ISSN 1644-0749
ISSN 2450-0771 (online)
http://wydawnictwo.uwm.edu.pl
ACTA SCIENTIARUM POLONORUM *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(3) 2015, 21–42*

GOSPODAROWANIE MIENIEM PORTOWYM I MIENIEM GMINNYM – ZARYS PROBLEMU

Agnieszka Dawidowicz[1], Anna Klimach[1], Agata Szpara[2]
[1] Katedra Zasobów Nieruchomości
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
[2] Zarząd Morskiego Portu Gdańsk SA

Streszczenie. Gospodarowanie mieniem gminnym oraz mieniem portowym wykonywane jest na mocy odrębnych przepisów prawnych. Istotne jest wskazanie różnic i podobieństw w gospodarowaniu publicznymi zasobami nieruchomości utrzymywanymi na różne cele publiczne. Badanie naświetliło czynniki wewnętrzne i zewnętrzne gospodarowania zasobami zidentyfikowane na podstawie analizy strategicznej SWOT, dając szersze spojrzenie na rozbieżności gospodarowania mieniem publicznym.
Porty znajdują się na obszarach jednostek samorządu terytorialnego. Są to podmioty, które posiadają prawo do gospodarowania swoimi nieruchomościami. Zarządy portów morskich (ZPM), jako podmioty zarządzające nieruchomościami portowymi, realizują zadania przekazane do wykonywania na mocy przepisów prawnych w tym w szczególności przez Ustawę z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich [Dz.U. z 2010 r. nr 33, poz. 179]. W ustawie tej uznano zarządzanie nieruchomościami za istotne pole działalności podmiotu administrującego portem. Realizacja tego zadania wymaga zaś rozbudowanego systemu ewidencjonowania posiadanych nieruchomości, bieżącego zarządzania zasobem i prowadzenia procedur nabywania i zbywania nieruchomości.
Jednostki samorządu terytorialnego również realizują zadania składające się na zwykłe zarządzanie nieruchomościami, a także gospodarowanie zasobem na podstawie Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (uogn) [Dz.U. z 2015 r. poz. 1774]. Celem szczegółowym artykułu było wskazanie podobieństw wykonywania zadań przez podmioty kompetentne oraz naświetlenie rozbieżności wynikających z przepisów prawa.
Wyniki analizy ukazały potrzeby systemu gospodarowania zasobem nieruchomości, a w szczególności procedury bieżącego oraz perspektywicznego zarządzania zasobem. Na podstawie badania fokusowego, skupionego na analizie przepisów prawnych, autorzy wskazali wspólne kierunki zrównoważonego gospodarowania zasobami nieruchomości portowych oraz gminnych.

Słowa kluczowe: gospodarowanie nieruchomościami, zarządzanie nieruchomościami, zasób nieruchomości portu, zasób nieruchomości gminnych

Adres do korespondencji – Corresponding author: Agnieszka Dawidowicz, Katedra Zasobów Nieruchomości, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, e-mail: agnieszka.dawidowicz@uwm.edu.pl

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2015

WPROWADZENIE

Na pojęcie gospodarki nieruchomościami składa się wiele czynności o charakterze ściśle prawnym, ale także o charakterze organizacyjno-prawnym oraz prawno-technicznym czy wprost ekonomicznym. Jest to związane z tym, że problematyka ta uregulowana została nie tylko w uogn, ale również w innych aktach prawnych. Gospodarka nieruchomościami to działania mające na celu wypracowanie zasad i procedur gospodarowania i zarządzania nieruchomościami [Źróbek i in. 2006]. W konsekwencji zakres zagadnień jest bardzo rozległy. Wykonywanie czynności składających się na gospodarowanie nieruchomościami wymaga zaangażowania znacznej liczby podmiotów funkcjonujących zarówno w sferze administracji rządowej oraz samorządowej, jak i podmiotów działających poza administracją publiczną. Wywołuje to wydłużenie procedur, a jednocześnie pojawia się konieczność ścisłego współdziałania wszystkich podmiotów.

Pojęcie zasobu nieruchomości jest ściśle związane z trójstopniowym podziałem administracyjnym kraju, wg którego najobszerniejszymi powierzchniowo jednostkami samorządu terytorialnego są województwa (16). Jednostką mniejszą są powiaty (380), a najmniejszą gminy (2479) [Główny Urząd Statystyczny. 2015]. Głównym aktem prawnym w którym określono zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego jest uogn. W art. 4 pkt 2 wprowadzono pojęcie zasobu nieruchomości, w skład którego wchodzą nieruchomości będące własnością Skarbu Państwa, województwa, powiatu, gminy, a nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości, które są w użytkowaniu wieczystym tych podmiotów. Do celów analizy porównawczej przyjęto zasób gminny w ogólnym ujęciu, jako najmniejszy zasób obszarowo zbliżony do zasobu portowego.

Do zasobu gminy należą zatem nieruchomości, których gmina jest właścicielem oraz użytkownikiem wieczystym. Nieruchomości, które gmina oddała w użytkowanie wieczyste, nie wchodzą w skład jej zasobu. Zasobem tym gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Wójt, burmistrz, prezydent miasta są podmiotami właściwymi do nabywania i zbywania nieruchomości za zgodą rady gminy [Hełdak 2009].

Wykonując zadania z zakresu gospodarowania zasobem, gmina może przede wszystkim zbywać nieruchomości z zasobu oraz oddawać je w użytkowanie wieczyste. W wykonywaniu tych czynności biorą udział oba organy gminy [Nalepka 2008]. Gmina może również dokonywać innych czynności w związku z nieruchomościami. Na podstawie ustawy gmina może gospodarować nieruchomościami w drodze:
- zamiany;
- zrzeczenia się;
- oddania w najem;
- oddania w dzierżawę;
- użyczenia;
- oddania w trwały zarząd;
- obciążenia ograniczonymi prawami rzeczowymi;
- wniesienia tytułem aportu do spółki;
- darowizny.

Nabycie nieruchomości do zasobu gminy może nastąpić m.in. poprzez:
- umowę sprzedaży;
- zamianę, zrzeczenie się nieruchomości;
- przekazanie na rzecz gminy na podstawie przepisów Kodeksu cywilnego (art. 902^1) [Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. ... Dz.U. z 2014 r. poz. 121];
- zasiedzenie nieruchomości;
- wywłaszczenie nieruchomości;
- pierwokup;
- decyzję o podziale nieruchomości (art. 98 uogn) w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne;
- uchwałę rady gminy o scaleniu i podziale w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne;
- decyzję starosty o scaleniu i wymianie gruntów w stosunku do nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne;
- decyzję wojewody lub starosty zezwalającą na realizację inwestycji drogowej w trybie Ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych [Dz.U. z 2015 r. poz. 2131];
- decyzję wojewody Ustawy z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa [Dz.U. z 2015 r. poz. 1014];
- nabycie spadku.

Inne przepisy mogą wskazywać odmienne sposoby nabycia własności nieruchomości przez gminę. W artykule omówiono procedurę nabycia nieruchomości do zasobu gminy poprzez umowę sprzedaży.

Inaczej rzecz się ma, jeżeli chodzi o gospodarowanie zasobem portowym. Porty morskie to: „usytuowane na styku lądu z morzem, wydzielone granicami administracyjnymi rozległe przestrzennie kompleksy transportowo-produkcyjne, przystosowane pod względem techniczno-organizacyjnym do ułatwienia ładunkom i pasażerom przemieszczanie się w relacjach lądowo-morskich i kontynuacji przerywanego w portach procesu transportowego, a także kompleksowej obsługi rozpoczynających tam lub kończących swój cykl produkcyjny środków transportu morskiego i lądowego" [Grzelakowski i Matczak 2012]. Przytoczona definicja portu morskiego wskazuje na jego istotny aspekt, jakim jest usytuowanie przestrzenne – położenie, rozciągłość i wydzielenie z sąsiadujących terenów o innych właściwościach [Grzelakowski i Matczak 2012]. Gospodarowanie zasobem nieruchomości portowych uregulowano w Ustawie z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich wraz z innymi przepisami wykonawczymi [Dz.U. z 2016 r. nr 33, poz. 1797]. I tak na przykład Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie ustalenia granicy portu morskiego w Gdańsku od strony morza, redy i lądu [Dz.U. z 2012 r., poz. 650] określa obszar morskiego portu w Gdańsku.

