

Monika Śpiewak-Szyjka*

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

SPECYFIKA ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI WOJEWÓDZKIMI

STRESZCZENIE

Przedmiotem analizy jest ocena efektywności zarządzania zasobami nieruchomości będących własnością województw. Rozważania teoretyczne koncentrują się na przedstawieniu specyfiki zarządzania nieruchomościami publicznymi. Część empiryczna przedstawia najważniejsze formy gospodarowania nieruchomościami oraz efekty zarządzania w postaci wpływów do budżetu województwa. Pozwoli to określić poziom dochodów i wydatków związanych z gospodarką nieruchomościami wojewódzkimi. Przeprowadzona analiza daje odpowiedź na pytania dotyczące kierunku prowadzenia polityki ekonomicznej względem nieruchomości wojewódzkich. Zakres czasowy badań obejmuje lata 2008–2013.

Słowa kluczowe: efektywność zarządzania, zasób nieruchomości, formy gospodarowania nieruchomościami

Wstęp

Nieruchomości podmiotów publicznych wchodzą w skład zasobów Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Do organów samorządowych należy podjęcie decyzji o sposobie zarządzania nieruchomościami. Decydują one o tym, czy daną nieruchomość m.in. sprzedać, wydzierżawić, oddać w użytkowanie czy użyt-

* Adres e-mail: monika.spiewak-szyjka@zut.edu.pl

kowanie wieczyste. Każdy wariant wykorzystania majątku musi być poparty analizą korzyści i kosztów [Zarzecki 2001; Kotler 1994]. Analizę przeprowadza się w ujęciu długookresowym, ponieważ tylko wówczas możliwe będzie podjęcie racjonalnej decyzji, prowadzącej do uzyskania maksymalnych korzyści z posiadanego majątku. Do sprawnego i efektywnego zarządzania majątkiem samorządowym niezbędna jest dobra współpraca pomiędzy organem stanowiącym i wykonawczym, co umożliwi sprawne i płynne podejmowanie decyzji w tym zakresie [Dylewski i in. 2006].

W ustawie o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. wskazane zostały pojęcia, które mają istotne znaczenie dla zarządzania nieruchomościami, np. zasada prawidłowej gospodarki, pojęcie interesu publicznego, celów publicznych. Właściwe organy zobowiązane są więc do gospodarowania nieruchomościami w sposób zgodny z zasadami prawidłowej gospodarki, ponoszą też odpowiedzialność za realizację owych zadań. Podmiot zarządzający nieruchomościami musi być wyposażony w odpowiednie narzędzia – czyli prawnie określone sposoby, jakie podmiot polityki może użyć skłaniając inne jednostki do dostosowywania swych zachowań do celów publicznych. Najważniejszą przesłanką prowadzącą do zastosowania konkretnego narzędzia jest skuteczność. Stosowanie odpowiednich form zarządzania może być oceniane z różnych punktów widzenia, ale najbardziej istotnymi wydają się być efektywność ekonomiczna i społeczna. Skutki błędnych decyzji w zakresie obrotu nieruchomościami, ich zagospodarowania i użytkowania mają długotrwały charakter, a niewłaściwe wykorzystanie narzędzi wywołuje często nieodwracalne skutki ekonomiczne i prawne [Żróbek i in. 2006].

Aktywna polityka organów województwa wymaga więc prowadzenia skutecznej i efektywnej gospodarki nieruchomościami, czyli prowadzonej nie tylko w oparciu o przepisy prawne, ale też przy zachowaniu racjonalności decyzyjnej, polegającej na długookresowej analizie kosztów i korzyści.

Zarządca publiczny

Zarządcę publicznego od innych grup zarządców odróżniają przede wszystkim przepisy, którym podlega jako pracownik samorządowy. Musi być nie tylko niekary, mieć polskie obywatelstwo i pilnować dyscypliny budżetowej, ale także mieć styczność z wieloma innymi przepisami, których nie muszą stosować inne grupy, uprawiające ten zawód.

Zarządca publiczny ma styczność z przepisami związanymi przede wszystkim z:

- długim okresem własności bądź posiadaniem nieruchomości,
- specyfiką nabycia własności nieruchomości przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego,
- szeroko rozumianymi procesami reprivatyzacyjnymi.

