

Teodor Skotarczak

Gospodarowanie nieruchomościami stanowiącymi własność gmin wiejskich

Ekonomiczne Problemy Usług nr 89, 305-314

2012

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.

TEODOR SKOTARCZAK

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI STANOWIĄCYMI WŁASNOŚĆ GMIN WIEJSKICH

Wprowadzenie

Badania prezentowane w artykule prowadzone były na obszarze województwa zachodniopomorskiego. Celem badań było określenie zakresu działań gmin wiejskich w odniesieniu do nieruchomości będących ich własnością (zasób nieruchomości gminnych). Zakres rzeczowy badań obejmował m.in. problematykę dysponowania informacjami o posiadanych nieruchomościach, przede wszystkim ich inwentaryzację, następnie racjonalność gospodarowania w kontekście znajomości rynku nieruchomości, a także odniesienie jej do dochodów gmin z tytułu gospodarowania nieruchomościami. W województwie zachodniopomorskim znajduje się pięćdziesiąt jeden gmin miejsko-wiejskich i 52 gminy wiejskie (a także gminy na prawach powiatu). Badaniami objęto wyłącznie gminy wiejskie. Z ankiet skierowanych do wójtów otrzymano 34 ankiety prawidłowo wypełnione, osiem ankiet wypełnionych nieprawidłowo (nieprzydatne dla badań), pozostałe ankiety nie zostały zwrócone przez adresatów. Badania zakończono w 2011 roku¹.

Gospodarowanie nieruchomościami ma charakter publiczny i usługowy, wobec czego przyjęto hipotezę, że poza elementami formalnymi, wynikającymi

¹ Badania prowadzone były w ramach badań statutowych Katedry Prawa i Gospodarki Nieruchomościami w latach 2010–2011.

wprost z przepisów², cechuje ją racjonalność ekonomiczna. Hipoteza ta nie potwierdziła się. Gminy gospodarke nieruchomościami traktują przede wszystkim w kategoriach administracyjnych, tzn. przestrzegają procedur związanych, z obwieszczeniem wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży, organizowaniem przetargów czy uzyskiwaniem wyceny nieruchomości. Nie prowadzono w gminach analizy ekonomicznej zasadności decyzji o sprzedaży, wydzierżawieniu bądź innym dysponowaniu nieruchomościami. Podmioty te, przy podejmowaniu decyzji o dysponowaniu nieruchomościami, nie biorą też pod uwagę elementów zrównoważonego rozwoju.

Przeprowadzenie badań inspirowane było też okolicznością, że w 2006 roku gospodarka nieruchomościami w dużej części gmin skontrolowana została przez Najwyższą Izbę Kontroli³, a raport z kontroli przekazano w roku 2007 poszczególnym gminom. W badaniach założono, że gminy uwzględniły wnioski raportu odnośnie do procedur i racjonalności gospodarczej. Prowadzone badania, przeprowadzone pięć lat później, tylko częściowo potwierdziły to założenie.

1. Problemy pojęciowe

Dla prowadzonych badań szczególnie ważne znaczenie ma jednoznaczność pojęć i ich pojmowanie przez decydentów. Było to przesłanką prowadzenia badania wśród organów gmin (wójtów), obejmującego podstawowe pojęcia w gospodarce nieruchomościami. W szczególności badano czy w gminach różni się pojęcia o zbliżonym brzmieniu, choć różnym znaczeniu, jak gospodarowanie nieruchomościami, gospodarka nieruchomościami, zarządzanie nieruchomościami oraz administrowanie nieruchomościami.

Z badań wynika, że pojęcia te są rozumiane intuicyjnie lub w gminach pojęć tych się nie rozróżnia. Nie ułatwia tego brak zgodności poglądów prezentowanych w literaturze przedmiotu⁴, występują też różnice co do znaczenia tych

² Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU. nr 115, poz. 741, z późn. zm.), dalej UoGN.

³ Raport NIK o wynikach kontroli gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, nr ewid. P/06/132, Wyd. NIK.

⁴ H. Gawron, *Podstawy zarządzania nieruchomościami*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.

pojęć przyjmowane przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych prowadzących badania dotyczące nieruchomości.

