

TRWAŁY ZARZĄD JAKO FORMA WŁADANIA NIERUCHOMOŚCIAMI PUBLICZNYMI NA PRZYKŁADZIE MIASTA KRAKOWA

Anna Trembecka✉

AGH Akademia Górniczo-Hutnicza, Katedra Geodezji Inżynierskiej i Budownictwa, al. Adama Mickiewicza 30, 30-059 Kraków, **Polska**

ABSTRAKT

Jedną z prawnych form władania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej (poza dzierżawą, najmem i użyczeniem) jest trwały zarząd. Prawo to umożliwia tym jednostkom realizację zadań statutowych. Celem badań była analiza roli i znaczenia trwałego zarządu w procesie gospodarowania nieruchomościami miasta Krakowa oraz wpływów do budżetu z tego tytułu na tle innych dochodów miasta.

Zakres prac badawczych obejmował strukturę i powierzchnię gruntów oddanych w trwały zarząd, wysokość opłat rocznych oraz praktyczne problemy związane z ustanawianiem tej formy prawnej. Dokonano także analizy porównawczej trwałego zarządu z innymi formami dysponowania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej

Słowa kluczowe: nieruchomości publiczne, opłaty, zarząd

WSTĘP

Trwały zarząd jest prawną formą władania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w celu realizacji ich zadań statutowych.

Celem badań była próba odpowiedzi na pytanie, jaką rolę i znaczenie ma trwały zarząd w procesie gospodarowania nieruchomościami miasta Krakowa oraz jakie są wpływy do budżetu miasta z tego tytułu.

Tezą badawczą artykułu jest stwierdzenie, że trwały zarząd wykorzystywany jest w szerokim zakresie do realizacji zadań statutowych jednostek organizacyjnych Gminy Kraków i Skarbu Państwa, a związane z nim opłaty nie stanowią istotnego źródła dochodu dla właścicieli zasobów publicznych. Zastosowano metodę badawczą – studium przypadku.

Zakres prac badawczych wynikał z przyjętego celu i obejmował strukturę i powierzchnię gruntów oddanych w trwały zarząd, wysokość opłat do budżetu miasta z tego tytułu oraz praktyczne problemy związane z ustanawianiem tej formy prawnej. Dokonano także analizy porównawczej trwałego zarządu z innymi formami dysponowania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, tj. dzierżawą, najmem i użyczeniem, jak również zbadano zakres gruntów gminy Kraków oddanych w inne formy władania.

Motywacją do podjęcia tematu stanowił brak opracowań przedstawiających znaczenie i rolę trwałego zarządu w procesie gospodarowania nieruchomościami przez jednostki samorządu terytorialnego, w szczególności w aspekcie innych form władania.

✉ trembec@agh.edu.pl

Materiał badawczy stanowiły dane pochodzące z Wydziału Geodezji i Wydziału Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa oraz z budżetu miasta Krakowa, a także przepisy prawa i orzecznictwo sądownoadministracyjne.

CHARAKTER PRAWNY TRWAŁEGO ZARZĄDU A INNE FORMY DYSPONOWANIA GRUNTAMI PRZEZ JEDNOSTKI ORGANIZACYJNE

Instytucję trwałego zarządu ustanowiono z dniem wejścia w życie Ustawy z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U z 2016 r., poz. 2147 ze zm.), tj. 1 stycznia 1998 r. Dotychczasowy zarząd sprawowany przez jednostki organizacyjne w oparciu o Ustawę z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości j.t. (Dz.U z 1991 r. nr 30 poz. 127 ze zm.) przekształcił się w trwały zarząd. Celem trwałego zarządu jest umożliwienie jednostkom organizacyjnym realizacji zadań statutowych.

