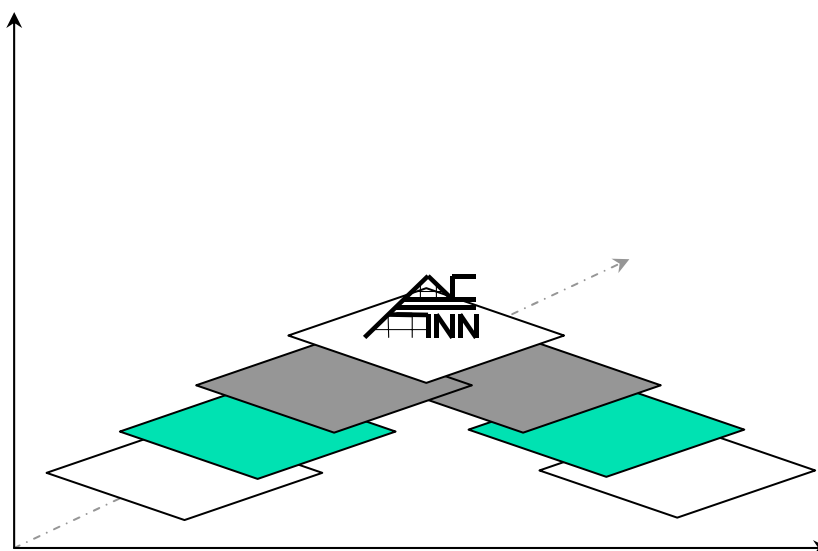


VOLUME 19 NUMBER 2

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY



OLSZTYN 2011
ISSN 1733-2478

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 19 NUMBER 2

OLSZTYN 2011

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

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

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

RECENZENCI:

prof. dr hab. inż. Zdzisław ADAMCZEWSKI; prof. dr hab. inż. Józef CZAJA; prof. dr hab. Józef HOZER; prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK; prof. dr hab. Adam NALEPKA; prof. dr hab. inż. Sabina ŻRÓBEK; prof. dr hab. inż. Ryszard ŻRÓBEK; dr hab. inż. Piotr PARZYCH prof. AGH; dr hab. Antoni SOBCZAK, prof. UEP; dr hab. Maria TROJANEK, prof. UEP; dr hab. Radosław WIŚNIEWSKI, prof. UWM; dr inż. Mirosław BEŁEJ; dr inż. Anna CELLMER; dr inż. Radosław CELLMER; dr Iwona FORYŚ; dr inż. Janusz JASIŃSKI; dr Sebastian KOKOT; dr Jan KONOWALCZUK; dr inż. Marek KULCZYCKI; dr inż. Jan KURYJ; dr inż. Andrzej MUCZYŃSKI; dr inż. Zbigniew SUJKOWSKI

REDAKTOR NAUKOWY WYDAWNICTWA
Scientific Editor

Sabina Żróbek

ZASTĘPCA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA
Vice-Scientific Editor

Zdzisław Adamczewski

ADRES REDAKCJI:

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

Address of the Editorial Board:

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

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

TYTUŁ DOTOWANY PRZEZ
STOWARZYSZENIE NAUKOWE IM. STANISŁAWA STASZICA

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.

© Opracowanie okładki: Małgorzata Renigier i Radosław Wiśniewski.

ISSN 1733-2478

ISBN 978-83-61564-48-5

TNN, Olsztyn 2011 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	-	5
1. Gospodarowanie gminnymi zasobami lokalowymi z perspektywy polityki mieszkaniowej <i>Andrzej Muczyński</i>	-	7
2. Specyfika i problemy gospodarki nieruchomościami pokrytymi wodami <i>Hanna Krajewska</i>	-	27
3. Uwarunkowania prawne gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie kształtowania jej rozwoju <i>Alina Źróbek-Różańska</i>	-	39
4. Najem lokali mieszkalnych z zasobu miasta stołecznego Warszawy – aspekty prawne, społeczne, techniczne i finansowe <i>Tomasz Klusek</i>	-	49
5. Efektywność energetyczna budynków w zarządzaniu nieruchomościami spółdzielczymi <i>Zbigniew Sujkowski</i>	-	59
6. Analiza funkcjonalności wybranych programów wspierających proces zarządzania nieruchomościami i ich możliwość zastosowania w systemie policji <i>Beata Całka, Elżbieta Bielecka</i>	-	71
7. Wybrane aspekty gospodarowania nieruchomościami publicznymi z uwzględnieniem rozwiązań brytyjskich <i>Marta Gross</i>	-	83
8. Gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości <i>Leszek Dawid</i>	-	97
9. Koncepcja systemu zarządzania nieruchomościami policji za pomocą GIS <i>Elżbieta Bielecka, Dorota Latos</i>	-	107
10. Zasób nieruchomości dworcowych Oddziału Dworców Kolejowych PKP S.A. <i>Sebastian Banaszek</i>	-	117
11. Dokumenty strategiczne i planistyczne w gospodarowaniu przestrzenią Wrocławia <i>Marian Kowalczyk</i>	-	127

12. **Gospodarka gruntami gmin w kontekście rozwoju lokalnego na przykładzie województwa małopolskiego** - 139
Agnieszka Małkowska
13. **Dylematy przestrzenne i społeczno-gospodarcze budowy WOH w Lesznie** - 151
Stawomir Palicki
14. **Praktyczne problemy dostępności do drogi publicznej** - 165
Jarosław Bydłosz, Anita Kwartnik-Pruc, Janusz Dąbrowski
15. **Zastosowanie zmodyfikowanej macierzy BCG w analizie strategicznej nieruchomości inwestycyjnych** - 175
Iwona Dittmann
16. **Nieruchomości w przedsiębiorstwie a wartość przedsiębiorstwa** - 189
Paweł Nowacki

WPROWADZENIE

Dominującą treścią drugiego numeru Studiów i Materiałów TNN są zagadnienia gospodarowania zasobami nieruchomości publicznych. Autor pierwszego artykułu przedstawił wyniki analizy głównych tendencji zmian w gospodarowaniu gminnymi zasobami mieszkań czynszowych.

Do tego tematu nawiązuje również opracowanie przedstawiające stan prawny i techniczny lokali i budynków komunalnych oraz efektywność polityki czynszowej miasta stołecznego Warszawy.

O tym, że gospodarka nieruchomościami ma służyć stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego między innymi poprzez przygotowanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych przekonują Autorki artykułów zatytułowanych *Uwarunkowania prawne gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie kształtowania jej rozwoju i Gospodarka gruntami gmin w kontekście rozwoju lokalnego na przykładzie województwa małopolskiego*.

W numerze przedstawiono także dylematy przestrzenne i społeczno-gospodarcze budowy WOH na przykładzie Leszna, ukazano specyfikę gospodarki nieruchomościami pokrytymi wodami oraz poruszono problem gospodarowania zasobami nieruchomości dworcowych PKP.

W kolejnych opracowaniach zwrócono uwagę na znaczenie efektywności energetycznej budynków w zarządzaniu nieruchomościami spółdzielczymi. Zaś gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości przedstawione zostało na przykładzie zadań realizowanych przez władze powiatu świdwińskiego.

O tym, że problematyka zarządzania i gospodarowania nieruchomościami ma także wymiar międzynarodowy świadczy artykuł przedstawiający niektóre aspekty gospodarowania zasobem publicznym w Wielkiej Brytanii.

Dwa artykuły poświęcone są problematyce zarządzania nieruchomościami policji. Autorki skoncentrowały swoje rozważania głównie na możliwościach szerszego stosowania systemów informatycznych o modułowej budowie wspierającej ten proces. Przedstawiły One także koncepcję Systemu Zarządzania Nieruchomościami Policji w powiązaniu z informacją geograficzną o nieruchomości.

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

GOSPODAROWANIE GMINNYMI ZASOBAMI LOKALOWYMI Z PERSPEKTYWY POLITYKI MIESZKANIOWEJ

Andrzej Muczyński

Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

e-mail: amucz@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *gminne zasoby lokalowe, polityka mieszkaniowa w Unii Europejskiej, społeczne zasoby czynszowe*

Streszczenie

W pracy dokonano identyfikacji i analizy głównych tendencji i kierunków zmian w gospodarowaniu gminnymi zasobami mieszkań czynszowych w kontekście przeobrażeń w założeniach społecznej polityki mieszkaniowej w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Analizę zmian zasad gospodarowania zasobami komunalnymi w Polsce ograniczono do propozycji sformułowanych w założeniach programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku. Synteza wyników badań ukazuje problemy związane z tworzeniem i utrzymywaniem publicznych zasobów czynszowych służących zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych słabszych ekonomicznie grup ludności oraz różnorodne sposoby ich rozwiązania w warunkach gospodarki rynkowej, prywatyzacji zasobów i decentralizacji instrumentów polityki mieszkaniowej. Wnioski z przeprowadzonych badań winny przyczynić się do poprawy racjonalności wykorzystania i efektywności gospodarowania zasobami mieszkaniowymi pozostającymi aktualnie w dyspozycji gmin miejskich.

1. Wstęp

Polityka mieszkaniowa obejmuje ogół działań państwa i innych podmiotów publicznych (gmin) zmierzających do zapewnienia wszystkim gospodarstwom domowym dostępu do mieszkania o odpowiedniej wielkości i jakości oraz po rozsądnej cenie. Jej podwaliny zawarte są w regulacjach konstytucyjnych, zgodnie z którymi władze publiczne prowadzą politykę sprzyjającą zaspokajaniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, w szczególności przeciwdziałają bezdomności, wspierają rozwój budownictwa socjalnego oraz popierają działania obywateli zmierzające do uzyskania własnego mieszkania. W warunkach gospodarki rynkowej przyjmuje się, że jednym z podstawowych obszarów realizacji zobowiązań władz publicznych w zakresie polityki mieszkaniowej jest stworzenie otoczenia prawnego i ekonomicznego zapewniającego sprawne funkcjonowanie rynku mieszkaniowego. Obok spraw związanych z planowaniem przestrzennym, prawem budowlanym, funkcjonowaniem rynku finansowego, ochroną praw

lokatorów i zasadami funkcjonowania rynku najmu jedną z podstawowych kwestii w obszarze regulacji - przypisaną w głównej mierze władzom centralnym - jest ustanawianie zasad gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi. Koniecznym uzupełnieniem funkcji regulacyjnej jest bezpośrednia interwencja władz publicznych w wymiarze finansowym w tych segmentach rynku mieszkaniowego, w których mechanizm rynkowy - z uwagi na uwarunkowania społeczne i ekonomiczne - nie jest skutecznym warunkiem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych. W tym obszarze władze publiczne winny wspierać finansowo rozwój budownictwa mieszkaniowego, gospodarę istniejącymi zasobami mieszkaniowymi i grupy ludności nie będące w stanie zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na zasadach rynkowych. Dominującą rolę w zakresie prowadzenia polityki mieszkaniowej w Polsce przypisano samorządom lokalnym, do zadań własnych których zaliczono tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej, w tym szczególnie gospodarstw domowych o niskich dochodach. Podstawowym instrumentem pośredniej realizacji celów lokalnej polityki mieszkaniowej są gminne zasoby mieszkaniowe. W kontekście kryzysowej sytuacji mieszkaniowej w Polsce, objawiającej się znacznymi niedoborami ilościowymi i jakościowymi poprawa racjonalności wykorzystania i efektywności gospodarowania istniejącymi zasobami mieszkaniowymi gmin nabiera szczególnie istotnego znaczenia.

Celem pracy jest identyfikacja głównych tendencji i kierunków zmian w gospodarowaniu gminnymi zasobami mieszkań czynszowych na tle przeobrażeń w założeniach społecznej polityki mieszkaniowej stosowanej w krajach Unii Europejskiej i w Polsce. Poddane analizie i ocenie zmiany zasad gospodarowania zasobami komunalnymi w Polsce ograniczono do propozycji sformułowanych w założeniach programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku. Przedmiot badań stanowią publiczne zasoby mieszkaniowe, które obejmują w szczególności gminne zasoby czynszowe lub inne (np. społeczne) spełniające w niektórych krajach funkcje zasobów komunalnych (socjalnych) - udostępniane gospodarstwom domowym (grupom docelowym polityki mieszkaniowej) nie mogącym z różnych przyczyn zaspokoić swoich potrzeb mieszkaniowych na rynku.

2. Gospodarowanie publicznymi zasobami czynszowymi w polityce mieszkaniowej krajów UE

Mieszkalnictwo nie jest przedmiotem regulacji prawa unijnego, jednakże w miarę rozwoju procesu integracyjnego strategii i polityki UE w innych sektorach wpływają w coraz większym stopniu na politykę i rynki mieszkaniowe w poszczególnych państwach członkowskich. Krajowe polityki mieszkaniowe nie mogą naruszać ogólnych zasad, do których zalicza się takie, jak: równość podmiotów gospodarczych, swobodę konkurencji i równość praw obywateli, jak również procedury udzielania pomocy publicznej, swoboda przepływu osób, zakaz dyskryminacji itp. Wśród „starych” członków UE występuje duża zbieżność

w ustalaniu celów polityki mieszkaniowej, jak też w doborze środków i instrumentów jej realizacji. Stanowi ona pochodną wysokiej rangi nadawanej w okresie powojennym problemom mieszkaniowym oraz ekonomicznej efektywności i społecznej zasadności publicznego wspomaganie zarówno popytu mieszkaniowego, jak i dostępności do mieszkań słabszych ekonomicznie grup ludności (DOMINIAK 2005). Do ciągle istotnych obszarów polityki mieszkaniowej zalicza się gospodarowanie zasobami mieszkaniowymi, w tym szczególnie zasobami czynszowymi udostępnianymi rodzinom o niskich i średnich dochodach. W skład zasobów mieszkań czynszowych wchodzi prywatne zasoby czynszowe, które ogólnie funkcjonują zgodnie z działaniem mechanizmu rynkowego, oraz publiczne (społeczne) zasoby czynszowe - pozostające we władaniu agencji rządowych, gmin lub organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk - aktywnie wspierane z funduszy publicznych. Kategoria mieszkalnictwa społecznego (z ang. social housing) opiera się na kryteriach związanych z polityką mieszkaniową i obejmuje mieszkalnictwo publiczne (wspierane finansowo ze środków publicznych), jak i mieszkalnictwo czynszowe o umiarkowanym zysku (DONNER 2000). Czasem jest ona też odnoszona do całości subwencjonowanego mieszkalnictwa obejmującego zasoby mieszkań czynszowych i mieszkań właścicieli-użytkowników. W niektórych krajach za społeczne zasoby uznawane są także zasoby prywatnych mieszkań czynszowych pod warunkiem, że publiczna interwencja na rynku powoduje obniżenie czynszów lub ich utrzymywanie na poziomie znacznie niższym od poziomu rynkowego. Wyróżnikiem mieszkalnictwa społecznego jest zatem wsparcie środkami publicznymi, przy czym subsydiowanie może być stosowane na etapie budowy i służyć obniżeniu kosztów budowy lub na etapie użytkowania i służyć obniżeniu czynszów (NYKIEL 2010). Zasoby społeczne są przeznaczone zwykle dla rodzin o niskich dochodach, których potrzeby mieszkaniowe nie mogą być zaspokojone na wolnym rynku.

Po II wojnie światowej politykę mieszkaniową większości krajów Europy Zachodniej cechuje duża stabilność w odniesieniu do celów i sposobów ich realizacji. Do połowy lat 70. ubiegłego stulecia, w niektórych krajach do końca tej dekady, podstawowym celem tej polityki była likwidacja niedoboru mieszkań i przywrócenie ogólnej równowagi na rynku mieszkaniowym. Ważnym celem było także rozszerzenie dostępności mieszkań grupom ludności o dochodach nie pozwalających na użytkowanie mieszkania na zasadach rynkowych. Obok dążenia do zapewnienia godziwych warunków mieszkaniowych obywateli w polityce mieszkaniowej rządów chodziło także o poprawę mobilności siły roboczej w ramach programów wykorzystania budownictwa mieszkaniowego jako katalizatora wzrostu gospodarczego. Okres ten cechował się wysokim wsparciem mieszkalnictwa ze środków publicznych przy zachowaniu przewagi subsydiów bezpośrednich - w głównej mierze przedmiotowych - oraz dużej koncentracji uprawnień i środków na szczeblu centralnym (MAJCHRZAK 2005). Kluczowym instrumentem polityki mieszkaniowej było subsydiowanie budowy i utrzymania

tanich zasobów czynszowych najpierw komunalnych, a następnie społecznych. Dość powszechne wsparcie programów społecznego budownictwa czynszowego spowodowało likwidację deficytu mieszkaniowego w takich krajach, jak: Niemcy, Holandia, Wielka Brytania, Francja, Austria, Dania, Finlandia czy Szwecja. W miarę redukcji deficytu mieszkaniowego i wzrostu poziomu dochodów osobistych ludności zaczął wzrastać popyt na mieszkania własnościowe. W niektórych krajach pojawiły się pierwsze problemy z niewykorzystanymi zasobami czynszowymi o niskiej jakości. Stąd też w latach 80. i 90. - wobec zrównoważenia rynku mieszkaniowego i wysokiego poziomu dochodów obywateli, a także liberalizacji gospodarki w ramach jednolitego rynku i ograniczania wydatków publicznych - polityka mieszkaniowa rządów została istotnie przeorientowana w powiązaniu ze zmianą form i głębokości wspierania mieszkalnictwa ze środków publicznych. Głównymi celami polityki mieszkaniowej stały się (DIAMOND I LEE 1992):

- poprawa standardu zamieszkiwania w starych zasobach mieszkaniowych w drodze częściowego subsydiowania programów remontów i modernizacji mieszkań, budynków i osiedli,
- oszczędność w zużyciu energii cieplnej w mieszkaniach i budynkach,
- wzrost podaży i dostępności tańszych mieszkań poszukiwanych przez uboższe grupy ludności, oraz zapewnienie godziwych warunków mieszkaniowych gospodarstwom domowym o najniższych dochodach poprzez dodatki mieszkaniowe.

Od wielu lat silnie akcentowana jest ponadto problematyka odnowy miast i rewitalizacji obszarów zabudowy mieszkaniowej, a także ekologii w warunkach zamieszkiwania określanej mianem rozwoju zrównoważonego. Pod wpływem tych zmian w większości krajów nastąpiło zmniejszenie nakładów na inwestycje w budownictwie społecznym oraz umocnienie się modelu mieszkalnictwa rynkowego (częściowo w drodze prywatyzacji zasobów gminnych i społecznych), a polityka mieszkaniowa stała się bardziej oszczędna (wskutek redukcji publicznego finansowania) i selektywna (zawężona do określonych grup docelowych) przy zachowaniu przejrzystych zasad subwencjonowania ze środków publicznych. Narastają ponadto tendencje decentralizacyjne prowadzące do wzrostu efektywności stosowanych rozwiązań, w tym rozwijane są mechanizmy coraz szerszego angażowania się sektora prywatnego w budownictwo społeczne. W kreowaniu lokalnej polityki mieszkaniowej odchodzi się od typowych osiedli socjalnych promując integrację przestrzenną osób o zróżnicowanych dochodach. Wskutek utrzymania (lub odradzania) się zapotrzebowania na tanie mieszkania na wynajem ze strony najniżej zarabiających w dalszym ciągu promowane jest społeczne budownictwo czynszowe. Pozostaje ono jednym z priorytetów polityki mieszkaniowej zwłaszcza w uboższych państwach Unii, w tym szczególnie w regionach, do których napłynęły duże fale imigrantów (jak np.: Hiszpania, Włochy czy Irlandia, ale także w niektórych miastach Holandii, Francji czy Szwecji). Dotowane budownictwo czynszowe postrzegane jest obecnie jako

najważniejszy obszar polityki społecznej integracji imigrantów i często jedyny środek pomocy dla osób samotnie wychowujących dzieci, w podeszłym wieku, o niskich dochodach lub dotkniętych bezrobociem (THIEL I ZANIEWSKA 2007).

Z punktu widzenia gospodarki zasobami lokalowymi charakterystyczną tendencją w wielu krajach unijnych jest kurczenie się publicznych zasobów czynszowych - budowanych bezpośrednio przez gminy - w powiązaniu ze wzrostem społecznych zasobów czynszowych oferowanych przez zewnętrzne organizacje mieszkaniowe. W latach 50. i 60., a więc w okresie ilościowego deficytu mieszkaniowego, dużej społecznej presji na tanie mieszkania na wynajem i głębokiego subsydiowania mieszkalnictwa, gminy były znaczącym inwestorem budownictwa mieszkaniowego, realizującym publiczne zasoby czynszowe, które stanowiły wówczas od kilku do kilkunastu procent budownictwa mieszkaniowego ogółem i od kilkunastu do kilkudziesięciu procent ogółu mieszkań czynszowych oddawanych do użytku. W latach 70. okazało się, że zasoby komunalne osiągnęły już rozmiary zabezpieczające najpilniejsze potrzeby uboższych grup ludności, w efekcie czego rozpoczęto - najpierw w bogatszych, a później w biedniejszych krajach Unii - proces hamowania budownictwa komunalnego. Niedługo potem zrealizowano procesy znaczącej prywatyzacji mieszkań gminnych. W poszukiwaniu bardziej efektywnych rozwiązań gminy zaczęły przekazywać zasoby w zarząd lub na własność organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk, które z czasem uzyskały możliwość budowy i wynajmowania mieszkań gospodarstwom o niskich dochodach ze wsparciem z funduszy publicznych. W następstwie tego komunalne zasoby czynszowe zaczęły stopniowo tracić na znaczeniu na rzecz zasobów społecznych będących w dyspozycji wspomnianych organizacji. Udział komunalnych zasobów mieszkań czynszowych w większości krajów UE spadł do poziomu od 0,5 do 5% liczby wybudowanych mieszkań, podczas gdy społeczne mieszkania czynszowe oddawane do użytku przez organizacje mieszkaniowe stanowią nadal od kilkunastu do kilkudziesięciu procent. Sugestywnym przykładem tych trendów jest Holandia, gdzie udział mieszkań budowanych przez gminy w latach 50. wynosił ponad 32%, by ostatecznie w ostatnich latach obniżyć się do poziomu 3%, podczas gdy udział mieszkań społecznych w zasobach ogółem wynosi ok. 35% (*Mieszkania socjalne...*, 2003). Należy podkreślić, że obniżenie udziału komunalnego budownictwa czynszowego wcale nie spowodowało spadku znaczenia gmin w procesach poszukiwania i dostarczania tanich mieszkań czynszowych gospodarstwom o niskich dochodach. Rola samorządów lokalnych w tym zakresie wydatnie wzrosła, jednakże zmieniły się formy i sposoby ich oddziaływania. W krajach Europy Środkowej i Wschodniej największy udział zasobów komunalnych występuje w Czechach (ok. 20%), a najmniejszy w Estonii i na Łotwie (1%). Polska z ponad 9%-owym udziałem zasobów gminnych zajmuje pozycję pośrednią.

Zmniejszanie się udziału komunalnych zasobów mieszkaniowych oraz przekazywanie przez gminy kompetencji w zakresie budowy i gospodarowania społecznymi zasobami czynszowymi organizacjom mieszkaniowym

nienastawionym na zysk nie przebiegało we wszystkich państwach UE w jednolitym tempie (zakresie) i jednorodny sposób. Faktyczne zróżnicowanie pogłębiały nieco odmienne uwarunkowania historyczne, społeczno-gospodarcze i kulturowe w poszczególnych krajach, a także odrębności systemów prawnych i administracyjnych. Wszystko to doprowadziło do dużej różnorodności szczegółowych rozwiązań w zakresie polityki mieszkaniowej na terenie Unii, w tym przyjmowania różnych definicji społecznych zasobów czynszowych w poszczególnych krajach, a także stosowania przez nie zróżnicowanych systemów wspomagania budowy, gospodarowania i udostępniania tych zasobów określonym grupom ludności. Najbardziej tradycyjny system w tym zakresie występuje w Szwecji, gdzie właścicielami publicznych mieszkań czynszowych są gminy, a zarządcami komunalne spółki powołane przez gminy. Komunalne przedsiębiorstwa mieszkaniowe posiadają ponad 20% mieszkań czynszowych, przy czym w poszczególnych gminach odsetek ten waha się od 25 do 75% zasobów ogółem. Należy podkreślić, że przedsiębiorstwa te dysponują mieszkaniami o zróżnicowanym standardzie i poziomie czynszów, zarówno w drogich kamienicach w centrach miast, jak i w osiedlach na obrzeżach (ATTERHOG 2005). Publiczne zasoby czynszowe stanowią nadal duży udział w zasobach mieszkaniowych w Austrii, gdzie gminy są właścicielami około 220 000 mieszkań o czynszu regulowanym, a w stolicy kraju - Wiedniu ponad 25% mieszkań należy do miasta. Dalszych 136 000 mieszkań społecznych o umiarkowanym czynszu należy do organizacji mieszkaniowych typu non-profit i prywatnych właścicieli. Organizacje mieszkaniowe - korzystając z ulg podatkowych - są zobligowane do spożytkowania kapitału na finansowanie dalszej działalności budowlano-mieszkaniowej. Podobnie w Belgii, społecznymi mieszkaniami czynszowymi są mieszkania wybudowane lub nabyte przez publiczne instytucje, które następnie są wynajmowane osobom o skromnych dochodach. Z kolei w Holandii, za społeczne mieszkania czynszowe uważa się mieszkania subsydiowane, a zatem relatywnie tanie, wynajmowane głównie przez organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk lub przez gminy. Organizacje te są prywatnymi podmiotami utworzonymi do budowy i zarządzania zasobami mieszkań czynszowych. Cechą specyficzną systemu holenderskiego jest stały wzrost zasobów mieszkaniowych o limitowanym czynszu w zasobach czynszowych ogółem. Także w Danii społeczne mieszkania czynszowe są wynajmowane przez organizacje mieszkaniowe nie nastawione na zysk, które uzyskują na ich budowę subsydia rządowe w formie publicznych grantów. Władze lokalne kontrolują działalność tych organizacji, a ponadto mają prawo dysponowania co czwartym wolnym mieszkaniem dla rozwiązania pilnych potrzeb mieszkaniowych o charakterze socjalnym. Natomiast w Niemczech, społecznymi mieszkaniami czynszowymi są te obiekty, na które przeznaczana jest publiczna pomoc finansowa. Władze publiczne Niemiec (podobnie jak i Austrii) korzystają ostatnio z tzw. *związania komunalnego* czy *socjalnego* części lokali w budynkach mieszkalnych wznoszonych przez prywatnych inwestorów

(MAJCHRZAK 2005). Podstawą uzyskania subsydiów jest umowa zawarta pomiędzy inwestorem a władzami landu. Po wybudowaniu inwestor dysponuje mieszkaniami oddając je w najem grupom ludności o najniższych dochodach (na okres spłaty długu – średnio 35 lat) lub rodzinom o średnich dochodach (na okres 7-10 lat). Po wygaśnięciu umowy (spłacie pożyczki) mieszkania tracą charakter społeczny, a właściciel może je wynająć po cenach rynkowych. Lokatorzy - po spełnieniu kryteriów dochodowych - mogą wówczas ubiegać się o pomoc w formie dodatków mieszkaniowych. Zasoby społecznych mieszkań czynszowych są zwykle dzielone w ten sposób, że w jednej trzeciej są w dyspozycji inwestorów prywatnych, a reszta pozostaje w gestii stowarzyszeń mieszkaniowych, przy czym samorządy lokalne są uprawnione do rezerwowania części takich mieszkań dla najuboższych.

We Francji całokształt spraw związanych z budową tanich mieszkań czynszowych dla gospodarstw o niskich i średnich dochodach oraz gospodarowania tego typu zasobami powierzono podmiotom skupionym w Organizacji Mieszkaniowej o Umiarkowanym Czynie (HLM), będącym jednocześnie właścicielami przeważającej części zasobów. Organizacja HLM składa się z trzech grup podmiotów: gminnych biur mieszkaniowych (instytucji publicznych o charakterze administracyjnym), towarzystw mieszkaniowych nie nastawionych na zysk, a także spółdzielni i spółek mieszkaniowych o kapitale publicznym i mieszanym. Samorządy lokalne nie posiadają w tym systemie bezpośrednich kompetencji w zakresie polityki mieszkaniowej, jednakże wywierają istotny wpływ na udostępnianie mieszkań społecznych za pośrednictwem różnych instytucji, w tym organizacji HLM, nad którymi sprawują kontrolę. W szczególności są one uprawnione do rezerwowania mieszkań niezbędnych do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich dochodach. W Wielkiej Brytanii do końca lat 70. komunalne budownictwo mieszkaniowe stanowiło około połowy nowo oddawanych mieszkań, a inwestorami, właścicielami i zarządcami tych zasobów były władze samorządowe. Po sprzedaży większości mieszkań komunalnych lokatorom pozostałe zasoby przekazano lokalnym stowarzyszeniom mieszkaniowym działającym pod nadzorem Korporacji Mieszkaniowej, będącej centralną agencją rządową. Celem działalności tych stowarzyszeń jest dostarczanie mieszkań po kosztach własnych pomniejszonych o subsydia. Właścicielami i zarządcami zasobów społecznych oprócz stowarzyszeń - korzystających z subsydiów - są organizacje specjalistyczne i podmioty szczebla centralnego, a także gminy, których zasób stale się zmniejsza.

W mniej rozwiniętych krajach południowych UE - o silniejszych tradycjach rolniczych - dominowało budownictwo prywatne, a programy publicznego lub społecznego budownictwa czynszowego miały mniejsze znaczenie (Włochy, Hiszpania i Portugalia) lub nie było ich wcale (Grecja, Malta czy Cypr). Wsparcie publiczne w tych krajach koncentruje się na budownictwie własnościowym, realizowanym często w ramach różnych systemów stopniowego dochodzenia do

własności. Przykładem stosowania takich rozwiązań jest Hiszpania, gdzie funkcje gmin w polityce mieszkaniowej są zawężone wskutek zatrzymania licznych kompetencji w zakresie mieszkalnictwa na szczeblu centralnym i regionalnym. Mimo odmiennych uwarunkowań gospodarczych i politycznych oraz różnic w sytuacji wyjściowej budownictwo mieszkaniowe w nowych krajach Unii Europejskiej, należących uprzednio do bloku wschodniego, przeszło podobną ewolucję. Kraje te jednak cechują się znacznie mniejszą skutecznością polityki mieszkaniowej, mierzonej poziomem zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ogółu ludności, co wynikało z niższej wydajności gospodarki planowej w porównaniu do rynkowej. W okresie przechodzenia do gospodarki rynkowej państwa wycofały się z polityki mieszkaniowej polegającej na wspieraniu dostępnego budownictwa mieszkaniowego. W warunkach braku zrównoważenia rynków mieszkaniowych i ograniczonego popytu wynikającego z ogólnie niskich dochodów ludności doszło tam do szerokiej prywatyzacji publicznych zasobów czynszowych. W efekcie tego w mieszkalnictwie państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej dominuje własność prywatna, która przy niskim standardzie zasobów, staje się hamulcem poziomej mobilności społeczeństwa, znalezienia pracy i dochodu. Programy subsydiowania budownictwa czynszowego - komunalnego i społecznego - podjęto na niewielką skalę w Polsce, Czechach i na Węgrzech. Dokonany przegląd potwierdza dużą różnorodność rozwiązań w poszczególnych państwach Unii: od scentralizowanych programów rządowych do zdecentralizowanych struktur przenoszących kompetencje w zakresie polityki mieszkaniowej na szczebel regionalny lub lokalny, a także na organizacje zewnętrzne typu non profit. Występują też różnice w określaniu grup osób, którym przysługuje prawo do mieszkań społecznych (osoby ubogie - Wielka Brytania, Irlandia, wszystkie gospodarstwa domowe - kraje skandynawskie, względnie gospodarstwa nie przekraczające określonego pułapu dochodów - pozostałe kraje Unii).

Szczególnie istotną tendencją w gospodarce publicznymi zasobami czynszowymi w rozwiniętych państwach unijnych jest wprowadzenie zasady czynszu ekonomicznego, czyli pełnego bilansowania się kosztów gospodarki zasobami mieszkaniowymi z wpływami pochodzącymi z czynszu najmu płaconego przez lokatorów oraz z różnych dopłat pochodzących z publicznych źródeł finansowych. Koncepcja czynszów ekonomicznych opiera się zatem na imperatywie równoważenia wydatków z dochodami uzyskiwanymi w procesie gospodarowania zasobami czynszowymi w dyspozycji gmin lub podmiotów zewnętrznych działających w systemie non profit. Czynsze tego typu są kalkulowane z uwzględnieniem poniesionych nakładów kapitałowych i nakładów bieżących na utrzymanie zasobów pomniejszonych o subsydia (DOMINIAK 2005). Przyjmuje się, że czynsze najmu w zasobach komunalnych mają pokrywać co najmniej pełne koszty utrzymania nieruchomości, zaś w zasobach prywatnych także koszty odtworzenia zasobu (amortyzacji) i godziwe zyski właściciela (inwestora). Winny one ponadto pozostawać w odpowiedniej relacji do poziomu

obsługi mieszkańców i stopnia zróżnicowania wartości użytkowej mieszkań w zasobie. Zapewniając środki na właściwe utrzymanie nieruchomości i opłacalność inwestycji mieszkaniowych system czynszów ekonomicznych pozwala na prowadzenie racjonalnej gospodarki zasobami mieszkaniowymi oraz sprzyja podejmowaniu przedsięwzięć budowlanych i remontowo-modernizacyjnych. Warunków tych nie spełnia w sposób oczywisty system czynszów deficytowych utrzymywany w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Nie dostarczając gospodarzącemu odpowiednich środków na utrzymanie nieruchomości system ten powoduje wzrost kosztów eksploatacji, narastanie luki remontowej i przyspieszenie tempa dekapitalizacji zasobów gminnych, a także przysparza nieuzasadnione korzyści finansowe zamożnym lokatorom.

Integralnym elementem gospodarki czynszowymi zasobami mieszkaniowymi prawie we wszystkich krajach Unii jest subsydiowanie wydatków związanych z utrzymaniem tych zasobów. Dotyczy ono zarówno mieszkań wynajmowanych w zasobach publicznych, w tym komunalnych, jak i w zasobach organizacji mieszkaniowych nie nastawionych na zysk, a niekiedy także w prywatnych zasobach czynszowych (jak np. w Niemczech czy w Austrii). W krajach stosujących systemy czynszów deficytowych subsydiowanie ma zwykle charakter przedmiotowy i polega na dotowaniu z budżetów gmin (lub z innych źródeł publicznych) wszystkich najemców w zasobach niezależnie od ich statusu materialnego w drodze obniżenia (kontroli) czynszów poniżej kosztów utrzymania nieruchomości z jednej strony, a z drugiej udzielania dotacji, dopłat, pożyczek, ulg podatkowych i innych działań tego typu w stosunku do firm gospodarujących zasobami. Z kolei w państwach rozwiniętych Unii, opierających procesy gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi na systemie czynszów ekonomicznych, dominuje subsydiowanie podmiotowe polegające na udzielaniu indywidualnej (osobowej) pomocy tylko wybranym gospodarstwom najemców (znajdujących się w trudnej sytuacji materialnej w okresie najmu) w formie ulg i dodatków mieszkaniowych. Dodatki te wspierają skutecznie funkcjonowanie systemu czynszów ekonomicznych gwarantując w gospodarce zasobami dopływ środków finansowych od wszystkich najemców lokali niezależnie od ich statusu społeczno-dochodowego. Odczuwalnie zmniejszając obciążenia uboższych gospodarstw domowych wydatkami na mieszkanie, poszerzają one także społeczną dostępność mieszkań czynszowych i przeciwdziałają segregacji przestrzennej najemców o zróżnicowanych dochodach. Dodatki mieszkaniowe przyczyniają się ponadto do marginalizacji zapotrzebowania na lokale ściśle socjalne, do dostarczenia których zobligowane są samorządy lokalne. W niektórych krajach Unii dodatki pobiera nawet ponad 20% gospodarstw domowych (Francja, Dania), a czasami ich wysokość może sięgać 100% czynszu (Wielka Brytania). W większości krajów mogą je otrzymywać tylko najemcy, a w niektórych także właściciele mieszkań, w tym spłacający kredyty hipoteczne (Wielka Brytania, Hiszpania, Irlandia). Selektywne subsydiowanie podmiotowe części czynszu ekonomicznego stanowi podejście bardziej efektywne od podejścia

przedmiotowego rodzącego wiele problemów związanych z kontrolą czynszów i rozwojem lokalnych rynków najmu (MAJCHRZAK 2005). Od połowy lat 90. ubiegłego stulecia w gospodarce zasobami czynszowymi większości państw Unii obserwuje się stałą tendencję do ograniczania finansowania przedmiotowego na rzecz podmiotowego (Priemus i Smith, 1996), jednakże procesy zmniejszania silnie dotowanych zasobów gminnych postępują stosunkowo wolno.

Z badań wynika ponadto, że rozwinięte państwa Unii Europejskiej kierują się bardziej pragmatycznym podejściem do problemu prywatyzacji czynszowych zasobów mieszkaniowych, zwłaszcza tych, które w okresie budowania lub użytkowania były subsydiowane z publicznych środków finansowych. Obecnie nie przeprowadza się już na większą skalę sprzedaży mieszkań z zasobów czynszowych należących do gmin, przedsiębiorstw czy stowarzyszeń mieszkaniowych. W szeroko zakrojonych akcjach sprzedaży lokali komunalnych zrealizowanych w Anglii i Holandii bonifikaty przyznawane lokatorom z tytułu kupna mieszkań kształtowały się w granicach 10-15% oszacowanej wartości nieruchomości. W zachodniej literaturze podkreśla się, ze względów prawnych, ekonomicznych i społeczno-etycznych nie do zaakceptowania jest „darmowy” transfer własności publicznej na rzecz sektora prywatnego.

3. Zmiany w gospodarce gminnymi zasobami lokalowymi w świetle założeń programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku

Od rozpoczęcia procesu transformacji ustrojowej w Polsce państwo wycofało się z bezpośredniej interwencji w mieszkalnictwo ograniczając swoje kompetencje do koordynacji i wspierania rozwoju rynku mieszkaniowego. Doprowadziło to do zmiany modelu polityki mieszkaniowej – z modelu opartego na dominacji państwa w kierunku modelu rynkowego (KUCHARSKA-STASIAK 2010). Polityka mieszkaniowa państwa po 1990 roku przyniosła niewątpliwie pewne pozytywne rezultaty w zakresie wspierania budownictwa własnościowego i pobudzania rynku mieszkaniowego. W opinii ekspertów nie spełniła jednak zobowiązań mieszkaniowych państwa wynikających z Konstytucji będąc polityką nieefektywną, niekonsekwentną i pełną sprzeczności, której głównym celem było popieranie rozwoju rynku mieszkaniowego (KULESZA 2005). Rynkowy model tej polityki nie przyczynił się do rozwiązania głównych problemów mieszkaniowych - odziedziczonych z okresu gospodarki centralnie sterowanej - obejmujących problemy niedoboru ilościowego i jakościowego w zasobach mieszkaniowych oraz powiązane z nimi problemy społeczne. Znamienną cechą polityki mieszkaniowej z tego okresu były procesy prywatyzacyjne i decentralizacyjne (LIS 2008). W ich wyniku nastąpiły zmiany w strukturze własnościowej zasobów mieszkaniowych w kierunku znacznej redukcji publicznych zasobów mieszkaniowych. Kompetencje w zakresie ustanawiania rynkowych mechanizmów finansowania mieszkalnictwa pozostawiono na szczeblu państwa, natomiast większość obowiązków związanych z zaspokajaniem potrzeb mieszkaniowych ludności przerzucono na barki samorządów lokalnych. Brak należytego wsparcia

finansowego gmin z budżetu państwa w zakresie realizacji celów lokalnej polityki mieszkaniowej negatywnie odbił się na procesach tworzenia i utrzymania gminnych zasobów mieszkaniowych. Z jednej strony, doszło do przyśpieszonej dekapitalizacji zasobów gminnych wskutek narastania luki remontowej i znaczącego ich uszczuplenia (w efekcie prywatyzacji), a z drugiej - do zwiększenia się liczby osób oczekujących na tanie mieszkania czynszowe z zasobów komunalnych (lub socjalnych). Jedną z głównych przyczyn braku środków remonty gminnych zasobów lokalowych były niskie (deficytowe) czynsze, które nie zawierały odpisów na fundusz remontowy. Podwyżka czynszów była utrudniona z uwagi na ograniczenia prawne, polityczne lub ekonomiczne - związane z niskim poziomem dochodów lokatorów oraz relatywnie dużym wzrostem opłat za usługi ciepłownicze, elektryczne i komunalne ustalanych przez monopolistów.

Wyrazem narastania tendencji liberalnych w polityce mieszkaniowej ostatnich lat jest drastyczny spadek bezpośrednich wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo, a także likwidacja Krajowego Funduszu Mieszkaniowego, który udzielał preferencyjnych kredytów na finansowanie społecznego budownictwa o umiarkowanych czynszach. Zmiany te wywołały presję polityczną zobowiązującą Rząd do wdrożenia kompleksowego programu polityki mieszkaniowej państwa ukierunkowanego na zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich i średnich dochodach. W kwietniu ubiegłego roku opracowano założenia do projektu *ustawy o społecznym zasobie mieszkań czynszowych, społecznych grupach mieszkaniowych oraz o zmianie niektórych ustaw*, który przedłożono następnie do konsultacji społecznych (MUCZYŃSKI 2010). W efekcie tych konsultacji i uzgodnień Rada Ministrów przyjęła w dniu 30 listopada 2010 roku uproszczoną wersję założeń do projektu w formie dokumentu programowego pod tytułem: *główne problemy, cele i kierunki wspierania rozwoju budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku*. W treści tego dokumentu zawarto diagnozę podstawowych problemów sektora mieszkaniowego i główne dylematy stojące przed polityką mieszkaniową, w tym zmiany w obszarze gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi. We wnioskach wynikających z realizacji dotychczasowego modelu polityki mieszkaniowej stwierdza się, że polityka ta cechowała się niską efektywnością stosowanych instrumentów w kontekście pomocy osobom o dochodach niewystarczających do samodzielnego zaspokojenia swoich potrzeb mieszkaniowych. Wyrażało się to w niewielkim finansowaniu programów polityki społecznej związanych z budownictwem socjalnym i społecznym. Kolejnym mankamentem tej polityki było nieprawidłowe i nieselektywne adresowanie wydatków budżetowych, gdyż zdecydowaną większość środków kierowanych na mieszkalnictwo wydawano na wsparcie osób relatywnie zamożnych, które bez pomocy państwa i tak prowadziłyby działania inwestycyjne. Kluczowym wnioskiem w obszarze gospodarowania publicznymi zasobami mieszkaniowymi jest konieczność uelastycznienia zasad gospodarowania zasobami będącymi w dyspozycji gmin i towarzystw

budownictwa społecznego. Aktualne zasady gospodarowania zasobami gminnymi ograniczają bowiem możliwości samorządów lokalnych w zakresie zaspokajania potrzeb mieszkaniowych osób oczekujących na najem lokalu komunalnego, jednocześnie nadmiernie uprzywilejowują najemców komunalnych, korzystających ze swoistej renty sytuacyjnej. Wpływają one ponadto niekorzystnie na egzekucję wyroków sądowych dotyczących eksmitowania do lokali socjalnych oraz nie zachęcają gmin do prowadzenia racjonalnej polityki czynszowej, umożliwiającej uzyskiwanie przychodów, które mogłyby posłużyć na nowe inwestycje i utrzymywanie istniejącego zasobu w odpowiednim stanie technicznym. Uważa się ponadto, że obecne regulacje zanadto usztywniają gospodarowanie zasobami TBS, gdyż uniemożliwiają - dosyć kontrowersyjną - sprzedaż mieszkań społecznych oraz podwyższanie czynszów celem pozyskania środków na właściwe gospodarowanie zasobem i nowe inwestycje. Nie dostarczają one ponadto gminom bodźców do aktywniejszego angażowania się w inwestycje, w wyniku których powstają dostępne cenowo mieszkania na wynajem.

Polityka mieszkaniowa, zdaniem autorów dokumentu, winna koncentrować się na osiągnięciu w okresie najbliższych 10 lat, takich celów, jak:

- likwidacja deficytów ilościowych w segmencie mieszkań socjalnych i mieszkań przeznaczonych dla osób wymagających innej społecznej pomocy mieszkaniowej;
- wprowadzenie efektywnych form podaży mieszkań dostępnych cenowo w segmencie mieszkań na wynajem oraz budownictwie własnościowym;
- eliminacja podstawowych ryzyk związanych z rozwojem prywatnego budownictwa mieszkań na wynajem;
- obniżenie kosztów budowy mieszkań i racjonalizacja przestrzenno-funkcjonalna nowych zasobów mieszkalnych przez stworzenie odpowiedniego zasobu uzbrojonych gruntów pod budownictwo;
- likwidacja luki remontowej;
- ograniczenie zapotrzebowania na energię w sektorze mieszkaniowym;
- racjonalizacja zasad gospodarowania publicznym zasobem mieszkaniowym oraz zasobami towarzystw budownictwa społecznego.

Proponowane zmiany zasad gospodarowania gminnymi zasobami mieszkaniowymi w Polsce zgodnie z przedłożonymi założeniami programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku odnoszą się do sześciu poniżej scharakteryzowanych kwestii.

1) Zmiana definicji gminnych zasobów mieszkaniowych

Zgodnie z *ustawą o ochronie praw lokatorów...* (UoPL) gminny zasób mieszkaniowy obejmuje lokale stanowiące własność gminy i komunalnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów. Proponuje się ograniczenie tak zdefiniowanego zasobu wyłącznie do lokali w stosunku do których gminie przysługuje prawo własności

oraz tych, które pozostają w jej samoistnym posiadaniu. Oczekuje się, że zmiana taka wyeliminuje nieuzasadniony obowiązek stosowania gminnej polityki mieszkaniowej na podstawie uchwał rady gminy w stosunku do zasobów osób prawnych, w tym także tych, w których gminy wyzbyły się posiadanych udziałów. W konsekwencji samorządy lokalne będą realizować politykę mieszkaniową opartą o stosowne uchwały w zasobach własnych oraz w zasobach będących własnością innych podmiotów, którymi gminy dysponować będą na podstawie umów cywilnoprawnych. Zmiany te mają spowodować rozszerzenie instytucji podnajmu w gospodarce zasobami mieszkaniowymi zwłaszcza w odniesieniu do gmin, które posiadają relatywnie niewielki zasób mieszkaniowy. W poprzedniej wersji założeń projektu do ustawy przewidywano - zamiast zawężenia - poszerzenie kategorii gminnych zasobów mieszkaniowych o tzw. społeczne zasoby czynszowe, które miały stać się integralnym składnikiem zasobów komunalnych i służyć realizacji lokalnej polityki mieszkaniowej (MUCZYŃSKI 2010).

2) Umożliwienie gminom zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony

UoPL dopuszcza możliwość zawierania na czas oznaczony umów najmu lokali wchodzących w skład gminnych zasobów mieszkaniowych wyłącznie w odniesieniu do lokali socjalnych i związanych ze stosunkiem pracy oraz jeżeli zawarcia umowy na czas oznaczony żąda sam lokator. W pozostałych przypadkach umowy mogą być zawierane wyłącznie na czas nieoznaczony. Proponuje się odejście od tych ograniczeń i dopuszczenie zawierania umów najmu lokali mieszkalnych na czas oznaczony. Stosowanie takiego rozwiązania znajduje uzasadnienie w obiektywnym interesie mieszkańców gminy i decydowaniu o ewentualnym przedłużaniu takiej umowy na podstawie oceny aktualnej sytuacji materialnej i rodzinnej lokatora. Takie uelastycznienie zasad wynajmu lokali gminnych stopniowo przyczyni się do poprawy społecznej racjonalności wykorzystania zasobów gminnych. Jest działanie w pełni uzasadnione, gdyż według badań Instytutu Rozwoju Miast z 2005r. zapotrzebowanie na tanie mieszkania w Polsce sięgało poziomu 430 tys. lokali (KUCHARSKA-STASIAK 2010).

3) Wprowadzenie zasady, że czynsz w gminnych zasobach mieszkaniowych powinien pokrywać co najmniej koszty utrzymania nieruchomości

W większości przypadków, jak wspomniano, czynsze najmu w gminnych zasobach mieszkaniowych są nie tylko znacznie niższe od funkcjonujących w innych zasobach, ale mają charakter deficytowy tzn. nie pokrywają racjonalnych kosztów ich utrzymania. Oznacza to konieczność dofinansowywania kosztów utrzymania tych zasobów z budżetu gminy, a w razie braku dotacji komunalnych - dalsze pogarszanie stanu technicznego zasobów. Proponuje się zatem wprowadzenie minimalnej wysokości czynszu na poziomie zapewniającym pokrycie pełnych kosztów utrzymania zasobów, z zachowaniem zasady, że gospodarstwa najsłabsze ekonomicznie mogą korzystać z ustawowej instytucji obniżek czynszu oraz z pomocy podmiotowej w formie dodatków

mieszkaniowych. Zmiana tego typu jest bez wątpienia w pełni uzasadniona, jednakże problem tkwi w skutecznym jej wprowadzeniu w życie. Podkreślić należy, że w aktualnym stanie prawnym istnieje możliwość podniesienia czynszu do poziomu pokrywającego koszty utrzymania, a nawet do poziomu ekonomicznego (z uwzględnieniem amortyzacji i godziwego zysku). Gminy jednak z różnych przyczyn podwyżek tych nie wprowadzają, co potwierdzają badania średniego czynszu najmu w zasobach komunalnych, który – wg danych Instytutu Rozwoju Miast - kształtował się w 2009r. na poziomie 1,2 – 1,3% kosztu odtworzenia.

4) Oddanie do wyłącznej własności sądu orzekania o uprawnieniach do otrzymania lokalu socjalnego

Obecnie UoPL ustanawia katalog osób, w stosunku do których - w razie eksmisji - przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest dla sądu obligatoryjne. Bezwzględnie sformułowany katalog uprawnionych nie pozwala na dokonanie przez sąd jakiegokolwiek oceny, czy przyznanie prawa do lokalu socjalnego jest rzeczywiście usprawiedliwione. Proponuje się rezygnację z ustawowego określania katalogu osób, którym sąd musi przyznać lokal socjalny i wprowadzenie ustalania prawa do lokalu socjalnego na podstawie rzeczywistej sytuacji lokatora. Oczekuje się, że zmiana tego typu wpłynie na zmniejszenie liczby osób oczekujących na zawarcie umowy najmu lokalu socjalnego, a w konsekwencji również na redukcję kwot ewentualnych odszkodowań, jakie będą zobowiązane wypłacać gminy właścicielom mieszkań z tytułu niezapewnienia lokali socjalnych eksmitowanym lokatorom.

5) Zapewnienie właścicielowi mieszkania (gminie) możliwości wskazania osobie uprawnionej, wstępującej w stosunek najmu, lokalu innego niż dotychczasowy

Wstąpienie w stosunek najmu określonych osób zamieszkujących z najemcą w chwili jego śmierci skutkuje pozbawieniem właściciela wpływu na określoną treść tego stosunku, bowiem uprawniony z mocy prawa wstępuje w sytuację dotychczasowego najemcy. Proponuje się przyjęcie rozwiązania, które zapewniłoby właścicielowi możliwość racjonalnego gospodarowania swoim zasobem poprzez umożliwienie mu wskazania wstępującemu w najem lokalu innego niż ten, w którym dotychczas zamieszkiwał, odpowiedniego do jego sytuacji materialnej i rodzinnej. Wprowadzenie tej zmiany do praktyki gospodarowania jest bardzo wskazane, gdyż może ona stanowić istotny przyczynek do aktywizacji procesu dokonywania przemieszczeń lokatorów w zasobach (łańcucha przeprowadzek) celem lepszego dopasowania powierzchni i kosztów utrzymania mieszkań do potrzeb i możliwości lokatorów. W dłuższym okresie działania takie doprowadzą do poprawy społecznej i ekonomicznej efektywności wykorzystania komunalnych zasobów czynszowych.

6) *Reforma systemu dodatków mieszkaniowych polegająca na utrzymaniu dodatków tylko dla lokatorów, a w przypadku właścicieli lokali na możliwości otrzymywania zwrotnej pomocy mieszkaniowej*

Zmiana dotyczy celowego ograniczenia katalogu osób uprawnionych do otrzymywania dodatków mieszkaniowych poprzez wyłączenie z tego wsparcia właścicieli domów i mieszkań oraz członków spółdzielni i osób niebędących członkami, posiadających własnościowe prawo do lokalu. Zakłada się, że po upływie okresu przejściowego uprawnienia do dodatków mieszkaniowych mają przysługiwać tylko lokatorom. Proponowane ograniczenie uprawnień do tego rodzaju pomocy podmiotowej - tylko do lokatorów - pozwoli na wygospodarowanie środków na zwiększenie wysokości wypłacanych dodatków mieszkaniowych i zrekompensowanie podwyżek czynszów do poziomu pokrywającego koszty utrzymania. Z przeprowadzonej analizy systemów pomocy mieszkaniowej funkcjonujących w krajach Unii Europejskiej, można stwierdzić, że proponowana zmiana jest zbieżna z rozwiązaniami stosowanymi w większości państw europejskich, w tym szczególnie w tych krajach, które posiadają znaczny udział publicznych (gminnych) i społecznych zasobów czynszowych.

4. Podsumowanie i wnioski

Porównanie tendencji i kierunków zmian w gospodarowaniu gminnymi (publicznymi) zasobami mieszkaniowymi w krajach Unii Europejskiej i w Polsce jest interesujące zarówno z teoretycznego, jak i empirycznego (praktycznego) punktu widzenia. Wskazuje na problemy związane z tworzeniem i utrzymywaniem publicznych zasobów czynszowych oraz różnorodne sposoby ich rozwiązywania w warunkach gospodarki rynkowej i upowszechnienia standardów społeczeństwa obywatelskiego. Badania pokazują, że modele tworzenia publicznych (gminnych) zasobów mieszkań czynszowych i gospodarowania nimi winny ewoluować w kierunku ściślejszego powiązania zadań publicznych - realizowanych i kontrolowanych przez władze publiczne - z efektywnymi działaniami podmiotów zewnętrznych działających na rynku przez wspólne przedsięwzięcia o charakterze publiczno-prywatnym zapewniające dostęp do mieszkań gospodarstwom domowym o różnych dochodach. Badania pozwalają na sformułowanie szeregu prawidłowości i wniosków szczegółowych:

1. Po zrównoważeniu rynków mieszkaniowych i wzroście poziomu dochodów osobistych ludności charakterystyczną tendencją w większości krajów unijnych jest sukcesywne obniżanie się udziału mieszkań komunalnych - budowanych bezpośrednio przez gminy - na rzecz wzrostu podaży społecznych mieszkań czynszowych oferowanych przez organizacje mieszkaniowe nienastawione na zysk. Jest to efektem procesów prywatyzacyjnych z - jednej strony, a z drugiej strony wynika z coraz szerszego włączania się tych organizacji w procesy budowy, gospodarowania i udostępniania tanich mieszkań czynszowych docelowym grupom ludności wg koncepcji *nowego zarządzania publicznego*.

2. W większości państw unijnych gminy - przekazując obowiązki i uprawnienia do budowy tanich mieszkań czynszowych i gospodarowania zasobami organizacjom niekomunalnym - przechodzą z pozycji inwestora, właściciela i zarządcy zasobów lokalowych na pozycję wspomagającego, koordynatora lub nadzorującego działalność budowlano-mieszkaniową podmiotów zewnętrznych korzystających ze wsparcia publicznego. Udział tych podmiotów w udostępnianiu mieszkań społecznych oparty jest z reguły na zachętach ekonomiczno-finansowych lub fiskalnych, rzadziej na regulacjach administracyjno-prawnych. Gminy koncentrują się na stymulowaniu rozwoju lokalnego rynku mieszkaniowego przez pośrednie oddziaływanie na różne organizacje nie nastawione na zysk oraz prywatnych deweloperów mających na celu przyciągnięcie kapitału prywatnego do finansowania prac budowlanych i remontowych w zasobach czynszowych spełniających funkcje publiczne.

3. Pomimo wysokiego poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych ludności, w rozwiniętych krajach Unii nadal wspiera się ze środków publicznych programy budowy społecznych mieszkań czynszowych. Argumentem przemawiającym za zachowaniem tanich mieszkań na wynajem jest ciągle utrzymujące się zapotrzebowanie na nie ze strony uboższych grup ludności (wynikające m.in. z migracji i zmian demograficznych) oraz konieczność utrzymywania rezerwy mieszkań niezbędnej do realizacji programów modernizacji i rewitalizacji starszych zasobów mieszkaniowych.

4. Kluczowym osiągnięciem w polityce mieszkaniowej rozwiniętych państw jest stosowanie czynszów ekonomicznych wspieranych rozbudowanymi systemami selektywnej pomocy podmiotowej w formie dodatków mieszkaniowych. Podejście to pozwala na racjonalizację bieżącej gospodarki zasobami mieszkaniowymi oraz sprzyja realizacji przedsięwzięć budowlanych i remontowo-modernizacyjnych. Dopiero w takim systemie możliwe i zasadne jest przekazywanie przez gminy kompetencji w zakresie gospodarki zasobami publicznymi organizacjom zewnętrznym nie nastawionym na zysk prowadzące do poprawy społecznej i ekonomicznej efektywności gospodarowania mieniem publicznym. W tym kontekście postulowane regulacje w zakresie poziomu czynszu pokrywającego koszty utrzymania nieruchomości w zasobach gminnych są zbieżne z praktyką rozwiniętych krajów Unii.

5. Stosunkowo niski poziom dodatków mieszkaniowych w Polsce i scedowanie obowiązków w tym zakresie wyłącznie na gminy powoduje, że dodatki te nie spełniają dobrze swojej ekonomicznej i społecznej roli. Stwarza to realne niebezpieczeństwo kontynuacji nieefektywnego i kontrowersyjnego systemu wsparcia przedmiotowego powodującego przyspieszoną dekapitalizację zasobów gminnych, utrudnia rozwój lokalnych rynków najmu mieszkań i oddala perspektywę pożądaną racjonalizacji (ekonomizacji) poziomu czynszów płaconych w zasobach komunalnych. Z tego punktu widzenia proponowane ograniczenia w dodatkach mieszkaniowych zmierzają we właściwym kierunku.

6. W ostatnich latach obserwuje się nasilenie się groźnego społecznie zjawiska dalszej liberalizacji polityki mieszkaniowej w Polsce, która zamiast wspomagać zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych słabszych ekonomicznie grup ludności koncentruje się prawie wyłącznie na wspieraniu rynku, w tym sektora bankowego i deweloperskiego. Potwierdza to konsekwentne redukcje wydatków budżetu państwa na mieszkalnictwo prowadzące w praktyce do zamierania budownictwa komunalnego, spółdzielczego i społecznego, które aktualnie pozbawione jest źródeł publicznego finansowania. Na potrzebę rzeczywistej zmiany priorytetów w polityce mieszkaniowej wskazuje ponadto tendencja obniżania się popytu na mieszkania udostępniane na warunkach rynkowych.

7. Dążąc do rozwiązania problemu mieszkaniowego należy wziąć pod uwagę doświadczenia państw Europy Zachodniej z pierwszych dekad powojennych, gdyż ówczesna sytuacja mieszkaniowa w tych państwach pod wieloma względami przypomina obecną sytuację w Polsce – ostry niedobór ilościowy mieszkań i relatywnie niski poziom dochodów ludności objawiający się brakiem zdolności kredytowej większości gospodarstw domowych o niezaspokojonych potrzebach mieszkaniowych. Zdobyte doświadczenia wskazują na potrzebę szerokiego wsparcia finansowego z budżetu państwa budownictwa czynszowego – publicznego (gminnego) i społecznego. Potrzeba taka jest deklarowana w treści założeń programu wspierania budownictwa mieszkaniowego do 2020 roku.

8. W analizowanych założeniach programu mieszkaniowego przewiduje się większe zaangażowanie państwa i selektywne przeadresowanie instrumentów polityki mieszkaniowej w celu lepszego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych gospodarstw o niskich i średnich dochodach. Jednym z kierunków działań ma być uelastycznienie zasad gospodarowania zasobami mieszkaniowymi gmin i towarzystw budownictwa społecznego w powiązaniu z racjonalizacją polityki czynszowej i zasad wypłacania dodatków mieszkaniowych. Proponowane zmiany mogą przyczynić się do poprawy racjonalności wykorzystania i efektywności gospodarowania gminnymi zasobami lokalowymi pod warunkiem, że nie będą miały charakteru wyłącznie deklaratywnego i zostaną poparte konkretnymi działaniami w sferze legislacyjnej i finansowej.

5. Literatura

- Atterhog, M., *Importance of government policies for home ownership rates*. Royal Institute of Technology. Working Paper No. 54, Sztokholm, 2005.
- Diamond, D. B., M. J. Lee, 1992, *Housing Finance in Developed Countries. An International Comparison of Efficiency*. W: *Journal of Housing Research*, Vol. 3: 31-43.
- Dominiak, W., *Realizacja społecznych celów mieszkalnictwa w krajach Unii Europejskiej. Implikacje dla Polski*. W: *Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*. Praca zbiorowa pod redakcją L. Frąckiewicz. S.: 18-42, IPiSS, Warszawa, 2005.

- Donner, Ch., *Housing Policies in the European Union. Theory and Practise*. Austrian Federal Ministry of Economic, Affaires and Labour. Vienna, December, 2000.
- Lis, P., *Polityka państwa w zakresie finansowania inwestycji mieszkaniowych*. Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa, 2008.
- Kucharska-Stasiak, E., 2010, *Ewolucja modelu polityki mieszkaniowej w Polsce*. W: *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*, Vol. 18, nr 3: 21-36.
- Kulesza, H., *Współczesna kwestia mieszkaniowa. W: Przeszłość i przyszłość polskiej polityki mieszkaniowej*. Praca zbiorowa pod redakcją L. Frąckiewicz. S.: 139-152, IPISS, Warszawa, 2005.
- Muczyński A., 2010, *Koncepcja funkcjonowania społecznych zasobów mieszkań czynszowych*. W: *Kwartalnik Wycena* Nr 3 (92) : 47-53.
- Majchrzak, M., *Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Praca zbiorowa pod redakcją Alojzego Zalewskiego. S.: 207-275. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa, 2005.
- Mieszkania socjalne w wybranych krajach europejskich i możliwości zastosowania wybranych rozwiązań w Polsce*. Instytut Rozwoju Miast w Krakowie. Zakład Mieszkalnictwa w Warszawie, Warszawa, wrzesień 2003.
- Nykiel, L., 2010, *Mieszkalnictwo socjalne, doświadczenia europejskie i szansa dla Polski*. W: *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości*. Vol. 18, Nr 3: 61-73.
- Priemus H., J. Smith, 1996, *Social Housing Investments: Housing Policy and Finance in the UK and Netherlands*, W: *Netherlands Journal of Housing and the Built Enviroment*, No 4: 401-419
- Thiel M., H. Zaniewska, 2007, *Mieszkania socjalne i społeczne w Polsce oraz w wybranych krajach europejskich*. W: *Problemy Rozwoju Miast*, 3: 35-48.

