

GRAŻYNA BORYS

## DOCHODY Z MAJĄTKU GMIN

Materialne podstawy działalności gmin tworzą zwykle: wpływy z podatków i opłat, dochody z majątku i subwencje państwowe. W krajach Europy Zachodniej dochody z własnego majątku stanowią dopiero drugie źródło zasilania gmin i wystarczają na pokrycie kilkunastu procent wydatków budżetowych. Nie znaczy to oczywiście, że majątki te nie przynoszą wysokich dochodów. Świadczy to raczej o ogromnych potrzebach współczesnej gminy<sup>1</sup>.

Dochody z majątku obejmują z reguły wiele pozycji z uwagi na zróżnicowanie rodzajowe i wielkość tego majątku. Majątek ten tworzą m. in. nieruchomości publicznego użytku (place, budynki urzędowe, żłobki, szkoły itp.), stanowiące własność samorządu terytorialnego. Podstawowymi prawnymi-organizacyjnymi formami własności komunalnej w tej sferze majątku są:

a) zakład administracyjny,

b) jednostki pozostające w strukturze samorządowego aparatu administracyjnego, niewyodrębnione organizacyjnie,

c) cywilistyczna własność nieruchomości (place, ulice, budynki itp.).

Inną część majątku tworzą obiekty i urządzenia infrastruktury technicznej, obiekty wytwórcze, handlowo-usługowe itp. Podstawowymi prawnymi-organizacyjnymi formami własności w tej sferze majątku są;

a) przedsiębiorstwo komunalne,

b) spółka prawa handlowego.

Wydaje się, że gminy będą osiągać dochody przede wszystkim z obrotu nieruchomościami, obrotu nieruchomościami rolnymi i dywidend z przedsiębiorstw.

<sup>1</sup> Z.- Niewiadomski, *Własność komunalna w państwach Europy Zachodniej. Problemy organizacyjno-prawne*, Biuletyn Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej 1988, nr 4 - 6.

## I. DOCHODY Z OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI POZAROLNYMI

Zgodnie z art. 46 § 1 k.c. nieruchomościami są części powierzchni ziemskiej stanowiące odrębny przedmiot własności (grunty), jak również budynki trwale z gruntem związane lub części takich budynków, jeżeli na mocy przepisów szczególnych stanowią odrębny od gruntu przedmiot własności. Obecnie gminy stają się właścicielami nieruchomości głównie drogą komunalizacji. Istotą komunalizacji jest uwłaszczenie gmin, tj. nadanie im na własność konkretnych składników majątkowych, które dotychczas były własnością państwową. Dokonuje się ona z mocy prawa bądź z mocy decyzji administracyjnej o przekazaniu majątku o charakterze obligatoryjnym lub fakultatywnym<sup>2</sup>.

Do nieruchomości, które uległy komunalizacji z mocy prawa z dniem 27 maja 1990 r. należą:

1) nieruchomości gruntowe niezabudowane lub zabudowane, wchodzące w skład gruntów poprzednio zarządzanych przez terenowe organy administracji państwowej (dalej w skrócie: toap) oraz zasobów na cele zabudowy miast i wsi;

2) nieruchomości gruntowe zabudowane wchodzące w skład zasobów gruntów na cele zabudowy miast i wsi, jeżeli w budynkach wzniesionych na tych nieruchomościach wyodrębniono i sprzedano część lokali. Oczywiście komunalizacji nie podlegają lokale sprzedane;

3) nieruchomości gruntowe niezabudowane oddane w użytkowanie wieczyste (współużytkowanie wieczyste) osobom fizycznym lub spółdzielniom mieszkaniowym;

4) nieruchomości gruntowe zabudowane oddane w użytkowanie wieczyste (współużytkowanie wieczyste) osobom fizycznym lub spółdzielniom mieszkaniowym, jeżeli w budynkach wzniesionych na tych nieruchomościach wyodrębniono i sprzedano wszystkie lokale, lub wyodrębniono i sprzedano całe budynki;

