

Andrzej Muczyński, Zbigniew Sujkowski

Klasyfikacja funkcjonalna gminnych zasobów nieruchomości

Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum 3/1, 21-30

2004

Artykuł został zdigitalizowany i 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.

KLASYFIKACJA FUNKCJONALNA GMINNYCH ZASOBÓW NIERUCHOMOŚCI

Andrzej Muczyński, Zbigniew Sujkowski

Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. W pracy przedstawiono propozycję klasyfikacji zasobów nieruchomości gmin miejskich w ujęciu kompleksowym. Stworzoną klasyfikację oparto na dwóch podstawowych kryteriach podziału nieruchomości komunalnych: przedmiocie gospodarowania – podziale na nieruchomości gruntowe i zabudowane (budynki, budowle i lokale), oraz funkcji (faktycznego sposobu wykorzystania), jakie wypełniają lub mogą wypełniać nieruchomości zewidencjonowane w zasobach gminnych. Funkcje nieruchomości z zasobów komunalnych analizowano w powiązaniu z zadaniami własnymi gmin. Opracowana klasyfikacja ma charakter porządkujący gospodarkę gminnymi zasobami nieruchomości i stanowi przyczynek do racjonalizacji metod i form gospodarowania majątkiem publicznym.

Słowa kluczowe: gospodarka nieruchomościami, gminne zasoby nieruchomości, zadania własne gmin

WSTĘP

Przemiany ustrojowe zapoczątkowane w latach dziewięćdziesiątych doprowadziły do przywrócenia instytucji samorządu terytorialnego. W szczególności powołano do życia samorządowe gminy, którym – nadając osobowość prawną – powierzono wykonywanie określonych zadań służących realizacji celów publicznych. Jednocześnie podmioty te wyposażono w środki finansowe (budżety) i rzeczowe (mienie) niezbędne do realizacji zadań związanych z zaspokajaniem zbiorowych potrzeb społeczności lokalnych. Do podstawowych środków rzeczowych (składników mienia) należy zaliczyć gminne zasoby nieruchomości.

Adres do korespondencji – Corresponding author: dr inż. Zbigniew Sujkowski, Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn

Wspomniane zasoby utworzono z mocy prawa, jako wyodrębnione masy majątkowe (mienia nieruchomości) gmin, w celu zidentyfikowania i ochrony tego majątku, który w danej chwili nie był przez gminy trwale rozdysponowany [Wolanin 1999]. Gminne zasoby nieruchomości funkcjonują w istocie jako pojęcia techniczno-prawne. Nie mają żadnych struktur organizacyjnych i obejmują nieruchomości różne pod względem ich naturalnej przydatności gospodarczej. Zgodnie z wolą ustawodawcy, gminne zasoby nieruchomości mają bowiem służyć głównie celom publicznym, a poza tymi celami – powinny być wykorzystywane według zasad prawidłowej gospodarki (racjonalnie), z maksymalnym pożytkiem społecznym i z wyłączeniem wszelkiego marnotrawstwa [Szachułowicz i in. 2000].

Złożoność struktury przedmiotowo-funkcjonalnej gminnych zasobów nieruchomości nie była dotychczas poddana kompleksowym analizom, gdyż większość autorów koncentrowała uwagę na podmiotowej stronie zagadnienia, szczególnie na procedurach prawnych ewidencjonowania i gospodarowania nieruchomościami komunalnymi. Mając na uwadze potrzebę całościowego ujmowania złożonej problematyki gospodarki nieruchomościami gmin, za cel główny artykułu przyjęto opracowanie propozycji klasyfikacji funkcjonalnej zasobów nieruchomości komunalnych w gminach miejskich. Dodatkową inspiracją do stworzenia tej klasyfikacji były opinie wielu praktyków zajmujących się gospodarką nieruchomościami, zebrane w trakcie wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych w wytypowanych urzędach gmin. Wynika z nich, że konieczne jest uporządkowanie zbiorów nieruchomości gmin miejskich w powiązaniu z zadaniami publicznymi na nich ciążyącymi.

