

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM

Czasopismo naukowe założone w 2001 roku przez polskie uczelnie rolnicze

Administratio Locorum

Gospodarka Przestrzenna

Real Estate Management

14(3) 2015



Bydgoszcz Kraków Lublin Olsztyn
Poznań Siedlce Szczecin Warszawa Wrocław

Rada Programowa *Acta Scientiarum Polonorum*

Józef Bieniek (Kraków), Wiesław Nagórko (Warszawa), Janusz Prusiński (Bydgoszcz),
Ewa Sobecka (Szczecin), Jerzy Sobota (Wrocław), Barbara Gąsiorowska (Siedlce),
Krzysztof Szkucik (Lublin), Waldemar Uchman (Poznań), Ryszard Żróbek (Olsztyn)

Rada Naukowa serii *Administratio Locorum*

Christian Ahl (Getynga), Arturas Kaklauskas (Wilno), Le Thi Giang (Hanoi),
Davorin Kerekovič (Zagrzeb), Alina Maciejewska (Warszawa), Tadeusz Markowski (Łódź),
Ewa Siemińska (Toruń), Khac Thoi Nguen (Hanoi), Maria Trojanek (Poznań), Ivančica Schrunck
(Minnesota), Ryszard Żróbek (Olsztyn) – przewodniczący, redaktor naczelny serii

Agnieszka Dawidowicz – sekretarz rady i zespołu redakcyjnego

Redaktorzy tematyczni serii *Administratio Locorum*

Gospodarka przestrzenna i kataster – Kazimierz Zwirowicz
Gospodarka i wycena nieruchomości – Sabina Żróbek
Zarządzanie nieruchomościami – Andrzej Muczyński

Redaktor statystyczny
Sebastian Kokot

Opracowanie redakcyjne
Agnieszka Orłowska-Rachwał

Redaktor językowy
Agnieszka Orłowska-Rachwał – język polski

Projekt okładki
Daniel Morzyński

Skład i łamanie
Urszula Trzeciecka

Redakcja informuje, że wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe

Kwartalnik jest także dostępny w formie elektronicznej
(<http://wydawnictwo.uwm.edu.pl>, podstrona *Czytelnia*)

ISSN 1644-0749

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
Olsztyn 2015



Redaktor Naczelny – Aurelia Grejner
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/

Nakład 100 egz. Ark. wyd. 7,10; ark. druk. 5,75
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, nr zam. 410

Spis treści

Contents

Od Redakcji	5
Justyna Cwalińska, Paula Dąbek, Arkadiusz Stankiewicz	
Wykorzystanie środków z UE na program „Zalesianie gruntów rolnych” w wybranych województwach i ich wpływ na zmianę sposobu użytkowania terenu	7
Optimization of land use through afforestation	
Agnieszka Dawidowicz, Anna Klimach, Agata Szpara	
Gospodarowanie mieniem portowym i mieniem gminnym – zarys problemu	21
Management of real estate seaports and municipal resources – comparative approach	
Małgorzata Dudzińska	
Rozpoznanie skuteczności pozyskania i efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia na przedsięwzięcia infrastrukturalne w gminach – studium przypadków	43
Social and spatial conditioning of arable farms as the criterion of selecting a place for the realization of joining agricultural lands	
Janusz Jasiński	
Specyfika prawnych i metodologicznych uwarunkowań wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym	61
The specificity of legal and methodological conditions of the historic properties valuation	
Katarzyna Kocur-Bera	
Identyfikacja subpopulacji o podobnych charakterystykach w aspekcie ekstremalnych zjawisk pogodowych	75
Identification subpopulations with similar characteristics in terms of extreme weather events	

OD REDAKCJI

Trzeci numer *Acta Scientiarum Polonorum – Administratio Locorum* w 2015 roku poświęcony jest głównie gospodarowaniu specyficznymi nieruchomościami oraz pozyskaniu środków unijnych na przedsięwzięcia infrastrukturalne. Dynamika inwestycji ma ogromne znaczenie nie tylko gospodarcze, ale także przestrzenne. Korzyści, które niosą ze sobą programy pomocowe, mają istotny wpływ na aktywność zmian przestrzeni. Niezwykle istotne jest więc monitorowanie tych zjawisk, aby realizować założenia zrównoważonego rozwoju przestrzeni.

Zapraszam do lektury publikacji Małgorzaty Dudzińskiej na temat rozpoznania skuteczności pozyskania i efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia na przedsięwzięcia infrastrukturalne w gminach. Dzięki funduszom unijnym jednostki samorządu terytorialnego są w stanie realizować inwestycje znacznie przekraczające ich możliwości finansowe ograniczone poziomem osiąganych dochodów. W artykule przedstawiono nie tylko analizę uwarunkowań skutecznego pozyskania oraz efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia na przykładzie trzech specyficznych gmin z trzech regionów Polski, ale również zaprezentowano wpływ realizacji analizowanych przedsięwzięć na przestrzeń wiejską.

Pozostając w temacie przestrzeni rolniczej, proponuję lekturę artykułu Justyny Cwałińskiej, Pauli Dąbek oraz Arkadiusza Stankiewicza na temat wykorzystania środków z UE na program „Zalesianie gruntów rolnych” i ich wpływu na zmianę sposobu użytkowania terenu. Autorzy pokazują chłonność badanej przestrzeni wobec Programu rozwoju obszarów wiejskich w latach 2007–2013 oraz rozmieszczenie analizowanych gruntów. W artykule przedstawiono optymalizację użytkowania gruntów poprzez zalesienie na podstawie wizualizacji przestrzennych. Uwzględniając zmiany w powierzchniach gruntów ornych, leśnych oraz nieleśnych przeznaczonych pod zalesienie, wyznaczono kierunki i natężenie zmian przestrzeni.

Odrębne zagadnienie poruszają Agnieszka Dawidowicz, Anna Klimach oraz Agata Szpara, ukazując problematykę gospodarowania mieniem portowym i mieniem gminnym. Autorki wskazują różnice i podobieństwa w gospodarowaniu publicznymi zasobami nieruchomości utrzymywanymi na różne cele. Wyodrębniono czynniki wewnętrzne i zewnętrzne gospodarowania zasobami zidentyfikowane na podstawie analizy strategicznej SWOT, dając szersze spojrzenie na rozbieżności gospodarowania mieniem publicznym.

Zapraszam do zapoznania się również z pozostałymi artykułami. Stanowią oryginalne opracowania naukowe poruszające istotne problemy dotyczące zagospodarowania przestrzeni w Polsce.

Wszystkim autorom dziękuję za interesujące opracowania, a czytelnikom życzę miłej lektury.

Przewodniczący Rady Naukowej
serii *Administratio Locorum*



prof. dr hab. inż. Ryszard Żróbek

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW Z UE NA PROGRAM „ZALESIANIE GRUNTÓW ROLNYCH” W WYBRANYCH WOJEWÓDZTWACH I ICH WPŁYW NA ZMIANĘ SPOSOBU UŻYTKOWANIA TERENU

Justyna Cwalińska, Paula Dąbek, Arkadiusz Stankiewicz
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Celem artykułu jest określenie w jaki sposób wybrane województwa wykorzystały fundusze płynące z Programu rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 (PROW 2007–2013). Podczas badania wzięto pod uwagę zagadnienie optymalizacji użytkowania gruntów przez zalesienie. Badania przeprowadzono na obszarze dwóch województw – warmińsko-mazurskiego i podlaskiego, które reprezentują obszar Zielonych Płuc Polski (ZPP), z uwzględnieniem ich unikatowych wartości przyrodniczych. Opracowane dane przedstawiono w postaci map, które pokazują chłonność danej przestrzeni wobec PROW oraz występowanie danych gruntów. Na kolejnym etapie prac przeprowadzono badania w gminie Pisz znajdującej się w województwie warmińsko-mazurskim. Określono jak duże jest wykorzystanie funduszy oraz jak bardzo widoczne są efekty inwestycji zalesieniowych w wyniku optymalizacji użytkowania na badanych terenach.

Słowa kluczowe: ład przestrzenny, optymalizacja, grunty leśne, grunty orne, grunty nieleśne przeznaczone do zalesienia

WSTĘP

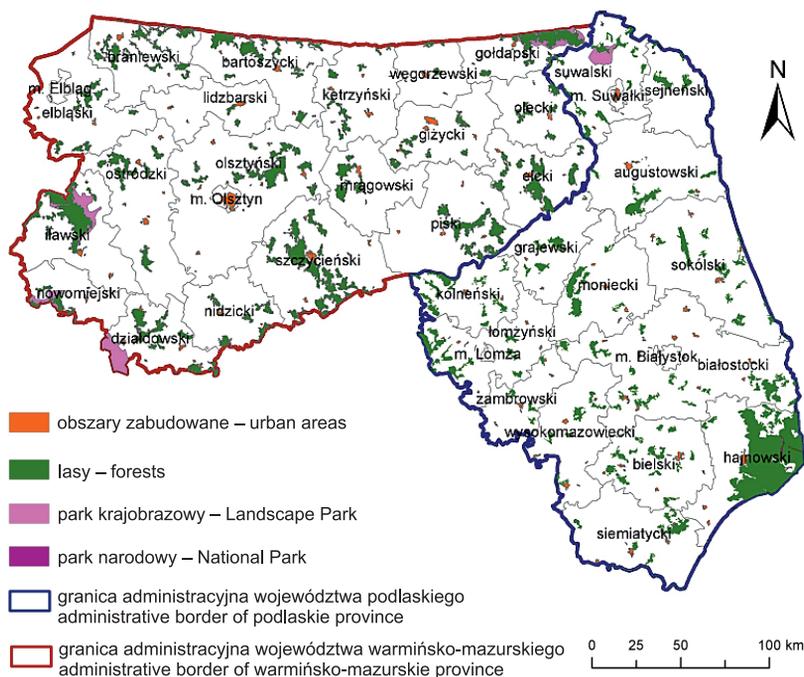
Optymalizacja użytkowania gruntów jest to wyzwanie, z którym często mierzą się współcześni planiści, organy samorządowe i właściciele władający gruntami. Celem jest zapewnienie bądź wprowadzenie ładu przestrzennego rozumianego jako takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze,

Adres do korespondencji – Corresponding author: Justyna Cwalińska, Koło Naukowe Gospodarki Nieruchomościami, Wydział Geodezji, Inżynierii Przestrzennej i Budownictwa Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, e-mail: kcwalinska@gmail.com

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

środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne – art. 2 ust. 1 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późn. zm.]. Ładem przestrzennym nazywamy też sposób harmonijnego ukształtowania przestrzeni z uwzględnieniem potrzeb społecznych, gospodarczych, przyrodniczych i kulturowych. Właściwe ukształtowanie przestrzeni zapewnia jej uporządkowanie i zachowanie walorów kompozycyjno-estetycznych. Ład przestrzenny jest nieodzownym elementem zrównoważonego rozwoju [Bański 2008].

Celem artykułu jest optymalizacja użytkowania gruntu. W Słowniku języka polskiego PWN jest ona zdefiniowana jako „organizowanie jakichś działań, procesów itp. w taki sposób, aby dały jak największe efekty przy jak najmniejszych nakładach” [Słownik... 2015]. Optymalizacja użytkowania gruntów poprzez zalesienie polega zaś na wykorzystaniu środków UE pochodzących z Planu rozwoju obszarów wiejskich „Zalesienia” 2004–2006 oraz z Programu rozwoju obszarów wiejskich 2007–2013 z uwzględnieniem zmian w powierzchniach gruntów ornych, leśnych oraz nieleśnych przeznaczonych pod zalesienie na przestrzeni lat 2004–2010 [Główny Urząd Statystyczny 2015]. W analizie uwzględniono wskaźniki powierzchni gruntów ornych, leśnych oraz nieleśnych przeznaczonych pod zalesienie, jak również poziom absorpcji funduszy PROW „Zalesienie” w latach 2004–2010. Badania przeprowadzono w dwóch województwach – warmińsko-mazurskim i podlaskim identyfikowanych jako obszar ZPP ze względu na unikatowe wartości przyrodnicze (rys. 1).