Ustawa o portach i przystaniach morskich stanowi podstawowe zasady funkcjonowania podmiotów zarządzających portami. Wśród przedmiotu działalności tych przedsiębiorstw ustawodawca zamieścił m.in. zarządzanie nieruchomościami i infrastrukturą portową oraz pozyskiwanie nieruchomości na potrzeby rozwoju portu. Zarządzanie portem morskim powierza się w Polsce spółkom akcyjnym – zarządom portów morskich (ZPM),

które podejmują działania w obu obszarach. Przede wszystkim oferują posiadane nieruchomości do wydzierżawienia. Zarząd portów morskich dysponuje terenami inwestycyjnymi, które mogą stać się przedmiotem dzierżawy [Port Gdańsk – nieruchomości 2014], ogłasza przetargi na dzierżawę nieruchomości w przypadku nieruchomości o specyficznych właściwościach (np. „dzierżawa nieruchomości zabudowanej") [Port Gdańsk – przetargi 2014].

Jak wspomniano wcześniej, gospodarowanie terenami portowymi jest to jedno z podstawowych zadań, które na podmiot zarządzający portem morskim nakłada ustawa o portach i przystaniach morskich. Realizacja tego obowiązku utrudniona jest przez rozdrobnienie własności gruntów portowych. W ustawie tej zagwarantowano prawo pierwokupu nieruchomości w granicach administracyjnych portu podmiotom zarządzającym portami oraz Skarbowi Państwa. Wprowadzenie przedmiotowej instytucji miało na celu umożliwienie stopniowego wykupu przez uprawnione podmioty terenów portowych i zapobieżenie ich nabywania przez przedsiębiorców niezwiązanych z gospodarką morską czy portową. W „Strategii rozwoju portów morskich do 2015 roku" założono nawet utworzenie rezerwy celowej w budżecie Ministra Gospodarki Morskiej RP z przeznaczeniem na nabywanie nieruchomości portowych. Tego zamierzenia nie udało się zrealizować. Podmioty zarządzające portem i Skarb Państwa rzadko korzystają z prawa pierwokupu, głównie z powodu ograniczonych zasobów finansowych [Pluciński 2013]. Pluciński wskazuje jednak, że w obrębie np. portu w Gdańsku dominującą strategią zagospodarowania przestrzeni portowej była ekspansja na nowe tereny portu zewnętrznego. Realizacją tej strategii było m.in. nabycie gruntu terminalu kontenerowego [Pluciński 2013].

Grzelakowski i Matczak [2012] wskazują na pojęcie ładu przestrzennego jako konieczny aspekt analizy w procesie gospodarowania terenami portowymi. Uznanie bowiem przesłanek rynkowych za główne elementy decyzji lokalizacyjnych może w dłuższej perspektywie czasowej prowadzić do konfliktów przestrzennych. Rozwój portu powinien mieć charakter zrównoważony, a więc taki, który uwzględnia aspekt przestrzenny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny. Kształtowanie ładu przestrzennego polega na opracowywaniu długofalowych strategii zagospodarowania terenów portowych, koordynowaniu ich zgodności z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego oraz planowej zmianie sposobów korzystania z terenów portowych [Grzelakowski i Matczak 2012]. Zarząd portu morskiego podejmuje działania we wszystkich wymienionych trzech sferach. W Strategiach rozwoju portów wskazane są obszary, które mogą stanowić tereny ekspansji funkcji portowych. Dokumenty te wykorzystywane są również w procesie analizy transakcji obrotu nieruchomościami, w odniesieniu do których podmiotowi zarządzającemu portem przysługuje prawo pierwokupu. Regulaminy organizacyjne spółek włączają w zakres obowiązków komórek merytorycznych monitorowanie zmian w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego terenów w granicach administracyjnych portów i aktywne współdziałanie w kształtowaniu ich treści. Jako przykład wpływania na przeznaczenie terenów portowych można wskazać natomiast np. przetargi na dzierżawę terenu powiązaną z prowadzeniem określonej działalności portowej. Ukierunkowane działania w zakresie rozwoju infrastruktury portowej również predysponują tereny do określonego wykorzystania.

ZPM prowadzą postępowania zmierzające do uzyskania prawa do nieruchomości gruntowych atrakcyjnych z punktu widzenia rozwoju portu morskiego. Szczegółowa procedura nabywania nieruchomości zostanie przedstawiona w dalszej części opracowania.

Szwankowski [2000] wskazuje na dominujące znaczenie relacji port – miasto portowe w rozwoju portów morskich. Zaplecze infrastrukturalne i atrakcyjność dla turystów morskich jest istotnym wymogiem lokalizacyjnym działalności portowej. W odniesieniu do gospodarowania nieruchomościami np. w porcie w Gdańsku relacje z miastem mają o tyle znaczenie, że wiele terenów w granicach administracyjnych portu jest własnością gminy, a więc mogą być przedmiotem użytkowania wieczystego podmiotu zarządzającego portem.

METODYKA BADAWCZA

Badanie opiera się na analizie porównawczej dwóch różnych publicznych zasobów nieruchomości, która mieści się w zakresie badań jakościowych. Porównanie dwóch systemów gospodarowania nieruchomości publicznymi jest istotne nie tylko z punktu widzenia zrównoważonego gospodarowania tymi nieruchomościami, ale także z powodów zrównoważonych relacji między tymi zasobami a otoczeniem.

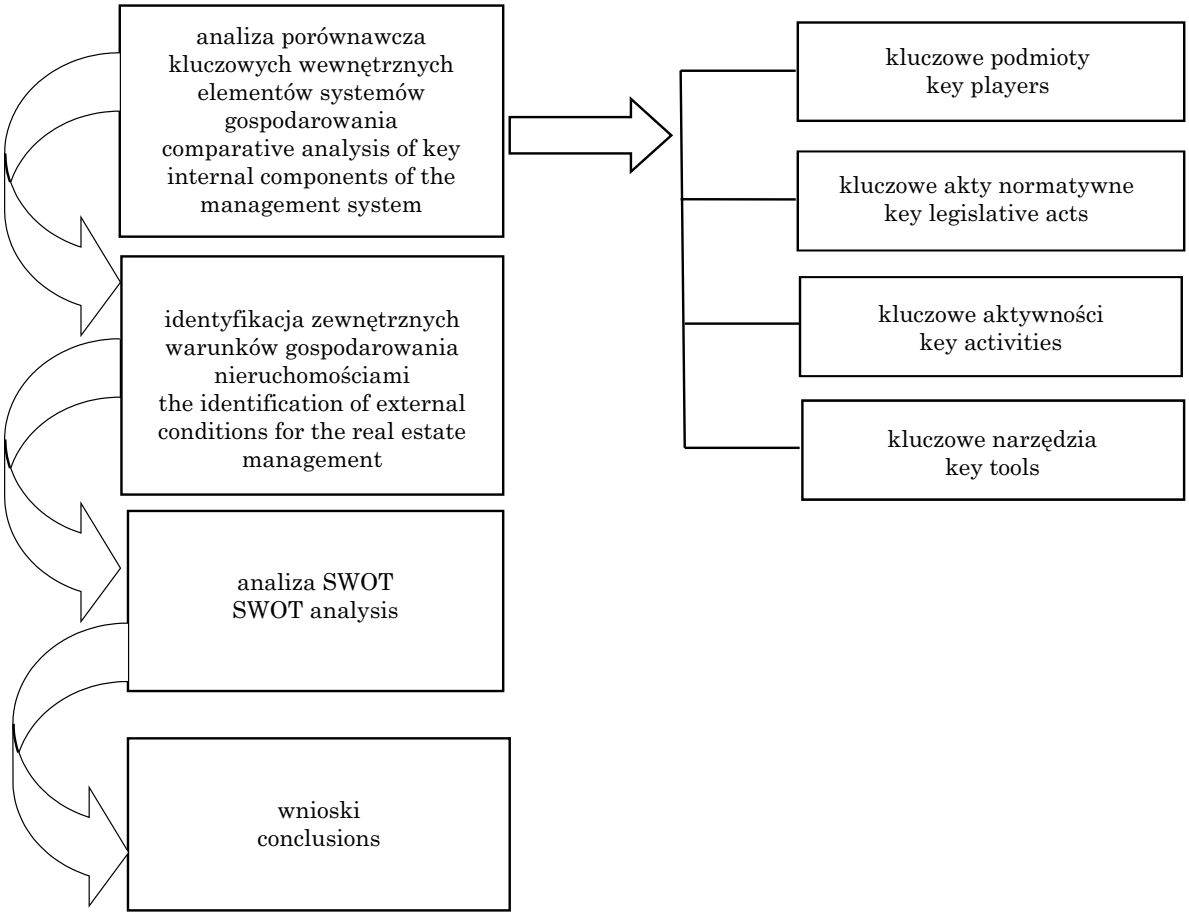
Analiza obejmuje identyfikację kluczowych przepisów prawa, podmiotów odpowiedzialnych, potrzebnych narzędzi oraz głównych czynności. Porównanie tych najważniejszych elementów gospodarowania nieruchomościami publicznymi pomoże zrozumieć specyfikę tego procesu. Proces gospodarowania takimi nieruchomościami jest złożony i zależny od wielu czynników – społecznych, ekonomicznych, przestrzennych czy środowiskowych. W związku z tym w badaniu uwzględniono czynniki zewnętrzne, które mogą oddziaływać na proces gospodarowania tymi nieruchomościami, identyfikując je m.in. w analizie strategicznej SWOT **S** (*strengths*) – mocne strony, **W** (*weaknesses*) – słabe strony, **O** (*opportunities*) – szanse, **T** (*threats*) – zagrożenia.

