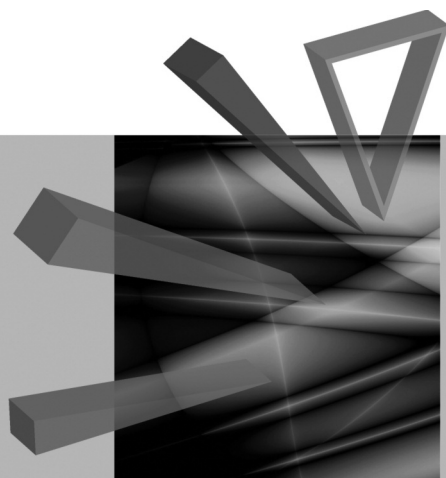


Gospodarka lokalna w teorii i praktyce



Redaktorzy naukowi
Ryszard Brol
Andrzej Sztando



Recenzenci: Waldemar Budner, Piotr Bury, Janusz Kot, Danuta Stawasz

Redakcja wydawnicza: Elżbieta Kozuchowska

Redakcja techniczna i korekta: Barbara Łopusiewicz

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna na stronie www.ibuk.pl

Streszczenia opublikowanych artykułów są dostępne w międzynarodowej bazie danych The Central European Journal of Social Sciences and Humanities <http://cejsh.icm.edu.pl> oraz w The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com, a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie wymaga pisemnej zgody Wydawnictwa

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-280-2

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	11
Andrzej Sztando: Cele, priorytety i zadania w planowaniu strategicznym rozwoju lokalnego.....	13
Anna Beata Kawka: Wydatki inwestycyjne jako instrument rozwoju lokalnego gmin	27
Franciszek Adamczuk: Stymulowanie lokalnej przedsiębiorczości na obszarze pogranicza – aspekty instytucjonalne i organizacyjne	35
Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: Koncepcja metody oceny założeń lokalnych strategii rozwoju na przykładzie procesu konsultacji społecznych w powiecie wałbrzyskim	46
Małgorzata Rogowska: Uwarunkowania rozwoju lokalnego na przykładzie powiatu kłodzkiego	54
Hanna Adamska: Efekty rozwoju lokalnego gminy Kostomłoty po przystąpieniu do Unii Europejskiej	63
Tomasz Bąk: Wpływ emigrantów na gospodarkę lokalną w powiecie leżajskim	71
Dariusz Głuszczyk: Lokalny rynek pracy – ocena z wykorzystaniem materiałów statystycznych Banku Danych Lokalnych na przykładzie miasta na prawach powiatu Jelenia Góra	82
Andrzej Sobczyk: Ocena potencjału rozwoju lokalnego na przykładzie miasta Szczecina oraz gmin powiatu polickiego.....	94
Stanisław Korenik: Procesy i ograniczenia w rozwoju współczesnych miast ze szczególnym uwzględnieniem metropolii.....	106
Emilia Konopska-Struś: Funkcje rzemiosła w rozwoju miasta na przykładzie Wrocławia	116
Magdalena Kalisiak-Mędelka: Funkcjonowanie jednostek pomocniczych (osiedli) w Łodzi. Analiza wyników badania pilotażowego	126
Edward Wiśniewski: Zastosowanie metod taksonomicznych oraz gier kooperacyjnych w analizie zróżnicowania poziomu rozwoju gospodarczego podregionów województwa zachodniopomorskiego.....	134
Marek Kunasz: Regionalne rozgłośnie radiowe na rynku radiowym w Polsce	144
Ryszard Broł: Układ terytorialny powiatów – propozycje zmian	153
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Wykorzystanie analizy czynnikowej do wielowymiarowej oceny jakości miejskich systemów transportowych na przykładzie miast średniej wielkości w Polsce.....	163

Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Gmina jako kreator i beneficjent wartości nieruchomości	173
Artur Myna: Lokalna infrastruktura techniczna a rozwój budownictwa mieszkaniowego – obszar stykowy miasta i gminy podmiejskiej.....	184
Renata Sosnowska-Noworól: Problemy gospodarki odpadami budowlanymi i rozbiórkowymi na przykładzie Dolnego Śląska.....	194
Grzegorz Maśloch: Wybrane problemy realizacji inwestycji w jednostkach samorządu terytorialnego przy udziale środków pomocowych Unii Europejskiej	202
Urszula Markowska-Przybyła: Kapitał społeczny w rozwoju regionalnym i lokalnym	212
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Transgraniczne parki narodowe a kapitał społeczny – na przykładzie KPN i KRNP	222
Bożena Kuchmacz: Lokalne grupy działania jako przejaw aktywności kapitału społecznego	229
Marian Oliński: Współpraca samorządu terytorialnego z organizacjami pozarządowymi na przykładzie powiatu lidzbarskiego	238
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Instytucjonalne formy współpracy samorządów terytorialnych na przykładzie jeleniogórskiego zespołu miejskiego	249
Jacek Chądzyński: Obszary współpracy gmin z sektorem pozarządowym – prezentacja wybranych wyników badań pilotażowych.....	264
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Wpływ fragmentacji politycznej na współpracę między jednostkami samorządu terytorialnego.....	273
Zbigniew Grzymała: W poszukiwaniu modelu zarządzania jednostką samorządu terytorialnego	282
Jarosław Hermaszewski: Decyzje finansowe i inwestycyjne w zarządzaniu jednostką samorządu terytorialnego na przykładzie gminy Sława – praktyczne aspekty	296
Sławomir Kłosowski: Zmiany systemów zarządzania mieszkaniowym zasobem gmin w Polsce po roku 2000	307
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Wykorzystanie metody Project Cycle Management w administracji samorządowej	315
Józef Łobocki: Możliwości wykorzystania instytucji partnerstwa publiczno-prywatnego w procesie zarządzania jednostkami samorządu terytorialnego.....	323
Magdalena Mischuk: Elementy stymulacyjne w polityce podatkowej wybranych miast.....	333
Paweł Piątkowski: Dług jednostek samorządu terytorialnego w okresie kryzysowym. Kierunki rozwoju	343
Jacek Sierak: Konstrukcja wskaźników zadłużenia a ocena zdolności kredytowej jednostki samorządu terytorialnego	352

