

Magdalena Wartalska

Uniwersytet Łódzki

WYBRANE ASPEKTY PRYWATYZACJI ZARZĄDZANIA NIERUCHOMOŚCIAMI KOMUNALNYMI

1. Wstęp

Samodzielność funkcjonowania jednostek samorządu terytorialnego nie byłaby możliwa bez wyposażenia ich w majątek, za pomocą którego mogą prowadzić działalność gospodarczą i którym odpowiadają za swoje zobowiązania. Na mocy przepisów wprowadzających ustawę o samorządzie terytorialnym z 1990 r. gminy zostały wyposażone w mienie komunalne, którym dysponują samodzielnie i na własną odpowiedzialność w ramach obowiązujących przepisów prawa. Zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym przez mienie komunalne rozumie się własność i inne prawa majątkowe należące do poszczególnych gmin i ich związków oraz mienie innych gminnych osób prawnych, w tym przedsiębiorstw. Majątek natomiast to jedynie przedmioty wyżej wymienionych praw [3].

Pojęcie mienia komunalnego jest zatem szersze od własności samorządowej, gdyż obok praw własności, obejmuje również prawa majątkowe, 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 [15, s. 163-164]. Przedmiotowy zakres mienia komunalnego obejmuje przede wszystkim [6, s. 75]:

- 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, ciepłą i gazową, obiekty i urządzenia elektroenergetyczne, melioracyjne, ochrony przeciwpożarowej, lokalną komunikację, drogi publiczne itp.;
- obiekty i urządzenia lokalnej infrastruktury społecznej, a szczególnie 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).

Własność komunalna jest stosunkowo młodą kategorią prawną. Własność ta powstała w wyniku tzw. komunalizacji, czyli nabycia przez gminy i ich związki określonych rodzajów mienia ogólnonarodowego, należącego wcześniej do rad narodowych i terenowych organów administracji państwowej. Niezakończony proces komunalizacji w poważny sposób ogranicza dostęp zwłaszcza do nieruchomości, które stanowią potencjalny przedmiot obrotu, a tym samym potencjalne źródło dochodów dla miasta.

Gminy mają prawo do samodzielnego zarządzania majątkiem 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 prezydenta miasta, natomiast w pozostałych przypadkach decyzje podejmuje rada miasta.

Z wykonywaniem uprawnień majątkowych wiążą 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 [7]. Władze lokalne muszą również przestrzegać przepisów wynikających z odrębnych przepisów prawa, dotyczących chociażby gospodarki nieruchomościami, prawa budowlanego, ochrony przeciwpożarowej i wielu innych.

2. Zarządzanie nieruchomościami komunalnymi – specyfikacja podstawowych zagadnień

Szczególną rolę, zwłaszcza w gminach miejskich, odgrywa gospodarka nieruchomościami. Artykuł 46 Kodeksu cywilnego definiuje pojęcie nieruchomości jako wydzieloną część powierzchni ziemnej, stanowiącą odrębny przedmiot własności,

grunty oraz budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny przedmiot własności.

Pojawiające się w literaturze przedmiotu definicje zarządzania nieruchomościami można podzielić na dwa ujęcia: wąskie i szerokie [17, s. 27]. W ujęciu wąskim zarządzanie nieruchomościami utożsamiane jest z administrowaniem¹ i ogranicza się jedynie do wykonywania bieżących czynności związanych z utrzymaniem nieruchomości (utrzymanie porządku, konserwacja, uzyskiwanie dochodów z tej nieruchomości itp.). W ujęciu szerokim zarządzanie nieruchomościami wykracza poza realizację zadań bieżących. Polega na podejmowaniu decyzji strategicznych dotyczących nieruchomości oraz inicjowaniu na tej podstawie działań w sferze administracji, eksploatacji i inwestycji dla osiągnięcia celów właściciela, którymi mogą być [5]:

- 1) utrzymanie nieruchomości w stanie niepogorszonym, zgodnie z jej przeznaczeniem,

- 2) uzasadnione inwestowanie w nieruchomość, prowadzące do wzrostu jej wartości,

- 3) dostarczanie stałych dochodów, o ile takie są jego zamiary,

- 4) zwrot zainwestowanego kapitału (zbycie nieruchomości za określoną cenę).

