZCHOWSKI 2003).

W gospodarce nieruchomościami informację można interpretować jako zagregowane dane o terenie (przestrzeni), jakie należy zgromadzić, aby decyzje podejmowane w tym procesie były właściwe i skuteczne. Informacje o nieruchomościach są niezbędne dla podejmowania racjonalnych decyzji indywidualnych (np. przez osoby fizyczne działające na rynku kapitałowym, firmy zarządzające nieruchomościami oraz pośredniczące w obrocie nieruchomościami), a także dla szeroko rozumianego – krajowego lub lokalnego – systemu gospodarowania nieruchomościami (BELNIAK i WIERZCHOWSKI 2003). Zgodnie z art. 173c ustawy o gospodarce nieruchomościami przez informacje o rynku nieruchomości rozumie się „informacje dotyczące w szczególności wartości nieruchomości, cen transakcyjnych nieruchomości, stawek czynszów oraz częstotliwości obrotu nieruchomościami”[10].

[10] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. „Dziennik Ustaw” 2004, nr 261, poz. 2603.

Informacje o zjawiskach na rynku nieruchomościami, można podzielić na dwa rodzaje: ilościowe i jakościowe (GAWRON 2009). Informacje ilościowe są bezpośrednio porównywalne, można je poddać analizie statystycznej natomiast informacje jakościowe nie nadają się bezpośrednio do porównań. Informacje niezbędne w pracy zarządcy nieruchomości według kryterium czasu ich występowania można pogrupować na (KUBIK 2006): historyczne (archiwalne), bieżące oraz planowane. Informacje archiwalne to informacje niezbędne do tworzenia wszelkiego rodzaju analiz (ekonomiczno-finansowych, popytu, podaży), a także śledzenia w czasie rozwoju nieruchomości oraz planowania jej rozwoju i tworzenia planów perspektywicznych. Dane bieżące służą do zarządzania operacyjnego nieruchomością.

Każda informacja charakteryzuje się pewnymi cechami, które określają jej przydatność i użyteczność w procesie decyzyjnym. Przez wartość użytkową informacji rozumie się zespół mierzalnych i aktualnych parametrów, charakteryzujących przydatność informacji do osiągnięcia celu bądź grupy celów przez określoną kategorię użytkowników informacji lub przez odbiorców informacji, będących w interakcji z celowo wyodrębnionym obszarem otoczenia (SEJ-KOLASA 2002). W tabeli 1 przedstawiono i scharakteryzowano grupy cech użytkowych informacji.

Tabela1

Cechy użytkowe informacji

| **Cecha użytkowa informacji – aktualność** | | |
|---|---|---|
| **według M. Sej - Kolasy** | **według W.A. Cempel** | **według C. M. Olszak** |
| Aktualność jest determinowana szybkością uzyskania informacji Informację zawartą w określonej jednostce (formacie) wiadomości uważa się za aktualną, jeśli jej zapis dostępny w pewnej chwili opisuje w dopuszczalnych granicach błędów teraźniejszy stan pewnej rzeczywistości. | Aktualność zależy od fazy cyklu życia informacji, czyli im informacja jest starsza, tym jej użyteczność jest mniejsza. Ocena aktualności informacji to rzecz względna i zależy od konkretnej sytuacji. | Jeżeli informacja ma być aktualna to powinna być pozyskana w jak najkrótszym czasie, np. dla menedżera nie jest obojętne ile czasu upłynęło od momentu zidentyfikowania problemu decyzyjnego aż do momentu realizacji decyzji. Ogromne znaczenie ma szybkość dostępu do źródeł informacji oraz ich przekazywania. |
| **Cecha użytkowa informacji – istotność, adekwatność, kompleksowość, dokładność** | | |
| **według M. Sej - Kolasy** | **według W. A. Cempel** | **według C. M. Olszak** |
| Jeżeli informacja nie zawiera elementów, które z punktu widzenia potrzeb odbiorcy są zbędne wówczas informację zawartą w danej jednostce wiadomości uważa się za istotną.<br>Informację uważa się za kompletną, jeżeli w zbiorze dostępnych elementarnych danych nie występują | Im informacja jest dokładniejsza, tym wyższa jest jej jakość i tym bardziej można na niej polegać przy podejmowaniu decyzji. Wraz ze wzrostem jakości informacji rośnie koszt jej pozyskania | W przypadku adekwatności informacja powinna odzwierciedlać wiernie nie tylko zdarzenia i stany, ale również te aspekty zdarzeń i stanów, które są szczególnie istotne dla sytuacji decyzyjnej; powinna mieć także odpowiedni stopień szczegółowości.<br>Z dokładnością ściśle wiąże się |

| | | |
|---|---|---|
| informacje, których współczynnik istotności w stosunku do potrzeb odbiorcy informacji jest wyższy niż współczynnik istotności danej elementarnej informacji lub wiadomości. | | pojęcie „błędu", który stanowi różnicę pomiędzy wartością uzyskaną z badania a wartością podlegającą ocenie, |
| **Cecha użytkowa informacji – wiarygodność, prawdziwość, jasność i zrozumiałość** | | |
| **według M. Sej - Kolasy** | **według W. A. Cempel** | **według C. M. Olszak** |
| Informację zawartą w danej jednostkowej wiadomości uważa się za wiarygodną, jeżeli występuje określony stopień pewności, że jest to informacja prawdziwa i ścisła. Przyczynami i źródłami braku wiarygodności informacji, są np.: czynniki intencjonalne, czynniki metodologiczne i czynniki technologiczne. | Decydenci powinni otrzymywać taką ilość informacji, jaka odpowiada ich potrzebom, ale w praktyce bardzo często informacji jest zbyt mało lub zbyt dużo | Jeśli ma być podjęta trafna decyzja to informacja musi być prawdziwa, błędne informacje mogą powstawać w wyniku ich złego deszyfrowania lub popełniania błędów w procesie przetwarzania danych albo ich złej interpretacji. Celowe fałszowanie danych może być przyczyną powstawania nieprawdziwych informacji. Aby informacja była jasna i zrozumiała powinna być prezentowana w czytelny sposób, w różnych przekrojach, dla różnych sytuacji decyzyjnych. Duże ilości danych liczbowych powinny być w odpowiedni sposób agregowane i uzupełniane komentarzem, a szczegółowe charakterystyki specjalistyczne transponowane na dane ogólnoużytkowe. |

*Źródło*: Opracowanie własne na podstawie: M. Sej-Kolasa: Podstawy zarządzania informacją o środowisku. AE, Wrocław 2002, s. 21; W. A. Cempel: Informacja i system informacyjny w procesie podejmowania decyzji. W: Zeszyty Naukowe nr 01/1999 Zarządzanie i komunikacja. Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań 1999, s. 8; C. M. Olszak: Pojęcie danych, informacji i wiedzy. W: Informatyka w zarządzaniu. Praca zbiorowa pod red. C. M. Olszak, H. Sroki. AE, Katowice 2003, s. 23.

Na rynku nieruchomości dostępność informacji oraz ich użyteczność warunkuje sprawność podmiotów zajmujących się jego obsługą. Profesjonalizacja obsługi rynku służy zwiększaniu jego efektywności co wiąże się ze wzrostem dostępności informacji i jej jakości oraz obniżaniem kosztu jej pozyskiwania.

Oceny użyteczności informacji rynkowych wykorzystywanych przez uczestników rynku, w tym zarządców nieruchomości dokonano z uwzględnieniem ich istotności w ramach prowadzonej działalności zawodowej, dostępności źródeł informacji rynkowych o charakterze publicznym i niepublicznym, będących efektem prowadzonych analiz własnych oraz dostępności i kosztu pozyskania informacji rynkowych wraz z oceną ich dokładność i wiarygodność. Dla potrzeb prowadzonych badań informacje

rynkowe zdefiniowano jako parametry rynku nieruchomości będące informacjami pochodzącymi z rynku nieruchomości w ogólnym ujęciu stanowiące czynniki kształtujące popyt i podaż, istniejące oraz przyszłe potrzeby i preferencje, a także dane transakcyjne i ekonomiczno-finansowe[11]. W tabeli 2 przedstawiono zamieszone w kwestionariuszu ankietowym parametry rynku nieruchomości.

Tabela 2

Parametry rynku nieruchomości

| | |
|---|---|
| **Dane transakcyjne** i **finansowo-ekonomiczne** | |
| 1. | Ceny transakcyjne – nieruchomości konkurencyjne (podobne) |
| 2. | Ceny transakcyjne – średnie dla rynku lokalnego, województwa, kraju |
| 3. | Liczba transakcji (struktura rodzajowa, przestrzenna) |
| 4. | Powierzchnia transakcji (struktura rodzajowa, przestrzenna) |
| 5. | Stawki czynszu – nieruchomości konkurencyjne (podobne) |
| 6. | Rynkowe stawki czynszu – średnie dla rynku lokalnego, województwa, kraju |
| 7. | Poziom pustostanów i strat w dochodach – nieruchomości konkurencyjne |
| 8. | Rynkowe stopy zwrotu (stopy kapitalizacji i dyskontowe) dla rynku nieruchomości |
| 9. | Rynkowe stopy zwrotu dla alternatywnych inwestycji na rynku kapitałowym |
| 10. | Rynkowe wydatki operacyjne dla nieruchomości |
| 11. | Ceny rynkowe robót budowlanych |
| 12. | Informacje o możliwościach alternatywnego lokowania nadwyżek finansowych |
| **Analiza popytu** | |
| 1. | Potrzeby – identyfikacja potencjalnych użytkowników/nabywców (profil konsumenta) |
| 2. | Gusta i preferencje ( wymagany standard rynkowy) |
| 3. | Gospodarstwa domowe – populacja, struktura, zmiany (dane demograficzne) |
| 4. | Dochody gospodarstw domowych |
| 5. | Dostępność i koszt kapitału zewnętrznego |
| 6. | Zatrudnienie, bezrobocie (zmiany, struktura itd.) |
| 7. | Koniunktura w branży, PKB, nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw |
| **Analiza podaży** | |
| 1. | Istniejące zasoby nieruchomości konkurencyjnych |
| 2. | Nieruchomości w trakcie budowy |
| 3. | Konkurencja potencjalna – planowane budowy, prawdopodobne dodatkowe budowy |
| 4. | Liczba pozwoleń na budowę |
| 5. | Cechy fizyczne nieruchomości konkurencyjnych: lokalizacja i położenie, dostępność komunikacyjna, stan techniczny, standard wykończenia i inne. |
| **Informacje** i **dane** o **użyteczności nieruchomości** | |
| 1. | Informacje z Księgi wieczystej |
| 2. | Dane geodezyjne (ewidencja gruntów i budynków, mapa ewidencyjna i zasadnicza) |
| 3. | Informacje z dokumentów planistycznych gmin (plany miejscowe, studium uwarunkowań i k.z.p.g., decyzje o w.zz i z.t. |
| 4. | Informacje z rejestru zabytków i podobne dotyczące ochrony |
| 5. | Dane z katastru wodnego i inne informacje dotyczące własności wód |
| 6. | Dane o zasobach i warunkach eksploatacji kopalin |

[11] Założenia przyjęte do badań ankietowych w projekcie pt.: Bariery informacyjne rozwoju rynku nieruchomości. Polska na tle wybranych krajów. II ETAP BADAŃ". Badania statutowe Katedry Inwestycji i Nieruchomości. Kierownik projektu H. Henzel. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2012.

| | |
|---|---|
| 7. | Informacje z rejestrów terenów poprzemysłowych i skażonych |
| 8. | Informacje mapowe z Geoportalu |
| 9. | Informacje z miejskich (gminnych) systemów informacji przestrzennej: mapy, ortofotomapy |
| 10. | Dane z dokumentów strategii gmin np. mieszkaniowej, gospodarki odpadami, inwestycyjna |
| 11. | Informacje z map specjalistycznych: sozologiczne, hydrograficzne i inne |

*Źródło*: Bariery informacyjne rozwoju rynku nieruchomości. Polska na tle wybranych krajów. II ETAP BADAŃ". Badania statutowe Katedry Inwestycji i Nieruchomości. Kierownik projektu H. Henzel. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2012.

Parametry rynkowe ujęto w trzech grupach stanowiących: dane transakcyjne i finansowo-ekonomiczne, czynniki strony popytowej, czynniki strony podażowej. Poza wyżej wymienionymi obszarami określono grupę informacji i danych o użyteczności nieruchomości, niezbędnych dla prowadzonych analiz będących podstawą procesów decyzyjnych.

## 4. Analiza i ocena istotności, dostępności i wiarygodności informacji pozyskiwanych przez zarządców nieruchomości

Użyteczność dostępnych na rynku nieruchomości informacji przeanalizowano w efekcie przeprowadzonych badań ankietowych uwzględniając perspektywę całej grupy respondentów oraz podgrupę zawodową licencjonowanych zarządców[12]. Wyniki analizy dla całej zbiorowości pozwoliły na sformułowanie wniosków o istotności większości wskazanych w ankiecie parametrów rynku, które wyszczególnione zostały w tabeli 2. Agregując uzyskane wskazania można stwierdzić, że ok. 80% danych jest bardzo istotnych lub istotnych w prowadzonej działalności. Do najważniejszych danych rynkowych zaliczono ceny transakcyjne nieruchomości podobnych, rynkowe czynsze, stopy zwrotu, istniejące zasoby i cechy fizyczne nieruchomości konkurencyjnych, dane dotyczące preferencji potencjalnych nabywców i wymaganego standardu rynkowego i wszystkie podstawowe dane formalne (księga wieczysta, ewidencja, dokumenty planistyczne gmin i rejestry zabytków). Najmniejsze znaczenie dla respondentów miały informacje o możliwościach alternatywnego lokowania nadwyżek finansowych.
Przeprowadzona w grupie zarządców nieruchomości ocena istotności parametrów rynkowych wykorzystywanych przez nich w procesie decyzyjnym pozwoliła na zidentyfikowanie najbardziej i najmniej istotnych parametrów dla potrzeb prowadzonych analiz. Za najbardziej istotne parametry grupy „Dane transakcyjne

[12] Kwestionariusz ankietowy skierowano do przedstawicieli czterech głównych grup respondentów, reprezentowanych przez zajmujących się profesjonalnie obsługą rynku nieruchomości: licencjonowanych zarządców nieruchomości, pośredników w obrocie nieruchomościami, posiadających uprawnienia rzeczoznawców majątkowych oraz zajmujących się obsługą inwestorską deweloperów. Badania przeprowadzono w okresie: 01.12.2011-05.01.2012. Otrzymano 68 wypełnionych kwestionariuszy ankietowych, które poddano analizie. W artykule, wnioski z przeprowadzonych badań przedstawiono dla całej grupy respondentów i na tym tle zarządzających nieruchomościami (16% zbiorowości), których działalność obejmowała segment nieruchomości mieszkalnych oraz komercyjnych.

i finansowo-ekonomiczne", uznano ceny transakcyjne dla nieruchomości konkurencyjnych/podobnych (50% wskazań), rynkowe stopy zwrotu (stopy kapitalizacji i dyskontowe) dla rynku nieruchomości (67% wskazań), natomiast za zbędne do analiz (20% wskazań) zostały zidentyfikowane, analogicznie jak w całej grupie respondentów: informacje o możliwościach alternatywnego lokowania nadwyżek finansowych. W prowadzonych analizach strony popytowej, jako istotny czynnik uznano: zatrudnienie, bezrobocie (zmiany i struktura) – 44% wskazań respondentów oraz gusta i preferencje (wymagany standard rynkowy) – 60% wskazań, natomiast za zbędny do analiz, po 11% wskazań: dochody gospodarstw domowych, dostępność i koszt kapitału zewnętrznego. Z analizy czynników podażowych wynika, że bardzo istotne są: cechy fizyczne nieruchomości konkurencyjnych: lokalizacja i położenie, dostępność komunikacyjna, stan techniczny, standard wykończenia i inne (50%), jako istotne: istniejące zasoby nieruchomości konkurencyjnych (70%). Wśród czynników analizy podażowej nie wskazano żadnego parametru, który byłby uznany jako zbędnego do analizy.

Zarządcy uznali jako najbardziej istotne w analizie danych o użyteczności nieruchomości: informacje z księgi wieczystej (45%), rejestru zabytków i podobne dotyczące ochrony (45%). Jako istotne uznano: dane geodezyjne (ewidencja gruntów i budynków, mapa ewidencyjna i zasadnicza) – 50% wskazań, informacje z dokumentów planistycznych gmin (plany miejscowe, studium uwarunkowań i k.z.p.g, decyzje o w.zz. i z.t.) – 50% wskazań. Jako zbędne do prowadzonych analiz (po 45% wskazań): dane z katastru wodnego i innych informacji dotyczących własności wód, dane o zasobach i warunkach eksploatacji kopalin, informacje z rejestrów terenów poprzemysłowych i skażonych, informacje z map specjalistycznych: sozologicznych i hydrograficznych.

W zakresie wskazanych parametrów rynkowych przez całą grupę respondentów, średnio rzecz biorąc uczestnicy rynku częściej korzystają z zewnętrznych źródeł danych publicznych i prywatnych, aniżeli z samodzielnie przeprowadzanych analiz. W przypadku danych transakcyjnych i parametrów popytu w prawie równym stopniu korzystają z analiz własnych, co z danych zewnętrznych. Dane dotyczące podaży i użyteczności nieruchomości w przeważającej większości są pozyskiwane ze źródeł zewnętrznych, można przyjąć stanowiących dane statystyczne GUS oraz dane formalne zawarte w księgach wieczystych, rejestrach zabytków, ewidencji geodezyjnej i dokumentach planistycznych.

Analiza dostępności źródeł informacji rynkowych dokonana z uwzględnieniem możliwości pozyskiwania informacji o charakterze publicznym, udostępnianych na zasadach komercyjnych oraz będących efektem prowadzonych analiz własnych wskazuje, że zdecydowana większość zarządców nieruchomości korzysta z publicznie dostępnych, a więc nieodpłatnych informacji rynkowych, w tym: o poziomie zatrudnienia, bezrobocia, z uwzględnieniem dynamiki zmian i struktury – 100% wskazań, informacji z ksiąg wieczystych – 100%, dokumentów

planistycznych gmin (planów miejscowych, studium uwarunkowań i k.z.p.g, decyzje o w.zz. i z.t.) – 100% wskazań, danych z dokumentów strategii gmin np. mieszkaniowej, gospodarki odpadami, inwestycyjnej – 100%, koniunktury w branży, PKB, nakładów inwestycyjnych przedsiębiorstw – 90%, informacji z rejestru zabytków i podobnych dotyczących ochrony – 90%, informacji z miejskich (gminnych) systemów informacji przestrzennej: map, ortofotomap – 90%.

W działalności zawodowej zarządców nieruchomości istotne znaczenie mają prowadzone analizy własne, w efekcie indywidualnie gromadzonych informacji o parametrach technicznych, eksploatacyjnych i ekonomiczno-finansowych dla nieruchomości konkurencyjnych, porównywalnych lub wyznaczających standard rynkowy.

W mniejszym zakresie wykorzystywane są odpłatne źródła komercyjne, a więc stosunkowo rzadką praktyką są zlecenia przygotowania ekspertyz czy raportów przez analityków rynku dla potrzeb działalności zarządców. Analizy własne zarządców, uwzględniając najwyższy odsetek wskazań, dotyczą możliwości alternatywnego lokowania nadwyżek finansowych (88%), cen rynkowych robót budowlanych (82%), stawek czynszów stosowanych w nieruchomościach konkurencyjnych/podobnych (80%), potrzeb – identyfikacja potencjalnych użytkowników/nabywców – profil konsumenta (80%) oraz dostępności i kosztu kapitału zewnętrznego (75% wskazań). Wskazania respondentów potwierdziły ograniczony zakres wykorzystania źródeł odpłatnych w procesach decyzyjnych. Najczęściej pozyskiwanymi informacjami są: dane geodezyjne (30%), informacje z map specjalistycznych: sozologicznych, hydrograficznych (25%), informacje z dokumentów planistycznych gmin (20%) oraz informacje z rejestru zabytków (20%).

Analiza dostępu do informacji rynkowych wskazuje na to, że ponad 30% danych jest uznawanych za łatwo dostępne. Wśród nich dominują dane z księgi wieczystej i źródeł publicznych. Niewiele ponad 50% danych jest uznawanych za trudno dostępne, przy czym najczęściej jest to związane z czasem ich pozyskania. Wśród danych trudno dostępnych nieznacznie przeważają parametry transakcyjne i finansowe oraz dane o podaży. Na brak dostępu do danych wskazuje się w ok. 10% przypadków. Oceniając jakość informacji rynkowych można stwierdzić, że najwyżej oceniono pod względem wiarygodności, kompletności, aktualności oraz przydatności informacje dotyczące użyteczności nieruchomości, których źródła mają obligatoryjny charakter.

Dostępność i koszt pozyskania informacji rynkowych wraz z oceną ich dokładności i wiarygodności przeanalizowano przez pryzmat przyjętych wag wskazujących na: dostęp łatwy, utrudniony ze względu na koszty, utrudniony za względu na czas pozyskiwania informacji oraz całkowity brak możliwości jej pozyskania. Uwzględniając największą liczbę wskazań w analizie danych transakcyjnych i finansowo-ekonomicznych respondenci uznali, że najłatwiejszy dostęp jest do danych nt.: cen rynkowych robót budowlanych – 82%% wskazań,

utrudnionym dostępem ze względu na koszt pozyskania informacji charakteryzują się: rynkowe stopy zwrotu dla alternatywnych inwestycji na rynku kapitałowym – 43% wskazań. Czas pozyskiwania informacji dotyczących: stawek czynszowych dla nieruchomości konkurencyjnych/podobnych stanowi utrudnienie dla 50% ankietowanych. Brak możliwości pozyskania informacji nt.: poziomu pustostanów i strat w dochodach w odniesieniu do nieruchomości konkurencyjnych (33% wskazań), stanowi istotną barierę dla przeprowadzanych analiz przez zarządzających nieruchomościami.

