

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

262

Efektywność – konceptualizacja i uwarunkowania



Redaktorzy naukowi

Tadeusz Dudycz

Grażyna Osbert-Pociecha

Bogumiła Brycz



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Wojciech Dyduch, Aldona Frączkiewicz-Wronka,
Dagmara Lewicka, Gabriel Łasiński, Elżbieta Mączyńska,
Krystyna Poznańska, Maria Sierpińska, Elżbieta Skrzypek,
Henryk Sobolewski, Agnieszka Sopińska, Grzegorz Urbanek

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska, Barbara Majewska

Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Barbara Cibis

Łamanie: Beata Mazur

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się
na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-254-3

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Piotr Bartkowiak, Przemysław Niewiadomski: Efektywne zarządzanie firmą rodzinną – kompetencyjne wyzwania sukcesji.....	11
Tomasz Bieliński: Polityka państw w zakresie preferowanych kierunków studiów a wspieranie innowacyjności gospodarki	25
Agnieszka Bukowska-Piestrzyńska: System obsługi klienta jako czynnik konkurencyjności (na przykładzie gabinetu stomatologicznego).....	35
Piotr Chojnacki: Problemy zrównoważonego rozwoju w Polsce w kontekście efektywnego wykorzystania zasobów	53
Filip Chybalski: Problem racjonalności w decyzjach emerytalnych. Rozważania teoretyczne.....	64
Agnieszka Dejnaka: Innovative methods of brand creation on the market and their effectiveness	76
Wojciech Dyduch: Współczesne dylematy zarządzania pomiarem efektywności organizacyjnej	86
Adam Dzikowski: Metody jakościowe w zarządzaniu wiedzą i ocenie kapitału intelektualnego.....	96
Bartłomiej J. Gabryś: Metodyka pomiaru efektywności przedsiębiorczych organizacji: wprowadzenie do problematyki.....	110
Katarzyna Gajek, Wojciech Idzikowski: Koncepcja kompleksowej oferty szkoleniowej doskonalenia kapitału intelektualnego w organizacji	118
Beata Glinkowska: Kompetencje pracownika a efektywność organizacji	126
Barbara Kamińska: Uwarunkowania zarządzania wiedzą w małych i średnich przedsiębiorstwach.....	134
Alicja Karaś-Doniec: Efekty działalności podmiotów sztuk scenicznych w gospodarce lokalnej. Ujęcie ekonomiczne i organizacyjne	148
Janusz Kornecki: Efektywność usługi proinnowacyjnej realizowanej w ramach projektu systemowego Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości	166
Magdalena Kozera: Kapitał intelektualny w rolnictwie – zrozumieć, zmierzyć, zastosować	177
Grażyna Kozuń-Cieślak: Efektywność wydatków publicznych na ochronę zdrowia w krajach Unii Europejskiej	188
Stanisław Lewiński vel Iwański, Monika Kotowska: Wspólny rynek europejski a możliwości rozwojowe polskich przedsiębiorstw	202
Gabriel Łasiński, Piotr Głowicki: Uwarunkowania metodyczno-organizacyjne pracy grupowej w przedsiębiorstwach.....	211

Magdalena Majowska: W kierunku maksymalizacji efektywności organizacji – perspektywa uniwersalistyczna, sytuacyjna i instytucjonalna.....	221
Anna Matras-Bolibok: Efektywność współpracy przedsiębiorstw w zakresie działalności innowacyjnej.....	232
Aneta Michalak: Efektywność jako kryterium wyboru modeli finansowania inwestycji rozwojowych w górnictwie	241
Adam Nalepka: Efekty gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości i możliwości ich powiększenia	261
Grażyna Osbert-Pociecha: Ograniczanie złożoności jako uwarunkowanie osiągnięcia efektywności organizacji	277
Marzena Papiernik-Wojdera: Koncepcja zrównoważonego wzrostu a zarządzanie efektywnością przedsiębiorstwa.....	293
Witold Rekuć, Leopold Szczurowski: Elastyczność procesów biznesowych jako czynnik zdolności adaptacyjnych organizacji.....	305
Elżbieta Skrzypek: Efektywność ekonomiczna jako ważny czynnik sukcesu organizacji.....	313
Halina Sobocka-Szczapa: Efektywność aktywnych programów rynku pracy	326
Henryk Sobolewski: Wybrane aspekty strukturalne alokacji własności prywatyzowanych przedsiębiorstw	341
Janusz Strużyna: Efektywność ewoluującej organizacji.....	356
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz: Bilans wartości niematerialnych jako narzędzie pomiaru, raportowania i doskonalenia kapitału intelektualnego w organizacji opartej na wiedzy	366
Leopold Szczurowski, Witold Rekuć: Aspekty efektywności systemu ocen działalności naukowej jednostki podstawowej szkoły wyższej.....	388
Ewa Szkic-Czech: Outsourcing informacji społeczno-gospodarczej uwarunkowaniem skuteczności procesów biznesowych	401
Aldona Uziębło: Efektywność funkcjonowania organizacji <i>non profit</i> na przykładzie Fundacji Hospicyjnej. Studium przypadku	416
Krzysztof Zymonik: Efektywność działań w zakresie odpowiedzialności za bezpieczeństwo produktu.....	432
Zofia Zymonik: Koszty jakości jako miara efektywności działań w przedsiębiorstwie	440
Beata Zyznarska-Dworczak: Możliwości wykorzystania benchmarkingu do obiektywnej oceny efektywności procesów i przedsięwzięć rozwojowych w działalności gospodarczej	448

Summaries

Piotr Bartkowiak, Przemysław Niewiadomski: Effective management of family business – competence challenges of succession.....	24
Tomasz Bieliński: Educational policy regarding preferred fields of tertiary education and its impact on the most innovative sectors of economy.....	34
Agnieszka Bukowska-Piestrzyńska: The customer service system as a competitive factor (on the example of a dentist's surgery).....	52
Piotr Chojnacki: Problems of sustainable development in Poland in the context of resources effective using	63
Filip Chybalski: Rationality in pension decisions. Some theoretical considerations.....	75
Agnieszka Dejnaka: Innowacyjne metody kreowania marki na rynku a ich efektywność	85
Wojciech Dyduch: Contemporary dilemmas in the management of organizational performance measurement.....	95
Adam Dzikowski: Qualitative methods in knowledge management and intellectual capital assessment	109
Bartłomiej J. Gabryś: Methodology of performance measurement in entrepreneurial organizations: introduction.....	117
Katarzyna Gajek, Wojciech Idzikowski: Company University – conception of complex training offer of intellectual capital improvement in contemporary organisation	125
Beata Glinkowska: Employee competencies and organizational effectiveness	133
Barbara Kamińska: Determinants of knowledge management in small and medium-sized enterprises	147
Alicja Karaś-Doniec: Effects of activity of performing arts in local economy. Organizational and economic aspects.....	165
Janusz Kornecki: Effectiveness of pro-innovation services provided within the systemic project carried out by the Polish Agency for Enterprise Development	176
Magdalena Kozera: Intellectual capital in agriculture – to understand, measure and use	187
Grażyna Kozuń-Cieślak: Efficiency of public expenditure on health care in the European Union countries	201
Stanisław Lewiński vel Iwański, Monika Kotowska: Single European Market and Polish business development opportunities	210
Gabriel Łasiński, Piotr Głowicki: Methodological and organizational aspects of group work in organizations.....	220
Magdalena Majowska: Towards maximizing the effectiveness of the organization – universalistic, contingency and institutional perspective	231

