

# NOWE PROCESY NA LOKALNYCH RYNKACH NIERUCHOMOŚCI

---

**Joanna Cymerman**

Politechnika Koszalińska

## LOKALNA POLITYKA GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI W KREOWANIU WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

### Wprowadzenie

Założeniem funkcjonującego w Polsce modelu samorządu terytorialnego jest wiodąca rola gminy – aktywnego gospodarza terenu, którego działania mają być nakierowane na pobudzanie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego podporządkowanego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców<sup>1</sup>. Istotną rolę w prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwojowej odgrywa gospodarka nieruchomościami. Nieruchomości traktowane są jako czynnik lokalnego rozwoju wykorzystywany w procesie stymulowania lokalnego rozwoju, pobudzania sektora prywatnego, przyciągania inwestorów i kapitału<sup>2</sup>. Racjonalnie prowadzona gospodarka nieruchomościami, wypływająca z polityki przestrzennej, spójna i zintegrowana z polityką rozwoju społeczno-gospodarczego układu lokalnego, jest instrumentem umożliwiającym aktywne kształtowanie przestrzeni, stymulowanie i inicjowanie procesów rozwojowych w niej przebiegających, a tym samym kreowanie wartości nieruchomości i poszerzanie lokalnej bazy dochodowej.

---

<sup>1</sup> U. Kłosiewicz-Górecka, B. Słonimska: Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu. Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2001.

<sup>2</sup> Ekonomia i zarządzanie miastem. Red. R. Brol. AE, Wrocław 2004.

## 1. Gminy jako lokalny gospodarz terenu

Samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przyznaną mu ustawowo część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Do zakresu działania gminy, jako podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, należą wszystkie sprawy publiczne o znaczeniu lokalnych niezastrzeżone ustawami na rzecz innych podmiotów. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym, zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy – dotyczą one czterech głównych obszarów:

- 1) ładu przestrzennego i ekologicznego (gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska, przyrody, gospodarka wodna itp.),
- 2) infrastruktury technicznej (drogi gminne, wodociągi, kanalizacja, zaopatrzenie w energię elektryczną, ciepłą i gaz, lokalny transport zbiorowy itp.),
- 3) infrastruktury społecznej (edukacja publiczna, ochrona zdrowia, kultura, pomoc społeczna itp.),
- 4) porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli (ochrona przeciwpożarowa, przeciwpowodziowa itp.).

Strategicznym celem gminy jest zapewnienie jak najlepszego środowiska życia mieszkańców (warunków bytowych). Na ten cel główny składają się cele cząstkowe w pięciu sferach: gospodarczej, społecznej, przestrzennej, ekologicznej i kulturowej (tabela 1).

Tabela 1

Klasyfikacja celów funkcjonowania gminy według sfer działania

| Lp. | Sfera  |
|-----|--|
| 1.  | Sfera gospodarcza:   |
|     | tworzenie jak najlepszych warunków dla rozwoju przedsiębiorczości mieszkańców i istniejących podmiotów gospodarczych oraz nowych inwestorów.   |
| 2.  | Sfera społeczna:   |
|     | zapewnienie odpowiedniej ilości i jakości usług społecznych (edukacja, ochrona zdrowia, pomoc społeczna, kultura i sztuka, sport i rekreacja) oraz potrzeb mieszkaniowych, a także zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. |
| 3.  | Sfera przestrzenna:  |
|     | racjonalne kształtowanie, zagospodarowanie i użytkowanie przestrzeni oraz rozmieszczenie poszczególnych funkcji (rodzajów działalności) w przestrzeni.   |
| 4.  | Sfera ekologiczna:   |
|     | ochrona zasobów i walorów środowiska przyrodniczego.   |
| 5.  | Sfera kulturowa:   |
|     | ochrona zasobów i walorów dziedzictwa kulturowego.   |

Źródło: M. Ziółkowski: Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym. W: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym. Red. A. Zalewski. SGH, Warszawa 2005.