PRZEDMIOT I METODYKA BADAŃ

Gminne zasoby nieruchomości nie stanowią pojęcia nowego, występowało ono bowiem w uchylonej ustawie o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości. Pod rządami tamtej ustawy zasoby gminne – głównie jako zasób gruntów, były tworzone uchwałami właściwych rad gmin na cele zabudowy miast i wsi, z przeznaczeniem na realizację zorganizowanego budownictwa wielorodzinnego oraz związanych z tym budowli i urządzeń. Nabywanie gruntów do zasobów gmin odbywało się głównie poprzez wywłaszczenie. Z dniem wejścia w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami¹ gminne zasoby nieruchomości poddano istotnym przewartościowaniom o charakterze jakościowym i ilościowym. Do zasobów zaliczono zbiory tych wszystkich nieruchomości w gminach, które 01.01.1998 r. stanowiły jej własność i nie były oddane w użytkowanie wieczyste, w trwały zarząd lub obciążone prawem użytkowania, jak również prawo użytkowania wieczystego przysługujące gmi-

¹Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. DzU z 2000 r. nr 46, poz. 745)

nie do nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów publiczno-prawnych. Ponadto stworzono możliwość sukcesywnego zasilania tych zasobów po 01.01.1998 r przez nieruchomości, do których gminy uzyskały tytuł prawny w postaci prawa własności lub użytkowania wieczystego, oraz przez te nieruchomości stanowiące własność gminy, które przestały być obciążone użytkowaniem wieczystym, trwałym zarządem lub użytkowaniem [Bieniek i Marmaj 2000].

Zaistniałe przeobrażenia w procesach tworzenia i funkcjonowania gminnych zasobów nieruchomości zostały powiązane z poszerzeniem się katalogu funkcji, jakie mogą one spełniać. W obecnej sytuacji nieruchomości z gminnych zasobów mogą być wykorzystywane na szeroko pojęte cele rozwojowe gmin i zorganizowanej działalności inwestycyjnej, w szczególności na realizację budownictwa mieszkaniowego oraz związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej, a także do realizacji innych celów publicznych. Cele publiczne, do których realizacji mogą być zaangażowane gminne zasoby nieruchomości wskazano bezpośrednio w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 6). Wykaz ten uzupełniają ponadto cele, które są związane z realizacją zadań własnych nałożonych na gminy przepisami ustawy o samorządzie gminnym². W sferze gospodarowania nieruchomościami zadania własne samorządów gminnych obejmują w szczególności takie sprawy, jak: gospodarka terenami, gminne budownictwo mieszkaniowe, utrzymywanie gminnych dróg, ulic, placów, zaopatrzenie w wodę, kanalizację, energię elektryczną i ciepłą, gaz, utrzymywanie gminnych obiektów i urządzeń użyteczności publicznej oraz obiektów administracyjnych, usuwanie i oczyszczanie ścieków komunalnych, utrzymywanie czystości i porządku, targowisk i hal targowych, a także utrzymywanie cmentarzy gminnych.

Przedmiot badań (klasyfikacji) w niniejszej pracy stanowią zasoby nieruchomości gmin miejskich. Z przeprowadzonych rozważań wynika, że zasoby te obejmują zarówno grunty z ich częściami składowymi, jak i inne nieruchomości (budynki, budowle i lokale) stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności. W gminach miejskich rozpatrywane zasoby stanowią na ogół bardzo złożone, zmieniające się w czasie zbiory nieruchomości komunalnych o różnych funkcjach i sposobach wykorzystania [Muczyński 2004]. Jest to uwarunkowane szerokim spektrum celów, jakim służy gospodarka nieruchomościami gminy w sferze użyteczności publicznej. Zakres przedmiotowy gminnych zasobów nieruchomości zależy bowiem od statusu badanej gminy, prowadzonej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, postawy aktywizującej władz, zakresu i form współpracy z sektorem prywatnym, stopnia przedsiębiorczości społeczeństwa lokalnego, a także od wielu innych warunków o charakterze przestrzennym, społeczno-gospodarczym, demograficznym i przyrodniczym, w jakich funkcjonują gminy.

