

*Janina Kotlińska**, *Maciej J. Nowak***

GOSPODAROWANIE POWIATOWYM ZASOBEM NIERUCHOMOŚCI A ROZWÓJ LOKALNY

Celem artykułu jest przedstawienie organizacyjnych oraz finansowych uwarunkowań gospodarowania nieruchomościami powiatowymi oraz ich roli w rozwoju lokalnym, wiążących się z przeznaczeniem nieruchomości oraz dochodami przez nie wygenerowanymi. W artykule zaproponowano konstrukcję programu gospodarowania nieruchomościami. Tezy oparto na wynikach badań. Wykorzystano metodę analizy źródeł oraz metodę kwestionariuszową.

Gospodarka nieruchomościami publicznymi prowadzona na różnych szczeblach ma odmienną specyfikę. Pomimo wielu wspólnych uregulowań w ustawie o gospodarce nieruchomościami nieco inne założenie przyjmuje się dla gospodarowania nieruchomościami państwowymi oraz nieruchomościami samorządowymi. Również odmienne cele mogą przyświecać gospodarowaniu poszczególnymi rodzajami nieruchomości samorządowych. W literaturze przedmiotu w tym kontekście w sposób najszybszy podejmowana jest problematyka związana z celami oraz metodami gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Pozostałe jednostki samorządu terytorialnego jako podmiot gospodarujący nieruchomościami są opisywane w ograniczonym stopniu.

Celem artykułu jest przedstawienie organizacyjnych oraz finansowych uwarunkowań gospodarowania nieruchomościami powiatowymi oraz ich roli w rozwoju lokalnym; wiążą się one bowiem z przeznaczeniem nieruchomości oraz dochodami przez nie wygenerowanymi. W artykule zgłoszono ponadto propozycję modyfikacji obecnego stanu faktycznego oraz prawnego w zakresie informacji na temat nieruchomości powiatowych przez dodanie szczegółowych dokumentów, które wspomagałyby zarządzanie nieruchomościami komunalnymi i wykorzystanie ich w procesie rozwoju lokalnego. Poza przeglądem literatury oraz zaproponowaniem własnego stanowiska opisano efekty badań, w tym ankietowych, przeprowadzonych na potrzeby niniejszego opracowania w powiatach województwa zachodniopomorskiego oraz wielkopolskiego.

* Kolegium Regionalnej Izby Obrachunkowej w Poznaniu.

** Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie.

Powiat w rozwoju lokalnym

Rozwój lokalny, rozumiany jako proces pozytywnych zmian (zarówno ilościowych, jak i jakościowych) zachodzących na stosunkowo niewielkim obszarze, sprowadza się do harmonijnej realizacji dwóch głównych celów, tj. zaspokajania potrzeb społecznych oraz rozwoju gospodarczego. W związku z powyższym można zadać pytanie, jak poszczególne cele rozwoju lokalnego będą realizowane na szczeblu powiatu. Wyjaśnienia tej kwestii można szukać w aktywności władz powiatu, uwarunkowanej regulacjami zawartymi przede wszystkim w ustawie o samorządzie powiatowym¹.

Z reguły pisząc o rozwoju lokalnym, wskazuje się zadania i rolę gmin w tym zakresie. Rola powiatu w rozwoju lokalnym pozostaje bowiem wciąż doprecyzowywana. Zakres realizacji spraw wpisanych w rozwój lokalny uzależniony jest przy tym w znaczącym stopniu od modelu współpracy pomiędzy powiatem a gminą, a ta na przestrzeni ostatnich dziesięciu lat przybierała różne formy. Na początku reformy samorządowej z drugiej połowy lat 90. powiat był postrzegany jako zagrożenie dla gmin. Istniały obawy, że docelowo może on odebrać gminom pewne kompetencje. Wskazywano także, że wyrazem przeszkód we współpracy gmin z powiatami jest możliwość stanowienia przez gminy związków międzygminnych. Przeszkody we współpracy mogą wynikać także z założenia, że gminy nie potrafią współpracować z powiatami, tylko wolą porozumiewać się pomiędzy sobą (Tucholska 2007). Pomimo licznych trudności niektóre powiaty potrafią zaproponować gminom efektywne współdziałanie na rzecz rozwoju lokalnego, np. w zakresie prowadzenia działalności pożytku publicznego czy też pobudzania przedsiębiorczości.

Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi

Przez gospodarowanie nieruchomościami należy rozumieć ogół zależności i relacji występujących między przedmiotem (nieruchomością) a podmiotem gospodarowania. Podmiot gospodarowania jest związany z daną nieruchomością wskutek określonego stosunku prawnego, np. prawa własności, użytkowania wieczystego czy najmu. Gospodarowanie nieruchomościami publicznymi wiąże się ponadto z obowiązkiem realizacji zadań publicznych, które ciążyą na podmiotach gospodarujących.

W gospodarowaniu nieruchomościami publicznymi rozróżnić należy pojęcie nieruchomości gminnych/powiatowych/wojewódzkich/państwowych (stanowiących przedmiot własności danej jednostki) od gminnego/powiatowego/wojewódzkiego/państwowego zasobu nieruchomości². W tym drugim przypadku chodzi o nieruchomości, na których zagospodarowanie dany podmiot publicz-

¹ Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2000, nr 46, poz. 543 z późn. zm.

² Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2000, nr 46, poz. 543 z późn. zm.

ny ma rzeczywisty wpływ. Może więc zdarzyć się sytuacja, kiedy dana nieruchomość stanowiąca przedmiot własności powiatu nie będzie zarazem znajdować się w powiatowym zasobie nieruchomości z uwagi na fakt, że została oddana w użytkowanie wieczyste. Nieruchomość stanowiąca przedmiot własności danego podmiotu publicznego, ale zarazem nienależąca do zasobu nieruchomości tego podmiotu, może również przynosić pewne korzyści (np. opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, podatku od nieruchomości), ale – dopóki nie znajdzie się we wspomnianym zasobie – nie można nią swobodnie dysponować lub zmieniać jej przeznaczenia.