W rozumieniu przepisów obowiązującej ustawy o gospodarce nieruchomościami trwały zarząd stanowi odrębną instytucję prawną w zakresie gospodarowania zasobami gruntów państwowych lub samorządowych. Nie jest to prawo rzeczowe ani forma umowy cywilnoprawnej uprawniającej do korzystania z nieruchomości, lecz jest to publicznoprawna forma władania nieruchomością przez jednostki organizacyjne, które nie posiadają osobowości prawnej, a więc wszelkiego typu urzędy, zakłady budżetowe i inne jednostki publiczne, np. szkoły podstawowe, komendy policji, jednostki wojskowe itd.

Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami powinno prowadzić do celowego, systematycznego podnoszenia efektywności ekonomicznej, ale również polepszania jakości życia społeczeństwa, czyli uwzględnienia kryteriów zapewniających lepsze i pełniejsze zaspokojenie wielorakich potrzeb społeczności lokalnych (Janowski i Wiśniewski 2008)

Próby zdefiniowania trwałego zarządu podejmowane w literaturze wskazują na różnorodność i złożoność zagadnienia. Drozd (1995) przychyliła się do poglądu o pojmowaniu zarządu raczej jako instytucji technicznej. Jego zdaniem zarząd to przekazanie

wykonywania uprawnień płynących z własności jednostce organizacyjnej, umożliwiające jednostce tej funkcjonowanie i dające jej szczególną (w stosunku do innych jednostek organizacyjnych tego samego właściciela) pozycję względem powierzonej nieruchomości. Podobnie Wolanin (1998) podkreśla formalno-techniczny charakter zarządu. Zgodnie z jego poglądem, trwały zarząd oznacza posiadanie i gospodarowanie nieruchomością przez państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej. Jest to normatywny zbiór czynności faktycznych i niektórych czynności prawnych. Z kolei według Gniewka (1999), trwały zarząd jest instytucją prawną wykonywania własności skarbowej i samorządowej za pośrednictwem państwowych i samorządowych jednostek organizacyjnych. Szachułowicz (1999) wskazuje na treść trwałego zarządu w zakresie korzystania i czerpania pożytków z nieruchomości, co pokrywa się z umową dzierżawy i użytkowania. Istotną różnicą polega na tym, że ani dzierżawca, ani użytkownik nie mogą zmieniać substancji rzeczy, natomiast trwały zarządca może zmieniać substancję, a nawet ją tworzyć (uprawnienie do budowy oraz modernizacji budynków).

Najpełniej trwały zarząd zdefiniował Sobejko (2000). Autor stwierdził, że jest to administracyjnoprawne prawo podmiotowe (zespół uprawnień), które uzyskuje jednostka organizacyjna administracji państwowej w drodze charakterystycznej dla działania administracji (decyzja) względem nieruchomości w celu realizacji zadań publicznych. Trwały zarząd stanowi zespół kompetencji i sprzężonych z nimi uprawnień, co wskazuje, że jest to publiczne prawo podmiotowe.

Jednostka organizacyjna ma prawo dysponowania nieruchomością oddaną w trwały zarząd, a w szczególności do (art. 43 ust. 2 Ustawy z 21 sierpnia 1997... Dz.U z 2016 r., poz. 2147 ze zm.):

- korzystania z nieruchomości w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania;
- zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego, za zgodą organu nadzorującego;
- oddania nieruchomości lub jej części w najem, dzierżawę albo użyczenie na czas nie dłuższy

Tabela 1. Trwały zarząd a inne tytuły prawne jednostek organizacyjnych do nieruchomości publicznych – analiza porównawcza
Table 1. Permanent administration and other legal titles of organizational units to public real properties – comparative analysis