W analizie czynników popytowych i podażowych respondenci uznali, że odpowiednio: zatrudnienie, bezrobocie, w tym jego zmiany i struktura (100% wskazań) oraz istniejące zasoby nieruchomości konkurencyjnych (60% wskazań) to informacje, do których dostęp jest stosunkowo łatwy, utrudnionym dostępem ze względu na koszt pozyskania informacji charakteryzują się: dochody gospodarstw domowych (22%), koniunktura w branży, PKB, nakłady inwestycyjne przedsiębiorstw (22%) oraz istniejące zasoby nieruchomości konkurencyjnych (20% wskazań). Czas pozyskiwania informacji dotyczących potrzeb – profilu konsumenta (40%) oraz cech fizycznych nieruchomości konkurencyjnych (70% wskazań) stanowi istotną barierę dla przeprowadzanych przez uczestników rynku analiz.

Wśród informacji i danych o użyteczności nieruchomości, w ocenie łatwości dostępu najwięcej wskazań (91%) ankietowanych odnosiło się do informacji zawartych w księgach wieczystych. Ze względu na koszty respondenci mają utrudniony dostęp do informacji o zasobach i warunkach eksploatacji kopalin (50%) oraz informacji z rejestru terenów poprzemysłowych i skażonych (50% wskazań). Natomiast jako informacje o utrudnionym dostępie ze względu na czas ich pozyskania wskazano dane pochodzące z rejestru terenów poprzemysłowych i skażonych (38% wskazań).

Jako ostatni obszar badań przyjęto ocenę dokładności i wiarygodności informacji rynkowych w założonej umownej skali 0-3 (0-nie…; 1-mało…; 2-średnio…; 3 najwyższa ocena), uwzględniając kryterium: wiarygodności, kompletności, aktualności i przydatności poszczególnych parametrów rynkowych dla prowadzonych analiz w ocenie zarządzających nieruchomościami dochodowymi i mieszkalnymi. Ocenę dokładności i wiarygodności informacji rynkowych w ocenie zarządców nieruchomości prezentuje tabela 3.

Na podstawie wskazań respondentów obliczono średnie, które wskazują, że najwyższym poziomem dokładności i wiarygodności informacji w grupach danych transakcyjnych i finansowo ekonomicznych oraz czynników popytowo-podażowych, w tym: ceny transakcyjne – nieruchomości konkurencyjne/podobne (2,28), powierzchnia transakcji – struktura rodzajowa i przestrzenna (2,06), ceny rynkowe robót budowlanych (2,34), informacje o możliwościach alternatywnego lokowania nadwyżek finansowych (2,07) oraz dostępność i koszt kapitału zewnętrznego (1,99). Informacje o użyteczności nieruchomości, jako dane, których źródła informacji mają charakter obligatoryjny charakteryzują się w ocenie

respondentów najwyższym poziomem ocen dotyczących wiarygodności, kompletności, aktualności oraz ich przydatności.

Tabela 3

Średnie ocen dokładności i wiarygodności informacji rynkowych

| Dokładność i wiarygodność informacji rynkowych licencjonowanych zarządców nieruchomości w ocenie | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Dane transakcyjne i finansowo-ekonomiczne | | Analiza popytu | | Analiza podaży | | Informacje i dane o użyteczności nieruchomości | |
| 1 | 2,28 | 1 | 1,84 | 1 | 1,9 | 1 | 2,79 |
| 2 | 1,81 | 2 | 1,9 | 2 | 1,63 | 2 | 2,6 |
| 3 | 1,78 | 3 | 1,62 | 3 | 1,49 | 3 | 2,44 |
| 4 | 2,06 | 4 | 1,58 | 4 | 1,64 | 4 | 2,07 |
| 5 | 1,96 | 5 | 1,99 | 5 | 1,84 | 5 | 1,99 |
| 6 | 1,69 | 6 | 1,93 | | | 6 | 1,97 |
| 7 | 1,52 | 7 | 1,79 | | | 7 | 1,96 |
| 8 | 1,81 | | | | | 8 | 1,96 |
| 9 | 1,72 | | | | | 9 | 2,14 |
| 10 | 1,51 | | | | | 10 | 2,23 |
| 11 | 2,34 | | | | | 11 | 2,07 |
| 12 | 2,07 | | | | | | |

*Źródło*: opracowanie własne.

## 5. Wnioski

Przedstawiony powyżej schemat postępowania stron zawierających transakcje na rynku nieruchomości skłania do określonych wniosków.

Wykonywanie działalności zawodowej przez zarządców nieruchomości wymaga systematycznego gromadzenia informacji rynkowych oraz danych dotyczących parametrów eksploatacyjnych, ekonomiczno-finansowych i technicznych o zarządzanej nieruchomości oraz nieruchomościach wyznaczających standard rynkowy. Wskazania respondentów potwierdzają istotność większości parametrów rynkowych w procesach decyzyjnych. Analiza dostępności źródeł informacji rynkowych dokonana z uwzględnieniem możliwości pozyskiwania informacji o charakterze publicznym, udostępnianych na zasadach komercyjnych oraz będących efektem prowadzonych analiz własnych wskazuje, że zdecydowana większość zarządców nieruchomości korzysta z publicznie dostępnych, a więc nieodpłatnych informacji rynkowych. W działalności zawodowej zarządców nieruchomości istotne znaczenie mają prowadzone analizy własne, w efekcie indywidualnie gromadzonych informacji. W mniejszym zakresie wykorzystywane są odpłatne źródła komercyjne, a więc rzadką praktyką jest zlecanie przygotowania ekspertyz czy raportów przez analityków rynku. Informacje o użyteczności nieruchomości jako dane, których źródła informacji mają charakter obligatoryjny charakteryzują się w ocenie zarządców

nieruchomości najwyższym poziomem dostępności, wiarygodności, kompletności, aktualności oraz przydatności. Informacje rynkowe publiczne charakteryzuje nieograniczony dostęp. Zarządcy nieruchomości wskazali szereg parametrów, których pozyskiwanie wiąże się z kosztami oraz czasem niezbędnym do ich zgromadzenie, co stanowi w ich ocenie barierę. Wskazane zostały również parametry rynkowe, których pozyskanie z rynku jest bardzo utrudnione z uwagi na ich prywatnych charakter wynikający ze stosunków umownych pomiędzy stronami transakcji.

## 6. Literatura


BARIERY INFORMACYJNE ROZWOJU RYNKU NIERUCHOMOŚCI. POLSKA NA TLE WYBRANYCH KRAJÓW. II ETAP BADAŃ". Badania statutowe Katedry Inwestycji i Nieruchomości. Kierownik projektu H. Henzel. Uniwersytet Ekonomiczny, Katowice 2012.

BELNIAK S., WIERZCHOWSKI M. 2003. Źródła informacji o nieruchomościach. Małopolska Wyższa Szkoła Ekonomiczna, Tarnów, s. 10.

CEMPEL W. A. 1999. Informacja i system informacyjny w procesie podejmowania decyzji. W: Zeszyt Naukowy nr 01/01/1999 „Zarządzanie i Komunikacja". Wyższa Szkoła Komunikacji i Zarządzania, Poznań, s. 7.

GAWRON H. 2009. Analiza rynku nieruchomości. Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Poznań, s. 17.

KUBIK G. 2006. Bazy danych w zarządzaniu nieruchomościami. W: Wybrane aspekty finansowania i organizacji rynku nieruchomości. Praca zbiorowa pod red. M. Bryxa. SGH, Warszawa, s. 45-46.

SEJ-KOLASA M. 2002. Podstawy zarządzania informacją o środowisku. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Wrocław, s. 21.

WIŚNIEWSKI R. 2011. Efektywność a sprawność rynków nieruchomości – ujęcie teoretyczne. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Volumen 19/1, Olsztyn 2011, s. 37-47.

ZARZĄDZANIE NIERUCHOMOŚCIAMI KOMERCYJNYMI. Red. nauk. I. Foryś. Poltext, Warszawa 2006, s. 36-37.

# INFORMATION BARRIERS IN THE PROFESSIONAL ACTIVITY OF A PROPERTY MANAGER

**Katarzyna Śmietana, Elżbieta Zagórska**
*Department of Investments and Real-Estate*
*University of Economics in Katowice*
*e-mail: katarzyna.smietana@ue.katowice.pl, elzbieta.zagorska@ue.katowice.pl*

**Key words:** *information barriers, property management*

**Abstract**

An information barrier is considered an important factor limiting the efficiency of decision-making processes initiated by market participants. The availability of information on the property market determines the efficiency of entities handling the market support. Increase in the availability and quality of information and the assumed reduced cost of its acquisition serve the professionalisation of market support and in effect increase market efficiency. The increase in the level of informational efficiency of the market results in greater efficiency (effectiveness) of market participants' activities. An information barrier is determined by the level of usefulness of information acquired by market participants.

The aim of the paper was to identify information barriers in relation to the professional activity of property managers by presenting the results of surveys carried out within the completed project "Information barriers in the property market development. Poland versus selected countries. II PHASE OF STUDY.

# DANE GEODEZYJNE JAKO PODSTAWA WERYFIKACJI INFORMACJI O NIERUCHOMOŚCIACH W ASPEKCIE ICH WYKORZYSTANIA W SYSTEMIE ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI POLICJI

**Dorota Latos**
*Wydział Inżynierii Lądowej i Geodezji*
*Wojskowa Akademia Techniczna*
*e-mail: dlatos@wat.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** *dane, źródła danych, system do zarządzania, weryfikacja*

**Streszczenie**

W Systemie Zarządzania Nieruchomościami Policji SZaNP gromadzonych jest wiele danych o nieruchomościach. Są to dane dotyczące głównie zarządzania nieruchomościami, takie jak: koszty poniesione na remonty, naprawy, opłaty związane z eksploatacją. Podstawowym zadaniem systemu jest usprawnienie zarządzania nieruchomościami poprzez lepsze wykorzystywanie wspomnianych danych za pomocą tworzenia różnych raportów, analiz, wyszukiwanie obiektów według wielu dedykowanych zapytań atrybutowych - przestrzennych oraz przeglądanie danych w formie tabelarycznej, czy też wykonywanie zestawień lub wykresów decyzyjnych. W publikacji przedstawiony zostanie problem pozyskania, przetworzenia i weryfikacji danych pochodzących z różnych źródeł, w celu wykorzystania ich w systemie do zarządzania nieruchomościami.

Szczególna uwaga poświęcona będzie weryfikacji danych, w tym weryfikacji w oparciu o dane geodezyjne, która jest nieodzownym etapem przy budowaniu jakiegokolwiek systemu zarządzania, niezbędna do jego stworzenia i prawidłowego działania. Weryfikacja danych pozwoli również odpowiedzieć na pytanie na ile zgromadzone dotychczas przez Policję dane są aktualne i zgodne ze stanem faktycznym.

Praca realizowana jest jako projekt rozwojowy finansowany ze środków na naukę w latach 2010 – 2012.

## 1. Wprowadzenie

Nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego są szczególnym przypadkiem na rynku nieruchomości. Wykorzystywane są głównie do realizacji zadań własnych wspomnianych jednostek, a także przez różne organizacje publiczne. W zasadzie rzadko podlegają obrotowi, są jednak na nim obecne, ze względu na pewne formy gospodarowania, m.in. użytkowanie wieczyste, czy posiadanie zależne.

Jedną z form władania nieruchomościami przez państwowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej jest trwały zarząd. Polega on na nieodpłatnym korzystaniu z nieruchomości w celu prowadzenia działalności statutowej. Forma trwałego zarządu jest dominującą formą władania nieruchomościami przez jednostki Policji. Innym rodzajem posiadania nieruchomości przez Policję są różne formy posiadania zależnego, wśród których najważniejsze to najem i użyczenie.
O każdej z posiadanych nieruchomości zbierane są szczegółowe informacje na jej temat.

## 2. Źródła danych o nieruchomościach

Informacje o nieruchomościach pochodzą z różnych źródeł i zwierają różne dane o nich. Niektóre z nich zawierają oznaczenie, położenie nieruchomości (dane geodezyjne), inne opisują stan prawny, a jeszcze inne zawierają dane o np.: wysokości czynszu, itd.

### 2.1. Ewidencja gruntów i budynków

Podstawowymi informacjami opisującymi nieruchomość są dane zawierające oznaczenie nieruchomości, które znajdziemy w ewidencji gruntów i budynków.

Ewidencja obejmuje informacje o nieruchomościach gruntowych, budynkowych i lokalowych oraz podmiotach władających tymi nieruchomościami (właścicielach, współwłaścicielach, użytkownikach wieczystych a także samoistnych posiadaczach gruntów i budynków). Zgodnie z ustawą prawo geodezyjne i kartograficzne [USTAWA PRAWO GEODEZYJNE I KARTOGRAFICZNE 1989] informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków są następujące:

1) dane o gruntach: a mianowicie o ich położeniu, granicach, powierzchni, rodzaju użytków gruntowych oraz ich klasach gleboznawczych, a także oznaczenie KW lub zbiorów dokumentów o ile zostały założone dla danej nieruchomości,
2) dane o budynkach: o ich położeniu, przeznaczeniu, funkcjach użytkowych i ogólnych danych technicznych,
3) dane o lokalach – ich położeniu, funkcji użytkowych, powierzchni użytkowej
4) właścicielu w odniesieniu do gruntów państwowych i samorządowych - innych osób fizycznych i prawnych, w których władaniu znajdują się grunty i budynki lub ich części,
5) miejscu zamieszkania lub siedziby wyżej wymienionych osób,
6) wpisie do rejestru zabytków,
7) wartość nieruchomości .

W zbiorach dotyczących nieruchomości Policji podstawowe informacje ewidencyjne dotyczą ich adresu, funkcji, powierzchni, formy władania.

### 2.2. Księgi wieczyste

Są najważniejszym dokumentem zawierającym informacje o stanie prawnym nieruchomości. Zawarte są w nich dane odnośnie oznaczenia nieruchomości, praw związanych z nieruchomością, oznaczenie właściciela, bądź użytkownika wieczystego nieruchomości oraz wpisy dotyczące ograniczonych praw rzeczowych, czy ograniczeń w rozporządzaniu nieruchomością. Ze względu na fakt, iż księgi wieczyste prowadzi się dla nieruchomości, informacje w nich zapisane pozyskuje się tylko raz, gdyż, jeżeli nie zmienia się stan prawny nieruchomości, nie zmieniają się też dane w nich zapisane [USTAWA O KSIĘGACH WIECZYSTYCH I HIPOTECE 1982].

Policyjne zbiory danych zawierają tylko informacje dotyczące formy posiadania danej nieruchomości przez jednostkę, a więc jest to informacja typu: trwały zarząd, bądź posiadanie zależne (najem, użytkowanie). Docelowo zakłada się połączenie systemu SZANP z systemem ksiąg wieczystych.

### 2.3. Dane dotyczące eksploatacji nieruchomości

Zarządzanie nieruchomościami przez poszczególne organizacje opiera się przede wszystkim o dane zgromadzone podczas eksploatacji obiektów. Na tej podstawie określa się wysokości kosztów poniesionych na utrzymanie, naprawy, remonty. Zgromadzone dane pozwalają także na określenie oszczędności bądź zysków. Dane te gromadzone są w różnych okresach rozliczeniowych – miesięcznych, kwartalnych, półrocznych, rocznych, itd. Koszty eksploatacyjne wynikają ze zużycia wody, energii, gazu, itd. Ponadto generują je takie opłaty jak czynsz, czy podatek od nieruchomości. W zależności od ilości zarządzanych obiektów ilość gromadzonych danych jest różna.

W przypadku Policji tych nieruchomości jest bardzo dużo, np. Komenda Wojewódzka w Radomiu ma podległych 531 placówek, na których może znajdować się po kilka budynków różnej funkcji. Ważne jest więc, aby sprawnie pozyskiwać i interpretować gromadzone informacje. Ważne jest również, aby posiadane dane odzwierciedlały stan rzeczywisty, tzn. były aktualne.

### 2.4. Inne źródła informacji o nieruchomościach

Innymi danymi dotyczącymi nieruchomości, ważnymi ze względu na posiadane kompletnej informacji o nieruchomościach są informacje zawarte na mapach – m.in. mapie zasadniczej, ewidencyjnej, mapach prawnych. Od niedawna dzięki ustawie o infrastrukturze informacji przestrzennej, wspomniane dane dostępne są online poprzez np.: serwisy mapowe WMS. Ważnym źródłem informacji, stanowiącym podstawę wizualizacji wyników jest ortofotomapa. Przykład wizualizacji za pomocą ortofotomapy przedstawiają rysunki 2 – 4. Dość istotne informacje zawierają także miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, mówiące jednak głównie o przeznaczeniu danej nieruchomości.

## 3. Zarządzanie nieruchomościami w systemie informacji przestrzennej

### 3.1. Przetwarzanie i wprowadzanie danych

Dane znajdujące się w Systemie Informacji Przestrzennej jakim jest system SZANP, pochodzą z różnych źródeł i mają różną postać. Głównymi źródłami danych są tutaj pliki Excel, dane pochodzące z ewidencji gruntów i budynków, czy ortofotomapa. Aby mogły one współtworzyć spójny i umożliwiający przeprowadzanie wielu analiz system, muszą być ujednolicone i połączone. Oznacza to, że zarówno dane przestrzenne jak i opisowe muszą tworzyć spójną całość. Wymaga to zaimportowania danych do struktur bazy. Przy informacjach opisowych polega to na przebadaniu danych źródłowych i wykorzystaniu narzędzi ETL do załadowania informacji do docelowej struktury. Gdy importowane dane zawierają dodatkowo informację geometryczną – konieczne jest jeszcze często przeliczenie danych pomiędzy układami.

### 3.2. Zarządzanie danymi

Zarządzanie to zespół procesów mających na celu utrzymanie zebranych danych w pożądanej formie zbiorów informacyjnych systemu - podstawy całego systemu informacji przestrzennej. W tym celu dane muszą być korygowane na wejściu do systemu, odpowiednio w systemie zabezpieczone przed fizycznym zniszczeniem i nieupoważnionym dostępem lub nieumyślnym przekłamaniem, a stosowane struktury danych i mechanizmy wyszukiwania danych powinny zapewniać użytkownikowi sprawne udostępnianie potrzebnych informacji [LITWIN, MYRDA 2005; KRAAK, ORMELING 1998].

### 3.3. Analizy i zapytania bazujące na danych oraz prezentacja wyników

Mając sprawnie funkcjonujący system informacji przestrzennej można przeprowadzać na zawartych w nim danych wiele różnych analiz przestrzennych i statystycznych. W przypadku analiz przestrzennych wyszukiwanie informacji jest związane z operacjami na danych geometrycznych i atrybutowych. Oczywiście już bezpośrednie patrzenie na mapę, która również przedstawia określone dane i relacje pomiędzy nimi, pozwala dokonać wstępnych analiz i ocenić jak zróżnicowane jakościowo lub ilościowo są zjawiska na danym obszarze.

Niezwykle istotne jest tworzenie takiej prezentacji kartograficznej, aby była ona poprawnie odebrana i prawidłowo odzwierciedlała przedstawianą rzeczywistość.

Wyniki analiz przestrzennych powinny być przedstawione w postaci poprawnie wykonanych map i grafów. Może to być prezentowane bezpośrednio na monitorze bądź w postaci wydruków z ploterów i drukarek. Ostateczna prezentacja może zawierać również raporty, obrazy trójwymiarowe, dołączone do systemu fotografie bądź inne elementy multimedialne [LITWIN, MYRDA 2005; KRAAK, ORMELING 1998].

## 4. Terenowa weryfikacja danych

Aby wymienione w punkcie 3 założenia zarządzania systemu były możliwe do wdrożenia oraz aby zbudowany system informacji przestrzennej pozwalał na uzyskiwanie prawidłowych wyników – niezbędne jest, aby opierał się on na kompletnych, dokładnych i aktualnych danych.

Jednym z istotnych źródeł informacji o nieruchomościach są dane dotyczące położenia obiektów. Projektowany system SZANP przewiduje wizualizację danych i wyników przeprowadzanych analiz w formie graficznej – na mapie (ortofotomapa, mapa ewidencyjna). Podstawowym obiektem, któremu przyporządkowane będą wyniki analiz jest budynek, położony na działce.

Oryginalne dane Policji zawierały jedynie dane adresowe. Bardzo trudno jest jednak znaleźć odpowiednie narzędzia geokodowania, które pozwoliłyby na bezbłędne określenie lokalizacji. Nawet narzędzia Google nie są na tyle dokładne i bogate w dane, aby prawidłowo przeprowadzić geokodowanie. Dlatego niezbędne okazało się przeprowadzenie weryfikacji terenowej. Weryfikacji poddano budynki – ich istnienie, położenie, funkcję. Dane te, gromadzone przez Policję od kilku lat, mogły być nieaktualne, bądź niekompletne. Przeprowadzona weryfikacja polegała na pozyskaniu danych o położeniu poszczególnych obiektów na nieruchomościach, a także porównaniu ich z danymi zawartymi w ewidencji gruntów i budynków oraz na ortofotomapie.

