Studia Regionalne i Lokalne
Nr 3(69)/2017
ISSN 1509-4995
doi: 10.7366/1509499536906

Janina Kotlińska
Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy, ul. Toruńska 55-57, 85-023 Bydgoszcz;
e-mail: jankakotlinska@tlen.pl

Nieruchomości komunalne przedmiotem obrotu na rynku nieruchomości

Streszczenie: Nieruchomości samorządowe, a w szczególności lokalne, są przede wszystkim własnością gmin miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce. Znaczna część z nich znajduje się w gminnych zasobach nieruchomości i służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb zarówno członków danej wspólnoty samorządowej, jak i tych, którzy na teren gminy przyjeżdżają. W zdecydowanej większości nieruchomości te wymagają ciągłego nakładu środków budżetowych (tych bieżących, jak i majątkowych), a stałe dochody, jakie z nich można pozyskać, stanowią niewielki odsetek łącznych dochodów budżetowych poszczególnych gmin. O wiele wyższe mogą być jednak dochody uzyskiwane ze sprzedaży tych nieruchomości, jeśli tylko władze samorządowe zdecydują się je sprywatyzować i znajdzie się chętny, by je kupić. Do zetknięcia interesów obu tych stron nie dochodzi jednak zbyt często. Nie wszystkie nieruchomości są przeznaczone do sprzedaży, a i te, które są oferowane, nie zawsze spotykają się na rynku nieruchomości z zainteresowaniem. Niejednokrotnie też ich wartość jest postrzegana odmiennie przez właściciela i potencjalnego nabywcę.

Celem opracowania jest znalezienie odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy wszystkie nieruchomości komunalne mają wartość rynkową i czy cena sprzedaży tych nieruchomości jest równa ich wartości; 2) co determinuje wysokość ceny nieruchomości komunalnych i decyzje władz lokalnych o ich sprzedaży; 3) czy wszystkie nieruchomości komunalne w jednakowym stopniu nadają się do wystawienia na sprzedaż (są rynkowo predestynowane); a także 4) jakiego rzędu dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych zasiliły budżety gmin w Polsce w ostatnich latach.

Słowa kluczowe: nieruchomości, nieruchomości komunalne, determinanty sprzedaży nieruchomości komunalnych, dochody ze sprzedaży nieruchomości

Municipal property traded on the real estate market

Abstract: Self-government-owned properties, and especially local ones, are primarily owned by urban and urban-rural communities. Many of them constitute municipal real estate resources and serve the collective needs of both members of the local community and visiting outsiders. These properties need constant budget expenditures (both current and asset-related). Some of them generate income that is a small percentage of total municipal budget revenues. However, the income from their sale can be much higher if the local authority decide to sell it and someone wants to buy it. The interests of both sides do not meet often enough. Not all municipal properties are for sale, and those that are do not always meet buyers' needs. Very often the value of a property is different in the owner's and the potential buyer's opinion.

The purpose of the study is to answer the following questions: 1) Do municipal properties have market value and does their sale price reflect their value?, 2) What are the determinants of municipal property price and for what reasons do local authorities decide to sell them?, 3) Are all municipal properties equally attractive to buyers?, 4) What revenues has the sale of municipal real estate generated for municipal budgets in the recent years?

Keywords: real estate, municipal property, determinants of communal property sale, revenues from communal property sale

Otaczające nas nieruchomości – budynki, budowle, grunty – pełnią wiele różnych funkcji. Służą zaspokajaniu potrzeb zarówno podstawowych, jak i wyższego rzędu, zbiorowych, jak i indywidualnych; są w różnym stanie technicznym, mają różny standard, wymagają ponoszenia zróżnicowanych nakładów, część z nich przysparza dochodów, a nade wszystko mają one różnych właścicieli czy użytkowników, dla których w związku z powyższym mogą być cennym aktywem i kapitałem lub stanowić źródło różnego rodzaju problemów. Istotne miejsce wśród tych nieruchomości zajmują te stanowiące własność publiczną, w tym samorządową.

Nieruchomości samorządowe, a w szczególności lokalne (powiatowe i gminne), są przede wszystkim własnością gmin miejskich i miejsko-wiejskich w Polsce. Znaczna pula tych nieruchomości znajduje się w gminnych zasobach nieruchomości i służy zaspokajaniu zbiorowych potrzeb zarówno członków danej wspólnoty samorządowej, jak i tych, którzy na teren gminy przyjeżdżają. Nieruchomości te stanowią zarówno elementy infrastruktury technicznej, jak i społecznej. W zdecydowanej większości przypadków wymagają permanentnego nakładu środków budżetowych (tych bieżących, jak i majątkowych), a stałe dochody, jakie można z nich pozyskać, stanowią niewielki odsetek łącznych dochodów budżetowych poszczególnych gmin. O wiele wyższe mogą być jednak dochody uzyskiwane ze sprzedaży tych nieruchomości, jeśli władze samorządowe zdecydują się je sprzedać i znajdzie się ktoś, kto będzie chciał je kupić. Do zetknięcia interesów obu tych stron nie dochodzi jednak zbyt często. Nie wszystkie nieruchomości są przeznaczone do sprzedaży, a i te, które są oferowane, nie zawsze spotykają się z zainteresowaniem na rynku nieruchomości. Niejednokrotnie też ich wartość jest postrzegana odmiennie przez właściciela i potencjalnego nabywcę.

Celem niniejszego opracowania jest udzielenie odpowiedzi na następujące pytania: 1) czy wszystkie nieruchomości komunalne mają wartość rynkową i czy cena sprzedaży tych nieruchomości jest równa ich wartości; 2) co determinuje wysokość ceny nieruchomości komunalnych i decyzje władz lokalnych o ich sprzedaży; 3) czy wszystkie nieruchomości komunalne są jednakowo rynkowo predestynowane; a także 4) jakiego rzędu dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych zasiliły budżety gmin w Polsce w ostatnich latach.

1. Wartość a cena nieruchomości komunalnych

W literaturze przyjmuje się, że nie wszystkie dobra, w tym nieruchomości, mają wartość. Posiadają ją bowiem jedynie te spośród nich, które są użyteczne, rzadkie i nadające się do wymiany (Kucharska-Stasiak 2000), ponadto istnieje efektywny popyt na usługi lub korzyści, jakie niesie ze sobą ich posiadanie, a osoby inwestujące w te nieruchomości nie ponoszą strat z tytułu niepewności prawnej czy politycznej (Williams, Ventolo 1994). Użyteczność (wartość użytkowa) nieruchomości oznacza jej zdolność do zaspokajania potrzeb ich właścicieli, ale też często innych podmiotów[1]. Stanowi ona wartość ekonomiczną, jaką kon-

[1] Przez długi czas nieruchomość miała użyteczność jedynie dla właściciela, gdyż zaspokajała jedynie potrzeby jego i innych domowników. Spojrzenie na użyteczność zmieniło się w momen-

kretna nieruchomość ma dla konkretnego zastosowania. Im ta użyteczność jest większa, tym wyższy jest poziom wartości użytkowej nieruchomości.

Użyteczność w teorii ekonomii traktowana była w różny sposób. W ekonomii burżuazyjnej, w tym ekonomii klasycznej i wulgarnej wartość tę traktowano jako naturalną cechę rzeczy. Jean-Baptiste Say twierdził, że jest ona pewną wielkością absolutną, wpływającą na stosunki wymiany między dobrami i wartością względną wymienną, na której poziom wpływają wahania cen (Taylor 1947). Również David Ricardo zwracał uwagę, że wartość użytkowa warunkuje istnienie wartości wymiennej rzeczy, choć jej nie określa (Ricardo 1957). Dla określenia wartości rzeczy istotna jest wspomniana już rzadkość ich występowania, zwłaszcza, jak twierdził Ricardo, w odniesieniu do dóbr, które nie mogą być pomnażane za pomocą pracy (Górski, Sierpiński 1975), takich jak np. grunt.

Kierunek subiektywno-marginalistyczny ekonomii burżuazyjnej, a przede wszystkim szkoła austriacka, zmodyfikowały pojęcie użyteczności. Marginaliści stali na stanowisku, że wartość użytkowa jest subiektywnym odczuciem jednostki. Jest sumą zadowolenia, jakie osiąga jednostka posiadając dane dobro lub je konsumując (Górski, Sierpiński 1975). Z kolei Alfred Marshall – przedstawiciel nurtu neoklasycznego i angielskiej ekonomii subiektywistycznej – twierdził, że użyteczność jest maksymalną ceną, jaką nabywca jest skłonny za daną rzecz zapłacić (Stankiewicz 2000, s. 266).