MUNICIPAL HOUSING PROPERTIES RESOURCES MANAGEMENT FROM THE HOUSING POLICY'S PERSPECTIVE

Andrzej Muczyński

Department of Land Management and Regional Development

University of Warmia and Mazury In Olsztyn

e-mail: amucz@uwm.edu.pl

Key words: *municipal housing resources, housing policy in the European Union,
social housing resources*

Abstract

The following paper presents identification and analysis of the major tendencies and changes in the municipal housing properties management in the context of social housing policy's assumptions in Poland and other EU countries. The analysis of changes in the Polish municipal housing resources were limited in the paper, to the proposals formed in the program of housing properties construction support to 2020. The synthesis of results shows the problems associated with creating and maintaining social housing resources that ought to meet the housing needs of economically weaker groups of the society. It also gives various solutions to them in a market economy, privatization of resources and decentralization of housing policy. The conclusions of these studies should help to improve the rational use and effectiveness of the municipal housing properties resources management.

SPECYFIKA I PROBLEMY GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI POKRYTYMI WODAMI

Hanna Krajewska

Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: h.krajewska@ue.poznan.pl

Słowa kluczowe: *grunty pokryte wodami, własność, obowiązki i ograniczenia*

Streszczenie

W pracy skoncentrowano się na ukazaniu specyfiki gospodarowania gruntami pokrytymi wodami, która uwidacznia się już w aspekcie praw podmiotowych do nieruchomości. Własność i inne prawa majątkowe nie podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej. Obowiązek utrzymywanie wód nakłada na właścicieli gruntów szereg obowiązków i ograniczeń. Ustalane są obszary ochronne, zasady budownictwa wodnego i sposób korzystania z nieruchomości pokrytych wodami. Obowiązek uzyskania pozwolenia wodnoprawnego, ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości w związku z ochroną przed powodzią czy suszą, czy w związku z planami i programami ochrony wód, stanowią nierzadko zarzewie konfliktów, z uwagi na niespójność i niejasność przepisów prawnych.

1. Wprowadzenie

Obecny katalog przepisów prawnych związanych przedmiotowo z gospodarką nieruchomościami, dotyczy bezpośrednio stosunków prawnych w gospodarce nieruchomościami; jak i szeregu aktów, które swym zakresem przedmiotowym czy podmiotowym dotyczą rodzajowo innej problematyki, ale za pośrednictwem pojedynczych przepisów prawnych formułują reguły postępowania mające znaczenie dla funkcjonowania całej problematyki związanej z nieruchomościami. W tym kontekście na szczególną uwagę zasługują przepisy ustawy Prawo wodne, które mając za zadanie ukształtowanie zasad gospodarowania wodami zgodnie z zasadą zrównoważonego rozwoju, poprzez zarządzanie, kształtowanie i ochronę zasobów wodnych – w sposób znaczący wpływają na sposób, zasady i ograniczenia gospodarowania nieruchomościami pokrytymi wodami. W zależności od tego, czy nieruchomości są pokryte wodami stojącymi czy wodami powierzchniowymi płynącymi – w sposób odmienny ustalono prawo własności do gruntów pokrytych wodami. Gospodarowanie pozostałym mieniem stanowiącym własność Skarbu Państwa lub innych podmiotów prawnych (w tym gruntami nie kwalifikowanymi jako grunty pokryte wodami powierzchniowymi) reguluje ustawa o gospodarce nieruchomościami lub przepisy Kodeksu cywilnego.

Powyższe uzasadnia dokonanie analizy gospodarki nieruchomościami pokrytymi wodami, w tym w szczególności podjęcie próby zmierzającej do znalezienia ujednoczonych rozwiązań prawnych, pozwalających efektywnie i skutecznie gospodarować gruntami pokrytymi wodami z uwzględnieniem zasad racjonalnego i całościowego traktowania zasobów wodnych.

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

Sekwencja czynności badawczych obejmuje swym zakresem zarówno opis i uogólnienie badanej dziedziny, wyjaśnienie (wskazanie przyczyn), ale również wskazanie sposobów poprawy istniejącego stanu (racjonalizacja). W konkretnej postaci zastosowana procedura badawcza składa się z następujących kroków:

- zgromadzenie informacji o stanie prawnym na temat gruntów pokrytych wodami,
- zgromadzenie informacji o stanie prawnym na temat praw i obowiązków właścicieli gruntów pokrytych wodami oraz właścicieli innych nieruchomości,
- zgromadzenie informacji o problemach w gospodarowaniu nieruchomościami pokrytymi wodami – z dokumentacji pierwotnej,
- analiza przypadków,
- uogólnienie w postaci klasyfikacji,
- wyprowadzenie wniosków w sprawie ulepszenia instrumentów stosowanych w gospodarce gruntami pokrytymi wodami (m.in. procedury administracyjne i cywilne),
- wyprowadzenie wniosków w sprawie praktycznego wykorzystania procedur w zarządzaniu zasobami pokrytymi wodami (skuteczność, efektywność).

Przyjęty okres badawczy obejmuje lata 2005 -2010. Wyznacznikiem rozpoczęcia badań jest wprowadzenie w życie nowelizacji ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.). Z uwagi na określony cel, zakres podmiotowy badania, dotyczy organów właściwych do gospodarowania wodami, zarówno organów administracji samorządowej jak i organów administracji rządowej (w tym organów administracji niezespólonej, art. 4 prawa wodnego), zaś w zakresie przedmiotowym obejmować będzie przede wszystkim analizę przypadków w oparciu o wydawane przez te organy decyzje administracyjne.

Niniejszy artykuł stanowi wprowadzenie do badań nad specyfiką gospodarowania nieruchomościami pokrytymi wodami, w szczególności w aspekcie ograniczeń, barier i problemów zarówno natury prawnej jak i ekonomicznej

2. Prawa podmiotowe do gruntów pod wodami

Prawem podmiotowym jest wynikająca ze stosunku prawnego sfera możliwości postępowania w określony sposób, przyznana przez normę prawną w celu ochrony interesów podmiotu prawnego i przez nią zabezpieczona (WOLTER, IGNATOWICZ, STEFANIUK, 2001). Tym samym, prawo podmiotowe dotyka nie tylko tego, co wolno czynić uprawnionemu, ale także tego co winien czynić zobowiązany, czyli druga strona (prawo do żądania od innych osób określonego zachowania, działania czy zaniechania). Typowymi postaciami praw podmiotowych są: prawa podmiotowe bezpośrednie (np. prawo własności, użytkowanie wieczyste, ograniczone prawa do rzeczy); roszczenia (rozumiane jako prawo żądania od indywidualnie określonej osoby ściśle określonego zachowania się) czy też prawa kształtujące (to uprawnienia polegające na tym, że uprawniony może mocą jednostronnej czynności) bez udziału drugiej strony doprowadzić do powstania, zmiany lub ustania stosunku prawnego np. wypowiedzenie, odstąpienie).

Najpełniejszą formę władztwa nad rzeczą stanowi prawo własności, określające prawo korzystania (posiadanie, używanie, pobieranie pożytków) i rozporządzania rzeczą (zamiana, wyzbycie się, obciążenie) – w granicach określonych przez ustawy, zasady współżycia społecznego, społeczno – gospodarcze przeznaczenie prawa (art. 140k.c). Prawo własności regulowane jest już w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej. Zgodnie z art. 64 Konstytucji, *każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawo dziedziczenia*. Zgodnie z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.) - grunty pokryte wodami powierzchniowymi stanowią własność właściciela tych wód. Prawo własności wód może przynależeć Skarbowi Państwa, innym osobom prawnym lub osobom fizycznym. Przy czym z mocy ustawy Prawo wodne, wody morza terytorialnego, morskie wody wewnętrzne wraz z morskimi wodami wewnętrznymi Zatoki Gdańskiej, śródlądowe wody powierzchniowe płynące oraz wody podziemne stanowią własność Skarbu Państwa. Jedynie wody stojące oraz wody w rowach znajdujące się w granicach nieruchomości gruntowej stanowią własność właściciela tej nieruchomości. Granicę tej własności wyznacza art. 14 ust. 1a Prawa wodnego stanowiący, iż przez grunty pokryte śródlądowymi wodami powierzchniowymi oraz morskimi wodami wewnętrznymi rozumie się grunty tworzące dna i brzegi cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych, w granicach linii brzegu. Ową linię brzegu w ramach praw kształtujących mocą decyzji ustala właściwy organ administracji publicznej. Linię brzegu dla cieków naturalnych, jezior oraz innych naturalnych zbiorników wodnych stanowi krawędź brzegu lub linia stałego porostu traw albo linia, którą ustala się według średniego stanu wody z okresu co najmniej ostatnich 10 lat. Jeżeli brzegi wód są uregulowane, linia brzegu biegnie linią łączącą zewnętrzne krawędzie budowli regulacyjnych, a przy

plantacjach wikliny na gruntach uzyskanych w wyniku regulacji - granicą plantacji od strony łądu.

Podkreślenia wymaga fakt, że grunty pokryte wodami powierzchniowymi płynącymi, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, są zasobem nieruchomości Skarbu Państwa, do którego nie stosuje się przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, z późn. zm.). Grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi nie podlegają obrotowi cywilno-prawnemu. Niemniej jednak przedmiotowe grunty mogą być oddawane w użytkowanie, jeżeli są niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć związanych z (art. 20 prawa wodnego): energetyką wodną, transportem wodnym, wydobywaniem kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów lub wycinaniem roślin z wody, wykonywaniem infrastruktury transportowej, wykonywaniem infrastruktury przemysłowej, komunalnej lub rolnej, działalnością służącą do uprawiania rekreacji, turystyki, sportów wodnych oraz amatorskiego połowu ryb czy też wykonywaniem infrastruktury telekomunikacyjnej. Warunkiem oddania w użytkowanie gruntów jest posiadanie przez użytkownika pozwolenia wodnoprawnego, zawarcie stosownej umowy użytkowania jak i ponoszenia corocznej opłaty za oddane w użytkowanie grunty. Umowa użytkowania wymaga formy pisemnej (jeżeli wartość opłaty rocznej będzie wyższa niż 5.000 zł, umowę sporządza się w formie aktu notarialnego) a do jej zawarcia upoważnione są organy wykonujące prawa właścicielskie w stosunku do wód publicznych stanowiących własność Skarbu Państwa (art. 11 prawa wodnego). Umowa użytkowania może zostać w każdym czasie rozwiązana przez każdą ze stron w przypadku cofnięcia lub wygaśnięcia pozwolenia wodnoprawnego albo ograniczenia pozwolenia, o ile ograniczenie to dotyczyło przedmiotu użytkowania. Z kolei wysokość opłaty rocznej za oddanie w użytkowanie gruntów, zależy od rodzaju działalności, na potrzeby której następuje oddanie w użytkowanie i stawki opłaty rocznej ustalonej w drodze rozporządzenia Rady Ministrów. Ustalana jest jako iloczyn powierzchni gruntu i stawki opłaty rocznej, proporcjonalnie do okresu prowadzenia działalności określonego w pozwoleniu wodnoprawnym. Ustawodawca przewidział także zwolnienia z opłaty rocznej. (art. 20 ust. 3 prawa wodnego).

Grunty pokryte wodami, stanowiące własność Skarbu Państwa, niezbędne do prowadzenia przedsięwzięć innych niż określone powyżej mogą być również użyczane na zasadach określonych przepisami ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny. W takich wypadkach przez umowę użyczenia, użyczający zobowiązuje się zezwolić biorącemu, przez czas oznaczony lub nieoznaczony, na bezpłatne używanie oddanej mu w tym celu rzeczy (art. 710 k.c.).

W przypadku gruntów pod wodami, które nie stanowią gruntów pokrytych wodami powierzchniowymi płynącymi (w rozumieniu art. 14 ust. 1a prawa wodnego) – dopuszcza się ich oddanie w dzierżawę.

3. Prawa i obowiązki właścicieli nieruchomości pokrytych wodami oraz właścicieli nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych

Własność czy też inne prawa majątkowe podlegają równej dla wszystkich ochronie prawnej i mogą być ograniczone tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności. Wobec powyższego na tle zapisów Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej (art. 21), odebranie komukolwiek prawa własności możliwe jest jedynie w przypadku, gdy spełnione są łącznie dwa warunki: wywłaszczenie dokonywane jest na cele publiczne oraz wywłaszczenie dokonywane jest za słusznym odszkodowaniem.

Najdalej idące przepisy ustawy Prawo wodne przewidują, że jeśli śródlądowa woda powierzchniowa płynąca lub wody morza terytorialnego albo morskie wody wewnętrzne zajmą trwale, w sposób naturalny, grunt niestanowiący własności właściciela wody, grunt ten staje się własnością właściciela wody (art. 17 prawa wodnego). Wówczas jednak dotychczasowemu właścicielowi gruntu przysługuje odszkodowanie od właściciela wody. Na żądanie poszkodowanego właściwy organ administracji publicznej, ustala wysokość odszkodowania w drodze niezaskarżalnej decyzji. Stronie niezadowolonej z ustalonego odszkodowania przysługuje droga sądowa; droga sądowa przysługuje również w przypadku niewydania decyzji przez właściwy organ w ciągu trzech miesięcy od zgłoszenia żądania przez poszkodowanego (art. 186 prawa wodnego). Należy jednak pamiętać, że właściciel wody nie nabywa praw do gruntów zalanych przez wodę podczas powodzi. (art. 16 prawa wodnego).

W celu zapewnienia odpowiedniej jakości wody oraz ze względu na ochronę zasobów wodnych dopuszcza się stanowanie stref ochronnych ujęć wody oraz obszarów ochronnych zbiorników wód śródlądowych – na których obowiązują zakazy, nakazy i ograniczenia w zakresie użytkowania gruntów (art. 51 prawa wodnego). W zależności od rodzaju ustanowionej strefy może być zabronione lub ograniczone m.in. :

- jakiegokolwiek użytkowanie niezwiązane z eksploatacją ujęć wody,
- wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi,
- stosowanie nawozów oraz środków ochrony roślin,
- wykonywanie robót melioracyjnych oraz wykopów ziemnych,
- lokalizowanie zakładów przemysłowych oraz ferm chowu lub hodowli zwierząt,
- lokalizowanie magazynów produktów ropopochodnych oraz innych substancji, a także rurociągów do ich transportu,
- lokalizowanie budownictwa mieszkalnego oraz turystycznego,
- chów lub hodowla ryb, ich dokarmianie lub zanęcanie,
- pojenie oraz wypasanie zwierząt,
- wydobywanie kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu,

Dodatkowo na właścicieli gruntów położonych na terenie ochrony pośredniej może być nałożony obowiązek stosowania odpowiednich upraw rolnych lub leśnych, zaś teren ochrony bezpośredniej należy ogrodzić, a jego granice przebiegające przez wody powierzchniowe oznaczyć za pomocą rozmieszczonych w widocznych miejscach stałych znaków stojących lub pływających; na ogrodzeniu oraz znakach należy umieścić tablice zawierające informacje o ujęciu wody i zakazie wstępu osób nieupoważnionych. Jednakże za szkody poniesione w związku z wprowadzeniem w strefie ochronnej zakazów, nakazów oraz ograniczeń w zakresie użytkowania właścicielowi nieruchomości położonej w tej strefie przysługuje odszkodowanie od właściciela ujęcia wody (art.61 Prawa wodnego). Jeżeli w związku z ustanowieniem strefy lub obszaru ochronnego, korzystanie z nieruchomości lub jej część w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel może żądać w miejsce odszkodowania za poniesioną szkodę - wykupu nieruchomości lub jej części (art. 187 Prawa wodnego).

Art. 28 Prawa wodnego wskazuje właścicielowi nieruchomości przyległej do powierzchni wód objętych powszechnym korzystaniem wskazując dwa stany ograniczenia jego praw własności. Pierwszy z nich dotyczy obowiązku zapewnienia dostępu do wody w celu wykonania robót związanych z utrzymaniem wód oraz dla ustawienia znaków żeglugowych i urządzeń pożarowych. Natomiast drugie ograniczenie polega na zapewnieniu każdemu dostępu do wody w zakresie umożliwiającym powszechne z niej korzystanie. Określenie dostępu do wody w tym wypadku należy do kompetencji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, którzy określą ten dostęp, w drodze decyzji, w zależności od konkretnego stanu faktycznego wynikającego z usytuowania terenu, zakresu i rodzaju potrzeb związanych z powszechnym korzystaniem z wody. Biorąc powyższe właściciel nieruchomości przyległej do wód publicznych jest zobowiązany zapewnić dostęp do wody, a więc do jej brzegu. Właścicielowi nieruchomości, podobnie jak w poprzednich przypadkach przysługuje odszkodowanie odpowiednio od właściciela wody (właściciela hydrologiczno-meteorologicznych urządzeń pomiarowych) lub z budżetu gminy. W tym ostatnim przypadku zobowiązanie odszkodowawcze ciąży na organach administracji samorządowej, gdy wójt, burmistrz lub prezydent miasta w drodze decyzji umożliwił dostęp do wód objętych powszechnym korzystaniem. Właścicielowi nieruchomości przyległych do powierzchniowych wód publicznych zabrania się grodzenia w odległości mniejszej niż 1,5 m od linii brzegu, a także zakazywania lub uniemożliwiania przechodzenia przez ten obszar (art. 27 Prawa wodnego). Właściciel gruntu nie może zmieniać stanu wody na gruncie (wyjątkiem jest zawarcie pisemnej ugody), a zwłaszcza kierunku odpływu znajdującej się na jego gruncie wody opadowej ani kierunku odpływu ze źródeł - ze szkodą dla gruntów sąsiednich, jak również odprowadzać wód oraz ścieków na grunty sąsiednie. Jeżeli spowodowane przez właściciela gruntu zmiany stanu wody na gruncie szkodliwie wpływają na grunty sąsiednie, wójt, burmistrz lub prezydent miasta może,

w drodze decyzji, nakazać właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom (art. 29 Prawa wodnego).

4. Wybrane problemy gospodarki gruntami pokrytymi wodami

Analizując decyzje administracyjne (dotyczy decyzji starostów i decyzji dyrektorów regionalnych zasobów gospodarki wodnej) wydawane na gruncie przepisów ustawy Prawo wodne, zwrócono uwagę, iż najbardziej konfliktogenne punkty dotyczą między innymi: procedury wydawania pozwoleń wodnoprawnych, w tym w szczególności pojęcia „strony” w przedmiotowych postępowaniach; praw do nieruchomości w związku z wydanym pozwoleniem, obowiązku utrzymania urządzeń melioracji wodnych szczegółowych, czy też problemów przy ustalaniu linii brzegu.

Jakkolwiek właścicielowi gruntu przysługuje prawo do zwykłego korzystania z wód stanowiących jego własność oraz z wody podziemnej znajdującej się w jego gruncie w celu zaspokojeniu potrzeb własnego gospodarstwa domowego oraz gospodarstwa rolnego to zgodnie z art. 122 Prawa wodnego, jeżeli ustawa nie stanowi inaczej, na szczególne korzystanie z wód wymagane jest pozwolenie wodnoprawne. Szczególnym korzystaniem z wód jest korzystanie wykraczające poza korzystanie powszechne lub zwykłe, w szczególności (art. 37 prawa wodnego):

- 1) pobór oraz odprowadzanie wód powierzchniowych lub podziemnych;
- 2) wprowadzanie ścieków do wód lub do ziemi;
- 3) przerzuty wody oraz sztuczne zasilanie wód podziemnych;
- 4) piętrzenie oraz retencjonowanie śródlądowych wód powierzchniowych;
- 5) korzystanie z wód do celów energetycznych;
- 6) korzystanie z wód do celów żeglugi oraz spławu;
- 7) wydobywanie z wód kamienia, żwiru, piasku oraz innych materiałów, a także wycinanie roślin z wód lub brzegu;
- 8) rybackie korzystanie ze śródlądowych wód powierzchniowych.

Pozwolenie wodnoprawne jest jednym z narzędzi zarządzania zasobami wodnymi. Pozwolenie to wydaje się na wniosek, do którego dołącza się operat wodnoprawny, decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzję o warunkach zabudowy, jeżeli jest ona wymagana - w przypadku wniosku o wydanie pozwolenia wodnoprawnego na wykonanie urządzenia wodnego oraz opis zamierzonej działalności sporządzony w języku nietechnicznym (art. 131 ust.1 i 2 Prawa wodnego). Ponadto stosownie do treści art. 132 ust. 1 ustawy - Prawo wodne, operat sporządza się w formie opisowej i graficznej. Część opisowa powinna w szczególności zawierać cel i zakres zamierzonego korzystania z wód, rodzaju urządzeń pomiarowych oraz znaków żeglugowych, stanu prawnego nieruchomości usytuowanych w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód, jak również określać obowiązki wobec osób trzecich, charakterystykę wód objętych pozwoleniem, określenie wpływu gospodarki wodnej zakładu na wody powierzchniowe oraz podziemne, sposób postępowania zakładu w przypadku

rozruchu, zatrzymania działalności bądź wystąpienia awarii lub uszkodzenia urządzeń pomiarowych. Brzmienie art. 125 Prawa wodnego nakłada na organ obowiązek zbadania przed wydaniem pozwolenia wodnoprawnego, czy pozwolenie nie narusza ustaleń warunków korzystania z wód regionu lub warunków korzystania z wód zlewni, ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego oraz decyzji o warunkach zabudowy, wymagań ochrony zdrowia ludzi, środowiska i dóbr kultury wpisanych do rejestru zabytków oraz wynikających z odrębnych przepisów. Mimo szczegółowo określonych wymagań, wnioskodawcy niejednokrotnie nie dopełniają ciążących na nich obowiązków, stosując interpretację zawężającą przepisy prawne. W szczególności należy zwrócić uwagę na brak odniesienia dokumentacji do planów miejscowych czy wymaganych decyzji planistycznych; schematycznie przygotowywane operaty wodno prawne, w tym w szczególności brak określenia zasięgu oddziaływania zamierzonego przedsięwzięcia. Ten ostatni zarzut jest szczególnie istotny w kontekście problemów interpretacyjnych związanych z ustaleniem pojęcia „strony”. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego stroną jest każdy, czyjego interesu prawnego lub obowiązku dotyczy postępowanie albo kto żąda czynności organu ze względu na swój interes prawny lub obowiązek (art. 28 kpa). Wydawałoby się więc, że dla ustalenia kręgu stron wystarczy wykazanie własnego interesu. Przy czym ważne by był to interes o charakterze materialno prawnym a nie faktycznym. Z kolei w świetle przepisów prawa wodnego stroną postępowania o wydanie pozwolenia wodnoprawnego jest ubiegający się o nie wnioskodawca, właściciel wody, dyrektor regionalnego zarządu gospodarki wodnej, a także właściciel urządzenia wodnego, władający powierzchnią ziemi oraz uprawniony do rybactwa znajdujący się w zasięgu oddziaływania zamierzonego korzystania z wód lub planowanych do wykonania urządzeń wodnych (art. 127 ust. 7 Prawa wodnego).

W świetle art. 123 ust. 2 ustawy Prawo wodne kwestia własności nie jest przedmiotem postępowania przy wydawaniu pozwolenia wodnoprawnego, gdyż zgodnie z dyspozycją ww. art. ustawy Prawo wodne - pozwolenie wodnoprawne nie rodzi praw do terenu ani urządzeń wodnych niezbędnych do jego realizacji. Z przepisu tego wynika, że Prawo wodne nie obejmuje zagadnień wzajemnych obowiązków stron związanych z korzystaniem z cudzej nieruchomości bądź urządzeń wodnych, będących często nieodłącznym elementem realizacji uzyskanego pozwolenia wodnoprawnego. Co więcej, uzyskanie pozwolenia wodnoprawnego nie stanowi podstawy do wykonania urządzeń wodnych, które są konieczne do jego realizacji (art. 62 ust. 2 Prawa wodnego) - Wyrok WSA w Gdańsku z 15.01.2009 r., II SA/Gd 550/08. Zgodnie z tym przepisem nie rodzi ono też praw do tej nieruchomości, co oznacza, że dopiero realizacja pozwolenia wodnoprawnego wymaga zgody właściciela nieruchomości. Należy zgodzić się z interpretacją organów administracji publicznej, że Prawo wodne nie reguluje sporów wynikłych w związku z podpisywaniem umów i wysokością stawek

ustalanych za korzystanie z cudzej własności, jak również nie uwzględnia roszczeń o zwrot poniesionych kosztów w przypadku braku możliwości realizowania uzyskanego pozwolenia, ze względu na brak prawa do korzystania z nieruchomości lub urządzeń. Rozstrzygnięcie powyższych sporów reguluje Kodeks cywilny, a kwestia uporządkowania wzajemnych obowiązków, związanych z korzystaniem z cudzej nieruchomości w celu wykonywania uprawnień płynących z pozwolenia wodnoprawnego, pozostaje w gestii zainteresowanych.

Przykładowo, z tego też powodu należałoby uznać, że właściciel urządzenia wodnego (np.: pomostu) zawierając umowę na podstawie art. 20 Prawa wodnego na użytkowanie gruntu pokrytego wodami, znajdującego się pod pomostem – nie może zostać zobowiązany administracyjnie do umożliwienia korzystania przez osoby trzecie z pomostu z uwagi na powszechność korzystania z wód oraz swobodnego dostępu do wody. Nałożenie takiego obowiązku stanowi ograniczenie prawa własności.

Z kolei zgodnie z art. 77 Prawa wodnego utrzymywanie urządzeń melioracji wodnych szczegółowych należy do zainteresowanych właścicieli gruntów, a jeżeli urządzenia te są objęte działalnością spółki wodnej - do tej spółki. Jeżeli jednak obowiązek nie jest wykonywany, organ właściwy do wydania pozwolenia wodnoprawnego ustala, w drodze decyzji, proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez właścicieli gruntu, szczegółowe zakresy i terminy jego wykonywania. Według art. 73 ust. 1 pkt 1a) Prawa wodnego, do urządzeń melioracji wodnych szczegółowych zalicza się rowy wraz z budowlami związanymi z nimi funkcjonalnie, jeżeli służą celom o których mowa w art. 70 ust. 1. tj. polegają na regulacji stosunków wodnych w celu polepszenia zdolności produkcyjnej gleby, ułatwienia jej uprawy oraz na ochronie użytków rolnych przed powodzią. Stosownie do treści art. 64 ust. 1 Prawa wodnego utrzymywanie urządzeń wodnych polega na ich eksploatacji, konserwacji oraz remontach w celu zachowania ich funkcji. Przepisy te stosuje się odpowiednio do urządzeń melioracji wodnych nie zaliczonych do urządzeń wodnych, o czym stanowi art. 9 ust. 2 pkt 1 a) Prawa wodnego. Z powyższych przepisów wynika, iż zasadność rozstrzygnięć procesowych zależy m.in. od ustalenia przez organ, czy istniejące urządzenia są urządzeniami melioracji wodnych szczegółowych w rozumieniu art. 73 ust. 1 Prawa wodnego, którego może dotyczyć określony w art. 77 ust. 1 tej ustawy obowiązek utrzymywania urządzeń tego rodzaju przez zainteresowanych właścicieli gruntów albo spółkę wodną, jak i ewentualna ingerencja organu właściwego do wydania pozwolenia wodnoprawnego. Tym samym stosownie do art. 77 § 2 Prawa wodnego, zakres obowiązków określony w decyzji powinien zostać ustalony proporcjonalnie do odnoszonych korzyści przez wszystkich właścicieli gruntu odnoszących korzyści z funkcjonowania urządzenia.

5. Podsumowanie

Analiza stanu prawnego ukazuje specyfikę gospodarki nieruchomościami pokrytymi wodami. Prawa własności oraz inne prawa podmiotowe do gruntów pokrytych wodami ściśle związane są z prawem własności wód, który jako taki wyznacza granice prawa własności do gruntów, wprowadza obowiązki i ograniczenia. Te z kolei niejednokrotnie są zarzewiem konfliktów i sprawiają problemy interpretacyjne przy ich egzekwowaniu. W niniejszym artykule wskazano jedynie wybrane zagadnienia stwarzające wątpliwości prawno - materialne. Dopiero jednak zdiagnozowanie najbardziej newralgicznych problemów w gospodarowaniu gruntami pokrytymi wodami, wskazanie przyczyn jak również sposobów poprawy istniejącego stanu pozwoli w przyszłości zmodyfikować model gospodarki gruntami pokrytymi wodami w aspekcie ich skutecznego i efektywnego planowania i zarządzania.

6. Literatura

- WOLTER A., IGNATOWICZ J., STEFANIUK K, *Prawo cywilne. Zarys części ogólnej*, PWN, 2001
- Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r. Nr 78 poz. 483)
- Ustawa z dnia 18 lipca 2001 r. - Prawo wodne (tekst jedn.: Dz. U. z 2005 r. Nr 239, poz. 2019, z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. - Kodeks cywilny (Dz. U. Nr 93 poz. 16 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000r. Nr 98 poz. 1071)
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r.(t. j. Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603, ze zm.)
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001, Prawo ochrony środowiska (t.j. Dz. U. z 2008r. Nr 25, poz. 150)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003r. Nr 80 poz. 717)

SPECIFIC AND PROBLEMS OF REAL ESTATE MANAGEMENT COVERED WATER

Hanna Krajewska

Department of Spatial and Environmental Economics

The Poznan University of Economics

e-mail: h.krajewska@ue.poznan.pl

Key words: *land covered with water, property, obligations and restrictions*

Abstract

In this article focuses on showing the specificity of land use covered with water, which is already evident in terms of individual rights to property. Intellectual and other property rights are not equal for all legal protection. Duty to maintain water imposes on landowners a number of obligations and constraints. Protected areas are established, the principles of hydraulic engineering and the use of the property covered by the waters. The obligation to obtain a water permit, restrictions on how to use the property in respect of protection against floods or drought, or in connection with the plans and programs of water conservation, are often seeds of conflict, because of inconsistency and vagueness of the legislation.

UWARUNKOWANIA PRAWNE GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI W GMINIE W ASPEKCIE KSZTAŁTOWANIA JEJ ROZWOJU

Alina Żróbek-Różańska

*Katedra Polityki Gospodarczej i Regionalnej
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: alina.zrobek@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: gospodarka nieruchomościami, rozwój gminy, inwestycje

Streszczenie

Władze gminy, będąc bezpośrednimi dysponentami przestrzeni, muszą uwzględniać obowiązujące przepisy prawa, w świetle których gospodarka nieruchomościami musi odbywać się zgodnie z zasadą ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Oznacza to tworzenie harmonijnej całości przy uwzględnieniu istotnych uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Od władz zależy, czy polityka przestrzenna w gminie jest prowadzona w sposób bierny czy aktywny. Polityka aktywna wiąże się m.in. z odpowiednimi ustaleniami planistycznymi, obrotem zasobem na rynku nieruchomości, a także różnicowaniem obciążeń finansowych. Gospodarka nieruchomościami ma służyć stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, w tym głównie pobudzaniu rozwoju sektora prywatnego, co powinno się przejawiać w pozyskiwaniu dla gminy inwestorów i kapitału. Najbardziej pożądanym, kompleksowym działaniem jest przygotowywanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych.

1. Wstęp

Napędem rozwoju lokalnego są dokonywane na terenie gminy różnorodne inwestycje. Wymagają one m.in. dostępu do gruntów o odpowiednim przeznaczeniu (BUDNER 2004). Nieruchomości są dobrem nierozzerwalnie połączonym z danym umiejscowieniem w przestrzeni, zatem efektywna polityka promująca podejmowanie przedsięwzięć inwestycyjnych musi być powiązana z odpowiednim planowaniem przestrzennym i gospodarką nieruchomościami. Racjonalnemu wykorzystaniu gruntów przez sektor publiczny i prywatny powinna sprzyjać między innymi gospodarka nieruchomościami w danej jednostce terytorialnej, regulowana przez przepisy z zakresu gospodarki przestrzennej oraz inne obowiązujące w Polsce akty i przepisy prawa.

2. Planowanie przestrzenne w gminie

Gospodarka nieruchomościami jest tradycyjnie utożsamiana z gospodarowaniem gminnym zasobem nieruchomości, jednakże współcześnie

można te pojęcie definiować również szerzej jako dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących wszystkich nieruchomości zlokalizowanych na terenie gminy, podporządkowanych polityce rozwoju społeczno-gospodarczego (CYMERMAN 2009). Władze gminy są bezpośrednimi dysponentami przestrzeni, ograniczanymi jedynie przepisami odpowiednich ustaw, a planowanie na pozostałych szczeblach (krajowym, wojewódzkim) jest swoistym dopełnieniem planowania miejscowego (MAŁYSA 2003). Jednocześnie polityka przestrzenna i gospodarka nieruchomościami stanowią zadania własne gminy. Polityka przestrzenna w gminie może być prowadzona w sposób bierny – jako wydawanie decyzji na pojawiające się wnioski inwestorów, lub aktywny – gdy gmina swoimi działaniami stara się uatrakcyjnić inwestycyjnie swój teren, np. poprzez wyposażenie go w infrastrukturę. Przepisy wymagają od gminy racjonalności poczynań¹, zatem w warunkach gospodarki rynkowej i powszechnie stosowanego rachunku efektywności inwestycji, na strukturę zagospodarowania terenu wpływa wynikający z mechanizmów rynkowych rozkład cenności gruntów w gminie (WIERZCHOWSKI 2002). Wartość gruntu zależy w dużej mierze od trafności decyzji planistycznych gminy – m.in. od przeznaczenia danego gruntu, funkcji gruntów sąsiednich, wyposażenia w infrastrukturę, dostępności komunikacyjnej czy ograniczeń w użytkowaniu.

Zgodnie z zapisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, podstawą działań gminy w zakresie gospodarowania przestrzenią musi być dążenie do zachowania ładu przestrzennego oraz stymulowanie zrównoważonego rozwoju. Kreowanie lub zachowywanie ładu przestrzennego wiąże się z tworzeniem harmonijnej całości przy uwzględnieniu istotnych uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Zatem w praktyce przestrzeganie zasady zachowywania ładu przestrzennego wymaga od władz gminy, aby przy podejmowaniu decyzji o przeznaczeniu gruntów kierowano się funkcjonalnością oraz estetyką urbanistyki i architektury. Działania te wymagają dodatkowo czynności z zakresu ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz ze sfery ochrony zdrowia i bezpieczeństwa. Jednocześnie przesłanką do realizacji tychże przedsięwzięć musi być optymalizacja wykorzystania walorów ekonomicznych przestrzeni oraz godzenie prawa własności z obroną interesu publicznego. Przez interes publiczny rozumiane są działania zmierzające do zaspokojenia zobiektywizowanych potrzeb ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności. Zadania gminy muszą więc służyć interesowi publicznemu, jednocześnie gwarantując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój poszczególnych obszarów.

¹ Racjonalne gospodarowanie może być rozumiane jako „działania prowadzone w najlepszej wierze, zgodnie ze zdrowym rozsądkiem i wiedzą realizujących je osób”, (za:) I. Foryś, E. Putek-Szeląg, *Efektywność zarządzania zasobem mieszkaniowym gminy na przykładzie Szczecina*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 13, nr 1/2005, s. 57.

Zadania własne gminy w zakresie kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej realizowane są m.in. poprzez opracowywanie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego² oraz uchwalanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Polityka przestrzenna na szczeblu gminnym musi być zgodna z ustaleniami na szczeblu krajowym, województwa oraz ze strategią rozwoju gminy.

Studium jest wstępnym obligatoryjnym opracowaniem planistycznym, które poprzedza sporządzanie planów miejscowych. Jest dokumentem, w którym określa się przede wszystkim kierunki, zakres i ograniczenia zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczenia terenów. Ponadto zawiera kierunki i wskaźniki zagospodarowania terenów (wartości minimalne oraz maksymalne), w tym określenie terenów wyłączonych z zabudowy oraz obszary objęte ochroną środowiska. W tym opracowaniu określa się także kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, jak wzrost potencjału już istniejących rozwiązań czy koordynacja systemów lokalnych z ponadlokalnymi, wyznacza obszary inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym oraz wskazuje obszary, dla których obowiązkowe jest ustalenie planu miejscowego. Ustalenia studium powinny także wskazywać kierunki rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej, obszary narażone na niebezpieczeństwo, wymagające ochrony, rekultywacji, rewitalizacji oraz inne obszary problemowe. Pomimo, iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, jego ustalenia są wiążące przy uchwalaniu planów miejscowych, więc postępowanie przy jego tworzeniu musi uwzględniać wiele uwarunkowań:

- Po pierwsze, należy przeanalizować dotychczasowe przeznaczenie terenu oraz zdecydować, mając na celu rozwój gminy, czy owo przeznaczenie powinno zostać zachowane, jeżeli zmiana może być korzystniejsza dla rozwoju gminy.
- Drugim uwarunkowaniem jest ład przestrzenny, którego pojęcie bardzo często pojawia się w przepisach odnośnie gospodarowania przestrzenią i nieruchomościami. Sam ład przestrzenny składa się z komponentów związanych z różnymi aspektami życia, jak ład społeczny, kulturowy, ekonomiczny, estetyczny i ekologiczny. Kojarzony jest z możliwością efektywnego korzystania z walorów przestrzeni, przy jednoczesnym poszanowaniu dziedzictwa historii, harmonii krajobrazu oraz środowiska naturalnego oraz troską o przekazanie tychże walorów następnym pokoleniom (ŻRÓBEK 2007). Poszczególne elementy wzajemnie na siebie oddziałują oraz współdziałają z otoczeniem, zatem nie powinny być one rozpatrywane oddzielnie, lecz we wspólnych relacjach (BOMBIK, MARCINIUK-KLUSKA 2010).

Nieumiejętnie prowadzona polityka prowadzi do zachwiania ładu, np. działania stymulujące wzrost gospodarczy bez towarzyszących mu działań

² Dalej jako „studium”.

z zakresu ochrony środowiska prowadzą do nadmiernej eksploatacji środowiska i jego degradacji. Z kolei brak ładu przestrzennego na danym etapie rozwoju społeczno-gospodarczego prowadzi do napięć społecznych i nierównomiernego rozwoju poszczególnych obszarów. Z drugiej strony, uniemożliwienie podejmowania inwestycji na określonych obszarach hamuje wzrost gospodarczy, czego skutkiem jest brak odpowiedniej liczby miejsc pracy, a tym samym relatywnie niskie dochody ludności. Można zatem stwierdzić, iż gospodarowanie przestrzenią ma znaczący wpływ na jakość życia mieszkańców gminy i gmin sąsiadujących.

Do elementów kształtujących warunki i jakość życia mieszkańców zalicza się również dostęp do usług komunalnych czy systemów komunikacji. Zatem przygotowując **studium** należy poddać analizie potrzeby i możliwości rozwoju gminy, aby móc efektywnie wyznaczyć obszary dla inwestycji celu publicznego (np. z zakresu infrastruktury), jak i prywatnych. Przy określaniu możliwości lokalizacji konkretnych inwestycji należy wziąć pod uwagę przede wszystkim stan prawny gruntów, występowanie obiektów i terenów chronionych (np. Natura 2000) oraz zagrożeń geologicznych czy udokumentowane złoża i zasoby naturalne.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZ) jest naturalną kontynuacją studium. Podstawową różnicą między tymi dokumentami jest ich moc prawna – MPZP jest aktem prawa miejscowego. Ponadto, gdy studium określa kierunki zagospodarowania całej gminy, plan miejscowy określa zasady wprowadzania zmian w gospodarowaniu przestrzenią dla konkretnych obszarów. W planie sprecyzowane jest przede wszystkim przeznaczenie terenów. Ponadto można w nim odnaleźć sformułowane zasady ochrony ładu przestrzennego oraz parametry i wskaźniki zagospodarowania terenów, takie jak: linie zabudowy, gabaryty obiektów, wskaźniki intensywności zabudowy, granice i sposoby zagospodarowywania terenów podlegających ochronie oraz szczególne warunki zagospodarowania, w tym: zakaz zabudowy, zasady modernizacji, rozbudowy i budowy infrastruktury technicznej i systemów komunikacji. Wyżej wymienione elementy muszą obowiązkowo znaleźć się w MPZP. Natomiast w zależności od potrzeb mogą zostać ustalone inne działania charakterystyczne dla gospodarki nieruchomościami, jak: scalenia i podziały nieruchomości, granice obszarów wymagających przekształceń, tereny pod budowę wielkopowierzchniowych obiektów handlowych czy granice terenów rekreacyjno-powierzchniowych. Dodatkowo do planu miejscowego musi zostać dołączona prognoza skutków finansowych wprowadzenia planu, co nie jest wymagane w przypadku studium.

Planowanie przestrzenne w gminie jest ograniczone ustaleniami na szczeblu krajowym, do których zaliczają się także przepisy z zakresu ochrony środowiska, które reguluje ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska (z późniejszymi zmianami), dostosowana do prawa Unii Europejskiej. W ustawie zastrzeżono, iż wszelkie polityki, strategie i programy w zakresie gospodarowania przestrzenią muszą być zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju. W związku z tym gmina zobligowana jest do tworzenia programów ochrony środowiska,

które są zgodne z polityką ekologiczną państwa oraz pozytywnie zaopiniowane przez państwowego powiatowego inspektora sanitarnego. Działania zgodne z zasadą zrównoważonego rozwoju wymagają określenia, przeanalizowania i oceny przewidywanych oddziaływań na środowisko, w tym m.in. na różnorodność biologiczną, ludzi, zwierzęta, rośliny, wodę, powietrze, powierzchnię ziemi, krajobraz, klimat. Oszacowanie skutków dotyczy zarówno oddziaływania bezpośredniego, jak i pośredniego, wtórnego i skumulowanego we wszystkich zakresach czasowych (krótkoterminowe, średnioterminowe, długoterminowe, a także stałe i tymczasowe). Należy oczywiście uwzględnić, podobnie jak w przypadku ładu przestrzennego, zależności występujące pomiędzy poszczególnymi elementami oraz wzajemne oddziaływania.

Wyżej wymienione wybrane uwarunkowania prawne z zakresu planowania przestrzennego implikują gospodarkę nieruchomościami w gminie, czyli takie wykorzystanie gruntów przez ich właścicieli, które można uznać za najlepsze. Gospodarka ta ma przeciwdziałać zachowaniom rynkowym, które mogą mieć negatywny skutek na rozwój gminy. Jednocześnie jednak niesie ze sobą ryzyko, iż działania podejmowane przez władze gminy będą utrudniały działalność inwestycyjną i gospodarczą na terenie gminy.

3. Gospodarka nieruchomościami w gminie

W celu realizacji zadań i procedur wynikających z gospodarki nieruchomościami samorządy terytorialne zostały wyposażone w odpowiednie instrumenty. GACZEK (2003) dzieli je na dwie grupy. Pierwsza grupa instrumentów wiąże się z uprawnieniami właścicielskimi gminy w stosunku do majątku komunalnego i są to:

- aktywny obrót zasobem na rynku nieruchomości,
- różnicowanie opłat za UW (w zależności od wartości rynkowej gruntów) i przekazywanie nieruchomości w trwałe zarząd (różne systemy aktualizacji),
- stosowanie opłat adiacenckich (uzależnionych od przyrostu wartości nieruchomości gruntowych),
- stosowanie obniżonych cen nieruchomości (przyznawanie bonifikat).

Druga grupa instrumentów oddziałuje w sposób pośredni. Zalicza się do niej:

- kształtowanie sfery popytu i podaży na rynku nieruchomości,
- oddziaływanie planistyczne, finansowe i podatkowe,
- inwestowanie w grunty.

Instrumenty te mają wpływ na rynek nieruchomości, ponieważ ma on charakter lokalny (BRYX 2001), a nieruchomości charakteryzują się stałością, trwałością, różnorodnością, niepodzielnością, deficytowością oraz lokalizacją. Nieruchomości stanowiące aktualnie przedmiot własności gminy, które nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste, oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego stanowią gminny zasób nieruchomości. Zgodnie z ustawą z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, podstawą

tworzenia gminnych zasobów są studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin uchwalane na podstawie przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Gospodarzem gminnego zasobu nieruchomości jest odpowiednio wójt, burmistrz lub prezydent miasta. W świetle przepisów tejże ustawy (ustawa o gospodarce nieruchomościami), gmina może dokonywać obrotu swoim zasobem nieruchomości. W związku z tym gmina może wystąpić jako strona popytowa lub podaźowa, dokonując kupna lub sprzedaży mienia. Ponadto gmina ma możliwość zamiany, zrzeczenia się, a także oddania lub przyjęcia w użytkowanie wieczyste (UW), najem lub dzierżawę. Ponadto ma prawo do użyczania, oddawania w trwały zarząd, obciążania nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi czy wnoszenia nieruchomości aportem do spółek czy fundacji. Ceny nieruchomości powinny być ustalane na zasadach rynkowych, czyli zgodnie z ich faktyczną wartością (najczęściej jest to wartość rynkowa odpowiadająca najbardziej prawdopodobnej cenie). Gmina może wyjść poza ramy rynkowe, stosując bonifikaty dla osiągnięcia celów sprzyjających dobru publicznemu, takich jak rozwój infrastruktury technicznej czy działalność: charytatywna, pożytku publicznego, kulturalno-oświatowa. W przypadku wypełniania zadań w drodze partnerstwa publiczno-prywatnego, gmina jako partner publiczny może przekazać nieruchomość nieodpłatnie lub darować ją na cele publiczne. Z kolei obustronny obrót nieruchomościami między Skarbem Państwa a gminą odbywa się w sferze pozarynkowej, zatem cena nie musi odzwierciedlać wartości rynkowej nieruchomości, np. przy nabywaniu nieruchomości od Skarbu Państwa, gmina może zapłacić cenę niższą niż rynkowa lub uzyskać prawo do UW bez konieczności uiszczenia pierwszej opłaty. W przypadku zamiany nieruchomości stanowiącej własność osoby prywatnej, musi zostać określona różnica w wartości, a następnie wypłacona jednej ze stron. Gmina może także otrzymać w formie darowizny (na własność lub w UW) nieruchomości pochodzące z zasobu nieruchomości Skarbu Państwa, województwa lub powiatu, jeżeli złoży w tym celu wnioski oraz przedstawi, iż nieruchomości te są przeznaczone w planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe oraz na realizację związanych z tym budownictwem urządzeń infrastruktury technicznej. Ponadto w tej sytuacji należy dowieść, iż przemawia za tym ważny interes gminy oraz, że cele te nie są lub nie mogą być realizowane przez właściciela zasobu (Skarb Państwa, województwo lub powiat). Umowa takiej darowizny zawiera określony cel, na który nieruchomość jest darowana, a w przypadku niewykorzystania nieruchomości zgodnie z umową – darowizna podlega odwołaniu. Założeniem tworzenia zasobu nieruchomości w gminie jest sprzyjanie osiągnięciu celów rozwojowych oraz zorganizowanej działalności inwestycyjnej, zatem obrót nieruchomościami zgromadzonymi w zasobie również powinien prowadzić do tych zamierzeń. Sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste nieruchomości gruntowej następuje najczęściej w drodze przetargu. Od tej reguły wyjątkiem są transakcje zawierane z: osobami mającymi prawo pierwszeństwa nabycia danej

nieruchomości³, Skarbem Państwa, na rzecz użytkownika wieczystego oraz zarządzającego Specjalną Strefą Ekonomiczną oraz w przypadku zamiany i darowizny. Rada gminy w drodze zarządzenia lub uchwały może zwolnić z obowiązku formy przetargowej nieruchomości przeznaczone pod budownictwo mieszkaniowe lub na realizację urządzeń infrastruktury technicznej albo innych celów publicznych, jeżeli cele te będą realizowane przez podmioty, dla których są to cele statutowe i których dochody przeznacza się w całości na działalność statutową. Istotna też jest forma przetargu – przetarg ustny ma na celu uzyskanie najwyższej ceny, natomiast pisemny- najkorzystniejszej oferty.

W przypadku braku odpowiednich nieruchomości do wypełniania celów, gmina może inicjować podział nieruchomości oraz scalenie i podział nieruchomości. W wyniku podziału mogą powstawać m.in. drogi publiczne. Ponadto dokonywanie podziału przewidziane jest także w sytuacji, gdy właściciele albo użytkownicy wieczystości nieruchomości nie mają możliwości racjonalnego zagospodarowania swoich nieruchomości głównie ze względu na ich niefunkcjonalny kształt. Mogą oni złożyć zgodny wniosek o ich połączenie i ponowny podział na działki gruntu, jeżeli przysługują im jednorodne prawa do tych nieruchomości, tj. własność lub użytkowanie wieczyste. W wyjątkowych przypadkach, gdy gmina potrzebuje konkretnej nieruchomości, a nie jest możliwe nabycie prawa do niej w drodze umowy, można dokonać wywłaszczenia. Wywłaszczenie, będące pozbawieniem lub ograniczeniem prawa do nieruchomości, może dotyczyć wyłącznie obszarów, na które została wydana decyzja o lokalizacji inwestycji **celu publicznego**. Musi to być poprzedzone rokowaniami nabycia nieruchomości w drodze umowy, a jeżeli dojdzie do wywłaszczenia – właścicielowi należy się słuszne odszkodowanie, wyceniane w oparciu o wartość nieruchomości. Korzystanie z konkretnych instrumentów gospodarowania nieruchomościami uzależnione jest od potrzeb, ale także od struktury własnościowej.

4. Gospodarka nieruchomościami w gminie w aspekcie pozyskiwania inwestorów prywatnych

Gospodarka nieruchomościami powinna służyć stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, w tym głównie pobudzaniu rozwoju sektora prywatnego, czyli pozyskiwaniu dla gminy inwestorów i kapitału (GACZEK 2003). Rozwój społeczny i gospodarczy odzwierciedla się bowiem w sposobie użytkowania przez ludzi danego terenu, tworzonych przez nich złożonych i silnie powiązanych systemów społecznych i gospodarczych. Dlatego tak ważne jest, aby gospodarka nieruchomościami umiejscowionymi w danej przestrzeni była prowadzona w sposób możliwie najbardziej efektywny, z pełną świadomością ograniczoności

³ Zgodnie z art. 34 ustawy, pierwszeństwo przy zbywaniu nieruchomości przysługuje: osobom mającym prawo do roszczeń w stosunku do tej nieruchomości, poprzednim właścicielom pozbawionym własności przed 5 grudnia 1990 r. lub ich spadkobiercom, najemcom lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony.

przestrzeni. Jeżeli przyjmiemy, że pożądanym bodźcem rozwojowym są inwestycje w przedsięwzięcia gospodarcze, to gospodarka nieruchomościami w powinna sprzyjać lokalizacji podmiotów gospodarczych. Od władz gminy, a w szczególności jej ustaleń planistycznych oraz sposobu gospodarowania zasobem nieruchomości, zależy gdzie i jaka działalność będzie się mogła rozwijać. Najbardziej pożądanym, kompleksowym działaniem jest przygotowywanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych, czyli gruntów o dobrej lokalizacji, wyjaśnionym stanie prawnym, odpowiednim przeznaczeniu oraz odpowiedniej infrastrukturze. Zatem można stwierdzić, iż wpływ na rozwój ma każde działanie gminy z zakresu gospodarowania nieruchomościami, w tym:

- studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego daje podstawę do wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, co z kolei warunkuje wybór projektu zagospodarowania terenu oraz możliwość uzyskania dalszych pozwoleń (przy braku MPZP procedura uzyskiwania pozwoleń może trwać nawet do 12 miesięcy⁴),
- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa przeznaczenie gruntów wraz ze wszystkimi ograniczeniami,
- przeznaczenie gruntów i określone ograniczenia użytkowania warunkują możliwość podjęcia danego przedsięwzięcia inwestycyjnego,
- uzbrojenie terenu oraz dostęp do infrastruktury i systemów komunikacji kształtuje koszty prowadzenia działalności na tym terenie,
- obrót zasobem implikuje ceny gruntów w gminie,
- stosowane instrumenty planistyczne, finansowe i podatkowe wpływają na sferę kosztową działalności,
- dostęp do informacji o gruntach pod inwestycje sprzyja pozyskiwaniu inwestorów.

Jednakże ingerowanie w mechanizm rynkowy niesie ze sobą zawsze ryzyko dobrania nieadekwatnych działań i instrumentów, które przynoszą skutek inny od zamierzonego, a także mogą wręcz rozstroić lokalny rynek nieruchomości. Jeżeli gmina przeznaczy zbyt wiele gruntów na cele budowlane, to zwiększona podaż może doprowadzić do obniżenia ceny, co z kolei zachęci inwestorów do nabywania nieruchomości w celach spekulacyjnych. W efekcie nie staną się one przedmiotem inwestycji budowlanych. Z drugiej jednak strony, zbyt mała podaż gruntów budowlanych (lub też trudności z uzyskaniem pozwolenia na budowę przy braku planu miejscowego) powoduje wzrost cen, co zniechęca inwestorów do wyboru danej gminy jako miejsca lokalizacji swojego kapitału oraz przesuwają ich zainteresowania na gminy sąsiednie. Tym sposobem gmina stosując instrumenty

⁴ Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, gdy na danym obszarze nie ma planu miejscowego, inwestor musi się zwrócić do gminy z wnioskiem o wydanie decyzji odnośnie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu. Przy podejmowaniu tej decyzji obowiązują następujące zasady: dobrego sąsiedztwa, dostęp do drogi publicznej, odpowiednie istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, zgodność z przepisami odrębnymi.

z zakresu gospodarowania nieruchomościami może przyczyniać się do rozwoju społeczno-gospodarczego, lub wręcz go hamować.

5. Zakończenie

Władze gminy są bezpośrednimi dysponentami przestrzeni. Muszą oni uwzględniać obowiązujące przepisy prawa, w świetle których zarządzanie przestrzenią musi odbywać się zgodnie z zasadą ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Oznacza to tworzenie harmonijnej całości przy uwzględnieniu istotnych uwarunkowań i wymagań funkcjonalnych, społeczno-gospodarczych, środowiskowych, kulturowych i kompozycyjno-estetycznych. Od władz zależy, czy polityka przestrzenna w gminie jest prowadzona w sposób bierny czy aktywny. Polityka aktywna wiąże się m.in. z obrotem zasobem na rynku nieruchomości, różnicowaniem obciążeń finansowych (podatki i opłaty lokalne), ustaleniami planistycznymi oraz dokonywaniem inwestycji. Jednakże nieumiejętnie prowadzona polityka rozwojowa prowadzi do zachwiania ładu oraz równowagi na rynku nieruchomości, gdyż działania gminy wpływają na popyt na grunty pod inwestycje i tym samym na ich ceny. Gospodarka nieruchomościami ma służyć stymulowaniu lokalnego rozwoju gospodarczego, w tym głównie pobudzaniu rozwoju sektora prywatnego, co powinno się przejawiać w pozyskiwaniu dla gminy inwestorów i kapitału. Najbardziej pożądanym, kompleksowym działaniem jest przygotowywanie atrakcyjnych ofert inwestycyjnych, czyli gruntów o dobrej lokalizacji, wyjaśnionym stanie prawnym, odpowiednim przeznaczeniu i infrastrukturze.

6. Literatura

- BOMBIK A., MARCINIUK-KLUSKA A. 2010. *Wskaźniki w modelowaniu zrównoważonego rozwoju obszarów wiejskich*. Acta Scientiarum Polonorum: Oeconomia, nr 9(1)/2010.
- BRYX M., MATKOWSKI R. 2001. *Inwestycje w nieruchomości*. Warda&Kłosowski Konsulting, Warszawa.
- BUDNER W. 2004. *Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy*. W: *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*. Red. A. Sobczak. Zeszyt Naukowy nr 40, Wydawnictwo AE w Poznaniu, Poznań.
- CYMERMAN J. 2009. *Aktywna gospodarka nieruchomościami a dochody gmin*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Vol. 17, nr 3/2009, Olsztyn.
- GACZEK W. M. 2003. *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań.
- MAŁYSA K. 2003. *Ustalanie warunków zabudowy i zagospodarowania terenu dla gruntów rolnych*. Samorząd Terytorialny, nr 11/2003.
- WIERZCHOWSKI M. 2002. *Gospodarka gruntami w miastach*. Sprawy Mieszkaniowe, nr 1/2002.

ŻRÓBEK R. 2007. *Niektóre aspekty dotyczące stanu i perspektyw gospodarowania przestrzenią*. Materiały Konferencji Naukowej w Elblągu, „Studia Elbląskie” nr 1/2007, Elbląg.

Prawo ochrony środowiska, Dz.U. z 2001 r., Nr 62, poz. 627.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.

LEGAL CONDITIONINGS CONCERNING REAL ESTATE MANAGEMENT IN COMMUNE FROM THE VIEW OF ITS DEVELOPMENT

Alina Żróbek-Róžańska

*Department of Economic and Regional Policy
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: alina.zrobek@uwm.edu.pl*

Key words: real estate management, development of commune, investment

Abstract

Commune's authorities, as direct administrators of area, are obliged to follow legal regulations, according to which real estate management must be consistent with the rule of spatial order and sustainable development. This means creating harmonious environment after taking into consideration significant functional, social-economic, environmental, cultural and esthetic conditionings and requirements. Local authorities choose passive or active spatial politics. Active politics means i.e. proper planning, real estate market turnover, and also differencing financial duties. Real estate management should support local economic development, especially thorough stimulating development of private sector, what should result in attracting investors and capital to the commune. Preparing attractive investment offers seems to be the most desirable and complex activity.

NAJEM LOKALI MIESZKALNYCH Z ZASOBU MIASTA STOŁECZNEGO WARSZAWY - ASPEKTY PRAWNE, SPOŁECZNE, TECHNICZNE I FINANSOWE

Tomasz Klusek

*Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie
e-mail: tomasz_klusek@sggw.pl*

Słowa kluczowe: *mieszkaniowy zasób gminy, najem lokali, polityka czynszowa*

Streszczenie

Najem lokali mieszkalnych jest jedną z form gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Zagadnienia z tym związane regulują różne akty prawne, przy czym szczegółowe rozwiązania leżą w gestii samych gmin. Gminy mając za zadanie tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej określają zasady najmu lokali wchodzących w skład ich zasobów mieszkaniowych.

W pracy przedstawiono zagadnienia związane z najmem lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego miasta stołecznego Warszawy. Na podstawie dostępnych informacji i danych źródłowych analizie poddano stan prawny i techniczny lokali i budynków komunalnych oraz efektywność polityki czynszowej.

1. Wstęp

W polskim prawie niezależnie od pojęcia gminnego zasobu nieruchomości zdefiniowanego w art. 24 ust. 1 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.) funkcjonuje pojęcie mieszkaniowego zasobu gminy, określone art. 2 ust. 1 pkt. 10 ustawy z dnia 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (t.j. Dz. U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.). Zgodnie z tym przepisem w skład mieszkaniowego zasobu gminy wchodzi lokale stanowiące własność gminy albo gminnych osób prawnych lub spółek handlowych utworzonych z udziałem gminy, z wyjątkiem towarzystw budownictwa społecznego, a także lokale pozostające w posiadaniu samoistnym tych podmiotów.

Ustawa o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nakłada na gminy szczególne zadanie własne, jakim jest tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych członków

wspólnoty samorządowej⁵. Gmina ma bezpośrednio zaspokajać potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz dostarczać lokale socjalne i zamienne w przypadkach i na zasadach przewidzianych w ustawie, przy czym zaspokajanie tych potrzeb może nastąpić w zasobach mieszkaniowych gminy lub w zasobach innych podmiotów (MIKOŁAJEWSKA 2009). Ustawa zobowiązuje również rady gmin do uchwalania dwóch dokumentów: wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy i zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład tego zasobu (ŻUCHOWSKI 2007).

Warszawa jest specyficzną jednostką samorządu terytorialnego. Zgodnie z ustawą o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Ustawa 2002) jest to gmina mająca statut miasta na prawach powiatu, podzielona na osiemnaście jednostek pomocniczych – dzielnic. Władzę uchwałodawczą i funkcje kontrolne sprawuje tu rada miasta stołecznego Warszawy, a uprawnienia wykonawcze wybrany w bezpośrednich wyborach prezydent. Dla dzielnic warszawskich ustawodawca przewidział rady dzielnic jako organ stanowiący i kontrolny oraz zarządy dzielnic jako organ wykonawczy. Zakres zadań realizowanych przez dzielnice określa statut miasta i inne uchwały rady m. st. Warszawy.

2. Wielkość, struktura i stan techniczny zasobu mieszkaniowego miasta stołecznego Warszawy

Zgodnie z art. 20 ust. 1 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego gmina może tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy, przy czym przez tworzenie tego zasobu należy rozumieć wszelkie dozwolone prawem działania skierowane np. na nabycie nieruchomości zabudowanych budynkami mieszkalnymi lub lokali mieszkalnych bądź też budowę tych nieruchomości. Wymieniony artykuł zezwala również gminie na władanie lub zarządzanie lokalami mieszkalnymi, które wchodzą w skład zasobu mieszkaniowego i z którymi nie jest związane żadne prawo (ZOLL i in. 2002).

W Warszawie funkcjonuje 14 jednostek budżetowych m. st. Warszawy, którym powierzono zadanie administrowania zasobami lokalowymi miasta na terenie danej dzielnicy oraz jedna gminna spółka prawa handlowego administrująca częścią zasobów lokalowych miasta na terenie dzielnicy Ochota. W dzielnicach o małym zasobie⁶, zasobami lokalowymi zarządzają właściwe komórki organizacyjne urzędu dzielnicy.

