

Marta Pytlowany

e-mail: 191803@student.ue.wroc.pl

ORCID: 0009-0006-8296-8956

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Polski zasób nieruchomości i gospodarowanie nim

DOI: 10.15611/2024.11.5.06

JEL Classification: L38, L85, R52

© Marta Pytlowany

Praca opublikowana na licencji Creative Commons Uznanie autorstwa-Na tych samych warunkach 4.0 Międzynarodowe (CC BY-SA 4.0). Skrócona treść licencji na <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.pl>

Cytuj jako: Pytlowany, M. (2024). Polski zasób nieruchomości i gospodarowanie nim. W: A. Łakomiak (red.), *Gospodarka nieruchomościami* (s. 71-83). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.

Streszczenie: Polski zasób nieruchomości oraz sposób gospodarowania nim jest bardzo zróżnicowany. Celem opracowania było scharakteryzowanie polskiego zasobu nieruchomości, w szczególności omówienie tego, co wchodzi w jego skład. Udzielono odpowiedzi na pytanie, na czym polega gospodarowanie nieruchomościami państwowymi. W artykule podjęto również kwestię podstaw prawnych, do których stosuje się państwo, aby postępować zgodnie z przepisami i wykluczyć nierówności na rynku nieruchomości. Opisano także działania Krajowego Zasobu Nieruchomości, którego celem jest zarządzanie nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa. Gospodarowanie takim zasobem oznacza podejmowanie czynności prawnych i faktycznych, które optymalizują wykorzystanie zasobu, aby zostały osiągnięte założone cele finansowe i rzeczowe przy jednoczesnym zminimalizowaniu kosztów utrzymania. Studium przypadku gminy Jaworze potwierdziło, że warunkiem skutecznego gospodarowania nieruchomościami państwowymi jest plan wykorzystania zasobu.

Słowa kluczowe: zasób nieruchomości, gospodarowanie nieruchomościami, Krajowy Zasób Nieruchomości

1. Wstęp

Zasób nieruchomości danego kraju pełni ważną rolę w sprawnym funkcjonowaniu państwa i życiu jego mieszkańców. Aby był dobrze wykorzystywany i spełniał swoje zadania muszą czuwać nad nimi odpowiednie organizacje – w Polsce jest to rola Krajowego Zasobu Nieruchomości. Prawidłowe gospodarowanie nim będzie wiązać się z różnorodnymi wyzwaniami, wymagającymi zarówno ingerencji sektora publicznego, jak i administracyjnego, a także po części prywatnego.

Szczegółowy podział klasyfikacji różnorodnych form nieruchomości pozwala na ich zidentyfikowanie oraz dobranie odpowiednich działań w wybranych przez Skarb Państwa celach. Szczególnie ważnym aspektem pracy będą zrozumienie definicji słowa „nieruchomość” i poznanie praw, które usprawniają jej funkcjonowanie.

Celem opracowania było scharakteryzowanie polskiego zasobu nieruchomości, w szczególności omówienie jego składowych. Udzielono odpowiedzi na pytanie, na czym polega gospodarowanie nieruchomościami państwowymi, czyli czym jest państwowy zasób nieruchomości, jak powinien przebiegać sposób zarządzania nim na różnych szczeblach administracyjnych, by efektywnie pracował na rzecz interesu państwa i w konsekwencji jego mieszkańców.

Zbieranie informacji, pozwalających na realizację tematu, polegało na analizie baz danych na oficjalnych stronach rządowych (Gov.pl, Stat.gov.pl), a także literatury przedmiotu, w tym artykułów naukowych. Natomiast wiedzę w kwestiach prawa zaczerpnięto z Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej, Kodeksu cywilnego, a także odpowiednich ustaw.

2. Zasób nieruchomości – definicja i podział

Według internetowej *Encyklopedii Zarządzania* Skarb Państwa jest instytucją reprezentującą państwo jako właściciela majątku państwowego. W Polsce zarządza nim Ministerstwo Skarbu Państwa i Prokuratura Generalna Skarbu Państwa (Druk nr 159). Zasób nieruchomości to, najprościej mówiąc, ogół nieruchomości należących do Skarbu Państwa, które nie zostały przez niego oddane w użytkowanie wieczyste. Użytkowanie wieczyste oznacza przyznanie określonej osobie możliwości korzystania z gruntu należącego do Skarbu Państwa lub samorządu terytorialnego przez określony czas. W skład zasobu wchodzi również nieruchomości, które stanowią przedmiot użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, a wyłączone są z niego grunty pokryte płynącymi wodami powierzchniowymi oraz z zainstalowanymi urządzeniami wodnymi lub ich częściami, nad którymi, zgodnie z ustawą Prawo wodne, nadzór właścicielski sprawują Wody Polskie.

