

**Janina Kotlińska, 2009, *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast)*, Poznań: Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, 450 s.**

Nieruchomości publiczne stanowią istotny, często niedoceniany instrument rozwoju lokalnego i regionalnego, bardzo często bowiem dobra koncepcja zagospodarowania tych nieruchomości może przynieść duże korzyści dla danej jednostki samorządu terytorialnego bądź też innych podmiotów. Zwłaszcza w odniesieniu do nieruchomości gminnych (komunalnych) wypada stwierdzić, że przemyślane działania wobec nich mogą przyczynić się nie tylko do poprawy polityki mieszkaniowej, lecz także rozwoju gospodarczego. Dlatego też problematyka dotycząca finansowych aspektów gospodarki nieruchomościami publicznymi jest bardzo ważna. Z uwagi na powyższe pozytywnie należy odnotować publikacje poświęcone wspomnianemu zagadnieniu<sup>1</sup>. Najnowsza publikacja Janiny Kotlińskiej podejmuje zbliżoną problematykę, proponując wnioski bardzo ważne zarówno z punktu widzenia, jak teorii i praktyki, dlatego też zasługuje ona na szczególowe omówienie.

Podstawowa hipoteza badawcza pracy brzmi: „budżet jednostki samorządu terytorialnego nie odzwierciedla w pełni finansowych aspektów gospodarki nieruchomościami komunalnymi, tj. nie oddaje rzeczywistych przepływów finansowych z nimi związanych”. Wśród celów pracy znajduje się również ustalenie zakresu uprawnień, przywilejów, obowiązków i ograniczeń władz lokalnych w gospodarowaniu nieruchomościami komunalnymi oraz wskazanie bezpośrednich i pośrednich wpływów z tychże nieruchomości i wydatków na nie przeznaczanych. Pierwsze dwa rozdziały mają na celu teoretyczne przybliżenie tematów powiązanych z problematyką badawczą. W rozdziale pierwszym omówiono pojęcie miasta oraz rodzaje działalności prowadzonej przez samorząd dużego miasta. Warto w tym momencie podkreślić, że charakterystyka największych miast w Polsce powinna obecnie odwoływać się do ich metropolitalnych funkcji (w omawianej pracy wątek ten został zasygnalizowany). Na marginesie trzeba zauważyć, że zadania władz lokalnych w dużych miastach wynikają w szerokim zakresie z ustawy o samorządzie powiatowym i – co za tym idzie – wiążą się chociażby z zagadnieniem ponadgminnej infrastruktury społecznej. Ponadto miasto na prawach

<sup>1</sup> G. Masik, 2007, „Polityka gmin w zakresie gospodarowania nieruchomościami a przemiany struktury przestrzennej i rynek pracy w strefie suburbanizacji aglomeracji Trójmiasta”, w: K. Heffner, T. Marszał (red.), *Małe miasta w obszarach metropolitalnych*, Warszawa: *Biuletyn KPZK PAN*, z. 232, s. 116–130.

powiatu dysponuje większym mieniem komunalnym (Autorka wyjaśnia różne definicje wspomnianego pojęcia). Wchodzące w skład takiego mienia nieruchomości stanowią ważny składnik rzeczowy środków trwałych danej jednostki samorządu terytorialnego i mogą być przez nią pozyskiwane w różny sposób (zakup nieruchomości, darowizna, realizacja roszczeń czy inne czynności prawne). Same nieruchomości – jak to zaprezentowano w rozdziale drugim – mogą być klasyfikowane w różny sposób. Poza wynikającym z kodeksu cywilnego podziałem na nieruchomości gruntowe, lokalowe i budynkowe Autorka słusznie zwróciła uwagę na podział z punktu widzenia spełnianych przez nie funkcji. Zgodnie z powyższym wyróżniamy dwie grupy: nieruchomości zaspokajające potrzeby (mieszkańców, władzy lokalnej, administracji publicznej itd.) oraz nieruchomości spełniające funkcję łącznikową (czyli np. służące komunikacji, zaopatrzeniu w wodę czy odprowadzaniu ścieków). Jeden z podrozdziałów został poświęcony gminnym informacjom o stanie mienia komunalnego. Zwrócono w nim uwagę, że omawiane dokumenty są coraz lepiej opracowane, jednakże wciąż nie są skorelowane z projektami uchwał budżetowych, nie stosuje się w nich podziału nieruchomości według kryterium ich wykorzystania ani planów z nimi związanych. W chwili obecnej na podstawie wspomnianych dokumentów nie można oceniać działań organów samorządowych podejmowanych w ramach gospodarowania nieruchomościami.