Według stanu na koniec grudnia 2009 roku jednostki organizacyjne m. st. Warszawy administrowały 4 041 budynkami, w tym 2 990 budynkami mieszkalnymi i użytkowymi, które w większości (2 911 budynków) stanowiły 100% własność miasta. W administrowanych zasobach znajdowało się ogółem 94 852 lokale mieszkalnych, w tym 91 877 lokale komunalnych i 2 410 lokale

⁵ Zgodnie z art. 1 ust. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 roku o samorządzie gminnym, przez wspólnotę samorządową należy rozumieć ogół mieszkańców terytorium gminy (t.j. Dz. U. z 2001r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.).

⁶ Bemowo, Ursynów, Wesoła i Wilanów.

wynajmowanych w budynkach o nieuregulowanym stanie prawnym lub zleconych do zarządzania decyzją.

Tabela 1

Zasoby lokali mieszkalnych zarządzane (administrowane) przez jednostki organizacyjne m. st. Warszawy oraz bezpośrednio przez urzędy dzielnic (stan na dzień 31.12.2009r.)

Dzielnica	Lokale komunalne			Lokale wynajmowane przez gminę/ miasto
	ogółem	w tym		
		wynajęte w drodze przetargu	socjalne	
Bemowo	177	0	4	19
Białołęka	363	0	14	46
Bielany	6 033	1	144	41
Mokotów	13 723	44	297	417
Ochota	5 928	0	119	0
Praga Południe	12 039	215	540	64
Praga Północ	13 057	218	426	0
Rembertów	120	0	51	196
Śródmieście	14 414	7	436	0
Targówek	4 265	0	69	61
Ursus	821	0	55	120
Ursynów	220	0	2	19
Wawer	1 552	0	63	173
Wesoła	100	0	9	10
Wilanów	26	0	0	4
Włochy	1 270	0	49	1 182
Wola	16 089	3	797	58
Żoliborz	1 680	215	71	0
Razem	91 877	703	3 146	2 410

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Biura Polityki Lokalowej (BPL).

Budynki stanowiące własność miasta, w których znajdują się lokale przeznaczone pod wynajem, są w przeważającej części budynkami starymi - 71% stanowią budynki wybudowane przed II wojną światową. Taki stan rzeczy wpływa na ich stan techniczny, który jest gorszy od stanu technicznego budynków w których miasto jest jednym z właścicieli. Problem poprawy stanu technicznego i użytkowego budynków stanowiących własność miasta jest jednym z podstawowych i najpilniejszych problemów wymagających rozwiązania w najbliższych latach. Najwyższy stopień degradacji substancji mieszkaniowej, gdzie stopień zużycia podstawowych elementów przekracza 80% i najwięcej budynków wymaga remontu i doposażenia bądź wymiany instalacji, charakteryzuje dzielnice: Praga Północ, Praga Południe, Targówek, Wawer

i Śródmieście. W dzielnicach tych budynki stanowiące w 100% własność miasta stanowią ok. 70% ogólnej ich liczby.

Z założeń wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem m. st. Warszawy wynika, że liczba komunalnych lokali mieszkalnych ulegać będzie ciągłym zmianom. Z jednej strony w wyniku zmniejszenia obecnego zasobu w związku z kontynuacją sprzedaży lokali oraz stopniową rozbiórką budynków o złym stanie technicznym⁷, z drugiej zaś na skutek jego powiększenia w wyniku planowanych inwestycji budownictwa komunalnego. Opracowana prognoza wielkości zasobu mieszkaniowego miasta zakłada, że do końca roku 2012 zasób ten zmniejszy się o 12%. Przy spadku liczby lokali mieszkalnych przeznaczonych do najmu na czas nieoznaczony przewidywany jest wzrost liczby lokali socjalnych. Będzie to możliwe w drodze przekształcenia istniejących lokali o obniżonym standardzie technicznym.

3. Wynajem lokali wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego miasta stołecznego Warszawy – aspekty formalno-prawne

Zasady wynajmowania lokali mieszkalnych wchodzących w skład zasobu mieszkaniowego miasta stołecznego Warszawy reguluje uchwała rady m. st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 roku (Uchwała 2009) podjęta w oparciu o art. 21 ust. 1 pkt 2 i ust. 3 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Określa ona w szczególności warunki zamieszkiwania kwalifikujące do ich poprawy, kryteria wyboru osób, którym przysługuje pierwszeństwo zawarcia umowy najmu na czas nieoznaczony i lokalu socjalnego oraz tryb rozpatrywania i załatwiania wniosków o najem lokali.

Zgodnie z wymienionym przepisem lokale z zasobu mieszkaniowego wynajmowane są osobom bezdomnym lub pozostającym w trudnych warunkach mieszkaniowych⁸, w których gospodarstwie domowym średni miesięczny dochód na jednego członka rodziny nie przekracza określonego w uchwale minimum dochodowego.

Umowę najmu zawiera się na czas nieoznaczony z osobą, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu oraz spełnia kryteria określone w uchwale, przy czym uwzględnia się pierwszeństwo najmu wynikające z § 7 ust. 1 uchwały. Przysługuje ono m. in. osobom, które zamieszkują za zgodą właściciela w budynkach objętych ostatecznym nakazem opróżnienia wydanym przez organ nadzoru budowlanego lub są przeznaczone do rozbiórki ze względu na planowane inwestycje miejskie.

Dla poddania kontroli społecznej spraw o udzielenie pomocy mieszkaniowej rada dzielnicy powołuje komisję mieszkaniową, której zadaniem jest opiniowanie

⁷ Przewiduje się dokonanie likwidacji ponad 100 budynków ze względu na zły stan techniczny i nieopłacalność prowadzenia remontów.

⁸ Za trudne warunki mieszkaniowe § 4 ust. 1 uchwały uznaje zamieszkiwanie za zgodą właściciela lokalu, w którym na osobę przypada nie więcej niż 6 m² powierzchni pokoi, a także zamieszkiwanie w pomieszczeniach nienadających się na stały pobyt ludzi w rozumieniu przepisów prawa budowlanego.

wniosków o najem lub zamianę lokali. Mieszkaniec miasta spełniający określone uchwałą kryteria, który jest zainteresowany wynajmem lokalu z zasobu mieszkaniowego powinien złożyć odpowiedni wniosek wraz z wymaganymi dokumentami w urzędzie m. st. Warszawy znajdującym się w dzielnicy, którą zamieszkuje. Wniosek podlega analizie i weryfikacji przez naczelnika wydziału zasobów lokalowych i zaopiniowaniu przez komisję lokalową, a następnie rozpatruje go zarząd dzielnicy, który rozstrzyga o zakwalifikowaniu i umieszczeniu na liście oczekujących na najem lokalu. W razie skierowania wnioskodawcy przez zarząd dzielnicy do zawarcia umowy, zarządca budynku zawiera z nim umowę najmu.



Rys. 1. Etapy procedury związanej z zawieraniem umów najmu lokali mieszkalnych z zasobu m. st. Warszawy. Źródło: Opracowanie własne.

Odrębna procedura zawierania umów najmu obowiązuje w przypadku lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m². Mogą one być oddane w najem w drodze przetargu publicznego, którego tryb określa prezydent m. st. Warszawy. Procedurze podlegają lokale zwolnione przez dotychczasowych najemców, które nie są niezbędne do zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych rodzin spełniających warunki określone w § 4 uchwały. Ustalenie o przeznaczeniu takich lokali do najmu w drodze przetargu podejmuje zarząd dzielnicy po zasięgnięciu opinii rady dzielnicy. Przeznaczenie lokali do wynajmu w tym trybie ma na celu uzyskanie najwyższej stawki czynszu.

Z mieszkaniowego zasobu miasta zarząd dzielnicy wydziela część lokali z przeznaczeniem na wynajem jako lokale socjalne. Umowy najmu tego typu lokali mogą być zawierane na okresy nie dłuższe niż 3 lata, przy czym § 16 uchwały przewiduje możliwość zawarcia z dotychczasowymi najemcami po upływie okresu najmu nowych umów dotyczących tych samych lub innych lokali. Nowa umowa może być zawarta na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata – w przypadku nadal utrzymującej się szczególnie trudnej sytuacji życiowej oraz pozostawiania

w niedostatku, lub na czas nieoznaczony w razie spełnienia kryteriów określonych w uchwale.

Umowa najmu lokalu socjalnego może być zawarta z osobą, która nie posiada tytułu prawnego do innego lokalu, jest bezdomna albo pozostaje w trudnych warunkach mieszkaniowych oraz znajduje się w niedostatku, z zastrzeżeniem pierwszeństwa przysługującego zgodnie z § 14 ust. 1 uchwały. Uchwała dopuszcza jednak możliwość zawarcia umowy z osobą, która nie spełnia kryterium niedostatku, jeżeli utraciła lokal wskutek katastrofy budowlanej lub siły wyższej – na czas niezbędny do wyremontowania dotychczasowego lokalu lub uzyskania innego lokalu, albo zamieszkuje w budynku przeznaczonym do rozbiórki ze względu na planowaną inwestycję miejską lub w lokalu usytuowanym w budynku użyteczności publicznej będącym własnością miasta, który ma być przeznaczony na cele użyteczności publicznej - pod warunkiem, że wynajęcie innego lokalu doprowadzi do opróżnienia lokalu dotychczas zajmowanego.

4. Finansowe aspekty najmu lokali mieszkalnych z zasobu mieszkaniowego miasta stołecznego Warszawy

Zgodnie z ustawą o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego istotnym składnikiem wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy są zasady polityki czynszowej, stanowiące podstawę ustalania stawek czynszu w zarządzeniu wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Rada gminy ma dużą dowolność w kształtowaniu tych zasad. Mogą one na przykład różnicować politykę czynszową w różnych częściach zasobu i w stosunku do różnych najemców, przewidywać zmiany czynszów w kolejnych latach w zależności od zmian różnych czynników zewnętrznych (np. inflacji) lub sytuacji, w których czynsz ustalany będzie w wyniku przetargu. Mogą ponadto określać reguły różnicowania czynszu w zależności od cech poszczególnych budynków lub lokali (BOŃCZAK-KUCHARCZYK 2008).

Z dniem 1 stycznia 2009 roku w Warszawie weszła w życie uchwała w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem miasta stołecznego Warszawy na lata 2008-2012 (Uchwała 2008), która zmieniła obowiązujące wcześniej zasady polityki czynszowej. Zgodnie z § 3 ust. 1 załącznika nr 2 do uchwały, stawki czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych stanowiących zasób mieszkaniowy ustala prezydent m. st. Warszawy, przy czym stawka bazowa w skali roku nie powinna przekraczać 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1 m² powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych określonego przez wojewodę mazowieckiego dla m. st. Warszawy. Ze względu na położenie budynku, w którym znajduje się lokal zastosowane mogą być czynniki obniżające lub podwyższające stawkę bazową poprzez podział na strefy: centralną, miejską i peryferyjną. Należy przy tym zaznaczyć, że zgodnie z § 5 ww. załącznika dla strefy miejskiej stawka czynszu jest równa stawce bazowej, dla strefy centralnej podwyższa się ją o 10%, a dla strefy peryferyjnej obniża się o 10%. W każdej z dzielnic m. st. Warszawy można

wyznaczyć nie więcej niż dwie strefy, z zastrzeżeniem, że mogą to być tylko strefy: centralna i miejska albo miejska i peryferyjna. Granice stref określają rady dzielnic podejmując stosowne uchwały.

Zgodnie z § 3 ust. 3 zasad polityki czynszowej bazowe stawki czynszu ulegają zmianom, rada miasta zobowiązała bowiem prezydenta do ich corocznej waloryzacji przynajmniej o wskaźnik inflacji z roku poprzedniego. Pierwszej waloryzacji stawek, po wprowadzeniu nowych zasad, dokonano zarządzeniem z dnia 9 kwietnia 2010 roku (Zarządzenie 2010). Obecnie stawki te za 1 m² powierzchni użytkowej lokali mieszkalnych wynoszą odpowiednio: 6,83 zł (strefa centralna), 6,21 zł (strefa miejska) i 5,59 zł (strefa peryferyjna).

Obliczony przez wynajmującego czynsz, uwzględniający strefy określone przez radę dzielnicy oraz obniżki ze względu na położenie i wartość użytkową lokalu⁹, może być dodatkowo obniżony ze względu na uzyskiwane dochody. W tym celu wprowadzono trzy progi dochodowe, które pozwalają obniżyć czynsz za lokal o 20, 40 a nawet 60%. Obecnie z obniżki czynszu z tytułu uzyskiwanych dochodów korzysta ok. 8 000 najemców.

Obniżka czynszu z tytułu uzyskiwanych dochodów nie wyklucza możliwości ubiegania się o dodatek mieszkaniowy. W 2009 roku w Warszawie wydatkowano na ten cel 28,6 mln zł. Wydano ponad 26 tys. pozytywnych decyzji, a średnia miesięczna wysokość dodatku wyniosła 183 zł. Od roku 2004 wypłata dodatków mieszkaniowych stała się zadaniem własnym samorządów, co jest dużym obciążeniem dla budżetu miasta. Dane za rok 2010 wskazują na wzrost liczby decyzji i sumy wypłat dodatków mieszkaniowych, co uzasadnia zwiększenie zakresu kontroli ich przyznawania. Jest to szczególnie istotne ze względu na fakt, że wywiady środowiskowe, jakie zaistniały z dniem 1 stycznia 2002 roku, ujawniły wśród korzystających z dodatków mieszkaniowych spory odsetek osób, które ze względu na ich stan majątkowy nie powinny ich otrzymywać (LABOCHA 2004).

Polityka czynszowa wpływa na zachowania w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy, gdyż od niej zależy poziom wpływów z czynszów za lokale mieszkalne, a więc w większości gmin także wielkość środków przeznaczanych na utrzymanie i remonty zasobu.

Z danych udostępnionych przez Biuro Polityki Lokalowej (BPL) wynika, że w roku 2009 jednostki zarządzające zasobem lokalowym m. st. Warszawy uzyskały ogólny dochód w wysokości 667 132 109 zł, przy wydatkach na utrzymanie zasobu na poziomie 865 678 949 zł. Dochody z najmu i odszkodowań za lokale mieszkalne stanowiły ok. 26% dochodów ogółem i pokrywały ok. 20% kosztów utrzymania zasobu lokalowego. Wskaźniki te są wyższe po

⁹ Obniżki czynszu ze względu na wartość użytkową lokalu mogą wynosić maksymalnie do 50%. Czynniki obniżających wartość użytkową lokali nie stosuje się do lokali o powierzchni użytkowej przekraczającej 80 m² wynajętych w drodze przetargu oraz lokali socjalnych. Stawka czynszu za najem lokalu socjalnego wynosi obecnie 1,24 zł/m² i zgodnie z art. 23 ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego nie przekracza połowy stawki najniższego czynszu obowiązującego w zasobie mieszkaniowym.

uwzględnieniu zaległości z tytułu opłat za czynsz i media (wydatki niezależne od właściciela). Łącznie na koniec grudnia miało je 55% najemców, przy czym grupa osób z zaległościami przekraczającymi 3-miesięczne opłaty czynszowe była o połowę mniejsza.

Problem zaległości czynszowych jest jednym z głównych problemów związanych z gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym i jednocześnie trudnym do rozwiązania. Mechanizmy windykacji należności są bowiem skomplikowane i kosztowne, a dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że gminy mają ograniczone możliwości eksmisji ze względu na ograniczenia ustawowe i skomplikowane, wieloetapowe procedury sądowe (FEDERCZYK 2008, ROLA 2007).



Rys. 2. Zestawienie dochodów czynszowych i kosztów utrzymania zasobu lokalowego m. st. Warszawy (stan na dzień 31.12.2009r.). Źródło: Dane Biura Polityki Lokalowej (BPL).

Pomimo konieczności dofinansowania kosztów utrzymania zasobu komunalnego z własnych budżetów, gminy nie wykorzystują ustawowej możliwości ustalania bazowych stawek czynszu do wysokości 3% wartości odtworzeniowej. Decydują o tym względy polityczne, społeczne i ekonomiczne (CYRAN 2006). Zmiana stawek czynszu to również jeden z głównych problemów przed którym stoją obecnie władze m. st. Warszawy¹⁰. Zadanie to jest trudne tym bardziej, że wprowadzona ostatnio nowa polityka czynszowa wywołała wiele kontrowersji i spotkała się z negatywnym odbiorem społecznym.

5. Wnioski

Przeprowadzona analiza wskazuje, że miasto stołeczne Warszawa gospodaruje posiadanym zasobem mieszkaniowym zgodnie z obowiązującymi regulacjami prawnymi, w tym w szczególności przepisami ustawy o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego. Mając na celu

¹⁰ Bazowa stawka czynszu nie może przekroczyć 3% wskaźnika przeliczeniowego kosztu odtworzenia 1m²powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych określonego przez wojewodę mazowieckiego. Od października 2010 roku jest to 17,65 zł/m². Średnia rynkowa stawka czynszu w momencie wprowadzania wieloletniego programu gospodarowania zasobem mieszkaniowym wg szacunków BPL kształtowała się w Warszawie na poziomie 35 zł/m².

sprecyzowanie zasad i form gospodarowania tym zasobem oraz ich dostosowanie do lokalnej specyfiki w 2008 roku przyjęto wieloletni program gospodarowania zasobem mieszkaniowym na lata 2008-2012 i zasady polityki czynszowej.

Celem wprowadzenia nowych przepisów, poza zapewnieniem pokrycia wydatków związanych z utrzymaniem zasobu dochodami czynszowymi i zastosowaniem obniżek dla najemców znajdujących się w trudnej sytuacji finansowej, było przede wszystkim ujednoczenie zasad ustalania czynszów. Wcześniej w Warszawie obowiązywało 12 uchwał byłych gmin, co skutkowało różną sytuacją najemców. Jeden, spójny dla całego miasta akt prawny, zniwelował różnice czynszowe wynikające z zaszczości historycznych.

Zaspokojenie zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej w zakresie lokali komunalnych jest zadaniem trudnym i kosztownym, a dodatkowym utrudnieniem jest fakt, że gminy mają zwykle potrzeby nieproporcjonalnie wysokie w stosunku do ich możliwości budżetowych. Dotyczy to również gminnego budownictwa mieszkaniowego. Realizowany obecnie program komunalnego budownictwa mieszkaniowego m. st. Warszawy na lata 2008-2012 zakłada wybudowanie ok. 4 tys. lokali, w tym ok. 2,5 tys. mieszkań komunalnych, a na jego realizację przeznaczono ponad 0,5 mld zł. Poza budowę nowych mieszkań przewiduje się stopniowe ponoszenie wydatków na remonty i modernizacje mieszkań już istniejących. Przykładem tego typu działań jest wyremontowanie w latach 2007-2009 za łączną kwotę 78 mln zł 3 400 pustostanów.

6. Literatura

- BOŃCZAK-KUCHARCZYK E. 2008. *Zarządzanie nieruchomościami mieszkalnymi. Aspekty prawne i organizacyjne*. Wydawnictwo Wolters Kluwer, Warszawa
- CYRAN R. 2006. *Problemy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy*. „Nieruchomości C.H. Beck”, nr 7, s. 39-43
- FEDERCZYK W. 2008. *Wybrane problemy ochrony praw lokatora i gospodarki mieszkaniowej gmin w Polsce*. „Samorząd Terytorialny”, nr 4, s. 30-43
- LABOCHA L. 2004. *Charakter uznaniowy dodatku mieszkaniowego*. „Nieruchomości C.H. Beck”, nr 8, s. 28-32
- MIKOŁAJEWSKA B. (red.) 2009. *Zarządzanie nieruchomościami publicznymi*. Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa
- ROLA P. 2007. *Eksmisja – niektóre zagadnienia prawne*. „Nieruchomości C.H. Beck”, nr 3, s. 6-8
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. Dz. U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 ze zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 ze zm.)
- Ustawa z dnia z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zm. kodeksu cywilnego (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 31, poz. 266 ze zm.)
- Ustawa z dnia 15 marca 2002 r. o ustroju miasta stołecznego Warszawy (Dz. U. Nr 141, poz. 361 ze zm.)

- Uchwała Nr XLI/1272/2008 Rady m. st. Warszawy z dnia 2 października 2008 r.
*w sprawie uchwalenia wieloletniego programu gospodarowania mieszkaniowym
zasobem miasta stołecznego Warszawy na lata 2008-2012*
- Uchwała Nr LVIII/1751/2009 Rady m. st. Warszawy z dnia 9 lipca 2009 r.
*w sprawie zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu
miasta stołecznego Warszawy*
- Zarządzenie Nr 4467/2010 Prezydenta m. st. Warszawy z dnia 9 kwietnia 2010 r.
*w sprawie ustalenia stawek czynszu za 1 m² powierzchni użytkowej w lokalach
mieszkalnych, których właścicielem jest miasto stołeczne Warszawa*
- ZOLL F., OLCZYK M., PECYNA M. 2002. *Ustawa o ochronie praw lokatorów,
mieszkaniowym zasobie gminy oraz o zmianie Kodeksu cywilnego*. Dom Wydawniczy
ABC, Warszawa
- ŻUCHOWSKI W. 2007. *Prawotwórcza działalność samorządu terytorialnego
w gospodarowaniu mieszkaniowym zasobem gminy*. „Samorząd Terytorialny”, nr 4,
s. 66-71

RENTAL OF RESIDENTIAL PROPERTIES OUT OF THE CAPITAL OF WARSAW'S RESERVE – LEGAL, SOCIAL, TECHNICAL AND FINANCIAL ISSUES

Tomasz Klusek

*Department of Agricultural Economics and International Economic Relations
Warsaw University of Life Sciences (SGGW)
e-mail: tomasz_klusek@sggw.pl*

Key words: *communal residential property, residential property rent, rent policy*

Abstract

The rental of residential properties is one of the forms of administration over a county properties. All issues linked to that are regulated by various legal acts. However detailed regulations are up to the counties. Having one of the basic objectives the establishment of conditions for matching dwelling needs of the local self-governing communes the counties define the rules of rent the residential properties.

The paper concerns the issues linked to the rental of residential properties out of social reserves in Warsaw. On the basis of available data and primary information an analysis of technical condition and legal status of communal residential properties. Also the efficiency of rent policies was examined.

EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNA BUDYNKÓW W ZARZĄDZANIU NIERUCHOMOŚCIAMI SPÓŁDZIELCZYMI

Zbigniew Sujkowski

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

e-mail: z.sujkowski@uwm.edu.pl

Słowa kluczowe: *efektywność energetyczna budynków, zasoby spółdzielni mieszkaniowej*

Streszczenie

W pracy skoncentrowano się na badaniu efektywności energetycznej inwestycji termomodernizacyjnych budynków mieszkalnych należących do zasobów spółdzielni mieszkaniowej. Szczególne znaczenie na poprawienie efektywności energetycznej miały kolejne regulacje prawne, które umożliwiały i zarazem wymuszały wykonanie określonego zakresu robót modernizacyjnych. W wyniku badań szczegółowych dokonano oceny efektywności energetycznej budynków mieszkalnych. Ocena efektywności energetycznej dotyczyła rachunku ex post.

1. Wprowadzenie

Zwiększenie efektywności energetycznej jest obecnie jednym z podstawowych zagadnień, nad którymi pracują władze i instytucje naukowe Unii Europejskiej. W Polsce, podobnie jak w pozostałych krajach Unii, budynki są największymi „konsumentami” energii i odpowiadają za ponad 40% jej zużycia (www.nape.pl). Większość energii jest marnowana, dlatego że standard energetyczny budynków odbiega od tego, z którym mamy do czynienia w przypadku racjonalnej gospodarki energetycznej. Parlament Europejski i Rada 18 czerwca 2010 roku w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej opublikowała tekst nowej Dyrektywy w sprawie charakterystyki energetycznej budynków¹¹, która rozwija postanowienia wcześniejszej Dyrektywy UE 2002/91/EW. Nowa Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE w sprawie charakterystyki energetycznej budynków weszła w życie 20 lipca 2010 r. Zgodnie z przyjętymi zmianami, począwszy od 2021 roku, wszystkie nowo powstałe budynki na terenie Unii Europejskiej muszą być budynkami o prawie zerowym zapotrzebowaniu na energię. Zmiany w dyrektywie obejmują także stare, słabo zaizolowane budynki, odpowiedzialne za największe straty energii. Unia Europejska postanowiła, że w przypadku modernizacji tych obiektów, każdy remontowany element będzie musiał spełnić minimalne wymogi energooszczędności.

¹¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków 18.6.2010 Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 153/13 PL.

W Polsce realizowany jest program termomodernizacji budynków, który wprowadzono w 1999 roku na podstawie ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych¹². Program ten ma na celu zapewnienie technicznego i finansowego wsparcia projektów w zakresie oszczędności energii w budynkach oraz projektach dotyczących zmniejszania strat ciepła. Inwestorzy mogą otrzymać do 20% zwrotu kwoty kredytu na realizację takich projektów. W latach 1999-2009 z budżetu państwa na ten cel wydatkowano prawie 900 mln. zł. (mg.gov.pl). W ciągu ostatnich 10 lat w Polsce dokonał się ogromny postęp w zakresie efektywności energetycznej. Energochłonność Produktu Krajowego Brutto spadła o blisko 1/3. (mg.gov.pl).

Rząd Rzeczypospolitej Polskiej akceptuje ogólny kierunek zmian i rozszerzeń nowej dyrektywy UE ws. efektywności energetycznej budynków z uwagi na to, że mają one na celu wykorzystanie potencjału w zakresie opłacalnych ekonomicznie oszczędności energii w budownictwie. Zmniejszenie nieproduktywnego zużycia energii pierwotnej w sektorze budynków doprowadzi do ograniczenia wydatków gospodarstw, przedsiębiorstw i organów publicznych zarządzających tymi budynkami. Korzyści pieniężne i gospodarcze będą wyższe niż dodatkowe koszty poniesione na inwestycje mające na celu oszczędność energii.

Celem głównym pracy jest przedstawienie wyników badań w zakresie oceny efektywności energetycznej budynków należących do zasobów spółdzielni mieszkaniowej. Zwrócono uwagę na korelacje pomiędzy wytycznymi w zakresie modernizacji budynków wynikające z implementacji kolejnych aktów prawnych, które umożliwiały otrzymanie dotacji państwowych, celowych na poprawę efektywności energetycznej obiektów w zasobach spółdzielni mieszkaniowej. Obszar badań obejmował zasoby spółdzielni mieszkaniowej o łącznej powierzchni użytkowej 798 128 m², zlokalizowanej w 304 budynkach. Badania szczegółowe przeprowadzono w latach 1997-2009. Do oceny efektywności energetycznej budynków wykorzystano zgromadzoną dokumentację finansową, eksploatacyjną oraz inwestycyjną związaną z przeprowadzonymi pracami remontowymi.

Zagadnienia badania opłacalności procesów termomodernizacyjnych można spotkać w pracach (ROBAKIEWICZ M. 2002, FORYŚ I.2006, MUCZYŃSKI A.2010).

2. Pomoc państwa w zakresie użytkowania energii w budynkach mieszkalnych wielorodzinnych

Jedną z pierwszych decyzji w zakresie racjonalizacji użytkowania energii w sektorze mieszkaniowym była uchwała Nr 260 Rady Ministrów z 11 grudnia 1981 r. w sprawie usuwania wad w spółdzielczych budynkach mieszkalnych oraz likwidacji zaległości w wykonywaniu elewacji.¹³ Podstawowe przesłanki uchwały

¹² Ustawa z dnia 18 grudnia 1998r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych wraz z zmianami z dnia 21 czerwca 2001r. (Dz. U. Nr 76, poz. 808) – ustala zasady i warunki korzystania z pomocy państwa udzielanej w formie premii termomodernizacyjnej

¹³ Uchwała Nr 260 Rady Ministrów z 11 grudnia 1981 r. w sprawie usuwania wad w spółdzielczych budynkach mieszkalnych oraz likwidacji zaległości w wykonywaniu elewacji. (M.P. Nr 32, poz. 290 i z 1982 r. Nr 17, poz.137)

dotyczyły finansowania przez państwo naprawy wad technologicznych w budynkach z prefabrykatów wielkowsymiarowych, których montaż został zakończony do 31.12.1981 r. Uchwała określała rodzaje wad, w zakresie instalacji grzewczych oraz struktury budowlanej, na usunięcie których spółdzielnie mieszkaniowe mogły uzyskać dotacje na dofinansowanie kosztów remontów. Początkowo celem nadrzędnym uchwały Nr 260 i corocznych rozporządzeń w sprawie sposobu podziału oraz zasad udzielania i sposobu rozliczania dotacji dla spółdzielni mieszkaniowych było wyłącznie eliminowanie wad technologicznych. Oszczędność energii stanowiła niejako element drugoplanowy. Jednak z czasem w świetle zmieniającej się sytuacji gospodarczej, rosnących cen energii oraz wytycznych w zakresie racjonalnej gospodarki energetycznej – przyznawanie spółdzielniom dotacji powiązane zostało z koniecznością realizacji kompleksowego programu poszanowania energii obejmującego zarówno poprawę izolacyjności cieplnej budynków jak i wyposażenie instalacji cieplnych i wodnych w urządzenia wynikające z wymagań określonych w Rozporządzeniu Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴

Z biegiem lat, z powodu braku częściowego zwrotu środków z tytułu oszczędności energii do budżetu państwa, stopniowo malały kwoty dotacji, a zatem mniejszy był zakres robót remontowych. W związku z powyższym prace modernizacyjne nie mogły być prowadzone kompleksowo, a więc w konsekwencji przynosiły nie za duże oszczędności energii. Konieczność likwidacji systemu dotacji i wprowadzenia w jego miejsce nowego racjonalnego systemu wspierania termomodernizacji nie budziła już żadnych wątpliwości. Opracowane w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w formie „Założeń polityki państwa w zakresie racjonalnego użytkowania energii w sektorze komunalno – bytowym” wytyczne zostały zapisane w ustawie o wspieraniu inwestycji termomodernizacyjnych kredytami, których spłata miała następować z oszczędności uzyskanych w wyniku kompleksowej termomodernizacji budynku.

Obecnie prowadzona polityka wsparcia w zakresie poprawy efektywności energetycznej budynków przez państwo jest realizowana w formie premii termomodernizacyjnej, remontowej i kompensacyjnej w ramach ustawy z dnia 21 listopada 2008 r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów¹⁵.

3. Badanie efektywności energetycznej budynków mieszkalnych w wyniku zabiegów termomodernizacji

¹⁴ Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹⁴ (Dz.U. Nr 10/95, 118/95 i 45/96).

¹⁵ Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 223, poz.1459)

Przeprowadzone inwestycje w nieruchomości mające na celu poprawę efektywności energetycznej budynków w zasobach mieszkaniowych spółdzielni, umożliwiły zmniejszenie zużycia energii cieplnej w skali roku od 19,4% do 39,3 %. Powodem tak dużej dyspersji w efektywności energetycznej budynków był różny zakres i skala przeprowadzonych robót remontowych oraz wielkość kubatury obiektów. Poszczególne zabiegi modernizacyjne przynoszą różne oszczędności, które znalazły swoje odzwierciedlenie w badaniach szczegółowych. Na podstawie zrealizowanych inwestycji budowlanych dokonano oceny wpływu poszczególnych robót na przeciętne zużycie ciepła w stosunku do stanu poprzedniego. Rezultaty tych badań zaprezentowano w tabeli 1.

Tabela 1

Efekty typowych usprawnień termomodernizacyjnych w budynkach mieszkalnych spółdzielni mieszkaniowej

Sposób uzyskania oszczędności poprzez poszczególne inwestycje		Obniżenie zużycia ciepła w stosunku do stanu poprzedniego
1.	Ocieplenie dachu, stropodachu, stropu pod poddaszem	10 - 15 %
2.	Ocieplenie ścian	15 - 20 %
3.	Ocieplenie stropu nad piwnicą	2 - 5 %
4.	Wymiana okien	10 - 15 %
5.	Kompleksowa modernizacja instalacji grzewczej	15 - 25 %
6.	Wprowadzenie usprawnienia w węźle cieplnym	5 - 15 %
7.	Wprowadzenie podzielników kosztów	5 - 10 %

Źródło: opracowanie własne

Badania nad efektywnością energetyczną budynków potwierdziły przyjętą hipotezę, że najlepsze efekty (korzyści) ekonomiczne i społeczne przynoszą inwestycje budowlane kompleksowe, polegające na ociepleniu wszystkich ścian zewnętrznych budynku i całkowitej modernizacji instalacji centralnego ogrzewania. Pomimo, wysokich nakładów inwestycyjnych, uzyskujemy najwyższe korzyści ekonomiczne. W wypadku niewystarczających funduszy na realizację pełnego zakresu termomodernizacji, należy przede wszystkim wykonywać te inwestycje (usprawnienia), które są najbardziej efektywne energetycznie. Spółdzielnia mieszkaniowa w okresie od 1998 r. do 2009 r., przeprowadziła termomodernizację wszystkich budynków mieszkalnych znajdujących się w jej zasobach. Prace budowlane związane z uzyskaniem lepszej efektywności

energetycznej budynków zostały przeprowadzone w dwóch etapach. Podział taki podyktowany był obowiązującymi przepisami, z których wynikał zakres robót i źródła finansowania inwestycji.

Etap I prac inwestycyjnych obejmował, modernizację systemów grzewczych i węzłów cieplnych, które były wykonane głównie w latach 1998 – 2001. Roboty budowlane polegały na przebudowie węzłów cieplnych (w tym również modernizacji węzłów hydroelewatorowych) przy uwzględnieniu pełnej automatyki oraz regulacji pogodowej. W wyniku corocznych prac konserwacyjno-remontowych spółdzielni dokonano sukcesywnie likwidacji centralnej sieci odpowietrzającej i montażu automatycznych odpowietrzników. Częściowej wymianie podlegały przewody instalacyjne na przewody o innych średnicach. Zakres robót obejmował także wymianę zaworów grzejnikowych na zawory termostatyczne. Wymiana grzejników polegała na uzupełnieniu ilości elementów grzewczych (żeber) do stanu wynikającego z projektu technicznego modernizacji instalacji c.o. Zabiegi czyszczenia instalacji wymagały wypłukania zładu instalacyjnego w budynku, w zależności od potrzeb a także czyszczenia chemicznego instalacji c.o. i c.w.u. Kolejnym przedsięwzięciem inwestycyjnym było wprowadzenie regulacji hydraulicznej instalacji c.o., i instalacji c.w.u. łącznie z cyrkulacją. Wprowadzono system indywidualnego rozliczania kosztów centralnego ogrzewania przy zastosowaniu, początkowo wyparkowych, a następnie elektronicznych podzielników kosztów ciepła.

W rezultacie przeprowadzonych prac budowlanych w ramach pierwszego etapu prac nad poprawieniem efektywności energetycznej budynków doprowadzono do uzyskania zmniejszenia zużycia energii cieplnej o 23,36% (tj.161.601 GJ), ogólnego zapotrzebowania na energię cieplną w zasobach spółdzielni. Największą efektywność energetyczną na tym etapie prac wykazała modernizacja instalacji grzewczej, która okazała się w wielu wypadkach niezbędna. Szczegółowe badania spadku zużycia energii cieplnej w poszczególnych latach badanego okresu w ramach realizacji pierwszego etapu programu termomodernizacji obrazuje tabela 2.

Etap II prac inwestycyjnych obejmował kolejne usprawnienia modernizacyjne struktury budowlanej i przypadł na lata 2001 – 2009. Od 2005 r. wykorzystano możliwości wsparcia finansowego jakie pojawiły się w związku z działaniem ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Przeprowadzone roboty budowlane zaowocowały dalszym zmniejszeniem zużywanej energii, tym razem o kolejne 22,82 % (tj.157.915 GJ) w porównaniu do 2009 roku, tj. w stosunku do wyjściowego zużycia ciepła w skali całego zasobu mieszkaniowego spółdzielni.

Łączna efektywność energetyczna uzyskana w wyniku kompleksowych działań termomodernizacyjnych, przeprowadzonych w latach 1998 – 2009, została zaprezentowana w tabeli 2.

Oceniając efekty energetyczne budynków wynikające z realizacji programu modernizacji zasobów spółdzielczych można stwierdzić, że przystąpienie do inwestycji termomodernizacyjnych było decyzją jak najbardziej słuszną.

Z analizy danych zawartych w tabeli 2 wynika, że w efekcie konsekwentnej i kompleksowej realizacji działań modernizacyjnych nastąpił duży spadek zapotrzebowania i zużycia energii cieplnej w skali całych zasobów spółdzielni zarówno w zakresie mocy zamówionej w poszczególnych budynkach w przedziale od 39,47% do 50,61 %, jak i zużycia energii w przedziale od 16,52% do 49,22 %.

Tabela 2

Efekty uzyskane w wyniku przeprowadzonych inwestycji termomodernizacyjnych w latach 1998 – 2009

Badanie efektywności energetycznej budynków w zasobach spółdzielni mieszkaniowej w poszczególnych latach analizy												spadek mocy zamówionej i energii cieplnej w (%) 2009/1997
1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	
Moc zamówiona c.o. i c.w. (w MW)												
ETAP I					ETAP II							<u>43,84</u>
82,611	82,611	84,561	75,094	68,796	66,224	65,853	63,841	48,579	48,443	48,015	46,603	
Zużycie energii cieplnej c.o. i c.w. (w GJ)												
ETAP I					ETAP II							<u>46,18</u>
691 910	623 325	577 814	551 529	530 309	494 410	491 101	450 975	423 716	410 347	360 093	389 121	

Źródło: opracowanie własne

Z przeprowadzonych badań szczegółowych dokumentacji eksploatacyjnej i księgowo-finansowej wynika, że w pierwszych latach analizy udział kosztów ciepła w strukturze sumarycznych (ogólnych) kosztach gospodarki zasobami mieszkaniowymi w spółdzielni wynosił 52,3%. W roku 2009 nastąpił spadek kosztów cząstkowych związanych z dostawą ciepła i zmniejszył się do poziomu

29,34%. Taka duża zmiana struktury kosztów częściowych związanych z ogrzewaniem w znacznej mierze spowodowała obniżenie opłat eksploatacyjnych za użytkowanie mieszkań. Poza zmniejszeniem opłat eksploatacyjnych lokali mieszkalnych, zmienił się także wygląd zewnętrzny budynków, poprawiły się warunki ich użytkowania, ponieważ poprawił się znacznie komfort cieplny mieszkań (efektywność społeczna). Właściciele lokali mogą liczyć również na uzyskanie wyższej ceny za mieszkanie w przypadku jego sprzedaży, gdyż będą mogli udokumentować znacznie niższe koszty eksploatacji. Nie można również pomijać dodatkowych efektów towarzyszących zmniejszeniu zużycia energii, w postaci mniejszych szkód w środowisku naturalnym z racji mniejszego zużycia surowców i mniejszej produkcji odpadów, co prowadzi do zgodności wytycznych dyrektywy unii europejskiej w zakresie efektywności energetycznej budynków.

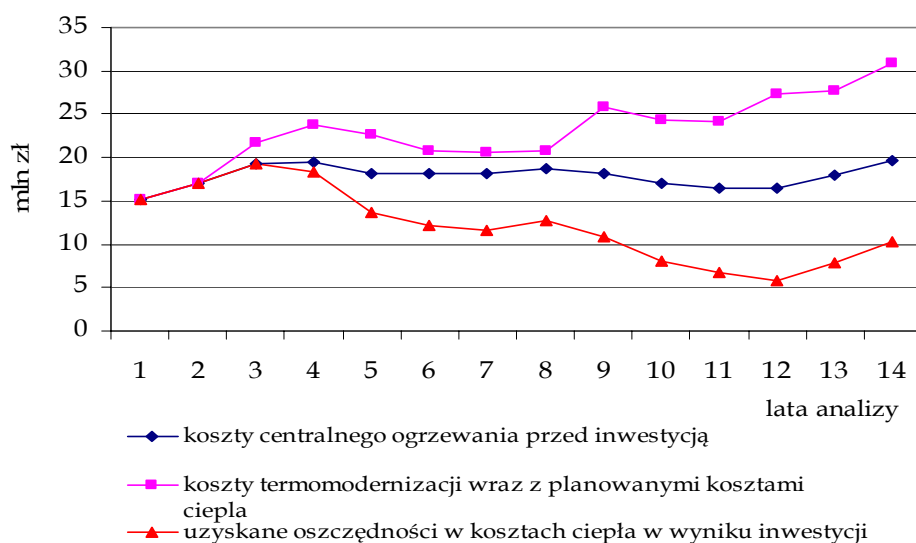
3. Ocena ekonomicznej opłacalności prac termomodernizacyjnych

Efektywność inwestycji termomodernizacyjnych najczęściej kojarzona jest z obniżeniem zużycia ciepła, zarówno w wyniku poprawienia izolacyjności cieplnej przegród budowlanych, jak i modernizacji systemów grzewczych. Jest to wprawdzie bardzo istotne założenie (efektywność społeczna), ponieważ określa zasadniczy cel programu termomodernizacji. Jednakże, duże oszczędności ciepła wygenerowane wprowadzeniem usprawnienia termomodernizacyjnego nie oznaczają jeszcze, że jest ono ekonomicznie uzasadnione. Miarą efektywności inwestycji modernizacyjnych jest nie tylko wielkość, o jaką zmniejszy się zużycie ciepła w wyniku wprowadzenia przedsięwzięcia termomodernizacyjnego, ale także jak szybko zwrócą się zainwestowane w to przedsięwzięcie środki finansowe. Dlatego, celem jest aby decyzja o przeprowadzeniu modernizacji oraz jej szczegółowym zakresie prac została podjęta po rozpatrzeniu spodziewanych efektów ekonomicznych.

Ocena ekonomicznej opłacalności inwestycji polega na porównaniu przewidywanych nakładów inwestycyjnych z przewidywanymi korzyściami. Takie porównanie można wykonać w sposób uproszczony obliczając tzw. prosty czas zwrotu nakładów oznaczany jako SPBT (tzw. Simply Pay Back Time), stosowany zgodnie z zaleceniami UNIDO w projektach termomodernizacyjnych. Jest to czas (liczony w latach), w ciągu którego suma uzyskanych oszczędności energii cieplnej równa się z sumą poniesionych nakładów inwestycyjnych. Decyzja o podjęciu inwestycji termomodernizacyjnej jest podejmowana wtedy gdy „suma” wartości dodatnich, korzyści wynikających z projektu, będzie większa niż, związanych z inwestycją wydatków.

W wyniku przeprowadzonych badań szczegółowych bardzo opłacalnymi i efektywnymi inwestycjami okazały się usprawnienia obejmujące modernizację systemu grzewczego i węzłów cieplnych. Wydatki inwestycyjne poniesione głównie w latach 1998 – 2001 o łącznej wysokości 11.165.529 zł zwróciły się zaledwie w ciągu niecałych 2 lat. Prosty czas zwrotu nakładów wyniósł bowiem 1,89 lat (rys. 1). W granicach opłacalności mieszczą się również usprawnienia

struktury budowlanej, dla których prosty czas zwrotu nakładów wyniósł średnio w skali całych zasobów spółdzielni 7,7 lat, a w zależności od budynku i zakresu usprawnień termomodernizacyjnych od 4,6 do 15 lat. Tak duża różnica wynikała ze stanu technicznego i zużycia fizycznego budynków a także nieodpowiedniej gospodarki energią ciepłą przez użytkowników zasobów.



Rys.1. Ocena efektywności energetycznej budynków w wyniku inwestycji termomodernizacji. Źródło: opracowanie własne

Najbardziej efektywne i opłacalne ekonomicznie okazało się ocieplenie stropodachów, dla których SPBT wyniósł przeciętnie 2,5 – 7,4 lat. Z kolei, wymiana stolarki okiennej i drzwiowej była z reguły ekonomicznie mniej opłacalna. Jednakże, mogła być rozpatrywana i była uzasadniona z innych względów, np. ze względu na podniesienie estetyki budynku lub ze względu na całkowite zużycie okien istniejących. Za jej wymianą przemawiały również często zalety użytkowe takie jak: lepsza izolacyjność, szczelność, wyciszenie zewnętrznych hałasów, a także prosta konserwacja. Nawet najmniej opłacalne ekonomicznie pojedyncze usprawnienie mogło zostać wdrożone w ramach kompleksowych działań termomodernizacyjnych. Zasadniczo przyjmuje się, że opłacalna inwestycja termomodernizacyjna powinna się zwrócić w okresie 10-15 lat, czego dowodem formalnym jest zapis w ustawie na udzielanie kredytów remontowych na podobny okres.

Jednakże, to inwestor określa jaki okres zwrotu nakładów mieści się w granicach opłacalności jego inwestycji i może zostać przez niego uznany za dopuszczalny. W przypadku spółdzielni akceptowane były przez Walne Zgromadzenie Członków Spółdzielni wszystkie inwestycje, nawet te najmniej opłacalne, tj. z ponad dziesięcioletnim SPBT, o ile spełniały warunki ustawowe w zakresie uzyskanych oszczędności.

Zasadność obniżenia kosztów energii ciepłej oraz przewidywane w najbliższych latach zmiany w zakresie wzrostu cen energii powodujące podwyżki kosztów ciepła, wprowadzenie oceny energetycznej budynków, skutkują obniżeniem wartości rynkowej mieszkań zlokalizowanych w obiektach o niskiej jakości energetycznej. Obecnie wprowadzane permanentne wymagania prawne dotyczące izolacyjności termicznej przegród, zadecydowały o celowości termomodernizacji zasobów spółdzielczych. Decydującą rolę odegrała udzielona pomoc finansowa w ramach dotacji państwowych i celowych w trybie ustawy o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych. Podniesienie jakości energetycznej budynków mieszkalnych w znacznej mierze wpłynęło na efektywność ekonomiczną i społeczną.

Wprowadzone w systemie grzewczym i strukturze budowlanej zmiany spowodują w dalszej perspektywie, że budynki objęte termomodernizacją będą zużywały nie więcej energii niż budynki obecnie budowane. W ten sposób zostanie zrealizowany cel, jakim było poprawienie jakości energetycznej budynków mieszkalnych należących do zasobów spółdzielni mieszkaniowej.

Państwa członkowskie są wyłącznie odpowiedzialne za określenie minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej budynków i elementów budynków. Wymagania te powinny zostać określone w sposób zapewniający osiągnięcie optymalnej pod względem kosztów równowagi między wymaganymi nakładami i kosztami energii zaoszczędzonymi podczas cyklu życia budynku, do określenia minimalnych wymagań, które byłyby efektywniejsze energetycznie niż optymalne pod względem kosztów poziomy efektywności energetycznej. Powinna być zapewniona możliwość dokonywania przez państwa członkowskie regularnego przeglądu minimalnych wymagań dotyczących charakterystyki energetycznej budynków w świetle postępu technicznego.

4. Wnioski

- 1) Inwestycje w termomodernizację dotyczące poprawy efektywności energetycznej budynków mieszkalnych należą do inwestycji w sferze społecznej. Efektywność społeczna tych przedsięwzięć polega na tym, że powodują one polepszenie jakości i komfortu życia użytkowników zasobów spółdzielczych. Termomodernizacja budynków spółdzielczych należy więc do inwestycji o silnych skutkach społecznych.
- 2) Zastosowanie w pracy rachunku ex-post efektywności inwestycji termomodernizacji budynków wykazało celowość i zasadność realizacji prac remontowych. Badany okres zwrotu w przypadku tych inwestycji wynosił od

- 10 do 15 lat. Uzyskane oszczędności w kosztach ciepła w danym roku pozwalają na pokrycie zobowiązań kredytowych w związku z daną inwestycją.
- 3) Badanie efektywności energetycznej budynków w zasobach spółdzielni mieszkaniowej pozwala wyodrębnić zarówno korzyści ekonomiczne i pozaekonomiczne. Do pierwszej grupy zaliczamy korzyści przychodowe i kosztowe. Egzemplifikacją tych korzyści jest zwiększenie wartości nieruchomości, obniżenie kosztów ciepła, ciepłej wody użytkowej i prac remontowych. Drugą grupę stanowią korzyści procesowe i wizerunkowo-estetyczne. Zwiększenie efektywności samego procesu zarządzania nieruchomościami spółdzielczymi nastąpi poprzez zminimalizowanie ryzyka związanego z awariami i usterkami. Ponadto, inwestycje te powodują lepszy, bardziej estetyczny wygląd budynków i ładniejszą kolorystykę.
 - 4) W perspektywie długoterminowej prace termomodernizacyjne budynków wybudowanych z wielkiej płyty (system OWT 67 i OWT 75) pozwalają dostosować tę technologię do nowych unijnych wymogów wynikających z przyjętej Dyrektywy UE w sprawie efektywności energetycznej budynków. Pozwoli to uniknąć w wielu wypadkach wysokich kar pieniężnych, co dodatkowo jakby wpłynie na wynik ekonomiczny tych inwestycji.

5. Literatura

- FORYS I 2006. Opłacalność procesów termomodernizacyjnych na przykładzie spółdzielczych zasobów mieszkaniowych. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości* Vol.14 Number 1/2006. str 61-73.
- MUCZYŃSKI A. 2010. Wspieranie przedsięwzięć termomodernizacyjnych i remontowych w zarządzaniu nieruchomościami mieszkaniowymi. W: *Kwartalnik Wycena* Nr 1 (90): str.15-21.
- ROBAKIEWICZ M 2002. Termomodernizacja budynków i systemów grzewczych. *Poradnik*. Fundacja Poszanowania Energii, Warszawa. Str. 5 - 41.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków 18.6.2010 *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* L 153/13 PL www.mg.gov.pl 20.11.2010.
- Dyrektywa 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków mg.gov.pl 20.11.2010.
- Narodowa Agencja Poszanowania Energii www.nape.pl 22.11.2010.
- Ustawa z dnia 18 grudnia 1998r. o wspieraniu przedsięwzięć termomodernizacyjnych wraz z zmianami z dnia 21 czerwca 2001r. (Dz. U. Nr 76, poz. 808) - ustala zasady i warunki korzystania z pomocy państwa udzielanej w formie premii termomodernizacyjnej.
- Ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o wspieraniu termomodernizacji i remontów (Dz. U. Nr 223, poz.1459)
- Uchwała Nr 260 Rady Ministrów z 11 grudnia 1981 r. w sprawie usuwania wad w spółdzielczych budynkach mieszkalnych oraz likwidacji zaległości w wykonywaniu elewacji. (M.P Nr 32, poz. 290 i z 1982 r. Nr 17, poz.137)

Rozporządzenia Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie warunków technicznych jakim powinny odpowiadać budynki i ich usytuowanie¹ (Dz.U. Nr 10/95, 118/95 i 45/96).

ENERGY EFFICIENCY OF BUILDINGS IN THE PROPERTY MANAGEMENT COOPERATIVE

Zbigniew Sujkowski

Department of Real Estate Management and Regional Development

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

e-mail: z.sujkowski@uwm.edu.pl

Key words: *energy effectiveness of buildings, resources of the housing cooperative*

Abstract

In the work focuses on the study of the profitability of investments thermomodernization housing belonging to the cooperative housing. Of particular importance for improving energy efficiency in buildings have more regulations that allowed, and also forced the execution of a specific range of modernization works. The research assesses the energy efficiency of buildings in the property management cooperative. Evaluation of energy efficiency account concerned ex-post.

ANALIZA FUNKCJONALNOŚCI WYBRANYCH PROGRAMÓW WSPIERAJĄCYCH PROCES ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI I ICH MOŻLIWOŚĆ ZASTOSOWANIA W SYSTEMIE POLICJI¹⁶

Beata Całka, Elżbieta Bielecka

*Zakład Systemów Informacji Geograficznej
Wojskowa Akademia Techniczna*

e-mail: *beata.calka@op.pl, Elzbieta.Bielecka@igik.edu.pl*

Słowa kluczowe: system zarządzania, system informacyjny, system modułowy.

Streszczenie

Obecnie do zarządzania nieruchomościami coraz częściej są wykorzystywane systemy informatyczne o modułowej budowie. Zarządca może wykorzystać jeden z gotowych systemów umożliwiający wsparcie przy administrowaniu nieruchomościami oraz wszelkimi ich elementami składowymi: instalacjami technicznymi, wyposażeniem, itp. Systemy takie przejmują od zarządcy i automatyzują większość zadań związanych z zarządzaniem nieruchomością, w tym m.in. rejestrowanie kosztów związanych z funkcjonowaniem nieruchomości, obliczanie wskaźników ułatwiających efektywne zarządzanie, właściwe rozliczanie kosztów eksploatacyjnych, ewidencję umów. Modułowy charakter systemów wspierających proces zarządzania nieruchomościami umożliwia wykorzystanie wybranych i dostosowanych do potrzeb modułów, a w razie konieczności rozbudowę systemu.

Dostępne na rynku systemy wspierające proces zarządzania nieruchomościami są przeznaczone dla różnych klientów, od dużych centrów handlowych do pojedynczych budynków stanowiących wspólnotę mieszkaniową. A zatem ich funkcjonalność także jest zróżnicowana, od prostej rejestracji kosztów i wpływów, aż do systemów wspomagających podejmowanie decyzji i optymalizacji wszystkich procesów związanych z funkcjonowaniem nieruchomości.

Mimo dużej oferty gotowych systemów do zarządzania nieruchomościami powstają również systemy dedykowane konkretnemu użytkownikowi, tak jak system opracowywany dla Policji. Z założenia system ten ma być dostosowany do wymagań państwowej jednostki organizacyjnej, jaką jest Policja i powinien współpracować z innymi systemami już działającymi w Policji.

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

W prezentowanym artykule przedstawiono analizę dostępnych na rynku systemów wspierających proces zarządzania nieruchomościami, wykorzystywanych przez różne instytucje, organizacje i przedsiębiorstwa. Zbadano funkcjonalność tych systemów pod kątem zaimplementowania wybranych funkcji w systemie do zarządzania nieruchomościami Policji.

1. Wprowadzenie

W ostatnim dziesięcioleciu informatyczne systemy zarządzania odgrywają coraz większą rolę w zarządzaniu nieruchomościami. Według ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – *zarządzanie nieruchomościami jest działalnością zawodową polegającą na podejmowaniu decyzji i dokonywaniu czynności mających na celu właściwe eksploataowanie nieruchomości oraz czynności zmierzających do utrzymania nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem oraz do uzasadnionego inwestowania w tę nieruchomość*. Zwiększająca się funkcjonalność systemów informatycznych wspomagających proces zarządzania nieruchomościami, poprzez zwiększanie liczby modułów staje się podstawą innowacji i ewolucji w zarządzaniu.

Aby zarządzanie nieruchomościami za pomocą informatycznego systemu było najbardziej efektywne, musimy podkreślić ogromne znaczenie aktualizacji i szybkiego dostępu do potrzebnych informacji umożliwiających stworzenie informatycznej bazy danych. Należy zatem przeprowadzić dogłębną analizę całego procesu zarządzania, w tym określić m.in.:

- obszar informacji jakie powinny być zawarte w bazie danych,
- powiązania pomiędzy danymi zawartymi w bazie danych,
- pytania jakie będą kierowane do systemu (BRYX i in. 2000).

W celu sprawnego gospodarowania nieruchomościami niezbędna jest oczywiście analiza aktualnego stanu dotyczącego danej nieruchomości. Nie jest to jednak wystarczające, gdyż aby efektywnie zarządzać nieruchomością niezbędne jest również uwzględnienie przyszłych planów i związków mających miejsce w systemie gospodarowania jak również w powiązaniu z innymi planami i systemami. Informacja zatem będzie dotyczyła opisu stanu rzeczywistego jak również opisów przyszłych stanów (ŻRÓBEK R. 2010).

2. System zarządzania, system informacyjny, a informatyczny

System zarządzania możemy określić jako zbiór działań który obejmuje pełny cykl procesu zarządzania, a w szczególności: planowanie, podejmowanie decyzji, kierowanie, kontrolowanie. Działania te ukierunkowane są na sprawne i skuteczne osiągnięcie zamierzonego celu (GRIFFIN i in. 2005). Jednym ze składowych systemu zarządzania jest tzw. system informacyjny. Definicja określa go jako system komunikacyjny organizacji, który łączy w jedną całość elementy systemu zarządzania i wpływa na sprawność całej organizacji poprzez sposób komunikacji między częściami organizacji, a jej otoczeniem. (SOŁTYSIK - PIORUNKIEWICZ 2009).

Według KISIELNICKIEGO (2008) system informacyjny może zostać zapisany w postaci następującej formuły:

$$SI = \{P, I, T, F, M, Z, R\}$$

gdzie:

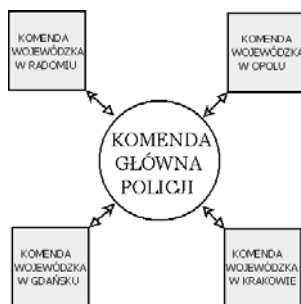
- SI - system informacyjny
P - zbiór użytkowników systemu
I - zbiór zasobów informacyjnych (stan obecny i zmiany)
- Przedział czasu dla danego zasobu: dane aktualne, prognostyczne, retrospektywne.
 - Zagadnienia, które interesują użytkownika: działalność, otoczenie.
 - Funkcja procesu zarządzania - rejestrowania danych, analizowanie i kontrola realizacji.
- T - zbiór środków technicznych stanowiących infrastrukturę zarządzania
F - system zarządzania (formuła zarządzania, np. scentralizowana)
M - zbiór metainformacji istniejących w zasobach informacyjnych
Z - zbiór parainformacji czyli o źródłach informacji
R - zbiór relacji, które zachodzą pomiędzy wszystkimi elementami systemu informacyjnego.

System informacyjny musi stanowić jeden z elementów systemu zarządzania, którego celem jest usprawnienie procesu zarządzania.

Jeśli w skład środków technicznych (T) wchodzi sprzęt komputerowy to system taki możemy nazwać informatycznym. System informatyczny jest to zatem wyodrębniona część systemu informacyjnego, która z punktu widzenia przyjętych celów jest skomputeryzowana (KISIELNICKI 2008). W obecnym czasie większość systemów zarządzana jest informatycznych.

3. Struktura systemu

Struktura systemu zarządzania nieruchomościami, jak również innych systemów zarządzania może mieć różną postać. Najczęściej systemy te mają modułowy charakter i rozproszoną strukturę.



Rys. 1. System zarządzania nieruchomościami o strukturze przestrzennej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie KISIELNICKI (2008).

Rozproszona struktura systemu nawiązuje do organizacji jednostki, w której system został zaimplementowany i może powstać poprzez wyodrębnienie elementu centralnego – np. centrala danej firmy oraz elementów składowych – czyli oddziałów tej firmy w innych miastach. System taki w danym przedsiębiorstwie może być wdrażany stopniowo, np. najpierw w filii centralnej, a następnie w kolejnych oddziałach przedsiębiorstwa. Modułowy charakter systemu sprowadza się do wyodrębnienia określonych modułów funkcjonalnych np. remonty, inwestycje, ewidencja nieruchomości, łącznie dla wszystkich oddziałów danego przedsiębiorstwa. Istotnym problemem do rozwiązania w tego typu systemach jest usprawnienie przepływu informacji pomiędzy poszczególnymi modułami w systemie. Dlatego też, oprócz kontroli funkcjonowania poszczególnych modułów, konieczna jest również oddzielna kontrola funkcjonowania bazy danych.

4. Architektura badanych systemów wspomagających zarządzanie nieruchomościami

Systemy wspomagające zarządzanie nieruchomościami zawierają podsystemy i moduły funkcyjne obsługujące różne procesy realizowane w firmie oraz ułatwiające pracę służb różnych komórek organizacyjnych. W niniejszym artykule zbadano kilka systemów: System Informatyczny klasy Facility Management firmy EUROTRONIC Sp. z o.o., System Wspomagający Proces Budżetowania Inwestycji i Zarządzania Nieruchomościami – COLDIS firmy Makolab S.A., Zintegrowany System Informatyczny Wspomagający Zarządzanie Nieruchomościami – „SIZAN” opracowany przez Ogólnopolską Izbę Gospodarki Nieruchomościami oraz Zintegrowany System Wspomagający Zarządzanie Nieruchomościami – GRANIT opracowany przez DomConsult Sp. z o.o.

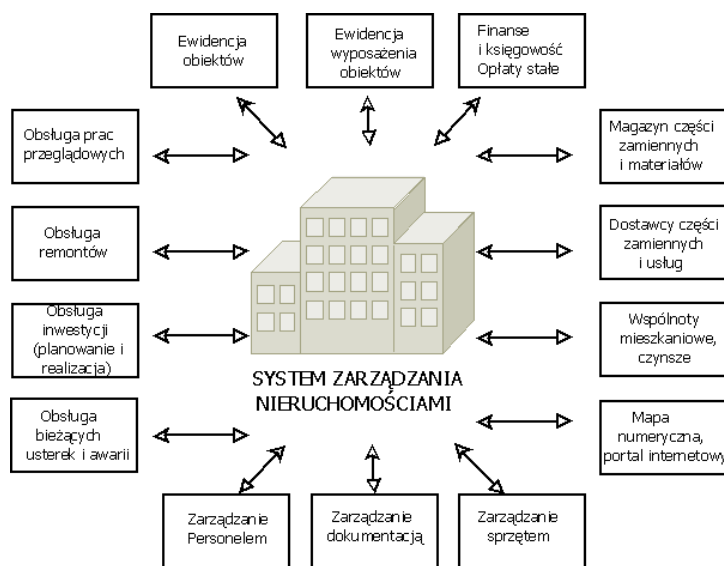
We wszystkich analizowanych systemach istnieje centralna baza danych, z której korzystają moduły i podmoduły systemu. Dzięki takiemu rozwiązaniu poszczególne systemy są ze sobą zintegrowane poprzez wymianę i udostępnianie danych, co znacząco redukuje czas konieczny na obsługę spraw w jednostce i eliminuje możliwość popełniania błędów związanych z wielokrotnym wpisywaniem tych samych danych. Do wspólnej bazy danych mogą być dopisywane klasy danych jak i same dane poprzez określenie nazw tych danych oraz ich cech w słowniku danych. W ten sposób systemy są otwarte i nie wymagają ingerencji programowych w sytuacjach wymagających dopisania do bazy nowych rodzajów danych. W celu zapobieżenia błędom do bazy może wpisywać nowe rodzaje danych tylko uprawniony do tego administrator systemu.