Wyróżnia się trzy rodzaje nieruchomości (Dewerenda, 2022, s. 10-11):

- gruntowe – część powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności;
- budynkowe – budynki trwale związane z gruntem, stanowiące odrębny od gruntu przedmiot własności;
- lokalowe – części budynków, które na mocy przepisów stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności.

W ich obrębie klasyfikuje się następujące typy nieruchomości:

- grunty leśne,
- grunty rolne,
- nieruchomości zabudowane,
- grunty pod zabudowę,

Tabela 1. Podział gruntów należących do Skarbu Państwa

Grupy rejestrowane	Rodzaj	Ogółem	Użytki rolne	Użytki leśne i grunty zadrzewione	Grunty zabudowane i zurbanizowane	Tereny komunikacyjne	Inne grunty	Grunty pod wodami
Stan na 1.01.2023 [ha]								
Grunty Skarbu Państwa	Miasto	646 660	70 776	350 250	12 286	36 677	18 054	158 617
	Wieś	8 908 497	1 281 184	6 840 514	15 713	141 341	192 387	508 134
	Ogółem	9 555 157	1 281 184	7 190 764	27 999	178 018	210 441	666 751
Grunty w użytkowaniu wieczystym	Miasto	134 783	11 026	13 979	69 137	30 060	6928	3653
	Wieś	378 570	77 794	159 337	27 833	60 894	27 587	25 125
	Ogółem	513 353	88 820	173 316	96 970	90 954	34 515	28 778
Grunty Skarbu Państwa ogółem	Miasto	781 443	81 802	364 229	81 423	66 737	24 982	162 270
	Wieś	9 287 067	1 288 202	6 999 851	43 546	202 235	219 974	533 259
	Ogółem	10 068 510	1 370 004	7 364 080	124 969	268 972	244 956	695 529
Udział gruntów Skarbu Państwa w kraju [%]		32,09	7,34	77,14	14,42	27,93	44,03	88,57
Grunty Skarbu Państwa w dniu 1.01.2022	Miasto	696 378	82 429	356 658	81 547	66 567	24 946	84 233
	Wieś	9 226 552	1 324 540	6 912 164	43 213	200 468	233 885	512 282
	Ogółem	9 922 930	1 406 969	7 268 822	124 760	267 034	258 831	596 514

Źródło: opracowanie własne na podstawie (Druk nr 159).

- nieruchomości wojskowe,
- nieruchomości wodne,
- nieruchomości infrastrukturalne,
- nieruchomości chronione,
- nieruchomości rezerwowe,
- nieruchomości o szczególnym znaczeniu kulturowym i historycznym.

W zależności od typu nieruchomości zarządzają nimi odpowiednie instytucje oraz organy administracji publicznej. Większość terenów leśnych jest zarządzana przez Państwowe Gospodarstwo Leśne Lasy Państwowe. Nieruchomości wodne podlegają pod zarząd Wód Polskich, a tereny rolne objęte są nadzorem Krajowego Ośrodka Wsparcia Rolnictwa – KOWR. Natomiast nieruchomościami wykorzystywanymi przez Siły Zbrojne Rzeczypospolitej Polski zarządza Agencja Mienia Wojskowego. Informacje o tym, kto zarządza nieruchomościami i jak to robi, opracowuje Ministerstwo Skarbu Państwa, a odpowiedni minister przygotowuje sprawozdanie działalności podległych mu instytucji, które przedkłada Radzie Ministrów i Sejmowi oraz publikuje na stronie internetowej ministerstwa. Natomiast prezes Prokuraturii Generalnej RP składa na ręce Marszałka Sejmu RP ogólne sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa (Druk nr 159). Zawiera on wszystkie informacje dotyczące majątku Skarbu Państwa w ujęciu zbiorczym, syntetycznym i statystycznym, czyli jego stanu prawnego, struktury i wartości. Zgodnie z raportem przedstawionym w grudniu 2023 roku, a prezentującym stan na dzień 31 grudnia 2022 roku, państwo polskie posiada mniej więcej jedną trzecią wszystkich gruntów znajdujących się w Polsce (ok. 32,09%), natomiast 58,98% z nich należy do osób fizycznych. Właścicielami reszty są osoby prawne (spółki) oraz samorządy posiadające kolejno 4,54% i 4,02% pozostałych gruntów. Szczegółowy podział gruntów przedstawiono w tabeli 1.