Tworzenie optymalnych warunków bytowych ludności następuje poprzez zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego układu lokalnego<sup>3</sup>. Samorząd terytorialny jako faktyczny gospodarz terenu ponosi odpowiedzialność za organizację, strukturę, funkcjonowanie oraz rozwój środowiska życia mieszkańców, a także wzrost konkurencyjności jednostki<sup>4</sup>. Gmina występuje w roli lokalnego gospodarza, działającego z upoważnienia (mandatu) lokalnej społeczności, którego głównym celem jest zapewnienie wspólnocie trwałego lokalnego rozwoju zrównoważonego, nadawanie kierunku, wyznaczanie celów, pobudzanie procesów i zjawisk pożądaných, hamowanie procesów i zjawisk niepożądanych, korygowanie, ochrona interesu publicznego<sup>5</sup>. Rozwój jednostek samorządu terytorialnego związany jest nierozdzielnie z przestrzennym wymiarem procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych. Procesy rozwojowe przebiegają w przestrzeni i są z nią ściśle związane, a także w wielu przypadkach silnie od niej uzależnione<sup>6</sup>. Wśród zadań własnych gminy, wymienionych w ustawie o samorządzie gminnym, sprawy ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami znajdują się na pierwszym miejscu. Gmina jest podstawowym ogniwem planowania przestrzennego, z mocy prawa przyznano jej władztwo planistyczne oraz władztwo dysponowania przestrzenią. Tylko jej rozstrzygnięcia planistyczne mają moc prawną i wiążą właścicieli gruntów – żaden inny podmiot publiczny nie posiada takich uprawnień. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminę obowiązek kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim obszarze, co oznacza, że czyni ją odpowiedzialną za osiągnięcie głównych celów stawianych gospodarce przestrzennej: zapewnienie ładu przestrzennego na obszarze gminy oraz osiągnięcie i utrzymanie lokalnego rozwoju zrównoważonego<sup>7</sup>. Ludzie ujawniają swoje preferencje w stosunku do lokalnie zapewnianych korzyści lokalizacyjnych „głosując nogami”. Układy terytorialne cechujące się ładem przestrzennym, oferujące atrakcyjne nieruchomości (uzbrojone, z dobrą lokalizacją o uregulowany stanie prawnym), w sposób efektywny przyciągają nowych mieszkańców<sup>8</sup>, prowadząc do poszerzenia lokalnej bazy dochodowej a co za tym idzie, możliwości inwestycyjnych i rozwojowych gminy.

<sup>3</sup> R. Domański: *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

<sup>4</sup> J.J. Parysek: *Podstawy gospodarki lokalnej*. UAM, Poznań 1997.

<sup>5</sup> T. Ossowicz: *Urbanistyka w działaniu. Integracja działań w kreowaniu przestrzeni*. W: *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II. Kongresu Urbanistyki Polskiej*. Red. T. Ossowicz i T. Zipser. Warszawa 2006.

<sup>6</sup> J. Kołodziejcki: *Strategia równoważenia rozwoju jako podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”*. W: *Polska przestrzeń a wyzwania XXI w.* Red. J. Kołodziejcki. „Biuletyn” KPZK PAN, Warszawa 1999, nr 176.

<sup>7</sup> *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Red. Z. Niewiadomski. C.H. Beck, Warszawa 2009.

<sup>8</sup> J.E. Stiglitz: *Ekonomia sektora publicznego*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

## 2. Lokalna polityka gospodarki nieruchomościami w gminie

Podstawowym aktem prawnym regulującym prowadzenie przez gminy gospodarki nieruchomościami jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. Gospodarka nieruchomościami w gminie jest celowym procesem, wypływającym z lokalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, skorelowanym z polityką przestrzenną gminy, nakierowanym na optymalne (efektywne ekonomicznie i racjonalne społecznie) wykorzystanie nieruchomości zlokalizowanych na obszarze gminy w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty przez dostarczanie mieszkańcom lokalnych dóbr publicznych. Można ją zdefiniować jako świadome i celowe działanie gminy, w formach przewidzianych prawem, obejmujące podejmowanie decyzji oraz dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości przestrzennie zlokalizowanych na jej obszarze, zmierzające do realizacji określonych celów, podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwoju społeczno-gospodarczego<sup>9</sup>. Podmiotem gospodarki nieruchomościami jest gmina, przedmiotem – dwie wyodrębnione masy majątkowe:

1) nieruchomości stanowiące własność gminy,

2) nieruchomości stanowiące własność pozostałych podmiotów (Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, samorządu powiatu, samorządu województwa, prywatnych osób fizycznych i prawnych).