Tomasz Uryszek: Struktura dochodów gmin w Polsce a ich samodzielność dochodowa.....	362
Wiesława Cieślewicz: Rozwój specjalnych stref ekonomicznych w Polsce ...	372
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Badanie efektywności pomocy publicznej udzielonej przez samorządy inwestorom zagranicznym na przykładzie WSSE „INVEST-PARK”	383
Wioleta Palewska: Funkcjonowanie Wałbrzyskiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej „INVEST-PARK” w otoczeniu lokalnym – aspekt społeczny (oddziaływanie strefy na wałbrzyski rynek pracy)	398
Maciej Popławski: Wpływ Legnickiej Specjalnej Strefy Ekonomicznej na rozwój gospodarczy podregionu legnickiego	406
Andrzej Raszkowski: Promotion mix w strategii promocji miasta.....	417
Elżbieta Nawrocka: Działania innowacyjne podmiotów gospodarczych a problem wiedzy niedoskonałej	426
Dariusz Zawada: Walory użytkowe jako czynnik konkurencyjności miasta	439
Natalia Bartkowiak, Walenty Pocza: Przestrzenne zróżnicowanie aktywności władz lokalnych w pozyskiwaniu środków zewnętrznych na obszarach wiejskich Wielkopolski.....	453
Karol Krajewski: Znaczenie rynków rolnych w rozwoju gospodarki lokalnej i ożywieniu małych miast.....	464
Stefan Zawierucha: Badania ankietowe w procesie identyfikacji struktury funkcjonalnej gminy. Kilka uwag metodologicznych.....	473
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Dynamika rozwoju gmin wiejskich województwa mazowieckiego	484
Jarosław Uglis: Miejsce agroturystyki w dywersyfikacji gospodarki wsi	495
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: Program Odnowa Wsi jako instrument aktywizacji obszarów wiejskich.....	505
Dagmara Dziewulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: Sondażowa diagnoza jakości administracyjnej obsługi klientów w gminnych strukturach samorządowych na przykładzie Urzędu Miejskiego w Przemkowie	515

Summaries

Andrzej Sztando: Objectives, priorities and tasks in local development strategic planning	26
Anna Beata Kawka: Capital expenditures of communes as an instrument of local development	34
Franciszek Adamczuk: Stimulating of local entrepreneurship on borderland: institutional and organizational aspects	45

Marta Kusterka-Jefmańska, Bartłomiej Jefmański: The concept of the assessment method of the assumptions of local strategies development on the example of the process of social consultations in Wałbrzych county	53
Małgorzata Rogowska: Determinants of local development on the example of Kłodzko district.....	62
Hanna Adamska: Effects of local development of Kostomłoty community after joining the European Union.....	70
Tomasz Bąk: The impact of economic emigrants on the local economy in Leżajsk county.....	81
Dariusz Głuszczyk: Local labour market – an assessment using statistical data of the Local Data Bank on the example of the city and district of Jelenia Góra.....	93
Andrzej Sobczyk: Evaluation of the potential of local development on the example of Szczecin and Police district.....	105
Stanisław Korenik: Processes and barriers in the development of contemporary cities with special emphasis on metropolis.....	115
Emilia Konopska-Struś: Functions of craft in the development of the city on the example of Wrocław.....	125
Magdalena Kalisiak-Mędelska: Activity of auxiliary units in Łódź according to their bodies. Analysis of pilot survey.....	133
Edward Wiśniewski: Application of taxonomic methods and cooperation games in the analysis of employment differentiation of subregions of West Pomerania Voivodeship.....	143
Marek Kunasz: Public regional broadcasting stations on the radio market in Poland.....	152
Ryszard Broł: Network of counties – changes proposal.....	162
Katarzyna Cheba, Maja Kiba-Janiak: Use of factor analysis for multidimensional evaluation of quality of city transport systems on the example of medium-sized cities in Poland.....	172
Joanna Cymerman, Marcelina Zapotoczna: Borough as a creator and beneficiary of property value.....	183
Artur Myna: Local technical infrastructure and development of housing construction – the adjoining area of town and rural municipality.....	193
Renata Sosnowska-Noworól: The problem of construction and demolition waste management on the example of Lower Silesia.....	201
Grzegorz Maśloch: Selected problems of the implementation of an investment project in self-government units using the foreign aid budget of the European Union.....	211
Urszula Markowska-Przybyła: Social capital in regional and local development.....	221
Katarzyna Przybyła, Alina Kulczyk-Dynowska: Cross-border national parks and social capital – on the example of KPN and KRNAP.....	228