Na początku 2023 roku ogół posiadanych przez Skarb Państwa gruntów wyniósł 10 068 510 ha. Największa część tych terenów przypada na użytki leśne i tereny zadrzewione – ok. 73,14% wszystkich gruntów skarbu państwa (77,14% ogólnych gruntów krajowych). Drugie co do wielkości znaczenie posiadają użytki rolne, których powierzchnia wynosi 13,61% (7,34% ogólnych gruntów krajowych). Natomiast tereny zabudowane i zurbanizowane stanowią 1,24% (14,42% w odniesieniu do powierzchni całego kraju). Bardzo duży odsetek, bo aż 78% z tych terenów zostało oddanych w użytkowanie wieczyste.

Z danych zawartych w tabeli 1 wynika, że największy udział w zasobie nieruchomości posiadanych przez Skarb Państwa mają użytki leśne i tereny zadrzewione.

3. Podstawy prawne gospodarowania państwowymi nieruchomościami

Sprawne gospodarowanie państwowymi nieruchomościami wymaga stosowania odpowiednich ustaw i wynikających z nich przepisów prawnych. W Polsce kompe-

tencje poszczególnych organów określa Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia z 1997 roku. Jest to podstawowy akt prawny dotyczący zarządzania polskim zasobem nieruchomości, który obowiązuje od 1 stycznia 1998 roku (Dz.U. z 2023 r., poz. 344). Ustala ona zasady m.in.:

- podziału nieruchomości,
- gospodarowania nieruchomościami, które stanowią własność Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego,
- wyceny,
- wywłaszczania i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości.

Dla sprawnego i efektywnego zarządzania nieruchomościami dzieli się je również z uwzględnieniem szczebli administracyjnych. Wyróżnia się zatem zasoby:

- Skarbu Państwa,
- wojewódzkie,
- powiatowe,
- gminne.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami określa nie tylko zasady dotyczące gospodarowania nieruchomościami przez Skarb Państwa, ale również procedury nabywania, oddawania w użytkowanie wieczyste, dzierżawę czy najem oraz zbywania nieruchomości państwowych (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.). Starosta danego powiatu wykonując zadania z zakresu administracji rządowej, w szczególności zajmuje się ewidencjonowaniem nieruchomości, sporządzeniem planu wykorzystania zasobu, zabezpieczeniem nieruchomości przed zniszczeniem lub uszkodzeniem oraz reprezentuje Skarb Państwa w kwestii gospodarowania nieruchomościami. Natomiast prezydenci i burmistrzowie miast oraz wójtowie realizują zadania należące do jednostek samorządu terytorialnego.

Prawa dotyczące zasobów nieruchomości zawarte są także w:

- Ustawie o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 589 z późn. zm.),
- Ustawie o lasach (Dz.U. z 2024 r., poz. 530 z późn. zm.),
- Ustawie o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 1026 z późn. zm.),
- Kodeksie cywilnym z dnia 23 kwietnia 1964 roku (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.),
- Ustawie o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności (Dz.U. z 2024 r., poz. 900 z późn. zm.),
- Ustawie o prawie zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 z późn. zm.),
- Ustawie o gruntach rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 82 z późn. zm.).

Warto dodać, że dla gospodarowania nieruchomościami o szczególnym znaczeniu wymaga się zastosowania odpowiedniej ustawy lub innego aktu prawnego. Dotyczy to w szczególności wszelkiego rodzaju zabytków, portów i stoczni, nieruchomości górniczych, leśnych i rolnych objętych ustawą ich chroniącą, związanych z bezpie-

czeństwem i obronnością czy związanych z ochroną środowiska (Dz.U. z 2024 r., poz. 82 z późn. zm).

Zgodnie z przepisami prawa mieniem Skarbu Państwa i mieniem pozostałych jednostek terytorialnych (gmin, powiatów) należy zarządzać zgodnie z zasadą jawności gospodarowania nieruchomościami publicznymi. Gwarantuje ona transparentność działań poszczególnych organów administracji publicznej.