Zasady gospodarowania nieruchomościami w Polsce reguluje Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [9]. Zgodnie z art. 185 ust. 1 te same ustawy zarządzanie nieruchomościami polega na podejmowaniu wszelkich decyzji i dokonywaniu wszelkich czynności zmierzających do utrzymywania nieruchomości w stanie niepogorszonym zgodnie z jej przeznaczeniem, jak również do uzasadnionego inwestowania w tę nieruchomość. Gospodarowanie nieruchomościami obejmuje [2, s. 208-209]:

- ewidencjonowanie nieruchomości,
- zapewnienie wyceny tych nieruchomości,
- sporządzanie planów wykorzystania gminnego zasobu nieruchomości,
- zabezpieczenie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem,
- wykonanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności,
- współpracę z innymi organami, które na mocy odrębnych przepisów gospodarują nieruchomościami komunalnymi, a także z właściwymi jednostkami samorządu terytorialnego,
- zbywanie, za zgodą wojewody, nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości,

¹ Administrowanie to pojęcie niezawierające aktywności i kreatywności. Jest to jedynie rodzaj kierowania w warunkach ograniczonych uprawnień kierującego, bez możliwości podejmowania przez niego samodzielnych decyzji o sposobach i celach wykorzystania zasobów danej organizacji, poprzez precyzyjne określenie standardów wyników i procedur zachowania [15, s. 95].

- przygotowanie opracowań geodezyjno-prawnych i projektowych, dokonywanie podziałów i scażeń nieruchomości, a także wyposażanie ich, w miarę możliwości, w niezbędne urządzenia infrastruktury.

Nieruchomości komunalne powinny się stać integralną częścią polityki finansowej gminy. Korzyści płynące z optymalizacji sposobu zarządzania infrastrukturą komunalną to nie tylko obniżenie kosztów jego utrzymania i poprawa jakości usług publicznych, ale również poniesienie lub zachowanie jej wartości rynkowej. W dobie dynamicznych zmian zachodzących na rynku nie wystarcza zastosowanie tradycyjnych rozwiązań z zakresu zarządzania. Koniecznością staje się zastosowanie nowoczesnych technologii informatycznych, stanowiących istotne źródło informacji dla zarządzających.

Zarządzanie nieruchomościami jest to osiągnięcie przez zarządcę postawionych przez właściciela nieruchomości celów strategicznych związanych z nieruchomością przy pomocy innych ludzi, zasobów materialnych oraz niematerialnych. Zarządcą nieruchomości może być osoba fizyczna posiadająca licencję zawodową lub przedsiębiorstwo prowadzące działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami, jeżeli zarządzanie będzie wykonywane przez zarządców nieruchomości. Działają oni na podstawie umowy o zarządzanie nieruchomością zawartej z jej właścicielem, wspólnotą mieszkaniową albo inną osobą lub jednostką organizacyjną, której przysługuje prawo do nieruchomości, ze skutkiem prawnym bezpośrednim dla tej osoby lub jednostki organizacyjnej (art. 185).

Współczesny model zarządzania nieruchomościami stawia przed zarządzającymi wysokie wymagania. Podkreśla on konieczność traktowania nieruchomości jako kapitału, zapewniając właścicielowi określone korzyści ekonomiczne, i oferowania pożądanych efektów użytkowych dla najemców [4]. Analizy przeprowadzane przez różne ośrodki badawcze wskazują, że im większy jest ośrodek miejski, na którym działają komunalne firmy zarządzające nieruchomościami, tym trudniej jest utrzymać dostateczny poziom świadczonych przez nie usług. Wynika to z tego, że zarządzanie nieruchomościami to wielowymiarowa dziedzina wymagająca stosowania stylów zarządzania adekwatnych do często zmieniających się warunków prowadzenia działalności gospodarczej. W poszukiwaniu nowych, jak najbardziej efektywnych rozwiązań władze samorządowe coraz częściej dostrzegają potrzebę pełnej i świadomej koordynacji działań, decyzji oraz przedsięwzięć organizatorskich na rzecz racjonalizacji tego procesu. Jest to następstwem konieczności podejmowania aktywnych działań zmierzających do optymalnego wykorzystania posiadanego majątku, które z jednej strony będą gwarantować skuteczne zaspokojenie potrzeb mieszkańców, z drugiej zaś pozwolą na osiągnięcie maksymalnych dochodów z majątku.