Zastosowanie systemu do zarządzania nieruchomościami umożliwia ogólnie:

- Zarządzanie oraz kompleksową obsługę infrastruktury eksploatowanych obiektów, począwszy od planowania i budżetowania nowych przedsięwzięć, nadzór nad rozpoczętymi inwestycjami i bieżącą realizacją.
- Efektywne utrzymanie i obsługę posiadanych instalacji i urządzeń (elektroenergetycznych, klimatyzacyjnych i wentylacyjnych, sanitarnych,

przeciwpożarowych), a także uwzględnienie programów oszczędzania i kontroli,

- Analizę bieżących kosztów i planowanych wydatków w skali całej firmy, a także z podziałem na poszczególne jednostki terytorialne i zakresy funkcjonalne.
- Obsługę obiektów, które są rozproszone terytorialnie wraz ze śledzeniem różnorodności procesów biznesowych zachodzących w poszczególnych obiektach z odwzorowaniem złożonej struktury funkcjonalnej.
- Bieżącą analizę cyklu życia eksploatowanych obiektów zarówno na płaszczyźnie kosztowej jak i technicznej.
- Prowadzenie cyklicznych, planowych i nieplanowych przeglądów i konserwacji, remontów, napraw i modernizacji, a także kontroli i inspekcji.
- Efektywną gospodarkę materiałową, polegającą na bieżącej rejestracji i kontroli oraz analizie zużycia części zamiennych i materiałów eksploatacyjnych.
- Wsparcie procesów i procedur w zakresie efektywnego wykorzystania i zarządzania posiadanymi obiektami.



Rys. 3. System zarządzania nieruchomościami z podziałem na moduły.
Źródło: opracowanie własne.

W zależności od potrzeb użytkowników systemów zawartość poszczególnych obszarów funkcjonalnych może się różnić. Po przeanalizowaniu poszczególnych zintegrowanych systemów wspomagających zarządzanie nieruchomościami możemy wyróżnić następujące moduły. Zostały one przedstawione na rysunku nr 3.

Moduł „Ewidencja obiektów” oraz „Ewidencja wyposażenia obiektów” umożliwia zestawienie poszczególnych lokalizacji obiektów z możliwością podziału na regiony, województwa oraz określenie stanu własności poszczególnych obiektów wraz z niezbędną dokumentacją, taką jak: wyciągi z księgi wieczystej, a także ewidencja wyposażenia tych obiektów.

Moduł „Finanse i księgowość, opłaty stałe” to część zintegrowanego systemu wspomagającego zarządzanie nieruchomościami. Jest przeznaczony do ewidencji i przetwarzania danych finansowych dotyczących administrowanych obiektów jak również danych dotyczących bezpośrednio przedsiębiorstwa zajmującego się zarządzaniem nieruchomościami. Moduł „Finanse i księgowość, opłaty stałe” spełnia wszystkie wymagania ustawy o rachunkowości z dnia 29 września 1994 roku i jest zazwyczaj na bieżąco modyfikowany wraz ze zmieniającymi się przepisami. Zadaniem tego modułu jest również rozliczenie wybranych mediów w dowolnym okresie rozliczeniowym, na podstawie rzeczywistych wskazań liczników.

Moduł „Wspólnoty Mieszkaniowe i czynsze” jest przeznaczony do ewidencji i przetwarzania danych administracyjnych, finansowych i ekonomicznych, związanych z częścią wspólną zasobów lokalowych, będących w administracji przedsiębiorstw zarządzających oraz czynszami przedsiębiorstw zarządzających zasobami mieszkaniowymi. Istnieje także możliwość prowadzenia ewidencji dotyczących najemców, w przypadku występowania właściciela zbiorczego we wspólnocie oraz umożliwia automatyczne generowanie przypisów na podstawie składników opłat za mieszkania, pozwala na księgowanie wpłat. Można księgować przyznane w ramach pomocy mieszkaniowej gminy, indywidualne dodatki mieszkaniowe.

Moduły „Obsługa prac przeglądowych”, „Obsługa bieżących usterek” „Obsługa remontów” i „Obsługa inwestycji” przeznaczone są do wsparcia procesu definiowania planów remontowych, przeglądowych i inwestycyjnych zgodnie z potrzebami przedsiębiorstwa oraz do wsparcia procesu realizacji zawartych w nich zadań. W tym kontekście istnieje również możliwość ewidencjonowania dokumentacji powstającej w procesie realizacji, takiej jak umowy i aneksy, zlecenia, źródła finansowania, zamówienia i oferty oraz możliwość rozpisywania kosztów z dokumentów finansowych (np. faktury) na konkretne pozycje planów.

Moduł „Magazyn części zamiennych i materiałów” jest przeznaczony do wsparcia informatycznego obszaru działalności przedsiębiorstwa w zakresie przyjmowania i wydawania towarów z magazynów w układzie ilościowym oraz wartościowym oraz ewidencji części zamiennych niezbędnych. Możliwe jest również wystawianie faktur sprzedaży. Często jest też stosowany moduł „Dostawcy części zamiennych i usług” stanowiący spis adresowy i kontaktowy dostawców usług dla danych nieruchomości.

Moduł „Zarządzanie personelem” to część zintegrowanego systemu wspomagającego zarządzanie przedsiębiorstwem. Jest przeznaczony do ewidencji i przetwarzania danych dotyczących pracowników, umów z nimi

zawartych (zarówno umów o pracę jak i umów cywilnoprawnych) oraz realizacji wszystkich czynności prowadzących do rozliczenia wynagrodzeń wynikających z tych umów. Swym zakresem obejmuje także szkolenia, pożyczki i rekrutacje pracowników.

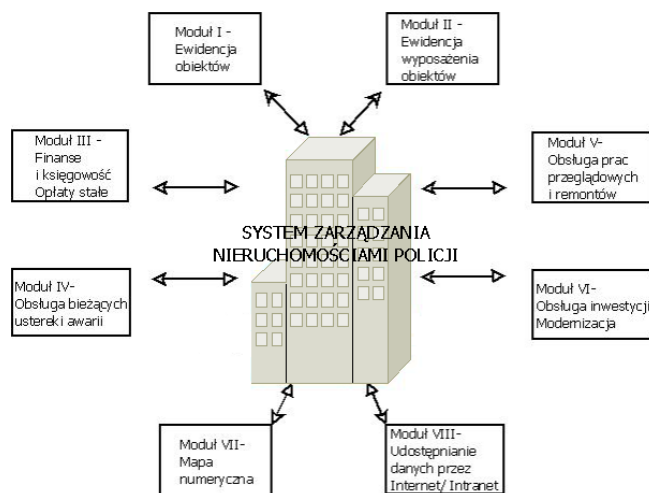
Moduł „Mapa numeryczna” pozwala na wizualizację i powiązanie z określonym fragmentem środowiska geograficznego (mapy) zarządzanych zasobów lokalowych oraz ich elementów (działki, budynki, obiekty, lokale, wyposażenie, etc.), a także związanej infrastruktury technicznej.

5. Możliwość zaimplementowania funkcjonalności badanych systemów do systemu zarządzania nieruchomościami Policji

Na podstawie analiz przeprowadzonych w ramach projektu rozwojowego Nr O R00 0065 11 pt. „Zarządzanie nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie Policji” i zapisanych w dokumencie „Podsumowanie analizy potrzeb budowy systemu do zarządzania nieruchomościami Policji” system taki powinien zapewniać:

- **bezpieczeństwo danych** związane głównie z ograniczeniem dostępu do systemu z zewnątrz poprzez odpowiedni system autoryzacji użytkowników i praw dostępu.
- **ochronę danych** - poprzez archiwizowanie danych na mało zawodnych nośnikach zewnętrznych, aby nie dopuścić do utraty informacji.
- niezależnie przenaszalność rozumianą jako **niezależność** od platformy na której zostanie uruchomiony. Niezależność tę osiąga się poprzez stosowanie otwartych standardów.
- **konfigurowalność** - system po skonfigurowaniu powinien być udostępniony dla użytkowników bez konieczności przeprowadzania dodatkowych czynności związanych z konfiguracją.
- ciągłość pracy, określaną jako **niezawodność**. Możliwe są jedynie krótkie przerwy konserwacyjne nie powodujące utraty danych zawartych w systemie.
- **wydajność** - odnosząca się do możliwości efektywnego korzystania z systemu przez licznych użytkowników w tym samym czasie oraz gromadzenia dużej ilości informacji.
- **łatwość użytkowania** - system powinien prosty w obsłudze i przyjazny dla użytkowników z możliwością kontroli i skorygowania wprowadzonych danych

Po przeanalizowaniu poszczególnych modułów w systemach wspomagających zarządzanie nieruchomościami można stwierdzić, iż niektóre z nich spełniają wymogi zastosowania ich w systemie zarządzania nieruchomościami Policji. Poniższy rysunek pokazuje ogólny zarys systemu zarządzania nieruchomościami z podziałem na moduły.



Rys. 4. System zarządzania nieruchomościami Policji z podziałem na moduły. *Źródło:* opracowanie własne.

Szczegółowy opis poszczególnych modułów proponowanych do zastosowania w systemie zarządzania nieruchomościami Policji można przedstawić w poniższej tabeli.

Tabela 1

Zestawie modułów systemu zarządzania nieruchomościami Policji

Nazwa obszaru	Zakres funkcjonalny
Moduł I - Ewidencja obiektów	Zestawienie poszczególnych lokalizacji obiektów.
	Stan własności poszczególnych obiektów wraz z niezbędną dokumentacją i wyposażeniem.
	Opłaty stałe, takie jak media czy wywóz nieczystości.
	Rejestracja przeglądów technicznych.
	Pełne zestawienie ponoszonych kosztów.
	Możliwość podłączenia pełnej dokumentacji technicznej obiektu.
	Harmonogram i plan prac przeglądowych i remontów.
Moduł II - Ewidencja wyposażenia obiektów	Możliwość szczegółowej ewidencji wyposażenia obiektów.
	Szczegółowe informacje techniczne wraz z planami prac cyklicznych i historią serwisową.
	Możliwość powiązania dokumentów technicznych takich jak schematy, instrukcje, dokumentacja producenta.
	Powiązanie ze środkami trwałymi.
Moduł III - Finanse i księgowość -	Rejestr umów i zleceń w zakresie opłat stałych dla lokalizacji: wodociągi, energia elektryczna, sprzątnięcie.
	Wprowadzenie, dokumentacja i księgowanie dowolnych typów dokumentów - wyciągów bankowych, raportów kasowych.

Oplaty stałe	Automatyzacja procesu rozliczenia umowy jako rejestracja protokołów czy faktur.
	Podgląd aktualnego stanu konta finansowo-księgowego, bankowego, rozrachunkowego lub kosztowego.
	Wystawianie, modyfikowanie faktur zakupowych.
	Rozliczenie faktycznych kosztów na dowolny obiekt.
Moduł IV- Obsługa bieżących usterek i awarii	Rejestracja zgłoszeń z poszczególnych lokalizacji i koordynacja ich realizacji.
	Klasyfikacja zdarzeń, ocena możliwości i czasu realizacji, dobór wykonawcy.
	Odbiór zrealizowanych prac.
Moduł V- Obsługa prac przeglądowych i remontów	Konserwacje i przeglądy budynków.
	Przeglądy UDT i inne wynikające z zasad eksploatacji.
	Bieżąca kontrola stopnia realizacja poszczególnych remontów.
	Planowanie remontów.
	Planowanie prac typu: remont elewacji, wymiana instalacji CO, malowanie ścian.
	Harmonogramowania czasowe i kosztowe zadań remontowych.
	Obsługa procesu zakupu usług remontowych, części zamiennych i materiałów.
	Rozliczenie kosztów związanych z realizacją zadania.
Zakończenie zadań remontowych wraz z protokołami odbioru prac i protokołami przekazania do użytkownika.	
Moduł VI- Obsługa inwestycji (planowanie i realizacja) Modernizacja	Obsługa zadań inwestycyjnych w zakresie budowy jak i adaptacji nowych lokalizacji oraz modernizacji.
	Planowanie czasowe i kosztowe, umowy na zakup usług.
	Kontrola stopnia realizacji w odniesieniu do budżetu.
	Badanie zapotrzebowań na modernizację.
Moduł VII- Mapa numeryczna	Integracja działania poszczególnych modułów systemu, wizualizacja danych i możliwość przeprowadzania analiz.
	Odzworowanie na mapie numerycznej zarządzanych zasobów i udostępnienie ich w sieci lokalnej Policji.
Moduł VIII- Udostępnianie danych przez Internet/ Intranet	Udostępnianie danych przez Internet dla użytkowników
	Zróżnicowane kompetencje dla użytkowników w dostępie do danych.
	Sygnalizowanie zmian i szyba ich aktualizacja.

Źródło: opracowanie własne.

6. Podsumowanie i wnioski

Przeprowadzone postępowanie badawcze dotyczące systemu wspomagającego proces zarządzania nieruchomościami prowadzi do ogólnego wniosku, iż funkcjonalność systemu mierzy się stopniem zaspokojenia potrzeb użytkownika. Zatem, oceniając dany system, należy wziąć pod uwagę zapotrzebowanie konkretnego użytkownika. Bezwzględnie ważne jest więc w projektowaniu

danego systemu zbadanie zapotrzebowania na konkretne moduły w systemie poprzez przeprowadzenie analiz potrzeb użytkowników, w formie ankiet lub wywiadów na stanowiskach pracy. Zastosowanie systemów do zarządzania nieruchomościami niewątpliwie prowadzi do oszczędności czasu zarządców lub właścicieli nieruchomości poprzez szybszą ewidencję nieruchomości oraz efektywniejsze planowanie inwestycji i remontów.

Dzięki zbadaniu systemów do zarządzania nieruchomościami istniejących na rynku oraz analizie zapotrzebowań na funkcjonalność takiego systemu w Policji, możliwe było zaproponowanie ośmiu modułów niezbędnych do zaimplementowania w budowie takiego systemu dla Policji. Niezbędne są takie moduły jak: ewidencja obiektów i ich wyposażenia, finanse, księgowość oraz opłaty stałe, jak również obsługa remontów, bieżących usterek i awarii. Zaproponowano również moduł dotyczący planowania i realizacji inwestycji oraz modernizacji nieruchomości, a także mapa numeryczna. Zaletą takiego systemu byłoby również możliwość udostępnienia danych przez Internet/Intranet jego użytkownikom z zaznaczeniem różnych kompetencji w dostępie do danych oraz sygnalizowanie zmian i szybka aktualizacja danych dotyczących nieruchomości. Zbadane systemy zawierają wiele modułów, których funkcje nie są konieczne w systemie wspierającym zarządzanie nieruchomościami Policji. Zastosowany układ modułowy daje możliwość rozwinięcia funkcjonalności tego systemu w przyszłości, w ramach pojawiającego się zapotrzebowania.

7. Literatura

- BARTKIEWICZ W. JABŁOŃSKI W. 2005. *Systemy informatyczne zarządzania*. WSHE, Oficyna Wydawnicza Włocławskiego Towarzystwa Naukowego, Włocławek.
- BINIEK Z. 2009. *Informatyka w zarządzaniu*. VIZJA PRESS & IT, Warszawa.
- GRIFFIN R. W. 2005. *Podstawy zarządzania organizacjami*. PWN, Warszawa.
- KISIELNICKI J. GWIAZDA T. 2004. *Wstęp do informatyki w zarządzaniu*. Wydawnictwo Naukowe Wydziału Zarządzania Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- KISIELNICKI J. 2008 *MIS systemy informatyczne zarządzania*. Wydawnictwo PLACET, Warszawa.
- LECH P. 2003. *Zintegrowane systemy zarządzania*. Difin, Warszawa.
- SOŁTYSIK-PIORUNKIEWICZ A. 2009. *Kontroling w organizacji i zarządzaniu. Koncepcja informatyzacji*. Oficyna Wydawnicza HUMANITAS, Sosnowiec.
- ŻRÓBEK R. 2010. *Zasady gospodarki nieruchomościami z uwzględnieniem jej podstaw informacyjnych*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 18, nr 2; 7-15
- Podstawy zarządzania nieruchomościami* Red. M. Bryx. 2000. POLTEX, Warszawa.
- Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. nr 261, poz. 2603, z póź. zm.

THE ANALYSIS OF FUNCTIONALITY SELECTED PROGRAMMES SUPPORTING THE PROPERTY MANAGEMENT PROCESS AND POSSIBILITY OF THEIR USAGE IN A POLICE SYSTEM

Beata Całka, Elżbieta Bielecka

Geographic Information System

Military University Of Technology

e-mail: *beata.calka@op.pl, Elzbieta.Bielecka@igik.edu.pl*

Key words:: management system, information system, module system

Abstract

Nowadays, there is an increasing number of new module property management systems. The systems take over the most difficult property management tasks from the administrator and then automate them. One of these tasks is to gather property-related costs. Thanks to the module based solutions, the systems can be applied both by property administrators and property owners. Depending on the property owners' needs, the property management systems may use different types of modules. It is also possible to keep the register of the contracts including conditions on which they are concluded, which assures their proper execution. In the following article, the author presented the analysis of the already existing property management systems as applied by various institutions and organizations. Furthermore, she demonstrated the methodology of using these systems as well as their rules of functioning. Finally, the author examined the systems' functionality which should be implemented in the property management systems for police.

WYBRANE ASPEKTY GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI Z UWZGLĘDNIENIEM ROZWIĄZAŃ BRYTYJSKICH

Marta Gross

*Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: marta.depta@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *nieruchomość publiczna, gospodarowanie nieruchomościami*

Streszczenie

Przez nieruchomości publiczne w niniejszym opracowaniu rozumie się takie nieruchomości, które stanowią własność Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Specyfika tych nieruchomości wynika z celu gospodarowania, jakim jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb społeczeństwa, a dokładniej realizacja celów publicznych określonych m.in. w ustawie o gospodarce nieruchomościami z 1997 r.

Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi jest procesem złożonym, ważnym nie tylko z punktu widzenia potrzeb zbiorowych, ale także z punktu widzenia efektywności gospodarowania. Zagadnienia te są poruszane przez organizacje międzynarodowe, takie jak np. Międzynarodowa Federacja Geodetów (FIG) czy Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO).

W pracy podjęto próbę analizy wybranych aspektów gospodarowania tego typu nieruchomościami. Szczególny nacisk położono na przedstawienie rozwiązań brytyjskich w tym zakresie, uwzględniając ich przydatność do polskich warunków.

1. Wprowadzenie

Występujący w przepisach prawa związanych z nieruchomościami termin „gospodarowanie nieruchomościami” nie został nigdzie ustawowo zdefiniowany. Jest to proces złożony, który BIENIEK (2001, s. 22) określa jako „ogół czynności faktycznych i prawnych, które składają się na zarządzanie, dysponowanie, zajmowanie się nieruchomościami”. Gospodarowanie nieruchomościami stanowi system powiązań pomiędzy przedmiotem gospodarowania (nieruchomość gruntowa, budynkowa, lokalowa oraz związane z nią prawa) a podmiotem gospodarowania (właściciel, użytkownik wieczysty czy też osoba, której przysługuje do nieruchomości ograniczone prawo rzeczowe lub prawo zobowiązaniowe).

Podstawowe zasady dotyczące gospodarowania nieruchomościami zawarte są w Kodeksie Cywilnym, który w art. 140 podaje, że właściciel (w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego) może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z nieruchomości zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem danego prawa. Może też pobierać pożytki i inne dochody z nieruchomości, jak również może w tych samych granicach rozporządzać swoją nieruchomością. Natomiast szczegółowe regulacje dotyczące zasad gospodarowania nieruchomościami publicznymi zawiera ustawa o gospodarce nieruchomościami (UoGN).

Obecnie problem gospodarowania nieruchomościami sektora publicznego jest przedmiotem badań na forum międzynarodowym, np. Międzynarodowej Federacji Geodetów (FIG) czy Organizacji Narodów Zjednoczonych do Spraw Wyżywienia i Rolnictwa (FAO).

Praca stanowi próbę przeanalizowania wybranych aspektów gospodarowania nieruchomościami publicznymi wraz z przedstawieniem rozwiązań brytyjskich w tym zakresie na tle procedur zawartych m.in. w polskiej ustawie o gospodarce nieruchomościami (1997).

2. Pojęcie nieruchomości publicznej

W wielu krajach pojęcie nieruchomości publicznej jest odmiennie interpretowane. Najprościej zdefiniować nieruchomości publiczne w krajach, w których wszystkie nieruchomości stanowią własność państwową. Problem pojawia się w sytuacji, w której nieruchomości publiczne nie są jedyną formą własności występującą w danym państwie. Trudno jest wtedy zdefiniować, gdzie kończy się sektor publiczny, a gdzie zaczyna sektor prywatny. Różnica pomiędzy tymi sektorami zacierza się np. w przypadku partnerstwa publiczno-prywatnego, zlecenia przez państwo innym podmiotom w formie outsourcingu świadczenia usług publicznych, czy też w przypadku gospodarowania mieniem państwowym przez różnego rodzaju agencje.

Przez nieruchomości publiczne należy rozumieć nieruchomości będące własnością organów wszystkich szczebli podziału terytorialnego danego kraju, tzn. nieruchomości stanowiące własność na szczeblu państwowym – własność Skarbu Państwa, jak również nieruchomości na szczeblu regionalnym, ponadlokalnym czy lokalnym. Należy tu włączyć także te z wyżej wymienionych nieruchomości, które pozostają we władaniu różnego rodzaju agencji, korporacji itp. świadczących usługi publiczne.

Nieruchomości publiczne obejmują nieruchomości będące we władaniu podmiotów publicznych lub jednostek prywatnych. Obejmują nieruchomości będące własnością państwa, co do których innym podmiotom mogą przysługiwać konkretne prawa - nieruchomości, które są wdzierżawiane przez państwo oraz wynajmowane od osób prywatnych, jak również nieruchomości, którymi państwo gospodaruje w imieniu innych podmiotów.

Organizacja sektora publicznego uzależniona jest od zapisów konstytucyjnych w danym kraju, a tym samym od podziału terytorialnego kraju na potrzeby gospodarowania nieruchomościami i zakresu odpowiedzialności właściwych organów na poszczególnych szczeblach. Istotne różnice występują w przypadku, gdy kraje charakteryzują się różnym ustrojem politycznym, np. pomiędzy republikami a federacjami. W poszczególnych krajach różne jest też podejście do zasady subsydiarności, czyli dzielenia się władzą (uprawnieniami) i odpowiedzialnością z obywatelami, ale nie należy zapominać tu o zachowaniu efektywności gospodarowania. Wiele usług publicznych powinno być świadczonych przez władze lokalne lub lokalnych przedstawicieli rządowych.

Najogólniej ujmując, zgodnie z polskim ustawodawstwem, nieruchomość publiczna to nieruchomość przeznaczona do realizacji zdefiniowanych w UoGN celów publicznych, mająca na celu zaspokojenie zbiorowych potrzeb społeczeństwa (np. związanych z zapewnieniem odpowiedniej infrastruktury technicznej dla nieruchomości). Zatem nieruchomościami publicznymi są nieruchomości stanowiące własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego, jak również nieruchomości oddane w trwały zarząd lub w użytkowanie wieczyste. Na przykład w przypadku oddania nieruchomości stanowiącej własność gminy w użytkowanie wieczyste powiatowi, nieruchomość ta nadal pozostaje nieruchomością publiczną, chociaż nie wchodzi już do zasobu nieruchomości gminy, tylko do zasobu powiatu. Inaczej jest np. w przypadku oddania nieruchomości będącej własnością gminy w użytkowanie wieczyste osobie fizycznej. Podobnie jak w poprzednim przykładzie, nieruchomość ta nie wchodzi już w skład zasobu nieruchomości gminy, ale nie jest to już nieruchomość publiczna.

3. Charakterystyka wybranych procedur gospodarowania nieruchomościami w Wielkiej Brytanii

Wielka Brytania (oficjalnie Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej) jest monarchią parlamentarną. W skład państwa wchodzi wyspa Wielka Brytania (Anglia, Walia i Szkocja) oraz Irlandia Północna. Natomiast Wyspa Man oraz Wyspy Normandzkie stanowią Dependencje Korony Brytyjskiej. Oznacza to, że nie są częścią Wielkiej Brytanii, ale faktycznie jej podlegają (Wielka Brytania odpowiada za ich obronę i stosunki zagraniczne). Kraj ten nie posiada jednego dokumentu określającego zasady gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Nie ma też konstytucji. Występuje tu natomiast szereg ustaw, prawo precedensowe (common law) oraz konwencje.

Zgodnie z opracowaniem GROVERA (2010) publiczny sektor nieruchomości w Wielkiej Brytanii gospodarowany jest przez podmioty, które albo są bezpośrednio odpowiedzialne za nieruchomości publiczne, albo bezpośrednio nimi władają. Nieruchomości publiczne stanowią tu niewielki odsetek wszystkich nieruchomości kraju. Wynika to z uwarunkowań historycznych. Własność prywatna w tym kraju nie pochodzi od państwa, tak jak jest to np. w przypadku

Polski. Wynika to z faktu, iż gdy w 1066 roku Wilhelm Zdobywca podbił Anglię, dzięki czemu kraj osiągnął niepodległość, nieruchomości nie zostały przejęte przez niego na własność. W związku z tym monarcha jest właścicielem tylko tych nieruchomości, co do których przysługuje mu tytuł prawny oraz nieruchomości, co do których inni nie roszczą sobie praw.

Zdaniem GROVERA (2010) najwięcej nieruchomości publicznych posiadają władze lokalne. W ich zasobach znajduje się:

- 92% publicznych nieruchomości mieszkaniowych,
- 63% publicznych nieruchomości rolnych (włączając nieruchomości położone na obszarach podmiejskich, które mogą być w przyszłości przeznaczane pod zabudowę mieszkaniową),
- 52% budynków handlowych, przemysłowych i innych,
- 63% konstrukcji budowlanych i inżynierskich.

Znaczna część posiadaczy nieruchomości publicznych w Wielkiej Brytanii znajduje się pod kontrolą rządową, np. Forestry Commission (Komisja Leśna). Jest to departament odpowiedzialny za gospodarowanie nieruchomościami leśnymi, mający w swych zasobach 827 000 ha lasów i terenów zalesionych. Nieruchomości Ministerstwa Obrony obejmują 240 000 ha, z czego 80 000 ha stanowi nieruchomości zabudowane. Są to bazy wojskowe z terenami rolnymi oraz obszarami treningowymi. Ponadto Ministerstwo Obrony gospodaruje ponad 50 000 lokali mieszkalnych, wykorzystywanych jako zakwaterowanie dla personelu wojskowego.

Organy publiczne nie powinny gospodarować nieruchomościami, chyba że są one niezbędne z przyczyn operacyjnych do realizacji ich zadań. Nieruchomości publiczne pełnią trzy podstawowe funkcje (GROVER 2010):

- 1) świadczenie usług publicznych - jest to główna funkcja nieruchomości publicznych,
- 2) generowanie dochodu dla państwa lub władz lokalnych,
- 3) ochrona dziedzictwa kulturowego oraz środowiska.

W Wielkiej Brytanii podmioty publiczne sprzedają nieruchomości, które stanowią dla nich nadwyżkę aktywów. Sprzedaż odbywa się poprzez zorganizowanie, podobnie jak w ustawodawstwie polskim, przetargu ustnego lub pisemnego. Cena wywoławcza określana jest przez rzeczoznawców majątkowych powołanych przez rząd. W momencie gdy użytkowanie danej nieruchomości jest wymagane np. z punktu widzenia funkcji jaką pełni, ale nie istnieje potrzeba, aby podmiot publiczny posiadał ją na własność, w ustawodawstwie brytyjskim stosuje się tzw. leasing zwrotny (sale and leaseback). Oznacza to, że podmiot publiczny przenosi na kupującego własność tej nieruchomości i jednocześnie podpisuje z nowym właścicielem umowę dzierżawy wieloletniej (lub najmu) tej nieruchomości, np. na 20 lat. Dzięki temu podmiot publiczny nadal może użytkować tą nieruchomość i czerpać z niej korzyści, płacąc czynsz rynkowy, którego wysokość podlega okresowej waloryzacji. Zatem to sektor prywatny ponosi ryzyko zarządzania w zamian za roczny czynsz. Leasing zwrotny jest

jednym ze sposobów „odmrażania” kapitału. Metoda ta jest stosowana z dwóch głównych powodów. Po pierwsze, ze względów technologicznych część nieruchomości publicznych nie jest już potrzebna lub jest potrzebna, ale nie o tak dużej, jak dotąd, powierzchni i w innej niż dotychczas lokalizacji, np. wiele spraw w urzędach publicznych można załatwić on-line, wielu podatników opłaca podatki bezpośrednio ze swojego konta bankowego lub dokonując przelewów przez Internet. Po drugie, wiele nieruchomości publicznych wymaga poniesienia znacznych nakładów inwestycyjnych, aby w przyszłości spełniać podstawowe funkcje lub też przynosić właścicielowi dochód. W związku z tym koszty te ponosi podmiot prywatny, który nabył daną nieruchomość. Umowy podpisywane w ramach leasingu zwrotnego zabraniają obecnie przenoszenia prawa własności nieruchomości na podmioty zagraniczne, tzn. nie płacące podatków w Wielkiej Brytanii.

Nieruchomości publiczne w Wielkiej Brytanii mogą być wydzierżawiane lub wynajmowane innym podmiotom. Władze lokalne czerpią znaczne dochody z czynszów najmu i dzierżawy. Zazwyczaj czynsze te są czynszami rynkowymi. Podobnie jak w Polsce, władze lokalne są zobowiązane do zapewnienia lokali mieszkalnych najuboższym. Jest to główny cel, na jaki nieruchomości są wynajmowane. Już od 1919 roku władze lokalne były zachęcane przez rząd dotacjami na budowę mieszkań socjalnych oraz do wynajmowania ich po stawkach niższych niż czynsze rynkowe z przeznaczeniem dla osób o niskich dochodach. Natomiast w 1980 roku władze lokalne umożliwiły najemcom obowiązkowy wykup ich mieszkań po cenie niższej niż rynkowa. Od tego momentu polityka związana z wynajmem powoli zaczęła umożliwiać najemcom płatność czynszów rynkowych. Następnie pozwolono władzom lokalnym na przeniesienie pozostałych im zasobów mieszkaniowych dla towarzystw budownictwa społecznego (charitable housing associations). Efektem tych zmian był fakt, że władze lokalne wynajmują obecnie 11% zasobów mieszkaniowych, natomiast udział towarzystw budownictwa społecznego wzrósł do 8%. Ponadto niewielkie dochody generuje wynajem nieruchomości szkolnych dla pewnych grup społecznych po godzinach zamknięcia szkół, a także English Heritage (agenda rządowa opiekująca się zabytkami budownictwa) oraz muzea z opłat za wstęp do zabytków.

W Wielkiej Brytanii w dużym stopniu wykorzystuje się partnerstwo publiczno-prywatne – Public Private Partnership (PPP). Podmioty prywatne na podstawie zawartej umowy budują lub odnawiają nieruchomości w celu utrzymania ich w określonym stanie przez cały okres obowiązywania umowy. Zatem to podmiot prywatny ponosi ryzyko utrzymania i zapewnienia dostępności danej nieruchomości dla innych.

Typową formą PPP jest Private Finance Initiative (PFI). Według KAMIŃSKIEGO (2006) PFI jest to „inicjatywa prywatna w finansowaniu usług i inwestycji infrastrukturalnych, która jest promowana przez rząd brytyjski. Ten model łączy funkcje właściciela i operatora w podmiocie prywatnym i znajduje zastosowanie

zwłaszcza w projektach infrastruktury społecznej. Należy rozróżnić jednak PFI od PPP. PFI reprezentuje zobowiązanie jednostki samorządu terytorialnego do pokrywania zobowiązań z tytułu najmu/dzierżawy powstałej infrastruktury, która została całkowicie sfinansowana z pieniędzy prywatnych. Natomiast PPP oznacza, iż rząd/gmina posiada udział własnościowy w projekcie.”

PPP jest o tyle dobrą formą, że po zakończeniu współpracy z podmiotem prywatnym nieruchomość zwracana jest podmiotowi publicznemu. Ponadto sektor prywatny nie mógłby zaciągnąć pożyczek o tak niskim oprocentowaniu, jak rząd. PPP jest też stosowane ze względu na doświadczenie i umiejętności zarządcze sektora prywatnego, co powoduje, iż projekt ma większe szanse zakończyć się powodzeniem. Jednak dużo zależy od zawartej umowy i czynników rynkowych.

Jak wspomniano powyżej, w Wielkiej Brytanii PPP stosowane jest na dużą skalę. W 2009 było ponad 500 projektów operacyjnych PFI, głównie w zakresie edukacji, transportu czy ochrony zdrowia. Oczywiście wśród tych projektów nie zabrakło błędów i pomyłek. Zatem, aby temu zaradzić, rząd publikuje szczegółowe poradniki dla podmiotów publicznych chcących skorzystać z PPP. Są to dokumenty określające rządowe kryteria oceny inwestycji pod względem jej opłacalności. Stworzono również standardy umów PPP, uwzględniające doświadczenia wynikające z wcześniej przeprowadzonych projektów.

Podmioty publiczne mogą zlecać podmiotom prywatnym wykonywanie działań związanych z zarządzaniem obiektami publicznymi poprzez tzw. outsourcing. Dotyczy to przede wszystkim utrzymania nieruchomości – ich sprzątnięcia, ochrony, czy też konserwacji budynków i urządzeń znajdujących się na ich terenie. Firmy, którym zlecane są ww. usługi, wyłaniane są w formie przetargów. Outsourcing może obejmować ustalenia, w wyniku których podmiot prywatny podejmuje się utrzymać nieruchomość w określonych warunkach. Nie są ustalane konkretne czynności, jakie powinien w tym celu wykonać podmiot prywatny. Ważne jest osiągnięcie wcześniej założonych rezultatów. To od wykonawcy zależy, czy zrobi wszystko, aby te rezultaty osiągnąć, niezależnie od tego, czy określił w złożonej do przetargu ofercie cenę za wykonanie prowadzących do tego czynności. Zatem ryzyko jest przerzucone na podmiot prywatny.

Ponadto podmioty publiczne mogą łączyć się z podmiotami prywatnymi w spółki typu joint venture. Oznacza to, iż podmiot publiczny wnosi do spółki nieruchomość, a partner prywatny swoją wiedzę i trochę własnych funduszy. Jednak mimo to, po równo dzielą się dochodami, jakie przynosi spółka i mają takie same prawa odnośnie jej reprezentacji na zewnątrz.

Nieruchomości w Wielkiej Brytanii mogą być wywłaszczane. Wywłaszczenie dokonywane jest na podstawie uprawnień przyznanych podmiotom publicznym ustawowo. Istniejący królewski przywilej wywłaszczenia nieruchomości na cele związane z obronnością państwa istnieje tylko w teorii. Państwo preferuje, nawet w czasie wojny, wykorzystywać uprawnienia ustawowo zdefiniowane.

Ustawa określa, kiedy wywłaszczenie może nastąpić, ale nie podaje jaki organ nabywa nieruchomości oraz na jakich warunkach wywłaszczenie może zostać przeprowadzone. Możliwe jest jednak, aby Parlament w odrębnej ustawie przyznał prawo wywłaszczenia nieruchomości konkretnym organom w konkretnych sytuacjach. Regulację taką wykorzystano np. przy budowie Kanału La Manche.

Wywłaszczenie może nastąpić na rzecz władz lokalnych, Highways Agency (agencja odpowiedzialna za połączenia drogowe), instytucji państwowych, regionalnych agencji rozwoju, miejskich korporacji rozwoju, English Partnerships (spółek odpowiedzialnych za odnowę terenów miejskich), przedsiębiorstw użyteczności publicznej. Nieruchomość może zostać wywłaszczona na następujące cele:

- ekonomiczną, społeczną lub środowiskową poprawę nieruchomości publicznej;
- zapewnienie transportu, infrastruktury lub potencjału wojskowego;
- nabycie nieruchomości nienadających się do zamieszkania na cele ochrony zdrowia publicznego.

Cechą charakterystyczną brytyjskiego wywłaszczenia jest rozdzielenie kompetencji organu nabywającego nieruchomości od kompetencji organu, który zatwierdza wywłaszczenie (są to ministerstwa odpowiedzialne za transport lub władze lokalne). Wszelkie zastrzeżenia do przeprowadzonej procedury wywłaszczenia kierowane są do organu zatwierdzającego procedurę i mogą być wnoszone nie tylko przez osoby, które zostały pozbawione nieruchomości. Skarżący procedurę wywłaszczenia mają prawo do dochodzenia swoich praw publicznie. Można również zaskarżyć do sądu podstawę prawną wywłaszczenia.

Za wywłaszczoną nieruchomością przysługuje odszkodowanie określone na podstawie wartości rynkowej wywłaszczonej nieruchomości, z uwzględnieniem najlepszego (optymalnego) wykorzystania nieruchomości (highest and best use). Odszkodowanie przysługuje właścicielom, dzierżawcom i posiadaczom wywłaszczonych nieruchomości. Natomiast osoby, które nie zostały pozbawione nieruchomości, ale nowy sposób użytkowania wywłaszczonych nieruchomości ma negatywny wpływ na ich nieruchomości, mogą również żądać za to odszkodowania, np. w przypadku, gdy nowo wydzielona droga dzieli nieruchomości danego właściciela, przez co występuje uciążliwy hałas. Otrzymane odszkodowanie podlega opodatkowaniu, chyba że zostanie zainwestowane w nieruchomości zamienną.

Wielka Brytania nie posiada katastru, w rozumieniu kontynentalnym, dla wszystkich nieruchomości. Nie ma też katastru dla nieruchomości publicznych. Istnieje jedynie kataster fiskalny dla nieruchomości mieszkalnych i niemieszkalnych, prowadzony przez Valuation Office Agency (Agencję ds. Wyceny). Ponadto istnieje kataster nieruchomości rolnych (prowadzony przez Rural Payments Agency – Agencję ds. Płatności na Obszarach Wiejskich dla celów dokonywania płatności dla rolników w ramach wspólnej polityki rolnej Unii

Europejskiej), gdzie nieruchomości publiczne pojawiają się w rejestrze obok nieruchomości prywatnych.

Rejestracja nieruchomości w Wielkiej Brytanii jest obowiązkowa od 1926 r. Identyfikowane jest w przybliżeniu położenie nieruchomości, jej wielkość oraz prawa do niej przysługujące, a także ograniczenia. Nie są natomiast rejestrowane granice nieruchomości, ponieważ informacje te znajdują się w odrębnym systemie. Organem odpowiedzialnym za rejestrację praw do nieruchomości jest:

- w Anglii i Walii - HM Land Registry (HM Rejestr Gruntów);
- w Szkocji - Registers of Scotland (Rejestr Szkocji);
- w Irlandii Północnej - Land Registers of Northern Ireland (Rejestr Gruntów Irlandii Północnej).

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje rejestr cen nieruchomości.

Jednym z głównych problemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi w Wielkiej Brytanii jest efektywność, z jaką nieruchomości te są wykorzystywane. Użytkownicy nieruchomości publicznych opłacają jedynie bieżące koszty, związane z utrzymaniem nieruchomości, sprzątaniem, ochroną itp. Nie płacą natomiast czynszu ekonomicznego, który oprócz ww. kosztów obejmuje też nakłady na remonty oraz zwrot kapitału.

Kolejnym poważnym problemem jest dopilnowanie, aby PPP działało efektywnie. Innym problemem jest konieczność budowania potencjału sektora publicznego w zarządzaniu nieruchomościami komercyjnymi. Dane z sektora prywatnego sugerują, że 60-70% strategicznych umów partnerskich nie spełnia oczekiwań i brytyjskie władze lokalne doświadczyły problemów związanych z wcześniejszym rozwiązywaniem umów oraz skarg na sztywność i powolność w osiągnięciu korzyści. Ponadto zaistniały też sytuacje, w których rząd brytyjski został narażony na ryzyko, ponieważ sporządzono zbyt dużo umów z jednym dostawcą lub oferentem o ograniczonych zasobach, oferującym zbyt niską cenę. W Wielkiej Brytanii problemem jest też niska jakość rejestrowanych danych o nieruchomościach publicznych.

Wielka Brytania ma utworzone pół autonomiczne agencje sektora publicznego, świadczące usługi publiczne. Funkcjonują one praktycznie jak organy publiczne i są zarządzane przez zarządy i quasi-dyrektorów. Kładziony jest duży nacisk na osiągnięte przez nie wyniki oraz utrzymanie założonych wcześniej standardów. Agencje te mają znaczną autonomię w osiągnięciu założonych celów. Mogą również pracować na szczeblu lokalnych samorządów. Jak dotąd żadna z nich nie została sprywatyzowana, ponieważ nie ma takiej potrzeby. Działają bardzo dobrze, gdy powierza się im wąski zakres zadań do wypełnienia na podstawie określonych dokładnie kluczowych wskaźników. Zatem być może Polska mogłaby wykorzystać zasady działania tych agencji.

Wspomniane powyżej agencje wykorzystują rachunkowość memoriałową. Jest to nowoczesna metoda księgowania, w której transakcje zapisuje się w momencie ich realizacji, a nie w momencie otrzymania czy wypłacenia środków pieniężnych, jak odbywa się to w tradycyjnej rachunkowości kasowej.

4. Porównanie wybranych aspektów gospodarowania nieruchomościami publicznymi Wielkiej Brytanii i Polski

Po przeanalizowaniu wybranych aspektów gospodarowania nieruchomościami publicznymi w Wielkiej Brytanii sporządzono zestawienie cech różniących ten kraj od systemu polskiego (tabela 1).

Podstawowa różnica między systemami gospodarowania nieruchomościami publicznymi Polski i Wielkiej Brytanii wynika z odmiennego ustroju politycznego tych dwóch państw. Wielka Brytania jest monarchią i nie ma konstytucji. W związku z tym różne są akty prawne dotyczące gospodarowania. Wielka Brytania swoje procedury w tym zakresie opiera o prawo precedensowe, ustawy i konwencje. Natomiast w Polsce zasady gospodarowania podają: Konstytucja, ustawy Kodeks Cywilny oraz UoGN, a także szereg ustaw dotyczących gospodarowania poszczególnymi rodzajami nieruchomości.

Przed wszystkim kraje te różnią się wielkością sektora publicznego. W Wielkiej Brytanii stanowi on niewielki odsetek pozostałych nieruchomości, będących w rękach prywatnych. Natomiast Polska cały czas posiada dużo nieruchomości publicznych, zwłaszcza rolnych (po byłych PPGR-ach).

Rejestracja praw do nieruchomości w Wielkiej Brytanii odbywa się w trzech rejestrach, odrębnie dla Anglii i Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej. Natomiast w Polsce istnieją założone dla całego kraju Ewidencja Gruntów i Budyneków oraz Księgi Wieczyste, przy czym jakość rejestrowanych danych odnośnie nieruchomości publicznych jest wyższa w Polsce niż w Wielkiej Brytanii.

Oba kraje stosują partnerstwo publiczno-prywatne oraz outsourcing, jednak w Wielkiej Brytanii wykorzystywane są na większą skalę niż w Polsce. Ponadto Brytyjczycy stosują na dużą skalę leasing zwrotny, jako jedną z metod „odmrażania” kapitału publicznego. Natomiast w Polsce nie jest on powszechnie stosowany w stosunku do nieruchomości publicznych. W analizowanych krajach nieruchomości publiczne mogą być wdzierżawiane lub wynajmowane. W Wielkiej Brytanii podmiot publiczny uzyskuje w ten sposób czynsz zbliżony do rynkowego, podczas gdy w Polsce sytuacje takie zdarzają się rzadziej.

Znaczna różnica pojawia się też w przypadku przeprowadzania wywłaszczenia nieruchomości. Przed wszystkim polskie ustawodawstwo zezwala na wywłaszczenie nieruchomości tylko na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego. Natomiast w Wielkiej Brytanii można wywłaszczyć na rzecz każdego organu publicznego, jeżeli Parlament, w drodze ustawy, przyzna mu takie prawo. Ponadto wywłaszczenie w obu przypadkach następuje za słusznym odszkodowaniem, przy czym w Polsce przy jego ustalaniu nie uwzględnienia się optymalnego wykorzystania nieruchomości.

Tabela 1

Wybrane aspekty gospodarowania nieruchomościami publicznymi - cechy różniące Wielką Brytanię i Polskę

Wyszczególnienie	Wielka Brytania	Polska
Podstawowe akty prawne dotyczące gospodarowania nieruchomościami publicznymi	brak konstytucji	Konstytucja RP
	szereg ustaw, prawo precedensowe (common law) oraz konwencje	Kodeks Cywilny
		szereg ustaw (w tym m.in. UoGN oraz rozporządzenia wykonawcze do niej)
Wielkość sektora publicznego	niewielki odsetek (ok. 5%)	znaczny odsetek (ok. 45%)
Rejestracja praw do nieruchomości	cztery rejestry: dla Anglii i Walii, Szkocji oraz Irlandii Północnej	Kataster Nieruchomości (Ewidencja Gruntów i Budynków)
		Księgi Wieczyste
Rejestracja nieruchomości publicznych	niska jakość rejestrowanych danych	wysoka jakość rejestrowanych danych
PPP	stosowane na większą skalę	rzadziej stosowane
Outsourcing	stosowany na większą skalę	rzadziej stosowany
Leasing zwrotny	występuje	brak powszechnego zastosowania do nieruchomości publicznych
Wynajem lub dzierżawa nieruchomości publicznych	czynsze zbliżone do rynkowych	często czynsze znacznie niższe od rynkowych
Wywłaszczenie	na rzecz każdego organu publicznego	na rzecz Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego
	za słusznym odszkodowaniem z uwzględnieniem najlepszego (optymalnego) wykorzystania nieruchomości (highest and best land use)	za słusznym odszkodowaniem

Źródło: opracowanie własne

Pomimo tak wielu cech różniących systemy gospodarowania nieruchomościami publicznymi tych dwóch krajów, można dostrzec pewne cechy wspólne:

- sprzedaż nieruchomości publicznej odbywa się w przetargu ustnym lub pisemnym, cena wywoławcza określana jest przez rzeczoznawcę majątkowego;
- występuje PPP;
- trudności w prowadzeniu PPP w sposób efektywny;
- brak zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach;
- brak katastru dla nieruchomości publicznych;
- obowiązkowa rejestracja praw do nieruchomości;
- wywłaszczenie na cel publiczny i za słusznym odszkodowaniem odpowiadającym wartości rynkowej nieruchomości;
- problemem jest efektywność gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

5. Podsumowanie i wnioski

Procesy gospodarowania nieruchomościami publicznymi są zróżnicowane w poszczególnych krajach świata. Wynika to przede wszystkim z uwarunkowań ustrojowych (monarchia, republika) czy też kulturowych i społecznych danego państwa. Zatem gospodarowanie tymi nieruchomościami nie jest łatwe. Dlatego też wiele organizacji międzynarodowych zajmuje się określaniem zasad właściwego gospodarowania. Zimmerman (2008) proponuje, aby stworzyć podstawowe procedury dla współpracy międzynarodowej w zakresie gospodarki nieruchomościami, oparte o tzw. dobrą praktykę (good practise). Oznacza to:

- stworzenie kompendium dotyczącego legislacji nieruchomości publicznych;
- implementację praktycznego poradnika dotyczącego gospodarowania nieruchomościami publicznymi (Public Land Management Guide).

Stopień trudności gospodarowania nieruchomościami publicznymi rośnie wprost proporcjonalnie do wielkości zasobu. Z analizy brytyjskiego systemu gospodarowania wynika, że sektor publiczny zajmuje tam niewielki odsetek wśród pozostałych rodzajów nieruchomości. Jest to spowodowane uwarunkowaniami historycznymi. Nie istnieje tam odrębny kataster dla nieruchomości publicznych, a rejestracja praw do nieruchomości odbywa się nie w jednym, ale w trzech rejestrach, w zależności od położenia danej nieruchomości. W Wielkiej Brytanii na dużą skalę wykorzystuje się PPP. Świadczy o tym liczba wykonanych projektów. Natomiast w Polsce właściwie dopiero zaczyna być stosowane PPP. Polska powinna więc przeanalizować procedury brytyjskie w tym zakresie i wykorzystać je w swoim systemie. Podobnie jest ze zlecaniem świadczenia usług publicznych w ramach outsourcingu. W dzisiejszych czasach zlecenie wykonania pewnych czynności może się okazać dużo tańsze niż zatrudnianie na własną rękę pracowników.

Porównując Polskę do Wielkiej Brytanii należy skupić się również na wprowadzeniu zmian odnośnie wynajmu bądź dzierżawy nieruchomości publicznych, a także wywłaszczania nieruchomości. Czynsze najmu/dzierżawy powinny odpowiadać czynszom rynkowym. Natomiast odszkodowanie za

wywłaszczoną nieruchomość nie może się opierać tylko i wyłącznie o jej wartość rynkową.

Kwestia gospodarowania nieruchomościami jest na tyle ważna, iż sektor publiczny, w celu świadczenia na rzecz społeczeństwa usług publicznych, musi posiadać pewne zasoby nieruchomości, którymi powinien gospodarować w sposób efektywny. Istnieje znaczna literatura dotycząca tej problematyki, jednak koncentruje się ona na ograniczonym zakresie zagadnień. Pojawia się potrzeba porównania systemów gospodarowania nieruchomościami nie tylko w krajach rozwiniętych, ale również w krajach rozwijających się i nowo powstających. Należy też zbadać wpływ światowego kryzysu ekonomicznego na pojawiające się cięcia w wydatkach publicznych. Ponadto należy zwrócić uwagę, iż często publiczne zasoby nieruchomości są niewłaściwie zarządzane – wysokie koszty, podejmowanie niewłaściwych z punktu widzenia społecznego (ale również i ekonomicznego) decyzji. W związku z powyższym zagadnienia te będą przedmiotem dalszych badań.

6. Literatura

- BIENIEK G. 2001. Procedury prawne gospodarowania nieruchomościami. W: idem. Towarzystwo Naukowe Nieruchomości, Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie. Procedury i negocjacje w gospodarowaniu i zarządzaniu nieruchomościami. Materiały na IX Konferencję Towarzystwa Naukowego Nieruchomości. Biuro Usługowo-Handlowe „PRINTER”. Poznań
- GROVER R. 2009. State Land Management Questionnaire. FIG Commission 7 Annual Meeting. Kuala Lumpur. Malezja. 12-16.09.2009. http://www.fig.net/commission7/malaysia_2009/annual%20meeting/session3/state_land_presentation.pdf (dostęp: 15.06.2010)
- GROVER R. 2010. State Land Management Questionnaire. United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. Materiały niepublikowane, będące w zasobach KGNiRR
- GROVER R., ELIA E. 2009. State Land Management Questionnaire. Guidance Document. Materiały niepublikowane będące w zasobach KGNiRR
- GROVER R., ELIA E. 2010. The Management of State & Public Sector Land: Interim Report. Niepublikowane materiały z Konferencji Komisji 7 FIG w Karlowych Warach. Czechy. 6-10.10.2010
- KAMIŃSKI A. 2006. Zastosowanie modelu Project Finance przy inwestycjach komunalnych. Finanse Komunalne: dwumiesięcznik Regionalnych Izb Obrachunkowych nr 1-2. Wyd. Municipium. Warszawa. s. 18-28
- USTAWA KODEKS CYWILNY z dnia 23 kwietnia 1964 r. (Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- USTAWA Z DNIA 21 SIERPNI 1997 ROKU O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI (tj. Dz. U. Nr 261, poz. 2603 z 2004 r. z późn. zm.)

ZIMMERMANN W. 2008. Effective and Transparent Management Public Land Experiences, Guiding Principles and Tools for Implementation. Prezentacja z FIG/FAO/CNG International Seminar on State and Public Sector Land Management. Verona, Włochy, 9-10.09.2008. http://www.fig.net/commission7/verona_fao_2008/ppt/09_sept/2_2_zimmermann.pdf (dostęp: 22.07.2009)

CHOSEN ASPECTS OF PUBLIC RESOURCES' MANAGEMENT WITH TAKING BRITISH SOLUTIONS UNDER CONSIDERATION

Marta Gross

*Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: marta.depta@uwm.edu.pl*

Key words: *public real estate, real estate management*

Abstract

The specific of public real estates results from the purpose of management, which is satisfying needs of society, more precisely the implementation of public purposes determined in the land management act.

The management of public real estates is a complex process, important not only from the point of view of needs of society and also from the point of view of management efficiency. The problem is taken up by international organizations, such as International Federation of Surveyors (FIG) or Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO).

The aim of this paper was to analyze chosen aspects of the management of this type of real estates. Particular emphasis was placed on the presentation of British solutions in this regard.

GOSPODAROWANIE POWIATOWYM ZASOBEM NIERUCHOMOŚCI

Leszek Dawid

Katedra Geodezji

Politechnika Koszalińska

e-mail: *leszek.dawid@tu.koszalin.pl*

Słowa kluczowe: *zasoby nieruchomości, gospodarowanie nieruchomościami, powiat świdwiński*

Streszczenie

Powiatowy zasób nieruchomości powstał w wyniku reformy administracyjnej, która weszła w życie 1-go stycznia 1999 roku na skutek trójstopniowego podziału terytorialnego kraju. Każda jednostka samorządu terytorialnego została obciążona zadaniami oraz wyposażona w majątek, którego głównym składnikiem jest zasób nieruchomości i prawa z tym związane.

Celem artykułu jest ukazanie uwarunkowań prawnych gospodarowania powiatowym zasobem nieruchomości oraz ocena gospodarowania nieruchomości znajdujących się w zasobach nieruchomości powiatu świdwińskiego. W pracy analizą objęto wybrane zadania w ramach gospodarowania nieruchomościami tj. sprzedaż nieruchomości, trwały zarząd, najem, dzierżawa, użytkowanie wieczyste. Analizowany okres obejmuje lata 2007-2009.

1. Wprowadzenie

Gospodarka nieruchomościami w Polsce po II wojnie światowej ulegała znacznym przemianom. Początkowo jej rola polegała na rozdzielaniu subwencji i tworzeniu funduszy dla gospodarki gruntami, interwencji normatywnych (tworzenie norm prawnych), obserwacji i rejestracji procesów zachodzących w gospodarce przestrzennej. W ustawach z 1961 r., o gospodarce terenami w miastach i osiedlach i z 1985 r., o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości czy z 1997 r., o gospodarce nieruchomościami, państwo starało się przejąć coraz większą kontrolę nad obrotem nieruchomościami. Do 1989 r. mienie państwowe przysługiwało wyłącznie Skarbowi Państwa (ŻRÓBEK 2005). W wyniku zmian politycznych i podziału administracyjnego kraju, powstały w Polsce po 1989 r., jednostki samorządu terytorialnego, które zostały wyposażone w znaczny majątek i obciążone zadaniami dotyczącymi gospodarki nieruchomościami. Gospodarka nieruchomościami to całokształt problematyki działań mających na celu wypracowanie optymalnych zasad i procedur gospodarowania i zarządzania nieruchomościami (ŻRÓBEK 2006).

Celem pracy jest ukazanie uwarunkowań prawnych dotyczących gospodarowania powiatowym zasobem nieruchomości oraz ocena

gospodarowania nieruchomości znajdujących się w zasobach nieruchomości powiatu świdwińskiego. W pracy analizą objęto wybrane zadania w ramach gospodarowania nieruchomościami tj. sprzedaż nieruchomości, trwałe zarząd, najem, dzierżawa, użytkowanie wieczyste. Analizowany okres obejmuje lata 2007-2009. W badaniu wykorzystano metodę analizy statycznej (KACZMARCZYK 1999).

2. Powstanie i gospodarowanie powiatowym zasobem nieruchomości

Wraz z reformą administracyjną, która weszła w życie 1 stycznia 1999 r. powstały powiaty oraz utworzono powiatowy zasób nieruchomości. Zasoby powiatowe są regulowane przez ustawę z 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, jak i przez zasady określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Zgodnie z art. 25a ustawy o gospodarce nieruchomościami do powiatowego zasobu nieruchomości należą nieruchomości, które stanowią przedmiot własności powiatu i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego powiatu. Organem właściwym do gospodarowania powiatowym zasobem nieruchomości jest zarząd powiatu (USTAWA 1997), co wynika z art. 4 pkt. 9 oraz art., 11 ust. 1, zaś organem nadzorującym - rada powiatu.

Gospodarowanie to indywidualna lub zbiorowa działalność ludzi, polegająca na podziale zasobów pomiędzy konkurencyjne zastosowania na podstawie racjonalnych przesłanek oraz użyciu tych zasobów do osiągnięcia najlepszego profitu, ekonomiczne ich wykorzystanie bez szkody dla środowiska naturalnego i warunków życia społeczeństwa. Gospodarowanie to proces, w którym należy dokonać wyboru, w jaki sposób będziemy korzystać z posiadanego zasobu w celu wytwarzania dóbr i usług oraz ich rozdzieleniu między członków społeczeństwa (WIŚNIEWSKI 2008). Samo pojęcie gospodarowania obejmuje czynności wymienione w Ustawie o gospodarce nieruchomościami, czyli:

- 1) ewidencjonowanie nieruchomości,
- 2) zapewnienie wyceny tych nieruchomości,
- 3) sporządzanie planów wykorzystania tych zasobów,
- 4) zabezpieczenie nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem,
- 5) wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzą windykację tych należności,
- 6) współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- 7) zbywanie oraz nabywanie za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu,
- 8) wydzierżawianiu, wynajmowanie i użyczanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na okres dłuższy niż trzy lata wymaga zgody wojewody,

- 9) podejmowanie czynności w postępowaniu sądowym w sprawach dotyczących nieruchomości wchodzących lub mających wejść w skład zasobu,
- 10) składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpis w księdze wieczystej.

Powiat ma za zadanie gospodarować powierzonym mu mieniem zgodnie z zasadami prawidłowej gospodarki (USTAWA 1997), jako że jego czynności mają służyć głównie celom publicznym. Pojęcie „zasad prawidłowej gospodarki” nie ma wyrazu normatywnego i obejmuje ono czynności faktyczne i prawne. Do pierwszych z nich zaliczyć można czynności zabezpieczające nieruchomości przed zniszczeniem, a także obowiązek czynienia uzasadnionych gospodarczo inwestycji dla sprawnego spełniania funkcji, jakie wiążą się ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem nieruchomości. Do czynności prawnych zaliczyć można czynności, które mają na celu ustalenie stanu prawnego nieruchomości, czynności związane z ochroną własności nieruchomości w razie naruszenia prawa własności itp. (GNIEWEK i in. 1999). W art. 25 ust. 3 ustawodawca dopuszcza możliwość powierzenia czynności gospodarowania nieruchomościami powiatowego zasobu zarządcom nieruchomości, rzeczoznawcom majątkowym i pośrednikom z wyjątkiem czynności dotyczących nabywania i zbywania, zawierania umów dzierżawy, najmu i użyczenia na czas oznaczony dłuższy niż trzy lata lub na czas nieoznaczony oraz związanych z postępowaniem sądowym (BIENIEK i in. 2008). Wszystkie zadania powiatu są odpowiednio regulowane, gdyż mienie powiatowe jest szczególnym typem mienia i podlega szczególnej reglamentacji prawnej zawartej w wielu aktach prawnych. Starosta jest też zobowiązany do sporządzania rocznego sprawozdania z gospodarowania zasobem.

3. Gospodarowanie zasobem nieruchomości powiatu świdwińskiego

3.1. Charakterystyka powiatu

Powiat Świdwiński został utworzony w 1999 r. w wyniku reformy administracyjnej. Położony jest w sercu Województwa Zachodniopomorskiego. W granicach administracyjnych powiatu znajduje się większa część Wysoczyzny Łobeskiej, fragmenty równin: Nowogardzkiej, Gryfickiej i Białogardzkiej, oraz północny skrawek Pojezierza Drawskiego. Powiat Świdwiński sąsiaduje z pięcioma powiatami województwa zachodniopomorskiego. Są to powiaty: starogardzki, szczecinecki, kołobrzeski, białogardzki oraz drawski. Powiat świdwiński zajmuje obszar 1093 km² i zamieszkuje go około 51.700 osób (31.12.2008 r.). W skład powiatu wchodzi sześć gmin: jedna gmina miejska, jedna miejsko – wiejska oraz cztery gminy wiejskie, które obejmują łącznie 201 miejscowości. Strukturę administracyjną przedstawia tabela nr 1.

Tabela 1

Struktura administracyjna powiatu świdwińskiego (31.12.2008 r.)

	Miasto Świdwin	Gmina Świdwin	Gmina Połczyn Zdrój	Gmina Brzeźno	Gmina Rąbino	Gmina Sławoborze
Typ gminy	miejska	wiejska	miejsko-wiejska	wiejska	wiejska	wiejska
Powierzchnia [km ²]	23	247	343	111	180	189
Liczba sołectw	-	19	23	10	14	12
Liczba miejscowości	1	47	77	20	27	27
Liczba ludności	15 723	6 189	16 041	2 875	3 947	4 272

Źródło: <http://www.bip.powiatswidwinski.pl>.

Użytki rolne stanowią 55% powierzchni powiatu. Ich powierzchnia wynosi 60 tys. ha, natomiast uprawy leśne zajmują 35% powierzchni powiatu. W powiecie funkcjonuje około 2,5 tys. gospodarstw rolnych o bardzo zróżnicowanej strukturze obszarowej. Dość dużą część powiatu zajmują lasy głównie występują tu buczyny pomorskie, dąbrowy i brzeziny bagienne, a także drzewa iglaste. Lasy państwowe są administrowane głównie przez nadleśnictwa Świdwin i Połczyn Zdrój, oraz częściowo, Gościno i Białogard. Na terenie powiatu na niewielką skalę wydobywane są surowce naturalne. Istotną rolę w gospodarce powiatu odgrywa przemysł, w którym zatrudnienie znajduje ok. 3000 osób. Sektor produkcyjny to przede wszystkim zakłady wytwarzające tworzywa sztuczne i elementy metalowe, występuje również produkcja maszyn, a także przetwórstwo drzewne i rolno – spożywcze. Środowisko przyrodnicze powiatu charakteryzuje się dużą różnorodnością fauny i flory. Okolice Świdwina i Połczyna Zdroju, porastają duże kompleksy leśne zwłaszcza w gminach Sławoborze i Rąbino oraz okolicach jeziora gminy Brzeźno, dlatego są i mogą być wykorzystane do rozwoju infrastruktury turystycznej i agroturystyki. Powiat Świdwiński jest jednym z wiodących ośrodków lecznictwa uzdrowiskowego w kraju.