Cele gospodarki nieruchomościami stanowiącej własność gminy wynikają z ustaw nakładających na gminę obowiązek wykonywania zadań publicznych w różnych obszarach, np. oświata, targowiska miejskie, zieleń miejska, mieszkalnictwo, pomoc społeczna. Głównym celem gospodarki nieruchomościami stanowiącej własność gminy jest optymalne wykorzystanie nieruchomości gminnych w procesie wykonywania zadań publicznych przez gminę, tzn. zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty przez dostarczanie lokalnych dóbr publicznych. Strategicznym celem gospodarki nieruchomościami nakierowanej na ten zasób nieruchomości jest kształtowanie i rozwój lokalnej przestrzeni zgodnie z celami rozwojowymi układu lokalnego określonymi w strategii rozwoju gminy i studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy tak, by zapewnić optymalne funkcjonowanie lokalnego układu społeczno-gospodarczego, zgodnie z zasadami rozwoju zrównoważonego.

---

<sup>9</sup> J. Cymerman: Aktywna gospodarka nieruchomościami. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin. Politechnika Koszalińska, Koszalin 2011.

Rozpatrując pojęcie gospodarki nieruchomościami w gminie na różnych płaszczynach można przedstawić ją przez pryzmat instrumentów. Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie to prawnie określone i dostępne władzom lokalnym możliwości oddziaływania, o różnym charakterze, nakierowane przestrzennie na nieruchomości zlokalizowane na obszarze gminy, umożliwiające osiągnięcie sformułowanych celów podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce. Można wyróżnić dwie główne grupy instrumentów: planistyczne i realizacyjne (tabela 2).

Tabela 2

Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie

| Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie                |  |  |                             |
|---|--|--|-----------------------------|
| Planistyczne  |  | Realizacyjne   |                             |
| Strategiczne  | operacyjne   | ekonomiczno-<br>-finansowe                                       | prawno-<br>-administracyjne |
| Strategia rozwoju gminy   | miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego  | opłaty za użytkowanie wieczyste,                                 | podział nieruchomości       |
| Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego | decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, plan wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości | dotatkowe opłaty za niezagospodarowanie nieruchomości w terminie | scalenie i podział          |
|   | wieloletni program gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy  | bonifikaty od ceny sprzedaży i opłat za użytkowanie wieczyste    | uzbrojenie terenu           |
|   | wieloletni program realizacji przedsięwzięć publicznych  | aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste                      | inwestycje gminne           |
|   | wieloletni program realizacji systemów infrastruktury technicznej  | opłaty adiacenckie   | pierwokup                   |
|   | wieloletni program realizacji systemów komunikacji   | opłata planistyczna  | wywłaszczenie               |
|   | wieloletni program ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego                               | podatek od nieruchomości   |                             |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: T. Topczewska, W. Siemiński: Gospodarka gruntami w gminie. Difin, Warszawa 2003. □