Próbie zdefiniowania pojęcia gospodarka nieruchomościami podjął M. Nowak⁵, przyjmując, że może być ona rozumiana jako ogół czynności o charakterze prawnym, ekonomicznym oraz technicznym składających się na zarządzanie, dysponowanie i obciążanie nieruchomości (przedmiotu gospodarowania) podejmowanych przez podmioty gospodarowania. Definicja ta jakkolwiek nie budząca wątpliwości, ma charakter nazbyt ogólny, aby stosować ją przez organy gminy. R. Pessel⁶ odnosi gospodarowanie nieruchomościami wyłącznie do regulacji prawnych, dotyczących głównie zarządzania i dysponowania nieruchomościami publicznymi. Podobnie swoje poglądy prezentują inni autorzy reprezentujący nauki prawne. Przedstawiciele nauk ekonomicznych, przede wszystkim H. Gawron, M. Bryx⁷ i E. Kucharska-Stasiak⁸ odnoszą gospodarowanie do pojęcia zarządzania nieruchomościami, które jest rozumiane jako proces podejmowania uzasadnionych ekonomicznie decyzji i wynikających z nich czynności zapewniających:

- bezpieczeństwo i sprawność użytkowania nieruchomości w niepoprawnym stanie,
- racjonalną gospodarkę ekonomiczno-finansową dotyczącą nieruchomości,
- ulepszenia nieruchomości,
- ograniczenie spadku jej wartości i działania zmierzające do wzrostu jej wartości w czasie.

Z badań wynika, że w gminach ogólnie i wybiórczo znane są jedynie przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami, z aktami wykonawczymi. W zasadzie zrozumiałe jest, że występująca w literaturze naukowej, pogłębiona refleksja teoretyczna, dotycząca gospodarki nieruchomościami, nie jest wykorzystywana. W urzędach gmin nie jest gromadzona literatura przedmiotu, nie są prenumerowane specjalistyczne czasopisma podejmujące problematykę nieruchomości. Deklarowano natomiast, że odpowiedzialni za gospodarkę nieruchomościami urzędnicy, korzystają z zasobów Internetu oraz biorą udział w szko-

⁵ M. Nowak, *Gospodarka nieruchomościami – próba definicji*, „Wycena” 2009, nr 4.

⁶ R. Pessel, *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Lexis Nexis, Warszawa 2008, s. 96.

⁷ *Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami*, red. M. Bryx, Poltex, Warszawa 2005, s. 178.

⁸ E. Kucharska-Stasiak, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 64.

leniach podnoszących kwalifikacje. W 24% badanych gmin przyznano, że poza czynnościami wymaganymi przez ustawę o gospodarce nieruchomościami oraz powierzeniem zarządzania nieruchomościami przedsiębiorstwom lub spółkom komunalnym, gminy nie są zainteresowane bezpośrednim, specjalistycznym prowadzeniem zarządzania bądź administrowania gminnym zasobem nieruchomości.

W gminach, w których nieruchomości położone są na obszarach graniczących z gruntami przeznaczonymi na cele obronności i bezpieczeństwa państwa (tzw. poligon drawski) lub na obszarach parków narodowych (woliński i drawieński) badania wykazują, że konieczność prowadzenia uzgodnień odpowiednio z właściwymi ministrami lub dyrektorami parków, powoduje zmniejszenie zainteresowania gospodarowaniem nieruchomościami i podejmowanie wyłącznie czynności administracyjnych (bieżącego zarządu). Zainteresowane gminy wskazywały na konieczność przyjęcia odrębnych regulacji dotyczących gospodarowania nieruchomościami o specjalnej charakterystyce.

W ujęciu przedmiotowym, badaniami objęto przede wszystkim czynności organów gmin, wskazane w przywołanym wyżej raporcie kontrolnym NIK (jako wykonywane wadliwie lub niewykonywane w 2007 r.), to jest;

- inwentaryzację nieruchomości będących własnością gminy – czynności o charakterze technicznym,
- gospodarowanie nieruchomościami zgodnie z zasadami racjonalnej gospodarki – czynności o charakterze ekonomicznym,
- udostępnianie nieruchomości gminnych do wykorzystania (sprzedaż, dzierżawa, wynajem, użytkowanie wieczyste i trwałe zarząd skutkujące zwiększaniem dochodów gmin, ewidencja księgowa gruntów) – czynności o charakterze prawnym i ekonomicznym.