Wartości użytkowej danej nieruchomości nie należy rozpatrywać w izolacji, lecz zawsze porównawczo, w stosunku do innych wartości. Może ona decydować o wyborze dobra, bądź być skutkiem dokonanych wyborów (Taylor 1947). Wartość ta – podobnie jak potrzeby ludzkie – jest zmienna w czasie i ściśle związana z kosztami, jakie trzeba ponieść w celu alternatywnego sposobu wykorzystania danej nieruchomości. Z tego punktu widzenia najwyższą wartość użytkową ze wszystkich nieruchomości mają grunty, dla których koszt alternatywny innego sposobu wykorzystania wynosi 0 zł lub jest bliski tej wielkości. Koszty poniesione na zmianę sposobu użytkowania budynków i ich części mogą być bardzo wysokie, co może nawet wykluczać racjonalną zmianę sposobu wykorzystania całej nieruchomości. Wysoka użyteczność nieruchomości nie musi jednak przekładać się na wartość i ewentualną cenę rynkową nieruchomości. Wielkości te określane są bowiem nie przez liczbę potencjalnych użytkowników, a przez wyłączność korzystania z nieruchomości.

Nieruchomości komunalne same w sobie są dobrem zaspokajającym różnego rodzaju potrzeby zarówno podmiotów prowadzących, jak i nieprowadzących działalności gospodarczej. Niektóre spośród nieruchomości są takimi dobrami, za pomocą których można korzystać z innych. Są one elementami przestrzeni wpisanymi w pewne otoczenie, w którym zachodzi wzajemna interakcja między sposobami użytkowania nieruchomości, przyczyniająca się do kreowania efektów sąsiedztwa, zarówno tych pozytywnych w postaci wzrostu wartości nieruchomości, jak i negatywnych, zawężających wachlarz potencjalnych sposobów

cie oddzielenia funkcji właściciela nieruchomości od jej użytkownika. Współcześnie wpływ na użyteczność nieruchomości mają również inne funkcje, które może ona jednocześnie pełnić.

ich wykorzystania. Na przykład lokalizacja nieruchomości mieszkalnej na obrzeżach miasta, nieopodal terenów zielonych, podnosi jej wartość i daje szanse różnego wykorzystania. Jeśli jednak, na skutek zmian w planie zagospodarowania przestrzennego, nieruchomość ta znajdzie się nieopodal trasy szybkiego ruchu lub terenów przeznaczonych pod rozwój przedsiębiorczości, to jej cena spadnie (zwłaszcza gdy powstanie tam np. spuszczający parę technologiczną zakład przetwórstwa owoców i warzyw). Użyteczność poszczególnych nieruchomości nie jest więc taka sama. Podobnie jest z wartością nieruchomości, na którą dodatkowo wpływ ma krąg potencjalnych użytkowników.

Niższą wartość będą miały te spośród nieruchomości komunalnych, z których korzyści trudno jest przypisać konkretnemu podmiotowi. One też raczej w ogóle nie pojawiają się na rynku nieruchomości, czyli nie mają ceny. Dotyczy to budowli i gruntów, z których korzysta jednocześnie wielu użytkowników, jak np. drogi (przesądza o tym ich funkcja, brak alternatywnego sposobu wykorzystania, krąg odbiorców). Wysoką wartość, a także cenę będą z kolei miały te grunty, które nie służą zaspokajaniu potrzeb całej zbiorowości i dla których można znaleźć alternatywny sposób wykorzystania, a które dodatkowo mają atrakcyjną lokalizację. Podobnie jest z budynkami komunalnymi i ich częściami. Wysoką wartość użytkową mają wszelkiego rodzaju budynki komunalne i ich części. Wartość rynkową i cenę będą miały jednak te spośród nich, które zaspokajają indywidualne potrzeby na różnych poziomach (Bryx 2007). Dotyczy to w szczególności komunalnych budynków mieszkalnych, w tym znajdujących się w nich lokali mieszkalnych i użytkowych, jak również tych budynków, które mogą mieć także alternatywne przeznaczenie.

Nieruchomości komunalne są przedmiotem obrotu na rynku, gdyż są dobrem rzadkim. W dosłownym znaczeniu dotyczy to gruntów (ich powierzchnia nie ulega powiększeniu). Ale i podaż innych rodzajów nieruchomości na konkretnym rynku w określonym czasie jest ograniczona, gdyż jej zwiększenie wymaga poniesienia wysokich nakładów. To, że nieruchomości tych jest więc w danych warunkach niewiele, daje możliwość czerpania dochodów (korzyści) z ich posiadania (Keynes 1956). Dochód ten – jak pisała Joan Robinson – jest swego rodzaju „nagrodą za wstrzemięźliwość lub nagrodą za czekanie" (Robinson 1958). Atrakcyjność rynkowa nieruchomości przejawia się też w tym, że można w nie inwestować, zwiększając ich wartość. W przypadku gruntów jest to możliwe dzięki tak zwanym naniesieniom (nowe budynki i budowle zlokalizowane na posiadanym gruncie), a w przypadku budynku lub lokalu poprzez wzrost standardu ich wyposażenia.

Na tle prowadzonych rozważań stwierdzić można, że każda nieruchomość komunalna ma różnie ocenianą użyteczność. Wartość rynkową, a przez to cenę mają jednak tylko niektóre z nich, przy czym wysokość ceny jest zmienna w czasie i terytorialnie zróżnicowana. Co istotne, jak pokazuje praktyka samorządowa, ostateczna cena, po jakiej zawierana jest transakcja kupna–sprzedaży danej nieruchomości komunalnej, nie odzwierciedla jej wartości. Wpływ na jej poziom mają bowiem różnego rodzaju czynniki, z których jedynie część zależna jest od właściciela nieruchomości.

2. Determinanty podaży nieruchomości komunalnych na rynku nieruchomości

Nieruchomości komunalne mają przede wszystkim służyć realizacji zadań publicznych i zaspokajaniu potrzeb zbiorowych, stąd największa część z nich utrzymywana jest w gminnych zasobach nieruchomości i niejednokrotnie nabywana w celu powiększenia tych zasobów. Niektóre z nieruchomości w pewnym momencie trafiają jednak na rynek, stanowiąc na nim przedmiot obrotu. Można w tym miejscu postawić pytanie, w jakiej sytuacji i jakiego rodzaju nieruchomości komunalne pojawiają się na rynku nieruchomości w celu sprzedaży, a które z nich mogłyby się na tym rynku znaleźć, a jednak tam nie trafiają. Próbą odpowiedzi na tak postawione pytanie niech będzie określenie determinantów podaży nieruchomości komunalnych na rynku nieruchomości (Kałkowski 2001), w tym diagnoza możliwości ich zbytu dokonana z uwzględnieniem ich związku z zakresem zadań gmin w Polsce.

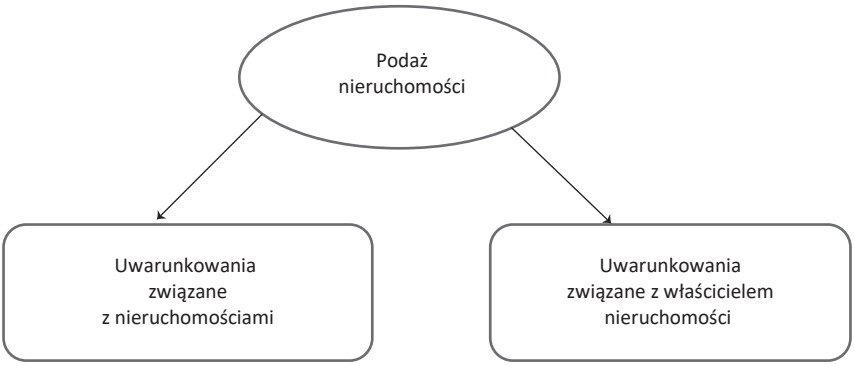
Nieruchomości komunalne oferowane są na rynku nieruchomości zasadniczo z dwóch powodów (ryc. 1): w związku z cechami tych nieruchomości lub z sytuacją, w której znalazł się ich właściciel. W pierwszym przypadku nieruchomości komunalne będą oferowane na rynku, jeśli ich właściciel stwierdzi, że:

- nie są mu one już potrzebne (w jego ocenie przestały być i nie będą już przez niego wykorzystywane do realizacji zadań publicznych; może się tak zdarzyć na skutek zmian form organizacyjno-prawnych podmiotów i sposobów realizacji zadań publicznych na danym terenie);
- to, czy istnieją, nie ma żadnego wpływu na jego funkcjonowanie, a koszty ich utrzymania albo zrównują się z przysparzanymi przez nie dochodami, albo też je przewyższają;
- są mu potrzebne, ale koszty ich bieżącego utrzymania i niezbędnego w nie inwestowania są i będą dla niego w przyszłości zbyt wysokie w stosunku do zasobów finansowych pozostających w jego dyspozycji.