Weryfikacji poddano 98 placówek położonych na obszarach województw: mazowieckiego i śląskiego. Placówki te są zarówno w trwałym zarządzie jak i posiadaniu zależnym. Na nieruchomościach tych w plikach Excel wykazano istnienie 203 budynków. Zestawienie liczby placówek i budynków poddanych weryfikacji zawiera tabela 1.

Tabela 1

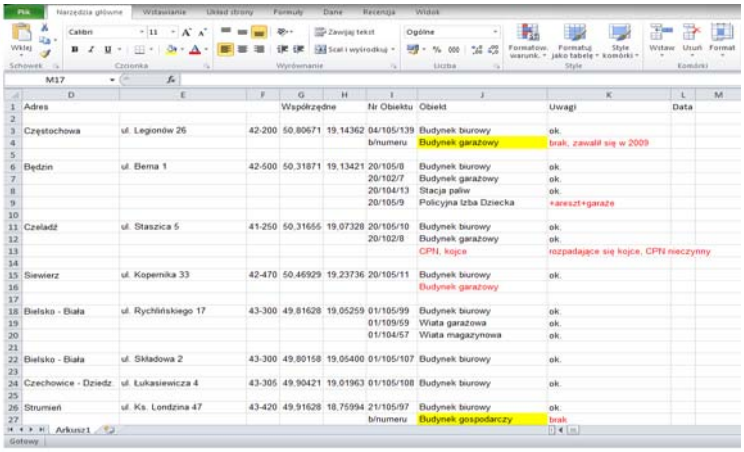
Zestawienie liczby placówek poddanych weryfikacji.

| weryfikacja: | placówki | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Trwały Zarząd | Posiadanie Zależne | łącznie | zweryfikowane | % | budynki |
| KWP Radom | 384 | 147 | 531 | 29 | 5,5 | 62 |
| KSP Warszawa | 327 | 155 | 482 | 38 | 7,9 | 65 |
| KWP Katowice | 384 | 93 | 477 | 31 | 6,5 | 76 |

*Źródło:* opracowanie własne.

Przeprowadzana weryfikacja terenowa wykazała istnienie 23 innych budynków niż te zapisane w bazie, oraz brak 10 spośród wykazanych. W 5 przypadkach wykazany był budynek garażowy, który jak się okazało w trakcie pomiarów, nie stanowi odrębnego budynku - jest to garaż podziemny. W 6 lokalizacjach nie

zidentyfikowano żadnego obiektu Policji – zostały one przeniesione do innych budynków i znajdują się pod innymi adresami (dla 4 ustalono nowy adres).



| | D | E | F | G | H | I | J | K | L | M |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1 | Adres | | | Współrzędne | | Nr Obiektu | Obiekt | Uwagi | Data | |
| 2 | | | | | | | | | | |
| 3 | Częstochowa | ul. Legionów 26 | 42-200 | 50.80671 | 19.14362 | 04/105/139 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 4 | | | | | | b/numeru | Budynek garażowy | brak, zawalił się w 2009 | | |
| 5 | | | | | | | | | | |
| 6 | Będzin | ul. Bema 1 | 42-500 | 50.31871 | 19.13421 | 20/105/8 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 7 | | | | | | 20/102/7 | Budynek garażowy | ok. | | |
| 8 | | | | | | 20/104/13 | Stacja paliw | ok. | | |
| 9 | | | | | | 20/105/9 | Policyjna Izba Dziecka | +areszt+garaże | | |
| 10 | | | | | | | | | | |
| 11 | Czeladź | ul. Staszica 5 | 41-250 | 50.31656 | 19.07328 | 20/105/10 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 12 | | | | | | 20/102/8 | Budynek garażowy | ok. | | |
| 13 | | | | | | | CPN, kojce | rozpadające się kojce, CPN nieczynny | | |
| 14 | | | | | | | | | | |
| 15 | Siewierz | ul. Kopernika 33 | 42-470 | 50.46929 | 19.23736 | 20/105/11 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 16 | | | | | | | Budynek garażowy | | | |
| 17 | | | | | | | | | | |
| 18 | Bielsko - Biała | ul. Rychlińskiego 17 | 43-300 | 49.81628 | 19.05259 | 01/105/99 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 19 | | | | | | 01/109/59 | Wiata garażowa | ok. | | |
| 20 | | | | | | 01/104/57 | Wiata magazynowa | ok. | | |
| 21 | | | | | | | | | | |
| 22 | Bielsko - Biała | ul. Składowa 2 | 43-300 | 49.80158 | 19.05400 | 01/105/107 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 23 | | | | | | | | | | |
| 24 | Czechowice - Dziedz. | ul. Łukasiewicza 4 | 43-305 | 49.90421 | 19.01963 | 01/105/108 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 25 | | | | | | | | | | |
| 26 | Strumień | ul. Ks. Londzina 47 | 43-420 | 49.91628 | 18.75994 | 21/105/97 | Budynek biurowy | ok. | | |
| 27 | | | | | | b/numeru | Budynek gospodarczy | brak | | |

**Rys. 1.** Rozbieżności zapisane w plikach Excel. *Źródło:* opracowanie własne.

Rysunek 2. przedstawia przykład budynku magazynowego, który znajduje się w bazie danych będących w posiadaniu Policji, a fizycznie nie istnieje na nieruchomości (placówce).

| | | | |
|---|---|---|---|
| 296,206 | trwały zarząd | TAK | znajduje się przy ul. Limanowskiego 55. |
| 290,729 | | NIE | |
| | trwały zarząd | NIE | Według Komendanta jest to budynek biurowy. |
| 435,733 | trwały zarząd | TAK | Nie ma już budynku magazynowego o powierzchni 2500 m. |
| 441,715 | | NIE | |
| | trwały zarząd | NIE | Budynek w bardzo złym stanie. |
| 409,779 | trwały zarząd | TAK | |

**Rys. 2.** Rozbieżność dotycząca nieistniejącego budynku. *Źródło:* opracowanie własne.

Inne rozbieżności wykryte podczas weryfikacji terenowej to 3 nieczynne stacje paliw, opuszczone i nieużytkowane kojce dla psów, czy kilka obiektów Policji

w jednym budynku (np. wykazana Policyjna Izba Dziecka, a w budynku oprócz niej znajdują się także areszt i garaże). Rysunki 1. – 4. przedstawiają kilka zaobserwowanych rozbieżności, mi.in. budynek, który nie jest zapisany w bazie danych Policji, nieistniejący budynek, czy obiekty nieczynne.

**Rys. 3.** Błędna informacja o obiekcie – zły adres. *Źródło:* opracowanie własne.

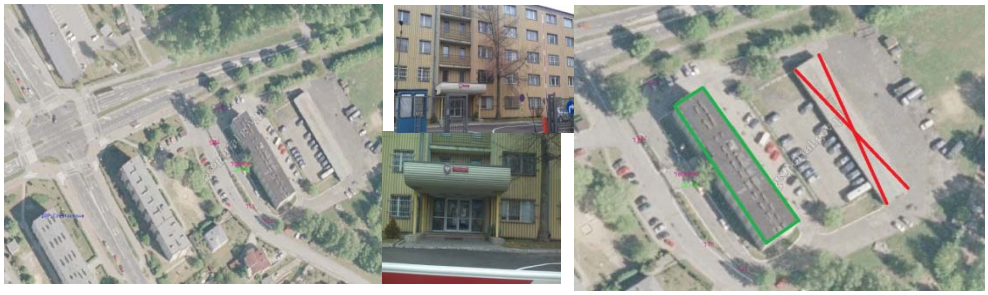
**Rys. 4.** Błędna informacja o obiekcie – nowy budynek biurowy. *Źródło*: opracowanie własne.

Jak już wyżej wspomniano weryfikacja terenowa miała na celu pozyskanie danych o położeniu nieruchomości i placówek Policji. Zebrane informacje zostały porównane z ortofotomapą udostępnianą w ramach usług wizualizacji przez Centralny Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej (CODGiK).

Wykonane prace pozwoliły na pozyskanie współrzędnych punktów charakterystycznych obiektów. Nie był tu istotny pomiar całych obiektów – głównym celem było uzupełnienie opisowej informacji pozyskanej od Policji o geometrię (geokodowanie). Dodatkowo, w trakcie prac, została zweryfikowana kompletność i aktualność informacji zawartej w zbiorach .xls Policji. Jakość informacji w zbiorach Policji badana była również w końcowej fazie w odniesieniu do ortofotomapy (kiedy można było przestrzennie porównać dane z informacjami zebranymi podczas wywiadu na miejscu).

Dane o położeniu zebrane zostały poprzez pomiar geodezyjnym instrumentem GPS (VIVA Leica) i zachowane w wynikowym raporcie z weryfikacji terenowej. Pomary wykonywano techniką GNSS, a tam gdzie był on niemożliwy do wykonania, pozyskano przybliżone współrzędne, skorygowane później na podstawie orotofotomapy.

Pozyskane dane miały na celu nie tylko wykazanie rozbieżności pomiędzy bazą danych o nieruchomościach, ale także pozyskanie dodatkowych informacji o nich. Dzięki przeprowadzonym pracom można pozyskać m.in. informacje o budynku w postaci np. zdjęć elewacji, które mogą być uzupełnieniem danych o obiekcie zapisanych w bazie danych. Przykład wizualizacji obiektu pokazuje rysunek 5.



**Rys. 5.** Wizualizacja obiektu. *Źródło*: prezentacja [5].

## 5. Bazodanowa weryfikacja danych

Innym niezbędnym etapem przygotowania i zarządzania danymi o nieruchomościach w systemie jest ich wstępna kontrola po zaimportowaniu oraz stała kontrola w trakcie istnienia systemu. Kontrola poprawności i spójności danych musi być automatyczna i kończyć się raportem zestawiającym wszelkie znalezione rozbieżności. Analizie poddawana jest wówczas zarówno zebrana informacja opisowa, jak również część geometryczna. Przykładowe warunki jakie są sprawdzane to między innymi:

– czy podrzędne placówki znajdują się przestrzennie na właściwych obszarach działania jednostek nadrzędnych,
– czy wartości składowe powierzchni ogólnych nie przekraczają wartości maksymalnych,
– czy wszystkie obiekty mają zebrane wymagane informacje opisowe.

Wspomniana tu weryfikacja nie została jeszcze przeprowadzona na zbiorach systemu SZaNP, gdyż dane źródłowe Policji nie zostały jeszcze w pełni zaimportowane do docelowej struktury.

**6. Podsumowanie**

W procesie tworzenia systemu do zarządzania kluczową rolę, obok zdefiniowania potrzeb użytkowników i funkcjonalności systemu, odgrywają dane, ponieważ na ich podstawie wykonywane są raporty, analizy, zestawienia. Dlatego ważnym jest zdefiniowanie jakie dane są konieczne – tzn. zdefiniowanie źródeł danych, następnie przetworzenie danych w celu ujednolicenia oraz, najważniejszy etap, weryfikacja danych. Weryfikacja rozumiana jako kontrola spójności danych (weryfikacja bazodanowa) oraz jako sprawdzenie zgodności danych ze stanem faktycznym.

Wyniki przeprowadzonych prac weryfikacyjnych wskazały, iż zgromadzone dane nie są aktualne. Okazało się, iż wiele obiektów nie istnieje, nie jest wykorzystywanych, bądź zostały przeniesione do innych lokalizacji. Ponadto o wielu z nich informacja była nieprecyzyjna (np. wiele obiektów służbowych w jednym budynku). Należy tu zauważyć, iż weryfikacji poddano losowo wybraną próbkę danych. Gdyby objęła wszystkie nieruchomości liczba przypadków rozbieżności mogłaby się zwiększyć.

Tworząc system do zarządzania nieruchomościami z modułem GIS niezbędne jest pozyskanie informacji o położeniu obiektów – część informacji przestrzennej może być wówczas pozyskana na podstawie ortofotomapy, ale w przypadku np. nowych obiektów– niezbędny jest pomiar w terenie.

Zastosowana technika pomiarowa (pomiar GNSS) metodą punktów niedostępnych jest wystarczająca do przeprowadzenia większości pomiarów. Tam, gdzie niemożliwe było uzyskanie łączności z systemem ASG-EUPOS, pozyskane przybliżone współrzędne musiały być skonfrontowane z ortofotomapą.

Wykonane pomiary wykazały, że podstawą weryfikacji zbiorów danych o nieruchomościach może być weryfikacja danych geodezyjnych, ponieważ podczas jej wykonywania zidentyfikowano wiele innych niezgodności.

Przeprowadzona weryfikacja wykazała, iż prowadząc tak rozbudowaną bazę danych jaką jest baza danych o nieruchomościach Policji nie można ustrzec się pewnych niezgodności. Dlatego istotne jest przeprowadzanie cyklicznych weryfikacji zasobu, aby tworzone na jego podstawie zestawienia i podejmowane decyzje były odzwierciedleniem stanu rzeczywistego obiektów.

Wyniki poskutkowały natychmiastową reakcją ze strony Policji, która nakazała zaktualizować zbiory danych o nieruchomościach.

**7. Literatura**

USTAWA PRAWO GEODEZYJNE I KARTOGRAFICZNE z dnia 19 maja 1989 (Dz.U. z 2010 r. Nr 76, poz. 489, Nr 106, poz. 675.

USTAWA O KSIĘGACH WIECZYSTYCH I HIPOTECE z dnia 6 lutego 1982 (Dz.U. z 2011 r. Nr 230, poz.1370)

LITWIN L, MYRDA G, 2005, Systemy Informacji Geograficznej – Zarządzanie danymi przestrzennymi w GIS, SIP, SIT, LIS, Helion

KRAAK M, ORMELING F, 1998, Kartografia – wizualizacja danych przestrzennych, Wydawnictwo Naukowe PWN

*****

# REAL ESTATE DATA SOURCES AND THEIR VERIFICATION DUE TO EXPLOITATION OF THE DATA IN GIS MANAGEMENT SYSTEM FOR STATE REAL ESTATE

**Dorota Latos**
*Military University of Technology*
*Faculty of Civil Engineering and Geodesy*
*dlatos@wat.edu.pl*

**Key words:** data, data source, management system, verification

**Abstract**

The GIS Management System for State Real Estate (the SZaNP System) gathers together many data which are related to immovables theme. Mainly those data are concerning a property management aspects like renovation and repair costs or operational expenditures. The most basic task foreseen for the system is, that it will improve the real assets administration thanks to better use of previously mentioned data sets. As the tools of the administration – the end user of the system will be equipped with the ability of creating many different sorts of reports, analyses and dedicated spatial or attribute queries. The user will also be able to visualize the results on the map screen or as a table views.

As it is commonly known – the most important component of any GIS system are data. If quality of data (precision, completeness, timeliness) doesn't meet requirements, there is very high level of risk that the results given by the system will be not acceptable. Therefore in every GIS implementation, the data have to be cross-checked before loading to a data server and after, and along the existence of the system. Examination of data is especially crucial when data are gathered from many different origins of various formats.

# DORADZTWO W ZAKRESIE RYNKU NIERUCHOMOŚCI DOTYCZĄCE PODZIAŁÓW NIERUCHOMOŚCI

**Marian Kowalczyk**
*Instytut Geodezji*
*Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu*
*e-mail: geo-kow-mar@wp.pl*

**Słowa kluczowe:** *doradztwo nieruchomościowe, podziały nieruchomości, opłaty adiacenckie, developing nieruchomości*

**Streszczenie**

W publikacji opisano aspekty prawne i geodezyjne oraz aspekty ekonomiczne podziałów nieruchomości. Dokonano analizy opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości we Wrocławiu w latach 2009-2011. Wskazano na znaczenie podziałów nieruchomości w procesach deweloperskich typu land development. Poruszona problematyka z zakresu geodezji katastralnej i wyceny nieruchomości mieści się w doradztwie nieruchomościowym wprowadzonym do ustawy o gospodarce nieruchomościami w 2003 roku.

## 1. Doradztwo w zakresie rynku nieruchomości

Doradztwo w zakresie rynku nieruchomości wprowadzono ponad 8 lat temu ustawą z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz. U. 2004 r. Nr 141, poz. 1492). Wprowadzony do art. 174 ustawy o gospodarce nieruchomościami ust. 3a rozszerzył kompetencje rzeczoznawców majątkowych m.in. o opracowania i ekspertyzy dotyczące: rynku nieruchomości oraz doradztwa w zakresie tego rynku, efektywności inwestowania w nieruchomości i ich rozwój, skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planów miejscowych oraz określenia wartości nieruchomości na potrzeby indywidualnego inwestora. W swoich publikacjach (KALUS S. 2007, LEDZION-TROJANOWSKA Z. 2009) autorki zachęcają do dyskusji nad określeniem pól działania w wymienionych zakresach doradztwa. Niniejszy artykuł można potraktować jako głos w tej dyskusji.

Opisane w cytowanych publikacjach kompetencje dotyczące doradztwa nieruchomościowego przewyższają zakres tzw. doradztwa inwestycyjnego w procesie inwestycyjnym we wszystkich jego fazach (projektowanie i przygotowanie inwestycji, realizacja, ukończenie i wykorzystanie inwestycji). Oceny takie według autora można również odnieść w stosunku do doradztwa dotyczącego podziałów nieruchomości, wykonywanych głównie w fazie projektowania i przygotowywania inwestycji budowlanych.

## 2. Aspekty prawne i geodezyjne podziałów nieruchomości

Pojęcie „podział nieruchomości" nie zostało ustawowo zdefiniowane. W doktrynie wyróżnia się: podział geodezyjny (fizyczny, ewidencyjny), podział prawny oraz podział wieczystoksięgowy.

Podział geodezyjny nieruchomości to fizyczne wydzielenie w terenie z pierwotnej działki ewidencyjnej (nieruchomości gruntowej) większej liczby działek gruntu (bez zmiany ich dotychczasowego właściciela). W wyniku opracowanego operatu geodezyjnego wprowadzane są zmiany do systemu ewidencji gruntów i budynków (katastru nieruchomości). Dlatego też podział geodezyjny nazywany bywa podziałem fizycznym lub ewidencyjnym. Podział ten poprzedza podział prawny lub podział wieczystoksięgowy.

Podział prawny nieruchomości polega na dokonaniu zmian podmiotowych w zakresie prawa własności w stosunku do uprzednio wydzielonych i odrębnie oznaczonych działek ewidencyjnych. Poprzez czynność prawną prowadzącą do zmiany właściciela (poprzez podział prawny) wydzielone działki stają się osobnymi nieruchomościami (DURZYŃSKA M. 2011).

Podział wieczystoksięgowy nieruchomości polega na wydzieleniu odrębnie oznaczonych w katastrze nieruchomości działek gruntu i przeniesieniu ich do nowych ksiąg wieczystych (powstają nowe nieruchomości gruntowe) albo na przyłączeniu ich do innych, już istniejących ksiąg wieczystych.

Geodezyjne podziały nieruchomości można wykonywać w dwóch trybach:

1) w trybie administracyjnym (głównie dla terenów zurbanizowanych),
2) w trybie rolnym (dla terenów rolnych i leśnych).

Procedurą trybu administracyjnego (określonego przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami – skrót „ugn") należy objąć nieruchomości, które nie zostały przeznaczone w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego na cele rolne i leśne oraz wszystkie te, które nie stanowią ewidencyjnych użytków gruntowych rolnych i leśnych, a także te, stanowiące takie użytki, ale objęte decyzjami o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzjami o warunkach zabudowy. Ponadto niezależnie od przeznaczenia lub sposobu wykorzystania gruntów w trybie administracyjnym następuje według ugn:

a) wydzielenie działek gruntu o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha,
b) wydzielenie działek gruntu dla powiększenia sąsiedniej nieruchomości,
c) wydzielenie działek gruntu dla regulacji granic między nieruchomościami,
d) wydzielenie dróg niebędących niezbędnymi – wg art. 92 ust. 1 ugn.

Przypadek d) wg art. 92 ust. 1 występuje, gdy dokonanie podziału nieruchomości rolnych lub leśnych powoduje konieczność wydzielenia nowych dróg, niebędących niezbędnymi drogami dojazdowymi do nieruchomości wchodzących w skład gospodarstw rolnych.

Uprawnionymi do wnioskowania o podział nieruchomości są:

– właściciele lub użytkownicy wieczyści nieruchomości,
– starostowie, zarządy powiatów albo zarządy województw,

– zarządy dróg publicznych.

Ustawowymi przesłankami, warunkującymi możliwość dokonania podziału działki zurbanizowanej w trybie administracyjnym są:

1) zgodność z ustaleniami planu miejscowego, jeżeli nieruchomość jest położona na terenie objętym takim planem lub na terenie, dla którego opracowanie takiego planu jest obowiązkowe,
2) zgodność z warunkami wynikającymi z uzyskanej przed złożeniem wniosku o podział nieruchomości decyzji o lokalizacji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, jeżeli nieruchomość jest położona na terenie nie objętym planem miejscowym,
3) brak sprzeczności z przepisami odrębnymi, w przypadku nieobjęcia nieruchomości ustaleniami planu miejscowego lub decyzjami o lokalizacji celu publicznego ewentualnie decyzjami o warunkach zabudowy,
4) bezpośredni lub pośredni dostęp projektowanych do wydzielenia działek do drogi publicznej (MALINA R., KOWALCZYK M. 2011)

Dla realizacji przesłanek 1) i 2) należy uzyskać postanowienie wójta (burmistrza, prezydenta miasta) z pozytywną opinią o zgodności wnioskowanego podziału z zapisami planu miejscowego, decyzji o lokalizacji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy, pod kątem przeznaczenia terenu oraz możliwości zagospodarowania wydzielonych działek gruntu (np. odnośnie minimalnych powierzchni i długości frontu wydzielanych działek, szerokości dróg wewnętrznych, potrzeb poszerzenia istniejących dróg publicznych itp.).

