

Janina Kotlińska

Endogeniczne uwarunkowania gospodarki nieruchomościami samorządowymi

Roczniki Ekonomiczne Kujawsko-Pomorskiej Szkoły Wyższej w Bydgoszczy 7,
172-191

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

JANINA KOTLIŃSKA

ENDOGENICZNE UWARUNKOWANIA GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI SAMORZĄDOWYMI

Streszczenie: W artykule podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, co to jest i jakie są warunki racjonalnej i efektywnej gospodarki zasobami publicznymi, w tym samorządowymi nieruchomościami, a w szczególności na ile sprzyjają jej: sporządzane w jednostkach samorządu terytorialnego (JST) informacje na temat posiadanych przez nie nieruchomości, swoboda działania i samodzielność decyzyjna władz samorządowych, system finansowy i sytuacja finansowa JST oraz sposób zarządzania nieruchomościami.

Słowa kluczowe: racjonalność i efektywność gospodarowania, informacje o nieruchomościach samorządowych, samodzielność właściciela nieruchomości samorządowych, system finansowy JST, zarządzający nieruchomościami samorządowymi.

1. WSTĘP

Cechą podmiotu funkcjonującego na rynku i działającego w warunkach ograniczoności posiadanych zasobów powinna być racjonalność gospodarowania. Dotyczy to w szczególności podmiotów publicznych, które funkcjonują przede wszystkim w oparciu o środki finansowe pozyskane od podmiotów zewnętrznych w sposób przymusowy, działają i wykorzystują majątek rzeczowy w celu zaspokajania bieżących i przyszłych potrzeb publicznych oraz nastawione są na funkcjonowanie w długiej perspektywie czasu. Jednym z takich podmiotów jest samorząd terytorialny.

Jednostkom samorządu terytorialnego, w tym gminom, ustawodawca przekazał znaczną część majątku publicznego i przysługujące do niego prawa. Integralną częścią tego majątku są nieruchomości w zdecydowanej większości zaangażowane w sferze użyteczności publicznej. Większość z tych nieruchomości pozostaje w dyspozycji władz samorządowych, tworząc gminny, powiatowy lub wojewódzki zasób nieruchomości. Reszta oddana została w użytkowanie innym podmiotom publicznym, jak i prywatnym.

Celem opracowania jest: 1) identyfikacja racjonalnej i efektywnej gospodarki nieruchomościami komunalnymi oraz warunków jej prowadzenia, 2) ustalenie, czy władze samorządowe dysponują odpowiednią – dla racjonalnego gospodarowania – bazą informacji o posiadanych przez siebie nieruchomościach i czy są rozliczane ze sposobu prowadzenia gospodarki tymi nieruchomościami i jej efektów, 3) wskazanie zakresu swobody działania, samodzielności decyzyjnej właściciela nieruchomości samorządowych, a także sposobów zarządzania tymi nieruchomościami, 4) ustalenie, czy kształt systemu finansowego i sytuacja finansowa JST sprzyjają racjonalności gospodarowania nieruchomościami samorządowymi, a także 5) wskazanie, co należałoby zmienić, aby gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi w Polsce mogło być racjonalne i efektywne.

2. GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI SAMORZĄDOWYMI

Gospodarowanie to wykonywanie szeregu czynności i podejmowanie wielu bieżących i perspektywicznych decyzji. W przypadku nieruchomości czynności te polegają na¹: prowadzeniu ich ewidencji, zapewnieniu wyceny, sporządzaniu planów wykorzystania, zabezpieczeniu przed zniszczeniem i uszkodzeniem², zbywaniu, ustalaniu i windykacji należności z tytułu ich dzierżawy i najmu, dokonywaniu ich podziału i scaleń, przygotowywaniu opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, a także wyposażaniu, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej. Dodatkowo są nimi również czynności zmierzające do: ustalenia prawa ich własności i jego ochrony, powierzenia zarządu nad nieruchomościami, a także ochrony wybranych ich elementów (pomników przyrody, użytków ekologicznych oraz zespołów przyrodniczo-krajobrazowych³, obiektów wpisanych do rejestru zabytków, stanowiących dobra kultury⁴).

Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi powinno odbywać się zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki⁵. W świetle istniejących regulacji chodzi o postępowanie zgodne z zasadami prawa, zasadą celowości i gospodarności, gospodarowanie racjonalne (pod względem ekonomicznym) i efektywne, jawne, poddane społecznej kontroli, służące realizacji celów i zasad społecznie

¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. – Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm., art. 23 ust 1 i art. 25 ust. 2.

² Pojęcie to obejmuje czynności zmierzające do utrzymania nieruchomości w stanie zdatnym do użytku i czerpania korzyści nie mniejszych od wysokości wydatków poniesionych na zapobieżenie zużyciu substancji ponad normę naturalnego zużycia (J. Szachulowicz, M. Krassowska, A. Łukaszewska, *Gospodarka nieruchomościami. Przypisy i komentarz*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 86).

³ Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm., art. 45.

⁴ Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm., art. 4.

⁵ Art. 12 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

akceptowalnych⁶. Każda ze wskazanych zasad jest ważna. Ze względu jednak na ograniczoność zasobów nieruchomości i środków finansowych władz samorządowych, istotnego znaczenia nabiera w szczególności racjonalność i efektywność gospodarowania tymi nieruchomościami.

Racjonalne i efektywne gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi wymusza optymalizację podejmowanych decyzji, tj. osiąganie maksymalnych korzyści przy posiadanym poziomie zasobów lub minimalizowanie wykorzystywanego zasobu przy założonym poziomie korzyści. Chodzi więc o uzyskanie, z danej ilości i rodzaju nieruchomości, maksymalnego poziomu zaspokojenia potrzeb wspólnoty samorządowej w sferze użyteczności publicznej, a w sferze zarobkowej – osiągnięcie jak największych korzyści finansowych lub też zaangażowanie jak najmniejszej liczby nieruchomości samorządowych w celu zaspokojenia potrzeb społecznych lub zysku w komunalnej spółce prawa handlowego na określonym wcześniej poziomie. Nie tylko jednak racjonalność rzeczywista jest istotna w gospodarowaniu nieruchomościami samorządowymi. Ważne jest również osiągnięcie tzw. racjonalności proceduralnej, związanej ze sposobem podejmowania decyzji w zakresie tych nieruchomości.

Na racjonalność proceduralną zwrócił uwagę H. A. Simon. Autor ten twierdził, że człowiek wykazuje się jedynie ograniczoną racjonalnością działania, gdyż nie jest w stanie poznać i wskazać wszystkich skutków podejmowanych przez siebie decyzji. Jego decyzje są więc suboptymalne, spełniające warunek dostateczności.⁷ Z tego punktu widzenia racjonalna będzie ta decyzja z zakresu gospodarki nieruchomościami samorządowymi, która bardziej niż inne przybliży ich właściciela i zarządzającego do osiągnięcia zamierzonego celu. Racjonalność gospodarowania nieruchomościami jest więc zmienna w czasie, a jej osiągnięcie i w ogóle prowadzenie gospodarki nieruchomościami jest zdeterminowane wieloma czynnikami.