Tak jak gminnemu, również i powiatowemu zasobowi nieruchomości można przypisać pewne role: społeczną, gospodarczą i ekonomiczną (Wiśniewski 2008). W pewnym zakresie role te można dostosować do zasygnalizowanych powyżej celów rozwoju lokalnego. W roli społecznej nieruchomości traktowane są jako dobro społeczne należące do społeczności lokalnych. Rola ta przejawia się także w traktowaniu ich zasobów jako przechowalni nieruchomości przeznaczonych pod inwestycje. Jest to tzw. bufor nieruchomości inwestycyjnych. Rola gospodarcza wyraża się w traktowaniu nieruchomości jako czynnika niezbędego w wykonywaniu zadań własnych powiatu oraz realizacji procesów gospodarczych. Władze lokalne, posiadając zasób nieruchomości, uzyskują możliwość kreowania lokalnego rynku nieruchomości, a także mogą ten rynek stabilizować. Omawiana rola zasobu nieruchomości przejawia się również w tym, że nieruchomość występuje zawsze w roli obiektu gospodarczego. Deficyt nieruchomości pojawia się zaś wtedy, gdy dany podmiot publiczny nie dysponuje nieruchomościami na swoje potrzeby inwestycyjne. Rola ekonomiczna zasobu nieruchomości sprowadza się do postrzegania go jako źródła dochodu i przedmiotu inwestycji. Rola ta wiąże się również z udostępnianiem nieruchomości przez zawieranie odpowiednich umów cywilnoprawnych.

W kontekście wykorzystania nieruchomości w rozwoju lokalnym pamiętać należy również o ich ogólnym zróżnicowaniu. W związku z tym można wymienić nieruchomości mieszkaniowe, komercyjne, przemysłowe, rolne oraz nieruchomości specjalnego przeznaczenia (Kucharska-Stasiak 2006). Każdy z rodzajów nieruchomości może być związany z innymi czynnikami rozwoju lokalnego. Publiczne nieruchomości mieszkaniowe powinny w jakimś zakresie przyczyniać się do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnych (w większym stopniu wiąże się to jednak z nieruchomościami gminnymi). Nieruchomości komercyjne zaś powinny wywierać wpływ na rozwój potencjału gospodarczego na terenie powiatu. Powiat dysponujący takimi nieruchomościami (albo zamierzający je pozyskać) powinien wykorzystać je w celu przyciągnięcia inwestorów (nieruchomości owe należy objąć planami miejscowymi). Zgodnie z funkcją wymiany pełnioną przez rynek nieruchomości nabywa je kupujący zdolny do najbardziej efektywnego ich wykorzystania. Powyższa zasada powinna znaleźć zastosowanie także do innych rodzajów nieruchomości. Gospodarka nieruchomościami przemysłowymi może z kolei wpływać na zakres zainwestowania infrastrukturalnego. Nieruchomości rolne mogą utrzymać swoje przeznaczenie zwłaszcza w po-

wiatach wiejskich, w innych zaś powiatach właściciel powinien dążyć do ich przekwalifikowania. W końcu nieruchomości specjalnego przeznaczenia należy wykorzystywać w związku z podejmowaniem ważnych także dla rozwoju lokalnego celów publicznych. Podkreślić należy, że wszystkie rodzaje nieruchomości powiatowych można wiązać z ważnymi z punktu widzenia rozwoju lokalnego funkcjami rynku nieruchomości: informacyjną (pozwalającą wykreować koncepcję wartości nieruchomości w świadomości podmiotów działających na rynku) i korygowaniem wykorzystania przestrzeni. Rynek nieruchomości powiatowych (albo też szerzej rozumiany – rynek nieruchomości publicznych) powinien więc pozytywnie stymulowany, oddziaływać na rynek wszystkich nieruchomości o danym przeznaczeniu na terenie powiatu. Nieruchomości mogą stanowić również lokatę kapitału dla samorządu.

Na nieruchomości powiatowe, w tym pozostające w zasobie powiatowym, można w różny sposób oddziaływać. W literaturze opisano wiele instrumentów z zakresu gospodarki nieruchomościami, które mogą wykorzystywać władze lokalne na szczeblu gminy. Są to zarówno instrumenty planistyczne, jak i realizacyjne. Do tych pierwszych zalicza się strategię rozwoju gminy, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, scalanie i podział nieruchomości oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (Topczewska, Siemiński 2003). W związku z tym, że powiat w znikomym stopniu włączony jest w gospodarkę przestrzenną, jego władze będą miały mniejsze możliwości wykorzystania tych instrumentów (chyba że przy współpracy z właściwymi miejscowo gminami). W większym stopniu mogą one natomiast stosować instrumenty realizacyjne, a zwłaszcza: prawo wywłaszczenia nieruchomości, służebność grunтовую, użytkowanie wieczyste gruntu wraz z karami za niezagospodarowanie w terminie nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, sprzedaż nieruchomości (Padrak 2010) i dzierżawę gruntu.

Najmniej wątpliwości budzi oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Powiat, wydając dany grunt w użytkowanie wieczyste, niejako zapewnia korzystanie z niego w określony sposób (a więc również jego przeznaczenie) na długi czas. Jednocześnie zagwarantowany jest stabilny dochód powiatu z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste. Oczywiście, problematyczna – z punktu widzenia ogólnego zarządzania w powiecie – może być sytuacja, w ramach której użytkownik wieczysty nie uiszcza opłaty. Nie stanowi to jednak przesłanki wypowiedzenia umowy. Aby utracone dochody odzyskać, powiat powinien mieć dobrą obsługę prawną, a zarazem prowadzić w sposób wyczerpujący dokumentację związaną ze stosunkiem prawnym z użytkownikiem wieczystym (w celu wykorzystania jej w razie ewentualnego procesu sądowego).

Sprzedaż nieruchomości w systemie gospodarowania nieruchomościami może spełniać różne funkcje. Na poziomie wszystkich jednostek samorządu terytorialnego sprzedaż nieruchomości publicznych to instrument umożliwiający kształtowanie rynku nieruchomości w skali lokalnej. Pomijając aspekt finansowy (rozwinęty szerzej w kolejnym punkcie), wskazać należy, że to od woli organów

jednostek samorządu terytorialnego zależy przeznaczenie nieruchomości, które będą zbyte – a co za tym idzie – jak nabywcy będą je wykorzystywać. Ma to dalsze konsekwencje, związane z wpływem rynku nieruchomości na gospodarkę, sprowadzające się między innymi do dostarczania niezbędnych powierzchni do prowadzenia działalności gospodarczej, angażowania znacznej liczby zatrudnionych, udziału w podatkach lokalnych czy możliwości „odmrożenia” kapitału zaangażowanego w nieruchomości drogą zaciągnięcia kredytu (Zaremba, Będzik 2010). W przypadku zbywanych nieruchomości gminnych zauważyć można zależność sprzedaży od treści obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (Mejszelis 2004). W przypadku powiatów tych elementów w sposób tak bezpośredni kształtować już nie można, jednakże, jak wskazano, ważną rolę w tym kontekście ma do odegrania współpraca pomiędzy władzami powiatu a władzami poszczególnych gmin, odpowiedzialnych za politykę przestrzenną na danym terenie.