Bożena Kuchmacz: Local action groups as a manifestation of social capital activity	237
Marian Oliński: Cooperation between local government and non-governmental organizations – Lidzbark county case study	248
Zbigniew Przybyła, Marian Kachniarz: Institutional forms of cooperation of local government on the example of Jelenia Góra urban area.....	263
Jacek Chądzyński: Areas of co-operation between communities and non-governmental sector – presentation of selected results of pilot study.....	272
Justyna Danielewicz, Maciej Turała: Impact of political fragmentation on cooperation among local governments	281
Zbigniew Grzymała: In seeking the model of self-government management	295
Jarosław Hermaszewski: Financial and investment decisions in local government management based on the example of Sława administrative unit – practical aspects	306
Sławomir Kłosowski: Changes of local authorities property management systems after the year 2000	314
Krzysztof Krukowski, Maciej Zastempowski: Project cycle management method application in the local government administration	322
Józef Łobocki: The possibilities of the utilization of Public-Private Partnership Tools in the process of managing of local government units	332
Magdalena Miszczuk: Stimulating elements in tax policy of selected cities .	342
Paweł Piątkowski: Public debt of local authorities after crisis. The directions of development.....	351
Jacek Sierak: The construction of indicators of indebtedness and the assessment of the creditworthiness of self-government units	361
Tomasz Uryszek: Revenue structure of communes in Poland and their fiscal autonomy	371
Wiesława Cieślewicz: Special economic zones development in Poland.....	382
Tomasz Kołakowski, Andrzej Raszkowski: Efficiency analysis of state aid granted by local government to foreign investors located in Wałbrzych SEZ “INVEST-PARK”	397
Wioleta Palewska: Functioning of Wałbrzych Special Economic Zone “INVEST-PARK” in local environment social aspect (the effect of the zone on Wałbrzych labour market).....	405
Maciej Popławski: The influence of Legnica Special Economic Zone on the economic development of the Legnica subregion	416
Andrzej Raszkowski: Promotion mix in the strategy of town promotion.....	425
Elżbieta Nawrocka: Innovative activities of economic entities and problems of imperfect knowledge	438
Dariusz Zawada: Usable qualities as a factor of towns’ competitiveness	452
Natalia Bartkowiak, Walenty Poczta: Activity of local authorities from Wielkopolska Voivodeship in the acquisition of UE funds.....	463

Karol Krajewski: The role of agrifood markets in local market development and the revival of small towns.....	472
Stefan Zawierucha: Survey research in the process of identification of functional structure of commune. Some methodological remarks	483
Agnieszka Wojewódzka-Wiewiórska: Development dynamics of rural communes in Masovian Voivodeship.....	494
Jarosław Uglis: Agritourism in rural economy diversification.....	504
Mirosław Struś, Bogusław Wijatyk: The Revival of the Village as the instrument of country areas activation.....	514
Dagmara Dzięwulska, Michał Gawlikowski, Paweł Łazarewicz, Natalia Sochacka: A survey diagnosis of administrative quality of customer service in communal authorities on the example of the municipal office in Przemków	524

Joanna Cymerman

Politechnika Koszalińska

Marcelina Zapotoczna

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

GMINA JAKO KREATOR I BENEFICJENT WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Streszczenie: Artykuł poświęcono problematyce gminy jako kreatora i beneficjenta wartości nieruchomości w świetle obowiązującego, w Polsce modelu samorządu gminnego, jako aktywnego gospodarza terenu, którego działania nakierowane są na pobudzenie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego, podporządkowanego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców.

Słowa kluczowe: gmina, wartość nieruchomości, dochody gmin.

1. Wstęp

Założeniem funkcjonującego w Polsce modelu samorządu terytorialnego jest główna rola gminy – aktywnego gospodarza terenu, którego działania mają być nakierowane na pobudzenie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego podporządkowanego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców [Kłosiewicz-Górecka, Słonimska 2001, s. 4]. Nadrzędnym celem gminy jako podmiotu gospodarującego i jednocześnie sterującego rozwojem lokalnym jest tworzenie możliwie jak najlepszego środowiska życia mieszkańców, zgodnie z zasadami racjonalnego gospodarowania i zrównoważonego rozwoju. Istotne miejsce w prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwojowej zajmuje lokalna przestrzeń obejmująca wszystkie nieruchomości zlokalizowane na obszarze gminy – będące zarówno mieniem gminy, jak i innych podmiotów sektora publicznego (państwowych, wojewódzkich, powiatowych) i prywatnego (osób fizycznych i prawnych). Nieruchomości te stanowią dla gmin cenny „zasób”, w którym drzemie olbrzymi potencjał rozwojowy – atrakcyjne tereny (uzbrojone, z dobrą lokalizacją, o uregulowanym stanie prawnym) przyciągają inwestorów, którzy lokując swój kapitał, tworzą nowe miejsca pracy, przyczyniając się tym samym do wypracowania „lokalnego produktu” wspólnoty samorządowej i poszerzenia bazy dochodowej gminy. Racjonalnie prowadzona przez gminy gospodarka nieruchomościami, wpływająca z lokalnej polityki przestrzennej, spójna i zinte-

growana z polityką rozwojową gminy, jest instrumentem umożliwiającym aktywne kształtowanie przestrzeni, stymulowanie i inicjowanie procesów rozwojowych w niej przebiegających, a tym samym kreowanie wartości nieruchomości i poszerzanie lokalnej bazy dochodowej.