Tytuły do nieruchomości Title to real estate	Trwały zarząd Permanent administration	Najem Tenancy	Dzierżawa Lease	Użyczenie Lending for use
Podstawa prawna Form of establishment	Ustawa o gospodarce nieruchomościami Real Estate Management Act	Kodeks cywilny, Ustawa o gospodarce nieruchomościami Civil Code, Real Estate Management Act	Kodeks cywilny, Ustawa o gospodarce nieruchomościami Civil Code, Real Estate Management Act	Kodeks cywilny, Ustawa o gospodarce nieruchomościami Civil Code, Real Estate Management Act
Forma ustanowienia Mode of establishment	decyzja administracyjna administrative decision	umowa cywilnoprawna civil law agreement	umowa cywilnoprawna civil law agreement	umowa cywilnoprawna civil law agreement
Tryb ustanowienia, Mode of establishment	na wniosek, z mocy prawa upon request, by virtue of law	w drodze przetargu na czas oznaczony, dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony by tender procedure, for a fixed period of time, longer than 3 years or for unlimited duration	w drodze przetargu na czas oznaczony, dłuższy niż 3 lata lub na czas nieoznaczony by tender procedure, for a fixed period of time, longer than 3 years or for unlimited duration	w drodze bezprzetargowej without tender procedure
Własność nieruchomości Real property owned by	Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego State Treasury, local self-government unit	Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, własność prywatna State Treasury, a local self-government unit private property	Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, własność prywatna State Treasury, a local self-government unit private property	Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego, własność prywatna State Treasury, a local self-government unit private property
Okres ustanowienia Duration	czas oznaczony lub nieoznaczony fixed period of time or unlimited duration	czas oznaczony lub nieoznaczony fixed period of time or unlimited duration	czas oznaczony lub nieoznaczony fixed period of time or unlimited duration	czas oznaczony lub nieoznaczony fixed period of time or unlimited duration
Cel Objective	korzystanie w celu realizacji zadań statutowych use to perform statutory tasks	używanie use	używanie i pobieranie pożytków use and profits a prendre	używanie use
Odpłatność Payment	według stawki procentowej od ceny nieruchomości, bezpłatnie pod drogi publiczne, parki, zieleńce according to percentage of property price, free for public roads, parks, green areas	czynsz w pieniądzu lub świadczeniach innego rodzaju pecuniary fee or other types of services rendered	czynsz w pieniądzu lub świadczeniach innego rodzaju pecuniary fee or other types of services rendered	bezpłatnie free of charge
Uprawnienia w zakresie budowy obiektów Construction license	uprawnienie do zabudowy, rozbudowy, odbudowy obiektów budowlanych license for development, extension, reconstruction of building structures	najemca nie może zmienić przedmiotu najmu bez zgody wynajmującego tenant is not allowed to change the subject of tenancy without landlord's consent	dzierżawca nie może zmieniać przedmiotu dzierżawy bez zgody wdzierżawiającego lessee is not allowed to change the subject of lease without lessor's consent	użyczający nie może zmieniać przedmiotu użyczenia bez zgody użyczającego lender is not allowed to change the subject of lending without lender's consent

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

niż czas, na który został ustanowiony trwały zarząd, z równoczesnym zawiadomieniem właściwego organu i organu nadzorującego, jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony do 3 lat; jeżeli umowa jest zawierana na czas oznaczony dłuższy niż 3 lata lub czas nieoznaczony, jak również w przypadku gdy po umowie zawartej na czas oznaczony strony zawierają kolejne umowy, których przedmiotem jest ta sama nieruchomość, wymagana jest zgoda organu właściwego oraz nadzorującego.

Zarządca jest przedstawicielem ustawowym właściciela. W stosunkach z osobami trzecimi występuje jako strona i składa oświadczenia woli, ale nie działa w imieniu własnym, lecz w imieniu reprezentowanego. Czynności zarządzania mieniem jednostki samorządowej wykonywane przez trwałego zarządcę, w tym np. zawarcie umowy użyczenia, są czynnościami jednostki samorządu terytorialnego. W związku z tym stroną np. umów cywilnych, dotyczących nieruchomości zawieranych przez jednostkę organizacyjną bez osobowości prawnej, jest jednostka samorządu terytorialnego jako właściciel tej nieruchomości, przez co umowy te należy traktować jako zawarte z właścicielem (Wyrok WSA... sygn. akt I SA/Rz 567/05).