Pod pojęciem klasyfikacji rozumie się zwykle systematyczny, hierarchizujący podział różnych elementów badanej rzeczywistości na grupy lub klasy

² Ustawa z dnia 8 marca 1991 o samorządzie gminnym (DzU z 1998 r. nr 167, poz.1126)

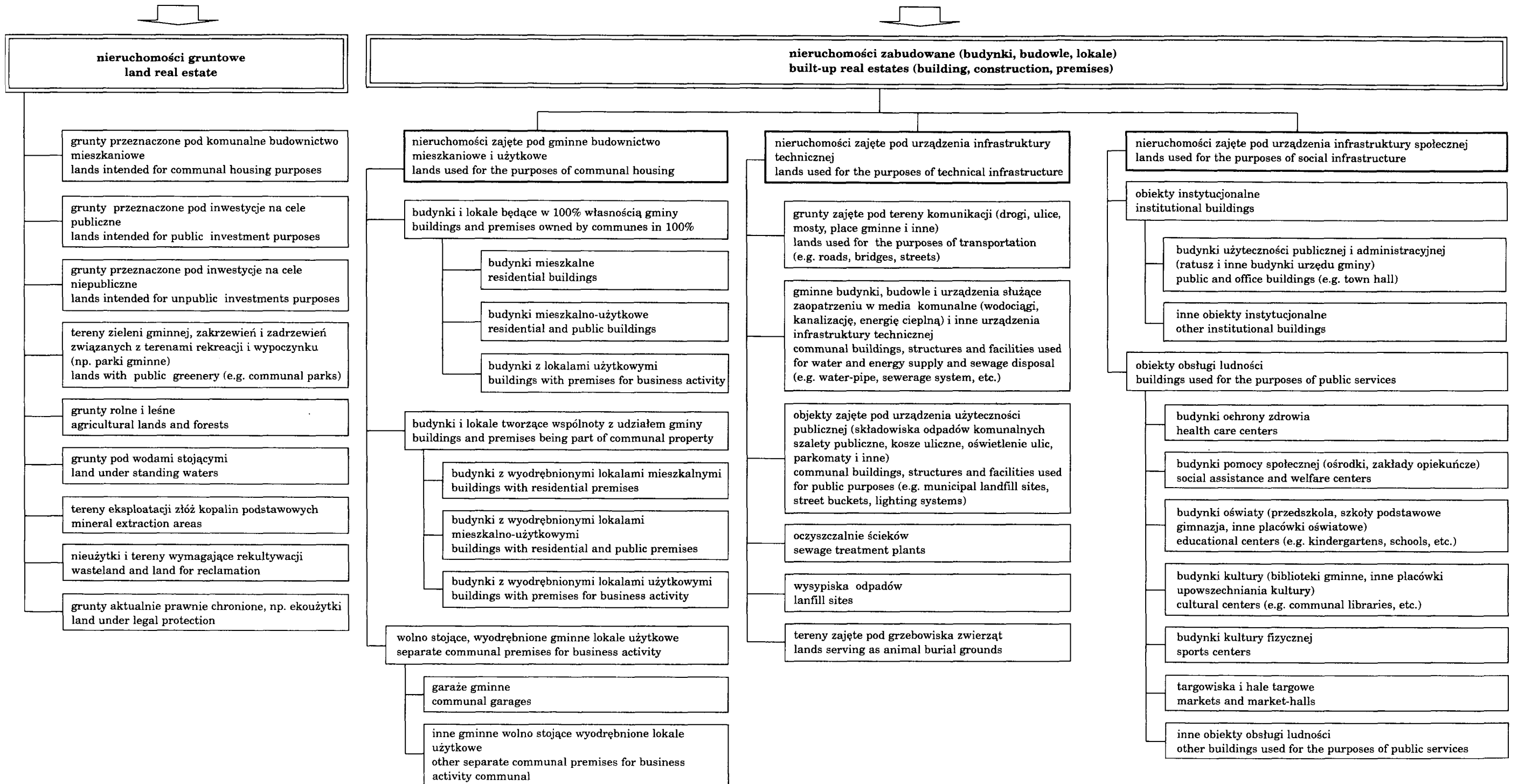
według wcześniej ustalonych kryteriów, a także ustalenie zasad proponowanego podziału. W znaczeniu filozoficznym klasyfikacja oznacza grupowanie przedmiotów według posiadanych przez nie cech wspólnych. Procedura taka wymaga przeprowadzenia analizy, porównania i zdolności do abstrahowania różnic jednostkowych. Stanowi ona punkt wyjścia wszelkiej nauki, gdyż pozwala na przejście od obserwacji do formułowania praw i uogólnień. Opracowując koncepcję klasyfikacji funkcjonalnej gminnych zasobów nieruchomości, przyjęto założenie, że winna ona spełniać wymagania kompleksowości oraz uwzględniać złożoność i wewnętrzne zróżnicowanie przedmiotu badań z punktu widzenia efektywnej i racjonalnej gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Stąd też proponowaną klasyfikację – od strony metodycznej – przeprowadzono etapowo, na podstawie tych kryteriów podziału badanej zbiorowości, które mają decydujące znaczenie w wyborze procedur i form gospodarki nieruchomościami