Na rysunku 1 ukazano przedmiot oraz zakres badań.

Pełna analiza dwóch systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi pozwoli na wyodrębnienie kierunków zrównoważonego gospodarowania.

ELEMENTY WEWNĘTRZNE SYSTEMU GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI

Porównanie systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi wymaga zidentyfikowania kluczowych elementów tego systemu, czyli tych determinant, które są bezpośrednio odpowiedzialne za funkcjonowanie systemów. Dostęp do tych informacji jest relatywnie prosty, ponieważ wynika z transparentnych przepisów prawa oraz informacji ujawnianych na stronach biuletynów informacji publicznej [Biuletyn… 2014] oraz wewnętrznych stron internetowych [Port Gdański... 2014]. Wyniki porównania przedstawiono w tabeli 1.



Rys. 1. Metodyka badawcza
Fig. 1. Research methodology
Źródło: opracowanie własne
Source: own study

Tabela 1. Porównanie kluczowych wewnętrznych elementów gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości
Table 2. A comparison of the key internal components of the public real estate management

Elementy kluczowe systemu gospodarowania nieruchomościami Key elements of real estate management system	Zasób gminny Municipality real estate resource	Zasób portu morskiego Port real estate resource
1	2	3
Podmiot gospodarujący The managing entity	Wójt, burmistrz, prezydent miasta The mayor, city president	Zarząd portu morskiego Port Authority SA
Podmiot gospodarujący (wydzielona komórka) The managing entity (separate cell)	np. Wydział Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami. nazwa wydzielonej komórki organizacyjnej zależy od podziału kompetencji w danej gminie eg. The Department of Geodesy and Real Estate Management. A name of the separate organizational unit depends on the division of the competences in the municipality	Dział Ewidencji Gruntów i Ochrony Środowiska (w tym Zespół Ewidencji Gruntów i Zespół Informacji Przestrzennej) Land Registry Department and Environmental Protection (including Land Registration Group and Spatial Information Group)

cd. tabeli 1
cont. table 1

1	2	3
Przepisy obowiązujące The rules in force	– Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami oraz przepisy wykonawcze – Act of 8 March 1990 on Local Government – The Act of 21 August 1997. on real estate management and implementing rules	– Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich oraz przepisy wykonawcze – Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami – Act of 20 December 1996 on ports and harbours and implementing rules – Act of 21 August 1997 on real estate management and implementing rules
Zasób nieruchomości The Real Estate resource	każda gmina powinna posiadać plan wykorzystania zasobu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 pkt 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami; w planie takim zawarte są informacje o powierzchni zasobu gminy oraz rodzajach nieruchomości. each municipality should have a plan of using the resource as referred to in Art. 23 paragraph. 1 point 3; the plan must contains information about the resource area of the municipality and types of property	– wewnętrzny rejestr nieruchomości – internal property register
Zakres gospodarowania (nabywanie, zbycie itd.) The scope of management (acquisition, disposal, etc.)	art. 23 ust. 1 uogn zawiera przykładowe czynności, które wchodzą w zakres gospodarowania, są to np.: art. 23 paragraph. 1 contains examples of activities which fall within the scope of management for example: – ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrem nieruchomości; – recording property according to real estate cadastre; – zapewnianie wyceny tych nieruchomości; – providing valuation of the property; – sporządzanie planów wykorzystania zasobu; – creating plans of use of the resource; – zabezpieczanie nieruchomości przed uszkodzeniem lub zniszczeniem; – protect the property from damage or destruction; – wykonywanie czynności związanych z naliczaniem należności za nieruchomości udostępniane z zasobu oraz prowadzenie windykacji tych należności; – performing activities related to the made the property available lead the recovery of those debts; – zbywanie i nabywanie oraz wydzierżawianie i wynajmowanie nieruchomości wchodzących w skład zasobu; – disposing and acquiring real estate included in the resource, leasing, rental real estate included in the resource	– nabywanie nieruchomości w drodze czynności rynkowych; – purchase of real estate through market operations; – nabywanie prawa użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowych w drodze umów ze Skarbem Państwa lub gminą; – the purchase of the right of perpetual usufruct of land through contracts with the State Treasury or the Municipality; – zbywanie nieruchomości w drodze czynności rynkowych; – selling real estate in a transaction market; – rozwiązywanie prawa użytkowania wieczystego; - to dissolve the right of perpetual usufruct; – bieżące zarządzanie nieruchomościami; – current property management

cd. tabeli 1
cont. table 1

1	2	3
Cel nabywania mienia Purpose of the real estate acquisition	w przepisach prawa nie wskazano jednego celu nabywania nieruchomości do zasobu gminy; gmina może nabywać nieruchomości na różne cele; the law does not have one purpose for the acquisition of real estate to the stock of the municipality; the municipality may acquire real estate for various purposes; w niektórych przypadkach nabycia są wskazane konkretne cele np. przy wywłaszczeniu można nabyć prawo do nieruchomości jedynie do realizacji celu publicznego; przykładowe cele publiczne zawiera art. 6 uogn in some cases, the acquisition is set out specific targets for example: expropriation; examples of public purposes includes art. 6 of the Act on real estate management	– w art. 7 ust. 1 pkt 1 i 4 ustawy portach i przystaniach morskich wskazano zarządzanie nieruchomościami i ich pozyskiwanie na potrzeby rozwoju portu jako przykład przedmiotu działalności przedsiębiorstwa podmiotu zarządzającego; – art. 7 paragraph. 1 point 1 and 4 of the Act of ports and harbors indicate property management and acquisition for the development of the port as an example of the subject of activity of the company managing entity; – nieruchomości gruntowe wykorzystywane do budowy urządzeń infrastruktury portowej (np. nabrzeża, drogi, infrastruktura sieciowa); – land is used for the construction of port infrastructure devices (eg. the wharf, roads, infrastructure network); – nieruchomości przekazywane kontrahentom w używanie na podstawie umów dzierżawy (do prowadzenia działalności stricte portowej/przeładunkowej). – the real estate passed into the use of to counterparties on the basis of lease contracts (to conduct business purely port / transhipment).

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

Zasadniczą różnicą w sposobie gospodarowania nieruchomościami publicznymi wynikającą z analizy przedstawionej w tabeli 1 jest ustanowienie różnych – ze względów prawnych – podmiotów gospodarujących, co ściśle warunkują odrębne przepisy prawne.

Porównywane podmioty mają osobowość prawną, którą uzyskały w odmienny sposób. W artykule 165 ust. 1 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 kwietnia 1997 r. [Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483] przyznano jednostce samorządu terytorialnego osobowość prawną. Jednostka samorządu terytorialnego może być właścicielem oraz mogą przysługiwać jej inne prawa majątkowe, np. może samodzielnie występować w celu nabywania prawa do nieruchomości. Prawo to nabywa do swojego zasobu.

Podmioty zarządzające portami są spółkami akcyjnymi w rozumieniu Ustawy z dnia 15 września 2000 r. Kodeks spółek handlowych [Dz.U. z 2013 r. poz. 1030]. Artykuł 12 Kodeksu spółek handlowych stanowi, że spółka z momentem wpisu do rejestru uzyskuje osobowość prawną. W związku z różnymi formami tych podmiotów inny jest sposób podejmowania decyzji dotyczących ich mienia. Oba podmioty mogą występować jako strony umowy o nabycie prawa do nieruchomości. Będą reprezentowane przez odmienne organy, które mogą nabywać prawa.

Charakter gospodarowania również wynika z celu, na jaki są przeznaczone nieruchomości publiczne. Organy gospodarujące mieniem samorządowym mają znacznie szerszy zakres kompetencji i dlatego aparat zaangażowanych podmiotów jest rozszerzony.