Anna Matras-Bolibok: Effectiveness of collaboration of enterprises in the range of innovation activity	240
Aneta Michalak: Effectiveness as a criterion of choosing financing models of development investment in mining	260
Adam Nalepka: Results of community real estate management and opportunities of their increase	276
Grażyna Osbert-Pociecha: Limitation of complexity as condition of firm's efficiency	292
Marzena Papiernik-Wojdera: The concept of sustainable growth and enterprises efficiency management	304
Witold Rekuć, Leopold Szczurowski: Business process flexibility as an organization adaptability factor	312
Elżbieta Skrzypek: Role of economic efficiency in shaping business success	325
Halina Sobocka-Szczapa: Efficiency of active labor market programs	340
Henryk Sobolewski: Selected structural aspects of ownership allocation in companies undergoing privatisation	355
Janusz Strużyna: Effectiveness of evolving organization	365
Elżbieta Izabela Szczepankiewicz: The Intellectual Capital Statement as a tool for measuring, reporting and improving of intellectual capital in a knowledge-based organization	387
Leopold Szczurowski, Witold Rekuć: Efficiency aspects of the scientific activity evaluation system of the university organizational unit	400
Ewa Szkic-Czech: Outsourcing of socio-economic information as a factor affecting the efficiency of business processes	415
Aldona Uziębło: Effectiveness of functioning of non-profit organization on the example of the Hospice Foundation. Case study	431
Krzysztof Zymonik: Effectiveness of actions in terms of product safety liability	439
Zofia Zymonik: Quality costs as measure of effectiveness of actions in enterprise	447
Beata Zyznarska-Dworczak: Possibilities of benchmarking using for the objective evaluation of the effectiveness of processes and projects in business	455

Adam Nalepka

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

EFEKTY GOSPODAROWANIA GMINNYM ZASOBEM NIERUCHOMOŚCI I MOŻLIWOŚCI ICH POWIĘKSZANIA*

Streszczenie: Gminny zasób nieruchomości odgrywa bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu gminy. Jednak efektywność gospodarowania tym zasobem nie jest zadowalająca. Rodzi to konieczność podejmowania działań prowadzących do podnoszenia efektywności gospodarki nieruchomościami gmin. W artykule zaproponowano szereg środków mogących podnieść poziom efektywności gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Wśród nich wskazano na racjonalizację instrumentów gospodarowania nieruchomościami oraz wykorzystanie nadzoru właścicielskiego.

Słowa kluczowe: gospodarowanie nieruchomościami, gmina, efekty gospodarowania, efektywność gospodarowania nieruchomościami.

1. Wstęp

Nieruchomości komunalne stanowią podstawowy środek realizacji ustawowych zadań gmin i służą przede wszystkim działaniom o charakterze użyteczności publicznej na obszarze gminy. Podstawowym celem gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi majątek gminy jest ich efektywne i w miarę możliwości pełne wykorzystywanie w realizacji zadań publicznych gminy. Nieruchomości komunalne mogą być więc wykorzystywane do realizacji ustawowych zadań gminy, celów rozwojowych oraz celów zorganizowanej działalności inwestycyjnej, w szczególności do tworzenia urządzeń infrastruktury technicznej w gminie.

W interesie państwa jako całości, a także poszczególnych gmin leży dbałość o pełne i efektywne zagospodarowanie tej części mienia publicznego. Należy więc oczekiwać, że podstawą oceny działań związanych z gospodarowaniem tymi nieruchomościami będą kryteria efektywności ekonomicznej, a nie „zasada szczególnej staranności”.

* Na podstawie grantu badawczego KBN 1H02C 083 29 pt. „Zasady i formy gospodarowania nieruchomościami gmin. Analiza i ocena efektywności. Kierunki doskonalenia”.

Biorąc za punkt wyjścia tak określony problem, jako cel niniejszego opracowania przyjmuje się identyfikację efektów gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości oraz zaproponowanie kierunków zmian, prowadzących do zwiększenia efektywności gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

2. Zakres gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości

Zadania gmin w zakresie wykorzystywania zasobu nieruchomości, w który gminy zostały wyposażone, oraz formy i sposób realizacji tych zadań określa szereg ustaw¹. Wśród wskazanych aktów prawnych ważne miejsce, ze względu na przedmiot opracowania, zajmuje ustawa o gospodarce nieruchomościami (ugn) oraz ustawa o samorządzie gminy (usg), które określają zadania gospodarowania zasobem nieruchomości państwowych oraz zasobami nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego. Ustawowa regulacja sprawia, że zasady gospodarowania tymi nieruchomościami są jednolite dla całego kraju [Rudnicki 2002].

W skład gminnego zasobu nieruchomości wchodzi następujące kategorie nieruchomości [Makosz, Jaraszek 2007]:

1) gruntowe, do których gminie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego, w tym:

- zajęte pod budynki i urządzenia związane z wykonywaniem przez gminę nieodpłatnych, obligatoryjnych usług na rzecz jej mieszkańców,
- zajęte pod budynki i urządzenia związane z wykonywaniem przez gminne jednostki organizacyjne odpłatnych usług na rzecz mieszkańców,
- wydzierżawione, wynajmowane, oddane w użytkowanie albo wcale niezagospodarowane;

2) nieruchomości pozostałe (w tym lokalowe), do których gminie przysługuje prawo własności:

- związane z wykonywaniem przez gminę zadań publicznych, w tym świadczenie usług nieodpłatnych o charakterze obligatoryjnym,
- związane z wykonywaniem przez gminę zadań publicznych, w tym świadczenie usług częściowo lub w całości odpłatnych,
- wydzierżawione, wynajmowane, oddane w użytkowanie albo niezagospodarowane.

Wyszczególnienie rodzajów nieruchomości ze względu na pełnione przez nie funkcje wydaje się istotne dla dalszych rozważań dotyczących efektów gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości.

¹ Do tych ustaw w szczególności należą: Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (usg), DzU z 1998 nr 155, poz. 1014, z późn. zm.; Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (ugk), DzU nr 9, poz. 43, z późn. zm.; Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ugn), DzU nr 115, poz. 741; Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (udjst), DzU nr 203, poz. 1966, z późn. zm.; Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp), DzU nr 157, poz. 1240.

Formułując cele aktywnej gospodarki nieruchomościami gmin, należy wyjść od wskazań ustawowych wyznaczających kierunek i możliwości wykorzystania zasobu nieruchomości gmin. Gminne zasoby nieruchomości mogą służyć [Trojanek 2011]:

- realizacji ustawowych zadań gmin,
- generowaniu strumieni dochodów jednorazowych (sprzedaż) lub okresowych (czynsz najmu, dzierżawy),
- realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych lub tworzeniu rezerwy pod realizację przyszłych celów rozwojowych gminy (projektów infrastrukturalnych).