5) nieruchomości oddane w użytkowanie organizacjom politycznym, związkom zawodowym i organizacjom spółdzielczym;

6) nieruchomości będące w zarządzie przedsiębiorstw państwowych dla których funkcje organu założycielskiego pełniły rady narodowe lub toap stopnia podstawowego i będące w zarządzie zakładów i jednostek organizacyjnych nie będących przedsiębiorstwami państwowymi podporządkowanych radom narodowym lub toap;

7) nieruchomości służące użyteczności publicznej będące w zarządzie

<sup>2</sup> Ustawa z 10 V 1990 r. — przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. 1990, nr 32, poz. 191).

toap stopnia wojewódzkiego w województwach: stołecznym warszawskim miejskim krakowskim i miejskim łódzkim, o ile leżały odpowiednio w granicach administracyjnych miasta stołecznego Warszawy, miasta Krakowa i miasta Łodzi lub w granicach toap stopnia wojewódzkiego w tych województwach miejskich,

8) nieruchomości stanowiące mienie gminne<sup>3</sup>.

Do nieruchomości podlegających komunalizacji obligatoryjnie z mocy decyzji administracyjnej należą;

1) nieruchomości służące użyteczności publicznej będące w zarządzie toap stopnia wojewódzkiego;

przedsiębiorstw państwowych, dla których funkcje organu założyciel-

skiego pełniły rady narodowe lub toap stopnia wojewódzkiego;

2) nieruchomości służące użyteczności publicznej będące w zarządzie zakładów i jednostek organizacyjnych nie będących przedsiębiorstwami, podporządkowanych radom narodowym lub toap stopnia wojewódzkiego;

3) nieruchomości służące użyteczności publicznej będące w zarządzie gruntów będących w zarządzie przedsiębiorstw państwowych nie podlegających komunalizacji i nie wykorzystywane zgodnie ze społecznogospodarczym przeznaczeniem tych gruntów.

Należy podkreślić że przy kwalifikowaniu do skomunalizowania nieruchomości wymienionych w pkt. 1-3, musi być stwierdzony nie tylko fakt przeznaczenia nieruchomości na cele użyteczności publicznej, ale i jej niezbędność do wykonywania zadań gminy. Pozostawiony jest więc stosunkowo duży zakres swobodnego uznania przez organ przekazujący mienie.

I wreszcie, do nieruchomości podlegających komunalizacji fakultatywnie z mocy decyzji należą inne niż dotąd wymienione grunty, jeżeli są związane z realizacją zadań gminy.

Dochodzą ze skomunalizowanych nieruchomości pochodzą z obrotu nimi. Obrót nieruchomościami, to oczywiście nie tylko kupno-sprzedaż pełnych praw własności, ale to obrót jeszcze innymi wiązkami praw z nimi związanymi. Należą do nich m.in. dzierżawa i oddanie w zarząd. Większość spraw związanych z tym obrotem reguluje ustawa z 29 IX 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości<sup>5</sup>. Sprzedaż, oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie, użytkowanie i najem może nastąpić na rzecz osób prawnych i fizycznych. Do grona tych ostatnich należą także cudzoziemcy z tym, że wymagana

<sup>3</sup> Rozp. RM z 8 XII 1986 r. w sprawie zarządu mieniem gminnym oraz warunków i trybu jego zbywania (Dz. U. 1986, nr 48, poz. 241).

<sup>4</sup> *Co gmina dostaje na własność i w jakim trybie*. Poradnik dla gmin, Polska Fundacja Promocji Kadr — Centrum Informacji Menadżera, Warszawa 1990.

<sup>5</sup> Dz.U. 1990, nr 79, poz. 464.

jest przy tym zgoda Ministra Spraw Wewnętrznych<sup>6</sup>. Grunty mogą być oddawane odpłatnie w zarząd komunalnym jednostkom organizacyjnym nie posiadającym osobowości prawnej.

