

Magdalena Wartalska

Uniwersytet Łódzki

GOSPODAROWANIE MAJĄTKIEM KOMUNALNYM – WYBRANE OBSZARY PROBLEMOWE

1. Wstęp

Gospodarowanie majątkiem komunalnym to wielowymiarowa dziedzina wymagająca stosowania stylów zarządzania adekwatnych do często zmieniających się warunków prowadzenia działalności gospodarczej. W trakcie poszukiwania nowych, jak najbardziej efektywnych rozwiązań władze samorządowe coraz częściej dostrzegają potrzebę pełnej i świadomej koordynacji działań, decyzji oraz przedsięwzięć organizatorskich na rzecz racjonalizacji procesu zarządzania majątkiem. Wynika to m.in. z konieczności podejmowania aktywnych działań zmierzających do optymalnego wykorzystania majątku, które z jednej strony będą gwarantować skuteczne zaspokojenie potrzeb mieszkańców, z drugiej zaś – pozwolą na osiągnięcie maksymalnych dochodów z majątku.

Za cel niniejszego opracowania przyjęto identyfikację warunków i zjawisk oddziałujących na gospodarkę majątkiem komunalnym oraz wskazanie wybranych obszarów usprawnień w tym zakresie. Omawiane zagadnienia dotyczą tej dziedziny aktywności samorządu terytorialnego, która w istotny sposób wpływa na sprawne i racjonalne jego funkcjonowanie. Dlatego też przedstawione rozwiązania można odnieść do wszystkich jednostek samorządu terytorialnego funkcjonujących w Polsce, uwzględniając jednakże ich specyficzny charakter.

2. Prawno-organizacyjne aspekty zarządzania majątkiem

Z podmiotowości gminy wynika posiadanie majątku komunalnego, który stanowi materialną podstawę wykonywania zadań publicznych. W Ustawie z dnia

8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [9] zawarta została definicja mienia komunalnego.¹ Ustawodawca definiuje je jako własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków, oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Majątek taki pozwala gminie na prowadzenie działalności gospodarczej na własną odpowiedzialność, a także wyposaża ją w różnego rodzaju uprawnienia należne podmiotom, którym przysługuje własność i inne prawa majątkowe [2, s. 239-257].

Pojęcie mienia komunalnego jest szersze od własności samorządowej, gdyż obok praw własności obejmuje również prawa majątkowe, takie jak: wierzytelności, ograniczone prawa rzeczowe czy hipotekę. Widać, że w pojęciu mienia mieszczą się przede wszystkim uprawnienia własnościowe, tzn. prawo do dysponowania poszczególnymi składnikami mienia, korzystanie z nich i osiąganie pożytków. Z kolei druga grupa praw majątkowych wynika ze zobowiązań. Gmina może wynajmować, wydzierżawiać (i być dzierżawcą), sprzedawać i nabywać składniki majątkowe [14, s. 163-164].

Przedmiotowy zakres mienia komunalnego obejmuje przede wszystkim:

- grunty przeznaczone na cele publiczne o charakterze lokalnym, tj. pod budownictwo komunalne, tereny zieleni publicznej, cmentarze komunalne itp.;
- budynki mieszkalne i lokale stanowiące komunalne zasoby mieszkaniowe;
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury technicznej, a zwłaszcza sieć wodociagową, kanalizacyjną, ciepłowniczą i gazową, obiekty i urządzenia elektroenergetyczne, melioracyjne, ochrony przeciwpożarowej, lokalną komunikację, drogi publiczne itp.;
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury społecznej, a zwłaszcza żłobki, przedszkola, szkoły, zakłady ambulatoryjnej służby zdrowia, placówki upowszechniania kultury, obiekty sportowe i rekreacyjne itp.;
- zasoby wodne i lasy;
- majątek przedsiębiorstw oraz innych komunalnych osób prawnych;
- wartości niematerialne i prawne (np.: obligacje, akcje i udziały) [4, s. 75].