3.2. Powiatowy zasób nieruchomości i jego ocena

Wartość mienia powiatu świdwińskiego w latach 2007-2009 wynosiła: w 2007 r. - 206 063 877,27 zł, w 2008 r. - 205 834 616,25 zł, a w 2009 r. - 205 803 172,21 zł. W analizowanym okresie, czyli w latach 2007-2009 około 95%

składników mienia wchodziło w skład nieruchomości pozostających w trwałym zarządzie powiatowych jednostek organizacyjnych, 3% to mienie użyte nieodpłatnie w użytkowanie, 1% to mienie pozostające w zasobie powiatu oddane w najem i zagospodarowanie oraz 1% - mienie przeznaczone do sprzedaży.

Najwięcej nieruchomości wchodzących w skład zasobu powiatowego oddanych było w trwały zarząd na cele publiczne powiatowym jednostkom organizacyjnym takim jak:

- Powiatowy Zarząd Dróg,
- Dom Dziecka,
- Dom Pomocy Społecznej,
- Dom Wczasów Dziecięcych,
- Zespół Szkół Ponadgimnazjalnych,
- Zespół Szkół Rolniczych,
- Liceum Ogólnokształcące,
- Specjalny Ośrodek Szkolno-Wychowawczy.

W nieodpłatne użytkowanie przekazano jedną nieruchomość, jaką jest Zakład Opieki Zdrowotnej, zaś w najem i zagospodarowanie cztery nieruchomości.

W analizowanym okresie zmiany nastąpiły jedynie w mieniu przeznaczonym do sprzedaży. Były to głównie lokale mieszkalne.

W latach 2007-2008 wartość mienia do sprzedaży była jednakowa i wynosiła 2 026 764,33 zł, a w 2009 r. miała wysokość 1 905 603,31 zł.

Tabela 2

Dochody z gospodarki mieszkaniowej w latach 2007-2009

	2007	2008	2009
Dochody z najmu i dzierżawy [zł]	330 000	302 000	338 000
Dochody związane z realizacją zadań z zakresu administracji rządowej [zł]	93 170	131 600	109 600
Wpływy ze sprzedaży [zł]	0	116 170	116 990
Wpływy z opłat za trwały zarząd, użytkowanie wieczyste nieruchomości [zł]	5 000	4 900	5 050

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze starostwa powiatowego w Świdwinie.

W tabeli nr 2 przedstawiono dochody z gospodarki mieszkaniowej, w której zawarta jest gospodarka gruntami i nieruchomościami. Wpływy z tytułu gospodarki gruntami i nieruchomościami w stosunku do całości budżetu wynoszą kilka procent. Dla porównania budżet powiatu świdwińskiego w największym stopniu jest zasilany subwencją ogólną, bo aż w 52% (największą

część stanowi subwencja oświatowa), a około 20% budżetu stanowią dochody własne, w których skład wchodzi dochody z gospodarki mieszkaniowej.

3.2.1. Najem, dzierżawa

Największe wpływy w analizowanym okresie uzyskano w powiecie świdwińskim z tytułu najmu. Utrzymuje się on na poziomie 300-340 tys. zł rocznie. Zasady oddawania nieruchomości w najem i dzierżawę reguluje uchwała nr XII-62-07 Rady Powiatu uchwalona w grudniu 2007 r. Stawki czynszu za nieruchomości powiatu są ustalane na podstawie stawek obowiązujących w danej gminie. Jednostki, którym wynajęto nieruchomości w większości przypadków realizują zadania publiczne, głównie związane z opieką zdrowotną. W analizowanym okresie nie oddano ani jednej nieruchomości w dzierżawę.

3.2.2. Zadania z zakresu administracji rządowej

Dochody dla powiatu świdwińskiego przynosi również realizacja przez starostę zadań wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczących gospodarowania zasobami Skarbu Państwa znajdujących się na terenie powiatu świdwińskiego. Dochody w analizowanym okresie kształtują się w przedziale 93-131 tys. zł rocznie. Zmiany dochodu są wynikiem najczęściej zbycia nieruchomości na skutek wykreślenia ich postanowieniem sądu lub uzgodnienia zapisów pomiędzy organem prowadzącym ewidencję gruntów i budynków a właściwym sądem rejonowym prowadzącym księgę wieczyste. Występuje bardzo mała ilość transakcji zbycia nieruchomości należących do Skarbu Państwa ze względu na mały lub zupełny brak zainteresowania potencjalnych nabywców. Starostwo powiatowe chcąc się uchronić przed kosztami przygotowania przetargu oczekuje na wniosek nabywcy i dopiero wówczas uruchamia procedurę sprzedaży. Jest to postępowanie bardzo asekuracyjne i mało efektywne. Starosta również w niewielkim stopniu dokonuje aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. W analizowanym okresie aktualizacja dotyczyła tylko kilku procent nieruchomości, ponieważ środki przeznaczone ze Skarbu Państwa na ten cel były niewystarczające, aby go zrealizować w większym wymiarze. Zasób nieruchomości Skarbu Państwa w analizowanym okresie został powiększony o nieruchomości dzięki działaniom starosty w wyniku stwierdzenia nieważności decyzji komunalizacyjnej lub braku jej wydania przez odpowiednie organy. Zgodnie z art. 23 ust. 1 pkt. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami jest sporządzony w powiecie świdwińskim Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa.

3.2.3. Sprzedaż

W 2007 r. nie dokonano żadnej transakcji sprzedaży, w 2008 i 2009 – wpływy ze sprzedaży były na podobnym poziomie, czyli około 116-117 tys. zł. Większość nieruchomości została zbyta na rzecz najemców często z bonifikatą sięgającą 70-80% wartości nieruchomości oraz z możliwością rozłożenia zapłaty na raty.

Dodatkowa bonifikata wynosząca 20% była również stosowana, gdy sprzedawano jednocześnie wszystkie lokale w budynku. Zbycie nieruchomości w drodze przetargu było sporadyczne. Można stwierdzić, że starostwo stosuje bierną politykę sprzedaży i oczekuje aż potencjalni nabywcy sami złożą wnioski o zakup danej nieruchomości. Starostwo powiatowe w Świdwinie nie sporządza planów wykorzystania zasobów oraz sprawozdań ich dotyczących, co jest niezgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami.

3.2.4. Trwały zarząd, użytkowanie wieczyste

Najwięcej nieruchomości w powiecie świdwińskim jest oddanych w trwały zarząd powiatowym jednostkom organizacyjnym. Realizują one cele publiczne, przede wszystkim oświatowe, społeczne, wychowawcze i zdrowotne, dlatego też większość z nich jest zwolniona z opłat rocznych, stąd wpływy z tego tytułu są niskie – ok. 5 tys. zł rocznie w analizowanym okresie. Starosta powiatowe nie dokonuje aktualizacji opłat rocznych za trwały zarząd.

W analizowanym okresie opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nie wystąpiły.

4. Podsumowanie i wnioski

Gospodarowanie nieruchomościami w powiecie świdwińskim zasadniczo jest zgodne z przepisami prawa, występują jednak pewne nieprawidłowości takie jak brak aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu oraz zaledwie kilkuprocentowa aktualizacja opłat związanych z użytkowaniem wieczystym zasobów należących do Skarbu Państwa.

W analizowanym okresie wystąpiły niewielkie zmiany mienia pod względem wartościowym powiatu świdwińskiego. Wynika to głównie z biernej polityki sprzedaży nieruchomości polegającej na pasywnym oczekiwaniu na potencjalnego nabywcę oraz braku Planu Wykorzystania Powiatowego Zasobu Nieruchomości.

Dosyć wysokie wpływy powiat świdwiński uzyskał z tytułu najmu ze względu na korzystne warunki dla najemców. Stawki czynszów często są ustalane indywidualnie w zależności od atrakcyjności nieruchomości.

Cele publiczne są w powiecie świdwińskim realizowane bardzo dobrze. Powiatowym jednostkom organizacyjnym oddano w trwały zarząd nieruchomości, głównie nieodpłatnie, na realizację celów oświatowych, społecznych, opiekuńczych i związanych z opieką zdrowotną. W związku z powyższym niskie dochody z tego tytułu są uzasadnione.

Gospodarowanie zasobem Skarbu Państwa przez starostę można ocenić pozytywnie. Sporządzono Plan Wykorzystania Zasobu Nieruchomości Skarbu Państwa. Można mieć zastrzeżenia jedynie do niskiej sprzedaży nieruchomości oraz niewielkiej aktualizacji opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu oraz użytkowania wieczystego.

5. Literatura

- BIENIEK G., KALUS S., MARKAJ Z., MZYK E. 2008. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wydawnictwo prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- DYDENKO J. 2008. *Gospodarka nieruchomościami. Zbiór przepisów*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi*. Red. E. Gniewek. 1999. Wydanie drugie, Zakamycze.
- KACZMARCZYK S. 1999. *Badania marketingowe metody i techniki*, PWE, Warszawa.
- WIERZBOWSKI B. 2008. *Gospodarka nieruchomościami*. Wydawnictwo prawnicze Lexis Nexis, Warszawa.
- WIŚNIEWSKI R. 2008. *Gospodarowanie gminnymi zasobami nieruchomości*. UWM, Olsztyn.
- Istota pojęcia gospodarki nieruchomościami*, [w]: *Gospodarka i zarządzanie zasobami nieruchomości*. Red. R. Żróbek. 2005. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- ŻRÓBEK S. *Gospodarka nieruchomościami*. Wydawnictwo GALL, Katowice.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*.
- Ustawa z dnia 14 lipca 1961 r. o gospodarce terenami w miastach i osiedlach* (Dz. U. z 1961 r. nr 61, poz. 32.159).
- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości* (Dz. U. z 1996 r. nr 5, poz. 33).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (t.j. Dz. U. z 2001 r. nr 261, poz. 2603 z późn. zm.).
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (Dz. U. nr 32, poz. 191).
- Ustawa z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości* (t.j. Dz. U. z 2002 r. nr 76, poz. 694).

THE MANAGEMENT OF DISTRICT PROPERTY RESOURCE

Leszek Dawid

Department of Geodesy

Technical University of Koszalin

e-mail: leszek.dawid@tu.koszalin.pl

Key words: *property resources, the district of Świdwin*

Abstract

District property resource came into being thanks to the administrative reform which was carried out on 1st January 1999 as a result of trigradual territorial division of a country. Every unit of local government was entrusted with tasks and was provided with property resource and laws connected with it.

The aim of the article is to present legal conditions of management of district property resource and to appraise the property resource management of the district of Świdwin. The author analyzes selected tasks within the confines of real estate management i.e. sale of real estate, lasting board, lease, tenancy, perpetual lease. Analyzed time comprises years 2007-2009.

KONCEPCJA SYSTEMU ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI POLICJI ZA POMOCĄ GIS

Elżbieta Bielecka, Dorota Latos

Wydział Inżynierii Lądowej i Geodezji

Wojskowa Akademia Techniczna

e-mail: *elzbieta.bielecka@igik.edu.pl; dlatos@wat.edu.pl*

Słowa kluczowe: *system zarządzania, nieruchomości, integracja danych, dane geoprzestrzenne*

Streszczenie

Współcześnie systemy zarządzania nieruchomościami stanowią element zintegrowanych systemów informatycznych wspomagających zarządzanie nie tylko nieruchomościami, ale także kadrami, płacami, środkami trwałymi, gospodarką magazynową, transportową. Dzięki standaryzacji ułatwiają one wymianę i integrację danych pomiędzy różnymi jednostkami organizacyjnymi, wspomagając tym samym racjonalną i oszczędną gospodarkę.

Celem pracy jest przedstawienie koncepcji Systemu Zarządzania Nieruchomościami Policji (SZaNP) w powiązaniu z informacją geograficzną o nieruchomościach. Zaproponowane podejście pozwoli na wykonywanie wielu analiz przestrzennych i nieprzestrzennych dotyczących nieruchomości i wizualizacji wyników tych analiz. Przede wszystkim jednak pozwoli na sprawniejsze i wydajniejsze zarządzanie nieruchomościami, co będzie najbardziej widoczne w zmniejszeniu kosztów związanych z utrzymaniem nieruchomości, m.in. poprzez szybszą identyfikację nieruchomości nierentownych.

1. Wprowadzenie

W dzisiejszych czasach coraz większą popularnością cieszą się systemy informacji przestrzennej. Możliwości, jakie otwierają się przed użytkownikiem dzięki zastosowaniu GIS w procesach decyzyjnych powodują, że z roku na rok zwiększa się liczba użytkowników tych systemów. W chwili obecnej trudno wskazać dziedzinę działalności człowieka, w której GIS nie jest wykorzystywany.

Jednym z możliwych zastosowań jest zarządzanie nieruchomościami. Proponowany system usprawni standardowe działania z zakresu zarządzania nieruchomościami oraz wzbogaci je o możliwość przeprowadzania analiz przestrzennych. Łatwość i szybkość przeprowadzania analiz (w większości wcześniej zdefiniowanych) będzie miała odzwierciedlenie w szybkiej identyfikacji nieruchomości najbardziej obciążających budżet danej jednostki.

2. Główne cele systemu

Podstawowe wymagania odnośnie Systemu Zarządzania Nieruchomościami Policji (SZaNP) dotyczą funkcjonalności systemu, zakresu gromadzonych danych oraz współpracy z systemami zewnętrznymi stanowiącymi otoczenie systemu. System będzie ukierunkowany na znaczne zwiększenie wydajności zarządzania zasobem nieruchomości, w tym na racjonalizację nakładów finansowych ponoszonych na budowę, rozbudowę, remonty i modernizację poszczególnych obiektów. Funkcjonalność systemu będzie obejmowała m.in. analizy dotyczące form władania nieruchomościami, stanu technicznego obiektów, nakładów finansowych ponoszonych na remont i modernizację. Ponadto system umożliwi określenie, które z nieruchomości Policji są niezbędne do realizacji zadań przez poszczególne jednostki, a które są zbędne, co w efekcie znacznie zredukuje koszty utrzymania zasobu nieruchomości Policji. Docelowo SZaNP będzie modulem Systemu Wspomagania Obsługi Policji oraz będzie otwarty na takie systemy jak ewidencja gruntów i budynków, księgi wieczyste, czy krajowy system informacji o terenie.

Użytkownikami systemu będą pracownicy Policji zajmujący się sprawami utrzymania i zarządzania nieruchomościami. Pozwoli im on na sprawne wykonywanie analiz, raportów, zestawień, których wykonanie dotychczas zajmowało kilka tygodni.

3. Stan dotychczasowy

Obecnie do zarządzania nieruchomościami Policji są wykorzystywane dwie aplikacje Excel, jedna z nich dotyczy nieruchomości będących w trwałym zarządzie, druga - w posiadaniu zależnym. Zakres gromadzonych danych obejmuje charakterystyki nieruchomości budynkowych i lokalowych pod względem lokalizacji i przynależności do jednostki policji, poniesionych wydatków na utrzymanie nieruchomości, rejestrowanych w ujęciu miesięcznym oraz wskaźników kosztów liczonych na osobę i/lub m². Rozwiązanie to ma szereg wad wynikających z wykorzystywanego narzędzia jakim jest arkusz kalkulacyjny, a zatem z rozwiązania nieopartego na bazie danych.

Pliki zawierające informacje o nieruchomościach są autorskim dziełem pracowników Biura Logistyki Komendy Głównej Policji. Są one bardzo rozbudowane, zawierają wiele funkcji stworzonych na potrzeby zarządzania nieruchomościami będącymi we władaniu Policji. Zaletą stosowania takiego rozwiązania jest niewątpliwie jego ogólna dostępność, niski koszt zakupu, utrzymania i obsługi programu oraz, przede wszystkim, przyzwyczajenie użytkowników.

Jednak rozmiar arkuszy kalkulacyjnych powoduje brak przejrzystości i coraz większe trudności w przeprowadzaniu analiz, zwłaszcza, że obiektów w bazie jest około 550 000 (podzielonych na Komendy Wojewódzkie i szkoły). Ponadto

program Excel ogranicza ilość wprowadzanych obiektów oraz nie daje możliwości szybkiej aktualizacji danych i sprawnego tworzenia raportów.

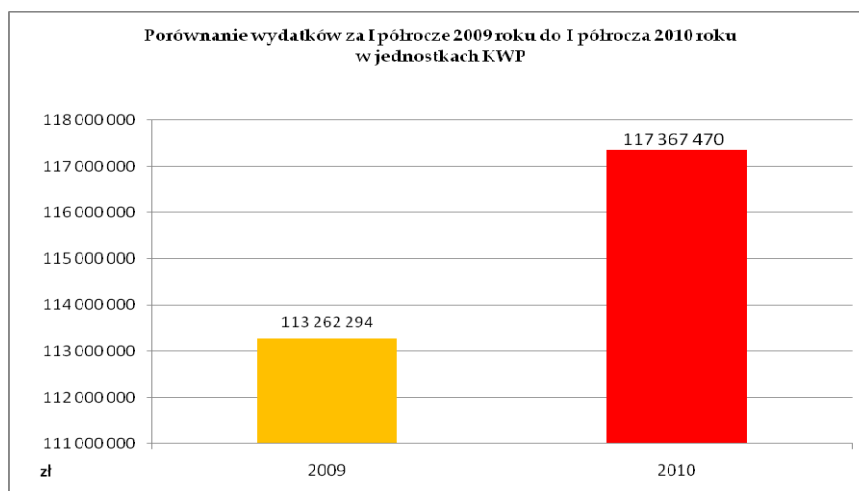
Tabela 1

Zawartość istniejącej bazy danych o obiektach.

Obiekt		Jednostka Adres: kod, Miasto, Ulica	KOD obiektu	Charakterystyka nieruchomości							Koszty poniesione w 2009 r. w przeliczeniu na 1 miesiąc, w tym:					
Lp.	Forma posiadania	Rodzaj obiektu	Rodzaj	Grupa	Użytkownik na terenach objętych planem KEC	Użytkownik na terenach objętych planem KEC	Użytkownik na terenach objętych planem KEC	Użytkownik na terenach objętych planem KEC	Powierzchnia objęta umową [m ²]	Ogółem [m ²]	Związana z celami służbowymi:		Czynsz	Pozostałe koszty	RAZEM	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	
147	Obiektów	RAZEM			844,41	1	X		14 247	11 406,4	11 180,4	6 290,9	297,2	9 171	35 207	44 378
Podmiot: Urząd Gminy Stroniec, 28-004 Stroniec, ul. Piasek 4																
17.	inne	Budynek biurowy	AD	5			N	2010		72,6	72,6	48,8				
Adres: 28-007 Raszanów 92 A																
Podmiot: Urząd Gminy Raszanów SA, 28-007 Raszanów																
18.	użyczenie	Budynek biurowy	AD	5			N	o-n		67,0	67,0	60,3				
19.	użyczenie	Budynek garażowy	GA	9			N	o-n		20,0	20,0					
Adres: 08-600 Komenda Powiatowa Policji																
Adres: 08-600 Grojec, ul. Kocielna 10																
Podmiot: SP202, 08-600 Grojec, ul. Ks. P. Skarpi 10																
20.	użyczenie	Budynek biurowy	AD	3			N	2010		451,8	451,8	298,3		2 390,08	2 390,08	
Adres: 08-600 Komenda Powiatowa Policji																
Adres: 08-600 Grojec, ul. Lasowa 29A																
Podmiot: Spółka ZTS Polska Sp. z o.o., Grojec, ul. Lasowa 29																
21.	najem	Budynek biurowy	AD	3			N	2011		550,9	550,9	275,0		1 646,87	1 646,87	
Adres: 08-600 Komenda Powiatowa Policji																
Adres: 08-600 Grojec, ul. Lasowa 28																
Podmiot: Gmina Grojec, 08-600 Grojec, ul. Piłsudskiego 47																
22.	użyczenie	Pozostałe obiekty	PZ	13			N	2011		5,0	5,0					
Adres: 08-622 Posterenek Policji																
Adres: 08-622 Belsk Duży, ul. Kobuskiego 4A																
Podmiot: Urząd Gminy Belsk Duży, 08-622 Belsk Duży, ul. Kobuskiego 4A																
23.	użyczenie	Budynek biurowy	AD	5			N	2012		66,3	66,3	44,0		199,50	199,50	
Adres: 08-320 Posterenek Policji																
Adres: 08-320 Biegdów, Nowy Rynek 13																
Podmiot: Urząd Gminy Biegdów, 08-328 Biegdów, ul. Sadulowska 13																
24.	użyczenie	Budynek biurowy	AD	5			N	o-n		46,2	46,2	23,7		951,42	951,42	

Źródło: pliki Excel udostępnione przez Komendę Główną Policji.

W ramach prowadzonych analiz tworzone są zestawienia poniesionych kosztów w formie tabel oraz wykresów obrazujących różne rodzaje wydatków (m.in. czynsz w przeliczeniu miesięcznym w danym roku, pozostałe koszty wdany rok, łączne koszty poniesione w danym roku i inne) lub wskaźniki efektywności zarządzania nieruchomościami (m.in. wydatki na zakup energii na osobę i na 1m², wydatki na opał na osobę i na 1m², opłaty czynszowe na osobę i na 1m² i inne). Ponadto analizowane są m.in.: powierzchnia użytkowa ogółem, powierzchnia użytkowa związana z celami służbowymi razem, powierzchnia magazynowa związana z celami służbowymi i inne. Na rysunku nr 1 przedstawiony jest przykładowy wykres przygotowywany przez pracowników Policji, dotyczący porównania wydatków poniesionych na utrzymanie nieruchomości w I półroczu w latach 2009 i 2010 we wszystkich jednostkach Policji łącznie.



Rys.1. Porównanie wydatków poniesionych na utrzymanie nieruchomości w I półroczu w latach 2009 i 2010 we wszystkich jednostkach Policji.

Źródło: pliki Excel udostępnione przez Komendę Główną Policji.

Biorąc pod uwagę wyniki analiz dotyczących obecnego sposobu gromadzenia danych i zarządzania nieruchomościami Policji, wydaje się konieczne zaproponowanie nowoczesnego systemu, umożliwiającego szybką aktualizację danych, wspomagającego podejmowanie decyzji, pozwalającego na wykonywanie analiz, w tym przestrzennych, badanie trendów oraz wizualizację wyników w postaci mapy.

4. Założenia Systemu Zarządzania Nieruchomościami Policji za pomocą GIS

4.1. Zgodność z obowiązującymi przepisami

Aby proponowany system spełniał oczekiwania użytkowników musi nie tylko pełnić funkcje analityczne, ale także gwarantować zgodność z obowiązującymi przepisami prawa. Dla omawianego zagadnienia – zarządzania nieruchomościami można wymienić cały szereg przepisów, zgodność z którymi powinien zapewniać system SZaNP. Do najważniejszych z nich należą:

- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997 Nr 115, poz. 741, z późniejszymi zmianami);
- ustawa z dnia 30 maja 1996 r. o gospodarowaniu niektórymi składnikami mienia Skarbu Państwa oraz o Agencji Mienia Wojskowego (Dz.U.2004 Nr 163, poz. 1711);
- ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (Dz. U. Nr 157, poz.1240 z późn. zm.);
- rozporządzenie Ministra Finansów z dnia 2 marca 2010 r. w sprawie szczegółowej klasyfikacji dochodów, wydatków, przychodów i rozchodów oraz środków przychodzących ze źródeł zagranicznych (Dz.U. Nr 38, poz.207);

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

Ponadto, ponieważ proponowany system jest systemem informatycznym, istotne znaczenie mają także przepisy:

- DYREKTYWA 2007/2/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY z dnia 14 marca 2007 r. *ustanawiająca infrastrukturę informacji przestrzennej we Wspólnocie Europejskiej (INSPIRE)* (L 108/1) wraz z przepisami wykonawczymi;
- Ustawa z dnia 17 lutego 2005 r. *o informatyzacji podmiotów realizujących zadania publiczne* (Dz.U. 2005 nr 64 poz. 565 wraz z późniejszymi zmianami, m.in. Dz.U. 2010 nr 40 poz. 230);
- Ustawa z 4 marca 2010 r. *o infrastrukturze informacji przestrzennej* (Dz.U. Nr 76, poz. 489) wraz z przepisami wykonawczymi;
- Uchwała Rady Ministrów a 2007 r. *w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności*;
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 11 października 2005 r. *w sprawie minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych* (Dz.U. 212 2005, poz. 1766);
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 28 marca 2007 r. *w sprawie Planu Informatyzacji Państwa na lata 2007-2010* (Dz.U. Nr 61, poz. 415).

4.2. Funkcjonalność systemu SZaNP

Funkcjonalność proponowanego systemu będzie obejmowała między innymi opracowywanie analiz/raportów dotyczących: form władania nieruchomościami, stanu technicznego obiektów, nakładów finansowych poniesionych na remont i modernizację, oceny jakości zaplecza lokalowego przez użytkowników i innych.

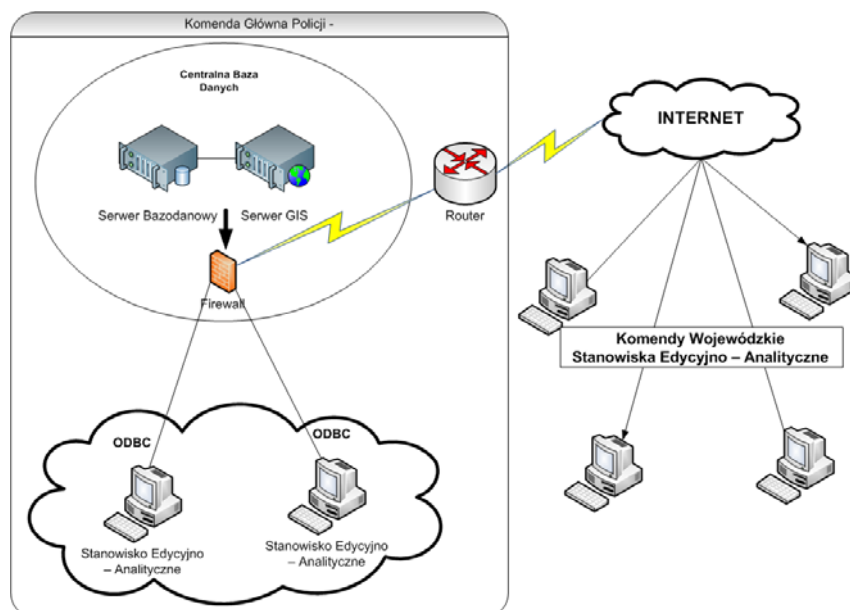
System będzie wspierał tworzenie i uzupełnianie zasobu o nieruchomości niezbędne do realizacji zadań przez poszczególne jednostki oraz, na podstawie analiz wykorzystania, ponoszonych kosztów, pozwoli na określenie nieruchomości zbędnych, dzięki czemu zostaną zredukowane koszty utrzymania zasobu. System będzie także otwarty na dane niezbędne do realizacji zadań związanych z zarządzaniem nieruchomościami znajdujące się w innych funkcjonujących w Polsce systemach (wspomniane wcześniej: ewidencja gruntów i budynków, księgi wieczyste, państwowy geoportal).

Jednym z najistotniejszych założeń systemu jest budowa modułowa, pozwalająca na dostosowanie systemu do wzrastającej liczby użytkowników oraz umożliwiająca jego rozbudowę związaną z koniecznością zwiększenia funkcjonalności systemu.

4.3. Schemat Systemu Zarządzania Nieruchomościami Policji za pomocą GIS

Struktura systemu, pokazana na rysunku 2., zakłada korzystanie z jednego centralnego zbioru danych, które będą zgromadzone na serwerze danych oraz

dedykowanym serwerze GIS. Dane będą udostępnione poszczególnym użytkownikom systemu poprzez usługi sieciowe. Komunikowanie się z serwerami będzie się odbywało poprzez stałe łącza w oparciu o protokół TCP/IP (LAN, WAN, Internet). Dostęp do wybranych informacji będzie realizowany poprzez przeglądarkę internetową (ze stanowisk stacjonarnych i mobilnych).



Rys. 2. Ogólny schemat struktury systemu. *Źródło:* Dokumentacja projektowa systemu informatycznego do zarządzania nieruchomościami Policji. „Analiza stanu istniejącego i potrzeb użytkowników. Wstępna funkcjonalność systemu”.

Serwer z centralną bazą danych oraz oprogramowaniem GIS będzie znajdował się w Komendzie Głównej Policji. Jest to najważniejszy element systemu. Tu także będą zlokalizowane stanowiska edycyjno-analityczne, konieczne do zarządzania nieruchomościami. Stanowiska edycyjno-analityczne w Komendzie Głównej Policji będą oprócz standardowych analiz odpowiedzialne za zarządzanie jakością danych (automatyczne kontrole bazujące na wartościach atrybutów i geometrii zgromadzonych danych) i będą właściwe dla przeprowadzania bardziej wymagającej aktualizacji danych (np. zmiana struktur bazy, wprowadzanie zmian do większej ilości obiektów, konwersję istniejących cyfrowych zbiorów danych, transformację pomiędzy różnymi układami odniesień przestrzennych).

W pozostałych jednostkach organizacyjnych Policji (Komendy Wojewódzkie, szkoły) będą znajdowały się stanowiska edycyjno-analityczne. W nich odbywać się będzie gromadzenie danych o nieruchomościach, sporządzanie analiz, raportów, zestawień a więc wszelkie zadania dotyczące zarządzania nieruchomościami podległymi jednostce.

Stanowiska te powinny być obsługiwane przez przeszkolonych użytkowników systemu, dysponujących dodatkowo odpowiednimi uprawnieniami nadanymi przez administratora bazy danych.

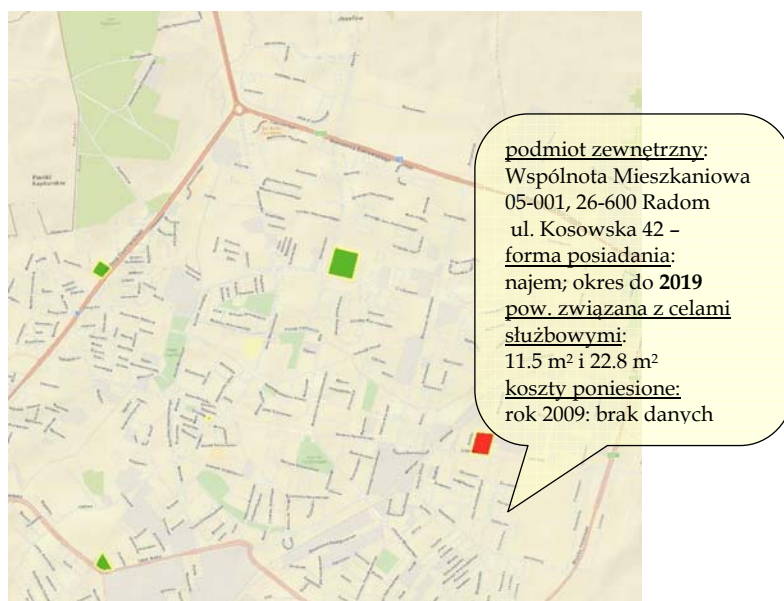
5. Analizy

Jak wspomniano wcześniej, zarządzanie nieruchomościami Policji odbywa się przy użyciu plików Excel, w których gromadzone są wszelkie dane o nieruchomościach, jak również przygotowywane są różnego rodzaju analizy. Praca na tych plikach jest jednak bardzo żmudna i czasochłonna, ponieważ wszelkie zestawienia, raporty czy analizy wykonywane są ręcznie. Wykorzystanie do zarządzania nieruchomościami systemu informacji przestrzennej pozwala na szybką aktualizację danych, kontrolę ich jakości i przeprowadzanie zdefiniowanych analiz za pomocą jednego kliknięcia. Ponadto możliwe jest wykonywanie analiz niestandardowych, których przygotowanie jest znacznie szybsze niż w przypadku pracy na arkuszach kalkulacyjnych Excel. Najistotniejszą cechą pracy z systemem informacji przestrzennej jest jednak możliwość tworzenia analiz z wykorzystaniem wizualizacji przestrzennej. Oprócz prostych zapytań, w wyniku których pytamy o konkretną nieruchomość, można tworzyć zapytania bardziej zaawansowane.

Na rysunku 3. przedstawiony możliwy wynik dla zapytania o nieruchomość Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu, która ma umowę najmu podpisaną na najdłuższy okres czasu. Na zielono podświetliły się wszystkie nieruchomości będące przedmiotem najmu, natomiast kolorem czerwonym pokazana jest ta, dla której okres ten jest najdłuższy (do roku 2019).

Przykład innej analizy z wizualizacją wyników za pomocą mapy został przedstawiony na rysunku 4. Widzimy tam obiekty Komendy Głównej Policji w Radomiu zlokalizowane pod adresem: Radom ul. 11 Listopada 37/59. Zapytanie dotyczyło wskazania obiektu, który wymagał największych nakładów finansowych na remont w roku 2009. Za pomocą systemu informacji przestrzennej widzimy lokalizację obiektu na nieruchomości oraz wyświetlają się podstawowe informacje o obiekcie. Kolorem czerwonym zaznaczony jest stacja paliw, której remont wymagał w 2009 roku poniesienia nakładów finansowych w wysokości 1350000 zł. Na zielono zaznaczone są pozostałe obiekty znajdujące się na tej samej nieruchomości gruntowej co wskazana stacja paliw.

Przytoczone powyżej przykłady to tylko najprostsze z możliwych do wykonania. Podobnych analiz można zdefiniować wiele, w zależności od aktualnych potrzeb zarządzającego nieruchomościami. Największe znaczenie ma w nich czytelność, przejrzystość wykonanej analizy.



Rys. 3. Nieruchomości Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu, będące przedmiotem najmu. *Źródło:* opracowanie własne.



Rys. 4. Nieruchomości Komendy Wojewódzkiej Policji w Radomiu – najwyższe nakłady finansowe na remont w roku 2009. *Źródło:* opracowanie własne.

6. Podsumowanie

Podjęte prace nad systemem informacji przestrzennej wspomagającym zarządzanie nieruchomościami wynikają z potrzeby sprawniejszego zarządzania zasobem nieruchomości Policji. W dotychczasowym podejściu do tego zagadnienia okazało się, że program wykorzystywany do zarządzania jest niewystarczający z powodu ogromu informacji, którą musiał przetworzyć.

System informacji przestrzennej w połączeniu z kompleksową bazą danych o nieruchomościach będzie narzędziem, które powinno usatysfakcjonować odbiorców. Otwartość systemu na ciągłą rozbudowę zapewni możliwość uzupełniania go o coraz to nowe dane oraz pozwoli na kontrolę poprawności i jakości danych wprowadzanych do bazy danych.

Ponadto z założenia system ma być interoperacyjny z innymi systemami, co oznacza możliwość wykorzystania danych uzupełniających (np. mapy topograficzne, ortofotomapy, informacje dotyczące działek ewidencyjnych) udostępnianych przez różne jednostki administracji publicznej za pomocą punktu dostępowego do danych i usług sieciowych polskiej infrastruktury informacji przestrzennej (np.: geoportal.gov.pl).

7. Literatura

- BIELECKA E., LATOS D., LATOS M., ZAWIŚLIŃSKI B., 2010, Opis projektu rozwojowego „System zarządzania nieruchomościami będącymi w trwałym zarządzie Policji” - wniosek cz.B, Warszawa
- BIELECKA E., LATOS D., CAŁKA B., FILIPCZAK A. ZAWIŚLIŃSKI B., STANIOS J. 2010, Dokumentacja projektowa systemu informatycznego do zarządzania nieruchomościami Policji. Analiza stanu istniejącego i potrzeb użytkowników. Wstępna funkcjonalność systemu, Warszawa

THE CONCEPTION OF MANAGEMENT SYSTEM FOR THE POLICE OWN REAL ESTATE WITH THE HELP OF GIS

Elżbieta Bielecka, Dorota Latos

Department of Civil Engineering and Geodesy

Military Technical Academy

e-mail: *elzbieta.bielecka@igik.edu.pl; dlatos@wat.edu.pl*

Key words: managing system, real estate, dates integration, geospatial dates

Abstract

Modern real estate managing systems are an element of integrated information systems supporting the management of not only real estates but also human resources, wages, warehouse and transport systems, fixed assets. Their standardization allows the exchange and integration of data among various organizing units, acknowledging the aspects of the economy at the same time.

The goal of this paper is to present the conception of the Management System for the Police own real estate (SZaNP) in relation to geographic information about those estates. Adopted approach will allow to perform many different spatial and non-spatial analyses and to visualize the results of those. But the main purpose of the SZaNP is to provide more efficient and effective management of the police real estates, proved by the observable decrease of their maintenance costs and better identification of unprofitable entities.

ZASÓB NIERUCHOMOŚCI DWORCOWYCH ODDZIAŁU DWORCÓW KOLEJOWYCH PKP S.A.

Sebastian Banaszek

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

Słowa kluczowe: PKP, dworzec, nieruchomość, zasób, restrukturyzacja, komercjalizacja

Streszczenie

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

Efektom komercjalizacji nieruchomości dworcowe, które do tej pory w całości zarządzane były przez PKP skategoryzowane zostały m.in. według ilości odprawianych pasażerów oraz generowanych przychodów. Na potrzeby zarządzania w/w nieruchomościami PKP S.A. powołało Oddział Dworce Kolejowe, który otrzymał w zarząd 83 dworce uznane za strategiczne dla potrzeb rozwoju PKP w Polsce, oraz w ramach własnych 6 Oddziałów Gospodarowania Nieruchomościami (do połowy 2010 r. 12), które otrzymały w zarządzanie pozostałe dworce według zasięgu terytorialnego poszczególnych z nich.

W artykule przedstawiono i poddano analizie obecną sytuację i strukturę zasobu nieruchomości dworcowych na przykładzie Oddziału Dworce Kolejowe PKP S.A. z siedzibą w Gdańsku, którego obszar funkcjonowania pokrywa się z administracyjnymi granicami państwa Polskiego.

1. Wstęp

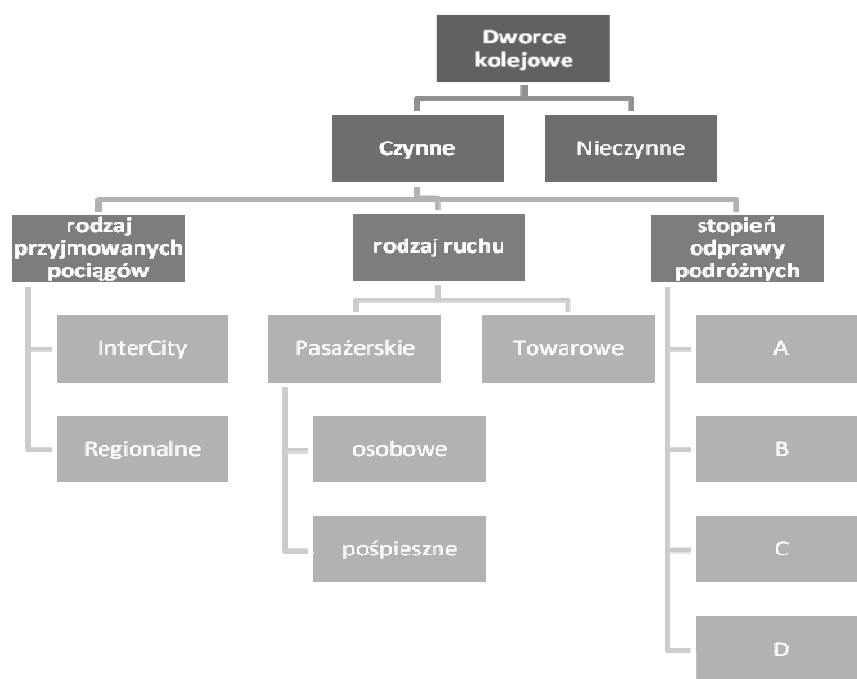
Zgodnie z przyjętą nomenklaturą za definicję najlepiej opisującą nieruchomość dworcową można uznać definicję, która definiuje dworzec kolejowy jako budynek:

- 1) Z rozbudowaną infrastrukturą służącą do obsługi kolejowego ruchu pasażerskiego,
- 2) Wraz z całym zespołem zabudowań i urządzeń kolejowych i dodatkowych (służącym obsłudze pasażera np.: parkingi, parki przydworcowe) oraz jako
- 3) przystanek, na którym pociągi rozpoczynają i kończą bieg i który posiada przynajmniej jedną zwrotnicę.

Nieruchomości dworcowe to zróżnicowane pod względem wielkości i użyteczności nieruchomości w skład, których wchodzi nie tylko budynki dworców, ale również towarzysząca infrastruktura kolejowa, w tym perony i place przy dworcowe.

W związku z powyższym podziału dworców można dokonać według różnych kryteriów, np. ze względu na:

- 1) Ich wykorzystywanie lub nie wykorzystywanie na cele obsługi pasażera na dworcu:
 - a) czynne i
 - b) nieczynne (w tym nieczynne przy czynnych liniach kolejowych).
- 2) Rodzaj przyjmowanych pociągów:
 - a) intercity i
 - b) regionalne.
- 3) Rodzaj ruchu:
 - a) pasażerskie (w tym osobowe i pośpieszne) i
 - b) towarowe.
- 4) Stopień odprawy podróżnych:
 - a) A,
 - b) B,
 - c) C,
 - d) D (rys. 1).



Rys. 1. Podział dworców i jego kryteria. *Źródło:* Opracowanie własne.

Podstawowym kryterium służącym do podziału dworców na czynne i nieczynne jest ich dostępność dla pasażerów, przejaw jakiegokolwiek możliwości skorzystania z dworca przez podróżnych (funkcjonująca kasa, dostępny holl lub

poczekalnia, otwarte toalety) kwalifikuje dworzec do kategorii dworców czynnych. Pozostałe obiekty dworcowe w żaden sposób nie udostępnione pasażerom zaliczane są do kategorii dworców nieczynnych, w której mieszczą się zarówno obiekty przy liniach kolejowych zamkniętych i o zawieszonym ruchu (na których ruch kolejowy się nie odbywa) jak i liniach na których odbywa się ruch pasażerski i towarowy.

Ze względu na rodzaj przyjmowanych pociągów dworce możemy podzielić na dworce o znaczeniu krajowym i międzynarodowym (przyjmują pociągi Intercity) oraz regionalnym (wykorzystywane najczęściej przez Przewozy Regionalne).

Jednoznaczny podział dworców ze względu na rodzaj ruchu jest najczęściej trudny do przeprowadzenia, gdyż w zasadzie mamy do czynienia z ruchem mieszanym, chociaż w wielu przypadkach ze zdecydowaną przewagą ruchu pasażerskiego.

Z punktu widzenia użyteczności dworca najtrafniejszym rozwiązaniem wydaje się zastosowanie podziału, którym podstawowym kryterium jest liczba odprawianych rocznie podróży (tabela 1).

Tabela 1.

Stopień odprawy pasażerów na dworcach w poszczególnych kategoriach

Kategoria dworca	A	B	C	D
Ilość odprawianych pasażerów	>2 mln	1-2 mln	0,3-1 mln	<0,3 mln

Źródło: Opracowanie własne.

2. Oddział Dworce Kolejowe

Obecnie Spółka PKP S.A. jest w posiadaniu 2 641 dworców kolejowych, w tym: 1 010 czynnych i 1 631 nieczynnych (w tym 794 dworców przy czynnych liniach kolejowych).

Jednym z podmiotów zarządzającym nieruchomościami dworcowymi w ramach grupy PKP S.A. jest Oddział Dworce Kolejowe z siedzibą w Gdańsku, który powstał z dniem 1 maja 2005 r.

Działalność Oddziału Dworce Kolejowe jest ściśle dedykowana obsłudze uznanych za strategiczne dworców kolejowych usytuowanych na terenie całego kraju. Do podstawowych zadań Oddziału należy przede wszystkim:

- 1) Utrzymywanie dworców w należyтым stanie technicznym i użytkowym.
- 2) Przygotowywanie i przeprowadzanie modernizacji i przebudów.

Cel pierwszy realizowany jest poprzez codzienne utrzymanie i administrowanie nieruchomości dworcowych, a w szczególności:

- utrzymywanie porządku i czystości,
- przekazywanie w najem i dzierżawę pomieszczeń i powierzchni,
- wykonywanie napraw i remontów bieżących.

Inwestycje związane z realizacją celu drugiego finansowane są głównie z:

- środków własnych PKP S.A.,
- środków budżetowych,
- dotacji Unii Europejskiej.

3. Zasób nieruchomości dworcowych Oddziału Dworce Kolejowe

Obecnie oddział zarządza 83 największymi dworcami w Polsce (o łącznej powierzchni użytkowej 314 tys. m²), co stanowi 3,14% wszystkich dworców oraz 8,22% dworców czynnych. Wymienione dworce stanowiące zasób oddziału odprawiają rocznie ponad 420 mln pasażerów, co stanowi około 35 % odpraw na wszystkich dworcach.

Dla potrzeb racjonalnego i skutecznego zarządzania powierzonym majątkiem w ramach Oddziału zorganizowanych zostało 6 Rejonów, których zasięg terytorialny przedstawiono w tabeli 2 i na rysunku 2.

Każdy z Rejonów swoim zasięgiem obejmuje obszar kilku województw, np.:

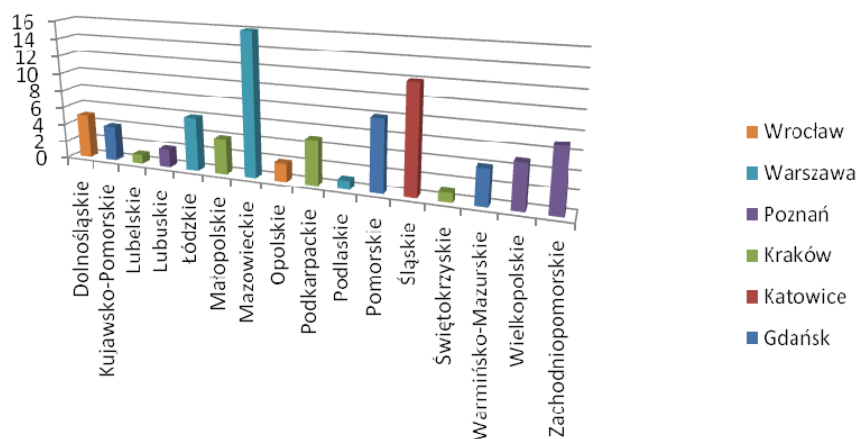
- Kraków (KR) - 4 województwa,
- Gdańsk (GD), Poznań (PO), Warszawa (WA) - 3 województwa,
- Wrocław (WR) - 2 województwa i
- Katowice (KA) - 1 województwo.

Tabela 2

Liczba dworców w rozbiciu na Rejony i województwa

	GD	KA	KR	PO	WA	WR	Łącznie
Dolnośląskie						5	5
Kujawsko-Pomorskie	4						4
Lubelskie			1				1
Lubuskie				2			2
Łódzkie					6		6
Małopolskie			4				4
Mazowieckie					16		16
Opolskie						2	2
Podkarpackie			5				5
Podlaskie					1		1
Pomorskie	8						8
Śląskie		12					12
Świętokrzyskie			1				1
Warmińsko-Mazurskie	4						4
Wielkopolskie				5			5
Zachodniopomorskie				7			7
Łącznie	16	12	11	14	23	7	83

Źródło: Opracowanie własne.



Rys. 2. Liczba dworców w rozbiciu na Rejony i województwa. Źródło: Opracowanie własne.

W skład zasobu nieruchomości dworcowych Oddziału Dworców Kolejowych wchodzi dworce wszystkich kategorii (tabela 3). Zdecydowaną większość stanowią jednak dworce należące do kategorii B i C (80% zasobu). Dworce należące do najwyższej kategorii A stanowią 18% zasobu, natomiast w kategorii D występują ich śladowe ilości (2%). Największą ilością dworców kategorii A zarządzają rejony w Gdańsku, Katowicach i Poznaniu (odpowiednio 5%, 4% i 4%). Zdecydowanie największa liczba dworców kategorii B znajduje się na obszarze działania Rejonu Warszawskiego – 12%. Dworców kategorii C jest najwięcej w omawianym zasobie (54%) i ich rozkład jest najbardziej równomierny, waha się od 6% we Wrocławiu do 12% w Poznaniu. Dworce kategorii D występują tylko w Rejonie Warszawskim.

Tabela 3

Dworce zarządzane przez Oddział Dworce Kolejowe z podziałem na kategorie

	Ilość dworców w kategorii				Łącznie
	A	B	C	D	
Gdańsk	4	4	8	0	16
Katowice	3	2	7	0	12
Kraków	1	4	6	0	11
Poznań	3	1	10	0	14
Warszawa	2	10	9	2	23
Wrocław	2	0	5	0	7
Łącznie	15	21	45	2	83

Źródło: Opracowanie własne.

Usytuowanie dworców kategorii A na terenie kraju w odniesieniu do województw jest równomierne i waha się w liczbie 1-3 na województwo. Rozkład dworców kategorii B jest bardziej zróżnicowany i zawiera się w przedziale od 0 (np. woj. Dolnośląskie) do 6 (woj. Mazowieckie). W kategorii C liczba dworców na województwo waha się w przedziale 0 (np. woj. Lubelskie) – 7 (woj. Śląskie). W kategorii D występują tylko dwa dworce i oba usytuowane są na terenie woj. Mazowieckiego (tabela 4, rys. 3)

Tabela 4

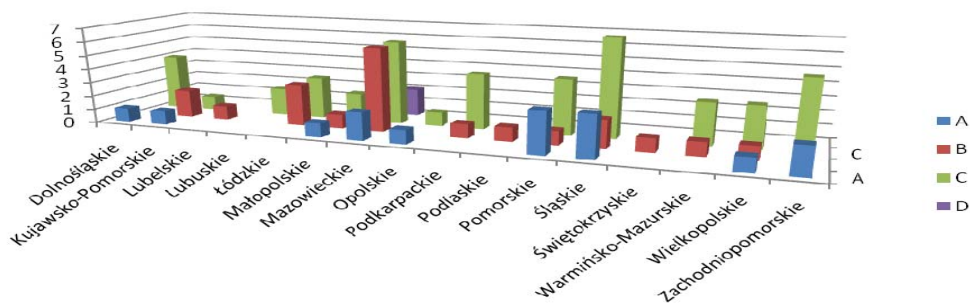
Dworce wg. kategorii i województwa ich lokalizacji

Województwo	Ilość dworców w kategorii				Łącznie
	A	B	C	D	
Dolnośląskie	1		4		5
Kujawsko-Pomorskie	1	2	1		4
Lubelskie		1			1
Lubuskie			2		2
Łódzkie		3	3		6
Małopolskie	1	1	2		4
Mazowieckie	2	6	6	2	16
Opolskie	1		1		2
Podkarpackie		1	4		5
Podlaskie		1			1
Pomorskie	3	1	4		8
Śląskie	3	2	7		12
Świętokrzyskie		1			1
Warmińsko-Mazurskie		1	3		4
Wielkopolskie	1	1	3		5
Zachodniopomorskie	2		5		7
Łącznie	15	21	45	2	83

Źródło: Opracowanie własne.

4. Zarządzanie nieruchomościami dworcowymi

Ze względu na specyfikę funkcjonalno-użytkową nieruchomości dworcowych można wyróżnić z nich pewne elementy składowe, których suma wpływa na możliwość prowadzenia obsługi ruchu pasażerskiego na tych obiektach. Do w/w elementów zaliczyć można elementy podstawowe:



Rys. 3. Dworce Kolejowe z podziałem na województwa i kategorie. *Źródło:* Opracowanie własne.

- budynek dworca,
- obszar torów,
- teren peronów,
- tereny przydworcowe (parkingi, place, parki)

oraz dodatkowe:

- kasy biletowe,
- biletomaty,
- zegary,
- informacja megafonowa,
- informacja elektroniczna.

Od prawidłowego funkcjonowania i współpracy w/w elementów zależy w dużej mierze prawidłowa obsługa pasażerów. W chwili obecnej nadzór nad każdym z tych elementów sprawuje inny zarządca najczęściej wyodrębniony w ramach spółki PKP S.A, funkcjonujący w ramach Grupy PKP S.A. lub ściśle współpracujący z PKP (tabela 5).

Tabela 5

Elementy składowe nieruchomości dworcowych i ich zarządcy

Element	Zarządca
budynek dworca	PKP S.A. Oddział Dworce Kolejowe
obszar torów	PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami
teren peronów	PKP Polskie Linie Kolejowe
tereny przydworcowe	PKP S.A. Oddział Dworce Kolejowe PKP S.A. Oddział Gospodarowania Nieruchomościami Najemca/ dzierżawca
kasy biletowe	Przewoźnicy (m.in. PKP Intercity, Przewozy Regionalne)
biletomaty	PKP Informatyka
zegary	Telekomunikacja Kolejowa

informacja	Przewoźnicy (m.in. PKP Intercity, Przewozy Regionalne)
megafonowa	
informatory	Telekomunikacja Kolejowa

Źródło: Opracowanie własne.

Tak duże zróżnicowanie często niezależnych i równoprawnych zarządców oraz brak podmiotu pełniącego nadrzędną rolę, mogącego nakazywać, kontrolować i egzekwować pewne zachowania poszczególnym zarządcą infrastruktury może skutkować brakiem koordynacji w działaniach oraz powstawaniem problemów związanych ze sprawną obsługą podróżnego.

Obecnie trwają prace nad zmianą przedstawionego sposobu zarządzania nieruchomościami dworcowymi na rzecz zarządzania zintegrowanego, gdzie odpowiedzialnym za funkcjonowanie dworca będzie jeden zarządca sprawujący bezpośrednią kontrolę nad wszystkimi elementami nieruchomości oraz wszystkimi dziedzinami jego funkcjonowania.

5. Podsumowanie i wnioski

Ewolucja sytemu zarządzania nieruchomościami dworcowymi w Polsce stanowi proces ciągły, szczególnego znaczenia i rozpędu nadała mu ustawa o komercjalizacji, restrukturyzacji i prywatyzacji przedsiębiorstwa państwowego „Polskie Koleje Państwowe” z dnia 8 września 2000 r. oraz powołanie do życia Oddziału Dworce Kolejowe w maju 2005 r.

Z chwilą powstania Oddziału rozpoczęto proces mający na celu opracowanie zasad skutecznego i racjonalnego zarządzania nieruchomościami dworcowymi. Obecna postać zasobu jest skutkiem 5 lat funkcjonowania Oddziału i nie osiągnęła formy docelowej, o czym najlepiej świadczą nadal prowadzone prace w ramach Spółki PKP S.A. nad optymalizacją sposobu zarządzania dworcami w Polsce.

6. Literatura

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

Materiały PKP S.A.

<http://www.dworcekolejowe.pl>, 29.04.2010

<http://www.pkp.pl>, 29.04.2010

THE RESOURCE OF RAILWAY STATION PROPERTIES BELONGING TO THE PKP SA'S RAILWAY STATION BRANCH

Sebastian Banaszek

Department of Land and Regional Development

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

e-mail: banaszek@uwm.edu.pl

Key words: PKP SA, railway station, property, restructuring, commercialization

Abstract

Polish State Railways has been commercialized under the Act on commercialization, restructuring and privatization of state enterprise "Polish State Railways" dated 8 September 2000, creating PKP SA- sole shareholder company of the State Treasury. The result of the commercialization of the railway station properties, which have been entirely managed by the PKP so far, was, among others, their categorization according to the number of passengers and generated income. In order to manage the properties PKP created Railway Station Branch, which managed 83 railway stations, considered as the strategic ones for the development of the PKP in Poland, and 12 Property Management Departments that managed the rest of the railway stations according to their territorial scope.

The following paper presents the analysis of the current situation and resource structure of railways station properties on the example of PKP SA's Railway Station Branch in Gdańsk, which area of operation covers the administrative boundaries of the Polish State.

DOKUMENTY STRATEGICZNE I PLANISTYCZNE W GOSPODAROWANIU PRZESTRZENIĄ WROCŁAWIA

Marian Kowalczyk

Instytut Geodezji - Wydział Nauk Technicznych

Dolnośląska Szkoła Wyższa we Wrocławiu

e-mail: geo-kow-mar@wp.pl

Słowa kluczowe: *gospodarka nieruchomościami, planowanie przestrzenne,
inwestycje celu publicznego*

Streszczenie

Publikacja jest analizą dokumentów strategicznych i planistycznych Wrocławia z uwzględnieniem ich spójności i hierarchiczności (kraj, województwo, gmina). Wynik analizy potwierdza współzależność i integrację planowania przestrzennego i gospodarczego. Końcowa część opracowania obrazuje sprzedaż nieruchomości komunalnych oraz główne inwestycje realizowane we Wrocławiu w 2010 roku.

1. Wprowadzenie

Gospodarka nieruchomościami to całokształt problematyki działań mających na celu wypracowanie optymalnych zasad i procedur gospodarowania i zarządzania nieruchomościami, położonymi w granicach administracyjnych miast i osiedli oraz podlegających procesom urbanizacji. Jest ściśle powiązana z planowaniem przestrzennym, planowaniem społeczno-gospodarczym i polityką gospodarczą prowadzoną przez jednostki samorządów terytorialnych (ŻRÓBEK i in. 2008).

Istotnym zagadnieniem w gospodarce nieruchomościami jest stworzenie warunków sprzyjających realizacji celów polityki przestrzennej na obszarze gminy (zadania własne według ustawy o samorządzie gminnym), w szczególności zaś celów publicznych o znaczeniu lokalnym i ponadlokalnym (zdefiniowanych w ustawie o gospodarce nieruchomościami). Zgodnie z przepisami obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. kształtuje się samodzielność planistyczna gmin w zakresie celów lokalnych. Administracji rządowej pozostawiono kształtowanie polityki przestrzennej państwa oraz koordynację programów dla realizacji celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym. Stwarza to podwaliny pod zasadę spójności systemu planowania przestrzennego, w którym każdy szczebel ma określoną funkcję (NIEWIADOMSKI 2003).

Celem publikacji jest analiza dokumentów strategicznych i planistycznych opracowanych dla obszaru Wrocławia z uwzględnieniem ich spójności i hierarchiczności (kraj, województwo, gmina).

2. Dokumenty strategiczne i planistyczne

2.1. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)

Projekt KPZK 2030 został zaakceptowany przez Kierownictwo Ministerstwa Rozwoju Regionalnego w dniu 18 maja 2010 r. Po przyjęciu przez Radę Ministrów będzie najważniejszym krajowym dokumentem strategicznym dotyczącym planowania przestrzennego, dokumentem stanowiącym podstawę krajowej polityki przestrzennej, wykorzystywanym m.in. przy opracowywaniu planów przestrzennego zagospodarowania województw. Projekt KPZK 2030 zastąpi analogiczny dokument z 2000 roku, posiada szerszy od niego zakres i wiele cech strategii ogólnorozwojowej.

Jedną z zalet omawianego dokumentu jest zdefiniowanie podstawowych pojęć z zakresu zagospodarowania i polityki przestrzennej. Są nimi: zagospodarowanie przestrzenne kraju, polityka przestrzenna państwa, instrumenty realizacji polityki przestrzennej. Wyodrębniono w nim zasięgi (obszary) planowania przestrzennego:

- 1) planowanie wielkoprzestrzenne (koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plany zagospodarowania przestrzennego województw),
- 2) planowanie lokalne (plany miejscowego zagospodarowania przestrzennego, wynikające ze studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin),
- 3) planowanie funkcjonalne (plany zagospodarowania dla zidentyfikowanych obszarów funkcjonalnych, m.in. dla obszarów metropolitalnych).

Ponadto określono instrumenty prawne (w tym m.in. procedurę oceny oddziaływania na środowisko OOS), instrumenty instytucjonalne i instrumenty o charakterze inwestycyjnym.

KPZK 2030 proponuje nowe rozwiązania w systemie prawnym i instytucjonalnym, łączy różne szczeble planowania w hierarchiczny układ ukierunkowany na realizację zadań celu publicznego, nadaje polityce przestrzennej europejski charakter polityki służącej koordynacji polityk sektorowych. Główne zadanie określone w KPZK 2030 to przyspieszenie rozwoju i modernizacji Polski w ciągu najbliższych kilkunastu lat.

W rozdziale V-tym koncepcji określono 6 celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Cel 6-ty dotyczy przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego (str. 125-138). Stwierdzono, że brak ładu przestrzennego wynika m.in. z niskiej jakości systemu planowania przestrzennego oraz zasad, które w jego ramach obowiązują. System jest nieefektywny i nie służy koordynacji działań rozwojowych w odniesieniu do przestrzeni. Stopień pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w Polsce jest wyjątkowo niski i nieadekwatny do potrzeb i funkcji przestrzeni. W KPZK 2030 zapisano, że udział powierzchni gmin objętej planami miejscowymi wyniósł w 2007 r. 24,2%.

Dla przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego KPZK 2030 wskazuje:

- 1) wprowadzenie hierarchiczności planowania przestrzennego,
- 2) włączenie krajowego planowania w system europejski,

- 3) wprowadzenie obowiązku przygotowywania strategii i planów zagospodarowania dla obszarów funkcjonalnych (m.in. metropolitalnych),
- 4) integrację planowania w strefie morza i lądu,
- 5) zmiany służące podniesieniu efektywności systemu planowania,
- 6) zwiększenie powierzchni pokrytych planami miejscowymi,
- 7) instytucjonalne wzmocnienie planowania przestrzennego,
- 8) systemową koordynację działań rozwojowych na każdym poziomie planowania,
- 9) włączenie partnerów w system planowania,
- 10) efektywniejsze wykorzystanie przestrzeni zurbanizowanej – ograniczenie niekontrolowanej suburbanizacji i rozpraszania się zabudowy wiejskiej,
- 11) budowę systemu monitorowania i oceny.

Do roku 2015 zostanie zbudowany krajowy system monitorowania procesów przestrzennych i oceny realizacji polityki przestrzennej i regionalnej.

2.2. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (2002)

W obowiązującym od 2002 roku planie w głównych celach strategicznych rozwoju przestrzennego województwa dolnośląskiego umieszczono m.in.:

- 1) kształtowanie konkurencyjności województwa poprzez tworzenie i rozwój systemu obszarów aktywizacji społecznej i gospodarczej,
- 2) udostępnienie dziedzictwa kulturowego dla celów turystycznych i kulturowo-twórczych,
- 3) ekorozwój i ochrona wartości przyrodniczych.