4. Gospodarowanie państwowymi nieruchomościami

Głównym celem gospodarowania państwowym zasobem nieruchomości, należącym do Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego, jest osiąganie założonych celów finansowych i rzeczowych przy równoczesnym zminimalizowaniu kosztów jego utrzymania. To również wszelkie czynności zabezpieczające nieruchomości przed zniszczeniem. Ogólnie rzecz biorąc, gospodarowanie państwowymi nieruchomościami polega na wielu czynnościach prawnych i faktycznych, których efektem ma być optymalne wykorzystanie zasobu, głównie w celu realizacji zadań publicznych. W rozumieniu powszechnym gospodarowanie nieruchomościami można traktować jako zarządzanie i dysponowanie nimi oraz opiekę i ochronę nad nimi.

W ramach zarządzania zasobem nieruchomości, zgodnie z Ustawą o gospodarce nieruchomościami, wyróżnia się następujące czynności faktyczne i prawne:

a) czynności faktyczne: ewidencja nieruchomości, zgodnie z katastrem nieruchomości;

- wycena posiadanych nieruchomości;
- zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem;
- czynności związane z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu wraz z windykacją należności;
- współpraca z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami Skarbu Państwa, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego;

b) czynności prawne:

- kupno i sprzedaż, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład zasobu;
- dzierżawa, wynajem, użyczenie lub oddanie w użytkowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu, przy czym umowa zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony wymaga zgody wojewody; jest ona też wymagana w przypadku, gdy po umowie zawartej na czas oznaczony nie dłuższy niż 3 lata strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość;
- zastępstwo prawne w postępowaniu sądowym, w szczególności w sprawach dotyczących własności lub innych praw rzeczowych na nieruchomości, o zapłatę należności za korzystanie z nieruchomości, o roszczenia ze stosunku najmu,

dzierżawy lub użyczenia, o stwierdzenie nabycia spadku, o stwierdzenie nabycia własności nieruchomości przez zasiedzenie;

- składanie wniosków o założenie księgi wieczystej dla nieruchomości Skarbu Państwa oraz o wpisy w księdze wieczystej.

Należy mieć na uwadze, że znaczna część zasobu nieruchomości stanowi, zwłaszcza dla powiatów i gmin, bazę materialną dla realizacji usług publicznych. Mowa tu w szczególności o gruntach przekazywanych na drogi, o utrzymywaniu budynków użyteczności publicznej jak przedszkola i szkoły czy remontach i modernizacji budynków mieszkalnych. Zarządzający powinni w taki sposób wykorzystywać posiadany majątek, by przynosił on wymierne korzyści finansowe poprzez np. opłaty z najmu, dzierżawy czy też zarządu trwałego, czy przychody ze sprzedaży nieruchomości, które stanowią lub mogą stanowić źródło znacznych obciążeń finansowych. Zarządzanie zasobem nieruchomości jednocześnie powinno polegać na optymalizacji kosztów utrzymania, tak by nakłady finansowe nie stanowiły dla budżetu dużego obciążenia, zwłaszcza w porównaniu z realną wartością poszczególnych składników zasobu.

Racjonalne gospodarowanie zasobem nieruchomości znajduje swoje odbicie w systematycznym polepszaniu życia mieszkańców poprzez poprawę infrastruktury drogowej, technicznej i społecznej. To również wzrost atrakcyjności danych obszarów dla potencjalnych inwestorów, a tym samym ich aktywizacji gospodarczej. Z perspektywy mieszkańców istotny wydaje się również rozwój rynku nieruchomości, w tym mieszkań komunalnych, tanich mieszkań na wynajem i innych, podobnych form zwiększania liczby dostępnych na rynku lokali.

5. Krajowy Zasób Nieruchomości – instytucja zarządzająca nieruchomościami

W 2017 roku ówczesny rząd polski podjął się próby częściowego rozwiązania problemów na rynku mieszkaniowym. Wysokie ceny nowych lokali skutecznie pozbawiły wiele rodzin szansy na własne lokum. W związku z tym rząd postanowił powołać instytucję o nazwie Krajowy Zasób Nieruchomości (dalej: KZN), której celem miało być zarządzanie nieruchomościami należącymi do Skarbu Państwa, a przeznaczonymi głównie na budownictwo mieszkaniowe (KZN, b.d.). Nadzór nad jej działalnością sprawuje minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. KZN miał zajmować się gospodarowaniem posiadanymi przez państwo nieruchomościami, zwiększeniem ich dostępności oraz stworzeniem warunków sprzyjających powstawaniu nowych mieszkań. Do jego ważnych zadań należeć miała również realizacja programów rządowych wspomagających rozwój mieszkalnictwa. Na mocy ustawy KZN jest bowiem upoważniony do przekazywania państwowych gruntów samorządom lokalnym pod realizację celów publicznych – przede wszystkim budowę mieszkań.