Celem głównym niniejszego opracowania jest przedstawienie roli gminy jako kreatora i beneficjenta wartości nieruchomości. Jego realizację przeprowadzono w trzech etapach: prezentując koncepcję gminy jako lokalnego gospodarza terenu, omawiając gospodarkę nieruchomościami jako instrument kreowania wartości nieruchomości, przedstawiając zagadnienie nieruchomości w systemie dochodów gminy.

2. Koncepcja gminy jako „lokalnego gospodarza terenu”

W Polsce, wzorem państw demokratycznych, samorząd terytorialny uczestniczy w sprawowaniu władzy publicznej, wykonując przyznaną mu ustawowo część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. Na gminie jako podstawowej jednostce samorządu terytorialnego spoczywa obowiązek zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty w czterech głównych obszarach:

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

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

Według Domańskiego [2006, s. 22] tworzenie optymalnych warunków bytowych ludności następuje poprzez zapewnienie rozwoju społeczno-gospodarczego układu lokalnego. W państwach demokratycznych jednostki samorządu terytorialnego występują w roli najważniejszych kreatorów rozwoju lokalnego i regionalnego, decydują o charakterze i jakości środowiska lokalnego, od którego zależy w dużym stopniu skuteczność działań konkurencyjnych wszystkich aktorów sceny lokalnej. Zdaniem Paryska, samorząd terytorialny jako faktyczny gospodarz terenu ponosi odpowiedzialność za organizację, strukturę, funkcjonowanie oraz rozwój środowiska życia mieszkańców, a także wzrost konkurencyjności jednostki [1997, s. 63]. Gmina występuje w roli lokalnego gospodarza, działającego z upoważnienia (mandatu) lokalnej społeczności, którego głównym celem jest zapewnienie wspólnocie trwałego lokalnego rozwoju zrównoważonego, nadawanie kierunku, wyznaczanie celów, po-

budzanie procesów i zjawisk pożądanых, hamowanie procesów i zjawisk niepożądanych, korygowanie, ochrona interesu publicznego [Ossowicz 2006, s. 54].

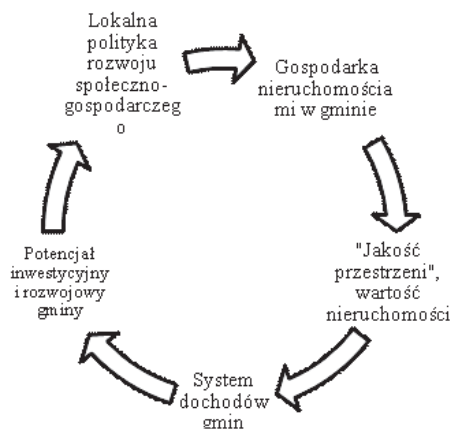
Tabela 1. Klasyfikacja celów funkcjonowania gminy według sfer działania

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

Źródło: [Ziółkowski 2005, s. 75].

Rozwój jednostek samorządu terytorialnego związany jest nierozzerwalnie z przestrzennym wymiarem procesów i zjawisk społecznych i gospodarczych. Procesy rozwojowe przebiegają w przestrzeni i są z nią ściśle związane, a także w wielu przypadkach silnie od niej uzależnione. Czynniki przestrzeni odgrywa zawsze istotną rolę w kształtowaniu charakteru, a często skali i dynamiki procesów rozwojowych [Kołodziejcki 1999, s. 41]. Wśród zadań własnych gminy, wymienionych w ustawie o samorządzie gminnym, sprawy ładu przestrzennego i gospodarki nieruchomościami znajdują się na pierwszym miejscu. Gmina jest podstawowym ogniwem planowania przestrzennego, z mocy prawa przyznano jej władztwo planistyczne oraz władztwo dysponowania przestrzenią. Tylko jej rozstrzygnięcia planistyczne mają moc prawną i wiążą właścicieli gruntów – żaden inny podmiot publiczny nie posiada takich uprawnień.

