

# **ACTA SCIENTIARUM POLONORUM**

Czasopismo naukowe założone w 2001 roku przez polskie uczelnie rolnicze

**Administratio Locorum**

Gospodarka Przestrzenna

7(2) 2008



Bydgoszcz Kraków Lublin Olsztyn  
Poznań Siedlce Szczecin Warszawa Wrocław

## **Rada Programowa *Acta Scientiarum Polonorum***

Kazimierz Banasik (Warszawa), Janusz Falkowski (Olsztyn),  
Florian Gambuś (Kraków), Franciszek Kluza (Lublin),  
Edward Niedźwiecki (Szczecin), Janusz Prusiński (Bydgoszcz),  
Jerzy Sobota (Wrocław) – przewodniczący, Stanisław Socha (Siedlce),  
Waldemar Uchman (Poznań)

## **Rada Naukowa serii *Administratio Locorum***

Christian Ahl (Getynga), Jan Falkowski (Toruń), Arturas Kaklauskas (Wilno),  
Urszula Litwin (Kraków), Tadeusz Markowski (Łódź),  
Hieronim Olenderek (Warszawa), Antoni Sobczak (Poznań),  
Zofia Więckowicz (Wrocław), Sabina Żróbek (Olsztyn) – przewodnicząca

Opracowanie redakcyjne  
Aurelia Grejner

Projekt okładki  
Daniel Morzyński

ISSN 1644–0749

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego  
Olsztyn 2008



Redaktor Naczelny – Zofia Gawinek  
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn  
tel. (48) (089) 523 36 61, fax (48) (089) 523 34 38  
e-mail: [wydawca@uwm.edu.pl](mailto:wydawca@uwm.edu.pl)  
[www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/](http://www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/)

Nakład 300 egz. Ark. wyd. 5,2; ark. druk. 4,5  
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, nr zam. 504

## Od Redakcji

W zakresie pojęcia sektora nieruchomości mieszczą się zarówno nieruchomości prywatne, jak i publiczne (państwowe). Gospodarowanie zasobem nieruchomości osób prywatnych nie jest uregulowane tak szczegółowymi przepisami prawa, jak gospodarowanie zasobem nieruchomości publicznych, w tym szczególnie stanowiących zasób gminy. Autorzy opracowania otwierającego ten numer kwartalnika uważają, że wszystkie nieruchomości powinny podlegać podobnym zasadom gospodarowania z uwzględnieniem aspektu gospodarczego i społecznego. Artykuł ten jest kontynuacją rozważań tych samych autorów opublikowanych w *Acta Scientiarum Polonorum Administratio Locorum* 7(1) 2008.

Problematyka gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości w odniesieniu do zasobu mieszkaniowego stanowi główny temat dwóch następujących opracowań. W artykule dotyczącym sytuacji mieszkaniowej w Łodzi na tle innych miast autorka postawiła śmiałą tezę, że poprawa sytuacji mieszkaniowej państwa dokonywała się kosztem Łodzi.

W kolejnym artykule przedstawiono wyniki badań w zakresie oceny stopnia formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie. Ukazały one sukcesywnie pogłębiającą się rozbieżność między rzeczywistym zapotrzebowaniem na mieszkania komunalne a możliwościami jego pokrycia.

Zasoby nieruchomości to także problem ich rewitalizacji. W artykule dotyczącym tego zagadnienia poruszona została kwestia ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich.

Zeszyt zamyka opracowanie przedstawiające wyniki badań dotyczące wpływu decyzji administracyjnych zatwierdzających projekt podziału nieruchomości na rozwój obszarów podmiejskich. Wskazano, że głównym miernikiem rozwoju była zmiana wartości nowo powstałych działek.

Przewodnicząca Rady Naukowej  
serii *Administratio Locorum*



prof. dr hab. Sabina Żróbek



## GOSPODAROWANIE ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI W WARUNKACH RYNKOWYCH, CZĘŚĆ II\*

Artur Janowski, Radosław Wiśniewski

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Streszczenie.** W ostatnim dziesięcioleciu gospodarka Polski stała się gospodarką rynkową opartą na prawie własności. Zmiany, które występowały w sposób ciągły na rynku nieruchomości od początku lat dziewięćdziesiątych, ostatnio zaczęły się stabilizować. Powstanie rynku nieruchomości było jedną z przyczyn rozwoju gospodarki nieruchomościami w Polsce. Dziedzina ta podlega ciągłym zmianom wywoływanym przez czynniki o różnym charakterze. Jednym z nich jest ciągle wzrastająca wartość nieruchomości. Wartość ta wyrażona w pieniądzu, na tle wartości innych rzeczy, jest wysoka. Oznacza to, iż wzrost wartości nieruchomości jako rzeczy cennej wpływa na wzrost znaczenia samej rzeczy. Tak też jest z sektorem nieruchomości w Polsce. Sektor ten ciągle się rozwija, co stymulowane jest wysokimi stopami zwrotu zainwestowanego kapitału na rynku nieruchomości.

Sektor nieruchomości to pojęcie obejmujące zarówno nieruchomości prywatne, jak i publiczne. Te ostatnie pogrupowane są w Polsce w zasoby nieruchomości (ZN). Sektor publiczny zdominowany jest w naszym kraju przez dwa zasoby: państwowy i gminny. Obok nich występują zasoby samorządu powiatowego i wojewódzkiego. Ich znaczenie w całej gospodarce narodowej wynika z dwóch podstawowych przesłanek. Pierwsza to funkcja, jaką nieruchomości pełnią w procesach inwestycyjnych realizowanych przez podmioty na rynku nieruchomości. Druga związana jest z kluczową rolą nieruchomości we wszystkich procesach rozwoju społeczno-gospodarczego (ekonomicznym, społecznym, gospodarczym itd.).

Procesy gospodarowania przestrzenią podporządkowane zasadom rynku zmuszają do efektywnego wykorzystania wszystkich czynników tego procesu. W momencie kształtowania się gospodarki rynkowej powstała potrzeba określenia odpowiednich zasad planowania, gospodarowania i zarządzania zasobami nieruchomości, tak aby procesy te były racjonalne i przynosiły określone korzyści. Uchwalona w 1997 roku Ustawa o gospodarce nieruchomościami (DzU 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm.) wprowadziła jednolite zasady funkcjonowania publicznych zasobów nieruchomości w Polsce. Zasoby nieruchomości osób prywatnych nie

---

\* Praca naukowa finansowana ze środków Komitetu Badań Naukowych w latach 2004–2006 jako projekt badawczy nr 4 T12E 036.

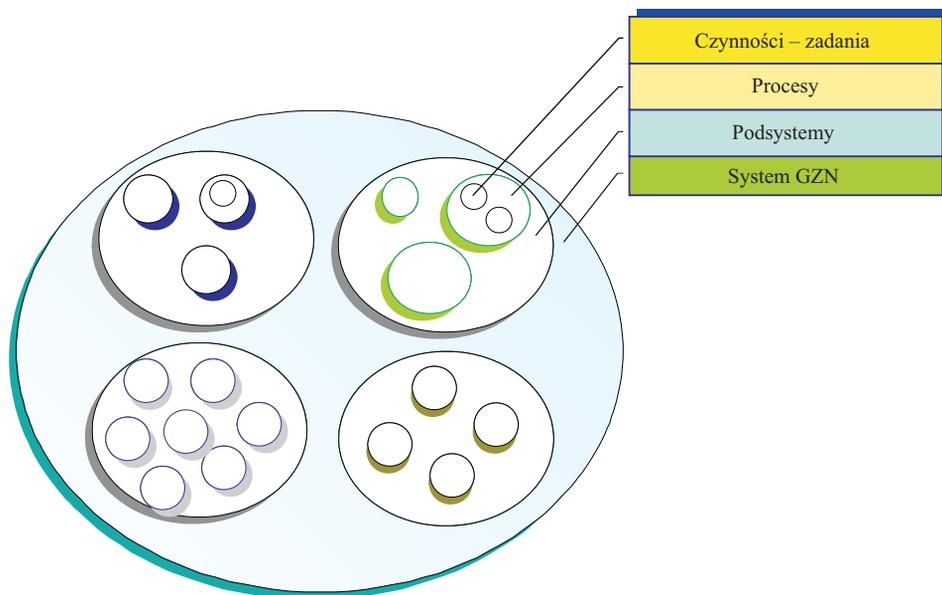
są regulowane w sposób szczegółowy przepisami prawa krajowego. Podlegać powinny jednak, w sensie gospodarczym i społecznym, podobnym zasadom gospodarowania, jak zasoby publiczne.

Niniejszy artykuł jest pierwszą częścią pracy, na którą składają się dwa artykuły publikowane w dwóch kolejnych numerach „*Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum*”. Cała praca ma na celu wskazanie podstawowych zadań, które powinny być realizowane w ramach procesów gospodarowania zasobami nieruchomości. Zadania te rozpatrywane są w kontekście systemowym. Zostały one usystematyzowane na podstawie koncepcji systemowego gospodarowania zasobami nieruchomości w gminie zaproponowanej przez Wiśniewskiego i in. [2006] oraz Renigier i Wiśniewskiego [2006].

**Słowa kluczowe:** zasoby nieruchomości, system gospodarowania, plan wykorzystania zasobu

## KONCEPCJA SYSTEMU GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI (GZN)

Koncepcja to ogólne ujęcie czegoś lub obmyślony plan działania, rozwiązania czegoś [Encyklopedia PWN 2006]. Uwzględniając ogólną definicję, koncepcja systemu gospodarowania zasobami nieruchomości to opracowanie ogólnych założeń dotyczących pla-



Rys. 1. Koncepcja systemu gospodarowania zasobami nieruchomości  
Fig. 1. Conception of real estate land management resource system

nowania, programowania i wykonywania procesów gospodarowania nieruchomościami w zasobach nieruchomości. Koncepcja ta ma na celu wskazanie (rys. 1):

- modułów (podsystemów) funkcjonalnych systemu GZN,
- procesów tworzących poszczególne podsystemy,
- procedur składających się na poszczególne procesy,
- zadań wykonywanych w ramach realizacji poszczególnych procedur,
- relacji i zależności występujących między poszczególnymi podsystemami, procesami, procedurami i zadaniami w systemie GZN.

Koncepcja systemu gospodarowania zasobami nieruchomości zakłada, że system ten powinien:

- 1) dostarczyć wiarygodnych informacji o stanie ilościowym i jakościowym zasobów nieruchomości;
- 2) zapewnić decydentowi odpowiedni komfort informacyjny, tzn. dostarczać odpowiednich informacji o stanie bliższego i dalszego otoczenia zasobów nieruchomości;
- 3) pozwalać na gromadzenie i bieżące aktualizowanie informacji na temat krótko-, średnio- i długofalowego programu realizacji celów związanych z gospodarowaniem;
- 4) dostarczyć stosownych narzędzi analitycznych niezbędnych w procesie podejmowania decyzji;
- 5) pomagać w realizacji procesów bieżącego gospodarowania;
- 6) umożliwiać planowanie procesów wykorzystania nieruchomości w zasobach;
- 7) pomagać w stymulowaniu i dynamizowaniu procesów rozwoju zasobów nieruchomości;
- 8) otwierać perspektywę w procesach decyzyjnych poprzez wizualizowanie przestrzennych skutków podejmowanych decyzji  
oraz zapewnić:
  - 1) prawidłową realizację zadań własnych, których celem jest realizacja i wykonanie zadań wynikających z racjonalnych przesłanek;
  - 2) realizację przyjętych strategii, programów i planów;
  - 3) realizację niezbędnych procedur wykonawczych związanych z funkcjonowaniem nieruchomości w zasobie (przewidzianych prawem);
  - 4) możliwość przeprowadzenia analiz techniczno-funkcjonalnych, ekonomicznych i przestrzennych w zasobie;
  - 5) optymalne zarządzanie ograniczonymi zasobami nieruchomości;
  - 6) możliwość racjonalnego inwestowania w nieruchomości;
  - 7) możliwość realizacji procesów programowania wykorzystania nieruchomości w zasobie;
  - 8) ocenę i umożliwić proces nadzorowania realizowanych czynności.

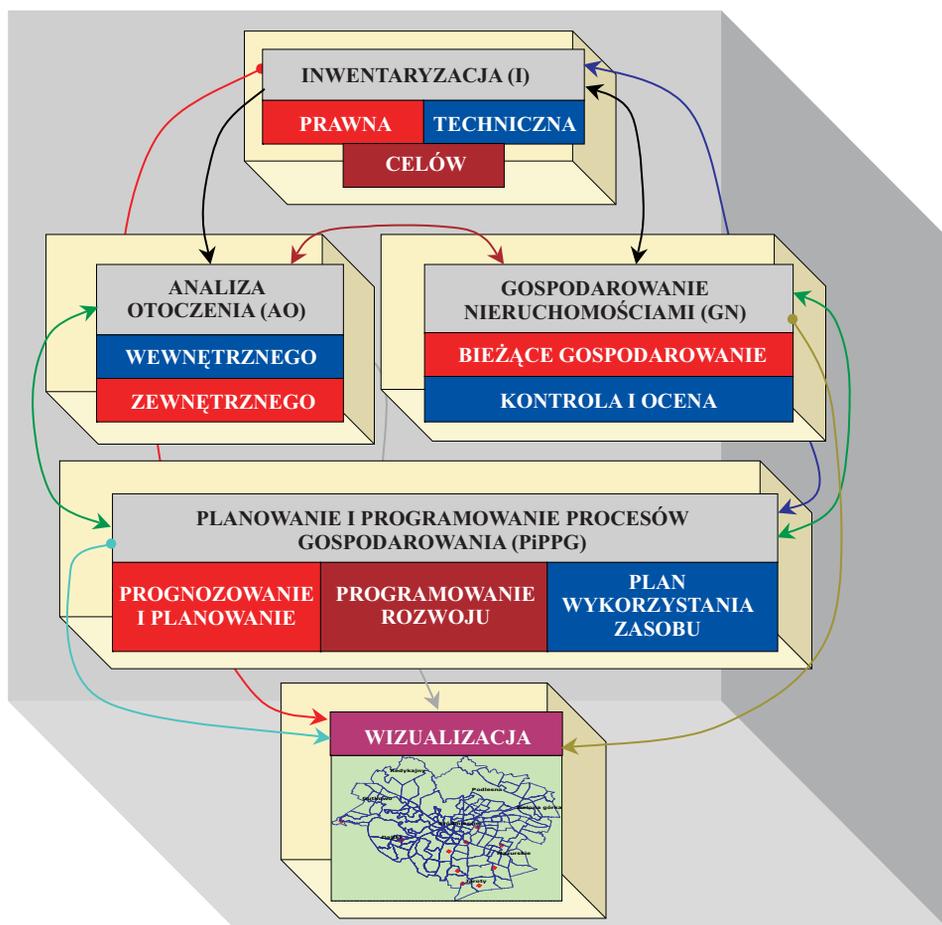
Głównym celem wprowadzenia systemu gospodarowania zasobami nieruchomości powinna być konieczność przekształcenia istniejących procedur gospodarowania nieruchomościami w jeden, spójny, wielozadaniowy system, dostarczenia informacji o zasobie oraz stworzenie odpowiednich narzędzi analitycznych i oceniających.

### **Moduły systemu GZN**

Gospodarowanie nieruchomościami jest wieloaspektowe i złożone. Koncepcyjnie system gospodarowania można podzielić na cztery główne moduły – rysunek 2. Podsystemy te traktować należy oddzielnie, ale nie rozłącznie. Podział na cztery główne moduły

wynika z przesłanek natury techniczno-użytkowych. Koncepcja budowy systemu GZN poprzez zastosowanie modułów wynika z kilku przesłanek. Najważniejsze z nich to:

- świadomość skomplikowania procesów, procedur i zadań realizowanych w gospodarce nieruchomościami,
- współzależność a jednocześnie swoistość poszczególnych podsystemów,
- koniczność hierarchizacji wprowadzenia poszczególnych procesów, procedur i zadań w życie,
- trudności organizacyjne wynikające z jednoczesnego wdrożenia pełnego zestawu procedur i procesów,
- koszty wdrożenia.



Rys. 2. Moduły, ich powiązania i najważniejsze procedury systemu GZN

Fig. 2. Modules, affiliation and prime procedures of real estate land management resource system (GZN)

Modułowa koncepcja budowy systemu GZN zakłada, że w wielu przypadkach moduły mogą funkcjonować samodzielnie. Oznacza to w praktyce ograniczenie możliwości systemu i sprowadzenie jego roli do „podpowiadacza” lub instruktora. Jednak warunki funkcjonowania systemu GZN na polskim gruncie są bardzo różne. Koncepcja modułowa zakłada plastyczność systemu, a co się z tym wiąże możliwość etapowego (z zachowaniem odpowiedniej kolejności) wdrażania systemu. Pełną zdolność system ten osiągać może jedynie po wdrożeniu wszystkich czterech modułów. W tym przypadku indywidualny charakter poszczególnych modułów jest rozwiązaniem optymalnym, które ma na celu stworzenie jednego synergicznego organizmu gospodarczego.

Koncepcja zakłada wyróżnienie następujących modułów: inwentaryzacja (I), analiza otoczenia (AI), gospodarowanie nieruchomościami (GN), planowanie i programowanie procesów gospodarowania (PiPPG).

Pierwszy moduł „Inwentaryzacja” ma na celu umożliwienie procesu:

- inwentaryzacji nieruchomości w zasobie,
- inwentaryzacji celów.

Inwentaryzacja zasobów powinna być przeprowadzana na dwóch płaszczyznach. Powinna być to inwentaryzacja techniczna i prawna. Inwentaryzacja prawna zakłada identyfikację stanów prawnych oraz potrzeb przeprowadzenia regulacji stanów prawnych nieruchomości. Inwentaryzacja techniczna sprowadza się w praktyce do wykonania spisu z natury nieruchomości, w tym identyfikacji w przestrzeni oraz ich opisanie czyli zakodowanie poszczególnych cech (atrybutów). Powinna ona obejmować szczegółową ewidencję stanu techniczno-geodezyjnego nieruchomości. Jest to niezwykle istotne, ale i trudne do przeprowadzenia w całej procedurze gospodarowania ze względu na znaczenie inwentaryzacji dla całego systemu. Warunkowane jest to skomplikowaniem procedur prawno-sądowych, porządkowaniem stanów prawnych. Podmioty gospodarujące zasobami nieruchomości posiadają także wiele nieruchomości o zróżnicowanym charakterze funkcjonalno-użytkowym. Pełna i precyzyjna charakterystyka oraz opis nieruchomości związany z przeznaczeniem w planie zagospodarowania przestrzennego, stanem zagospodarowania, wartością nieruchomości oraz wydatkami i wpływami związanymi z funkcjonowaniem nieruchomości w zasobie jest niezwykle trudny i czasochłonny.

Poznanie własnych potrzeb (inwentaryzacja celów) jest jedną z najważniejszych czynności, które każdy podmiot powinien wykonać, a właściwie wykonywać. Powinien być to proces permanentnego analizowania posiadanego zasobu, zmieniających się potrzeb i możliwości oraz warunków funkcjonowania zasobu. Poznanie potrzeb prowadzi do zestawienia celów, które podmiot zamierza realizować. Inwentaryzacja celów powinna dostarczać niezbędnych przesłanek funkcjonowania różnych procesów gospodarowania.

Drugi moduł „Analiza otoczenia” pozwalać powinien na przeprowadzenie kompleksowej analizy tego, co dzieje się w otoczeniu wewnętrznym i zewnętrznym zasobów nieruchomości. Analiza ta dotyczyć powinna czynników prawnych, technicznych, ekonomicznych, społecznych, demograficznych i innych. Ma ona na celu identyfikację „środowiska”, w którym podejmowane są decyzje dotyczące nieruchomości znajdujących się w zasobach nieruchomości. Moduł ten związany jest z otoczeniem rynkowym, prawnym i techniczno-organizacyjnym zasobu. Obejmować powinien analizę czynników, które

uznać można za czynniki egzogeniczne. Druga grupa czynników w ramach analiz otoczenia to czynniki endogeniczne, a więc te, które podmiot może zmieniać lub wpływać na ich zmianę. Analizie poddane powinny być przepisy: prawno-regulacyjne, strategiczne (w tym zadania własne wynikające ze stanowionego prawa lokalnego), związane z funkcjonowaniem i rozwojem podmiotu.

Moduł dotyczący analizy otoczenia obejmować powinien informacje o: stanie rynku nieruchomości (ceny, czynsze, stopy procentowe itp.), zapotrzebowaniu rynku na określone rodzaje nieruchomości, możliwościach i realiach zbycia określonej nieruchomości itd.

Skompletowanie wyżej wymienionych komponentów procedury gospodarowania zasobem pozwoli dokonać inwentaryzacji strategicznych celów gospodarowania przez analizę i ocenę struktury zasobu, w strukturze ilościowej i jakościowej przy uwzględnieniu istniejących rozbieżności między stanem faktycznym a docelowym.

Trzeci moduł to „Gospodarowanie nieruchomościami”. Moduł ten powinien pozwalać na skodyfikowanie procedur, zestandaryzowanie procesów, poprawę organizacji oraz kontrolę zadań gospodarowania. Procesy gospodarowania powinny być przedstawione w postaci systemu procedur gospodarowania. System ten pozwalać powinien na realizację poszczególnych procedur gospodarowania przy jednoczesnym uwzględnieniu oddziaływania tych procedur na cały system gospodarowania. Obrazując to przykładem dana procedura powinna być zaopatrzona w interaktywne narzędzia wspomagające jej wdrożenie oraz związane z innymi procesami, które mogą wpływać na daną procedurę oraz w te, na które wdrażana procedura wpływa. Stworzona sieć relacji i związków powinna pozwalać na śledzenie zmian systemu gospodarowania w sposób dynamiczny.

Czwarty moduł „Planowanie i programowanie procesów gospodarowania” powinien umożliwić przeprowadzenie procesów planowania strategicznego dotyczącego zasobów nieruchomości. Planowanie wykorzystania jest bardzo skomplikowane i wielowymiarowe. Moduł ten dostarczać winien niezbędnych narzędzi ułatwiających proces planowania i programowania procesów gospodarowania, tzn. tworzenia planów efektywnego wykorzystania zasobu nieruchomości. Uwzględniona powinna być w tym wypadku analiza opłacalności zmian ilościowych i jakościowych w zbiorze nieruchomości oraz analiza opłacalności procesów gospodarowania. Powinien wskazywać ponadto przesłanki optymalizacji procedur gospodarowania.

Informacje o nieruchomościach, zinwentaryzowane cele oraz zestawione czynniki charakteryzujące otoczenie powinny być wizualizowane (moduł „Wizualizacja”). Nieruchomości charakterystyczne prezentowane powinny być dodatkowo w postaci materiału fotograficznego. Pozwoli to przybliżyć szczegóły dotyczące nieruchomości oraz ich charakterystyczne cechy.

Przedstawiona koncepcja systemu gospodarowania zasobami nieruchomości uwzględnienia możliwości informatyczne (techniczne i technologiczne) oraz wdrożenie. Zakłada i umożliwia etapowe dochodzenie do pełniej funkcjonalności. Umożliwia też wykorzystywanie wybranych modułów bez konieczności stosowania innych. Jest więc otwarta i plastyczna.