KZN miał wspierać w działaniu rządowy program rozwoju budownictwa społecznego – Społeczną Inicjatywę Mieszkaniową (dalej: SIM). Inicjatywa miała odpowiadać za realizację potrzeb mieszkaniowych w małych i średnich gminach, czyli realizować budowę mieszkań na wynajem, za które czynsz będzie niższy niż w przypadku ofert dostępnych na rynku (SIM Mazowsze, b.d.). Mieszkania takie miały być przeznaczone przede wszystkim dla osób nieposiadających zdolności kredytowej, ale będących w stanie regularnie opłacać rachunki. Warunkiem otrzymania mieszkania jest 30% udział w kosztach poniesionych przy budowie danego lokalu. KZN stanowi swojego rodzaju „bank ziemi”, z którego część gruntów może być przekazywana gminom na realizację celów mieszkaniowych. Tym samym, przystępując do spółek w ramach SIM, ma możliwość przekazywania mienia w postaci nieruchomości gruntowych. Zgodnie z danymi widniejącymi na stronie rządowej do lipca 2024 roku powstało 37 podobnych spółek w kraju, których plany obejmują budowę niemal 36 tys. mieszkań.

Niestety, jak pokazała praktyka, zakładane projekty okazały się trudne w realizacji. W ciągu 6 lat funkcjonowania SIM oddanych do użytku zostało zaledwie kilka inwestycji. Powody są następujące: gminom trudno jest uzyskać kredyty finansujące budowę mieszkań, dodatkowo, kryteria uzyskania takiego mieszkania są dość restrykcyjne, co przekłada się na słabe zainteresowanie wśród potencjalnych lokatorów. Obecnie, zarówno w KZN, jak i SIM-ach, trwają kontrole ministerialne, z których wnioski mają być podstawą do dyskusji o dalszym losie obu tych instytucji.

6. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości

Do sprawnego funkcjonowania gospodarki nieruchomościami w sektorze publicznym i prywatnym potrzebny jest plan wykorzystania zasobu nieruchomości, który obejmuje długookresową strategię dotyczącą gospodarowania mieniem Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego (Doganowski, b.d.). Plan ten określa, które z nieruchomości są niezbędne do realizacji publicznych inwestycji i wykonania własnych zadań. Zawiera również informacje o tych, które są przeznaczone do sprzedaży, dzierżawy bądź przekazania w użytkowanie wieczyste. Uwzględnia prognozy, które nieruchomości zarządzający powinni nabyć czy udostępnić (np. w formie zawarcia umowy, czyli najmu lub użytkowania).

Ważnym elementem planu jest oszacowanie wydatków niezbędnych do utrzymania posiadanych nieruchomości oraz opracowanie zysków. Zasadniczo organy zarządzające zasobem nieruchomości powinny dążyć do tego, by zyski były wyższe lub przynajmniej równoważyły koszty utrzymania.

Na podstawie planu wykorzystania zasobu można zmienić gospodarcze znaczenie nieruchomości, uwzględniając jej zbycie w przypadku niskiej przydatności bądź uciążliwości w utrzymaniu. Mimo że przypis z art. 23 ust 1d Ustawy o gospodarce nieruchomościami dotyczy planu wykorzystania zasobu Skarbu Państwa, można

go zastosować jako wzorzec podczas tworzenia planu dla zasobów powiatowych i gminnych. Według przepisu powinien on zawierać:

- ewidencję powierzchni zasobu nieruchomości oraz nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste;
- prognozę:
 - poziomu wydatków (nabywanie oraz udostępnianie nieruchomości do zasobu),
 - udostępniania zasobu,
 - poziomu przychodu z tytułu opłat z użytkowania wieczystego, jak i z tytułu stałego zarządu nieruchomości gminy,
 - aktualizacji opłat z tytułu opłat z użytkowania wieczystego, jak i z tytułu stałego zarządu nieruchomości gminy;
- schemat zagospodarowania zasobu nieruchomości.