Innym czynnikiem charakterystycznym dla zarządcy publicznego jest zazwyczaj duży zasób zarządzanych nieruchomości oraz jego złożoność i różnorodność co do stanu prawnego i faktycznego. Złożoność i różnorodność zasobu związana jest z jego wielkością – im większy zasób, tym potencjalnie więcej problemów do rozwiązania przez zarządcę publicznego. Ponadto, zarządca publiczny jest przede wszystkim urzędnikiem, więc w swojej pracy spotyka się z koniecznością podejmowania decyzji i realizowania wielu spraw, nie tylko tych bezpośrednio związanych z samym zarządzaniem nieruchomościami.

Praca zarządcy publicznego wymaga dużej ilości dodatkowych działań, np. konieczności sporządzania różnych sprawozdań i wydawania opinii dla potrzeb innych podmiotów, konieczności zachowania odpowiednich terminów przy rozpatrywaniu spraw i udzieleniu odpowiedzi na pisma oraz sporządzania dokumentów (np. w formie uchwał organów wykonawczych czy stanowiąco-kontrolnych).

Ponadto, poza czynnikami merytorycznymi, praca zarządcy publicznego obciążona jest wieloma innymi kwestiami. Do tych najczęstszych można zaliczyć duży wpływ opinii publicznej, zwłaszcza na strategiczne decyzje dotyczące gospodarowania nieruchomościami.

Osoby zarządzające publicznymi nieruchomościami nie powinny podejmować działań bez wnikliwej analizy stanu faktycznego i prawnego w danej sprawie. Zarządca publiczny winien kierować się zasadą, że organ działa w granicach przepisów prawa i zgodnie z prawem. Dodatkowo powinien cechować się ogromną odpornością na stres, różne naciski, opinie dotyczące jego zawodu oraz zachodzące zmiany (prawne, organizacyjne, personalne) w otoczeniu, w którym pracuje. Aby być profesjonalnym zarządcą nieruchomości publicznych, powinien posiadać nie tylko doświadczenie urzędnicze, ale także związane z zarządzaniem nieruchomościami.

Wojewódzkie zasoby nieruchomości

Gospodarowanie zasobami nieruchomości wojewódzkich prowadzone jest w oparciu o ustalenia wynikające z uchwał budżetowych województwa, jak również zgodnie z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, a także uchwałami sejmików województw w sprawie zasad gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi mienie wojewódzkie.

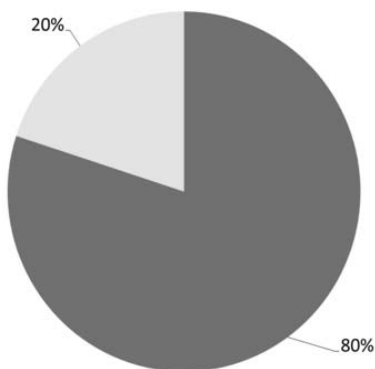
Przedmiotowe mienie, jako ogół praw majątkowych należących do województw oraz innych wojewódzkich osób prawnych, służy wykonywaniu zadań nałożonych na samorząd województwa. Stanowi gwarancję majątkowej odpowiedzialności, ponieważ za swoje zobowiązania województwo odpowiada swoim majątkiem. Nie ponosi ono odpowiedzialności za zobowiązania innych wojewódzkich osób prawnych, chyba że przepis szczególnie stanowi inaczej.

Nabywanie mienia może nastąpić zarówno w trybie administracyjno-prawnym, jak i cywilnoprawnym. Pierwszy sposób realizowany był przede wszystkim w drodze specyficznej procedury administracyjnej, tzw. komunalizacji, natomiast druga możliwość opiera się na kodeksie cywilnym i innych ustawach, wykorzystując w szczególności instytucję umowy.

Prawa majątkowe województwa, które nie należą do innych wojewódzkich osób prawnych, wykonuje zarząd województwa, natomiast wojewódzkie osoby prawne samodzielnie decydują, w granicach ustaw, o sposobie wykonywania należących do nich praw majątkowych, jednakże nieodpłatne rozporządzenie mieniem oraz zbycie nieruchomości służącej do powszechnego użytku lub bezpośredniego zaspokajania potrzeb publicznych, także przedmiotów posiadających szczególną wartość naukową, historyczną, kulturalną lub przyrodniczą wymaga zgody, w formie uchwały zarządu województwa.

Największy udział w zasobach województw stanowią nieruchomości przeznaczone na realizację zadań własnych. Tylko 20% nieruchomości przeznaczonych jest na cele komercyjne.