gmin. Za pierwsze przyjęto kryterium przedmiotu gospodarowania. Nawiązuje ono do definicji nieruchomości określonej przez prawo cywilne. Na tej podstawie podzielono gminne zasoby nieruchomości na grupy nieruchomości gruntowych i nieruchomości zabudowanych. Grupa nieruchomości zabudowanych zawiera podgrupy budynków, budowli, urządzeń i lokali. W drugim etapie procedury klasyfikacji posłużono się kryterium funkcji (faktycznego sposobu wykorzystania), jakie spełniają lub mogą spełniać nieruchomości zewidencjonowane w zasobach gminnych. Podział funkcjonalny w wyróżnionych grupach został dostosowany do charakteru zadań własnych gmin w sferze gospodarowania nieruchomościami. Podział ten opracowano na podstawie analizy przepisów prawnych regulujących funkcjonowanie samorządów gminnych, stanu faktycznego zasobów w badanych gminach, a także dostępnych aktów prawa miejscowego, opracowań studialnych i innych źródeł informacji o komunalnych zasobach nieruchomości. Podczas konstruowania proponowanej klasyfikacji wykorzystano ponadto metodę wywiadów bezpośrednich. Wywiady te przeprowadzono ze specjalistami w zakresie w gospodarowania nieruchomościami zatrudnionymi w czterech urzędach badanych gmin miejskich: Olsztyn, Elbląg, Piła i Białystok.