Rys. 1. Mapa poglądowa wybranych województw – dane przyrodnicze

Fig. 1. Visual map of selected provinces – biodiversity data

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem danych GUS

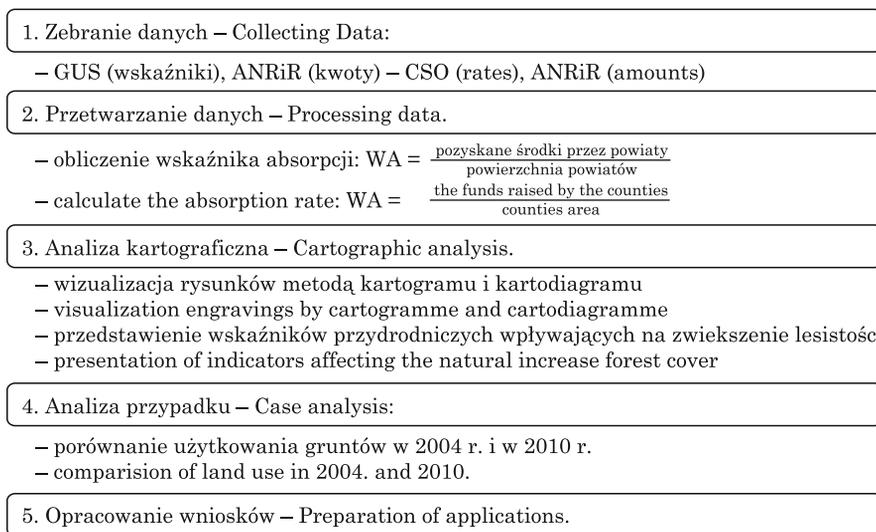
Source: own study based on data from CSO

CEL BADAŃ

Głównym celem było zbadanie oddziaływania programów unijnych na zmianę sposobów użytkowania terenu. W ramach tego celu analizowano wpływ programu PROW na lata 2004–2006 oraz 2007–2013. W badaniach wykorzystano dane do roku 2010. Przedstawiono zrealizowane płatności dotyczące zalesienia z podziałem na województwa z lat 2004–2010. Zaprezentowano obszary chronione i ich powierzchnie na terenie ZPP. W ramach realizacji etapu przygotowawczego do części praktycznej opracowano dane pozyskane z GUS [2015] i ARiMR [2015] i obliczono wskaźnik absorpcji. Przygotowane dane stanowiły podstawę do opracowania rysunków przedstawiających wykorzystanie środków pochodzących z programu PROW „Zalesienia” na obszarze ZPP. Analizy wykonano dla poszczególnych powiatów. W badaniach metodyka opierała się na analizach przestrzennych oraz prezentacji kartodiagramów, zaś wyniki przedstawiono na mapach.

METODYKA I ETAPY BADAŃ

Badania opierały się na analizie użytków gruntowych i ich zmianach na przestrzeni lat (etapy badań zaprezentowano na rys. 2). Czynnikiem wpływającym na zmianę były fundusze unijne z programu PROW „Zalesienie”. Wyniki przedstawiono w formie kartodiagramów.



Rys. 2. Etapy badań

Fig. 2. Steps of research process

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Głównego Urzędu Statystycznego i ARiMR

Source: own study Own study with a use of data from Central Statistical Office of Poland and ARiMR

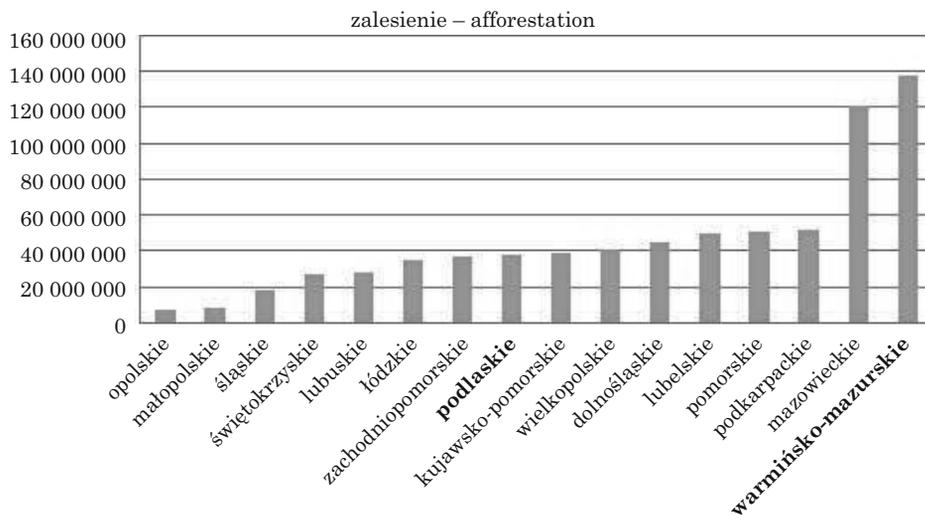
W analizach przestrzennych zastosowano kartogramy oraz kartodiagramy. „Kartogram to mapa tematyczna przedstawiająca wartości wybranego atrybutu obiektów dwuwymiarowych, czyli powierzchniowych, powstających przez podział pewnego obszaru. Granice obiektów są z góry określone, np. przez podział administracyjny, a odpowiadające obiektom wartości atrybutu prezentowane są graficznie, np. barwą lub szrafurą, zazwyczaj z uwzględnieniem podziału przedziału zmienności atrybutu na klasy. Wartości te przyjmują postać względną, są nimi chociażby takie mierniki, jak: liczba ludności na 1 km², zużycie nawozów sztucznych na 1 km², dochód narodowy na 1 osobę.

Kartodiagram zaś to mapa tematyczna przedstawiająca zmienność wybranych atrybutów obiektów przestrzennych, czyli tematu, za pomocą wykresów, np. wykresów słupkowych lub wykresów kołowych” [Portal Geostatyczny. 2016].

CHARAKTERYSTYKA PROGRAMU PROW (GENEZA)

Plan rozwoju obszarów wiejskich 2004–2006 (PROW 2004–2006) jest to dokument stworzony przez Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi. Określono w nim cele, zadania, priorytety i zasady wspierania rozwoju terenów wiejskich. Jednym z celów strategicznych było zrównoważenie rozwoju obszarów wiejskich [Dudzińska 2011].

Plan rozwoju obszarów wiejskich 2004–2006 był głównym źródłem finansowania, który umożliwił zmiany dotyczące sektora rolno-spożywczego [Bułkowska i Chmurzyńska 2007].



Rys. 3. Zrealizowane płatności dotyczące zalesienia z podziałem na województwa w latach 2004–2010 (PROW)

Fig. 3. Payments implemented regarding afforestation with division into provinces in a period from 2004 to 2010 (PROW)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z ARiMR

Source: own study with a use of data from ARiMR

Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 (PROW 2007–2013) jest programem unijnym mającym poprawić kondycję sektora rolnego i kontynuacją działań realizowanych w latach 2004–2006. Jednym z jego priorytetowych zadań była eksploatacja środowiska rolniczego w jak najbardziej efektywny sposób z jednoczesnym zachowaniem walorów ekologicznych i bez szkodenia środowisku naturalnemu [Dudzińska 2011].

Program rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 jest dokumentem określającym formę wsparcia oraz zakres tej pomocy dla obszarów wiejskich w Polsce. Na potrzeby tej pracy przeanalizowano okres działania PROW 2007–2013 do 2010 roku [PROWiści 2008].

Jak wynika z danych zaprezentowanych na rysunku 3, najwięcej dotacji dotyczących zalesienia uzyskano w województwie warmińsko-mazurskim. Duży wpływ na to mają słabe klasy bonitacyjne gruntów, gdzie uprawy rolnicze są nieopłacalne. Rolnik posiadający grunty o słabych klasach bonitacyjnych chce jak najefektywniej wykorzystać ten obszar.

CHARAKTERYSTYKA OBSZARU BADAWCZEGO – ZIELONYCH PŁUC POLSKI

Grunty leśne i obszary chronione na terenie ZPP

Ogółem powierzchnia lasów na terenie ZPP wynosi 2 323 995 ha, co stanowi 37% powierzchni tego obszaru. Grunty leśne ogółem zajmują ponad 98% obszarów leśnych. Lasy publiczne są dominującą strukturą własności, bo stanowią ponad 70% wszystkich lasów. Na badanym terenie dominują lasy mieszane i iglaste.

Krajowy program zwiększania lesistości (KPZL) jest równie ważny jak programy PROW. Dzięki wsparciu, które otrzymano z funduszy unijnych, zalesiono większe obszary niż przewidziano to w Krajowym programie zwiększania lesistości [2003].

Na terenie ZPP występuje 13 obszarów objętych ochroną o randze parku krajobrazowego. W województwie warmińsko-mazurskim znajduje się osiem parków krajobrazowych, a w województwie podlaskim – trzy. Parki krajobrazowe zajmują 345 727 ha (5,7%) ZPP, a 243 rezerwaty przyrody – 52 404,54 ha.

W tabeli 1 zawarto formy ochrony występujące na obszarze ZPP wraz z powierzchniami wyszczególnionych kompleksów [Perspektywy ochrony przyrody... 2006]. Największą powierzchnię zajmują parki narodowe, następnie parki krajobrazowe i rezerwaty przyrody. Do innych występujących na analizowanym obszarze form ochrony należą ostoja żubra czy strefy ochrony ptaków.

Tabela 1. Powierzchnie terenów chronionych na terenie ZPP
 Table 1. The preserved areas within the Polish Green Lungs