NABYWANIE I ZBYWANIE NIERUCHOMOŚCI Z ZASOBU

Istotnym uprawnieniem podmiotów gospodarujących jest zbywanie i nabywanie nieruchomości do zasobu. W ustawie o gospodarce nieruchomościami (uogn) nie określono procedury nabycia nieruchomości do zasobu, określono natomiast szczegółowe zasady zbycia nieruchomości. Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym [Dz.U. z 2015 r. poz. 1515] nadaje radzie gminy kompetencje wydawania uchwał w sprawie zasad nabywania nieruchomości. Przepisy prawne nie ograniczają gminie sposobów nabywania nieruchomości do formy przetargowej. W związku z tym gmina może nabyć nieruchomość zarówno przez przystąpienie do przetargu, jak i negocjując ze sprzedającym. Może ona skorzystać z innych form nabycia prawa do zasobu np. z pierwszeństwa czy dziedziczenia, gdyż nie jest ograniczona niczym więcej jak treścią uchwały rady gminy, w której wskazano zasady nabywania/zbywania nieruchomości. Upoważniona osoba przystąpi do podpisania umowy i prawo własności przejdzie na gminę.

Jeśli zaś chodzi o nabywanie nieruchomości w drodze wywłaszczenia, ta procedura jest szczegółowo opisana w uogn. Wywłaszczenie może być zastosowane, jeśli jednostka samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa potrzebuje danej nieruchomości do realizacji celu publicznego. Przykładowe cele publiczne stanowi art. 6 uogn.

W art. 21 Konstytucji zapisano, że wywłaszczenie może nastąpić tylko za słusznym odszkodowaniem. Pozostałe zasady wywłaszczenia:

– wywłaszczyć można jedynie nieruchomość;
– nieruchomości przeznaczone pod wywłaszczenie muszą być przeznaczone w planach miejscowych na cele publiczne (obszary przeznaczone do realizacji celu publicznego albo została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego);
– wywłaszczyć można na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
– wywłaszczenie może być dokonane tylko na cel publiczny;
– wywłaszczana nieruchomość jest niezbędna do realizacji celu publicznego;
– nieruchomości nie można pozyskać w inny sposób niż przez wywłaszczenie;
– wywłaszczenie dokonuje się za słusznym odszkodowaniem.

W ustawie narzucono na organ realizujący wywłaszczenie obowiązek przeprowadzenia rokowań, w których może nastąpić zbycie w drodze umowy cywilnoprawnej nieruchomości. W trakcie rokowań na zbycie nieruchomości posiadaczowi nieruchomości może być zaproponowana nieruchomość zamienna. Jeśli w wyniku rokowań z właścicielem nieruchomości nie nastąpi zbycie nieruchomości, organ składa wniosek o wywłaszczenie nieruchomości. Starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej wydaje decyzję na mocy, której pozbawia właściciela nieruchomości przysługującego mu prawa do nieruchomości. W decyzji określa się również wysokość odszkodowania za wywłaszczoną nieruchomość. Odszkodowanie to oblicza się na podstawie wartości rynkowej lub odtworzeniowej nieruchomości.

Nabywanie/zbywanie nieruchomości przez podmiot zarządzający portem morskim może być analizowane w kontekście trzech podstawowych aktów prawnych: Kodeksu cywilnego, uogn oraz ustawy o portach i przystaniach morskich. Kodeks cywilny stanowi ogólne warunki, jakimi muszą sprostać podmioty dokonujące czynności prawnych z zakresu obrotu nieruchomościami. Zarządy portów morskich występują na płaszczyźnie cywilnoprawnej zarówno jako sprzedający, jak i nabywca. Procedura nabywania nieruchomości rozpoczyna się od przedłożenia ZPM wniosku o podjęcie uchwały wyrażającej zgodę na wszczęcie procedury uzyskania prawa do nieruchomości. Inicjatorem procesu jest przede wszystkim pion handlowy, w ramach którego funkcjonuje dział współpracy z kontrahentami. Komórka ta ma bezpośredni kontakt z potencjalnymi dzierżawcami terenów portowych i otrzymuje informacje od podmiotów działających na terenie portu o terenach atrakcyjnych z ich punktu widzenia. Konieczność nabycia prawa do nieruchomości zgłaszana jest również przez komórki merytoryczne pionu technicznego, który realizując np. działania modernizacji nabrzeży zgłasza konieczność zajęcia dodatkowego gruntu. Procedurę nabycia nieruchomości zgodnie z treścią art. 4a ustawy o portach i przystaniach morskich wszczyna się zasadniczo jako kolejny etap związany z realizacją inwestycji przez kontrahentów portu.

Reżim uogn ma szczególne znaczenie w związku z faktem, że przyjmuje się procedurę nabywania nieruchomości w trybie bezprzetargowym. Podstawowym argumentem przemawiającym za przyjęciem trybu bezprzetargowego jest treść art. 4 Ustawy o portach i przystaniach morskich, w którym przyznaje się podmiotom zarządzającym portem uprawnienia w postaci prawa pierwokupu i pierwszeństwa. W przepisie podkreśla ona pozycję podmiotu zarządzania portem morskim jako spółki uprzywilejowanej w obrocie nieruchomościami znajdującymi się w granicach administracyjnych portu.

Z wnioskiem o ustanowienie prawa użytkowania wieczystego w trybie bezprzetargowym lub nieodpłatnie (art. 4a ustawy o portach i przystaniach morskich) ZPM występuje do prezydenta miasta. Po wykonaniu operatu szacunkowego i akceptacji treści protokołu uzgodnień do umowy konieczne jest uzyskanie zgód korporacyjnych. Statuty ZPM ustanawiają granice kwotowe w procedurze nabywania praw do nieruchomości. Gdy wartość określonego prawa będzie wyższa niż zadeklarowana w statucie niezbędne jest uzyskanie zgody walnego zgromadzenia wspólników spółki na dokonanie transakcji. Do wniosku o podjęcie uchwały przez walne zgromadzenie konieczne jest dołączenie uchwały rady nadzorczej spółki opiniującej zamiar nabycia prawa do nieruchomości.

Zawarcie umowy, na mocy której uzyskuje się prawo do nieruchomości Skarbu Państwa, jednostki samorządu terytorialnego albo podmiotu zarządzającego portem lub przystanią morską, nie może odnieść skutku rozporządzającego bez zgody Ministra Skarbu Państwa. Wymaga ona oddania tych kategorii nieruchomości do korzystania lub pobierania pożytków przez dłużej niż 10 lat. W artykule ustawy o portach i przystaniach morskich wskazano również, jakie okoliczności mogą stanowić przyczynę odmowy udzielenia zgody. Może to nastąpić „ze względu na zagrożenie obronności lub bezpieczeństwa państwa, lub ze względu na inny ważny interes publiczny".

Ustawa o portach i przystaniach morskich statuuje również prawo pierwokupu na rzecz podmiotu zarządzającego portem lub Skarbu Państwa. Zgodnie z treścią art. 4 ustawy uprawnienie to przysługuje w razie sprzedaży nieruchomości podmiotowi zarządzającemu

portem, a gdy ten nie skorzysta z przysługującego mu prawa – prawo pierwokupu służy Skarbowi Państwa. W razie ustanowienia lub obrotu prawem użytkowania wieczystego szczególne uprawnienia przysługują natomiast jedynie podmiotowi zarządzającemu portem. Obrót wskazanymi prawami do nieruchomości z pominięciem podmiotów uprawnionych jest nieważny.

NARZĘDZIA WSPOMAGAJĄCE GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI

Narzędziami wspomagającymi gminę w gospodarowaniu nieruchomościami są m.in. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, plany wykorzystania zasobu, wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy. Dokumenty te pozwalają na takie prowadzenie polityki gminy, dzięki któremu gmina ma wiedzę, jakie nieruchomości wchodzą do jej zasobu oraz jakie jest ich przeznaczenie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Plan miejscowy uchwala rada gminy. W dokumencie tym określa się obowiązkowo:

a) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania;
b) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego;
c) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego;
d) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej;
e) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych;
f) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową, i sposób ich realizacji oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów;
g) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych;
h) szczegółowe zasady i warunki scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym;
i) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy;
j) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej;
k) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów;
i) stawki procentowe, na podstawie których ustala się tak zwaną opłatę planistyczną [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2015 r. poz. 199].