Do gminnego zasobu nieruchomości należą przede wszystkim te, które stanowią przedmiot własności gminy i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste. Mogą być one wykorzystywane na cele rozwojowe gmin, zorganizowanej działalności inwestycyjnej, w szczególności budownictwa mieszkaniowego i urządzeń infrastruktury technicznej, a także na realizację innych celów technicznych⁹.

⁹ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2010, s. 97.

W sensie ekonomicznym, prawnym i administracyjnym gospodarowanie zasobem polega między innymi na wykonywaniu czynności, które zostały objęte prezentowanymi badaniami.

2. Ewidencjonowanie nieruchomości będących własnością gminy

Zgodnie z artykułem 23 UoGN, gminy mają obowiązek ewidencjonować nieruchomości. Ewidencjonowanie nieruchomości należy oceniać w kategoriach wiedzy o tych nieruchomościach potrzebnej do podejmowania racjonalnych działań gospodarczych¹⁰. Ewidencjonowanie nieruchomości powinno obejmować w szczególności:

- oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości,
- powierzchnię nieruchomości,
- wskazanie dokumentu potwierdzającego posiadanie przez gminę praw do nieruchomości,
- przeznaczenie nieruchomości w planie miejscowym/studium zagospodarowania przestrzennego,
- wskazanie daty ostatniej aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego,
- informacji o zgłoszonych roszczeniach do nieruchomości,
- informacje o postępowaniach i innych.

Ewidencjonowanie nieruchomości w trzynastu gminach (38%) było jednak prowadzone nierzetelnie (nie wprowadzono lub nie aktualizowano, z różnym uzasadnieniem, wszystkich wymaganych informacji) bądź faktycznie nie było prowadzone, na co pośrednio wskazywały odpowiedzi wójtów udzielone w ankiecie.

Gminy zobowiązane są przygotowywać plan wykorzystania nieruchomości, opracowywany raz na trzy lata. W dwudziestu dziewięciu gminach (85,3%) plan wykorzystania sporządzony był w sposób tak ogólny, że nie można było ocenić zgodności tych planów w kategoriach racjonalności, ani też odnieść ich do planów zagospodarowania przestrzennego, o ile zostały one uchwalone

¹⁰ H. Godlewska-Majkowska, *Atrakcyjność inwestycyjna regionów Polski a kształtowanie lokalnych i regionalnych specjalizacji gospodarczych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009, s. 153.

w danej gminie. Ponadto występowały istotne rozbieżności dotyczące powierzchni nieruchomości gminnych, które różniły się od 0,1% do 21,1% ujętych w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez starostów. Trzeba przyjąć, że częściowo jest to wynik przez wiele lat trwających rozbieżności pomiędzy ewidencją prowadzoną przez starostów, a wymaganiami ewidencjonowania gminnych zasobów nieruchomości. Należy też przyjąć, że w województwie zachodniopomorskim nie zakładano ksiąg wieczystych dla nieruchomości rolnych byłych państwowych gospodarstw rolnych i nieruchomości Państwowego Funduszu Ziemi, co spowodowało przejęcie tego stanu ewidencyjnego po ich komunalizacji lub nabycia przez gminy w innym trybie.

3. Gospodarowanie nieruchomościami a racjonalność gospodarki nieruchomościami

Badania wykazały, że gminy nie odnoszą swoich działań związanych z gospodarką nieruchomościami do oceny ich w kategoriach efektywności ekonomicznej i uzyskania zamierzonych efektów społeczno-gospodarczych.