Warto pamiętać, że nieruchomości oddane w użytkowanie wieczyste, ale wciąż należące do gminy, nie wchodzi w skład zasobu, dlatego organ wykonawczy gminy nie musi ich ewidencjonować. Przez to wszelakie wpływy z opłat otrzymywanych z tego tytułu trzeba traktować nieobligatoryjnie.

Po opracowaniu planu należy poddać go weryfikacji, powinien zostać przekazany do wglądu publicznego, aby mieszkańcy sami mogli wnieść swoje zastrzeżenia i uwagi. W większości analizowanych przypadków gminy sporządzały takie plany na okres trzech lat. Stanowiły one dla gmin również ważny element strategicznego planu rozwoju lokalnego.

7. Studium przypadku – plan wykorzystania zasobu nieruchomości gminy Jaworze

Każda gmina przygotowuje swój plan wykorzystania zasobu nieruchomości. Do dokładnego zestawienia powierzchni zasobu nieruchomości bierze się pod uwagę ewidencję tych nieruchomości, którą sporządza się na podstawie ich katastru, czyli elektronicznego oraz wielofunkcyjnego rejestru zawierającego szczegółowe informacje, jednolite dla całego kraju, dotyczące faktycznego stanu gruntów.

Gmina Jaworze jest częścią powiatu bielskiego w województwie śląskim. Niezależną jednostkę terytorialną stanowi od 22 grudnia 1990 roku, kiedy to uzyskała odrębność od sąsiadującej gminy Jasienica. Powierzchnia Jaworza wynosi 21,32 km², a gminę zamieszkuje niewiele ponad 7000 mieszkańców. Gmina ma status wsi. Z uwagi na położenie u stóp Beskidu Śląskiego jest atrakcyjnym turystycznie miejscem. Posiada wiele szlaków górskich zarówno dla pieszych, jak i rowerzystów. Jaworze ma w swojej historii tradycje uzdrowiskowe.

Tworzenie gminnego zasobu nieruchomości oraz prawidłowego nim gospodarowania należy do podstawowych zadań tej gminy. Obecnie obowiązujący plan został uchwalony na lata 2023-2025. Zawiera informacje m.in. o zasobach terenów posiadanych przez gminę, prognozy dotyczące poziomu wydatków i wpływów, udostępniania i nabywania nieruchomości do zasobu oraz aktualnych opłat (Talik, 2023).

Z przedstawionych dokumentów wynika, że na dzień 31 grudnia 2022 roku zasób nieruchomości Gminy Jaworze wynosił 524 452 m², natomiast powierzchnia gruntów w użytkowaniu wieczystym wynosi 112 850 m². Podział gruntów obejmuje:

- tereny pod drogami (250 802 m²),
- użytki zielone (154 402 m²),
- grunty zajęte pod lasami (68 055 m²),
- tereny budowlane użytkowane rolniczo (18 345 m²),
- tereny zabudowane (13 536 m²),
- tereny oddane w użytkowanie wieczyste (11 490 m²),
- tereny pod zabudowę (5761 m²),
- tereny zajęte pod parkingi (2100 m²).

Zgodnie z prognozą dotyczącą nabywania oraz udostępniania nieruchomości i z planem przewiduje się, że grunty należące do zasobów gminy Jaworze stopniowo będą się powiększać poprzez systematycznie prowadzoną regulację stanu prawnego. Trudno jest jednak określić ich dokładną liczbę, ponieważ zależy to od wysokości środków finansowych, które gmina będzie mogła przeznaczyć na ten cel oraz od długości trwania postępowań w sprawie uregulowania stanu prawnego danych nieruchomości. Plan zawiera również szereg prac geodezyjnych mających na celu regulację granic działek oraz prowadzenia działań w celu nieodpłatnego przejmowania dróg (na wnioski właścicieli nieruchomości).

Na przewidywany poziom wydatków gminy związanych z utrzymaniem zasobu składają się: umowy zlecenia, zakup materiałów i wyposażenia, zakup energii elektrycznej, zakup usług remontowych, zakup usług pozostałych, opłaty za usługi telekomunikacyjne oraz administrowanie budynkami, wszelkie podatki, koszty postępowań sądowych, różne opłaty i składki oraz wydatki i zakupy inwestycyjne. Planowane kwoty wydatków podano w tabeli 2.

