

Maciej NOWAK

GOSPODAROWANIE GMINNYM ZASOBEM NIERUCHOMOŚCI W GMINACH MIEJSKICH NA PRZYKŁADZIE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W GMINIE STARGARD SZCZECIŃSKI

ECONOMY OF COMMUNE – IMMOBILITIES IN MUNICIPAL – COMMUNES IN THE EXAMPLE OF ECONOMY OF COMMUNE – IMMOBILITIES IN STARGARD SZCZECIŃSKI

Katedra Prawa i Gospodarki Nieruchomościami, Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny
ul. Żołnierska 47, 71-210 Szczecin

Abstract. The aim of this article is to characterize hiring and lease of commune – immobility in Stargard Szczeciński in years 2003–2006. In examination the most important things were construction of the contracts, quantity and the features of these contracts. In commune Stargard Szczeciński there is much hiring – contracts and lease – contracts with economic appropriation. In commune – contracts should be more profitable provisions for entrepreneurs.

Słowa kluczowe: dzierżawa, najem, nieruchomości gminne.

Key words: commune – immobilities, hiring, lease.

WSTĘP

Z analizą rynku nieruchomości lokalowych nieodłącznie wiąże się problematyka gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, albowiem właśnie przy okazji zajmowania się tym zasobem można określić podstawowe uwarunkowania rynku mieszkaniowego, które w różnych gminach są różne. Każda gmina (a zwłaszcza gmina miejska z większą liczbą ludności), gospodarując gminnym zasobem nieruchomości (zasobem często o charakterze mieszkaniowym), w sposób istotny wpływa na rynek nieruchomości na swoim terenie. Wspólnoty i spółdzielnie mieszkaniowe przy podejmowaniu czynności związanych z zarządaniem muszą uwzględniać również warunki, które proponuje gmina w ramach swojego zasobu. Stąd też biorą się konstrukcja i liczba umów najmu lokali gminnych, a także dzierżawy gruntów gminnych w sposób bardzo istotny wpływają na zachowanie innych podmiotów funkcjonujących na rynku nieruchomości.

Celem pracy jest przedstawienie polityki gmin miejskich, dotyczącej gospodarowania zasobem gminnym na przykładzie gminy miejskiej Stargard Szczeciński. Należy podkreślić, że gospodarowanie nieruchomościami w gminach miejskich łączy się z polityką inwestycyjną gmin, polegającą na świadomym i celowym wyborze przedsięwzięć inwestycyjnych według ustalonych kryteriów, oraz na odpowiednim doborze źródeł ich finansowania (Jastrzębska

2005). Najwięcej wydatków inwestycyjnych wśród wszystkich grup gmin mają gminy miejskie (Gorzańczyńska-Koczkodaj 2007), dlatego badania są istotne również z tego względu.

MATERIAŁ I METODY

Na potrzeby pracy dokonano analizy wszystkich (często bardzo zróżnicowanych) umów najmu i dzierżawy, których przedmiotem są nieruchomości gminne w latach 2003–2006. Na podstawie analizy umów zostały określone najważniejsze cechy stosunków najmu i dzierżawy nieruchomości gminnych w gminie Stargard Szczeciński. Przy analizie brano pod uwagę przede wszystkim wysokość czynszu, a w przypadku dzierżawy gruntów – ich powierzchnię oraz zapisy korzystne dla dzierżawców. Ponadto przeanalizowano dokumenty gminne dotyczące gospodarki nieruchomościami (w szczególności budżety gminy, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz inne dokumenty planistyczne) oraz przeprowadzono, wśród urzędników gminy zajmujących się gospodarką nieruchomościami gminnymi, wywiad bezpośredni nt. powodów określonego sposobu formułowania umów najmu i dzierżawy oraz ogólnych założeń polityki gminnej dotyczącej nieruchomości komunalnych w gminie Stargard Szczeciński.