Przesłanka 3) wynika z przepisu art. 94 ust. 1 pkt 1 ustawy ugn. Rozważając niesprzeczność podziału nieruchomości z „przepisami odrębnymi" (wg przesłanki 3-ciej) należy przypomnieć, że podział nieruchomości jest czynnością zastrzeżoną do uprawnień właścicielskich i można uznać, że kształt wydzielonych działek gruntu powinien zależeć od woli właściciela – nie może jednak być sprzeczny z normami powszechnie obowiązującego prawa. Wynik podziału (tj. konfiguracja przestrzenna i wielkość wydzielonych działek gruntu) powinien zapewnić możliwość ich zagospodarowania. Stąd potrzeba, aby właściciel nieruchomości we wniosku o podział nieruchomości wskazał cel, na jaki będzie można zagospodarować powstałe działki. Identyfikacji „przepisów odrębnych" należy dokonywać więc w kontekście celu podziału. Pojęcie „przepisów odrębnych", użyte w art. 94 ust.1 pkt 1 ustawy ugn nie oznacza konkretnego normatywnie określonego katalogu (WOLANIN M. 2011).

Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, w uzasadnieniu wyroku z dnia 13 marca 2008 r. (sygn. akt III SA/Po 817/07) stwierdził, że przepisy ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie znajdują zastosowanie jako wzorzec dla oceny zgodności projektu podziału z przepisami odrębnymi.

Wojewódzki Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 12 czerwca 2008 r. (sygn. akt II S.A./Wr 111/08) stwierdził, że decydujące znaczenie

w sprawie dopuszczalności podziału nieruchomości ma określony przez wnioskodawcę cel podziału oraz zamierzone przeznaczenie działek powstałych w jego wyniku. Nie wydaje się natomiast dopuszczalne stosowanie przepisów ustawy Prawo budowlane oraz rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie.

Przesłanka 4) dotycząca realizacji w procedurze podziału nieruchomości bezpośredniego lub pośredniego dostępu projektowanych do wydzielenia działek do drogi publicznej wynika z art. 2 pkt 14 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – „przez dostęp do drogi publicznej należy rozumieć bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Postępowanie administracyjne podziału geodezyjnego (ewidencyjnego) nieruchomości (po opracowaniu operatu geodezyjnego) kończy się wydaniem decyzji wójta (burmistrza, prezydenta miasta), zatwierdzającej podział nieruchomości oraz wprowadzeniem zmian przedmiotowych w systemie ewidencji gruntów i budynków (katastrze nieruchomości).

Procedury w postępowaniu administracyjnym występują w 5 grupach:

1) dwuetapowe (art. 93-94 ugn), w tym dotyczące nieruchomości zabytkowych (art. 96 ust. 1a) oraz nieruchomości pod drogi publiczne (tryb zwykły z art. 98),
2) uproszczone jednoetapowe (art. 95) – niezależnie od ustaleń planu miejscowego, bez wstępnego projektu podziału, bez postanowienia (opisanego w art. 93 ust. 2),
3) podziały nieruchomości z urzędu dla realizacji celu publicznego (art. 97) – możliwość podziału przy nieuregulowanym stanie prawnym nieruchomości,
4) połączenie i ponowny podział nieruchomości (art. 98b) – procedura warunkowa (jednorodne prawa, umowa zobowiązująca), wspólny wniosek właścicieli lub użytkowników wieczystych,
5) scalanie i podział nieruchomości (art. 101-106).

Oddzielna grupa podziałów wynikających z ustaw odrębnych dotyczy:

1) spółdzielni mieszkaniowych - ustawa z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych,
2) dróg publicznych – ustawa z dnia 25 lipca 2008 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych,
3) linii kolejowych – ustawa z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym,
4) lotnisk użytku publicznego – ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego,

5) przedsięwzięć EURO 2012 – ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012,
6) budowli przeciwpowodziowych – ustawa z dnia 8 lipca 2010 r. o szczególnych zasadach przygotowania do realizacji inwestycji w zakresie budowli przeciwpowodziowych.

Procedura 1-sza związana jest z regulowaniem stanów prawnych nieruchomości. Dalsze procedury 2-6 o charakterze uproszczonym (jednoetapowym) mają spowodować sprawniejszą i efektywniejszą realizację przedsięwzięć inwestycyjnych związanych z ważnymi celami publicznymi. Podziały nieruchomości w procedurach 2-6 nie są ograniczane przepisami wynikającymi z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, nieuregulowany stan prawny nieruchomości nie stanowi przeszkody w realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych, jedną decyzją administracyjną o zezwoleniu na realizację przedsięwzięcia zatwierdzane są projekty podziałów geodezyjnych nieruchomości. Jedynie przed podjęciem opisanych inwestycji wymagane są decyzje administracyjne o uwarunkowaniach środowiskowych, ewentualnie pozwolenia wodno-prawne i inne opinie resortowe, branżowe itp. uzgodnienia.

Tryb podziału nieruchomości rolnych i leśnych jest czynnością materialno-techniczną, poprzedzoną uzyskaniem od wójta (burmistrz, prezydenta miasta) zaświadczenia o przeznaczeniu dzielonej nieruchomości w planie miejscowym na cele rolne i leśne. W przypadku położenia nieruchomości na terenie nie objętym planem miejscowym potrzebne jest zaświadczenie urzędu gminy potwierdzające fakt braku planu oraz oświadczenie właściciela lub użytkownika wieczystego działki podlegającej podziałowi o nieposiadaniu przez niego decyzji o warunkach zabudowy, jak również o nieskładaniu wniosku o jej wydanie.

## 3. Aspekty ekonomiczne podziałów nieruchomości

Podział nieruchomości na terenach zurbanizowanych powinien uwzględniać zasady kształtowania przestrzeni zapisane w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Efektem wykonanego podziału na tych terenach jest najczęściej wzrost wartości nieruchomości. W przypadkach wymienionych w ustawie o gospodarce nieruchomościami właściciele oraz użytkownicy wieczyści nieruchomości, którzy wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, będą zobowiązani do wniesienia opłaty adiacenckiej.

Warunkami koniecznymi do ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości są:

- przeprowadzenie podziału geodezyjnego (ewidencyjnego) nieruchomości przeznaczonej w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne, a w razie braku planu – wykorzystywanej na inne cele,
- wykazany przez gminę wzrost wartości nieruchomości (w operacie szacunkowym),

– przed dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna (lub orzeczenie sądu o podziale nieruchomości stało się prawomocne) obowiązywała uchwała gminy o ustaleniu stawki procentowej opłaty, nie większej niż 30% wzrostu wartości.

Opłaty adiacenckiej nie pobiera się przy dokonywaniu podziałów nieruchomości:

– rolnej lub leśnej (wg ustaleń planu miejscowego, przy braku planu wg sposobu wykorzystywania),
– w trybie art. 95 ugn, tzn. przy niezależności podziału od ustaleń planu,
– z urzędu, dla realizacji celów publicznych (art. 97 ust. 3 ugn),
– w wyniku wydzielania działki budowlanej (w rozumieniu art. 4 ust. 3a ugn).

Opłata adiacencka może stanowić przeciwwagę dla wypłaty odszkodowań przez gminy z tytułu przejmowania działek pod drogi publiczne w trybie art. 98 ugn.

Wysokość opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości zależy od wzrostu wartości nieruchomości i od stawki procentowej określonej w uchwale rady gminy. Wzrost wartości nieruchomości na lokalnym rynku zależy głównie od wielkości powierzchni nieruchomości, która jest przedmiotem podziału, jak również od wielkości powierzchni działek, które zostały wydzielone w ramach podziału. Jak wynika z badań przeprowadzonych w roku 2000 w Olsztynie wzrost wartości działek przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne wyniósł średnio 104%, mnożnik 2.04 (ŹRÓBEK S.i in. 2012).

W gminie Kwidzyn w latach 2006-2008 dla 72 podziałów nieruchomości stwierdzono, że średni wzrost wartości nieruchomości wyniósł jedynie 6% (JUCHNIEWICZ K. 2011).

Aspekt ekonomiczny związany ze wzrostem wartości nieruchomości wskutek podziału może być wykorzystany przy optymalizacji struktury portfela inwestycyjnego land developera (SZREDER J 2011). Autor opisuje działania developerskie powodujące wzrost wartości od zakupu gruntu do sprzedaży już „przetworzonych" nieruchomości nowym inwestorom. Działania te obejmują: zmianę przeznaczenia gruntu, podział gruntu na działki pod zabudowę oraz realizację uzbrojenia technicznego. Przy podziale nieruchomości należy przewidzieć jednak pomniejszenie zysku developera przez opłaty adiacenckie.

## 4. Opłaty adiacenckie z tytułu podziałów nieruchomości we Wrocławiu w latach 2009-2011

Do naliczania opłat adiacenckich z tytułu podziałów nieruchomości we Wrocławiu do dnia 4 stycznia 2008 r. stosowana była stawka procentowa w wysokości 35% – od dnia 5 stycznia 2008 r. stawka ta wynosi 30%.

Naliczaniem opłat adiacenckich i opłat planistycznych dotyczących nieruchomości położonych we Wrocławiu zajmuje się Wydział Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa Urzędu Miejskiego. Z tego wydziału pochodzą

dane źródłowe do niniejszej analizy – autor artykułu składa podziękowanie za ich udostępnienie.

Tabela 1

Informacje o naliczaniu opłat adiacenckich z tytułu podziałów nieruchomości

| rok | liczba podziałów | postępowania dotyczące naliczenia opłat adiacenckich | | |
|---|---|---|---|---|
| | | wszczęte | wydane decyzje | decyzje ostateczne |
| 2009 | 315 | 51 | 51 | 37 |
| 2010 | 434 | 50 | 35 | 35 |
| 2011 | 479 | 64 | 43 | 34 |
| Razem | 1228 | 165 | 129 | 106 |

*Źródło*: opracowanie własne wg danych Urzędu Miasta Wrocławia.

W latach 2009-2011 wykonano we Wrocławiu 1228 podziałów nieruchomości, w stosunku do 165 nieruchomości były podstawy prawne do wszczęcia i do prowadzenia postępowań w sprawie ustalenia i pobrania opłat adiacenckich.

W opisywanych latach wydano 129 decyzji administracyjnych, 106 decyzji stało się ostatecznymi (tabela 1).

Wzrost wartości nieruchomości objętych opłatami adiacenckimi z tytułu podziału nieruchomości we Wrocławiu w latach 2009-2011 odnotowano w przedziale 2,0-3,7 %. W latach 2007-2008 średni wzrost wartości nieruchomości z tytułu podziału nieruchomości we Wrocławiu wynosił odpowiednio 3,8% i 1,0% (HEŁDAK M., STACHERZAK A. 2011).

Wpływy z opisywanych opłat adiacenckich wyniosły odpowiednio: w 2009 r.- 276 301 zł, w 2010 r.–178741 zł, w 2011 r.–240158 zł. i stanowiły zaledwie 1-2 % dochodów rocznych Gminy Wrocław.

**5. Prognozowanie zmian wartości nieruchomości spowodowanych podziałami**

Dla prognozowania zmian wartości nieruchomości na skutek ich podziału niezbędne są analizy rynku nieruchomości gruntowych o różnych powierzchniach i przeznaczeniach oraz o różnych celach podziałów. Analizą taką dla warszawskiej dzielnicy Mokotów objęto 115 transakcji zawartych od stycznia 2007 r. do połowy 2009 r. (JĘDRZEJOWSKA-SZMEK D. 2009). Do analizy wyodrębniono 4 przedziały powierzchni nieruchomości: do 800 m$^2$, 800-1800 m$^2$, 1800-5000 m$^2$, ponad 5000 m$^2$. Najwyższe ceny jednostkowe uzyskały grunty z przedziału do 800 m$^2$, najniższe z przedziału 1800-5000 m$^2$. Wynika z tego, że same kryterium wielkości działki nie zawsze przesądza o skali zmiany wartości nieruchomości po podziale. Według

autorki podziały nieruchomości (na analizowanym rynku i w określonym okresie) wpłynęły na wzrost ich wartości z uwagi na uzyskanie działek o parametrach cieszących się największym popytem lub przy zapewnieniu wzrostu walorów inwestycyjnych nieruchomości.

Szeroką analizę zawierającą sposoby wstępnej oceny ustalania zmiany wartości nieruchomości spowodowanej jej podziałem opublikowała grupa rzeczoznawców majątkowych z Lublina (CZAJECKI J. i in. 2011). Do analizy tej wykorzystano 450 transakcji gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne i położonych w Lublinie z okresu od 1 stycznia 2006 r. do 31 stycznia 2011 r. Dokonano korekty cen transakcyjnych na skutek upływu czasu na poziom miesiąca kwietnia 2011 r. Celem analizy było wyznaczenie wskaźnika wzrostu wartości nieruchomości, przy którym kompensowana jest opłata adiacencka i koszty operatu szacunkowego.

Z analizy zależności pomiędzy stawką procentową opłaty adiacenckiej, powierzchnią nieruchomości, wartością jednostkową nieruchomości przed podziałem, wskaźnikiem wzrostu wartości potrzebnym do ustalenia opłaty adiacenckiej wynika, że określenie stawki opłaty adiacenckiej poniżej 10% może spowodować problem opłacalności pobierania tej opłaty z uwagi na koszt dotyczący tej procedury (dotyczy to nieruchomości gruntowych przeznaczonych pod budownictwo jednorodzinne). Natomiast naliczenie opłat adiacenckich dla nieruchomości o innym przeznaczeniu w Lublinie jest zdaniem autorów niezwykle trudne, wręcz niemożliwe. Oceniono, że możliwy do udowodnienia w procedurze wyceny nieruchomości wskaźnik wzrostu wartości na skutek dokonanego podziału może być określony w przedziale od 5% do 9%.

## 6. Podsumowanie

Doradztwo w zakresie rynku nieruchomości dotyczące podziałów nieruchomości może dotyczyć zarówno aspektów prawnych i geodezyjnych jak również aspektów ekonomicznych.

Mając na uwadze aspekty prawne i geodezyjne inwestor może od doradcy nieruchomościowego oczekiwać wskazania możliwości prawnych i technicznych w konkretnej sytuacji (dotyczącej np. rozwoju nieruchomości lub regulacji jej stanu prawnego). Usystematyzowane w artykule procedury podziałów nieruchomości scharakteryzowano ogólnikowo. Oddzielnego omówienia wymagają podziały nieruchomości zabytkowych, sądowe podziały nieruchomości jak również podziały nieruchomości do korzystania, opisane szczegółowo w pracy (MALINA R., KOWALCZYK M. 2011).

Tematyka podziałów nieruchomości jest szeroka, charakteryzuje się dużym stopniem szczegółowości. Stąd też doradca z tego obszaru działalności powinien w sposób systematyczny aktualizować wiedzę prawniczą i ekonomiczną.

Uwzględniając aspekty ekonomiczne od doradcy nieruchomościowego można oczekiwać uzyskania informacji na temat wysokości przewidywanych opłat

adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości. Mogą być przydatne modele ekonometryczne podobne do modelu opisanego w artykule (CZAJECKI J., i in. 2011).

Opłaty adiacenckie należy uwzględnić również w kosztach działalności land dewelopera optymalizującego strukturę portfela inwestycyjnego. Ogólnie można stwierdzić, że poziom opłat adiacenckich wynikający z wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości w znacznym stopniu zależy od relacji rynkowych typu popyt-podaż w różnych segmentach rynku nieruchomości gruntowych.

**7. Literatura**


CZAJECKI J., JANUSZEWSKI Z., ZYGA J. 2011. *Oplata adiacencka – podział nieruchomości.* Rzeczoznawca Majątkowy, nr 2(70), s. 23-33.

DURZYŃSKA M. 2011. *Podział nieruchomości*. Wydawnictwo LexisNexis. Warszawa.

HEŁDAK M., STACHERZAK A. 2011. *Opłaty adiacenckie z tytułu podziału nieruchomości na terenie miasta Wrocławia.* Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Volume 19, Numer 4, s. 109-119.

JĘDRZEJOWSKA-SZMEK D. 2009. *Podział nieruchomości a zmiana wartości*. Rzeczoznawca Majątkowy, nr 4(64).

JUCHNIEWICZ K. 2011. *Wzrost wartości nieruchomości na skutek podziałów nieruchomości lub budowy urządzeń infrastruktury technicznej na przykładzie gminy Kwidzyn.* Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Volume 19, Numer 3, s. 134-145.

KALUS S. 2007, *Problematyka prawna doradztwa nieruchomościowego.* Nieruchomości C.H. Beck nr 12.

LEDZION-TROJANOWSKA Z. 2009. *Doradztwo w zakresie rynku nieruchomości.* Nieruchomości C.H. Beck nr 5.

MALINA R., KOWALCZYK M. 2011. *Geodezja katastralna. Procedury geodezyjne i prawne. Przykłady operatów.* Wydanie 2. Wydawnictwo Gall. Katowice. ss.728.

SZREDER J 2011. *Optymalizacja struktury portfela inwestycyjnego land dewelopera.* Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Volume 19, Numer 1, s. 143-154.

WOLANIN M. 2011. *Podziały i scalenia nieruchomości.* Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa.

ŹRÓBEK S., ŻRÓBEK R., KURYJ J. 2012. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur.* Wydanie 2. Wydawnictwo Gall, Katowice.

# CONSULTANCY FOR REAL ESTATE SUBDIVISION

**Marian Kowalczyk**
*Institute of Geodesy*
*University of Lower Silesia in Wroclaw*
*e-mail: geo-kow-mar@wp.pl*

**Key words:** *real estate consultancy, real estate subdivision, adjacent payment, real estate developing*

**Abstract**

The publication describes the legal, geodesic and economic aspects of real estate division. The main topic includes the analysis of adjacent payment for real estate division in Wroclaw for the years 2009-2011; the importance of real estate division in land development process has been stressed.

The issues of cadastral geodesy and valuation of real estate are in the field of the real estate consultancy introduced to the Act on Real Estate Management in 2003.

# PROBLEMATYKA ZDEFINIOWANIA LOKALU W ASPEKCIE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI

**Marcin Karabin**
*Zakład Katastru i Gospodarki Nieruchomościami*
*Politechnika Warszawska*
*e-mail: M.Karabin@interia.pl*

**Słowa kluczowe:** *kataster nieruchomości, lokal, nieruchomość wspólna*

**Streszczenie**

W artykule dokonano analizy wybranych postanowień sądowych (orzecznictwo) związanych z problematyką zdefiniowania lokalu, pomieszczeń przynależnych i nieruchomości wspólnej. Wskazano na konsekwencje nieprecyzyjnych uregulowań w tym zakresie w aspekcie gospodarowania nieruchomościami oraz rejestracji lokali w katastrze i księgach wieczystych. Na tle przytoczonego orzecznictwa podjęto próbę wyjaśnienia wątpliwości związanych z definiowaniem omawianych obiektów.

## 1. Wprowadzenie

Obecnie zagadnienia związane z własnością lokali reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali, która m.in. definiuje pojęcie lokalu, określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną.

Na tle podstawowych definicji związanych z lokalem pojawiają się problemy w interpretacji istniejących przepisów prawnych w tym zakresie, czego wyraz można znaleźć w wielu postanowieniach sądów. I tak np. wyżej wymieniona ustawa nie definiuje pojęcia izby. Problemy natury praktycznej pojawiają się już przy czynnościach stwierdzania samodzielności lokalu. Także definicja nieruchomości wspólnej, co do której przysługuje właścicielowi wyodrębnionego lokalu prawo współwłasności bądź współużytkowania wieczystego jest sformułowana przez ustawodawcę w sposób oszczędny. Również i w tym przypadku lukę tą wypełnia orzecznictwo wydane w indywidualnych sprawach.

Zagadnienie związane z prawidłowym zdefiniowaniem przedmiotu jakim jest lokal, pomieszczenia przynależne i nieruchomość wspólna jest bardzo istotne. W wielu przypadkach spory o kwalifikację poszczególnych pomieszczeń powstają w konsekwencji konieczności bądź też nie, poniesienia kosztów związanych z bieżącą eksploatacją, czy też remontem tych pomieszczeń, co jest z kolei normalną sytuacją związaną z bieżącym funkcjonowaniem wspólnoty mieszkaniowej.

Udziały przysługujące właścicielowi wyodrębnionego lokalu w nieruchomości wspólnej decydują również m.in. o wymiarze podatku od nieruchomości, udziale w pożytkach z nieruchomości wspólnej.

Nie można pominąć również aspektu związanego z rejestracją danych o lokalach w katastrze i księgach wieczystych. Specjaliści przygotowujący dokumentację na podstawie, której rejestracja ta ma zostać dokonana powinni dysponować przejrzystymi uregulowaniami prawnymi w tym podstawowym zakresie.