Na racjonalność gospodarki nieruchomościami samorządowymi wpływ mają uwarunkowania zewnętrzne i wewnętrzne. Pierwsze z nich tworzy otoczenie JST, albowiem są one związane z: 1) zapotrzebowaniem zgłaszanym przez członków wspólnoty samorządowej na dane dobra lub usługi publiczne dostarczane przy wykorzystaniu tych nieruchomości oraz zapotrzebowaniem na te nieruchomości, zgłaszanym przez przedsiębiorców, wykorzystujących je do prowadzenia działalności gospodarczej, 2) sytuacją na rynku nieruchomości i na rynku podmiotów zarządzających tymi nieruchomościami oraz 3) systemem dochodów JST. Uwarunkowaniami wewnętrznymi wpływającymi na racjonalność i efektywność gospodarowania nieruchomościami samorządowymi będą z kolei: dostępne dla właściciela i zarządzającego informacje na ich temat; kompetencje, swoboda działania i samodzielność decyzyjna właściciela nieruchomości oraz jego sytuacja finansowa, a także przyjęta w danej JST koncepcja zarządzania tymi nieruchomościami.

⁶ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz do ustawy*, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2013, s. 169.

⁷ W. Sienkiewicz, *Historia myśli ekonomicznej*, Wyd. PWE, Warszawa 1998, s. 430.

3. INFORMACJE O NIERUCHOMOŚCIACH SAMORZĄDOWYCH

Racjonalne prowadzenie gospodarki nieruchomościami samorządowymi wymaga znajomości zasobu, który ma być jej przedmiotem. Posiadane informacje muszą być rzetelne, aktualne i odpowiednio szczegółowe. Na konieczność posiadania takich informacji zwraca się też uwagę za granicą, w kontekście zarządzania majątkiem samorządowym zgodnie z koncepcją *Modern Theory Prortfolio*⁸. Koncepcja ta zakłada bowiem tworzenie dla każdej nieruchomości tzw. teczki (portfolio), zawierającej wszelkie niezbędne o niej informacje.

Ustawodawca zobowiązał władze samorządowe do sporządzania wielu dokumentów dotyczących gospodarki środkami finansowymi i posiadanym majątkiem. Niestety majątek w tym zakresie nie został jednak przez ustawodawcę należycie potraktowany.

Dokumentami dotyczącymi m.in. lub wyłącznie nieruchomości samorządowych są: skonsolidowany bilans jednostki samorządu terytorialnego⁹, informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego¹⁰, plan wykorzystania zasobów nieruchomości¹¹, wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy¹². Ponadto informacje o nieruchomościach samorządowych znaleźć można w ewidencji gruntów i budynków¹³ oraz księgach wieczystych¹⁴. Niektóre ze wskazanych dokumentów traktują o nieruchomościach samorządowych w krótkim, inne w długim okresie. Jedne z nich sporządzane są *ex ante*, inne *ex post*.

⁸ O. Kaganova, R. Nayyar-Stone, S. Merrill, G. Peterson, *Municipal Redl Property Asset Management: An Overview of World Experience, Issues, Financial Implications and Housing*, The Urban Institute, Washington 1999, s. 67 i dalsze.

⁹ Konieczność sporządzania tego dokumentu wynika z zapisów rozdziału 6 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 330) oraz § 21 rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2013 r., poz. 289).

¹⁰ Obowiązek sporządzania tego dokumentu wynika z art. 267 ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.

¹¹ Obowiązek jego sporządzania wynika z art. 23 ust. 1 pkt 3) ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

¹² Obowiązek jego sporządzania wynika z art. 21 ust. 1 pkt 1) ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jedn. – Dz.U. z 2014 r., poz. 150.

¹³ Obowiązek prowadzenia tej ewidencji dla starostów i wojewodów wynika z art. 26 ust. 2 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. — Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. – Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm. oraz rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454.

¹⁴ Ustrój ksiąg wieczystych reguluje ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece (tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.) oraz rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym (Dz.U. z 2013 r., poz. 1411).

Jedne prezentują te nieruchomości jedynie w ujęciu wartościowym, inne zarówno w ujęciu wartościowym, jak i ilościowym, wskazując też na ich stan techniczny i prawny. Czy dokumenty te stanowią dobrą podstawę do racjonalnego gospodarowania nieruchomościami samorządowymi? Nie sądzę. Zakres danych zawartych w większości z tych dokumentów jest nieadekwatny, do celów jakim miałyby one służyć, a wszystkie one łącznie nie stanowią kompleksowej i spójnej informacji, którą można byłoby wykorzystać i na jej podstawie prowadzić racjonalną gospodarkę nieruchomościami samorządowymi.

Skonsolidowany bilans jednostki samorządu terytorialnego jest częścią sprawozdania finansowego, przedstawianego przez organ wykonawczy JST organowi stanowiącemu w terminie do 31 maja roku następującego po roku budżetowym. Zawiera on informacje na temat wartości rzeczowych aktywów trwałych, w tym gruntów oraz łącznie budynków, lokali i obiektów inżynierii lądowej i wodnej, należących do danej JST na początek, jak i koniec danego roku budżetowego¹⁵. Jest to więc dokument sporządzany *ex post*, pokazujący poniekąd skutki podjętych decyzji w zakresie nieruchomości. Nie wskazuje jednak, jakiego rodzaju były to decyzje, na ile w ujęciu rzeczowym zmienił się zasób samorządowych nieruchomości, czy nastąpiły zmiany w sposobie jego wykorzystania przez różnego rodzaju podmioty. Nie daje on również podstaw do tego, aby móc stwierdzić, czy podjęte decyzje w zakresie gospodarki nieruchomościami były racjonalne i jakie decyzje w odniesieniu do niego należy podjąć w kolejnych latach.

Kolejny dokument – Informacja o stanie mienia jednostki samorządu terytorialnego (do 2009 roku o stanie mienia komunalnego) – jest dołączany do sprawozdania z wykonania budżetu JST¹⁶. Zawiera on dane i informacje o:

- 1) przysługujących jednostce samorządu terytorialnego prawach własności i innych niż własność prawach majątkowych (ograniczonych praw rzeczowych, użytkowania wieczystego, wierzytelności, udziałów w spółkach, akcjach) oraz posiadaniu, a także o zmianach w tym zakresie od dnia złożenia poprzedniej informacji,
- 2) dochodach uzyskanych z tytułu wykonywania prawa własności i innych praw majątkowych oraz z wykonywania posiadania,
- 3) zdarzeniach mających wpływ na stan mienia jednostki samorządu terytorialnego.

W opisywanym dokumencie nie ma informacji dotyczących np. tego, jakie nieruchomości przeznaczone były do zbycia, oddania w użytkowanie wieczyste, czy wyburzenia na początku roku budżetowego i jak ten plan został zrealizowany.

¹⁵ Załącznik nr 10 do rozporządzenia Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej.

¹⁶ W poprzednim stanie prawnym, tj. zgodnie z przepisami art. 181 ust. 1 ustawy z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, była ona dołączana do projektu uchwały budżetowej JST, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.

Nie jest w nich uwzględniony podział nieruchomości na sfery zaangażowania, funkcje, podmioty nimi władające itd. Jest to dokument sporządzany *ex post*, który wskazuje na rodzaj praw do nieruchomości (mienie), a nie na nie same i z całą pewnością trudno byłoby w oparciu o jego analizę podejmować racjonalne decyzje z zakresu gospodarki nieruchomościami samorządowymi.