Dla ukierunkowania polityki przestrzennej województwo dolnośląskie podzielono na podregiony; podregion Wrocław obejmujący powiat grodzki Wrocław, podregion wrocławski obejmujący 6 powiatów (milicki, oleśnicki, oławski, średzki, trzebnicki i wrocławski), podregion legnicki oraz podregion jeleniogórsko-wałbrzyski. Podregion Wrocław zakwalifikowano jako ośrodek wielofunkcyjny o funkcji metropolitalnej. Założono dalszy rozwój funkcji metropolitalnych Wrocławia jako: a) ośrodka administracji rządowej i samorządowej, b) centrum finansowo-bankowego, c) centrum informacji gospodarczej, d) centrum innowacji technologicznej, e) centrum wystawowo-targowego, f) ośrodka konferencyjno-szkoleniowego, g) centrum handlu hurtowego i giełd towarowych, h) ośrodka nauki, szkolnictwa wyższego, kultury narodowej, i) centrum usług multimodalnych.

W okresie od stycznia 2009 r. do marca 2010 r. Wojewódzkie Biuro Urbanistyczne we Wrocławiu opracowało Projekt zmiany planu zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Dokumenty te w okresie maj-grudzień 2010 r. były opiniowane i uzgadniane z właściwymi organami i instytucjami oraz zostały upublicznione.

W projekcie zmiany planu, mającej charakter jego głębokiej aktualizacji, znalazły się zestawienia inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym. Zadania rządowe ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm RP, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa zostały ujęte w programach rządowych n/w, a mianowicie w:

- 1) Programie Operacyjnym Infrastruktura i Środowisko,
- 2) Programie Operacyjnym Innowacyjna Gospodarka,
- 3) Programie Budowy Dróg Krajowych na lata 2008-2012,
- 4) Master Planie dla Transportu Kolejowego w Polsce do 2030 r.,
- 5) Dokumencie pt. Przygotowanie i wykonanie przedsięwzięć Euro 2012,
- 6) Programie dla Odry,
- 7) Krajowym Programie Oczyszczania Ścieków Komunalnych.

Zadania wojewódzkie umieszczone w projekcie zmiany planu wynikają z:

- 1) Regionalnego Programu Operacyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013,
- 2) Wieloletniego Programu Inwestycyjnego dla Województwa Dolnośląskiego na lata 2007-2013.

Bardzo aktualną treścią charakteryzuje się w I-szej części projektu podrozdział 5.2. „Charakterystyka głównych obszarów problemowych” a w nim opis wrocławskiego obszaru funkcjonalnego. Jest to specyficzny subregion o cechach bardzo intensywnie rozwijającego się obszaru metropolitalnego. Głównym ośrodkiem obszaru jest Wrocław, w którym zamieszkuje 27% mieszkańców Dolnego Śląska i pracuje około 31% ogółu pracujących w województwie.

2.3. Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus” (2006)

Rada Miejska Wrocławia uchwałą z dnia 6 lipca 2006 r. przyjęła strategię rozwoju Wrocławia, która zastąpiła poprzednią strategię z 1998 r. Obecna strategia koncentruje się na opisanu pożądanych zmian cywilizacyjnych poprzez wskazanie kierunków, w których Wrocław powinien się zmieniać.

Druga część strategii przedstawia specyficzne walory mogące sprzyjać transformacji Wrocławia w coraz bardziej atrakcyjne miasto. Walory te sformułowano w takich tematach (hasłach) jak: usytuowanie (administracyjne, geograficzne, komunikacyjne, symboliczne), geniusz loci (aura, otwartość, innowacyjność, duchowość), gospodarka (atrakcyjność inwestycyjna, dywersyfikacja, miejsca pracy, wektory rozwoju), infrastruktura (miejska, komunikacyjna, komunikacja publiczna, mieszkania, sieci transportowe), kompetencje (akademickie, biznesowe, kooperacyjne, opiekuńcze, promocyjne, samorządowe), kultura (dziedzictwo, współczesność, codzienność).

Cześć trzecia strategii rozwija hasło misji miasta: Wrocław miastem spotkania – miastem, które jednoczy. Zasadnicze wskazania strategii ujmują kierunki rozwoju miasta z czterech perspektyw: ludzi, wspólnot, przestrzeni i samorządu. W opisanych przestrzeniach (mieszkaniowej, publicznej, gospodarczej,

rekreacyjnej, informacyjnej i komunikacyjnej), wypełnionych bytami tworzącymi materialną substancję Wrocławia, realizowane są podstawowe funkcje miasta.

Końcowa część poświęcona jest realizacji i monitorowaniu strategii również w celu jej niezbędnej lub koniecznej modyfikacji w przyszłości.

2.4. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia (tekst jednolity z 2010 r.)

Studium jako dokument określający politykę przestrzenną miasta, po raz pierwszy przyjęte przez Radę Miejską w styczniu 1998 r. było zmieniane w 2001 r., w 2006 r. oraz w 2010 r.

Cztery najważniejsze cele polityki przestrzennej Wrocławia to:

- 1) zdecydowana poprawa struktury miasta, w tym: podniesienie poziomu ładunku przestrzennego, zwiększenie walorów wizerunku i sprawności funkcjonowania miasta oraz wzmocnienie jego powiązań z regionem, krajem i Europą.
- 2) tworzenie w mieście wielu atrakcyjnych i zróżnicowanych możliwości dla rozwoju gospodarczego i dla życia na wysokim poziomie jakości.
- 3) ochrona, wzmocnienie i wzbogacenie środowiska przyrodniczego i kulturowego miasta.
- 4) wykreowanie całościowych, w pełni skończonych kompleksów urbanistycznych o wysokiej jakości.

W studium określono, że cel pierwszy i trzeci osiągnąć można głównie przez regulacje przestrzenne i inwestycje publiczne, cel drugi głównie poprzez przygotowanie terenów, promocję i współpracę sektora publicznego z prywatnym.

Realizacja celu trzeciego wynika z obowiązku ochrony środowiska przyrodniczego i kulturowego w mieście, z woli powiększenia jego zasobów oraz z potrzeby zharmonizowania rozwoju miasta z naturą tych zasobów. Cel czwarty wiąże się z potrzebą doprowadzenia miasta do stanu wypełnienia i kompletności jego tkanki urbanistycznej.

Studium wskazuje na osiem funkcji Wrocławia, które mają być wspierane przez miejską politykę przestrzenną. W szczególności dotyczy to kreowania zróżnicowanych ofert dla prowadzących działalność gospodarczą i dla deweloperów.

Część graficzną studium zawarto na 18 rysunkach. Najistotniejszą treść w aspekcie gospodarki nieruchomościami na obszarze Wrocławia zawiera rysunek pt. *Przeznaczenie i zagospodarowanie terenów*. Inne rysunki dotyczą: kompozycji przestrzennej, dziedzictwa kulturowego, środowiska przyrodniczego, struktury pasmowej Wrocławia, struktury funkcjonalno-przestrzennej, systemu transportowego, transportu publicznego, systemu tras rowerowych, ochrony i kształtowania środowiska, ochrony dziedzictwa kulturowego, zagadnień realizacyjnych, obszarów wymagających rehabilitacji oraz infrastruktury technicznej (kanalizacji, wodociągów, ciepłownictwa, elektroenergetyki, gazownictwa). Na rysunku nr 12 *Kierunki polityki przestrzennej – zagadnienia*

realizacyjne naniesiono granice obszarów objętych 254 miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego (stan w dniu 31 marca 2010 r.)

W *studium* nie wyznaczono obszarów wymagających scaleń i podziałów nieruchomości. Dopuszczono stopniowe przeznaczanie wszystkich terenów w mieście na cele nierolnicze i nieleśne (przy zachowaniu dotychczasowego zadrzewienia i innych form zieleni) jedynie poprzez sporządzanie planów miejscowych. Na rysunku nr 12 przedstawiono obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym (zgodnie z Planem zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego) i o znaczeniu lokalnym. W *studium* uwzględniono ustalenia zawarte w strategii rozwoju *Wrocław w perspektywie 2020 plus* oraz Strategii Rozwoju Województwa Dolnośląskiego.

2.5. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla obszaru Wrocławia

Wrocław jest miastem na prawach powiatu. Zajmuje powierzchnię 29300 ha, mieszka w nim 632 tysięcy ludzi. Jest miastem o charakterze metropolitalnym. Charakter ten jest pochodną takich kilku funkcji jak funkcja gospodarcza, transportowa, turystyczna, kulturalna i naukowa (NOWAK 2010).

Polityka przestrzenna zapisana w *studium* uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przekłada się na prawo lokalizacji nowych inwestycji poprzez opracowanie i uchwalenie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Stopień i tempo pokrywania obszaru miasta miejscowymi planami jest wskaźnikiem dbałości jego władz administracyjnych o rozwój inwestycji w mieście.

W publikacji „Polityka przestrzenna w polskich obszarach metropolitalnych” (NOWAK 2010) dokonano oceny m.in. polityki przestrzennej w grupie metropolii lepiej rozwiniętych (Gdańsk, Poznań, Kraków i Wrocław). W analizowanych latach 2005 – 2007 Wrocław wypadł najkorzystniej, wyprzedzając zdecydowanie Gdańsk. Udział procentowy powierzchni objętej nowymi planami miejscowymi w powierzchni ogółem we Wrocławiu wyniósł: w 2005 r. 12,6%, w 2006 r. 21,0%, w 2007 r. 23,2%. Dla Gdańska wielkości te wynoszą odpowiednio: 4,5, 5,5 oraz 13,5%.

W kolejnych latach dla obszaru Wrocławia opracowano dużą ilość planów. Procentowe pokrycie obszaru Wrocławia planami miejscowymi (uchwalonymi i będącymi w opracowaniu) w latach 2008-2010 charakteryzuje tabela 1.

Tabela 1

Udział powierzchni objętej planami miejscowymi w powierzchni Wrocławia w [%]

plany - na koniec roku	2008	2009	2010
- uchwalone	38,6%	42,7%	45,7%
- w opracowaniu	20,0%	18,5%	16,7%

Źródło: opracowanie własne wg danych Biura Rozwoju Wrocławia.

Na koniec 2010 r. we Wrocławiu było 275 uchwalonych planów obejmujących powierzchnię 13385 ha (średnio na jeden plan przypada 49 ha), w opracowaniu było 76 planów dla powierzchni 4885 ha (średnio jeden plan obejmuje 64 ha).

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego udostępniane są na stronie internetowej Wrocławia (www.wroclaw.pl). Wyszukiwanie informacji odbywa się poprzez 5 kryteriów: a) nazwę ulicy i nr adresowy, b) nazwę planu, c) numer uchwały Rady Miejskiej, d) nazwę obrębu, numer arkusza mapy i nr działki, e) nr planu. Tym sposobem można uzyskać informacje o planach uchwalonych i bowiązujących oraz o planach uchwalonych a jeszcze nieobowiązujących.

3. Efekty gospodarowania zasobem nieruchomości komunalnych Wrocławia

3.1. Sprzedaż nieruchomości komunalnych w 2010 roku

Urząd Miejski Wrocławia przeprowadził w 2010 r. 380 przetargów na nieruchomości komunalne na kwotę ca 290 mln złotych. Sprzedano 170 nieruchomości gruntowych i 90 nieruchomości lokalowych, w tym 125 działek pod zabudowę jednorodzinną przeważnie w zachodniej części miasta (na Złotnikach, Oporowie, Maślicach i w Leśnicy). Na Maślicach i Stabłowicach sprzedano działki deweloperom pod większe zespoły mieszkaniowe (DANEK R. 2010). Sprzedaż znacznej ilości gruntów była możliwa dzięki uchwaleniu dużej ilości planów miejscowych, wyznaczających przeznaczenie terenów pod różne funkcje.

W rejonie ul. Legnickiej sprzedano teren tzw. Wzgórza Mikołajskiego o powierzchni 7,30 ha za kwotę 38 mln zł (ca 520 zł/m²) z przeznaczeniem dla różnych funkcji (biura, usługi, aktywność gospodarcza, hotel, szkoła, szpital). W rejonie Wzgórza Mikołajskiego, placu Strzegomskiego, ulic Legnickiej, Strzegomskiej i Robotniczej tworzy się niemal samoistnie wrocławska dzielnica biurowa. Jest to rejon blisko oddalony od centrum miasta (ca 2 km na zachód od Rynku), o dobrym dostępie komunikacyjnym do budującej się Autostradowej Obwodnicy Wrocławia i do Portu Lotniczego „Copernicus” na Strachowicach.

Urząd Miejski na rok 2011 przewiduje oferty sprzedaży gruntów pod hotele i biurowce na trasie z lotniska do centrum miasta. Najatrakcyjniejsze oferty będą dotyczyły sprzedaży działki pod budowę hotelu przy ul. Modrzejewskiej (między Operą a budującym się Narodowym Forum Muzyki), działki pod aktywność gospodarczą przy skrzyżowaniu ul. Pułaskiego z ul. Traugutta, terenów w centrum przy pl. Społecznym (różne funkcje centrotwórcze) oraz działki o pow. ponad 2 ha pod działalność usługową na Tarnogaju (południe Wrocławia). Dla deweloperów ciekawymi ofertami mogą być sprzedaże kamienic w centrum Wrocławia (przy ul. Włodkowica, Rzeźniczej i Łaziennej, przy pl. Solnym) oraz wielu działek pod zabudowy plombowe (DANEK R. 2010).

Dzięki uchwaleniu nowych planów miejscowych możliwa będzie sprzedaż gruntów na Maślicach, Stabłowicach, Złotnikach, Marszowicach i w Leśnicy (na zachodzie Wrocławia). Atrakcyjność tych terenów związana jest z budową na

Maślicach stadionu na EURO 2012 i towarzyszącej infrastrukturze (drogi, połączenia tramwajowe i kolejowe z centrum miasta).

Przygotowywane oferty Urząd Miejski publikuje na swojej stronie internetowej (w giełdzie nieruchomości) również w wersji angielskiej i niemieckiej. Informacje dotyczą 3 etapów prac nad ofertami: a) przygotowanie pod względem formalno-prawnym, b) wykaz z opisem nieruchomości, przeznaczeniem w miejscowym planie i ceną ofertową, c) ogłoszenie o przetargu.

3.2. Główne inwestycje realizowane we Wrocławiu w 2010 roku

W dniu 8 grudnia 2010 r. Gazeta Wyborcza opublikowała dodatek (fotoreportaż) pt. „Największe inwestycje Wrocławia w obiektywie fotoreporterów „Gazety” (MACIOROWSKI M. red. 2010). Poniżej krótka ich charakterystyka.

Tabela 2

Największe inwestycje Wrocławia w 2010 roku

	Opis inwestycji
	Autostradowa Obwodnica Wrocławia. Łączy na zachodzie miasta autostradę A4 z drogami do Poznania i Warszawy, długości 35,4 km, koszt ponad 4 mld zł, z najwyższym w Polsce 122 m mostem jednopylonowym w Rędzinie.
	Stadion na Euro 2012. Wysokość 37 m, pow. 38 tys m ² , 42,8 tys. miejsc, wielopoziomowy garaż na 2,5 tys. samochodów. Koszt ca 1 mld zł.
	Obwodnica wschodnia Wrocławia (Bielany-Łany-Długołęka). Droga wojewódzka o długości 30 km. Budowa etapowa. Koszt ponad 600 mln zł.
	Obwodnica śródmiejska Wrocławia (całość 25 km). Odcinek północny od Mostu Milenijnego do wylotu na Poznań (4 km). Koszt 257 mln zł.
	Nowy terminal Portu Lotniczego im. Mikołaja Kopernika. Kubatura 330 tys. m ³ (3 kondygnac.) 1,5 tys. miejsc parkingowych. Koszt ponad 600 mln zł.
	Narodowe Forum Muzyki. Nowoczesna sala koncertowa przy pl. Wolności na 1,8 tys. miejsc z obiektami towarzyszącymi dla najważniejszych instytucji muzycznych Wrocławia. Budowla o wys. 30 m, powierzchni całkowitej 48 tys m ² i kubaturze 257 tys m ³ . Koszt 295 mln zł.
	Sky Tower. Najwyższy budynek Wrocławia (212 m). Pow. biurowa 22 tys. m ² , pow. handlowa 24 tys. m ² , 236 apartamentów.

Źródło: MACIOROWSKI M. 2010. Jak zmienia się Wrocław. GW 8.XII.2010.

5. Podsumowanie

Poprzez analizę dokumentów strategicznych i dokumentów planowania przestrzennego uznać należy, że w uaktualnionym w 2010 r. studium

uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia uwzględniono zapisy umieszczone w planie zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego (zapisy celów publicznych o znaczeniu ponadlokalnym). Zapisy te powinny trafić do planów miejscowych. Tym samym uszanowano zasadę spójności systemu planowania przestrzennego, mocno akcentowaną w publikacji „Planowanie przestrzenne – zarys systemu” (NIEWIADOMSKI 2003, s. 41).

Trzystopniowy system planowania przestrzennego w Polsce (na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym) wydaje się być hierarchiczny, niektórzy dyskutanci zauważają jednak w nim luki i niekonsekwencje. W długo dyskutowanym projekcie Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (zaakceptowanym w maju 2010 r. przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego) umieszczono kilkanaście zadań dla przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego w Polsce. Pierwsze zadanie dotyczy wprowadzenia (przywrócenia) hierarchiczności planów przestrzennych.

Zasada hierarchiczności powinna dotyczyć skorelowania oraz podporządkowania planów miejscowych planom wojewódzkim i krajowym. Analizując dokumenty planistyczne Wrocławia nie zauważa się, aby opisana zasada hierarchiczności planów została naruszona. Treść opisanych dokumentów planistycznych i strategicznych świadczy o ich współzależności i integracji planowania przestrzennego z planowaniem gospodarczym.

We Wrocławiu istnieje sprawny system planowania przestrzennego (KOWALCZYK 2004). Świadczą o tym statystyki pokrycia planami miejscowymi. Na koniec 2010 r. 47% powierzchni Wrocławia miało obowiązujące plany, dla 17% jego powierzchni plany są opracowywane. Średnio jeden opracowany plan obejmuje obszar ca 49 ha. Nie widać tu niekorzystnego i krytykowanego „rozdrobienia” planistycznego.

Dużą część obszaru Wrocławia objęta planami miejscowymi sprzyja gospodarce nieruchomości. Świadczą o tym skondensowane informacje o sprzedaży nieruchomości komunalnych Wrocławia w 2010 r. oraz o bogatej ofercie sprzedaży nieruchomości na 2011 r., zawarte w rozdziale 3.1.

We Wrocławiu istnieje dobry klimat inwestycyjny. Świadczy o tym m.in. wykaz głównych inwestycji prowadzonych we Wrocławiu w 2010 r. (rozdział 3.2). W kadencji samorządowej w latach 2007-2009 Wrocław został uznany liderem inwestycji w Polsce (artykuł w „Rzeczpospolitej” z dnia 18 listopada 2010 r.). Wrocław na inwestycje w latach 2007-2009 wydał 3,02 mld złotych (w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi to 4,8 tys. złotych).

Przeprowadzone badania dotyczące możliwości zwiększenia atrakcyjności inwestycyjnej dowiodły, że Wrocław cieszy się już dobrym klimatem inwestycyjnym. Jako czwarte, co do wielkości, miasto w Polsce charakteryzuje się wielofunkcyjną strukturą gospodarczą, uznawane jest za najbardziej zielone miasto w Polsce, jest prężnym ośrodkiem kultury i edukacji, ośrodkiem imprez wystawienniczych i targowych, jest ważnym węzłem komunikacyjnym. Poziom

bezpośrednich inwestycji zagranicznych w latach 1998-2005 wyniósł 3,5 mld USD. Można więc uznać, że w ostatnich latach wypromowana została marka Wrocławia (ŁADYSZ I. ŁADYSZ J. 2009).

6. Literatura

- DANEK R. 2010. Wrocław sprzedaje więcej nieruchomości. Gazeta Wyborcza (dodatek „Dom”), 29 grudnia 2010 r.
- Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030 (projekt). 2010. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Warszawa, 18 maja 2010 r.
- KOWALCZYK M. 2004. Wykorzystanie map i opracowań geodezyjnych w miejscowym planowaniu przestrzennym. Konferencja SGGW. Warszawa, s. 147-156
- ŁADYSZ I., ŁADYSZ J. 2009. Wizerunek metropolii wrocławskiej. Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach. Katowice. s. 181-188.
- MACIOROWSKI M. 2010. Jak zmienia się Wrocław. Gazeta Wyborcza 8.XII.2010.
- NIEWIADOMSKI Z. 2003. Planowanie przestrzenne. Zarys systemu. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis. Warszawa.
- NOWAK M.J. 2010. Polityka przestrzenna w polskich obszarach metropolitalnych. Wydawnictwo Fachowe CEDEWU. Warszawa.
- Plan zagospodarowania przestrzennego województwa dolnośląskiego. 2002. Uchwała Nr XLVIII/873/2002 Sejmiku Województwa Dolnośląskiego.
- Strategia „Wrocław w perspektywie 2020 plus”. 2006. Uchwała Nr LIV/3250/06. Rady Miejskiej Wrocławia z dnia 6 lipca 2006 r.
- Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Wrocławia. 2010. Tekst wg uchwały Nr L/1467/10 Rady Miejskiej Wrocławia.
- ŻRÓBEK S., ŻRÓBEK R., KURYJ J. 2008. Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur. Wydawnictwo Gall, Katowice.

STRATEGIC AND PLANNING DOCUMENTS IN MANAGEMENT OF WROCLAW AREA

Marian Kowalczyk

Institute of Geodesy - Faculty of Technical Sciences

University of Lower Silesia in Wroclaw

e-mail: geo-kow-mar@wp.pl

Key words: *real estate management, urban planning, public domain investments*

Abstract

The publication is to analyse Wroclaw's strategic and planning documents in view of their coherence and hierarchy (country, province, municipality). The result of the analysis confirms interdependence and integration of urban as well as economic planning. The final part of the study shows the sales of public housing and major investments implemented in Wroclaw in 2010.

GOSPODARKA GRUNTAMI GMIN W KONTEKŚCIE ROZWOJU LOKALNEGO NA PRZYKŁADZIE WOJEWÓDZTWA MAŁOPOLSKIEGO

Agnieszka Małkowska

*Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego
Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie
e-mail: malkowska@uek.krakow.pl*

Słowa kluczowe: *gospodarka gruntami gmin, rozwój lokalny*

Streszczenie

Rozwój gminy należy do kategorii rozwoju lokalnego. Jest to proces dokonujący się na terytorium lokalnym, będący wynikiem współdziałania ogółu podmiotów funkcjonujących i gospodarujących na określonym obszarze. Władze gminy, jako organy odpowiedzialne za ustalanie i wdrażanie polityki rozwoju lokalnego, w swoich działaniach dążą do skoordynowania aktywności podmiotów, tak by w możliwie największym stopniu służyła ona interesom społeczności lokalnej oraz pobudzają inicjatywy prywatne. Obszarem, stanowiącym istotny element prowadzonej polityki rozwoju lokalnego, jest gospodarka nieruchomościami, w tym gospodarowanie zasobami gruntów gminnych. Właściwie prowadzona może stanowić narzędzie stymulowania rozwoju społeczno-gospodarczego, sprzyjać decyzjom podejmowanym przez podmioty prywatne i przyczyniać się do poprawy sytuacji finansowej gmin w długim okresie czasu. W artykule przeprowadzona została analiza gospodarowania zasobami gruntów gmin województwa małopolskiego pod kątem wspierania procesów rozwoju lokalnego.

1. Wprowadzenie

Rozwój obszarów lokalnych jest zagadnieniem, na którym koncentruje się uwaga zarówno autorów publikacji naukowych, jak i przedstawicieli władz samorządowych i państwowych. Problem rozwoju jest obecny także w polityce Unii Europejskiej, czego wyrazem są programy wspierania przedsięwzięć rozwojowych, szczególnie dla terenów zapóźnionych i niedoinwestowanych. Większość przedsięwzięć rozwojowych, bez względu na źródło pochodzenia środków na ich sfinansowanie, wymaga aktywnego zaangażowania władz lokalnych oraz odpowiedniego zaplecza materialnego – przede wszystkim w postaci odpowiednich zasobów gruntowych, stanowiących warunek progowy planowania i realizacji projektów rozwojowych. Zapewnienie przestrzeni dla przedsięwzięć inwestycyjnych i innych działań prorozwojowych może zostać zrealizowane na wiele sposobów, z czego większość zawiera się w obszarze polityki gospodarowania gruntami gmin.

Celem niniejszego artykułu jest przeprowadzenie analizy gospodarki gruntami gmin prowadzonej na terenie województwa małopolskiego i dokonanie jej krytycznej oceny pod względem ukierunkowania na wspieranie rozwoju lokalnego. Zaprezentowane wyniki badań pochodzą z badań własnych autora zrealizowanych dla celów pracy doktorskiej (MAŁKOWSKA 2010) i opierają się na dostępnych danych ze źródeł statystyki publicznej GUS oraz informacjach zebranych za pośrednictwem przeprowadzonych w gminach ankiet. Ankieta objęto 50% gmin województwa małopolskiego.

2. Rozwój gminy w koncepcji rozwoju lokalnego

Pojęcie „*rozwoju lokalnego*” jest kategorią złożoną i niejednoznaczną. W. Krajewski charakteryzuje „*rozwój*” jako „*pewien ciąg zmian ukierunkowanych i nieodwracalnych dokonujących się w strukturze obiektów złożonych, tj. systemów*” (KRAJEWSKI 1977). Składa się on z faz, stadiów i etapów, które zachodzą w długim okresie czasu. Kierunek zmian jest zawsze określony, a zmiany te mogą dotyczyć zarówno aspektu ilościowego, jak i jakościowego określonych cech obiektu (SZYMLA 2000). W tym kontekście „*rozwój lokalny*” będzie oznaczał całokształt wieloaspektowych zmian o charakterze ilościowym i jakościowym wywierających korzystny wpływ na strukturę gospodarki i poziom życia społeczności lokalnej. Jest to proces przebiegający w danym miejscu w przestrzeni geograficznej zwanym „*terytorium lokalnym*”. Pojęcie „*terytorium lokalnego*” nie wskazuje wprost na jednostkę przestrzenną do której się odnosi. Skala lokalna w warunkach obecnego podziału terytorialnego Polski, jest utożsamiana: w szerszym ujęciu z obszarem powiatów i gmin (czyli sub- i mikroregionów), w węższym - z obszarem gmin, co wynika z uznania jej za podstawową jednostkę podziału administracyjnego kraju. Dla celów niniejszego artykułu ograniczono pojęcie rozwoju lokalnego do obszaru gminy.

W rozwoju lokalnym czynnie uczestniczy zbiór współzależnych podmiotów gospodarujących na terenie danej gminy, takich jak: gospodarstwa domowe i gospodarstwa rolne, podmioty gospodarcze, różnego rodzaju instytucje, organizacje pozarządowe oraz lokalne i regionalne władze samorządowe. Rozwój jest pochodną działań wszystkich wymienionych podmiotów, które w oczywisty sposób dążą do osiągnięcia różnych, często sprzecznych ze sobą celów. Rolą władz gminy jest odpowiednie koordynowanie i wspieranie tych działań z korzyścią dla lokalnego systemu społeczno-gospodarczego.

Władze gminy realizują cele rozwoju w ramach prowadzonej przez siebie polityki rozwoju lokalnego. Jej ważną częścią są decyzje i działania z zakresu polityki gospodarowania gminnymi zasobami nieruchomości.

3. Gospodarowanie zasobami gruntów gminnych

Gospodarowanie *gminnym zasobem nieruchomości*, polega przede wszystkim na realizacji czynności przewidzianych w przepisach ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) oraz innych, właściwych tej

dziedzinie aktach prawnych. Patrząc na gospodarkę nieruchomościami gminy szerzej, nie tylko przez pryzmat czynności wskazanych w ustawie, warto w pierwszej kolejności postawić pytanie o jej główne cele. Literatura przedmiotu wskazuje na dwa podejścia do gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Pierwsze – tradycyjne – jako główny cel zakłada utrzymywanie właściwej wielkości zasobu nieruchomości gminy dla dostarczenia dóbr i świadczenia usług publicznych po najmniejszych kosztach, przy uwzględnieniu wszystkich możliwych alternatywnych zastosowań. Drugie podejście – nietradycyjne – stawia przed gospodarką nieruchomościami gminy dwa cele: wspieranie lokalnego rozwoju ekonomicznego oraz pozyskiwanie dochodów budżetowych (KAGANOWA, NAYYAR-STONE 2000).

W Polsce uregulowania prawne wyznaczające kierunki wykorzystania nieruchomości z zasobów gminnych zawarte zostały w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Artykuł 24 ust. 2 u.g.n. formułuje cele wykorzystania nieruchomości gminnych, do których zalicza:

- cele rozwojowe gmin,
- cele zorganizowanej działalności inwestycyjnej, w szczególności realizacja budownictwa mieszkaniowego i związanych z nim potrzeb w zakresie budowy urządzeń infrastruktury technicznej,
- inne cele publiczne.

Pojęcie celów rozwojowych gmin nie zostało bliżej skonkretyzowane. Można wnioskować, że w kategorii rozwoju mieszczą się różnego typu przedsięwzięcia podejmowane przez podmioty prywatne i publiczne, służące realizacji strategii rozwoju lokalnego. Aby jednak były one możliwe, gminy muszą dysponować odpowiednimi, pod względem ilościowym i jakościowym, zasobami gruntów własnych, które mogą być przeznaczane na projekty rozwojowe.

4. Charakterystyka województwa małopolskiego pod względem struktury gruntów gminnych

Badanie, którego przedmiotem była gospodarka nieruchomościami gmin, zostało przeprowadzone w samorządach gminnych województwa małopolskiego. Szczegółowymi celami analizy było: określenie potencjału gruntowego gmin oraz zbadanie sposobów nabycia i kierunków rozdysponowania posiadanych nieruchomości, z punktu widzenia stymulowania procesów rozwoju lokalnego. Struktura gruntów gminnych w województwie małopolskim została scharakteryzowana za pomocą dwóch zmiennych (tabela 1):

- X_1 - udział gruntów tworzących gminny zasób nieruchomości w powierzchni gminy (wg stanu na 2007 r.), oraz
- X_2 - udział gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w powierzchni gruntów skomunalizowanych (wg stanu na 2007 r.).

Tabela 1

Charakterystyka zmiennych opisujących gospodarkę gruntami gmin województwa małopolskiego w 2007 r.

Zmienne	Miary statystyczne					
	średnia aryt.	wartość min.	wartość max.	med.	wsp. zmienności V_j	wsp. asymetrii As
X_1	0,03	0,00	0,15	0,02	1,02	1,90
X_2	0,04	0,00	0,38	0,02	1,48	2,16

Źródło: opracowanie własne.

Zmienna X_1 charakteryzuje potencjał zasobów gruntowych samorządu terytorialnego, który może być wykorzystywany do realizacji celów rozwojowych gminy. Empiryczny zakres cechy obejmuje przedział wartości od 0 do 15% udziału gruntów gminnych w powierzchni gminy. Najliczniejszą grupę stanowią te jednostki samorządowe, w których udział gruntów komunalnych zamyka się w przedziale od 0 do 2% powierzchni gminy. Silna dodatnia asymetria pozwala wnioskować o występowaniu obserwacji odstających, czyli nielicznych gmin, w których udział gruntów gminnych w powierzchni gminy wynosi ponad 13%. Poziom współczynnika zmienności wskazuje na duże zróżnicowanie gmin pod względem analizowanej cechy. Zmienna X_2 informuje o sposobie zagospodarowania nieruchomości gminnych, jednocześnie wskazując na charakter polityki gminy w zakresie rozdysponowania gruntów gminnych. Rozkład zmiennej cechuje silna asymetria prawostronna. W gminach województwa małopolskiego od 0 do 40% gruntów skomunalizowanych zostało oddanych w użytkowanie wieczyste. W przeważającej większości gmin udział gruntów w użytkowaniu wieczystym wynosi do 4%.

Grupowanie gmin województw ze względu na podobieństwo w zakresie gospodarki gruntami przy wykorzystaniu metody k-średnich pozwoliło wyodrębnić cztery jednorodne skupienia (tabela 2).

Pierwsze skupienie mieści gminy, w których użytkowanie wieczyste jest jedną z podstawowych form zagospodarowania gruntów skomunalizowanych. Wysoki udział gruntów w użytkowaniu wieczystym idzie w parze z niewielkim zasobem gruntów własnych w relacji do powierzchni gminy. W ramach drugiego skupienia zgrupowane zostały te gminy, w których występuje duży udział gruntów

komunalnych w strukturze własnościowej gruntów. Przy czym niewielki odsetek tych gruntów zostało zagospodarowanych w formie użytkowania wieczystego.

Tabela 2

Średnie wartości zmiennych charakteryzujących gospodarkę gruntami w poszczególnych skupieniach uzyskanych metodą k-średnich

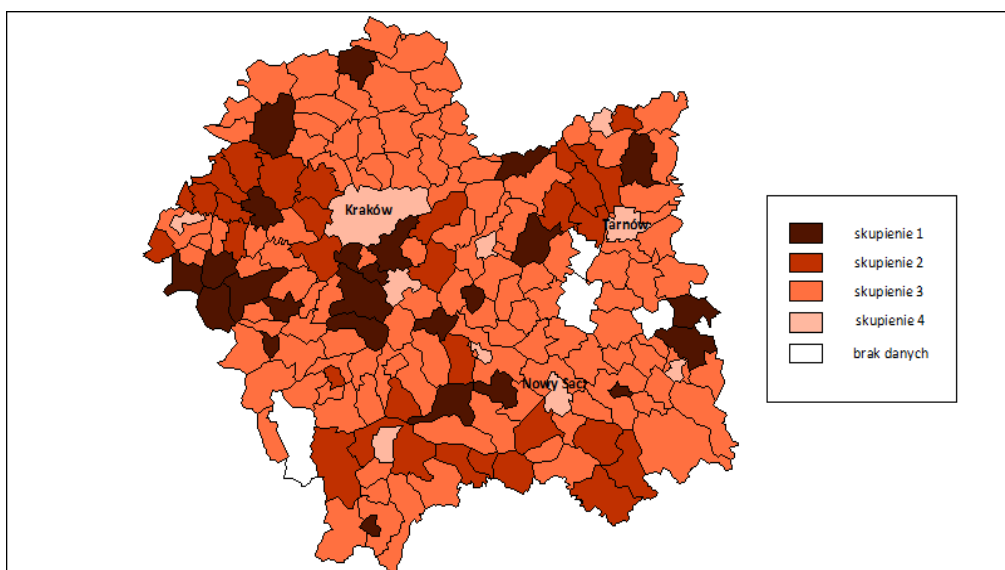
Zmienna	Skupienia			
	Nr 1	Nr 2	Nr 3	Nr 4
X_1 - Udział gruntów tworzących gminny zasób nieruchomości w powierzchni gminy ogółem	0,697	2,232	0,542	3,063
X_2 . Udział gruntów przekazanych w użytkowanie wieczyste w powierzchni gruntów skomunalizowanych	3,071	0,401	0,359	4,851

Źródło: opracowanie własne.

Skupienie trzecie – najliczniejsze – to przeważająca grupa gmin województwa małopolskiego o najniższym poziomie obu mierników. Ostatnie skupienie to 10 gmin o najwyższej średniej wartości zmiennej X_1 i X_2 . Są to przede wszystkim największe miasta, które z jednej strony posiadają znaczący zasób gruntów gminnych, z drugiej strony, duży udział gruntów skomunalizowanych wykorzystywany jest na zasadach użytkowania wieczystego, co stanowi stabilne źródło dochodów dla budżetów gmin.

Przestrzenna prezentacja wyników grupowania na mapie województwa małopolskiego pozwala wskazać pewne prawidłowości (rys. 1).

Główne miasta województwa wyróżniają się na tle pozostałych obszarów, ze względu na największy udział gruntów skomunalizowanych w powierzchni gminy oraz najwyższy udziałem gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Przeważający obszar województwa zajmują gminy o niewielkich zasobach gruntów własnych oraz nikłym poziomie gruntów oddanych w użytkowanie wieczyste. Niewątpliwie sytuacja taka wynika z polityki wyprzedaży gruntów komunalnych, która była sposobem na poprawę sytuacji budżetowej, szczególnie gmin mniej zasobnych. Na niski poziom gruntów w użytkowaniu wieczystym ma także wpływ typ gminy (w grupie tej większość stanowią gminy o charakterze rolnym). Najbardziej odległymi są skupienia 3 i 4, co prowadzi do wniosku, że struktura gospodarki gruntami w dużych miastach znacząco odbiega od modelu gospodarki gruntami realizowanego w gminach wiejskich.



Rys. 1. Przestrzenne zróżnicowanie gmin województwa małopolskiego pod względem gospodarki gruntami gmin. *Źródło:* opracowanie własne.

4.1. Kształtowanie gminnych zasobów gruntowych

Wielkość i jakość zasobów gruntowych gmin jest czynnikiem umożliwiającym bądź ograniczającym możliwości samorządów w zakresie prowadzenia aktywnej, prorozwojowej gospodarki nieruchomościami. Według zebranych opinii reprezentantów samorządów gmin, jedną z głównych barier gospodarki nieruchomościami jest brak odpowiednich gruntów własnych. Analizując aktywność gmin województwa małopolskiego, służącą budowaniu własnych zasobów nieruchomości, można stwierdzić, że: przeważająca większość ankietowanych gmin (88%) powiększyła w ostatnich pięciu latach posiadany zasób gruntowy. Najczęściej odbywało się to w drodze komunalizacji (84% wskazań), w formie zakupu w ramach inwestycji własnej (72% wskazań), poprzez darowiznę (68% wskazań) lub zamianę (47% wskazań). Niewielka liczba gmin deklarowała skorzystanie z prawa pierwokupu (12%) oraz nabycie prawa użytkowania wieczystego (11%).

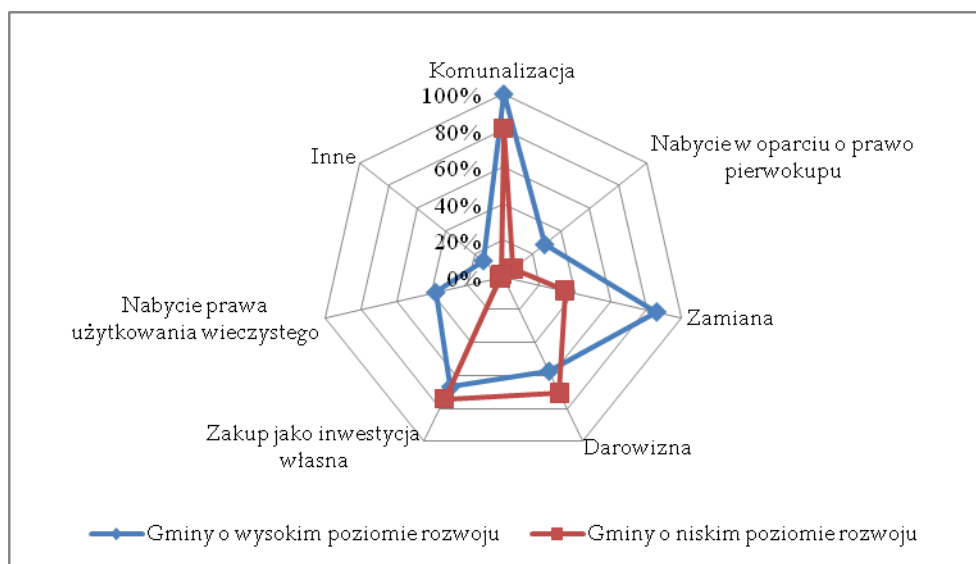
Rysunek 2 obrazuje różnice pomiędzy gminami o wyższym i niższym poziomie rozwoju (MAŁKOWSKA 2010) w zakresie udziału stosowania poszczególnych form pozyskania nieruchomości do zasobów publicznych.

Porównując gminy o wysokim i niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, można dostrzec następujące prawidłowości (rys. 2):

- w gminach o wysokim poziomie rozwoju dominowała komunalizacja (100% wskazań) oraz zamiana (86% wskazań) jako najbardziej powszechne formy powiększania zasobów gruntowych,

- w gminach o niskim poziomie rozwoju głównymi źródłami pochodzenia nowych składników zasobów nieruchomości była komunalizacja (81% wskazań), darowizna (71% wskazań) oraz zakup w ramach inwestycji własnej (74% wskazań),
- większy udział gmin o wysokim poziomie rozwoju w stosunku do jednostek niżej rozwiniętych, wykorzystywał komunalizację, prawo pierwokupu, zamianę, nabycie prawa użytkowania wieczystego.

Z możliwości pozyskania niezbędnych na realizację celów publicznych gruntów poprzez wywłaszczenie na rzecz samorządu gminnego od 2005 r. do 2009 r. skorzystało w sumie 5 gmin, z czego były to 2 gminy miejskie, 2 gminy miejsko-wiejskie oraz jedna gmina wiejska.



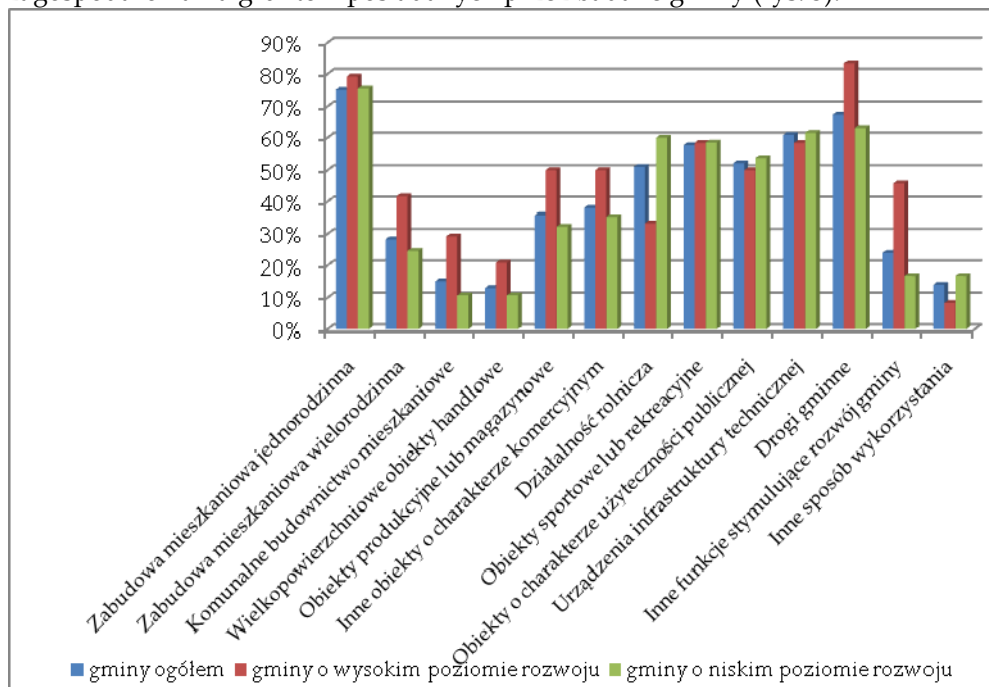
Rys. 2. Formy nabycia gruntów do gminnych zasobów nieruchomości według poziomu rozwoju gmin. *Źródło:* opracowanie własne.

Można stwierdzić zatem, że gminy o wyższym poziomie rozwoju stosują bardziej zróżnicowane formy pozyskania gruntów. Szczególnie częstsze wskazywanie prawa pierwokupu jako podstawy nabycia nieruchomości świadczy o bardziej świadomym, celowym i aktywnym prowadzeniu gospodarki nieruchomościami przez te gminy. Nie można jednak pominąć faktu, że w większości dotyczy to lepiej rozwiniętych gmin miejskich, gdzie bardziej dynamiczny obrót na rynku nieruchomości daje szansę samorządom na skorzystanie z tej formy nabycia.

Posiadane zasoby gruntowe gmin, w zależności od ich wielkości i jakości, mogą posłużyć do wspierania działalności gospodarczej i inwestycyjnej podmiotów

prywatnych oraz do podejmowania działań inwestycyjnych przez samorządy gmin w ramach inwestycji publicznych.

Sama analiza form pozyskiwania gruntów do zasobów publicznych nie wnosi informacji o ich jakości i przydatności dla konkretnych celów. Dlatego w kwestionariuszu ankietowym uwzględniono pytanie o potencjalne funkcje zagospodarowania gruntów posiadanych przez badane gminy (rys. 3).



Rys. 3. Potencjalne sposoby wykorzystania gruntów z zasobów gminnych według wskazań ankietowanych gmin. Źródło: opracowanie własne.

Zgodnie z deklaracjami:

- 83% badanych gmin posiada grunty przeznaczone pod zabudowę jednorodzinną;
- 77% gmin - grunty przeznaczone pod drogi gminne;
- 66% gmin - grunty przeznaczone pod realizację urządzeń infrastruktury technicznej oraz pod obiekty sportowe i rekreacyjne,
- 60% gmin - grunty przeznaczone pod realizację obiektów użyteczności publicznej.

Tylko 15% gmin zadeklarowało dysponowanie gruntami nadającymi się do wykorzystania pod wielkopowierzchniowe obiekty handlowe, a 16% pod komunalne budownictwo mieszkaniowe.

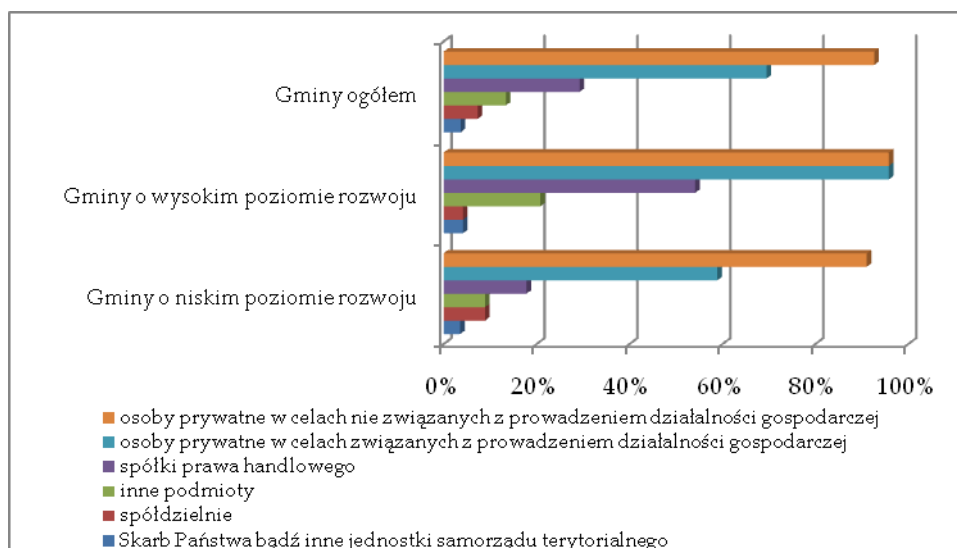
Większy udział gmin w grupie o wysokim poziomie rozwoju, w stosunku do udziału gmin o niskim poziomie rozwoju, deklaruje posiadanie zasobów

gruntowych nadających się do wykorzystania pod: zabudowę mieszkaniową wielorodzinną i komunalną, wielkopowierzchniowe obiekty handlowe, obiekty produkcyjne, magazynowe oraz pozostałe o komercyjnym charakterze, drogi gminne oraz inne przedsięwzięcia stymulujące rozwój gminy.

Przeznaczenie gruntów wskazywane przez większość gmin ma charakter nie komercyjny i z założenia służy zaspokojeniu potrzeb społecznych. Grunty gminne nadające się do komercyjnego wykorzystania, czyli potencjalnie te, które gminy mogą udostępniać podmiotom dla celów inwestycyjnych, znajdują się w zasobach niewielu gmin.

4.2. Kierunki rozdysponowania gruntów z zasobów gminnych

Kierunki rozdysponowania gruntów z zasobów gminnych wskazują na charakter prowadzonej przez gminy polityki gospodarowania mieniem gminnym. Zbywanie gruntów gminnych podmiotom prywatnym dla celów prowadzenia działalności gospodarczej i inwestycyjnej może być bowiem skutecznym instrumentem stymulowania rozwoju gospodarczego. Niestety wiele gmin zbycie gruntów z zasobów własnych traktuje jako doraźny środek mający poprawić stan finansów gminnych, a nie jako decyzję strategiczną o trwałych skutkach. Dlatego interesującym problemem, z punktu widzenia działalności proinwestycyjnej gmin, jest zbadanie kierunków rozdysponowania posiadanych przez gminy nieruchomości (rys. 4).



Rys. 4. Kierunki rozdysponowania gruntów gminnych w latach 2005- 2009 według poziomu rozwoju gmin *Źródło:* opracowanie własne.

Największy udział gmin (ponad 90%) zadeklarował zbycie nieruchomości gruntowych osobom prywatnym w celach nie związanych z prowadzeniem

działalności gospodarczej. Prawie 70% gmin sprzedawało grunty osobom prywatnym dla celów powiązanych z działalnością gospodarczą. Około 30% badanych gmin zadeklarowało sprzedaż nieruchomości gruntowych spółkom prawa handlowego.

W gminach o wysokim poziomie rozwoju ta sama liczba samorządów zbyła grunty gminne osobom prywatnym zarówno w celach związanych, jak i nie związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej. Stosunkowo duży udział gmin o wysokim poziomie rozwoju dokonywał rozdysponowania gruntów gminnych wśród spółek prawa handlowego. Można stąd wnioskować, że decyzje o sprzedaży gruntów gminnych nie były wyłącznie powodowane potrzebą pozyskania dodatkowych środków do budżetów gmin, ale stanowiły element celowo prowadzonej polityki rozwoju gminy. W gminach o niższym poziomie rozwoju mniej niż 60% jednostek zadeklarowało zbycie gruntów dla celów związanych z działalnością gospodarczą, a ok. 17% sprzedaż gruntów spółkom prawa handlowego. Zatem widać wyraźnie, że występuje zależność pomiędzy kierunkiem rozdysponowania gruntów gminnych a poziomem rozwoju gmin, przy czym związek przyczynowy ma tu charakter obustronny. Z jednej strony bowiem gminy zbywające w sposób celowy grunty pod komercyjne wykorzystanie wpływają na decyzje podmiotów gospodarczych działając prorozwojowo, z drugiej jednak strony, zainteresowanie ze strony podmiotów prywatnych gruntami gminnymi jest większe na obszarach lepiej rozwiniętych i atrakcyjniejszych gospodarczo.

5. Wnioski

Podsumowując, występują widoczne różnice pomiędzy grupami gmin wyodrębnionymi ze względu na poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, pod względem charakteru prowadzonej gospodarki nieruchomościami własnymi. Gminy o wyższym poziomie rozwoju posiadają odmienną strukturę zasobów gruntowych pod względem ich wielkości i sposobu zagospodarowania, niż gminy słabiej rozwinięte. Również grupy te różnią ze względu na stosowanie prawnie dostępnych form nabycia gruntów i kierunków rozdysponowania posiadanych zasobów. Większą aktywnością w tym względzie i bardziej proinwestycyjne nastawienie wyróżnia gminy lepiej rozwinięte, czego jedną z przyczyn jest niewątpliwie aktywne zainteresowanie nieruchomościami ze strony sektora prywatnego. Można stwierdzić, że gminy wyżej rozwinięte, uznając znaczenie gospodarki nieruchomościami za istotny czynnik rozwoju lokalnego, prowadzą ją w sposób proaktywny, silniej ukierunkowany na stymulowanie działalności gospodarczej niż gminy słabiej rozwinięte. Wynika to niewątpliwie nie tylko z przekonań władz lokalnych i przyjętego modelu polityki gospodarowania mieniem gminnym, ale także na zasadzie sprzężenia zwrotnego, z samej sytuacji gospodarczej obszaru i jego większej atrakcyjności dla podmiotów prywatnych, co niejako wymusza na samorządach wyjście naprzeciw potrzebom przedsiębiorcom i inwestorom.

6. Literatura

KAGANOWA O., NAYYAR-STONE R. 2000. *Municipal Real Property Asset Management. An Overview of World Experience, Trends and Financial Implications*. Journal of Real Estate Portfolio Management. 6, 4, October-December

KRAJEWSKI W. 1977. *Pojęcie rozwoju i postępu*. W: *Założenia teoretyczne badań nad rozwojem historycznym*. red. Kmita J. Warszawa

MAŁKOWSKA A. 2010. *Gospodarka nieruchomościami jako czynnik w rozwoju gmin województwa małopolskiego*. Dysertacja doktorska. UEK. Kraków (maszynopis)

SZYMLA Z. 2000. *Determinanty rozwoju regionalnego*. Ossolineum, Kraków

PUBLIC LAND MANAGEMENT FROM THE PERSPECTIVE OF LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT FOR THE MUNICIPALITIES OF MAŁOPOLSKA PROVINCE

Agnieszka Małkowska

Department of Real Estate Economics and Investment Process

Cracow University of Economics

e-mail: malkowska@uek.krakow.pl

Key words: *Public Real Estate Management, Local Economic Development*

Abstract

Local economic development is a process that takes place on the local territory and engages whole society and all functioning and cooperating entities on this area. Public local authorities are perceived as the bodies responsible for undertaking active measures in order to develop local economy. The real estate economy is one of the area used by public authorities in order to stimulate the process of socio-economic development. The notion of the "real estate economy" is, from a legal point of view, often reduced to managing public real estates, such as municipal lands, buildings and apartments. Municipal sources of public properties may be used to differentiate types of local development projects due to the local strategy goals. The most important part of these sources are lands, which are *sine qua non* for many local investments.

DYLEMATY PRZESTRZENNE I SPOŁECZNO-GOSPODARCZE BUDOWY WOH W LESZNI

Sławomir Palicki

Katedra Ekonomiki Przestrzennej i Środowiskowej

Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu

e-mail: *s.palicki@ue.poznan.pl*

Słowa kluczowe: *WOH, wielkopowierzchniowy obiekt handlowy, Leszno*

Streszczenie

Leszno to średniej wielkości miasto, w którym współcześnie nie funkcjonuje nowoczesny handel wielkopowierzchniowy (WOH). Jest to sytuacja wyjątkowa w skali Wielkopolski. W świetle najnowszych decyzji rynkowych o budowie 2-4 takich obiektów warto pochylić się nad dylematami, które proponowane inwestycje mogą wywołać w aspekcie przestrzennym, ekonomicznym, ale także społecznym. Badane inwestycje będą rozpatrywane w kontekście komercyjnego modelu rewitalizacji miasta, jako nośnik szerszego rozwoju Leszna.

1. Wstęp

Wielkopowierzchniowy obiekt handlowy (WOH) to obiekt handlowy, którego powierzchnia sprzedaży przekracza 400 m.kw. Definicja WOH pojawiła się w uchylonej przez Trybunał Konstytucyjny ustawie z dnia 11 maja 2007 r. o tworzeniu i działaniu wielkopowierzchniowych obiektów handlowych (Dz. U. z 2007 r. Nr 127, poz. 880, art. 2 ust. 1). Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto właśnie tę definicję, a w ślad za nią - 400 m. kw. powierzchni sprzedaży jako minimalną, graniczną wielkość, typową dla WOH.

Żywiłowy rozwój handlu w Polsce po 1989 r. objawia się gwałtownością przyrostu powierzchni sklepów przypadających na 1000 mieszkańców - w 1988 r. było to zaledwie 378 m. kw., a w 2008 roku już 815 m. kw. (BUDNER, PALICKI 2010) Bardzo dynamicznie wzrasta też liczba sklepów wielkopowierzchniowych (w tym hiper- i supermarketów oraz dyskontów); ich liczba w Polsce wzrosła z 2231 w 1995 r. do 8534 w 2008 r., był to więc wzrost niemalże czterokrotny.

W grupie sklepów wielkopowierzchniowych liczba domów towarowych (o powierzchni powyżej 2000 m. kw.) i domów handlowych (o powierzchni 600-1999 m. kw.) systematycznie spada. Obecnie odchodzi się więc od idei tego rodzaju placówek, głównie na rzecz:

- hipermarketów,
- supermarketów,
- sklepów dyskontowych,
- galerii handlowych.

Zdaniem W. Ciechomskiego (CIECHOMSKI 2009), formuła domów towarowych i domów handlowych uległa zestarzeniu się, zgodnie z teorią cyklu życia form handlu. W walce konkurencyjnej przegrywają one coraz bardziej z nowymi, bardziej atrakcyjnymi formami sprzedaży – galeriami handlowymi oraz sklepami internetowymi. Współczesne centra handlowe III generacji, o powierzchni ponad 10 tys. m. kw., z dominującą rolą i udziałem tzw. galerii handlowej (nawet ponad 70% powierzchni sprzedaży w obiekcie), przyciągają nie tyle ofertą stricte handlową, co raczej towarzyszącymi usługami wyższego rzędu, pasażem zaspokajającym potrzeby z zakresu rozrywki i kultury, a nawet duchowości.

Niedobór nowoczesnych galerii handlowych w Lesznie jest zaskakujący; trudno bowiem znaleźć drugie byłe miasto wojewódzkie tej wielkości w Polsce Zachodniej, pozbawione centrum handlowego. Uznano, że ten specyficzny przypadek warto przeanalizować, zwłaszcza w kontekście podjętych inicjatyw inwestycyjnych w handlu wielkopowierzchniowym, zlokalizowanych m.in. w obszarze leszczyńskiej Starówki. Budowa galerii handlowej w ścisłym centrum miasta wpisuje się także w szeroko rozumiane procesy rewitalizacji centrum Leszna.

Niniejszy artykuł stanowi pokłosie badań zrealizowanych przez W. Budnera i S. Palickiego w 2010 r. w Lesznie (BUDNER, PALICKI 2010). Jego celem jest zarysowanie stanu, uwarunkowań i kierunków rozwoju sieci handlowej w średniej wielkości mieście pozbawionym nowoczesnych form handlu.

2. Obecny stan handlu detalicznego w Lesznie

Od roku 2004 informacje gromadzone przez GUS odnoszą się wyłącznie do sklepów zatrudniających ponad 9 osób (czyli sklepów dużych i średnich). Stąd – w tabeli 1 ukazano wyłącznie punkty handlowe spełniające ww. warunek. Struktura branżowa handlu detalicznego w Lesznie (tabela 1) wskazuje na najliczniejszą reprezentację branży ogólnospożywczej i owocowo-warzywnej (39 sklepów w 2008 r.) oraz mięsnej i rybnej (39 sklepów w 2008 r.). Branża ogólnospożywcza i owocowo-warzywna dawała jednocześnie największy potencjał miejsc pracy – w roku 2008 zatrudniano tu 552 osoby. W latach 2006-2008 dynamicznie rozwijały się sklepy z odzieżą (wzrost liczby placówek handlowych z 14 do 23), sklepy z produktami alkoholowymi, kosmetyczno-toaletowymi i włókienniczymi (wzrost z 8 do 13) oraz z obuwiami i wyrobami skórzanymi (wzrost z 7 do 11), natomiast wyraźny spadek aktywności odnotowano w obrębie sklepów piekarniczo-ciastkarskich (spadek z 35 do 24 sklepów).

Tabela 1

Sklepy w Lesznie w latach 2006-2008 wg branży

Branże	Liczba sklepów		
	2006	2007	2008
Ogólnospożywcza i	46	40	39

owocowo-warzywna			
Mięsna i rybna	40	41	39
Piekarniczo-ciastkarska	35	31	24
Z napojami alkoholowymi, kosmetyczno-toaletowa, z wyrobami włókienniczymi	8	9	13
Z odzieżą	14	17	23
Obuwie, wyroby skórzane	7	6	11
Meble, sprzęt oświetleniowy	6	7	6
RTV i AGD	8	9	11
Księgarnie, art. Papiernicze	4	5	3
Pojazdy mechaniczne	14	10	12
Stacje benzynowe	13	14	13
Pozostałe sklepy	53	53	64
Razem sklepy	248	242	258

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu o stanie miasta Leszna 2008*, Urząd Miasta Leszna, Leszno 2008, s. 120 (dane GUS).

Łącznie w roku 2008 w Lesznie funkcjonowało 258 sklepów dużych i średniej wielkości, o całkowitej powierzchni handlowej 49 332 m. kw., w których zatrudniano 1590 pracowników. Warto dodać, że według badań Instytutu Usług Marketingowych Eurotest, w roku 2008 w Lesznie funkcjonowało łącznie 1028 sklepów (AKTUALIZACJA ANALIZY SKUTKÓW... 2009).

Tabela 2

Sklepy w Lesznie w latach 2007-2008 wg formy organizacyjnej (jednostki duże i średnie)

Formy organizacyjne	Liczba sklepów		Liczba pracujących		Powierzchnia sprzedaży (m.kw.)	
	2007	2008	2007	2008	2007	2008
Dom handlowy, supermarket	20	19	477	542	17529	19610
Sklep powszechny*	17	12	126	80	3614	2181
Sklep	65	97	351	477	14526	19999

wyspecjalizowany						
Apteka	6	7	52	53	423	465
Stacja benzynowa	14	13	93	78	0	0
Inny**	120	110	341	360	6068	7077
Ogółem	242	258	1440	1590	42160	49332

* powierzchnia od 120 m.kw. do 399 m.kw., sprzedaż towarów żywnościowych codziennego użytku oraz często nabywanych towarów nieżywnościowych,

** powierzchnia do 119 m.kw., sprzedaż towarów żywnościowych codziennego użytku oraz często nabywanych towarów nieżywnościowych

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Raportu o stanie miasta Leszno 2008*,
Urząd Miasta Leszno, Leszno 2008, s. 121-121 (dane GUS).

W strukturze organizacyjnej dominowały w roku 2008 sklepy inne, nieobjęte odrębną, szczegółową kategoryzacją. Są to niewielkie obiekty handlowe, oferujące zazwyczaj produkty żywnościowe oraz inne towary codziennego użytku. Można powiedzieć, iż są to sklepy powszechne o zmniejszonym formacie powierzchni handlowej.