Na zbliżonych zasadach jako instrument kształtowania rozwoju lokalnego może być traktowana dzierżawa nieruchomości (Nowak 2009). W tej sytuacji właściciel nieruchomości uzyskuje również możliwość weryfikacji sposobu wykorzystywania nieruchomości przez dzierżawcę oraz modyfikacji jej przeznaczenia co jakiś okres – wyznaczony w umowach. Można również zaplanować zmianę przeznaczenia nieruchomości po okresie zakończenia stosunku dzierżawy i zwróceniu jej przez dzierżawcę wydzierżawiającemu. Nieruchomości oddane w dzierżawę pozostają jednakże dalej w powiatowym zasobie nieruchomości. Dzieje się tak przede wszystkim z uwagi na większy wpływ wydzierżawiającego na dzierżawioną nieruchomość oraz jego obowiązki związane z utrzymaniem jej we właściwym stanie. Osobnym zagadnieniem są w tym kontekście opłaty, które wydzierżawiający otrzymuje za korzystanie i pobieranie przez dzierżawcę pożytków z nieruchomości. Z perspektywy dochodów uzyskiwanych przez podmiot publiczny z tytułu dzierżawy wskazać należy, że dochody te są niższe w ciągu roku niż dochody ze sprzedaży, ale bardziej stabilne.

Podmioty publiczne (gmina, powiat, województwo, Skarb Państwa), realizując czynności z zakresu gospodarki nieruchomościami, muszą w sposób umiejętny łączyć sferę administracyjną oraz cywilistyczną. Powinny w sposób kategoryczny wyodrębnić władcze podejmowanie pewnych rozstrzygnięć oraz sytuacje, w których występują względem innych podmiotów na zasadach równości stron. Niezależnie od powyższego zarówno administracyjne, jak i cywilistyczne czynności podejmowane przez podmioty publiczne w zakresie gospodarki nieruchomościami powinny zostać wkomponowane w ogólną politykę związaną z rozwojem lokalnym.

Instrumenty efektywnego gospodarowania nieruchomościami powiatowymi

Aby móc efektywnie gospodarować nieruchomościami powiatowymi, trzeba wiedzieć, jakie jest ich przeznaczenie, ile ich jest, w jakim są stanie technicznym oraz ile są warte. Potrzebna jest więc rzetelna, aktualizowana i sporządzona w od-

powiednim układzie informacja. W chwili obecnej brakuje takiego dokumentu w większości jednostek samorządu terytorialnego w Polsce, w tym w powiatach. Ustawodawca do tworzenia takich dokumentów nie zobowiązuje, a pracownicy samorządowi oraz radni nie zawsze odczuwają potrzebę ich sporządzenia. Ustawodawca w zakresie nieruchomości komunalnych zobowiązuje co prawda organ wykonawczy do przygotowania informacji o stanie mienia komunalnego, niestety taki dokument nie zawiera jednak wszystkich informacji niezbędnych dla analizowanego tematu. Od 1999 roku uporządkowanie zapisów o informacji o stanie mienia komunalnego wynikało początkowo z zapisów art. 120 i art. 121 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 1998 roku³, powtórzonych w art. 180 i art. 181 ust. 1 ustawy o finansach publicznych z 2005 roku⁴, a obecnie art. 267 ust. 1 pkt 3 ustawy o finansach publicznych z 2009 roku⁵. Z przywołanych przepisów prawnych niestety nie wynika, aby ustawodawca podjął próbę uczynienia z tej informacji dokumentu wspomagającego proces gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

Informacja o stanie mienia komunalnego, w oderwaniu od faktów finansowych (m.in. dochodów i wydatków związanych z nieruchomościami komunalnymi), jest nieczytelna. Tym bardziej nie umożliwia ona radnym wyciągnięcia wniosków dotyczących efektywności gospodarowania nieruchomościami komunalnymi przez powołane do tego podmioty. Trudno jest nawet dane z tej informacji wprost połączyć z wielkościami zawartymi w tradycyjnie sporządzanym budżecie. W pewnym zakresie można by sporządzić takie zestawienie w przypadku budżetu zadaniowego, choć i on – mimo nastawienia na nakłady i efekty – nie uwypukla gospodarki nieruchomościami danej JST. Ponadto komplikacje wynikają z faktu, że tylko część dochodów z nieruchomości komunalnych – i to często nie największa – trafia do samorządowego budżetu. Znaczną część z nich otrzymują inne podmioty zarządzające tymi nieruchomościami.

Aktualnie informację o stanie mienia komunalnego dalej należy traktować w większości przypadków jako dokument informujący o majątku, niedający zaś podstawy do gospodarowania nim, a tym samym oceny działalności organów JST w zakresie gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Zmiana w tym zakresie nie nastąpi również po 2011 roku, kiedy informacja ta będzie załączana do sprawozdania z wykonania budżetu JST. Jednostki samorządu terytorialnego sporządzają i będą sporządzać informację o stanie mienia komunalnego, mają bowiem taki obowiązek. Powstaje jednak pytanie, czy dokument ten byłby tworzony w JST w przypadku braku takiego obowiązku. Wyjaśnienie tej wątpliwości wiąże się z założeniem racjonalnego samorządu, który chce aktywnie korzystać z wszelkich możliwości rozwoju. W tym miejscu wskazać należy, że z punk-

³ Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.

⁴ Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.

⁵ Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

tu widzenia tematu niniejszego artykułu optymalnym dokumentem byłoby sprawozdanie z gospodarki nieruchomościami komunalnymi za dany rok budżetowy (Kotlińska 2009).