## Procesy

Założono, że każdy z wyodrębnionych podsystemów można dalej dzielić na procesy. Prowadzi to do identyfikacji i wyodrębnienia w poszczególnych modułach systemu GZN procesów gospodarowania. Wyodrębnione procesy gospodarowania są częściami składowymi poszczególnych modułów w systemie. Ich wyodrębnienie i przyporządkowanie do poszczególnych modułów jest jednoznaczne, ale nie jest zupełne. Oznacza to, że poszczególne procesy, choć w większości przypadków są samodzielne, to są również ze sobą wzajemnie powiązane (podobnie jak moduły).

Rolą procesów jest wskazanie ukierunkowanych ciągów procedur oraz realizowanych zadań w ramach poszczególnych procedur, które powinny być wykonywane w celu sprawnego i racjonalnego gospodarowania zasobami nieruchomości. Każdy z procesów spełnia określone funkcje sterujące w systemie gospodarowania zasobami nieruchomości oraz stanowi składową tworzącą ogólną funkcję tego systemu. Procesy gospodarowania wyznaczają kierunki działań, które powinny być podejmowane w ramach gospodarowania zasobami nieruchomości. Poziom procesów gospodarowania rozpatrywany powinien być w systemie gospodarowania przede wszystkim z perspektywy decydenta nie zaś wykonawcy. Gospodarowanie nieruchomościami to realizacja procesów gospodarowania. W tym znaczeniu planowanie procesów gospodarowania staje się zagadnieniem podstawowym i zasadniczym.

## Procedury

Strategiczny poziom procesów gospodarowania (podsystemów w modułach systemu GZN) w praktyce przekłada się na poziom operacyjny poprzez poziom procedur gospodarowania. Poziom procedur gospodarowania stanowi to miejsce w przestrzeni systemu, gdzie stykają się procesy decyzyjne realizowane na poziomie procesów (poziom wyższy) oraz procesy wykonawcze związane z realizacją poszczególnych zadań (poziom niższy). Na poziomie tym dokonuje się planowania, programowania oraz wdrażania procedur wykonawczych związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Traktowanie poszczególnych procedur w oderwaniu od przyjętej struktury systemu GZN jest nieracjonalne i może prowadzić do podejmowania złych decyzji. Systemowy charakter gospodarowania nieruchomościami powinien znaleźć odzwierciedlenie w kompleksowym ujęciu zagadnień związanych z planowaniem i wykonywaniem zadań gospodarowania.

Poziom procedur w systemie gospodarowania traktować należy jako poziom zadaniowania, a więc wyznaczania poszczególnym jednostkom, zespołom i osobom zadań do wykonywania lub wykonania w ramach realizacji danej procedury. Poziom procedur w systemie GZN wiązać należy również z wdrażaniem obowiązkowych procedur prawnych, które ustanawiane są na poziomie lokalnym lub krajowym.

## **Zadania**

Zadaniowanie realizowane na poziomie procedur w systemie GZN zakłada realizację poszczególnych zadań szczegółowych przez jednostki, zespoły i osoby. Zadania powinny być wykonywane w trakcie realizacji poszczególnych procedur gospodarowania. Wykonywanie zadań stanowi podstawowy poziom w systemie gospodarowania zasobami nieruchomości.

Celem głównym, dla którego należy dokonać zestawienia zadań realizowanych w ramach poszczególnych procedur gospodarowania powinno być ich usystematyzowanie. Należy jednak odnotować fakt, iż niektóre, bardzo podobne zadania, wykonywane muszą być w ramach realizacji różnych procedur, a różne procedury odwołują się do zadań, bez których ich skuteczność byłaby mała.

Wykonywanie każdego zadania powinno być podporządkowane funkcji, jaką zadanie to pełni w procesach systemowego gospodarowania zasobami nieruchomości.

## **ROLA ZASOBÓW NIERUCHOMOŚCI**

W Polsce następuje szybki wzrost wartości nieruchomości, którego efektem jest konieczność pilniejszego zwrócenia uwagi na posiadane zasoby nieruchomości. W takiej sytuacji wskazanie roli zasobów nieruchomości powinno pomóc w racjonalnym prowadzeniu gospodarki nieruchomościami. Powinno również dostarczyć argumentów przemawiających za wprowadzeniem systemu gospodarowania zasobami nieruchomości.

W świetle realizowanych procesów i procedur oraz wykonywania zadań gospodarowania zasobami nieruchomości wskazanie roli zasobów nie wystarcza. Nie dostarcza, bowiem praktycznych przesłanek realizacji zadań gospodarowania. Mając na względzie wymogi aplikacyjne poszczególnych procesów, procedurom i zadaniom przypisać należy funkcje, które one pełnią lub mają pełnić. To właśnie wskazanie funkcji, jakie pełnią zasoby nieruchomości dostarcza rzeczywistych przesłanek realizacji poszczególnych procedur raz wykonywania zadań w ramach prowadzonej gospodarki nieruchomościami. Wykonywanie każdego zadania powinno być podporządkowane funkcji, jaką ono pełni w procesach systemowego gospodarowania zasobami nieruchomości.

### **Spoleczna, gospodarcza i ekonomiczna rola zasobów nieruchomości**

Rola społeczna zasobów nieruchomości wynika z miejsca, jakie zajmują one w życiu poszczególnych członków społeczności lokalnej. Nieruchomości, jako dobro społeczne, zapewniają i powinny zapewniać tej społeczności określone warunki funkcjonowania. Funkcjonowanie to traktować należy bardzo szeroko i wieloaspektowo, począwszy od zapewnienia niezbędnych nieruchomości pod drogi, a skończywszy na nieruchomościach przeznaczonych na cele związane z działalnością gospodarczą.

Spoleczna rola zasobów nieruchomości warunkowana jest wieloma przepisami prawa krajowego i lokalnego. Wynika również z instytucji celu publicznego. Cel publiczny zdefiniować można w tym przypadku jako konieczność realizacji niezbędnych inwestycji

o charakterze publicznym, a rola zasobu polega na zapewnieniu społeczności lokalnej odpowiedniej liczby nieruchomości w związku z jej potrzebami wynikającymi z procesów rozwoju społecznego.

Zasoby nieruchomości traktować należy jako „źródła” nieruchomości. Ze źródeł tych nieruchomości przekazywane są celowo w związku z realizacją poszczególnych zadań inwestycyjnych. Nieruchomościom przypisuje się określone funkcje w ramach społecznego przeznaczenia zapisanego w planach zagospodarowania przestrzennego lub w wydawanych decyzjach dotyczących realizacji inwestycji celu publicznego. Przeznaczenie tych nieruchomości w związku z potrzebami społecznymi powinno być priorytetowe, nie oznacza to jednak, że powinno być nieracjonalne. Każde działanie powinno podlegać ocenie na płaszczyźnie nie tylko społecznej, ale również gospodarczej i ekonomicznej.

Nieruchomości z zasobów powinny być w pierwszej kolejności wykorzystywane wszędzie tam, gdzie interes społeczny tego wymaga. To kolejny argument, który mówi o społecznej roli zasobów nieruchomości. Przeznaczanie pod inwestycje, w pierwszej kolejności nieruchomości z zasobów, jest wskazówką, że decydenci rozumieją funkcję, jaką spełniają w procesach rozwoju nieruchomości znajdujące się w zasobach nieruchomości.

Rola gospodarcza zasobów nieruchomości związana jest przede wszystkim z potrzebami danego podmiotu, wykonywaniem zadań własnych oraz realizacją procesów gospodarczych.

Omawiając rolę gospodarczą zasobów nieruchomości należy wskazać również przesłanki innego charakteru. Dany podmiot dzięki posiadaniu zasobów nieruchomości jest „kreatorem rynku nieruchomości”, ponieważ dzięki prowadzonej polityce może wpływać na podaż nieruchomości, a tym samym wpływać na ceny. Dzięki prowadzonej polityce cenowej może ponadto wpływać na rodzaj podejmowanych decyzji przez inwestorów. W takiej sytuacji na danym podmiocie spoczywa obowiązek świadomego podejmowania decyzji, tzn. takiego, aby jego działania nie wpływały negatywnie na procesy zachodzące na lokalnym rynku nieruchomości. Z innej strony dany podmiot może być postrzegany jako podmiot stabilizujący lokalny rynek nieruchomości. Wynika to przede wszystkim z warunków wyłaniania podmiotów zewnętrznych, z którymi dany podmiot podpisuje umowy. Odbywa się to najczęściej po uprzednim oszacowaniu wartości nieruchomości, a w wielu przypadkach podmiot podpisujący umowę wcześniej uzyskał prawo do jej podpisania w drodze zorganizowanego postępowania licytacyjnego (przetargu). Wspomniane działania wpływają stabilizująco na ceny, a więc stabilizują również lokalny rynek nieruchomości.

Rola gospodarcza przejawia się ponadto tym, iż nieruchomość występuje zawsze w roli obiektu gospodarczego, a więc jest niezbędna w procesach realizacji inwestycji związanych z powstawaniem nowych obiektów budowlanych, jest niezbędna każdemu przedsiębiorcy do prowadzenia działalności poprzez dostarczanie miejsca produkcji, świadczenia usług – ogólnie prowadzenia działalności gospodarczej. Podmioty posiadające zasoby nieruchomości w wielu przypadkach dostarczają niezbędne i odpowiednio wyposażone w urządzenia infrastruktury technicznej tereny inwestycyjne, które wpływają na lokalizowanie inwestycji pobudzających rozwój lokalny. Podmioty udostępniające nieruchomości z zasobu stawiane są jednak przed dylematami, które wynikają ze ścierania się różnych pomysłów w zakresie przyszłego zainwestowania nieruchomości. Nierucho-

mości cenne i dobrze zlokalizowane mogą być ponadto w kręgu zainteresowania wielu podmiotów, co niesie za sobą korzystne skutki ekonomiczne, ale również niekorzystne konsekwencje w postaci sygnałów przekazywanych na rynek nieruchomości oraz do innych podmiotów w przestrzeni gospodarczej (wzrost cen).

Rola ekonomiczna zasobów nieruchomości pojawia się w momencie, gdy na nieruchomości, część zasobu nieruchomości, popatrzymy jak na źródło kapitału oraz przedmiot inwestycji.

Nieruchomością są przedmiotami gospodarowania o dużej wartości. Tym samym w wielu przypadkach są traktowane jako łatwe i szybkie źródło dochodu. Takie podejście jest dopuszczalne, ale tylko pod warunkiem, że wynika z prawidłowo przygotowanego planu wykorzystania nieruchomości z zasobu. Prawidłowość taką zagwarantować może tylko wdrożenie systemowego podejścia do zagadnienia gospodarowania zasobami nieruchomości, którego jednym z efektów powinien być racjonalny plan wykorzystania nieruchomości.

Duża wartość nieruchomości oraz bardzo duża wartość (rynkowa) zasobów nieruchomości w sensie ekonomicznym wpływa na procesy rozwoju lokalnego. Posiadanie zasobów nieruchomości o właściwej strukturze, a w nich nieruchomości o odpowiedniej „jakości” (w dobrym stanie technicznym, dobrze zlokalizowanych itp.), postrzegane jest przez otoczenie (podmioty prywatne i społeczeństwo) pozytywnie, ponieważ świadczy o stabilności gospodarczej oraz dużych możliwościach rozwoju.

Traktując nieruchomości jako czynnik dochodu, należy podkreślić ich rolę w procesach dostarczania środków finansowych do budżetu danego podmiotu.

Przeniesienie prawa do nieruchomości przynosi, ze względu na dużą wartość rynkową nieruchomości, duże wpływy. Sprzedaż może zapewnić środki finansowe, wpływy te są jednak jednorazowe, a dany podmiot traci bezpowrotnie prawo własności nieruchomości. W takiej sytuacji racjonalizacja procesów sprzedaży wydaje się koniecznością. Racjonalizacja ta powinna polegać na analizie wielkości sprzedaży (wyrażonej liczbą nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży) w kontekście potrzeb oraz optymalizacji przestrzennej i czasowej faktu sprzedaży. Analiza wielkości sprzedaży powinna być przeprowadzona z uwzględnieniem kryterium niezbędności oraz opłacalności. Optymalizacja przestrzenna ma na celu wytypowanie do sprzedaży takich nieruchomości, które mają najlepszy wskaźnik lokalizacji do przewidywanej ceny w kontekście oczekiwanego dochodu, a więc spełniają oczekiwania dotyczące poziomu dochodu przy założeniu, że sprzedawana jest nieruchomość o najgorszej dla przewidywanego dochodu lokalizacji. Optymalizacja czasowa polega na takim wytypowaniu momentu sprzedaży, aby maksymalizować wskaźnik przewidywanej ceny w stosunku do średniego poziomu cen z uwzględnieniem realiów rynku. Wynikiem tej optymalizacji powinien być tak wytypowany moment sprzedaży, aby maksymalizować korzyści osiągane ze sprzedaży przy założeniu minimalizacji złego wpływu planowanej transakcji na lokalny rynek nieruchomości.

Kolejny przejaw ekonomicznej roli zasobów nieruchomości pojawia się wówczas, gdy nieruchomości decydenci zaczynają traktować jako przedmiot zabezpieczenia wiarygodności. Potrzeby budżetowe są często niezbilansowane po stronie dochodów, co pociąga za sobą konieczność zaciągania zobowiązań finansowych o różnym charakterze. W takich przypadkach nieruchomości z zasobów traktowane są jako przedmioty stano-

wiące zabezpieczenie ustanowionych zobowiązań. Pełnią wówczas dodatkowe funkcje o charakterze ekonomicznym.

W tym świetle roli zasobów nieruchomości należy poszukiwać, nie tylko w samych nieruchomościach (przedmiotach gospodarowania), ale również w sferze polityki lokalnej, zapotrzebowania na nieruchomości zgłaszanego przez decydentów w procesach decyzyjnych oraz wszędzie tam, gdzie nieruchomości mogą pomóc w rozwoju i rozwiązać pojawiające się potrzeby.

## **INWENTARYZACJA I EWIDENCJONOWANIE NIERUCHOMOŚCI W ZASOBACH NIERUCHOMOŚCI**

Każde działanie podejmowane w gospodarce nieruchomościami wymaga bezwzględnej znajomości stanu i właściwości nieruchomości jako przedmiotu gospodarowania. Gospodarowanie na podstawie niezinventaryzowanego zasobu, w którym nieruchomości mają nieuregulowane stany prawne, a cele gospodarowania ustala się jedynie na bazie bieżących potrzeb, jest w Polsce powszechną praktyką. Taki stan rzeczy jest niekorzystny dla gospodarki nieruchomościami i należy go zmienić. Należy zatem dążyć do:

- przeprowadzenia inwentaryzacji nieruchomości, ich stanów prawnych oraz celów gospodarowania,
- założenia i prowadzenia przez podmioty gospodarujące zasobami nieruchomości własnej, nowoczesnej ewidencji nieruchomości.

Inwentaryzacja to sporządzenie inwentarza, spisanie z natury nieruchomości będących częścią składową zasobu nieruchomości, uregulowanie niezgodności związanych ze stanami prawnymi, ustalenie celów gospodarowania odnoszący się do nieruchomości oraz usunięcie wszelkich niezgodności i nieścisłości między stanami faktycznymi a stanami zarejestrowanymi.

Takie zdefiniowanie inwentaryzacji jest nietypowe. Obejmuje nie tylko spis z natury nieruchomości (rzeczy), ale również wykonanie inwentaryzacji stanów prawnych, odnoszących się do nieruchomości w zasobach. Zakłada ponadto przeprowadzenie inwentaryzacji celów gospodarowania, które mają być realizowane na bazie nieruchomości stanowiących części składowe zasobów nieruchomości. Z przyjętej definicji inwentaryzacji wynika zatem, iż przed założeniem ewidencji nieruchomości, wszystkie nieruchomości zostaną zidentyfikowane, opisane i kompleksowo przeanalizowane.

W polskich warunkach przeprowadzenie inwentaryzacji według proponowanej definicji w praktyce jest wykonywane rzadko. Najczęściej wykonywana jest inwentaryzacja techniczna, czyli spis z natury nieruchomości, powiązana z inwentaryzacją stanów prawnych. Wynika to przede wszystkim z przepisów i nakazów prawa. Bardzo rzadko przeprowadzana jest inwentaryzacja celów gospodarowania, ponieważ jest to element przygotowywania planów wykorzystania zasobów.

Zaproponowana definicja uwzględnia również ważny element, który związany jest z usuwaniem niezgodności i nieścisłości między stanami faktycznymi a stanami zarejestrowanymi. Oznaczać to powinno w praktyce konieczności wykonywania, równocześnie z inwentaryzacją, wszelkich czynności o charakterze prawnym i geodezyjnym, prowadzą-

cych do uzyskania takich stanów gospodarczych przypisywanych nieruchomościom w zasobach, które umożliwiałyby efektywną i łatwą realizację wszelkich procesów, procedur i zadań. Czynności te powinny dotyczyć sfery techniczno-użytkowej nieruchomości oraz sfery ewidencyjno-geodezyjnej. Sfera techniczno-użytkowa związana jest przede wszystkim ze wskazaniem walorów użytkowych nieruchomości, stanu technicznego, wszelkich ograniczeń, niefunkcjonalności oraz różnego rodzaju zużyć. Sfera ewidencyjno-geodezyjna to z jednej strony uporządkowanie spraw natury ewidencyjnej, np. niezgodności w publicznych rejestrach ewidencyjnych ze stanami faktycznymi, z innej natomiast to wykonywanie prac geodezyjnych, których celem powinno być usuwanie wszelkich nieścisłości związanych z procesami jednoznacznej identyfikacji przestrzennej nieruchomości, np. regulacja przebiegu granic nieruchomości.

Inwentaryzacja w przyjętym znaczeniu oznacza wykonanie wszelkich czynności, które prowadzą do jednoznacznego ustalenia ewidencyjno-przestrzennego i techniczno-użytkowego stanu nieruchomości, niezbędnego do założenia i prowadzenia ewidencji nieruchomości w zasobach nieruchomości.

## **ANALIZA OTOCZENIA ZASOBÓW NIERUCHOMOŚCI**

Procesy gospodarowania zasobami nieruchomości realizowane są w określonej rzeczywistości prawnej, gospodarczej i społecznej. Oznacza to w praktyce konieczność uwzględnienia wpływu wielu grup czynników o charakterze sprawczym. Czynniki te, zasadniczo, podzielić można na dwie grupy: czynniki o charakterze zewnętrznym i czynniki o charakterze wewnętrznym. Wskazane czynniki tworzą otoczenie zasobów nieruchomości. Otoczenie to należy analizować w związku z realizacją procesów GZN.

### **Otoczenie bezpośrednie**

Procesy gospodarowania zasobami nieruchomości zależą nie tylko od otoczenia zewnętrznego, które definiuje i wyznacza ogólne ramy funkcjonowania. Ważną rolę odgrywa otoczenie wewnętrzne zasobów nieruchomości. W odróżnieniu od otoczenia zewnętrznego, na które podmiot nie ma wpływu, otoczenie wewnętrzne dany podmiot tworzy sam. W tym względzie uwarunkowania, które podmiot tworzy zmienia i akceptuje w ramach działań własnych kształtują i warunkują przestrzeń, w której realizowane są procesy gospodarowania zasobem nieruchomości. Otoczenie wewnętrzne stanowi zbiór aktów prawa miejscowego, opracowanych dokumentów, wykonanych analiz, których celem jest dostarczenie aktualnej i rzetelnej informacji o przestrzeni funkcjonowania zasobów nieruchomości.

Wspomniane dokumenty stanowią „lokalne ramy legislacyjno-prawne” gospodarowania nieruchomościami. Otoczenie wewnętrzne to jednak nie tylko przyjęte do realizacji dokumenty prawne czy wytyczne, ale również szereg innych czynników, których źródeł poszukiwać należy w przestrzeni społeczno-gospodarczej.

Analiza otoczenia wewnętrznego to zadanie czasochłonne, pracochłonne i trudne. W wielu przypadkach sprowadza się do przedstawienia analizy systemowej. Obserwowa-

ne związki wzajemnie się warunkują oraz są skorelowane. Stosowanie w takim przypadku analiz prostych (niesystemowych), bez uwzględnienia czynnika systemowego może prowadzić do uproszczonych wniosków, których wykorzystanie będzie obciążone dużym ryzykiem.

Zgodnie z przyjętą definicją otoczenie bezpośrednie (wewnętrzne) to takie, które w sposób bezpośredni warunkuje funkcjonowanie zasobów nieruchomości.

Analiza otoczenia bezpośredniego zasobu nieruchomości powinna prowadzić do wskazania związków, warunkujących funkcjonowanie zasobów nieruchomości, z innymi podsystemami. Określenie tych związków pozwoli wskazać obszary decyzyjne, które należy przeanalizować, aby uwzględniając ilość, jakość i siłę zaobserwowanych związków, móc w sposób adekwatny zestawić wnioski niezbędne w procesach gospodarowania zasobami nieruchomości. Analiza ta powinna prowadzić do zestawienia niezbędnych czynników, których uwzględnienie warunkuje proces gospodarowania zasobami, wpływa na jakość tego gospodarowania oraz daje wskazówki dotyczące możliwości zwiększenia efektywności procesów gospodarowania.

Podstawowymi składowymi otoczenia wewnętrznego warunkującymi gospodarowanie zasobami nieruchomości są: prawo lokalne, rynki lokalne, potrzeby podmiotu, potrzeby społeczności lokalnej.

### **Otoczenie zewnętrzne**

Otoczenie zewnętrzne zasobów nieruchomości to takie, które oddziałuje na zasoby nieruchomości, ale pochodzi spoza ich struktury i oddziaływania. Są to różnego rodzaju bodźce, które oddziałują na procesy gospodarowania nieruchomościami. Czynniki zewnętrzne definiują i wpływają na procesy gospodarowania, ponieważ są obligatoryjne. Do grupy tych czynników zaliczyć należy przede wszystkim przepisy prawa krajowego, akty i dokumenty regionalne oraz inne opracowania, dokumenty i czynniki odnoszące się do danego podmiotu poprzez ich charakter sprawczy.

Otoczenie zewnętrzne zasobów nieruchomości rozpatrywać należy jako zbiór czynników o dwojakim charakterze:

- podstawowym i obligatoryjnym – system prawa krajowego oraz
- uzupełniającym i fakultatywnym – czynniki zewnętrzne o charakterze społeczno-gospodarczo-ekonomicznym pochodzące z systemu polskiej gospodarki narodowej.

Otoczenie zewnętrzne z jednej strony definiuje ogólne prawno-gospodarcze środowisko funkcjonowania danego podmiotu w aspekcie tworzenia rozwiązań na szczeblu centralnym, z drugiej natomiast buduje i kreuje politykę społeczną, której znaczenie dotyczy każdego podmiotu w Polsce. Mówiąc obrazowo, podmiot zanurzony jest w mieszaninie czynników zewnętrznych, które wyznaczają ramy funkcjonowania oraz wpływają na realizację określonych procesów gospodarczych, społecznych i politycznych, dotyczących między innymi zasobów nieruchomości.