Zarówno plan wykorzystania zasobów nieruchomości, jak i wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są dokumentami sporządzanymi *ex ante*, o horyzoncie czasowym dłuższym niż rok. Plan wykorzystania zasobów nieruchomości (gminnych/powiatowych/wojewódzkich) ma rangę zarządzenia organu wykonawczego danej JST. Za jego realizację – jak pokazuje praktyka – bezpośrednio odpowiedzialny może być np. sekretarz gminy, kierownik wydziału lub referatu zajmującego się sprawami gospodarki nieruchomości, inspektor zajmujący się w jednostce sprawami z zakresu gospodarki nieruchomościami komunalnymi, ale pośrednio organ wykonawczy JST. Dokument ten jest sporządzany na okres trzech lat i dotyczy nieruchomości, które stanowią przedmiot własności danej JST i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będących przedmiotem jej użytkowania wieczystego¹⁷. Dokument ten sporządzany jest w gminach i województwach w oparciu o studium uwarunkowań i zagospodarowania przestrzennego¹⁸. Uwzględnia on zapisy uchwał budżetowych podejmowanych na poszczególne lata, uchwał w sprawie zasad nabywania, zbywania i obciążenia nieruchomości gruntowych, uchwał w sprawie zasad sprzedaży lokali mieszkalnych oraz użytkowych, a także wieloletniej prognozy finansowej JST.

W literaturze znaleźć można opinie z których wynika, że programy wykorzystania samorządowych zasobów nieruchomości powinny być sporządzane jedynie dla tych nieruchomości, które nie zostały jeszcze zagospodarowane w zamierzony sposób lub co do których planowana jest zmiana¹⁹. Trudno się jednak z tym stwierdzeniem zgodzić. Gospodarka nieruchomościami samorządowymi odbywa się bowiem w zmieniających się warunkach i to, co było racjonalne jakiś czas temu, dziś racjonalne być nie musi.

Omawiany dokument zawiera²⁰:

1. zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości jednostki samorządowej oddanych w użytkowanie wieczyste;

¹⁷ Art. 24 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

¹⁸ Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. – Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm. oraz rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. Nr 118, poz. 1233.

¹⁹ R. Padrak, *Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa*, Wyd. Presscom, Administracja Publiczna. Biblioteka, Warszawa 2010, s. 54.

²⁰ Art. 23 ust. 1d ustawy o gospodarce nieruchomościami. Organy wykonawcze JST nie są wprost zobowiązane do stosowania tego przepisu w odniesieniu do nieruchomości samorządowych. Mogą go jednak stosować w drodze analogii. – Patrz: R. Padrak, *Sprzedaż nieruchomości po nowelizacji ustawy*, „Finanse Publiczne” 2008, Nr 3, s. 50.

2. prognozę dotyczącą:
 - a) udostępniania nieruchomości z zasobu, nabywania nieruchomości do zasobu oraz wydatków z tym związanych,
 - b) wpływów osiągniętych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste, opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości gminnych oraz aktualizacji opłat z tym związanych,
3. program zagospodarowania nieruchomości znajdujących się w zasobie.

Plan wykorzystania zasobów nieruchomości wydawać mógłby się doskonałą podstawą prowadzenia racjonalnej gospodarki nieruchomościami samorządowymi, gdyby nie jego mankamenty, wynikające z braku odpowiednich regulacji. Po pierwsze, ranga tego dokumentu wskazuje na jego raczej operacyjny, a nie strategiczny charakter. Po drugie, ustawodawca ani nie zobowiązał organu wykonawczego JST do przedkładania sprawozdania z jego realizacji, ani nie pokusił się o ustanowienie sankcji za złe gospodarowanie nieruchomościami samorządowymi. Po trzecie, zakres rejestrowanych informacji jest zbyt mały do tego, aby prawidłowo gospodarować i zarządzać nieruchomościami samorządowymi. Brakuje tu informacji o: użytkownikach nieruchomości samorządowych, ich tytułach prawnych do tych nieruchomości, stanie technicznym i kosztach utrzymania nieruchomości, nakładach na ulepszanie, zmianę przeznaczenia i niezbędne remonty²¹, potencjalne sposoby wykorzystania tych nieruchomości i związane z tym koszty alternatywne.

W omawianym dokumencie brak też stosownych kryteriów, które dałyby podstawę do tego, aby móc podjąć decyzję, które nieruchomości są niezbędne, a które przydatne do realizacji zadań publicznych, które są potrzebne lub możliwe do wykorzystania w celu stymulowania rozwoju na danym terenie. Nie pozwala on też ustalić, które nieruchomości samorządowe powinny być wykluczone z zasobu nieruchomości, gdyż są nieprzydatne do realizacji wskazanych celów lub służyć mogą jedynie celom spekulacyjnym i prowadzeniu komercyjnej działalności gospodarczej. Zupełnie enigmatyczny jest przy tym – stanowiący część tego planu – program zagospodarowania nieruchomości zasobu danej JST. Nie wiadomo co ma zawierać, na jaki okres powinien być sporządzony i jakie kryteria powinny być zastosowane do oceny jego realizacji. Nie wydaje mi się, aby pozostawienie tej sfery – jak sugerują niektórzy autorzy²² – poza regulacją ustawodawcy, respektujące w tym zakresie konstytucyjną zasadę samodzielności JST, było dobrym rozwiązaniem. Tam bowiem, gdzie brak takich regulacji pojawia się chaos, skutkujący: 1) różnymi unormowaniami w tym zakresie, 2) brakiem możliwości wyegzekwowania (np. przez organ stanowiący) umieszczenia w nim niektórych informacji, 3) trudnością oceny kompletności informacji zawartych w takim dokumencie, jak również 4) możliwością oceny gospodarki nieruchomościami prowadzonej przez podmiot, który go przygotował.

²¹ E. Bończak-Kucharczyk, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami...*, dz. cyt., ss. 167–168.

²² Patrz: R. Padrak, *Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych...*, dz. cyt., s. 55.

Kolejnym dokumentem traktującym o nieruchomościach samorządowych w długim okresie, w tym przypadku tylko na szczeblu gminy, jest wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Dokument ten jest opracowywanym na co najmniej 5 kolejnych lat i obejmuje, w podziale na poszczególne lata, m.in.²³: prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy, analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji, wynikających ze stanu technicznego budynków i lokali, planowaną sprzedaż lokali, zasady polityki czynszowej i warunki obniżania czynszów, źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej, wysokość wydatków, opis działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, w tym niezbędny zakres zamian lokali, związanych z remontami budynków i lokali oraz planowaną sprzedaż lokali.

Z zawartości wskazanego dokumentu wynika, że nie sposób – przy rzetelnym opracowaniu – nie docenić jego zalet i przydatności w gospodarowaniu nieruchomościami samorządowymi i zarządzaniu nimi. Szkoda tylko, że taki dokument tworzony jest jedynie dla budynków i lokali mieszkalnych, a nie wszystkich nieruchomości samorządowych, w tym na wszystkich szczeblach JST. Ponadto i w tym przypadku ustawodawca nie zobowiązał organu wykonawczego JST do odniesienia się do jego realizacji, przy okazji zamknięcia roku budżetowego. Dokument ten jest podstawą prowadzenia gospodarki wskazanymi nieruchomościami, ale nie jest instrumentem kontroli działalności organu wykonawczego. Dodatkowo to, czy zawarte w nim postanowienia będą miały bezpośrednie przełożenie na wielkości zawarte w planie finansowym gminy, którego realizacja podlega weryfikacji tak przez organ stanowiący JST, jak i regionalną izbę obrachunkową, zależy od formy organizacyjno-prawnej podmiotu, który tym zasobem zarządza²⁴.