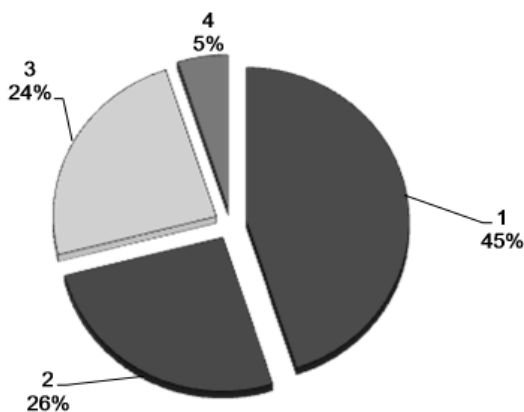
Rys. 1. Struktura wojewódzkich zasobów nieruchomości



80% – zadania publiczne; 20% – zadania komercyjne.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z urzędów marszałkowskich województw.

Rys. 2. Struktura nieruchomości wojewódzkich przeznaczonych na realizację zadań własnych



1 – nieruchomości służby zdrowia, 2 – nieruchomości jednostek oświaty,
3 – nieruchomości jednostek kultury, 4 – inne nieruchomości.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z urzędów marszałkowskich województw.

Prawie we wszystkich województwach przeznaczenie nieruchomości kształtuje się w sposób podobny, a mianowicie, największy udział posiadają samodzielne publiczne zakłady opieki zdrowotnej (z wyjątkiem województw mazowieckiego i podkarpackiego, gdzie dominują jednostki oświatowe). Występującą tu formą dysponowania mieniem jest nieodpłatne użytkowanie, ponieważ zgodnie z art. 53 ust. 1 ustawy o działalności leczniczej z dnia 15 kwietnia 2011 r. – samodzielny publiczny zakład opieki zdrowotnej gospodaruje samodzielnie przekazanymi w nieodpłatne użytkowanie nieruchomościami i majątkiem Skarbu Państwa lub komunalnym oraz majątkiem własnym (otrzymanym i zakupionym). Wszystkie składniki majątku trwałego przekazane samodzielnym ZOZ-om, pozostają nadal własnością organu założycielskiego, którym jest województwo.

Mniejszy udział, wynoszący ok. 26%, posiadają jednostki budżetowe w zakresie edukacji. Występującą tu formą władania jest trwały zarząd, dotyczący jednostek organizacyjnych, które nie posiadają osobowości prawnej. Jest on ustanawiany w drodze decyzji przez właściwy organ na wniosek jednostki organizacyjnej.

Udziałem niższym o 2 pkt. procentowe charakteryzują się nieruchomości województw, będące we władaniu instytucji kulturalnych, gdzie dominującą formą dysponowania mieniem jest użytkowanie wieczyste.

Najważniejsze formy gospodarowania nieruchomościami wojewódzkimi

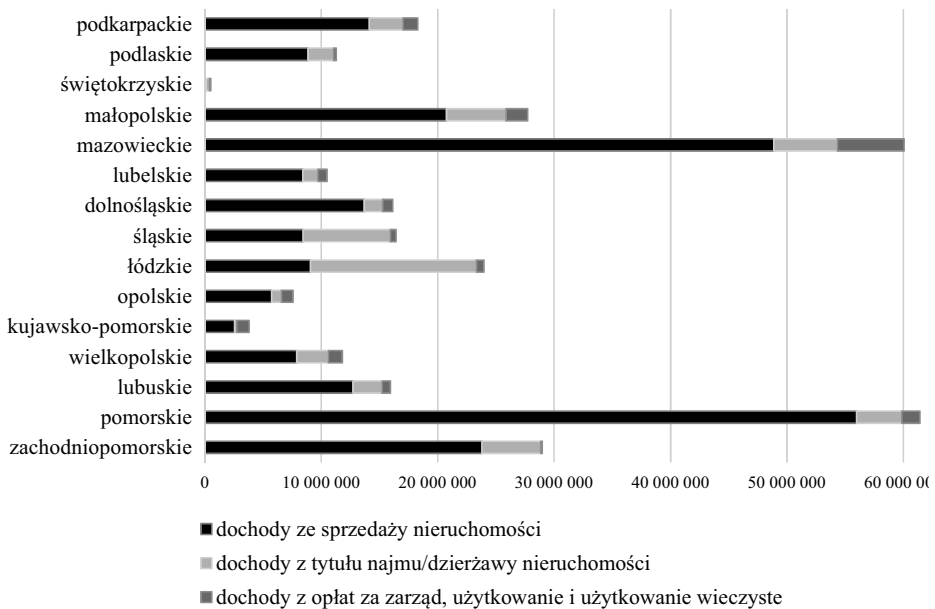
Do najważniejszych form gospodarowania wojewódzkim zasobem nieruchomości zalicza się sprzedaż, najem/dzierżawa, trwały zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste.