W zasadzie ani pojęcie gospodarowania zasobem nieruchomości, ani jego cele nie zostały jednoznacznie zdefiniowane w ustawach i innych aktach prawnych. Jednak art. 23 ust. 1 ugn wskazuje czynności faktyczne i prawne jako składowe procesu gospodarowania nieruchomościami [Bieniek (red.) 2007]. Do pierwszych zalicza się czynności zabezpieczające nieruchomości przed zniszczeniem, zmierzające do zachowania substancji majątkowej w stanie niepogorszonym, zdolnym do spełniania swoich funkcji. Do czynności prawnych zalicza się czynności zmierzające do ustalenia prawa własności, jego ochrony w wypadkach naruszeń i rozporządzenia w sposób wyłączający niekorzystne następstwa [Szachułowicz 2005, s. 20-21].

W zależności od efektu podejmowanych działań wśród czynności gospodarowania nieruchomościami można wyróżnić takie, które mają charakter ewidencyjny, planistyczny oraz realizacyjny [Topczewska, Siemiński 2003].

3. Źródła i rodzaje efektów gospodarowania nieruchomościami komunalnymi

Analiza efektów gospodarowania nieruchomościami została zawężona do nieruchomości wchodzących w skład zasobu gminnego, zdefiniowanego przez ustawę o gospodarce nieruchomościami. W skład wspomnianego zasobu zalicza się te nieruchomości, do których gminie przysługuje prawo własności lub prawo użytkowania wieczystego.

Gminy w procesie gospodarowania zasobem nieruchomości posługują się wieloma instrumentami. Są to instrumenty o charakterze planistycznym, prawno-administracyjnym czy ekonomiczno-finansowym. Poprzez zastosowanie odpowiednio dobranych instrumentów z zakresu gospodarki nieruchomościami gminy nie tylko racjonalizują wykorzystanie własnych zasobów nieruchomości, ale także mogą oddziaływać na wykorzystywanie nieruchomości przez podmioty gospodarcze i inwestorów prywatnych. W konsekwencji prowadzi to do podejmowania przez nich pożądaných działań służących rozwojowi lokalnemu. Siła oddziaływania gminy na decyzje podmiotów prywatnych zależy od wielu czynników, m.in. od przemysłanej i konsekwentnie stosowanej polityki w zakresie gospodarki nieruchomościami oraz zgodności tej polityki z celami strategicznymi gminy, od wielkości i struktury rodzajowej posiadanych zasobów nieruchomości, charakteru gminy, cech lokalizacyjnych oraz, co jest z tym związane, atrakcyjności inwestycyjnej rynku lokalnego.

Wśród efektów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami gminnymi można wyróżnić dwie najważniejsze ich grupy, a mianowicie:

- efekty o charakterze ekonomicznym,
- efekty o charakterze społecznym.

4. Ekonomiczne efekty gospodarowania nieruchomościami komunalnymi

Uwzględniając wcześniejsze rozważania na temat celów, jakim ma służyć zasób nieruchomości gmin, można wskazać przynajmniej trzy grupy efektów ekonomicznych, będących konsekwencją gospodarowania nieruchomościami gminnymi. Są to efekty finansowe, rzeczowe i niematerialne.

Efekty finansowe to przede wszystkim dochody uzyskiwane przez gminę z nieruchomości gminnych, które są jednym ze składników szerzej rozumianego mienia gminnego. Mienie to stanowi majątek gminy, będący podstawą jej samodzielności i samorządności. Dochody uzyskiwane przez gminę z nieruchomości własnych mogą mieć charakter wpływów jednorazowych lub stałych (cyklicznych). Wpływy jednorazowe generowane są w przypadku zbycia prawa własności do nieruchomości gminnych i z reguły stanowią znaczącą pozycję w budżecie (szczególnie gdy sprzedaż dokonywana jest na większą skalę).

Wpływy stałe, długookresowe, powstają na skutek takiego rozdysponowania nieruchomości gminnych, które choć nadal pozostają w zasobie gminy, są użytkowane przez inne podmioty, najczęściej w oparciu o stosunek zobowiązaniowy (taki jak najem czy dzierżawa).

Wyjątek stanowią opłaty z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, które są wpływem stałym i długookresowym, jednak w sensie prawnym nieruchomość taka przestaje być zaliczana do gminnego zasobu nieruchomości.

Analiza efektów finansowych gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości winna być prowadzona na tle całościowej gospodarki finansowej gmin. Podstawowymi dochodami budżetów gmin w Polsce są: dochody własne (ok. 45%), subwencje (ok. 35%) oraz dotacje celowe (ok. 20%). Ponadto budżety gmin mogą być zasilane środkami ze źródeł zagranicznych, środkami pochodzącymi z budżetu Unii Europejskiej oraz innymi środkami bezzwrotnymi i zwrotnymi określonymi w odrębnych przepisach.

Podstawowym składnikiem dochodów własnych gmin są dochody związane z nieruchomościami. Źródłem tych dochodów mogą być nieruchomości własne (gminne, komunalne – ok. 8%) oraz pozostałe, znajdujące się na terenie gminy, będące własnością innych podmiotów (niekomunalne – ok. 30%). Te, wyróżnione z punktu widzenia formy własności, nieruchomości mogą dostarczać do budżetu gmin różnych dochodów (zob. tab. 1).

Tabela 1. Źródła dochodów budżetu gminy z nieruchomości według kryterium własności

Wpływy z majątku komunalnego (gminnego)	Wpływy z majątku niekomunalnego
<ul style="list-style-type: none"> • opłata roczna za prawo użytkowania wieczystego • czynsz z tytułu najmu mienia komunalnego • czynsz z tytułu dzierżawy mienia komunalnego • opłata roczna za trwałe zarząd • rata leasingowa z tytułu leasingu mienia komunalnego • sprzedaż nieruchomości • inne (np. opłata targowa) 	<ul style="list-style-type: none"> • podatek od nieruchomości • podatek rolny • podatek leśny • podatek od spadków i darowizn • podatek od czynności cywilnoprawnych • opłata planistyczna • opłata adiacencka

Źródło: [Cymerman i in. 2003].

Kolejną grupą wymienionych wcześniej skutków gospodarki nieruchomościami gminnymi są efekty rzeczowe. Zaliczyć do nich można wszelkie materialne przejawy skutków działalności gmin, takie jak:

- powstawanie i modernizacja obiektów infrastruktury technicznej (dróg gminnych, sieci wodociągowych, kanalizacyjnych itp.),
- powstawanie i modernizacja obiektów infrastruktury społecznej (przedszkoli, szkół, ośrodków zdrowia i innych obiektów związanych z takimi obszarami działalności, jak: nauka, kultura, oświata, opieka społeczna, ochrona zdrowia, a także rekreacja, sport i turystyka) [Cellmer 2007],
- powstawanie i modernizacja obiektów użyteczności publicznej (budynków administracyjnych, urzędów itp.),
- podniesienie funkcjonalności gruntów (w tym m.in. podniesienie użyteczności gruntów pod kątem celów inwestycyjnych) w wyniku przeprowadzonych podziałów oraz podziałów i scaleń, a także budowy urządzeń infrastruktury technicznej,
- poprawa struktury własnościowej nieruchomości na terenie gminy poprzez nabywanie bądź sprzedaż nieruchomości przez gminę, oddawanie gruntów w użytkowanie wieczyste, zamianę prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Ten rodzaj efektów można uznać za bezpośrednio związany z gminną gospodarką nieruchomościami i stosunkowo łatwo mierzalny. Warto w tym miejscu wspomnieć, że wymienione efekty rzeczowe w postaci obiektów infrastruktury technicznej i społecznej stanowią z kolei podstawę świadczenia przez gminę usług użyteczności publicznej.