CHARAKTERYSTYKA WYNIKÓW BADAŃ

W efekcie realizacji przedstawionej procedury badawczej opracowano koncepcję klasyfikacji funkcjonalnej zasobów nieruchomości w gminach miejskich. Proponowaną klasyfikację zaprezentowano na rysunku 1.

Do pierwszej grupy zaliczono nieruchomości gruntowe obejmujące niezabudowane grunty stanowiące własność komunalną. Uwidoczniony na schemacie podział obejmuje dziewięć podgrup (rodzajów) gruntów miejskich. Pierwszą z nich są grunty przeznaczone pod komunalne budownictwo mieszkaniowe. Należą do nich grunty o dobrych warunkach geotechnicznych umożliwiających realizację zabudowy wielorodzinnej. Są one bowiem przeznaczone

**GMINNY ZASÓB NIERUCHOMOŚCI
COMMUNAL REAL ESTATE RESOURCES**



Rys. 1. Struktura funkcjonalna gminnych zasobów nieruchomości
Fig. 1. Functional structure of communal real estate resources

do zbiorowego zamieszkania. W badanych gminach grunty te cechują się dobrą dostępnością komunikacyjną oraz bliskim sąsiedztwem sieci infrastruktury. Ważnym zadaniem własnym gmin w sferze gospodarowania zasobem poza wyodrębnieniem gruntów pod budownictwo czynszowe jest także wskazanie nieruchomości, które nie są potrzebne gminie do realizacji określonych zadań i należy się ich pozbyć z zasobu w drodze trwałego rozdysponowania. Drugi rodzaj nieruchomości gruntowych stanowią grunty przeznaczone na realizację celów publicznych. Zakres ilościowy tych nieruchomości wynika z potrzeb rozwoju społeczno-gospodarczego i kulturowego badanych społeczności gminnych, jak również stopnia rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Przykładem tego typu nieruchomości będą grunty przeznaczone pod przyszłe przedszkola miejskie, budowę lub rozbudowę szkół podstawowych, placówek oświaty i kultury, instytucji ochrony zdrowia itp. W dalszej kolejności wydzielono grunty przeznaczone w zasobach pod inwestycje na cele niepubliczne. Samorządy gminne – wyposażone w osobowość prawną i zasoby nieruchomości – mają prawo wykorzystywać swoje tereny pod inwestycje na cele niepubliczne (komercyjne) na podstawie sformułowanej w Konstytucji RP zasady wolności gospodarczej. Powinno się to jednakże odbywać z uwzględnieniem wielu ograniczeń sformułowanych w ustawie o gospodarce komunalnej³. W badanych gminach zwrócono uwagę na fakt, że komercyjne grunty komunalne nie były dostatecznie wyeksponowane na rynku inwestycyjnym. Aktywne wypełnianie przez gminy roli inwestora na rynku nieruchomości wymaga podejmowania bardziej zdecydowanych działań związanych z wdrożeniem podejścia marketingowego do praktyki gospodarowania zasobami nieruchomości komunalnych. Kolejną podgrupę nieruchomości gruntowych stanowią tereny zieleni gminnej, zakrzewień i zadrzewień wykorzystywane do celów rekreacyjno-wypoczynkowych. Do podgrupy tej należą grunty pokryte naturalną szatą roślinną. Zaliczono do nich: grunty zajęte pod zadrzewienia, parki, skwery, ogrody działkowe, formy zieleni przyulicznej, tereny zieleni osiedlowej, obszary zieleni, tereny zalewowe rzek itp. Układ przestrzenny terenów zielonych zabezpiecza ciągłość ekologiczną w gminach i służy rekreacji i wypoczynkowi. Prawidłowa gospodarka zasobami gminnymi wymaga opracowania dla tego rodzaju gruntów studiów ekologicznych, które określają m.in. działania związane z uzupełnianiem zieleni przy placach i wzdłuż ulic. Gospodarka terenami parkowymi w szczególności winna uwzględniać specjalne programy użytkowe dla dzieci i młodzieży (np. budowę toru do jazdy na rolkach, piaskownic i placów zabaw), a także dla dorosłych (np. budowę ścieżek spacerowych). Piąty rodzaj gruntów w zasobach gminnych stanowią grunty rolne i leśne. Należą do nich grunty rolne (ogródki działkowe) oraz grunty leśne i lasy. Lasy gminne – jako dendroflora miast – nie wypełniają na ogół funkcji produkcyjnych, są one bowiem wykorzystywane głównie w celach rekreacyjnych lokalnej społeczności, do wypoczynku

³ Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 o gospodarce komunalnej (DzU nr 97, poz. 43 z późn. zm.)

i uprawiania sportów masowych (np. ścieżki zdrowia i trasy rowerowe, strzelnice sportowe). Polityka wykorzystania gruntów leśnych opiera się na wskazaniach wynikających z planów urządzania lasów. Plany tego typu określają docelowe struktury poszczególnych gatunków drzewostanów, cięcia sanitarne, a ponadto przyczyniają się do optymalnego wykorzystania żyzności siedlisk leśnych poprzez odpowiedni dobór nasadzeń. Podobną funkcję w stosunku do gruntów leśnych w mieście spełniają grunty pod wodami. Zaliczamy do nich grunty pod stawami, nieprzepływowymi jeziorami, gliniankami, stawami potorfowymi, rozlewiskami śródpolnymi, tereny podmokłe, zabagnione i inne, które nie mają połączenia z wodami płynącymi. Zadaniem gmin w tym zakresie jest pomiar zanieczyszczeń wody w celu określenia aktualnej klasy czystości wód, a także utrzymywanie i zagospodarowanie terenów wokół tych zbiorników wodnych. Ostatnie trzy podgrupy nieruchomości gruntowych nawiązują do podziału stosowanego w ewidencji gruntów i budynków. Są to tereny o specyficznych funkcjach ochronnych i dlatego nie odgrywają istotnej roli w aktywnym gospodarowaniu zasobami gminnymi. Wyróżniono tu tereny eksploatacji złóż kopalin (zapadliska i wyrobiska, nieczynne kopalnie odkrywkowe, miejsca po wydobyciu piasku), nieużytki i tereny do rekultywacji oraz grunty chronione – ekoużytki (np.: naturalne zbiorniki wodne, bagna, torfowiska, starorzecza).