Ewidencję gruntów i budynków traktuje się jak kataster nieruchomości, czyli bazę danych, która obejmuje dane liczbowe i opisowe dotyczące gruntów, budynków i lokali, a także dane dotyczące ich właścicieli, użytkowników i podmiotów nimi władających. Zawiera ona więc jedynie informacje określające daną nieruchomość pod względem geodezyjnym i prawnym. Rejestr publiczny, jakim są księgi wieczyste pozwala natomiast ustalić jedynie, komu i jakie prawa przysługują do danej nieruchomości. Informacje o wybranych nieruchomościach z obu baz danych czerpać mogą wszystkie podmioty. Jednakże zasób zgromadzonych w nich danych w żadnym razie nie można uznać za dostateczny, a tym bardziej za wystarczający do podejmowania racjonalnych i efektywnych decyzji z zakresu gospodarowania nieruchomościami samorządowymi.

Podsumowując prowadzone w tym punkcie rozważania należy stwierdzić, że ustawodawca zobowiązał władze samorządowe do sporządzania wielu dokumentów. Informacje w nich zawarte nie uzupełniają się, często się powielają,

²³ Art. 21 ust. 2 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego.

²⁴ Szerzej na ten temat patrz: J. Kotlińska, *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Wyd. UEP, Poznań 2009.

nie są weryfikowane, podobnie jak realizacja zawartych w nich zamierzeń, czy programów. Wspólnym ich mianownikiem jest to, że nie pozwalają one prowadzić racjonalnej i efektywnej gospodarki nieruchomościami samorządowymi, tj. ocenić, czy dana nieruchomość powinna zostać w zasobie, czy powinno się dążyć do zmiany jej funkcji, czy jest ona dobrze wykorzystana i zarządzana, jaka jest jej przydatność do realizacji zadań publicznych, stymulowania rozwoju danego terenu itd.

4. SWOBODA I SAMODZIELNOŚĆ DECYZYJNA WŁAŚCICIELA NIERUCHOMOŚCI SAMORZĄDOWYCH

W gospodarowanie nieruchomościami komunalnymi zaangażowanych jest wiele podmiotów. Najszerszy jednak zakres uprawnień w odniesieniu do nieruchomości komunalnych mają władze lokalne. Rodzaj i wielość tych kompetencji zależy przy tym od tego, jaka jest to władza (stanowiąca, czy wykonawcza). Przykładowo, w ustawie o samorządzie gminnym²⁵ ustawodawca podzielił kompetencje w zakresie majątku komunalnego oraz spraw majątkowych gminy między wójta (burmistrza, prezydenta) i radę gminy. Do pierwszego z tych organów należą czynności zwykłego zarządu²⁶, do drugiego – czynności go przekraczające.

Organ wykonawczy JST, w zakresie nieruchomości samorządowych, działa w ramach istniejących ograniczeń prawnych, wynikających z przepisów ogólnych (np. art. 26 ust. 1 i art. 30 ust. 2 pkt 3 i 4 ustawy samorządowej), jak i prawa miejscowego, które to niejednokrotnie utrudniają prowadzenie racjonalnej gospodarki tymi nieruchomościami. Wójtowi, burmistrzowi, a w dużych miastach prezydentowi, przypadła jednak szczególna rola w zakresie gospodarowania majątkiem komunalnym²⁷. Są oni odpowiedzialni za załatwianie bieżących spraw związanych z korzystaniem z rzeczy zgodnie z ich przeznaczeniem i utrzymywaniem w stanie niepogorszonym.

Rada gminy stanowi o kierunkach działania organu wykonawczego i ustala zasady gospodarki majątkiem komunalnym. W formie uchwały decyduje (art. 18 ust. 2 pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym) m.in. o: nabyciu, zbyciu i obciążeniu nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawieniu lub najmu na okres dłuższy niż trzy lata, tworzeniu i przystępowaniu do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywaniu i występowaniu z nich; określeniu zasad wnoszenia, co-

²⁵ Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.

²⁶ „Zarząd” oznacza wszelkie decyzje i wszelkie czynności (prawne, faktyczne, procesowe), dotyczące mienia komunalnego jako całości oraz poszczególnych składników tego mienia. Z. Niewiadomski (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka. Stan prawny na dzień 1 września 2001*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001, s. 148.

²⁷ M. Wartalska, *Gospodarowanie majątkiem komunalnym – wybrane obszary problemowe*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu” 2006, nr 1124, s. 662.

fania i zbywania udziałów i akcji przez organ wykonawczy gminy; tworzeniu, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażaniu ich w majątek. Jej też przypadła funkcja nadzoru nad obrotem nieruchomościami samorządowymi, tj.:

- a) wyrażanie zgody na: dokonanie darowizny nieruchomości stanowiącej własność odpowiedniej jednostki samorządowej z przeznaczeniem na realizację celów publicznych, zawarcie umów: sprzedaży nieruchomości, nieodpłatnego jej obciążenia lub zamianę; na podwyższenie lub obniżenie ustawowej bonifikaty (50%) od opłaty z tytułu trwałego zarządu, jeżeli nieruchomość została wpisana do rejestru zabytków,
- b) przyznanie, w drodze uchwały, pierwszeństwa w nabywaniu lokali najemcom lub dzierżawcom,
- c) zwalnianie, z obowiązku zbycia w drodze przetargu nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe, lub na stworzenie urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli będą one realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową,
- d) możliwość wyrażenia zgody na udzielenie bonifikaty od pierwszej opłaty i opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego, jak też na podwyższenie lub obniżenie bonifikaty od opłat z tytułu użytkowania wieczystego, w odniesieniu do nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków; podwyższenie ponad 3% stawki procentowej opłaty rocznej za użytkowanie wieczyste; udzielanie bonifikaty od opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu, jeżeli nieruchomość jest oddawana w trwały zarząd m.in. pod budownictwo mieszkaniowe albo jednostkom organizacyjnym prowadzącym działalność charytatywną; podwyższanie stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu; podejmowanie decyzji o przeprowadzeniu powszechnej taksacji nieruchomości w okresie między terminami ustalonymi w ustawie,
- e) podejmowanie decyzji o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości,
- f) rozstrzyganie o sposobie załatwienia wniosków, uwag i zastrzeżeń dotyczących scalenia i podziału nieruchomości,
- g) ustalanie wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej.

Pewnym ograniczeniem wskazanej samodzielności organu stanowiącego JST jest jedynie ustalona przez ustawodawcę kontrola uchwał tego organu, przewidziana dla sejmiku województwa (art. 45 ust. 2 ustawy o samorządzie gminnym), a dotycząca zmiany przeznaczenia lub zbycia nieruchomości służących do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokojenia potrzeb publicznych, przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną i przyrodniczą. Oprócz tego sprzedaż nieruchomości samorządowych, oddanie ich w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, najem i dzierżawę (art. 19 ustawy o gospodarce nieruchomościami), jeżeli:

- a) są położone na obszarach morskich pasów nadbrzeżnych – wymaga porozumienia z właściwym terytorialnie organem administracji morskiej,

- b) są to tereny górnicze – wymaga, w razie braku planu miejscowego, porozumienia z organem właściwym do udzielenia koncesji na wydobywanie kopalin,
- c) są to parki narodowe – wymaga porozumienia z dyrektorem właściwego parku narodowego,
- d) graniczą one z nieruchomościami oddanymi w trwały zarząd na cele obronności i bezpieczeństwa państwa – wymaga porozumienia władz lokalnych z właściwym w tych sprawach naczelnym organem administracji rządowej.