WYNIKI I DYSKUSJA

Gmina Stargard Szczeciński liczy ponad 70 tysięcy mieszkańców; zajmuje 48,1 km² powierzchni (z czego ponad 16 km² stanowią użytki rolne, a około 9 km² – lasy). W jej obrębie znajduje się jedno z większych miast wojewódzkich (co trochę zakłóca klasyczny model obszaru metropolitalnego w kontekście funkcjonowania szczecińskiego obszaru metropolitalnego), które specjalizuje się przede wszystkim w produkcji żywności, usługach dla rolnictwa oraz działalności produkcyjno-usługowej i handlowej. Na terenie miasta od roku 2003 funkcjonuje bardzo dobrze skomunikowany (zwłaszcza z drogą nr 10) Stargardzki Park Przemysłowy, który – jako inwestycja komunalna zgodnie z założeniami literatury (Graczyk 2008) – ma rozwijać atrakcyjność inwestycyjną gminy, aktywizować gospodarczo jej mieszkańców oraz zmniejszać bezrobocie. Na terenie Stargardu Szczecińskiego istnieje ponadto duże zaplecze kadry pracowniczej w wieku produkcyjnym. Ponadto znajdują się tu liczne ośrodki gospodarcze, naukowe (filie uczelni) oraz bankowe (aż dziewięć placówek bankowych). Miasto Stargard Szczeciński stanowi więc silny ośrodek miejski. Większość jego funkcji wynika niewątpliwie z położenia blisko Szczecina, ale nie da się zaprzeczyć, że inne funkcje są generowane przez miasto jako samodzielny ośrodek.

W gminie miejskiej Stargard Szczeciński, z punktu widzenia gospodarki nieruchomościami gminnymi, stwierdza się dominującą pozycję nieruchomości lokalowych, w szczególności lokali użytkowych oraz mieszkalnych. Poza tym pod koniec roku 2006 gmina była właścicielem gruntów o łącznej powierzchni wynoszącej 1654 ha. Zarządzające nieruchomościami komunalnymi Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego sp. z o.o. zawiera na terenie

gminy przede wszystkim umowy najmu. Towarzystwo – zgodnie z zasadą możliwości swobodnego wyboru form realizacji zadań gospodarczych przez samorząd (Jędrzejewski 2007) – podejmuje w gminie Stargard Szczeciński określone w statucie najważniejsze czynności dotyczące gminnego zasobu nieruchomości, którymi są:

1. Odgrywanie w imieniu własnym i Miasta roli inwestora w sektorze budownictwa o czynszach regulowanych – zastąpienie Miasta w roli dostawcy mieszkań na wynajem o umiarkowanych czynszach, czyli przejęcie zadań związanych z realizacją nowego budownictwa czynszowego.

2. Zarządzanie komunalnym zasobem mieszkaniowym oraz prowadzenie na lokalnym rynku usług zarządzania nieruchomościami wspólnot.

3. Zarządzanie komunalnymi nieruchomościami komercyjnymi.

4. Współpraca z innymi podmiotami zainteresowanymi budowaniem mieszkań na wynajem.

5. Pozyskiwanie środków finansowych na nowe budownictwo i remonty, dzięki możliwościom zaciągania kredytów, a w szczególności długoterminowych preferencyjnych kredytów z Krajowego Funduszu Mieszkaniowego i kredytów udzielanych na realizację przedsięwzięć termomodernizacyjnych z premią przyznawaną przez Bank Gospodarstwa Krajowego, oraz poprzez dotacje z funduszu dopłat na tworzenie mieszkań socjalnych.

6. Prowadzenie procedur przydziału i najmu mieszkań komunalnych oraz mieszkań z zasobów Spółki powstałych z udziałem finansowym Miasta oraz partycypantów.