Samorządowe osoby prawne jako podmioty prawa cywilnego mogą nabywać mienie w każdy sposób przewidziany prawem. W Polsce tworzenie majątku komunalnego odbywa się różnymi sposobami. Warto jednak podkreślić, że wyposażenie w majątek służyć ma realizacji zadań samorządu o charakterze władczym, administracyjnym oraz gospodarczym, dlatego też rodzaj i zakres przekazywanego majątku powinien być dostosowany do funkcji i zadań jednostki samorządu terytorialnego.

W świetle art. 44 ustawy o samorządzie gminnym wyróżniamy sześć sposobów nabywania mienia komunalnego. Największy zakres majątku gminy przejęty na

¹ Wysuwany w toku prac legislacyjnych postulat, żeby mienie gminy, powiatu i województwa określić zbiorowo jako mienie komunalne nie zyskał akceptacji prawodawcy, gdyż w odpowiednich rozdziałach ustaw samorządowych unormował mienie powiatu i mienie samorządu województwa. Również w art. 46 Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej odnajdujemy sformułowanie, zgodnie z którym przysługujące gminie prawo własności i inne prawa majątkowe są mieniem komunalnym [6, s. 7-8].

podstawie tzw. ustawy wprowadzającej [10]. Ustawa ta reguluje nabycie (nieodpłatne) mienia z mocy prawa na podstawie decyzji wojewodów. Jest to tzw. nabycie pierwotne, obejmujące mienie należące do ówczesnych jednostek stopnia podstawowego oraz mienie położone w granicach administracyjnych miast Warszawy, Łodzi i Krakowa. Równie istotne okazało się przekazanie majątku przez administrację rządową na wniosek zainteresowanych gmin lub wniosek samej administracji na zasadach określonych przez Radę Ministrów w drodze rozporządzenia. Nabycie majątku jest też możliwe przez własną działalność gospodarczą, kiedy to normalny obrót majątkiem dostosowany jest do lokalnych potrzeb, możliwości ekonomicznych i skali realizowanych zadań oraz w wyniku innych czynności prawnych, np.: przez przyjęcie darowizny lub spadku. W końcu majątek ten może być tworzony drogą określoną w odrębnych przepisach [14, s. 164].

Podobnie jak w przypadku nabywania mienia dysponowanie mieniem może odbywać się na drodze administracyjno-prawnej oraz cywilnoprawnej. W pierwszym przypadku będziemy mieć do czynienia z przepisami Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [12], która przewiduje np. rozwiązanie umowy o ustanowieniu wieczystego użytkowania, oddanie nieruchomości w zarząd komunalnej jednostce organizacyjnej czy też ustalenie opłaty adiacenckiej. Z kolei metoda cywilnoprawna polega głównie na zawieraniu klasycznych umów, np. sprzedaży.

3. Wykonywanie uprawnień właścicielskich przez władze lokalne

Gmina ma prawo do samodzielnego zarządzania mieniem komunalnym. Podmioty mienia komunalnego samodzielnie decydują o przeznaczeniu i sposobie wykorzystania składników majątkowych. Zgodnie z obowiązującym prawem, wykonywanie uprawnień majątkowych przez samorządy należy do ich organów. W zakresie tzw. zwykłego zarządu uprawnienia te należą do kompetencji organu wykonawczego (w gminie: wójta, burmistrza lub prezydenta miasta), w pozostałych zaś przypadkach decyzje podejmuje organ stanowiący (rada gminy).