Narzędziem uwarunkowanym uogn są plany wykorzystania zasobu. Opracowuje się je na trzy lata. Plany zawierają w szczególności:

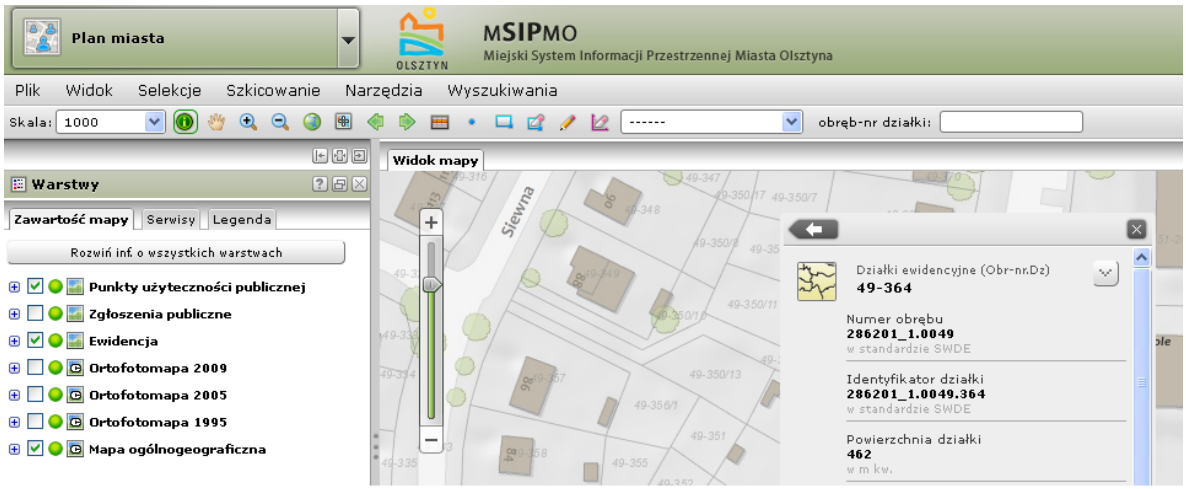
a) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste;
b) prognozę:
   – dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu;
   – poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu;
   – wpływów osiąganych z opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;
   – dotyczącą aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste oraz opłat z tytułu trwałego zarządu nieruchomości Skarbu Państwa;
c) program zagospodarowania nieruchomości zasobu.

Wieloletnie programy gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy uchwala rada gminy. Powinny być one opracowane na co najmniej pięć kolejnych lat i obejmować w szczególności:

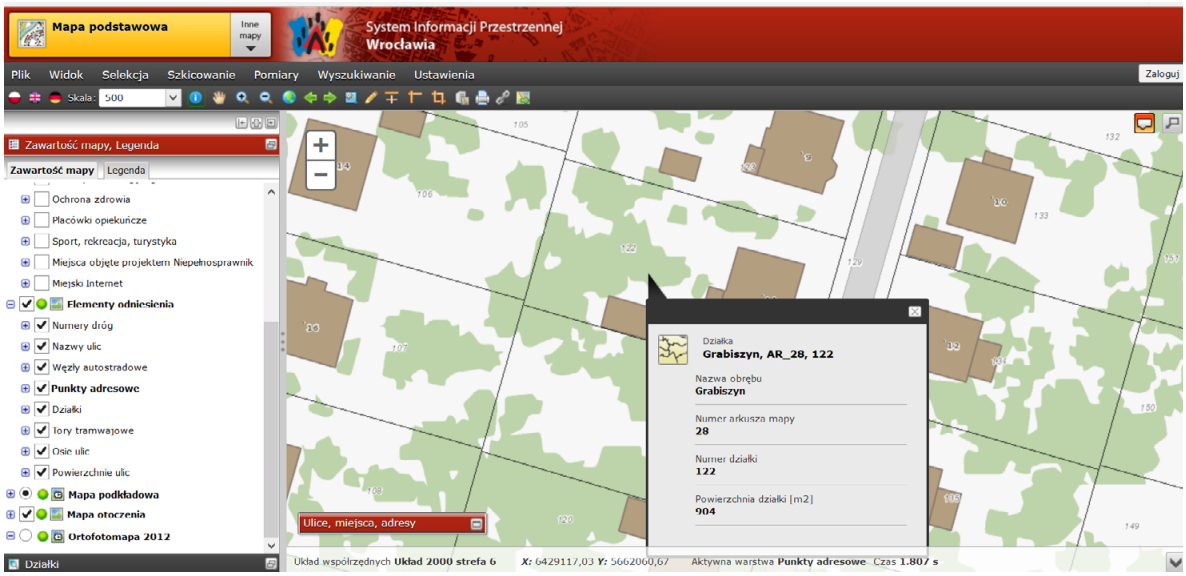
a) prognozę dotyczącą wielkości oraz stanu technicznego zasobu mieszkaniowego gminy w poszczególnych latach, z podziałem na lokale socjalne i pozostałe lokale mieszkalne;
b) analizę potrzeb oraz plan remontów i modernizacji wynikający ze stanu technicznego budynków i lokali, z podziałem na kolejne lata;
c) planowaną sprzedaż lokali w kolejnych latach;
d) zasady polityki czynszowej oraz warunki obniżania czynszu;
e) sposób i zasady zarządzania lokalami i budynkami wchodzącymi w skład mieszkaniowego zasobu gminy oraz przewidywane zmiany w zakresie zarządzania mieszkaniowym zasobem gminy w kolejnych latach;
f) źródła finansowania gospodarki mieszkaniowej w kolejnych latach;
g) wysokość wydatków w kolejnych latach, z podziałem na koszty bieżącej eksploatacji, koszty remontów oraz koszty modernizacji lokali i budynków wchodzących w skład mieszkaniowego zasobu gminy, koszty zarządu nieruchomościami wspólnymi, których gmina jest jednym ze współwłaścicieli, a także wydatki inwestycyjne;
h) opis innych działań mających na celu poprawę wykorzystania i racjonalizację gospodarowania mieszkaniowym zasobem gminy, a w szczególności:
   – niezbędny zakres zamian lokali związanych z remontami budynków i lokali,
   – planowaną sprzedaż lokali [Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego. Dz.U. z 2014 r. poz. 150].

Wymienione dokumenty pomagają gminie sprawnie gospodarować jej zasobem nieruchomości. Każda z gmin może w wybrany przez siebie sposób prowadzić ewidencję nieruchomości na bieżące potrzeby.

Poszczególne gminy ponadto budują i udostępniają drogą internetową własne systemy informacji przestrzennej (SIP), które służą nie tylko tym jednostkom, ale również innym użytkownikom prowadzącym działania na terenie gmin. SIP gminne dostarczają informacji na temat postanowień miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, map akustycznych, ewidencyjnych czy uzbrojenia terenu (rys. 2, rys. 3).



Rys. 2. Miejski System Informacji Przestrzennej Miasta Olsztyna
Fig. 2. The Municipal Spatial Information System of the City of Olsztyn
Źródło: Miejski System... [2015]
Source: Miejski System... [2015]



Rys. 3. System Informacji Przestrzennej Wrocławia
Fig. 3. The Land Information System of Wrocław City
Źródło: System Informacji... [2015]
Source: System Informacji... [2015]

Gospodarowanie nieruchomościami przez ZPM wiąże się z koniecznością prowadzenia ewidencji gruntów w granicach administracyjnych portu. Funkcję ewidencyjną spełniają zwykle dwa narzędzia: oprogramowanie Microsoft oraz oprogramowanie GIS. W pierwszym z nich gromadzone są informacje o wszystkich działkach ewidencyjnych w granicach danego portu morskiego. Przedmiotowa baza danych obejmuje informacje o nieruchomościach takie jak: numer ewidencyjny działki, numer obrębu, powierzchnia, numer księgi wieczystej, objęcie konkretnym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, wartość działki, wysokość opłaty za użytkowanie wieczyste, adres, charakter gruntu, datę i numer decyzji/umowy ustanawiającej prawo użytkowania wieczystego,