Rola gmin w towarzystwach budownictwa społecznego (TBS) sprowadza się przede wszystkim do ustalania wysokości czynszu za najem metra kwadratowego lokali mieszkalnych oraz do wyposażania towarzystw w środki pozwalające na podjęcie działalności (Bryx 2001). Stargardzkie TBS sp. z o. o. w 2005 roku zarządzało 686 budynkami, w których znajdowało się 6193 lokali mieszkalnych oraz realizowało obowiązki właściciela wobec 279 komunalnych lokali mieszkalnych w budynkach pozostających w obcym zarządzie. W budynkach znajdowało się łącznie 6472 lokali mieszkalnych o powierzchni 333 109 m², 277 lokali użytkowych o powierzchni 22530 m² i 103 garaże o powierzchni 1647 m². Warto tu dodać, że polityka mieszkaniowa prowadzona przez TBS-y stanowi część systemu społeczno-gospodarczego, którego funkcjonowanie jest związane między innymi z zasadą efektywności podejmowanych działań, zasadą prostoty (działania muszą być zrozumiałe dla podmiotów, których dotyczą) oraz z zasadą transparentności (Bryx 2006).

Wśród cech współczesnego zarządzania najmem wyróżnia się ograniczeniem przez wynajmującego zakresu działalności związanej z zarządzaniem nieruchomością oraz możliwością skoncentrowania wysiłków na podstawowej działalności gospodarczej wynajmującego (Śliwiński 2000). Umowa najmu jest więc obecnie traktowana – zwłaszcza w przypadku dużych podmiotów – jako instrument wpływający na rozszerzenie zakresu podejmowanych przez nich działań. Umowy najmu lokali użytkowych w gminie Stargard Szczeciński są zawierane przede wszystkim na czas nieokreślony. Wynajmujący zastrzega konieczność wyrażania pisemnej zgody w przypadku każdorazowej zmiany sposobu użytkowania. Wszelkie koszty związane z przeprowadzaniem

podobnych zmian ponosi najemca, pozbawiony prawa żądania ich zwrotu od wynajmującego. Dodatkowa klauzula umowna podkreśla odpowiedzialność najemcy za przeszkolenie wszystkich zatrudnionych w wynajętym lokalu pracowników w zakresie wiedzy o ochronie przeciwpożarowej. Najemca ponadto ma obowiązek dokonywania napraw utrzymujących lokal w stanie niepogorszonym, uiszczania za lokal podatku od nieruchomości, ponosi też koszty związane z centralnym ogrzewaniem, a także podpisuje odrębną umowę na korzystanie z sieci telekomunikacyjnej. Sam czynsz płatny jest w terminie do dnia 25 miesiąca za miesiąc bieżący, co stanowi odstępstwo od reguły płatności czynszu z góry. W przypadku zwłoki (warto podkreślić, że zwłoki, a nie opóźnienia) z zapłatą czynszu za więcej niż dwa okresy płatności wynajmujący może wypowiedzieć najem bez zachowania terminów wypowiedzenia. Z kolei w przypadku zwłoki przy okazji zwrotu przedmiotu najmu najemca powinien zwrócić wynajmującemu karę umowną stanowiącą 20% czynszu miesięcznego brutto za każdy dzień, licząc od dnia, w którym umowa wygaśa. Dodatkowym obowiązkiem najemcy jest zachowanie w lokalu czystości w związku z prowadzoną działalnością.

Umowy najmu lokali w Stargardzie Szczecińskim są bardzo dobrze skonstruowane pod względem technicznym. Nie stwierdzono jednak realizacji przy tej okazji żadnych zadeklarowanych w dokumentach celów gminnych ani regionalnych, poza wzrostem liczby przedsiębiorców (posiadających dla swojej działalności dobre warunki), co wynika z faktu zawarcia umów. Trudno też mówić o tym, by przy okazji najmu lokali użytkowych gmina prowadziła konkretną politykę rozwoju przedsiębiorstw na swoim obszarze.

W gminie Stargard Szczeciński pojawiają się również umowy dzierżawy gruntów, przeznaczonych pod różnego rodzaju działalność gospodarczą oraz pod szeroko rozumianą działalność ogrodniczą. W pierwszym przypadku dzierżawca zrzeka się na ogół roszczeń z tytułu wad fizycznych odnoszących się do przedmiotu dzierżawy, istniejących obecnie lub mogących się ujawnić w przyszłości. Dzięki temu rozwiązaniu gmina jest uprzywilejowana jako strona umowy. Z kolei ewentualni przedsiębiorcy muszą uwzględniać pewne ryzyko (choć z drugiej strony w razie zajścia ewentualnej szkody można rozważać zakres skuteczności owej klauzuli umownej). Wszelkie zmiany w przedmiocie dzierżawy podnoszące jej wartość lub użyteczność, przeprowadzone przez dzierżawcę, nie mogą być zaliczane na poczet czynszu.