Ustawa z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nakłada na gminę obowiązek kształtowania i prowadzenia polityki przestrzennej na swoim obszarze, co oznacza, że czyni ją odpowiedzialną za osiągnięcie głównych celów stawianych gospodarce przestrzennej: zapewnienie ładu przestrzennego na obszarze gminy oraz osiągnięcie i utrzymanie lokalnego rozwoju zrównoważonego [Niewiadomski 2009, s. 27]. Ład przestrzenny jest pożądanym stanem zagospodarowania przestrzeni (elementów w niej występujących i relacji między nimi), w którym funkcjonowanie gospodarki i społeczeństwa przebiega w sposób optymalny (racjonalny społecznie i efektywny kosztowo), z możliwie najmniejszą liczbą konfliktów między podmiotami, i nie prowadzi do degradacji środowiska przyrodniczego. Z ładem



Rys. 1. Wartość nieruchomości w lokalnej polityce rozwoju społeczno-gospodarczego

Źródło: opracowanie własne.

przestrzennym utożsamia się: funkcjonalność rozmieszczenia, logikę i czytelność przestrzenną układu terytorialnego, zachowanie walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego oraz optymalizację zachowań ludzi i podmiotów gospodarczych. Ludzie ujawniają swoje preferencje w stosunku do lokalnie zapewnianych korzyści lokalizacyjnych, „głosząc nogami”. Układy terytorialne cechujące się ładem przestrzennym, oferujące atrakcyjne nieruchomości (uzbrojone, z dobrą lokalizacją, o uregulowany stanie prawnym), w sposób efektywny przyciągają nowych mieszkańców [Stiglitz 2004, s. 889], prowadząc do poszerzenia lokalnej bazy dochodowej, a co za tym idzie, możliwości inwestycyjnych i rozwojowych gminy (rys. 1).

3. Gospodarka nieruchomościami jako instrument kreowania wartości nieruchomości

Lokalna przestrzeń – sposób jej zagospodarowania i atrakcyjność jej elementów z punktu widzenia potencjalnego użytkownika – stanowi istotny czynnik dynamizujący rozwój społeczno-gospodarczy układu lokalnego, stąd też istotnego znaczenia nabiera racjonalnie prowadzona gospodarka nieruchomościami w gminie. Można ją zdefiniować jako świadome i celowe działanie gminy, w formach przewidzianych prawem, obejmujące podejmowanie decyzji oraz dokonywanie czynności faktycznych i prawnych dotyczących nieruchomości przestrzennie zlokalizowanych na jej obszarze, zmierzające do realizacji określonych celów, podporządkowanych prowadzonej przez władze lokalne polityce rozwoju społeczno-gospodarczego. Gospodarka nieruchomościami w gminie jest zatem celowym procesem, wypływającym z lokalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, skorelowanym z polityką

przestrzenną gminy, nakierowanym na optymalne (efektywne ekonomicznie i racjonalnie społecznie) wykorzystanie nieruchomości zlokalizowanych na obszarze gminy w procesie zaspokajania zbiorowych potrzeb wspólnoty przez dostarczanie mieszkańcom lokalnych dóbr publicznych. Podmiotem gospodarki nieruchomością jest gmina, przedmiotem – dwie wyodrębnione masy majątkowe:

- a) nieruchomości wchodzące w skład gminnego zasobu nieruchomości,
- b) nieruchomości stanowiące mienie innych podmiotów (Skarbu Państwa, państwowych osób prawnych, samorządu powiatu, samorządu województwa, prywatnych osób fizycznych i prawnych).

Specyficzne cechy nieruchomości wyróżniające je na tle dóbr ruchomych powodują, że wartość nieruchomości zależy od wielu czynników, które można ująć w kilka podstawowych grup (tab. 2).

Tabela 2. Czynniki wpływające na poziom wartości nieruchomości

Otoczenie wewnętrzne (cechy nieruchomości)	Otoczenie zewnętrzne	
	bliższe	dalsze
stan prawny	klienci, kontrahenci	prawno-polityczne
stan zagospodarowania, stan techniczno-użytkowy	konkurenci, dostawcy	ekonomiczne
stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej	administracja lokalna samorządowa	społeczne
cechy fizyczne i środowiskowe	instytucje regulujące i egzekwujące prawo	technologiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Kucharska-Stasiak 1999, s. 65].

Czynniki z pierwszej grupy „tkwią w samej nieruchomości”, stanowiąc jej właściwości prawne, fizyczne, użytkowe, które są istotne dla uczestników rynku i w istotny sposób wpływają na ich zachowania na rynku, co przekłada się na zróżnicowanie cen. Ta grupa czynników pozostaje pod bezpośrednim wpływem właściciela nieruchomości, który podejmuje działania zmierzające do zagospodarowania i użytkowania nieruchomości zgodnie ze swoimi potrzebami. Czynniki z drugiej grupy znajdują się „poza nieruchomością”, obejmując elementy otoczenia zewnętrznego (bliższego i dalszego). Otoczenie zewnętrzne bliższe utożsamiane jest z czynnikami występującymi lokalnie, na danym rynku nieruchomości; stanowią je m.in.: konkurencyjne nieruchomości, klienci i kontrahenci, a także lokalna administracja samorządowa. Otoczenie zewnętrzne dalsze obejmuje uwarunkowania o charakterze: politycznym, prawnym, ekonomiczno-gospodarczym, społecznym i technologicznym, występujące w skali makro – na obszarze całego kraju. Pozostają one w gestii państwa, poza zasięgiem wpływu właściciela nieruchomości, jak również władz lokalnych.