Racjonalność gospodarki nieruchomościami wymaga znajomości rynku nieruchomości, a gminy nie prowadzą badań tego rynku. Z przeprowadzonych badań wynika, że gminy nie korzystały z danych dotyczących cen nieruchomości zawartych w aktach notarialnych będących w ich posiadaniu, a gromadzonych przez nie dla celów ustalenia zobowiązanych do płacenia podatków od nieruchomości. Gminy nie korzystają również z baz danych pośredników nieruchomości, ani też z baz odpłatnych. W gminach przyjęto, że wystarczającą i jedyną podstawą ustalenia wartości nieruchomości jest operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego. Takie działanie wynika z przekonania organów gminy, że ustalenie wartości zawsze następuje w opinii rzeczoznawcy majątkowego¹¹. Wartość nieruchomości można tymczasem ustalić w każdy inny sposób, który odnosi się do lokalnego rynku. We wszystkich badanych gminach (100%) przy sprzedaży przetargowej nieruchomości gminnych, określenia wartości nieruchomości dokonywał rzeczoznawca majątkowy, co dotyczyło także nieruchomości sprzedawanych w drodze bezprzetargowej.

¹¹ E. Mączyńska, M. Prystupa, K. Rygiel, *Ile jest warta nieruchomość*, Poltext, Warszawa 2009, s. 184.

Z badań wynika, że za nieruchomości sprzedawane w drodze bezprzetargowej gminy uzyskiwały ceny od 1/3 do 1/2 niższe niż za nieruchomości sprzedawane w drodze przetargowej. Przyjąć należy, że gminy bezrefleksyjnie przyjmowały współczynniki obniżenia wartości przyjmowane przez rzeczoznawców majątkowych w operatach szacunkowych. Dyskusja medialna dotycząca wyceny nieruchomości przekazywanych osobom prawnym kościołów, pozwala przyjąć zasadność badania rynku lokalnego nieruchomości przez gminy dla potrzeb weryfikacji tych wycen.

Z badań nie wynika przesłanka racjonalności w zakresie udostępniania nieruchomości i zwiększania dochodów gmin. Aż 44,8% powierzchni nieruchomości gruntowych należących do gminnego zasobu nie przeznaczono do sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie czy do trwałego zarządu. Dane przekazywane przez gminy mogły być szacunkowe, bowiem w pytaniach kontrolnych gminy nie potrafiły wskazać, czy dane powyższe obejmują także nieruchomości zajęte, na przykład pod drogi gminne lub grunty pod zbiornikami wodnymi.

W kategoriach racjonalności gospodarowania należy oceniać aktualizację opłat rocznych z tytułu wieczystego użytkowania i trwałego zarządu, które stanowią dochód gmin¹². W dwudziestu ośmiu na trzydzieści cztery badane gminy nie dokonano żadnej aktualizacji tych opłat w ostatnich dwóch latach. Z pytań kontrolnych wynika, że wójtowie tłumaczyli te uchybienie przekonaniem, że kryzys na rynku nieruchomości spowodował obniżenie ich wartości, wobec czego aktualizacja mogłaby spowodować wyliczanie zmniejszonych opłat¹³. Z publikowanych analiz rynku nieruchomości wynika, że stanowisko to może być słuszne w stosunku do wartości gruntów innych niż rolne, albowiem wartość gruntów rolnych rośnie nieustająco, jakkolwiek wolniej aniżeli w poprzednich latach.

¹² Por. M. Trojanek, *Podatki: od nieruchomości, rolny i leśny jako źródło dochodów gmin powiatu poznańskiego w latach 2005–2008*, „Świat Nieruchomości” 2010, nr 72.

¹³ *Rynek nieruchomości gminnych w czasie kryzysu i po kryzysie*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, Cedetu, Warszawa 2010.

4. Zwiększanie dochodów gmin z tytułu udostępniania nieruchomości gminnych do wykorzystania

W badanych gminach przychody z tytułu gospodarowania nieruchomościami wynoszą od 3% do 15% ogółu wpływów budżetowych, przy czym w dwudziestu jeden gminach mieszczą się one się w granicach od 10% do 15% tych wpływów. Jest to indyktor, który powinien determinować zarówno racjonalizację dochodów, jak i prawidłowe prowadzenie ewidencji księgowej. W większości badanych gmin (55,8%) występowała niemożność porównania wyników ewidencjonowania nieruchomości z danymi z ksiąg rachunkowych. Nieprawidłowości w tym zakresie polegały przede wszystkim na nieuzasadnionym zwiększaniu wartości nieruchomości w księgach rachunkowych, co miało wpływ na sprawozdawczość rachunkową gmin i nie ujmowaniu wartości niektórych środków trwałych (budowli i budynków). Występowały też opóźnienia we wprowadzaniu zmian ewidencyjnych w związku ze sprzedażą nieruchomości.