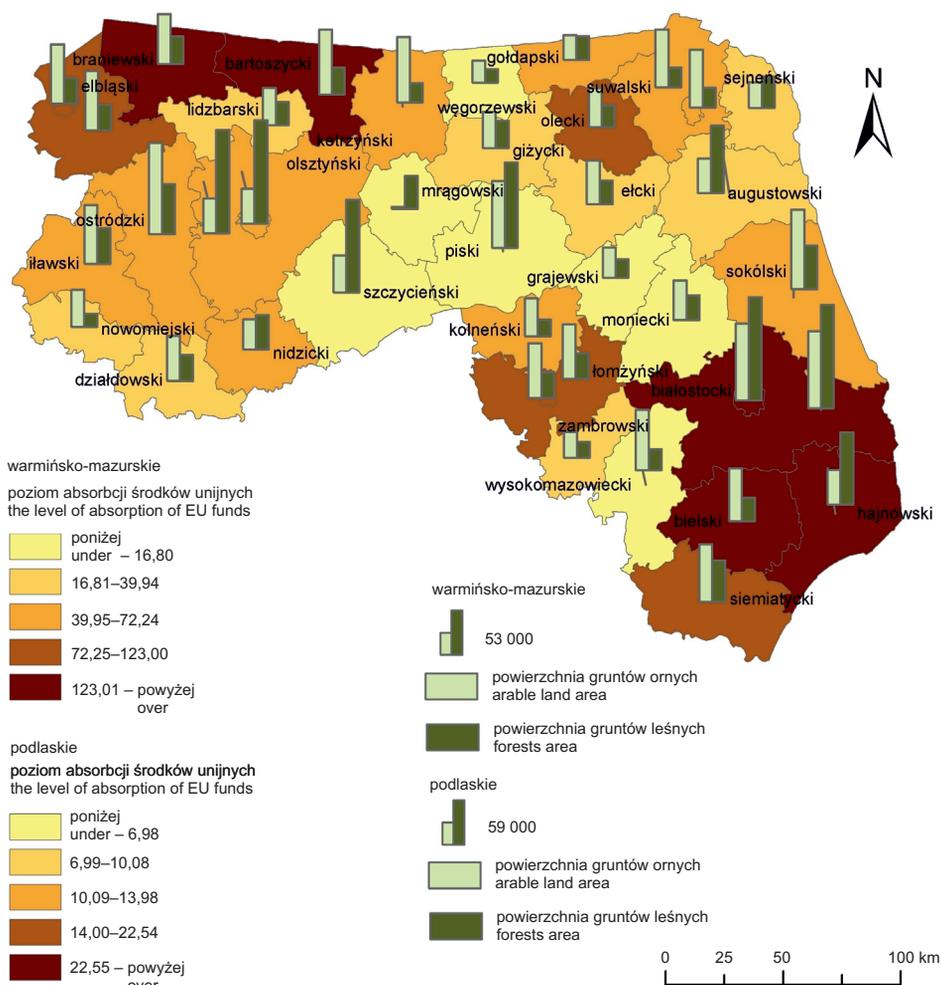
Rodzaj ochrony Type of protection	Powierzchnia [ha] Area [ha]
Biebrzański Park Narodowy	59 223,00
Wigierski Park Narodowy	14 999,50
Białowiecki Park Narodowy	10 517,27
Narwiański Park Narodowy	6 810,23
Razem Parki Narodowe – National Parks Total	32 327,00
Park Krajobrazowy Puszczy Knyszyńskiej	74 447,00
Łomżyński Park Krajobrazowy Doliny Narwi	7 353,50
Suwalski Park Krajobrazowy	6 284,00
Mazurski Park Krajobrazowy	53 655,00
Park Krajobrazowy Wzgórz Dylewskich	7 151,20
Welski Park Krajobrazowy	20 444,00
Park Krajobrazowy Wysoczyzny Elbląskiej	13 732,00
Park Krajobrazowy Puszczy Romnickiej	14 620,00
Górznieńsko-Lidzbarski Park Krajobrazowy	27 764,30
Park Krajobrazowy Pojezierza Iławskiego	25 045,00
Park Krajobrazowy Mierzeja Wiślana	25 812,00
Razem parki krajobrazowe – Landscape parks (total)	42 269,00
Rezerwaty przyrody w woj. podlaskim	17 606,40
Rezerwaty przyrody w woj. warmińsko-mazurskim	31 549,64
Razem rezerwaty przyrody – Natural reservation (total)	49 156,04
Razem wszystkie parki i rezerwaty – Parks and Natural reservation (total)	123 752,04

Źródło: opracowanie własne na podstawie „Perspektyw ochrony przyrody...” [2003]

Source: own study after „Perspektyw ochrony przyrody...” [2003]

WYKORZYSTANIE ŚRODKÓW Z PROGRAMU PROW „ZALESIENIA” NA OBSZARZE ZIELONYCH PŁUC POLSKI

Z uwagi na wysokie wskaźniki wykorzystania środków pochodzących z PROW „Zalesienia” na obszarze ZPP przeprowadzono analizy szczegółowe w odniesieniu do poszczególnych powiatów. Wykorzystano metody analiz przestrzennych i prezentacji kartograficznych, a wyniki przedstawiono na mapach.



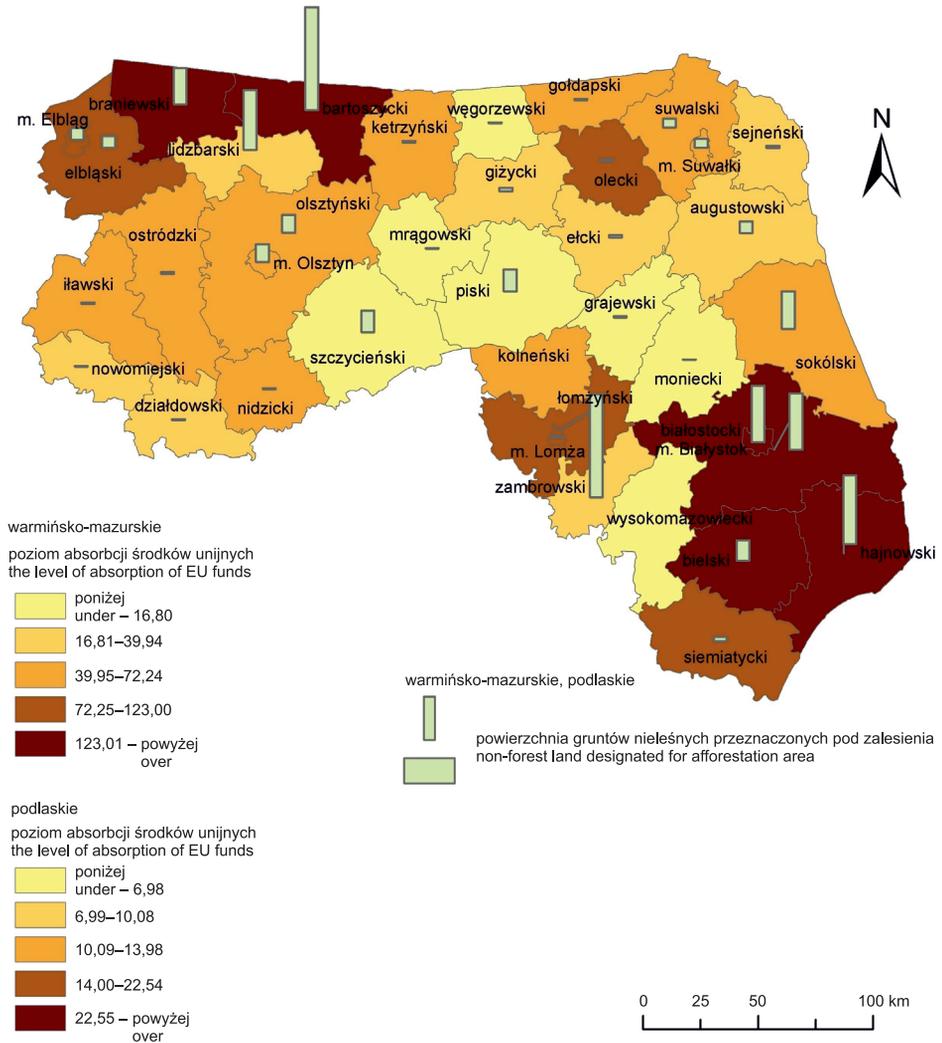
Ryc. 4. Analiza wykorzystania środków UE programu PROW „Zalesienia” 2004–2010 wpływających na optymalizację gruntów w 2004 (grunty orne i leśne)

Fig. 4. Analysis of using the of EU funds RDP program „Afforestation” 2004–2010 affecting the optimization of land in 2004 (arable land and forests)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego CSO [2015]

Source: own study base on data from Główny Urząd Statystyczny – CSO [2015]

Na rysunku 4 przedstawiono wskaźnik – grunty orne i leśne w roku 2004. Powierzchnia gruntów ornych jest największa tam, gdzie wskaźnik poziomu absorpcji jest wysoki, jednak często powierzchnia gruntów leśnych jest największa tam, gdzie wskaźnik poziomu absorpcji jest na średnim i wysokim poziomie.



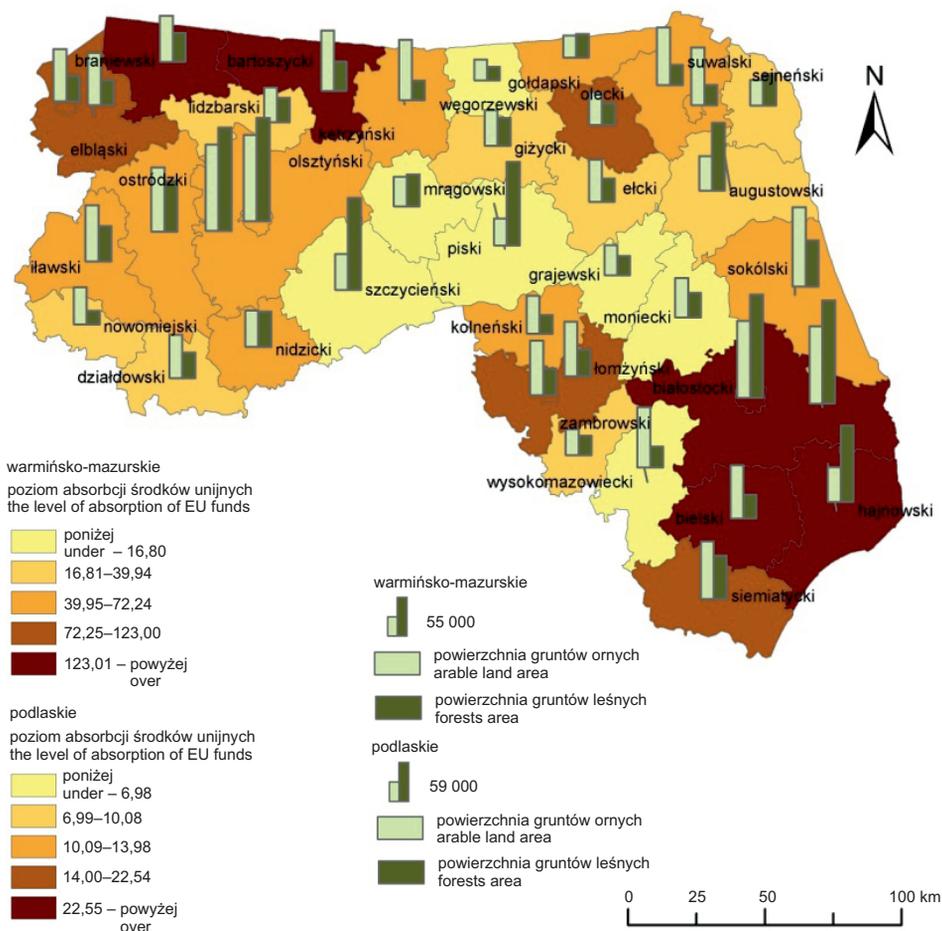
Ryc. 5. Analiza wykorzystania środków UE programu PROW „Zalesienia” 2004–2010 wpływających na optymalizację gruntów w 2004 (grunty pod zalesienie)

Fig. 5. Analysis of using the of EU funds RDP program „Afforestation” 2004–2010 affecting the optimization of land in 2004 (land for afforestation)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego CSO [2015]

Source: own study base on data from Główny Urząd Statystyczny CSO [2015]

Na rysunku 5 zaprezentowano wskaźnik – grunty nieleśne przeznaczone pod zalesienie w roku 2004. Duża powierzchnia gruntów nieleśnych występuje tam, gdzie wskaźnik poziomu absorpcji jest na średnim czy wysokim poziomie. Mając na uwadze porównanie danych ze skrajnych lat z przeprowadzonych analiz, kolejne opracowania odnoszą się do roku 2010.