## STRATEGIA GOSPODAROWANIA ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI

Strategia gospodarowania zasobami nieruchomości obejmuje teorię i praktykę przygotowania, realizacji, kontroli i oceny realizowanych procesów gospodarowania nieruchomościami. Strategia gospodarowania jest sposobem realizacji przyjętych celów gospodarowania na podstawie wcześniej przeprowadzonej inwentaryzacji stanów prawnych i faktycznych, założonej ewidencji nieruchomości oraz wykonanej analizy otoczenia zasobów nieruchomości.

Strategia gospodarowania obejmować powinna wszelkie aspekty procesów gospodarowania. Powinna być zwartą taktyką gospodarowania uwzględniającą wszelkie dostępne zasoby, środki, metody, procedury i kadry. Omawiane w poprzednich rozdziałach moduły w systemie gospodarowania zasobami nieruchomości stanowią kompletną „otoczkę” procesów gospodarowania, dostarczając potrzebnych informacji inwentaryzacyjnych, prawnych, technicznych, społecznych, ekonomicznych i gospodarczych.

Strategia gospodarowania jest procesem wieloetapowym. Poszczególne etapy mogą przedstawiać się następująco:

1. Zdefiniowanie celów gospodarowania, w tym:
  - a) zestawienie celów gospodarowania,
  - b) określenie perspektywy czasowej dla przyjętego zestawu celów oraz określenie terminu rewizji celów gospodarowania,
  - c) przyporządkowanie rangi i wskazanie znaczenia poszczególnych celów w przyjętej perspektywie czasowej.
2. Plan wykorzystania zasobu nieruchomości, w tym:
  - a) wstępne przyporządkowanie nieruchomościom z zasobu zdefiniowanych celów gospodarowania,
  - b) wykonanie wstępnych analiz opłacalności,
  - c) wskazanie źródeł finansowania poszczególnych celów,
  - d) zestawienie nieruchomości wraz z przyporządkowanymi celami gospodarowania – plan wykorzystania zasobu.
3. Przyporządkowanie poszczególnym nieruchomościom procedur gospodarowania, w tym:
  - a) wybór procedur gospodarowania,
  - b) wskazanie funkcji pełnionych przez poszczególne procedury,
  - c) przyporządkowanie poszczególnym nieruchomościom procedur gospodarowania,
  - d) wykonanie analizy wykonalności i opłacalności,
  - e) zestawienie wykazu procedur gospodarowania przyporządkowanych poszczególnym nieruchomościom.
4. Zalgorytmizowanie poszczególnych procedur gospodarowania, w tym:
  - a) zdefiniowanie struktury procedury,
  - b) wskazanie czynności do wykonania w poszczególnych fazach realizacji procedury oraz zdefiniowanie niezbędnych dokumentów, opracowań, które należy sporządzić lub wykonać,
  - c) wskazanie struktury decyzyjno-wykonawczej dla każdej procedury poprzez:
    - wskazanie osoby, osób lub podmiotów odpowiedzialnych za realizację poszczególnych procedur gospodarowania,

- wskazanie osoby bezpośrednio nadzorującej i oceniającej wykonywanie poszczególnych procedur gospodarowania,
  - d) wskazanie struktury odwoławczej.
5. Zdefiniowanie podmiotów odpowiedzialnych za opracowanie i implementację nowych procedur gospodarowania.

## **GOSPODAROWANIE ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI – PROCEDURY**

Praktyczne wykonanie procesów gospodarowania zasobami nieruchomości polega na realizacji określonych procedur gospodarowania. Procedura gospodarowania to chronologicznie usystematyzowany zbiór czynności, które należy wykonać w procesie gospodarowania.

Każda procedura związana z gospodarowaniem nieruchomościami powinna mieć opracowany schemat ideowy. Wskazać należy czynności do wykonania w poszczególnych fazach realizacji procedury, zdefiniować niezbędne dokumenty, które należy sporządzić lub wykonać. W praktyce gospodarowania należy ponadto wskazać osobę(y) lub podmioty odpowiedzialne za realizację poszczególnych etapów danej procedur gospodarowania oraz określać osobę bezpośrednio nadzorującą realizację danej procedur gospodarowania. Ważne jest też określenie toku odwoławczego.

## **PROGRAMOWANIE ROZWOJU ZASOBÓW NIERUCHOMOŚCI**

Realizacja procesów prawidłowej gospodarki nieruchomościami jest procesem skomplikowanym i wymagającym nowoczesnego spojrzenia, które wykracza poza ramy rozumianej tradycyjnie wiedzy urzędniczej. Dziś dobrze prowadzona gospodarka nieruchomościami to coś więcej niż zwykła sprzedaż, pobieranie opłat i egzekwowanie należności. W dobie szybkich zmian w otoczeniu bliższym i dalszym podmiotu gospodarującego, decydenci stali się aktywnymi uczestnikami procesu rozwoju przyczyniając się do (nie zaś nieprzeszkadzając w) poprawy wizerunku tej sfery gospodarki. Zmiana podejścia zakłada aktywne uczestnictwo w wielu sferach życia i nie dotyczy jedynie czasu teraźniejszego, ale również czasu przyszłego, a przez to jest trudna w realizacji, czego potwierdzeniem są złe opinie wygłaszane przez wielu ekspertów zajmujących się tą sferą gospodarki.

Omówione wcześniej procesy, procedury czy czynności gospodarowania zasobami nieruchomości odnosiły się z reguły do przedmiotów gospodarowania. W rzeczywistości nie należy jednak zapominać o podmiotach gospodarowania, a więc tych, którzy wykonują czynności gospodarowania.

Struktura organizacyjna i decyzyjna podmiotu gospodarującego nieruchomościami odgrywa zasadniczą rolę w aspekcie odbioru społecznego oraz efektywności procesów gospodarowania. Organizacja procesów gospodarowania powinna być jasno zdefiniowana. Każdy podmiot w tym systemie powinien znać swoją rolę, zadania do wykonania. Osoby wykonujące czynności gospodarowania powinny być profesjonalnie przygotowa-

ne. W tym celu należy wdrożyć system szkoleń oraz bieżącego doskonalenia umiejętności zawodowych.

Nowa sytuacja prawna, decyzyjna czy gospodarcza wymaga nowych rozwiązań. Niezbędne jest również opracowanie odpowiednich narzędzi informatycznych wspomagających czynności gospodarowania. Specjalizowane narzędzie wykorzystywane w obsłudze procesów gospodarowania mogą poprawić efektywność gospodarowania oraz wpłynąć na jakość podejmowanych decyzji.

W dobie społeczeństwa informacyjnego efektywność informacyjna staje się sprawą kluczową, albowiem określa możliwość odzwierciedlania w systemie gospodarowania nieruchomościami wszystkich dostępnych informacji tak, aby system reagował na pojawiające się nowe informacje wprowadzając stosowne reakcje i działania. Efektywność jest ważna w celu poprawy konkurencyjności i jakości gospodarowania.

## **WSPOMAGANIE PROCESÓW DECYZYJNYCH W GOSPODAROWANIU ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI**

Współczesne procesy gospodarowania zasobami nieruchomości są planowane, realizowane i weryfikowane w bardzo skomplikowanych warunkach związanych ze: złożonością przedmiotów gospodarowania, złożonością i wielowariantowością procesów decyzyjnych, wielowątkowością procesów realizowania celów gospodarowania oraz wieloma innymi grupami warunków decydujących o jakości procesów gospodarowania. Wspomaganie procesów decyzyjnych w takich warunkach należy rozpatrywać w trzech perspektywach.

Pierwsza związana jest z szybkim rozwojem technicznym i technologicznym w branży informatycznej. Chcąc gospodarować profesjonalnie oraz być konkurencyjnym na rynku, należy dbać o rozwój infrastruktury informatycznej oraz aktualizować platformy (systemy) informatyczne obsługujące procesy gospodarowania. Druga to konieczność korzystania z porad profesjonalnie przygotowanych doradców. Doradcy ci są w stanie przygotować różnego rodzaju opinie, ekspertyzy, plany, programy, założenia, które można wykorzystywać w procesach gospodarowania zasobami nieruchomości. Ich pomoc jest często nieodzowna wtedy, gdy rozważane zagadnienie wymaga specjalistycznej wiedzy, którą urzędnicy nie dysponują. Trzecia to zapewnienie dostępu do nowoczesnych, specjalizowanych aplikacji informatycznych wspomagające czynności gospodarowania.

Każda z tych perspektyw jest ważna. Z pierwszą podmioty radzą sobie obecnie dość dobrze. Druga wymaga pewnych zabiegów, ale stworzona infrastruktura informacyjna na styku ekspert–przedsiębiorca umożliwia odszukanie osób, które mogą w odpowiedni sposób doradzić i pomóc.

Z perspektywy gospodarowania zasobami nieruchomości, obecnie źle wygląda kwestia dostępu do nowoczesnych, specjalizowanych aplikacji informatycznych wspomagających czynności gospodarowania. Tego rodzaju rynek jest w fazie rozwoju. Liczyć należy się z tym, iż w najbliższej przyszłości sytuacja ta poprawi się, i na rynku dostępne będą specjalistyczne i dedykowane aplikacje informatyczne, które ułatwią gospodarowanie zasobami nieruchomości i pomogą w procesach decyzyjnych. Wymogiem dzisiejszych cza-

sów, stało się wykorzystywanie zaawansowanych technologii informatycznych w celu zwiększenia efektywności procesów gospodarowania zasobami nieruchomości.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Koncepcja systemowego gospodarowania zasobami nieruchomości oparta jest na założeniu, zgodnie z którym gospodarowanie zasobami powinno mieć charakter systemowy. Systemowy charakter odnosi się do wyodrębnionych w koncepcji systemu gospodarowania modułów, procesów, procedur i zadań. Systemowość zapewnia kompleksowe ujęcie gospodarowania nieruchomościami w przestrzeni społecznej, gospodarczej i ekonomicznej. Pozwala również unikać lub minimalizować konsekwencje pojawiających się konfliktów o różnym charakterze. Przeprowadzone analizy pozwalają postawić tezę, iż jedynie systemowe gospodarowanie zasobami nieruchomości umożliwi racjonalne gospodarowanie.

Najważniejszymi problemami, które w najbliższym czasie należy rozwiązać w związku z potrzebami systemowego gospodarowania zasobami nieruchomości są:

- a) regulacja stanów prawnych nieruchomości,
- b) identyfikacja przestrzenno-czasowa i opis nieruchomości,
- c) wprowadzenie podsystemu ewidencjonowania nieruchomości,
- d) zapewnienie sprawnego podsystemu finansowania gospodarowania i zarządzania nieruchomościami,
- e) wprowadzenie permanentnego procesu identyfikacji potrzeb danego podmiotu oraz identyfikacji potrzeb w zakresie przekształceń struktury jakościowej i ilościowej zasobów,
- f) wdrożenie podsystemu planowania wykorzystania nieruchomości w zasobie,
- g) wprowadzenie podsystemu weryfikacji stosowanych procedur oraz oceny realizowanych zadań.

Przedstawione w pracy spojrzenie na procesy gospodarowania nieruchomościami w warunkach rynkowych jest uniwersalne. Metodyka systemowego gospodarowania zasobami nieruchomości wykorzystywana może być w ramach prac związanych z:

- 1) gospodarowaniem zasobami nieruchomości,
- 2) programowaniem wykorzystania nieruchomości w zasobie,
- 3) przygotowaniu opracowań planistyczno-gospodarczych (np. strategii rozwoju gminy),
- 4) podejmowaniem decyzji inwestycyjnych,
- 5) prognozowaniem rozwoju lokalnego rynku nieruchomości.

Zasoby nieruchomości w Polsce odgrywają ważne role: społeczne, gospodarcze i ekonomiczne. Są one niezmiernie istotnym elementem prowadzonej przez podmioty gospodarki nieruchomości. Ranga prowadzonej gospodarki jest warunkowana jakością prowadzonej gospodarki nieruchomości. W takiej sytuacji zasoby nieruchomości należy postrzegać jako ważny element polityki gospodarczej, nie tylko związany z bieżącym funkcjonowaniem, ale również element rozwojowy definiujący przyszłe stany społeczne, gospodarcze i ekonomiczne. Jakość rozwoju definiowana jest jakością realizowanych procesów gospodarowania zasobami nieruchomości.

Znaczenie zasobów nieruchomości ulega zmianom wywołanym sposobem realizacji zasad i procedur gospodarki nieruchomościami. Obecnie zasoby nieruchomości funkcjonują w warunkach gospodarki rynkowej. Takie warunki stwarzają wiele szans rozwojowych, ale wywołują również zagrożenia.

## PIŚMIENNICTWO

- Gutenbaum J., 2003. Modelowanie matematyczne systemów. Akademicka Oficyna Wydawnicza EXIT, Warszawa.
- Encyklopedia PWN. <[http://encyklopedia.pwn.pl/77972\\_1.html](http://encyklopedia.pwn.pl/77972_1.html)>, dostęp: lipiec 2006.
- Renigier M., Wiśniewski R., 2006. Zarys koncepcji systemu gospodarowania zasobami nieruchomości. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN. Zeszyt 226. Warszawa, 53–65.
- Renigier M., Wiśniewski R., Żróbek R., 2006. Koncepcja systemu gospodarowania zasobami nieruchomości. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości 2(14).
- Słownik wyrazów obcych. 2001. Red. I. Kamińska-Szmaj. Wydawnictwo Europa Warszawa.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami (DzU 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm.).
- Żróbek R., 2005. Gospodarka nieruchomościami – pojęcia i zakres w ujęciu dynamicznym. [W:] Idem (red.). Gospodarka i zarządzanie zasobami nieruchomości. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie Olsztyn.

## MANAGEMENT OF REAL ESTATE RESOURCE IN MARKET CONDITIONS, PART II

**Abstract.** Over the last decade Poland has transformed into a market-oriented economy based on private ownership. The local land market has been undergoing continuous change since the beginning of 1990s, to finally reach stabilization. The emergence of the land market was one the reasons for the development of the real estate trading system in Poland, which is still subject to ongoing transformations induced by a variety of factors. One of the them is the constantly increasing value of real estates. When expressed in terms of money and compared to the value of other things and objects, this value remains high. It means that the increase in the value of a property, as a valuable thing, affects the increase in the significance of the thing itself. Such a situation is observed in the real estate sector in Poland. This sector is still developing, and today its growth is stimulated by high rates of return on capital invested in the land market.

The term „real estate sector” pertains to both private and public property, the latter comprising real estate resources. In Poland the public sector is dominated by two types of resources, namely state-owned and communal, accompanied by real estate resourced managed by local governments at the district (powiat) and province (voivodship) level. Their importance for national economy results from the role played by real estates in the investment processes realized on the land market, as well as in all processes related to social and economic development.

The space management process, governed by market principles, requires efficient use of all factors involved. Therefore, the establishment of a market-oriented economy in Poland was followed by adopting certain regulations and guidelines regarding real estate

management and planning, so as to ensure that these processes are rational and effective, and that they bring the expected benefits. The Land Management Act of 1997 (Journal of Laws of 2004, No. 261, item 2603 with later amendments) introduced a set of uniform principles to be applied in respect of the use and management of public property resources. The use and management of private property resources is not regulated by any specific provisions. However, they should be governed by similar economic and social rules.

The present paper constitutes the second part of a work consisting of two articles published in the current and previous issue of „*Acta Scientiarum Polonorum. Administratio Locorum*”. The purpose of this work was to determine the main tasks to be realized within the framework of the property resources management process. These tasks are to be performed in the systemic context, i.e. based on the concept of systemic management of communal real estates, proposed by Wiśniewski et al. [2006] and by Renigier & Wiśniewski [2006].

**Key words:** real estate resource, system of management, plan of real estate resource utilization

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 19.11.2007



## **SYTUACJA MIESZKANIOWA W ŁODZI NA TLE INNYCH MIAST**

Ewa Kucharska-Stasiak

Wyższa Szkoła Umiejętności w Kielcach

**Streszczenie.** Pod względem sytuacji mieszkaniowej Polska wyróżnia się negatywnie na tle krajów europejskich. Oprócz dużych rozbieżności występujących między poszczególnymi państwami, występują znaczne rozbieżności między największymi miastami.

Na tle największych miast wyjątkowo trudna sytuacja mieszkaniowa występuje w Łodzi. Postawiono tezę, że poprawa sytuacji mieszkaniowej państwa dokonywała się kosztem Łodzi.

**Słowa kluczowe:** polityka mieszkaniowa, sytuacja mieszkaniowa

### **WPROWADZENIE**

Za strategiczny cel długotrwałego rozwoju mieszkalnictwa w Polsce uznano „maksymalne zbliżenie poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych obywateli do obecnego poziomu średniej całej Unii w okresie do 2025 r.”.

Średniookresowym celem strategii rozwoju mieszkalnictwa jest harmonizacja rozwoju rynku mieszkaniowego i rynku pracy pod kątem zapewnienia spójności społecznej, gospodarczej, przestrzennej w ujęciu regionalnym i krajowym. Postawione cele pozwalają wnosić, że poprawa warunków mieszkaniowych powinna się wyrażać w wyrównywaniu tych warunków w ujęciu przestrzennym.

Przedmiotem rozważań będzie sytuacja mieszkaniowa w Łodzi, obecnie trzecim pod względem liczby mieszkańców mieście w Polsce na tle innych, największych miast.

### **UWARUNKOWANIA HISTORYCZNE SYTUACJI MIESZKANIOWEJ ŁODZI**

Rozwój funkcji miastotwórczej Łodzi ściśle związany był z przemysłem włókienniczym. Łódź była typowym miastem robotniczym, które na przełomie minionych wieków skupiało 50% wszystkich zakładów tekstylnych, 48% włókienników i 54% pro-

dukcji globalnej Polski. Łódź XIX wieku uznana została za „stolicę polskiej bawełny”, wykazując ścisłą zależność od rozwoju tej branży przemysłu.

Rozwój funkcji przemysłowej spowodował napływ ludności ze wsi, a także przestrzenne rozszerzanie się miasta. Sytuacja mieszkaniowa ludności była trudna, bowiem budownictwo mieszkaniowe nie nadążało za napływającą do miasta ludnością. W okresie międzywojennym cechą charakterystyczną była przewaga jednoizbowych, znacznie przeludnionych mieszkań, co już w tym okresie negatywnie wyróżniało Łódź na tle innych, dużych miast w Polsce. Zasób mieszkaniowy Łodzi został mało zniszczony w czasie II wojny światowej, co spowodowało, że inne, duże miasta, na których toczyły się działania wojenne, korzystały ze środków kierowanych na odbudowę. Ich odbudowa dokonywała się kosztem Łodzi. Spowodowało to, że w okresie powojennym, w którym przyjęto model polityki mieszkaniowej uzależniony od budżetu państwa, sytuacja mieszkaniowa zmieniała się bardzo wolno – por. tabela 1. Jeszcze w latach 50. udział mieszkań jednoizbowych sięgał prawie 50%.

Pozytywne zmiany przyniosły dopiero lata 70. Widoczne to jest nie tylko w silnej poprawie wskaźników liczby osób przypadających na izbę, ale także w strukturze wielkości mieszkań – silnie spadł udział mieszkań jednoizbowych na korzyść mieszkań trzyizbowych.

Tabela 1. Zmiana sytuacji mieszkaniowej Łodzi [Kucharska-Stasiak, Ledzion-Trojanowska, Szopiński, Załączna 2007]

Table 1. Changes in Łódź housing situation [Kucharska-Stasiak, Ledzion-Trojanowska, Szopiński, Załączna 2007]

Rok Year	Liczba mieszkań w tys. No. of dwellings (thou.)	Liczba mieszkań na izbę No. of residents per room	Udział mieszkań jednoizbowych Share of one- -room dwellings	Udział mieszkań dwoizbowych Share of two- -room dwellings	Udział mieszkań trzyizbowych Share of three- -room dwellings
1918	85,3	2,5	66,3	18,8	9,0
1921	108,2	2,29	59,7	19,9	9,9
1931	145,2	2,45	63,1	19,3	9,0
1946	149,3	1,80	48,6	31,4	12,5
1950	172,2	1,93	48,5	31,5	13,0
1960	203,0	1,78	41,8	34,2	17,3
1978	284,4	1,26	15,7	25,6	38,6
2002	314,6	1,00	7,5	19,8	42,5
2006	332,7	0,74	niedostępne not available	niedostępne not available	niedostępne not available

Czy te istotne zmiany zmniejszyły na przełomie XX i XXI wieku dystans między Łodzią, znaną z trudnych warunków mieszkaniowych i ze złego stanu technicznego mieszkań, a innymi miastami?

## SYTUACJA MIESZKANIOWA ŁODZI NA PRZEŁOMIE XX I XXI WIEKU

Łódź jest czwartym co do powierzchni miastem w Polsce. Do 2007 roku była drugim co do liczby mieszkańców miastem w Polsce. Niestety jest miastem wojewódzkim o największym ubytku naturalnym. Liczba mieszkańców Łodzi – po uwzględnieniu przyrostu naturalnego, napływu i odpływu ludności od 1999 roku – systematycznie maleje z 797,8 tys. mieszkańców do 755,4 tys., co spowodowało, że w 2007 roku Łódź z drugiego miejsca przesunęła się na trzecie pod względem liczby ludności (po Krakowie).

Przyrost zasobu mieszkaniowego (por. tab. 1) przy malejącej liczbie mieszkańców umożliwił poprawę warunków mieszkaniowych (tab. 2). Korzystne zmiany są widoczne we wszystkich podstawowych wskaźnikach – rośnie liczba izb w mieszkaniach, wzrost widoczny jest w przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania i przeciętnej powierzchni użytkowej na jedną osobę. Maleje liczba osób na jedno mieszkanie i liczba osób na izbę.

Tabela 2. Wskaźniki mieszkaniowe w gminie Łódź w latach 2002–2006 [na podstawie GUS]

Table 2. Housing rates in the administrative district of Łódź, years 2002–2006 [on the ground GUS]

Wyszczególnienie Specification	Rok Year				
	2002	2003	2004	2005	2006
Przeciętna liczba izb w mieszkaniu Avg. number of rooms per dwelling	3	3,1	3,1	3,1	3,07
Przeciętna pow. użytk. 1 mieszkania Avg. useable floor area of a dwelling	52	52,4	52,6	52,8	52,9
Przeciętna pow. użytk. na 1 os. Avg. useable floor area per person	21	22,3	22,6	22,8	23,2
Liczba osób na 1 mieszkanie No. of persons per dwelling	2,38	2,35	2,33	2,31	2,29
Liczba osób na 1 izbę No. of persons per room	0,78	0,77	0,76	0,75	0,74

Pozytywne zmiany zaszły również w wyposażeniu mieszkań w podstawowe instalacje. Jednakże stan techniczny zasobu został uznany za katastrofalny [Kucharska-Stasiak i in. 2007]. Według szacunków Urzędu Miasta Łodzi w 2002 roku prawie 20% zabudowy kwalifikowało się do wyburzenia [Raport o stanie miasta 2002]. W trzy lata później, to jest w 2005 roku badania Instytutu Rozwoju Łodzi wykazały, że aż 29,8% budynków kwalifikowało się do wyburzenia, co wskazuje na olbrzymi problem jakościowy tego zasobu.