Drugą grupę klasyfikacyjną gminnych zasobów nieruchomości stanowią nieruchomości zabudowane, w tym budynki, budowle, urządzenia i lokale. Uwzględniając charakter zadań własnych gmin w sferze gospodarki nieruchomości w ramach proponowanej klasyfikacji funkcjonalnej, wyodrębniono trzy główne podgrupy nieruchomości zabudowanych, które obejmują nieruchomości zajęte pod: gminne budownictwo mieszkaniowe i użytkowe, pod urządzenia infrastruktury technicznej oraz pod urządzenia infrastruktury społecznej [Sujkowski 2003].

Pierwszą podgrupę stanowią nieruchomości zajęte pod gminne budownictwo mieszkaniowe i użytkowe. Do tej podgrupy zaliczono nieruchomości stanowiące gminne zasoby mieszkaniowe, za których pomocą jednostki te realizują zadania własne w zakresie mieszkalnictwa, a w szczególności zapewniają lokale socjalne, lokale zamienne i zaspokajają potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych charakteryzujących się niskim poziomem dochodów. W związku z różnym statusem prawnym użytkownika zajmującego budynki bądź lokale w gminnym zasobie lokalowym wyodrębniono trzy rodzaje tego typu obiektów. Są to budynki stanowiące 100-procentową własność gmin (z wyodrębnieniem klasy budynków mieszkalnych, mieszkalno-użytkowych oraz budynków z lokalami użytkowymi) [Sujkowski 2003]. Drugi rodzaj stanowią budynki i lokale wspólnot mieszkaniowych z udziałem gminy. W budynkach tych gminy są właścicielami przynajmniej jednego wyodrębnionego lokalu oraz mają prawo współwłasności części wspólnych w budynku i w działce gruntowej. Polityka badanych gmin w odniesieniu do wspólnot mieszkaniowych jest mało zróżnicowana i zmierza w kierunku pozbywania się udziałów (lokali komunalnych) w takich budynkach na rzecz podmiotów

prywatnych. Osoby odpowiedzialne za gospodarkę zasobami gminnymi argumentują taki tok postępowania w ten sposób, że zadaniem gminy jest utrzymanie zasobów budynkowych własnych, a nie inwestowanie w nieruchomości, które są własnością innych podmiotów prawa występujących na rynku. Budynki wspólnot mieszkaniowych podzielono następnie na budynki: z wyodrębnionymi lokalami mieszkalnymi, lokalami mieszkalno-użytkowymi i lokalami użytkowymi. Trzeci rodzaj nieruchomości w analizowanej podgrupie stanowią wolno stojące gminne budynki (lokale) użytkowe, np. garaże gminne, zadaszone parkingi, lokale magazynowo-składowe i in. Oprócz budynków, do nieruchomości mieszkalnych i użytkowych należą też grunty, budowle i urządzenia funkcjonalne związane z budynkami, tj. podwórza, przejścia, przydomowe placyki gier i zabaw oraz ogródki przydomowe.