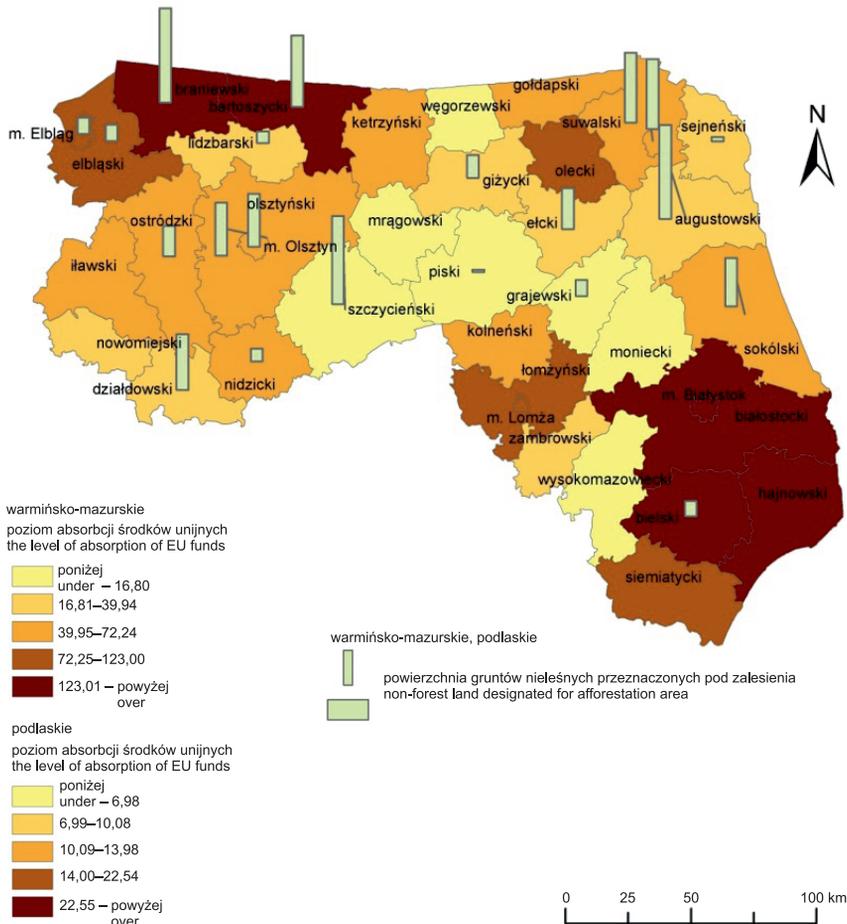
Ryc. 6. Analiza wykorzystania środków UE programu PROW „Zalesienia” 2004–2010 wpływających na optymalizację gruntów w 2010 (grunty orne i leśne)

Fig. 6. Analysis of using the of EU funds RDP program „Afforestation” 2004–2010 affecting the optimization of land in 2010 (arable land and forests)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego CSO [2015]

Source: own study base on data from Główny Urząd Statystyczny CSO [2015]

Na rysunku 6 przedstawiono wskaźnik – grunty orne i leśne w roku 2010 i porównano go z poziomem absorpcji środków z przedmiotowego programu. Powierzchnia gruntów ornych oraz leśnych jest największa tam, gdzie zaobserwowano wskaźnik poziomu absorpcji na średnim i wysokim poziomie.



Ryc. 7. Analiza wykorzystania środków UE programu PROW „Zalesienia” 2004–2010 wpływających na optymalizację gruntów w 2010 (grunty pod zalesienie)

Fig. 7. Analysis of using the of EU funds RDP program „Afforestation” 2004–2010 affecting the optimization of land in 2010 (land for afforestation)

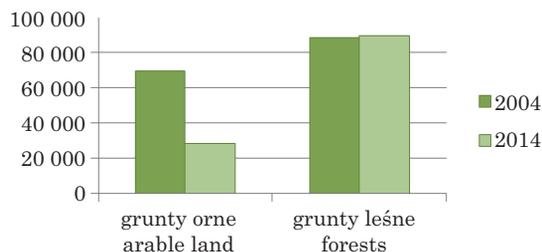
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Głównego Urzędu Statystycznego CSO [2015]

Source: own study base on data from Główny Urząd Statystyczny CSO [2015]

Na rysunku 7 przedstawiono analogicznie w odniesieniu do poziomu absorpcji poziomu wskaźnika – grunty nieleśne przeznaczone pod zalesienie w roku 2010. Jak wynika z przedstawionego kartogramu, duża powierzchnia gruntów nieleśnych towarzyszy wskaźnikowi poziomu absorpcji na średnim lub wysokim poziomie.

Na ostatnim etapie analiz przeprowadzono badania szczegółowe na obszarze wybranej gminy znajdującej się na terenie ZPP. Na potrzeby opracowania wybrano gminę Pisz z województwa warmińsko-mazurskiego ze względu na dostępność danych i stosunkowo wysoki poziom wskaźników osiągany w powiecie piskim. Gmina Pisz należy do grupy

najbardziej lesistych gmin województwa warmińsko-mazurskiego – lasy stanowią tam 45,6% powierzchni. Na przestrzeni lat można też zauważyć wzrost udziału powierzchni gruntów leśnych w tej gminie.



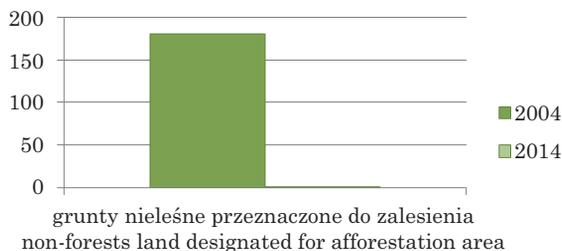
Ryc. 8. Powierzchnia gruntów ornych i leśnych w gminie Pisz [ha]

Fig. 8. The area of agricultural land and forestry in the municipality of Pisz [ha]

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego [2015]

Source: own study base on data from Główny Urząd Statystyczny – CSO

Jak widać na rysunku 8, efektem działania PROW jest znaczne zmniejszenie powierzchni gruntów ornych. Powierzchnia ich w gminie Pisz określona na 2010 r. zmniejszyła się o ponad połowę w stosunku do powierzchni z roku 2004. Jeśli chodzi o grunty leśne to zauważalny jest niewielki wzrost w roku 2010 w stosunku do roku 2004. Jest to spowodowane tym, że zalesianie to inwestycja, której efekty będą widoczne dopiero w późniejszych latach.



Ryc. 9. Powierzchnia gruntów nieleśnych przeznaczonych do zalesienia w gminie Pisz [ha]

Fig. 9. The area of non-forest land designed for afforestation in the municipality of Pisz

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego [2015]

Source: own study base on data from Główny Urząd Statystyczny – CSO

Na rysunku 9 pokazano, jak zmieniła się powierzchnia gruntów nieleśnych przeznaczonych do zalesienia w gminie Pisz. Powierzchnię tych gruntów w wyniku działania PROW zmniejszono o prawie 100%. Oznacza to, że gmina chętnie i efektywnie korzystała z funduszy pochodzących z PROW dotyczących zalesienia. Analizy uzupełniono o zestawienie tabelaryczne z porównaniem wielkości gruntów leśnych w gminie Pisz (tab. 2).

Powierzchnia gruntów leśnych ogółem w roku 2010 wzrosła o 296,2 ha w stosunku do roku 2004. Grunty leśne prywatne zwiększyły swoją powierzchnię w roku 2010 w stosunku do roku 2004 o 206 ha, co stanowi 70% ogólnego wzrostu powierzchni lasów w gminie.

Tabela 2. Powierzchnia gruntów leśnych w gminie Pisz [ha]
 Table 2. The area of forests in the municipality of Pisz [ha]

Forma własności Type of ownershi	2004	2010
Grunty leśne ogółem Forests in total	28 571,00	28 867,20
Grunty leśne prywatne Private forests	478,00	684,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Głównego Urzędu Statystycznego [2015]
 Source: own study base on data from Główny Urząd Statystyczny – CSO

PODSUMOWANIE I WNIOSKI

Z przeprowadzonych analiz wynika, że na terenie ZPP na przestrzeni lat 2004–2010 nastąpiło zmniejszenie się powierzchni gruntów ornych m.in. w powiatach olsztyńskim, ostródzkim, piskim. Może się to wiązać z przeznaczeniem gruntów najgorszej klasy (VI i VIz) pod zalesienie. Nie jest jeszcze widoczna zwiększona powierzchnia gruntów leśnych, ponieważ zalesianie to rodzaj inwestycji, której wyniki nie są widoczne w tak krótkim czasie, jak przyjęty okres analizy. Wyraźnie widoczna jest jednak zmiana na tle gruntów nieleśnych przeznaczonych do zalesienia – diametralnie zmniejszyła się powierzchnia tych gruntów w zachodnio-południowej oraz północno-wschodniej części badanego obszaru. Zaobserwowano również widoczny wzrost powierzchni tych obszarów w południowo-wschodniej części, co oznacza, że te gminy są na dobrej drodze do osiągnięcia optymalnego wykorzystania przestrzeni.

LITERATURA

- Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (2015). <http://www.arimr.gov.pl> (dostęp: 14.11.2015 r.).
- Bański, J. (2008). Ład przestrzenny obszarów wiejskich ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania gospodarki rolnej. Warszawa.
- Bułkowska, M., Chmurzyńska, K. (2007). Wyniki realizacji prow i spo „rolnictwo” w latach 2004–2006. IERIGŻ – PIB, Warszawa.
- Dudzińska, M. (2011). Porównanie Programu rozwoju obszarów wiejskich na lata 2007–2013 z Planem rozwoju obszarów wiejskich dla Polski na lata 2004–2006 – podobieństwa i różnice, *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum* 10, 21–38.
- Główny Urząd Statystyczny (2015). <http://stat.gov.pl/> (dostęp: 14.11.2015 r.).
- Krajowy Program Zwiększania Lesistości (2003). Ministerstwo Środowiska, https://www.mos.gov.pl/g2/big/2009_04/b3ad6cecfb46cc59e76530ba9b9d1575.pdf (dostęp: 14.11.2015 r.).
- Perspektywy ochrony przyrody na obszarze funkcjonalnym Zielone Płuca Polski ze szczególnym uwzględnieniem docelowego kształtu europejskiej sieci ekologicznej Natura 2000 (2006). Białystok, www.fzpp.pl/assets/files/PTOP – opracowanie.doc. (dostęp: 14.11.2015 r.).
- Portal Geostatyczny (2016), <https://geo.stat.gov.pl/definicje> (dostęp: 18.01.2016 r.).

- PROWieści (2008). Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, <http://www.minrol.gov.pl/Wsparcie-rolnictwa-i-rybolowstwa/PROW-2007-2013/PROWiesci/2008/PROWiesci-miesieczne-wrzesien-2008> (dostęp: 14.11.2015 r.).
- Słownik Języka Polskiego PWN (2015), <http://sjp.pwn.pl/sjp/optimalizacja;2569873.html> (dostęp: 14.12.2015 r.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. 2003 nr 80, poz. 717 z późn. zm.

OPTIMIZATION OF LAND USE THROUGH AFFORESTATION

Summary. The purpose of this article is to determine how selected province have used the funds coming from the Rural Development Programme 2007–2013. During the study it was taken into consideration the issue of optimizing the use of land through the afforestation. The study was conducted in an area of two provinces the Warmia-Mazury and Podlasie, which represent the area of “Polish Green Lungs” with the respect to their unique natural values. Compiled data are presented in the form of maps which show absorption of the space in relation to the Programme and the occurrence of the land concerned. The next stage of research was conducted on the territory of the municipality Pisz located in the province of Warmia-Mazury. As a result the article defines how large is the use of the funds and how visible are the effects of afforestation investments, by optimizing land use in the studied areas.