Kategorie zwykłego zarządu² i czynności przekraczających zwykły zarząd należą do prawa cywilnego [8]. Czynności zwykłego zarządu obejmują: załatwianie bieżących spraw związanych z korzystaniem z rzeczy zgodnie z ich przeznaczeniem i utrzymywaniem ich w stanie nie pogorszonym (np.: dokonywanie bieżących napraw, uprawianie gruntów, pobieranie, podział i sprzedaż pożytków, uiszczanie podatków oraz innych świadczeń itp.). Z kolei do czynności wykraczających poza zwykły zarząd należy zwłaszcza rozporządzanie rzeczą wspólną (np.: wyzbycie się własności rzeczy, obciążenie rzeczy prawem rzeczowym albo jej wynajęcie, wy-

² „Zarząd” oznacza wszelkie decyzje i wszelkie czynności (prawne, faktyczne, procesowe) dotyczące mienia komunalnego jako całości oraz poszczególnych składników tego mienia.

dzierżawienie, użyczenie itp.). Zakres zwykłego zarządu przekraczają też czynności zmieniające dotychczasowe korzystanie z rzeczy [3, s. 198].

Z wykonywaniem uprawnień majątkowych wiąże się jednak pewne klauzule ograniczające swobodę rozporządzania składnikami majątkowymi mienia samorządowego. Swoboda rozporządzania powinna zostać ograniczona, gdy rozporządzenie majątkiem powoduje ryzyko zaprzestania realizacji zadań publicznych samorządu bądź wyzbycia się przedmiotów o szczególnej wartości przyrodniczej, kulturalnej czy historycznej, zwłaszcza, gdy ich własność została nabyta nieodpłatnie od państwa [6]. Władze lokalne muszą również przestrzegać przepisów wynikających z odrębnych przepisów prawa dotyczących chociażby gospodarki nieruchomościom, prawa budowlanego, ochrony przeciwpożarowej i wielu innych.

W świetle art. 18, ust. 2, pkt 9 ustawy o samorządzie gminnym do wyłącznej właściwości rady gminy należy podejmowanie uchwał w szczególnych sprawach majątkowych. Katalog kompetencji przypisanych radzie gminy jest obszerny i obejmuje sprawy dotyczące:

- określania zasad nabycia, zbycia i obciążenia nieruchomości gruntowych oraz ich wydzierżawiania lub najmu na okres dłuższy niż 3 lata, o ile ustawy szczególne nie stanowią inaczej; do czasu określenia zasad wójt może dokonywać tych czynności za zgodą rady gminy;
- emitowania obligacji oraz określania zasad ich zbywania, nabywania i wykupu przez wójta;
- zaciągania długoterminowych pożyczek i kredytów;
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i kredytów krótkoterminowych zaciąganych przez wójta w roku budżetowym;
- zobowiązań w zakresie podejmowania inwestycji i remontów o wartości przekraczającej granicę ustaloną corocznie przez radę gminy;
- tworzenia i przystępowania do spółek i spółdzielni oraz rozwiązywania i występowania z nich;
- określania zasad wnoszenia, cofania i zbywania udziałów i akcji przez wójta;
- tworzenia, likwidacji i reorganizacji przedsiębiorstw, zakładów i innych gminnych jednostek organizacyjnych oraz wyposażania ich w majątek;
- ustalania maksymalnej wysokości pożyczek i poręczeń udzielanych przez wójta w roku budżetowym.

Szczególna rola w zakresie gospodarowania majątkiem komunalnym przypada jednak wójtowi, który może jednoosobowo składać oświadczenie woli w imieniu gminy w zakresie zarządu mieniem. Ma on również prawo upoważnienia swojego zastępcy do składania niniejszych oświadczeń. Jednocześnie dla skuteczności czynności prawnej, z której wynika zobowiązanie pieniężne bądź która może spowodować powstanie zobowiązań majątkowych, wprowadzono obowiązek kontrasygnaty skarbnika lub osoby przez niego upoważnionej. Skarbnik gminy, który odmówi kon-

trasygnaty, ma obowiązek jej dokonania na pisemne polecenie zwierzchnika, powiadając o tym radę gminy oraz regionalną izbę obrachunkową.