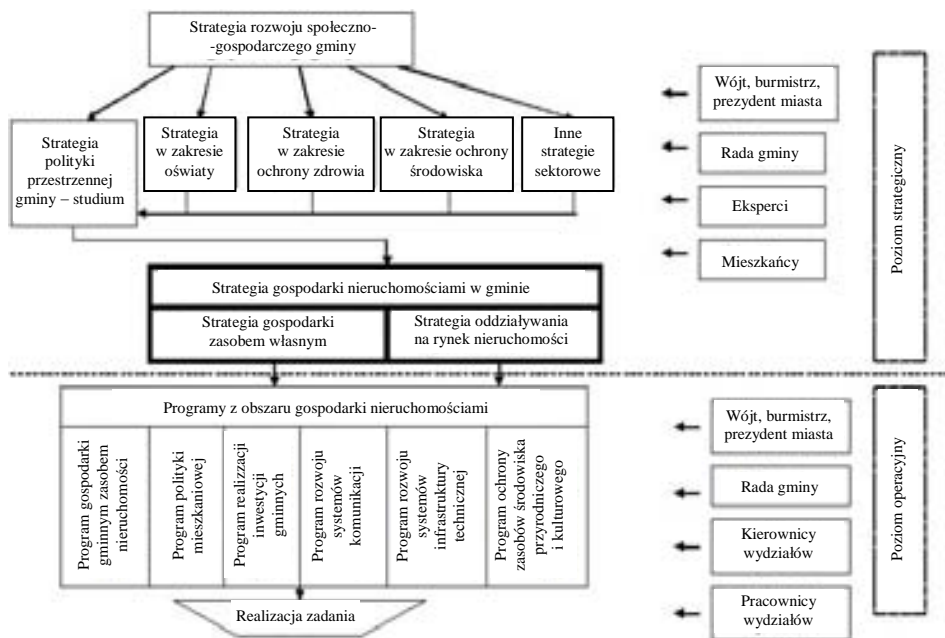
Podstawowym warunkiem racjonalnej gospodarki nieruchomościami jest sporządzenie przez samorząd strategii działania w tym obszarze, jako strategii cząstkowej rozwoju gminy. Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami wymaga ustalenia zasad postępowania (polityki) oraz tworzenia i realizacji odpowiednich programów operacyjnych. Warunkiem racjonalności i skuteczności gospodarki nieruchomościami jest wypracowanie przez gminy lokalnej polityki gospodarki nieruchomościami, którą definiuje się jako wywiedziony ze strategii rozwoju gminy i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy kierunek działania władz samorządowych umożliwiający: rozwój inwestycji publicznych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej, rozwój budownictwa mieszkaniowego, odnowę starych zasobów, rewitalizację zaniedbanych obszarów śródmiejskich, rozwój działalności gospodarczej na nowych terenach, restrukturyzację terenów przemysłowych, rozwój zagospodarowania w zakresie rekreacji<sup>10</sup>. Każda polityka obejmuje trzy podstawowe fazy:

- 1) sformułowanie celów,
- 2) opracowanie i przyjęcie strategii (sposobu osiągnięcia celów),
- 3) wdrożenie strategii i sterowanie rozwojem, czyli podejmowanie działań powodujących realne zmiany w strukturze lub funkcjonowaniu danego systemu, które mają służyć osiągnięciu celów.

Podstawowym dokumentem formułującym politykę gminy w obszarze gospodarki nieruchomościami, stanowiącym główne narzędzie realizacji polityki władz lokalnych w tym obszarze, jest strategia gospodarki nieruchomościami. Budowana na podstawie ustaleń strategii rozwoju gminy oraz studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy jest wieloletnim planem wytyczającym cele strategiczne w obszarze gospodarki nieruchomościami oraz sposoby ich osiągnięcia. Powinna mieć charakter zintegrowany i całościowy. Opracowywanie strategii wymaga udziału ekspertów oraz uspołecznienia procesu sporządzania, poprzez włączenie miejscowej społeczności<sup>11</sup>. Po uchwaleniu przez radę gminy, strategia nie stanowi prawa miejscowego, a jedynie akt wewnętrznego kierownictwa (rys. 1).

<sup>10</sup> T. Topczewska, W. Siemiński: *Gospodarka gruntami w gminie*. Difin, Warszawa 2003.

<sup>11</sup> R. Słojewski: *Rola strategii rozwoju gminy w procesie sporządzania opracowań planistycznych*. W: *Współdziałanie rzeczoznawców majątkowych, urbanistów i architektów w procesie sporządzania i realizacji opracowań planistycznych*. Materiały I Konferencji Naukowo-Technicznej. PSRWN, Gdańsk 2001.



Rys. 1. Gospodarka nieruchomościami w gminie – ujęcie strategiczne

W literaturze spotkać można opisy procedury postępowania przy budowie strategii gospodarki nieruchomościami. T. Kachniarz i B. Bednarz-Jagodzińska wyróżniają pięć głównych etapów postępowania przy budowie przez gminy strategii gospodarki nieruchomościami:

1. Rozpoznanie stanu istniejącego – faza diagnozy.
  - 1.1. Opracowanie i aktualizowanie mapy własności gruntów.
  - 1.2. Przeglądy nieruchomości z punktu widzenia możliwości ich wykorzystania i zagospodarowania, w tym na cele rozwoju przedsiębiorczości.
  - 1.3. Zebranie informacji o wolnych nieruchomościach, możliwościach ich wykorzystania w drodze: sprzedaży, najmu, dzierżawy itp.
  - 1.4. Selekcja i sporządzenie listy nieruchomości według własności.
2. Ustalenie polityki gminy w sferze gospodarki nieruchomościami – określenie celów i sposobów ich realizacji.
  - 1.1. Określenie potrzeb gminy w zakresie infrastruktury technicznej, społecznej i komunalnego budownictwa mieszkaniowego.