Istotne dla tematu niniejszego opracowania jest zagadnienie oddziaływania gmin na wartość nieruchomości. Należy zauważyć, że oddziaływanie to, jego zakres i siła,

są zróżnicowane w odniesieniu do nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu nieruchomości oraz nieruchomości stanowiących mienie innych podmiotów. W pierwszym przypadku, działając w sferze dominium, gmina jako właściciel zasobu może, w granicach określonych ustawami, korzystać z nieruchomości zgodnie z ich przeznaczeniem. Do jej kompetencji należą m.in. kwestie: zagospodarowania, zabudowy, przebudowy, modernizacji obiektów itp. Istotną barierą ograniczającą gminy w tym zakresie jest brak środków finansowych lub ich niedostateczna ilość – co skutkuje niedoinwestowaniem nieruchomości i ich niską wartością. W drugim przypadku – nieruchomości stanowiących mienie innych podmiotów – gmina, działając w sferze imperium, oddziałuje na wartość nieruchomości z pozycji lokalnego gospodarza terenu i podmiotu polityki rozwoju układu terytorialnego, wykorzystując instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie (tab. 3).

Tabela 3. Instrumenty gospodarki nieruchomościami w gminie

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

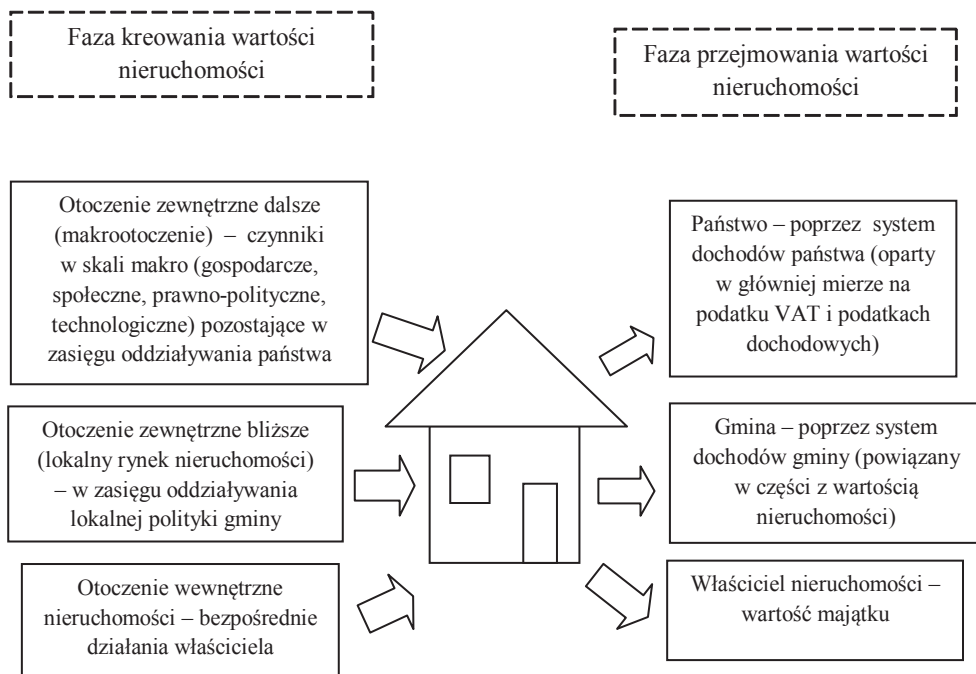
Źródło: opracowanie własne na podstawie [Topczewska, Siemiński 2003, s. 51].

Instrumenty gospodarki nieruchomościami cechuje zróżnicowanie pod względem charakteru i siły oddziaływania oraz, co z tym związane, czasu, w jakim pojawia się efekt w postaci zmiany wartości nieruchomości. Niektóre z nich, takie jak: miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, podziały, scalenia i podziały

czy uzbrojenie terenu, w sposób bezpośredni wpływają na wartość nieruchomości. Inne oddziałują na wartość nieruchomości w sposób pośredni – ich zastosowanie wywołuje „wzrost wartości nieruchomości odłożony w czasie”, co wynika z wpływu czasu niezbędnego na reakcję na rynku ekonomiczno-finansowym (np. podatek od nieruchomości, aktualizacja opłat za użytkowanie wieczyste), będącą wyrazem przyjętej przez władze lokalne polityki w zakresie podatków i opłat. Część instrumentów gospodarki nieruchomościami oddziałuje również na wartość nieruchomości wchodzących w skład gminnego zasobu.

4. Nieruchomość w systemie dochodów gminy

Bezpośrednim, lecz nie wyłącznym, beneficjentem wzrostu wartości nieruchomości jest jej właściciel – gdy wzrasta wartość nieruchomości, rośnie wartość jego mienia. Systemy prawne rozwiniętych państw demokracji lokalnej i gospodarki rynkowej zawierają wiele rozwiązań służących przejmowaniu części wytworzonej wartości nieruchomości zarówno przez państwo, jak i samorząd terytorialny (rys. 2).



Rys. 2. Wartość nieruchomości – czynniki kreujące i beneficjenci

Źródło: opracowanie własne.