Key words: spatial order, optimization, forest land, arable land, non-forest land designated for afforestation

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 16.11.2015

Do cytowania – For citation:

Cwalińska, J., Dąbek, P., Stankiewicz, A. (2015). Wykorzystanie środków z UE na program „Zalesianie gruntów rolnych” w wybranych województwach i ich wpływ na zmianę sposobu użytkowania terenu. *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum* 14(3), 7–19

GOSPODAROWANIE MIENIEM PORTOWYM I MIENIEM GMINNYM – ZARYS PROBLEMU

Agnieszka Dawidowicz¹, Anna Klimach¹, Agata Szpara²

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 [Żróbek 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 wchodzi 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 wchodzi 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 [Heldak 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 trwałe zarząd;
- obciążenia ograniczonymi prawami rzeczowymi;
- wniesienia tytułem aportu do spółki;
- darowizny.

Nabywanie 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. 902¹) [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 łądu z morzem, wydzielone granicami administracyjnymi rozległe przestrzenie kompleksy transportowo-produkcyjne, przystosowane pod względem techniczno-organizacyjnym do ułatwienia ładunkom i pasażerom przemieszczanie się w relacjach łądowo-morskich i kontynuacji przerywanego w portach procesu transportowego, a także kompleksowej obsługi rozpoczynających tam lub kończących swój cykl produkcyjny środków transportu morskiego i łądowego” [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 łądu [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. Ukiepunkowane 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.

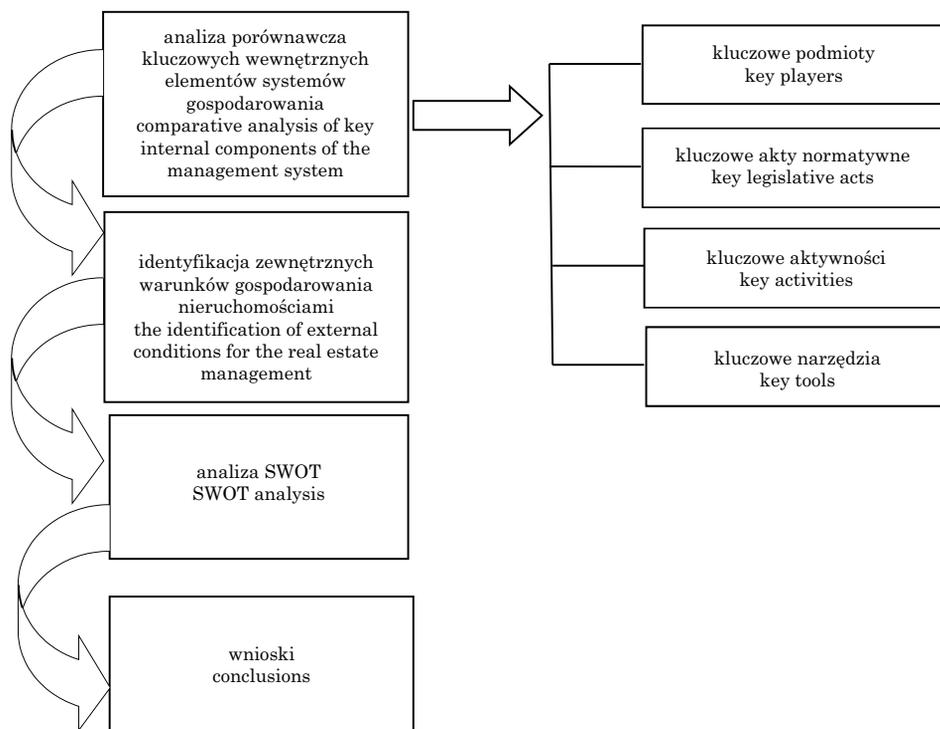
Analiza obejmuje identyfikację kluczowych przepisów prawa, podmiotów odpowiedzialnych, potrzebnych narzędzi oraz głównych czynności. Porównanie tych najważniejszych elementów gospodarowania nieruchomościami publicznymi pomoże zrozumieć specyfikę tego procesu. Proces gospodarowania takimi nieruchomościami jest złożony i zależy 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	<ul style="list-style-type: none"> – 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 	<ul style="list-style-type: none"> – 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	<p>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.</p> <p>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</p>	<ul style="list-style-type: none"> – wewnętrzny rejestr nieruchomości – internal property register
Zakres gospodarowania (nabywanie, zbycie itd.) The scope of management (acquisition, disposal, etc.)	<p>art. 23 ust. 1 uogn zawiera przykładowe czynności, które wchodzą w zakres gospodarowania, są to np.:</p> <p>art. 23 paragraph. 1 contains examples of activities which fall within the scope of management for example:</p> <ul style="list-style-type: none"> – ewidencjonowanie nieruchomości zgodnie z katastrzem 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 	<ul style="list-style-type: none"> – 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 używaniu 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 odmiennie 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 wyłączenia, ta procedura jest szczegółowo opisana w uogn. Wyłączenie 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 wyłączenie może nastąpić tylko za słusznym odszkodowaniem. Pozostałe zasady wyłączenia:

- wyłączyć można jedynie nieruchomość;
- nieruchomości przeznaczone pod wyłączenie 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);
- wyłączyć można na rzecz Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego;
- wyłączenie może być dokonane tylko na cel publiczny;
- wyłączana nieruchomość jest niezbędna do realizacji celu publicznego;
- nieruchomości nie można pozyskać w inny sposób niż przez wyłączenie;
- wyłączenie dokonuje się za słusznym odszkodowaniem.

W ustawie narzucono na organ realizujący wyłączenie 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 wnioski o wyłączenie 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 wyłączoną 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 szczególnie 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 wchodzi do jej zasobu oraz jakie jest ich przeznaczenie.

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest aktem prawa miejscowego. Plan miejscowy uchwała 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;
- l) 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:

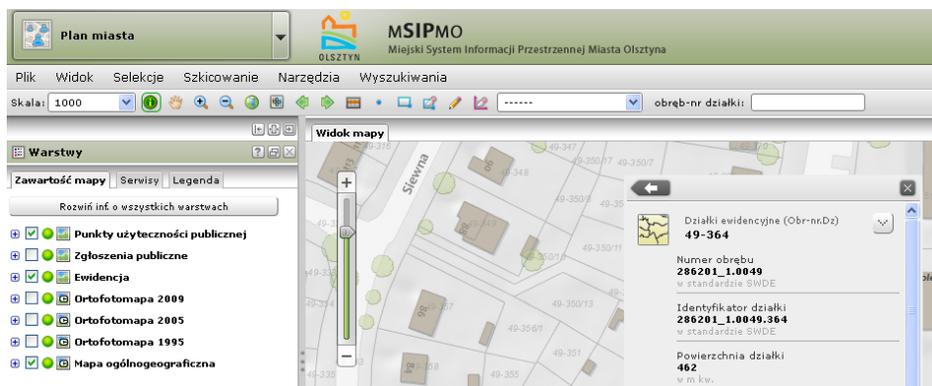
- a) zestawienie powierzchni nieruchomości zasobu oraz nieruchomości Skarbu Państwa oddanych w użytkowanie wieczyste;
- b) prognozę:
 - dotyczącą udostępnienia nieruchomości zasobu oraz nabywania nieruchomości do zasobu;
 - poziomu wydatków związanych z udostępnieniem nieruchomości zasobu oraz nabywaniem nieruchomości do zasobu;
 - wpływów osiągniętych 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 uchwała 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).

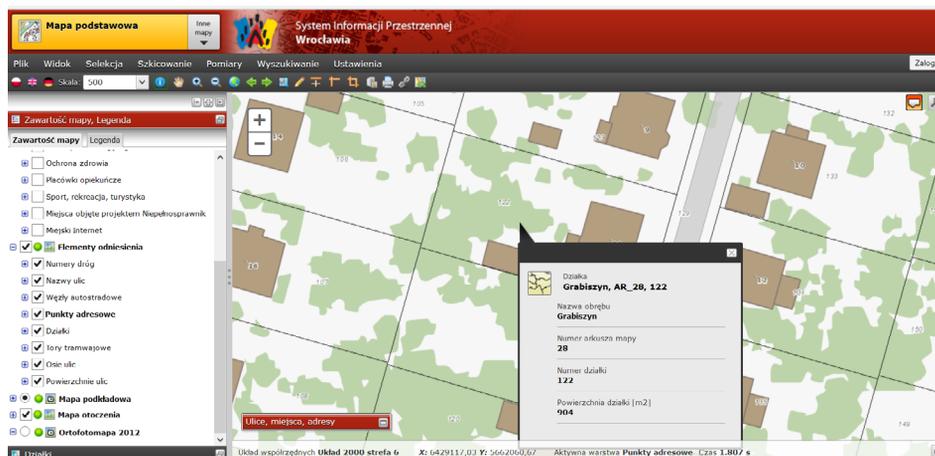


Rys. 2. Miejski System Informacji Przestrzennej Miasta Olsztyna

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,

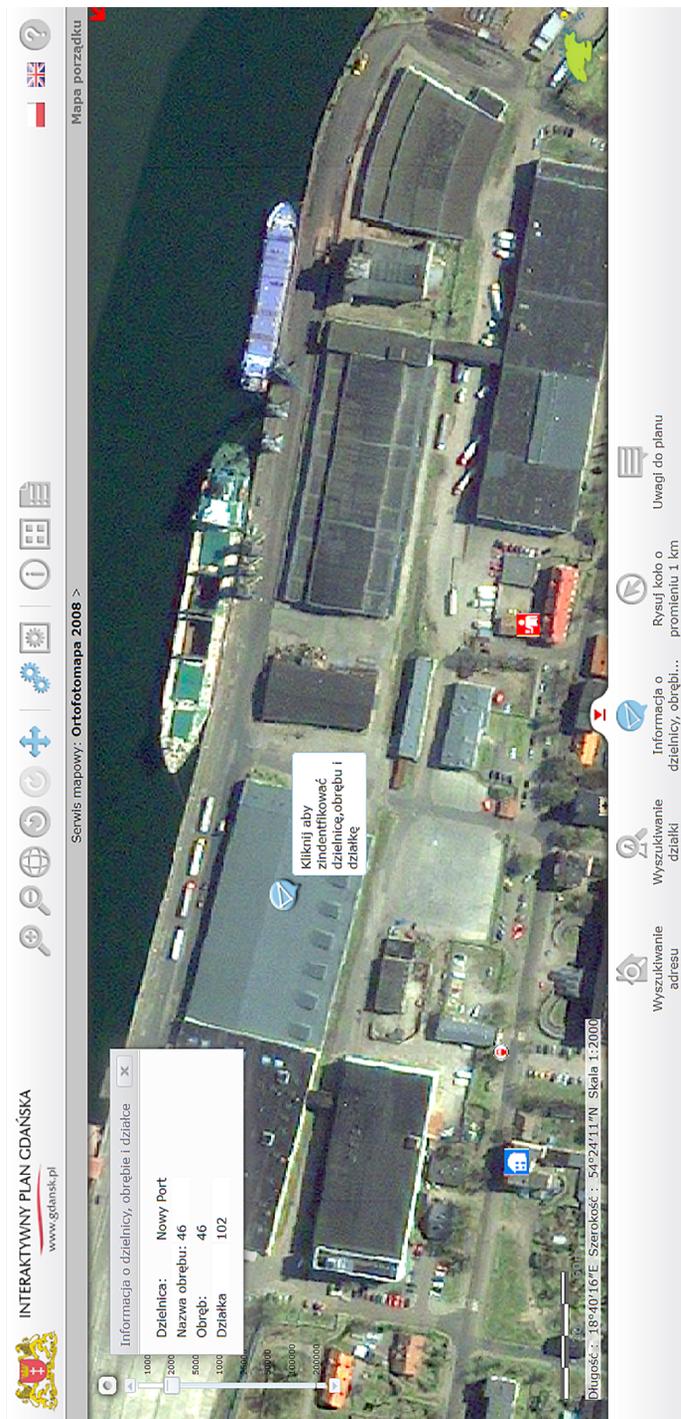
numer przed podziałem (w przypadku nieruchomości powstałych z podziału lub scalenia innych działek ewidencyjnych), numer działki według numeracji sprzed zmiany, datę najbardziej aktualnego wypisu i wyrys z ewidencji gruntów, które gromadzone są przed Zespół Ewidencji Gruntów. Baza zawiera pola, w których 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.