Obrót nieruchomości położonych na obszarach:

1) portów morskich i morskich pasów nadbrzeżnych — wymaga porozumienia z organem administracji rządowej właściwym w sprawach morskich,

2) górniczych — wymaga porozumienia z właściwym urzędem górnictwem,

3) złóż kopalin podlegających prawu górnictwu — wymaga porozumienia z organem administracji rządowej właściwym w sprawach geologii,

4) parków narodowych — wymaga porozumienia z właściwym dyrektorem parku narodowego.

Podstawową formą nabywania gruntów na własność lub w użytkowanie wieczyste jest przetarg. Dopiero, gdyby sprzedaż, oddanie w użytkowanie wieczyste nie doszło do skutku w drugim przetargu, nieruchomości może być przekazana bez przeprowadzania kolejnego przetargu. Bez przetargu można przekazać nieruchomości tylko w ściśle określonych przypadkach, a mianowicie: byłym właścicielom nieruchomości, najemcom lub dzierżawcom i dla przeprowadzenia niezarobkowej działalności charytatywnej, opiekuńczej, kulturalnej, leczniczej, oświatowej i wychowawczej oraz sportowo-turystycznej. Ale wówczas przekazanie to powinno uwzględniać w określony sposób ustaloną wartość nieruchomości. Wartość nieruchomości określają biegli z listy wojewody i inne osoby posiadające uprawnienia do szacowania nieruchomości. Przy wyliczeniu powinni się oni kierować następującymi zasadami:

— wartość gruntu powinna być określona przy uwzględnieniu aktualnie kształtujących się cen w obrocie gruntami, dokonywanych nakładów, funkcji wyznaczonej w planie zagospodarowania przestrzennego dla tych gruntów, ich położenia i stopnia wyposażenia w urządzenia komunalne, energetyczne i gazowe, a także stanu zagospodarowania tych gruntów,

— wartość budynków i innych urządzeń oraz lokali należy ustalać według kosztów ich odtworzenia, pomniejszonych o stopień zużycia,

— wartość budynków i innych urządzeń przeznaczonych do rozbiórki lub likwidacji należy ustalać według wartości materiałów porobiórkowych.

Opłata za użytkowanie wieczyste jest ściśle związana z ceną i może być aktualizowana, nie częściej jednak niż raz w roku. W chwili udostęp-

<sup>6</sup> Dz.U. 1933, nr 24, poz. 202; Dz.U. 1988, nr 41, poz. 325.

nienia nieruchomości pobiera się opłatę pierwszą w wysokości od 15 do 20% ceny, następnie pobiera się opłaty roczne wynoszące 3% ceny, z możliwością ich podwyższenia przez radę gminy. Są od tego pewne wyjątki: 1% ceny płaci się za nieruchomości na cele mieszkaniowe, oświatowo-wychowawcze, lecznicze i profilaktyki zdrowotnej, opieki społecznej i organizacji charytatywnych; obniża się opłatę za grunty zawarte w granicach wskazanych w decyzji o wpisaniu do rejestru zabytków o 50%. Zarząd gminy może zastosować dalsze obniżenie opłaty aż do całkowitego zwolnienia. Z 50% obniżki w opłatach korzystają też renciści i emeryci, których wyłącznym źródłem utrzymania jest emerytura lub renta. Użytkowanie wieczyste gruntów odanych związkowi wyznaniowemu pod punkty katechetyczne jest wolne od opłat.

Osoba prawna lub fizyczna, której oddano w użytkowanie wieczyste grunt, albo jej następca prawny powinna go zagospodarować w sposób i w terminie określonym w umowie. W wypadku nie wywiązania się z umowy zarząd gminy może dla niej wprowadzić dodatkowe opłaty roczne.

Kształtowanie opłat za zarząd gruntów jest takie samo jak i opłaty za użytkowanie wieczyste, z tym, że cena, od której liczy się opłatę ma charakter ceny ustalonej od wartości, a nie ceny przetargowej.