Omawiane sprawozdanie byłoby dokumentem o charakterze rzeczowo-finansowym, dlatego też do jego przygotowania niezbędnych byłoby wiele różnego rodzaju informacji księgowych, wymagających w powiecie współpracy na etapie jego tworzenia zarówno między wieloma jednostkami organizacyjnymi urzędu, jak i innymi podmiotami wykorzystującymi nieruchomości powiatowe. Składać się ono powinno z czterech części: wstępu, stanowiącego krótką charakterystykę JST, dla której sporządzane jest sprawozdanie, części rzeczowej, części finansowej i części uzupełniającej. Część rzeczowa sprawozdania oddawałaby stan nieruchomości komunalnych, część finansowa – przepływy z nimi związane, a w części uzupełniającej powinny być wskazane działania władz samorządowych, które w danym okresie i w kolejnych latach mogą sprzyjać prowadzeniu racjonalnej gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Część rzeczowa proponowanego sprawozdania zawierałaby informacje dotyczące nieruchomości komunalnych. Nieruchomości te powinny być przedstawione w ujęciu ilościowym (w sztukach, metrach kwadratowych, metrach bieżących) i wartościowym (w wartości księgowej brutto i netto, a także w miarę możliwości w wartości rynkowej), w przekroju zarówno pod względem rodzajów nieruchomości (grunty, budynki, lokale, obiekty inżynierii lądowej i wodnej), sposobów ich wykorzystania (np. grunty oddane w użytkowanie wieczyste, grunty pozostające w zasobie gminy, w tym wykorzystywane pod drogi, tereny zielone itd., lokale mieszkalne, użytkowe i socjalne), jak i podmiotów, które nimi zarządzają (powiatowe jednostki organizacyjne, w tym jednostki budżetowe, zakłady budżetowe itp.). Niezbędny w tej części sprawozdania byłby również opis stanu technicznego nieruchomości, pozwalający ustalić potrzebne nakłady finansowe. Dobrze byłoby, gdyby wielkości te podawane były nie tylko na koniec bieżącego roku, lecz także poprzedniego, celem uchwycenia zmian. Omawiana część sprawozdania byłaby poniekąd bardzo uszczegółowioną i znacznie uzupełnioną wersją informacji o stanie mienia komunalnego, sporządzanej dziś według obowiązujących przepisów prawnych. Umożliwiłaby ona oszacowanie wartości nieruchomości powiatowych w ogóle, ale również pozwalałaby na koniec każdego roku ustalić, jakie nieruchomości komunalne są w danym powiecie, jaka jest ich wartość i kto (podmiot samorządowy czy inny podmiot) nimi zarządza. Informacje te są o tyle istotne, że pozwalałyby władzom lokalnym ustalić, jaką częścią nieruchomości komunalnych mogą swobodnie dysponować, które z nich mogłyby sprzedać, dla których z nich powinny znaleźć alternatywny sposób wykorzystania, a na których można ustanowić hipotekę w celu pozyskania dodatkowych środków finansowych.

W części finansowej proponowanego sprawozdania powinny zostać określone przepływy finansowe związane z nieruchomościami komunalnymi, tj. dochody, przychody i wydatki, na koniec danego roku, ale dla porównania także dla roku ubiegłego. Pozwoliłoby to uchwycić ciągłość lokalnej polityki w zakresie nieru-

chomości komunalnych i powiązać zaistniałe zmiany ze zmianami w rzeczowym opisie tychże nieruchomości.

Przygotowanie wskazanych zestawień dla dochodów i wydatków dotyczących nieruchomości trafiających do budżetu wymaga odpowiednio prowadzonej ewidencji księgowej i przepływu informacji między wieloma podmiotami. W pierwszych latach sporządzania omawianego dokumentu nie byłoby to łatwe, mimo że danymi takimi z pewnością już dziś dysponują poszczególne komórki starostwa powiatowego (lub mogłyby nimi dysponować, gdyby wprowadzono stosowne zmiany do systemów informatycznych wykorzystywanych w urzędach, służących ewidencji dochodów).

O wiele trudniej będzie przygotować podobne zestawienie dla przepływów finansowych związanych z nieruchomościami komunalnymi, które nie trafiają do powiatowego budżetu. Zestawienie jednak tych danych z formą, w jakiej różne podmioty korzystają z nieruchomości komunalnych, a także z informacją o rodzaju, liczbie i wartości nieruchomości, umożliwiłoby wyliczenie, ile dana JST zyskuje na tym, że nieruchomościami zarządzają podmioty inne niż samorządowe jednostki organizacyjne. Cenne w finansowej części sprawozdania byłyby też zestawienia dochodów z nieruchomości komunalnych i wydatków na nie przeznaczanych z ich wartością, źródeł finansowania wydatków inwestycyjnych na nieruchomości komunalne, a także dochodów i wydatków w przekroju zarówno poszczególnych rodzajów nieruchomości, jak i podmiotów zarządzających nimi. Informacje te pozwoliłyby m.in. wyliczyć dla danego roku, jakie dochody i wydatki generuje 1 zł wartości nieruchomości komunalnych, i porównać te wielkości z analogicznymi z lat ubiegłych.

Przygotowany dokument kończyłaby część uzupełniająca. Znalazłoby się w niej miejsce na wskazanie podjętych i podejmowanych przez władze lokalne i inne podmioty działań, które mogą wspomóc gospodarkę nieruchomościami komunalnymi w przyszłości, poprawić efektywność ich wykorzystania, sposób zarządzania itp. Proponowane sprawozdanie z gospodarki nieruchomościami komunalnymi mogłoby stać się narzędziem weryfikującym zarówno formy gospodarowania nieruchomościami komunalnymi, jak i sposoby wykorzystania ich w ogóle.

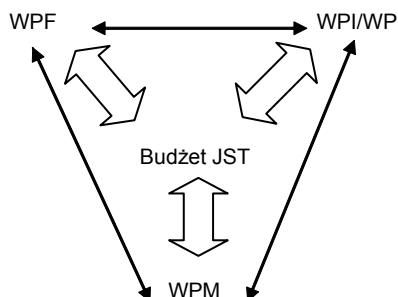
O nieruchomościach komunalnych, w tym powiatowych, należy myśleć jednak nie tylko w krótkim okresie. Trzeba spoglądać na nie w dłuższym horyzoncie. Zapotrzebowanie na tworzenie takiego dokumentu, jeśli nie jest odczuwane teraz, to pojawi się w najbliższym czasie, chociażby w związku z tworzeniem w JST wieloletniej prognozy finansowej – WPF (trzeba podać w niej wielkość dochodów majątkowych, w tym pochodzących ze sprzedaży majątku, planowanych co najmniej na cztery lata) czy wyliczaniem dopuszczalnego limitu obsługi zadłużenia (do jego wliczania niezbędna jest informacja o dochodach ze sprzedaży majątku komunalnego). Odpowiedzią na to zapotrzebowanie mogłaby być wieloletnia prognoza majątkowa, doskonale wpisująca się w tzw. nowe zarządzanie publiczne (*new public management*).