Oddanie w trwały zarząd polega na przekazaniu wykonywania niektórych uprawnień związanych z własnością określonej jednostce organizacyjnej, która wykonuje trwały zarząd „w sensie techniczno-prawnym”. Jednostka organizacyjna ma prawo korzystania z nieruchomości, w szczególności w celu prowadzenia działalności należącej do zakresu jej działania, czyli działalności statutowej. Wskazane w ustawie o gospodarce nieruchomościami (Ustawa z 21 sierpnia 1997... Dz.U z 2016 r., poz. 2147 ze zm.) formy tego korzystania mają jednak charakter przykładowy. Wśród uprawnień zarządcy mieści się również prawo do udziału w postępowaniu administracyjnym lub sądownoadministracyjnym w sprawie, która dotyczy nieruchomości oddanej w zarząd. Uwzględniając cel zarządu, trudno byłoby przyjąć zapatrywanie, że jednostka wykonująca zarząd nie może skutecznie

podejmować działań w stosunku do zarządzanego przedmiotu (Wyrok NSA... sygn. akt I OSK 1909/10).

Jednostki organizacyjne Skarbu Państwa i samorządu terytorialnego ze względu na brak osobowości prawnej nie mogą być podmiotem prawa własności bądź użytkowania wieczystego nieruchomości. Oprócz trwałego zarządu mogą dysponować nieruchomościami w oparciu o umowę dzierżawy, najmu lub użyczenia. W tabeli 1 przedstawiono analizę porównawczą wymienionych uprawnień, z której wynikają różnice w atrybutach wymienionych form władania nieruchomościami.

STRUKTURA GRUNTÓW ODDANYCH W TRWAŁY ZARZĄD W KRAKOWIE

Powierzchnia gruntów w Krakowie wynosi 32 685 ha, w tym powierzchnia gruntów Skarbu Państwa – 7274 ha, oraz gminy Kraków – 6633 ha. W trwały zarząd oddano 1155 ha gruntów Skarbu Państwa oraz 1225 ha gruntów gminy Kraków. Strukturę gruntów stanowiących własność zarówno gminy Kraków, jak i Skarbu Państwa w mieście Krakowie oddanych w tę formę władania przedstawiono w tabeli 2.

Powierzchnia gruntów oddanych w trwały zarząd wynosi 2380 ha, co stanowi 17% łącznej powierzchni gruntów gminy Kraków i Skarbu Państwa oraz 7% powierzchni miasta Krakowa. Największą powierzchnię gruntów pozostających w trwałym zarządzie, tj. 1528 ha, stanowią grunty zabudowane, a najmniejszą, tj. 14 ha, nieużytki. Dla zobrazowania roli trwałego zarządu w procesie gospodarowania gruntami publicznymi przeprowadzono analizę porównawczą powierzchni gruntów gminy Kraków oddanych w dzierżawę, użyczenie oraz będących w użytkowaniu wieczystym wg stanu na 31 stycznia 2016 r. (tab. 3).

Z badań wynika że powierzchnia gruntów gminy Kraków w trwałym zarządzie jest większa niż gruntów pozostających w użytkowaniu wieczystym, a także oddanych w dzierżawę i użyczenie.