Jednocześnie wymóg racjonalnego wykorzystania majątku komunalnego prowadzi do działań ujawniających się w komercjalizacji zarządu nad mieniem komunalnym i poszukiwania najbardziej opłacalnych rozwiązań [14, s. 167]. Dużą rolę może tu odegrać prywatyzacja zarządzania, a więc zmiana struktury własnościowej podmiotów zarządzających majątkiem na korzyść własności prywatnej przy jednoczesnej redukcji zaangażowania gminy w bezpośrednie świadczenie usługi zarządczej [1, s. 29]. Oddzielenie funkcji właściciela od funkcji zarządcy może przyczynić się do zwiększenia racjonalności wykorzystania majątku, gdyż zgodnie z poglądami zwolenników teorii neoliberalnej, prywatyzacja struktury zarządzania sprzyja najbardziej efektywnym zachowaniom. Przed podjęciem decyzji należy jednak przeprowadzić szereg wnikliwych badań i analiz, których celem będzie wybór trafnych rozstrzygnięć gwarantujących ochronę interesu gminy.

4. Planowanie w procesie gospodarowania majątkiem

W procesie zarządzania jednostką samorządu terytorialnego należy zwrócić szczególną uwagę na istotną kwestię, jaką jest całościowe ujmowanie procesów rozwojowych i decyzji bieżących [14, s. 100]. Szczupłość zasobów publicznych narzuca imperatyw wypracowania długofalowej strategii majątkowej obejmującej priorytet celów, metod i środków ich realizacji, która na bieżąco jest aktualizowana nie pod kątem programów politycznych kolejnych władz samorządowych, lecz rzeczywistych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Strategia majątkowa gminy to nie tylko odpowiednio wypracowane procedury władania majątkiem, ale również wiarygodny plan trwałego zasilania budżetu dochodami z majątku. Gmina może wykorzystywać wiele form gospodarowania majątkiem, zwłaszcza: oddanie w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, użyczenie, umowę najmu i dzierżawy, a także oddanie nieruchomości w trwały zarząd. Użyte w ten sposób korzyści w postaci dodatkowych dochodów mają szczególne znaczenie dla gospodarki finansowej dużych miast, gdyż są to źródła dochodów własnych, na które władze lokalne mają największy wpływ przy ustaleniu ich struktury rzeczowej i czasowej. Wpływa to niewątpliwie na rozwój gospodarczy gminy oraz osiąganie celów wynikających z planów strategicznych. Dlatego też tak ważna jest elastyczność „proinwestycyjna” władz lokalnych polegająca na rozsądnym określeniu dopuszczalnych granic swobody w wykorzystaniu poszczególnych składników majątkowych. Kryterium zysku nie może jednak przysłaniać innych celów zarządzania mieniem komunalnym.

U podstaw planowania procesu zarządzania majątkiem leżą dwa akty planistyczne: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, które niejako tworzą fundamenty strategii majątkowej gminy. Chodzi tu o dokładne sprecyzowanie celów

rozwoju oraz kierunków i sposobów działania prowadzących do ich osiągnięcia. Szczególna rola przypada w tym zakresie studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które jest dokumentem strategicznym o wieloletniej perspektywie. Dokonuje się w nim analizy istniejących potrzeb, ograniczeń oraz możliwości rozwoju gminy i na tej podstawie określa kierunki jej rozwoju przestrzennego. Nie jest to jednak prawo miejscowe, na podstawie którego dokonuje się właściwego zagospodarowywania przestrzeni miejskiej. Tę rolę odgrywa miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego [13], opierający się na ustaleniach studium.

W zależności od potrzeb miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego zawiera rozmaite ustalenia, m.in. określenie kierunków i zasad zagospodarowania terenów gminy z przeznaczeniem ich na określone cele gospodarcze i społeczne. Posiadanie planów zagospodarowania przestrzennego to opłacalna inwestycja gminy, która ma istotne znaczenie dla planowania zasad zarządzania majątkiem komunalnym. Plany informują bowiem użytkowników przestrzeni o przyszłych korzyściach i ograniczeniach. Wyznaczenie „jasnych reguł gry” ma szczególne znaczenie dla inwestorów, gdyż uporządkowanie gospodarki gminnej zachęca do tworzenia nowych przedsiębiorstw, rozszerzenia działalności itp. Dzięki nim można stymulować pożądane zagospodarowanie, a także zapobiec chaotycznym i niepożądanym inwestycjom.