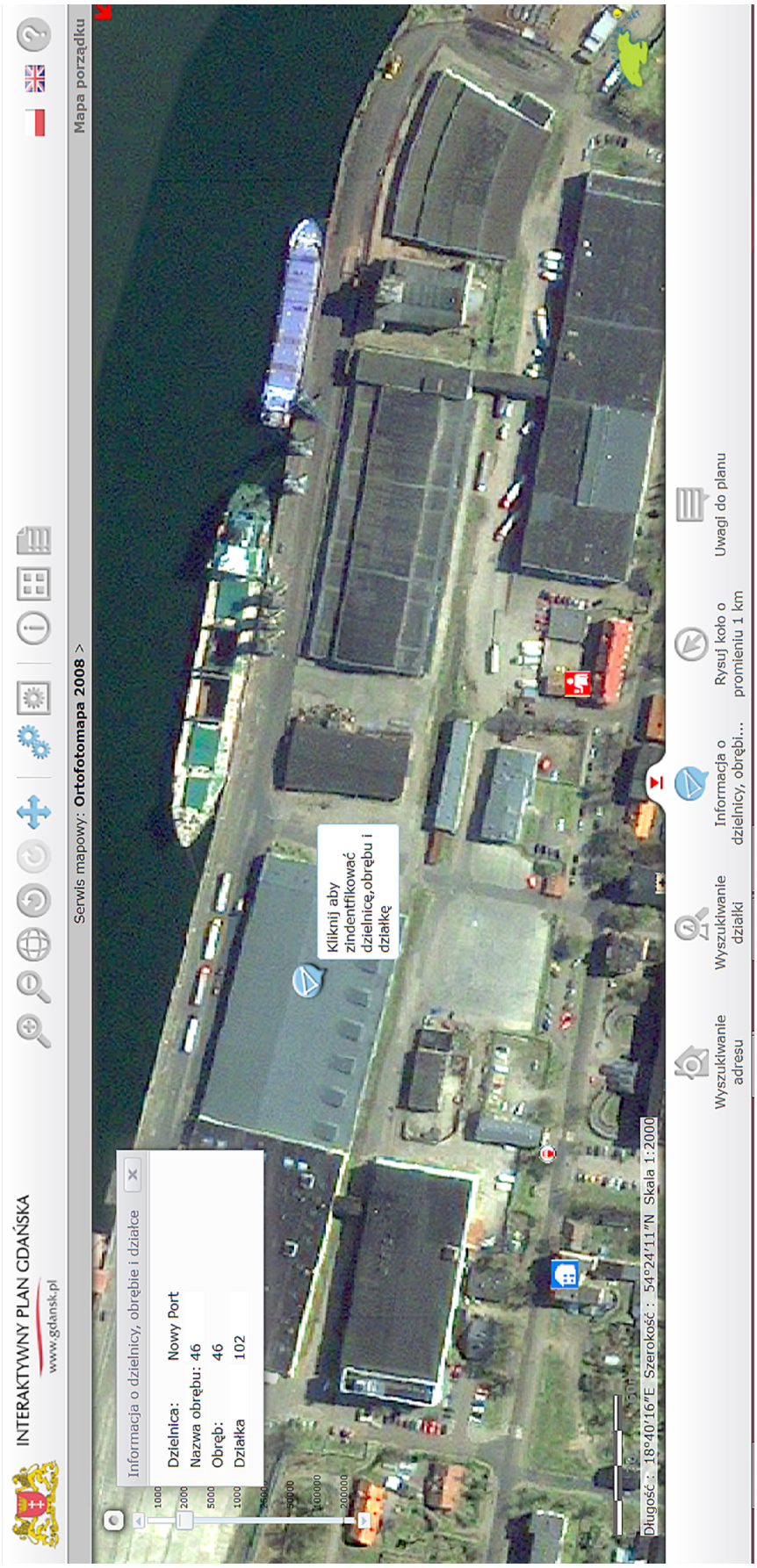
numer przed podziałem (w przypadku nieruchomości powstałych z podziału lub scalenia innych działek ewidencyjnych), numer działki według numeracji sprzed zmiany, datę najbardziej aktualnego wypisu i wyrysu z ewidencji gruntów, które gromadzone są przed Zespół Ewidencji Gruntów. Baza zawiera pola, w których można wpisać uwagi czy informacje o zgłoszeniu pierwokupu. Każda działka ewidencyjna zakwalifikowana jest do kategorii: w granicach administracyjnych portu, część w granicach lub poza granicami portu. Wprowadzanie do bazy informacji o nieruchomościach, położonych również poza granicami portu w Gdańsku, związane jest przede wszystkim z faktem, że granice administracyjne nie są sztywne. Na przykładzie portu morskiego w Gdańsku można zauważyć, że aktualnie obowiązujące rozporządzenie w tej materii zastąpiło wcześniejsze Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 23 listopada 1998 r. w sprawie ustalenia granicy od strony lądu portu morskiego w Gdańsku [Dz.U. z 1998 r. nr 146, poz. 960]. Co więcej sposób opisu granic portu i wprowadzenie enklaw powoduje, że określenie czy działka jest w granicach portu, czy nie, może być bardzo kłopotliwe. W tym przypadku oprogramowanie np. Microsoft Office Excel czy Microsoft Access pozwala wyszukać konkretny numer działki i określić czy znajduje się ona w granicach portu (np. w odpowiedzi na pytanie notariusza przygotowującego transakcję sprzedaży nieruchomości). Bazę danych prowadzi się jednak przede wszystkim w celu gromadzenia posiadanych informacji o działkach w granicach administracyjnych portu. Kolejnym narzędziem wspomagającym gospodarowanie nieruchomościami ZPM jest oprogramowanie GIS (m.in. program MapInfo). Programy tego rodzaju zawierają przedstawione w sposób graficzny i opisowy informacje o działkach ewidencyjnych, majątku ZMPG SA i innych podmiotów oraz przebiegu sieci uzbrojenia technicznego nieruchomości. W programach tych gromadzone są również informacje dotyczące ZMPG SA: zaznaczony obszar w dzierżawie poszczególnych kontrahentów, numery i nazwy środków trwałych (np. nabrzeży), zaznaczenie terenów, na których planowane są poszczególne działania inwestycyjne czy rozwojowe. Można również korzystać z ogólnodostępnego portalu informacji przestrzennej (rys. 4, rys. 5).

Starania podmiotów, aby tworzyć lub wykorzystywać już istniejące systemy informacyjne wzmacniają szansę na zrównoważone gospodarowanie nieruchomościami.

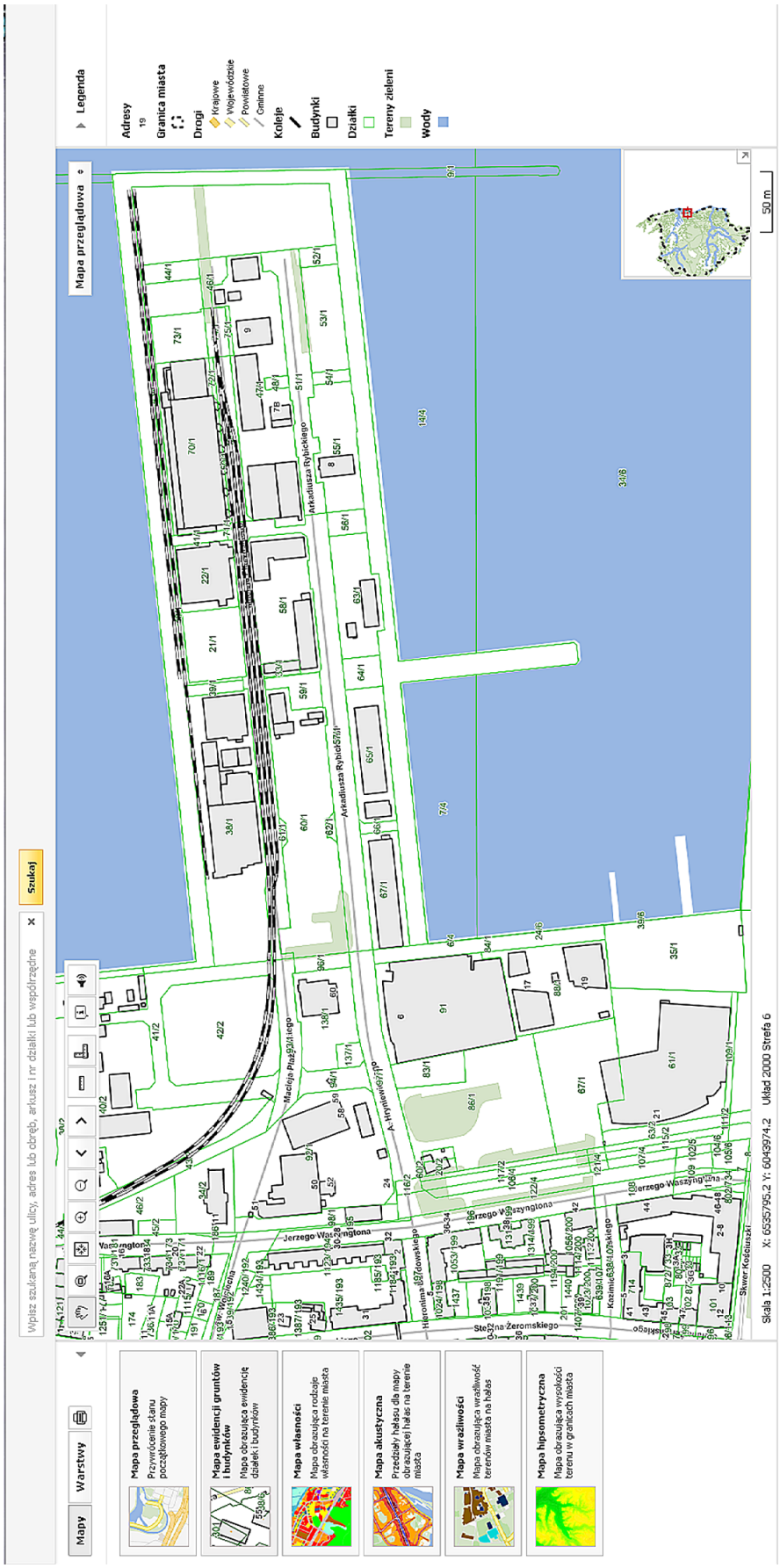
ANALIZA SWOT GOSPODAROWANIA PUBLICZNYMI ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI

Analiza SWOT jest bardzo popularną techniką analityczną, która umożliwia porządkowanie informacji na dany temat. Jest najczęściej stosowana w planowaniu strategicznym jako skuteczne narzędzie rozpoznawcze. W odniesieniu do prezentowanego badania metoda ta jest wykorzystana do określenia czynników wewnętrznych i zewnętrznych wpływających na charakter gospodarowania nieruchomościami.