Tabela 2. Struktura gruntów gminy Kraków oraz Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd w Krakowie

Table 2. Land structure of the Municipality of Krakow and the State Treasury lent for permanent administration in the city of Krakow

Własność nieruchomości Real property owned by	Grunty rolne [ha] Agricultural land [ha]	Grunty leśne [ha] Forest land [ha]	Grunty zabudowane [ha] Developed land [ha]	Nieuzytki [ha] Wasteland [ha]	Grunty pod wodami [ha] Land under waters [ha]	Tereny różne [ha] Various land [ha]	Razem [ha] Total [ha]
Skarb Państwa State Treasury	87	74	531	13	213	137	1155
Krakow Municipality	60	63	997	1	-	4	1225
Razem Total	147	137	1528	14	213	141	2380

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Krakowa

Source: own study based on the data of the Department of Surveying of the Municipality of Krakow

Tabela 3. Grunty gminy Kraków oddane w trwały zarząd, dzierżawę, użyczenie oraz w użytkowanie wieczyste

Table 3. Land of the Municipality of Krakow lent for permanent administration, lease, lending and perpetual usufruct

Powierzchnia gruntów [ha] oddanych w: Surface area of land [ha] let for:			
Trwały zarząd Permanent administration	dzierżawę lease	użyczenie lending	użytkowanie wieczyste perpetual usufruct
1225	205	454	1062

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Geodezji Urzędu Miasta Krakowa

Source: own study based on the data of the Department of Surveying of the Municipality of Krakow

OPŁATY Z TYTUŁU TRWAŁEGO ZARZĄDU GRUNTÓW GMINY KRAKÓW I SKARBU PAŃSTWA NA TERENIE KRAKOWA

Za nieruchomość oddaną w trwały zarząd właściwy organ pobiera opłaty roczne w terminie do 31 marca każdego roku, z góry za dany rok, według stawki procentowej od ceny nieruchomości. Cenę nieruchomości określa się w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości określona przez rzeczoznawcę majątkowego. Powinna uwzględniać zarówno grunt, jak i położone na niej budynki oraz urządzenia. Wyjątkiem jest sytuacja, gdy jednostka organizacyjna poniosła nakłady na wybudowanie budynków i innych urządzeń trwale związanych z gruntem. Wówczas wartości tych nakładów nie uwzględnia się w cenie nieruchomości będącej podstawą do ustalenia opłat. Dotyczy to także zabudowy, odbudowy, rozbudowy, nadbudowy, przebudowy lub remontu obiektu budowlanego położonego na nieruchomości, zgodnie z przepisami Prawa budowlanego.

Wysokość stawek procentowych opłat rocznych z tytułu trwałego zarządu jest uzależniona od celu, na jaki nieruchomość została oddana, i wynosi:

- za nieruchomości oddane na cele obronności i bezpieczeństwa państwa, w tym ochrony przeciwpożarowej – 0,1% ceny, rodzaje nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa wymienione są w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 24 sierpnia 2004... (Dz.U. nr 207, poz. 2107);
- za nieruchomości oddane na cele mieszkaniowe, na realizację urządzeń infrastruktury technicznej i innych celów publicznych, działalność charytatywną, opiekuńczą, kulturalną, leczniczą, oświatową, naukową, badawczo-rozwojową, wychowawczą, sportową lub turystyczną, a także na siedziby organów władzy i administracji publicznej niewymienionych w art. 60 ust. 1 oraz w art. 60a ust. 1 – 0,3% ceny;
- za pozostałe nieruchomości – 1% ceny.

Nie pobiera się opłat rocznych za nieruchomości oddane w trwały zarząd pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody botaniczne, ogrody zoologiczne oraz rezerwy przyrody.

Obligatoryjna bonifikata w wysokości ustawowej 50%, dotycząca nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków (dla których stawka opłat rocznych wynosi 1%), może być podwyższona lub obniżona za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku. Wysokość opłat rocznych oraz udzielonych bonifikat i sposób zapłaty tych opłat ustala się w decyzji.

Wysokość opłaty rocznej z tytułu trwałego zarządu nieruchomości może być aktualizowana, nie częściej niż raz w roku, jeżeli wartość tej nieruchomości się zmieni. Przy aktualizacji opłaty na poczet różnicy między opłatą dotychczasową a opłatą zaktualizowaną zalicza się wartość nakładów poniesionych przez jednostkę organizacyjną po dniu dokonania ostatniej aktualizacji.