Rozdziały trzeci oraz czwarty dotyczą dochodów i wydatków związanych z nieruchomościami komunalnymi. Autorka dokonuje przeglądu rodzajów dochodów według różnych ujęć literatury przedmiotu. W przypadku opłat z tytułu użytkowania wieczystego słusznie podkreśla, że przejawem samodzielności w tym zakresie może być stosowanie niektórych bonifikat. Przy okazji charakterystyki opłat z tytułu trwałego zarządu zasygnalizowana została kwestia odmiennego rozumienia wspomnianego pojęcia w literaturze oraz w doktrynie. W związku z tym J. Kotlińska słusznie postuluje zawężenie odpłatnego zarządu tylko do podmiotów powiązanych z budżetem metodą netto. Analizując zaś dochody z najmu lokali, sugeruje, że czynsze za komunalne lokale mieszkalne powinny być w Polsce zdecydowanie wyższe. Ich wysokość w stosunku do kosztów odtworzenia powinna wynosić w zależności od standardu i wartości użytkowej mieszkania od 4% do 7%. Z kolei możliwość wniesienia nieruchomości komunalnej do spółki w formie aportu stanowi sposób uczestnictwa władz lokalnych w działaniach podmiotu realizującego zadania samorządu terytorialnego innego aniżeli jednostka budżetowa czy zakład budżetowy. Kolejne zagadnienie stanowią dochody z obrotu nieruchomościami komunalnymi. Bardzo ważnym elementem pracy jest określenie czynników wpływających bezpośrednio na cenę nieruchomości i odwołanie się w tym kontekście do znanej publikacji M. Czornik *Miasto. Ekonomiczne aspekty funkcjonowania*<sup>2</sup>. Wydaje się bowiem, że rozpatrywanie gospodarki nieruchomościami komunalnymi powinno w istotnym stopniu wiązać się z analizą polityki przestrzennej w danym ośrodku. Do tej pory w opracowaniach praw-

<sup>2</sup> Katowice: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej 2004.

niczych dotyczących nieruchomości te dwa elementy nie były w sposób istotny powiązane. Z punktu widzenia analizy z zakresu szerokiego zarządzania nieruchomościami komunalnymi brak tego elementu w badaniach okazuje się zazwyczaj poważnym mankamentem. Osobną kwestię stanowią inne źródła dochodów z nieruchomości komunalnych, wśród których J. Kotlińska wymienia opłaty, np. opłatę za niezagospodarowanie gruntów w określonym terminie, opłatę za parkowanie w strefie płatnego parkowania czy też opłatę targową, i podatki: od nieruchomości, rolny oraz leśny.

Wydatki na nieruchomości zostały podzielone na wydatki bieżące oraz wydatki inwestycyjne. Przy okazji charakterystyki tych drugich Autorka wskazuje, że jakiegokolwiek „marnotrawstwo majątkowe” jest szczególnie naganne. Warto tutaj jednak dodać, że trudno jest często określić, kiedy z takim prawdziwym, niebudzącym wątpliwości z prawnego punktu widzenia marnotrawstwem faktycznie mamy do czynienia. Wśród krajowych źródeł finansowania inwestycji wymienia się te pochodzące z terenu działania danej jednostki samorządu terytorialnego (dochody własne JST, środki spółek komunalnych, środki podmiotów prywatnych prowadzących działalność gospodarczą, środki członków wspólnoty samorządowej) oraz spoza tego terenu (budżet państwa, budżet innych jednostek samorządu terytorialnego, fundusze celowe). W przypadku gdy koszty inwestycji na danym terenie finansuje podmiot prywatny, najlepszym rozwiązaniem jest partnerstwo publiczno-prywatne (warto podkreślić, że pod koniec roku 2008 weszła w życie nowa ustawa, która reguluje tę problematykę, upraszczająca pewną część procedur). Wymieniono też zagraniczne źródła finansowania inwestycji komunalnych – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Fundusz Spójności, inicjatywy wspólnotowe, Bank Światowy oraz Europejski Bank Inwestycyjny.