**2. Problematyka zdefiniowania lokalu**

Obecnie kwestie związane z własnością lokali reguluje ustawa z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali.

Art.2 ust. 1-2 ustawy [1994] stanowi, że samodzielnym lokalem mieszkalnym, w rozumieniu ustawy, jest wydzielona trwałymi ścianami w obrębie budynku izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych. Przepis ten stosuje się odpowiednio również do samodzielnych lokali wykorzystywanych zgodnie z przeznaczeniem na cele inne niż mieszkalne. Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu mogą stanowić odrębne nieruchomości.

Spełnienie wymagania samodzielności lokalu stwierdza starosta w formie zaświadczenia. [Art. 2 ust. 3 ustawy, 1994].

Do lokalu mogą przynależeć tzw. pomieszczenia przynależne, jako jego części składowe. Pomieszczenia te nie muszą nawet do lokalu bezpośrednio przylegać lub mogą być położone w granicach nieruchomości gruntowej poza budynkiem, w którym wyodrębniono dany lokal. Pomieszczeniami tymi są w szczególności: piwnica, strych, komórka, garaż. [Art. 2 ust. 4 ustawy, 1994].

Lokale wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi zaznacza się na rzucie odpowiednich kondygnacji budynku, a w przypadku, gdy pomieszczenia przynależne są położone poza budynkiem mieszkalnym zaznacza się je także na wyrysie z operatu ewidencyjnego. Ww. dokumenty stanowią załącznik do aktu ustanawiającego odrębną własność lokalu. [Art. 2 ust. 5, ustawy, 1994].

W przypadku, gdy brak jest dokumentacji technicznej budynku, powyższych zaznaczeń dokonuje się, zgodnie z wymogami przepisów prawa budowlanego, na koszt dotychczasowego właściciela nieruchomości, o ile strony umowy o ustanowienie odrębnej własności lokalu nie postanowiły inaczej. [Art. 2 ust. 6 ustawy, 1994].

I tak ustawa o własności lokali nie definiuje pojęcia izby, natomiast definicję izby oraz pomieszczeń pomocniczych podaje instrukcja techniczna G-5. I tak, §23 ust. 2-4 stanowi, że izbą w lokalu mieszkalnym jest pomieszczenie wydzielone trwałymi ścianami w obrębie tego lokalu, przeznaczone na stały pobyt ludzi, takie jak kuchnia, sypialnia, salon, pokój wypoczynkowy, pokój do pracy, natomiast izbą w lokalu niemieszkalnym jest pomieszczenie wydzielone trwałymi ścianami w obrębie tego lokalu, przeznaczone do realizacji funkcji zgodnych z

przeznaczeniem lokalu. Pomieszczenia pomocnicze w lokalu, przeznaczone w szczególności na cele higieniczno – sanitarne i komunikację wewnętrzną oraz do przechowywania ubrań, przedmiotów gospodarstwa domowego, a także produktów żywnościowych nie są izbami w rozumieniu Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001r. Nr 38 poz. 454).

I na tym tle, mimo klarownego zidentyfikowania tego pojęcia w instrukcji technicznej G-5, która ma charakter wytycznych, można odnaleźć kilka orzeczeń sądowych wydanych w tej sprawie. I tak, w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2009 r. I SA/Gd 351/09, stwierdzono, że pod pojęciem "pomieszczenia pomocniczego", należy rozumieć takie pomieszczenie, które wraz z "izbą lub zespołem izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi": "służy zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych", w danym wypadku chodzi więc wyraźnie o taki funkcjonalny związek tych pomieszczeń" z "izbą lub zespołem izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi", który polega na wykorzystywaniu całej tej "przestrzeni" bezpośrednio dla zaspokajania mieszkalnych potrzeb ludzi tj. np. do przechowywania ubrań, przedmiotów oraz żywności. Spór, który znalazł swój finał w sądzie powstał na tle podatkowym i toczył się między Spółdzielnią Mieszkaniową a Urzędem Skarbowym w kwestii ustalenia stawki podatku VAT mającej zastosowanie przy sprzedaży lokali mieszkalnych wraz z miejscami postojowymi.

Kryterium funkcjonalności, na którym opiera się podział lokalu na izby i pomieszczenia pomocnicze podkreślano także w wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 września 2008 r. II SA/Sz 515/08. Stwierdzono w nim, że podział pomieszczeń na "izby" i "pomieszczenia pomocnicze" oparty został na kryterium funkcjonalnym, podczas gdy wyróżnienie "pomieszczeń przynależnych" opiera się na kryterium położenia. Ze sformułowania: "izba lub zespół izb przeznaczonych na stały pobyt ludzi, które wraz z pomieszczeniami pomocniczymi służą zaspokajaniu ich potrzeb mieszkaniowych" można wysnuć wniosek, że "izbami" są te pomieszczenia, w których mieszkańcy - co do zasady - stale przebywają, zaś "pomieszczeniami pomocniczymi" te z nich, które ten stały pobyt w izbach ułatwiają lub wręcz umożliwiają. Przy takim rozumieniu komentowanych przepisów izbami będą pokoje, zaś przedpokój i łazienka to pomieszczenia pomocnicze. Spór w tym przypadku dotyczył kwestii wydana zaświadczenia stwierdzającego samodzielność lokalu. Sporny był fakt położenia czy też nie lokalu i przynależnego pomieszczenia (pomieszczenie magazynowe z węzłem sanitarnym) w granicach tej samej nieruchomości, w której znajduje się budynek z wyodrębnionym lokalem użytkowym.

Z kolei w §23 ust. 6 instrukcji technicznej G-5 wymienione są rodzaje pomieszczeń przynależnych, tj.: piwnica, garaż, miejsce postojowe w wielostanowiskowych garażach, strych, komórka, inne.

Należy pamiętać w tym miejscu o postanowieniu Sądu Najwyższego z 19.05.2004r. I CK 696/03, w którym stwierdzono że miejsce garażowe w garażu wielostanowiskowym, należące do właściciela lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną nieruchomość, nie jest pomieszczeniem przynależnym do tego lokalu w rozumieniu art. 2 ust. 4 ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali.

Spór w tym przypadku dotyczył kwestii oddalenia przez Sąd Rejonowy wniosku właścicieli lokalu o rejestrację go w księdze wieczystej w części dotyczącej ujawnienia w księdze wieczystej miejsca postojowego jako przynależności do lokalu przyjmując, że miejsce postojowe nie spełnia warunków określonych w art. 51 § 1 i 2 Kodeksu Cywilnego, nie może być zatem uznane za przynależność, zwłaszcza że może być odrębnym od lokalu przedmiotem obrotu.

Skarżący twierdzili, że w języku polskim brak jest podstaw do przyjęcia, iż pomieszczeniem określa się tylko taką część budynku, która jest wydzielona ścianami, a także wobec przykładowego wymienienia w ustawie o własności lokali pomieszczeń przynależnych, odwołując się do wykładni gramatycznej, systemowej i celowościowej – twierdzili, że wspomniane miejsce garażowe jest pomieszczeniem przynależnym w rozumieniu przytoczonego przepisu. Z jednej strony starali się wykazać, że "miejsce garażowe" jest "pomieszczeniem", a z drugiej strony, że jest "garażem". Pogląd ten nie był zasadny.

Jak wynika z przywołanego orzeczenia nieuprawnione jest na gruncie języka polskiego, zarówno twierdzenie, że "możliwe jest uznanie, iż stanowisko garażowe jest po prostu garażem", jak i twierdzenie, że miejsce garażowe jest "pomieszczeniem". Stwierdzono, że w pojęciu pomieszczenia zawarty jest bowiem element oddzielenia go ścianami od pozostałej przestrzeni. Nie spełnia tego wymagania zaznaczenie miejsca garażowego na rzucie odpowiednich kondygnacji budynku zgodnie z art. 2 ust. 5 u.w.l, aczkolwiek umożliwia ustalenie w przestrzeni granic miejsca garażowego.

Ten sam kierunek rozumowania wynika z analizy postanowienia Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2007r. I CSK 229/07, które rozstrzyga nieco inną kwestię sporną, ale w uzasadnieniu podkreśla, że nie można utożsamiać miejsca postojowego z garażem, którym jest całe pomieszczenie, a nie poszczególne znajdujące się w nim miejsca postojowe. Także stwierdzono, że ustawa [1994] wyraźnie operuje pojęciem "pomieszczenia przynależnego" i w związku z tym nie jest nim "koperta" namalowana na nawierzchni wielostanowiskowego garażu usytuowanego w przyziemiu wielokondygnacyjnego budynku, w którym zostały wydzielone lokale. Absurdalny byłby wniosek, że dwa samochody zaparkowane obok siebie na takich "kopertach" znajdują się w różnych pomieszczeniach.

Trybunał Konstytucyjny, którego orzeczenie miało wyraz w uchwale z dnia 29 stycznia 1997r. nr W 6/96 zajmował się m.in. kwestią sporną dotyczącą interpretacji czy notariusz może wymagać od strony zaświadczenia o tzw. samodzielności lokalu przy sporządzeniu aktu notarialnego, gdy garaż jest pomieszczeniem przynależnym, gdy zbywany jest wraz z lokalem lub budynkiem

i zbywcy przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego całej lub części gruntu lub lokalem użytkowym, jeżeli zbywca wraz garażem zbywa ułamkową część prawa do gruntu". Sprawa dotyczyła garaży piętrowych tworzących jeden zespół budynkowy, czyli wielokondygnacyjny zespół garaży.

Pomijając szczegółową analizę tej dość obszernej uchwały istotne jest uzasadnienie prawne do tej uchwały zawarte w punkcie 8, które stanowi że: „…nie może być rzeczą coś, co nie jest wydzielone trwałymi ścianami i z czego nie można samodzielnie korzystać…" Siciński [2007], w odniesieniu do powyższego stwierdzenia stwierdza: „Precyzując należałoby jeszcze dodać, że co nie jest wydzielone trwałymi ścianami, nie może być także pomieszczeniem stanowiącym część składową rzeczy".

Z przytoczonych orzeczeń sądowych wynika, że niestety zapisy instrukcji technicznej G-5 w zakresie miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych są błędne.

### 3. Problematyka zdefiniowania nieruchomości wspólnej

Art. 3. ust. 2 ustawy [1994] stanowi, że wraz z wyodrębnieniem własności lokali właścicielowi lokalu przysługuje udział w nieruchomości wspólnej jako prawo związane z własnością lokali. Dodatkowo nie można żądać zniesienia współwłasności nieruchomości wspólnej, dopóki trwa odrębna własność lokali. Nieruchomość wspólną stanowi grunt oraz części budynku i urządzenia, które nie służą wyłącznie do użytku właścicieli lokali.

Jeżeli budynek został wzniesiony na gruncie oddanym w użytkowanie wieczyste, przedmiotem wspólności jest to prawo [art. 4 ust 3, ustawy, 1994].

Jak pisze Śleszyńska [2009], definicja sformułowana przez ustawodawcę jest nader oszczędna, co w uproszczeniu można ująć – wszystko to jest wspólne, co nie jest wyłączną własnością.

W tym przypadku, jak i w wielu innych lukę tą wypełnia orzecznictwo wydane w indywidualnych sprawach.

Najistotniejsze wydaje się orzeczenie Sądu Najwyższego z 22.10.2004r. II CK 98/04. Stanowi ono, że o tym, co wchodzi w skład nieruchomości wspólnej, decyduje własność, a decyzję o tym, jakie elementy (części budynku) nie zostaną wliczone do sumy powierzchni użytkowej wszystkich samodzielnych lokali w budynku i tym samym staną się współwłasnością właścicieli lokali (nieruchomością wspólną), podejmuje się w chwili ustanowienia odrębnej własności pierwszego lokalu w danej nieruchomości.

Zatem wszelkie wątpliwości powinny być rozwiane po lekturze konkretnego aktu notarialnego ustanawiającego odrębną własność lokalu i jak napisano w orzeczeniu umowa o ustanowieniu odrębnej własności pierwszego lokalu poprzez fakt określenia udziałów, wymagający ustalenia powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z przynależnymi do nich pomieszczeniami, decyduje o tym co jest, a co nie jest nieruchomością wspólną.

Istotne jest również to że spór mający swój finał w sądzie powstał na tle

finansowym, czyli ponoszenia wydatków związanych z nieruchomością wspólną w aspekcie „nie korzystania" z niektórych pomieszczeń przez skarżących.

Konieczność bądź też nie, ponoszenia kosztów związanych z bieżącą eksploatacją, czy też remontem pomieszczeń jest normalną sytuacją związaną z funkcjonowaniem danej wspólnoty mieszkaniowej.

W kwestii tej właśnie wypowiedział się Sąd Najwyższy dając wykładnię dla kwalifikowania pomieszczeń i ich przynależności do nieruchomości wspólnej. Decyduje o nim w myśl orzeczenia Sądu Najwyższego z 22.10.2004r. II CK 98/04 zapis umowy ustanawiającej odrębną własność lokalu. Od jej precyzji i szczegółowości zależeć będzie, czy właściciele lokali będą musieli dochodzić swych racji w sądzie, czy nie.

Śleszyńska [2009] podkreśla że brak szczegółowych ustaleń w przedmiocie nieruchomości wspólnej w akcie notarialnym przeniesienia własności lokalu wraz z udziałem w części wspólnej nieruchomości wspólnej może stwarzać nie tylko problemy identyfikacyjne, a nadto może być przedmiotem sporów. Czy problem ten dotyczy tylko obecnych sytuacji, gdy w procesie wyodrębniania i przenoszenia własności przez dotychczasowego właściciela, dewelopera, nie doszło do sprecyzowania elementów nieruchomości wspólnej i okazuje się po jakimś czasie, że np. kotłownia nie jest częścią wspólną nieruchomości, lecz własnością indywidualną dewelopera – dotychczasowego właściciela?. Co podkreśla Śleszyńska [2009], okazuje się, że nie, bo z podobnym dylematem borykają się właściciele we wspólnotach mieszkaniowych również wtedy, gdy trzeba sfinansować remont budynku stanowiącego część wspólną nieruchomości, np. balkonów. Problemom „balkonów w nieruchomości wspólnej" poświęcona jest właśnie publikacja Śleszyńskiej [2009]. Autorka przytacza dość istotny wyrok dotyczący ogólnie kwestii kwalifikacji innych pomieszczeń niż balkon tj. Wyrok Sądu Najwyższego z 02.12.1998r. (I CKN 903/97), który stanowi, że: „Współwłasnością właścicieli lokali wyodrębnionych i dotychczasowego właściciela nieruchomości objęte są tylko te części budynku i inne urządzenia, które nie są odrębnymi lokalami należącymi do właścicieli lokali i dotychczasowego właściciela nieruchomości, i które nie służą wyłącznie do użytku tych właścicieli na należące do nich lokale".

W kwestii balkonów Śleszyńska (2009) przytacza mające istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy Wyrok Sądu Najwyższego z 03.10.2002r. (III RN 153/01) oraz Uchwałę Sądu Najwyższego z 07.03.2008r. (III UP 10/08).

Sąd Najwyższy z kolei w publikacji „Współwłasność a nieruchomość wspólna" opublikowanej w Nieruchomości C.H. Beck (Nr 9 Wrzesień 2006r.) podjął się próby odpowiedzi na pytanie „Czy w ogóle dopuszczalne są jakiekolwiek korekty we współwłasności nieruchomości wspólnej w trakcie istnienia odrębnej własności lokali w związku z brzmieniem art. 3 ust. 1 zd. 2 ustawy [1994]?".

Było by to rozwiązaniem dla wielu sporów, które swój finał niestety nierzadko mają w sądach.

Sąd Najwyższy stwierdził, że: „Odpowiedzi na to pytanie należy poszukiwać, odwołując się do istoty nieruchomości wspólnej. Stosownie do treści art. 3 ust. 2 ustawy [1994], nieruchomość wspólna obejmuje te fragmenty wspólnego budynku i gruntu, które nie służą wyłącznie do korzystania właścicielowi lokali. W skład tej nieruchomości mogą wchodzić elementy o zróżnicowanym stopniu związania z wyodrębnionymi lokalami. W pierwszym rzędzie należą do niej te części budynku i grunty pod budynkiem, które są niezbędne do korzystania przez wszystkich właścicieli lokali, takie jak: wspólna klatka schodowa, ściany zewnętrzne czy dach. Te elementy tworzą część nieruchomości wspólnej, określanej w piśmiennictwie jako współwłasność konieczna lub przymusowa. Do nieruchomości wspólnej mogą jednak należeć także takie elementy, których związek funkcjonalny ze wszystkimi lokalami nie ma tak integralnego charakteru, a które ustawa [1994] określa jako pomieszczenia przynależne, zaliczając do nich np. piwnice, strych, komórkę, garaż. Nie ulega wątpliwości, że tego typu pomieszczenia ułatwiają korzystanie z lokali mieszkalnych, nie mają jednak charakteru urządzeń koniecznych do takiego korzystania. Z tego punktu widzenia trzeba uznać, że przewidziany w art. 3 zd. 2 ustawy [1994] zakaz znoszenia współwłasności nieruchomości wspólnej dotyczy tylko tej jej części, do której należą elementy pierwszej kategorii, tworzących wspólną nieruchomość, mające charakter jej składników koniecznych. Bez istnienia bowiem współwłasności wspólnej w takim zakresie niemożliwe byłoby w ogóle funkcjonowanie odrębnych własności lokali. Zakaz ten nie dotyczy zaś elementów wspólnej nieruchomości, które mają charakter wyodrębnionych ustawowo pomieszczeń przynależnych. W tym zakresie wprowadzanie korekt w drodze postępowania o zniesienie współwłasności należy uznać za dopuszczalne. Oznacza to, że przedmiotowo rzecz ujmując, wniosek w niniejszej sprawie, zmierzający do skorygowania zakresu nieruchomości wspólnej co do piwnic, był dopuszczalny".

Generalnie w badanej sprawie Sąd Najwyższy stwierdził w uchwale z 03.10.2003r. III CZP 65/03, że „Współwłaściciel lokalu stanowiącego odrębną własność nie może – bez zgody pozostałych współwłaścicieli tego lokalu – żądać zniesienia współwłasności, polegającego na wyodrębnieniu piwnic, wchodzących w skład nieruchomości wspólnej".

Sporną kwestią był fakt, czy współwłaściciel lokalu mieszkalnego stanowiącego odrębną własność - mimo sprzeciwu pozostałych współwłaścicieli tego lokalu - może samodzielnie żądać zniesienia współwłasności niewydzielonych części budynku polegającego na włączeniu do tego lokalu pomieszczeń (piwnic), które nie są niezbędne do korzystania ze wszystkich wydzielonych w tym budynku lokali?.

Z samego uzasadnienia do wyroku wynika jednoznacznie, że zakaz znoszenia współwłasności nieruchomości wspólnej dotyczy tylko tej jej części, do której należą elementy niezbędne do korzystania przez wszystkich właścicieli lokali, takie jak wspólna klatka schodowa, ściany zewnętrzne lub dach, (określanej

w piśmiennictwie mianem współwłasności koniecznej lub przymusowej). Bez istnienia współwłasności wspólnej w takim zakresie niemożliwe byłoby w ogóle funkcjonowanie odrębnych własności lokali. Zakaz ten nie dotyczy natomiast tych elementów wspólnej nieruchomości, które mają charakter wyodrębnionych ustawowo pomieszczeń przynależnych. W tym zakresie wprowadzanie korekt w drodze postępowania o zniesienie współwłasności należy uznać za dopuszczalne. [patrz także BIELECKI, 2007].

**4. Udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej – jego rola i wykorzystanie**

Art. 3 ust. 3 ustawy [1994] stanowi, że udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej lokalu wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi. Udział właściciela samodzielnych lokali niewyodrębnionych w nieruchomości wspólnej odpowiada stosunkowi powierzchni użytkowej tych lokali wraz z powierzchnią pomieszczeń przynależnych do łącznej powierzchni użytkowej wszystkich lokali wraz z pomieszczeniami do nich przynależnymi.

Aby wyznaczyć ten stosunek (udział) niezbędne jest określenie, oddzielnie dla każdego samodzielnego lokalu, jego powierzchni użytkowej wraz z powierzchnią pomieszczeń do niego przynależnych. [Art. 3 ust. 4, ustawy 1994]

Wyjątek od reguł opisanych powyżej wprowadza Art. 3 ust. 6 ustawy [1994], zgodnie z którym jeśli na podstawie jednej czynności prawnej dokonanej przez właściciela lub przez wszystkich współwłaścicieli nieruchomości następuje wyodrębnienie wszystkich lokali, wysokość udziałów właścicieli poszczególnych lokali wyodrębnionych w nieruchomości wspólnej określają odpowiednio w umowie właściciel lub współwłaściciele. Wyjątek od opisanej na początku zasady stanowi także sytuacja opisana w art. 3 ust. 7 ustawy [1994].

Autor pominie w tym miejscu kwestie błędnego wyznaczenia wielkości udziału właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej w wyniku błędnego obliczenia pola powierzchni użytkowej lokalu (zastosowanie niewłaściwej normy, błąd w pomiarze itp. ). W odniesieniu do tematyki podjętej w artykule istotny jest fakt właściwego określenia samego lokalu, jego części składowych, pomieszczeń przynależnych, a także składników nieruchomości wspólnej, które to spowodować mogą takie błędne obliczenie.