W drugim przypadku właściciel nieruchomości komunalnych zdecyduje się na ich sprzedaż, jeśli nie będzie miał pomysłu na ich wykorzystanie lub jeśli zmusi go do tego kondycja finansowa. Skala takich działań i determinacja sprzedającego zależą przy tym od prowadzonej przez władze samorządowe polityki dotyczącej gospodarki nieruchomościami komunalnymi, która to polityka jest wpisana w strategię rozwoju danego terenu (władze mogą bowiem prowadzić politykę bardziej aktywną lub zachowawczą).

Podejmując decyzję o sprzedaży nieruchomości, władze lokalne powinny odpowiedzieć sobie na kilka pytań. Po pierwsze, powinny zastanowić się, które nieruchomości komunalne są w gminie niezbędne dziś i które będą potrzebne w przyszłości, by gmina mogła realizować swoją misję (czyli zaspokajać potrzeby wspólnoty samorządowej). Po drugie, powinny rozważyć, czy wszystkie nieruchomości wykorzystywane w celu zaspokajania zbiorowych potrzeb muszą być własnością komunalną, a dalej, które z nich można sprzedać, nie zakłócając realizacji zadań gminy, w tym dostarczania dóbr i świadczenia usług. Po trzecie, powinny rozstrzygnąć, czy dla zbędnych nieruchomości komunalnych moż-

na znaleźć alternatywne – wysoko oceniane – sposoby wykorzystania i czy te nieruchomości kiedykolwiek mogą być gminie potrzebne. Po czwarte wreszcie, władze samorządowe powinny ocenić, czy gminę stać na utrzymywanie nieruchomości i niekorzystanie z nich.



Ryc. 1. Determinanty podaży nieruchomości komunalnych na rynku

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Kałkowski 2001, s. 72 i 252; Filipiak, Kogut, Szewczuk, Zioło 2005, s. 322.

Udzielenie odpowiedzi na wskazane pytania nie jest proste, tak jak nie jest proste przypisanie poszczególnych nieruchomości komunalnych do wskazanych grup. Po pierwsze, zmieniają się warunki podejmowania decyzji. Po drugie, każda gmina jest inna, choć zakres ich zadań został określony jednakowo. Ich zróżnicowanie wynika z odmiennego położenia, różnych zasobów nieruchomości komunalnych, jak również przyjętej koncepcji realizacji zadań i udziału w tym zakresie podmiotów z sektora prywatnego. Abstrahując od tych ograniczeń, prób odpowiedzi na wskazane pytania należy szukać w analizie przeznaczenia poszczególnych rodzajów nieruchomości komunalnych.

Budowle komunalne, a dalej urządzenia infrastruktury lądowej i wodnej, są takimi rodzajami nieruchomości, bez których trudno byłoby sobie wyobrazić organizację życia społeczno-gospodarczego na danym obszarze. Ich rodzaj i funkcje są ściśle związane z działalnością gospodarczą prowadzoną przez podmiot nimi zarządzający (oczyszczalnie ścieków, wysypiska śmieci, spalarnie odpadów, cmentarze) lub powiązane z innymi elementami infrastruktury technicznej, znajdującymi się na danym terenie i zapewniającymi sprawne funkcjonowanie danej gminy (mosty, wiadukty, parkingi). Wskazane nieruchomości są z pewnością niezbędne dla realizacji zadań JST, ale czy muszą być samorządowe?

Samorządowe powinny być te budowle, które zapewniają płynność ruchu i sprawną komunikację i których funkcjonowanie nie wiąże się z pobieraniem opłat, a więc te zaangażowane w sferze użyteczności publicznej. Natomiast te budowle, które związane są z działalnością komercyjną, mogą, ale nie muszą być samorządowe. Ich prywatyzacja w większości przypadków mogłaby podnieść standard świadczonych dzięki nim usług, wpłynąć na efektywniejsze ich

wykorzystanie i poprawić kondycję finansową gminy. Należy jednak przy tym pamiętać, że w zasadzie nie można zmienić przeznaczenia omawianej grupy nieruchomości (wyjątkiem są parkingi, a także wysypiska śmieci).

W przypadku gruntów komunalnych sprawa wygląda zupełnie inaczej. Stanowią one zbiór nieruchomości, które są wykorzystywane w bardzo różny sposób. Co istotne, na niektóre z nich można spoglądać wyłącznie przez pryzmat umieszczonych na nich naniesień lub istniejących w nich urządzeń infrastruktury lądowej i wodnej, definiujących ich funkcje i użyteczność. Najprościej byłoby wskazać, że grunty z naniesieniami niezbędne są danej gminie o tyle, o ile niezbędne są usytuowane na nich budynki czy budowle. Rozdzielenie tytułów własności gruntu od własności naniesień jest możliwe, ale w tym przypadku w zasadzie niecelowe. Koszty utrzymania tych gruntów są bowiem znikome w stosunku do tego, jakie opłaty za ich dzierżawę i to bezterminowo musiałaby ponosić jednostka samorządowa na rzecz prywatnego właściciela, gdyby zdecydowała się na ich sprywatyzowanie. Nie oznacza to jednak, że z sytuacjami takimi się nie spotkamy. Może się bowiem zdarzyć, że będą powstawały samorządowe budowle na prywatnych gruntach, choć w tym przypadku rachunek ekonomiczny oraz długoterminowe zabezpieczenie interesów gminy nakazuje wykup gruntów pod takie inwestycje. Inaczej jest w przypadku gruntów niezabudowanych. To bowiem, jak zostaną one ocenione z punktu widzenia zadań realizowanych przez daną gminę (niezbędne, zbędne, neutralne) zależy od tego, w jaki sposób są wykorzystywane.

Tymczasem grunty komunalne przeznaczone w planie zagospodarowania przestrzennego danej JST pod prywatne budownictwo mieszkaniowe lub działalność gospodarczą będą danej JST zbędne z rozpatrywanego punktu widzenia. Nie oznacza to jednak, że powinny być one natychmiast sprzedane. Grunty te w zasadzie nie generują wydatków związanych z ich utrzymaniem (jedyne wydatki mogą się wiązać z ich uzbrojeniem w niezbędne elementy infrastruktury technicznej), a zwiększona w danym czasie ich podaż na rynku nieruchomości może negatywnie wpłynąć na cenę, po jakiej zostaną one ostatecznie sprzedane. W związku z powyższym decyzje o ewentualnej ich sprzedaży powinny wynikać nie tylko z bieżących, ale i długookresowych korzyści, jakie z tego tytułu uzyska jednostka samorządowa, jak również z wnikliwej analizy tendencji panujących na lokalnym rynku nieruchomości.

Bardzo zróżnicowaną grupę nieruchomości samorządowych stanowią budynki. Część z nich wykorzystywana jest przez podmioty samorządowe w celu dostarczania dóbr publicznych i świadczenia usług publicznych (odpłatnego w niewielkim zakresie lub nieodpłatnego w ogóle). Chodzi tu w szczególności o budynki, w których mieści się np. urząd gminy, szkoła podstawowa, przedszkole, gminny dom kultury, biblioteka. Inną grupę stanowią budynki, w których znajdują się komunalne zasoby lokali mieszkalnych i użytkowych, zaspokajające potrzeby indywidualne. Niektóre ze wskazanych nieruchomości generują jedynie wydatki w samorządowym budżecie, inne przynoszą dochody, które są niewspółmiernie niskie w stosunku do nakładów związanych z utrzymaniem tych nieruchomości. Chociażby z tego powodu budynków komunalnych i znajdujących się w nich

lokali nie można postrzegać w jednakowy sposób, a tym samym traktować na równi, jeśli chodzi o przydatność dla gminy i możliwość ich sprywatyzowania.

