

**Joanna Cymerman, 2011, *Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin*, Koszalin: Wydawnictwo Uczelniane Politechniki Koszalińskiej, 301 s.**

Gospodarowanie nieruchomościami gminnymi ma niezwykle duże znaczenie dla rozwoju lokalnego i regionalnego. Dlatego trzeba doceniać wszelkie opracowania, w których w sposób oryginalny i interesujący podejmuje się tę problematykę. Należy do nich książka dr Joanny Cymerman z Politechniki Koszalińskiej *Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie. Prawo Instrumenty. Dochody gmin*. Już we wstępie Autorka wskazuje, jak ważna dla samorządu i państwa jest gospodarka nieruchomościami gminnymi. W największych polskich miastach udział zysków z nieruchomości lokalnych sięga nawet 50% ogółu dochodów. Wprawdzie mniejsze ośrodki uzyskują niższe dochody z tego źródła, ale ich znaczenie jest zawsze łatwo uchwytnie.

Praca składa się z czterech rozdziałów. Pierwszy dotyczy samorządu gminnego jako „lokalnego gospodarza terenu”. Autorka wskazuje w nim najważniejsze ustawowe zadania gminy oraz przyporządkowuje cele jej funkcjonowania do sfer gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej. Zasadnie podkreśla przy tym, że od samorządów terytorialnych wymaga się obecnie nie tylko prostej realizacji wymienionych zadań, lecz także szerszej i świadomej aktywności. Chodzi o pobudzanie rozwoju i sterowanie nim poprzez tworzenie sprzyjających warunków dla wszystkich podmiotów działających na terenie gminy. Wypada dodać, że gmina, która spełnia zadania np. z zakresu polityki przestrzennej (wydawanie decyzji o warunkach zabudowy) w sposób doraźny, nieskoordynowany, dopasowując się do wniosków inwestorów, rzeczywiście jakościowo różni się od gminy, która realizuje przemyślaną i opartą na dobrym studium koncepcję polityki przestrzennej, wdrażając plany miejscowe. Zasada ta znajduje zastosowanie również do innych sfer działań samorządu. Niewątpliwie często rozwój aktywnej polityki utrudniają ograniczenia w dostępie do środków finansowych, ale należy podkreślić, że nie jest to bariera, która uniemożliwia jakiegokolwiek działanie.

Autorka bardzo trafnie omawia istotę i cele rozwoju lokalnego, wychodząc z założenia, że działania gminy powinny być z nimi skorelowane. Kładzie nacisk na fakt, że najważniejszą rolę w działaniach władz lokalnych na rzecz rozwoju odgrywa tworzenie i stymulowanie wzrostu gospodarczego, gdyż od jego skali i tempa zależy poziom życia mieszkańców. Warto zwrócić uwagę, że wprawdzie wzrost gospodarczy przynosi niewątpliwie pozytywne skutki, ale gminy muszą na podstawie ustawowych i wpływających z innych źródeł obowiązków uwzględ-

niać także inne uwarunkowania, np. środowiskowe, które często mogą udaremniać rozwój ekonomiczny. Jednym z takich pozaekonomicznych ograniczeń jest także przywołana w omawianym tomie zasada ładu przestrzennego.

W rozdziale drugim Autorka zajmuje się instrumentami gospodarki nieruchomości w gminie. Na podstawie ustawy przybliży najważniejsze czynności prawne i faktyczne dotyczące nieruchomości, które mogą wykonywać organy gminne. Dostrzega problem związany z definicją pojęcia gospodarka nieruchomości w gminie. Rozumie ją jako świadome i celowe działanie upoważnionych podmiotów w formach przewidzianych prawem, obejmujące podejmowanie decyzji oraz dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości przestrzennie zlokalizowanych na obszarze gminy, zmierzające do realizacji określonych celów podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwoju społeczno-gospodarczego. Można się zastanawiać, czy pojęcie gospodarka nieruchomości w gminie najlepiej oddaje istotę procesu i czy bardziej uzasadnione nie byłoby stosowanie pojęć gospodarka nieruchomości gminnymi oraz gospodarka gminnym zasobem nieruchomości. Gospodarka nieruchomości w gminie można bowiem być zbyt ogólnym określeniem, które nie pozwala na dostateczne uwypuklenie zależności organizacyjnej między podmiotem a przedmiotem gospodarowania. Co istotne, zależność ta ma niezwykle duże znaczenie podczas badania wszelkich procesów związanych z nieruchomości w gminie. Dlatego warto dokładniej zastanowić się nad tą kwestią.