Dzierżawy zawierane są zazwyczaj na czas oznaczony – trzyletni albo dwuletni. Każdą należność wynikającą z umowy dzierżawca jest zobowiązany uiszczać do dziesiątego lub do dwudziestego piątego dnia każdego miesiąca. Wdzierżawiający ma ponadto prawo przeprowadzania kontroli przedmiotu umowy. Jeśli chodzi o grunty przeznaczone pod parkingi, to dzierżawca może ubiegać się o przedłużenie umowy dzierżawy na dłuższy okres, po uzyskaniu pozytywnej opinii Architekta Miejskiego.

W przypadku dzierżaw gruntów przeznaczonych pod działalność ogrodniczą celem umowy jest uprawa warzyw. Dzierżawca jest zobowiązany do korzystania z gruntu zgodnie z określonym celem. Pojawia się w tym wypadku dodatkowe zastrzeżenie, że umowa może być

rozwiązana przez wydzierżawiającego przed upływem okresu podanego w umowie, nawet bez podania przyczyn, z 6-miesięcznym okresem wypowiedzenia. Wydzierżawiający ma prawo także rozwiązać umowę ze skutkiem natychmiastowym w przypadku, gdy zmieni się treść planu zagospodarowania przestrzennego dotyczącego danej części nieruchomości gminnych. W takim wypadku jednak dzierżawca będzie miał prawo do odszkodowania za niezebrane plony w danym roku kalendarzowym.

Umowy dzierżawy gruntów w gminie miejskiej Stargard Szczeciński czynią stroną wydzierżawiającą stroną uprzywilejowaną. Służyć temu ma zwłaszcza możliwość szybkiego rozwiązania umowy przez wydzierżawiającego (nawet z przyczyn czysto subiektywnych). Wydaje się, że wpływają na to dwa czynniki – stosunkowo niewielka ilość gruntów gminnych dostępnych dla zainteresowanych, a także charakter gminy (gmina miejska). Wynika z tego, że wiele podmiotów jest zainteresowanych korzystaniem z gruntów, w związku z czym warunki korzystania mogą być bardziej korzystne dla właściciela.

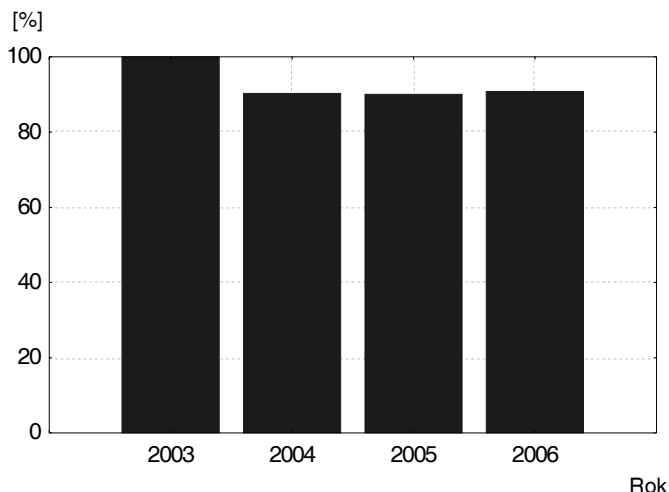
W gminie miejskiej Stargard Szczeciński dokumentacja prowadzona jest w nieco inny sposób niż w gminach wiejskich i wiejsko-miejskich, dlatego najważniejsze wydaje się podkreślenie zmian w powierzchni wszystkich gruntów oddanych w dzierżawę w latach 2003–2006 (tab. 1). W każdym roku umowy dzierżawy są zawierane na nowo, na czas określony. Od roku 2004 liczba gruntów oddawanych w ten sposób w dzierżawę się zmniejsza – w ciągu dwóch lat o prawie 100 000 m². Podobny spadek jest stwierdzany również w przypadku umów dzierżawy gruntów na cele gospodarcze.