Wydaje się, że dochody z obrotu nieruchomościami w budżetach gmin w 1991 r. nie będą znaczące. Należy bowiem zdawać sobie sprawę z tego, że komunalizacja nieruchomości jest procesem długim i kończy się, gdy gmina potrafi faktycznie wylegitymować się tytułem własności wszystkich przejętych nieruchomości w drodze okazania odpowiednich zapisów w księdze hipotecznej. Wymaga to pokonania wielu problemów organizacyjnych, prawnych i nierzadko też finansowych. Ekonomiczne efekty obrotu nieruchomościami nie można też rozpatrywać w krótkich okresach czasu. Wybór formy tego obrotu, jej ceny, musi być dobrze przemyślany, Ziemia jest bowiem towarem szczególnym — nie można jej wyprodukować więcej. Kto więc ją nabędzie na własność, staje się monopolistą. Właściciel ziemi przy ograniczonych możliwościach prawnych wyłączenia może hamować czy wręcz blokować zagospodarowanie terenu. Rozsądny właściciel nie pozbywa się pochopnie ziemi, która może mu przynosić stały dochód w postaci np. opłaty za użytkowanie czy nszu dzierżawnego<sup>7</sup>.

Zakres obrotu nieruchomościami zależy od popytu na grunty. Popyt ten kształtuje się -bardzo różnie nie tylko w poszczególnych gminach, ciastach, ale i w obrębie poszczególnych miejscowości. Stąd gmina po-

<sup>7</sup> Czy musimy sprzedawać ziemię? (rozmowa z W. J. Brzeskim), Życie Gospodarcze 1990, nr 43.

winna dysponować pewnymi instrumentami przyciągania inwestorów w postaci swobodnego wyboru form obrotu i „wycen” gruntów zwłaszcza oddawanych w dzierżawę, użytkowanie oraz doboru terminów na jakich chce udostępniać grunty. Wydaje się, że wycena gruntu według wartości nie może być jedną. Przykładowo, bardzo dobre efekty przynosi np. mało u nas znana metoda wyceny gruntów zwana „land appraisal”. Cena gruntu ustalana tą metodą zależy od przewidywanego poziomu inwestowania, ryzyka inwestorów, czasu trwania i rodzaju inwestycji<sup>8</sup>.

## II. DOCHODY Z OBROTU NIERUCHOMOŚCIAMI ROLNYMI

W myśl art. 46. k.c. nieruchomościami rolnymi (gruntami rolnymi) są nieruchomości, które są lub mogą być wykorzystywane do prowadzenia działalności wytwórczej w rolnictwie w zakresie produkcji roślinnej i zwierzęcej, nie wyłączając produkcji ogrodniczej, sadowniczej i rybnej.

Na wniosek gminy grunty PFZ położone na terenie tej gminy mogą być przekazywane na jej własność. Ustawodawca nie nakłada obowiązku udowodnienia ich niezbędności przez gminę. Wystarczy wniosek złożony w tej sprawie. Ustanowienie jednak trybu fakultatywnego w tych sprawach wskazuje na to, że przekazujący mienie może dokonać oceny niezbędności przekazania gruntów.

Sprzedaż gruntów PFZ reguluje ustawa z 12 III 1958 r. o sprzedaży nieruchomości PFZ oraz uporządkowaniu niektórych spraw związanych z przeprowadzeniem reformy rolnej i osadnictwa rolnego<sup>9</sup>. Sprzedaż ta może być realizowana w trybie administracyjnym bądź w trybie przetargu. Nabywcami nieruchomości mogą być:

1) osoby fizyczne, jeśli odpowiadają wymaganiom do nabycia własności nieruchomości, a w wyniku nabycia dana nieruchomość sama przez się bądź wraz z nieruchomościami stanowiącymi już własność nabywcy utworzy gospodarstwo rolne zdolne do towarowej produkcji rolnej;

2) spółdzielcze, społeczne oraz inne organizacje prowadzące działalność rolniczą.

Nabywcami nieruchomości będących w użytkowaniu spółdzielczych i społecznych organizacji prowadzących działalność rolniczą mogą być w pierwszej kolejności ich użytkownicy. Kandydatów na nabywców

<sup>8</sup> *Ziemia obiecana* (rozmowa z G. Buczką), Gazeta Samorządowa 1990, nr 31.