Tabela 3. Zasoby mieszkaniowe w wielkich miastach w latach 2000–2006 [na podstawie GUS]  
 Table 3. Housing stock in major cities, years 2000–2006 [on the ground GUS]

Miasto City	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Dynamika zmian Change dynamics 2000 = 100
Zasoby mieszkaniowe w tys. Housing stock (thousands of units)								
Warszawa	652,6	668,8	717,8	729,9	739,3	753,2	766,2	117,4
Kraków	259,5	265,0	281,0	285,1	289,0	293,3	299,8	115,6
Łódź	328,4	329,7	330,4	331,3	331,8	331,9	332,7	101,3
Poznań	200,3	203,6	213,3	216,4	218,6	221,7	224,3	112,0
Wrocław	220,9	226,4	239,3	243,0	244,6	246,3	250,6	113,4
Gdańsk	156,0	157,0	165,2	168,1	169,9	172,3	175,2	112,3

## SYTUACJA MIESZKANIOWA ŁODZI NA TLE INNYCH MIAST

W porównaniu z innymi miastami dynamika zmian w zasobach mieszkaniowych w Łodzi nie okazała się silna – por. tabela 3. Na przestrzeni lat 2000–2006 zasób powiększył się jedynie o 1,3%, podczas gdy w innych miastach wzrosty wahały się między 12% w Poznaniu a 17% w Warszawie.

Łódź negatywnie wyróżnia się spośród innych miast pod względem przeciętnej powierzchni użytkowej mieszkania oraz pod względem przeciętnej powierzchni użytkowej przypadającej na 1 osobę, pozytywnie względem wskaźnika zaludnienia mieszkań, który jest najniższy, a także liczby gospodarstw domowych przypadających na mieszkanie – por. tabela 4.

Tabela 4. Łódź z tle innych dużych miast Polski – 2002 rok\* [Narodowy Spis Powszechny Ludności i Mieszkań 2002, US w Łodzi]

Table 4. Łódź in relation to other major cities in Poland in 2002 [National Census of Population and Housing 2002, Łódź Statistical Office]

Wyszczególnienie Specification	Łódź	Warszawa	Kraków	Wrocław	Poznań
Izb na mieszkanie Rooms per dwelling	3,06	3,17	3,26	3,42	3,52
Osób na izbę Persons per room	0,81	0,81	0,88	0,81	0,81
Osób na mieszkanie Persons per dwelling	2,47	2,55	2,83	2,77	2,84
Gospodarstw domowych na mieszkanie Households per dwelling	1,12	1,17	1,19	1,19	1,18
Przeciętna pow. użyt. w m <sup>2</sup> Avg. useable floor area (sq. m)	52,1	54,7	56,4	60,3	63,0
Przeciętna pow. użytk. w m <sup>2</sup> na 1 osobę Avg. useable floor area (sq. m per person)	21,1	21,4	19,8	21,6	22,1

\* Narodowy Spis Powszechny z 1988 roku nie uwzględnia dużych miast/The National Census of Population and Housing in 1988 omitted large cities

Jeżeli wśród wskaźników stanowiących podstawę oceny sytuacji mieszkaniowej ujmemy wyposażenie mieszkań w podstawowe instalacje (tab. 5), niekorzystną w Łodzi strukturę mieszkań (tab. 6), a także ocenę stanu technicznego (tab. 7 i 8) okazuje się, że głównym problemem zasobu mieszkaniowego w Łodzi jest problem jakościowy. Słaba jakość tego zasobu istnieje w sferze świadomości mieszkańców całej Polski. Pozytywnie kształtujące się wskaźniki zaludnienia są zatem mylące, bowiem znaczna część tego zasobu jest w bardzo złym stanie technicznym (75% wobec 51% w badanych miastach), prawie

Tabela 5. Wyposażenie mieszkań w instalacje techniczno-sanitarne w 1988 i 2002 roku w dużych miastach Polski [na podstawie danych z Urzędów Statystycznych Wrocławia, Krakowa, Poznania, Warszawy]  
 Table 5. Technical and sanitary installations in dwellings in major Polish cities, years 1988 and 2002 [on the ground Statistical Offices in Wrocław, Krakow, Poznan and Warsaw, data]

Miasto City	Rok Year	Liczba mieszkań No. of dwellings	Procentowy udział mieszkań wyposażonych w: Percentage of dwellings provided with:					
			wodociąg water supply system	ustęp splukiwany WC	łazienkę bathroom	ciepłą wodę bieżącą hot running water	c.o. central heating	gaz z sieci town gas
Łódź	1988	313 764	90,9	77,8	72,9	73,7	70,6	80,3
	2002	316 206	97,0	89,7	85,3	85,1	78,6	83,6
Wrocław	1988	194 403	98,1	88,4	84,5	81,7	73,7	95,4
	2002	226 489	99,5	95,3	92,9	91,1	60,4	92,7
Kraków	1988	228 245	97,0	93,2	90,8	91,4	78,2	93,6
	2002	259 032	99,1	97,9	96,6	95,9	69,6	88,8
Poznań	1988	178 573	98,6	89,8	86,6	85,5	75,6	90,8
	2002	199 304	99,7	97,1	95,0	93,2	84,5	91,0
Warszawa	1988	581 454	97,8	95,3	91,4	92,2	90,5	92,1
	2002	654 077	99,4	98,4	96,3	95,7	83,6	91,2

30% zasobu nadaje się do wyburzenia. Wycofanie tego zasobu z eksploatacji doprowadziłoby do drastycznego pogorszenia wskaźników powierzchniowych.

Tabela 6. Struktura mieszkań zamieszkałych w wielkich miastach według liczby izb w 2002 roku [na podstawie danych z Urzędu Statystycznego w Łodzi]

Table 6. Structure of occupied dwellings in major cities by number of rooms, 2002 [Statistical Office in Łódź, data]

Miasto City	Ogółem Total	Mieszkania o liczbie izb Rooms per dwelling				
		1	2	3	4	5+
%						
Warszawa	100,00	8,0	21,5	33,2	27,2	10,1
Łódź	100,00	7,5	19,8	42,5	23,6	6,6
Kraków	100,00	6,7	20,4	34,4	28,0	10,5
Wrocław	100,00	5,4	16,2	35,1	29,2	14,1
Poznań	100,00	3,3	16,0	33,8	30,3	16,6

Tabela 7. Ocena stanu technicznego budynków mieszkalnych w sześciu badanych miastach – 2005 rok\* [opracowanie na podstawie badania ankietowego oraz raportów miast, Badania Instytutu Rozwoju Miast]

Table 7. Assessment of the state of repair of residential buildings in six analysed cities – 2005 [developed based on a questionnaire survey and city reports, Research of the Institute of Urban Development]

Miasto City	Budynki ogółem Total buildings	%	Stan techniczny State of repair					
			zły poor	%	średni medium	%	dobry good	%
Razem Total	18,351	100	9,318	51	6,929	38	2,102	11
Bydgoszcz	2,052	100	128	6	1,838	90	86	4
Gdańsk	2,999	100	1,495	50	666	22	838	28
Łódź	9,083	100	6,810	75	1,290	14	981	11
Kraków	553*	100	149	27	310	56	94	17
Poznań	1,752	100	95	5	1,630	93	27	2
Wrocław	1,912	100	641	34	1,195	63	76	4

\* tylko budynki gminy bez budynków wspólnych/only gmina-owned buildings without buildings with shared ownership

Tabela 8. Kwalifikacja budynków\* [Badania Instytutu Rozwoju Miast, Kraków 2005]  
 Table 8. Classification of buildings [Research of the Institute of Urban Development, Krakow 2005]

Miasto City	Budynki ogółem Total buildings	%	Kwalifikacja budynków Classification of buildings			
			do wyburzenia demolition	%	do remontu renovation	%
Razem Total	18,351	100	3,439	18,7	7,028	38,2
Bydgoszcz	2,052	100	71	0,3	1,924	93,8
Gdańsk	2,999	100	391	13,0	2,161	72,0
Łódź	9,083	100	2,720	29,9	599	6,6
Kraków	553	100	16	0,3	280	65,9
Poznań	1,752	100	–	0,0	1,664	95,0
Wrocław	1,912	100	241	12,6	400	20,9

\*ocena nie jest dokonywana według jednolitych kryteriów/the cities used different assessment criteria

## ZAKOŃCZENIE

Trudna sytuacja mieszkaniowa Łodzi, stanowi wynik nie tylko „wsadu historycznego”, pochodzącego sprzed II wojny światowej, przyjętego modelu polityki mieszkaniowej uzależniającego zasób od budżetu państwa, ale także dyskryminacji rozwoju Łodzi. Miasto to jako mało zniszczone w okresie wojny, pomijane było w dopływie środków z budżetu państwa. Widoczne to było nie tylko w nakładach na tworzenie nowego zasobu mieszkaniowego [Kucharska-Stasiak 1990], ale także na jego utrzymanie – w latach 1975–1987 nakłady jednostkowe w zł na 1 m<sup>2</sup> powierzchni użytkowej osiągały w województwie łódzkim w zasobie komunalnym najniższy poziom w kraju [Kucharska-Stasiak 1990].

Trudno oprzeć się wrażeniu, że rozwój zasobu mieszkaniowego i dbałość o jego utrzymanie w innych dużych miastach odbywała się kosztem zasobu mieszkaniowego Łodzi.

Zmiana modelu polityki mieszkaniowej nie złagodziła problemu lecz go zaostrzyła. Miasto to bardzo boleśnie przeszło okres transformacji. Upadkowi funkcji miastotwórczej, jaką był przemysł włókienniczy, nie towarzyszyło wypłacanie odpraw jakie uzyskali przedstawiciele innych zawodów. Spory zasób niszczyje przy niewielkim przyroście nowego.

Utrzymanie starego zasobu oznacza, że – posługując się sformułowaniem łódzkich socjologów – Łódź pozostanie świadectwem biedy, wykluczenia społecznego i rozsy-

pujących się budynków. Zmiana wizerunku miasta wymaga potężnych zasobów na jego rewitalizację. Sprawiedliwość społeczna wymagałaby wsparcia wysiłków na obszarze rewitalizacji ze środków publicznych.

## PIŚMIENNICTWO

- Dopłaty do kredytów hipotecznych – projekt ustawy o finansowym wsparciu rodzin. 2006. Finansowanie i Nieruchomości 1/6.
- Kucharska-Stasiak E., Ledzion-Trojanowska Z., Szopiński J., Załączna M., 2007. Polityka mieszkaniowa miasta Łodzi. Część I. Diagnoza gospodarki mieszkaniowej w gminie Łódź. Łódź [maszynopis].
- Kucharska-Stasiak E., 1990. Luka remontowa w zasobach mieszkaniowych w Polsce. Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego Łódź.
- Lis P., 2005. Koncepcje polityki mieszkaniowej. Akademia Ekonomiczna w Poznaniu. Katedra Polityki Gospodarczej i Planowania Rozwoju. Raporty. Zeszyt 31.
- Raport o stanie miasta. 2002. Wydział Strategii i Analiz UMŁ Łódź.

## HOUSING SITUATION IN ŁÓDŹ COMPARED WITH OTHER CITIES

**Abstract.** Poland's housing situation distinguishes her negatively in the group of European countries. In addition to large differences between individual countries, there is also considerable contrast between the largest cities.

Łódź has an extremely difficult housing situation compared with other cities. The thesis has been formulated that the housing situation in the country was improved at the cost of Łódź.

**Key words:** housing policy, housing situation

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 17.04.2008



## **OCENA FORMALNEGO ZAPOTRZEBOWANIA NA MIESZKANIA KOMUNALNE W OLSZTYNIE**

Andrzej Muczyński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Streszczenie.** W pracy przedstawiono wyniki badań własnych w zakresie oceny stopnia formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie. Wielkość i strukturę tego zapotrzebowania określono w kontekście lokalnych zasad i kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej ze strony miasta gospodarstwom domowym posiadającym złe warunki materialne i mieszkaniowe. Przedmiot badań stanowiła populacja gospodarstw domowych, które złożyły wnioski o przydział lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna na przestrzeni lat 2001–2005. Szczegółowym analizom jakościowym poddano grupę 395 gospodarstw domowych ubiegających się o lokale komunalne w 2005 roku. Metodologię badań oparto na założeniach wywiadu kwestionariuszowego obejmującego pełną liczebność badanej populacji. Wyniki przeprowadzonych analiz ilościowych ukazały sukcesywnie pogłębiającą się rozbieżność między rzeczywistym zapotrzebowaniem na mieszkania komunalne w Olsztynie a możliwościami jego pokrycia. Analizy struktury zbiorowości wnioskodawców pozwoliły ponadto na dokonanie jakościowej oceny stopnia spełnienia przyjętych kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej. Rezultaty przedstawionych badań empirycznych winny być wykorzystane przy określaniu polityki mieszkaniowej miasta, w tym szczególnie przy konstruowaniu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

**Słowa kluczowe:** gospodarka nieruchomościami, mieszkaniowe zasoby gminy, zapotrzebowanie

### **WPROWADZENIE**

Jednym z istotnych problemów gospodarki nieruchomościami gminy pozostaje kwestia zaspokajania potrzeb mieszkaniowych wspólnoty samorządowej. Wynika ona zarówno z przepisów konstytucji, według której, do zadań władzy publicznej należy

prowadzenie polityki sprzyjającej zaspokojeniu potrzeb mieszkaniowych obywateli, przeciwdziałaniu bezdomności oraz wspierającej budownictwo mieszkaniowe, jak również z szeregu ustaw szczególnych, które uczyniły gminę podstawowym ogniwem władzy publicznej realizującym zadania z zakresu gospodarki mieszkaniowej. Konkretnie powinności gmin w tym zakresie najpełniej sformułowano w Ustawie o ochronie praw lokatorów<sup>1</sup>, gdzie powierzono tym podmiotom obowiązki zapewnienia lokali socjalnych i zamiennych, a także bezpośredniego zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych gospodarstw domowych o niskich dochodach. Realizacja tego typu zadań publicznych wymaga – z jednej strony – stałego monitorowania poziomu zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych uboższych grup ludności, a z drugiej strony – prowadzenia inwestycji komunalnych oraz podejmowania stosownych działań mających na celu poprawę efektywności gospodarowania istniejącymi zasobami mieszkaniowymi.

Obecne zasoby mieszkaniowe w kraju należące do gmin szacowane są na poziomie 1,2 mln mieszkań. Z badań Instytutu Rozwoju Miast wynika, że ogólne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w miastach kształtuje się na poziomie 300 tys. mieszkań, w tym 175 tys. lokali komunalnych (pełnowartościowych) i 125 tys. lokali socjalnych [Zaniewska i Thiel 2005]. Dane te wskazują, że problem niedoboru mieszkań komunalnych stanowi poważne wyzwanie gospodarki nieruchomościami komunalnymi, gdyż dotyczy niemalże 25% ogółu zasobów mieszkaniowych miast.

Celem głównym pracy jest dokonanie oceny wielkości i struktury formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie wynikającego z lokalnych zasad i kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej ze strony miasta. Na tej podstawie ukazana zostanie pogłębiająca się rozbieżność (luka reprodukcyjna) między potrzebami i możliwościami dostarczania lokali mieszkalnych z zasobu badanej gminy. Badaniem objęto populację gospodarstw domowych, które złożyły wnioski o przydział lokalu komunalnego z zasobu mieszkaniowego miasta Olsztyna na przestrzeni lat 2001–2005. Szczegółowym analizom jakościowym poddano grupę 395 gospodarstw domowych ubiegających się o lokale komunalne w 2005 roku, które spełniły uchwalone kryteria wynajmowania lokali mieszkalnych z zasobu miasta Olsztyna. Metodologię badań oparto na założeniach wywiadu kwestionariuszowego obejmującego pełną liczebność badanej populacji. Materiał empiryczny stanowiły kwestionariusze wniosków o przyznanie mieszkań komunalnych udostępnione przez Urząd Miasta Olsztyna.

## **PRZYCZYNY ZAPOTRZEBOWANIA NA MIESZKANIA KOMUNALNE**

Wielkość i struktura zapotrzebowania na mieszkania komunalne w gminie miejskiej jest uzależniona – z jednej strony – od ogólnie obowiązujących regulacji prawnych, a z drugiej strony – wynika z szeregu uwarunkowań lokalnych, w tym zasad polityki mieszkaniowej przyjętych na szczeblu jednostki samorządowej. Określając rozmiary

---

<sup>1</sup> Ustawa z 21 czerwca 2001 roku o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i o zmianie kodeksu cywilnego (DzU nr 71, poz. 733 ze zm.).

tego zapotrzebowania, winno się uwzględnić w pierwszej kolejności następujące czynniki:

- obowiązki ustawowe gminy w zakresie dostarczania lokali socjalnych na realizację prawomocnych orzeczeń sądowych z prawem do lokalu socjalnego (orzeczone eksmisje) w odniesieniu do najemców komunalnych i najemców w innych zasobach;
- konieczność zapewnienia przez gminę lokali zamiennych najemcom komunalnym w związku z realizacją prawomocnych orzeczeń sądowych, a także lokali zamiennych niezbędnych do prowadzenia prawidłowej gospodarki zasobem w odniesieniu do najemców lokali w budynkach przeznaczonych do rozbiórki lub remontu kapitalnego;
- obowiązki dostarczenia przez gminę lokali zamiennych lokatorom z innych zasobów w związku z koniecznością ich wykwaterowania w sytuacji wystąpienia zagrożenia życia lub mienia (art. 68 Prawa budowlanego).

Na wielkość zapotrzebowania na mieszkania komunalne wywierają wpływ także faktyczne potrzeby wynajmowania lokali mieszkalnych gminy na czas trwania stosunku pracy. Stanowią one konsekwencję podjętych decyzji w zakresie zapewnienia mieszkań specjalistom niezbędnym do obsługi lokalnej społeczności [Lokalne strategie... 2001].

Oceniając rzeczywiste rozmiary zapotrzebowania na mieszkania komunalne w gminie miejskiej należy ponadto uwzględnić całokształt lokalnych uwarunkowań mających wpływ na poziom zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych członków wspólnoty samorządowej. Tego rodzaju zapotrzebowanie wynika w szczególności z przyjętych w gminie zasad i kryteriów udzielania pomocy mieszkaniowej gospodarstwom domowym posiadającym złe warunki materialne i mieszkaniowe. Nawiązują one bezpośrednio do założeń lokalnej polityki mieszkaniowej i są ustanawiane w formie uchwały Rady Gminy. Do empirycznej oceny wielkości i struktury tak zdefiniowanego (formalnego) zapotrzebowania na mieszkania komunalne – stanowiącej cel niniejszej pracy – niezbędne staje się poznanie konkretnych zasad udostępniania lokali mieszkalnych z zasobu miasta Olsztyna.

## **KRYTERIA WYNAJMOWANIA MIESZKAŃ Z ZASOBU MIASTA OLSZTYNA**

Szczegółowe zasady wynajmowania mieszkań komunalnych w Olsztynie zostały sformułowane w uchwale z 10 października 2001 roku<sup>2</sup>. Do głównych postanowień tej uchwały należy określenie kryterium dochodowego i kryterium warunków zamieszkiwania umożliwiających ubieganie się wnioskodawcy o lokal komunalny. Wysokość dochodu gospodarstwa domowego uzasadniająca oddanie w najem lokalu komunalnego na czas nieoznaczony nie może przekroczyć poziomu 550 zł miesięcznie na osobę w gospodarstwie wieloosobowym lub odpowiednio 750 zł w gospodarstwie jednoosobowym. W przypadku ubiegania się o lokal socjalny wysokość tego dochodu nie powinna przekroczyć kwoty 250 zł miesięcznie na osobę w gospodarstwie wieloosobowym lub

---

<sup>2</sup> Uchwała Rady Miasta Olsztyna z 10 października 2001 roku nr LI/784/2001 w sprawie określenia zasad wynajmowania lokali wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy Olsztyn, w tym zasady i kryteria wynajmu lokali, których najem jest związany ze stosunkiem pracy.

400 zł w gospodarstwie jednoosobowym. Dochody te ustala się na podstawie dochodów gospodarstwa brutto bez składek ZUS średnio za trzy miesiące poprzedzające datę złożenia wniosku.

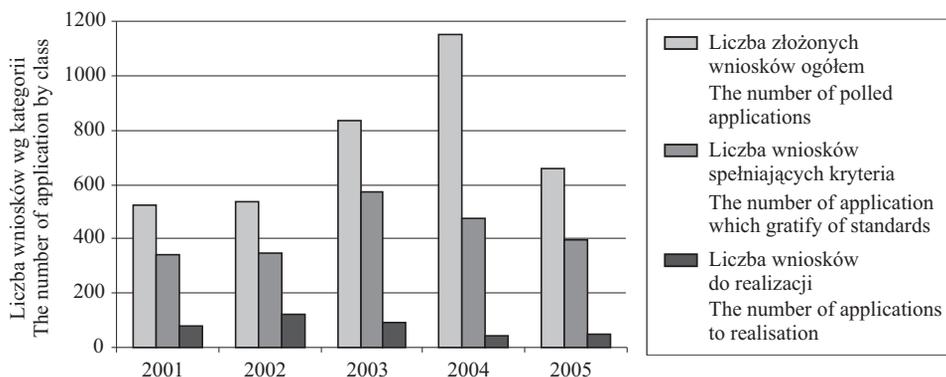
Z kolei warunki mieszkaniowe kwalifikujące do ich poprawy obejmują okoliczności braku tytułu prawnego wnioskodawcy do lokalu lub zamieszkiwanie w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż 5 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi w gospodarstwie wieloosobowym i mniej niż 10 m<sup>2</sup> powierzchni pokoi w gospodarstwie jednoosobowym. Kolejnym czynnikiem kwalifikującym do poprawy warunków mieszkaniowych jest zamieszkiwanie przez inwalidów I grupy lub inwalidów narządu ruchu w lokalu mieszkalnym utrudniającym w znacznym stopniu funkcjonowanie. Umowy najmu lokalu komunalnego na czas nieoznaczony zawierane są w pierwszej kolejności z osobami zamieszkującymi na terenie Olsztyna co najmniej od 10 lat, które spełniają kryterium dochodowe i kryterium warunków zamieszkiwania albo są inwalidami. Dodatkowo uwzględnia się okres ubiegania się o lokal z zasobów komunalnych.

W przypadku najmu lokalu socjalnego pierwszeństwo przysługuje osobom, które nabyły prawo do takiego lokalu na podstawie orzeczenia sądowego, utraciły mieszkanie wskutek klęski żywiołowej, katastrofy lub pożaru albo zostały wskazane przez właściwe spółdzielnie mieszkaniowe do wynajęcia lokali mieszkalnych w budynkach wybudowanych przy udziale tych spółdzielni. Pierwszeństwo to dotyczy osób, które nie mają zaspokojonych potrzeb mieszkaniowych i jednocześnie zamieszkują na terenie miasta Olsztyna co najmniej od 5 lat, a ich miesięczny dochód nie przekracza 250 zł na osobę w gospodarstwie wieloosobowym lub 400 zł na osobę w gospodarstwie jednoosobowym. Umowy najmu lokali socjalnych zawierane są na okres do 3 lat z możliwością ich przedłużenia na kolejne 2 lata, o ile osoby te nadal będą spełniać wspomniane kryteria.