Kolejną podgrupę badanych nieruchomości zabudowanych w zasobach gminnych stanowią nieruchomości zajęte pod urządzenia infrastruktury technicznej. Powiązanie zadań własnych gmin w zakresie infrastruktury technicznej z funkcjami nieruchomości znajdujących się w zasobach pozwoliło na wyodrębnienie takich rodzajów nieruchomości, jak: grunty zajęte pod tereny komunikacji, które winny zapewniać bezkonfliktową dostępność do każdej innej nieruchomości. Do gminnych zasobów nieruchomości należą ulice i drogi gminne, które obecnie stanowią 54% wszystkich dróg w Polsce. Ponadto do terenów komunikacyjnych stanowiących zasoby nieruchomości gmin należy zaliczyć także: aleje, ronda, drogi gruntowe, dojazdowe, torowiska tramwajowe poza pasami ulic i dróg, skrzyżowania z urządzeniami do oświetlenia dróg i sygnalizacji, miejsca przeznaczone do parkowania (parkingi naziemne, wielopoziomowe i podziemne), place, mosty, obiekty i urządzenia związane z obsługą funkcji komunikacyjnych (np. przystanki i wiaty autobusowe, tramwajowe, ciągi piesze). Następnym rodzajem nieruchomości zajętych pod urządzenia infrastruktury technicznej są grunty, budynki, budowle i urządzenia służące zaopatrzeniu w media komunalne zgodnie z zakresem wykonywanych przez gminy zadań własnych. Grunty te wraz ze znajdującymi się na nich budynkami, budowlami i urządzeniami pełnią ważną funkcję w zasobach gminnych, gdyż umożliwiają eksploatację pozostałych nieruchomości na terenie gminy. W skład tego rodzaju nieruchomości wchodzi w szczególności: sieci energetyczne, wodociągowe, kanalizacyjne, gazowe, teletechniczne, budowle ujęć wody, stacje pomp, grunty pod stacjami transformatorowymi i rozdzielczymi i inne urządzenia. Trzecim rodzajem nieruchomości komunalnych w omawianej podgrupie są obiekty pod urządzenia użyteczności publicznej. Służą one głównie poprawie standardu i jakości życia ogółu mieszkańców gminy. Należą do nich obiekty zajęte pod wesołe miasteczka, składowiska odpadów komunalnych, miejsca na kontenery, kosze na śmieci, toalety publiczne, parkomaty i inne obiekty. Pozostałe rodzaje nieruchomości, jakie wyodrębniono w podgrupie nieruchomości zajętych pod urządzenia infrastruktury technicznej, wynikają bezpośrednio z ustawowego katalogu zadań własnych gmin. Należą do nich oczyszczalnie ścieków i wód, kolektory ściekowe, wysypiska odpadów i tereny stanowiące komunalne grzebowniska zwierząt.

Ostatnią z wyodrębnionych podgrup komunalnych nieruchomości zabudowanych tworzą nieruchomości zajęte pod urządzenia infrastruktury społecznej. Funkcją tych nieruchomości jest zaspokajanie potrzeb społecznych wynikających z zadań własnych gmin i ujawnionych potrzeb obywateli. W ramach szczegółowego podziału tej podgrupy wyodrębniono obiekty instytucjonalne i obiekty obsługi ludności. Do obiektów instytucjonalnych należą komunalne budynki użyteczności publicznej o charakterze administracyjnym i budynki wykorzystywane na potrzeby własne gminy jako miejsce pracy pracowników samorządowych, np. ratusz lub inne budynki wykorzystywane do realizacji powierzonych zadań administracyjnych w urzędzie gminy. Z kolei gminne obiekty obsługi ludności obejmują ogólnodostępne budynki ochrony zdrowia, poradnie dla matki i dziecka, budynki pomocy społecznej, budynki dla bezdomnych, zakłady opiekuńcze, budynki oświaty, przedszkola, szkoły podstawowe, gimnazja i inne placówki oświatowo-wychowawcze, budynki kultury i sztuki (w tym biblioteki), budynki kultury fizycznej, tereny targowisk i hal targowych i inne obiekty obsługi ludności (np. cmentarze komunalne).

POSUMOWANIE I WNIOSKI

Gminy jako podmioty publicznoprawne tworzą gminne zasoby nieruchomości, w stosunku do których następuje przyływ i odpływ nieruchomości od różnych podmiotów występujących na rynku. Wielkość i struktura zasobów nieruchomości gmin powinna być dostosowana do katalogu zadań publicznych o charakterze lokalnym. Zasoby nieruchomości w gminach miejskich stanowią szczególnie złożone i zróżnicowane zbiory nieruchomości, których stan ilościowy ma charakter dynamiczny, ulegając częstym zmianom w czasie. Dynamikę tych zmian determinuje lokalna polityka przestrzenna gminy, w tym polityka w obszarze gospodarki nieruchomościami, która jest ściśle związana z koniecznością zaspokajania potrzeb lokalnej społeczności o charakterze użyteczności publicznej.