Zbędne gminie są budynki z lokalami użytkowymi i same te lokale, ponieważ utrzymywanie ich w gminnym zasobie nieruchomości i wynajmowanie nie należą do zadań gminy. Jeśli chodzi o pozostałe budynki, to choć służą one realizacji zadań gminy, nie muszą być samorządowe. Faktem jest, że zarówno przystosowanie ich do pełnionych funkcji, jak i ewentualna zmiana ich przeznaczenia są kosztowne, ale nie wyklucza to obrotu nimi. Do sprzedaży takiej dochodzi, ale nie zawsze jej następstwem jest definitywna, długookresowa zmiana właściciela nieruchomości. W przypadku budynków użyteczności publicznej sprzedaż jest często warunkowa i terminowa, gdyż związana z koniecznością zdobycia przez gminę środków na niezbędne inwestycje. Bezwzględna i bezterminowa prywatyzacja tych nieruchomości z powodów prestiżowych nie byłaby atrakcyjna dla sprzedawcy, a z uwagi na wysokie ewentualne koszty zmiany sposobu wykorzystania tych nieruchomości – także dla ich nabywcy. Co istotne, prywatyzacja nieruchomości komunalnych wykorzystywanych w celu zbiorowego zaspokajania potrzeb (np. budynków żłobków, przedszkoli, placówek służby zdrowia czy opieki społecznej), a więc zaangażowanych w sferę użyteczności publicznej, nie musi oznaczać zaprzestania funkcjonowania podmiotu, który taką działalność prowadzi. Nie jest też niezbędne w tym celu automatyczne przeprowadzenie „odpublicznienia" jego działalności. Jeśli natomiast nieruchomości komunalne, służące dotychczas celom publicznym, miałyby po prywatyzacji służyć celom indywidualnym, ich odpublicznienie (tj. wyłączenie ze świadczenia usług, związane z zamknięciem i likwidacją podmiotu wykorzystującego nieruchomość) jest konieczne.

Omawiane kwestie inaczej przedstawiają się w odniesieniu do samorządowych budynków i lokali mieszkalnych. Liczba takich lokali w danej gminie uzależniona jest od jej typu (w typowych gminach wiejskich w zasadzie nie ma mieszkań komunalnych), liczby mieszkańców (im więcej ludności, tym większa liczba potencjalnych najemców) i ich zamożności (zgodnie z Ustawą o ochronie praw lokatorów lokal przyznawany jest osobom lub rodzinom o niskich dochodach[2]). Czynsz płacony przez najemców tych lokali nie jest tak wysoki, by umożliwił pełne sfinansowanie potrzeb remontowych i modernizacyjnych nieruchomości. Dlatego budynki te nie mają dużej wartości, zwłaszcza że znaczna część z nich (około 60%) została wybudowana – zgodnie z danymi GUS – prawie 100 lat temu. Budynki i lokale komunalne służą realizacji zadań gminy, ale zaspokajają potrzeby indywidualne. Z racji pełnionych funkcji, jak i długookresowych terminów najmu, nieruchomości te w zasadzie nigdy nie będą mogły być wykorzystane przez właściciela w inny sposób. Czy nieruchomości te muszą być więc własnością samorządową?

Gminy zostały zobowiązane do realizacji na rzecz wspólnoty samorządowej zadań z zakresu komunalnego budownictwa mieszkaniowego, a w szczególności

[2] Por. art. 4 ust. 2 Ustawy z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (DzU z 2016 r., poz. 1610).

do tworzenia warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych tej wspólnoty. Ustawodawca nie zobowiązał ich jednakże do posiadania w tym celu własnych zasobów mieszkaniowych[3]. Obowiązujące regulacje prawne nie zezwalają też na stanowienie w istniejących zasobach mieszkań komunalnych czynszów na poziomie zapewniającym wystarczające środki na ich utrzymanie, niezbędne remonty i modernizację. Praktyka pokazuje (nie musi się to jednak sprawdzić w każdej gminie), że niektóre podmioty samorządowe doskonale potrafią funkcjonować i realizować zadania z zakresu budownictwa mieszkaniowego w nieruchomościach, które są własnością wspólną lub też prywatną. Jest to z powodzeniem praktykowane w dużych miastach, w których w zasadzie nie buduje się już nowych typowych komunalnych domów mieszkalnych, a istniejące zasoby są prywatyzowane. (Osobnym problemem, nieporuszanym w niniejszym opracowaniu, jest reprywatyzacja takich nieruchomości). Aby władze samorządowe mogły zapewnić nowe mieszkania komunalne rodzinom o niskich dochodach, jak i dysponować odpowiednią pulą mieszkań socjalnych, stają się udziałowcami towarzystw budownictwa społecznego (dzieje się tak np. w Bydgoszczy, Gorzowie, Warszawie, Opolu, Gdańsku, Katowicach, Kielcach, Olsztynie i Szczecinie).

Podsumowując, można więc stwierdzić, że nie wszystkie budynki, które dziś są własnością samorządową, muszą takimi pozostać. Przemawia za tym zarówno ich luźny związek z zadaniami gminy, wysoka kapitałochłonność, jak i fakt, że coraz więcej podmiotów z sektora prywatnego, przy wykorzystaniu prywatnych nieruchomości, realizuje zadania publiczne w imieniu jednostki samorządowej.

3. Nieruchomości komunalne na rynku nieruchomości

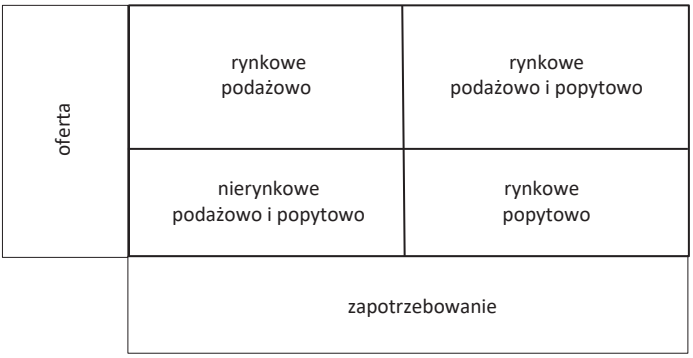
Nieruchomości komunalne można podzielić, biorąc pod uwagę ich rolę w działalności gminy i atrakcyjność dla potencjalnych nabywców, na grupy bardziej lub mniej nadających się na rynek (rynkowo predestynowanych) (ryc. 2), czyli na nieruchomości rynkowe i nierynkowe od strony podażowej i popytowej.

Nieruchomości nierynkowe podażowo i popytowo są to takie nieruchomości, które z jednej strony są niezbędne w danej gminie dla realizowanych przez nią zadań i świadczonych bezpłatnie usług, z drugiej zaś ich rodzaj i pełnione funkcje czynią z nich obiekty, na które nie ma na rynku zapotrzebowania. Nieruchomości te nie generują dochodów, a pociągają za sobą wysokie nakłady (jak np. budowle należące do infrastruktury drogowej).

Nieruchomości rynkowe jedynie popytowo są to te spośród nieruchomości komunalnych, które – podobnie jak poprzednie – są niezbędne w gminie i powinny pozostać jej własnością, jednakże ich rodzaj i możliwe sposoby wykorzystania czynią z nich towar pożądany na rynku nieruchomości. Nieruchomości te mogą,

[3] Z art. 4 ust. 1 Ustawy z 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego wynika, że do zadań własnych gminy należy tworzenie warunków do zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Przepisy tej ustawy przewidują także, że gmina zapewnia lokale socjalne i lokale zamienne oraz zaspokaja potrzeby mieszkaniowe gospodarstw domowych o niskich dochodach. W celu wykonania tych zadań gmina może (ale nie musi) tworzyć i posiadać zasób mieszkaniowy (art. 20 ust. 1 tejże ustawy).

ale nie muszą przynosić gminie dochody, pociągają jednak za sobą znaczne nakłady, które po części obciążają budżet gminy, a po części zasoby finansowe użytkowników tych nieruchomości. Decyzja o sprzedaży tych nieruchomości może być podyktowana jedynie dużymi potrzebami finansowymi gminy, których zaspokojenie poprawi standard innych usług przez nią finansowanych lub zwiększy ich dostępność dla społeczności lokalnej. Do tej grupy nieruchomości należą np. budynki z zakresu infrastruktury społecznej.