3. Modele zarządzania nieruchomościami komunalnymi

Rozwiązania szczegółowe dotyczące przepisów normujących politykę dochodową jednostek samorządu terytorialnego wskazują, że nie mają one bezpośrednie

go wpływu na wysokość pozyskiwanych dochodów z tytułu podatków i opłat lokalnych oraz dochodów wyrównawczych z budżetu państwa. Poza nielicznymi dochodami z podatków lokalnych, w przypadku których możliwe jest podejmowanie działań mogących prowadzić do obniżenia wpływów z tego tytułu, gminy nie mają możliwości kształtowania struktury podatkowej. Dlatego coraz większego znaczenia dla wpływów majątkowych nabiera aktywne kształtowanie polityki zarządzania nieruchomościami prowadzącej do maksymalizacji dochodów w tym zakresie.

Wyróżnia się dwa podstawowe modele zarządzania nieruchomościami komunalnymi: zarządzanie realizowane przez gminne jednostki organizacyjne oraz zarządzanie realizowane przez podmioty prywatne, wyłaniane w drodze przetargu.

Warto zwrócić uwagę na przepisy ustawy o gospodarce nieruchomościami wskazujące, że możliwość powierzenia zarządzania gminnymi zasobami nieruchomości podmiotom tworzonym w tym celu przez jednostki samorządu terytorialnego (np. przez gminę) może nastąpić wyłącznie co do tych nieruchomości (gruntowych lub budynkowych), które są w 100% własnością gminy lub są przedmiotem użytkowania wieczystego gminy. Co więcej, Naczelny Sąd Administracyjny we Wrocławiu w wyroku z dnia 11 września 2003 r. [16] stwierdza, że działalność polegająca na odpłatnym świadczeniu, na podstawie odrębnych umów, podmiotom innym niż gmina, usług dotyczących zarządzania nieruchomościami nie wchodzi w zakres zadań własnych gminy wymienionych w art. 7 Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, ma charakter komercyjny i jako taka wykracza poza zadania o charakterze użyteczności publicznej. Może być więc prowadzona jedynie w formie spółki prawa handlowego, po spełnieniu następujących warunków określonych w Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej:

- istnieją niezaspokojone potrzeby wspólnoty samorządowej na rynku lokalnym,
- występujące w gminie bezrobocie w znacznym stopniu wpływa ujemnie na poziom życia wspólnoty samorządowej, a zastosowanie innych działań i wynikających z obowiązujących przepisów środków prawnych nie doprowadziło do aktywizacji gospodarczej, a szczególnie do znacznego ożywienia rynku lokalnego lub trwałego ograniczenia bezrobocia.

W praktyce zarządzanie nieruchomościami komunalnymi jest zmonopolizowane przez gminne jednostki organizacyjne (zawłaszcza zakłady budżetowe). Jednocześnie nader często pojawia się opinia, że przekształcenie zakładu budżetowego w spółkę gminną będzie rozwiązaniem, w którym nie tracąc kontroli nad majątkiem, można doprowadzić do istotnego zwiększenia efektywności zarządzania nieruchomościami.

Dla gminy jest to rozwiązanie w miarę proste, nie wzbudza tylu kontrowersji, co prywatyzacja zarządzania, nie naruszając przy tym interesu chociażby dotychczasowych pracowników zakładu, którzy są zatrudniani w nowo powstałej spółce. Jest to jednak rozwiązanie pozorne, gdyż nie realizuje podstawowych założeń mo-

dernizacji zarządzania. Firmy komunalne rzadko poddają się presji konkurencyjnej, gdyż mają pozycję uprzywilejowaną. Władze lokalne znacznie łagodniej traktują ich osiągnięcia finansowe niż osiągnięcia prywatnych wykonawców usług.

Dalej Naczelny Sąd Administracyjny podkreśla jednak, że działalność tę należy odróżnić od administrowania nieruchomościami wspólnymi, prowadzonego na podstawie art. 18 ust. 2 Ustawy z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali [12], stanowiącego, że w razie sukcesywnego wyodrębniania lokali przyjęty przez dotychczasowych współwłaścicieli sposób zarządu nieruchomością wspólną ma skutek także w odniesieniu do każdego kolejnego nabywcy lokalu. Skoro gmina jest jednym ze współwłaścicieli nieruchomości wspólnej powstałej wskutek sukcesywnego wyodrębniania lokali mieszkalnych, to zarządzanie taką nieruchomością mieści się w zakresie zadań o charakterze użyteczności publicznej z tej przyczyny, że wykonywane jest również i na rzecz gminy w zakresie jej własnych zadań w celu zaspokojenia zbiorowych potrzeb wspólnoty samorządowej.