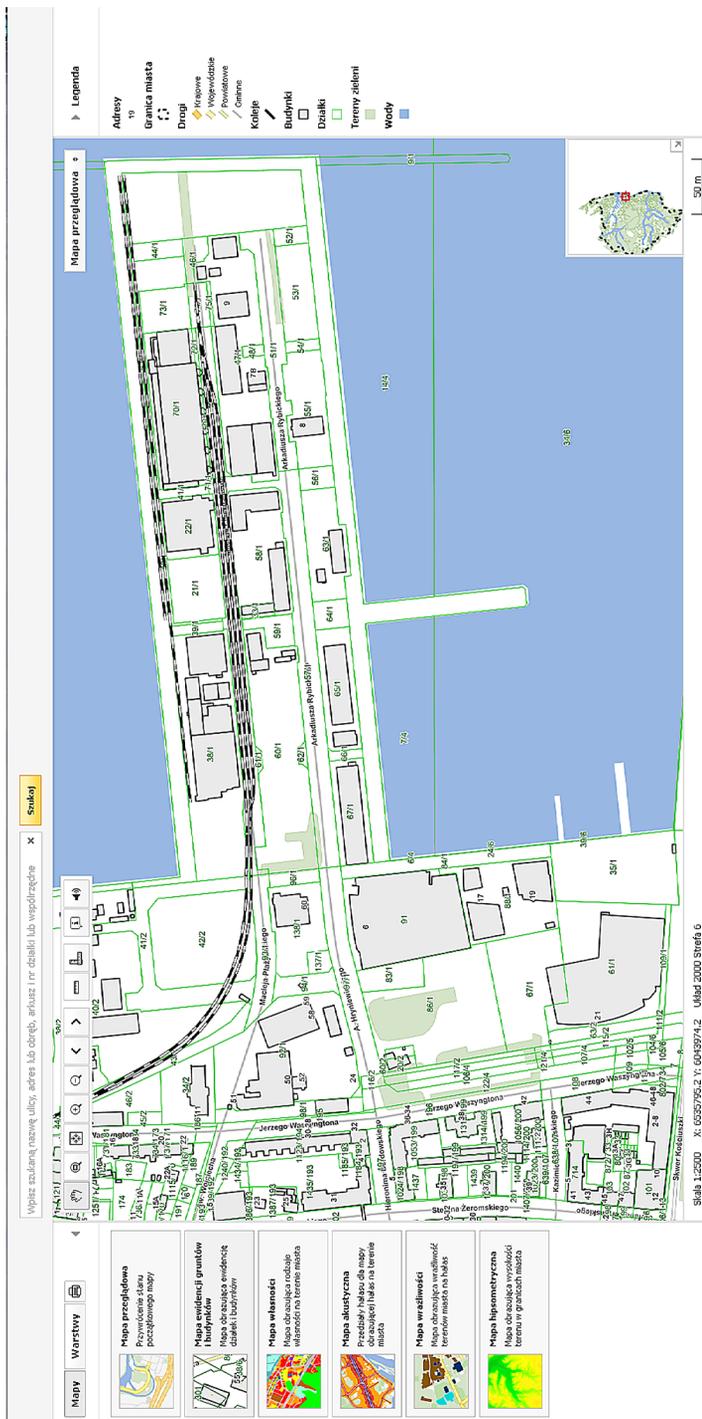
ANALIZA SWOT GOSPODAROWANIA PUBLICZNYMI ZASOBAMI NIERUCHOMOŚCI

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

cd. tabeli 2
cont. table 2

	1	2	3
Słabe strony Weaknesses	<ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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). <ol style="list-style-type: none"> 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). 	<ol style="list-style-type: none"> 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. <ol style="list-style-type: none"> 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	<ol style="list-style-type: none"> 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. <ol style="list-style-type: none"> 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. 	<ol style="list-style-type: none"> 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. <ol style="list-style-type: none"> 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 nieruchomości 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 ładu 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 ładu, 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 Informacji Przestrzennej Wrocławia, www.gis.um.wroc.pl (dostęp: 28.10.2015 r.).
- System Informacji Przestrzennej Gdyni, <http://server.miesto.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. o gospodarowaniu 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.
- Żrobek, 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.

ROZPOZNANIE SKUTECZNOŚCI POZYSKANIA I EFEKTYWNEGO WYKORZYSTANIA UNIJNEGO WSPARCIA NA PRZEDSIĘWZIĘCIA INFRASTRUKTURALNE W GMINACH – STUDIUM PRZYPADKÓW

Małgorzata Dudzińska

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła gminom pozyskiwanie środków na rozwój społeczno-gospodarczy i podnoszenie konkurencyjności. Gminy mogą realizować inwestycje znacznie przekraczające ich możliwości finansowe ograniczone poziomem osiąganych dochodów. Wielkość uzyskanego przez jednostki samorządu terytorialnego (JST) wsparcia w porównaniu z innymi grupami biorców powoduje, że są one największym biorcą unijnej pomocy. Stąd istotne wydaje się zarówno rozpoznanie uwarunkowań skutecznego pozyskania, jak i efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia właśnie przez tę grupę beneficjentów. W artykule zobrazowano także wpływ realizacji analizowanych przedsięwzięć na przestrzeń wiejską. Obszar badań obejmował trzy gminy położone w województwach podlaskim, warmińsko-mazurskim i zachodniopomorskim, które charakteryzowały się podobną liczbą mieszkańców. W pracy posłużono się jakościowymi metodami, a szczególnie metodą analizy i konstrukcji logicznej, w tym identyfikacji.

Słowa kluczowe: gmina, programy operacyjne, środki z UE

WPROWADZENIE

Akcesja Polski do Unii Europejskiej umożliwiła JST pozyskanie środków wspierających rozwój społeczno-gospodarczy i podnoszących ich konkurencyjność [Standar i Puślecki 2011]. Fundusze pomocowe stanowią dla JST szansę na realizację zarówno przedsięwzięć infrastrukturalnych, jak i projektów związanych z rozwojem społeczności lokalnych [Zawora 2012]. Dzięki funduszom unijnym JST są w stanie realizować inwestycje

Adres do korespondencji – Corresponding author: Małgorzata Dudzińska, Katedra Analiz Geoinformacyjnych i Katastru, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, ul. R. Prąwocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, e-mail: gosiadudz@uwm.edu.pl

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

znacznie przekraczające ich możliwości finansowe ograniczone poziomem osiąganych dochodów. Dotyczy to zwłaszcza gmin wiejskich [Perek i Zawojska 2011]. Często możliwość pozyskania środków z UE decyduje o wyborze rodzajów inwestycji realizowanej przez gminy [Grzebyk 2009]. Mimo wielu krytycznych poglądów na temat znaczenia środków pomocowych UE oraz ich wielkości (z uwzględnieniem wielkości płaconej przez Polskę składki członkowskiej), można stwierdzić, iż jest to w obecnej sytuacji finansowej Polski najistotniejszy instrument polityki rozwoju regionalnego i lokalnego. Fundusze polityki spójności stanowią swego rodzaju instrument koncentracji środków, które sprzyjają realizacji inwestycji zwiększających potencjał rozwojowy [Wyszkowska 2010].

Samorządy dotychczas wykazały się bardzo dużą mobilizacją w pozyskiwaniu funduszy unijnych. Każde z województw, 98% powiatów oraz 78% wszystkich gmin w Polsce uzyskało wsparcie z funduszy unijnych na realizowane projekty [Przegląd regionalny nr 2... 2008 r.].

Wielkość uzyskanego przez JST wsparcia w porównaniu z innymi grupami beneficjentów powoduje, że są one największym biorcą unijnej pomocy. Stąd istotne wydaje się zarówno rozpoznanie uwarunkowań skutecznego pozyskania, jak i efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia właśnie przez tę grupę beneficjentów [Wyszkowska 2010], które najczęściej gminy przeznaczały na realizację inwestycji [Zawora 2012].

CELE I METODY

Celem opracowania jest ocena skali wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej na realizację przedsięwzięć infrastrukturalnych (bez inwestycji pod drogi) przez trzy samorządy gmin wiejskich z trzech województw: warmińsko-mazurskiego, podlaskiego i zachodniopomorskiego, które znajdują się w trzech rejonach NUTS 1 Polski (odpowiednio: północnym, wschodnim i północno-zachodnim). W artykule zobrazowano także wpływ zrealizowanych przedsięwzięć na przestrzeń wiejską.

W pracy posłużono się jakościowymi metodami, a szczególnie metodą analizy i konstrukcji logicznej, w tym identyfikacji [Dawidowicz i Żróbek 2012]. Poprzez analizę i przeważenie nową konstrukcją metoda ta scala treści badanego problemu, pozwalając wysunąć nowe optymalne rozwiązanie. Zastosowano też metodę analizy porównawczej i metodę monograficzną – analizy literatury, dokumentów i przepisów prawnych dotyczących odnośnej problematyki [Dudzińska i Kocur-Bera 2014].

Badania podzielono na trzy etapy. Na etapie I ustalono podobieństwa i różnice między analizowanymi jednostkami badawczymi. Na etapie II przedstawiono rodzaje pozyskanych projektów inwestycyjnych współfinansowanych ze środków UE przez objekty badawcze i ich porównanie. Na etapie III zaprezentowano zaś wpływ zrealizowanych projektów na przestrzeń wiejską. Etapem kończącym badania było wyciągnięcie wniosków.

Etap I. Ustalono podobieństwa i różnice między analizowanymi jednostkami badawczymi

Objektami badawczymi są gminy wiejskie Raczki, Prostki i Banie. Położone są one na obszarach wiejskich, w których większość ludności utrzymuje się z rolnictwa, a w gminie Prostki i Banie dodatkowo z leśnictwa.

Gminy Raczki i Prostki są położone w północno-wschodniej części Polski, zaś gmina Banie w północno-zachodniej.

Obszar gminy Raczki znajduje się na pograniczu dwóch makroregionów: Pojezierza Litewskiego i Pojezierza Mazurskiego. Na zachód od rzeki Czarnej Hańczy oraz na południe od Puszczy Romnickiej znajduje się obszar z urozmaiconą rzeźbą terenu w postaci rynien polodowcowych z dużą liczbą jezior. Gmina jest podzielona na 34 sołectwa (36 wsi). Pod względem liczby ludności jest największa w powiecie suwalskim [PRLGR1 2011]. Charakteryzuje się jednak niskim wskaźnikiem gęstości zaludnienia – 42 osoby/km² – 6027 mieszkańców, z czego ponad 2300 (1/3) osób mieszka w samych Raczkach.

Obszar gminy Raczki charakteryzuje się gorszymi od przeciętnych w kraju warunkami glebowo-klimatycznymi. Agroklimat wyróżnia się wyraźnie skróconym okresem wegetacyjnym, a silne urzeźbienie terenu powoduje intensywny spływ powierzchniowy i bezpowrotnie utratę części korzystnych dla rolnictwa wód opadowych. Ogólny wskaźnik waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej (rzeźba terenu, agroklimat, warunki wodne, glebowe) wynosi 56,0 pkt, wskaźnik ten dla Polski – 66,6 pkt).