Wieloletnia prognoza majątkowa powinna być dokumentem sporządzanym we wszystkich JST, tworzonym na okres co najmniej czterech lat, tak by zawsze obejmowała rok bieżący i trzy kolejne lata. Powinna mieć formę uchwały, podlegającej opracowywaniu i uchwalaniu łącznie z WPF i uchwałą budżetową danej JST. Z perspektywy regulacji zawartych w ustawie o finansach publicznych z 27 sierpnia 2009 roku propozycja ta jest godna rozważenia i usankcjonowania. WPM byłaby co roku aktualizowana, a podstawą do tego mogłyby być m.in. wnioski płynące ze sprawozdania z gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Dokument, o którym mowa, zawierałby m.in. informacje – w podziale na poszczególne lata – o prognozowanym stanie majątku komunalnego (chodzi o dane dotyczące jego ujęcia ilościowego, tj. powierzchni gruntów komunalnych, liczby lokali i ich najemców itd., a także jakościowego, tj. oddające sposób zagospodarowania gruntów, stan techniczny budynków i lokali) i jego wartości (w przekroju rodzajów tego majątku, sposobu wykorzystania), a także o przewidywanych dochodach (o charakterze stałym bądź incydentalnym) i przychodach oraz o koniecznych wydatkach (bieżących i majątkowych).

Oceniając zawartość tego dokumentu, bez wątplenia można stwierdzić, że jego przygotowanie byłoby niezmiernie pracochłonne i wymagałoby zaangażowania wielu osób, podobnie, jak przy tworzeniu proponowanego wcześniej sprawozdania z gospodarki nieruchomościami komunalnymi, tworzeniu budżetu zadaniowego lub przy konstruowaniu WPF. Jednakże powstałby w ten sposób dokument, który – w odróżnieniu od wielu innych tworzonych dziś w JST, w tym informacji o stanie mienia komunalnego – byłby czytelny, a przede wszystkim przydatny. Stanowiłby bowiem klamrę spinającą wieloletnią prognozę finansową JST i jej jednoroczny budżet. Wieloletnia prognoza finansowa obejmowałaby będzie projektowane dochody, wydatki czy dług JST. Część tych wielkości dotyczy majątku komunalnego, powinna być więc m.in. wynikiem analiz prowadzonych w celu przygotowania proponowanego dokumentu. Wykaz przedsięwzięć – WP (przypominający nieco sporządzane jeszcze w 2010 roku wieloletnie plany inwestycyjne), stanowiący załącznik do WPF, będzie dokumentem zawierającym informacje o podejmowanych przedsięwzięciach inwestycyjnych. W znakomitej większości przypadków informacje te będą dotyczyły składników majątku rzeczowego JST, czyli nieruchomości. Powinna więc istnieć ścisła korelacja zawartości wskazanych dokumentów. Zintegrowane dane finansowe z tych dwóch dokumentów powinny znaleźć odzwierciedlenie w jednorocznym planie finansowym JST.

Nie wszystkie dochody z majątku komunalnego i niezbędne wydatki znajdują odzwierciedlenie w budżecie danej JST. Znaczna część z nich trafiać może do innych podmiotów lub obciążać rachunek tychże. W związku z powyższym stwierdzić należy, że zakres informacji zawartych w WPM sporządzanej w danej JST byłby uwarunkowany m.in. formą organizacyjno-prawną podmiotów zarówno zarządzających majątkiem komunalnym, jak i z niego korzystających. Ponadto zawartość wskazanego dokumentu zależałaby od tego, w jaki sposób (wąski czy szeroki) podszedłby ustawodawca (a może władze samorządowe) do zdefiniowa-

nia majątku komunalnego i wpływów z niego pochodzących (Kotlińska 2005) na potrzeby przygotowania tego dokumentu.



Ryc. 1. Zależności między dokumentami sporządzanymi w JST

Źródło: opracowanie własne.

Nieruchomości powiatowe (wyniki badań ankietowych)

W ostatnim kwartale ubiegłego roku do powiatów ziemskich województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego zwrócono się z prośbą o podanie informacji o liczbie, rodzajach i wartości nieruchomości powiatowych, dochodów i wydatków z tymi nieruchomościami związanych (w latach 2004–2009), a także wypełnienie krótkiej ankiety (cztery pytania) na temat tego, czy nieruchomości powiatowe służą rozwojowi przedsiębiorczości, aktywizacji lokalnego rynku pracy, rozbudowie infrastruktury technicznej i rozwojowi turystyki. Na 36 powiatów z województwa wielkopolskiego udział w badaniu wzięło dziesięć, z tego sześć odpowiedziało w sposób kompleksowy. W województwie zachodniopomorskim ankiety skierowano do wszystkich 18 powiatów, z tego pełne informacje pozyskano z jednego powiatu, a ograniczone – z dwóch kolejnych. Ogółem w ramach przeprowadzonych badań uzyskano 13 odpowiedzi na zadane pytania, w tym osiem wypełnionych ankiet. Biorąc pod uwagę powyższe wyniki, ankiety należy oceniać jako uzupełniający element przeprowadzonej analizy.

Z informacji uzyskanych z wypełnionych ankiet wynika, że pracownicy powiatów nie widzą przydatności informacji o stanie mienia komunalnego podczas podejmowania decyzji w zakresie gospodarki nieruchomościami powiatowymi. Tylko 25% ankietowanych upatrywało w nieruchomościach powiatowych instrument służący do pobudzania przedsiębiorczości oraz lokalnego rynku pracy. 37,5% ankietowanych widzi z kolei możliwość wykorzystania nieruchomości powiatowych w procesie rozbudowy infrastruktury technicznej oraz rozwoju turystyki w skali lokalnej.

Przeprowadzone badania dowodzą, że w powiatach nie ma kompleksowej informacji na temat tego, jakie są powiatowe nieruchomości, ile są warte, ile kosztuje ich utrzymanie, nieruchomościami tymi zarządzają bowiem powiatowe jednostki organizacyjne lub powiatowe osoby prawne. Istniejące w tych jednostkach

samorządu terytorialnego systemy informatyczne nie pozwalają na wygenerowanie informacji o nieruchomościach powiatowych w różnych przekrojach, a w starostwie powiatowym najczęściej jedna osoba odpowiedzialna jest za nadzór nad gospodarowaniem tymi nieruchomościami.

Pracownicy starostw w zdecydowanej większości nie widzą korelacji między gospodarowaniem nieruchomościami a rozwojem powiatu. Ci, którzy dostrzegają tę korelację, nie potrafią wskazać skali tego wpływu ani przykładów potwierdzających wspomnianą zależność. W niektórych powiatach, w związku z pytaniami ankietowymi i prośbą o dodatkowe informacje, pojawiła się potrzeba posiadania systemów informatycznych, z których można byłoby czerpać informacje o nieruchomościach powiatowych, a w związku z tym lepiej nimi gospodarować. Niestety w większości przypadków pracownicy urzędów powiatowych nie potrafili wysnuwać wniosków o gospodarowaniu nieruchomościami powiatowymi na podstawie wielkości dochodów z nich pozyskiwanych i wydatków na nie ponoszonych. W związku z powyższym wskazać należy, że w zdecydowanej większości przypadków pracownicy starostw powiatowych koncentrują się przede wszystkim na załatwianiu bieżących problemów związanych z gospodarką nieruchomościami. Nie posiadają jednocześnie szerszej wizji wykorzystania tych nieruchomości, w tym w kontekście rozwoju lokalnego.