Trzecią kategorią skutków ekonomicznych gospodarki nieruchomościami są efekty niematerialne w postaci:

- usług publicznych świadczonych przez gminę na bazie posiadanych nieruchomości (o charakterze technicznym i społecznym),
- wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej obszaru gminy poprzez włączanie się gminy w obrót nieruchomościami, w tym m.in. uczestnictwo w transakcjach jako podmiot zbywający bądź nabywający nieruchomości na rzecz gminy, poprzez

poprawę funkcjonalności terenów – dokonującą się dzięki rozbudowie koniecznej infrastruktury technicznej, uzbrajanie terenów przeznaczonych do zbycia, scalanie działek i dokonywanie wtórnego podziału, wnoszenie nieruchomości w przedsięwzięcia publiczno-prywatne,

- napływu nowych podmiotów gospodarczych zachęconych m.in. przedsięwzięciami proinwestycyjnymi podejmowanymi przez władze lokalne, a ukierunkowanymi na rozwój lokalny, w tym: budowa obiektów infrastruktury technicznej i społecznej, powiększanie stanu posiadania poprzez tworzenie zasobu nieruchomości gminnych, zwłaszcza na obszarach strategicznych, wymagających skoncentrowanych działań prorozwojowych, obrót nieruchomościami gminnymi, oferowanie podmiotom atrakcyjnych inwestycyjnie nieruchomości, wnoszenie nieruchomości w przedsięwzięcia publiczno-prywatne, starania o włączenie terenów gminy do specjalnej strefy ekonomicznej, działania marketingowe,
- aktywizacji lokalnego rynku nieruchomości, czemu sprzyja sporządzanie planów zagospodarowania przestrzennego, regulacja stanów prawnych nieruchomości, prowadzenie monitoringu rynku nieruchomości, sterowanie aktywnością rynku (polegającą na zwiększaniu lub zmniejszaniu podaży nieruchomości poprzez posługiwanie się opłatą planistyczną, prawem pierwokupu, scaleniami i podziałami nieruchomości, uczestniczenie bezpośrednio w transakcjach kupna – sprzedaży jako jedna ze stron tych transakcji),
- kształtowania rozwoju zagospodarowania terenów za pomocą instrumentów finansowo-ekonomicznych przynależnych gospodarce nieruchomościami gmin (poprzez ustalanie i aktualizację stawek procentowych opłat rocznych z tytułu użytkowania wieczystego gruntu, wymierzanie użytkownikom wieczystym opłat (kar) za niezagospodarowanie nieruchomości w terminie, stosowanie bonifikat, ustalanie opłat adiacenckich i planistycznych),
- wzrostu wartości nieruchomości gminnych poprzez właściwie zaplanowany i realizowany proces zarządzania nieruchomościami gminnymi, prowadzenie działań modernizacyjnych i inwestycyjnych, a także podejmowanie działań o charakterze rozwojowym na gruntach gminnych (planowanie przestrzenne, inwestycje w infrastrukturę techniczną, scalenia i podziały itp.).

Pierwszym z wymienionych powyżej efektów ekonomicznych gospodarki nieruchomościami o charakterze niematerialnym są usługi publiczne świadczone przez gminę na bazie posiadanego majątku, w tym nieruchomości gminnych. Usługi publiczne obejmują dobra publiczne o charakterze niematerialnym, w odniesieniu do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich. Musi je charakteryzować określona jakość, niezależnie od liczby osób z nich korzystających, a każdy kolejny konsument nie narusza uprawnień pozostałych [Borowiec 2007, s. 40]. Nieruchomości gminne są bazą materialną świadczenia usług publicznych. Usługą publiczną jest zaś każda czynność administracji publicznej związana z dostarczaniem mieszkańcom określonego dobra. Usługami publicznymi będzie więc wybudowanie i oddanie do użytku drogi gminnej, ale również utrzymanie bu-

dynków przedszkolnych, szkolnych, przeprowadzenie remontów i modernizacji gminnych budynków mieszkalnych. Patrząc z szerszej perspektywy, usługami publicznymi będzie zagwarantowanie edukacji na poziomie przedszkolnym, szkolnym, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego. Wszystkie te zadania, których przykłady przytoczono, realizowane są poprzez dostarczane usługi. Można stwierdzić, że na jakość świadczonych usług bezpośredni wpływ mają nieruchomości wykorzystywane do ich realizacji, szczególnie dotyczy to usług o charakterze technicznym (np. mieszkalnictwo komunalne, zaopatrzenie w media, infrastruktura drogowa). To od wyposażenia w odpowiednie obiekty (o określonym standardzie, dobrym stanie technicznym, powierzchni adekwatnej do ilości korzystających osób itp.) oraz od wielkości nakładów ponoszonych na ich utrzymanie i eksploatację będzie zależeć ocena efektywności, skuteczności i dostępności świadczonych usług.

Kolejnym efektem ekonomicznym gospodarki nieruchomościami o charakterze niematerialnym jest podniesienie atrakcyjności inwestycyjnej terytorium gminy, a co za tym idzie – rozwój przedsiębiorczości i napływ nowych podmiotów gospodarczych. Wzrost atrakcyjności inwestycyjnej obszaru gminy oraz napływ nowych podmiotów gospodarczych jest elementem strategii rozwoju gospodarczego wielu gmin. Władze samorządowe konkurują między sobą o uzyskanie jak najlepszej pozycji w staraniach o inwestorów. Mimo że bezpośredni wpływ działań gmin, wśród pozostałych czynników lokalizacyjnych decydujących o wyborze miejsca realizacji inwestycji, nie wydaje się szczególnie znaczący [Budner 2007], to przykłady wielu samorządów lokalnych, którym udało się odnieść sukces w stosowaniu skutecznych zachęt dla inwestorów, mówią coś innego. Wśród możliwych narzędzi, jakimi może posłużyć się gmina w celu przyciągnięcia inwestorów, to właśnie nieruchomości stanowią podstawowy przedmiot przetargowy. Główną rolą gminy w aktywizacji gospodarczej rynku lokalnego może być:

- dbałość o zapewnienie wystarczającej infrastruktury technicznej i drogowej,
- tworzenie ofert inwestycyjnych na bazie posiadanych gruntów gminnych,
- pozyskiwanie nowych nieruchomości przez gminę w celu przygotowania ich pod przyszłe inwestycje,
- dążenie do objęcia obszaru gminy specjalną strefą ekonomiczną.

Te wszystkie działania w swoich efektach mogą doprowadzić do wzrostu atrakcyjności inwestycyjnej i gospodarczej gminy, a w dalszej konsekwencji – do poprawy sytuacji ekonomicznej społeczności lokalnej.