- 1.2. Ustalenie możliwości wykorzystania nieruchomości komunalnych na cele rozwojowe, nie wykluczając nieruchomości znajdujących się we władaniu innych podmiotów (np. użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd, dzierżawa, najem).
- 1.3. Określenie możliwości powiększania w najbliższych latach gminnego zasobu nieruchomości na cele rozwojowe gminy (w tym na cele użyteczności publicznej, skoncentrowanej zabudowy mieszkaniowej, działalności komercyjnej).
- 1.4. Sformułowanie polityki stymulowania rozwoju przedsiębiorczości, z wykorzystaniem instrumentów polityki podatkowej.
- 1.5. Określenie działań dotyczących nieruchomości niekomunalnych (głównie prywatnych, ale też państwowych, powiatowych i wojewódzkich) związanych ze zwiększeniem ich dostępności na rynku.
- 1.6. Analiza celowości i możliwości zmian w planach miejscowych.
3. Opracowanie banku danych o nieruchomościach.
  - 1.1. Opracowanie mapy struktury własności i władania wszystkich nieruchomości na obszarze gminy, na podstawie danych ewidencji gruntów i budynków oraz autopsji i wywiadów.
  - 1.2. Przegląd nieruchomości (samorządowych, państwowych, prywatnych) z punktu widzenia możliwości ich wykorzystania do zagospodarowania,
  - 1.3. Selekcja i ustalenie wykazu nieruchomości na cele rozwoju zagospodarowania według rodzajów własności, lokalizacji, przyszłej funkcji,
  - 1.4. Wykonanie katalogu nieruchomości w formie kart zawierających charakterystyki poszczególnych nieruchomości (dane opisowe, liczbowe uzupełnione materiałami kartograficznymi i fotograficznymi).
  - 1.5. Sporządzenie rejestru graficznego nieruchomości (mapy).
  - 1.6. Sporządzenie informatycznej bazy o nieruchomościach na podstawie kart nieruchomości rejestru graficznego.
4. Operacje realizacyjne – faza wdrażania.
  - 1.1. Powołanie jednostki zajmującej się kwestiami rozwoju przedsiębiorczości, w tym prowadzeniem banku informacji o nieruchomościach.
  - 1.2. Ustalenie zasad postępowania operacyjnego odpowiednio do ustaleń polityki gminy w obszarze gospodarki nieruchomościami.
  - 1.3. Ustalenie szczegółowego trybu operacji.
5. Promocja – sformułowanie polityki informacyjnej (celów i środków docierania z informacjami do potencjalnych odbiorców).



6. Opis systemu monitoringu procesu wdrażania strategii oraz systemu jej aktualizacji, wraz z określeniem odpowiedzialnych jednostek.

Wdrożenie strategii w życie odbywa się poprzez programy funkcjonalne (operacyjne), stanowiące uszczegółowienie ustaleń o charakterze strategicznym zawartych w strategii gospodarki nieruchomościami. Programy funkcjonalne służą osiągnięciu celów strategicznych gospodarki nieruchomościami w różnych obszarach aktywności gminy związanych z nieruchomościami. Cele programów stanowią uszczegółowienie celów strategicznych i ich przełożenie na poziom operacyjny. Po przyjęciu przez radę gminy, podobnie jak strategia, stanowią akt kierownictwa wewnętrznego, a ich realizacją zajmują się kierownicy poszczególnych wydziałów urzędu gminy wraz z podległymi im pracownikami (np. referat gospodarki komunalnej, mieszkaniowej czy inwestycji). Najczęściej sporządzane przez samorzady programy z zakresu gospodarki nieruchomościami to: program gospodarki gminnym zasobem nieruchomości, program polityki mieszkaniowej, program rozwoju systemów komunikacji, program rozwoju systemów infrastruktury technicznej, program inwestycji gminnych, program ochrony zasobów środowiska przyrodniczego i kulturowego. Plan operacyjny powinien obejmować: cele operacyjne, których osiągnięciu służy program, oczekiwane efekty (wymierne rezultaty), ocenę sytuacji, tzn. ważniejsze uwarunkowania wpływające na realizację programu, zakres i harmonogram działań, podmiot realizujący program, instrumenty realizacji, środki i źródła finansowania.