Zaliczeniu podlegają:

- nakłady poniesione przez jednostkę organizacyjną na budowę poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, również w przypadku gdy nie uwzględniono ich w poprzednio dokonywanych aktualizacjach;
- nakłady konieczne wpływające na cechy techniczno-użytkowe gruntu, poniesione przez jednostkę organizacyjną, o ile w ich następstwie wzrosła wartość nieruchomości gruntowej. Może to dotyczyć

np. nakładów na wymianę gruntów, makroniwelację, przystosowanie do zabudowy.

Uwzględnienie nakładów jest obligatoryjne i może obejmować wszelkie tego rodzaju nakłady od powstania trwałego zarządu. Na tym tle pojawiają się problemy praktyczne dotyczące zaliczenia poszczególnych nakładów na poczet aktualizacji opłaty.

Opłaty roczne z tytułu trwałego zarządu stanowią niewielkie kwoty, tj. ok. 244 tys. zł w odniesieniu do gruntów Skarbu Państwa oraz ok. 292 tys. zł w odniesieniu do gruntów gminy Kraków. Jest to wynikiem niskich stawek procentowych (od 0,1% do 1% wartości nieruchomości), a ponadto opłaty dotyczą zaledwie części powierzchni gruntów oddanych w trwały zarząd (tab. 4), tj. ok. 94 ha gruntów Skarbu Państwa i ok. 149 ha gruntów gminy Kraków. W porównaniu z powierzchnią całkowitą oddaną w trwały zarząd (1155 ha gruntów Skarbu Państwa i 1225 ha gruntów gminy Kraków) opłatą objęte jest 8% gruntów Skarbu Państwa i 12% gruntów gminy Kraków. Jest to konsekwencja ustawowych wyłączeń z opłat w zakresie określonych kategorii nieruchomości, np. pod drogi publiczne, parki, zieleńce, ogrody zoologiczne oraz rezerwy przyrody, szkoły itp.

W porównaniu z innymi formami gospodarowania (tab. 5) kwota z tytułu trwałego zarządu gruntów gminy Kraków w 2016 r., wynosząca ok. 292 tys. zł, ma niewielkie znaczenie jako źródło dochodu gminy.

Tabela 4. Opłaty z tytułu trwałego zarządu gruntów Skarbu Państwa i gminy Kraków

Table 4. Fees for permanent administration of the land of the State Treasury and the Municipality of Krakow

Właściciel nieruchomości Real estate owner	Jednostki organizacyjne posiadające prawo trwałego zarządu Organizational units with a right to permanent administration	Powierzchnia gruntów w trwałym zarządzie [ha] Surface area of land in permanent administration [ha]	Wartość gruntów [zł] Value of land [PLN]	Opłaty roczne za trwały zarząd [zł] Annual fees for permanent administration [PLN]
Skarb Państwa State Treasury	Komenda policji i straży pożarnej, zarząd gospodarki wodnej, zarząd infrastruktury Police and fire brigade headquarters, Water Management, Infrastructure Management	94,0542	2017433 04	244 331
Gmina Kraków State Treasury	domy pomocy społecznej, zarządy cmentarzy, żłobki nursing homes, cemetery administrations, crèches	149,0318	48 146 514	292 257
	Razem Total	243,0860	249 889 818	536 588

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa
Source: own study based on the data of the City Treasury Department of the Municipality of Krakow

Tabela 5. Dochody z tytułu trwałego zarządu na tle dochodu z innych form gospodarowania nieruchomościami gminy Kraków
Table 5. Income from permanent administration against the income from other forms of real estate management of the Municipality of Krakow

Forma gospodarowania Form of management	Trwały zarząd Permanent administration	Dzierżawa Lease	Użytkowanie wieczyste Perpetual usufruct	Sprzedaż lokali mieszkalnych Sale of residential units	Służebność przesyłu Transmission right-of-way	Sprzedaż nieruchomości Sale of real estate
Dochód do budżetu miasta w 2016 r. [zł] Income to the city budget in 2016 r. [PLN]	292 257	5 162 805	30 966 200	14 077 566	15 567 001	56 785 233

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Skarbu Miasta Urzędu Miasta Krakowa
Source: own study based on the data of the City Treasury Department of the Municipality of Krakow

Na przykład dochód z tytułu dzierżawy wyniósł w tym samym roku ponad 5 mln zł, a z tytułu opłat za użytkowanie wieczyste – ponad 30 mln zł.