W gminie rozwija się drobna działalność gospodarcza, nie ma tam żadnych zakładów przemysłowych. Gmina stwarza ciekawe możliwości inwestowania w turystykę wodną, agroturystykę oraz rolnictwo ekologiczne i przemysł spożywczy [Aktualizacja programu ochrony... 2015].

Obszar gminy Prostki zaliczany jest do jednego makroregionu – Pojezierza Mazurskiego i dwóch mikroregionów – w zachodniej części są to Wzgórza Dybowskie, we wschodniej – Obniżenie Selmenckie. Największą miejscowością, pełniącą rolę ośrodka gminnego, są Prostki (o liczbie mieszkańców około 2800 osób, co stanowi 35% populacji gminy) [PRLGP2 2004].

Gmina charakteryzuje się dobrymi warunkami glebowymi, w częściach północno-zachodniej oraz wschodniej występują zwarte, duże kompleksy gleb żyznych IIIa, IIIb i IVa. W mniejszych kompleksach w całej gminie, a przede wszystkim w jej części południowo-środkowej i wschodniej, występują gleby klasy IVb, w części środkowej i południowo-zachodniej przeważają gleby słabsze V i VI klasy.

Gmina Banie zajmuje powierzchnię 206 km², na której znajduje się 19 miejscowości zgrupowanych w 15 sołectwach. Gmina swoim obszarem obejmuje trzy mezoregiony wchodzące w skład podpowinowacji Pobrzeży Południowobałtyckich. Średnia gęstość zaludnienia wynosi 31 osób na 1 km². Liczba mieszkańców poszczególnych wsi wchodzących w skład gminy jest zróżnicowana i jedynie wieś Banie można uznać za dużą, podczas gdy pozostałe to małe i średnie miejscowości. Użytki rolne w gminie zajmują około 12 636 hektarów, co stanowi 61,40% całej powierzchni gminy.

Większość z nich jest wykorzystywana jako grunty orne. Użytki leśne zajmują obszar o powierzchni 5595 ha, co stanowi 27,14% powierzchni. Na terenie gminy występują gleby żyzne, przeważnie od 3. do 5. kompleksu przydatności rolnej.

Obszar gminy charakteryzuje się występowaniem gleb, które pod względem bonitacji gruntów ornych zakwalifikowano do klas IIIb–VIz, a pod względem bonitacji użytków zielonych do klas II–VIz. Warunki gruntowe sprzyjają produkcji rolniczej. W odniesieniu do gruntów ornych gleby dobre – o wysokich klasach bonitacyjnych (III i IV) zajmują

niemal 60% ich całkowitej powierzchni. Gleby słabe i najslabsze (klasy V i VI) stanowią pozostałą część powierzchni gruntów ornych – jest to obszar ok. 5000 ha [Strategia Rozwoju Gminy Banie... 2015]. Zestawienie porównawcze analizowanych gmin przedstawiono w tabeli 1.

Tabela 1. Charakterystyka analizowanych gmin
Table 1. Comparison of characteristics for municipalities

Nazwa atrybutu The attribute name	Gmina Raczki Municipality Raczki	Gmina Prostki Municipality Prostki	Gmina Banie Municipality Banie
1	2	3	4
Województwo Voivodship	podlaskie Podlasie	warmińsko- -mazurskie Warmia-Mazury	zachodniopo- morskie West Pomeranian
Powiat – Province	suwalski	ekcki	gryfiński
Typ gminy – Type of municipality	wiejska	wiejska	wiejska
Powierzchnia – Surface	142,25 km ²	230,47 km ²	205,81 km ²
Liczba sołectw/liczba miejscowości The number of municipal subdivision/number of villages	34/36	40/44	15/19
Liczba ludności – The number of people	6 027	7 505	6 442
Gęstość zaludnienia – Density of population	42 osób/km ²	32 osób/km ²	31 osób /km ²
Użytki rolne [%] – farmland in [%]	73%	66%	60%
Liczba bezrobotnych zarejestrowanych The number of registered unemployed	3,6	13,9	9,3
Liczba pracujących na 1000 ludności The number of working on the 1000 population	75	87	51
Ludność w wieku produkcyjnym The working age population	3 767	4 820	4 184
Wydatki gminy na jednego mieszkańca Expenditure municipalities per capita	3 236	3 656	3 430
Dochody ogółem gminy [zł] Total revenue of the municipality [zł]	18 616 tys. 3 089 zł/os	28 217 tys. 3 760 zł/os	20 929 tys. 3 249 zł/os
Dochody własne gminy i w przeliczeniu na mieszkańca [zł] Own revenues municipality per capita [zł]	5 467 tys. 907 zł/os	8 946 tys. 1 192 zł/os	8 252 tys. 1 280 zł/os
Subwencje w przeliczeniu na mieszkańca [zł] Subsidies per capita [zł]	8 806 tys. 1 461 zł/os	10 833 tys. 1 443 zł/os	6 997 tys. 1 086 zł/os

cd. tabeli 1
cont. table 1

1	2	3	4
Środki z budż. państwa lub inne przekazane jako współfinansowanie progr. i proj. realizowanych z udz. śr.	655 tys. 109 zł/os	1 628 tys. 217 zł/os	374 tys. 58 zł/os
z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności UE [zł]			
Funding of programs and projects implemented with the participation of structural funds and the Cohesion Fund of the EU [zł]			

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z GUS na rok 2014 – Urząd Statystyczny w Białymstoku. 2015, Urząd Statystyczny w Olsztynie. 2015, Urząd Statystyczny w Szczecinie. 2015, Bank danych lokalnych. 2015

Source: Own study based on data from the Central Statistical Office – Urząd Statystyczny w Białymstoku. 2015, Urząd Statystyczny w Olsztynie. 2015, Urząd Statystyczny w Szczecinie. 2015, Bank danych lokalnych. 2015

Etap II. Projekty inwestycyjne współfinansowane ze środków UE realizowane na obszarze analizowanych gmin

Jako podstawę analizy przyjęto dwa okresy absorpcji środków unijnych, tj. lata: 2004–2006 – pierwszy okres finansowy członkostwa Polski w UE oraz 2007–2013 – drugi okres finansowy (tab. 2).

W gminie Raczki w badanym okresie zrealizowano 12 projektów współfinansowanych ze środków UE. Trzy projekty były realizowane w pierwszym, a dziewięć w drugim okresie programowania. W latach 2004–2006 analizowana gmina uzyskała współfinansowanie do projektów o łącznej wartości 1228 tys., a dofinansowanie wyniosło 768 tys., co stanowiło 62% kosztów zrealizowanych inwestycji (tab. 2). W drugim okresie programowania w gminie Raczki zrealizowano projekty współfinansowane o wartości 28 698 tys., a dofinansowanie stanowiło 69% kwoty. Największe dofinansowanie otrzymała gmina z programu operacyjnego infrastruktura i środowisko – 7899 tys. Wsparcie obejmowało trzy projekty realizujące „Zrównoważony rozwój rejonu rzeki Rospuda”, a dofinansowanie wyniosło aż 85% kosztów zrealizowanych inwestycji. Analizowana gmina otrzymała również dużą pomoc z Regionalnego programu operacyjnego Warmii i Mazur, jednak dofinansowanie wymagało od niej większego udziału środków własnych, gdyż dofinansowanie z tego programu wyniosło 63% (tab. 2).

W gminie Prostki zrealizowano spośród analizowanych gmin najmniejszą liczbę projektów współfinansowanych z UE. W pierwszym okresie programowania nie zrealizowano żadnego zadania, zaś w latach 2007–2013 – 8 projektów (tab. 2). Gmina otrzymała z realizacji projektów dofinansowanie na kwotę 8790 tys. i wynosiło ono 62% kosztów zrealizowanych projektów. Gmina skorzystała z trzech programów operacyjnych: Programu rozwoju obszarów wiejskich, Regionalnego programu operacyjnego „Warmia i Mazury” oraz Programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”. Największe dofinansowanie pozyskano z Regionalnego programu operacyjnego „Warmia i Mazury”, które wyniosło

Tabela 2. Zestawienie przedsięwzięć infrastrukturalnych współfinansowanych z funduszy unijnych pozyskanych przez Gminę Raczek, Prostki, Banie w latach 2004–2013
 Table 2. List of infrastructural ventures co-financed from European funds by Raczek, Prostki and Banie Districts between 2004 and 2013

Gmina Com- munity	Perspekty- wa finansowa Financial perspective	Fundusz Fund	Program operacyjny Operational programme	Wartość proj. [tys. zł/ /kwotę doł] Value of proj. [thous. zł/ /amount of fund.]		Liczba projektów Number of projects	Przeznaczenie Application
				3	4		
		Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego European Regional Development Fund	Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego „Obszary wiejskie” Integrated Regional Operational Programme “Rural areas”	596 /342	1		– budowa kanalizacji sanitarnej wraz z przyłączami i adaptacja szamb w Raczkach – etap A – construction of sewage system – Phase A – Raczek
Raczek	2004–006	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej European Agricultural Guarantee Fund	Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz Rozwój obszarów wiejskich 2004–2006 Sectoral Operational Programme Restructuring and Modernisation of the Food Sector and Rural Development	632 /426	2		– remont Gminnego Ośrodka Kultury w Raczkach: Europejski Dom Spotkań Młodzieży – renovation of the Municipal Cultural Centre in Raczek – zakup wyposażenia do Europejskiego Domu Spotkań Młodzieży w Raczkach – purchase of equipment for the Municipal Cultural Centre in Raczek

cd. tabeli 2
cont. table 2

1	2	3	4	5	6	7
		Europejski Fundusz Rolny na Rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich European Agricultural Fund for Rural Development	Program rozwoju obszarów wiejskich Rural Development Programme	3 310/ /1 777	2	– regulacja gospodarki wodno-ściekowej w Raczkach – adjusting the water and wastewater management in Raczki – zagospodarowanie placu szkolnego przy szkole podstawowej i gimnazjum w Raczkach – renovation of the square of the school at the Primary School and Middle School in Raczki
		Europejski Fundusz Społeczny European Social Fund	Program operacyjny „Innowacyjna gospodarka” Innovative Economy Programme	477/406	1	– „Suwalski Internet równych szans” – Internet in the province of Suwalki
		Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego European Regional Development Fund	Regionalny program operacyjny województwa podlaskiego Operational Programme for the Podlaskie Voivodeship	279/234	1	– doposażenie jednostki OSP Sucha Wieś w specjalistyczny sprzęt ratowniczy (Zintegrowany projekt ochrony przyrody na obszarach chronionych Pojezierza Suwalsko-Augustowskiego) – the purchase of specialized equipment for the volunteer fire brigade in Sucha Wieś
Raczki	2007–2013	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego European Regional Development Fund	Program operacyjny „Infrastruktura i środowisko” The Operational Programme „Infrastructure and Environment”	9 301/ /7 899	3	„Zrównoważony rozwój rejonu rzeki Rospuda” „Sustainable development of the area of the river Rospuda” – rozbudowa gminnej oczyszczalni ścieków w Dowspuździe; – expansion of sewage treatment plant in Dowspuźda) – budowa kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-tłocznej w miejscowości Małe Raczki, Sucha Wieś, Jaśki – construction of sewage system in Małe Raczki, Sucha Wieś, Jaśki – budowa przydomowych oczyszczalni ścieków w miejscowościach: Bolesty Rudniki Chodźki, Bakaniuk, Koniczbór, Stoki, Kurianki Pięrsze (95 szt.) – construction of sewage treatment plants in the towns: Bolesty Rudnik i Chodźki, Bakaniuk, Koniczbór, Stoki, Kurianki Pięrsze (95 pcs.)