Kolejnymi, ważnymi z punktu widzenia rozwoju lokalnego, skutkami gospodarki nieruchomościami o charakterze ekonomicznym są: aktywizacja lokalnego rynku nieruchomości, kształtowanie rozwoju zagospodarowania terenów oraz wzrostu wartości nieruchomości gminnych. Wszystkie te efekty są bezpośrednim wynikiem prowadzonej przez gminę polityki w zakresie gospodarki nieruchomościami na swoim obszarze. A osiągnąć w sposób świadomy i celowy mogą stanowić istotny czynnik pobudzający rozwój społeczno-gospodarczy gminy.

5. Społeczne efekty gospodarowania nieruchomościami komunalnymi

Efekty gospodarowania nieruchomościami w gminie o charakterze społecznym wiążą się przede wszystkim z trzema zasadniczymi procesami:

- gospodarowaniem zasobem mieszkaniowym gmin, a w szczególności jego prywatyzacją,
- kształtowaniem polityki przestrzennej i ładu przestrzennego,
- wspieraniem rozwoju lokalnego.

Gospodarowanie zasobem mieszkaniowym gmin w ramach szerzej rozumianej lokalnej polityki mieszkaniowej jest procesem, który za priorytet uznaje zaspokojenie najbardziej podstawowych potrzeb społecznych. Gmina podejmuje w tym względzie szereg działań wynikających z obowiązku właściciela i zarządcy nieruchomości gminnych. Analizując efekty społeczne gospodarki zasobem mieszkaniowym gmin, można wskazać na kluczowe elementy będące skutkiem świadomie prowadzonej przez gminę polityki. Efektem starań gmin o zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczności lokalnej jest dostępność usług z zakresu mieszkalnictwa, polegająca na zapewnieniu lokali socjalnych i zamiennych osobom spełniającym wymagane kryteria. Kolejnym społecznym skutkiem jest prywatyzacja zasobów mieszkaniowych gmin. Wytwarza ona w świadomości osób nabywających od gminy lokal mieszkalny poczucie bycia właścicielem. Proces ten rozwija się poprzez uczestniczenie w decyzjach wspólnoty mieszkaniowej na prawach jej członka oraz obowiązek przejścia współodpowiedzialności finansowej za budynek wspólnoty i pełnej odpowiedzialności za posiadany lokal mieszkalny.

Drugim z procesów gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, wywołujących skutki o charakterze społecznym, jest polityka przestrzenna i kształtowanie ładu przestrzennego na szczeblu gminy, koncentrujące się na podejmowaniu decyzji planistycznych i innych działaniach związanych z gospodarowaniem przestrzenią. Polityka przestrzenna wraz z ustaleniami miejscowych planów wyznaczają możliwości rozwoju lokalnego i zagospodarowania obszarów. Ustalenia miejscowego planu przestrzennego oraz decyzje lokalizacyjne warunkują między innymi powstanie inwestycji celu publicznego, budowę i rozbudowę infrastruktury technicznej czy planowanie i podejmowanie decyzji inwestycyjnych przez inwestorów prywatnych. W ten sposób polityka przestrzenna wpływa na lokalne procesy społeczno-gospodarcze. Podstawowym i najbardziej ogólnym efektem społecznym dobrze prowadzonej polityki przestrzennej jest poprawa życia społeczności lokalnej dokonująca się na skutek właściwego zdiagnozowania i uwzględnienia w planowaniu przestrzennym walorów przyrodniczych, środowiskowych i gospodarczych danego regionu.

Kolejnym z omawianych procesów wywołujących skutki o charakterze społecznym jest gospodarka zasobem nieruchomości gruntowych gmin. Mamy tu na myśli grunty we własności lub użytkowaniu wieczystym gmin, a także budynki i urządzenia. Jak to zostało już zaznaczone, gminne zasoby nieruchomości mogą być wykorzystywane na cele rozwojowe gmin, zorganizowanej działalności inwestycyjnej oraz na realizację innych celów publicznych.

6. Miary efektywności gospodarowania nieruchomościami gmin

Problematyka efektywności gospodarowania majątkiem komunalnym – w tym nieruchomościami gminy – jest trudna i skomplikowana. Gospodarka nieruchomościami jest bowiem zadaniem własnym gminy, realizowanym w ramach bieżącego i nieprzerwanego zaspokajania zbiorowych potrzeb ludności. Jest więc zadaniem o charakterze użyteczności publicznej, do której – jak pisze B. Zagożdżon – „nie zawsze można zastosować w pełni wszystkie mechanizmy gospodarki rynkowej i odpowiadające im systemy oceny efektywności. Jednakże specyfika użyteczności pu-

Tabela 2. Propozycja wskaźników oceny gospodarowania nieruchomościami w gminie

Wskaźniki oceny	Wyjaśnienie
Dochody z majątku komunalnego / dochody gmin ogółem	Przedstawia strukturę dochodów gminy z uwzględnieniem dochodów osiągniętych z majątku komunalnego
Dochody z majątku komunalnego / dochody własne gmin	Przedstawia strukturę dochodów własnych gminy z uwzględnieniem dochodów osiągniętych z majątku komunalnego
Wydatki gmin związane z gospodarką nieruchomościami / wydatki gmin ogółem	Przedstawia strukturę wydatków gminy z uwzględnieniem wydatków związanych z gospodarką nieruchomościami
Wydatki gmin wg rodzajów (np. związane z gospodarką nieruchomościami komunalnymi) / średni stan majątku komunalnego (nieruchomości komunalnych)	Przedstawia wielkość wydatków przypadającą na 1 złotówkę majątku komunalnego (nieruchomości komunalnych)
Dochody gmin związane z gospodarką nieruchomościami komunalnymi / średni stan majątku komunalnego (nieruchomości komunalnych)	Przedstawia wielkość generowanego dochodu przez 1 złotówkę majątku komunalnego
Cena jednostki powierzchni gruntu sprzedanego przez gminę / średnia cena jednostki powierzchni gruntu na terenie gminy, powiatu, województwa	Przedstawia relację ceny osiągniętej ze sprzedaży gruntu komunalnego do średniej ceny rynkowej gruntu w danej lokalizacji
Średni stan majątku komunalnego / liczba mieszkańców gminy	Przedstawia wartość majątku komunalnego przypadającą na mieszkańca gminy
Liczba m kw. powierzchni użytkowej / liczba osób zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami	Przedstawia stopień obciążenia osób zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami
Koszty utrzymania powierzchni budynków komunalnych wynajmowanych / przychody z najmu powierzchni w budynkach komunalnych	Obrazuje, jaką część przychodów z wynajmu gmina przeznaczą na utrzymanie wynajmowanej powierzchni
Saldo zaległości czynszowych / potencjalne wpływy operacyjne brutto	Przedstawia stopień zaległości czynszowych w potencjalnych wpływach operacyjnych brutto
Powierzchnia pustostanów komunalnych / całkowita powierzchnia nieruchomości komunalnych	Przedstawia stopień niewykorzystanej powierzchni w zasobie nieruchomości komunalnych
Średnia stawka czynszowa wynajmu nieruchomości komunalnych danego rodzaju / rynkowa stawka czynszu wynajmu nieruchomości danego rodzaju	Przedstawia relację ceny wynajmu nieruchomości komunalnej do średniej rynkowej

Źródło: opracowanie własne.

blicznej nie może przesądzać o rezygnacji z rynkowych metod oceny. Wręcz przeciwnie, ta sfera działalności gospodarczej z uwagi na to, iż powszechnie uważana jest jako mało efektywną [...], winna podlegać ocenie efektywności funkcjonowania” [Zagożdżon 2006, s. 430]. Jak wskazuje praktyka funkcjonowania samorządu terytorialnego, mało jest gmin w Polsce, które oceniają efektywność gospodarowania swoim zasobem nieruchomości. Taka sytuacja wynika w głównej mierze z braku odpowiednich narzędzi do analizy i oceny sprawności gospodarowania nieruchomościami. W tabeli 2 zaprezentowano wskaźniki, które jak się wydaje, można wykorzystać przy badaniach efektywności gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Niektóre wskaźniki, zwłaszcza te związane z zarządzaniem nieruchomościami komunalnymi, skonstruowano w oparciu o już istniejące miary służące do analizy zarządzania mieniem nieruchomym o charakterze komercyjnym [Nalepka, Łach 2007].