Ta forma gospodarowania spełnia jednak inną funkcję, a mianowicie służy realizacji zadań statutowych przez jednostki organizacyjne gminy i Skarbu Państwa, takie jak komendy policji i straży pożarnej, zarząd cmentarzy, domy pomocy społecznej itp. Zakres działania jednostki organizacyjnej jako element wyznaczający potencjalny cel zarządu może być różnorodny, w zależności od zadań jednostek publicznych (szkolnictwo, opieka społeczna, bezpieczeństwo, działalność urzędów). Źródłem wiedzy o formalnie przypisanym danej jednostce zakresie działalności może być akt powołania jednostki lub jej statut.

PODSUMOWANIE

Trwały zarząd jest jedną z prawnych form władania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej w celu realizacji zadań statutowych. Jest to administracyjno-prawne prawo podmiotowe, które uzyskuje państwowa lub samorządowa jednostka organizacyjna w drodze decyzji administracyjnej względem nieruchomości w celu realizacji zadań publicznych. Trwały zarząd stanowi zespół kompetencji i sprzężonych z nimi uprawnień, co wskazuje, że jest to publiczne prawo podmiotowe. W literaturze podkreśla się formalno-techniczny charakter zarządu. Badania potwierdziły że tytuł ten ustanawiany jest na rzecz jednostek organizacyjnych

realizujących cele publiczne, m.in. na rzecz komend policji i straży pożarnej, zarządu cmentarzy, domów pomocy społecznej.

Porównano trwały zarząd z innymi formami dysponowania nieruchomościami publicznymi przez jednostki organizacyjne bez osobowości prawnej, tj. z najmem, dzierżawą i użyczeniem.

Treść trwałego zarządu w zakresie korzystania z nieruchomości pokrywa się z umową dzierżawy i użytkowania. Istotna różnica polega na tym, że ani dzierżawca, ani użytkownik nie mogą zmieniać substancji rzeczy, natomiast trwały zarządca może zmieniać substancję, a nawet ją stworzyć, gdyż posiada uprawnienie do budowy oraz modernizacji obiektów budowlanych na nieruchomości.

Trwały zarząd jako forma władania pełni istotną rolę w gospodarowaniu nieruchomościami miasta Krakowa. Powierzchnia gruntów Skarbu Państwa w mieście oddanych w trwały zarząd wynosi 1155 ha, natomiast gminy Kraków – 1225 ha, co w porównaniu z powierzchnią gruntów tej gminy oddanych w dzierżawę (205 ha), użytkowanie wieczyste (1062 ha), użyczenie (454 ha) stanowi największy procentowy udział w stosunku do gruntów ogółem gminy.

Sumaryczna powierzchnia gruntów gminy Kraków i Skarbu Państwa oddanych w trwały zarząd stanowi 2380 ha, a opłaty roczne wyniosły łącznie ok. 536 tys. zł. Dla porównania, dochód z tytułu dzierżawy wyniósł w tym samym roku ponad 5 mln zł. Wyniki badań potwierdzają przyjętą tezę badawczą, że trwały zarząd wykorzystywany jest w szerokim zakresie do realizacji

zadań statutowych jednostek organizacyjnych gminy Kraków i Skarbu Państwa, a związane z nim opłaty nie stanowią istotnego źródła dochodu dla właścicieli zasobów publicznych. Jest to konsekwencja niskich stawek procentowych opłat za trwały zarząd oraz ustawowych zwolnień w zakresie określonych kategorii nieruchomości, np. dróg publicznych, parków, zieleńców, ogrodów zoologicznych, szkół itp.