Racjonalna i efektywna gospodarka zasobami nieruchomości gmin wymaga z jednej strony rozpoznania wszystkich istotnych zadań publicznych, jakie mają do wypełnienia samorzady gminne, a z drugiej – inwentaryzacji stanu istniejącego nieruchomości przejętych do zasobów komunalnych. O ile określenie w miarę kompletnego katalogu zadań własnych gmin nie nastrocza większych kłopotów, o tyle zdobycie aktualnej i kompletnej informacji odnośnie stanu ilościowego i jakościowego nieruchomości komunalnych w badanych gminach jest mocno utrudnione, a w niektórych przypadkach wręcz niemożliwe.

Problemem, który często utrudnia inwentaryzację i stworzenie kompleksowych systemów informacji o zasobach nieruchomości gminnych, jest brak uregulowanego stanu prawnego niektórych nieruchomości. Ponadto zdarzają

się przypadki braku aktualnej dokumentacji ewidencyjnej, szczególnie zauważalny jest brak ewidencji budynków. Sytuację pogarsza niekompletna często dokumentacja techniczna budynków oraz nie aktualizowana w porę dokumentacja eksploatacyjna niektórych nieruchomości pozostających w zasobach.

Warto ponadto podkreślić, że liczba nieruchomości w zasobach gmin nie jest limitowana przez obowiązujące prawo. Gospodarka zasobami nieruchomości gmin winna być zatem tak prowadzona, aby z jednej strony w optymalny sposób zaspokoić obecne i przewidywane potrzeby lokalnej społeczności, a z drugiej – aby w zasobie nie pozostawała zbyt duża liczba nieruchomości zbędnych (bezużytecznych), wiąże się to bowiem z ogromnymi kosztami utrzymania i zarządzania tymi nieruchomościami. Brak dobrego rozpoznania aktualnego sposobu wykorzystania nieruchomości oraz analizy możliwych i opłacalnych zmian w tym zakresie w kilkuletniej perspektywie powoduje powstawanie tzw. kosztów straconej okazji w gospodarowaniu zasobami gminnymi. Wyrażają one straty ponoszone przez gminy, wynikające z zaniechania zmiany przeznaczenia danej nieruchomości, funkcji bardziej opłacalnej ekonomicznie lub społecznie bądź też – po wyczerpaniu argumentów za jej pozostawieniem w zasobach – z zaniechania wytypowania tej nieruchomości do zbycia. W badanych gminach zaobserwowano ponadto występowanie przestarzałych i nieefektywnych form zarządzania nieruchomościami komunalnymi (np. powierzanie tego typu zadań zakładom budżetowym).

Badania wstępne w zakresie kompleksowego gospodarowania zasobami nieruchomości gmin miejskich winny być kontynuowane, a stworzona klasyfikacja tych zasobów stanowi jedynie przyczynek do racjonalizacji metod i form gospodarowania majątkiem publicznym.

PIŚMIENNICTWO

- Bieniek G., Marmaj Z., 2000. Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wydawnictwo TWIGGER S.A., Warszawa .
- Muczyński A., 2004. Sposoby pozyskiwania nieruchomości do zasobów gminnych. Wycena, 1, 28–32.
- Sujkowski Z., 2003. Opracowanie metodyki pozyskiwania i przetwarzania informacji przestrzennych na potrzeby zarządzania nieruchomościami. Rozprawa doktorska. Biblioteka UWM w Olsztynie (maszynopis).
- Szachułowicz J., Krassowska M., Łukaszewska A., 1999. Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz. Wydawnictwo Prawnicze, Warszawa.
- Wolanin M., 1999. Gospodarowanie i przekształcanie własności nieruchomości. Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa.

THE FUNCTIONAL CLASSIFICATION OF COMMUNAL REAL ESTATES

Abstract. The paper presents proposal of classification in the communal real estate in complex formulation. It created classification was based was on two basic criterions of division of municipal real estate, such how: the object of farming – the division on land immobilities and built-up (the buildings , building and premises) as well as the function (the actual way of utilization), what fill or can to fill the recorded in communal real estate. The functions of immobility with municipal supplies were analysed in connection with own tasks of communes. The worked out classification has the character the arranging the economy the communal supplies the immobility and state contribution to rationalization of methods and forms the farming the public property.

Key words: real estate management, communal real estates, community's certain tasks.

Zaakceptowano do druku 2004.04.14
Accepted for print