### 3. Oddziaływanie gminy na wartość nieruchomości

Cechy nieruchomości, takie jak trwałość w miejscu, długowieczność, kapitałochłonność oraz pełnione przez nie funkcje (m.in. obiektu użytkowego, inwestycyjnego, fiskalnego, kredytowego) decydują o specyfice nieruchomości i wskazują na szereg czynników wpływających na wartość nieruchomości (tabela 3).

Tabela 3

Czynniki wpływające na wartość nieruchomości

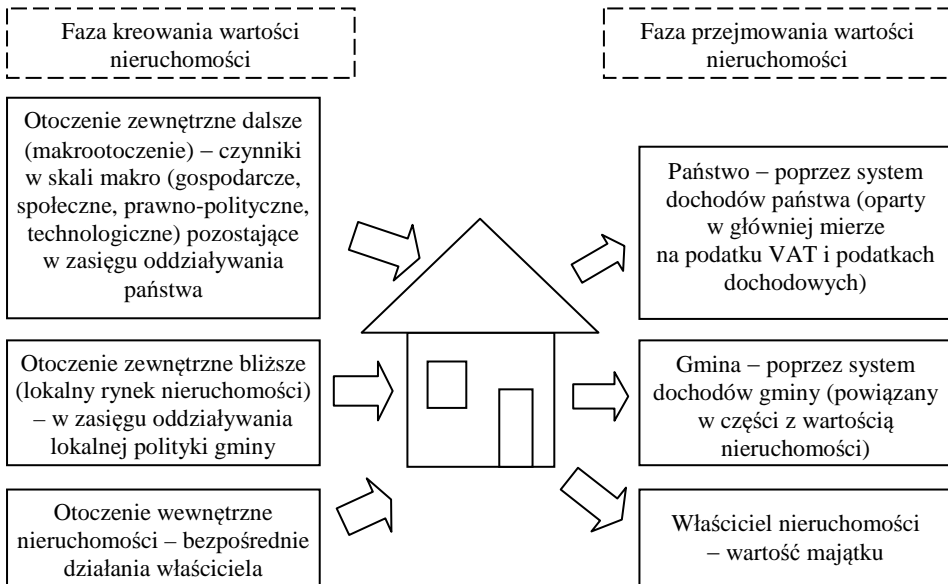
| Otoczenie wewnętrzne<br>(cechy nieruchomości) | Otoczenie zewnętrzne |                   |
|---|----------------------|-------------------|
|   | bliższe              | dalsze            |
| 1   | 2                    | 3                 |
| Stan prawny                                   | klienci, kontrahenci | prawno-polityczne |

cd. tabeli 3

| 1   | 2   | 3              |
|---|---|----------------|
| Stan zagospodarowania, stan techniczno-użytkowy             | konkurenci, dostawcy                      | ekonomiczne    |
| Stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej | administracja lokalna samorządowa         | społeczne      |
| Cechy fizyczne i środowiskowe                               | instytucje regulujące i egzekwujące prawo | technologiczne |

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: E. Kucharska-Stasiak: Inwestowanie w nieruchomości. Instytut Nieruchomości Valor, Łódź 1999.