Ponadto systemowe podejście do zagadnień zarządzania publicznego wymaga, aby budowę strategii majątkowej oprzeć na przyjętej strategii rozwoju lokalnego oraz innych narzędziach zarządzania, w tym na Wieloletnim Planie Inwestycyjnym i Wieloletnim Planie Finansowym oraz programach branżowych. Pozwala to na uściślenie niezbędnych nakładów inwestycyjnych w zakresie gospodarki majątkiem. Podejście takie pozwala na całościowe wykorzystanie gospodarki komunalnej gminy do realizacji jej strategicznych celów rozwojowych.

5. Elementy racjonalizacji w gospodarowaniu majątkiem komunalnym

Problematyka gospodarowania majątkiem jest ściśle związana z zagadnieniami dotyczącymi właściwej organizacji procesu świadczenia usług publicznych. Władze gminy muszą zdecydować o wyborze formy prawno-organizacyjnej świadczenia usług publicznych. Decyzja ta niewątpliwie wpłynie na wybór modelu zarządzania majątkiem komunalnymi.

W pierwszej kolejności należy wyodrębnić podmioty świadczące usługi o charakterze użyteczności publicznej oraz podmioty prowadzące działalność zarobkową. Zgodnie z postanowieniami Ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej [11], zadaniami o charakterze użyteczności publicznej są zadania, których celem jest bieżące i nieprzerwane zaspokajanie zbiorowych potrzeb ludności poprzez świadczenie usług powszechnie dostępnych. Zadania te mogą być prowadzone zwłaszcza w formie zakładu budżetowego lub spółki prawa handlo-

wego. Zapis ten nie ogranicza jednak prowadzenia tej działalności tylko do tych dwóch form organizacyjnych. Gospodarka komunalna może być również prowadzona w formie jednostki budżetowej (w ramach której mogą występować gospodarstwa pomocnicze) czy podmiotów działających na tzw. prawach specjalnych (agencje, fundacje, stowarzyszenia).

Wybór formy prawno-organizacyjnej powinien zostać poprzedzony przeprowadzeniem nie tylko prostego rachunku zysków i strat, określającego m.in. wszystkie potencjalne koszty prowadzenia takiej działalności, ale powinien uwzględniać również warunki gospodarki rynkowej. Coraz częściej mamy bowiem do czynienia z sytuacją, w której zaspokajanie zbiorowych potrzeb, a nie dążenie do zysku powoduje, że działalność gminy pozostaje w sprzeczności z rynkowymi zasadami działalności gospodarczej. Rozwiązaniem może być urynkowienie usług publicznych, co spowoduje, że samorząd stanie się jedynie organizatorem rynku. Jest to nowy model zarządzania usługami publicznymi, zgodnie z którym podstawową rolą gminy jest współokreślanie celów i kontrola ich realizacji.

Warto równocześnie zaznaczyć, że wspólną cechą wypracowanych w wielu krajach reform sektora publicznego jest włączenie środowiska przedsiębiorców prywatnych w proces świadczenia usług publicznych na zasadach partnerstwa publiczno-prywatnego (PPP). Prowadzi to do szybkiej i skutecznej realizacji zamierzeń inwestycyjnych przy zachowaniu kontroli gminy nad wykonawstwem i późniejszą eksploatacją urządzeń i obiektów. Nie ulega wątpliwości, że pomoc lub wsparcie finansowe kapitału prywatnego (w ramach montażu finansowego) jest często gwarancją realizacji projektów inwestycyjnych. Mechanizm łączenia środków ma sens jedynie wtedy, gdy opiera się na wspólnocie interesów sektora prywatnego i sektora publicznego.