Ponadto sprzedaż nieruchomości samorządowych wpisanych do rejestru zabytków, a także wnoszenie tych nieruchomości jako aportów do spółek, wymaga uzyskania opinii właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków działającego w imieniu wojewody (art. 13 ust. 4 wskazanej ustawy).

Wskazany zakres czynności realizowanych w zakresie gospodarki nieruchomościami samorządowymi przez oba organy JST, wymaga od nich zaangażowania i znajomości zagadnień z szeroko rozumianej gospodarki samorządowej. Ustawodawca nie określił jednak wymogów dotyczących tego, jakie kwalifikacje zawodowe powinni mieć członkowie tych organów. Wymogi dotyczą jedynie pracowników samorządowych (urzędu gminy, samorządowych jednostek organizacyjnych), czego z pewnością nie można uznać za czynnik sprzyjający prowadzeniu racjonalnej gospodarki nieruchomościami samorządowymi.

5. SYSTEM FINANSOWY JST I ICH SYTUACJA FINANSOWA A GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI

Istotną determinantą prowadzenia gospodarki nieruchomościami samorządowymi przez ich właścicieli jest sytuacja finansowa JST, będąca wypadkową przyznanych im dochodów i nałożonych zadań.

System dochodów JST w Polsce cechuje: 1) duże uzależnienie od transferów pochodzących z budżetu państwa, 2) niepewność części dochodów, wynikająca z ich uznaniowości lub uzależnienia od koniunktury gospodarczej, 3) ilościowa podstawa wymiaru podatków obciążających nieruchomości, 4) ograniczona samodzielność finansowa władz samorządowych. Kierunki wydatkowania środków z samorządowych budżetów zdeterminowane są z kolei m.in.: 1) szczeblem JST, 2) zakresem i sposobem realizacji zadań, 3) ilością, rodzajem i stanem samorządowych nieruchomości.

Wskazane czynniki przesadzają o tym, że sytuacja finansowa JST w Polsce nie jest dobra, o czym świadczy: niekorzystna struktura dochodów, struktura wydatków, w tym wydatków bieżących, nie tyle realny, co wymuszony poziom nadwyżki operacyjnej, nie wynikający z nadmiaru środków, czy braku zadań, ile będący efektem prowadzonych oszczędności dodatni wynik budżetu, poziom i okres spłaty zadłużenia oraz spadający poziom zadłużenia, będący konsekwencją niemożności podejmowania działań inwestycyjnych.

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mają niekorzystną strukturę dochodów budżetowych, która determinuje poziom ich samodzielności finansowej (tak dochodowej, jak i wydatkowej). Wskaźnik samodzielności finansowej mierzony udziałem dochodów własnych w łącznych dochodach budżetowych we wszystkich JST jest na bardzo niskim poziomie, przy czym najkorzystniejszy, jest w gminach i miastach na prawach powiatu, a najmniej korzystny w samorządowych województwach. Tendencje w tym zakresie na przestrzeni ostatnich lat są różne, nie mniej jednak skłaniają do stwierdzenia, że w wyniku reformy administracyjnej z 1998 roku pojawiły się w Polsce nowe szczeble samorządu terytorialnego ubezwłasnowolnione finansowo.

W gminach w latach 2003–2004 dochody własne stanowiły około 35% dochodów ogółem tych jednostek, natomiast w latach 2009–2012 już jedynie 30%. W przypadku miast na prawach powiatów, zarówno w pierwszym, jak i drugim wskazanym okresie dochody te kształtowały się na poziomie około 34–36% dochodów budżetowych. W powiatach, na przestrzeni wskazanych lat, zaobserwować można wzrost samodzielności finansowej. Udział dochodów własnych tych jednostek w dochodach ogółem w 2003 roku wynosił bowiem 10%, a w roku 2012 blisko 14%. Dramatycznie na tym tle wypadają samorządowe województwa, w których wskazany wskaźnik w roku 2003 wynosił niespełna 4%, w roku 2010 około 6%, a w roku 2012 – 7,4²⁸.

W strukturze dochodów gmin, jak i miast na prawach powiatu, wyraźnie widoczny jest wzrost dochodów z tytułu dotacji celowych (w gminach z około 10% w 2003 roku do 24% w roku 2010, w miastach na prawach powiatu z około 13% w 2003 roku do 16% w roku 2010), co wskazuje na malejącą ich samodzielność wydatkową. W przypadku powiatów i samorządowych województw tendencja jest odwrotna. Wielkość dochodów z udziałów w podatkach państwowych w budżetach JST wskazuje na podatność ich na zmiany koniunktury gospodarczej, a spadek dochodów z tego źródła, od 2010 roku wskazuje na dotarcie do JST skutków kryzysu finansowego z 2008 roku.

Struktura dochodów własnych JST wskazuje, że dochody z którymi ustawodawca wiązał największy zakres samodzielności finansowej władz samorządowych, tj. dochody z majątku, stanowiły w latach 2010–2009 około 8–10% tych dochodów w gminach, 9–11% w miastach na prawach powiatu, średnio 6% w powiatach i średnio około 3% w budżetach samorządowych województw²⁹. Z kolei udział dochodów z podatków lokalnych w tych latach w budżetach gmin i miast na prawach powiatu – choć w ujęciu nominalnym rósł – w łącznych do-

²⁸ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku*, Wyd. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2011, s. 147; *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Wyd. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013, s. 154.

²⁹ J. Kotlińska, *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] T. Juja (red.), *Finanse publiczne*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011, s. 89.

chodach własnych tych jednostek malał, stanowiąc w gminach około 36% tych dochodów, a w miastach na prawach powiatu – 23%.

Niepokój może i powinna budzić struktura samorządowych wydatków budżetowych, w tym struktura wydatków bieżących. W budżetach tych podmiotów wysokość wydatków majątkowych, w tym inwestycyjnych, ściśle skorelowana jest z dostępem do bezzwrotnych środków pochodzących z zagranicy i możliwości zaciągania zobowiązań (na tzw. wkład własny) w ramach istniejących limitów zadłużenia.

W gminach w 1999 roku wydatki inwestycyjne stanowiły około 21% łącznych wydatków budżetowych, by osiągnąć poziom aż 22,5% tych wydatków w roku 2010, a następnie spaść do poziomu 17,7% w roku 2012. W przypadku miast na prawach powiatów wielkości te kształtowały się odpowiednio na poziomie: 17,2%, 21,6% i 19,5%. Istotny wzrost wydatków inwestycyjnych zauważalny jest w przypadkach powiatów. Wydatki inwestycyjne w ich budżetach w 1999 roku wynosiły zaledwie 6,4% łącznych wydatków budżetowych, w roku 2010 osiągnęły wielkość 21,7%, a w roku 2012 poziom 12,3% łącznych wydatków. Rekordowe na tym tle wydają się być wydatki inwestycyjne w budżetach samorządowych województw. Ich poziom już w pierwszym roku funkcjonowania wynosił 31,8% łącznych wydatków budżetowych, w 2009 roku – 47,3% tych wydatków, w 2010 roku 37,5%, a w roku 2012 – 35,9%.

Od 2011 roku, w związku z koniecznością przystosowania się JST do nowych reguł zadłużeniowych, poziom wydatków inwestycyjnych w łącznych wydatkach budżetowych, spada we wszystkich jednostkach samorządowych, a w szczególności w powiatach i gminach³⁰. Niestety nie oznacza to wcale zaspokojonych potrzeb członków wspólnoty samorządowej w tym zakresie i poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, w tym infrastrukturalnego w tych jednostkach, z którym nie wiązałaby się potrzeba modernizowania istniejących elementów infrastruktury, jak i budowa nowych. Potrzeby są kolosalne, co widoczne jest „gołym okiem” w każdej gminie, powiecie, czy województwie.