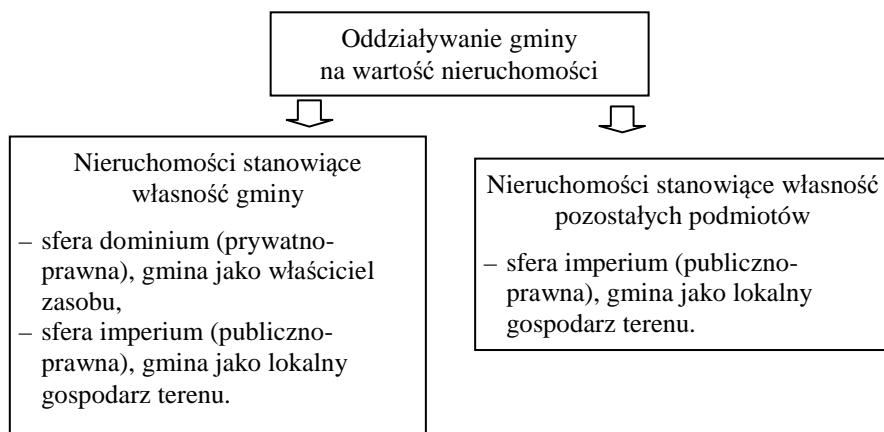
Czynniki z pierwszej grupy „tkwią w samej nieruchomości”, stanowiąc jej właściwości prawne, fizyczne, użytkowe, które są istotne dla uczestników rynku i w istotny sposób wpływają na ich zachowania na rynku, co przekłada się na zróżnicowanie cen. Ta grupa czynników pozostaje pod bezpośrednim wpływem właściciela nieruchomości, który podejmuje działania zmierzające do zagospodarowania i użytkowania nieruchomości zgodnie ze swoimi potrzebami. Czynniki z drugiej grupy znajdują się „poza nieruchomością”, obejmując elementy otoczenia zewnętrznego: bliższego i dalszego (rys. 2).



Rys. 2. Wartość nieruchomości – czynniki kreujące i beneficjenci

Otoczenie zewnętrzne bliższe utożsamiane jest z czynnikami występującymi lokalnie, na danym rynku nieruchomości, stanowią je m.in. konkurencyjne nieruchomości, klienci i kontrahenci, a także lokalna administracja samorządowa. Otoczenie zewnętrzne dalsze obejmuje uwarunkowania o charakterze politycznym, prawnym, ekonomiczno-gospodarczym, społecznym i technologicznym, występujące w skali makro na obszarze całego kraju. Pozostają one w gestii państwa, poza zasięgiem wpływu właściciela, jak również władz lokalnych.

Istotne dla tematu niniejszego opracowania jest zagadnienie oddziaływania gmin na wartość nieruchomości. Należy zauważyć, iż oddziaływanie to, jego zakres i siła, są zróżnicowane w odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy oraz nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów (rys. 3).



Rys. 3. Oddziaływanie gminy na wartość nieruchomości z uwzględnieniem statusu prawnego nieruchomości

W odniesieniu do nieruchomości stanowiących własność gminy, oddziałuje ona na wartość nieruchomości, zarówno w sferze dominium, jako właściciel (obszar prawa prywatnego), jak i w sferze imperium, jako podmiot publiczno-prawny, lokalny gospodarz terenu (obszar prawa publicznego). Gmina jako właściciel może, w granicach określonych ustawami, korzystać z nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem. Działania podejmowane przez gminę z pozycji właściciela w obszarze kształtowania wartości nieruchomości dotyczą m.in.:

- prowadzenia ewidencji nieruchomości,
- zapewnienia ich wyceny,
- sporządzania planów wykorzystania zasobu nieruchomości,

- zagospodarowania (zabudowy, odbudowy, przebudowy, rozbudowy, nadbudowy),
- właściwej gospodarki remontowej (regularne przeglądy techniczne obiektów),
- właściwej gospodarki modernizacyjnej (ulepszanie, podnoszenie użyteczności obiektów),
- właściwej polityki najmu i czynszowej.

Istotną barierą ograniczającą gminy w tym zakresie jest brak środków finansowych w lokalnych budżetach lub ich niedostateczna ilość, co skutkuje niedoinwestowaniem nieruchomości i ich niską wartością.

Działania podejmowane przez gminę w obszarze kształtowania wartości nieruchomości stanowiących jej własność oraz własność innych podmiotów, z pozycji lokalnego gospodarza terenu i podmiotu polityki rozwoju układu terytorialnego, mają dwojaki charakter: bezpośredni i pośredni. Oddziaływanie bezpośrednie obejmuje przede wszystkim instrumenty aktywnej polityki przestrzennej i gospodarki nieruchomościami, w tym:

- sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego,
- dokonywanie podziałów,
- dokonywanie scaleń i podziałów,
- wyposażanie nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej,
- realizacja inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
- przeprowadzanie rewitalizacji obszarów itp.