W zależności od ryzyka i odpowiedzialności, jakie gotowi są przyjąć na siebie inwestor prywatny oraz władze lokalne, finansowanie potrzeb inwestycyjnych, oparte na zasadach PPP przybiera różne formy: od prostych umów na usługę, poprzez umowy menedżerskie i umowy dzierżawy, aż do zastosowania bardziej skomplikowanych procedur w umowach typu BOT (*build-operate-transfer*), w których inwestycja finansowana jest przez udziałowców prywatnych, przy jednoczesnym ich udziale w podmiocie zarządzającym powstałym obiektem. System ten stosuje się w sytuacji, gdy projektowany obiekt wymaga jednorazowej i bardzo kapitałochłonnej inwestycji (np.: spalarni, pirolizy itp.). Całkowita komercjalizacja takiego przedsięwzięcia powoduje, że inwestorzy oczekują zwrotu zainwestowanego kapitału w okresie przewidzianym dla innych alternatywnych inwestycji (najczęściej jest to okres 8 lat) [16].

Niezależnie od przyjętej formy prawno-organizacyjnej świadczenia usług publicznych podstawową kwestią staje się działanie mające na celu zwiększenia wydajności świadczenia usług publicznych, w tym racjonalizacja wydatków.³ Podsta-

³ Dotyczy to zarówno nowo ponoszonych wydatków inwestycyjnych, jak i kosztów bieżącego utrzymania zasobów, w tym kosztów administracyjnych, gospodarki konserwacyjno-remontowej, utrzymania czystości itp.

wowym czynnikiem decydującym o poziomie efektywności gospodarowania jest poziom kosztów ponoszonych przez podmioty realizujące usługi publiczne. Stają się one jednym z głównych wskaźników ekonomicznych świadczących o jakości zarządzania. Umiejętne wykorzystanie rzeczowego majątku komunalnego wywiera istotny wpływ na poziom kosztów działalności ponoszonych przez gminę. W gospodarce rynkowej żaden podmiot nie może pozwolić sobie na dowolne kształtowanie poziomu kosztów, tym bardziej że gminy mają ograniczone zasoby materialne.

W związku z tym integralnym elementem programu zarządzania majątkiem powinno stać się zarządzanie kosztami we wszystkich jednostkach organizacyjnych gminy rozumiane jako celowe i świadome podejmowanie decyzji prowadzących do osiągnięcia i utrzymania założonego poziomu kosztów. Władze lokalne powinny mieć zatem szczególne baczenie na właściwie zidentyfikowanie i zaplanowanie procesów świadczenia usług publicznych, w których wykorzystuje się wymienione wcześniej zasoby.

Warto ponadto podkreślić, że specyficzny charakter sfery *public utility* stwarza problem pomiaru efektywności działań prowadzonych w jej ramach. Wynika to głównie z określenia w ustawach kompetencyjnych podstawowego celu funkcjonowania gminy, którym jest zaspokajanie zbiorowych potrzeb obywateli. Zysk z przyczyn społecznych jest kategorią drugorzędną. Gospodarka komunalna ponosi takie wydatki, przy których na ogół nie można zastosować precyzyjnych narzędzi pomiaru skutków tych wydatków (np. na administrację, ochronę zdrowia, opiekę społeczną czy też edukację i wychowanie). W takim przypadku należy ustalić związki pomiędzy poziomem i strukturą wydatków a rzeczywistymi korzyściami społeczno-gospodarczymi, w perspektywie zarówno bieżącej, jak i wieloletniej, biorąc równocześnie pod uwagę kryterium minimalizacji konfliktów na linii gmina–wymagania stawiane przez podmioty inwestujące na jej terenie.