Jak wynika z tabeli 2, wiele wskaźników dotyczących gospodarki nieruchomościami gminnymi można obliczyć zarówno dla konkretnych gmin, jak i dla wszystkich gmin w Polsce. Jednak występują problemy z odpowiednią interpretacją otrzymanych wyników. Brakuje możliwości – w większości przypadków – dokonania oceny poprzez porównanie danego wskaźnika z odpowiednim wzorcem, rzetelnego porównania w przestrzeni na skutek różnorodności gmin. Pozostaje więc porównywanie wskaźników w czasie, a bazą odniesienia są wielkości rzeczywiste okresów poprzednich.

7. Kierunki doskonalenia gospodarki nieruchomościami

7.1. Warunki zwiększenia efektów finansowych gospodarowania nieruchomościami

Zwiększanie efektów finansowych gospodarowania nieruchomościami gmin wymaga odpowiedniego zarządzania finansami. Zarządzanie finansami polega na przygotowywaniu i podejmowaniu decyzji dotyczących pozyskiwania środków pieniężnych i ich wykorzystywaniu w sposób zapewniający realizację celów danego podmiotu. W przypadku finansów firm, które stanowią element finansów prywatnych, celem tym będzie maksymalizacja korzyści przypadających właścicielom (udziałowcom) przedsiębiorstwa [Bień 2005, s. 14]. W przypadku finansów gmin, które stanowią element finansów publicznych, celem tym będzie jak najlepsze zaspokajanie potrzeb danej społeczności lokalnej [Głodek 2004, s. 17].

Dla planowania dochodów z nieruchomości w perspektywie krótkoterminowej wystarczającym narzędziem jest budżet gminy. Natomiast do realizacji pełnego modelu zarządzania finansami gminy należy przygotowywać plany wieloletnie, w których uwzględni się projekcje przyszłych dochodów i potencjalne możliwości ich zwiększenia. Czynniki, które mogą oddziaływać na poziom uzyskiwanych przez gminy dochodów z nieruchomości, zarówno komunalnych, jak i niekomunalnych, zaprezentowano w tabeli 3.

Tabela. 3. Możliwości zwiększenia dochodów i przychodów gmin z nieruchomości

Administrowanie gminą i finansami gminy (perspektywa krótkoterminowa)	
Nieruchomości komunalne	Nieruchomości niekomunalne
<ul style="list-style-type: none"> • coroczna aktualizacja stawek opłat od nieruchomości (np. opłaty za trwały zarząd, użytkowanie wieczyste) • coroczne podwyższanie stawek czynszów za wynajem (dzierżawę) nieruchomości komunalnych • polityka prywatyzacji majątku komunalnego 	<ul style="list-style-type: none"> • podwyższanie przez radę gminy stawki podatku od nieruchomości stosownie do wzrostu stawki maksymalnej, ustanawianej corocznie przez Ministra Finansów • nieobniżanie przez radę gminy ceny skupu żyta, podawanej przez prezesa GUS w przypadku podatku rolnego • nieobniżanie przez radę gminy ceny sprzedaży m³ drewna, podawanej przez prezesa GUS w przypadku podatku leśnego • konsekwentne naliczanie i ściąganie opłaty adiacenckiej
Zarządzanie gminą i finansami gminy (perspektywa średnio- i długoterminowa)	
Nieruchomości komunalne	Nieruchomości niekomunalne
<ul style="list-style-type: none"> • wdrożenie efektywnego nadzoru właścicielskiego nad jednostkami organizacyjnymi gmin, wykorzystującymi majątek komunalny • przyjęcie strategii prywatyzacji majątku komunalnego • wdrożenie restrukturyzacji majątkowej jako pierwszego etapu przekształceń własnościowych w gminie 	<ul style="list-style-type: none"> • ukierunkowanie planowania przestrzennego na przeznaczanie terenów pod inwestycje i pobór opłat planistycznych • zwiększenie ściągalności podatków (m.in. dzięki wprowadzeniu wielofunkcyjnego katastru nieruchomości) • stosowanie podwyższonych stawek opodatkowania nieruchomości, głównie podatku od nieruchomości (art. 5 ust. 2 ustawy o podatkach i opłatach lokalnych daje możliwość różnicowania wysokości stawek podatku ze względu na: lokalizację nieruchomości, rodzaj prowadzonej działalności; mimo że zapis ten obowiązuje już od 2003 r., to bardzo niewiele gmin go stosuje)

Źródło: [Nalepka, Marona 2007]

Wydaje się, iż kluczowe znaczenie w takiej analizie ma podział czynników zwiększających poziom dochodów i przychodów gmin z nieruchomości ze względu na horyzont czasowy, ponieważ efekty poszczególnych działań organów gminy mogą pojawić się bezpośrednio bądź po jakimś czasie. Warto też podkreślić, iż przyjęcie pewnej koncepcji zarządzania finansami gminy może w krótkim okresie prowadzić do wzrostu dochodów, jednak w długim okresie – skutkować efektami przeciwnymi do zamierzonych (w tym przypadku obniżeniem dochodów z mienia nieruchomego). Doskonałym przykładem może być polityka gminy dotycząca kształtowania stawek podatku od nieruchomości. Optymalna stawka opodatkowania nieruchomości nie oznacza stawki maksymalnej, ustalonej przez coroczne obwieszczenie Ministra Finansów. Wręcz przeciwnie, jak pokazują badania [Wakuła 2006; Koszyk-Białobrzeńska, Szybicka 2005], w niektórych przypadkach zbyt duże obciążenie podatkiem w długim okresie może spowodować znaczne uszczuplenie wpływów do budżetu gminy z tego tytułu. Dlatego też rady gmin, biorąc pod uwagę informacje o gminie, działających na jej terenie podmiotach gospodarczych oraz przyjętą strategię rozwo-

ju, często świadomie rezygnują z ustanawiania górnych stawek opodatkowania nieruchomości.

7.2. Warunki zwiększenia efektów społecznych w gospodarowaniu nieruchomościami

Do najważniejszych skutków społecznych wynikających w sposób bezpośredni bądź pośredni z aktywności gmin w zakresie gospodarki nieruchomościami komunalnymi możemy zaliczyć:

- dostępność usług publicznych świadczonych przez gminę dla społeczności lokalnej w zakresie mieszkalnictwa, infrastruktury technicznej i społecznej, infrastruktury drogowej itp.,
- wzrost atrakcyjności gminy jako miejsca pracy lub/i zamieszkania dla członków wspólnoty samorządowej i osób napływowych,
- podniesienie poziomu świadomości społecznej w odniesieniu do praw i obowiązków związanych z posiadaniem prawem własności nieruchomości.