W dalszej części rozdziału Cymerman wskazuje, że racjonalność i skuteczność gospodarki nieruchomości przez gminy zależy od wypracowania w odnośnym zakresie lokalnej polityki, która powinna wynikać ze strategii rozwoju i innych gminnych dokumentów. Wskazane jest, żeby działania władz samorządowych umożliwiały rozwój inwestycji publicznych. W realizacji takiego celu powinny pomagać również instrumenty gospodarki nieruchomości, które Autorka dzieli na:

- instrumenty rynkowe ustalania cen za udostępnienie praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom;
- instrumenty rynkowe obrotu prawami do nieruchomości;
- instrumenty wzrostu wartości nieruchomości (rozwoju nieruchomości);
- instrumenty planistyczne;
- instrumenty informacyjne.

Wydaje się, że przywołana klasyfikacja stanowi jedną z najwartościowszych części pracy, gdyż w tym zakresie w literaturze występują zróżnicowane propozycje. Za szczególnie ciekawe należy uznać wyodrębnienie dwóch kategorii instrumentów rynkowych. Warto się jednak zastanowić, czy instrumenty te nie powinny się znaleźć w jednej dwuczłonowej grupie. Ponadto można rozważyć, czy mimo wszystko nie byłoby celowe wydzielenie instrumentów administracyjnych. Wprawdzie cele stosowania instrumentów są ważne, ale równie istotne, jeśli nawet nie istotniejsze, są formalne sposoby ich wdrażania. Trzeba bowiem pamiętać, że np. procedury zawierania umów znacznie różnią się od postępowania

w przypadku podziałów nieruchomości. Warunkuje to w dużym zakresie możliwość korzystania z danych instrumentów w konkretnych sytuacjach.

Trzeci, najobszerniejszy rozdział Autorka poświęca nieruchomościom jako źródłu dochodów gmin. Drobiazgowo analizuje różne rodzaje dochodów z nieruchomości oraz sposoby ich pozyskiwania, opierając się przede wszystkim na przepisach prawnych. Szczegółowa prezentacja dróg uzyskiwania zysków z nieruchomości przez poszczególne gminy ma znaczenie praktyczne, a nie tylko naukowe. Może stanowić cenne źródło informacji dla pracowników poszczególnych gmin.

Jednak, moim zdaniem, dużo większą wartość posiada czwarty rozdział, w którym Cymerman charakteryzuje aktywną gospodarkę nieruchomościami w kontekście dochodów gmin. Ta część monografii opiera się na wynikach badań empirycznych przeprowadzonych w ramach rozprawy doktorskiej Autorki pod kierunkiem prof. dr hab. Marii Trojanek. Przedmiotem analizy są gminy z województw wielkopolskiego i warmińsko-mazurskiego w latach 1999–2004. Autorka dostrzega zróżnicowaną aktywność gmin w zakresie wykorzystywania instrumentów związanych z gospodarką nieruchomościami. Najchętniej korzystano z narzędzi związanych ze zbywaniem praw do nieruchomości, a także informacyjnych i planistycznych. Ponadto różnicowano stawki czynszu z dzierżawy nieruchomości, co należy do najprostszych działań. Popularne w pewnym zakresie były również instrumenty planistyczne i informacyjne. Podsumowując badania, Autorka stwierdza, że aktywności gmin w zakresie gospodarki nieruchomościami nie determinuje ich położenie w regionach o wyższym lub niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie wpływa to także na preferencje gmin dotyczące poszczególnych grup instrumentów gospodarki nieruchomościami. Występuje natomiast współzależność pomiędzy poziomem aktywności prowadzonej przez gminy gospodarki nieruchomościami a wielkością, dynamiką i strukturą ich dochodów budżetowych.

Cymerman w interesujący sposób zbiera i przetwarza kluczowe poglądy na temat gospodarki nieruchomościami gminnymi. Publikację, w której akcentuje się potrzebę skorelowania gospodarki nieruchomościami z celami rozwoju lokalnego i regionalnego, należy ocenić pozytywnie. Można dodać, że wskazane przez Autorkę wątki trzeba w kolejnych badaniach i publikacjach rozwinąć. Wciąż nie udało się sformułować zadowalającej odpowiedzi na pytanie, jakie zmiany prawne i organizacyjne najbardziej zachęcają samorządy gminne do łączenia bieżących działań w ramach zadań własnych i zleconych z celami rozwoju lokalnego i regionalnego.

*Maciej J. Nowak*