Ryc. 2. Nieruchomości komunalne na rynku nieruchomości

Źródło: Kotlińska 2016, s. 15.

Nieruchomościami rynkowymi podażowo są te spośród nieruchomości komunalnych, które władze samorządowe najchętniej sprzedałyby, gdyż są one im zbędne, jednakże rodzaj tych nieruchomości, stan techniczny, lokalizacja oraz funkcje stanowią o tym, że nie ma na nie zapotrzebowania. Nieruchomości te nie są pożądane na rynku i nie znajdują nabywców, mimo niejednokrotnie atrakcyjnych cen sprzedaży. Dotyczyć to może zarówno gruntów, jak i zbędnych budynków komunalnych, wykorzystywanych wcześniej przez samorządowe jednostki organizacyjne i komunalne przedsiębiorstwa. Stan ten może jednak ulec poprawie na skutek zmian w planie zagospodarowania przestrzennego gminy.

W jednostkach samorządu terytorialnego do obrotu rynkowego trafiają w zasadzie jedynie te nieruchomości komunalne, które oferowane są do sprzedaży i które są pożądane przez podmioty prywatne (nieruchomości rynkowe podażowo i popytowo). Nieruchomościami tymi są grunty i mieszkania, mimo niskiego standardu tych ostatnich. Stan techniczny kamienic, w których znajdują się samorządowe lokale mieszkalne i ich wyposażenie, w istotny sposób odbiegają od współczesnych standardów, jednakże – z reguły w dużych miastach – ich lokalizacja jest bardzo atrakcyjna. I to właśnie lokalizacja, a nie standard tych budynków i znajdujących się w nich lokali, przesądza o tym, że firmy prywatne (zaraz po dotychczasowych najemcach) są chętne do ich zakupu, a pierwotni prywatni właściciele dążą do ich odzyskania. Jeśli są to kamienice wpisane do rejestru zabytków, po renowacji potrafią być prawdziwą ozdobą ulicy, jeśli nie – należy się liczyć z możliwością ich wyburzenia przez nowego właściciela. Działka pod tą nieruchomością jest bowiem niejednokrotnie kilka lub nawet kilkanaście

razy więcej warta niż stojący na niej budynek. Nic więc dziwnego, że w dużych miastach nawet o zabudowane działki rywalizuje ze sobą kilku deweloperów, pragnących zabudować atrakcyjną plombę.

Grunty komunalne, w zależności od położenia i zapisów planów zagospodarowania przestrzennego danej gminy, nabywane są albo w celu prowadzenia na nich działalności gospodarczej, albo w celu wykorzystania pod zabudowę mieszkalną. Inwestorzy nie interesują się jednak w takim samym stopniu działkami w każdej gminie. Atrakcyjne są grunty w dużych miastach, miejscowościach nadmorskich, górskich kurortach, uzdrowiskach itp. W przypadku innych gmin atrakcyjność ta słabnie wraz ze wzrostem odległości od gminy postrzeganej jako atrakcyjna (dużego miasta będącego centrum obszaru funkcjonalnego, związku metropolitarnego). W gminach tych renta położeniowa jest o wiele niższa, a przez to rywalizacja o potencjalnego nabywcę nieruchomości o wiele większa. Rywalizuje bowiem nie 18 najważniejszych miast w kraju, lecz znacznie większa liczba gmin leżących w danym powiecie czy województwie.

Osobną kwestią pozostaje problem szybkości przeprowadzenia sprzedaży nieruchomości komunalnych, albowiem wpływ na nią ma wiele czynników, zależnych i niezależnych od właściciela sprzedawanej nieruchomości. Wśród nich wyróżnić można m.in.: możliwość szybkiego udostępnienia nieruchomości przez samorządowego właściciela, atrakcyjność samej nieruchomości, jak również sytuację na rynku nieruchomości.

„Odzyskanie" nieruchomości komunalnej na poczet jej sprzedaży trwa krócej, jeśli nieruchomość wchodzi w skład zasobu gminnych nieruchomości, niż jeśli pozostaje ona w użytkowaniu wieczystym podmiotów prywatnych (dotyczy to nieruchomości gruntowych) lub wniesiona została w formie aportu do spółki. Co istotne, powrót nieruchomości komunalnych do zasobu gminy, a przez to i ich sprzedaż na wolnym rynku, zdarza się bardzo rzadko. Użytkownicy wieczyści, najemcy samorządowych lokali mieszkalnych czy spółki, w procedurze bezprzetargowej przekształcają prawo użytkowania wieczystego gruntów komunalnych w prawo własności[4], stają się ich właścicielami lub wykupują wniesione przez gminy udziały, realizując transakcję po cenie i na warunkach korzystniejszych niż rynkowe. Gminne nieruchomości komunalne oferowane do sprzedaży na rynku niejednokrotnie trzeba wcześniej „wyłączyć" z dotychczasowej działalności.

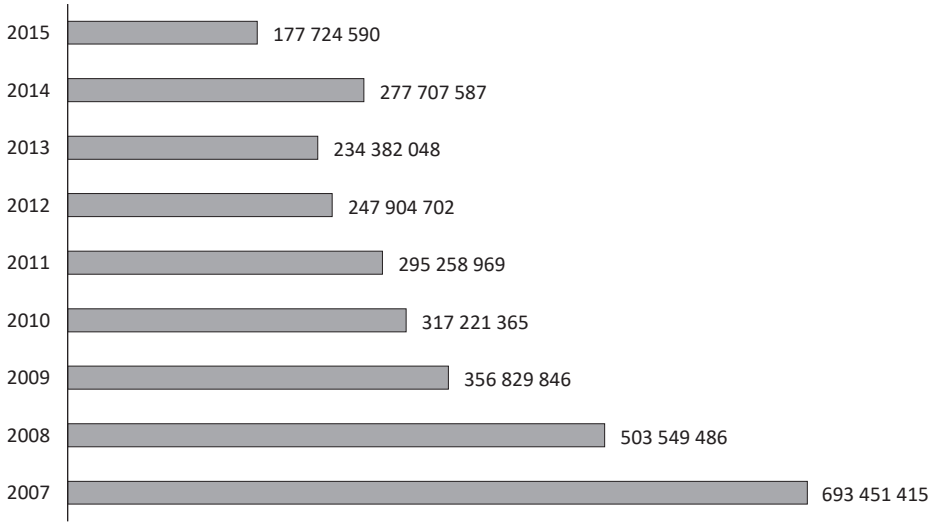
Atrakcyjność nieruchomości może się przejawiać w jej cenie, w wielu alternatywnych sposobach jej wykorzystania, w jej standardzie czy w lokalizacji, korzystnej z powodu sąsiedztwa albo z powodu zapisów planów zagospodarowania przestrzennego. Jeśli chodzi o sytuację na rynku nieruchomości, to nie ulega wątpliwości, że łatwiej jest sprzedać nieruchomość, gdy podaż podobnych nieruchomości na rynku jest niewielka. Sprzedanie danej nieruchomości i uzyskanie za nią dobrej ceny w sytuacji zwiększonej podaży jest trudne, a czasami wręcz niemożliwe, szczególnie jeśli dla nabywcy nie ma znaczenia, w której gminie

[4] Na możliwość taką wskazuje ustawodawca w Ustawie z dnia 29 lipca 2009 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (DzU z 2012 r., poz. 83 ze zm.).

w kraju znajduje się ta nieruchomość. Inaczej jest, kiedy położenie gminy ma znaczenie. Sztywna podaż nieruchomości na rynku lokalnym może skutkować uzyskaniem ceny, która wynika bardziej z subiektywnych przesłanek kupującego niż z obiektywnych warunków panujących na rynku nieruchomości w ogóle.

4. Dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych w gminnych budżetach

Mimo ograniczonych zasobów i konkurencji na rynku, nieruchomości komunalne są w gminach cały czas sprzedawane. W okresie od 2007 do 2015 r. najwyższe dochody ze sprzedaży nieruchomości uzyskały gminy w Polsce w latach 2007 i 2008 (ryc. 3), kiedy to ceny nieruchomości na rynku były najwyższe. W kolejnych latach dochody malały, z wyjątkiem 2014 r., kiedy to zaczęły obowiązywać nowe regulacje dotyczące indywidualnie obliczanych limitów zadłużenia jednostek samorządowych w Polsce[5]. Zgodnie z tymi regulacjami dochody ze sprzedaży nieruchomości uzyskane przez jednostki samorządowe zwiększały ich możliwości zaciągania zobowiązań, co poskutkowało tym, że podmioty te stały się aktywnymi uczestnikami na rynku nieruchomości.