<sup>9</sup> Dz.U. 1989, nr 58, poz. 348.

ustala się w drodze decyzji po zasięgnięciu opinii związków i organizacji rolniczych. Cenę 1 ha gruntu ustala się mnożąc cenę 1 q żyta stanowiącą podstawę do naliczenia podatku rolnego przez stawkę szacunkową 1 ha. Stawkę tę — odrębnie dla gruntu rolnego i użytku zielonego — ustala się uwzględniając rodzaj i klasę gruntu, określone w ewidencji gruntów oraz okręg podatkowy według przepisów o podatku rolnym. Cenę gruntu pod budynkami ustala się według stawek ustalonych dla użytków zielonych. Cenę gruntu leśnego, zadrzewionego lub zakrzewionego ustala się przyjmując 50% ceny gruntu ornego klasy VI. Cenę gruntu pod wodami nadającymi się do chowu lub hodowli ryb ustala się według ceny gruntu pod wodami, powiększonej o wartość urządzeń. Cenę budynku ustala się według szacunkowych norm ubezpieczeniowych PZU albo w granicach wartości rozbiórkowej materiałów, w razie zużycia budynku co najmniej w 70%. Jeśli ceny odbiegają od cen w obrocie między rolnikami indywidualnymi mogą być one podwyższone lub obniżone. Ceny mogą być także obniżone do 50% w indywidualnych wypadkach zasługujących na uwzględnienie z przyczyn społeczno-gospodarczych.

Nabywca płaci jednorazowo 20% ceny sprzedaży, resztę zaś spłaca w półrocznych ratach w okresie 30, 20 lat w zależności od tego, czy nabywca nieruchomość tę nabył na utworzenie nowego czy powiększenie istniejącego gospodarstwa. Istnieje możliwość zwolnienia całkowitego lub częściowego z jednorazowej wpłaty, jak również wydłużenia okresu spłaty należności za nieruchomość. Należy także zaznaczyć, że ustawodawca przewidział karencję w spłacie należności. Wynosi ona w zasadzie 3 lata, choć może być wydłużona do 5, 6 a nawet 7 lat. W razie zapłaty całej ceny przy zawarciu umowy sprzedaży bądź w okresie kadencji stosuje się bonifikaty.

Nieruchomość rolna może zostać przeznaczona do sprzedaży w trybie przetargu. Warunki i sposób przeprowadzenia przetargu reguluje zarządzenie Ministra Rolnictwa, Leśnictwa i Gospodarki Żywnościowej<sup>10</sup>. W przetargu mogą brać udział osoby, które spełniają wymogi stawiane nabywcom nieruchomości rolnych, a ponadto, które wpłaciły co najmniej w przeddzień przetargu wadium w wysokości 10% ceny wywoławczej nieruchomości.

Przedstawiony mechanizm sprzedaży gruntów PFZ upoważnia do stwierdzenia, że gminy nie będą zainteresowane nabywaniem gruntów PFZ w procencie komunalizacji, a więc i dochody gmin z obrotu tymi gruntami będą wręcz minimalne. Kredytowanie przez gminy na wysoce Preferencyjnych zasadach tylko niewielkiej części wspólnoty terytorial-

<sup>10</sup> MP 1990, nr 20, poz. 141.

nej lub nawet osób spoza tej wspólnoty nie znajduje społecznego uzasadnienia. Problem zarządzania i obrotu gruntami PFZ oczekuje na pilne, kompleksowe rozwiązanie. Propozycje jego rozwiązania są już od pewnego czasu zgłaszane przez środowiska naukowe<sup>11</sup>. Dalsze jego niedostrzeżenie wydatnie zahamuje obrót nieruchomościami rolnymi wzmacniając działanie negatywnego czynnika słabości polskiego rolnictwa, jakim jest fatalna struktura obszarowa gospodarstw rolnych.