Tabela 3

Liczba sklepów na 1000 mieszkańców w wybranych miastach Polski

Miasto	Ludność	Liczba sklepów	Liczba sklepów na 1000 mieszkańców
Gdańsk	455581	5930	10,8
Głogów	68300	826	12,0
Dębica	47429	589	12,4
Gorzów Wlkp.	125157	1620	12,9
Poznań	557264	7320	13,1
Wejherowo	46579	617	13,2
Tarnów	117920	1578	13,3
Zielona Góra	117557	1602	13,6
Włocławek	120900	1905	15,7
Leszno	64142	1028	16,0

Źródło: Aktualizacja analizy skutków lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na terenie miasta Leszno na istniejącą sieć handlową, rynek pracy, komunikację oraz zaspokojenie potrzeb i interesów mieszkańców, Eurotest Instytut Usług Marketingowych, Urząd Miasta Leszno, listopad 2009, s. 11.

Znaczący wzrost ilościowy notowano w latach 2007-2008 w kategorii „sklep wyspecjalizowany” (z 65 do 97 obiektów), natomiast wyraźny spadek zauważalny był w sklepach powszechnych (z 17 do 12 sklepów). Są to symptomy specjalizacji, podwyższania oczekiwań strony popytowej, przy jednoczesnym odchodzeniu od

sklepów powszechnych formatu 120-399 m. kw., kojarzonych raczej z poprzednią epoką i handlem nawiązującym do doby socjalizmu.

Znamiennym jest fakt, iż w zaledwie 19 obiektach typu dom handlowy/supermarket znajdują zatrudnienie 542 osoby, co stanowi około 1/3 ogółu pracowników dużych i średnich sklepów w Lesznie.

W Lesznie charakterystyczny jest wysoki poziom liczby sklepów na 1000 mieszkańców. Wynosi on 16, co oznacza efekt większego nasycenia siecią detaliczną aniżeli w porównywalnych miastach w Polsce o około 20%.

Dopełniając obrazu sytuacji, warto dodać, że dobrym miernikiem ilościowego i jakościowego rozwoju sieci handlowej jest udział i wielkość nowoczesnej powierzchni detalicznej. Pod tym pojęciem kryją się obiekty wielkoformatowe, powyżej 400 m.kw., domy towarowe, super- i hipermarkety oraz galerie handlowe. W Lesznie łącznie odnotowano 44 takie obiekty (na 1028), co daje w kontekście liczebności zaledwie 4,3% całej zbiorowości. Niemniej, pod względem udziału w całkowitej powierzchni handlowej, obejmują one ponad 50% całości potencjału Leszna. Są one skoncentrowane przestrzennie głównie w rejonie Śródmieścia oraz obszaru Leszna-Wschód. Największe z nich to: Manhattan, Nasze Leszno i Zatorze.

Tabela 4

Charakterystyka obecnego stanu bazy handlowej w Lesznie

I) niewystarczająca vs. wystarczająca ilościowo %	zdecydowanie niewystarczająca 9,6%	raczej niewystarczająca 28,3%	trudno powiedzieć 28,3%	raczej wystarczająca 21,8%	zdecydowanie wystarczająca 12,0%
II) uboga vs. bogata jakościowo %	zdecydowanie uboga 13,0%	raczej uboga 30,7%	trudno powiedzieć 32,5%	raczej bogata 17,8%	zdecydowanie bogata 6,0%
III) powszechna vs. ekskluzywna %	zdecydowanie powszechna 18,2%	raczej powszechna 34,7%	trudno powiedzieć 37,5%	raczej ekskluzywna 7,6%	zdecydowanie ekskluzywna 2,0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie Budner W., Palicki S., *Ocena skutków...*, *op. cit.*, s.46.

Noty uzyskiwane przez Leszno w badanych kategoriach pogłębionej analizy bazy handlowej wskazują na jej niedostatki (tabela 4). Okazuje się, że im bardziej wysublimowane są kategorie ocen, tym te oceny wykazują tendencję spadkową. Jeśli chodzi o liczbę punktów handlowych, pozytywne odpowiedzi stanowią około

34% ogółu, natomiast przy pytaniu o jakość bazy handlowej Leszna wskaźnik pozytywnych odpowiedzi spada do niespełna 24%, by wreszcie przy pytaniu o ekskluzywność tejże bazy handlowej odnotować wartość poniżej 10%.

3. Istniejące i planowane WOH w Lesznie

Wg danych Urzędu Miasta w Lesznie w grudniu 2007 roku funkcjonowały 44 sklepy wielkopowierzchniowe, tj. o powierzchni handlowej przekraczającej 400 m.kw. Są to głównie sklepy dyskontowe i supermarkety. Średnia powierzchnia sprzedaży w tej grupie punktów handlowych wyniosła prawie 1387 m.kw./obiekt. Przy łącznej podaży tego rodzaju sklepów w całym mieście na poziomie 61 020 m.kw. dostarczają one ponad połowę powierzchni sprzedaży w Lesznie.

Zaledwie 4 sklepy wielkopowierzchniowe dysponowały powierzchnią sprzedaży większą niż 2000 m.kw. Były to obiekty o następujących lokalizacjach:

- ul. Jana Pawła II 16 - centrum handlowe Manhattan;
- ul. Narutowicza 84 - Przedsiębiorstwo Rem Jerzy Rymwid;
- Aleje Konstytucji 3 Maja 12 - PHU „SUPER-POL” Waldemar Ciesiółka;
- ul. Energetyków 3 - BPH Bank Hipoteczny S.A.

Odnutowano także 14 obiektów (lub zespołów obiektów), których powierzchnie sprzedaży (ewentualnie sumaryczne powierzchnie sprzedaży) zawierały się w przedziale 1000-2000 m.kw. Sklepy te w przeważającej mierze zlokalizowane zostały w centrum miasta (Starówka) oraz w rejonie Leszno-Wschód.

Jak wskazuje J. Mikołajczyk (MIKOŁAJCZYK 2008), w Lesznie funkcjonują 3 typowe centra handlowe: Manhattan, Nasze Leszno oraz Zatorze, których docelowa podaż powierzchni sprzedaży jest szacowana na 18 000 m.kw. Daje to wskaźnik powierzchni sprzedaży w centrach handlowych na poziomie 0,29 m.kw./mieszkańca. Oznacza to duży potencjał rozwoju dla kolejnych obiektów

z gatunku centrum handlowego; w Poznaniu wskaźnik ten oscyluje wokół 1m.kw./mieszkańca i jest to typowa wartość dla krajów zachodnioeuropejskich, natomiast w USA wynosi on aż 2,2 m.kw./mieszkańca.

Warto wymienić planowane do realizacji na lata 2011-2012 nowe wielkopowierzchniowe obiekty handlowe w Lesznie o charakterze galerii handlowych (tabela 5).

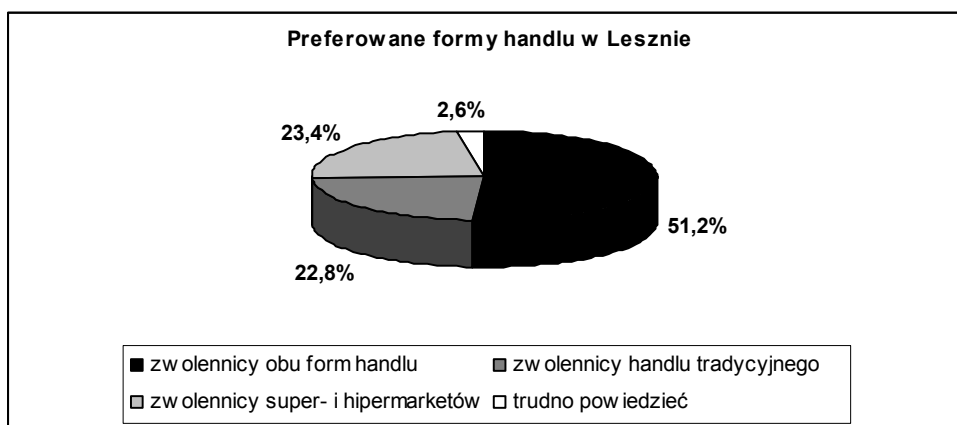
Tabela 5

Planowane do realizacji WOH w Lesznie

Lp.	Adres lokalizacji WOH	Powierzchnie
1.	Leszno, rejon ul. Okrężnej, al. Konstytucji 3 Maja, torów PKP i granic miasta	Pow. zabudowy ok. 26000 m. kw. Pow. użytkowa ok. 43000 m. kw. Pow. sprzedaży ok. 30000 m. kw. Pow. pod usługi ok. 3000 m. kw.

2.	Leszno, rejon ul. Wilkowickiej, Poznańskiej, Fabrycznej, Zacisze i torów PKP	Założono ok. 10000 m. kw. powierzchni sprzedaży
3.	Leszno, rejon ul. Niepodległości, Dąbrowskiego, Królowej Jadwigi, Krótkiej (tzw. „Goplana”)	Pow. sprzedaży ok. 25000 m. kw.
4.	Leszno, rejon ul. Przemysłowej i torów kolejowych (tzw. „Młyny”)	Pow. całkowita ok.. 30000-40000 m. kw.; pow. sprzedaży ok. 15000-20000 m. kw.

Źródło: Aktualizacja..., op. cit., s. 5 (dane uzyskane z Urzędu Miasta w Lesznie).



Wykres 1. Preferowane formy handlu w Lesznie. Źródło: Aktualizacja..., op. cit., s. 29 (dane uzyskane z Urzędu Miasta w Lesznie).

Z szacunkowych danych Urzędu Miasta Leszna wynika, że w najbliższych 2-3 latach w tym mieście może się pojawić 80-85 tys. m. kw. powierzchni sprzedaży w nowych centrach handlowych. Zatem podaż łączna tych powierzchni wzrosłaby do ok. 100 tys. m. kw., co oznacza wskaźnik w granicach 1,5-1,6 m.kw./mieszkańca. Poziom ten byłby z pewnością zbyt wysoki, w stosunku do możliwości i siły nabywczej uczestników lokalnego rynku handlowego utożsamianego z obszarem administracyjnym miasta. Jednak biorąc pod uwagę zasięg oddziaływania nowoczesnych form handlu wielkopowierzchniowego, który wynosi od 20 nawet do 50km, trzeba takie szacunki poddać modyfikacji. Potencjał ludnościowy w polu oddziaływania planowanych WOH wynosi 400 tys. mieszkańców (64 tys. mieszkańców Leszna, 50 tys. mieszkańców powiatu leszczyńskiego, 270 tys. mieszkańców powiatów: rawickiego, gostyńskiego, kościańskiego i wolsztyńskiego oraz 12 tys. mieszkańców miasta i gminy Góra). W tej sytuacji badany, szacunkowy wskaźnik spada do 0,25 m.kw./mieszkańca, co stanowi znacznie niższą wartość aniżeli w krajach UE.

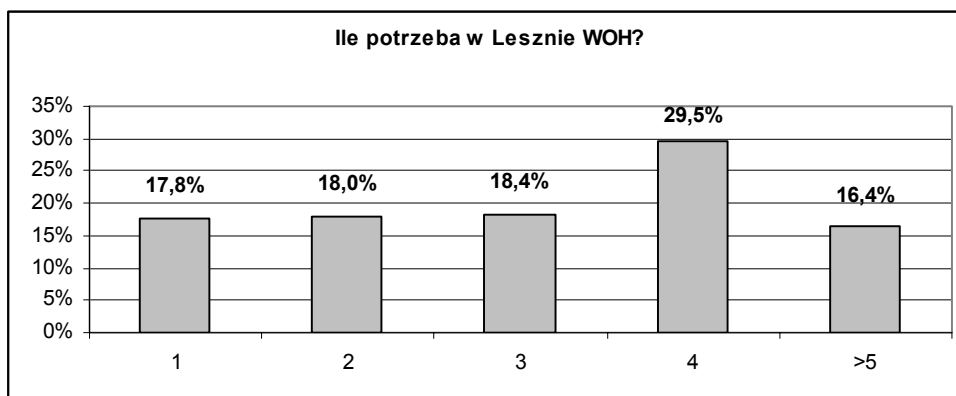
Badanie poziomu akceptacji społecznej oferty nowoczesnego handlu wielkopowierzchniowego w formie galerii handlowej wykazało, że w Lesznie panuje wręcz klimat oczekiwania na tego typu obiekty.

Okazuje się, że aż 51,2% leszczynian ceni sobie robienie zakupów zarówno w tradycyjnych, jak i w nowoczesnych obiektach handlowych. Odsetek mieszkańców, dla których preferowaną formą handlu jest super/hipermarket, wyniósł 23,4%. Natomiast frakcja zbadanej zbiorowości zorientowana wyłącznie na handel tradycyjny, koncentruje 22,8% obywateli Leszna. Osób nie mających zdania w badaniu było 2,6% ogółu ankietowanych.

Tak interesujący rozkład badanych preferencji (wykres 1) jest dobrym prognostykiem dla ewentualnych zmian w strukturze handlu Leszna w kontekście rozwoju WOH – reakcja mieszkańców powinna być wyważona, umiarkowana i powinna wytlumić ewentualne bodźce, które mogłyby zachwiać równowagą rynku handlowego.

4. Uwarunkowania i kierunki rozwoju WOH w Lesznie

Rozpoznanie skali potrzeb społeczeństwa w zakresie korzystania z WOH stanowi punkt wyjścia dla rozważnego projektowania tej formuły handlu w Lesznie, mieście dotąd pozbawionym nowoczesnych galerii handlowych III generacji.

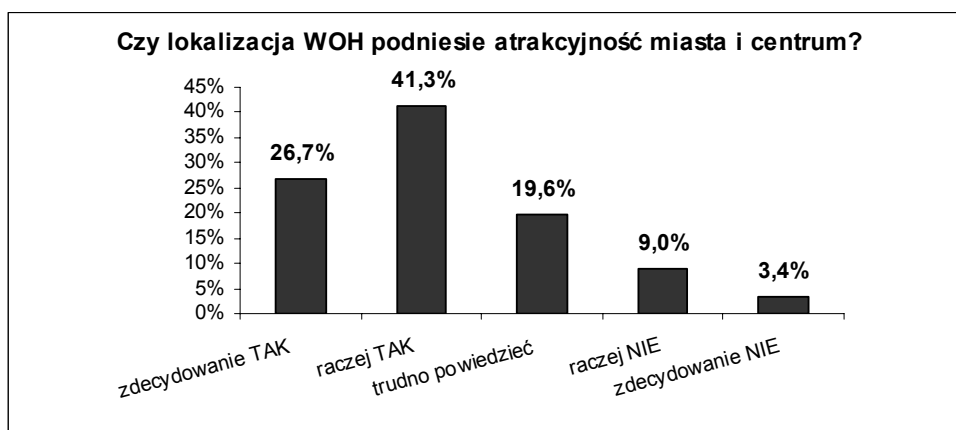


Wykres 2. Preferencje mieszkańców Leszna w zakresie liczby obiektów WOH.

Źródło: opracowanie własne na podstawie Budner W., Palicki S., *Ocena skutków...*, *op. cit.*, s.49.

Pierwszą informacją, którą udało się ustalić, jest liczba oczekiwanych przez leszczynian galerii handlowych (wykres 2). Okazało się, że najczęściej mieszkańcy proponują 4 takie obiekty – wynik uzyskany w 29,5% zbadanej populacji. Mniejsza liczba WOH byłaby słuszną zdaniem ponad połowy respondentów, natomiast 5 lub większej liczby centrów handlowych oczekiwałby jedynie co szósty leszczynianin. Warto nadmienić, że w ogólnodostępnych źródłach informacji

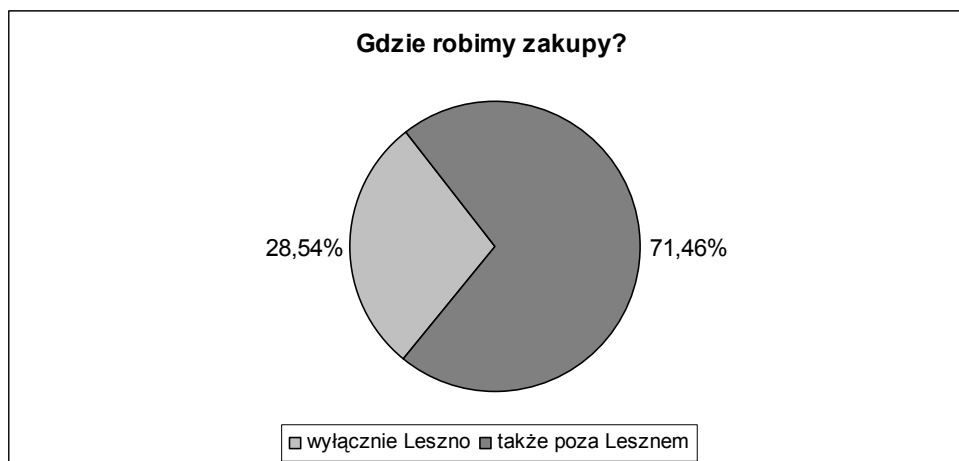
lokalnych, a zwłaszcza w mediach wielokrotnie w ostatnich latach zapowiadano i lansowano 4 propozycje WOH dla Leszna (tabela 5).



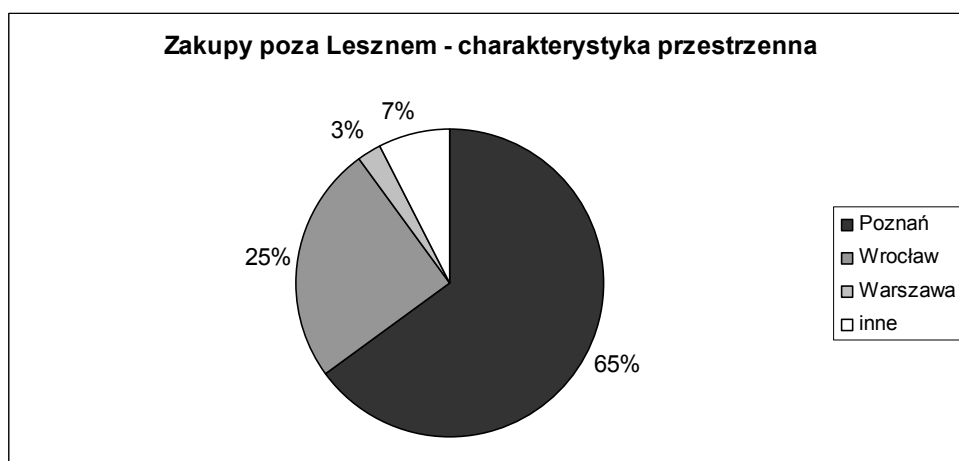
Wykres 3. Oczekiwany wpływ lokalizacji WOH na atrakcyjność Leszna. Źródło: opracowanie własne na podstawie Budner W., Palicki S., *Ocena skutków...*, op. cit., s.50.

Jedynie co ósmy respondent (12,4% ogółu) nie spodziewałby się lub raczej nie spodziewałby się żadnego potencjalnego efektu wzmocnienia atrakcyjności Leszna i jego centrum w efekcie uruchomienia wielofunkcyjnych centrów handlowych (wykres 3). Niemal co piąty leszczynianin nie miał na ten temat zdania, a ponad 2/3 ankieterowanych (68% ogółu) uważało, że inwestycje w WOH uruchomią pozytywne następstwa dla całego miasta, a w szczególności dla obszaru Starówki. Jest to zbieżne z oczekiwaniami wyrażonymi w innych badaniach mieszkańców Leszna (*ŻYCIE W LESZNIE...* 2009), którzy preferowaliby dalszy rozwój miasta jako ośrodka handlu (14%) i przemysłu (27%). W ten sposób udało się zasygnalizować, że procesy rozwoju WOH w ocenie użytkowników przestrzeni miejskiej Leszna wpisują się w szerszy kontekst rewitalizacji obszarów zurbanizowanych.

Interesujące jest studium zachowań przestrzennych w zakresie poszukiwania rynków handlu detalicznego przez mieszkańców Leszna (wykresy 4 i 5). Okazuje się, że tylko 28,54% badanych zaspokaja swoje potrzeby w tym zakresie bazując wyłącznie na lokalnej sieci detalicznej Leszna, natomiast dla 71,46% populacji zakupy poza miastem są koniecznym uzupełnieniem ich zachowań konsumenckich. Taka, dość zdecydowana reakcja klientów, wskazuje na ewidentne niedobory oferty handlu na rynku lokalnym Leszna.

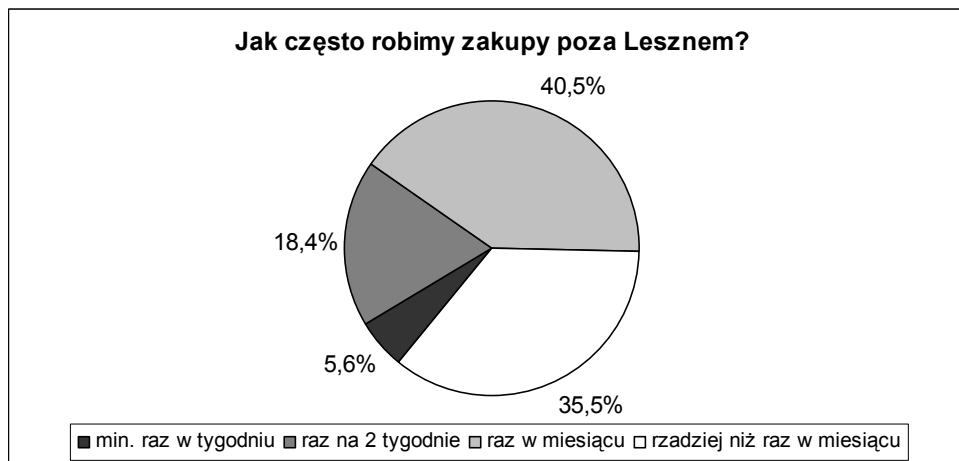


Wykres 4. Preferencje lokalizacyjne mieszkańców Leszna w zakresie robienia zakupów. Źródło: opracowanie własne na podstawie Budner W., Palicki S., *Ocena skutków...*, op. cit., s.53.



Wykres 5. Zakupy leszczynian poza Leszmem – charakterystyka przestrzenna. Źródło: opracowanie własne na podstawie Budner W., Palicki S., *Ocena skutków...*, op. cit., s.54.

Leszczynianie owe niedobory rekompensują najczęściej wyjazdem na zakupy do Poznania (65% zbiorowości), rzadziej zaś do Wrocławia (25% odpowiedzi) czy Warszawy (3% populacji).



Wykres 6. Częstotliwość dokonywania zakupów przez leszczynian poza Lesznem.
Źródło: opracowanie własne na podstawie Budner W., Palicki S., *Ocena skutków...*,
op. cit., s.55.

Częstotliwość wyjazdów jest znaczna – wśród mieszkańców Leszna wyjeżdżających na zakupy do innych miast, niemal w 2/3 przypadków ma to miejsce przynajmniej raz w miesiącu (wykres 6).

W badaniu postaw konsumenckich leszczynian poproszono także o zdefiniowanie celów, przyczyn, motywów dokonywania zakupów w WOH. Wybierają oni duże centra handlowe głównie przy zakupach odzieży i obuwia (33,8% ogółu odpowiedzi) oraz przy zakupach produktów spożywczych (26,1%). Wątek rozrywkowo-kulturalny łączy aż 39,3% odpowiedzi, przy założeniu, że do takiej szerszej kategorii zalicza się traktowanie centrum handlowego III generacji jako nośnika spędzania wolnego czasu (a trzeba pamiętać, że np. w Lesznie nie ma ani jednego kina).

Mieszkańcy Leszna wyodrębnili także składowe oferty preferowanych przez siebie form handlu, które najsilniej ich przyciągają. Najsilniejszymi źródłami przewagi konkurencyjnej okazały się – bogaty wybór towarów oraz niska cena (po około 15-16% ogółu wskazań). Takie warunki można spełnić relatywnie łatwo w sklepach wielkoformatowych. W drugim garniturze czynników znalazły się – możliwość płacenia kartą, jakość towarów oraz kompleksowy charakter zakupów (średnio po ok. 9% dla każdej z odpowiedzi). Do nieco mniej istotnych czynników respondenci zaliczyli – dostępność przestrzenną, promocje, dogodne godziny otwarcia sklepu oraz samo miejsce dokonywania zakupów (po ok. 7% ogółu odpowiedzi).

5. Podsumowanie

Leszno nie tylko niedomaga w sferze rozwoju handlu, ale nawet istnieje realna groźba powolnej utraty dystansu do miast konkurencyjnych, o podobnym

formacie, potencjale ludzkim i prężności ekonomicznej. Wykładnikiem pewnego osłabienia kondycji lokalnego handlu jest bez wątpienia malejąca istotność Leszna na handlowej mapie subregionu. Jest to niebezpieczne zjawisko, którego skutki obniżają siłę oddziaływania oferty handlowej miasta na okoliczne gminy.

Obserwuje się znaczny poziom odczucia dyskomfortu mieszkańców, którzy przy ocenie jakości czy ekskluzywności bazy handlowej otwarcie wyrażają swoje rozżalenie. Zapewne jest to reakcja obiektywna, skoro niemal połowa wszystkich mieszkańców Leszna i okolic deklaruje potrzebę wyjazdu przynajmniej raz w miesiącu na zakupy do centrów handlowych do większych miast.

Większość mieszkańców widzi powiązanie pomiędzy uruchomieniem centrów handlowych III generacji w Lesznie a rozwojem miasta. Można odnieść silne wrażenie, że leszczynianie niecierpliwie czekają na pojawienie się WOH w swoim mieście. Ich oczekiwania są charakterystyczne dla wielkomiejskiego postrzegania zagadnień zakupów: wyrażają potrzebę rozszerzenia wachlarza dostępnych dóbr i usług towarzyszących podczas dokonywania zakupów, zwracają uwagę na nowoczesne aspekty prowadzenia handlu (dostępność przestrzenna, kompleksowość zakupów, wszechstronność oferty, płatności bezgotówkowe, promocje).

Obraz sytuacji zatem wydaje się być klarowny – leszczynianie chcą zdecydowanej modyfikacji lub uzupełnienia istniejącej oferty handlowej miasta. Dość wyraziście wyartykułowano potrzebę budowy kilku obiektów handlowych w Lesznie, co podniosłoby prawdopodobnie ocenę sieci handlowej miasta oraz pozwoliłoby skierować popyt na tory lokalne. Postępujące ubożenie i degradacja wizerunku handlu w mieście skutkowałaby zapewne dalszym poszukiwaniem atrakcyjnych form dokonywania zakupów w silnych aglomeracjach – poznańskiej i wrocławskiej.

6. Literatura

Aktualizacja analizy skutków lokalizacji wielkopowierzchniowych obiektów handlowych na terenie miasta Leszna na istniejącą sieć handlową, rynek pracy, komunikację oraz zaspokojenie potrzeb i interesów mieszkańców, Eurotest Instytut Usług Marketingowych, Urząd Miasta Leszna, Leszno, listopad 2009.

BUDNER W., PALICKI S. 2010. *Ocena skutków oddziaływania wielko powierzchniowych obiektów handlowych na społeczno-gospodarczą kondycję miasta Leszna (w tym Starówki)*, mps, Poznań-Leszno.

CIECHOMSKI W., 2009. *Rozwój sklepów wielkopowierzchniowych w Polsce w latach 2000-2008*, Zeszyty Naukowe nr 17, Wyższa Szkoła Handlu i Usług w Poznaniu, Poznań.

MIKOŁAJCZYK J., 2008. *Ocena poziomu rozwoju handlu detalicznego w Lesznie*, Zeszyty Naukowe nr 15, Wyższa Szkoła Handlu i Usług w Poznaniu, Poznań.

Raport o stanie miasta Leszna 2008, 2008. Urząd Miasta Leszna, Leszno.

Życie w Lesznie, 2009. Centrum badań Stosowanych ULTEX ANKIETER, Poznań.

SPATIAL AND SOCIOECONOMIC DILEMMAS OF BUILDING LARGE-AREA SHOPPING CENTERS IN LESZNO

Sławomir Palicki

Department of Spatial and Environmental Economics

The Poznan Univesity of Economics

e-mail: s.palicki@ue.poznan.pl

Key words: *LASC, large-area shopping center, Leszno*

Abstract

Leszno is a middle-scale city which nowadays lacks of the modern large-area shopping centers. It is a unique situation in the whole Wielkopolska region. In the light of the newest market decisions about building 2-4 such centers in Leszno it is reasonable to analyse the dilemmas that proposed investments could cause in the spatial, economic and also social aspects. These investments will be considered in the context of the commercial model of urban revitalization, as a reason of the wider Leszno development.

PRAKTYCZNE PROBLEMY DOSTĘPNOŚCI DO DROGI PUBLICZNEJ*

Jarosław Bydłosz

Katedra Geomatyki

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

e-mail: bydlosz@agh.edu.pl

Anita Kwartnik-Pruc

Katedra Geodezji Inżynierskiej i Budownictwa

Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie

e-mail: akwart@agh.edu.pl

Janusz Dąbrowski

Institut Inżynierii Technicznej

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno-Ekonomiczna w Jarosławiu

e-mail: jd@pwszjar.edu.pl

Słowa kluczowe: *droga publiczna, droga konieczna, nieruchomość*

Streszczenie

Praca dotyczy zagadnień związanych z dostępem do drogi publicznej. Pierwszą częścią pracy stanowią podstawy prawne. Przedstawiono tu przepisy dotyczące dostępu dla drogi publicznej dla nowo wydzielanych działek, dostępu do drogi w celach inwestycyjnych, wydzielenia działek pod drogi oraz ustanowienia drogi koniecznej. Ilustracją problematyki opisywanej w publikacji są dwa przykłady z osiedla mieszkaniowego znajdującego się w Krakowie, w jednostce ewidencyjnej Podgórze. Budynki mieszkalne tam się znajdujące nie mają bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, a dojazd jest realizowany przez działki będące własnością kilku podmiotów. Problemy wynikające z takiego usytuowania nieruchomości oraz możliwości ich rozwiązania są przedstawione w drugiej części pracy.

1. Wprowadzenie

Tematyka dostępu do drogi publicznej występuje często w związku z procesem inwestycyjnym. Można stąd wysnuć wniosek, że zagadnienie to jest istotne zarówno w sensie społecznym jak i gospodarczym. Problem ten przewija się najczęściej w aspekcie braku takiego dostępu lub jego istotnych ograniczeń. Dla właściciela nieruchomości, która nie ma dostępu do drogi publicznej lub dostęp

* Praca jest związana z realizacją Badań Statutowych w Katedrze Geomatyki AGH

ten jest utrudniony może to powodować spore utrudnienia oraz generować koszty związane z jego pozyskaniem.

2. Podstawy prawne

2.1. Dostęp do drogi publicznej dla nowo wydzielanych działek

Można stwierdzić, że zagadnienie dostępu do drogi publicznej pojawia się już na początkowym etapie procesu inwestycyjnego, jakim jest podział nieruchomości, dokonywany na przykład dla celu pozyskania działek do ewentualnej zabudowy. Według zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym dostęp do drogi publicznej to bezpośredni dostęp do tej drogi albo dostęp do niej przez drogę wewnętrzną lub przez ustanowienie odpowiedniej służebności drogowej.

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami podział nieruchomości jest dopuszczalny, jeżeli projektowane działki gruntu mają dostęp do drogi publicznej. Przy czym za dostęp do drogi publicznej uważa się również wydzielenie drogi wewnętrznej wraz z ustanowieniem na tej drodze odpowiednich służebności dla wydzielonych działek gruntu albo ustanowienie dla tych działek innych służebności drogowych, jeżeli nie ma możliwości wydzielenia drogi wewnętrznej z nieruchomości objętej podziałem. W przypadku gdy nastąpiła sprzedaż wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną, nie ustanawia się służebności na drodze wewnętrznej. Pod drogi wewnętrzne można również wydzielać działki rolne lub leśne o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, czego poza określonymi wyjątkami zabrania ustawa o gospodarce nieruchomościami.

Jeżeli zapewnienie dostępu do drogi publicznej ma polegać na ustanowieniu służebności, o których mowa powyżej, podziału nieruchomości dokonuje się pod warunkiem, że przy zbywaniu działek wydzielonych w wyniku podziału zostaną one ustanowione. Za spełnienie warunku uważa się także sprzedaż wydzielonych działek gruntu wraz ze sprzedażą udziału w prawie do działki gruntu stanowiącej drogę wewnętrzną.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami pozwala również dokonać podziału nieruchomości niezależnie od ustaleń planu miejscowego lub decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (w przypadku braku planu) w celu wydzielenia części nieruchomości objętej decyzją o ustaleniu lokalizacji drogi publicznej.

2.2. Wydzielenie działek pod drogi

Działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne (w tym ich poszerzenie): gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, przechodzą, z mocy prawa za odszkodowaniem, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale

prawomocne. W przypadku użytkownika wieczystego prawo użytkowania wieczystego działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne odpowiednio wygasa. Ustawodawca nakłada również na odpowiednie organy obowiązek złożenia wniosku o ujawnienie w księdze wieczystej praw gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa do działek gruntu wydzielonych pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych. Podstawą wpisu tych praw do księgi wieczystej jest ostateczna decyzja zatwierdzająca podział. Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami analogiczne przepisy dotyczące wydzielania działek pod drogi publiczne stosuje się w przypadku scalenia i podziału nieruchomości.

2.3. Dostęp do drogi publicznej w celach inwestycyjnych

Zgodnie z ustawą Prawo budowlane obiekt budowlany należy projektować i budować zapewniając między innymi dostęp do drogi publicznej. Projekt budowlany stosownie do potrzeb powinien zawierać między innymi oświadczenie właściwego zarządcy drogi o możliwości połączenia działki z drogą publiczną zgodnie z przepisami o drogach publicznych oraz oświadczenia właściwych jednostek o warunkach przyłączenia obiektu między innymi do dróg lądowych. Również w przypadku decyzji o warunkach zabudowy (gdy brak planu miejscowego) dany teren musi mieć dostęp do drogi publicznej.

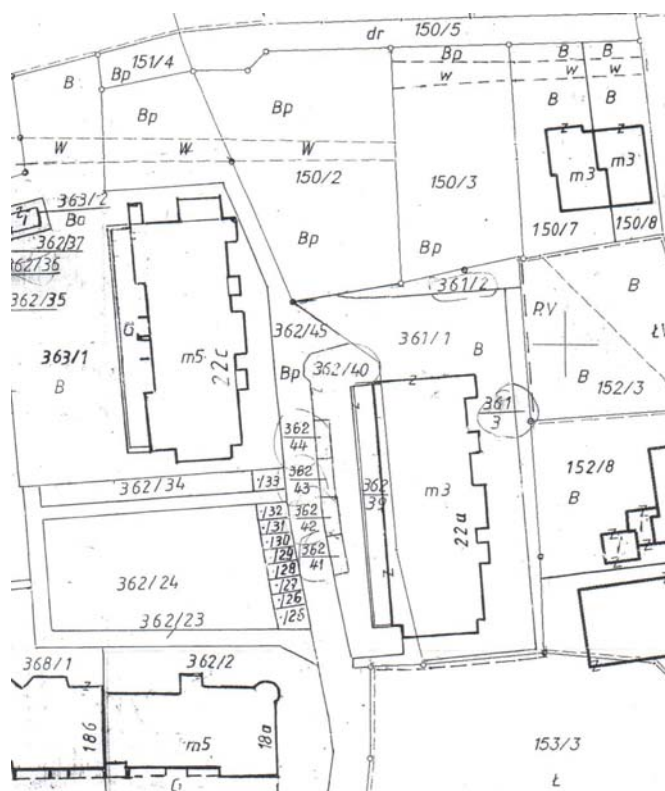
Warto również zauważyć, że według zapisów ustawy o gospodarce nieruchomościami, poprzez działkę budowlaną należy rozumieć zabudowaną działkę gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej umożliwiają prawidłowe i racjonalne korzystanie z budynków i urządzeń położonych na tej działce. Podobnie w świetle przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, działka budowlana to nieruchomość gruntowa lub działka gruntu, której wielkość, cechy geometryczne, dostęp do drogi publicznej oraz wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej spełniają wymogi realizacji obiektów budowlanych wynikające z odrębnych przepisów i aktów prawa miejscowego.

2.4 Ustanowienie drogi koniecznej

Zgodnie z przepisami Kodeksu Cywilnego w przypadku gdy nieruchomość nie ma dostępu do drogi publicznej, właściciel nieruchomości może żądać od właścicieli gruntów sąsiednich ustanowienia (za wynagrodzeniem) potrzebnej służebności gruntowej (droga konieczna). Przeprowadzenie drogi koniecznej powinno nastąpić z uwzględnieniem potrzeb nieruchomości nie mającej dostępu do drogi publicznej oraz z najmniejszym obciążeniem gruntów, przez które droga ma prowadzić. Jeżeli potrzeba ustanowienia drogi jest następstwem sprzedaży gruntu lub innej czynności prawnej, a między interesowanymi nie dojdzie do porozumienia, sąd zarządzi, o ile to jest możliwe, przeprowadzenie drogi przez grunty, które były przedmiotem tej czynności prawnej. Przeprowadzenie drogi koniecznej powinno również uwzględniać interes społeczno-gospodarczy.

3. Przykłady praktyczne

Obydwa przykłady dotyczą obszaru zlokalizowanego w Krakowie, w jednostce ewidencyjnej Podgórze (rys. 1). W analizowanym rejonie w latach 2008 – 2010 zostały wybudowane cztery budynki mieszkalne wielorodzinne. Inwestorzy to spółdzielnia mieszkaniowa oraz deweloper prywatny (developer 1), przy czym developer 1 realizuje swoje zamierzenia z pomocą kilku spółek kapitałowo ze sobą powiązanych. Po zakończeniu inwestycji, budynkami wybudowanymi przez spółdzielnię zarządza spółdzielnia, natomiast w blokach wybudowanych przez dewelopera z mocy prawa powstały wspólnoty. Drogi dojazdowe do tych nieruchomości są we współwłasności spółdzielni mieszkaniowej oraz podmiotów związanych z deweloperem 1, przy czym udziały w niektórych z nich posiada również trzeci podmiot – developer 2, posiadający również grunty przeznaczone pod budownictwo w bliskim sąsiedztwie.



Rys. 1. Fragment mapy ewidencyjnej dla opisywanego osiedla. Źródło: Wyrys z ewidencji gruntów.

3.1 Ustanowienie prawa przejazdu dla potrzeb prowadzenia prac budowlanych

Deweloper 2 posiadający nieruchomości w sąsiedztwie oraz udziały w drogach dojazdowych nie jest zainteresowany prowadzeniem inwestycji w tym obszarze. Zawarł on umowę przedwstępną ze spółdzielnią mieszkaniową, której zamierza sprzedać grunty pod inwestycję, upoważniając ją równocześnie do przepisania na rzecz spółdzielni pozwolenia na budowę, rozpoczęcia prac budowlanych i co się z tym wiąże korzystania z dróg dojazdowych do budowy.

Jesienią 2009 roku spółdzielnia mieszkaniowa rozpoczęła prace budowlane zmierzające do realizacji nowego budynku, korzystając z dróg dojazdowych do terenu budowy przez działki będące współwłasnością wymienionych powyżej podmiotów. Deweloper 1 oraz spółdzielnia mieszkaniowa są zaangażowane wspólnie w budowę infrastruktury dla wybudowanego osiedla i na tym tle wyniknęło kilka spornych spraw. Prawdopodobnie dla wymuszenia na spółdzielni mieszkaniowej ustępstw, deweloper 1 wspomagany przez wspólnotę reprezentującą właścicieli lokali w wybudowanym przez niego budynku mieszkalnym postanowił utrudnić spółdzielni mieszkaniowej prowadzenie prac budowlanych. Ustanowił on regulamin korzystania z drogi wewnętrznej na drodze będącej drogą dojazdową do bloków mieszkalnych oraz potencjalną drogą dojazdową do inwestycji budowlanej. Ustawił również znaki drogowe (rys. 2) ograniczające ruch ciężkich pojazdów, co uniemożliwia dojazd sprzętowi budowlanemu. Zostało to uczynione bez zgody wszystkich współwłaścicieli działek stanowiących drogę dojazdową. Argumentacją za ustawieniem takiego oznakowania była chęć ochrony drogi przed zniszczeniem przez ciężki sprzęt budowlany. Usunięcie takiego oznakowania w sposób zgodny z prawem, może nastąpić na drodze sądowej i co się z tym wiąże odpowiednio długo trwa. Ponadto deweloper 1 blokował dojazd do budowy poprzez ustawianie w poprzek drogi samochodu, na działce 362/45, również bez zgody wszystkich współwłaścicieli. Dla przywrócenia prawa dojazdu do budowy wzywano służby porządkowe. Niestety ich interwencja wiele nie wniosła. Droga ta nie stanowi drogi publicznej, stąd policja drogowa odmówiła interwencji związanej z przywróceniem jej przejezdności. Ponadto spór ten ma charakter sporu sąsiedzkiego, w który służby porządkowe nie mogą lub nie są chętne ingerować, uważając że tego typu problemy powinny zostać rozwiązane na drodze sądowej. Siła argumentów dewelopera 1 straciła poważnie na znaczeniu, ponieważ spółdzielnia mieszkaniowej udało się uzyskać prawo dojazdu do terenu budowy inną drogą, należącą do innego podmiotu. W etapie końcowym spór między spółdzielnią mieszkaniową a deweloperem 1 został rozwiązany pomyślnie na drodze negocjacji.

Autorzy uważają, że stosowane przez dewelopera 1 metody można nazwać tak zwanymi metodami „faktów dokonanych”, gdzie podejmuje się działania na granicy prawa lub bezprawne, zakładając że przywrócenie stanu zgodnego z prawem zajmuje cenny czas, co jest istotne np. w aspekcie prowadzenia prac

budowlanych. Wywieranie na drugą stronę sporu presji, zmusza ją do ustępstw. Ponadto znając sposób funkcjonowania polskiego systemu prawnego można przypuszczać, że konsekwencje z powodu łamania prawa nie będą zbyt dotkliwe lub będą odległe w czasie. Drogi będące przedmiotem sporów w aspekcie ich użytkowania stanowią drogi wewnętrzne osiedla, ponadto szerokość drogi w niektórych miejscach jest mniejsza od minimalnej szerokości dla drogi publicznej. Stąd szanse przejęcia opisywanych dróg dojazdowych przez miasto Kraków i co się z tym wiąże nadaniem części lub całości drogi dojazdowej charakteru drogi publicznej są nikłe. Tak więc działki stanowiące drogę konieczną pozostaną we współwłasności podmiotów posiadających nieruchomości na terenie osiedla.



Rys. 2. Znak drogowy wraz z regulaminem drogi wewnętrznej ustawiony bez zgody wszystkich współwłaścicieli. *Źródło:* Fotografia J. Bydłosz.

3.2 Prawo dostępu do nieruchomości dla właścicieli wyodrębnionych lokali

Spółdzielnia mieszkaniowa posiada ułamkowe udziały w działkach 150/5, 151/4 oraz 362/45 będących odrębnymi nieruchomościami. Działki te stanowią drogę będącą ciągiem pieszo-jezdnym zapewniającym dostęp do nieruchomości wybudowanej przez spółdzielnię. Spółdzielnia mieszkaniowa jest współwłaścicielem wymienionych wyżej działek, stąd członkowie posiadający lokale będące własnością spółdzielni (jako spółdzielcze lokatorskie prawo do lokalu) mają prawo do korzystania z niej. Pojawia się natomiast problem zapewnienia dostępu do nieruchomości mieszkańcom, na rzecz których ustanowiona została odrębna własność lokali. Jak wynika z ustawy o własności lokali odrębna własność lokalu wiąże się z uzyskaniem udziałów we wspólnych częściach budynku oraz w gruncie (działka 362/2), nie wiąże się natomiast z uzyskaniem przez właściciela lokalu udziału w drodze dojazdowej do nieruchomości, stąd pojawia się problem związany z prawem dostępu (przejścia i przejazdu) do nieruchomości osób zamieszkujących te lokale.

Mając na uwadze pojawiające się problemy, związane z korzystaniem z dróg wewnętrznych na terenie osiedla, stanowiących własność kilku podmiotów, spółdzielnia mieszkaniowa stanęła przed wyzwaniem zagwarantowania służebności przechodu i przejazdu dla osób posiadających wyodrębnione lokale mieszkalne. Problem ten można rozwiązać na dwa sposoby. Pierwszy to ustanowienie na rzecz każdorazowych właścicieli nieruchomości stanowiącej budynek mieszkalny i działkę 362/2 prawa przejazdu i przechodu przez działki 150/5, 151/4 oraz 362/45. Czynność taka może nastąpić na drodze porozumienia współwłaścicieli lub na drodze sądowej. W przypadku braku zgody wszystkich współwłaścicieli, co w aspekcie pojawiających się wcześniej konfliktów jest dosyć prawdopodobne, istnieje możliwość ustanowienia drogi koniecznej w oparciu o przepisy kodeksu cywilnego na drodze sądowej. Znając obciążenie sądów dużą ilością spraw może to zająć dość długi okres czasu.

Druga możliwość to zbycie przez spółdzielnię mieszkaniową części swoich udziałów w wymienionych wyżej trzech działkach stanowiących drogę dojazdową do budynku mieszkalnego, na rzecz właścicieli wyodrębnionych lokali. Zgodnie z zasadą „dmuchania na zimne”, czyli dla zabezpieczenia się na wszelki wypadek przed potencjalnymi konfliktami z pozostałymi współwłaścicielami działek stanowiących drogę dojazdową do nieruchomości wybudowanej przez spółdzielnię, na wniosek zarządu walne zgromadzenie członków spółdzielni wydało zgodę na dokonanie czynności zbycia udziałów. W przypadku zaistnienia takiej konieczności może nastąpić zbycie bardzo małego udziału np. 1/10000 za symboliczną złotówkę. Właściciele wyodrębnionych lokali w bloku zbudowanym przez spółdzielnię staną się wtedy również współwłaścicielami działek stanowiących drogę dojazdową, czyli będą mogli z niej korzystać. Rozwiązanie takie ma swoje wady. Mianowicie w nieco sztuczny sposób zostaną utworzone

minimalne udziały w trzech nieruchomościach. Tego typu zwiększanie liczby współdziałalców, czyli rozdrabnianie własności generalnie nie jest korzystne. Może ono powodować dalsze utrudnione dysponowanie nieruchomościami oraz generować potencjalne konflikty. Drugi problem to aspekt finansowy. Nawet w przypadku zakupu za „symboliczną złotówkę” udziałów w trzech nieruchomościach, koszt operacji będzie zawierał oprócz taksy notarialnej, koszty dokonania wpisów w trzech księgach wieczystych. Można przypuszczać, że łączny koszt takiej operacji dla każdego z właścicieli kupujących udziały w drodze będzie rzędu 1000-2000 PLN. Biorąc pod uwagę niską wartość przedmiotu transakcji może to budzić poważne zastrzeżenia.

4. Orzecznictwo

W związku z artykułem 145 Kodeksu Cywilnego dotyczącego ustanawiania służebności drogi koniecznej istnieje bogate orzecznictwo. Opierając się na systemie Legalis (www.legalis.pl) autorzy odnaleźli 99 orzeczeń zarówno Sądu Najwyższego jak i Wojewódzkich Sądów Administracyjnych. Orzeczenia te zostały wydane w latach 1964- 2010, czyli praktycznie od początku obowiązywania Kodeksu Cywilnego, aż do chwili obecnej. Zakres orzecznictwa dotyczy w przeważającej części problematyki związanej z „odpowiednim” dostępem do drogi koniecznej, okoliczności i przesłanek uwzględnianych przy jej ustanawianiu oraz sposobu przeprowadzenia takiej drogi. Inne istotne zagadnienia poruszane w orzecznictwie to służebności związane z przesylem mediów i przyłączeniem do sieci, zakres obowiązków wynikający ze służebności drogi koniecznej oraz sposób wynagradzania za jej ustanowienie.

5. Podsumowanie

Autorzy uważają, że problematyka związana z dostępem do drogi publicznej jest bardzo istotna. Występuje ona najczęściej w aspekcie braku takiego dostępu. Istnieje szerokie orzecznictwo dotyczące ustanawiania tzw. drogi koniecznej. Autorzy uważają, że orzecznictwo choć pomocne nie jest w stanie rozwiązać wszystkich przypadków występujących w praktyce. Poza tym większość sytuacji spornych nie kończy się jednak wejściem na drogę sądową. Stąd istnieje konieczność rozpatrywania poszczególnych przypadków indywidualnie.

Opisane w artykule przykłady, w których brak jest bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, a dostęp do nieruchomości mieszkalnej zapewniony jest poprzez drogi wewnętrzne będące własnością kilku podmiotów, pokazują że stan taki może się stać przyczyną konfliktów, których rozwiązanie może być skomplikowane i kosztowne. Mając na uwadze istniejące przepisy prawne oraz realne przykłady autorzy uważają, że zarówno dla procesu inwestycyjnego oraz późniejszego gospodarowania nieruchomościami optymalne jest posiadanie bezpośredniego dostępu do drogi publicznej.

6. Literatura

- RUDNICKI S., 1998. Sąsiedztwo nieruchomości. Problematyka prawna. Kraków. Kantor Wydawniczy Zakamycze.
- USTAWA z dnia 18 października 2006 r. o zmianie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych oraz o zmianie niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2006 r. Nr 220, poz. 1601, z późniejszymi zmianami)
- USTAWA z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 2010 nr 102 poz. 651 - tekst jednolity z późniejszymi zmianami)
- USTAWA z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. 1964 nr 16 poz. 93, z późniejszymi zmianami)
- USTAWA z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (Dz.U. 2000 nr 80 poz. 903 – tekst jednolity)
- USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717 z późn. zm.)
- USTAWA z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 2010 nr 243 poz. 1623 – tekst jednolity)
- ŹRÓBEK S., ŹRÓBEK R., KURYJ J. 2006. Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur. Katowice. Wydawnictwo Gall.

THE PRACTICAL PROBLEMS OF ACCESSIBILITY TO PUBLIC ROAD

Jarosław Bydłosz

*Department of Geomatics
AGH University of Science and Technology
e-mail: bydlosz@agh.edu.pl*

Anita Kwartnik-Pruc

*Department of Engineering Surveying and Civil Engineering
AGH University of Science and Technology
e-mail: akwart@agh.edu.pl*

Janusz Dąbrowski

*Institute of Technical Engineering
State School of Higher Vocational Education in Jarosław
e-mail: jd@pwszjar.edu.pl*

Key words: *public road, indispensable road, real estate*

Abstract

This paper concerns issues related to access to a public road. The first part of the paper are the legal bases. This article contains legal provisions on access to public roads for the newly partitioned land parcels, access to the road for investment purposes, partition of land to establish roads and the establishment of indispensable road. Illustration of the problems described in the publication are two examples from housing estate located in Krakow in the cadastral unit Podgórze. Residential buildings that are situated there, do not have direct access to a public road. This access is realized by the land owned by several parties. Problems arising from such siting of real estates and their possible solutions are presented in the second part of the paper.

ZASTOSOWANIE ZMODYFIKOWANEJ MACIERZY BCG W ANALIZIE STRATEGICZNEJ NIERUCHOMOŚCI INWESTYCYJNYCH

Iwona Dittmann

Katedra Finansów

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

e-mail: *iwona.dittmann@ue.wroc.pl*

Słowa kluczowe: *analiza strategiczna, macierze strategiczne, nieruchomości inwestycyjne*

Streszczenie

Celem artykułu jest zaproponowanie innego niż powszechnie stosowana analiza SWOT narzędzia analizy strategicznej nieruchomości. Zastosowano metodę analityczno – opisową. Wybrano najpopularniejszą macierz strategiczną z wykorzystywanych w analizie strategicznej przedsiębiorstwa – macierz BCG – którą następnie zmodyfikowano dostosowując ją do potrzeb analizy strategicznej nieruchomości. W artykule przedstawiono sposób konstrukcji macierzy i uzasadniono wprowadzone modyfikacje. Opisano także wady i zalety zaproponowanego narzędzia analizy strategicznej nieruchomości oraz wskazano różne możliwości jego wykorzystania. W podsumowaniu określono kierunek dalszych rozważań – zbadanie możliwości zastosowania do analizy nieruchomości innych znanych macierzy strategicznych.

1. Wstęp - analiza strategiczna i macierze strategiczne

Analiza strategiczna jest pojęciem charakterystycznym dla zarządzania firmą lub inną organizacją. Według definicji funkcjonującej w literaturze przedmiotu oznacza ona zbiór działań podejmowanych w celu diagnozy organizacji i jej otoczenia umożliwiających zbudowanie planu strategicznego i jego realizację. W ujęciu narzędziowym analiza strategiczna jest zestawem metod analizy pozwalających na zbadanie, ocenę i przewidywanie przyszłych stanów wybranych elementów firmy i jej otoczenia z punktu widzenia możliwości przetrwania i rozwoju. Cechami charakterystycznymi analizy strategicznej, różniącymi ją od innych analiz stosowanych w zarządzaniu firmą, są:

- łączenie dwóch sposobów podejścia do zarządzania i dwóch źródeł informacji tzn. jednoczesne badanie otoczenia i samej firmy oraz konfrontowanie wyników tych badań,
- interdyscyplinarny charakter analizy strategicznej – dotyczy ona m.in. ekonomii, finansów, socjologii, psychologii, marketingu (GIERSZEWSKA, ROMANOWSKA 2002).

W literaturze przedmiotu (por. STABRYŁA 2005) podkreśla się:

- główną diagnostyczną funkcję analizy strategicznej,
- ukierunkowanie analizy - organizacja postrzegana jest jako na podmiot funkcjonujący w danym otoczeniu (konkretnych uwarunkowaniach),
- drugorzędną rolę funkcji planistycznej - sprowadza się ona do przedstawienia w ogólnym zarysie proponowanej strategii przedsiębiorstwa w związku z uzyskanymi na etapie diagnozy wynikami.

Analiza strategiczna nieruchomości jest wykonywana zazwyczaj w formie uproszczonej analizy SWOT¹⁷. Jest ona przeprowadzana m.in. przy tworzeniu planu zarządzania nieruchomością i obejmuje wówczas badanie mocnych i słabych stron nieruchomości w powiązaniu z szansami i zagrożeniami płynącymi z otoczenia.

Macierze strategiczne są graficzną prezentacją wyników przeprowadzonych prac diagnostycznych - za pomocą układu współrzędnych przedstawiają zdiagnozowany stan ekonomiczny lub pozycję przedsiębiorstwa. W pola macierzy wpisywane są zalecenia strategiczne zależne od uzyskanych w części diagnostycznej rezultatów (STABRYŁA 2005). Cechą charakterystyczną analiz prezentowanych w formie macierzy jest ich dwuwymiarowy charakter, gdzie jeden wymiar (jedna zmienna) ma związek z otoczeniem a drugi wymiar (druga zmienna) - z procesami zachodzącymi w przedsiębiorstwie (GIERSZEWSKA, ROMANOWSKA 2002).

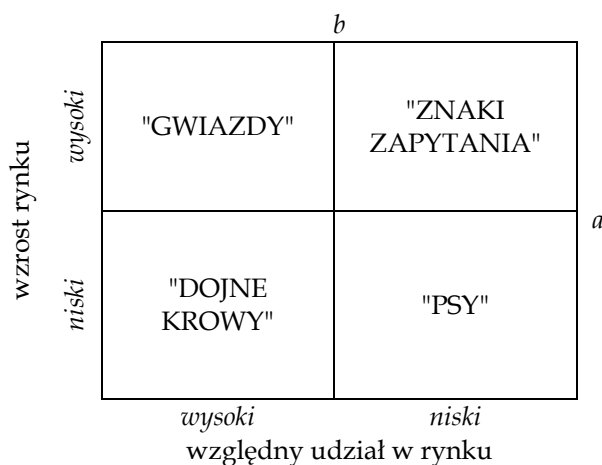
Macierze strategiczne są formą analizy strategicznej typową dla metod portfelowych tzn. stosowanych w celu zbadania portfela produktów oferowanych przez firmę pod kątem zmiany jego struktury asortymentowej.

Najpopularniejszymi macierzami strategicznymi są: macierz Boston Consulting Group (BCG) - zaproponowana w niniejszym artykule do zastosowania na potrzeby analizy strategicznej nieruchomości, macierz General Electric Corporation (GE), macierz A. D. Little'a (ADL), macierz C. W. Hofera i macierz portfela technologicznego.

2. Konstrukcja nieruchomościowej macierzy BCG

Macierz Boston Consulting Group jest macierzą najstarszą (1969 r.) i o najprostszej konstrukcji - składa się z czterech pól wyznaczonych przez dwie współrzędne. W macierzy oryginalnej tj. stosowanej w analizie portfela produkcji przedsiębiorstwa współrzędnymi są: stopa wzrostu rynku i względny udział w rynku badanego produktu lub grupy produktów. Obie współrzędne mogą przyjmować dwa stany: wysoki bądź niski. Każdy produkt badanej firmy można na podstawie odpowiednich danych umieścić w odpowiednim polu macierzy co wiąże się z zaklasyfikowaniem jej jako „gwiazdy”, „dojnej krowy”, „znaku zapytania” lub „psa” (rys. 1).

¹⁷ Oryginalna analiza SWOT (stosowana dla przedsiębiorstw) składa się z kilku etapów.



Rys. 1. Macierz strategiczna BCG. Źródło: STRATEGOR 2001.

W literaturze przedmiotu wskazuje się na trudności metodologiczne związane z ustaleniem granicy pomiędzy stanem niskim a wysokim w przypadku obu współrzędnych, zwłaszcza stopy wzrostu rynku. Dla stopy wzrostu rynku proponuje się wartość tzw. punktu granicznego a:

- na poziomie 10% (w pierwotnej wersji macierzy BCG),
- ogólnie - jako granicę między rynkiem rosnącym a ustabilizowanym i o malejącej dynamice,
- w odniesieniu do koniunktury gospodarczej kraju - na poziomie stopy wzrostu dochodu narodowego brutto (w roku poprzednim, poprzednich latach lub prognozowanej na dany rok),
- na poziomie średniej dynamiki wzrostu danego sektora (branży) w danym roku w porównaniu z rokiem poprzednim.

Popularnie interpretuje się, iż wyznaczona granica dzieli produkty na dwie grupy: produkty, których sprzedaż w analizowanym okresie jest bardziej dynamiczna niż przeciętna oraz produkty o dynamice sprzedaży mniejszej od przeciętnej, w tym dynamice zerowej i ujemnej (por. GIERSZEWSKA, ROMANOWSKA 2002).

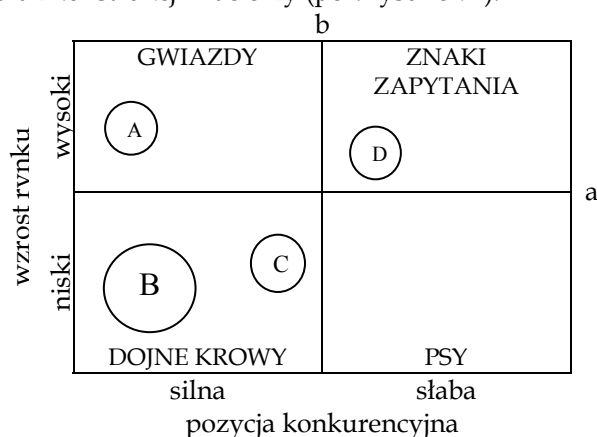
Udział w rynku (druga współrzędna) jest wyznaczany jako relatywny i zazwyczaj mierzony względem największego konkurenta. Punkt graniczny b (równy 1) oznacza wówczas sytuację, w której badane przedsiębiorstwo ma taki sam udział w rynku jak największy sprzedawca. W tym podejściu tylko jedna firma może mieć relatywny udział w rynku na poziomie powyżej 1 co oznacza, iż produkty wszystkich pozostałych firm mogą zostać sklasyfikowane wyłącznie jako „znaki zapytania” bądź „psy”. W tym podejściu produkty o udziale oszacowanym na poziomie poniżej 1 mają pozycję gorszą niż główny rywal jednak nie jest znana informacja o pozostałych konkurentach. Dlatego w literaturze przedstawia się inne

możliwości pomiaru względnego udziału np. w relacji do trzech głównych (lub większej liczby) konkurentów (STABRYŁA 2005) lub w stosunku do całego rynku (Zarządzanie strategiczne... 2001).

Część wskazanych powyżej problemów będzie cechować także macierz BCG zmodyfikowaną na potrzeby analizy strategicznej nieruchomości.

Dla macierzy BCG budowanej dla nieruchomości proponuje się przyjąć za współrzędne: stopę wzrostu rynku (jak w oryginale) oraz pozycję konkurencyjną (zamiast udziału w rynku). Uzasadnieniem wprowadzonej zmiany jest, dostrzegane przez autorkę, niedostosowanie oryginalnego parametru do specyfiki rynku nieruchomości. Wydaje się, iż pozycja konkurencyjna jest bardziej miarodajnym parametrem w przypadku inwestowania w nieruchomości niż udział w rynku.

Ze względu na specyficzną cechę nieruchomości - „nieruchomość”, pojęcie rynku na potrzeby analizy BCG wymaga doprecyzowania. W macierzy BCG przedmiotem analizy będzie nieruchomość konkretnego rodzaju lub segmentu (mieszaniowa, apartamentowa, biurowa, handlowa, rekreacyjna itp.) na konkretnym rynku lokalnym (dzielnica, miasto, region itp.). Zatem za właściwe uważa się określanie „rynku” w dwóch aspektach: jako lokalnego i jednocześnie w ujęciu rodzajowym. Znajdzie to odzwierciedlenie w proponowanych miernikach wzrostu rynku oraz konstrukcji macierzy (por. rysunek 2).



Gdzie:

- A - apartamenty, Rowy
- B - mieszkania, Wrocław - Krzyki
- C - aquapark, Wrocław
- D - pensjonat 1 km od morza, Rowy

Rys. 2. Zmodyfikowana macierz BCG – sklasyfikowane przykładowe nieruchomości. Źródło: opracowanie własne.

W wyborze miary wzrostu rynku proponuje się uwzględnić różne wielkości identyfikujące dynamikę rynku nieruchomości i pozwalające zdiagnozować go jako rosnący lub ustabilizowany. W szczególności proponuje się poniższe wielkości:

- stopę wzrostu sprzedaży (wielkości, wartości) - jak w oryginalnej macierzy BCG,
- liczbę transakcji kupna-sprzedaży na rynku,
- liczbę transakcji najmu na 1000 mieszkańców,
- tzw. „czas trwania oferty”,
- stopę wzrostu czynszów,
- stopę wzrostu cen transakcyjnych.

Warto rozważyć zastosowanie miary zagregowanej złożonej z wybranych z powyższych mierników. Adekwatnie ustalany powinien być punkt a.