Władze samorządowe w większości polskich gmin i powiatów chcą, ale nie mogą dziś inwestować. Uniemożliwiają im to jednak nie tylko przepisy prawa limitujące poziom zadłużenia, ale obowiązująca od 2012 roku reguła wydatkowa, ograniczająca wielkość deficytu sektora publicznego, a także zmieniająca się klasyfikacja tytułów dłużnych. To ostatnie – bez zmian ustawowych – istotnie ograniczyło możliwości inwestycyjne u tych JST, które realizowały przedsięwzięcia w oparciu o umowy o partnerstwie publiczno-prawnym, korzystały z leasingu, czy umów nienazwanych z terminem zapłaty dłuższym niż rok³¹.

W jednostkach samorządu terytorialnego niekorzystna jest też struktura wydatków bieżących. Największą grupę tych wydatków stanowią wynagrodzenia

³⁰ K. Surówka, *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2, s. 31.

³¹ J. Kotlińska, *Finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego a poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu. Finanse publiczne i rozwój przedsiębiorczości w regionach” 2011, z. 38, s. 287–288.

i pochodne. Wydatki te w budżetach powiatów w 2004 roku stanowiły aż 57,3% łącznych wydatków bieżących i mimo spadku w kolejnych latach, w 2012 roku ukształtowały się na poziomie 52,2% tych wydatków. W gminach w analogicznych latach wielkości te kształtowały się na poziomie 41,8% i 38,8%. Podobne tendencje zauważyć można w budżetach miast na prawach powiatów. W samorządowych województwach wydatki te stanowiły w 2004 roku 15,4% łącznych wydatków budżetowych, a w 2012 roku – 15,9% tych wydatków. Co istotne, we wszystkich JST, wydatki te w roku 2012 wzrosły w porównaniu z rokiem poprzednim.

W zasadzie do 2010 roku budżety JST w przygniatającej większości zamykały się deficytem. Przykładowo w 2010 roku wystąpił on w 2.153 gminach (na 2414), 58 miastach na prawach powiatu (na 65), 263 powiatach (na 314) i w 15 (na 16) samorządowych województwach. Od 2011 roku proporcje te zmieniły się. Niemożność zaciągania zobowiązań i obowiązek utrzymywania co najmniej równowagi w budżecie bieżącym³² (art. 242 ustawy o finansach publicznych) spowodował zarówno planowanie, jak i wykonywanie przez JST budżetów nadwyżkowych. I tak w 2012 roku deficyt wystąpił już tylko w 1.074 gminach, 42 miastach na prawach powiatu, 136 powiatach i 14 województwach³³.

Konsekwencją planowanego i wykonanego ujemnego wyniku budżetu jednostki samorządu terytorialnego, jest jej zadłużenie. W Polsce – biorąc pod uwagę obowiązujące w danym czasie limity zadłużenia – można powiedzieć, że JST są zadłużone. W 2010 roku w 70 jednostkach (2,5% wszystkich JST), z tego w 68 gminach zadłużenie przekroczyło 60% ich dochodów ogółem, a w 204 (7,3% wszystkich JST) ukształtowało się ono na poziomie 50–60% tych dochodów. W 2012 roku zadłużenie powyżej 60% dochodów miało 95 jednostek (3,4% wszystkich JST), w tym w 82 gminach, a w 277 (9,9% wszystkich JST) było ono na poziomie 50–60% dochodów.

Od 2014 roku na zadłużenie JST należy spoglądać przez pryzmat indywidualnych limitów zadłużenia, określających kwotę środków, jakie maksymalnie przeznaczyć może dana JST na spłatę rat kredytów i pożyczek z należnymi odsetkami, wykup papierów wartościowych wraz z należnymi odsetkami i dyskontem, spłatę potencjalnych kwot wynikających z udzielonych poręczeń oraz gwarancji. Biorąc to kryterium pod uwagę stwierdzić można, że w dalszym ciągu JST są zadłużone, gdyż sprostanie nowym regulacjom uniemożliwia większości z nich zaciąganie kolejnych zobowiązań, skłania do częstokroć nieracjonalnej sprzedaży samorządowych nieruchomości³⁴, a przede wszystkim uniemożliwia inwestowanie i rozwój.

³² Nadwyżkę operacyjną w 2010 roku uzyskało 2.336 JST, w 2011 – 2627, a w 2012 roku już 2.707.

³³ *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Wyd. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013, s. 172.

³⁴ Jest to efektem umieszczenia dochodów ze sprzedaży majątku w liczniku wzoru na wyliczenie indywidualnego limitu zadłużenia (art. 243 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku).

6. SPOSÓB ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI SAMORZĄDOWYMI

Jednostki samorządu terytorialnego w Polsce mają różne koncepcje zarządzania nieruchomościami samorządowymi, ściśle związane z intensywnością zaangażowania właściciela w to zarządzanie, co skutkuje tym, że nieruchomości te zarządzane są przez różne podmioty, w bardziej lub mniej racjonalny sposób.

W przypadku nierozdzielenia funkcji właściciela nieruchomości od jego zarządcy, nieruchomościami komunalnymi zarządza organ wykonawczy JST, a w zasadzie w jego imieniu, jednostka organizacyjna wydzielona w strukturze urzędu gminy (wydział³⁵, referat, biuro nadzoru właścicielskiego). Bardzo często zdarza się, że władze samorządowe przekazując nieruchomości samorządowe różnym podmiotom w celu realizacji nałożonych na siebie zadań, przekazują im też uprawnienia w zakresie zarządzania przekazanymi im nieruchomościami. I tak np. w przypadku lokali komunalnych w imieniu organu wykonawczego jednostki samorządowej nieruchomościami zarządza podmiot zorganizowany w formie samorządowego zakładu budżetowego³⁶, jednostki budżetowej (zarząd zasobów komunalnych) lub samorządowa spółka prawa handlowego. Podmiot ten egzekwuje czynsze za lokale mieszkalne i użytkowe, pobiera opłatę za wodę, ogrzewanie, usuwanie nieczystości. To on, a nie użytkownicy lokali komunalnych, rozlicza się z podmiotami świadczącymi ww. usługi, z czynszu pokrywa koszty własne prowadzonej działalności, płaci podatek od nieruchomości i utrzymuje nieruchomości komunalne w stanie nie pogorszonym.

Coraz częściej wybranymi rodzajami nieruchomości zarządzają jednak podmioty z sektora prywatnego (spółdzielnie, spółki, a także osoby prywatne). Komercjalizacja zarządzania nieruchomościami samorządowymi³⁷ może bowiem poprawić efektywność gospodarowania nimi.

Z komercjalizacją zarządzania mamy do czynienia wówczas, gdy organ stanowiący JST powierza niektóre czynności związane z zarządzaniem nieruchomościami zarządcom nieruchomości, którymi są wyspecjalizowane, w tym zakresie, firmy prywatne. W opisywanej sytuacji władze samorządowe nie tracą uprawnień właścicielskich, a dodatkowo mają pełne prawo do kontroli wykorzystania nieruchomości i oceny, czy poszczególne podmioty korzystające z nich zarządzają nimi efektywnie i wykonują to w sposób właściwy³⁸.