Tymczasem wymóg racjonalnego wykorzystania majątku komunalnego, w tym postulowane od wielu lat niełączenie funkcji właściciela i zarządcy, coraz częściej prowadzi do działań ujawniających się w prywatyzacji zarządu nad nieruchomościami. Dużą rolę może tu odegrać prywatyzacja zarządzania, a więc zmiana struktury własnościowej podmiotów zarządzających nieruchomościami na korzyść własności prywatnej, przy jednoczesnej redukcji zaangażowania gminy w bezpośrednie świadczenie usługi zarządczej. Znajduje to wyraz zwłaszcza w przypadku wspólnot mieszkaniowych, gdzie gminny zarządca nie reprezentuje interesów wspólnoty, lecz tylko jednego z nich – gminy jako swego pracodawcy. Konsekwencją tej sytuacji jest często brak jasności w procedurach finansowania zarządcy. Jeżeli nie wiadomo, jaki jest dokładny udział kosztów zarządzania nieruchomościami gminy w kosztach ogółem, to z reguły właśnie on pokrywa wszelkie „niczyje” koszty, gdyż oddaje zarządcy całość dochodów z majątku.

Nie powinno więc budzić zdziwienia stwierdzenie, że oddzielenie funkcji właściciela od funkcji zarządcy przyczynia się w znacznym stopniu do zwiększenia racjonalności wykorzystania majątku. 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 zarówno interesu gminy, jak i inwestora prywatnego.

4. Bariery prywatyzacji zarządzania nieruchomościami komunalnymi

W odczuciu społecznym, i nazbyt często wśród samorządowców, prywatyzacja ma wydźwięk negatywny. Gminy boją się przede wszystkim utraty kontroli nad posiadanym majątkiem i sposobem zarządzania nim oraz konfliktów z pracownikami zatrudnionymi we własnych przedsiębiorstwach, którzy boją się utraty pracy.

Ponadto powszechny jest pogląd, że zarządzanie nieruchomościami jest nierentowne, a jego prywatyzacja podwyższy i tak już wysokie koszty utrzymania zasobu.

Nazbyt często mylone jest utrzymanie zasobu przez właściciela z zarządzaniem tym zasobem. Jak już wspomniano, zarządzanie nieruchomościami to świadczenie usługi na rzecz właściciela. Odpowiednio sformułowane postanowienia umowy o zarządzanie, gwarantujące zwrot poniesionych kosztów, a jednocześnie uzależniające poziom wynagrodzenia od uzyskanych efektów, spowoduje, że prywatnemu zarządcy, który co prawda działa w nierentownej branży usług, zależeć będzie na eliminowaniu zbędnych kosztów i marnotrawstwu środków, zmniejszając tym samym obciążenia gminnego budżetu.

Jednocześnie wśród zarządców nadal silnie zakorzeniona jest opinia, że gminy nie potrafią wyartykułować swoich potrzeb. Tymczasem to zarządcy komercyjni nie dostosowują swojej oferty do specyfiki funkcjonowania gminy. Nie można bowiem zapominać, że jednostki samorządu terytorialnego to nie przedsiębiorstwa, które w swojej istocie mają zapisaną maksymalizację zysku, lecz podmioty publiczne, których ustawowym zadaniem jest bieżące i nieprzerwane świadczenie usług publicznych. Podejmując decyzję o przystąpieniu do przetargu, należy mieć na uwadze, iż pierwszorzędnym celem ich funkcjonowania jest społeczna ważność potrzeb oraz społeczny cel działania, a zysk stanowi kategorię drugorzędną. Istotne jest więc takie przygotowanie oferty przetargowej, które jest zgodne z wymaganą przez gminę standaryzacją zakresu, jakości oraz ceny usług.