PIŚMIENNICTWO

- Chełchowski, A. (2010). *Trwały zarząd nieruchomości publicznych (Permanent administration of public property)*. C.H.Beck, Warszawa.
- Drozd, E., Truskiewicz, Z. (1995). *Gospodarka gruntami i wywłaszczanie nieruchomości (Land management and real estate expropriation)*. Kraków, s. 47.
- Janowski, A., Wiśniewski, R. (2008). *Gospodarowanie zasobami nieruchomości w warunkach rynkowych (Real estate asset management in market conditions part)*, cz. I. *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 7(1), 7–29.
- Gniewek, E. (1999). *Obrót nieruchomościami skarbowymi i samorządowymi (Transactions in real estate of the State Treasury and local government units)*. Kraków, Zakamycze, s. 416.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z 24 sierpnia 2004 r. w/s określenia rodzajów nieruchomości uznawanych za niezbędne na cele obronności i bezpieczeństwa państwa. *Dz.U.* nr 207, poz. 2107.
- Sobejko, W. (2000). *Charakter prawny instytucji trwałego zarządu oraz instytucji gospodarowania nieruchomościami w ustawie o gospodarce nieruchomościami (Legal nature of permanent administration and real*

- estate management institutions in Real Estate Management)*. KPP, 9, 121.
- Szachułowicz, J., Krassowska, M., Łukaszewska, A. (1999). *Gospodarka nieruchomościami. Przepisy i komentarz (Real Estate Management. Laws and commentary)*. LexisNexis, Warszawa.
- Trembecka, A. 2015. *Gospodarka nieruchomościami. Teoria i praktyka (Real estate management. Theory and practice)*. Wyd. AGH Kraków.
- Ustawa z 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny j.t. *Dz.U.* z 2016 r., poz. 1380.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. *Dz.U.* z 2016 r., poz. 2147 ze zm.
- Ustawa z 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości j.t. *Dz.U.* z 1991 r. nr 30 poz. 127 ze zm.
- Wolanin, M. (1998). *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz (Real Estate Management Act. Commentary)*. Warszawa.
- Wyrok WSA w Rzeszowie z 23 marca 2006 r. sygn. akt I SA/Rz 567/05 (Judgment of Provincial Administrative Court in Rzeszów of 23 March 2006, Ref. No. I/Rz567/05), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 10.02.2017.
- Wyrok NSA z 12 października 2011 r. sygn. akt I OSK 1909/10 (Judgment of Supreme Administrative Court of 12 October 2011, Ref. No. I OSK 1909/10), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>, dostęp: 10.02.2017.
- Ziniewicz, M., A. (2010). *Decyzja administracyjna w ustawie o gospodarce nieruchomościami (Administrative decision in Real Estate Management Act)*. *Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości (Studies and Materials of the Polish Real Estate Scientific Society)* 18(4), 7–22.

PERMANENT ADMINISTRATION AS A FORM OF HOLDING PUBLIC REAL PROPERTIES ON THE EXAMPLE OF THE CITY OF KRAKOW

ABSTRACT

One of the legal forms of holding public real estate by organizational units without legal personality (except lease, rent and lending) is permanent administration. This right allows these units to perform statutory tasks. The purpose of the study was to analyze the role and significance of permanent administration in the process of managing the real estate of the city of Krakow and the budgetary receipts against other income of the city.

The scope of the research studies covered the structure and surface area of the land lent for permanent administration, the amount of annual fees and the practical problems associated with establishing this legal form. The comparative analysis of permanent administration with other forms of public property management by organizational units without legal personality was carried out as well.

Key words: public real estate real estate, fees, administration