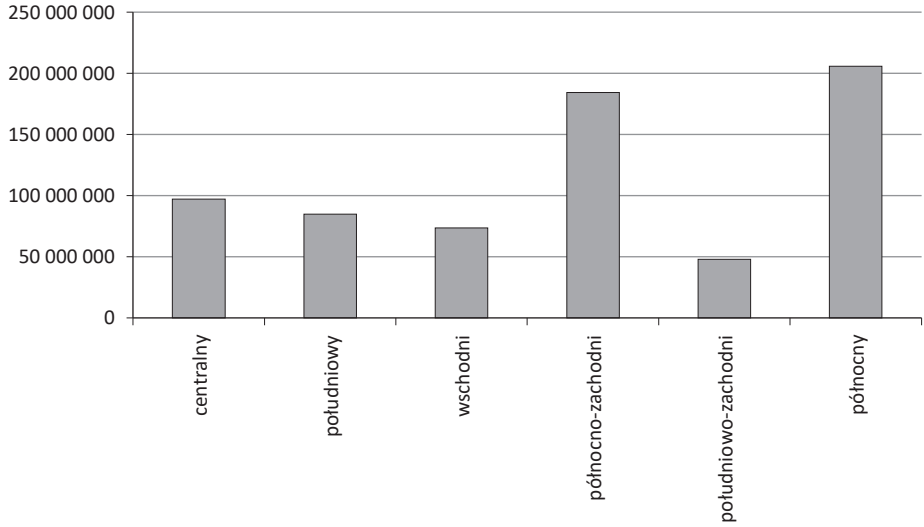
Ryc. 3. Dochody ze sprzedaży składników majątkowych[6] w budżetach gmin w Polsce w latach 2007–2015 (w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp 30.05.2017).

[5] Zaczęły wówczas obowiązywać przepisy art. 243 Ustawy z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).

[6] Dane statystyczne istniejące w bazie danych GUS dotyczą jedynie dochodów ze sprzedaży składników majątkowych. Jest to pojęcie szersze niż „dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych". Ta ostatnia wielkość jest jednak ich pozycją dominującą, a w niektórych gminach jedyną.

W latach 2007–2015 najwyższe dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych (ryc. 4) uzyskano w regionie północnym (w województwie pomorskim) i północno-zachodnim (w województwie zachodniopomorskim). W poszczególnych latach wielkości te kształtowały się jednak na zróżnicowanym poziomie (ryc. 5). I tak w 2014 r. najwyższe dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych uzyskano w Polsce w regionie centralnym (w województwie mazowieckim), a najmniej dochodów ze sprzedaży składników majątkowych, w tym nieruchomości komunalnych, wpłynęło do budżetów gmin regionu południowo-zachodniego, tj. w województwie opolskim.

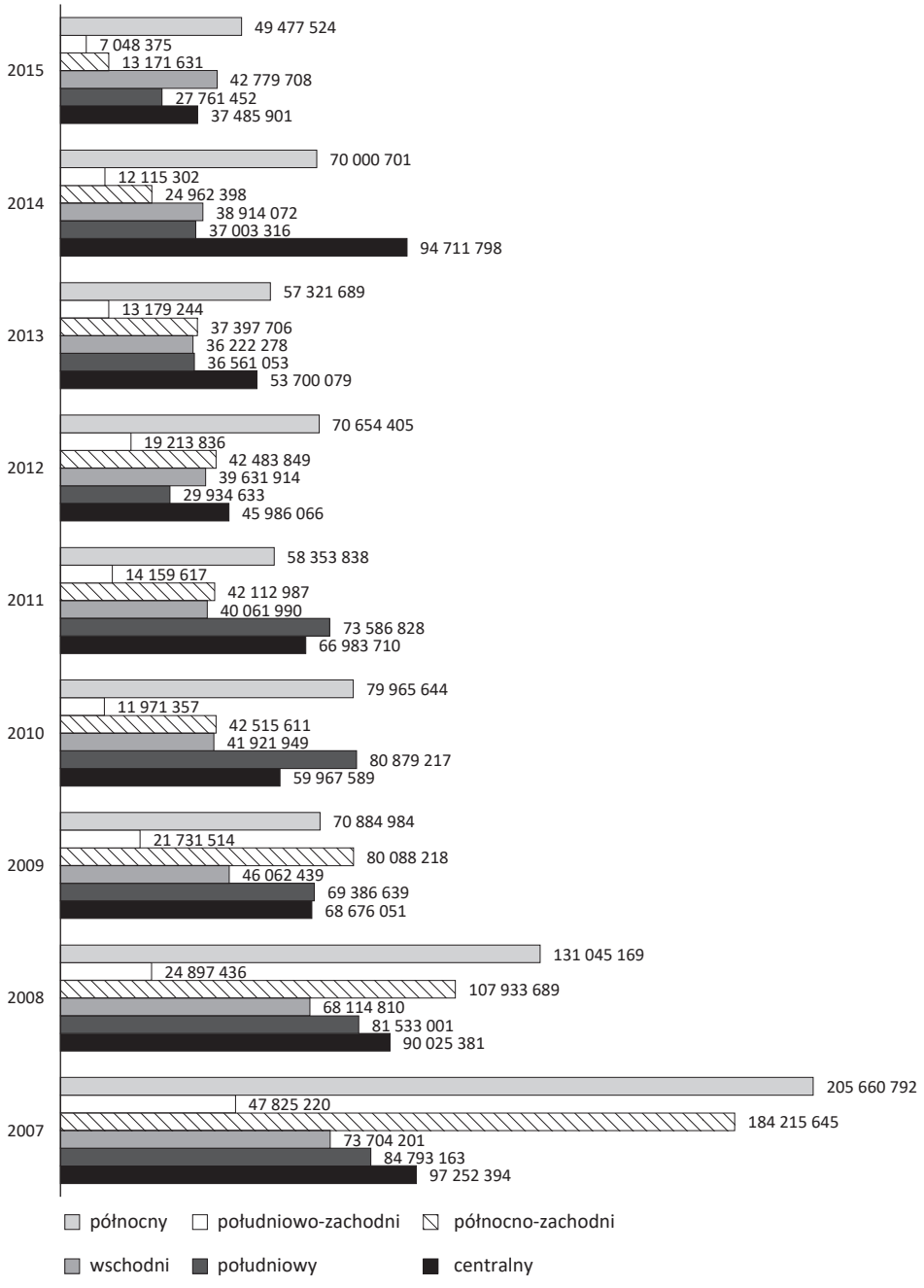


Ryc. 4. Łączne dochody ze sprzedaży składników majątkowych w budżetach gmin w Polsce w latach 2007–2015 (według regionów, w zł)

Legenda: region centralny (woj. łódzkie, mazowieckie); region południowy (woj. małopolskie, śląskie); region wschodni (woj. lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie); region północno-zachodni (woj. lubuskie, wielkopolskie, zachodniopomorskie); region południowo-zachodni (woj. dolnośląskie, opolskie); region północny (woj. kujawsko-pomorskie, pomorskie, warmińsko-mazurskie).

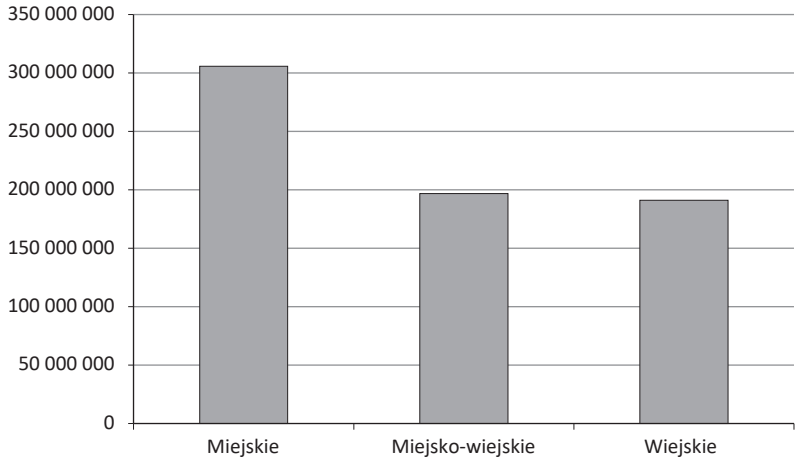
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl, dostęp: 30.05.2017).