O pozycji konkurencyjnej nieruchomości decydują różne czynniki. Proponuje się ich podział na dwie grupy: lokalizację - jako najważniejszą i o niezmiennym charakterze oraz pozostałe. Lokalizacja jest zazwyczaj czynnikiem odgrywającym najważniejszą rolę dla użytkowników nieruchomości (lub klientów użytkowników). Poza tym lokalizacja jest czynnikiem o charakterze niezmiennym - nie można nią „zarządzać”¹⁸. Natomiast w mniejszym lub większym stopniu¹⁹ można zarządzać innymi determinantami pozycji konkurencyjnej. Część z nich stanowią cechy fizyczne nieruchomości, zwłaszcza związane z funkcjonalnością obiektu. Można zatem rozbudować nieruchomość, zmodernizować, podwyższyć standard, zaproponować dodatkowe udogodnienia użytkownikom (np. klimatyzację, parking). Pozycja konkurencyjna w dużym stopniu zależy także od zarządzania nieruchomością m.in. działań marketingowych (np. promocji hotelu, centrum handlowego), zarządzania najmem - w tym doboru najemców. Zatem miernik pozycji konkurencyjnej także i w przypadku tej współrzędnej powinien być wielkością zagregowaną. Należy jednak podkreślić, iż dobra lokalizacja, w przeciwieństwie do pozostałych czynników, jest zmienną niezagrażoną ze strony konkurencji. Może się jednak zdarzyć, iż przy złym zarządzaniu nieruchomością o dobrej lokalizacji, nieruchomości gorzej zlokalizowane wygrają pozostałymi czynnikami. Przy konstrukcji miary agregatywnej należy zatem szczególną uwagę zwrócić na stosunek wagi przypisanej lokalizacji do wag przypisanych pozostałym czynnikom²⁰. Pytaniem otwartym pozostaje, jak określić punkt b? W porównaniu z najlepszą nieruchomością? Kilkoma najlepszymi? Czy przy użyciu parametrów statystycznych?

¹⁸ Chyba, że przeprowadzamy analizę lokalizacji czyli analizujemy potencjalną pozycję konkurencyjną nieruchomości w danej lokalizacji

¹⁹ Warunkami ograniczającymi jest fizyczna możliwość (np. wielkość działki), zgodność z prawem, możliwości finansowe inwestora.

²⁰ Warto wzorować się na sposobie ustalania wag atrybutów przy wycenie nieruchomości w podejściu porównawczym.

W zależności od ustaleń dotyczących stopy wzrostu rynku i pozycji konkurencyjnej nieruchomości daną nieruchomość proponuje się zaklasyfikować, analogicznie jak produkty w przypadku przedsiębiorstw, do grupy: „gwiazd”, „dojnych krów”, „znaków zapytania” bądź „psów”. Propozycję charakterystyk tak sklasyfikowanych nieruchomości przedstawiono poniżej.

Gwiazdy. Są to nieruchomości o bardzo dobrej lub dobrej²¹ pozycji konkurencyjnej, która jednak może być tymczasowa (jeśli wynika z małej konkurencji w nowopowstającym segmencie lub wschodzącym rynku lokalnym). W związku z dynamicznym rozwojem rynku nieruchomości „gwiazdy” są zazwyczaj rentowne i można doprowadzić do ich samofinansowania się. Jednocześnie jednak równowaga finansowa jest w ich przypadku bardzo chwiejna – szybki wzrost i niedojrzałość rynku lokalnego lub segmentu decydują o większym ryzyku inwestycyjnym. Nieruchomości „gwiazdy” wymagają często zwiększonych nakładów inwestycyjnych ze względu na rosnącą konkurencję lub konieczność promocji nowego segmentu. W literaturze czasem rozróżnia się „młode gwiazdy” i „stare gwiazdy”.

Dojne krowy. To nieruchomości o bardzo dobrej lub dobrej pozycji konkurencyjnej na rynku rozwiniętym (stabilnym, o stosunkowo niskiej lub malejącej stopie wzrostu) lub rynku schyłkowym (o ujemnej stopie wzrostu). Są to nieruchomości rentowne, nie wymagające dużych nakładów kapitałowych z powodu dobrej i utrwalonej pozycji. Zakup nieruchomości sklasyfikowanej jako „dojna krowa” wiąże się z dużymi nakładami inwestycyjnymi natomiast mniejszym ryzykiem konkurencji. Małe ryzyko konkurencji w długim okresie wynika głównie z deficytowości atrakcyjnych gruntów (działek budowlanych) na rynkach rozwiniętych. Zagrożenie mogą stanowić inne dojne krowy (np. ze względu na większe nakłady na promocję, reklamę). W czasie kryzysu gospodarczego mają większe szanse na zyski niż „gwiazdy” czy „znaki zapytania”.

Znaki zapytania. Nieruchomości zostają zaklasyfikowane do grupy znaków zapytania jeśli ich segment lub rynek lokalny znajduje się w fazie wzrostu ale pozycja konkurencyjna jest gorsza niż „gwiazd”. Jako inwestycje cechują się często niską rentownością i wymagają podjęcia decyzji np. o dodatkowych nakładach inwestycyjnych lub o zmianie zarządzania (jeśli działania te mogą poprawić ich pozycję konkurencyjną).

Psy. Mogą to być zarówno nieruchomości o niskiej pozycji konkurencyjnej na rynku stabilnym jak i rynku schyłkowym (tzn. o malejącym popycie na powierzchnie danego rodzaju). Stagnacja rynku lokalnego lub segmentu może być spowodowana „przegrzaniem” rynku lokalnego (dużą nadwyżką podaży nad popytem) lub długookresową złą sytuacją ogólnogospodarczą na rynku lokalnym. Niska konkurencyjność nieruchomości może wynikać, poza pierwotnym błędem lokalizacyjnym, z jej zużycia funkcjonalnego lub zaniedbań zarządzającego

²¹ W zależności od sposobu wyznaczania punktu b.

nieruchomością. Zatem „psy” mogą powstawać z „dojnych krów”, „znaków zapytania” lub „gwiazd”. Rentowność „psów”, zwanych także „balastami” jest bliska zeru lub ujemna.

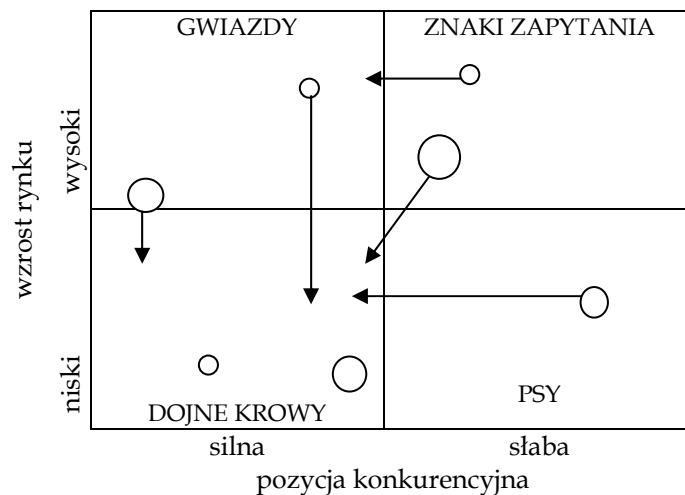
		Rentowność kapitału		
		+	-	
Wzrost rynku	wysoki	GWIAZDY <ul style="list-style-type: none"> • wysoka rentowność • duże potrzeby kapitałowe płynność gotówkowa = 0	ZNAKI ZAPYTANIA <ul style="list-style-type: none"> • niska rentowność • duże potrzeby kapitałowe płynność gotówkowa ujemna	+
	niski	DOJNE KROWY <ul style="list-style-type: none"> • wysoka rentowność • małe potrzeby kapitałowe płynność gotówkowa wysoka	PSY <ul style="list-style-type: none"> • niska rentowność • małe potrzeby kapitałowe płynność gotówkowa = 0	-
		silna	słaba	
		Pozycja konkurencyjna		
				Potrzeby kapitałowe

Rys. 3. Rozbudowana macierz BCG. Źródło: opracowanie własne na podstawie (STRATEGOR 2001).

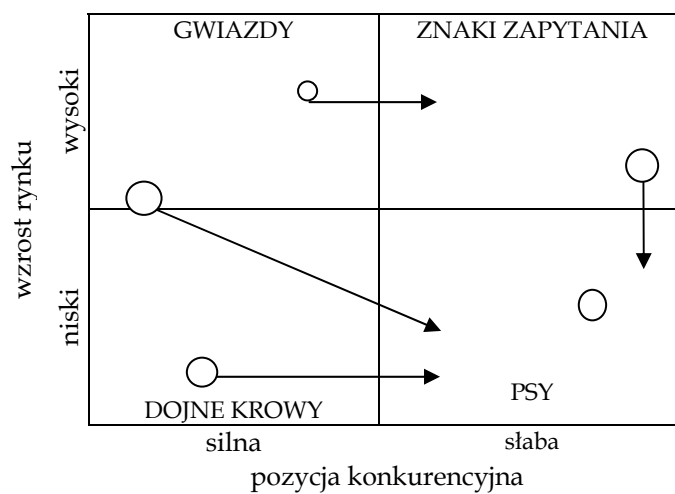
Rysunek 3 przedstawia rozbudowaną macierz BCG. Została ona wzbogacona o dwa parametry: rentowność kapitału i potrzeby kapitałowe. Jej konstrukcja odzwierciedla w ten sposób założenie, iż wraz ze stabilizacją rynku maleją potrzeby kapitałowe oraz założenie, że silniejsza pozycja konkurencyjna decyduje o większej rentowności.

3. Zalecenia strategiczne

Analizując możliwe zmiany „statusu” nieruchomości należy podkreślić, iż współrzędna wzrostu rynku jest, po pierwsze, zmienną niekontrolowaną przez inwestora. Zależy ona od czynników zewnętrznych. Po drugie, należy spodziewać się, iż po okresie wysokiego wzrostu rynku zawsze nastąpi spowolnienie wzrostu i stabilizacja rynku. Zatem dzisiejsze „gwiazdy” i „znaki zapytania” prędzej lub później przekształcą się w „dojne krowy” bądź „psy”. Natomiast druga współrzędna – pozycja nieruchomości – jest w pewnym stopniu kontrolowana przez inwestora. Zależy od podejmowanych przez niego decyzji inwestycyjnych (zwłaszcza decyzji o lokalizacji) i zarządzania nieruchomością. Element niekontrolowany stanowią działania konkurencji.



Rys. 4. Korzystne kierunki przekształceń nieruchomości. Źródło: opracowanie własne.



Rys. 5. Niekorzystne kierunki przekształceń nieruchomości. Źródło: opracowanie własne.

Zalecenia strategiczne odnoszą się do wyodrębnionych klas nieruchomości. Mają one na celu uzyskanie pożądanych przekształceń nieruchomości (przedstawionych na rys. 4) i zapobieżenie przekształceniom niekorzystnym

(przedstawionych na rys. 5). Jeżeli nie jest możliwe zapobieżenie przekształceniom niekorzystnym należy rozważyć sprzedaż nieruchomości w odpowiednim czasie.

W literaturze proponuje się ogólne zalecenia strategiczne dla poszczególnych grup (także w odniesieniu do portfela produktów). Przedstawiono je poniżej, uznając iż mają one zastosowanie także w przypadku nieruchomości inwestycyjnych (por. STRATEGOR 2001).

Zalecenia dla „dojnych krów”:

- utrzymywanie (umacnianie) pozycji na rynku,
- poprawianie rentowności,
- zyski mogą być reinwestowane w „gwiazdy” i dobrze rokujące „znaki zapytania”.

Zalecenia dla „gwiazd”:

- utrzymywanie dominującej pozycji w oczekiwaniu, że wejście rynku lub segmentu w fazę dojrzałości pozwoli na transformację w „dojne krowy”.

Zalecenia dla „znaków zapytania”:

- selekcja na dwie grupy:
 - 1) nieruchomości przeznaczone do silnego doinwestowania aby przekształciły się w „gwiazdy” lub (jeśli rynek jednocześnie dojrzewa) w „dojne krowy”; mogą to być nieruchomości o dobrej lokalizacji ale nienajlepiej zarządzane.
 - 2) nieruchomości nie dające możliwości poprawienia pozycji konkurencyjnej np. ze względu na mało atrakcyjną lokalizację; powinny zostać sprzedane jeśli ryzyko, iż wraz ze stabilizacją rynku przekształcą się w „psy” (i zostaną sprzedane wówczas po niższej cenie) jest duże.

Przy wyborze nieruchomości przeznaczonych do doinwestowania lub dezinwestycji należy kierować się zwłaszcza: wielkością przyszłego rynku (chłonnością), wysokością niezbędnych nakładów dodatkowych, przyjętą strategią dywersyfikacji portfela (w przypadku portfela nieruchomości), dysponowaniem odpowiednią wiedzą i umiejętnościami, zdolnością do sfinansowania dodatkowych nakładów, alternatywnymi możliwościami inwestowania (np. w nowe „gwiazdy”), także możliwą do uzyskania ceną i kosztami transakcyjnymi.

Zalecenia dla „psów”:

- zwykle zalecana jest sprzedaż ze względu na ich nierentowność bądź ze względu na lepsze możliwości zainwestowania odzyskanych w ten sposób środków;
- jeśli o gorszej pozycji konkurencyjnej decydują czynniki, które można zmienić (np. zużycie techniczne, funkcjonalne, nieefektywny marketing, złe zarządzanie najmem) a nie lokalizacja, można rozpatrzyć opłacalność poniesienia nakładów finansowych na ich zmianę – podjęte działania powinny skutkować przekształceniem nieruchomości w „dojną krowę”;
- innym rozwiązaniem może być zmiana funkcji nieruchomości lub podniesienie standardu w stopniu powodującym zaklasyfikowanie do innego segmentu (np. przekształcenie mieszkania w apartament). Celem jest

transformacja „psa” w „gwiazdę” lub „dojną krowę” na tym samym rynku lokalnym ale w innym segmencie (niszy rynkowej).

Ponieważ, jak zaznaczono wcześniej, sformułowane zalecenia strategiczne bazują na wynikach uzyskanych w części diagnostycznej analizy, ważny jest sposób wyznaczania punktów a i b. W przypadku punktu b pytanie dotyczy różnicy między „gwiazdą” a „znakiem zapytania” i różnicy między „dojną krową” a „psem”. Jak się wydaje, zalecenia strategiczne powinny być dostosowane do przyjętego rozwiązania tej kwestii. Stosowanie zaleceń bez znajomości kryteriów klasyfikacyjnych może oznaczać błędne decyzje. Standardowym zaleceniem strategicznym jest np. likwidacja „psów”. Ale jeśli nieruchomości sklasyfikowane jako „psy” stanowią 90% rynku lokalnego (co wynika z zastosowanego przez analityka algorytmu podziału na „dojne krowy” i „psy”), to czy dobrą decyzją jest likwidacja rentownego „psa”?

4. Obszary zastosowań

Jak słusznie zauważa K. Obłój, macierz BCG została skonstruowana jako narzędzie analizy finansowej dla wspomagania myślenia strategicznego. Współrzędna wzrostu rynku służy za aproksymację wpływów finansowych jako iż szybki wzrost rynku wiąże się z koniecznością ponoszenia dużych nakładów inwestycyjnych (kapitałowych, marketingowych – na badania i rozwój oraz promocję). Natomiast współrzędna udziału w rynku (pozycji konkurencyjnej) jest odzwierciedleniem wpływów ponieważ większy udział w rynku (lepszą pozycją konkurencyjną) gwarantuje w przeciętnych warunkach wyższe i bardziej stabilne wpływy finansowe (Obłój 2007). Biorąc pod uwagę wcześniejsze rozważania i powyższe stwierdzenia, autorka dostrzega możliwość zastosowania zmodyfikowanej macierzy BCG w rachunku efektywności inwestycji w nieruchomości:

- jako podstawy prognozowania²² przepływów pieniężnych z inwestycji w nieruchomości;
- w analizie scenariuszy (uwzględniając m.in. możliwe pozytywne i negatywne kierunki przekształceń przy konstrukcji optymistycznych i pesymistycznych scenariuszy);
- w podejmowaniu decyzji rozwojowych (np. o zakresie lub czasie modernizacji) lub dezinwestycyjnych w odniesieniu do poszczególnych nieruchomości;
- przy podejmowaniu decyzji o zmianie funkcji (przeznaczenia) nieruchomości;
- przy ustalaniu optymalnego sposobu wykorzystania nieruchomości jako zabudowanej i niezabudowanej;
- w konstrukcji i zarządzaniu portfelem nieruchomości.

²² Przy zastosowaniu metod wykorzystujących modele nieformalne (myślone).

Sposób konstrukcji macierzy ułatwia postrzeganie innych nieruchomości a aspekcie dynamicznym tzn. jako obiektów inwestycyjnych (także gruntów), których zarządzający również podejmują strategiczne decyzje. Ich decyzje mogą wpłynąć na dochody osiągnięte z naszej nieruchomości. Fakt ten warto uwzględnić w prognozowaniu przepływów pieniężnych z nieruchomości np. w analizie scenariuszy.

5. Podsumowanie – wady analizy BCG oraz problemy do dalszego badania

Po odpowiednich modyfikacjach zaprezentowanych w artykule, macierz BCG wydaje się stanowić dobre narzędzie do analizy strategicznej nieruchomości. Nie jest ona jednak narzędziem idealnym. Wady cechujące oryginalną macierz BCG i analizę dokonywaną z jej wykorzystaniem dotyczą także macierzy zmodyfikowanej, co podkreślano w poprzednich punktach. W literaturze przedmiotu podnosi się przede wszystkim kwestię pozornej łatwości aplikacyjnej macierzy strategicznych. Prostota macierzy BCG jest nieprawdziwa, gdyż – co podkreślają specjaliści – prawdziwie sensowne zastosowanie macierzy strategicznych wymaga precyzyjnych definicji, dokładnego szacunku pozycji konkurencyjnej oraz tempa wzrostu rynku lub etapu jego rozwoju. Także definicje rynku i produktu mogą – także w przypadku nieruchomości, na co zwróciła uwagę autorka – być przedmiotem rozważań (por. OBLÓJ 2007). Otwartym zagadnieniem pozostaje ustalanie punktu a i b.

Aby lepiej dostosować macierz BCG do analizy strategicznej nieruchomości należałoby uzupełnić rozważania teoretyczne (przedstawione w artykule) o studium przypadku. Wstępne sugestie, które prawdopodobnie potwierdzone zostałyby przez analizę empiryczną, dotyczą zbyt wąskiej skali ocen w przypadku obu współrzędnych. W przypadku stopy wzrostu rynku nie różnicuje się rynków o niskim tempie wzrostu, zerowym (stagnacja) i ujemnym (schyłkowego), tworząc niejednorodną grupę „dojnych krów” i „psów”. Takie uproszczenie wydaje się błędne zwłaszcza w przypadku analizy nieruchomości traktowanych jako inwestycja. Także w przypadku zaproponowanej drugiej zmiennej – pozycji konkurencyjnej – skala złożona z dwóch ocen zdaje się nie wystarczać przy analizie nieruchomości.

Niewątpliwą zaletą macierzy BCG, wyróżniającą ją spośród innych macierzy strategicznych, jest jej sugestywność i związana z nią rozpoznawalność. Większość studentów i absolwentów kierunków ekonomicznych zna określenie „gwiazdy”, „dojnej krowy” itd. Jednak zaproponowane zmiany oryginalnej macierzy BCG w celu dostosowania jej do analizy strategicznej nieruchomości (współrzędna „pozycja konkurencyjna” zamiast „udziału w rynku” oraz – niewprowadzone w artykule – rozszerzenie skali oceny) zmierzają w kierunku konstrukcji innych

macierzy strategicznych – macierzy ADL i macierzy Hofera. Są one, jak się zdaje, lepiej dopasowane do specyfiki rynku nieruchomości²³.

Metoda BCG wydaje się dobrym uzupełnieniem analizy SWOT, jako iż dotyczy innych aspektów. Analiza SWOT zdaje się być wystarczającym narzędziem przy tworzeniu planu zarządzania nieruchomością. Natomiast macierz BCG powinna znaleźć zastosowanie w przypadku planowania inwestycji na rynku nieruchomości i zarządzaniu nimi. Rozważaniom warto poddać zasadność wykorzystania macierzy BCG w tworzeniu i zarządzaniu portfelem nieruchomości.

6. Literatura

- GAWRON H. 2010. *Podstawy zarządzania nieruchomościami*. Wydawnictwo UE w Poznaniu, Poznań
- GIERSZEWSKA G., ROMANOWSKA M. 2002. *Analiza strategiczna przedsiębiorstwa*. PWE, Warszawa
- OBŁÓJ K. 2007. *Strategia organizacji. W poszukiwaniu trwałej przewagi konkurencyjnej*. PWE, Warszawa
- STABRYŁA A. 2005. *Zarządzanie strategiczne w teorii i praktyce firmy*. PWN, Warszawa
- STRATEGOR 2001. *Zarządzanie firmą. Strategie, struktury, decyzje, tożsamość*. PWE, Warszawa
- Zarządzanie strategiczne. Koncepcje. Metody*. Red. R. Krupski. 2001. Wyd. AE we Wrocławiu, Wrocław

²³ Artykuł autorki na temat zastosowania macierzy ADL i Hofera w analizie strategicznej nieruchomości jest w opracowaniu.

APPLYING MODIFIED BCG MATRIX TO STRATEGIC ANALYSIS OF INVESTMENT PROPERTIES

Iwona Dittmann

*Department of Finance
Wroclaw University of Economics
e-mail: iwona.dittmann@ue.wroc.pl*

Keywords: *strategic analysis, strategic matrix, investment properties*

Abstract

The aim of the paper is to propose a tool for strategic analysis of real estate another than popularly applied SWOT analysis. The most popular strategic matrix - BCG matrix - was chosen. It was modified and adapted for being used in strategic analysis of investment properties. The way of the construction of the matrix and the justification of modifications proposed is presented in the paper. The merits and the drawbacks of the tool was also described. The final part touches the issue of possibilities of using the tool. The possibility of applying other strategic matrix in property strategic analysis was pointed out as a subject of future research.

NIERUCHOMOŚCI W PRZEDSIĘBIORSTWIE A WARTOŚĆ PRZEDSIĘBIORSTWA

Paweł Nowacki

*Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: pawel.nowacki@ue.poznan.pl*

Słowa kluczowe: zarządzanie nieruchomościami, wartość firmy

Streszczenie

Niniejszy referat prezentuje wyniki badań jakościowych z zakresu szeroko pojętej problematyki zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwie i jej wpływu na wzrost wartości przedsiębiorstwa.

Dane dla celów badawczych uzyskano w oparciu o badanie kwestionariuszowe (z wykorzystaniem kwestionariusza wywiadu pogłębianego). Uznano, że poprzez wypowiedzi menedżerów spółek giełdowych, a w szczególności dyrektorów finansowych (do nich była adresowana ankieta) na przedstawiony temat oraz rozpoznanie struktury nieruchomości w przedsiębiorstwie pozwoli na osiągnięcia celu badawczego.

Rezultaty badań potwierdzają hipotezę autora, iż działające w Polsce, notowane na GPW w Warszawie przedsiębiorstwa nie doceniają i nie stosują outsourcingu i facility management w takiej skali jak przedsiębiorstwa w krajach wysoko rozwiniętych.

Oznacza to, iż typowe cechy firm tzw. nowej gospodarki w odniesieniu do procesów pomocniczych w firmie, jakimi m.in. są kwestie związane z zarządzaniem nieruchomościami, nie są jeszcze w naszym kraju ugruntowane.

1. Wstęp

W 2006 roku Katedra Inwestycji i Nieruchomości Akademii Ekonomicznej w Poznaniu przeprowadziła badanie ankietowe pod tytułem „Zarządzanie nieruchomościami a wartość firmy”. Głównym celem badawczym była ocena związku pomiędzy zarządzaniem nieruchomościami w nowoczesnych przedsiębiorstwach a kształtowaniem wzrostu wartości przedsiębiorstwa.

W toku prac badawczych zmierzających do oceny związku pomiędzy zarządzaniem nieruchomościami w przedsiębiorstwie a jego wartością zdecydowano się przeprowadzić badanie ilościowe z wykorzystaniem narzędzia badawczego – ankiety pocztowej. Konstrukcja ankiety oparta była na zakreślaniu przez ankietowanych odpowiedzi na postawione w ankiecie pytania - tak albo nie.

Badanie przeprowadzono w przedsiębiorstwach notowanych na Giełdzie Papierów Wartościowych w Warszawie. Za faktem tym przemawiało przede

wszystkim to, że przedsiębiorstwa giełdowe postrzegane są powszechnie jako relatywnie najbardziej nowoczesne, ze stosunkowo większymi możliwościami prowadzenia działalności operacyjnej oraz inwestycyjnej, a także charakteryzujące się wyższym wskaźnikiem absorpcji nowych technologii (z uwagi chociażby na możliwości finansowania) i kierunków rozwoju. Biorąc pod uwagę, że nowoczesne zarządzanie nieruchomościami w przedsiębiorstwie stanowi względnie nowy obszar funkcjonowania przedsiębiorstw, spółki giełdowe wydają się być najlepszymi podmiotami, które spełnić mogą oczekiwania badawcze i udzielić odpowiedzi na nurtujące pytania i problemy.

Przedmiotem badania było szeroko pojęte zarządzanie nieruchomościami w przedsiębiorstwie i jego potencjalny wpływ na wzrost wartości przedsiębiorstwa. Istniało przekonanie, że poprzez wypowiedzi menedżerów spółek giełdowych, a w szczególności dyrektorów finansowych (do nich była adresowana ankieta) na przedstawiony temat oraz rozpoznanie struktury nieruchomości w przedsiębiorstwie pozwoli na osiągnięcia celu badawczego.

Analizując wówczas wyniki przeprowadzonych badań zauważono, iż w badanych spółkach publicznych notowanych na GPW w Warszawie, wśród ich zarządów nie występuje silny, jednoznaczny i mocno ugruntowany pogląd o istotnym wpływie posiadania, inwestowania i zarządzania nieruchomościami, użytkowymi przez przedsiębiorstwo na wartość przedsiębiorstwa. Oczywiście należy tutaj wykluczyć z tego stwierdzenia przedsiębiorstwa, które zgodnie z MSR 40 inwestują w tzw. nieruchomości inwestycyjne²⁴.

Kolejnym nasuwającym się wnioskiem jest dość silne powiązanie oddziaływania nieruchomości na wartość przedsiębiorstwa w układzie branżowym. Wszędzie tam, gdzie nieruchomości są istotnym czynnikiem produkcji, niezbędnym do uzyskania właściwej skali lub jakości produkcji i świadczonych usług, a więc istotnym elementem działalności operacyjnej przedsiębiorstw, to odnotowujemy zauważalne zainteresowanie zarządów zagadnieniem wpływu nieruchomości na wartość przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa produkcyjne, handlowe i z branży usług finansowych (głównie banki) wyraźnie dostrzegają omawiany problem i wskazują na istniejące pewne korelacje pomiędzy inwestowaniem, posiadaniem i zarządzaniem nieruchomościami a wartością przedsiębiorstwa.

Drugą badaną kwestią była analiza sposobu zarządzania nieruchomościami. Odnosząc się do sposobów zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwach zauważono, iż działające w Polsce, notowane na GPW w Warszawie podmioty gospodarcze nie doceniają i nie stosują outsourcingu i facility management w takiej skali jak przedsiębiorstwa w krajach wysoko rozwiniętych (NOWACKI 2007).

²⁴ Tego typu nieruchomości są zawsze uwzględniane osobno w wycenach wartości rynkowych przedsiębiorstw.

W pierwszej połowie 2010 roku przygotowano zostało kolejne badanie, które rozpoczęło się w wrześniu tegoż roku. Zdecydowano się ukierunkować badanie na kwestie budowania wartości przedsiębiorstwa i na ewentualnym wpływie na jej wzrost sposobu zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwie. Badanie skierowano personalnie do dyrektorów finansowych członków zarządów spółek giełdowych oraz innych uznanych na rynku przedsiębiorstw różnych branż. Zastosowano formę wywiadu, który w pierwotnym założeniu miał być osobiście przeprowadzony przez badającego. Ostatecznie jednak ze względu na trudność w dostępie czasowym i terytorialnym do konkretnych osób pełniących w/w funkcje w przedsiębiorstwach (należy zwrócić uwagę na elitarność badanego środowiska kadrowego przedsiębiorstw a co za tym idzie obiektywne trudności w dostępie osobistym) zastosowano formę wywiadu pisemnego-roboczo nazwanego ankietą.

Badania dotyczące znaczenia nieruchomości w przedsiębiorstwach i wpływu nieruchomości na wartość firm prowadzone były w kilku płaszczyznach. Uznano, że wstępem będą typowo ilościowe badania, prowadzone na danych ilościowych, możliwych do zebrania w oparciu o publikowane sprawozdania finansowe przedsiębiorstw giełdowych²⁵.

Już w trakcie badań ilościowych oraz rozmów, często mających nieformalny charakter, z menedżerami spółek giełdowych, okazało się, że kontynuacja badań powinna mieć miejsce, przy czym badania ilościowe oparte na danych finansowych mogą nie oddawać kwestii istotnych z punktu widzenia potrzeb i celów badawczych głównie ze względu na specyfikę branżową i nowe trendy w inwestowaniu i zarządzaniu majątkiem trwałym a zwłaszcza jego tak kapitałochłonnym składnikiem jak nieruchomości. Stąd też podjęto decyzję o przeprowadzeniu badań jakościowych, jako właściwych do pogłębienia problemu.

U podstaw podjęcia takiej decyzji były nie tylko opinie menedżerów zarządzających spółkami, ale również zalety jakie od strony formalnej przemawiają za wykorzystaniem tych metod badawczych, a także możliwość bardzo indywidualnego podejścia, co uznaje się za szczególnie ważne w przypadku wywiadów ze specyficznym respondentem²⁶.

Biorąc pod uwagę, że badania jakościowe mają charakter eksploracyjny oraz, że wykorzystują naturalny i niestrukturalizowany pomiar i pozwalają na bezpośredni kontakt z osobowym źródłem danych, zdecydowano, że metoda ta będzie wykorzystana dla dalszych celów badawczych jako wiodąca, tym bardziej, że wpisuje się ona w propozycje metodyczne prowadzenia badań (por.: A.

²⁵Autor dysponuje obszernym materiałem badawczym uzupełnianym co roku w oparciu o publikowane sprawozdania finansowe spółek publicznych.

²⁶Cechującym się przede wszystkim wyższym wykształceniem ekonomicznym oraz znaczną wiedzą na temat procesów zachodzących w firmach (ujęcie praktyczne), dysponujących bardzo ograniczonym czasem, przebywających często poza miejscem pracy.

Nikodemska-Wołowik, Jakościowe badania marketingowe, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 1999, s. 34).

Ze względu na przyjętą koncepcję badań oraz ograniczenia natury formalnej i rzeczywistej badania jakościowe wskazanej problematyki opracowano według schematu zaprezentowanego w poniższej tabeli.

Tabela 1

Założenia badań jakościowych w odniesieniu do znaczenia nieruchomości w gospodarce przedsiębiorstw

Podmiot badania	Menedżerowie spółek giełdowych - głównie dyrektorzy finansowi.
Liczebność próby	Z uwagi na postawienie środka ciężkości na wyjaśnienie zagadnień o charakterze jakościowym przyjęto niewielką liczebność próby - n do 50 podmiotów. Pamiętać jednak należy o trudnym i ograniczonym dostępie do obiektów badań.
Dobór próby	Celowy, w miarę możliwości według różnych branż
Narzędzie badawcze	Wywiad pogłębiony, który z uwagi na niewielkie możliwości przeprowadzenia metodą <i>face to face</i> , przeniesiono na formę jakościowo zbudowanej ankiety, z pytaniami w znacznej większości niewyskalowanymi. Jednak tam gdzie to było możliwe zastosowano osobisty wywiad kierowniczy.
Czas badań	Przełom 2010 i 2011 roku
Zakres przestrzenny badań	Polska - w obszarze zainteresowań są bowiem przedsiębiorstwa funkcjonujące w naszym kraju.

Źródło: opracowanie własne

Na koniec 2010 roku uzyskano kilkanaście wywiadów (nie jest to jeszcze ilość miarodajna). Pierwsze, aczkolwiek jeszcze nie dostateczne ilościowo oceny potwierdzają znaczącą część wniosków z badania z roku 2006, ale pojawiają się także nowe poglądy wynikające z coraz lepszego rozumienia i odczuwania rosnącej presji na wzrost wartości przedsiębiorstwa.

2. Wyniki przeprowadzonych badań

2.1. Cele działania przedsiębiorstwa i ich zróżnicowanie

Aktualnie prowadzone badania zostały przygotowane w określonej sekwencji problemowej polegającej na przechodzeniu od zagadnień ogólnych takich jak cele działalności przedsiębiorstwa, poprzez kluczowe czynniki zarządzania firmą do szczegółowego zagadnienia badawczego jakim jest wpływ zarządzania nieruchomościami w firmach na wzrost ich wartości. W badaniu nie sugerowano

respondentom co jest szczegółowym i zarazem głównym celem badania. Tytuł ankiety brzmiał „Kluczowe czynniki w zarządzaniu przedsiębiorstwem”. Zamiarem takiego podejścia autora badania jest nie sugerowanie od razu co jest celem badania lecz doprowadzenie w toku logicznego procesu analizy funkcjonowania przedsiębiorstwa do wnioskowania szczegółowego ukierunkowanego na nieruchomości w firmie, ich rolę a w szczególności sposobów zarządzania nimi w budowaniu wartości przedsiębiorstwa.

Zaczynając zatem od celów funkcjonowania przedsiębiorstw generalnie spotkano się z twierdzeniem, iż główny cel to „zwiększanie wartości przedsiębiorstwa dla jego akcjonariuszy”.

Powyższe stwierdzenie jest o tyle oczywiste gdyż badane były spółki giełdowe. Zaznaczano jednak, że cele zależą w głównej mierze od woli właścicielskiej i w większości przedsiębiorstw niepublicznych mogą to być różne koncepcje strategiczne.

Maksymalizacja wartości przedsiębiorstwa jak podkreślali ankietowani menagerowie spółek jest standardowym celem, który spotyka się nie tylko w literaturze i teorii ale realnie jest stawiany przez nadzory właścicielskie spółek.

Pojawiały się także, choć bardziej incydentalnie poglądy jak np.: cyt. „budowanie wartości przedsiębiorstwa jest bardzo ogólnym pojęciem i nie może stanowić celu samego w sobie. Rozbieżność w interpretacji tego pojęcia może powodować zatory w realizacji powziętych celów szczytkowych. Wartość powinna zostać zwymiarowana w postaci ilościowej lub jakościowej. Celem byłoby np.: wartość jako poprawa wizerunku i relacji biznesowych albo wartość jako DCF”.

Bardzo często badane spółki giełdowe tworzą grupy kapitałowe. Podkreśla się wówczas prowadzenie dochodowej, wysoko zyskowej, działalności operacyjnej i inwestycyjnej za pośrednictwem spółek celowych. Celem głównym jest jednak zawsze budowanie wartości dla akcjonariuszy spółki matki. Budowa wartości przedsiębiorstwa odbywa się wtedy poprzez tworzenie dochodowych spółek celowych w wysoko rozwojowych branżach najczęściej spokrewnionych z podstawowym profilem działalności operacyjnej firmy dominującej.

Budowa wartości spółki (jednostki dominującej) odbywa się de facto poprzez działania w ramach spółek celowych, mające doprowadzić do osiągnięcia przez nie możliwie jak najwyższych zysków, wzrostu udziału w rynku, maksymalizacji marży handlowej. Gdzieś w tle tego wszystkiego jest również kształtowanie pozytywnego wizerunku spółek grupy kapitałowej (ekologiczne, przyjazne dla środowiska przedsiębiorstwo).

Wydaje się na podstawie dotychczas uzyskanych wyników badań, iż cele przedsiębiorstw są podobne, ale przeważnie są pochodną układu właścicielskiego. Inne cele mają podmioty prywatne, nieco inne cele państwowe, nierzadko nakierowane na pewien aspekt społeczno – socjalny. Niektóre cele dla przedsiębiorstw, a więc np. osiągnięcie zysków winne być tożsame praktycznie dla większości przedsiębiorstw, natomiast poziom akceptacji ryzyka, wielkość

osiąganych zysków, czy też stopa zwrotu z zainwestowania kapitału mogą być już zdecydowanie różne. Te elementy determinują sposób prowadzenia biznesu.

W ocenie autora badania zagadnienie różnicowania celów przedsiębiorstwa bardzo trafnie ujął jeden z dyrektorów finansowych znanej spółki giełdowej – cyt. „Różnice wynikają po pierwsze ze struktury własności – firma prywatna nie będzie zainteresowana pokazywaniem swoich zysków dla fiskusa (co dokładnie wiedzą i stosują banki przy ocenie wiarygodności finansowej), natomiast spółka giełdowa jak najbardziej, bo ma to znaczący wpływ na wycenę akcji, a jeszcze istnieją podmioty państwowe albo też gdzie właścicielem jest samorząd – tu mogą dominować aspekty społeczne (non profit). Po drugie to zależy od tego, na jakim etapie rozwoju jest przedsiębiorstwo (zdobycie rynku, utrzymanie pozycji, poszerzenie ...). Po trzecie istotne jest otoczenie, w którym działa przedsiębiorstwo, ponieważ cele powinny być realizowalne w czasie”.

Inny z respondentów wskazywał, także na to, że różnice w ustalaniu celów przedsiębiorstwa mogą wynikać z przeznaczenia zysków: ekspansja (inwestycje), konsumpcja (dywidenda), podnoszenie wartości (sprzedaż).

2.2. Kluczowe czynniki budowy wartości przedsiębiorstwa

Współczesne przedsiębiorstwo składa się z różnych obszarów działalności operacyjnej (kadry, marketing, finanse, etc.). Zapytano się respondentów czy jest możliwe wskazanie obszarów szczególnie kluczowych dla osiągnięcia celu przedsiębiorstwa w postaci wzrostu wartości przedsiębiorstwa?

Spółki branży budowlanej były zgodne. Kluczem są kontrakty budowlane, możliwości techniczne i organizacyjne ich realizacji. Aby jednak móc realizować produkcję musi nastąpić pozyskanie kontraktu. Dlatego też równorzędną pozycję do produkcji zajmuje obszar kalkulacji oraz ofertowania. Komórki funkcjonalne takie jak księgowość, kadry są niżej na drabinie priorytetów.

Przedsiębiorstwa handlowo – usługowe wymieniały: zarządzanie sprzedażą, zarządzanie płynnością finansową, zarządzanie kadrami, zarządzanie majątkiem trwałym, zarządzanie wizerunkiem przedsiębiorstw.

Rolą kluczową w zakresie osiągnięcia określonych wyników w przedsiębiorstwach produkcyjnych jest technologia i jej obsługa, będąca domeną służb technicznych i produkcyjnych. W przedsiębiorstwach produkcyjnych, niewątpliwie przy tworzeniu wartości istotne są obszary technologii, logistyki, tworzenia produktu oraz doboru określonej inżynierii finansowej, a więc obszar operacyjny funkcjonowania przedsiębiorstwa oraz kosztu kapitału zaangażowanego przy obsłudze operacyjnej.

Na prośbę o uszeregowanie tych obszarów według ich ważności z podaniem wagi w % (suma 100%) oraz krótką charakterystykę ich roli w procesie budowania wartości przedsiębiorstwa uzyskano średnie ważone wartości liczone z uwzględnieniem branż na następujących poziomach:

- zarządzanie sprzedażą - 40% - kreowanie planów sprzedaży na kolejne okresy, określanie segmentów docelowych, dywersyfikacja segmentowa i terytorialna, promocja, reklama produktowa,
- zarządzanie płynnością finansową - 20%- dbałość o poprawne proporcje zadłużenia do aktywów obrotowych, realizacja efektów dźwigni finansowej, optymalizacja przepływów finansowych, kontroling zarządczy,
- zarządzanie kadrami - 20% - w szczególności jakość personelu i koszty wynagrodzenia, dostosowanie i optymalizacja systemów motywacyjnych względem specyfiki biznesu,
- zarządzanie majątkiem trwałym - 10% - optymalizacja obciążeń wynikających z posiadania majątku (odpisy amortyzacyjne, podatki i opłaty), wybór źródła finansowania. Outsourcing.
- zarządzanie wizerunkiem przedsiębiorstwa - 10% - kreowanie wizerunku firmy na rynku, dbałość o jakość produktu.

Po ogólnym wprowadzeniu dotyczącym kluczowych czynników budowy wartości przedsiębiorstwa, padło pytania zasadnicze: czy uwzględniacie Państwo w swojej strategii budowania wartości przedsiębiorstwa obszar zarządzania nieruchomościami? Prosimy o uzasadnienie dlaczego „tak” lub „nie”.

Najczęściej padały odpowiedzi przeczące ponieważ większość deklarowała nie posiadanie własnych nieruchomości co w ich przekonaniu marginalizuje rolę nieruchomości w ich przedsiębiorstwach. Przedsiębiorstwa te prowadzą działalność

w wynajętych lokalach i za jedyny przejaw „zarządzania” tymi nieruchomościami uznają np.: prace adaptacyjne i okresowe remonty, które to są z ich punktu widzenia działalnością peryferyjną, nie znajdującą miejsca na poziomie „strategii budowania wartości firmy”. Ale najemcy powierzchni użytkowej podnosili w uzupełnieniu swych poglądów właściwe zarządzanie czynszem. To semantycznie nieco uproszczone podejście do zagadnienia, jest znaczącym elementem stałych kosztów przedsiębiorstwa, szczególnie dla organizacji rozproszonych geograficznie, zwłaszcza rozproszonych terytorialnie grup kapitałowych.

W zasadzie każdemu działaniu jakie podejmuje przedsiębiorstwo towarzyszy poniesienie kosztu np.: czynszu najmu nieruchomości ich kosztów eksploatacji i gospodarki remontowej. Istotne jest aby podejmowanie działania miały charakter przemyślany i były wynikiem otrzymanych i zweryfikowanych danych, jakie są dostarczane przez system przedsiębiorstwa. Nader często istotą uniknięcia błędów jest szybka i zweryfikowana informacja. Złe informacje na wejściu w określony proces nie są w stanie zagwarantować prawidłowej oceny sytuacji, a tym samym podjęcia właściwej decyzji.

Zarządzanie przedsiębiorstwem, jak zwracali w swych wypowiedziach uwagę respondenci badania, to przede wszystkim zarządzanie jego kosztami funkcjonowania i winno każdorazowo wynikać z racjonalnego wykorzystania zasobów rzeczowych (min. stan techniczny sprzętu, transportu, maszyn także

nieruchomości), finansowych, informacyjnych, ludzkich, przyjętej technologii wytwarzania, przyjętej organizacji produkcji, itp.

Ciekawy i spójny pogląd wyrażały firmy budujące swoją wartość w oparciu o proces produkcyjny i jego optymalizację, gdzie wówczas nieruchomości mają raczej charakter pomocniczy i są de facto nieruchomościami produkcyjnymi. Z punktu widzenia zakładu produkcyjnego istotnym jest optymalizacja wykorzystania nieruchomości produkcyjnych ze względu na proces technologiczny i jednocześnie optymalizacja ich podstawowych kosztów utrzymania eksploatacyjnego np. skali płaconego podatku od nieruchomości, stanowiącego element podatku lokalnego (zwolnienie podatkowe, rozłożenie w czasie itp.).

2.3. Sposób zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwie

Drugą zasadniczą częścią prowadzonych badań ankietowych jest ustalenie szeroko rozumianych sposobów zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwie. Pierwszą bardzo istotną kwestią jest ustalenie czy zarządzanie nieruchomościami ma wpływ na wzrost wartości przedsiębiorstwa?

Odpowiedzi w tym zakresie były różne w zależności od charakteru przedsiębiorstwa oraz posiadanego majątku.

W przedsiębiorstwach operujących na rynku nieruchomości – developerzy lub np. firmy wydobywcze czy też komercjalizujące obiekty handlowo-usługowe oraz ew.

w zakładach produkcyjnych – odpowiedź zdecydowanie na tak. Zwracano tutaj uwagę, iż zarządzanie nieruchomościami może mieć wpływ na wartość przedsiębiorstwa, z co najmniej dwóch powodów:

- prestiżowego,
- kosztowego.

Podkreślano także znaczenie tego zagadnienia w sytuacji, gdy koszty eksploatacji nieruchomości są dominującą pozycją struktury rodzajowej kosztów przedsiębiorstw i odnoszono się w tym zakresie do usług zarządczych przedsiębiorstw zewnętrznych zaznaczając jednocześnie, że usługi te dopiero się rozwijają.

Wydaje się, iż w/w poglądy są prawdziwe, natomiast ich potwierdzenie w praktyce jest pochodną specyfiki działalności prowadzonej przez przedsiębiorstwa. Na przykład w przypadku działalności deweloperskiej zarządzanie nieruchomościami może być traktowane w sposób szczególny i to w zakresie zasadniczego obszary zarządzania przedsiębiorstwem – wówczas kształtowanie portfela inwestycji i posiadanych w zarządzie nieruchomości oraz wdrażania strategii zarządzania nimi zwiększa wartość posiadanych nieruchomości, a w konsekwencji wartość całego przedsiębiorstwa.

Przedsiębiorcy zgodzili się generalnie z poglądem autora badań, iż w przedsiębiorstwach ich zarządy stosunkowo rzadko mówią i zajmują się problemem zarządzania nieruchomościami i jego wpływem na kształtowanie

wartości przedsiębiorstwa. Wskazywali głównie na podstawową przyczynę tego stanu jako brak świadomości organów zarządzających. Jest to wynikiem głównie tego, iż zarządzający spółkami nie do końca zdają sobie sprawę z istotnego elementu jakim jest zarządzanie nieruchomościami, raczej traktują ją w sposób marginalny. Jeden z respondentów (dyr. finansowy spółki giełdowej inwestującej na rynku energii odnawialnych) wyraził nawet dość radykalny pogląd „zarządzający nie chcą się przyznać, iż jest możliwe osiągnięcie wartości dodanej z posiadanej nieruchomości, bo sami nie potrafią wykorzystać owej szansy”. Natomiast wszystkie osoby biorące udział w badaniu tak jak już wcześniej zauważono podkreślały rosnącą rolę nieruchomości, a więc również zarządzania nimi w zależności od specyfiki branży. Tym samym tam gdzie rola zarządzania nieruchomością jest istotna z punktu widzenia podstawowej działalności operacyjnej przedsiębiorstwa, traktowane są one w sposób adekwatny do innych czynników zarządzania biznesem, tam gdzie jest marginalna w odniesieniu do tzw. „core business” – zarządzający uważają iż nie ma potrzeby eskalowania problemu, który nie istnieje bądź też jest pomijalny.

Czy Pani/Pana firma to nowoczesne przedsiębiorstwo? Czy Pani/Pana zdaniem nowoczesne przedsiębiorstwo powinno posiadać własne nieruchomości czy raczej korzystać z najmu?

To kolejny szczegółowy wątek badania, na który zwrócono uwagę w trakcie wywiadów z kadrą kierowniczą przedsiębiorstw. Jakże odpowiedzi?

Kryterium nowoczesności nie ma nic wspólnego z tym czy posiadać własne nieruchomości czy też nie. Wszystko powinno być oparte na rachunku ekonomicznym. Posiadanie własnych nieruchomości musi być uwarunkowane specyfiką biznesu – np. fabryki raczej tak, powinny dysponować własnym majątkiem infrastrukturalnym w postaci obiektów budowlanych będących istotnym czynnikiem produkcji. W innych przypadkach posiadanie nieruchomości oznacza udział w grze rynkowej na rynku na którym nie zawsze posiada się kompetencje, co z reguły prowadzi do porażek w konfrontacji z wyspecjalizowanymi uczestnikami rynku. Przypadki np. okazyjnych możliwości zakupu atrakcyjnych nieruchomości, traktowane są raczej pomijalne. Wyjątek mogą stanowić przedsiębiorstwa takie jak rodzinne, gdzie inwestycje nadwyżek gotówki w nieruchomości mogą mieć charakter quasi prywatny. Respondenci podkreślali fakt korzystania przez większość z przedsiębiorstw z najmu, zwracano jednak uwagę na przedsiębiorstwa, które powstały przed 1990 r. lub też przejęte z taką historią, posiadające bogaty portfel nieruchomości i też to stanowiło ich największą pozycję w strukturze aktywów przed wyceną rynkową ich wartości.

Zarządzający oceniali swoje przedsiębiorstwa jako nowoczesne i dynamiczne. W ich ocenie dynamika powoduje, że optymalną formą dysponowania nieruchomością do celów gospodarczych jest najem. Nieruchomość sama w sobie (czyli nie zarządzanie nieruchomością, tylko sama nieruchomość), dla przedsiębiorstw nie zajmujących się profesjonalnie tą dziedziną nie ma znaczenia takiego jak inne czynniki zarządzania np. jakość „human resources management”

- nie będzie budowała wartości przedsiębiorstwa sama z siebie. Istnieją natomiast przesłanki do tego, żeby duże i dochodowe podmioty inwestowały w nieruchomości. Pozwoliłoby to na dywersyfikację ryzyk lokalizacyjnych i kosztowych oraz uwiarygodniałoby zdolność kredytową w celu pozyskiwania taniego pieniądza.

Aspekt płynnościowy w odniesieniu do mobilności gotówkowej też był często podnoszony zwłaszcza w kontekście nowoczesności firm - „moja firma to nowoczesne przedsiębiorstwo, a to czy powinno posiadać własne nieruchomości to zależy od celów inwestycyjnych. Dzisiaj w cenie jest płynność finansowa (po ostatniej zawierusze na rynkach finansowych), nie wszystkie firmy stać na to, aby zamrozić gotówkę w majątku nieruchomym na dłuższy czas.”

Czy wzrost wartości nieruchomości przedsiębiorstwa ma wpływ na wzrost wartości firmy? (ujęcie majątkowe a DCF). Jak tak postawione zagadnienie było odbierane?

- „W ujęciu czysto bilansowym tak, natomiast w metodzie DCF nie”.
- „Ma, ale nie zastąpi wartości uzyskiwanej z przepływów operacyjnych. Innymi słowy, firma której wartość opiera się w głównej mierze na wartości nieruchomości, będzie wyceniana jak inwestycja w nieruchomość. Firmy które bazują na prognozowanym Cash flow opartym o swój potencjał sprzedażowy, uzyskują mnożniki znacznie wyższe”.
- „Przy rozumieniu wartości w znaczeniu DCF - TAK. Ma wpływ na kształt kapitału obrotowego - wzrost wartości nieruchomości, to wzrost zdolności kredytowej (majątkowej), tym samym dostęp do środków bankowych (kredyt) i możliwość zwiększania bieżącej płynności finansowej”.
- „W przypadku nieruchomości produkcyjnych, a więc takich z jakimi mamy do czynienia w spółkach celowych w ujęciu majątkowym, wartość nieruchomości jest składową wyceny majątkowej. Natomiast takie ujęcie nie wpływa na wzrost wartości wyceny firmy metodą DCF, bądź też ten wpływ jest dość marginalny (ew. poprzez poszczególne pozycje kosztowe dot. utrzymania nieruchomości wpływające na wynik NOPAT). Należy pamiętać, iż oczywiście możliwe jest przeszacowanie inwestycji w nieruchomości, skutkujące ich wzrostem wartości, a w konsekwencji zwiększającymi zysk przedsiębiorstwa. Oczywiście zysk z takiej aktualizacji ma bardziej znaczenie bilansowe niż klasycznie dochodowe”.

Mówiąc o metodzie DCF w kontekście zagadnienia nieruchomości warto zauważyć, iż w przypadku funkcjonowania w przedsiębiorstwie nieruchomości, która stanowi dla przedsiębiorstwa źródło dochodu możliwym jest zastosowanie wyceny DCF przy wycenie przedsiębiorstwa. Procedura byłaby zbliżona jak w przypadku klasycznej wyceny działalności przedsiębiorstwa, a więc:

- określenia dochodu z eksploatacji nieruchomości;
- określenie wydatków operacyjnych związanych z funkcjonowaniem i eksploatacją wycenianej nieruchomości;
- określenie stóp dyskonta;

- określenie wartości rezydualnej nieruchomości;
- uwzględniając powyższe pozycje doprowadzenie do określenia wartości nieruchomości metodą dochodową.

Reasumując znaczenie nieruchomości w określonej metodzie wyceny przedsiębiorstwa zawsze będzie pochodną specyfiki funkcjonowania przedsiębiorstwa. Podkreślano jednak, że dzisiaj dla nowoczesnych przedsiębiorstw istotny jest przede wszystkim DCF z podstawowej działalności operacyjnej, ponieważ produkować, świadczyć usługi i sprzedawać swój produkt można, zwłaszcza w dobie postępującej informatyzacji i mobilności czynników produkcji, niemal wszędzie pod względem lokalizacyjnym.

Bardzo ciekawą kwestią, na jaką również zwrócono uwagę w trakcie badania przedsiębiorstw był sposób zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwie, biorąc pod uwagę formę użytkowania nieruchomości. Jak wynika z przeprowadzonych badań wyróżnić można trzy podstawowe rodzaje zarządzania, tzn.:

- 1) można zarządzać posiadanymi nieruchomościami we własnym zakresie,
- 2) można korzystać z usług wyspecjalizowanej, zewnętrznej firmy lub
- 3) stosować system mieszany, będący swego rodzaju połączeniem systemu pierwszego z drugim

Rzeczą, która także wymaga wyjaśnienia jest dobór odpowiedniego systemu zarządzania do formy prawnej użytkowania nieruchomości, Jak wskazują wyniki badań dobór ten jest właśnie determinowany formą prawną użytkowania. W zakresie zarządzania własnością pod uwagę bierze się także poza pełną własnością również użytkowanie wieczyste.

Generalnie można zauważyć, że w tym przypadku firmy stosują dwie strategie zarządzania. Pierwsza z nich - wykorzystywana w zdecydowanej większości (85% firm) - zakłada wyłącznie własny udział w tym procesie. Jedynie niecałe 15% przedsiębiorstw stosuje system mieszany, pozwalający jednak na wykorzystanie także własnych służb w procesie zarządzania nieruchomościami. Co ciekawe z systemu mieszanego relatywnie częściej korzystają przedsiębiorstwa postrzegające się jako bardzo nowoczesne, ale też małe, zatrudniające do 100 pracowników. Być może jest to efektem rozumienia procesu zarządzania nieruchomościami, jako działania absorbującego i wymagającego wyspecjalizowanej kadry, której ze względu na niski poziom wielkości zatrudnienia w tych przedsiębiorstwach nie ma i stąd delegowanie części uprawnień w tym zakresie do podmiotów zewnętrznych.

Nieco inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku doboru odpowiedniego systemu zarządzania do nieruchomości użytkowanych w firmie najmu/dzierżawy lub leasingu operacyjnego.

W tym przypadku rozkład odpowiedzi udzielonych przez przedsiębiorstwa wskazuje na nieco inne podejście do tej formy użytkowania i powiązania z nią procesu zarządzania. Okazuje się bowiem, że blisko $\frac{3}{4}$ firm realizuje te zadania we własnym zakresie. Do tych przedsiębiorstw zalicza się przede wszystkim firmy

budowlane oraz transportowe, raczej tradycyjne, przeciętne w branży, z obrotami nie przekraczającymi 100 mln złotych rocznie i co ciekawe negatywnie postrzegających perspektywy własnego rozwoju.

Z drugiej strony blisko $\frac{1}{4}$ przedsiębiorstw wykorzystuje do tego celu podmioty zewnętrzne (15%) lub stosuje system mieszany (7%).

Alternatywną formę zarządzania nieruchomościami (usługi podmiotów zewnętrznych, system mieszany) w stosunku do zarządzania własnego, stosują firmy nowoczesne, których zatrudnienie sięga maksymalnie 100 osób. Pewne różnice zauważa się w przypadku dwóch kryteriów – pozycji w branży oraz przy obrotach. O ile w przypadku obrotów kwestia ta nie podlega dyskusji, o tyle w zakresie „pozycja w branży” można prowadzić pewne dywagacje. Jest to bowiem ocena własna - jakościowa – toteż przedsiębiorstwo deklarujące się jako jedno z wiodących może być w istocie liderem w swojej branży. Dla uproszczenia i interpretacji można jednak wskazać, że w grupie przedsiębiorstw stosujących system mieszany w zarządzaniu najmem lub korzystających z usług podmiotów zewnętrznych relatywnie częściej są przedsiębiorstwa wiodące w branży.

Inaczej sytuacja przedstawia się w przypadku leasingu finansowego. W tym przypadku formy prawnej użytkowania nieruchomości, podobnie zresztą jak i w innych, dominującą pozycję zajmuje zarządzanie we własnym zakresie (88% ogółu przedsiębiorstw). Jedynie blisko co dziesiąte przedsiębiorstwo korzysta z usług podmiotu zewnętrznego. Są to przede wszystkim spółki produkcyjne, jedne z wiodących na rynku, nowoczesne, zatrudniające powyżej 1000 osób.

3. Podsumowanie

Analizując wyniki przeprowadzonych badań można zauważyć, iż w badanych spółkach publicznych notowanych na GPW w Warszawie, wśród ich zarządów nie występuje silny, jednoznaczny i mocno ugruntowany pogląd o istotnym wpływie posiadania, inwestowania i zarządzania nieruchomościami, użytkowymi przez przedsiębiorstwo na wartość przedsiębiorstwa. Oczywiście należy tutaj wykluczyć z tego stwierdzenia przedsiębiorstwa, które zgodnie z MSR 40 inwestują w tzw. nieruchomości inwestycyjne²⁷.

Kolejnym nasuwającym się wnioskiem jest dość silne powiązanie oddziaływania nieruchomości na wartość przedsiębiorstwa w układzie branżowym. Wszędzie tam, gdzie nieruchomości są istotnym czynnikiem produkcji, niezbędnym do uzyskania właściwej skali lub jakości produkcji i świadczonych usług, a więc istotnym elementem działalności operacyjnej przedsiębiorstw, to odnotowujemy zauważalne zainteresowanie zarządów zagadnieniem wpływu nieruchomości na wartość przedsiębiorstwa. Przedsiębiorstwa produkcyjne, handlowe i z branży usług finansowych (głównie banki) wyraźnie dostrzegają omawiany problem i wskazują na istniejącą korelację

²⁷ Tego typu nieruchomości są zawsze uwzględniane osobno w wycenach wartości rynkowych przedsiębiorstw.

między inwestowaniem, posiadaniem i zarządzaniem nieruchomością a wartością przedsiębiorstwa. Wyraźny jest też pogląd i już ugruntowana praktyka rynkowa unikania inwestowania w własne nieruchomości i poszukiwanie możliwości najmu albo dzierżawy – głównie ze względów płynnościowych oraz mobilności lokalizacyjnej.

Drugą badaną kwestią była analiza sposobu zarządzania nieruchomościami. I tu wnioski są następujące²⁸:

- wbrew powszechnie występującym opiniom o szerokim zastosowaniu outsourcingu na zarządzania nieruchomościami (zwłaszcza z wykorzystaniem tzw. praktyk facility management) badanie przedsiębiorstwa nie wykazały korzystania z tego typu usług na większą skalę,
- firmy o szerokim zakresie zarządzania nieruchomościami (zwłaszcza własnymi) samodzielnie zajmują się ich zarządzaniem,
- zakres zalecanych usług na zewnątrz nie ma charakteru kompleksowego, jest wybiórczy i dotyczy bardzo typowych usług np. bieżąca konserwacja instalacji i elementów budynków, wywóz śmieci, sprzątanie, utrzymanie zieleni itp.

Odnosząc się do sposobów zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwach, można zauważyć, iż działające w Polsce, notowane na GPW w Warszawie firmy nie doceniają i nie stosują outsourcingu i facility management w takiej skali jak przedsiębiorstwa w krajach wysoko rozwiniętych²⁹.

Oznacza to, iż typowe cechy firm tzw. nowej gospodarki w odniesieniu do procesów pomocniczych w firmie, jakimi m.in. są kwestie związane z zarządzaniem nieruchomościami, nie są jeszcze w naszym kraju ugruntowane.

4. Literatura

- NIKODEMSKA-WOŁOWIK A. 1999, *Jakościowe badania marketingowe*. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- NOWACKI P. 2007. *Wpływ globalizacji na zmianę strategii zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwach*. Studia i Materiały TNN, tom 15, nr 1 – 2, Olsztyn, s. 221.
- RYMARZAK M. 2007. *Zarządzanie nieruchomościami w praktyce polskich przedsiębiorstw*. Studia i Materiały TNN, tom 15 nr 1-2, Olsztyn, s. 211.

²⁸ Wyniki przeprowadzonych przez autora badań w zakresie zarządzania nieruchomościami są bardzo zbliżone z badaniami wykonanymi przez M. Rymarzak z Katedry Inwestycji i Nieruchomości Uniwersytetu M. Kopernika w Toruniu.

Zobacz szerzej: M. Rymarzak, „Zarządzanie nieruchomościami w praktyce polskich przedsiębiorstw”, Studia i Materiały TNN, Olsztyn 2007, Tom 15 nr 1-2, s. 211.

²⁹ Zob. szerzej: P. Nowacki „Wpływ globalizacji na zmianę strategii zarządzania nieruchomościami w przedsiębiorstwach”, Studia i Materiały TNN, tom 15, Nr 1 – 2, Olsztyn 2007, s. 221

ESTATE IN ENTERPRISE AND THE VALUE OF ENTERPRISE

Paweł Nowacki

*Investment and Real Estate Faculty
Poznan University of Economics
e-mail: pawel.nowacki@ue.poznan.pl*

Key words: *Property management, value of firm*

Abstract

The aim of the paper is to present comprehensive problem of property management in enterprise and its influence on the value increase of the company.

The data gathered for the research are based on questionnaire study (with the tool of in-depth interview). It was assumed that the research aim will be achieved by questioning managers of stock enterprises, particularly financial directors. The research findings confirm the author's assumptions, that companies in Poland (quoted on Warsaw Stock Exchange) do not appreciate and do not use outsourcing nor facility management in that extent as companies in developed countries do.

It means that typical features of the so called new economy companies regarding supportive processes in enterprises, e.g. property management issues are not well established in our country.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-48-5