Wydaje się, że najciekawsze w pracy są rozdziały piąty i szósty. Rozdział piąty porusza problematykę przepływów finansowych związanych z nieruchomościami komunalnymi w dużych miastach. Wynika z niego między innymi, że w badanych miastach (Kraków, Łódź, Poznań, Wrocław) w latach 2004–2007 dochody z obrotu nieruchomościami komunalnymi w zdecydowanej większości pochodziły z ich sprzedaży. W przeliczeniu na jednego mieszkańca najwyższe dochody z tego źródła uzyskano we Wrocławiu. Wśród wydatków dużych miast na nieruchomości dominują natomiast wydatki inwestycyjne nad wydatkami bieżącymi. Warto podkreślić, że we wszystkich badanych miastach stanowiły one ponad 10% łącznych wydatków budżetowych i w okresie 2004–2007 ich udział w wydatkach ogółem uległ zwiększeniu. Również w tym przypadku z badanej grupy miast najwyższe wydatki na jednego mieszkańca występowały we Wrocławiu. W dalszej części rozdziału J. Kotlińska analizuje szczegółowo dochody i wydatki na nieruchomości komunalne w Poznaniu. Wypada podkreślić, że uzyskanie podobnych informacji w gminach wymaga bardzo często dużego nakładu pracy, tak że tym bardziej docenić należy wyniki badań przedstawione w monografii. W Poznaniu w latach 1991–2004 najbardziej dochodowym źródłem wpływów z nieruchomości był najem, drugie miejsce zajęły wpływy ze sprzedaży, trzecie – środki z różnego rodzaju opłat. Największą dynamiką wzrostu wykazały się dochody ze sprze-

daży oraz z tytułu opłat za zarząd i trwały zarząd. Należy podkreślić, że w latach 1991–2004 najczęściej wydatków na nieruchomości komunalne związanych było z gospodarką komunalną, na drugim miejscu znalazły się wydatki na transport, a na trzecim – na gospodarkę mieszkaniową. Porównano również dochody z gospodarki nieruchomościami komunalnymi z wydatkami na ich bieżące utrzymanie i remonty. W badanym okresie dochody te wystarczały średnio na sfinansowanie ok. 57% wydatków.

Ostatni, szósty rozdział poświęcony jest determinantom przepływów finansowych i racjonalnej gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Do niezależnych od władz lokalnych uwarunkowań przepływów finansowych związanych z nieruchomościami komunalnymi Autorka zalicza przepisy prawne, zasady współżycia społecznego, zakres analizy owych przepływów finansowych, teren, użytkowników nieruchomości oraz liczbę podmiotów sektora prywatnego korzystających z nieruchomości komunalnych. Warto podkreślenia są w szczególności ostatnie z wymienionych czynników, zwane wewnętrznymi. Wśród cech terenu jako determinanty przepływów finansowych wymieniono typ jednostki samorządu terytorialnego (JST) i pełnione przez nią funkcje, wielkość i kształt obszaru JST, możliwość powiększenia obszaru JST, położenie geograficzne, położenie JST względem dużego miasta oraz przeszłość historyczną danego terenu. Analogiczne cechy mieszkańców JST mające wpływ na omawiane przepływy finansowe stanowią: liczba mieszkańców, ich wiek, stałość zamieszkiwania w danej JST, wykształcenie, zamożność oraz przedsiębiorczość. Do uwarunkowań przepływów zależnych od władz lokalnych Autorka zalicza cechy samych nieruchomości (ich rodzaj, liczbę, stan techniczny, wyposażenie i wartość), formy organizacyjno-prawne podmiotów sektora publicznego korzystających z nieruchomości komunalnych, sytuację finansową JST oraz decyzje władz lokalnych. Wśród decyzji władz lokalnych oddziałujących na poziom wpływów z nieruchomości komunalnych wymieniono aktualizację wartości nieruchomości, podwyższanie czynszów najmu i dzierżawy, niepodejmowanie uchwał w sprawie uznaniowych bonifikat stawek opłat za korzystanie z tychże nieruchomości, poprawę skuteczności windykacji należności za korzystanie z nieruchomości komunalnych, korzystanie przez władze lokalne z samodzielności finansowej w zakresie kształtowania wysokości cen i opłat za nieruchomości, zawieranie przez władze umów określających sposób korzystania z nieruchomości, sprzedaż nieruchomości komunalnych, prowadzenie aktywnej polityki mieszkaniowej, tworzenie i aktualizację planów miejscowych, a także korzystanie przez władze lokalne z władztwa podatkowego. Każde z zasygnalizowanych zagadnień stanowi podstawę i inspirację do dalszych badań we wspomnianym zakresie.

Monografia porusza znacznie więcej ciekawych i ważnych problemów. Stanowi ona jedno z pierwszych opracowań poświęconych w sposób tak szczegółowy tematowi finansowych aspektów gospodarki nieruchomościami komunalnymi. Wydaje się, że wspomniana praca poprzez klarowne ujęcie zagadnienia już w chwili obecnej zalicza się do lektur obowiązkowych dla wszystkich zainteresowanych gospodarką nieruchomościami komunalnymi. Wiele wniosków

Autorki powinno stanowić inspirację nie tylko dla literatury ekonomicznej, lecz także prawniczej. Ponadto książka (również z uwagi na jej bardzo dobry język) może stać się obowiązkową lekturą dla wszystkich studentów zgłębiających temat nieruchomości komunalnych.

*Maciej J. Nowak*