Ważne jest to, bowiem powierzchnia źle określonych obiektów czyli lokali i pomieszczeń przynależnych ma swoje odzwierciedlenie w rejestracji w katastrze i księgach wieczystych prowadzonych zarówno dla lokali jak i nieruchomości wspólnej. Uzależnienie wielkości udziałów właściciela lokalu w nieruchomości wspólnej od powierzchni wszystkich lokali powoduje w przypadku błędów konieczność korekty wszystkich udziałów oraz dokonania zmian we wszystkich księgach, co w praktyce może być zabiegiem kłopotliwym. Z art. 3 ust 7 ustawy [1994] wynika, że zmiana udziałów powinna być zawarta w formie umowy

podpisanej przez wszystkich właścicieli, a art. 22 ust. 2-3 ustawy [1994], dopuszcza, jako jedną z czynności przekraczającej zakres zwykłego zarządu (do ich podjęcia potrzebna jest uchwała właścicieli lokali wyrażająca zgodę na dokonanie tej czynności oraz udzielająca zarządowi pełnomocnictwa do zawierania umów stanowiących czynności przekraczające zakres zwykłego zarządu) – udzielenie zgody na zmianę wysokości udziałów we współwłasności nieruchomości wspólnej. Zatem działanie takie także z formalnego punktu widzenia wykracza poza osobę właściciela lokalu, którego wartość powierzchni jest dotknięta wadą.

Udział właściciela lokalu wyodrębnionego w nieruchomości wspólnej ma znaczenie przy ustalaniu wysokości zarówno przychodów, jak i obciążeń związanych z funkcjonowaniem nieruchomości wspólnej przypadających na właścicieli poszczególnych lokali. Zgodnie bowiem z art. 12 ust.1-3 ustawy [1994] właściciel lokalu ma prawo do współkorzystania z nieruchomości wspólnej zgodnie z jej przeznaczeniem.

W ramach tego prawa wiążą się zarówno korzyści, ponieważ pożytki i inne przychody z nieruchomości wspólnej służą pokrywaniu wydatków związanych z jej utrzymaniem, a w części przekraczającej te potrzeby przypadają właścicielom lokali w wysokości odpowiadającej ich udziałom. W takim samym stosunku właściciele lokali ponoszą również wydatki i ciężary związane z utrzymaniem nieruchomości wspólnej w części nie znajdującej pokrycia w pożytkach i innych przychodach. Jedynie uchwała właścicieli może ustalić zwiększenie obciążenia z tego tytułu właścicieli lokali użytkowych, jeżeli uzasadnia to sposób korzystania z tych lokali. Koszty zarządu nieruchomością wspólną precyzuje art. 14 UWL. Są to w szczególności: wydatki na remonty i bieżącą konserwację, opłaty za dostawę energii elektrycznej i cieplnej, gazu i wody, w części dotyczącej nieruchomości wspólnej oraz opłaty za antenę zbiorczą i windę, ubezpieczenia, podatki i inne opłaty publicznoprawne, chyba że są pokrywane bezpośrednio przez właścicieli poszczególnych lokali, wydatki na utrzymanie porządku i czystości, wynagrodzenie członków zarządu lub zarządcy.

## 5. Wnioski

W artykule wskazano na brak precyzyjnego uregulowania kwestii podstawowych związanych z lokalami. Ustawa z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali, która m.in. definiuje pojęcie lokalu, określa sposób ustanawiania odrębnej własności samodzielnych lokali mieszkalnych, lokali o innym przeznaczeniu, prawa i obowiązki właścicieli tych lokali oraz zarząd nieruchomością wspólną z jednej strony jest precyzyjna w określeniu obowiązków właściciela lokalu, a z drugiej bardzo nieprecyzyjna w zdefiniowaniu kwestii podstawowych. Kwestią podstawową jest przedmiot czyli lokal, związane z nim pomieszczenia przynależne i nieruchomość wspólna.

Konsekwencją nieprecyzyjnych uregulowań w tym zakresie w aspekcie gospodarowania nieruchomościami jest narażenie właścicieli lokali na spory głównie w kwestii związanych z kosztami funkcjonowania nieruchomości wspólnej

(m.in. ponoszenie kosztów remontów), podatkowej (związana z kwalifikacją pomieszczeń i wynikającą z niej stawką podatku VAT). Ma to wyraz w przytoczonych w artykule orzeczeniach sądowych.

W aspekcie rejestracji lokali w katastrze i księgach wieczystych w konsekwencji nieprecyzyjnego uregulowania w tym zakresie może zaistnieć konieczność ponownego przeliczania udziałów i dokonania zmian w księgach wieczystych wszystkich lokali w danym budynku. Sytuacja ta z praktycznego punktu widzenia jest kłopotliwa.

Mnogość spraw sądowych, których rozstrzygnięcia (orzeczenia) przytoczono w niniejszym opracowaniu pozwala sformułować wniosek iż ustawa z dnia 24 czerwca 1994r. o własności lokali wymaga pilnej nowelizacji.

Pewne kwestie uzupełnia instrukcja G-5 (niektóre błędnie, tak jak zakwalifikowanie miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych do pomieszczenia przynależnego), ale jest to dokument w zasadzie znany jedynie geodetom i mający status tylko wytycznych technicznych.

Nowelizacja ustawy [1994] powinna uwzględnić zdaniem autora klarowne rozstrzygnięcia podstawowych kwestii związanych z lokalami przytoczone w artykule. Przemawia za tym fakt, że wydawane były przez różne sądy a wykazują spójność – jednakowa linia rozstrzygnięć. Stąd powinny się znaleźć w randze przepisu prawnego.

## 6. Literatura


BIELECKI M. 2007. Współużytkowanie wieczyste nieruchomości a kwestia współwłasności budynku. Nieruchomości C.H. Beck Nr 4 Kwiecień 2007 i Nr 5 Maj 2007.

GUGiK, 2003: „Instrukcja techniczna G-5 – Ewidencja gruntów i budynków" wyd. 1 GUGIK, 2003r.

Orzeczenie Sądu Najwyższego z 22.10.2004r. II CK 98/04. LEX nr 322021.

Postanowienie Sądu Najwyższego z 19.05.2004r. I CK 696/03, OSP 2005/5/61.

Postanowienie Sądu Najwyższego z dnia 5 października 2007r. I CSK 229/07. LEX nr 457733.

Sąd Najwyższy. 2006. Współwłasność a nieruchomość wspólna. Nieruchomości C.H. Beck Nr 9 Wrzesień 2006.

Siciński P. 2007. Oznaczenie lokalu w księdze wieczystej. Nieruchomości C.H. Beck Nr 10 Październik 2007.

Śleszyńska E. 2009. Balkon w nieruchomości wspólnej. Nieruchomości C.H. Beck Nr 1 Styczeń 2009.

Uchwała Trybunału Konstytucyjnego z dnia 29 stycznia 1997r. nr W 6/96.

Uchwała Sądu Najwyższego z 03.10.2003r. III CZP 65/03. OSNC 2004/12/189.

Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. z 2000r. Nr 80 poz.903 – z późn. zmianami).

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Gdańsku z dnia 9 lipca 2009 r. I SA/Gd 351/09, LEX nr 524665.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Szczecinie z dnia 24 września 2008 r. II SA/Sz 515/08, LEX nr 522658.

*****

# PROBLEMS CONCERNED THE DEFINITION OF PREMISES IN A CONTEXT OF REAL PROPERTY MANAGEMENT

**Marcin Karabin**
*Department of Cadastre and Land Management*
*Warsaw University of Technology*
*e-mail: M.Karabin@interia.pl*

**Key words:** *cadastre, premises, common property*

**Abstract**

In paper there is shown analysis of chosen judgments concerned the definition of premises, accessory rooms and common property. There is pointed at consequences of not precise regulations in the context of real estate management and registration of premises in cadastre and land register.

# RYNEK USŁUG ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W DOBIE KRYZYSU GOSPODARCZEGO

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

**Słowa kluczowe:** *rynek usług zarządzania nieruchomościami, czynniki rozwoju rynku usług zarządczych*

**Streszczenie**

Rynek usług zarządzania nieruchomościami jest rynkiem pomocniczym dla rynku nieruchomości, którego faza oraz stan rozwoju jest uzależniony od sytuacji gospodarczej w danym kraju i na świecie. W swoim artykule Autorka stara się dowieść, iż rynek usług zarządczych rozwija się najszybciej w czasie kryzysu gospodarczego.

## 1. Rynek usług zarządzania nieruchomościami

Rynek usług zarządzania nieruchomościami jest klasyfikowany w literaturze jako rynek pomocniczy dla rynku nieruchomości (SZROMNIK 2003). Usługi pomocnicze określając i dopełniając walory produktu głównego przyczyniają się do tego, że trudno wyobrazić sobie prawidłowo funkcjonujący rynek nieruchomości bez rozwiniętego i ukształtowanego (pod względem podmiotowym i przedmiotowym) rynku usług towarzyszących.

Świadczone przez poszczególne podmioty zarządzające usługi są przedmiotem samodzielnych rynków branżowych. W ten sposób funkcjonuje zleceniowy system zarządzania nieruchomościami (NALEPKA 2006), gdzie usługi zarządzania zlecane są przez właścicieli nieruchomości profesjonalnym podmiotom zarządzającym.

Istotnym zagadnieniem z punktu widzenia tematu niniejszego artykułu jest zwięzłe scharakteryzowanie poszczególnych elementów tego rynku oraz wskazanie na czynniki jego rozwoju. Autorka bazując na rodzimej literaturze (CZUBAŁA i in. 2009) przedstawia jego podstawowe elementy, do których należą:

1) podmioty;
   - *usługodawcy* (podmioty zarządzające nieruchomościami),
   - *usługobiorcy* (właściciele nieruchomości),
2) przedmioty, czyli *usługi zarządzania nieruchomościami.*

Relacje zachodzące pomiędzy elementami rynku usług wskazują na jego niejednorodny charakter. Wynika to ze zróżnicowania usługodawców i usługobiorców oraz istniejących między nimi relacji.

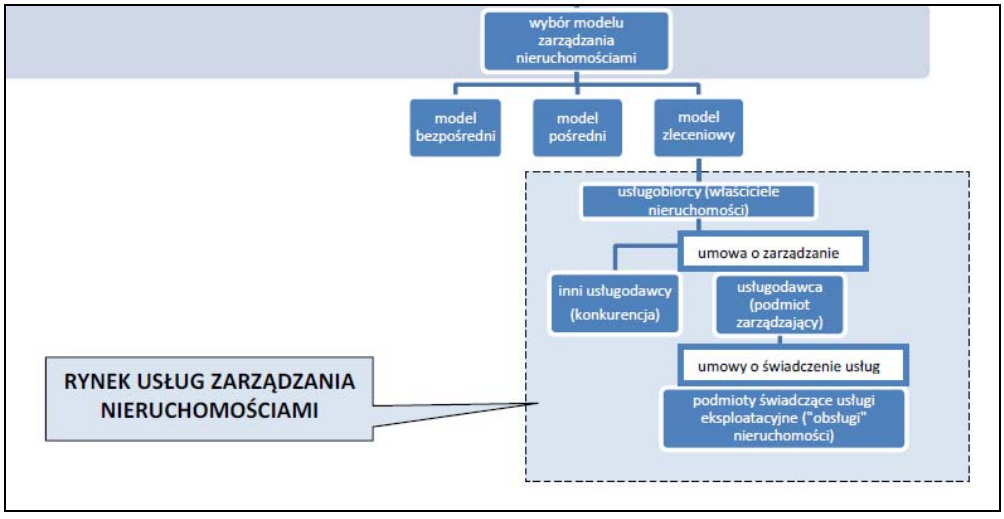
*Usługodawcy* zróżnicowani są co do formy prawnej, struktury własnościowej, struktury organizacyjnej, wielkości organizacji, miejsca prowadzenia działalności gospodarczej czy też w zakresie specjalizacji zasobowej czyli portfela zarządzanych nieruchomości.

W strukturze podmiotów reprezentujących popyt na usługi (*usługobiorców*) K. Lewandowski (LEWANDOWSKI 2005) wyróżnia właścicieli różnych typów nieruchomości, którzy po analizie uwarunkowań zlecenia usługi zarządzania nieruchomościami (w postaci oceny korzyści i kosztów tego zlecenia) ujawniają popyt na ten rodzaj usług.

Wzajemne powiązania między podmiotami wynikają w danym kraju z rozwiązań prawnych i praktycznych. Formalnym elementem ich relacji jest łącząca te podmioty umowa o zarządzanie nieruchomością jako potwierdzenie zlecenia usługi zarządzania.

Zgodnie z prezentacją graficzną (rys. 1) przedmiotem rynku usług jest zróżnicowana *usługa zarządzania nieruchomością*, na którą składają się:

1) *usługa zarządzania*, polegająca na realizacji określonych funkcji zarządzania w ramach obowiązującej umowy o zarządzanie,
2) *usługi eksploatacyjne*, związane bezpośrednio z obsługą nieruchomości, świadczone na podstawie dodatkowych umów.




**Rys. 1.** Rynek usług zarządzania nieruchomościami. *Źródło*: opracowanie własne.

Kierunki i stopień rozwoju rynku usług zarządzania nieruchomościami zależą od fazy w jakiej znajduje się rynek główny (rynek nieruchomości). Istniejąca struktura podmiotowa rynku w dużej mierze określa fazę rozwoju danego rynku, uwzględniając fazę wstępną, fazę zmian (kształtowania) oraz fazę właściwego (pełnego) rozwoju (SZROMNIK 2003).

Analizując rozwój rynku wyłącznie z punktu widzenia jego struktury podmiotowej to poszczególne fazy charakteryzują się następującymi uwarunkowaniami:

1) w fazie wstępnej – dominują rozwiązania bezpośredniego sytemu zarządzania, gdzie właściciele samodzielnie realizują szereg czynności w ramach procesu zarządzania nieruchomością,
2) w fazie kształtowania na szerszą skalę powstają nowe inicjatywy założycielskie specjalistycznych podmiotów gospodarczych, działających w tym przypadku na rzecz obsługi właściwego rynku nieruchomości,
3) rynek rozwinięty, o pełnej i ustabilizowanej strukturze instytucjonalnej, charakteryzuje się szerokim wachlarzem podmiotów zarządzających, występują na nim wyspecjalizowane podmioty gospodarcze, z których każdy w profesjonalny sposób realizuje właściwy wyłącznie dla niego zestaw funkcji szczegółowych zarządzania.

## 2. Czynniki rozwoju rynku usług zarządczych

Stan rozwoju rynku usług zarządzania nieruchomościami i kierunki jego rozwoju są uwarunkowane czynnikami zewnętrznymi (niezależnymi od decyzji podmiotów tego rynku) oraz wewnętrznymi (o których samodzielnie decydują te podmioty). W większości wymienionych przypadków wpływają one równocześnie na stronę popytową oraz podażową tego rynku. Należy jednocześnie zwrócić uwagę na fakt, iż istnieje znaczna trudność pomiaru i identyfikacji podaży. Trudność ta wynika bezpośrednio z braku materialnej postaci produktu jaką jest usługa. Na kształtowanie podaży wywierają również wpływ brak możliwości magazynowania i proces świadczenia usługi (*Usługi w gospodarce rynkowej* 2009).

Do głównych czynników zewnętrznych wspomagających rozwój rynku usług zarządzania należy zaliczyć m.in.:

1) uwarunkowania prawne w zakresie zlecania czynności zarządzania zewnętrznym podmiotom, jak również dotyczące wymagań wobec podmiotów zarządzających,
2) sytuację gospodarczą kraju oraz lokalnego rynku,
3) postępującą serwicyzację gospodarki i konsumpcji,
4) restrukturyzację zasobów (w tym prywatyzację zasobów nieruchomościowych i pojawienie się nowej grupy właścicieli),
5) wzrost liczby nowych nieruchomości,
6) stan rozwoju nowoczesnych technologii i innowacji,
7) dostępność kapitału,

8) rozwiązania w zakresie opodatkowania świadczonych usług,
9) stopień rozwoju konkurencji podmiotów zarządzających,
10) rozwój outsourcingu usług związanych z obsługą nieruchomości,
11) znaczącą rolę organizacji zawodowych.

Wśród uwarunkowań wewnętrznych należy wymienić:

1) cel posiadania nieruchomości,
2) traktowanie nieruchomości w działalności gospodarczej jako pobocznego źródła aktywności,
3) stopień uświadomienia właścicieli co do korzyści płynących ze zlecenia usług zarządzania nieruchomościami,
4) dysponowanie przez podmioty zarządzające odpowiednimi zasobami w postaci: wykwalifikowanego personelu, kapitału obrotowego, wyposażenia w odpowiednie narzędzia i oprogramowanie,
5) umiejętność utrzymania przez podmioty zarządzające gotowości podażowej.

Zarówno usługodawcy jak i usługobiorcy są bardzo wrażliwi na działanie czynników zewnętrznych. Wynika to m.in. z heterogeniczności rynku tych usług, która w znaczący sposób wpływa na relacje popyt – podaż. Spośród uwarunkowań wewnętrznych, najistotniejsze zdaniem autorki pracy są: rosnąca świadomość właścicieli z korzyści płynących z zarządzania nieruchomościami przez podmioty zewnętrzne oraz trwała zdolność do świadczenia usług przez podmioty zarządzające.

**3. Praktyczne rozwiązania w zakresie realizacji usług zarządczych**

W praktyce zarządzanie wykracza już od lat poza ramy administrowania, które stanowią jedynie jego część. „Od zarządcy nieruchomości oczekuje się nie tylko umiejętności administracyjnych oraz biegłej znajomości technicznych, prawnych i ekonomicznych uwarunkowań bieżącego utrzymania budynków, lecz również wiedzy i doświadczenia dotyczącego zmieniających się potrzeb użytkowników, znajomości koniunktury gospodarczej, warunków rynkowych i gospodarki przestrzennej, a przede wszystkim projektowania przedsięwzięć inwestycyjnych i modernizacyjnych, które wywierać istotny wpływ na wartość nieruchomości" (ŚLIWIŃSKI 2000).

Większość nowych właścicieli potrzebuje uzupełniającego podejścia kładącego nacisk na aspekty ekonomiczne i finansowe, a co za tym idzie poszukuje funkcji zarządzania majątkowego nieruchomością. Dalszy rozwój tej funkcji wymaga znacznie głębszej profesjonalizacji poprzez formalny rozwój zawodu zarządcy nieruchomości przy jednoczesnym odróżnieniu jego roli od administratora budynku (*Nieruchomości w Polsce. Pośrednictwo i zarządzanie . Kompendium* 2007).

Interdyscyplinarność wiedzy wymagana od zarządzających powoduje, że część z czynności zarządzania wykonywana jest przez podmioty zewnętrzne. Coraz częściej podmioty zarządzające zaczynają koncentrować się na koordynacji wszystkich działań na nieruchomości, stając się doradcą ich właściciela, co

powoduje, że niewiele podstawowych czynności operacyjnych wykonują już samodzielnie.

Praktyka gospodarcza wskazuje, że wielu zarządców/firm zarządzających dywersyfikuje również swoją działalność, poszerzając jej zakres o świadczenie usług związanych z rynkiem nieruchomości. Przebiega to odmiennie w poszczególnych krajach.

Z badań przeprowadzonych wśród zarządców nieruchomości w 2008 roku (BADANIA STATUTOWE KENIPI 2008) wynika, że polskie firmy zarządzające nieruchomościami świadczą dodatkowo usługi z zakresu:

- doradztwa – 28% respondentów
- pośrednictwa w obrocie nieruchomościami – 14,7%
- wykonywania ekspertyz – 9,3%
- wyceny nieruchomości – 8%

W Stanach Zjednoczonych bardzo popularne są dodatkowe działalności firm zarządzających w zakresie (BADANIA WŁASNE 2010):

- pośrednictwa w obrocie nieruchomościami – 67,7%
- doradztwa na rynku nieruchomości – 54,8%
- project management / obsługa inwestycji – 42,9%
- facility management – 35,5%

W Niemczech niezwykle popularne jest uczestniczenie zarządcy w modernizacji obiektów (poprzez zastępstwo inwestycyjne) oraz doradztwo podatkowe (BSI, STUDIE 2010).

Warto zastanowić się uwagę w jakim kierunku kształtują zmiany na rynku usług zarządczych oraz wskazać, które z nich pojawiają się w trakcie kryzysu gospodarczego.

## 4. Wpływ kryzysu gospodarczego na rynek usług zarządzania nieruchomościami

Sytuacja na rynku nieruchomości oraz w całej gospodarce ma wpływ przede wszystkim na zakres czynności zarządcy nieruchomości. W czasach prosperity właściciele nieruchomości bardzo często decydują się na upoważnienie zarządców do samodzielnych działań dotyczących funkcjonowania nieruchomości, w tym jej wynajęcia, wyposażenia, obsługi etc. Aby odpowiedzieć na pytanie jak zmieniają się cele właścicieli podczas kryzysu gospodarczego należy zwrócić uwagę zmiany zachodzące wówczas na rynku nieruchomości. Charakteryzują się one spadającą ilością zawieranych transakcji rynkowych, mniejszą liczbą nowych obiektów oddanych do użytkowania oraz zaostrzającą się walka o klienta (najemcę) na rynku nieruchomości komercyjnych.

Taka sytuacja będzie wymagała od zarządzających analizowania zmieniających się celi właścicieli nieruchomości, które będą wyznaczać zakres działalności zarządcy.