Władze lokalne w działaniach na rzecz społeczności lokalnej, których przedmiotem są m.in. nieruchomości, są zobowiązane do podejmowania decyzji w zgodzie z preferencjami społecznymi oraz w zgodzie z obowiązującymi normami prawnymi. Aby działania gmin podążały w kierunku maksymalizacji korzyści dla społeczności lokalnej, należy mieć na uwadze, że poziom tych korzyści zależy w dużej mierze od jakości, skuteczności i celowości prowadzonej gospodarki nieruchomościami [Śniegowska 1992]. Dlatego przyjęto następujące warunki zwiększania efektów społecznych w gospodarce nieruchomościami gmin:

- gminy powinny dążyć do racjonalizacji gospodarki nieruchomościami poprzez pełne wykorzystanie posiadanego zasobu przy maksymalizacji użyteczności i ograniczaniu kosztów związanych z gospodarowaniem nieruchomościami,
- gminy powinny kłaść nacisk na optymalizację zasobów nieruchomości, poprzez m.in. pozbywanie się nieruchomości zbędnych z punktu widzenia (bieżących oraz długookresowych) potrzeb i celów, a powiększanie zasobu nieruchomości powinno odpowiadać strategii rozwoju gminy,
- gminy powinny nawiązywać współpracę z inwestorami na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego w celu pozyskania środków finansowych na realizację inwestycji o charakterze publicznym, uzyskania wsparcia organizacyjnego oraz rozłożenia ryzyka inwestycyjnego i odpowiedzialności na większą ilość podmiotów,
- gminy powinny wykorzystywać możliwości pozyskiwania środków rządowych i unijnych dostępnych dla jednostek samorządu terytorialnego na cele rozwojowe,
- gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości powinno być nastawione na działania powodujące wzrost wartości posiadanych przez gminę nieruchomości,
- należy dobierać takie formy gospodarowania nieruchomościami, które z jednej strony pozwolą na pełną realizację celów gminy, z drugiej zaś będą maksymali-

zować potencjał nieruchomości związany z ich cechami, takimi jak: lokalizacja, rodzaj, przeznaczenie, otoczenie itp.

W procesie gospodarowania nieruchomościami i optymalizacji efektów tej działalności istotny jest również dobór adekwatnych form organizacyjnych jednostek odpowiedzialnych za prowadzenie gospodarki nieruchomościami, co umożliwi sprawne, skuteczne i ekonomiczne realizowanie postawionych celów i zadań.

7.3. Racjonalizacja instrumentów gospodarowania nieruchomościami

Przedmiotem działań są nieruchomości gminne, a podmiotem prowadzącym tę gospodarkę są organy gminy działające na rzecz i w imieniu społeczności lokalnej. Organy i jednostki gmin posługują się w tej gospodarce różnymi instrumentami, inaczej mówiąc – narzędziami służącymi do osiągnięcia założonych celów. Instrumentarium wykorzystywane w gospodarowaniu nieruchomościami gminy cechuje duże zróżnicowanie, które wynika z:

- etapu procesu gospodarowania, w którym są wykorzystywane (instrumenty planistyczne, instrumenty realizacyjne),
- rodzaju i charakteru instrumentu (ekonomiczno-finansowe, administracyjno-prawne),
- roli i funkcji, jaką pełnią w procesie gospodarowania (funkcja informacyjna, stymulacyjna, funduszowa, stabilizacyjna, alokacyjna itp.),
- różnorodności nieruchomości gminnych w sensie rodzajowym oraz funkcjonalnym,
- odmienności praw do nieruchomości przysługujących gminie oraz ich obciążeń (prawo własności, prawo użytkowania wieczystego oraz oddanie nieruchomości w trwałą zarząd, najem, dzierżawę, użyczenie, obciążenie hipoteką itp.),
- celów, jakie gmina zamierza osiągnąć w procesie gospodarowania nieruchomościami.

To zróżnicowanie sprawia, że trudno oceniać wykorzystane przez gminę instrumenty z obszaru gospodarki nieruchomościami. Ocenę ich wykorzystania można prowadzić z punktu widzenia jakości i skuteczności prowadzonej przez gminy polityki w zakresie gospodarowania nieruchomościami własnymi.

Podstawowymi warunkami efektywnego działania organów gminy w tym zakresie są: dobry program, dobra organizacja, kompetentne kadry i umiejętność posługiwania się społecznie akceptowanymi metodami.

Opierając się na powyższych postulatach, można wskazać najważniejsze kierunki postępowania w gospodarowaniu nieruchomościami komunalnymi przy wykorzystaniu posiadanych instrumentów:

1) tworzenie spójnych programów gospodarki gminnym zasobem nieruchomości w formie planów strategicznych i operacyjnych, odpowiadających strategii rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, oraz wskazywanie metod i środków realizacji przyjętych celów, a następnie świadome i celowe ich wykorzystywanie,

2) równoważenie często sprzecznych celów związanych, z jednej strony, z dążeniem do maksymalizacji bieżących dochodów z mienia nieruchomego, a z drugiej z koniecznością perspektywicznego postrzegania nieruchomości jako czynnika rozwoju gminy,

3) włączenie w proces określania celów strategicznych i bieżących oraz narzędzi i metod ich realizacji społeczności lokalnej jako realizację zasady samorządności lokalnej i warunek osiągnięcia akceptacji społecznej dla planowanych działań,

4) uwzględnienie zmian zachodzących w otoczeniu przy realizacji przyjętych programów poprzez modyfikację działań i doboru narzędzi,

5) monitorowanie wdrażanych przedsięwzięć w celu reagowania na pojawiające się problemy i uwzględnienie wniosków z tych ocen w programach operacyjnych,

6) racjonalizowanie instytucjonalnego modelu gospodarki nieruchomościami na szczeblu gminy,

7) podnoszenie kompetencji pracowników w zakresie samodzielnego kształtowania zasad gospodarki gminnym zasobem nieruchomości i doboru właściwych, przewidzianych prawem instrumentów.

7.4. Wdrażanie nadzoru właścicielskiego

W ramach urzędów wielu polskich gmin tworzy się od pewnego czasu jednostki organizacyjne do pełnienia nadzoru właścicielskiego nad podmiotami gospodarującymi gminnym zasobem nieruchomości, tworzonymi przez gminę. Jednostki sprawują kontrolę nad sposobem wykorzystania przez te podmioty majątku komunalnego, głównie nieruchomości przekazanych w formie aportu, trwałego zarządu, użyczenia itp. W tabeli 4 zaprezentowano zadania nadzoru właścicielskiego realizowanego w gminie w zakresie gospodarowania nieruchomościami komunalnymi.