Wnioski dotyczące najmu lokali komunalnych na czas nieoznaczony i lokali socjalnych rozpatrywane są przez Społeczną Komisję ds. Mieszkań Komunalnych w Olsztynie. Po dokonaniu selekcji zebranych materiałów komisja określa liczbę wniosków spełniających kryteria określone w uchwale, a następnie ustala listę osób uprawnionych do wynajęcia lokalu mieszkalnego na czas nieoznaczony oraz opiniuje wnioski osób ubiegających się o lokale socjalne. Zbiór pozytywnie zakwalifikowanych wniosków – złożonych w latach 2001–2005 – został wykorzystany w pracy jako narzędzie do oceny wielkości i struktury rzeczywistego zapotrzebowania na mieszkania komunalne na terenie miasta Olsztyna.

## **ZAPOTRZEBOWANIE NA MIESZKANIA KOMUNALNE W OLSZTYNIE – UJĘCIE IŁOŚCIOWE**

W pierwszym etapie badań dokonano oceny wielkości formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie wynikającego z przyjętych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej. Cel ten osiągnięto w drodze szczegółowej analizy i syntezy danych opisujących zbiorowość wszystkich wniosków złożonych przez osoby ubiegające się o pomoc mieszkaniową ze strony miasta Olsztyna w latach 2001–2005. Uzyskane rezultaty badań przedstawiono na rysunku 1.



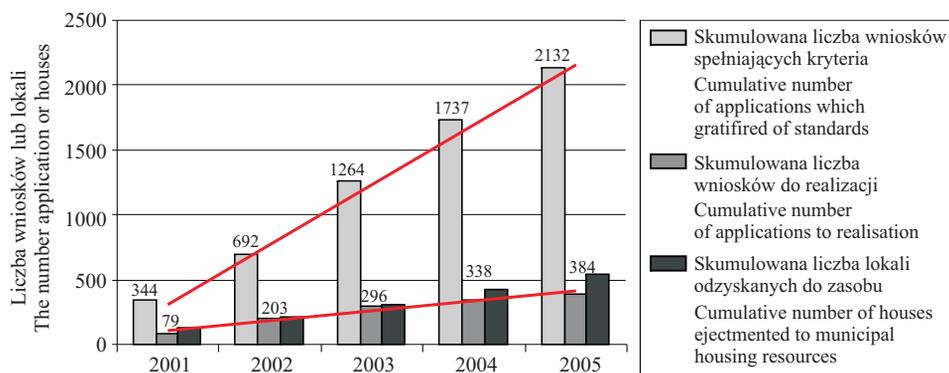
Rys. 1. Wnioski o przyznawanie mieszkań komunalnych z zasobu miasta Olsztyna w latach 2001–2005 – ujęcie ilościowe [na podstawie Kopczyńskiej 2005]

Fig. 1. Applications for grant municipal houses from local sources of Olsztyn in years 2001–2005 – estimate [based on Kopczyńska 2005]

Z wykresu wynika, że w analizowanym okresie formalne zapotrzebowanie na mieszkania komunalne w Olsztynie – mierzone liczbą złożonych wniosków ogółem – sukcesywnie wzrastało – osiągając maksimum w 2004 roku (1153 podania). Liczba wniosków złożonych w 2005 roku spadła do poziomu 656 – osiągając poziom przeciętny w badanym wieloleciu. Podobne tendencje wykazało rzeczywiste zapotrzebowanie na pomoc mieszkaniową ze strony miasta wyrażone liczbą wniosków spełniających przyjęte kryteria wynajmowania mieszkań komunalnych. Liczba wniosków spełniających łącznie kryterium dochodowe i kryterium warunków zamieszkania kształtowała się w przedziale od 344 (w 2001 roku) do 572 podań (w 2003 roku), po czym obniżyła się do poziomu 395 podań (w 2005 roku). Stosując skalę względną, można stwierdzić, że liczba wniosków spełniających kryteria w badanych latach stanowiła przeciętnie od 60 do 70% ogólnej liczby złożonych podań. Wyjątkowym okresem był 2004 rok, kiedy to wskutek rekordowej ilości złożonych podań o pomoc mieszkaniową odsetek ten spadł do poziomu zaledwie 41%. Dane na wykresie pokazują ponadto negatywną tendencję obniżania się z roku na rok liczby wniosków przyjętych do realizacji – tzn. wniosków umieszczonych na listach do zawarcia umów najmu lokali mieszkalnych. Porównując liczby wniosków spełniających kryteria i odpowiadające im liczby wniosków przeznaczonych do realizacji, można stwierdzić, że stopień zaspokojenia zapotrzebowania na mieszkania komunalne – wynikającego z przyjętych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej miasta Olsztyna – był niedostateczny we wszystkich latach poddanych analizie, a ponadto regularnie się obniżał. Doprowadziło to do sytuacji, w której na listach do podpisania umowy najmu w latach 2004–2005 umieszczono zaledwie co dziesiątą osobę spełniającą przyjęte kryteria udzielenia pomocy mieszkaniowej, a okres oczekiwania tych osób na podpisanie umowy i zasiedlenie lokalu komunalnego wydłużył się nawet do 5 lat.

Uzyskane wyniki wskazują, że miasto Olsztyn w badanych latach absolutnie nie było w stanie zaspokoić formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne, jed-

nakże względny stopień zaspokojenia tego zapotrzebowania (na poziomie 10%) nie odbiegał od przeciętnych parametrów w innych miastach – podanych przez Kornilowicza [2005]. Jednym z powodów takiego stanu rzeczy w Olsztynie była relatywnie niewielka skala odzysku naturalnego mieszkań do zasobu (około 100 lokali rocznie), które w pierwszej kolejności wykorzystywano do wypełniania obowiązku miasta w zakresie dostarczenia lokali socjalnych – na realizację orzeczeń o eksmisje (średnio 60 wyroków rocznie) i zamiennych w związku z koniecznością rozbiórki lub remontu kapitalnego budynków. Niekorzystną sytuację pogłębiała pasywna polityka mieszkaniowa miasta Olsztyna w zakresie inwestycji komunalnych, przemieszczeń najemców, adaptacji pomieszczeń niemieszkalnych, a także pozyskiwania mieszkań z innych zasobów. Rosnące dysproporcje między rzeczywistym zapotrzebowaniem na mieszkania komunalne a poziomem jego pokrycia wywołały zjawisko sukcesywnego powiększania się luki reprodukcyjnej w zasobach mieszkaniowych miasta Olsztyna (rys. 2).



Rys. 2. Luka reprodukcyjna w zasobach mieszkaniowych miasta Olsztyna

Fig. 2. Reproductive gap in municipal housing resources

Na rysunku tym zestawiono w poszczególnych latach liczbę wniosków spełniających kryteria i przyjętych do realizacji z liczbą odzyskanych lokali do zasobu w układzie narastającym. Miernikiem wielkości luki reprodukcyjnej w badanych zasobach jest różnica między skumulowaną liczbą wniosków spełniających kryteria i skumulowaną liczbą wniosków przyjętych do realizacji. Precyzja takiego sposobu pomiaru luki jest uzależniona od stopnia spełnienia założenia, że w każdym roku analizy na listę wniosków spełniających kryteria kwalifikowane były nowe osoby. Konstrukcja miernika luki zakłada ponadto, że wszystkie wnioski umieszczone w danym roku na liście do podpisania umowy najmu były na bieżąco realizowane. Empiryczne rozmiary luki w Olsztynie – wyznaczone z odpowiednich różnic – ukształtowały się w przedziale od 265 lokali w 2001 roku do 1748 lokali w 2005 roku. Oznacza to, że w końcu badanego okresu rozmiary luki reprodukcyjnej przekroczyły 25% liczby mieszkań w zasobach miasta Olsztyna [Muczyński i Żróbek 2006]. Wyraźne tendencje wzrostowe rozpatrywanej luki uwypuklają rozchodzące się linie trendu na rysunku.

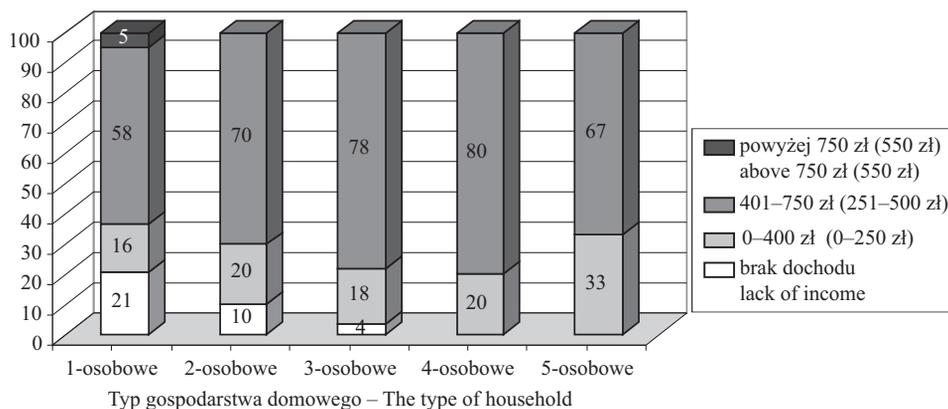
Dane na rysunku 2 wskazują ponadto, że skumulowana liczba lokali odzyskanych do zasobu przewyższała w badanych latach odpowiednią liczbę wniosków przyjętych do realizacji. Potwierdza to fakt, że miasto Olsztyn prowadziło bardzo ostrożną politykę w kwalifikowaniu wnioskodawców na listę osób oczekujących na podpisanie umowy najmu. Długość tych list kojarzono z oczekiwanymi ilościami mieszkań odzyskanych do zasobu w poszczególnych latach, a te z priorytetami gminy w zakresie obowiązkowego dostarczania lokali socjalnych i zamiennych. Wzrost liczby dostarczonych lokali socjalnych i zamiennych z zasobu w danym roku (wskutek rozbioru lub remontu kapitalnego budynków) – przy ograniczonej skali odzysku mieszkań i braku inwestycji komunalnych – skutkowało nieuchronnie wydłużaniem okresu oczekiwania na podpisanie umów najmu.

## ZAPOTRZEBOWANIE NA MIESZKANIA KOMUNALNE W OLSZTYNIE – UJĘCIE STRUKTURALNE

W drugim etapie badań przeprowadzono ocenę struktury zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie w kontekście ustalonych zasad udzielania pomocy mieszkaniowej. Szczegółowym analizom jakościowym poddano grupę 395 gospodarstw domowych ubiegających się o lokale komunalne w 2005 roku, które spełniły uchwalone kryteria wynajmowania mieszkań z zasobu miasta Olsztyna. Na wstępie dokonano podziału tej grupy według liczby osób pozostających w gospodarstwie domowym wnioskodawcy. W efekcie wyodrębniono pięć typów gospodarstw domowych – od jednoosobowych począwszy, na pięcioosobowych (z rodzinami wielodzietnymi) skończywszy. W strukturze uzyskanych typów najliczniejszymi okazały się gospodarstwa jednoosobowe (32%) i trzyosobowe (27%), a najmniejszą gospodarstwa pięcioosobowe (10%). Pośrednie pozycje zajęły podgrupy gospodarstw dwuosobowych (14%) i czterosobowych (17%). Na podstawie analizy treści wniosków stwierdzono, że wśród gospodarstw jednoosobowych (osób samotnych) 72% podań zostało złożonych przez mężczyzn, natomiast w podgrupie gospodarstw dwuosobowych 90% podań złożyły kobiety samotnie wychowujące dziecko. Ten sam motyw pojawił się także w gospodarstwach trzyosobowych, gdzie ponad 20% wniosków złożyły kobiety samotnie wychowujące dwoje dzieci. Niektóre z tych kobiet z racji złych warunków mieszkaniowych zmuszone zostały do oddania dzieci do domu dziecka. Wśród gospodarstw pięcioosobowych sytuacja życiowa 16% kobiet była wyjątkowo ciężka, gdyż samotnie wychowywały one czworo dzieci, a część z nich nie otrzymywała świadczeń alimentacyjnych. Powyżej 15% gospodarstw w tej grupie stanowiły rodziny bardzo liczne, często rodzice wychowujący sześcioro, siedmioro, a nawet ośmioro dzieci. W związku z ciężką sytuacją materialną co piąte dziecko w rodzinach wielodzietnych wykazywało poważne problemy zdrowotne.

W dalszej kolejności przeprowadzono ocenę struktury zapotrzebowania na mieszkania komunalne z punktu widzenia przyjętego **kryterium dochodowego** wynajmowania lokali z zasobu miasta Olsztyna. Na podstawie analizy treści wniosków określono najpierw wysokość dochodów na osobę miesięcznie we wszystkich gospodarstwach

domowych poddanych badaniom. Następnie dokonano syntezy wyników w każdym z wydzielonych typów gospodarstw domowych z uwzględnieniem uchwalonych przedziałów dochodowych. Uzyskaną w ten sposób strukturę dochodów przedstawiono na rysunku 3.

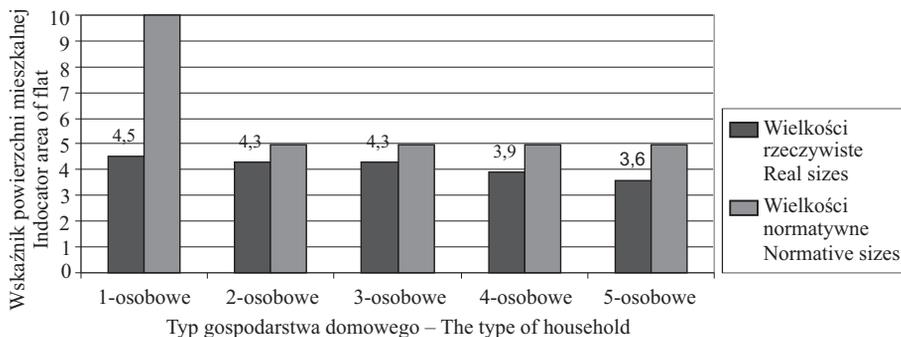


Rys. 3. Poziom dochodów gospodarstw domowych wnioskodawców, %

Fig. 3. The level of incomes of households of the petitioners, %

Analizując dochody w gospodarstwach jednoosobowych, ustalono, że 95% wnioskodawców spełniło warunki udzielenia pomocy mieszkaniowej z racji niskich dochodów (do 750 zł na osobę miesięcznie), w tym 58% gospodarstw kwalifikowało się do przydzielenia lokali komunalnych (najem na czas nieoznaczony), a 37% do lokali socjalnych. Zauważono także, że co piąta osoba samotna zakwalifikowana do pomocy mieszkaniowej z zasobu miasta nie osiągała żadnych dochodów własnych. Nieco odmiennie ukształtowała się sytuacja w gospodarstwach wieloosobowych, które sklasyfikowano według niższych progów dochodowych. W tych gospodarstwach wszystkie wnioski mieściły się w przedziale uprawniającym przydział mieszkania z zasobu miasta (do 550 zł na osobę miesięcznie). Zdecydowana większość gospodarstw wieloosobowych (67–80%) wykazała się poziomem dochodów uzasadniającym przyznanie im lokali mieszkalnych pełnowartościowych. Natomiast rodziny najbiedniejsze, kwalifikujące się do lokali socjalnych stanowiły średnio 20–33% liczby gospodarstw wieloosobowych w badanych typach. Jednocześnie udział wnioskodawców pozbawionych dochodów własnych był znacznie niższy w porównaniu do osób samotnych i nie przekroczył pułapów 10 i 4% odpowiednio w podgrupach gospodarstw dwuosobowych i trzyosobowych.

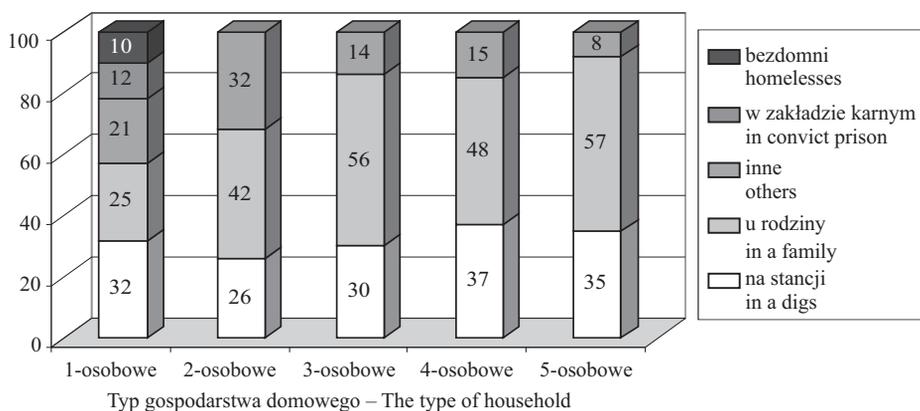
Następne kryterium oceny struktury zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie związane jest z jakością **warunków mieszkaniowych**. W empirycznej ocenie sytuacji mieszkaniowej gospodarstw domowych ubiegających się o pomoc mieszkaniową uwzględniono wskaźniki rzeczywistej i normatywnej powierzchni mieszkalnej (wyrażone w m<sup>2</sup> na osobę) oraz miejsce zamieszkania wnioskodawcy w dniu składania podania.



Rys. 4. Wskaźniki rzeczywistej i normatywnej powierzchni mieszkalnej w wydzielonych typach gospodarstw domowych,  $m^2 \cdot osoba^{-1}$

Fig. 4. Indicators of real and normative housing surface in specified types of households,  $m^2 \cdot osoba^{-1}$

Za warunki mieszkaniowe kwalifikujące do ich poprawy w uchwale uznano okoliczność zamieszkiwania wnioskodawcy w lokalu, w którym na osobę przypada mniej niż  $5 m^2$  powierzchni pokoi w gospodarstwie wieloosobowym i mniej niż  $10 m^2$  powierzchni pokoi w gospodarstwie jednoosobowym. Przeciętne wskaźniki rzeczywistej i normatywnej powierzchni mieszkalnej w poszczególnych typach gospodarstw domowych zestawiono na rysunku 4. Z rysunku wynika, że wszystkie typy badanych gospodarstw spełniły wymogi kwalifikacyjne przydziału mieszkań komunalnych w Olsztynie z tytułu złych warunków mieszkaniowych spowodowanych faktem użytkowania przez wnioskodawców zbyt małej powierzchni mieszkalnej w stosunku do norm przyjętych w uchwale. Szczególnie duże rozbieżności między powierzchnią rzeczywistą i normatywną wystąpiły w grupie gospodarstw jednoosobowych. Rozbieżności te w gospodarstwach wieloosobowych wzrastają wraz ze zwiększaniem się liczebności rodziny wnioskodawcy.



Rys. 5. Miejsce zamieszkania wnioskodawców, %

Fig. 5. The place of residence of petitioners, %

Przy ocenie jakości sytuacji mieszkaniowej wnioskodawców dodatkowo uwzględniono aktualne miejsce ich zamieszkania. Syntetyczne ujęcie tego typu informacji w badanej populacji gospodarstw domowych przedstawiono na rysunku 5. Uzyskane wyniki pokazują, że zdecydowana większość wnioskodawców z gospodarstw zarówno jednoosobowych, jak i wieloosobowych w okresie składania podania przebywała tymczasowo u rodziny lub na stacji. Znacząca liczba wnioskodawców posiadała ponadto inne miejsca czasowego pobytu – udostępnione przez takie instytucje, jak np.: Dom Samotnej Matki, MOPS, Caritas, internaty itp. Pozostałą część samotnych wnioskodawców stanowiły osoby, które albo przebywały w zakładzie karnym, albo były bezdomne i zajmowały miejsce w schroniskach lub na działkach. Nie posiadały one na ogół adresu stałego zameldowania.

## PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Wielkość i struktura zapotrzebowania ma mieszkania komunalne w gminie miejskiej wynika z przesłanek natury formalnoprawnej związanych z wypełnianiem obowiązków jednostki samorządowej w zakresie dostarczania lokali socjalnych i zamiennych, jak również z przesłanek wynikających z uwarunkowań lokalnych – określających skalę udzielania niezbędnej pomocy mieszkaniowej gospodarstwom domowym posiadającym złe warunki materialne i mieszkaniowe. Pierwsza grupa przesłanek jest albo niezależna, albo zależy jedynie w niewielkim stopniu (pośrednio) od polityki miasta (jak np.: orzeczone eksmisje, rozbiórka i remont kapitalny budynku, klęska żywiołowa, katastrofa, pożar itp.). Okoliczności tego typu są traktowane w Olsztynie, podobnie jak w większości innych miast, w sposób priorytetowy, gdyż ich lekceważenie stanowi naruszenie prawa i(lub) naraża gminę na roszczenia odszkodowawcze. Z kolei druga grupa przesłanek bezpośrednio wynika z założeń polityki mieszkaniowej gminy wyrażonej w formie uchwały w sprawie szczegółowych zasad i kryteriów wynajmowania mieszkań komunalnych na czas nieoznaczony (lokale pełnowartościowe) i oznaczony (lokale socjalne). Przeprowadzone w niniejszej pracy badania wielkości i struktury formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie umożliwiają sformułowanie następujących wniosków szczegółowych:

1. Biorąc pod uwagę lokalne kryteria świadczenia pomocy mieszkaniowej ze strony miasta Olsztyna, stwierdzono, że ilościowe rozmiary zapotrzebowania na mieszkania komunalne w badanym okresie kształtowały się w przedziale od 344 do 572 lokali rocznie. Niedobory wolnych mieszkań spowodowały, że poziom pokrycia tego zapotrzebowania obniżył się do 10% ogółu wnioskodawców posiadających złe warunki materialne i mieszkaniowe.
2. Narastające dysproporcje między potrzebami i możliwościami wynajmowania mieszkań komunalnych w Olsztynie wywołały zjawisko powiększania się luki reprodukcyjnej, która – osiągając rozmiar 1748 lokali – przekroczyła 25% liczby mieszkań w zasobie miasta.
3. W strukturze populacji gospodarstw domowych spełniających kryteria przydziału mieszkań komunalnych w 2005 roku większość (58–80%) wykazała się dochodami

uzasadniającymi przyznanie lokali komunalnych pełnowartościowych. Osoby najbardziej – kwalifikujące się do lokali socjalnych – stanowiły zaledwie 20–33% liczby wnioskodawców.