W obowiązującym w Polsce systemie prawnym, podobnie jak w innych państwach demokracji lokalnej, samorząd gminny poprzez system dochodów przejmuje część wygenerowanego wzrostu wartości nieruchomości (rozwiązania i zakres przejmowanej wartości w poszczególnych państwach są zróżnicowane). System dochodów gmin rozumiany jako ogół przyznanych gminie ustawowo źródeł dochodów ma charakter mieszany, tzn. opiera się na dochodach własnych gmin oraz środkach transferowych z budżetu państwa. Konstytucja gwarantuje gminom trzy rodzaje dochodów: dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa. Podstawowe regulacje prawne dotyczące pozyskiwania i gromadzenia przez gminy dochodów zawiera ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego oraz ustawy szczególne regulujące pozyskiwanie dochodów z poszczególnych źródeł. W ramach dochodów własnych gmin istotną rolę odgrywają te bezpośrednio powiązane z nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze gminy – można je pogrupować według kryterium rodzaju (tab. 4).

Tabela 4. Dochody gmin z nieruchomości – klasyfikacja rodzajowa

Oplaty z tytułu udostępnienia praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom	Oplaty z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości	Oplaty z tytułu przeprowadzenia działań powodujących „rozwój nieruchomości”	Oplaty związane z posiadaniem nieruchomości (podatki majątkowe)
Dochód ze sprzedaży nieruchomości	Podatek od czynności cywilnoprawnych	Oplaty adiacenckie	Podatek od nieruchomości
Oplaty z tytułu użytkowania wieczystego	Podatek od spadków i darowizn	Oплата planistyczna	Podatek rolny
Oplaty za trwałe zarząd	Podatek dochodowy od osób fizycznych, prawnych (udział)		Podatek leśny
Czynsz z najmu	Oплата skarbowa		
Czynsz z dzierżawy			
Oplaty za użytkowanie			
Oplaty za służebność			

Źródło: opracowanie własne.

Oplaty z tytułu udostępniania przez gminę praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom to świadczenia pieniężne wynikające ze stosunków cywilnoprawnych, uzyskiwane przez gminę w ramach gospodarki gminnym zasobem nieruchomości. Oplaty z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości obejmują daniny związane bezpośrednio z dokonywaniem przez podatników czynności prawnych dotyczących nieruchomości, polegających na zbywaniu praw, zawieraniu umów o charakterze zobowiązaniowym, obciążaniu nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi czy wreszcie podejmowaniu czynności administracyjnych. Oplaty z tytułu przeprowadzenia przez gminę działań powodują-

Tabela 5. Relacje między wartością nieruchomości a wysokością dochodów gmin z nieruchomości

Dochód	Sposób ustalania dochodu	Relacja dochodu do wartości nieruchomości
1	2	3
1. Dochody ze sprzedaży nieruchomości	Cena wywoławcza w pierwszym przetargu lub przy sprzedaży w drodze bezprzetargowej ustalana w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości $C_N \geq W_N$	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższa cena zbycia nieruchomości → tym wyższy dochód gminy z nieruchomości
2. Dochody z oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste	Opłata pierwsza i opłaty roczne naliczane % od ceny transakcyjnej uzyskanej w przetargu lub ustalonej w rokovaniach; cena wywoławcza w pierwszym przetargu lub przy sprzedaży w drodze bezprzetargowej ustalana w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości $C_N \geq W_N$	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższa cena zbycia nieruchomości → tym wyższy dochód gminy
3. Dochody z oddania nieruchomości w najem	Czynsz ustalany przez wójta w oparciu o zawarte w uchwale rady gminy zasady polityki czynszowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na wartość lokalu, m.in.: stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu $S_{czynszu} = f(W_N)$	Wielkość dochodu z najmu w niewielkim zakresie zależy od wartości nieruchomości
4. Dochody z oddania nieruchomości w dzierżawę	Czynsz dzierżawny w mierniku pieniężnym, % przytłoków z nieruchomości lub innych świadczeniach, związany z możliwością uzyskania dochodów z nieruchomości $S_{czynszu} = f(W_N)$	W pewnym zakresie wielkość dochodu z dzierżawy zależy od wartości nieruchomości
5. Dochody z oddania nieruchomości w trwałe zarząd	Opłaty z tytułu trwałego zarządu ustalane od ceny nie niższej niż wartość nieruchomości $O_{TZ} = S_{\%} \times W_N$	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższa cena nieruchomości → tym wyższy dochód
6. Dochody z podatku od nieruchomości	Dla gruntów i budynków stawki podatkowe uzależnione od sposobu użytkowania gruntu, budynku naliczane od m ² pow. gruntu, m ² pow. użytkowej budynku $P_N = S_{pod} \times Pow_N$	Brak zależności.
	Dla budowli związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą – podatek naliczony jest % od wartości, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku $P_N = S_{pod} (2\%) \times W$	Im wyższa wartość → tym wyższy dochód gminy
7. Dochody z podatku rolnego	Podstawę opodatkowania stanowi dla gruntów gospodarstw rolnych liczba ha przeliczeniowych, dla pozostałych gruntów rolnych liczba ha fizycznych. Podatek rolny za 1 ha przeliczeniowy za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta, a za 1 ha fizyczny 5 q żyta obliczoną według średniej ceny skupu żyta $P_R = Pow_{Nprzel} \times C_{*2,5q} \text{ żyta}$ $P_R = Pow_{Nfiz} \times C_{*5q} \text{ żyta}$	Dochód z podatku rolnego jest bezpośrednio powiązany z produktywnością gruntu rozumianą jako przydatność do prowadzenia gospodarki rolnej, w pośredni sposób znajduje ona odbicie w wartości
8. Dochody z podatku leśnego	Podstawę opodatkowania stanowi liczba ha fizycznych, podatek leśny od 1 ha za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 0,220 m ³ drewna obliczoną według średniej ceny sprzedaży drewna $P_L = Pow_{Nprzel} \times C_{0,220m^3 \text{ drewna}}$	Dochód z podatku leśnego jest związany z powierzchnią fizyczną użytków leśnych. Brak bezpośredniej zależności

Tabela 5, cd.