Umowa sprzedaży jest najchętniej stosowaną umową prawa cywilnego w rozporządzaniu nieruchomościami wojewódzkimi. Sprzedaż nieruchomości w aspekcie psychologicznym niewiele różni się od sprzedaży wszelkich innych produktów i usług obecnych na rynku. W sensie psychologicznym sprzedaż to nic innego jak wzajemna wymiana, gdzie strony wymieniają się dobrami, jakie posiadają i jakie są dla nich atrakcyjne [Białopiotrowicz 2010]. Zgodnie z kodeksem cywilnym sprzedawca zobowiązuje się przenieść na kupującego własność rzeczy i ją mu wydać, a kupujący – rzecz odebrać i zapłacić sprzedawcy cenę. Sprzedaż jest umową zobowiązująco-rozporządzającą [Radwański, Panowicz-Lipska 2001] i rodzajem czyn-

ności prawnych, budzącym największe emocje, albowiem prowadzi w konsekwencji do ostatecznego przejścia prawa własności lub praw rzeczowych na inne podmioty.

Sprzedaż w większości województw jest najbardziej dochodową formą gospodarowania nieruchomościami wojewódzkimi. Warto jednak zaznaczyć, że środki uzyskane z tytułu sprzedaży nieruchomości zasilają budżet województwa jednorazowo. Według Wieloletniej Prognozy Finansowej większość województw od 2017 r., a niektóre już od 2015 i 2016 r., nie przewidują dochodów z tytułu sprzedaży nieruchomości. Powodem jest wyczerpanie zasobu nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży.

Rys. 3. Dochody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości, najmu/dzierżawy, opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste w latach 2008–2013 w poszczególnych województwach (zł)

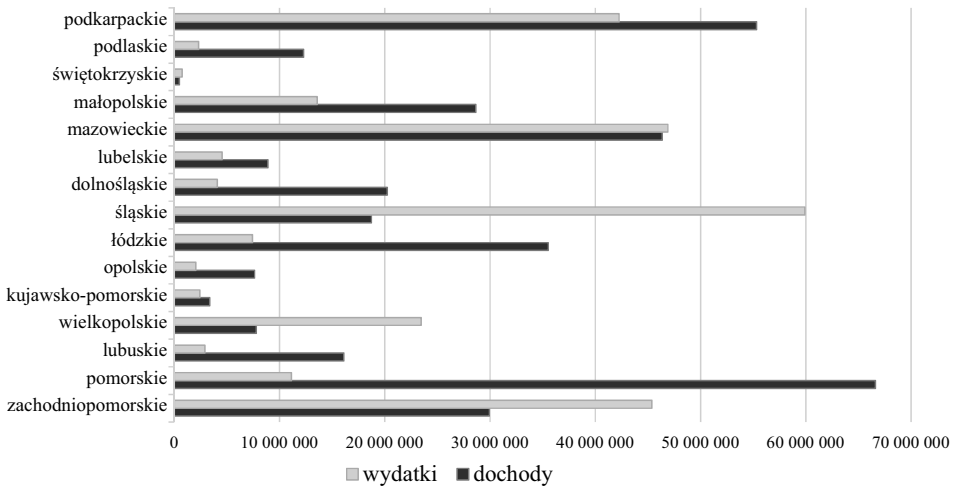


Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Dochody uzyskane z tytułu sprzedaży nieruchomości wojewódzkich w większości województw stanowią około 50% dochodów z tytułu gospodarki nieruchomościami.

Najwyższe dochody w latach 2008–2013 z tego tytułu uzyskały województwa mazowieckie i pomorskie, a najniższe – świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie. Nie bez znaczenia jest wielkość zasobu nieruchomości. Trudno bowiem porównać zasób województwa mazowieckiego, pomorskiego do świętokrzyskiego czy kujawsko-pomorskiego.

Rys. 4. Kształtowanie się dochodów i wydatków na nieruchomości wojewódzkie ogółem w latach 2008–2013 według województw (w zł)



1 – dolnośląskie, 2 – kujawsko – pomorskie, 3 – lubelskie, 4 – lubuskie, 5 – łódzkie, 6 – małopolskie, 7 – mazowieckie, 8 – opolskie, 9 – podlaskie, 10 – podkarpackie, 11 – pomorskie, 12 – śląskie, 13 – świętokrzyskie, 15 – wielkopolskie, 16 – zachodniopomorskie

Źródło: opracowanie na podstawie badań własnych.