### III. DOCHODY Z DYWIDENDY

Z mocy prawa, z dniem 27 maja 1990 r. skomunalizowane zostały te przedsiębiorstwa państwowe, dla których funkcje organu założycielskiego pełniły toap stopnia podstawowego. W praktyce dotyczy to przedsiębiorstw tworzonych przez toap na podstawie uchwał odpowiednich rad narodowych, a także przekazywanych pod nadzór założycielski toap przez naczelne lub centralne organy administracji państwowej. Warto podkreślić, że komunalizowane przedsiębiorstwa zachowują osobowość prawną. Rady gmin w terminie do 31 grudnia 1991 r. postanawia o wyborze organizacyjno-prawnej formy prowadzenia działalności gospodarczej, wykonywanej dotychczas przez przedsiębiorstwa komunalne. Do czasu wyboru formy organizacyjno-prawnej do przedsiębiorstw komunalnych stosuje się odpowiednio przepisy o przedsiębiorstwach państwowych. Ten fakt wraz z przyjęciem intencji ustawodawcy, by przekazać gminom wszelkie przedsiębiorstwa państwowe, dla których organem założycielskim były toap stopnia podstawowego pozwala oczekiwać, że kolejnym rodzajem dochodu z majątku gminy będą dywidendy. Skomunalizowane przedsiębiorstwa mogą bowiem działać nie tylko jako przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, ale także jako przedsiębiorstwa na zasadach ogólnych.

Mechanizm naliczania dywidendy reguluje ustawa z dnia 31 stycznia 1989 r. o gospodarce finansowej przedsiębiorstw państwowych. Podstawę naliczenia dywidendy stanowi kwota funduszu założycielskiego przedsiębiorstwa<sup>12</sup>. Wypłacana jest ona z zysku po opodatkowaniu. Wysokość stopy procentowej dla naliczania dywidendy ustala się w ustawie budżetowej, z uwzględnieniem m.in. przewidywanej stopy zysku w gospodarce narodowej oraz podstawowej stopy oprocentowania kredytu

<sup>11</sup> G. Borys, *Kierunki doskonalenia finansowych instrumentów ochrony gruntów rolnych i leśnych*, Zeszyty AR we Wrocławiu, 1990, z. 10; A. Kołodziej, M. Stelmach, *Sterowanie obrotem cniintami rolnymi w gospodarce rynkowej*, referat na seminarium „Przekształcenia własnościowe i strukturalne w rolnictwie”, Wrocław, maj 1990.

<sup>12</sup> Dz.U. 1989, nr 3, poz. 10; Dz.U. 1990, nr 74, poz. 437.

udzielonego bankom przez NBP. Z obowiązku wpłacania dywidendy zwolnione są min. przedsiębiorstwa gospodarki komunalnej, mieszkaniowej i komunikacji miejskiej. Dywidenda w innych przedsiębiorstwach gospodarki rolnej, w przedsiębiorstwach lasów państwowych wynosi 1/4 naliczonej dywidendy. Zwiększa ona fundusz założycielski przedsiębiorstw. Również w innych przedsiębiorstwach dywidenda może być przeznaczona w części lub w całości na powiększenie funduszu założycielskiego, gdy przedsiębiorstwo wykonuje inwestycje mające na celu restrukturyzację działalności gospodarczej. Wymagany jest w tej sprawie umotywowany wniosek zainteresowanego przedsiębiorstwa.

W podsumowaniu można stwierdzić, że na drodze osiągania dochodów z majątku gmin znajduje się wiele barier prawno-instytucjonalnych, organizacyjnych i brak wykształconego w pełni rynku obrotu nieruchomościami. Czynnikiem redukującym dodatkowo te dochody, zwłaszcza w słabo rozwiniętych częściach kraju jest recesja gospodarcza i niska siła nabywcza ludności.

## COMMUNAL PROPERTY REVENUES

### S u m m a r y

The subject-matter of the article is the analysis of potential revenues from communal property. The author presents the process of enfranchisement of communes, especially with respect to immovables (including agricultural real estates) and state enterprises. Next, the author discusses the possibility of obtaining single and/or regular revenues from real estate transactions and the revenues from dividend payable by communal state enterprises.