Na pewne działania zarządcy będą zmuszeni zwrócić szczególną uwagę, gdyż cele właścicieli nieruchomości w czasach kryzysu to przede wszystkim:

– utrzymanie bądź obniżenie kosztów utrzymania przy jednoczesnym utrzymaniu jakości obsługi nieruchomości,
– utrzymanie wartości nieruchomości,
– utrzymanie dotychczasowych najemców,
– dywersyfikacja użytkowania nieruchomości, by zapewnić dochodowość nieruchomości na niezmienionym poziomie.

Wymienione cele prowadzą do następujących decyzji właścicieli nieruchomości tj.:

– przejmowanie nieruchomości do samodzielnego zarządzania (insourcing),
– zmiana zarządców nieruchomości na danej nieruchomości,
– dokonywanie na mniejszą skalę remontów, modernizacji na skutek niepewności właścicieli nieruchomości co do spadku bądź wzrostu wartości ich nieruchomości.

Niejednokrotnie w trakcie kryzysu właściciele nieruchomości przejmują czynności zarządzania od zarządców nieruchomości (bezpośredni model zarządzania). Jednakże brak odpowiedniego przygotowania i doświadczenia w tym zakresie powoduje, że w efekcie właściciele wynajmują docelowo profesjonalne podmioty zarządzające nieruchomościami, dla których jest to szansa na rozwinięcie bądź ugruntowanie pozycji swojej firmy i zdobycie kolejnych klientów.

W nieruchomościach komercyjnych do obowiązków zarządcy należy (w większości przypadków) wynajem powierzchni, w tym negocjowanie warunków najmu oraz utrzymanie najemców. W związku z tym wynagrodzenie zarządcy jest często pochodną wyników jego pracy, mierzoną m.in. jakością i wartością zawartych przez niego umów najmu. W czasach kryzysu, których przejawem są nadpodaż powierzchni najmu oraz malejące ceny najmu, głównym zadaniem zarządcy będzie utrzymanie dotychczasowych najemców. Potwierdzają to badania wykonane w USA przez Institute of Real Estate Management na początku lat 90-tych (TERTELIS 2003). Należy zaznaczyć, że był to czas kryzysu na amerykańskim rynku nieruchomości. Na pytanie na co zwracają uwagę właściciele dokonujący wyboru zarządcy nieruchomości, największą wagę miało dla nich:

– umiejętność utrzymania najemców,
– negocjowanie warunków najmu,
– zdobywanie nowych najemców,
– zarządzanie wzajemnymi relacjami między najemcami,
– windykacja opłat.

Jak widać wszystkie powyższe umiejętności są związane z dochodowością nieruchomości. W związku z tym priorytetowe znaczenie w czasie kryzysu mają marketingowe umiejętności zarządcy. Następuje wówczas większa koncentracja na zarządzaniu strategicznym, ujmującym cele właścicieli w długim okresie czasu.

Biorąc pod uwagę nadrzędne zadania zarządcy nieruchomości jakimi są utrzymanie bądź wzrost wartości nieruchomości, co może być dokonane poprzez najlepsze ekonomiczne jej przeznaczenie (wykorzystanie), wydaje się niemal

pewne, że znajomość i zrozumienie ekonomicznych trendów jest w tym zakresie niezbędne.

Wraz z umocnieniem się pewnych czynności w ramach zarządzania nieruchomościami pojawiają się nowe obszary ich świadczenia oraz nowi usługobiorcy.

Do możliwych obszarów działania zarządców nieruchomości w czasach kryzysu gospodarczego można zaliczyć:

- zarządzanie nieruchomościami przejętymi przez banki,
- zarządzanie nierentownymi nieruchomościami,
- zarządzanie inwestycjami, modernizacjami, remontami, których koszt w tym okresie jest niższy,
- doradztwo w fazie planowania i realizacji inwestycji.

Przeprowadzone w Polsce badania wśród podmiotów zarządzających nieruchomościami (BADANIA STATUTOWE KENIPI 2008) wskazują, że w okresie ostatniego boomu na rynku nieruchomości (2005-2007) zdecydowana większość respondentów (85%) uznała, że nastąpił rozwój ich firmy. Główne przejawy tego rozwoju to m.in.:

- wzrost liczby zarządzanych nieruchomości,
- wzrost liczby zatrudnionych,
- większa rozpoznawalność marki firmy,
- wprowadzenie do oferty nowych usług.

Równocześnie ankietowani wskazali na zaostrzenie konkurencji w sferze zarządzania nieruchomościami (66% uzyskanych odpowiedzi) oraz stwierdzili, że na rynku pojawił się dumping cen usług (67% respondentów).

Co ciekawe, z przeprowadzonych przez autorkę badań wśród zarządców nieruchomości w Stanach Zjednoczonych na przełomie 2009 i 2010 roku wynika, że mimo trwającego tam od kliku lat kryzysu usługi zarządzania nieruchomościami nadal się rozwijają, a większość badanych nie odczuwa negatywnych skutków sytuacji rynkowej w wykonywanej przez nich pracy. Oczywiście wskazują oni na problemy z najmem nieruchomości (opisane powyżej – typowe dla okresu kryzysu), jednakże upatrują swoje możliwości rozwoju w zarządzaniu nieruchomościami przejętymi przez banki oraz dopasowaniu swoich usług do bardziej wymagających klientów.

Zagrożeniem dla rozwoju działalności zarządców nieruchomości, wynikającym z pogorszenia się sytuacji ekonomicznej jest fakt, że coraz większa uwaga właścicieli jest poświęcona reklamacjom budynkowym i roszczeniom gwarancyjnym. Dodatkowo pojawia się „przerzucanie" odpowiedzialności i wzajemne uciekanie od zadań i dodatkowych kosztów (JURCZAK 2009). Do tego dochodzi problem zarządzania nieruchomościami niesprzedanymi, które nadal w pewnej części należą do inwestora. Stosunkowo często, na skutek pogarszającej się sytuacji finansowej firm wykonawczych, deweloperów, pojawia się brak możliwości egzekwowania od nich dokończenia realizacji inwestycji czy też niewypełnienie obowiązków z okresu rękojmi i gwarancji.

Mimo przedstawionych powyżej potencjalnych zagrożeń można by wysunąć tezę, że kryzys na rynku nieruchomości prowadzi do rozwoju usług zarządzania nieruchomościami na skutek konieczności sprostania bardziej wymagającymi właścicielom nieruchomości oraz w wyniku specjalizacji usług zarządzania. Nie ulega jednak wątpliwości, ze kryzys niesie szansę rozwoju dla profesjonalistów i utratę prestiżu dla nierzetelnych zarządców nieruchomości, czego przejawem są wyniki postępowań dyscyplinarnych prowadzonych przez Komisję Odpowiedzialności Zawodowej, powołanej do tego celu.

Prezentowane powyżej wyniki badań potwierdzą tezę, że w czasach kryzysu obowiązki zarządców są dostosowywane do nowopowstałej sytuacji na rynku i nowych wymagań właścicieli. Zmiany w zakresie czynności zarządzania nie mają jednak związku z zagrożeniem bytu profesjonalnych firm trudniących się zarządzaniem nieruchomościami. Wręcz przeciwnie czas recesji to szansa na wzmocnienie bądź ugruntowanie swojej pozycji na rynku tych usług.

Warto odnotować, że niezależnie od sytuacji rynkowej usługi te rozwijają bardzo dynamicznie. A podmioty zarządzające chcąc konkurować na rynku muszą pozostawać w stałej gotowości do świadczenia usługi o cechach zgodnych z preferencjami nabywców. Niezbędne zatem staje się bieżące monitorowanie rynku i badanie kierunków ewolucji potrzeb i preferencji właścicieli nieruchomości, a także zachowań rynkowych konkurentów.

**5. Literatura**


Badania Statutowe nr 38/KENIPI/1/2008/S/454 Katedry Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego, UEK. 2008, Kraków, (maszynopis).

Badania własne 2010, przeprowadzone przez autorkę na grupie 33 amerykańskich zarządców nieruchomości na przełomie 2009/2010.

BSI STUDIE 2010, 348Verwalter-Vergütungen in Deutschland, Studie 2010, Bundesvereinigung Spitzenverbände der Immobilienwirtschaft, Berlin 2010.

CZUBAŁA A. i in. 2006, Marketing Usług, Wolters Kluwer Polska, Kraków.

JURCZAK M. 2009. Dostrzec to, co niedostrzegalne (…). Facility Manager, 2/2009, s.49-50

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

MUHLEBACH R. 2006. Principles of Real Estate Management, IREM.

NALEPKA A. 2006, Zarządzanie nieruchomościami. Wybrane zagadnienia, Wydawnictwo AE w Krakowie.

*Nieruchomości w Polsce. Pośrednictwo i zarządzanie . Kompendium,* Red. W.J. Brzeski. 2007. Europejski Instytut Nieruchomości, Warszawa – Kraków.

SZROMNIK A. 2003, *Rynek nieruchomości w ujęciu strukturalnym – próba uporządkowania elementów i zależności*, Zeszyty Naukowe AE w Krakowie, (614): s. 25-26.

ŚLIWIŃSKI A. 2000. Zarządzania nieruchomościami. Podstawy wiedzy i praktyki gospodarowania nieruchomościami. Warszawa.

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

*Usługi w gospodarce rynkowej*, Red. I. Rudawska. 2009. PWE, Warszawa.
www.transport.gov.pl. 20.12.2011.

*****

# PROPERTY MANAGEMENT SERVICE MARKET IN TIMES OF ECONOMIC CRISIS

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

**Key words:** *property management services market*

**Abstract**

Property management services market is a secondary market for real estate, and the phase of the development is dependent on the economy of the country and the world. In this article the author tries to prove that the market for management services is growing rapidly in times of economic crisis.

# PRAWNY I FISKALNY ASPEKT POSIADANIA GARAŻY *

**Jarosław Bydłosz, Józef Maślanka, Piotr Parzych**
*AGH Akademia Górniczo-Hutnicza*
e-mail: *bydlosz@agh.edu.pl, podwilk@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl*

**Słowa kluczowe:** *ewidencja gruntów i budynków, wycena nieruchomości, garaże, miejsca parkingowe*

**Streszczenie**

W publikacji autorzy podjęli się wyjaśnienia nieścisłości w przepisach prawnych dotyczących posiadania prawa własności do garażu oraz do miejsc parkingowych w garażach wielostanowiskowych. Wskazano na rozbieżności w kwalifikowaniu tego typu obiektów w ewidencji gruntów i budynków. Zróżnicowanie wynikające z tego tytułu wpływa w pewnym zakresie na wysokość należnego podatku od nieruchomości. Omówiono wybrane orzecznictwo sądów istniejące w omawianym temacie i zaproponowano sposoby rozwiązań problemu.

## 1. Wprowadzenie

Od kilku już lat posiadanie samochodu stało się rzeczą naturalną. Ogromny wzrost liczby samochodów przekłada się wprost na coraz większy brak garaży i miejsc parkingowych. Przyczynia się to do rozwoju rynku oraz znacznego wzrostu cen samodzielnych garaży i miejsc parkingowych znajdujących się w garażach wielostanowiskowych. Szczególnie wyraźnie można to zaobserwować w dużych aglomeracjach miejskich, gdzie deficyt miejsc postojowych jest największy. Rynek nieruchomości garażowych ma własną specyfikę. Lokalizacja tych obiektów jest właściwie jedyną cechą, wpływającą realnie na wartość tego typu nieruchomości. Przy praktycznie zunifikowanych pozostałych cechach, rynek ten można w prosty sposób scharakteryzować słowami: im większe skupisko mieszkańców oraz niższy średni wiek mieszkańca tym wyższa wartość tego typu nieruchomości. Osiedla „młode" posiadają największe problemy z ilością miejsc parkingowych, co również silnie koreluje z tendencjami w szkolnictwie podstawowym. Najczęściej w takich okolicach występuje przepełnienie i wielozmianowość w szkołach. Ceny samodzielnych garaży w tego typu lokalizacjach osiągają wartości porównywalne z cenami samochodów osobowych średniej klasy, a ceny miejsc parkingowych w garażach wielostanowiskowych - samochodu klasy miejskiej. Również ceny wynajmu to często rząd kilkuset złotych miesięcznie. Co ciekawe rynek nie różnicuje cenowo rodzaju praw rzeczowych

* Praca jest związana z realizacją Badań Statutowych nr 11.11.150.006, prowadzonych w Katedrze Geomatyki AGH.

związanych z posiadaniem tego typu obiektu. Można spotkać garaże objęte prawem własności osoby fizycznej i posadowione na gruncie będącym zarówno własnością osób fizycznych, jak i w użytkowaniu wieczystym tych osób. Równie często występują na rynku samodzielne garaże np. w przyziemiach budynków wielolokalowych w formie własnościowego spółdzielczego prawa do lokalu. Z punktu widzenia nabywcy tego rodzaju obiektu najistotniejsze jest odpowiednie położenie garażu, możliwie blisko lokalu mieszkalnego, a nie jego status prawny. Jeszcze większy wachlarz rozwiązań prawnych występuje w przypadku miejsc postojowych w garażach wielostanowiskowych. Można tu spotkać współwłasność w garażu wielostanowiskowym, różnorakie powiązania z własnością lokali mieszkalnych w budynku zawierającym ten garaż, a także prawa ograniczone, związane ze spółdzielnią mieszkaniową.

## 2. Wykazywanie garaży w ewidencji gruntów i budynków

Zgodnie z art. 20 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne [USTAWA 1989] w ewidencji gruntów i budynków (EGiB) ujawnia się informacje dotyczące gruntów, budynków i lokali. Definicja budynku została formalnie podana w §2 ust. 1 pkt 4 Rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków [Rozporządzenie 2001]. Zgodnie z nią budynek to obiekt budowlany, który jest budynkiem w rozumieniu standardowej klasyfikacji i nomenklatury, wprowadzonych na podstawie ustawy z dnia 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej [Ustawa 1995]. Takie zdefiniowanie budynku nie pozwala na praktyczne wykonanie prac geodezyjnych oraz narzuca statystyczny charakter informacji ujawnianych w EGiB, a więc z natury rzeczy zagregowanych i zgeneralizowanych. Art. 21 ustawy Prawo geodezyjne i kartograficzne [USTAWA 1989] wyznacza o wiele szerzej rolę i znaczenie EGiB. Służy ona nie tylko statystce publicznej, ale stanowi podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych.

Ustawa o statystyce publicznej [Ustawa 1995] nie zawiera definicji budynku, więc ze względu m.in. na zapisy art. 20 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne [USTAWA 1989] oraz §65 ust. 2 Rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków [Rozporządzenie 2001] należy tej definicji szukać w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych [Rozporządzenie 1999], a obecnie od 1 stycznia 2011 r. w Rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (KŚT) [Rozporządzenie 2010].

Faktyczna definicja budynku została podana dopiero w objaśnieniach dla grupy 1 KŚT o nazwie: „Budynki i lokale oraz spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego i spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu mieszkalnego" (str. 16386 Dz. U. Nr 242). Zgodnie z tym objaśnieniem budynek to obiekt

budowlany, który jest trwale powiązany z gruntem, wydzielony z przestrzeni za pomocą przegród budowlanych oraz posiada fundamenty i dach. KŚT odwołuje się tu do definicji budynku z ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane [Ustawa 1994].

W EGiB nie wykazuje się budynków, których budowa, w świetle przepisów prawa budowlanego, nie wymaga pozwolenia lub zgłoszenia (§78 [Rozporządzenie 2001]). W EGiB nie wykazuje się lokali wyodrębnionych w budynkach, o których mowa w §78 (§79 [Rozporządzenie 2001]).

Budynki garaży, które nie spełniają definicji budynku z prawa budowlanego nie powinny być wykazywane w EGiB. W praktyce geodezyjnej stosuje się często inną definicję budynku podaną w instrukcji geodezyjnej G-5 - Ewidencja gruntów i budynków, wprowadzonej do stosowania zarządzeniem Głównego Geodety Kraju nr 16/2003 z dnia 3 listopada 2003 r. [Instrukcja G-5 2003]. Instrukcja ta za szczególny rodzaj budynku uważa wiatę (Aneks nr 1 do Instrukcji G-5, ust. 14). Ranga prawna tego dokumentu (zarządzenie) wyklucza jednak stosowanie zawartej w nim definicji budynku, niezgodnej z Rozporządzeniem w sprawie ewidencji gruntów i budynków [Rozporządzenie 2001].

Z powyższych rozważań widać, że jeden z podstawowych obiektów wykazywanych EGiB, jakim jest budynek, posiada dość „ukrytą" definicję, co powoduje wykazywanie w bazie danych ewidencyjnych różnych informacji na terenie sąsiadujących ze sobą powiatów, a nawet obrębów ewidencyjnych (np. wsi).

Przynależność budynków do odpowiedniego rodzaju ustala się zgodnie z zasadami KŚT (§65 ust. 2 [Rozporządzenie 2001]). Budynki garaży powinny być w zasadzie wykazywane jako budynki transportu i łączności oznaczane na mapach ewidencji gruntów i budynków literą „t". W tej samym rodzaju KŚT (nr 102) wykazywane są też m.in.: budynki lotnisk, dworców kolejowych, dworców autobusowych, terminali portowych, stacji kolejek górskich i wyciągów krzesełkowych, hangary lotnicze, budynki stacji nadawczych radia i telewizji. W ten sposób zrealizowano przyjęty na wstępie statystyczny i księgowy charakter zapisów EGiB dotyczących budynków, umieszczając w jednym ogromnym zbiorze znacznie różniące się od siebie budynki.

Jeżeli budynek garażu wchodzi w skład gospodarstwa rolnego wykazany zostanie w EGiB jako budynek produkcyjny, usługowy i gospodarzy dla rolnictwa oraz oznaczany na mapach ewidencyjnych literą „g" (budynek gospodarczy). Z kolei jeżeli garaż znajduje się w bryle budynku mieszalnego (np. w piwnicy, w suterenie), to nie zostanie wykazany w EGiB jako budynek transportu i łączności, ale zostanie włączony do funkcji mieszkalnej budynku, jako funkcji dominującej (ponad 50% całkowitej powierzchni użytkowej - objaśnienia do KŚT, str. 16386 Dz. U. Nr 242 [Rozporządzenie 2010]).

Pojęcie budynku gospodarczego w innym znaczeniu niż wynika to z KŚT zostało podane w przepisie wykonawczym do prawa budowlanego, jakim jest Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie

warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie [Rozporządzenie 2002]. Zgodnie z §3 pkt 8 tego rozporządzenia przez budynek gospodarczy należy rozumieć budynek przeznaczony do niezawodowego wykonywania prac warsztatowych oraz do przechowywania materiałów, narzędzi, sprzętu i płodów rolnych służących mieszkańcom budynku mieszkalnego, budynku zamieszkania zbiorowego, budynku rekreacji indywidualnej, a także ich otoczenia, a w zabudowie zagrodowej przeznaczony również do przechowywania środków produkcji rolnej i sprzętu oraz płodów rolnych. W tym samym paragrafie 3, w pkt 2 zapisano, że przez zabudowę jednorodzinną należy rozumieć jeden budynek mieszkalny jednorodzinny lub zespół takich budynków, wraz z budynkami garażowymi i gospodarczymi.

W praktyce duże trudności sprawia wykazywanie w EGiB przydomowych garaży, które występują w postaci przybudówek do budynku mieszkalnego lub osobnego budynku. Trudność ta wynika m.in. z faktu, że EGiB stanowi podstawę wymiaru podatków i świadczeń zgodnie z art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne. Podkreślają to często organy podatkowe (np. [Pismo 2005]), które w razie sporów o przedmiot opodatkowania odsyłają do organów prowadzących EGiB.

Osobną kwestią, również różnie realizowaną przez organy prowadzące EGiB, jest sposób przedstawiania budynków na numerycznych mapach ewidencyjnych, w tym takich elementów składowych budynków, jak: nawisy, atrium, podpory, różnice kondygnacji nadziemnych. Jest to wynik niejasnych, a nawet sprzecznych i archaicznych przepisów prawnych, w tym instrukcji geodezyjnych oraz ich doraźnych interpretacji. Problem ten poruszono w publikacji [KOLIŃSKA, MAŚLANKA 2008] .

Zgodnie z [PISMO 2005] w przypadku, gdy garaż stanowi odrębny od budynku mieszkalnego budynek (zostało wydane odrębne pozwolenie na budowę garażu, niebędące pozwoleniem na rozbudowę budynku mieszkalnego), będzie on opodatkowany stawką właściwą dla budynków pozostałych, z wyjątkiem sytuacji, gdy będzie związany z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Mając na uwadze rozbieżności w przepisach prawa, w tym wyroki sądów oraz znaczenie danych EGiB dla systemu podatkowego, w niektórych starostwach powiatowych przyjęto zasadę, aby budynki garaży połączone z budynkami mieszkalnymi (przybudówki do budynków mieszkalnych) włączać na mapach EGiB do konturów budynków mieszkalnych i wykazywać razem jako budynki mieszkalne (oznaczenie na mapie „m"). Jeżeli zaś budynek garażu stanowi osobny budynek znajduje się na tej samej nieruchomości przy budynku mieszkalnym i nie wchodzi w skład gospodarstwa rolnego, to wykazywany jest jako „inny budynek niemieszkalny" oznaczony na mapie literą „i". Osobną kwestią, przekraczająca ramy niniejszego artykułu, jest pytanie jaką definicję gospodarstwa rolnego przyjmiemy, czy tą z kodeksu cywilnego, czy też definicję zaczerpniętą z ustawy o podatku rolnym [Ustawa 1984].