Słabość rozwiązań w zakresie podnoszenia racjonalności gospodarowania majątkiem wynika również z tego, że wybór kryteriów oceny jest często decyzją polityczną i nie zależy od powszechnie przyjętych norm postępowania w danej dziedzinie, lecz od woli polityków i postrzegania przez nich społecznych aspektów gospodarki. Podejście takie spotyka się z wieloma uwagami krytycznymi ze strony ekonomistów. Należy więc postawić zasadnicze pytanie: ile gospodarki rynkowej i stosowanych przez nią ocen efektywności działania można zastosować w dziedzinach nastawionych na realizację zadań publicznych?

Dotychczas problem ten nie został do końca rozwiązany. Należy jednak zaznaczyć, że podstawą oceny, w sektorze zarówno prywatnym, jak i publicznym powinno być porównywanie efektów z poniesionymi nakładami. Odejście od kryterium maksymalizacji zysku w sektorze publicznym wymaga odmiennego zdefiniowania efektów – w tym wypadku efektem jest poziom i jakość zaspokojenia potrzeb mieszkańców gminy oraz stopień rozwoju infrastruktury technicznej i społecznej. Racjonalizacja nakładów, wyrażona oszczędnością, nie może być zatem traktowana w sposób absolutny – jako cel sam w sobie, gdyż w przypadku gospo-

darki komunalnej sprecyzowanie pojęcia „oszczędny” jest szczególne. Tak jak w funkcjonowaniu podmiotów prywatnych, tak i w jednostkach samorządu terytorialnego oznacza ono „gospodarność i ekonomizację działań”. Specyficzny charakter funkcjonowania gminy sprawia, że kryterium oszczędności nie może być uznane za pierwszoplanowe. Nadmiernie rygorystyczne rozwiązania mogą bowiem doprowadzić do sytuacji absurdałnych, w których dysponenti środków publicznych mogliby powstrzymać się od wykonywania zadań publicznych, do których są prawnie zobligowani [5, s. 211].

Nie powinna jednak budzić wątpliwości konieczność racjonalizacji kosztów realizacji poszczególnych przedsięwzięć, uwzględniającej pełne wykorzystanie posiadanych zasobów majątkowych. Koszty są bowiem podstawowym czynnikiem decydującym o poziomie efektywności gospodarowania zasobami majątkowymi gminy. Władze lokalne muszą prowadzić politykę racjonalnego ich wykorzystania, co w bezpośredni sposób przekłada się na konieczność właściwego zidentyfikowania i zaplanowania wszystkich działań zarządzania kosztami. Szczególne miejsce w tym obszarze zajmuje rachunek kosztów, którego zadaniem jest dokonanie właściwego pomiaru kosztów działalności wszystkich jednostek organizacyjnych gminy. Wprowadzenie systemowych rozwiązań w zarządzaniu kosztami pozwala nie tylko na poznanie mechanizmów i przyczyn powstawania kosztów czy też kształtowanie pożądanej ich struktury. W dłuższym okresie przyczynia się do redukcji ponoszonych wydatków bieżących na rzecz wydatków majątkowych, które pozytywnie wpływają na atrakcyjność inwestycyjną gminy.

Zarządzanie majątkiem nie może ograniczać się jedynie do wyznaczenia optymalnej struktury kosztów. Funkcjonowanie gminy w warunkach gospodarki rynkowej, którą cechuje znaczna dynamika zmian zachodzących głównie na skutek postępu technologicznego, powoduje konieczność bieżącego monitorowania rzeczywistych różnic między planem wykorzystania majątku a wykonaniem poszczególnych przedsięwzięć. Nie należy przy tym ograniczać się tylko do stwierdzenia zaistnienia takiego faktu i wprowadzenia korekty do planu, lecz za pomocą metod analiz i kontroli dążyć do urealnienia planów w taki sposób, by zwiększyć ich wiarygodność.

6. Podsumowanie

Majątek stanowi trwałą podstawą samorządności gospodarczej gminy. Jest bazą realizacji zadań publicznych, co w prostej linii rzutuje na wybór metod i form jego wykorzystania, a także na decyzje właścicielskie podejmowane przez władze samorządowe.