W badanym okresie najwyższe dochody ze sprzedaży składników majątkowych, w tym nieruchomości komunalnych, trafiały do budżetów gmin miejskich i w zasadzie w zbliżonej wysokości do budżetów pozostałych typów gmin (ryc. 6). Taki podział wpływów, przy uwzględnieniu zawartości zasobów gminnych nieruchomości, wskazuje na uszczuplanie się gminnych zasobów lokali mieszkalnych i użytkowych (Kotlińska 2016).



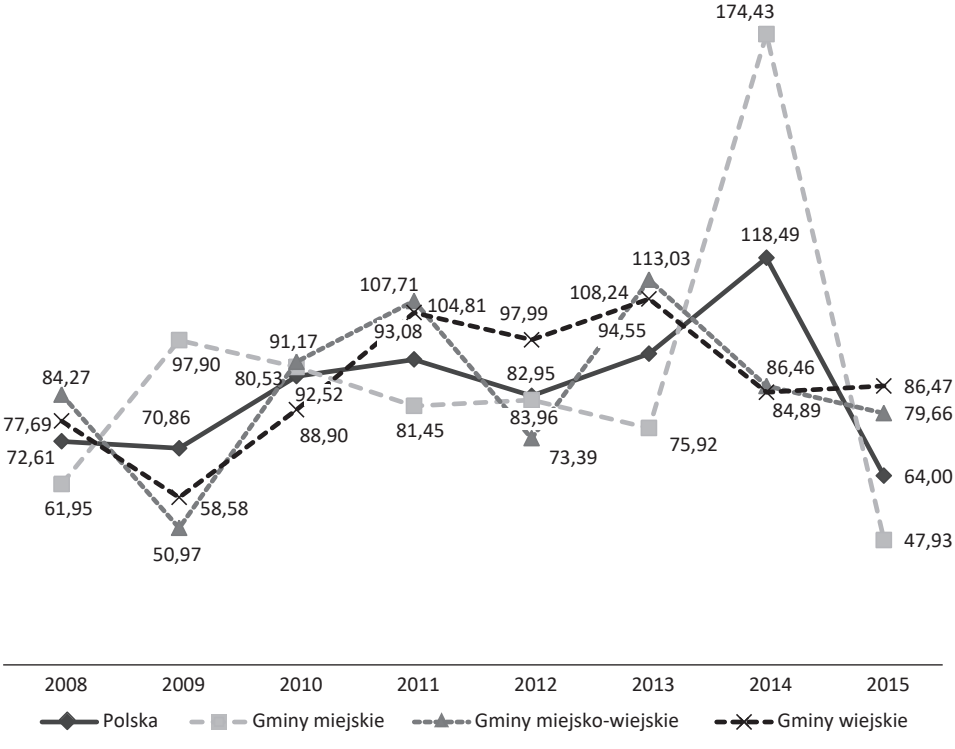
Ryc. 5. Dochody ze sprzedaży składników majątkowych w budżetach gmin w Polsce w latach 2007–2015 (według regionów, w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp 30.05.2017).



Ryc. 6. Łączne dochody ze sprzedaży składników majątkowych w budżetach gmin w Polsce w latach 2007–2015 (według typów gmin, w zł)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp 30.05.2017).

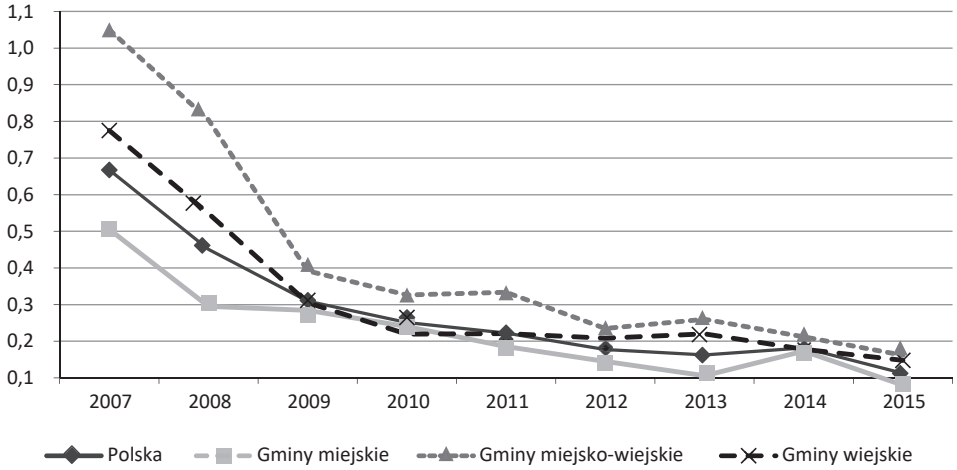


Ryc. 7. Dynamika dochodów ze sprzedaży składników majątkowych gmin w Polsce w latach 2008–2015 (według typów gmin, rok poprzedni=100, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp 30.05.2017).

Dochody ze sprzedaży składników majątkowych w okresie bezpośrednio po kryzysie finansowym spadły w największym stopniu w gminach miejsko-wiejskich, a najmniej w gminach miejskich (ryc. 7). To zresztą w gminach tego typu w roku 2014 w stosunku do roku 2013 wzrost tych dochodów był największy. W tych też gminach omawiane dochody najbardziej spadły w roku 2015 w porównaniu do roku poprzedniego.

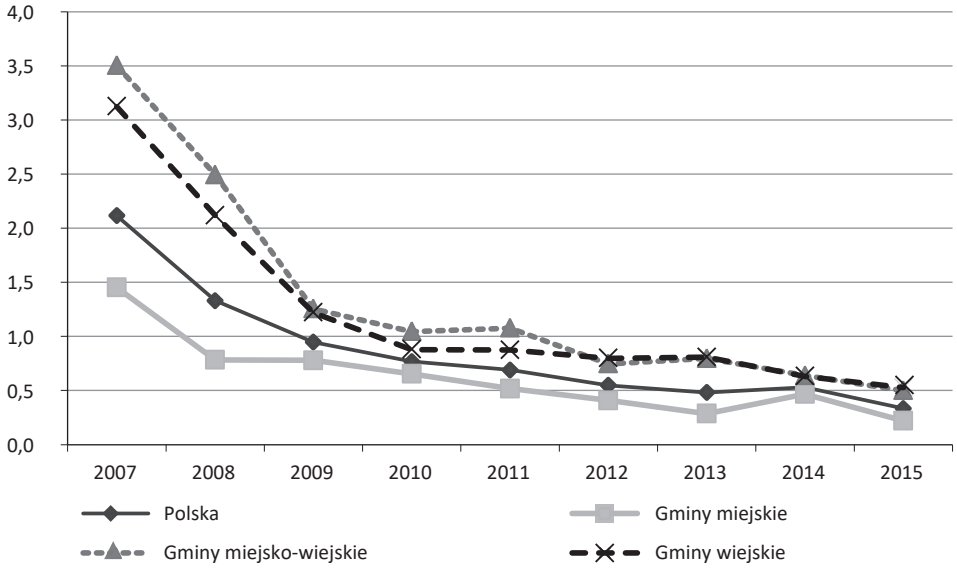
Zgodnie z przedstawionymi danymi liczbowymi, dochody w gminach ze sprzedaży składników majątkowych, w tym nieruchomości komunalnych, każdego badanego roku stanowiły kilkaset milionów złotych. Biorąc pod uwagę łączne dochody budżetowe czy dochody własne tych jednostek samorządowych (wąsko rozumiane, gdyż nieuwzględniające wpływów z udziałów gmin w podatku PIT i CIT), wielkości te nie były jednak znaczące (ryc. 8 i 9).



Ryc. 8. Udział dochodów ze sprzedaży składników majątkowych w łącznych dochodach budżetowych gmin w Polsce w latach 2007–2015 (według typów gmin, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp 30.05.2017).

W latach 2007–2015 dochody ze sprzedaży składników majątkowych, w tym przede wszystkim nieruchomości komunalnych, stanowiły największą część łącznych dochodów (w porównaniu do innych typów gmin) w budżetach gmin miejsko-wiejskich, choć nawet w najlepszym roku dla rynku nieruchomości, czyli w roku 2007, było to zaledwie nieco ponad 1% tych dochodów. Po drastycznym spadku w kolejnych dwóch latach dochody te stanowiły mniej niż 0,3% łącznych dochodów budżetowych gmin miejsko-wiejskich. Stosunkowo najmniejszą część łącznych dochodów budżetowych omawiana grupa wpływów stanowiła w budżetach gmin miejskich (poniżej 0,5% w całym rozpatrywanym okresie).