³⁵ W 2008 roku w miastach na prawach powiatu z reguły były to 3–4 wydziały, choć zdarzało się też 7–8. Wraz ze wzrostem liczby tych wydziałów gorzej była oceniana gospodarka nieruchomościami. Patrz – B. Marona, A. Nalepka, *Realizacja nadzoru właścicielskiego nad nieruchomościami komunalnymi w miastach na prawach powiatu*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2009, vol. 17. Nr 4, ss. 40–41.

³⁶ Patrz: D. Sikora, *Uwarunkowania efektywnego zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi – przykład Łodzi*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu. Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” 2007, nr 1161, ss. 690–697.

³⁷ M. Wartalska, *Wybrane aspekty prywatyzacji zarządzania nieruchomościami...*, dz. cyt., nr 1161, s. 632.

³⁸ B. Marona, A. Nalepka, *Realizacja nadzoru właścicielskiego nad nieruchomościami komunalnymi w miastach na prawach powiatu*, dz. cyt., s. 38.

Zarządzanie przez profesjonalnego zarządcę polegać będzie na podejmowaniu decyzji i działań, które zmierzają do utrzymania nieruchomości w stanie nie pogorszonym oraz do uzasadnionego w nie inwestowania. Zarządcy nie mają i nie mogą mieć uprawnień do zbywania nieruchomości oraz do podejmowania czynności w postępowaniu sądowym, dotyczącym nieruchomości komunalnej. Zleceńodawca może jednak stawiać przed zarządcą bardziej ambitne zadania, a mianowicie podejmowanie działań mających na celu nie tylko przeciwdziałanie spadkowi wartości nieruchomości, lecz także powodujących wzrost ich wartości. Zarządca cel ten może realizować przez twórcze wynajdowanie coraz to nowych sposobów zwiększania dochodów i zmniejszania wydatków oraz jednocześnie utrzymanie nieruchomości w stanie pozwalającym przyciągnąć i utrzymać dobrych najemców³⁹.

Koncepcja zarządzania nieruchomościami komunalnymi w Polsce, nie jest związana z wielkością JST, choć wydawałoby się, że zwłaszcza w dużych miastach, powinni tym się zajmować profesjonalni zarządcy. Co więcej, bardzo często nie ma jednego podmiotu, który zarządza całym zasobem nieruchomości samorządowych. Zwyczajowo odrębnie prowadzony jest zarząd gruntami, odrębnie budynkami, w tym z lokalami mieszkalnymi.

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na zmiany, jakie w zakresie zarządzania nieruchomościami wprowadzono z początkiem 2014 roku. W związku ze zwiększeniem dostępu do zawodu zarządcy nieruchomościami, wprowadzono daleko posuniętą liberalizację przepisów go dotyczących⁴⁰. To, czy i jak ta zmiana wpłynie na jakość i efektywność zarządzania samorządowymi nieruchomościami, okaże się za jakiś czas.

Bez względu na to, kto zarządza nieruchomością, podstawą jego pracy powinny być odpowiednie dokumenty o charakterze operacyjny. Dokumentami tymi są plan zarządzania nieruchomością i budżet nieruchomości. Pierwszy z nich zawiera planowane przez zarządcę działania dotyczące nakładów i wpływów z nieruchomości, w związku z postawionym przed nim zadaniem wzrostu wartości nieruchomości⁴¹. Drugim – służy ocenie efektywności zarządzania nieruchomością⁴².

7. PODSUMOWANIE

Prowadzenie racjonalnej i efektywnej zarazem gospodarki nieruchomościami samorządowymi nie jest procesem łatwym, co nie oznacza, że niemożliwym. Aby jednak tak się stało niezbędne jest spełnienie kilku podstawowych warunków. Są nimi:

- 1) odpowiednia informacja o nieruchomościach samorządowych,

³⁹ Por. B. Burrough, *Różnica pomiędzy zarządzaniem nieruchomościami biurowymi, przemysłowymi i handlowymi*, „Świat Nieruchomości” 1997, nr 21.

⁴⁰ Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013 r., poz. 829, art. 8 pkt. 12.

⁴¹ M. Bryx (red.), *Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami*, dz. cyt., s. 45.

⁴² Tamże, s. 222.

- 2) gospodarowanie nieruchomościami zgodne z koncepcją długofalowego rozwoju danego obszaru⁴³, planem zagospodarowania przestrzennego i założeniami strategii rozwoju danej jednostki samorządowej, określającej długofalowe cele, zamierzenia oraz podstawowe kierunki działania JST z uwzględnieniem jej interakcji z otoczeniem⁴⁴,
- 3) kompetentne władze samorządowe, mające długoterminową koncepcję gospodarowania nieruchomościami⁴⁵ i potrafiące ją realizować w granicach określonych przepisami prawa,
- 4) adekwatny do zadań system dochodów JST, tj. taki, który daje szansę władzom samorządowym na prowadzenie racjonalnej i efektywnej gospodarki posiadanymi nieruchomościami, bez konieczności decydowania o sposobie gospodarowania nieruchomościami i ich zbywaniu pod presją braku środków w samorządowym budżecie lub spełniania indywidualnego limitu zadłużenia⁴⁶,
- 5) Odpowiednia w danych warunkach i dla danej JST koncepcja zarządzania nieruchomościami.

W związku z tym, jak wskazano – brak jest odpowiedniej informacji o nieruchomościach samorządowych, autorka postuluje stworzenie regulacji prawnych, z których wynikałby obowiązek konstruowania w JST:

- a) wieloletniego dokumentu traktującego o stanie (fizycznym i prawnym) samorządowych nieruchomości, ich wartości, przepływach finansowych z nimi związanych itp., którego szczegółowość byłaby uregulowana, w taki sposób, aby można było na jego podstawie móc zdecydować, które z nieruchomości powinny być w samorządowym zasobie, bo są niezbędne lub przydatne, a dla których w tym zasobie miejsca nie ma⁴⁷,
- b) rocznego dokumentu sprawozdawczego z gospodarki nieruchomościami samorządowymi, który byłby pomocny do oceny tej gospodarki i podmiotów ją prowadzących⁴⁸.

⁴³ Por. W. Gorzym-Wilkowski, A. Miszczuk, M. Miszczuk, K. Żuk, *Zarys ekonomiki gminy*, Wyd. Norbertinum, Lublin 1999, s. 226.

⁴⁴ J. Adamiak, W. Kosiedowski, A. Potoczek, B. Słowińska, *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2001, s. 151.

⁴⁵ Szerzej na ten temat: J. Kotlińska, *Zarządzanie majątkiem komunalnym gminy*, [w:] S. Dolata (red.), *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.

⁴⁶ Szerzej na ten temat np.: J. Kotlińska, *Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Finanse wobec zmian w burzliwym otoczeniu” 2013, t. 47, nr 2.

⁴⁷ Na tworzenie takiego dokumentu, w 2009 roku powiązanego jeszcze wówczas z tworzoną w JST WPI, wskazywała autorka w opracowaniu: J. Kotlińska, *Wieloletnie programowanie w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe UEP. Dylematy i wyzwania finansów publicznych” 2010, z. 141.

⁴⁸ Szczegółową informację na temat zawartości tego dokumentu znaleźć można w pozycji: J. Kotlińska, *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, dz. cyt., ss. 299–301.