Kolejną formą gospodarowania nieruchomościami wojewódzkimi jest ich wynajmowanie lub wdzierżawianie. W większości województw wpływy uzyskane z tego tytułu są niższe aniżeli z tytułu sprzedaży. Jednak należy zaznaczyć, że są to wpływy długookresowe i cykliczne, stąd podjęcie decyzji przez organy województwa, czy daną nieruchomość sprzedać, wynająć/wdzierżawić, powinno być poprzedzone długookresową analizą kosztów i korzyści.

Dochody uzyskane z tytułu najmu/dzierżawy w większości województw stanowią około 30% dochodów z tytułu gospodarki nieruchomościami. Najwyższe do-

chody z tego tytułu w latach 2008–2013 uzyskało województwo łódzkie i śląskie, a najniższe – świętokrzyskie i kujawsko-pomorskie.

We wszystkich województwach najniższe dochody uzyskane są z tytułu opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste. Stanowią one ok. 19% ogółu dochodów uzyskanych z tytułu gospodarki nieruchomościami.

Najwyższe dochody uzyskane z tytułu opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste uzyskało województwo mazowieckie i małopolskie, a najniższe – świętokrzyskie i zachodniopomorskie.

Prawie we wszystkich województwach dochody uzyskane z tytułu gospodarowania nieruchomościami są wyższe aniżeli poczynione nań wydatki. Wyjątek stanowią województwa mazowieckie, śląskie i wielkopolskie.

Podsumowanie

Łączne dochody otrzymane w latach 2008–2013 z tytułu najmu/dzierżawy oraz z opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste w większości województw są znacznie niższe od dochodów uzyskanych z tytułu sprzedaży. Wyjątek stanowią województwa łódzkie i świętokrzyskie, w śląskim zaś, dochody uzyskane ze sprzedaży nieruchomości, jak i z tytułu najmu/dzierżawy, opłat za zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste są zbliżone.

Najbardziej efektywna pod względem ekonomicznym wydaje się koncepcja zarządzania nieruchomościami polegająca na możliwości uzyskania większych, ale jednorazowych wpływów uzyskanych wskutek wyprzedaży wojewódzkiego zasobu nieruchomości.

Bardziej racjonalne z ekonomicznego punktu widzenia wydaje się być zastosowanie koncepcji, polegającej na uzyskiwaniu mniejszych wpływów, aczkolwiek generujących środki finansowe do budżetu województwa sukcesywnie i długookresowo, poprzez cykliczne wynajmowanie/wydzierżawianie nieruchomości wojewódzkich i czerpanie z tego tytułu zysków, jak również z opłat za trwałe zarząd, użytkowanie i użytkowanie wieczyste.

Literatura

- Białopiotrowicz G. (2010), *Psychologia sprzedaży nieruchomości*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa.
- Dylewski M., Filipiak, M. Gorzałczyńska-Koczkodaj B. (2006), *Finanse samorządowe. Narzędzia, decyzje, procesy*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Kotler P. (1994), *Marketing. Analiza, planowanie, wdrażanie, kontrola*, Gebethner & S-ka, Warszawa.
- Radwański Z., Panowicz-Lipska J. (2001), *Zobowiązania – część szczegółowa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa.
- Żróbek S., Żróbek R., Kuryj J. (2006), *Gospodarka nieruchomościami*, Wydawnictwo Gall, Katowice.
- Zarzecki D. (2001), *Zarządzanie finansami – cele – organizacja – narzędzie*, Fundacja Rozwoju Rachunkowości w Polsce, Warszawa.

MANAGEMENT OF PROPERTIES OWNED BY VOIVODESHIPS SPECIFIC CHARACTER

Abstract

The analysis is an assessment of the effectiveness of management of properties owned by voivodeships. Theoretical considerations are focused on presenting the specifics of public property management. The empirical part presents the main forms of property management and effects of management as an income to the budget of the region. This will determine the level of income and expenses related to properties in the voivodeship.

The analysis gives answers to questions about the direction of economic policy in regards of regional properties management. The time range of research covers the period of 2008–2013.

Translated by Monika Śpiewak-Szyjka

Keywords: management of properties, properties owned by vivodeships, main forms of property management

JEL Code: D61, H61, H72, H82