Metoda analizy SWOT umożliwia segregację informacji na cztery kategorie. Można wobec tego wyróżnić mocne strony stanowiące zalety, atuty i przewagę, słabe strony będące słabościami, wadami i barierami, możliwości korzystnej zmiany oraz zagrożenia stwarzające niebezpieczeństwo wystąpienia niekorzystnych zmian.



Rys. 4. System Informacji Przestrzennej Gdańska
Fig. 4. The Land Information System of Gdańsk City
Źródło: Miejski System... [2015]
Source: Miejski System... [2015]



Rys. 5. System Informacji Przestrzennej Gdyni
Fig. 5. The Land Information System of Gdynia City
Źródło: System Informacji [2015]
Source: System Informacji [2015]

Tabela 2. Analiza porównawcza SWOT zasobów nieruchomości publicznych
Table 2. The comparative SWOT analysis of the public real estate resources

	Zasób portu morskiego Port Real Estate Resource	Zasób gminny Municipality real estate resource
1	2	3
Silne strony Strengths	**1. Ewidencja nieruchomości zasobu w granicach administracyjnych portów** (w formie np. dokumentu Excel) dostępna dla wszystkich pracowników działu na wspólnym miejscu sieciowym. 2. Pełna informacja o nieruchomościach w granicach morskiego portu. 3. Połączenie danych graficznych z opisowymi w systemie GIS. 4. Dane przestrzenne i opisowe przechowywane w technice cyfrowej (dane wprowadzane z dokumentacji papierowej). **5. Personel stale podnoszący kwalifikacje** (system szkoleń i dofinansowania edukacji). **6. Transparentne procedury gospodarowania zasobem.** 1. **Records of real estate resource in the administrative boundaries of the port** in the form of eg. Excel document), available to all employees of the Department on a common network location. 2. Full information on the properties within the boundaries seaport. 3. The combination of graphical data with descriptive in the GIS system. 4. Spatial data and descriptive stored in digital technology (data entered from paper documentation). **5. Staff constantly upgrading skills (training system and education funding).** **6. Transparent procedures for resource management.**	**1. Prowadzenie własnej ewidencji nieruchomości zasobu.** 2. Tworzenie wieloletnich planów wykorzystania zasobu. **3. Transparentne procedury gospodarowania zasobem.** 4. Tworzenie własnych systemów informacji przestrzennej. **5. Personel stale podnoszący kwalifikacje** (system szkoleń i dofinansowania edukacji). **1. Conducting own real estate resource records.** 2. Creating long-term plans of use of the resource. **3. Transparent procedures for resource management.** 4. Creating own spatial information systems. **5. Staff constantly upgrading skills (training system and education funding).**
Słabe strony Weaknesses	1. Brak integracji danych z różnych podsystemów (konieczność dokonywania zmiany danych w każdym podsystemie). 2. Brak pełnej komputeryzacji danych o zasobie (większość dokumentów przechowywana w formie papierowej). 3. Manualne przetwarzanie uzyskiwanych dokumentów na dane do bazy dotyczącej nieruchomości gruntowych. 4. Niekompletne i nieaktualne zbiory danych dotyczących gruntu i majątku niebędących we władaniu ZMP. 5. Brak ogólnodostępnego zbioru danych dotyczących majątku przypisanego do konkretnej działki ewidencyjnej.	1. Brak pełnej komputeryzacji danych o zasobie. 2. Manualne przetwarzanie uzyskiwanych dokumentów na dane do bazy dotyczącej nieruchomości gruntowych. 3. Brak ciągłego dostępu do wszystkich informacji. 4. Wydłużone procedury gospodarowania zasobem. 5. Niepełne pokrycie terenu miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. 6. Konieczność utrzymywania nierentownych nieruchomości. 7. Dochody z gospodarowania nieruchomościami nie są ściśle przeznaczone na rozwój nieruchomości. 8. Powolne tempo ujawniania zmian stanu nieruchomości w rejestrach publicznych.

cd. tabeli 2
cont. table 2

1	2	3
Słabe strony Weaknesses	1. Lack of integration of data from various subsystems (the need to make change of data in each subsystem). 2. Lack of full computerization of data resource (most of the documents stored in paper form). 3. Manual document processing of data to database concerning real estate. 4. Incomplete and outdated data sets relating to land and property that are not in the possession of ZMP. 5. No widely available data relating to the assets assigned to a particular parcel.	1. Lack of a complete computerization data on resource. 2. Manual processing of documents data to database concerning land real estate. 3. No constant access to all information. 4. Prolonged resource management procedures. 5. Incomplete land cover of local zoning plans. 6. The necessity of maintaining unprofitable real estate. 7. Income from real estate management are not strictly intended for property development. 8. The slow speed of disclosure changes about the real estate in public registers.
Szanse Opportunities	**1. Dostęp do zintegrowanych funkcjonalnie rejestrów publicznych zawierających dane o nieruchomościach oraz całej krajowej infrastruktury informacji przestrzennej.** **2. Harmonizacja własnych baz danych z bazami KIIP.** **3. Automatyzacja archiwizacji danych dot. nieruchomości gruntowych.** 4. Poszerzenie zbiorów o dane dotyczące infrastruktury portowej i innych, które pozwalają szacować wysokość opłat związanych z nieruchomością. 5. Włączenie sektora publicznego do tworzenia systemu (np. poprzez udostępnianie danych przez jednostki publiczne o nieruchomościach położonych w granicach administracyjnych portu). **1. Access to the functionally integrated public registers containing data on real estate and to the whole National Spatial Data Infrastructure.** **2. Harmonization own databases with National Spatial Data Infrastructure databases.** **3. Automation of archiving data relating to the land.** 4. Expanding the collection of data relating to port infrastructure and other data that allow to estimate the amount of fees associated with the property. 5. Inclusion of the public sector to create a system (eg. by providing information about real estate located at the administrative boundaries of the port by public entities).	1. Informatyzacja państwa. **2. Dostęp do zintegrowanych funkcjonalnie rejestrów publicznych zawierających dane o nieruchomościach oraz KIIP.** **3. Harmonizacja własnych baz danych z bazami KIIP.** **4. Automatyzacja archiwizacji danych dot. nieruchomości gruntowych.** 5. Wprowadzenie systemu monitorowania stanu nieruchomości w zasobie gminnym. 1. Computerization of the State. **2. Access to the functionally integrated public registers containing data on real estate and to the whole National Spatial Data Infrastructure.** **3. Harmonization own databases with National Spatial Data Infrastructure databases.** **4. Automation of archiving data relating to the land.** 5. Introduction of the monitoring system for the real estate conditions in the municipal resource.

cd. tabeli 2
cont. table 2

1	2	3
Zagrożenia Threats	1. Ograniczone sposoby pozyskiwania danych o gruntach w granicach administracyjnych portu. 2. Zbyt wysokie koszty danych pozyskiwanych z ewidencji gruntów. 3. Brak stałej współpracy z jednostkami gromadzącymi specyficzne dane na potrzeby własnej działalności. 4. Powolne tempo ujawniania danych dotyczących gruntów w publicznych rejestrach. 5. Brak jednolitych i jasnych zasad definiowania poszczególnych danych w rejestrach publicznych. 1. Limited ways of obtaining data on land in the administrative boundaries of the port. 2. Too high costs of data obtained from the land register. 3. Lack of cross-organizational collaboration with entities that collect data on real estate for own use. 4. The slow pace of disclosure data relating to land in the public registers. 5. Lack of uniform and clear rules defining the selected data in public registers.	1. Brak jednoznacznych procedur nabywania nieruchomości do zasobu. 2. Częste zmiany w przepisach prawa krajowego. 3. Rozszerzanie zadań własnych gmin na wielu płaszczyznach. 4. Brak umiejętności personalnych kadry. 5. Powolny przepływ informacji pomiędzy ewidencjami publicznymi. 1. Lack of clear procedures for acquisition the real estate to the resource. 2. Frequent changes in national legislation. 3. Extending the tasks of municipalities on many levels. 4. Lack of personal skills. 5. The slow flow of information between the public registers.