Tabela 2. Poziom wydatków nabywania i udostępniania nieruchomości gminy Jaworze

Zadanie	Zaplanowana kwota wydatków [zł]
Umowy zlecenia	5000,00
Koszty utrzymania	331 000,00
Zakup materiałów i wyposażenia	17 000,00
Podatki	9500,00
Koszty postępowań sądowych	1000,00
Wydatki inwestycyjne	1 770 000,00
Zakupy inwestycyjne	30 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <https://jaworze.bip.info.pl/index> (dostęp: 28.06.2024).

W latach 2023-2025 plan przewiduje osiągnięcie waloryzacji opłat z tytułu dzierżawy i najmu nieruchomości. Zaplanowano również aktualizację opłat użytkowania wieczystego, która wpłynie na wzrost dochodów dla gminy. Jednak plan

nie przewiduje oddania większej liczby gruntów w użytkowanie wieczyste. Przewiduje za to możliwość przedłużenia istniejących już umów dotyczących także najmu i dzierżawy oraz ewentualne zawarcie nowych w celu zwiększenia dochodów dla gminy. Zakłada się również, że będą realizowane wnioski w celu przekształcenia prawa o użytkowaniu wieczystym w prawo własności.

W trakcie tworzenia planu, w dniu 31 grudnia 2022 roku, 20 z 22 obiektów kulturowych, których gmina jest właścicielem, stanowi jej własność. Pozostałe obiekty władane są przez nią na podstawie umowy użyczenia podpisanej ze starostwem powiatowym w Bielsku-Białej. Dane dotyczące powierzchni obiektów posiadanych przez gminę przedstawiono w tabeli 3.

Tabela 3. Powierzchnia obiektów posiadanych przez gminę

Typ oddanej nieruchomości	Powierzchnia obiektów [m ²]
Powierzchnia obiektów kulturowych udostępnionych organizacjom pozarządowym	295,42
Powierzchnia nieruchomości oddanych w użytkowanie wieczyste	10 425,00
Powierzchnia nieruchomości oddanych w trwały zarząd	25 500,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <https://jaworze.bip.info.pl/index> (dostęp: 1.07.2024).

Podsumowano również wpływy, jakie osiągnięto z tytułu opłat trwałego zarządu nieruchomościami, użytkowania wieczystego (15 853,83 zł), opłat z przekształcenia prawa użytkowania wieczystego (1864,38 zł) oraz dochodów pozyskanych z dzierżawy i najmu składników zasobu (78 350,61 zł). Ich łączna wartość wyniosła 96 068,82 zł.

Zaplanowano także wypłatę odszkodowań dla właścicieli, których część nieruchomości została zajęta pod budowę dróg publicznych. Postępowania będą prowadzone po otrzymaniu przez gminę decyzji, zgodnie z art. 73 ustawy z dnia 13 października 1998 roku i art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 roku (w przypadku tego artykułu właściciel działki może złożyć wniosek o wydanie odszkodowania). Mimo to nadal są planowane postępowania w celu nabycia nowych gruntów pod budowę dróg, w uzasadnionych przypadkach poprzez wykup, ale również przez ich nieodpłatne przejmowanie. Oprócz tych gruntów gmina Jaworze nie planuje zakupu nowych nieruchomości.

Podsumowując, państwowy i gminny plan wykorzystania zasobu nieruchomości jest kluczowym warunkiem skutecznego gospodarowania nim. Warto wziąć pod uwagę, że określa on jedynie nadrzędne działania, natomiast rzeczywisty sposób, w jaki urzędy będą nimi gospodarować, są opracowywane na bieżąco. Jednak bez niego utrudnione byłoby dokładne oraz rzetelne zarządzanie gminą i to w taki sposób, aby mieszkańcy czerpali z niego jak najwięcej korzyści oraz posiadali zaufanie do władz.

8. Zakończenie

Gospodarowanie polskim zasobem nieruchomości jest skomplikowanym oraz bardzo zawiłym procesem. Celem opracowania było scharakteryzowanie polskiego zasobu nieruchomości, w szczególności przedstawienie jego klasyfikacji. Udzielono odpowiedzi na pytanie, na czym polega gospodarowanie nieruchomościami państwowymi, a zatem, czym jest państwowy zasób nieruchomości, jak powinien przebiegać sposób zarządzania nim na różnych szczeblach administracyjnych tak, by efektywnie pracował na rzecz interesu państwa. Na jego poprawne funkcjonowanie składają się nie tylko procesy prawne, ale również plany dokładnie przygotowane przez profesjonalistów, biorących pod uwagę doświadczenia z poprzednich lat prawidłowego działania tego sektora. Dokładne analizy są kluczowe dla zrozumienia istoty funkcjonowania planu, pozwalają również wyciągać konstruktywne wnioski na przyszłość..