4. Złe warunki materialne wnioskodawców ubiegających się o mieszkania komunalne były skorelowane z ich trudną sytuacją mieszkaniową, gdyż w gospodarstwach domowych wszystkich typów stwierdzono zjawisko użytkowania zbyt małej powierzchni mieszkalnej w stosunku do norm przyjętych w uchwale. Osoby te – nie posiadając żadnego tytułu prawnego do lokalu – na ogół przebywały czasowo u rodziny lub na stacji albo korzystały z miejsc zamieszkania udostępnionych przez instytucje pomocy społecznej.
5. Do znaczącej poprawy stopnia zaspokojenia potrzeb w zakresie mieszkań komunalnych w Olsztynie niezbędne jest podjęcie działań w zakresie poprawy wykorzystania istniejącego zasobu (remonty i modernizacje, adaptacja pomieszczeń niemieszkalnych, zamiany mieszkań, weryfikacja statusu aktualnych najemców), a także zwiększenie skali inwestycji komunalnych (budowa lub pozyskiwanie mieszkań z innych zasobów). Wobec wielkiego zapotrzebowania na mieszkania ze strony osób pozostających w trudnej sytuacji materialnej i mieszkaniowej mocno dyskusyjna staje się polityka miasta polegająca na rozproszony wyprzedazy mieszkań komunalnych wszystkim zainteresowanym najemcom po mocno obniżonych cenach.

Rezultaty przedstawionych badań empirycznych winny być wykorzystane przy określaniu polityki mieszkaniowej miasta, w tym szczególnie konstruowaniu programu gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy.

## PIŚMIENNICTWO

- Kopczyńska A., 2005. Segmentacja użytkowników gminnych zasobów mieszkaniowych na przykładzie miasta Olsztyna. Praca magisterska wykonana pod kier. dr. inż. Andrzeja Muczyńskiego. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie [maszynopis].
- Korniłowicz J., 2005. Wybrane elementy polityki mieszkaniowej. *Problemy Rozwoju Miast*. *Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast* 4, 48–53.
- Lokale strategii mieszkaniowe oraz programy gospodarowania zasobem mieszkaniowym gminy. 2001. Praca zbiorowa pod kier. K. Jurka i M. Majchrzaka przygotowana na zlecenie Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Kraków.
- Muczyński A., Żróbek R., 2006. Restrukturyzacja zarządzania gminnymi zasobami lokalowymi. Materiały konferencji „Restrukturyzacja i konkurencyjność w warunkach procesów globalizacji”. Praca zbiorowa pod red. R. Borowieckiego. Oficyna Wydawnicza ABRYŚ Kraków, 185–196.
- Zaniewska H., Thiel M., 2005. Mieszkania dla ubogich w Polsce w świetle rządowego programu pilotażowego. *Problemy Rozwoju Miast*. *Kwartalnik Naukowy Instytutu Rozwoju Miast* 3, 5–23.

## THE ESTIMATION OF FORMAL DEMANDS FOR MUNICIPAL HOUSING IN OLSZTYN

**Abstract.** The own research results of needs estimation for municipal housing in Olsztyn are presented in the paper. The quantity and the structure of this application is qualified in the context of local rules and criteria of rendering aid of housing – on the part of the city households with bad financial and housing-conditions. The object of research determined the population of households which folded petitions for the allowance of the municipal housing resources in Olsztyn, in years 2001–2005. To qualitative detailed analyses, the group 395 households applying for municipal locals in the 2005 year.

The methodics of research is leant on questionnaire interview embracing the full number of the examined population. Results quantitative analyses showed successively deepening the divergence among the real application on municipal flats in Olsztyn and with possibilities of his cover.

Analyses of the structure of the community of applicants allowed besides for the execution of the qualitative estimation of the realization degree of accepted criteria of rendering of housing aid. Results of introduced empirical research should be used for qualifying of the housing-policy of the city, in this especially during construction of the programme for management of municipal housing resources.

**Key words:** real estate management, housing municipal resources, demands

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 11.03.2008

## PROBLEMY USTAWY O REWITALIZACJI OBSZARÓW MIEJSKICH

Sławomir Palicki

Wyższa Szkoła Logistyki w Poznaniu

**Streszczenie.** Polska rzeczywistość gospodarcza w ciągu minionych piętnastu lat powitała chyba zbyt dużą liczbę propozycji, wystąpień, odezw, deklaracji, komunikatów, tez, a wreszcie i projektów ustaw traktujących o problematyce odnowy i rewitalizacji miast. Żadna z inicjatyw nie doprowadziła do pomyślnego końca procedury legislacyjnej. Wciąż brakuje zatem jasno wyartykułowanych i ugruntowanych prawnie dróg postępowania z zagadnieniem rewitalizacji.

W artykule ukazano zarówno kierunek zmian, który zaznaczył się w toku modyfikacji projektów ustaw, jak i krytyczne spojrzenie na najnowsze prawne koncepcje z tego zakresu. Dyskusja współcześnie formułowanych w Polsce postulatów legislacyjnych pozwoliła przedstawić zarys organizacji i zarządzania procesem rewitalizacji, wskazać na niedoskonałości proponowanych rozwiązań.

**Słowa kluczowe:** rewitalizacja, przekształcenia miast, operator rewitalizacji

### WPROWADZENIE

Dominantą rozważań w zakresie rozwiązań prawnych rewitalizacji w kraju od dawna pozostaje brak ustawy regulującej to pojemne i istotne zagadnienie. Już w połowie lat 90. XX wieku dostrzegano konieczność skonstruowania ustawy traktującej o współczesnych zjawiskach i trendach w ramach procesów odnowy miast.

Pewne specyficzne instytucje i instrumenty umożliwiające zaplanowanie oraz skuteczne wdrożenie ożywczych dla obszarów miejskich działań zaznaczone i postulowane były w Polsce zaledwie kilka lat po odrzuceniu systemu gospodarki rozdzielenko-nakazowej. W nieco zmodyfikowanej postaci przetrwały one do dziś, pojawiając się w najnowszej wersji projektu ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych. Chodzi tu przede wszystkim o rozmaicie nazywa-

nego operatora rewitalizacji, kształt proceduralny planowania rewitalizacji, pozycję gminy, obyczaj konsultacji społecznych oraz o charakter programowania działań.

Celowo pominięto dyskusję też dotyczącą finansowania rewitalizacji, jako że byłoby głęboką niefrasobliwością podejmowanie tak złożonego zagadnienia w sposób ogólnikowy, w ramach przyjętych standardów odnoszących się do objętości publikacji.

## **Spektrum Propozycji Legislacyjnych w latach 1992–2007**

Pierwsza propozycja legislacyjna powstawała w latach 1992–1993 w dawnym Ministerstwie Budownictwa i Gospodarki Komunalnej. Mowa o projekcie ustawy o rehabilitacji istniejących zasobów mieszkaniowych, który realizowano w ramach tzw. programowanych operacji rewitalizacji enklaw śródmiejskich [Skalski 1993]. Bardziej znaną była jednak kolejna koncepcja, znajdująca swe początki w pracach Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, które już w 1995 roku sformułowało założenia do ustawy o renowacji i modernizacji zabudowy miejskiej. Stały się one podstawą do ostatecznej propozycji ustawy o renowacji i modernizacji obszarów zabudowanych z kwietnia 1997 roku, którą skierowano nawet pod obrady specjalnej sejmowej Podkomisji Polityki Przestrzennej, Budowlanej i Mieszkaniowej. Brak akceptacji skazał i tę inicjatywę na niepowodzenie.

Warto zwrócić uwagę, że tylko godne podziwu aktywność i zdeterminowanie ekspertów, naukowców oraz pionierów odnowy miast wywoływały niezmienną kreację kolejnych wcieleń ustaw, które niestrudzenie promowano i poddawano pod szerszą, publiczną dyskusję. Już w lipcu 2000 roku sformułowano nowe założenia do projektu ustawy o rewitalizacji, a we wrześniu 2000 roku powstał tekst projektu tejże ustawy wraz z uzasadnieniem konieczności jego przyjęcia. Nie doczekał się on jednak aprobaty w sejmie. W marcu 2002 roku ujrzał światło dzienne czwarty projekt – tym razem ustawy o programach rewitalizacji. On również nie dotrwał do pomyślnego końca ścieżki legislacyjnej.

Rok 2003 można uznać za przełomowy w popularyzacji idei rewitalizacji, gdyż istniejący (jeszcze) wówczas Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (UMiRM), a ściślej podległe mu Biuro ds. Zrównoważonego Rozwoju Miast, przygotowało tezy do ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich [Jakubowicz 2003]. Jednocześnie UMiRM opublikował podręcznik rewitalizacji [Podręcznik rewitalizacji... 2003], stanowiący kompendium podstawowej wiedzy o zjawisku rewitalizacji w Polsce i na świecie, a także uproszczony przewodnik po wspomnianych założeniach do ustawy. Znow, plan sfinalizowania procedury legislacyjnej spalił na panewce, zresztą z bardzo przyziemnego powodu – nie udało się znaleźć podmiotu, który na czas przygotowałby pełne brzmienie projektu ustawy. Środki niezbędne na sfinansowanie takiego zadania istniały, lecz wygasły z końcem 2003 roku, na który to właśnie okres przewidziano w finansach publicznych pozycję kosztową dotyczącą owego projektu. W ten smutny sposób utracona została kolejna wielka szansa. Ciekawe, że projekt w oficjalnych dokumentach UMiRM nosił nazwę ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich, tymczasem w przywołanym

wcześniej podręczniku ministerstwo nazwało stworzoną przez siebie propozycję ustawą o programach rewitalizacji.

Wreszcie w 2006 roku pojawiła się najnowsza, szósta jak dotąd propozycja ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych, stworzona przez E. Bończak-Kucharczyk. Na podkreślenie zasługuje istotna i aktywna rola stowarzyszenia Forum Rewitalizacji, które – przede wszystkim w osobie prezesa K. Skalskiego – stanowiło merytoryczne wsparcie autorki pod względem treści zawartych w projekcie ustawy. Projekt ustawy z 2006 roku stanowi swoiste podsumowanie spuścizny wieloletniej współpracy i wysiłków ekspertów z zakresu odnowy miast w Polsce.

Na tle rozważań o bogactwie projektów legislacyjnych warto zaznaczyć, że od początku lat 90. XX wieku istniało także stanowisko negujące konieczność formułowania i uchwalania odrębnej ustawy regulującej przedsięwzięcia rewitalizacyjne. Postulowano, by umożliwić autonomiczne traktowanie całego zjawiska dzięki zmianom w obowiązujących ustawach dotyczących m.in. procesu budowlanego, ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami oraz ochrony środowiska. Byłoby to oczywiście działanie wykonalne, lecz bardzo kłopotliwe dla pomysłodawców i nieklarowne dla odbiorców. Jednocześnie, niekiedy wskazywano na wystarczającą możliwość prowadzenia programów rewitalizacji na podstawie istniejącego prawa, powołując się na kształt ustawy z 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ustawa umożliwia określanie obszarów wymagających przekształceń, rehabilitacji czy rekultywacji, zarówno w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, jak i w planie miejscowym. Tak skąpo zarysowane zagadnienie jest obecnie jedyną wskazaną w randze ustawy prawomocną drogą do projektowania i wdrażania programów rewitalizacji.

Najnowszy projekt ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych w wielu sytuacjach wymaga niezbędnych zmian w znanym dotąd porządku prawnym. Do najważniejszych można zaliczyć [Bończak-Kucharczyk 2006]:

- zmiany ustawy o finansach publicznych umożliwiające dotowanie przez gminy realizacji programów rewitalizacji;
- zmiany ustawy o podatkach i opłatach lokalnych umożliwiające zastosowanie przez gminy wyższych stawek podatku od nieruchomości wówczas, gdy w gminie realizowany jest program rewitalizacji;
- zmiany prawa budowlanego ograniczające katalog obiektów wymagających pozwoleń na budowę;
- umożliwienie udzielania ze środków Krajowego Funduszu Mieszkaniowego preferencyjnych kredytów na uzbrojenie gruntu pod budownictwo mieszkaniowe nie tylko gminom, ale także innym osobom wskazanym przez gminy;
- zmiany ustaw: prawo ochrony środowiska oraz o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych eliminujące konieczność 3-krotnej oceny skutków dla środowiska tej samej inwestycji;
- zmiany ustawy o ochronie praw lokatorów eliminujące ograniczenia w podwyższaniu czynszu w budynkach wyremontowanych w ramach realizacji programu rewitalizacji;

- zmiany ustawy o Narodowym Planie Rozwoju umożliwiające wsparcie z budżetu państwa realizacji programów rewitalizacji.

## WYBRANE TEZY PROJEKTÓW USTAW

Zasadniczym celem od dawna oczekiwanej przez środowiska zajmujące się odnową miast ustawy byłoby skonstruowanie mechanizmów w zakresie opracowania, realizacji i finansowania programów oraz projektów rewitalizacji. Wymogiem podstawowym jest także opracowanie klarownej i stabilnej konstrukcji organizacyjno-prawnej dla podmiotu zarządzającego długotrwałym z zasady – i przekraczającym kadencję w stosunku do organów samorządu lokalnego – przedsięwzięciem.

W polskich realiach niewątpliwie kluczową rolę spośród wszelkich instytucji związanych z rewitalizacją musi odegrać gmina. To właśnie na poziomie uchwały Rady Gminy ważyć się będą wszelkie losy całej idei programów rewitalizacji. Gminie przypisane zostaje najszersze formalne władztwo nad planowaniem oraz przebiegiem realizacji programu, a w szczególności tzw. złożonego programu rewitalizacji.

Pomysłodawcą programu rewitalizacji ma być inicjator rewitalizacji. W projekcie ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych miano inicjatora zaproponowano dla właścicieli nieruchomości położonych w obrębie zdegradowanego obszaru zabudowy, gminy lub innych osób, z inicjatywy których opracowany zostaje program rewitalizacji i które finansują w całości lub w części realizację tego programu. W praktyce zapewne wiodącą rolę inicjatora – przynajmniej w pierwszych latach zbierania doświadczeń – odegra gmina, podejmująca skomplikowane wyzwanie rewitalizacji. Należy się spodziewać, że to gminy przeprowadzą pierwsze działania na polu formułowania i wdrażania złożonych programów rewitalizacji, zaś dopiero w późniejszym czasie pojawią się inicjatywy osób fizycznych (właścicieli nieruchomości) o pobudkach bardziej partykularnych. Na barkach inicjatora spoczywa wyzwanie, iż obszar proponowany do rewitalizacji rzeczywiście takich zabiegów wymaga. Oznacza to, że inicjator musi wykonać szereg analiz i badań, z wyników których wypływa fakt postępującej degradacji fragmentu terenu zurbanizowanego.

Gmina miałaby prawo odrzucenia lub zaaprobowania pomysłu rewitalizacji. Rozpoczęcie formalnego przygotowania programu rewitalizacji musi być poprzedzone podjęciem uchwały Rady Gminy o przystąpieniu do sporządzenia owego programu. W uchwale musi się znaleźć m.in. informacja o terminie – nie krótszym niż 3 miesiące – i miejscu prowadzenia konsultacji społecznych. Następnie gmina ma obowiązek skoordynować szereg istotnych czynności:

- badanie postaw i preferencji ludności zamieszkującej obszar przewidziany do rewitalizacji, właścicieli nieruchomości, a także podmiotów prowadzących na tym terenie działalność gospodarczą;
- badanie oczekiwań lokalnych społeczności, ich wizji i pomysłów na realizację rewitalizacji;
- badanie poziomu akceptacji pomysłu rewitalizacji wśród lokalnych społeczności oraz postulowanego stopnia ich partycypacji organizacyjnej i finansowej w przedsięwzięciu;

- przeprowadzenie kampanii informacyjnej na obszarze zdegradowanym, celem zachęcenia ludności do aktywnej postawy wobec inicjatywy rewitalizacyjnej;
- zorganizowanie procesu konsultacji społecznych (m.in. pisemne powiadomienie i kontakt z właścicielami nieruchomości oraz podmiotami gospodarczymi, ogłoszenia w prasie lokalnej i innych mediach o miejscu i terminie odbywania się konsultacji, przedstawienie danych dotyczących finansowania działań oraz sformułowanie propozycji odnośnie do partycypacji podmiotów prywatnych w kosztach rewitalizacji, przyjmowanie wszelkich wniosków społecznych dotyczących kształtu programu rewitalizacji);
- przeprowadzanie otwartych spotkań informacyjno-dyskusyjnych z mieszkańcami obszaru przeznaczanego do rewitalizacji;
- negocjacje i zawieranie umów z podmiotami podejmującymi współfinansowanie rewitalizacji.

Zgromadzony materiał informacyjny, zawarte umowy, wiedza płynąca z kontaktu bezpośredniego z ludnością mają posłużyć gminie do opracowania złożonego programu rewitalizacji. Sam proces opracowania owego dokumentu gmina może zlecić podmiotowi zewnętrznemu (np. firmie konsultingowej). Projekt złożonego programu rewitalizacji wykląda się do publicznego wglądu w siedzibie gminy na okres co najmniej 21 dni. Wszelkie zgłoszone w tym czasie pisemne wnioski i uwagi do projektu muszą być rozpatrzone, zaś w razie ich zaakceptowania – projekt podlega skorygowaniu. Ostatecznie projekt zostaje przedłożony do akceptacji organowi wykonawczemu gminy, po czym ów organ kieruje projekt pod obrady Rady Gminy. Rada Gminy w drodze uchwały przyjmuje program rewitalizacji, dając tym samym zielone światło dla jego realizacji.

Gmina ma obowiązek wskazania podmiotu, zwanego operatorem rewitalizacji, odpowiedzialnego za realizację złożonego programu rewitalizacji. Odpowiedzialność za wdrażanie programu przejmuje wskazany operator rewitalizacji. W przypadku zwykłego programu rewitalizacji inicjator może przekazać odpowiedzialność za program operatorowi rewitalizacji bądź realizować program samodzielnie.

Operator rewitalizacji w literaturze przedmiotu w minionej dekadzie pojawiał się pod wieloma alternatywnymi nazwami – koordynator działań rewitalizacyjnych, animator procesów rewitalizacji, pełnomocnik ds. rewitalizacji, specjalista ds. rewitalizacji, menedżer rewitalizacji, zespół ds. rewitalizacji. Chodziło jednak niezmiennie o tę samą postać, jakże szczególną dla całego programu rewitalizacji. Należy podkreślić, że operatorem może być zarówno pojedyncza osoba, jak i zespół specjalistów.

Odrębnym zagadnieniem jest ustrój prawny operatora. Wszelkie możliwe konstrukcje prawne funkcjonowania operatora są w zasadzie pochodną ustaleń zawartych w projekcie Ustawy o renowacji i modernizacji obszarów zabudowanych z kwietnia 1997 roku. Nie ma jednoznacznej odpowiedzi, która z potencjalnie dostępnych w kraju form może dać najlepsze rezultaty powodzenia wdrażania programu rewitalizacji. Od dawna trwa dyskusja na ten temat, zaś gminy rozwiązują ów problem zgodnie z własnymi preferencjami, rzecz jasna w ramach wariantów dopuszczanych przez polskie prawo. Dotychczas dostrzegano możliwości funkcjonowania 3 form organizacyjno-prawnych operatora rewitalizacji:

- jako podmiot prowadzący działalność na podstawie prawa budżetowego (ustawa o finansach publicznych);
- jako organizacja pozarządowa (umocowanie prawne w ustawie o stowarzyszeniach lub fundacjach);
- jako jednostka działająca na bazie kodeksu spółek handlowych.

W najnowszej propozycji E. Bończak-Kucharczyk [2006] następuje zasadnicza zmiana w zakresie działania operatora programu rewitalizacji, który nie może być autorem projektu takiego programu. „Operatora takiego musi obowiązkowo powołać gmina, przy czym może ona albo uczynić operatorem swoją jednostkę organizacyjną nie posiadającą osobowości prawnej (przy czym nie może to być urząd gminy lub dzielnicy, ani komórka wewnętrzna takiego urzędu), albo wyłonić w drodze przetargu operatora nie będącego taką jednostką (który wówczas będzie działał na podstawie umowy z gminą)” [Bończak-Kucharczyk 2006].

Operator rewitalizacji to podmiot zarządzający przedsięwzięciem. K. Skalski przedstawił ciekawą charakterystykę etapów ewolucji w zakresie zarządzania programami rewitalizacji w Polsce, począwszy od lat 60. XX wieku, aż po współczesność [Skalski 2006]. Pierwsza faza to lata 1960–80, kiedy budżet centralny stanowił jedyne źródło finansowania działań modernizacyjnych i rewaloryzacyjnych skoncentrowanych na zasobach o szczególnym znaczeniu historycznym i zabytkowym. Pełne pokrycie kosztów robót budowlanych budżet państwa rekompensował sobie obciążając hipoteki odnowionych nieruchomości. Cała operacja odbywała się praktycznie bez udziału i wpływu właścicieli na zakres czy skalę wydatków. W taki sposób zrewaloryzowano szereg prywatnych kamienic w Krakowie, Elblągu i Zamościu.

Druga faza wiąże się z przejściem do systemu gospodarki rynkowej i datuje się na lata 1990–2003. Jest to okres podejmowania prób uregulowania prawnego zagadnienia rewitalizacji, a więc czas kolejnych propozycji ustaw. Wyraźna w tych latach była tendencja do promowania różnego rodzaju spółek zarządzających programami rewitalizacji (Towarzystwa Odnowy, Spółki Rewitalizacyjne, Wspólnoty Rewitalizacyjne). Działalność tych instytucji budziła obawy i sprzeciw wielu samorządów w kraju, gdyż włączały one do swego kapitału założycielskiego nieruchomości prywatnych właścicieli z obszaru objętego programem. De facto podejmowano tą drogą próby „kolektywizacji” działań rewitalizacyjnych, które występowały przecież przeciwko indywidualnemu charakterowi prawa własności, co w połączeniu z nieklarownymi zasadami wynagrodzenia właścicieli nieruchomości kreowało ich uzasadniony niepokój.

Trzecia faza to popularyzowanie tzw. demokratycznego nurtu rewitalizacji. Charakter demokratyczny objawia się głównie w służebnej roli operatora programu niezorientowanego na własny zysk (jak mówi K. Skalski: „biednego operatora”). Zarządzanie programem powinno przyjąć formułę miękką, a więc koncentrować się na świadczeniu usług stronom przedsięwzięcia rewitalizacyjnego, doradzaniu, koordynowaniu, budowie programu, organizowaniu konsultacji, budowaniu kontaktów i inicjatyw społecznych, kanalizowaniu działań. Proponuje się operatora w formule prawnej fundacji bądź stowarzyszenia, których działanie jest oparte na zasadzie non-profit. Wzrasta wówczas poziom zaufania społecznego wobec takiego animatora działań, a propozycje formułowane przez niego przyjmowane są jako bardziej wiarygodne.

Operator odpowiadający charakterystyce trzeciej fazy ewolucji idei zarządzania programem rewitalizacji, powinien budzić zaufanie także wśród władz samorządowych. Najnowszy projekt ustawy z 2006 roku nakazuje, by podmioty realizowały funkcję operatora z powołania gminy. Zastanawia jednak i budzi wątpliwość wspomniany już zakaz łączenia planowania i realizacji programu. Deprecjonuje to instytucję operatora a przy okazji – chyba niepotrzebnie – burzy wszelkie przemyślane, dotychczasowe wizje dotyczące istoty jego roli.