1	2	3
9. Dochody z opłat adiacenckich	Oplaty adiacenckie ustalane stawką% od przyrostu wartości nieruchomości – maksymalnie 50% (30% przy podziale nieruchomości) $Op_{ad} = S_{\%} \times \Delta W_N$	Im wyższy przyrost wartości nieruchomości → tym wyższy dochód z opłaty adiacenckiej
10. Dochody z opłaty planistycznej	Oplata planistyczna ustalana stawką% od wzrostu wartości nieruchomości – maksymalnie 30% $Op_{pl} = S_{\%} \times \Delta W_N$	Im wyższy przyrost wartości nieruchomości → tym wyższy dochód z opłaty planistycznej
11. Dochody z podatku od spadków i darowizn	Progresywna skala podatkowa w zależności od przynależności do grupy podatkowej odniesiona do wartości nabytych praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów ustalona według stanu w dniu nabycia i cen rynkowych z dnia powstania obowiązku podatkowego (wartość czysta).	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższy dochód gminy
12. Dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych	Stawka podatkowa (2%) odniesiona do wartości rynkowej prawa	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższy dochód gminy
13. Dochody z podatku dochodowego (udział)	Skala podatkowa, podatek liniowy lub ryczałt odniesione do dochodu z odpłatnego zbycia, najmu	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższy dochód gminy
14. Dochody z opłaty skarbowej	Stawki kwotowe	Brak zależności

Źródło: opracowanie własne.

cych „rozwój nieruchomości” to opłaty związane z działaniami administracyjnymi prowadzonymi na nieruchomościach, prowadzącymi do rozwoju nieruchomości. Opłaty związane z posiadaniem nieruchomości to typowe podatki majątkowe, których przedmiotem jest posiadanie majątku w postaci nieruchomości. Znaczna część pobieranych przez gminy dochodów z nieruchomości wiąże się z wartością nieruchomości (tab. 5).

5. Podsumowanie

Nieruchomości zlokalizowane na obszarach gmin stanowią dziś cenny zasób – nie w pełni wykorzystywany – w którym drzemie olbrzymi potencjał rozwojowy gminy. Dochody budżetu lokalnego rosną wraz z rozwojem przestrzeni i wzrostem wartości nieruchomości, co przekłada się na poszerzenie bazy dochodowej gminy. Gminy, wykorzystując przyznane im ustawowo kompetencje w ramach prowadzonej lokalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, polityki przestrzennej i gospodarki nieruchomościami, oddziałują w sposób bezpośredni i pośredni na wartość nieruchomości. Działania gminy w tym obszarze znajdują odbicie w budżetach mieszkańców, przedsiębiorców oraz samych gmin, które są beneficjentami – poprzez system dochodów z nieruchomości – części wykreowanej wartości.

Literatura

- Domański R. [2006], *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Kłosiewicz-Górecka U., Słonimska B. [2001], *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu*, Difin, Warszawa.
- Kołodziejcki J. [1999], *Strategia równoważenia rozwoju jako podstawa koncepcji polityki przestrzennego zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus”*, [w:] *Polska przestrzeń a wyzwania XXI w.*, red. J. Kołodziejcki, KPZK PAN, „Biuletyn” nr 176, Warszawa.
- Kosiedowski W. [2004], *Wprowadzenie do teorii i praktyki rozwoju regionalnego i lokalnego*, [w:] *Samorząd terytorialny w procesie rozwoju regionalnego*, red. W. Kosiedowski, Dom Organizatora, Toruń.
- Kucharska-Stasiak E. [1999], *Inwestowanie w nieruchomości*, Instytut Nieruchomości Valor, Łódź.
- Niewiadomski Z. (red.) [2009], *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ossowicz T. [2006], *Urbanistyka w działaniu. Integracja działań w kreowaniu przestrzeni*, [w:] *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, Materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, red. T. Ossowicz, T. Zipser, Warszawa.
- Parysek J.J. [1997], *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wyd. Naukowe UAM, Poznań.
- Stiglitz J.E. [2004], *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Ziółkowski M. [2005], *Zarządzanie strategiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, [w:] *Nowe zarządzanie publiczne w polskim samorządzie terytorialnym*, red. A. Zalewski, SGH, Warszawa.

BOROUGH AS A CREATOR AND BENEFICIARY OF PROPERTY VALUE

Summary: The article discusses the problem of boroughs as both a creator and beneficiary of property value in the light of current borough council set up in Poland. The paper focuses on its role as an active landlord of the ground, whose directed functions are the stimulation of local social-economic development, subordinate to the satisfactory needs of tenants.

Keywords: borough, property value, borough revenue.