5. Przesłanki prywatyzacji zarządzania nieruchomościami komunalnymi

Wprowadzenie zarządcy komercyjnego jest zamierzeniem wymagającym sporego wysiłku finansowego i uruchomienia dość skomplikowanej procedury przetargowo-informacyjnej. Można zatem przypuszczać, że na ten krok będą decydowały się raczej miasta większe, o silnej motywacji zmian.

Właściciel publiczny jest właścicielem bardzo wymagającym. Powierza bowiem do zarządzania obiekty należące do szeroko pojętej sfery użyteczności publicznej, stanowiącej podstawę realizacji obligatoryjnych zadań własnych nałożonych na gminę w drodze ustaw. Ponadto rada gminy, podejmując decyzję o powierzeniu niektórych czynności związanych z zarządzaniem nieruchomościami prywatnym zarządcom nieruchomości, musi brać pod uwagę przepisy Ustawy z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych [13]. Reguluje ona sposób dokonywania niektórych wydatków budżetowych i zobowiązuje jednostki dysponujące tymi środkami do określonego postępowania poprzedzającego zawarcie umowy z wykonawcą lub dostawcą, w wykonaniu której następuje wydatkowanie środków publicznych. Regulacje ustawy mają przy tym służyć zapobieganiu korupcji przy udzielaniu zamówień publicznych oraz zapewnić równe traktowanie wszystkich podmiotów gospodarczych zainteresowanych wykonywaniem zamówień publicz-

nych, uczciwą konkurencję między dostawcami i wykonawcami ubiegającymi się o uzyskanie zamówienia, a także wybór najkorzystniejszej oferty [1, s. 174].

Do wyboru partnera prywatnego stosuje się jeden z trybów przewidzianych w ww. ustawie, tj.: przetargu nieograniczonego, negocjacji z ogłoszeniem, negocjacji bez ogłoszenia, zamówienia z wolnej ręki, zapytania o cenę oraz aukcji elektronicznej. Wybór formy przetargu jest oczywiście uzależniony od licznych czynników endo- i egzogenicznych, wpływających na zarządzanie nieruchomościami danej jednostki. Wydaje się, że ze względów organizacyjno-merytorycznych najlepszym rozwiązaniem jest tryb negocjacji z ogłoszeniem. Omawiany obszar jest jednak jednym z głównych czynników konfliktowych i często powoduje „załamanie” współpracy między sektorem publicznym i prywatnym.

Gwarancją odpowiedniej jakości usług jest zawarcie między właścicielem nieruchomości a firmą zarządzającą precyzyjnej umowy o zarządzanie, określającej wzajemnej prawa i obowiązki stron. Umowa taka powinna nie tylko zabezpieczyć interesy zleceniodawcy, ale także dać szansę na rozwój zleceniobiorcy. Możliwe jest to jedynie wówczas, gdy szczegółowo zostanie określony czas trwania umowy z możliwością przedłużenia, po spełnieniu z góry określonych warunków. Pozwala to zarządcy na staranne przygotowanie planu zarządzania, czego konsekwencją jest prowadzenie bieżącego monitoringu i kontroli. Sporządzenie takiego planu powinno być poprzedzone wnikliwą analizą techniczno-ekonomiczną nieruchomości oraz jej otoczenia, co pozwoli zidentyfikować problemy i zaproponować kilka alternatywnych wariantów ich rozwiązania.

Plany informują także użytkowników nieruchomości o przyszłych korzyściach i ograniczeniach. Precyzyjne zaprojektowanie celów i kierunków działań oraz ukie-
runkowanie alokacji zasobów finansowych na szeroko pojmowany wzrost potencjału gminy powinny stanowić podstawę podejmowania wszelkich decyzji.

Komercyjne firmy zarządzające nieruchomościami powinny zostać zaangażowane już na etapie wstępnym, jeszcze przed ogłoszeniem przetargu. Ich opinie i doradztwo w zakresie zarządzania majątkiem może się okazać bezcenne w trakcie przygotowywania i realizacji strategii majątkowych gminy, która nie tylko stanowi odpowiednio wypracowanie procedury władania majątkiem, ale także jest wiarygodnym planem trwałego zasilania budżetu dochodami z majątku. Dlatego też tak ważna jest elastyczność „proinwestycyjna” władz lokalnych, polegająca na rozsądnym określeniu dopuszczalnych granic swobody w wykorzystaniu poszczególnych składników majątkowych.