Tab. 1. Dochody z majątku komunalnego w budżetach powiatów województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego w latach 2005–2009

Wyszczególnienie	Dochody ogółem	Udziały w podatkach państwowych	Dochody własne	Dochody z majątku komunalnego	Udział dochodów z majątku komunalnego (w %)	
	(w zł)	(w zł)	(w zł)	(w zł)	w dochodach ogółem	w dochodach własnych
Województwo wielkopolskie						
Gnieźnieński						
2005	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2006	90 810 486	12 480 284	77 346 947	983 254	1,08	1,27
2007	96 118 629	14 544 080	81 246 194	328 355	0,34	0,40
2008	104 127 302	16 477 399	85 315 554	2 334 349	2,24	2,74
2009	107 853 486	14 484 603	93 350 368	1 815	0,00	0,00
Kępiński						
2005	29 932 541	4 848 100	13 490 525	1 167 177	3,90	8,65
2006	29 851 799	4 869 682	12 720 152	388 265	1,30	3,05
2007	31 363 376	5 943 570	9 346 890	434 874	1,39	4,65
2008	37 150 098	6 996 476	10 657 012	769 690	2,07	7,22
2009	37 656 066	6 657 651	10 720 801	512 791	1,36	4,78

Kościański						
2005	36 255 285	5 695 406	12 127 787	568 599	1,57	4,69
2006	40 110 873	6 922 346	12 404 813	588 537	1,47	4,74
2007	45 690 150	8 107 068	13 966 531	338 463	0,74	2,42
2008	47 615 997	9 438 135	16 282 817	928 167	1,95	5,7
2009	53 287 123	8 571 350	17 009 155	1 354 687	2,54	7,96
Rawicki						
2005	33 401 945	4 267 534	25 342 936	117 052	0,35	0,46
2006	33 314 496	4 783 827	24 049 656	1 591	0,00	0,00
2007	38 369 051	6 228 225	26 087 794	88 867	0,23	0,34
2008	43 098 798	7 018 810	30 971 528	14 349	0,00	0,05
2009	47 862 857	6 074 034	36 709 063	62 086	0,01	0,17
Turecki						
2005	47 954 032	6 758 936	13 278 246	474 598	0,99	3,57
2006	51 216 656	7 237 062	14 393 425	1 050 980	2,05	7,30
2007	52 872 081	8 869 302	15 721 698	850 706	1,61	5,41
2008	61 106 714	9 886 736	17 166 797	593 089	0,97	3,45
2009	68 230 001	8 675 283	16 205 326	885 907	1,30	5,47
Wągrowiecki						
2005	43 409 893	3 944 255	8 786 984	234 212	0,54	2,67
2006	45 625 081	4 676 094	9 853 423	241 382	0,53	2,45
2007	49 580 392	5 804 029	10 738 635	282 067	0,57	2,63
2008	52 282 762	6 510 089	12 041 850	259 496	0,50	2,15
2009	54 609 912	5 923 041	11 245 512	307 416	0,56	2,73
Województwo zachodniopomorskie						
Goleniowski						
2005	49 579 726	5 626 451	11 423 868	746 259	1,51	6,53
2006	51 959 899	6 565 854	11 714 622	1 813 388	3,49	15,48
2007	54 312 354	8 275 384	14 049 835	1 428 056	2,63	10,16
2008	61 966 886	9 588 000	13 474 308	3 854 472	6,22	28,61
2009	65 873 322	8 872 146	15 708 953	1 948 047	2,96	12,40

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów poszczególnych powiatów w latach: 2005, 2006, 2007, 2008 i 2009.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że w latach 2005–2009 w powiatach, które wzięły udział w badaniu, dochody z majątku komunalnego wpływające do budżetu powiatu w łącznych jego dochodach stanowiły z reguły około 1% (wyjątek w tym zakresie stanowił powiat goleniowski – województwo zachodniopomorskie). Znacznie korzystniej kształtował się ten współczynnik w odniesieniu do dochodów własnych powiatów, do których zaliczone zostały dochody z tytułu udziałów w podatkach państwowych. Zaliczanie udziałów w podatkach pań-

stwowych do dochodów własnych powiatów, tak jak sugeruje ustawodawca (zarówno w konstytucji⁶, jak i ustawie o dochodach JST⁷), powoduje, że dochody z obrotu i gospodarowania nieruchomościami powiatowymi stanowią nieznaczny procent. Biorąc jednak pod uwagę fakt, że niewielką pulą dochodów powiatów związana jest ich samodzielność finansowa (zarówno dochodowa, jak i wydatkowa), stwierdzić można, że dochody z omawianej części majątku powiatowego są praktycznie jedyną, i to znaczną wielkością, na którą władze powiatu mają rzeczywisty wpływ. Niestety, znaczna część z nich ma charakter incydentalny, a więc nie będzie pojawiać się w budżetach powiatów w kolejnych latach. W tym kontekście powstają obawy o to, ile i jakich nieruchomości pozostanie w przyszłości w zasobie powiatów i jak będzie można je wykorzystać w celu rozwoju lokalnego. Osobną kwestią w tym miejscu pozostaje fakt niedostosowania systemu dochodów powiatów do zadań, jakie mają one realizować, w tym związanych z rozwojem lokalnym.

Tab. 2. Wydatki na majątek komunalny w budżetach powiatów województwa wielkopolskiego i zachodniopomorskiego w latach 2005–2009

Wyszczególnienie	Wydatki ogółem	Wydatki na zadania własne	Wydatki majątkowe	Wydatki inwestycyjne	Udział wydatków inwestycyjnych (w %)		
	(w zł)	(w zł)	(w zł)	(w zł)	w wydatkach ogółem	w wydatkach na zadania własne	w wydatkach majątkowych
Województwo wielkopolskie							
Gnieźnieński							
2005	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.	b.d.
2006	93 223 279	85 885 646	7 337 633	0	0	0	0
2007	93 808 758	85 597 330	8 211 428	0	0	0	0
2008	103 261 827	95 303 503	7 958 324	0	0	0	0
2009	113 869 222	104 751 830	9 117 392	0	0	0	0
Kępiński							
2005	27 514 477	24 482 856	2 771 265	63 479	0,23	0,26	2,29
2006	32 911 291	29 358 305	5 310 751	233 204	0,71	0,79	4,39
2007	33 831 147	30 250 507	5 989 129	194 009	0,57	0,64	3,24
2008	36 224 647	32 124 895	3 926 020	213 019	0,59	0,66	5,43
2009	39 269 581	34 539 707	4 758 277	132 950	0,34	0,38	2,79

⁶ Art. 167 ust. 2 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r., Dz.U. nr 78, poz. 483 z późn. zm.