Źródło: opracowanie własne
Source: own study

W tabeli 2 wyodrębniono silne strony systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi, które trzeba wzmacniać, słabe strony, które należy niwelować, szanse do wykorzystania i zagrożenia, których trzeba unikać. Pogrubiono pokrywające się czynniki w obydwu przypadkach gospodarowania, dzięki czemu łatwo wyodrębnić elementy rozbieżne.

Analiza porównawcza SWOT ukazała wiele obszarów podobnych zarówno w przypadku silnych, jak i słabych stron systemów gospodarowania nieruchomościami. Brak pełnych informacji o nieruchomościach w rejestrach publicznych oraz brak integracji tych danych z różnych rejestrów powoduje przymus tworzenia własnych baz na potrzeby gospodarowania. To skutkuje wydłużeniem procedur i powielaniem czynności już wykonanych w trakcie prowadzenia konkretnych rejestrów. Potrzeba dostępu do baz informacji przestrzennych utwierdza w przekonaniu, że jest to ważny element, determinanta skutecznego gospodarowania nieruchomościami, dla którego szansą może okazać się dostęp do Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach [Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów w Dz.U. z 2015 r. poz. 825] tworzonego z myślą obsługi informacyjnej jednostek publicznych.

WNIOSKI

Gmina może gospodarować swoim zasobem na różnych płaszczyznach. Przepisy prawa rygorystycznie określają procedurę zbycia nieruchomości. Gmina ma prawo do skorzystania z wielu możliwości nabycia nieruchomość do zasobu, włącznie z takimi, w których nie musi ona świadczyć ekwiwalentu pieniężnego za nabyte prawo. Transakcje między gminą a innymi jednostkami samorządu terytorialnego czy Skarbem Państwa mogą odbywać się bez uwzględnienia wartości praw rynkowych. Niedoskonałością jest brak pełnego pokrycia miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego gmin oraz dostępu do pełnych informacji o przestrzeni, co realnie ułatwiłoby gospodarowanie zasobem gminnym.

Zarząd Portu Morskiego jako podmiot zarządzający portem morskim realizuje zadania przekazane do wykonywania na mocy przepisów prawnych, w tym w szczególności ustawy o portach i przystaniach morskich. W ustawie tej uznano gospodarowanie nieruchomościami za istotne pole działalności podmiotu zarządzającego portem. Realizacja tego zadania wymaga zaś rozbudowanego systemu ewidencjonowania posiadanych nieruchomości, bieżącego zarządzania zasobem i prowadzenia procedur nabywania i zbywania nieruchomości. Zarząd portu morskiego podejmuje działania w tym zakresie w oparciu o wydzieloną komórkę organizacyjną, której zadaniem jest m.in. tworzenie bazy danych dotyczących zasobu.

Potrzebą obydwu porównywanych systemów jest dostęp do pełnych i aktualnych informacji o nieruchomościach, które są nieodzowne do podejmowania właściwych decyzji. Decyzja polskiego rządu o rozpoczęciu budowy Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach jest właściwa i uzasadniona w kierunku uskutecznienia wielu systemów gospodarowania nieruchomościami publicznymi.

PIŚMIENNICTWO

Biuletyn Informacji Publicznej, www.bip.gov.pl (dostęp: 28.10.2014 r.).
Główny Urząd Statystyczny, www.stat.gov.pl/broker/access/index.jspa (dostęp: 28.10.2015 r.).
Grzelakowski, A.S., Matczak M. (2012). Współczesne porty morskie. Funkcjonowanie i rozwój. Akademia Morska w Gdyni, Gdynia.
Hełdak, M. (2009). Gospodarowanie gminnym zasobem nieruchomości – studium przypadku. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, Olsztyn, 17, 15–27.
Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 5 kwietnia 1997 r. Dz.U. z 1997 r. nr 78, poz. 483.
Miejski System Informacji Przestrzennej Miasta Olsztyna, www.msipmo.olsztyn.eu (dostęp: 28.10.2015 r.).
Miejski System SIP, www.mapa.gdansk.gda.pl (dostęp: 28.10.2015 r.).
Nalepka, A. (2008). Instytucjonalizacja gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości. Świat Nieruchomości 63, 8–12.
Pluciński, M. (2013). Polskie porty morskie w zmieniającym się otoczeniu zewnętrznym, Warszawa.
Port Gdańsk – nieruchomości, www.portgdansk.pl/zmpg-sa/nieruchomosci (dostęp: 28.10.2014 r.).
Port Gdańsk – przetargi, www.portgdansk.pl/zmpg-sa/przetarg-1hu2014 (dostęp: 28.10.2014 r.).

Rozporządzenie Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 23 listopada 1998 r. w sprawie ustalenia granicy od strony lądu portu morskiego w Gdańsku, Dz.U. z 1998 r. nr 146, poz. 960.
Rozporządzenie Ministra Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej z dnia 29 maja 2012 r. w sprawie ustalenia granicy portu morskiego w Gdańsku od strony morza, redy i lądu, Dz.U. z 2012 r. poz. 650.
Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 17 stycznia 2013 r. w sprawie zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach, Dz.U. z 2013 r. poz. 249.
System Indormacji Przestrzennej Wrocławia, www.gis.um.wroc.pl (dostęp: 28.10.2015 r.).
System Informacji Przestrzennej Gdyni, http://server.miasto.gdynia.pl/geodezja/VisMap/apps/portal/public/ (dostęp 13.11.2015).
Szwankowski, S. (2000). Funkcjonowanie i rozwój portów morskich. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, Dz.U. z 2015 r. poz. 2030.
Ustawa z dnia 13 czerwca 2013 r. o zmianie ustaw regulujących wykonywanie niektórych zawodów, Dz.U. z 2013 r. poz. 829.
Ustawa z dnia 15 września 2000 r. – Kodeks spółek handlowych, Dz.U. z 2013 r. poz. 1030.
Ustawa z dnia 19 października 1991 r. ogospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa, Dz.U. z 2015 r. poz. 2014.
Ustawa z dnia 20 grudnia 1996 r. o portach i przystaniach morskich, Dz.U. z 2010 r. nr 33, poz. 179.
Ustawa z dnia 21 czerwca 2001 r. o ochronie praw lokatorów, mieszkaniowym zasobie gminy i zmianie Kodeksu cywilnego, Dz.U. z 2014 r. poz. 150.
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 2015 r. poz. 1774.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. – Kodeks cywilny, Dz.U. z 2014 r. poz. 121.
Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2015 r. poz. 199.
Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 2015 r. poz. 1515.
Źrobek, S. (2006). Gospodarka nieruchomościami. Wydawnictwo GALL, Katowice.

MANAGEMENT OF REAL ESTATE SEAPORTS AND MUNICIPAL RESOURCES – COMPARATIVE APPROACH

Summary. The real estate management of public entities – municipal assets or the port's properties is carried out under separate legislation. It is important to identify the differences and similarities in the management of public real estate assets held for various public purposes. The study exposes internal and external factors responsible for the nature of the various processes, resource management and assessment of the procedures enabled the management of public property.

The ports are located in areas of local government units. These are the entities that have the right to manage their real estate. Seaports Management Boards, as property management port operators perform tasks delegated to perform under the law including in particular the law on ports and harbors. This law recognizes property management as important field of activity of the managing body. This task requires the extensive system of recording real estate held, the current resource management and conduct procedures to acquire and dispose of the real estate.

The local government units also carry out tasks that make up the usual property management, and real estate management pursuant to the Act on Real Estate Management (uogn). The specific objective of the paper was to identify the similarities the performance of the entities are competent and exposure differences arising by law.
The results of the analysis showed the need of real estate resource management system, and in particular the procedures of the current and prospective real estate management. On the basis of the focus study authors pointed the common directions of sustainable management of the port facilities and municipal real estate.

Key words: real estate management, real estate stock of seaports, Port of Gdańsk Authority SA

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 30.10.2015

Do cytowania – For citation:

Dawidowicz, A., Klimach, A., Szpara, A. (2015). Gospodarowanie mieniem portowym i mieniem gminnym – zarys problemu. Acta Sci. Pol. Administratio Locorum 14(3), 21–42.