Oddziaływanie pośrednie dotyczy działań zaadresowanych do obecnych i potencjalnych użytkowników nieruchomości (mieszkańców, przedsiębiorców lokalnych i inwestorów zewnętrznych), polegających na stosowaniu zachęt, głównie finansowych, mających na celu skłonienie ich do osiedlenia, rozpoczęcia i rozwijania działalności gospodarczej poprzez m.in.:

- racjonalną politykę opłat od nieruchomości (ulgi podatkowe, różnicowanie stawek podatków i opłat, bonifikaty),
- udzielanie wsparcia merytorycznego przy zakładaniu działalności gospodarczej, ubieganiu się o środki unijne,
- zapraszanie współpracy przy realizacji projektów publicznych (partnerstwo publicznoprawne) itp.

## Podsumowanie

Nieruchomości zlokalizowane na obszarach gmin stanowią cenny zasób nie w pełni dziś wykorzystywany. Dochody budżetu lokalnego rosną wraz z rozwojem przestrzeni i wzrostem wartości nieruchomości, co przekłada się na poszerzenie lokalnej bazy dochodowej. Gminy w ramach prowadzonej lokalnej polityki gospodarki nieruchomościami oddziałują w sposób bezpośredni i pośredni na wartość nieruchomości stanowiących zarówno ich własność, jak i własność pozostałych podmiotów. Działania gminy w tym obszarze znajdują swoje odbicie w budżetach mieszkańców, przedsiębiorców oraz samych gmin, które są beneficjentami – poprzez system dochodów z nieruchomości – części wykreowanej wartości.

## Literatura

- Cymerman J.: Aktywna gospodarka nieruchomościami. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin. Politechnika Koszalińska, Koszalin 2011.
- Domański R.: Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.
- Ekonomika i zarządzanie miastem. Red. R. Broł. AE, Wrocław 2004.
- Kachniarz T. i Bednarz-Jagodzińska B.: Przedsiębiorczość w gminach. Stymulowanie inwestycji. ZCO, Zielona Góra 1996.
- Kłosiwicz-Górecka U., Słonimska B.: Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu. Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2001.
- Kołodziejcki J.: Strategia równoważenia rozwoju jako podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”. W: Polska przestrzeń a wyzwania XXI w. Red. J. Kołodziejcki. „Biuletyn” KPZK PAN, Warszawa 1999, nr 176.
- Kucharska-Stasiak E.: Inwestowanie w nieruchomości. Instytut Nieruchomości Valor, Łódź 1999.
- Ossowicz T.: Urbanistyka w działaniu. Integracja działań w kreowaniu przestrzeni. W: Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka. Materiały II. Kongresu Urbanistyki Polskiej. Red. T. Ossowicz i T. Zipser. Warszawa 2006.
- Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz. Red. Z. Niewiadomski. C.H. Beck, Warszawa 2009.
- Parysek J.J.: Podstawy gospodarki lokalnej. UAM, Poznań 1997.
- Słojewski R.: Rola strategii rozwoju gminy w procesie sporządzania opracowań planistycznych. W: Współdziałanie rzeczoznawców majątkowych, urbanistów i architektów w procesie sporządzania i realizacji opracowań planistycznych. Materiały I Konferencji Naukowo-Technicznej. PSRWN, Gdańsk 2001.
- Stiglitz J.E.: Ekonomia sektora publicznego. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2004.

- Topczewska T., Siemiński W.: *Gospodarka gruntami w gminie*. Difin, Warszawa 2003.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. 2010, nr 102, poz. 651 z późn. zm.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. Dz.U. 2001, nr 142, poz. 1591 z późn. zm.
- Ziółkowski M.: *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. W: *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*. Red. A. Zalewski, SGH, Warszawa 2005.

## **THE EFFECT OF LOCAL REAL ESTATE MANAGEMENT POLICY ON PROPERTY VALUE**

### **Summary**

The objective of this study was to determine the effect of local real estate management policy on property value in municipalities. The study was divided into three stages aimed at: presenting the municipality as the owner of land and property, defining the concept and goals of real estate management at the municipal level, determining the effect of local real estate management policy on property value in municipalities. The article presents theoretical problems connected with the issue.