Mimo wskazanych w badaniach nieprawidłowości w gospodarowaniu nieruchomościami zasobu gminnego, wynika z nich również świadomość organów samorządu gminnego o występujących problemach. Usprawiedliwiano ich występowanie, między innymi brakiem wykwalifikowanych pracowników w urzędach wiejskich gmin i brakiem współpracy z innymi podmiotami uprawnionymi w gospodarce nieruchomościami.

Podsumowanie

Zaprezentowane wyniki badań są częścią szerszych badań prowadzonych przez autora od 2006 roku. Wyniki cząstkowe przedstawione wyżej pozwalają przyjąć następujące wnioski:

- gminy gospodarę nieruchomościami traktują przede wszystkim w kategoriach administracyjnych, związanych z obowiązującymi przepisami,
- racjonalizacji i pogłębionej analizy ekonomicznej wymaga gospodarowanie nieruchomościami, bowiem dochody z tego tytułu w dochodach własnych gmin są znacząco zróżnicowane (mogą sięgać 30%),

- ewidencjonowanie nieruchomości w trzynastu gminach (38%) było prowadzone nierzetelnie, lub nie było prowadzone w ogóle,
- w dwudziestu dziewięciu gminach (85,3%) plan wykorzystania nieruchomości sporządzony był w sposób tak ogólny, że nie można było ocenić zgodności tych planów w kategoriach racjonalności,
- występowały istotne rozbieżności dotyczące powierzchni nieruchomości w ewidencjach gminnych, które różniły się od 0,1% do 21,1% w stosunku do nieruchomości ujętych w geodezyjnej ewidencji gruntów i budynków prowadzonych przez starostów,
- występuje brak koncepcji gospodarowania nieruchomościami gmin, nie przeznaczono do sprzedaży, oddania w wieczyste użytkowanie czy do trwałego zarządu 44,8% powierzchni nieruchomości gruntowych należących do gminnego zasobu,
- w gminach przychody z tytułu gospodarowania nieruchomościami wynoszą od 3% do 15 % wpływów budżetowych, co musi stanowić przesłankę szczególnych działań organizacyjno-ekonomicznych organów gminy.

Literatura

- Gawron H., *Podstawy zarządzania nieruchomościami*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2010.
- Godlewska-Majkowska H., *Atrakcyjność inwestycyjna regionów Polski a kształtowanie lokalnych i regionalnych specjalizacji gospodarczych*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 2009.
- Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Mączyńska E., Prystupa M., Rygiel K., *Ile jest warta nieruchomość*, Poltext, Warszawa 2009.
- Nowak M., *Gospodarka nieruchomościami – próba definicji*, „Wycena” 2009, nr 4.
- Pessel R., *Nieruchomości Skarbu Państwa*, Lexis Nexis, Warszawa 2008.
- Raport NIK o wynikach kontroli gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, nr ewid. P/06/132, Wyd. NIK.
- Rynek nieruchomości gminnych w czasie kryzysu i po kryzysie*, red. M.J. Nowak, T. Skotarczak, Cedetu, Warszawa 2010.
- Trojanek M., *Podatki: od nieruchomości, rolny i leśny jako źródło dochodów gmin powiatu poznańskiego w latach 2005–2008*, „Świat Nieruchomości 2010”, nr 72.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU nr 115, poz. 741 z późn. zm.).

Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami*, Wydawnictwo Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2010.

Wprowadzenie do zarządzania nieruchomościami, red. M. Bryx, Poltex, Warszawa 2005.

REAL PROPERTY MANAGEMENT IN RURAL AREAS

Summary

The paper presents research on the properties are owned by rural communities. Found heterogeneity of concepts related to property management. Has been shown to influence the budget of municipalities in this respect amounts to 15% of those impacts. In twenty-nine municipalities (85.3%) plan to use the property was done in a manner so general that it was not possible to assess the compatibility of those plans in terms of rationality. Confirmed awareness of the municipal authorities about any problems.

Translated by Teodor Skotarczak