## 3. Aspekt fiskalny

Zgodnie z ustawą o podatkach i opłatach lokalnych [Ustawa 2010] grunty, budynki lub ich części oraz budowle podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości. Podatnikami podatku od nieruchomości są osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym określone w ustawie spółki nieposiadające osobowości prawnej. Dla gruntów podstawę opodatkowania stanowi powierzchnia, natomiast dla budynków powierzchnia użytkowa. Podstawą opodatkowania podatkiem od nieruchomości są dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków oraz księgach wieczystych.

Stawka podatku jest ustalana przez radę gminy, przy czym jej wartość maksymalna obowiązująca w następnym roku podatkowym nie może przekroczyć wysokości ogłaszanej corocznie przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych w drodze obwieszczenia w Monitorze Polskim do dnia 31 października.

W 2012 roku obowiązują między innymi następujące maksymalne stawki podatkowe (rocznie):

1. Od gruntów:
   - związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej, bez względu na sposób zakwalifikowania w ewidencji gruntów i budynków - 0,84 zł od 1 m$^2$ powierzchni,
   - pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego - 0,43 zł od 1 m$^2$ powierzchni.
2. Od budynków lub ich części:
   - mieszkalnych - 0,70 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej,
   - związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz od budynków mieszkalnych lub ich części zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej - 21,94 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej,
   - zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym - 10,24 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej,
   - związanych z udzielaniem świadczeń zdrowotnych w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej, zajętych przez podmioty udzielające tych świadczeń - 4,45 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej,
   - pozostałych, w tym zajętych na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego - 7,36 zł od 1 m$^2$ powierzchni użytkowej.

Z punktu widzenia posiadacza miejsc garażowych istotne są tutaj dwie stawki – stawka dla budynków lub ich części mających charakter mieszkalny oraz stawka dla budynków (lub ich części) pozostałych, to znaczy mających charakter nie zdefiniowany w ustawie. Traktując powyższe stawki literalnie można założyć, że budynek lub jego część stanowiący garaż może być opodatkowany stawką

podatku od nieruchomości ponad 10 razy większą od stawki podatku dla części mieszkalnej budynku.

Przykładowo stosując dla lokalu mieszkalnego o powierzchni użytkowej 60 $m^2$, z przynależnym garażem (miejscem postojowym) o powierzchni 20 $m^2$ stawki maksymalne, przewidziane w ustawie [Ustawa 2010] otrzymamy odpowiednio wielkość podatku za część mieszkalną w wysokości 42 zł, a za garaż 147,20 zł rocznie. Tego typu dysproporcja wydaje się być sztuczna i nie mająca uzasadnienia ani w kosztach budowy, ani w rzeczywistej wartości obydwu lokali, ponieważ zarówno wartość jak i koszt budowy lokalu mieszkalnego są wyższe od ich odpowiedników dla garażu, czy miejsca postojowego, niezależnie od ich lokalizacji na terenie kraju. Stąd taki sposób opodatkowania budzi duży opór społeczny, podważa zaufanie do państwa oraz burzy poczucie sprawiedliwości społecznej. Można przypuszczać, że w powszechnym odczuciu garaż jest luksusem oraz że za posiadanie garażu podatnik jest wręcz „karany" bardzo wysoką stawką podatkową.

**4. Orzecznictwo i interpretacje**

Do 2010 roku włącznie orzecznictwo sądów było niekorzystne dla podatników posiadających garaże. Można przywołać tutaj wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego (WSA) w Białymstoku z dnia 16 września 2009 r. [WSA 2009:1]. Zgodnie z tym orzeczeniem, w świetle art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a i e w związku z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych garaż, który znajduje się w budynku mieszkalnym, posiada urządzoną własną księgę wieczystą i został sklasyfikowany w ewidencji gruntów i budynków jako lokal niemieszkalny, podlega opodatkowaniu według stawek przewidzianych dla budynków pozostałych. Warto również przytoczyć wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 grudnia 2009 r. [WSA 2009:2]. Orzeczenie to zawiera następujące tezy:

1. Organy podatkowe nie mają ani kompetencji, ani uprawnień do określenia rodzaju budynku jaki podlega opodatkowaniu konkretną stawką podatku od nieruchomości. Zgodnie zaś z zasadami wykładni zewnętrznej systemowej prawa podatkowego, w myśl art. 21 ust. 1 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne, podstawę między innymi wymiaru podatków stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków. Dane wynikające z ewidencji gruntów i budynków, stanowią dokument urzędowy w rozumieniu art. 194 § 1 ustawy z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa, który nie wyklucza przeprowadzenia przeciwdowodu podważającego jego zapisy na podstawie art. 194 § 3 tej ustawy.
2. Lokal niemieszkalny garaż, stanowiący odrębną własność, stosownie do art. 3, ust. 5 w związku z art. 5 ust. 1 pkt 2e ustawy o podatkach i opłatach lokalnych podlega opodatkowaniu według stawek właściwych dla tzw. budynków lub ich części pozostałych, a nie budynków mieszkalnych (art. 5 ust. 1 pkt 2a ustawy o podatkach i opłatach lokalnych).

Opierając się na ustawie o podatkach i opłatach lokalnych, kodeksie cywilnym, ustawie o własności lokali, rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych, ustawie Prawo geodezyjne i kartograficzne, rozporządzeniu Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków oraz orzeczeniach WSA w Białymstoku z dnia 16 września 2009 [WSA 2009:1] oraz z dnia 23 listopada 2007 r. [WSA 2007], Ministerstwo Finansów w piśmie Dyrektora Departamentu Podatków i Opłat Lokalnych z dnia 28 stycznia 2010 r. w sprawie opodatkowania garaży [Pismo 2010], dokonało ogólnej interpretacji przepisów w sprawie opodatkowania garaży. Według tej interpretacji garaże wielostanowiskowe w budynku mieszkalnym, jak również garaże wydzielone trwałymi ścianami w obrębie tego budynku - jako samodzielne lokale będące odrębnymi nieruchomościami, stanowią odrębne przedmioty opodatkowania podatkiem od nieruchomości, i powinny być opodatkowane stawką podatku od nieruchomości przewidzianą dla pozostałych budynków lub ich części. Natomiast garaż wielostanowiskowy mieszczący się w bryle budynku mieszkalnego, stanowiący element nieruchomości wspólnej z określeniem korzystania z poszczególnych miejsc w ramach podziału *quoad usum*, podlega opodatkowaniu stawką właściwą dla budynku mieszkalnego.

W omawianej sprawie znaczące wydaje się orzeczenie Naczelnego Sądu Administracyjnego (NSA) z dnia 12 października 2011 r. [NSA 2011], wydane w postępowaniu kasacyjnym. W orzeczeniu tym NSA uchylił wyrok WSA w Białymstoku z dnia 27 października 2010 r. , sygnatura I SA/Bk 353/10. Uchylony wyrok, dotyczy opodatkowania garażu będącego samodzielnym lokalem, położonego w budynku mieszkalnym wielorodzinnym, stawką dla budynków pozostałych lub ich części. Podobnie jak w opisanych poprzednio wyrokach, WSA w Białymstoku oddala skargę podatnika na decyzję Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO).

W uzasadnieniu podanym przez NSA można zauważyć odmienne od dotychczasowego podejście do zagadnienia. W ocenie NSA, organy podatkowe a także Sąd pierwszej instancji (aprobując ich stanowisko) nie uwzględniły dostatecznie prawnopodatkowego kontekstu sprawy, w której zaistniał spór prawny w obszarze prawa podatkowego, nie zaś w zakresie ustawy o własności lokali. Według NSA klasyfikując określony obiekt należy posługiwać się definicjami zawartymi w ustawie podatkowej, a nie posiłkować się przesądzająco znaczeniami zawartymi w innych aktach prawnych, do których ustawa podatkowa poddawana wykładni nawet nie odsyła.

Zdaniem NSA mówiąc o „części budynku mieszkalnego" należałoby wziąć pod uwagę funkcję użytkową takiego budynku – mieszkalną, służącą zaspokajaniu podstawowych potrzeb mieszkaniowych właściciela i osób mu bliskich. Według NSA nieuprawniona byłaby sytuacja, w której części budynków ze względu na ich wyodrębnienie prawne traktowano by inaczej (gorzej) w sensie podatkowym od lokali, które są wyodrębnione tylko fizycznie i także stanowią część budynku

mieszkalnego. W ocenie NSA: garaż – stanowiący część budynku mieszkalnego – podlega, jako ta część, opodatkowaniu na podstawie art. 2 ust. 1 pkt 2 w związku z art. 1 a, ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, z zastosowaniem stawki podatkowej przewidzianej dla części budynku mieszkalnego, o której mowa w art. 5 ust. 1 pkt 2 lit. a wymienionej ustawy. Samodzielny lokal mieszkalny, a także lokal o innym przeznaczeniu, o których mowa w ustawie o własności lokali, pomimo tego że na mocy tej ustawy mogą stanowić odrębne nieruchomości, są faktycznie częściami określonego budynku mieszkalnego i z powodu wzmiankowanego wyodrębnienia nie przestają nimi być. Pod względem prawnym potwierdza to art. 2 ust. 2 ustawy o własności lokali, w którym definiuje się samodzielny lokal jako obszar wydzielony trwałymi ścianami w obrębie budynku, a także art. 2 ust. 1 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych – wskazujący jako przedmiot opodatkowania budynki lub ich części, nie zaś określone (mieszkalne, niemieszkalne) lokale mieszczące się w budynku. Garaż, jako pomieszczenie o innym przeznaczeniu aniżeli mieszkalne, jeżeli stanowi część budynku mieszkalnego – podlega opodatkowaniu jako część mieszkalna budynku.

Wyrok ten jest zdecydowanie bardziej korzystny dla właścicieli garaży i daje pewnego rodzaju korzystniejszą dla podatnika interpretację przepisów ustawy o podatkach i opłatach lokalnych.

## 5. Podsumowanie

Jak pokazano powyżej, problem ewidencjonowania powierzchni garaży i miejsc parkingowych ma swoje bezpośrednie przełożenie na sposób opodatkowania tego typu nieruchomości. Trudno nie zauważyć dużej niesprawiedliwości społecznej takiej różnorodności w klasyfikacji powierzchni przeznaczonych lub wykorzystywanych jako miejsca postoju samochodów. Proponując rozwiązania prawne należy po pierwsze wprowadzić jednolitą zasadę klasyfikowania budynków garaży w EGiB, bez względu na to, czy znajdują się obok, czy przy budynku mieszkalnym lub pod tym budynkiem. Podobne rozwiązania należy wprowadzić dla miejsc parkingowych w garażach wielostanowiskowych. Z kolei należy określić w systemie fiskalnym osobną stawkę podatku dla tego typu obiektów w taki sposób, aby usunąć obecnie występujące dysproporcje w należnych opłatach. Na koniec należy zapytać, czy wprowadzenia podatku *ad valorem* nie zlikwiduje samoistnie opisanego problemu. Niestety i tu pojawia się odpowiedź negatywna. Wydaje się praktycznie niemożliwe, aby korzystając z obecnych przepisów dotyczących EGiB taksatorzy realizując wyceny masowe mogli wykazać, czy dany obiekt dysponuje powierzchnią garażową.

## 6. Literatura

INSTRUKCJA G-5 2003. Instrukcja G-5 - Ewidencja gruntów i budynków, wprowadzona do stosowania zarządzeniem Głównego Geodety Kraju nr 16/2003 z dnia 3 listopada 2003 r.

KOLIŃSKA M., MAŚLANKA J. 2008. „Analiza jakości danych ewidencji gruntów i budynków w świetle modernizacji na przykładzie Miasta Krakowa". Materiały konferencji pt.: „Jakość w administracji geodezyjnej", Wrocław 22 października 2008r.

PISMO Dyrektora Departamentu Podatków i Opłat Lokalnych z dnia 28 stycznia 2010 r., znak PL/LS/833/5/SIA/10/1 w sprawie opodatkowania garaży, http://www.mf.gov.pl/dokument.php?const=3&dzial=154&id=241400 (dostęp w dniu 09.01.2012)

PISMO Zastępcy Dyrektora Departamentu Podatków Lokalnych i Katastru z dnia 11 marca 2005 r. nr LK-833/PP/05/ST-52 do Urzędu Gminy (...) w sprawie opodatkowania garaży podatkiem od nieruchomości. www.mf.gov.pl/dokument.php?dzial=154&id=42706&PHPSESSID=2ccdc3df8861fcdcfd1e9573f8432082 (dostęp w dniu 09.01.2012)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Infrastruktury z dnia 12 kwietnia 2002 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie (Dz. U. Nr 75, poz. 690, z 2003 r. Nr 33, poz. 270 oraz z 2004 r. Nr 109, poz. 1156)

ROZPORZĄDZENIE Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz.U. 2001 nr 38, poz. 454)

ROZPORZĄDZENIA Rady Ministrów z dnia 10 grudnia 2010 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 242, poz. 1622)

ROZPORZĄDZENIE Rady Ministrów z dnia 30 grudnia 1999 r. w sprawie Klasyfikacji Środków Trwałych (Dz. U. Nr 112, poz. 1317, z 2002r. Nr 18, poz. 169, z 2004 r. Nr 260, poz. 2589).

USTAWA o podatkach i opłatach lokalnych tekst jednolity z dnia 17 maja 2010 r. (Dz.U. Nr 95, poz. 613)

USTAWA z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz.U. 1984 Nr 52 poz. 268, z poźn. zmianami)

USTAWA z 17 maja Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027, ze zm.)

USTAWA z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, ze zmianami)

USTAWA z 29 czerwca 1995 r. o statystyce publicznej (Dz. U. z 1995 r. Nr 88, poz. 439, z poźn. zmianami)

USTAWA z 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa (Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.)

USTAWA z 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010 nr 243 poz. 1623 – tekst jednolity)

WYROK Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 12.10.2011, sygnatura II FSK 335/11

WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, siedziba w Białymstoku z dnia 16.09.2009, sygnatura I SA/Bk 328/09

WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, siedziba w Białymstoku z dnia 23.11.2007, sygnatura I SA/Bk 407/07
WYROK Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego, siedziba w Białymstoku z dnia 9.12.2009, sygnatura I SA/Bk 430/09

*****

# THE LEGAL AND FISCAL ASPECT OF PARKING PLACES OWNERSHIP

**Jarosław Bydłosz, Józef Maślanka, Piotr Parzych**
*AGH University of Science and Technology*
*e-mail: bydlosz@agh.edu.pl, podwilk@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl*

**Key words:**, *ground and building cadastre, real estate's valuation, garages, parking places*

**Abstract**

The authors tried to explain legal inconsistencies connected with ownership rights to garages and ownership rights to parking places situated in parking lots inside the residential buildings. The ambiguities during registering such objects in ground and building cadastre were described in the paper. This results in different due real estate's tax rates. The administrative jurisdiction concerning this problems and proposed solutions were presented here.

# „STUDIA I MATERIAŁY TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI"

*„Journal of the Polish Real Estate Scientific Society"*

## RADA NAUKOWA

*Scientific Council*


**prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK**
(Uniwersytet Łódzki, *Poland*)
*(przewodnicząca, chairman)*

**dr hab. Radosław WIŚNIEWSKI, prof. UWM**
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, *Poland*)
*(wiceprzewodniczący, vice-chairman)*

*Członkowie (members):*
**prof. Rachelle ALTERMAN**
(Technion – Israel Institute of Technology, *Israel*)
**Aurílio Sérgio C. CAIADO**
(University de Sorocaba, *Brazil*)
**prof. dr hab. inż. Andrzej HOPFER**
(Wyższa Szkoła Gospodarowania Nieruchomościami, *Poland*)
**prof. Davorin Kereković**
(University of Zagreb, *Croatia*)
**prof. George MATYSIAK**
(University of Reading, *United Kingdom*)
**prof. dr hab. inż. Bogdan Ney**
(Instytut Geodezji i Kartografii w Warszawie, *Poland*)
**prof. K.N. Oleksiy TERESCHUK**
(Chernihiv State Institute of Economic and Management, *Ukraine*)
**prof. Kauko Jussi VIITANEN**
(Helsinki University of Technology, *Finland*)
**prof. Ian WILLIAMSON**
(University of Melbourne, *Australia*)
**dr inż. Mirosław Bełej**
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, *Poland*)
*(sekretarz secretary)*

# „STUDIA I MATERIAŁY TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI"

*„Journal of the Polish Real Estate Scientific Society"*

## REDAKTOR NACZELNY

*Editor-in-chief*

**prof. dr hab. inż. Sabina ŹRÓBEK**
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, *Poland*)

## REDAKTORZY JĘZYKOWI

*Language editors*

**mgr Aleksandra RÓŻAŃSKA**
(Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, *Poland*)
*Język polski, Polish language*

**prof. Richard GROVER**
*(*Oxford Brookes University, *United Kingdom)*
*Język angielski, English language*

## REDAKTOR STATYSTYCZNY

*Statistical editor*

**prof. zw. dr hab. Józef HOZER**
(Uniwersytet Szczeciński, *Poland*)

## REDAKTORZY TEMATYCZNI

*Thematic editors*

**prof. dr hab. inż. Ryszard ŹRÓBEK**
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, *Poland*)

**dr hab. Antoni SOBCZAK, prof. UEP**
(Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, *Poland*)

**dr hab. Radosław WIŚNIEWSKI, prof. UWM**
(Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, *Poland*)

# „STUDIA I MATERIAŁY TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI"

*„Journal of the Polish Real Estate Scientific Society"*

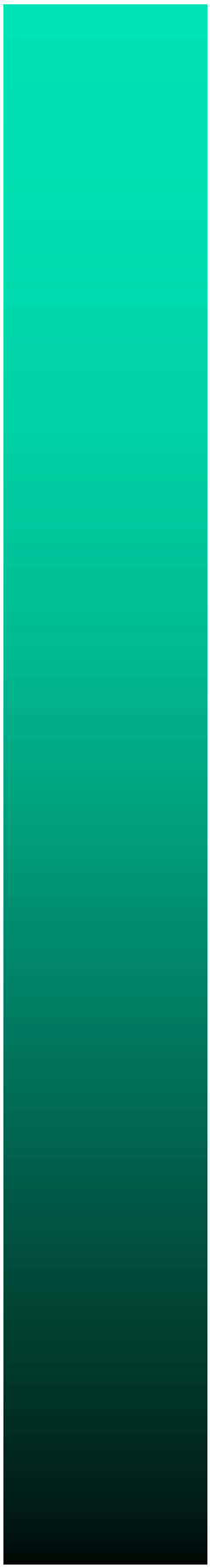
## RECENZENCI

*Reviewers*

**prof. dr hab. inż. Zdzisław ADAMCZEWSKI**
(Politechnika Warszawska, *Poland*)
**prof. dr hab. inż. Józef CZAJA**
(Akademia Hutniczo-Techniczna w Krakowie, *Poland*)
**prof. Maurizio D'AMATO**
(Technical University Politecnico di Bari, *Italy*)
**prof. Peter DENT**
(Oxford Brookes University, *United Kingdom*)
**dr hab. Iwona Foryś**
(Uniwersytet Szczeciński, *Poland*)
**assoc. prof. Tom KAUKO**
(Norwegian University of Science and Technology, *Norway*)
**assoc. prof. dr. Esra Dardagan KIBAR**
(University of Ankara, *Turkey*)
**dr hab. Sebastian KOKOT**
(Uniwersytet Szczeciński, *Poland*)
**prof. dr hab. Adam NALEPKA**
(Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, *Poland*)
**prof. dr. Sebnem Akipek OCAL**
(University of Ankara, *Turkey*)
**dr Sally SIMS**
(Oxford Brookes University, *United Kingdom*)
**prof. Nikolaj Siniak**
(Belarusian State Technological University, *Belarus*)
**prof. Håvard STEINSHOLT**
(Norwegian University of Life Science, *Norway*)
**prof. dr. Maruška ŠUBIC-KOVAČ**
(University of Ljubljana, *Slovenia*)
**dr hab. inż. Piotr PARZYCH, prof. AGH**
(Akademia Hutniczo-Techniczna w Krakowie, *Poland*)
**dr hab. Ewa SIEMIŃSKA, prof. UMK**
(Uniwersytet Mikołaja Kopernika, *Poland*)

**prof. Charles SZYPSZAK**
(School of Government, *USA*)
**prof. Nguyen Khac THOI**
(University of Hanoi, *Vietnam*)
**dr hab. Maria TROJANEK, prof. UEP**
(Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu, *Poland*)
**prof. dr hab. inż. Zofia WIĘCKOWICZ**
(Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu, *Poland*)
**prof. dr hab. inż. Wojciech WILKOWSKI**
(Politechnika Warszawska, *Poland*)
**prof. dr.-ing Winirch VOß**
(Leibniz Universität Hannover, *Germany*)
**dr hab. Magdalena Załęczna**
(Uniwersytet Łódzki, *Poland*)

## DEKLARACJA DOTYCZĄCA WERSJI PIERWOTNEJ

Z uwagi na równoległe publikowanie czasopisma w wersji tradycyjnej (drukowanej) i elektronicznej (on-line), Redakcja informuje, że **GŁÓWNĄ WERSJĄ** czasopisma jest wydanie „**DRUKOWANE**".

**ISSN 1733-2478**
**ISBN 978-83-61564-76-8**