6. Koncepcja *facility management* w zarządzaniu nieruchomościami komunalnymi

Zarządzanie infrastrukturą budynku stanowi najtrudniejszy i najkosztowniejszy problem wszystkich właścicieli budynków. Z tego względu coraz więcej spośród nich zleca kompleksową obsługę techniczną i administracyjną wyspecjalizowanym

firmom gwarantującym wysoki poziom usług, bezpieczeństwo oraz znaczną obniżkę kosztów utrzymania budynków.

Wzbogaceniem idei prywatyzacji zarządzania, która ma na celu zoptymalizowanie kosztów utrzymania obiektów m.in. poprzez ujawnienie kosztów ukrytych oraz organizację całej infrastruktury związanej z nieruchomościami poprzez stałą ich kontrolę, jest koncepcja *facility management* (FM), inaczej nazywana zarządzaniem udogodnieniami.

Jest to dziedzina, która obejmując szereg dyscyplin, zapewnienia funkcjonalność środowiska „budowlanego” i jego otoczenia poprzez integrację ludzi, miejsca, procesów i technologii. Jest to ogólna definicja zaproponowana przez międzynarodową organizację zrzeszającą firmy działające na tym rynku – International Facility Management Association (IFMA)². Zagadnienie to obejmuje ujęcie organizacyjne, techniczne oraz ekonomiczno-finansowe, podporządkowane funkcjom i wymaganiom stawianym przez właściciela i użytkownika nieruchomości.

Koncepcja *facility management* jest formułą stosunkowo młodą, wzmacnianą dzięki łączeniu wiedzy i doświadczeń prywatnych zarządców nieruchomości z zastosowaniem nowoczesnych technologii, zwłaszcza systemów informacyjnych i wykorzystywana w wielu obszarach zarządzania.

W gospodarce nieruchomościami komunalnymi systemy FM mogą być wykorzystywane w kompleksowym zarządzaniu obiektami, w tym obiektami użyteczności publicznej, a także w zarządzaniu infrastrukturą (utrzymanie i remonty, usługi porządkowe, ochrona, energia itd.).

Wprowadzenie rozwiązań z zakresu *facilities management* wymaga zastosowania profesjonalnych i elastycznych narzędzi informatycznych, które zintegrują się z oprogramowaniem oraz bazami danych już wdrożonymi w firmie zarządzającej.

Specjaliści podkreślają, że rola *facility managera* różni się istotnie od roli odgrywanej przez zarządców nieruchomości. Od osób zajmujących się systemami FM wymagana jest wiedza nie tylko z zakresu ekonomii i zarządzania, ale i informatyki, systemów IT, architektury, a także nauk społecznych. *Facility manager* wytwarza i sprzedaje udogodnienia. Świadczenia oferowane użytkownikom nieruchomości, w odniesieniu do nieruchomości komunalnych, mają przede wszystkim być zgodne z wymogiem zapewnienia odpowiedniej jakości usług publicznych, przy kryterium ekonomicznego wykorzystania środków publicznych. FM w zakresie zarządzania nieruchomościami komunalnymi jest silnie zorientowane na użytkownika, realizuje kompleksowe świadczenia na rzecz użytkownika oraz opiera się na nowoczesnych metodach planowania przestrzeni, budynków i urządzeń.

² International Facility Management Association to międzynarodowa organizacja z główną siedzibą w USA, zrzeszająca profesjonalistów z dziedziny *facility managementu* i przedstawicieli firm usługowych, wytwórczych pracujących w tym obszarze. IFMA posiada oddziały w ponad 130 krajach świata. W 2002 r. został otwarty oddział w Warszawie.

7. Podsumowanie

Reasumując, wymóg racjonalnego wykorzystania majątku komunalnego prowadzi do działań ujawniających się w komercjalizacji zarządu nad mieniem komunalnym i poszukiwaniu najbardziej opłacalnych rozwiązań. 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. Odzielenie funkcji właściciela od funkcji zarządcy może się przyczynić 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.