## **URBANISTYKA OPERACYJNA**

Wiele zapisów projektu ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych czyni zadość podkreślanym od kilkunastu lat postulatом rozwoju instrumentów urbanistyki operacyjnej. „Urbanistyka operacyjna to dziedzina gospodarki przestrzennej, służąca koordynacji skomplikowanych i wielopunktowych działań, szczególnie w obszarach koncentracji przedsięwzięć publicznych i prywatno-publicznych, dla maksymalizacji efektów przestrzennych, ekonomicznych i społecznych” [Ziobrowski 2000].

Niezbędne do powodzenia rewitalizacji instrumenty urbanistyki operacyjnej poszerzone prawo pierwokupu miejskiego, strefa uzgodnionego inwestowania (zagospodarowania) oraz strefa interwencji gruntowej [Skalski 2006]. Poszerzone prawo pierwokupu miejskiego umożliwi wykup przez samorząd nieruchomości gruntowych i zabudowanych niezbędnych do realizacji programu rewitalizacji. Pozwala to przewyciężyć znany z europejskich i polskich doświadczeń problem wielości podmiotów właścicielskich na obszarze rewitalizacji. Z kolei strefa uzgodnionego inwestowania w zamyśle miałyby być przykładem instrumentu zintegrowanego. Wyznaczenie takiej strefy uruchamiałyby procedury obliczone na opracowanie dokumentów realizacyjnych (biznesplanu, studium wykonalności, harmonogramu finansowania działań), a ponadto otwierałyby możliwość wykorzystania instytucji prawno-organizacyjnych i finansowych rewitalizacji. Strefa uzgodnionego inwestowania umożliwiałaby realizację projektów publicznych w ramach stref interwencji gruntowej. Te ostatnie stanowiłyby kategorię czysto operacyjną, dotąd w Polsce nieznaną, obligującą właścicieli nieruchomości do informowania gminy o zamiarze ich sprzedaży. Miałyby to ułatwić realizację poszerzonego prawa pierwokupu miejskiego.

Szczególne zasady gospodarki nieruchomościami w obszarze programu rewitalizacji stały się przedmiotem piątego rozdziału dyskutowanego w niniejszym artykule projektu ustawy z 2006 roku. W ten sposób nawiązano w owym projekcie do treści ustawy z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami. Zaznaczono m.in., iż nieruchomości o niuregulowanym stanie prawnym organ wykonawczy gminy może objąć złożonym programem rewitalizacji, o ile w ciągu 60 dni od ogłoszenia takiego zamiaru nie zgłosi się podmiot roszczący sobie prawa do tej nieruchomości. Ponadto, jeśli w uchwale Rady Gminy o przyjęciu programu rewitalizacji zaplanowano inwestycję celu publicznego, gmina może zażądać od indywidualnych właścicieli zbycia na swoją rzecz tych nieruchomości, na których miałyby być realizowana owa inwestycja.

Gminie przysługuje także prawo pierwokupu nieruchomości położonych w obszarze rewitalizacji. Wreszcie, w sytuacji gdy wspólnota mieszkaniowa nie złoży odpowiedniego wniosku i tym samym nie wyłączy nieruchomości lokalowych ze złożonego programu rewitalizacji, gmina traktuje taką sytuację jako pozytywne stanowisko wspólnoty odnośnie do prowadzenia przez operatora działań rewitalizacyjnych w obrębie działki, na której znajdują się nieruchomości lokalowe wspólnoty.

Proponowane w Polsce instrumenty urbanistyki operacyjnej są od dawna znane i stosowane w Europie Zachodniej. Zarówno strefa uzgodnionego inwestowania, jak i strefa interwencji gruntowej są swoistym zapożyczeniem ideologicznym z Francji, która w zakresie urbanistyki operacyjnej staje się wzorem do naśladowania [Boille 2004]. Spośród znanych i użytkowanych we Francji instrumentów urbanistyki operacyjnej warto przytoczyć dodatkowo przykład strefy odroczonego inwestowania, czyli ZAD (franc. Zone d'Aménagement Différé). Strefa ta uniemożliwia spekulację gruntami na podstawie nielegalnej pozyskanej informacji o zmianach przeznaczenia przestrzennego w miastach. W momencie utworzenia strefy odroczonego inwestowania na jej obszarze obowiązuje cena wykupu określona według wyceny z dnia poprzedzającego o rok datę utworzenia strefy. Gmina ma zatem możliwość realnego blokowania sprzedaży nieruchomości położonych na terenie objętym przekształceniami (zawieszenie działania lokalnego rynku nieruchomości celem zapobieżenia dyskонтowaniu nienależnych zysków właścicielom nieruchomości). Podobne instrumenty znają też inne państwa zachodnie, warto tu wspomnieć choćby niemieckie pozwolenia rewitalizacyjne czy brytyjskie strefy przedsiębiorczości (Enterprise Zones) oraz strefy uproszczonego planowania (Simplified Planning Zones) [Beresford i in. 2002].

## PODSUMOWANIE

Rewitalizacja na świecie jest zazwyczaj uregulowana prawnie na poziomie ustawowym. W Stanach Zjednoczonych już w 1949 roku przyjęto Ustawę mieszkaniową (Housing Act of 1949), w której zawarto zapowiedź wielkich inwestycji mieszkaniowych w ramach odnowy miast (Urban Regeneration) [Majer 1999].

Należy podkreślić, iż rozmaite państwa znajdują własne, nieco odmienne recepty na rozwiązania prawne z zakresu rewitalizacji obszarów miejskich. Często z mocy ustaw lub aktów wykonawczych powstają instytucje na szczeblu centralnym, które mają za zadanie koordynować powstawanie i wdrażanie programów rewitalizacji. Trzeba jednak pamiętać, że największy zakres pracy operacyjnej w Polsce czeka samorządowców i to właśnie im najbardziej zależy (powinno zależeć), by prawo nakreśliło jasne zasady, wedle których należy postępować oraz aby prawo oddało wreszcie w ręce władz lokalnych narzędzia, dzięki którym można realnie planować i wdrażać od dawna zarysowujące się koncepcje rewitalizacji obszarów miejskich. Trafną metodą nadania trwałego charakteru rewitalizacji jest jednoznaczne związanie go ze strategiami ogólnego rozwoju gospodarczego miasta, wpisanie w wieloletnie plany inwestycyjne, potraktowanie jako jednego z priorytetów w ramach rozwoju lokalnego. Daje to realną szansę oparcia się

próbie czasu związanej z fluktuacjami opcji politycznych w samorządach i problemem kadencyjności władz lokalnych.

Opór ze strony ustawodawcy od kilkunastu lat konsekwentnie zamyka drogę do wprowadzenia w życie założeń kolejnych projektów legislacyjnych dotyczących rewitalizacji. Wynika on głównie z wątpliwości o charakterze ekonomicznym: skala proponowanej pomocy państwa i gminy w montażu finansowym przedsięwzięć rewitalizacyjnych jest trudna do zaakceptowania. Posłowie trafnie odczytują także niepokój społeczny wzbudzany programami rewitalizacji w obszarach miejskich. Podmioty potencjalnie objęte takimi programami często reagują zgodnie ze znanym z psychologii środowiskowej zjawiskiem NIMBY (ang. Not In My Back Yard – ‘nie na moim podwórku’), nie negując z zasady słuszności przekształceń przestrzeni, ale negując przekształcenia bez ich udziału.

Póki co – należy czekać na zmianę podejścia sejmu albo... na kolejny projekt ustawy o rewitalizacji...

## PIŚMIENNICTWO

- Beresford A., Fleetwood R., Gaffney M., 2002. Regeneration by Land Development: the Legal Issues. [W:] Red. P. Roberts, H. Sykes. Urban Regeneration. SAGE Publications London, 201.
- Boille P., 2004. ZAC Procedure. [W:] Red. O. Dziekoński, K. Baczyński, Rewitalizacja miast. Area Poznań.
- Bończak-Kucharczyk E., 2006. Krótki opis zawartości projektu ustawy o rewitalizacji oraz wspieraniu remontów i niektórych inwestycji budowlanych. <[www.fr.org.pl](http://www.fr.org.pl)> dostęp: grudzień 2007.
- Jakubowicz T., 2003. Wprowadzenie do dyskusji na temat założeń nowego projektu ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich. Komunikat nr 22 (387) z 6 sierpnia 2003 roku. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Warszawa.
- Majer A., 1999. Miasta Ameryki. Kryzys i polityka odnowy. Studia KPZK PAN. T. 107. Wydawnictwo Naukowe PWN Warszawa, 126.
- Podręcznik rewitalizacji. Zasady, procedury i metody działania współczesnych procesów rewitalizacji. 2003. Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast Warszawa.
- Skalski K., 1993. Ustawa o rehabilitacji istniejących zasobów mieszkaniowych w ramach programowanych operacji rewitalizacji enklaw śródmiejskich. Tekst prowizoryczny do dyskusji grupy roboczej w dniu 5 marca 1993 roku. Kraków.
- Skalski K., 2006. Programy rewitalizacji w Polsce. Bilans, analiza porównawcza, perspektywy. [W:] Projekty i programy rewitalizacji w latach 2000–2006. Studium przypadków. Red. F. Targowska, Stowarzyszenie Forum Rewitalizacji Kraków, 9–36.
- Ziobrowski Z., 2000. Instrumenty i narzędzia operacyjne. [W:] Red. Z. Ziobrowski i in. Rewitalizacja, rehabilitacja, restrukturyzacja. Odnowa miast. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej – Oddział w Krakowie Kraków, 24.

## THE PROBLEM OF THE URBAN REVITALIZATION ACT

**Abstract.** Polish economic reality in the past 15 years met too many propositions, proclamations, declarations, statements, thesis and projects of the legal act connected with urban regeneration and revitalization. Unfortunately, none of the initiatives gave the intended effect. So, there is still a lack of clearly articulated and well-known legal ways of dealing with the problem.

In the paper author shows either the direction of Urban Revitalization Act projects modifications or a critical look at the newest law conceptions in this area. The discussion of modern Polish legal postulates lets to present the shape of organizational and managing issues of the urban revitalization processes and to point out the imperfections of proposed solutions.

**Key words:** urban revitalization, cities restructuring, operator of the urban revitalization

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 23.04.2008

## WPLYW DECYZJI ADMINISTRACYJNYCH ZATWIERDZAJĄCYCH PROJEKT PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI NA ROZWÓJ OBSZARÓW PODMIEJSKICH

Ada Wolny, Ryszard Żróbek

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Streszczenie.** W ramach obszarów stref podmiejskich dokonywane są różne procesy i realizowane procedury przekształceń przestrzeni. Są to m.in. prace planistyczne, dotyczące zmiany przeznaczenia obszarów oraz podziały nieruchomości, mające na celu przystosowania nieruchomości do nowej funkcji. Analizy mają za zadanie wykazanie wpływu decyzji administracyjnych zatwierdzających projekt podziału nieruchomości na rozwój stref podmiejskich. Badania przeprowadzono na obszarze strefy podmiejskiej miasta Łomża. Objęto nimi okres od 2004 do 2006 roku i dotyczą one zarówno skali zjawiska, jak i jego oddziaływania na lokalny rynek nieruchomości.

Głównym miernikiem rozwoju była zmiana wartości nowo powstałych działek. Jako hipotezę przyjęto założenie, że podziały nieruchomości wpływają na wzrost wartości nieruchomości i tym samym na rozwój obszarów w strefie.

**Słowa kluczowe:** nieruchomość, podział, rozwój, strefa podmiejska, wartość, powierzchnia

### SPECYFIKA OBSZARÓW STREF PODMIEJSKICH

Rozpatrując zagadnienie rozwoju obszarów znajdujących się w najbliższym otoczeniu miasta, należy zwrócić uwagę na wzajemne zależności występujące między miastem – jako ośrodkiem centralnym, a jego otoczeniem – miejscowościami położonymi w najbliższym sąsiedztwie. Relacje między miastem a wsią rozważane są zwykle w kontekstach: społecznym, funkcjonalnym i przestrzennym. W pierwszym kontekście ujmuje się interakcje społeczne miasto–wieś, w drugim relacje między funkcjami gospodarczymi miast i obszarów wiejskich, w trzecim zaś relacje między elementami przestrzeni, takimi jak: sieć osadnicza, gospodarka gruntami i infrastruktura [Bański 2006].

---

Adres do korespondencji – Corresponding author: Ryszard Żróbek, Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. Prawocheńskiego 15, 10–720 Olsztyn, e-mail: rzrobek@uwm.edu.pl

W wyniku oddziaływania ośrodka miejskiego na najbliższe położone tereny tworzy się przestrzeń o specyficznym charakterze, odmienna od obszarów typowo wiejskich, zwana strefą podmiejską.

Ze względu na przenikanie elementów charakterystycznych zarówno dla terenów miejskich, jak i wiejskich, strefa podmiejska jawić się będzie jako złożona i zróżnicowana przestrzeń. Próbę jednoznacznego określenia pojęcia tej strefy podejmowało wielu badaczy [Deja 1975, Zawadzki 1979, Malisz 1981, Zaniewska i in. 2000, Hopfer 2006].

Na podstawie dotychczasowych badań zagadnienia definiowania strefy podmiejskiej opracowano następujący zestaw jej wyróżników:

1. Pełni ona funkcję mieszkaniową, przemysłową lub ich kombinację.
2. Jest ściśle związana z ośrodkiem miejskim, poprzez zaopatrywanie go w produkty żywnościowe, zapewnienie wypoczynku i rekreacji.
3. Podlega procesom dynamicznych przemian (urbanizacji) wkraczających głęboko w teren wiejski.
4. Na jej obszarze różne strefy funkcjonalne przenikają się i nakładają jedna na drugą.
5. Występuje wyższy niż na obszarach wiejskich wskaźnik gęstości zabudowy.
6. Zachodzą tu codzienne kontakty ludzi z centrum, wyróżniające się powiązaniem gospodarczymi, kulturalnymi i społecznymi.
7. Terytorium strefy podmiejskiej określone jest m.in. izochroną dojazdów do pracy wyrażoną w minutach; jako jedno z kryteriów przyjmuje się dojazd w ciągu 60 minut do centrum miasta.
8. Większość mieszkańców strefy to ludność dwuzawodowa lub wyłącznie pracująca w mieście (funkcja obsługi miejskiego rynku pracy).
9. Funkcję rolniczą stanowi nie więcej niż 60% powierzchni strefy.

Z pojęciem strefy podmiejskiej jest nierozzerwalnie związane pojęcie strefy przejściowej. Jest to wyodrębniony w ramach strefy podmiejskiej obszar styczny do granic terenów zainwestowania miejskiego, przestrzennie ciągły, wykorzystany do funkcji związanych z obsługą miasta, które nie mogą być zlokalizowane w samym mieście [Hopfer i in. 1987].

Ośrodek miejski oddziałuje silnie na strefę przejściową w sferze użytkowania ziemi. Największą intensywność można zaobserwować na terenach położonych najbliżej miasta, im zaś dalej od jego granic, tym intensywność użytkowania jest coraz mniejsza, aż do poziomu właściwego dla obszarów wiejskich. Zainwestowanie dotąd rolniczo obszary przekształcane są najczęściej w osiedla mieszkaniowe i obszary komunikacji. Wraz z przekształceniami obszarów rośnie wartość pojedynczych nieruchomości, a cena działek uzależniona jest w znacznym stopniu od czynnika lokalizacyjnego – odległości od centrum miasta oraz ich dostępności komunikacyjnej. Im dalej położone będą nieruchomości, tym mniej atrakcyjne i mniej wartościowe będą one w oczach inwestorów; za wyjątkiem przeznaczenia na cele specjalne.

Przekształcenie funkcji i większa intensywność użytkowania ma swoje odzwierciedlenie w częściej dokonywanych podziałach nieruchomości, mających na celu przystosowanie terenów dotychczasowo rolniczych do pełnienia nowych zadań.

## CHARAKTERYSTYKA PODZIAŁÓW NIERUCHOMOŚCI

Jedną z definicji wskazuje, że podziałem nieruchomości jest fizyczne wyodrębnienie części powierzchni ziemskiej, zwanej działką gruntu, która w wyniku podjętej w przyszłości czynności prawnej może stanowić samodzielną nieruchomość gruntową albo wejść w skład innej nieruchomości [Bojar 2005].

Zasady dokonywania podziałów reguluje Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (DzU 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm.). Zgodnie z zasadą zawartą w art. 92 uregulowania ustawy nie dotyczą nieruchomości wykorzystywanych lub przeznaczonych na cele rolne i leśne w planach miejscowych, chyba że podział spowodowałby wydzielenie działek o powierzchni mniejszej niż 0,3000 ha, lub wydzielenie nowych dróg niebędących drogami dojazdowymi do działek. Podziału nieruchomości dokonuje się zgodnie z ustaleniami planu miejscowego. W przypadku braku planu miejscowego – jeżeli nieruchomość jest położona na obszarze nieobjętym obowiązkiem sporządzenia tego planu – podziału nieruchomości można dokonać, jeżeli nie jest on sprzeczny z przepisami odrębnymi albo jest zgodny z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Podział może być też dokonany niezależnie od ustaleń planu miejscowego, gdy brak jest planu – niezależnie od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Podział nieruchomości może być dokonany na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny (właściciela, użytkownika wieczystego), jak również na podstawie decyzji Wójta, Burmistrza lub Prezydenta (miasta) zatwierdzającej podział. Podział musi być skonfrontowany z ustaleniami planu miejscowego pod kątem jego zgodności, a także wymaga zatwierdzenia w drodze decyzji administracyjnej. W przypadku, gdy o podziale orzeka sąd, decyzji nie wydaje się. Jeżeli podział jest uzależniony od ustaleń planu miejscowego, sąd zasięga opinii od właściwego organu – Wójta, Burmistrza lub Prezydenta (miasta).

Ustawa przewiduje też opłatę adiacencką, którą (zgodnie z art. 98a) może ustalić w drodze decyzji Wójt, Burmistrz lub Prezydent (miasta), jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wzrośnie jej wartość. Wysokość stawki procentowej opłaty ustala Rada Gminy, w drodze uchwały, w wysokości nieprzekraczającej 30% różnicy wartości nieruchomości. Maksymalna opłata wyniesie więc  $O_{Amax} = 0,3 \Delta W$ , gdzie  $\Delta W = W_2 - W_1$ .

## CHARAKTERYSTYKA OBSZARU BADAWCZEGO – STREFY PODMIEJSKIEJ MIASTA ŁOMŻA

Miasto Łomża położone jest w zachodniej części województwa podlaskiego, na lewym brzegu rzeki Narew. Jest to miasto o randze powiatu grodzkiego, liczące około 62 500 mieszkańców, pełniące do 1998 roku funkcję miasta wojewódzkiego. Jest to nadal ośrodek o znaczeniu regionalnym i ważny węzeł komunikacyjny.

Od kilku lat obecne jest zjawisko migracji ludności miejskiej, zatrudnionej w podmiotach funkcjonujących na terenie Łomży, do strefy przygranicznej miasta, do miejscowości w odległości 2–4 km od jego granic.

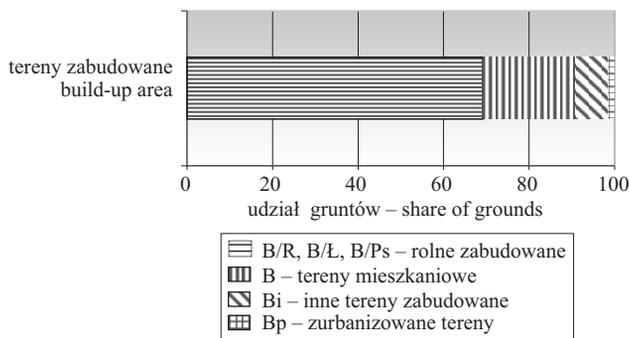
Strefę podmiejską Łomży stanowią najbliższe położone miejscowości należące do gminy Łomża oraz gminy Piątnica, zlokalizowane wzdłuż głównych szlaków komunikacyjnych – odpowiednio dróg krajowych (nr 63 i 61) i wojewódzkich (nr 677, 645). Te miejscowości to: Stare Kupiski, Konarzyce, Stara Łomża Przy Szosie, Janowo, Piątnica. Do szczegółowych badań wybrano miejscowości znajdujące się w obrębie gminy Łomża: Stare Kupiski, Konarzyce oraz Stara Łomża Przy Szosie.

Możliwe do zaobserwowania od kilku lat jest zjawisko migracji ludności typowo miejskiej, zatrudnionej na terenie Łomży, do strefy przygranicznej miasta, do miejscowości położonych w odległości 2–4 km od granic miasta, takich jak: Stare Kupiski, Konarzyce, Stara Łomża Przy Szosie. W ramach przekształceń w sferze użytkowania terenu dokonuje się tutaj zmiany funkcji z rolnej na mieszkaniową (budowlaną), jak również usługową i rekreacyjną.

W 2005 roku do Urzędu Gminy Łomża wpłynęły 163 wnioski o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, w 2006 roku liczba ta przekroczyła 170, zaś znaczna ich część pochodziła z obrębu Stare Kupiski, Konarzyce oraz Stara Łomża P/ Sz.

Stare Kupiski to miejscowość położona między drogą wojewódzką nr 645, a drogą krajową nr 61. Liczy 1066 mieszkańców (10,5% ludności gminy). W ciągu ostatnich 2 lat zaobserwowano ponad 50-procentowy wzrost liczby ludności. Gęstość zaludnienia wynosi 95 osób·km<sup>-2</sup> i liczba ta jest 2-krotnie większa niż na terenie całej gminy.

W latach 90. ubiegłego wieku nastąpił wzrost gęstości zabudowy, zmienił się też jej charakter – zabudowę zagrodową zastępuje zabudowa mieszkaniowa oraz usługowa. Udział zabudowy zagrodowej to 69% powierzchni terenów zabudowanych, zaś udział zabudowy mieszkaniowej to 22% (rys. 1).

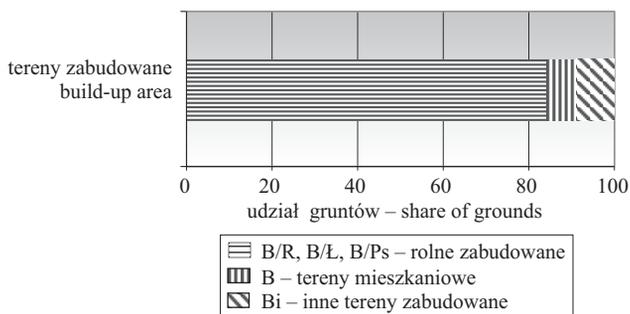


Rys. 1. Zróznicowanie terenów zabudowanych w miejscowości Stare Kupiski, %  
Fig. 1. Diversification of build-up areas in Stare Kupiski, %

Miejscowość Konarzyce położona jest na południowej części gminy Łomża. Konarzyce zamieszkuje 964 mieszkańców (9,52% ogólnej liczby mieszkańców gminy). Od kilku lat następuje tu stały wzrost liczby mieszkańców spowodowany napływem ludności miejskiej. Średnia gęstość zaludnienia wynosi 91 osób·km<sup>-2</sup>.