Ryc. 9. Udział dochodów ze sprzedaży składników majątkowych w dochodach własnych (bez PIT i CIT) gmin w Polsce w latach 2007–2015 (według typów gmin, w %)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Banku Danych Lokalnych (www.stat.gov.pl – dostęp 30.05.2017).

O wiele korzystniej prezentuje się udział dochodów ze sprzedaży składników majątkowych gmin w ich wąsko rozumianych dochodach własnych. Niemniej jednak i w tym przypadku nie można stwierdzić, aby były to wielkości duże, jeśli analizuje się wszystkie gminy danego typu łącznie. Zważywszy na to, że omawiana grupa dochodów stanowi dochody incydentalne, które mogą, lecz nie muszą się pojawić w danym roku w budżecie danej jednostki samorządowej, oraz na to, że jednorazowo bywają to duże kwoty, może się okazać, że w danym roku budżetowym w danej jednostce samorządowej stanowiły one bardzo istotny zastrzyk finansowy, pozwalający na uzyskanie dodatniego wyniku finansowego jednostki w całym roku budżetowym. W każdej więc gminie omawiane dochody i ich oddziaływanie na gospodarkę finansową oraz możliwości zaciągania zobowiązań na kolejne lata należy rozpatrywać indywidualnie. Indywidualnie należy też poddawać ocenie racjonalność decyzji o sprzedaży tych nieruchomości, jak i warunki kształtowania ich ceny.

Zakończenie

Do podmiotów publicznych, a w szczególności do gmin, należą sieci i obiekty infrastruktury technicznej, bez których nie byłoby możliwe sprawne poruszanie się, mieszkanie i funkcjonowanie na danym terenie. Nieruchomości komunalne kształtują rzeczywistość na tym obszarze i wpływają na to, co się na nim dzieje. Dzięki nim zaspokajanych jest wiele potrzeb zbiorowych i indywidualnych. Ich

rodzaj i lokalizacja mają wpływ na to, gdzie i jakiego rodzaju nieruchomości innych właścicieli powstają w bliższej lub dalszej okolicy. Pozostając ze sobą w symbiozie, wspólnie kształtują swoją wartość.

Nieruchomości komunalne mają jednak nie tylko wartość użytkową – niektóre z nich mają też wartość rynkową i cenę. Te zaś mogą być różne zarówno w przypadku poszczególnych rodzajów nieruchomości (grunty, budynki, budowle), jak i w obrębie danej grupy, na co niewątpliwie wpływ mają ich cechy indywidualne. Inaczej patrzą na nie właściciele decydujący się na ich zbycie, inaczej potencjalni nabywcy. Jedni i drudzy kierują się też innymi przesłankami uczestnictwa w rynku nieruchomości.

Nieruchomości komunalne, które mogłyby trafić na rynek, nie są jednakowo rynkowo predestynowane. Część z nich mogłaby na rynku nieruchomości stosunkowo szybko znaleźć potencjalnych nabywców, a część z nich, choć jest w ofercie sprzedaży, nigdy nie zostanie zakupiona, co związane jest zarówno z cechami samej nieruchomości, potrzebami obu stron transakcji, jak i z pomysłem obecnego i przyszłego właściciela na ich wykorzystanie. Faktem jest również, że nie wszystkie nieruchomości komunalne – nawet te nadające się na rynek – z jednakową łatwością i szybkością mogą się na rynku nieruchomości znaleźć. Nie wszystkie mogą zostać jednakowo szybko udostępnione przez właściciela. Tylko część z nich pozostaje bowiem w gminnym zasobie nieruchomości, a dodatkowo jedynie niektórym z nich można zmienić przeznaczenie. Atrakcyjność nieruchomości komunalnych jako obiektów transakcji na rynku nieruchomości jest więc zróżnicowana. Niemniej jednak również tych bezapelacyjnie atrakcyjnych nie należy sprzedawać „na siłę", zwłaszcza wtedy, gdy podaż podobnych nieruchomości jest bardzo duża.

Wzmożona podaż nieruchomości komunalnych na rynku nieruchomości raczej obniża wysokość możliwej do osiągnięcia za nie ceny, jest też nieracjonalna, jeśli weźmiemy pod uwagę ograniczoną pulę dostępnych gminom środków finansowych. Mając tego świadomość, władze niektórych JST w ostatnich latach stale oferują do sprzedaży nieruchomości komunalne, za które otrzymana cena (dochód majątkowy gminy) w dużej mierze umożliwia im sprostanie regułom zapisanym w art. 243 Ustawy o finansach publicznych. Najwyższe wpływy ze sprzedaży składników majątkowych, w tym nieruchomości komunalnych, gminy uzyskały jednak w roku 2007 i 2008, a stało się tak z powodu wysokich cen osiąganych na ówczesnym rynku nieruchomości. W całym badanym okresie (lata 2007–2015) najwyższe dochody ze sprzedaży składników majątkowych uzyskano w gminach z regionu północnego i północno-zachodniego, tj. odpowiednio z województw pomorskiego i zachodniopomorskiego. Jeśli chodzi o typ gminy, to najwyższe dochody z omawianego tytułu wpłynęły do budżetów gmin miejskich, co może świadczyć o prywatyzowaniu komunalnych zasobów lokalowych w dużych miastach. Mimo to w żadnym z lat objętych badaniem dochody ze sprzedaży składników majątkowych w łącznych dochodach gmin miejsko-wiejskich nie stanowiły więcej niż 1,1%, w gminach wiejskich – 0,8%, a w gminach miejskich – 0,5%. W odniesieniu do wąsko rozumianych dochodów własnych gmin wielkości te kształtowały się odpowiednio na poziomie: 3,5% w gminach

miejsko-wiejskich, 2,2% w gminach wiejskich i 1,5% w gminach miejskich. Są to jednak dane zbiorcze, co oznacza, że w poszczególnych gminach w wybranych latach wielkości te mogły kształtować się inaczej. Niektóre gminy bowiem uczestniczyły w rynku nieruchomości albo w nieznacznym tylko zakresie albo w ogóle nie uczestniczyły, inne zaś były jego stałymi uczestnikami, z powodzeniem dokonującymi transakcji przysparzających milionowych dochodów ich budżetom.

Literatura

Bryx M., 2007, „Usługi w polityce mieszkaniowej w Polsce początku XXI wieku", w: M. Bryx (red.), *Gospodarka, inwestycje, nieruchomości, podatki*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej.

Filipiak B., Kogut M., Szewczuk A., Zioło M., 2005, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Szczecin: Fundacja na rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego.

Górski J., Sierpiński W., 1975, *Historia powszechnej myśli ekonomicznej 1870–1950*, Warszawa: PWN.

Kałkowski L. (red.), 2001, *Rynek nieruchomości w Polsce*, Warszawa: TWIGGER.

Keynes J.M., 1956, *Ogólna teoria zatrudnienia, procentu i pieniądza*, Warszawa: PWN.

Kotlińska J., 2016, *Nieruchomości komunalne jako dobra publiczne i rynkowe w Polsce. Możliwości, przyczyny, uwarunkowania i dochody ze sprzedaży nieruchomości komunalnych*, Bydgoszcz: Kujawsko-Pomorska Szkoła Wyższa w Bydgoszczy.

Kucharska-Stasiak E., 2000, *Nieruchomość a rynek*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.

Ricardo D., 1957, *Zasady ekonomii politycznej i opodatkowania*, Warszawa: PWN.

Robinson J., 1958, *Akumulacja kapitału*, Warszawa: PWN.

Stankiewicz W. , 2000, *Historia myśli ekonomicznej*, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2000.

Taylor E., 1947, *Wstęp do ekonomiki*, wydanie drugie, Gdynia: Spółdzielnia Wydawnicza „Żeglarz".

Williams R.M., Ventolo W.L., 1994, *Fundamentals of Real Estate Appraisal*, La Crosse: Dearborn Real Estate Education Company.

Akty prawne

Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie Kodeksu cywilnego (DzU z 2016 r., poz. 1610).

Ustawa z dnia 29 lipca 2009 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (DzU z 2012 r., poz. 83 ze zm.).

Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (DzU z 2016 r., poz. 1870 ze zm.).