Racjonalność gospodarowania nieruchomościami samorządowymi, wymaga właściwego przetworzenia zgromadzonych informacji. Niezbędne jest przeprowadzenie różnego rodzaju analiz i sformułowanie wniosków, a także określenie polityki gospodarowania tymi nieruchomościami w odpowiednim dokumencie (strategii, prognozie, programie). Ponadto istotna jest kontrola realizacji zapisów tych dokumentów, a także prowadzenie monitoringu gospodarowania tymi nieruchomościami pod kątem ewentualnej zmiany prowadzonej polityki, czy zastosowanych procedur. Aby wskazane czynności były możliwe, podmioty podejmujące decyzje z zakresu gospodarki nieruchomościami samorządowymi i nimi zarządzający, powinni posiadać odpowiednie kwalifikacje i mieć koncepcje zarządzania tymi nieruchomościami.

W gospodarce nieruchomościami samorządowymi powinno się porównywać nakłady z efektami (niekoniecznie w ujęciu wartościowym), stąd niewątpliwie sprzyjać jej będzie prowadzenie gospodarki finansowej JST w oparciu o koncepcje budżetu zadaniowego. Osobną kwestią są zmiany, jakie powinny być wprowadzone do systemu dochodów JST. Celem tych zmian powinno być dostosowanie puli środków, jakimi dysponują poszczególne JST do przekazanych im zadań (zgodnie z zasadą adekwatności), w tym zwiększenie ich samodzielności finansowej, przejawiającej się w budżecie zdecydowaną przewagą dochodów własnych.

BIBLIOGRAFIA

- Adamiak J., Kosiedowski W., Potoczek A., Słowińska B., *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, Wyd. Dom Organizatora, Toruń 2001.
- Bończak-Kucharczyk E., *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz do ustawy*, Wyd. Wolters Kluwers, Warszawa 2013.
- Bryx M. (red.), *Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami*, Wyd. Poltext, Warszawa 2007.
- Burrough B., *Różnica pomiędzy zarządzaniem nieruchomościami biurowymi, przemysłowymi i handlowymi*, „Świat Nieruchomości” 1997, nr 21.
- Gorzym-Wilkowski W., Miszczuk A., Miszczuk M., Żuk K., *Zarys ekonomiki gminy*, Wyd. Norbertinum, Lublin 1999.
- Kaganova O., Nayyar-Stone R., Merrill S., Peterson G., *Municipal Redl Property Asset Management: An Overview of World Experience, Issues, Financial Implications and Housing*, The Urban Institute, Washington 1999.
- Kotlińska J., *Finanse jednostek samorządu terytorialnego*, [w:] Juja T. (red.), *Finanse publiczne*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2011.
- Kotlińska J., *Finansowanie rozwoju lokalnego i regionalnego a poziom zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego*, „Zeszyty Naukowe WSB w Poznaniu. Finanse publiczne i rozwój przedsiębiorczości w regionach” 2011, z. 38.
- Kotlińska J., *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Wyd. UEP, Poznań 2009.
- Kotlińska J., *Sprzedaż majątku samorządowego w kontekście limitu zadłużenia i zadań jednostek samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Wyższej Szkoły Bankowej w Poznaniu. Finanse wobec zmian w burzliwym otoczeniu” 2013, t. 47, nr 2.

- Kotlińska J., *Wieloletnie programowanie w jednostkach samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe UEP. Dylematy i wyzwania finansów publicznych” 2010, z. 141.
- Kotlińska J., *Zarządzanie majątkiem komunalnym gminy*, [w:] Dolata S. (red.), *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- Marona B., Nalepka A., *Realizacja nadzoru właścicielskiego nad nieruchomościami komunalnymi w miastach na prawach powiatu*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości” 2009, vol. 17, Nr 4.
- Niewiadomski Z. (red.), *Samorząd terytorialny. Ustrój i gospodarka. Stan prawny na dzień 1 września 2001*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Warszawa 2001.
- Padrak R., *Sprzedaż nieruchomości po nowelizacji ustawy*, „Finanse Publiczne” 2008, Nr 3.
- Padrak R., *Zbywanie i oddawanie do korzystania nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa*, Wyd. Presscom, Administracja Publiczna. Biblioteka, Warszawa 2010.
- Rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 5 lipca 2010 r. w sprawie szczególnych zasad rachunkowości oraz planów kont dla budżetu państwa, budżetów jednostek samorządu terytorialnego, jednostek budżetowych, samorządowych zakładów budżetowych, państwowych funduszy celowych oraz państwowych jednostek budżetowych mających siedzibę poza granicami Rzeczypospolitej Polskiej, Dz.U. z 2013 r., poz. 289.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, Dz.U. Nr 118, poz. 1233.
- Rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków, Dz.U. Nr 38, poz. 454.
- Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 21 listopada 2013 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym, Dz.U. z 2013 r., poz. 1411.
- Sienkiewicz H., *Historia myśli ekonomicznej*, Wyd. PWE, Warszawa 1998.
- Sikora D., *Uwarunkowania efektywnego zarządzania komunalnymi zasobami mieszkaniowymi – przykład Łodzi*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu. Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” 2007, nr 1161.
- *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2010 roku*, Wyd. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2011.
- *Sprawozdanie z działalności Regionalnych Izb Obrachunkowych i wykonania budżetu przez jednostki samorządu terytorialnego w 2012 roku*, Wyd. Krajowa Rada Regionalnych Izb Obrachunkowych, Warszawa 2013.
- Surówka K., *Ograniczenia faktyczne samodzielności finansowej jednostek samorządu terytorialnego – regresja samodzielności finansowej*, „Finanse Komunalne” 2014, nr 1–2.
- Szachulowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., *Gospodarka nieruchomościami. Przypisy i komentarz*, wydanie 2 zmienione, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013 r., poz. 829.
- Ustawa z dnia 16 kwietnia 2004 r. o ochronie przyrody, tekst jedn. – Dz.U. z 2013 r., poz. 627 ze zm.

- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. — Prawo geodezyjne i kartograficzne, tekst jedn. — Dz.U. z 2010 r., Nr 193, poz. 1287 ze zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego, tekst jedn. — Dz.U. z 2014 r., poz. 150.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jedn. — Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 ze zm.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Dz.U. Nr 162, poz. 1568 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jedn. — Dz.U. z 2012 r., poz. 647 ze zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jedn. — Dz.U. z 2013 r., poz. 885 ze zm.
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości, tekst jedn. — Dz.U. z 2013 r., poz. 330.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. Nr 249, poz. 2104 ze zm.
- Ustawa z dnia 6 lipca 1982 r. o księgach wieczystych i hipotece, tekst jedn. — Dz.U. z 2013 r., poz. 707 ze zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, tekst jedn. — Dz.U. z 2013 r., poz. 594 ze zm.
- Wartalska M., *Gospodarowanie majątkiem komunalnym – wybrane obszary problemowe*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu. Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” 2006, nr 1124.
- Wartalska M., *Wybrane aspekty prywatyzacji zarządzania nieruchomościami komunalnymi*, „Prace Naukowe AE we Wrocławiu. Gospodarka lokalna i regionalna w teorii i praktyce” 2007, nr 1161.

THE ENDOGENOUS DETERMINANTS OF LOCAL GOVERNMENT'S REAL ESTATE MANAGEMENT

Summary: This paper attempts to answer the question, what is it and what are the conditions for rational and efficient management of public resources, including local government property, in particular, how conducive to it is information about its property prepared by local government units (LGUs), plenty of rope and decision autonomy, local government's financial system and real estate management.

Key words: management's rationality and efficiency, local government's real estate information, property owner autonomy, the financial system of local government units, local government's real estate manager.

*Dr Janina Kotlińska
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy
Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii
e-mail: jankakotlinska@tlen.pl*