W wyniku postępującego procesu decentralizacji państwa gminy mają możliwości zarządzania coraz większym majątkiem. Tymczasem gminy w bardzo zróżnicowanym stopniu korzystają z przysługujących im praw gospodarowania majątkiem. Jak uważają specjaliści, w wielu gminach władze lokalne nie znają nawet

właściwego stanu posiadania. Najczęściej wyliczana jest wartość księgowa danej części majątku, nie ma jednak przyjętych standardów w skali kraju [15]. Często nie przeprowadza się prawidłowo inwentaryzacji, brakuje planów zagospodarowania nieruchomości, co może prowadzić do nieprawidłowości, a czasami wręcz do zjawisk patologicznych. Opóźnienia w windykacji należności, udzielanie nadmiernych ulg i zwolnień przy sprzedaży, stosowanie trybu bezprzetargowego czy też nieupublicznianie informacji o sprzedaży nieruchomości sprzyjają zjawisku korupcji i malwersacji.

Koniecznością jest więc staranne wypracowanie generalnych zasad gospodarowania majątkiem, które uchronią jednostki samorządu terytorialnego przed niegospodarnością. Precyzyjne zaprojektowanie celów i kierunków działań, a także ukierunkowanie alokacji zasobów materialnych gminy na szeroko pojmowany wzrost potencjału gospodarczego gminy powinny stanowić podstawę podejmowania wszelkich decyzji.

Literatura

- [1] Bałtowski M., *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych. Przebieg i ocena*, PWN, Warszawa 1998.
- [2] Dybowski T., *Mienie komunalne*, [w:] *Samorząd terytorialny i rozwój lokalny*, red. A. Piekara, Z. Niewiadomski, Uniwersytet Warszawski, Warszawa 1992.
- [3] Kotlińska J., *Zarządzanie majątkiem komunalnym gminy*, [w:] *Problemy zarządzania w działalności samorządu terytorialnego*, red. S. Dolata, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2002.
- [4] Obrębalski M., *Mienie gmin i powiatów w Polsce*, [w:] *Gospodarka lokalna w teorii i w praktyce*, red. E. Sobczak, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 905, AE, Wrocław 2001.
- [5] Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, PWN, Warszawa 2001.
- [6] Prutis S., *Mienie samorządu terytorialnego i sposoby jego nabycia*, <http://www.infoport.pl>.
- [7] Szczepański K., *Dochody z majątku samorządów*, Wydawnictwo Prawno-Ekonomiczne IN-DOR, Warszawa 1999.
- [8] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r., Kodeks cywilny (DzU 1964 nr 16, poz. 93 z późn. zm).
- [9] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym. (DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm).
- [10] Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. *Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych* (DzU 2000 nr 32, poz. 191 z późn. zm).
- [11] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU 2000 nr 115, poz. 741 z późn. zm.).
- [12] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (DzU 2000 nr 115, poz. 741 z późn. zm.).
- [13] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003 nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- [14] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- [15] Weber M., *Najwięcej wiemy o przedsiębiorstwach*, „Wspólnota” 2002 nr 3.
- [16] www.ratusz.pl/finanse/artykuly/propozycja_index.php.

MANAGEMENT OF COMMUNAL PROPERTY – SELECTED PROBLEMATIC AREAS

Summary

This article is dedicated to problems from the area of managing communal property. Communal assets make a permanent base for economic self-government of territorialself-governing units. They are also a base for accomplishment of public tasks, which directly influences the choices of methods and forms of property usage, as well as the owner's decisions made by local authorities. Management of self-government property is a multidimensional field, which requires using management techniques adequately to the often changing conditions of running a business. Contemporary economic and legal circumstances make it necessary to reorient the processes of self-government's property management, especially regarding the time factor. In search of new, most effective solutions local authorities more often see the need of full and conscious coordination of tasks, decisions and organizational undertakings made in aid of the rationalization of this process.