⁷ Art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539 z późn. zm.

Kościański

2005	36 365 860	32 741 866	3 792 032	1 772 918	4,88	5,41	46,75
2006	41 820 343	37 372 230	7 025 962	1 108 275	2,65	2,97	15,77
2007	47 705 729	43 593 151	10 307 432	2 353 079	4,93	5,40	22,83
2008	45 326 946	40 137 763	6 860 374	911 744	2,01	2,27	13,29
2009	56 447 379	50 569 237	14 944 786	914 219	1,62	1,81	6,12

Rawicki

2005	32 473 465	28 480 330	3 994 789	3 350 889	10,32	11,77	83,88
2006	36 563 518	30 816 528	5 746 990	4 707 389	12,87	15,28	81,91
2007	37 636 414	33 870 745	3 765 669	3 111 013	8,27	9,18	82,62
2008	43 054 741	37 330 569	5 724 172	4 135 466	9,61	11,08	72,25
2009	53 675 324	41 704 026	11 971 298	8 980 311	16,73	21,53	75,02

Turecki

2005	47 923 849	43 540 371	3 732 761	2 531 278	0,53	5,81	67,81
2006	55 190 989	50 287 278	2 633 900	1 388 534	2,52	2,76	52,72
2007	52 532 798	47 651 061	2 302 767	1 558 911	0,30	3,27	67,70
2008	59 659 379	52 956 483	3 980 827	2 523 774	0,42	4,77	63,40
2009	70 121 946	62 427 181	8 095 488	7 282 222	1,04	11,67	89,95

Wągrowiecki

2005	49 535 135	46 222 430	13 069 461	12 469 474	25,17	26,98	95,41
2006	44 859 619	41 349 300	2 176 460	1 094 599	2,44	2,65	50,29
2007	51 249 587	47 467 015	8 954 323	8 594 595	16,77	18,11	95,98
2008	52 131 758	47 361 150	2 423 901	1 667 258	3,20	3,52	68,78
2009	58 078 356	52 333 396	7 302 343	3 466 476	5,97	6,62	47,47

Województwo zachodniopomorskie

Goleniowski

2005	48 779 299	40 719 811	2 628 766	0	0	0	0
2006	53 303 104	41 739 348	5 369 299	0	0	0	0
2007	51 415 486	41 715 650	2 766 932	0	0	0	0
2008	63 344 489	47 952 800	7 262 525	0	0	0	0
2009	67 529 675	54 322 903	3 885 563	0	0	0	0

Źródło: opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetów poszczególnych powiatów w latach: 2005, 2006, 2007, 2008 i 2009.

Na podstawie danych zawartych w tabeli 2 można stwierdzić z kolei, że łącznie wydatki inwestycyjne (oprócz tego z nieruchomościami powiatowymi związane są wydatki bieżące – remontowe) *stricto* związane z nieruchomościami powiatowymi w większości badanych powiatów stanowiły przeszło 2% ich wydatków ogółem i o wiele większy procent wydatków powiatów na zadania własne. Ponadto w latach 2005–2009 były one dominującą pozycją powiatowych

wydatków majątkowych. Zaprezentowane dane dowodzą jeszcze raz tezy o niedostosowaniu systemu dochodów tych jednostek samorządu terytorialnego do potrzeb. Środki, którymi dysponują powiaty, wystarczają w zasadzie na bieżące potrzeby. Powiaty nie są w stanie wydawać środków na szeroko rozumiany rozwój, ponieważ ich nie mają. Niestety nie mogą ich też pożyczyć, zważywszy zarówno na obecne, jak i przede wszystkim nowe limity obsługi zadłużenia JST, obowiązujące od 2014 roku.

W większości przypadków dochody z nieruchomości powiatowych są niższe od wydatków na te nieruchomości. Nie jest to jednak tendencja charakterystyczna tylko dla gospodarowania nieruchomościami powiatowymi. Zauważalna jest ona również w wielu gminach, co niewątpliwie utrudnia programowanie działań związanych z wykorzystaniem nieruchomości dla rozwoju lokalnego. Choć nie zawsze aspekt finansowy jest decydujący, wydaje się jednak, że w tej sytuacji władze powiatów powinny dokonać przeglądu wszystkich nieruchomości, które znajdują się w powiatowym zasobie, i zawczasu podjąć działania zmierzające do poprawy ich stanu technicznego lub – jeśli jest to uzasadnione – przeniesienia praw do nich na osoby trzecie. Odróżnić w tym kontekście należy specyfikę wydatków bieżących oraz wydatków inwestycyjnych. Wydatki bieżące, związane z utrzymaniem nieruchomości, muszą być ponoszone, niezależnie od woli jednostki, gdyż należą do grupy wydatków sztywnych. Zaniechanie ich byłoby wyrazem obniżania wartości nieruchomości i dowodem na niewywiązywanie się władz powiatowych z obowiązków właściciela nieruchomości. Ponoszenie ich umniejsza jednak finansowy majątek JST. Wydatki inwestycyjne powinny, ale nie muszą, znaleźć odzwierciedlenie w budżecie powiatu. Powodują one wzrost wartości nieruchomości, ale przede wszystkim odpowiednio ulokowane powinny być traktowane nie jako obniżenie majątku jednostki, ale alokacja w innej formie.

Zakończenie

Ogólny wpływ powiatów na rozwój lokalny nie jest tak duży jak wpływ gmin. Nie zmienia to jednak faktu, że władze samorządowe w powiatach również w pewnym stopniu mogą uczestniczyć w rozwoju lokalnym – zwłaszcza proponując gminom współpracę w różnych sferach. Z przeprowadzonych badań wynika, że ankietowani pracownicy powiatów widzą swoją rolę w rozwoju lokalnym w sposób ograniczony. Niniejsza diagnoza uzasadniona jest w dużym zakresie możliwościami finansowymi powiatów, co otwiera zresztą pytanie o rolę powiatów w Polsce i ich dalsze istnienie.