Jedną z konkluzji jest uwzględnienie znaczenia aktów prawnych i ustaw, bez których gospodarowanie polskim zasobem nieruchomości nie byłoby możliwe. Ważne jest, aby wiedzieć, jak poprawnie je stosować, aby nie doprowadzić do niepożądanych konsekwencji, chociażby braku płynności finansowej danej jednostki, np. odpowiedzialnej za mieszkalnictwo komunalne. W razie trudności należy dobrze zidentyfikować potencjalne zagrożenie, a następnie zminimalizować jego impact.

Uważa się, że poprzez właściwe gospodarowanie zasobem państwo jest w stanie przynosić korzyści zarówno dla podmiotów publicznych, jak i prywatnych. Jednak aby gospodarowanie było efektywne, potrzebne jest jego doskonalenie oraz przystosowywanie do ciągłych zmian, na które nie zawsze ma się wpływ. Dlatego powinno się zarządzać nim elastycznie, by z łatwością adaptować go do różnych celów. Gdy uda się odpowiednim władzom zapanować nad stabilnym finansowaniem sektora zasobów nieruchomości oraz wymienionymi powyżej czynnikami, pozwoli to na maksymalizację zysków i wykorzystanie różnych funkcji nieruchomości.

Literatura

- Dewerenda, A. (2022). Zawód zarządcy nieruchomości. W: A. Łakomiał, *Gospodarka nieruchomościami* (s. 10-11). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu.
- Doganowski, R. (b.d.). *Plan wykorzystania zasobu nieruchomości jako instrument gospodarki nieruchomościami gminy*. Federacja Porozumienie Polskiego Rynku Nieruchomości. Pobrano z <https://pprn.pl/plan-wykorzystania-zasobu-nieruchomosci-jako-instrument-gospodarki-nieruchomosciami-gminy/>
- Kasperczyk S., Brodzik J., Gubernat K. (b.d.). *Skarb Państwa*. W: Encyklopedia Zarządzania. Pobrano z https://mfiles.pl/pl/index.php/Skarb_Pa%C5%84stwa
- Krajowy Zasób Nieruchomości [KZN]. (b.d.). *O nas*. Gov.pl. Pobrano z <https://www.gov.pl/web/kzn>
- SIM KZN Mazowsze Centrum [SIM Mazowsze]. (b.d.). *Spółeczna Inicjatywa Mieszkaniowa KZN Mazowsze Centrum*. Pobrano z <https://simkznmc.pl/tag/kzn/>

Sprawozdanie o stanie mienia Skarbu Państwa według stanu na 31 grudnia 2022 r. (Druk nr 159)

Talik, A. (2023). *Plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości Gminy Jaworze na lata 2023-2025*. Biuletyn Informacji Publicznej Urzędu Gminy Jaworze. Pobrano z <https://jaworze.bip.info.pl/plik,id,79877,wer,1>

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny (Dz.U. z 2024 r., poz. 1061 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 28 września 1991 r. o lasach (Dz.U. z 2024 r. poz. 530 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz.U. z 2024 r., poz. 589 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz.U. z 2024 r., poz. 82 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2023 r., poz. 344)

Ustawa z dnia 29 lipca 2005 r. o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 900 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 20 lipca 2017 r. o Krajowym Zasobie Nieruchomości (Dz.U. z 2024 r., poz. 1026 z późn. zm.)

Ustawa z dnia 11 września 2019 r. – Prawo zamówień publicznych (Dz.U. z 2023 r., poz. 1605 z późn. zm.)

Polish Real Estate Resources and Their Management

Abstract: The Polish real estate resource and the way it is managed are very diverse. The aim of the study was to characterise the Polish real estate resource, to discuss what it consists of. The question about the management of state real estate was answered. The topic of legal bases used by the state to ensure full compliance with regulations and the lack of inequality in the real estate market was also discussed. The activities of National Real Estate Resource whose purpose is to manage the state treasury's real estate were also described. Managing state real estate resources means carrying out legal and factual activities that will result in optimal use of the resource to achieve the assumed financial and material goals, while minimising the costs of its maintenance. The condition for its effective management was a plan for the use of real estate resources, which was confirmed by a case study of the Jaworze commune.

Keywords: real estate resources, real estate administrating, National Real Estate Resource