Tabela 1. Umowy dzierżawy gruntów gminnych i najem lokali gminnych w gminie Stargard Szczeciński w latach 2003–2006

| Dane dotyczące umów dzierżawy | Liczba w roku | | | |
|---|---------------|-----------|-----------|-----------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Łączna liczba zawartych umów dzierżawy | 876 | 800 | 796 | 807 |
| Powierzchnia gruntów oddanych w dzierżawę [m ²] | 3 613 697 | 3 630 839 | 3 568 024 | 3 536 301 |
| Umowy dzierżawy gruntu na potrzeby gospodarcze | 876 | 722 | 717 | 733 |
| Umowy dzierżawy gruntu na potrzeby mieszkaniowe | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Liczba zawartych umów najmu | 232 | 111 | 114 | 262 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie umów dzierżawy zawartych w gminie Stargard Szczeciński w latach 2003–2006.

Należy podkreślić, że w omawianej gminie grunty dzierżawione są głównie w celach gospodarczych, a przede wszystkim na potrzeby działalności handlowo-usługowej, a także działalności związanej z reklamą czy na potrzeby miejskich targowisk. Właśnie te kierunki działalności gospodarczej dominują w przeznaczeniu dzierżaw. Na podstawie rys. 1 można stwierdzić, że działalność gospodarcza, może nie zawsze dobrze rozwinięta, jest najbardziej istotnym celem zawierania umów dzierżawy gruntów gminnych w gminie Stargard Szczeciński. Warto zaznaczyć, że umów dzierżawy na cele gospodarcze jest najwięcej w całej grupie gmin otaczających miasto Szczecin.



Rys. 1. Dzierżawa gruntów gminnych na cele gospodarcze w gminie strefy Stargard Szczeciński w latach 2003–2006

Źródło: opracowanie własne na podstawie umów dzierżawy zawartych w gminie Stargard Szczeciński w latach 2003–2006.

Ponieważ zasobami mieszkaniowymi gminy zarządza w pełni jako osobny podmiot Stargardzkie Towarzystwo Budownictwa Społecznego, ani umowy dzierżawy, ani umowy najmu, realizowane bezpośrednio przez gminę, nie mają przeznaczenia mieszkalnego. W tabeli 2 przedstawiono dochody z dzierżawy nieruchomości znajdujących się pod bezpośrednim zarządem gminy Stargard Szczeciński w latach 2003–2006. Z tabeli tej wynika, że dochody w latach 2005–2006 są o około 30% większe niż dochody w latach 2003–2004. Zmiana wynika przede wszystkim z podwyższenia wysokości czynszu w roku 2005.

Tabela 2. Dochody z dzierżawy nieruchomości gminnych znajdujących się pod bezpośrednim zarządem gminy w gminie miejskiej Stargard Szczeciński w latach 2003–2006 [zł]

| Wyszczególnienie | Rok | | | |
|------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
| Wysokość dochodu | 1 497 319 | 1 535 319 | 2 502 919 | 2 251 852 |

Źródło: opracowanie własne na podstawie umów dzierżawy zawartych w gminie Stargard Szczeciński w latach 2003–2006 oraz budżetów gminy Stargard Szczeciński z lat 2003–2006.

Zmiana wysokości czynszu, jak wynika z tab. 1, spowodowała to, że w latach 2005–2006 w dzierżawę zostało oddanych mniej gruntów gminnych. Mimo to dochody gminy z tytułu dzierżawy wzrosły, co jest w dużym stopniu efektem rozwoju Stargardzkiego Parku Przemysłowego.

PODSUMOWANIE

W gminie Stargard Szczeciński w przypadku umowy najmu:

- wymagana jest pisemna zgoda wynajmującego przy zmianie sposobu użytkowania,
- czynsz z najmu jest płatny z dołu,
- za zwłokę z płatnością czynszu przewidziana jest kara umowna.