Biorąc pod uwagę powyższe obserwacje, wskazać należy, że instrumenty związane z gospodarowaniem nieruchomościami powiatowymi są bardziej ograniczone niż instrumenty gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Podmioty gospodarujące tymi nieruchomościami nie mają takiej swobody jak te gospodarujące nieruchomościami gminnymi. Mimo to w obu przypadkach można zauważyć pewne wspólne cechy (co zasygnalizowano powyżej). Ponadto pomimo licznych możliwości związanych z uzyskiwaniem dochodów z nieruchomości powiatowo-

wych nieruchomości te są wykorzystywane na cele związane z działalnością użyteczności publicznej, niekoniecznie łączącej się z rozwojem lokalnym.

Niezależnie jednak od tego pamiętać należy, że do gospodarowania nieruchomościami niezbędna jest zarówno wiedza krótkookresowa, jak i długookresowa. Udostępnione przez ustawodawcę instrumenty prawne (a zwłaszcza informacja o stanie mienia w obecnej formule) nie są wystarczające: nie motywują pracowników samorządowych do podejmowania właściwych decyzji w zakresie majątku komunalnego i w znikomym stopniu wpływają na możliwość wykorzystania nieruchomości komunalnych w rozwoju lokalnym. Możliwości jednak istnieją; wynikają one z funkcji i cech ekonomicznych nieruchomości.

Nieruchomości powiatowe mogą być zarówno bezpośrednim, jak i pośrednim instrumentem rozwoju lokalnego (np. dzięki wykorzystaniu funkcji informacyjnej rynku nieruchomości). Niestety, w praktyce duża część pracowników samorządowych koncentruje się tylko na doraźnym wykonywaniu bieżących zadań powiatu, tak własnych, jak i zleconych, a nie działaniach długookresowych, podejmowanych z myślą o rozwoju. Powyższe wynika przede wszystkim z braku dostatecznych instrumentów planowania strategicznego i wciąż niedoprecyzowanej roli powiatu w rozwoju lokalnym. Inna przyczyna wiąże się z niedostatecznym stopniem przyswajania przez powiaty nowych technologii i działań (przykładem mogą być zasygnalizowane powyżej problemy z systemami informatycznymi). Otwartym zagadnieniem jest również to, czy powiaty chcące prowadzić aktywną politykę gospodarowania nieruchomościami nie powinny przejąć nieruchomości od swoich jednostek organizacyjnych.

Podsumowując, wypada stwierdzić, iż istnieją możliwości wykorzystania nieruchomości powiatowych w rozwoju lokalnym (wpływają na to same cechy ekonomiczne nieruchomości oraz cechy rynku nieruchomości). Bariery tkwią jednak w niedostatecznych rozwiązaniach prawnych oraz biernej postawie dużej części przedstawicieli władz samorządowych.

Literatura

- Dolnicki B. (red.), 2007, *Ustawa o samorządzie powiatowym. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Business, s. 46–49.
- Jaworski J., Prusaczyk A., Tułodziecki A., Wolanin M., 2009, *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, s. 129–130.
- Kicka E., 2009, „Sprzedaż jako jedna z form gospodarowania nieruchomościami komunalnymi”, w: T. Skotarczak (red.), *Zmiany zachodzące w gospodarowaniu nieruchomościami publicznymi*, *Studia Prawa i Gospodarki Nieruchomościami*, Seria Monografia nr 5, Szczecin: Print Group, s. 70.
- Kotlińska J., 2005, „Informacja o stanie mienia komunalnego dokumentem wspomagającym proces zarządzania nieruchomościami komunalnymi”, *Finanse Komunalne*, nr 7–8.
- Kotlińska J., 2009, *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, s. 299–301.

- Kucharska-Stasiak E., 2006, *Nieruchomość w gospodarce rynkowej*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN, s. 43–58.
- Mejszelis M., 2004, *Rynek nieruchomości gruntowych a rozwój gospodarczy gmin*, Szczecin: Stowarzyszenie Naukowe Instytut Gospodarki i Rynku, s. 40–41.
- Nowak M., 2009, „Dzierżawa nieruchomości gminnych jako środek realizacji funkcji metropolitalnych w strefie zewnętrznej Szczecińskiego Obszaru Metropolitalnego”, w: S. Flejterski (red.), *Wielkie miasta, aglomeracje, metropolie, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego*, nr 529 (Ekonomiczne problemy usług, nr 30), Szczecin: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego, s. 185–200.
- Nowak M., Śpiewak-Szyjka M., 2010, „Gospodarowanie nieruchomościami wojewódzkimi a stymulowanie rozwoju regionalnego”, *Finanse Komunalne*, nr 4, s. 50.
- Padrak R., 2010, *Sprzedaż nieruchomości samorządowych i Skarbu Państwa na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami*, Warszawa: Biblioteka Administracja Publiczna, s. 7.
- Parysek J., 2001, *Podstawy gospodarki lokalnej*, Poznań: Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza, s. 50.
- Sikora D.A., 2005, „Zarządzanie komunalnymi zasobami mieszkaniowymi – przykład Łodzi”, w: T. Marszał (red.), *Gospodarka w przestrzeni polskich miast (Biuletyn KPZK PAN, z. 216)*, s. 112–126.
- Topczewska T., Siemiński W., 2003, *Gospodarka gruntami w gminie*, Warszawa: Difin, s. 12–25.
- Tucholska A., 2007, *Powiat. Między zbiorowością a wspólnotą*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, s. 60–61.
- Wiśniewski R. (red.), 2008, *Gospodarowanie gminnymi zasobami nieruchomości*, Olsztyn: Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, s. 82–87.
- Zaremba A., Będzik B., 2010, „Cykle koniunkturalne, popyt i podaż na rynku nieruchomości”, w: M. Nowak, T. Skotarczak (red.), *Rynek nieruchomości gminnych w czasie kryzysu i po kryzysie*, Warszawa: CeDeWu, s. 44.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. nr 16, poz. 93 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. 2000, nr 46, poz. 543 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym, Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1592 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 26 listopada 1998 r. o finansach publicznych, Dz.U. 2003, nr 15, poz. 148 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu Cywilnego, Dz.U. 2005, nr 31, poz. 266 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz.U. 2008, nr 88, poz. 539 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 28 listopada 2003 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, Dz.U. 2004, nr 141, poz. 1492 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 30 czerwca 2005 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 249, poz. 2104 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, Dz.U. nr 157, poz. 1240 z późn. zm.

ECONOMY OF DISTRICT PROPERTY AND LOCAL GOVERNANCE

The purpose of this article is to highlight the organisational and financial aspects of managing property at the district level, as well as the role of those aspects in local development, resulting in how property is used and the income it generates. The article contains some suggestions as to how a property-managing program should be constructed, based upon research including both source analysis and questionnaire methods.