Literatura

- [1] Borodo A., *Finanse publiczne Rzeczypospolitej Polskiej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz 2000.
- [2] Gaczek W.M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz-Poznań 2003.
- [3] Kańduła S., *Samodzielność gminy w zakresie gospodarki nieruchomościami komunalnymi*. Zeszyt Naukowy 7, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001.
- [4] Nalepka A., *Instytucjonalizacja zarządzania nieruchomościami w Polsce*, „Świat Nieruchomości” 2005, nr 6.
- [5] Nalepka A., *Organizacja zarządzania nieruchomościami w systemie zleceńiowym*, „Świat Nieruchomości” 2004, nr 7.
- [6] 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.
- [7] Prutis S., *Mienie samorządu terytorialnego i sposoby jego nabycia*, <http://www.infoport.pl>
- [8] Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (DzU nr 115, poz. 741, z późn. zm.).
- [9] Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. (DzU Nr 115, poz. 741, z późn. zm.).
- [10] Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (DzU nr 16 poz. 93, z późn. zm.).
- [11] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (DzU 2001 nr 142 poz. 1591, z późn. zm.).
- [12] Ustawa z dnia 24 czerwca 1994 r. o własności lokali (DzU 2000 nr 80, poz. 903, z późn. zm.).
- [13] Ustawa z dnia 29 stycznia 2004 r. o zamówieniach publicznych (DzU nr 19, poz. 177, z późn. zm.).
- [14] Wojciechowski E., *Aktualność problematyki zarządzania w samorządzie terytorialnym*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym*, red. E. Bojar, B. Plawo, NAUKA-EDUKACJA, Warszawa 2000.
- [15] Wojciechowski E., *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, Difin, Warszawa 2003.
- [16] Wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego we Wrocławiu z dnia 11 września 2003 r. (Wyrok NSA II SA/Wr 1234/03 OSS 2004/1/12).
- [17] *Zarządzanie nieruchomościami*, red. E. Kucharska-Stasiak, Dolar, Łódź 2000.

SELECTED ASPECTS OF PRIVATIZATION OF COMMUNAL REAL ESTATE

Summary

The subject of this article is dedicated to constantly current objective of privatization of communal real estate. The importance of discussed issue is related to introducing new market resolutions in the process of managing properties, which will have a consequence in increasing efficiency and sustainability of used and owned resources by territorial self-government. The requirement of rational usage of communal resources, including postulated disconnection of owner and manager functions, more often leads to actions resulting in privatization of communal real estate. Meaning here, that there is a change in the ownership structure of managing subjects in favour of private ownership with simultaneous reduction of involvement from commune in direct management services.

VYBRANÉ ASPEKTY PRIVATIZACE ŘÍZENÍ KOMUNÁLNÍHO MAJETKU

Anotace

Problém popisovaný v tomto příspěvku je věnovaný nadčasovému cíli privatizace obecního majetku. Význam této problematiky je spojen se zaváděním nových metod fungování trhu s nemovitostmi, a to vede k vyšší efektivitě a vyváženému využití majetku ve vlastnictví samospráv. Požadavek racionálního využití obecních zdrojů, včetně žádoucího oddělení funkce majitele a správce, vede stále častěji k aktivitám, které vedou k privatizaci komunálního majetku. Znamená to změnu ve vlastnické struktuře spravovaných objektů ve prospěch soukromého vlastnictví, kdy současně dochází k omezení zásahů v podobě přímého řízení ze strany obce.

AUSGEWÄHLTE PRIVATISIERUNGSASPEKTE DER KOMMUNALEN IMMOBILIENVERWALTUNG

Zusammenfassung

Das im obigen Artikel angesprochene Problem ist einem außerzeitlichen Ziel der Privatisierung der Gemeindeimmobilien gewidmet. Die Bedeutung dieses Themas ist mit der Einführung neuer Marktlösungen im Prozess der Immobilienverwaltung verbunden, demzufolge ist konsequent eine höhere Effektivität und eine ausgeglichene Nutzung durch die lokale Selbstverwaltung, des besessenen und genutzten Eigentums zu erwarten. Die Forderung rationaler Nutzung der Gemeinderessourcen, mit der postulierten Trennung der Funktion des Eigentümers und Managers, führt immer öfters zur Maßnahmen, die zur Privatisierung kommunaler Immobilien führen. Das bedeutet also die Änderung in der Eigentumsstruktur der verwalteten Objekte zugunsten des Privateigentums, bei gleichzeitiger Reduktion der Einmischung, in Form der unmittelbaren Verwaltung, seitens der Gemeinde.