W przypadku umowy dzierżawy:

- dzierżawca zrzeka się roszczeń z tytułu wad fizycznych rzeczy,
- wydzierżawiający ma prawo kontroli przedmiotu dzierżawy,
- możliwe jest rozwiązanie umowy bez podania przyczyny z 6-miesięcznym wypowiedzeniem,
- przy zmianie planu miejscowego możliwe jest rozwiązanie umowy ze skutkiem natychmiastowym przez wydzierżawiającego.

W literaturze przedmiotu w kontekście polityki gmin w odniesieniu do zarządzania zasobami mieszkaniowymi podkreśla się konieczność wprowadzenia rynkowego modelu zarządzania, prowadzenia właściwej polityki czynszowej oraz precyzyjnego określenia kompetencji organów gminnych i zarządców nieruchomości gminnych w zakresie gospodarowania nieruchomościami (Majchrzak 2007). Biorąc pod uwagę powyższe, należy wskazać, że w gminie Stargard Szczeciński istnieje potencjał rozwojowy związany z funkcjonowaniem lokali użytkowych, który powinien wpływać na rozwój gospodarczy gminy. Częste w badanych umowach gospodarcze przeznaczenie dzierżawionych gruntów gminnych stanowi pozytywny kierunek działania, jednakże z powodu ilości gruntów gminnych – niewystarczający. Inicjowanie przez władze gminne rozwoju gospodarczego pod tym względem może łączyć się ze zmianą konstrukcji umów najmu lokali w sposób bardziej sprzyjający przedsiębiorcom. W tym celu gmina mogłaby powołać specjalny podmiot zajmujący się problematyką na podobnej zasadzie jak TBS-y zajmują się lokalami. W celu ograniczenia biurokracji podmiot taki mógłby realizować swoje zadania na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego, również w kontekście funkcjonowania Stargardzkiego Parku Przemysłowego. Celem tego podmiotu byłoby ukierunkowanie polityki gospodarowania nieruchomościami na rozwój inwestycji. W pierwszym rzędzie należałoby z umów dzierżawy, przeznaczonych dla przedsiębiorców, wyeliminować większość niekorzystnych dla nich zapisów przedstawionych powyżej. Otwartym zagadnieniem pozostaje zresztą dalsze funkcjonowanie gminnego zasobu nieruchomości – może lepiej byłoby przekazać nieruchomości wchodzące w skład zasobu w ręce prywatne. Wymagałoby to jednak zmian nie tylko w koncepcji rozwojowej gminy, ale również w polskim prawie. Podkreślić ponadto należy, że w gminach miejskich problematyka najmu lokali mieszkaniowych jest znacznie bardziej istotnym elementem działalności gminy, aniżeli w innych gminach ukierunkowanych w większym stopniu na działalność rolniczą.

PIŚMIENNICTWO

- Bryx M.** 2001. Finansowanie inwestycji mieszkaniowych. Warszawa, Poltext, 103.
- Bryx M.** 2006. Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie. Warszawa, Poltext, 262–264.
- Gorzałyńska Koczkodaj M.** 2007. Rola i znaczenie polityki inwestycyjnej gmin w procesie rozwoju lokalnego [w: Stan i kierunki rozwoju finansów samorządu terytorialnego]. Red. L. Patrzalek. Poznań, Wydaw. Wyższej Szkoły Bankowej, 380.
- Graczyk M.** 2008. Zarządzanie inwestycjami komunalnymi. Bydgoszcz, Branta, 46.
- Jastrzębska M.** 2005. Polityka budżetowa jednostek samorządu terytorialnego. Gdańsk, Wydaw. Uniwersytetu Gdańskiego, 97.

Jędrzejewski L. 2007. Gospodarka finansowa samorządu terytorialnego w Polsce. Wybrane zagadnienia. Bydgoszcz, Branta, 26–27.

Majchrzak M. 2007. Gospodarka i polityka mieszkaniowa w gminach [w: Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym]. Red. A. Zalewski, Warszawa, Szkoła Główna Handlowa, 276–277.

Śliwiński A. 2000. Zarządzanie nieruchomościami. Warszawa, Placet, 128.