Podobnie jak w Starych Skupiskach, w Konarzycach następuje zmiana charakteru istniejącej zabudowy na bardziej „miejską” – mieszkaniową i usługową. Zmiany zacho-

dzące w obrębie Konarzyce nie są jednak tak dynamiczne jak w Starych Kupiskach. Ponad 84% zabudowy uznawanej jest za zagrodową. Zaledwie 7% to zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna, a 8% usługowa (rys. 2).

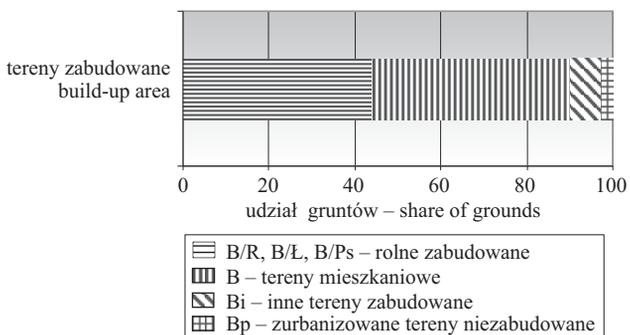


Rys. 2. Zróżnicowanie terenów zabudowanych w miejscowości Konarzyce, %

Fig. 2. Diversification of build-up areas in Konarzyce, %

Stara Łomża Przy Szosie znajduje się w południowo-wschodniej części gminy Łomża, przy drodze krajowej nr 63. Liczy 321 mieszkańców i jest to najmniejsza spośród analizowanych miejscowości. Ludność Starej Łomży Przy Szosie stanowi zaledwie 3,2% ludności gminy. Gęstość zaludnienia wynosi 82 osoby·km<sup>-2</sup>.

Zarówno liczba mieszkańców, gęstość zaludnienia, jak i struktura użytkowania ziemi wskazują, że jest to część strefy podmiejskiej znajdująca się w początkowym stadium rozwoju. Na wyniki analiz ma wpływ mniej atrakcyjne położenie miejscowości względem ośrodka miejskiego niż w pozostałych przypadkach. Szczególnie należy zwrócić uwagę na charakter zabudowy. Udział poszczególnych jej rodzajów świadczy o zaawansowaniu przemian w tej części strefy. Ponad 46% ma już charakter zabudowy mieszkaniowej typu miejskiego, zaledwie 44% uchodzi zaś za zabudowę zagrodową (rys. 3).



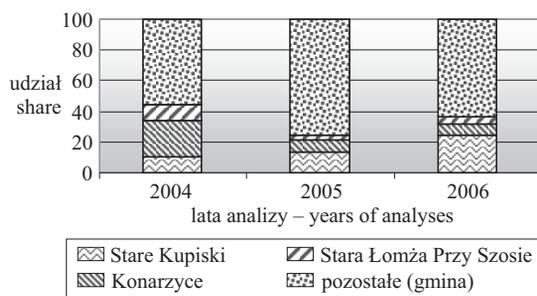
Rys. 3. Zróżnicowanie terenów zabudowanych w Starej Łomży Przy Szosie, %

Fig. 3. Diversification of build-up areas in Stara Łomża Przy Szosie, %

## ANALIZA DECYZJI ZATWIERDZAJĄCYCH PROJEKTY PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI NA BADANYM OBSZARZE

Celem określenia wpływu podziałów nieruchomości na zmiany w sposobie zagospodarowania oraz rozwój badanego obszaru przeanalizowano decyzje zatwierdzające projekty podziałów nieruchomości, wydane w latach 2004–2006 przez Wójta Gminy Łomża. W okresie analizy wydano 110 decyzji, z czego w roku 2004 wydano 29, w 2005 – 37, zaś w ostatnim roku analizy 44. W ogólnej liczbie zaobserwowano znaczący udział decyzji z wybranych 3 miejscowości. W ramach obrębu Stare Kupiski dokonano około 17% podziałów zatwierdzonych decyzją organu gminy. Udział decyzji dotyczących nieruchomości z miejscowości Konarzyce wynosi około 12%, zaś w obrębie Starej Łomży Przy Szosie – 5,5%, rysunek 4 przedstawia procentowy udział tych decyzji w poszczególnych latach.

Analizowane podziały nieruchomości, na podstawie udostępnionych decyzji, przeprowadzane były na wniosek właścicieli nieruchomości. Obejmowały nieruchomości gruntowe niezabudowane, przeznaczone w planie miejscowym pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne lub usługowe nieuciążliwe oraz nieruchomości nie objętych planem miejscowym, dla których zostały wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W 4 przypadkach decyzje dotyczyły podziału nieruchomości użytkowanych rolniczo, bez zmiany sposobu użytkowania.

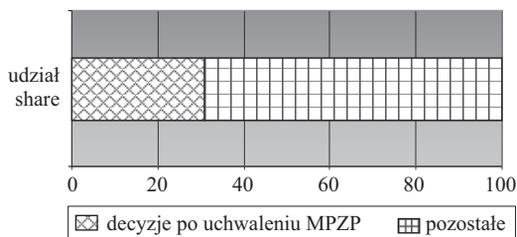


Rys. 4. Udział decyzji w poszczególnych miejscowościach w latach analizy, %

Fig. 4. Participation of decisions in villages in the scope of analysis, %

W wyniku analizy wyeliminowano te podziały, które zostały przeprowadzone niezależnie od wskazań planu miejscowego (przypadki wymienione w art. 95 Ustawy o gospodarce nieruchomościami), jak również mające na celu uzyskanie poprawy warunków zagospodarowania nieruchomości sąsiedniej. Wydzielone w ten sposób działki podlegają zbyciu na rzecz sąsiada, poprawiając układ przestrzenny i podnosząc wartość nieruchomości sąsiednich, nie zaś nieruchomości, z której zostały wydzielone.

W ramach dokonanych podziałów wyodrębniono także dwie grupy: podziały będące bezpośrednią konsekwencją uchwalenia planu miejscowego oraz podziały przeprowadzone na obszarach nim nie objętych. Udział tych grup w ogólnej liczbie podziałów przedstawiono na rysunku 5.



Rys. 5. Udział decyzji będących skutkiem uchwalenia MPZP, %

Fig. 5. Share of decisions which are effects of land use and development plan, %

W ramach analizy dokonano następnie ustalenia przeciętnych wielkości powierzchni dla działek przed i po podziale w poszczególnych latach okresu badawczego, na terenie całej gminy, jak również miejscowości Stare Kupiski, Konarzyce oraz Stara Łomża Przy Szosie. Porównanie otrzymanych wyników zestawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Analiza nieruchomości na podstawie decyzji zatwierdzających projekt podziału  
Table 1. Analysis of real estate on basis decisions which approve divisions

Lata analizy Years of analyses	Średnia powierzchnia działki, m <sup>2</sup> Average area of plot, m <sup>2</sup>							
	przed podziałem before division				po podziale after division			
	gmina commu- nity	Stare Kupiski	Kona- rzyce	Stara Łomża Przy Szosie	gmina nity	Stare Kupiski	rzyce	Stara Łomża Przy Szosie
2004	8482	–	3752	–	2653	–	1136	–
2005	13907	17472	–	18450	5408	5824	–	6150
2006	13517	10362	15693	7028	4374	2702	5231	2343

Z zestawienia wynika, że po odrzuceniu opisanych wcześniej typów decyzji, nie zostały żadne dotyczące nieruchomości położonych w obrębie Stare Kupiski możliwe do przeanalizowania za 2004 rok. Wynika to głównie z faktu, że podziałów będących efektem ustaleń planu miejscowego dla danej miejscowości zaczęto dokonywać dopiero w 5 lat po jego uchwaleniu. Plan zaś uchwalono 23 sierpnia 2000 roku.

Podobnie nie stwierdzono w 2004 roku decyzji dotyczących obrębu Stara Łomża Przy Szosie. Mniejsza jest częstotliwość wydawanych decyzji, wynikająca głównie z niewielkiej powierzchni. W obrębie Konarzyce zarówno powierzchnia działki przed podziałem, jak i po podziale jest mniejsza niż to zaobserwowano w całej gminie.

W kolejnym roku analizy przeciętne powierzchnie działek zarówno przed podziałem, jak i po podziale w miejscowościach Stare Kupiski oraz Stara Łomża Przy Szosie były większe niż średnie powierzchnie określone w ramach gminy Łomża.

W 2006 roku najmniejszą przeciętną powierzchnię działki przed podziałem zinventaryzowano dla miejscowości Stara Łomża Przy Szosie. W miejscowościach Stare Kupiski i Stara Łomża Przy Szosie powierzchnia nowo wydzielonych działek była wciąż prawie o połowę mniejsza niż analogiczna w gminie. W Konarzycach zaś średnia powierzchnia działki przed podziałem była większa niż powierzchnia działek w całej gminie. Podobnie większe są średnie powierzchnie działek powstałych w wyniku podziału.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że w wyniku podziałów nie powstawały jedynie nieruchomości z przeznaczeniem pod budowę. Często miała miejsce sytuacja, że z jednej stosunkowo dużej (ponad 5000 m<sup>2</sup>) działki wydzielano jedną lub dwie działki pod zabudowę, a resztę powierzchni pozostawiano w użytkowaniu rolniczym. Spośród nowo powstałych działek wyodrębniono te, które będą przeznaczone pod zabudowę i obliczono średnią powierzchnię w kolejnych latach. Zestawiono te obliczenia w tabeli 2.

Z porównania wynika, że przeciętna powierzchnia działki przeznaczonej pod zabudowę najmniejsza była w obrębie Stare Kupiski i tym samym najbardziej zbliżona do wielkości optymalnych dla zabudowy mieszkaniowej wolnostojącej, tj.: około 1000 m<sup>2</sup>.

Tabela 2. Analiza powierzchni działek przeznaczonych pod zabudowę

Table 2. Analysis of area of plots destined for residential area

Lata analizy Years of analyses	Średnia powierzchnia działki, m <sup>2</sup> Average area of plot, m <sup>2</sup>			
	gmina community	Stare Kupiski	Konarzycy	Stara Łomża Przy Szosie
2004	1795	–	1113	–
2005	1228	1084	–	2178
2006	1450	1227	1543	2343

## MONITORING LOKALNEGO RYNKU NIERUCHOMOŚCI

Grunty przeznaczone na cele inwestycyjne są grupą nieruchomości, która determinuje wzrost wartości w przypadku, gdy podlegają one procesowi podziału na mniejsze nieruchomości – działki przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową bądź handlowo-usługową. Tego typu nieruchomości poddano analizie w ramach monitoringu lokalnego rynku nieruchomości.

W celu ustalenia wpływu podziału nieruchomości na ich wartość zgromadzono informacje o transakcjach sprzedaży nieruchomości przeznaczonych na cele inwestycyjne (pod zabudowę mieszkaniową i usługową) z obrębów: Stare Kupiski, Konarzycy oraz Stara Łomża Przy Szosie w latach 2004–2006. Uzyskano informacje o 41 transakcjach wolnorynkowych.

W analizie uwzględniono następujące cechy: powierzchnia nieruchomości, data transakcji, wskazania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, odległość

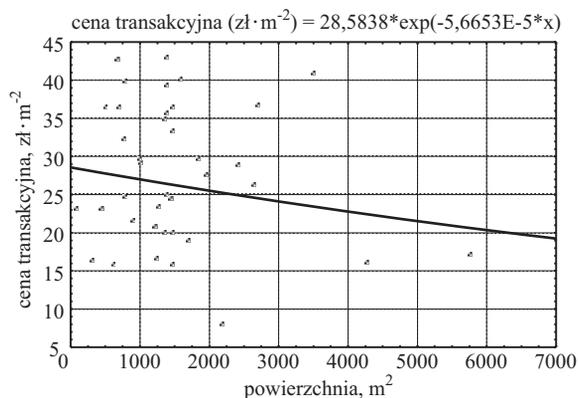
od centrum miasta, lokalizacja, dostęp do drogi, stan wyposażenia w infrastrukturę techniczną. Dane na temat transakcji dokonanych na lokalnym rynku nieruchomości poddano szczegółowej analizie, w wyniku czego odrzucono części przypadków z dalszych badań. Wyeliminowano te, gdzie cena nie odzwierciedlała tendencji panujących na rynku – była zbyt wysoka, bądź zbyt niska. W celu określenia przedziałów, w jakich powinna kształtować się cena rynkowa nieruchomości w przeliczeniu na jednostkę zastosowano: średnią arytmetyczną, wariancję, odchylenie standardowe (tab. 3).

Tabela 3. Analiza statystyczna cen transakcyjnych  
Table 3. Statistic analysis of transaction prizes

Liczba transakcji Numer of transactions	Średnia cena za 1 m <sup>2</sup> Average prize per square meter	Min.	Max	Wariancja Variance	Odchylenie standardowe Standard diviation
41	29,01	8,18	75,00	138,36	11,76

## WPLYW PODZIAŁÓW NA ZMIANĘ WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI

Wstępnie zbadano, czy istnieje zależność między powierzchnią nieruchomości a ceną transakcyjną. Przedstawiono to w formie wykresu rozrzutu (rys. 6).



Rys. 6. Zależność ceny transakcyjnej od powierzchni (nieruchomości przeznaczone na cele inwestycyjne)

Fig. 6. Relation between transaction prize and surface area (property designated for investment purposes)

Z wykresu wynika, że po przekroczeniu granicy 2000 m<sup>2</sup>, następuje spadek cen jednostkowych wraz z wzrostem powierzchni nieruchomości. Ceny nie spadają jednak aż do poziomu zerowego, a zatrzymują się na poziomie około 10 zł · m<sup>-2</sup>. Nieruchomościami o najwyższej cenie jednostkowej są w przypadku tej grupy działki gruntowe

o powierzchni od 500–1500 m<sup>2</sup> do 1800 m<sup>2</sup>, czyli najbardziej pożądane z punktu widzenia zabudowy mieszkaniowej oraz usługowo-handlowej nieuciążliwej. Niższe ceny wykazują odpowiednio nieruchomości w szczególności powyżej 2000 m<sup>2</sup>.

Wyniki analizy wykorzystano do określenia przyrostu wartości nieruchomości z uwzględnieniem kryterium powierzchniowego. Dokonano porównania parami nieruchomości podobnych w wyodrębnionych grupach. Podział na grupy został dokonany z uwzględnieniem powierzchni działek i funkcji w planie miejscowym. Nieruchomości przydzielono do następujących grup uwzględniających wielkości powierzchni i przeznaczenie:

- I grupa do 500 m<sup>2</sup> – nieruchomości wydzielane głównie pod cele specjalne,
- II grupa 501–1500 m<sup>2</sup> – pod budownictwo mieszkaniowe,
- III grupa 1501–2000 m<sup>2</sup> – posadowienie większych budynków,
- IV grupa 2000–3000 m<sup>2</sup> – nieruchomości pod obiekty usługowe,
- V grupa nieruchomości > 3000 m<sup>2</sup> – podział na mniejsze działki.

Ceny transakcyjne sprowadzono na jedną datę wskaźnikiem zmiany cen ustalonym metodą analizy regresji jednej zmiennej. Następnie na ich podstawie określono średnią wartość jednostkową w grupach jednorodnych. Średnie wartości z poszczególnych grup zestawiono w formie tabelarycznej (tab. 4) i porównano w celu określenia wielkości przyrostu wartości działek gruntowych wraz ze zmianą wielkości powierzchni.

Tabela 4. Wzrost wartości nieruchomości w wyniku podziału  
Table 4. Increase in the value of real estate as a result of division

Powierzchnia, m <sup>2</sup> Area, m <sup>2</sup>	Średnia cena jednostkowa w grupie, zł · m <sup>2</sup> Average unit price in group, zł · m <sup>2</sup>	Średni przyrost wartości, % Average increase of the value, %
Nieruchomości przeznaczone pod inwestycje Real estate for destined for investment		
500–1500	32,94	13
1501–2000	29,13	
500–1500	32,94	16
2000–3000	28,42	
500–1500	32,94	57
powyżej 3000	21,04	
1501–2000	29,13	38
powyżej 3000	21,04	
2000–3000	28,42	35
powyżej 3000	21,04	
do 500	22,70	8
powyżej 3000	21,04	

Najniższy wzrost wartości będzie miał miejsce przy podziale nieruchomości o powierzchni powyżej 3000 m<sup>2</sup> na działki o powierzchni najmniejszej – do 500 m<sup>2</sup>. Mniejsze możliwości zabudowy powodują, że jedynie sprzedaż kilku działek łącznie warunkuje ich odpowiednie zagospodarowanie.

Gdy nieruchomości o powierzchni powyżej 3000 m<sup>2</sup> zostaną podzielone na działki nieco większe – o powierzchni 500–1500 m<sup>2</sup>, wzrost wartości będzie już ponad 7-krotnie większy (aż 57%). Podobnie w przypadku działek o charakterze rezydencjalnym i przeznaczonych pod usługi, zaobserwowano ponad 30% wzrost ich wartości.

Wyraźnie widać, że do pewnego stopnia (do około 500 m<sup>2</sup>) wraz ze zmniejszeniem powierzchni nieruchomości rośnie jej wartość rynkowa, im zaś większa powierzchnia, tym wartość jest niższa. Ograniczenie wynika głównie z zapisów prawa miejscowego, określającego optymalne parametry działki przeznaczonej pod zabudowę.

## **PODSUMOWANIE I WNIOSKI**

Z przeprowadzonych analiz wynika, że procesy przekształceń przestrzeni na obszarze strefy podmiejskiej w istotny sposób wpływają na wartości znajdujących się w jej obrębie nieruchomości. Procesami tymi są prace planistyczne, mające na celu przeznaczenie obszarów do pełnienia nowych funkcji – mieszkaniowych i usługowych oraz podziały nieruchomości, mające na celu przystosowanie dotychczasowych nieruchomości do pełnienia nowych funkcji. Upraszczając – podziałów dokonuje się, aby dostosować powierzchnie działek do wymogów planów miejscowych, określonych dla danej funkcji. Realizacja podziałów nieruchomości jest bezpośrednią konsekwencją uchwalenia planu bądź wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

Nie tylko zmiana funkcji, ale i podział nieruchomości powoduje wzrost wartości nieruchomości. W wyniku podziału uzyskuje się działki o mniejszej powierzchni i o wyższej cenie jednostkowej. Istnieje jednak granica, przy której przekroczeniu zasada ta nie ma już zastosowania i wynosi ona około 500 m<sup>2</sup> dla zabudowy wolnostojącej. Z reguły dąży się zaś do otrzymania w wyniku podziału działek gruntowych o powierzchni około 1000 m<sup>2</sup> – optymalnej z punktu widzenia zagospodarowania zarówno na cele mieszkaniowe, jak i usługi. Działki o takich parametrach najczęściej powstają w wyniku podziału, stają się też przedmiotem transakcji sprzedaży. Nie bez znaczenia jest tu fakt, że działki o takiej powierzchni uzyskują relatywnie najwyższą wartość rynkową.

Wzrost wartości rynkowej powoduje zwiększenie zakresu przekształceń obszarów położonych najbliżej miasta, dostosowywanie ich do nowej funkcji, rozwój sieci infrastruktury technicznej oraz budowę dróg.

Biorąc pod uwagę analizowane czynniki rozwoju strefy podmiejskiej należy uznać, że obszar badawczy cechuje dynamiczny rozwój. Szczególnie miejscowość Stare Kupiski w ostatnich 2 latach rozwijała się intensywnie. Wydano tu najwięcej decyzji zatwierdzających projekty podziału, dokonano największej liczby transakcji sprzedaży nieruchomości. Nastąpiła rozbudowa sieci infrastruktury, w tym budowa sieci kanalizacyjnej. Można przewidywać, że w najbliższym czasie będzie to obszar największej liczby inwestycji powodujących zmianę charakteru tej miejscowości.

## PIŚMIENNICTWO

- Bański J., 2006. Geografia polskiej wsi. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne Warszawa.
- Bojar Z., 2005. Podziały nieruchomości. Wydawnictwo Gall Katowice.
- Deja W., 1975. Zastosowanie metody taksonomicznej do określania zasięgu i stopnia przeobrażenia strefy podmiejskiej Poznania.
- Hopfer A., Żróbek S., Żróbek R. 1987. Planistyczne i urządzeniowo-rolne aspekty rozwoju miast. Wyd. ART Olsztyn.
- Hopfer A., 2006. Gospodarowanie nieruchomościami na obrzeżach dużego miasta. Wyd. WSGN Warszawa
- Kuryj J., Żróbek R., 2001. Wpływ podziałów nieruchomości na wzrost wartości nowo powstałych działek gruntowych. Przegląd Geodezyjny 11. Organ Stowarzyszenia Geodetów Polskich, 7–10. Wyd. Czasopism i Książek Technicznych SIGMA NOT Warszawa.
- Malisz B., 1981. Zarys teorii kształtowania układów osadniczych. Wyd. Arkady Warszawa.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity: DzU 2004, nr 261, poz. 2603 ze zm.).
- Zaniewska H., Pawłat-Zawrzykraj A., Gloza-Musiał H., 2000. Zagospodarowanie przestrzenne i zabudowa wsi. Wyd. SGGW Warszawa.
- Zawadzki L., 1979. Strefa podmiejska – wybrane problemy zagospodarowania przestrzennego. Przegląd geograficzny 2.

## THE IMPACT THAT ADMINISTRATIVE DECISIONS WHICH APPROVE PROJECTS OF DIVISIONS ON DEVELOPMENT OF SUBURB

**Abstract.** In the area of suburb there are different processes and proceedings of special transformations. This processes are mostly planning work, that are aimed at changes in destination of areas and divisions of real estate, which are aimed at adapting these real estate to their new destination. The aim of these analyses is to reveal an impact that administrative decisions which approve projects of divisions have on development of suburbs. The research contain suburbs of Łomża. The scope of research covers the period from 2004 to 2006. The research contains so the scale of the occurrence as its influence on the local real estate market.

The main measure of development was a change in the value of new real estate that arose after divisions. As a hypothesis it was assumed that divisions of real estate have an result in an increase in the value of real estate therefore they have an impact on development of suburbs.

**Key words:** real estate, division, development, suburb area, value

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 31.05.2008

## SPIS TREŚCI CONTENTS

### **Artur Janowski, Radosław Wiśniewski**

Gospodarowanie zasobami nieruchomości w warunkach rynkowych, część II ..... 5  
Management of real estate resource in market conditions, Part II

### **Ewa Kucharska-Stasiak**

Sytuacja mieszkaniowa w Łodzi na tle innych miast ..... 25  
Housing situation in Łódź compared with other cities

### **Andrzej Muczyński**

Ocena formalnego zapotrzebowania na mieszkania komunalne w Olsztynie ..... 35  
The estimation of formal demands for municipal housing in Olsztyn

### **Sławomir Palicki**

Problemy ustawy o rewitalizacji obszarów miejskich ..... 47  
The problem of the urban revitalization act

### **Ada Wolny, Ryszard Żróbek**

Wpływ decyzji administracyjnych zatwierdzających projekt podziału nieruchomości na rozwój  
obszarów podmiejskich ..... 57  
The impact that administrative decisions which approve projects of divisions on development  
of suburb