Z badań przeprowadzonych w wielu gminach województwa Podkarpacia i Małopolski wynika, iż tylko w kilku z nich powołane zostały specjalne jednostki organizacyjne w ramach urzędów gminy, zajmujące się nadzorem właścicielskim. Speł-

Tabela 4. Zadania nadzoru właścicielskiego realizowanego na szczeblu gminnym

Podstawowe zadania nadzoru właścicielskiego w gminie
<ul style="list-style-type: none"> • efektywniejsze realizowanie zadań gminy • zapewnienie przejrzystości w funkcjonowaniu jednostek organizacyjnych tworzonych przez gminę
Zadania nadzoru właścicielskiego związane z gospodarką nieruchomościami
<ul style="list-style-type: none"> • racjonalizacja gospodarowania nieruchomościami gminy • efektywniejsze wykorzystanie komunalnych nieruchomości • przygotowanie nieruchomości do prywatyzacji • zwiększenie dochodów gmin z mienia nieruchomego • zapewnienie racjonalnego wykorzystania nieruchomości komunalnych do zadań realizowanych przez gminę

Źródło: [Marona 2010].

nają one nadzór nad spółkami komunalnymi działającymi na terenie gminy [Marona, Nalepka 2006]. Stwierdzono jednak, iż nadzór ten jest fragmentaryczny, bo nie jest on sprawowany nad majątkiem oddanym w trwały zarząd jednostkom organizacyjnym funkcjonującym w oparciu o ustawę o finansach publicznych (jednostkom budżetowym i gminnym zakładom budżetowym). Należy więc rozszerzyć zakres tego nadzoru właścicielskiego i objąć nim wszystkie nieruchomości zaliczane do gminnego zasobu nieruchomości.

8. Zakończenie

Gminny zasób nieruchomości odgrywa bardzo ważną rolę w funkcjonowaniu gminy, warunkując możliwości zaspokajania potrzeb użyteczności publicznej na terenie gminy.

W opracowaniu przeanalizowano rolę nieruchomości komunalnych w osiąganiu efektów ekonomicznych (finansowych, rzeczowych i niematerialnych) oraz społecznych. Gminne zasoby nieruchomości wykorzystywane są z niezadowalającą efektywnością, co rodzi konieczność stałej oceny tej efektywności i podnoszenia sprawności procesów gospodarowania. Zaproponowano szereg wskaźników, które mogą się stać podstawą oceny efektywności gospodarowania nieruchomościami gmin. Niektóre wskaźniki, zwłaszcza te związane z zarządzaniem nieruchomościami komunalnymi, skonstruowano w oparciu o miary wykorzystywane do oceny zarządzania nieruchomościami komercyjnymi. Wskazano też wiele środków podnoszących efektywność gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Cel ten może zostać osiągnięty dzięki racjonalizacji instrumentów stosowanych przez organy gmin w gospodarowaniu nieruchomościami oraz właściwe wykorzystywanie nadzoru właścicielskiego.

Literatura

- Bieniek G. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*, wyd. 2. Stan prawny na 25 stycznia 2007 r., Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Bień W., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstwa*, Difin, Warszawa 2005.
- Borowiec L., *Controlling w realizacji usług publicznych gmin*, Wolters Kluwer business, Kraków 2007.
- Budner W.W., *Czynniki lokalizacyjne inwestycji a możliwości rozwoju ekonomicznego gmin w Polsce*, „Administratio Locorum” 2007, nr 6 (3).
- Cellmer A., *Infrastruktura społeczna jako czynnik kreatywności i konkurencyjności w rozwoju miasta w aspekcie działalności władz lokalnych – na przykładzie miasta Olsztyna, stolicy regionu Warmii i Mazur w północno-wschodniej Polsce*, „Administratio Locorum” 2007, nr 6 (3).
- Cymerman J., Cymerman R., Kotlewski L., *Identyfikacja i podziały opłat z nieruchomości*, „Wycena” 2003, nr 1.
- Głodek Z., *Zarządzanie finansami przedsiębiorstw*, PWE, Warszawa 2004.
- Koszyk-Białobrzeska R., Szybicka M., *Finansowe instrumenty oddziaływania gmin na rozwój lokalny*, „Samorząd Terytorialny” 2005, nr 5.
- Makosz A., Jaraszek A., *Jak stworzyć dobrą strategię gospodarowania nieruchomościami*, „Gazeta Prawna” 2007, nr 57.

- Marona B., Nalepka A., *Realizacja nadzoru właścicielskiego nad majątkiem komunalnym na przykładzie miasta Tarnów*, Materiały IV Konferencji Naukowej pt. „Gospodarowanie tarnowskimi nieruchomościami”, MWSE, Tarnów 2006.
- Marona B., *Zakres i cel nadzoru właścicielskiego w kontekście gospodarowania nieruchomościami gminy*, Zeszyty Naukowe UEK w Krakowie nr 822, Kraków 2010.
- Nalepka A., Marona B., *Zarządzanie finansami gminy na przykładzie dochodów z nieruchomości*, Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Szczecińskiego nr 455, Szczecin 2007.
- Nalepka A., Łach K., *Analiza efektywności zarządzania nieruchomością*, [w:] T. Dudycz, Ł. Tomaszewicz (red.), *Efektywność – rozważania nad istotą i pomiarem*, Prace Naukowe AE we Wrocławiu nr 1183, Wrocław 2007.
- Rudnicki S., *Komentarz do Kodeksu cywilnego. Księga druga. Własność i inne prawa rzeczowe*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Rudzka-Lorentz C., Sierak J., *Zarządzanie finansami w gminach*, [w:] H. Sochacka-Krysiak (red.), *Zarządzanie gospodarką i finansami gminy*, SGH, Warszawa 2006.
- Szachułowicz J., *Gospodarka nieruchomościami*, Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2005.
- Śniegowska D., *Samorząd terytorialny a rozwój gospodarki lokalnej. Gospodarka lokalna w warunkach samorządności*, Zeszyty Naukowe AE w Poznaniu. Zeszyt 205, Poznań 1992.
- Topczewska T., Siemiński W., *Gospodarka gruntami w gminie*, Difin, Warszawa 2003.
- Trojanek M., *Finansowe i pozafinansowe uwarunkowania decyzji o sprzedaży bądź oddaniu gruntu w dzierżawę*, „Świat Nieruchomości” 2011, nr 78.
- Wakuła M., *Czynniki wpływające na poziom dochodów gmin na przykładzie powiatu siedleckiego*, „Samorząd Terytorialny” 2006, nr 10.
- Zagożdżon B., *Problem oceny efektywności działalności publicznej na przykładzie komunikacji miejskiej*, [w:] T. Dudycz (red.), *Efektywność źródłem bogactwa narodów*, t. VII, Zeszyt B, Łódź-Wrocław 2006.

Akty prawne

- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (usg), DzU z 1998, nr 155, poz. 1014 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (ugk), DzU nr 9, poz. 43 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (ugn), DzU nr 115, poz. 741 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (udjst), DzU nr 203, poz. 1966 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych (ufp), DzU nr 157, poz. 1240.

RESULTS OF COMMUNITY REAL ESTATE MANAGEMENT AND OPPORTUNITIES OF THEIR INCREASE

Summary: The main objective of this paper is to present some possibilities to improve real estate management in communities – basic units of local government in Poland. Some selected solutions such as the introduction of ownership supervision tools can maximize the efficiency of property management in communities. The discussion is based on literature review and own research.

Keywords: real estate management, community, results of management, efficiency of real estate management.