1	2	3	4	5	6	7	cd. tabeli 2 cont. table 2
Raczki	2007–2013	Europejski Fundusz Rybacki European Fisheries Fund	PO „Ryby” The draft of „Fish”	1 250/709	2	– zachowanie i restytucja bioróżnorodności doliny Rospudy poprzez rekultywację brzegów i zabezpieczenie szlaku wodnego w miejscowości Raczki – conservation of biodiversity Rospuda Valley (in Raczki) – przebudowa trasy nadbrzeżnej – I etap rewitalizacji Raczek – reclamation of river banks – reconstruction of river routes	
		Europejski Fundusz Rolny na Rzesz Rozwoju Obszarów Wiejskich European Agricultural Fund for Rural Development	Program rozwoju obszarów wiejskich Rural Development Programme	2 126/979	4	– budowa kompleksu boisk sportowych w Prostkach „Moje boisko – Orlik 2012” – construction of sports fields in Prostki – „Orlik 2012” – remont kładki dla pieszych przez rzekę Elk w Prostkach – repair of the footbridge across the river Elk in Prostki – wykonanie sieci wodociągowej z przyłączami w miejscowości Prostki, Niedźwiedzkie, Bobry, Miłusze – implementation of the water supply system in Prostki, Niedźwiedzkie, Bobry, Miłusze	
Prostki	2007–2013	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego European Regional Development Fund	Regionalny program operacyjny „Warmia i Mazury” Operational Programme for the Warmia and Mazury	11341/ 7197	3	– projekt umożliwiający korzystanie z szerokopasmowego dostępu do Internetu przez szkoły i biblioteki – execution of Internet connections to schools and libraries – sieć wodociągowa i kanalizacja sanitarna w miejscowości Prostki, Ostryków, Lipińskie Małe oraz kanalizacja i sieć wodociągowa we wsi Bogusze – execution of water supply and sewerage system in Prostki, Ostryków, Lipińskie Small and Bogusze – budowa i przebudowa oczyszczalni ścieków w Prostkach oraz kanalizacji sanitarnej w Prostkach – construction and reconstruction of wastewater treatment plants in Prostki and construction of a sanitary sewage system in Prostki	
						– budowa dwóch odcinków i oświetlenie trzech odcinków trasy turystyczno-przyrodniczej „Szlakiem Kmicica” w miejscowości Prostki – construction of two sections of lighting and three sections of routes tourist in Prostki	

cd. tabeli 2
cont. table 2

1	2	3	4	5	6	7
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego European Regional Development Fund	2007–2013	Regionalego programu operacyjnego województwa zachodniopomorskiego Operational Programme for the West Pomeranian Voivodeship	1212/850	2	– zwiększenie stanu bezpieczeństwa, ograniczenie skutków zagrożeń naturalnych oraz przeciwdziałanie poważnym awariom poprzez przebudowę obiektu OSP w Baniach i zakup specjalistycznego sprzętu – reconstruction of the building of the Volunteer Fire Brigade in Banie and the purchase of specialized equipment – rekultywacja składowiska odpadów w Kunowie oraz zakup pojemników do selektywnej zbiórki odpadów i odpadów BIO w gminie Banie – reclamation landfill in Kunów and purchase of containers for separate waste collection and waste BIO in the Municipality Banie	
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego European Regional Development Fund		Inicjatywa Wspólnotowa „INTERREG IVA” Community Initiative Programme “INTERREG”	1890/ /1582	1	– modernizacja infrastruktury technicznej łączącej polskie i niemieckie gminy i miasta Mark Ladin, Brussow, Carmzow–Wallnow, Schenkenberg, Schönfeld, Mescherin, Angermünde, Schwedt/Odra, Banie, Cedynia, Chojna, Gryfino, Kolbaskowo, Stare Czarnowo i Trzcińsko-Zdrój – modernization of technical infrastructure linking the Polish and German municipalities and cities Mark Ladin, Brussow, Carmzow–Wallnow, Schenkenberg, Schönfeld, Mescherin, Angermünde, Schwedt/Odra, Banie, Cedynia, Chojna, Gryfino, Kolbaskowo, Stare Czarnowo i Trzcińsko-Zdrój	

Źródło: opracowanie własne
Source: own compilation

7197 tys. i obejmowało trzy projekty związane z realizacją sieci internetowej, wodociągowej i kanalizacyjnej oraz przebudową i budową oczyszczalni ścieków (tab. 2).

W trzeciej z analizowanych gmin – Banie w latach 2004–2013 zrealizowano dość dużą liczbę projektów (aż 12) z udziałem środków z UE. W pierwszym okresie programowania zrealizowano wprawdzie tylko jeden projekt, ale w drugim – aż 11, a łączna kwota dofinansowania wynosiła 4355 tys. zł (tab. 2). Najwięcej projektów, bo aż osiem, zrealizowano z Programu rozwoju obszarów wiejskich, a suma dofinansowania wynosiła 1841 tys. zł. Nie mniejszą kwotę dofinansowania otrzymała gmina na realizację projektu z programu operacyjnego „Interreg IV A”, Program operacyjny celu 3 „Europejska współpraca terytorialna” – „Współpraca transgraniczna” krajów Meklemburgia-Pomorze Przednie/Brandenburgia i Rzeczpospolita Polska (województwo zachodniopomorskie), która wynosiła 1582 tys. zł. Celem działania było intensywniejsze powiązanie wewnętrzne regionu poprzez rozszerzenie i udoskonalenie ofert turystycznych oraz umożliwienie dotarcia do wspólnych dla regionu miejsc aktywności i wypoczynku po obu stronach granicy.

Największą kwotę dofinansowania na realizowanie projektów otrzymała gmina Raczki, zaś najmniejszą gmina Banie. Przeliczając kwotę na mieszkańca i powierzchnię gminy, kwota dofinansowania wynosi dla jednostki samorządu terytorialnego z województwa podlaskiego odpowiednio – 1957 zł/os. i 83 tys. zł/km², z warmińsko-mazurskiego – 1171 zł/os. i 38 tys. zł/km², zachodniopomorskiego – 676 zł/os. i 21 tys. zł/km². Wysokość uzyskanego dofinansowania w gminie Raczki jest prawie 3-krotnie większa niż w gminie Banie, przeliczając na mieszkańca i prawie 4-krotnie większa w przeliczeniu na powierzchnię gmin.

Gmina Raczki ma najmniejszą powierzchnię spośród analizowanych gmin i uzyskała najmniejszy dochód na mieszkańca ogółem i własny w 2014 r. Otrzymała jednak największe dofinansowanie ze środków UE w badanym okresie.

Mimo iż w pierwszym okresie gmina Prostki nie wykazywała aktywności w pozyskiwaniu środków na realizację inwestycji z udziałem funduszy z UE, w kolejnym okresie programowania częściowo nadrobiła zaległości i pozyskała dość znaczną kwotę dofinansowania, która w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi prawie 1/3 dochodów ogółem na mieszkańca gminy z 2014 r.

Inwestycje, które były współfinansowane ze środków UE i realizowane najczęściej we wszystkich trzech gminach, związane były z gospodarką wodno-ściekową.

- Gmina Raczki zrealizowała sześć projektów z tego zakresu, a finansowanie pochodziło z:
- Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego „Obszary wiejskie” (budowa kanalizacji w Raczkach – etap A),
 - Programu rozwoju obszarów wiejskich (regulacja gospodarki wodno-ściekowej w Raczkach),
 - Programu operacyjnego „Infrastruktura i środowisko” (budowa kanalizacji sanitarnej grawitacyjno-tłocznej w miejscowościach Małe Raczki, Sucha Wieś, Jaśki i rozbudowa gminnej oczyszczalni ścieków oraz budowa przydomowych oczyszczalni ścieków).

Ogólna suma zdobytego przez gminę Raczki dofinansowania na realizację zadań związanych z gospodarką wodno-ściekową wynosiła 9517 tys., co stanowiło prawie 81% całej kwoty dofinansowania pozyskanego przez nią na inwestycje infrastrukturalne w latach 2004–2013.

W gminie Prostki na realizację gospodarki wodno-ściekowej pozyskano fundusze z PROW 2007–2013 (wykonanie sieci wodociągowej z przyłączami w miejscowościach Prostki, Niedźwiedzkie, Bobry, Miłusze) i Regionalnego programu operacyjnego „Warmia i Mazury” (dwa projekty – sieć wodociągowa i kanalizacja sanitarna w miejscowościach Prostki – Ostryków – Lipińskie Małe, kanalizacja i sieć wodociągowa „Bogusze” oraz budowa i przebudowa oczyszczalni ścieków w Prostkach oraz kanalizacji sanitarnej w Prostkach). Również w tej JST wielkość wsparcia na wymienione działania była największa, wynosiła 7461 tys. zł, co stanowiło 85% uzyskanego dofinansowania z UE.

W gminie Banie zrealizowano tylko jeden projekt – „Przebudowa kanalizacji sanitarnej i wodociągowej – w ciągu ulic we wsi Banie – etap I” z programu operacyjnego – PROW 2007–2013. Dofinansowanie na to działanie wynosiło 646 tys. zł i stanowiło 15% kwoty uzyskanego dofinansowania.

Inne, podobne działania, które realizowano w badanych gminach, dotyczą projektów związanych z realizacją Internetu (gmina Raczki i Prostki z Programu operacyjnego „Innowacyjna gospodarka”) oraz z budową lub remontem centrów kultury (gmina Raczki i Banie – Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz Rozwój obszarów wiejskich 2004–2006 i PROW 2007–2013).

Etap III. Wpływ zrealizowanych projektów na przestrzeń wiejską

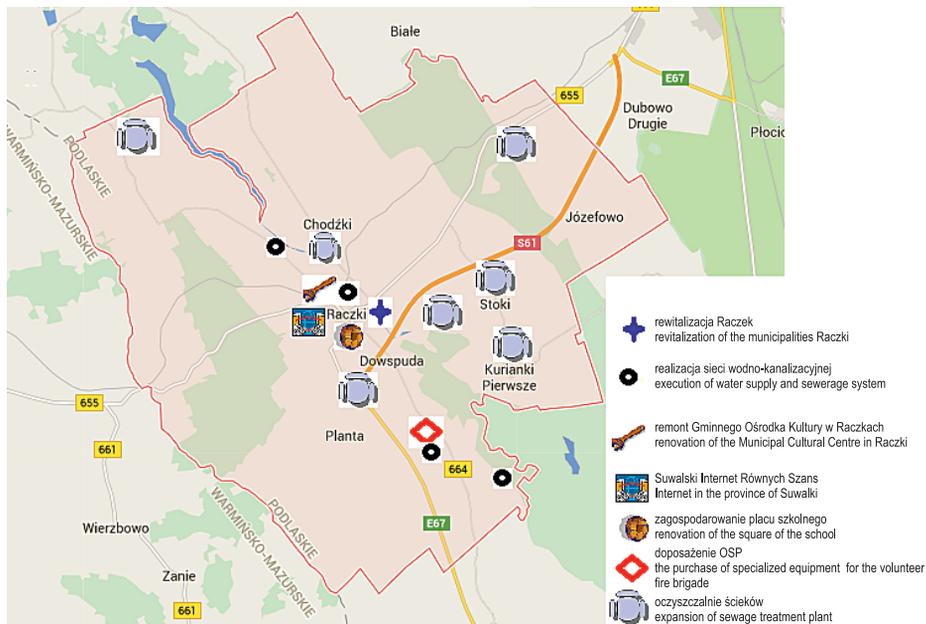
Według Kłodzińskiego [2008], obszary wiejskie przez ostatnich kilkadziesiąt lat uległy znacznym pozytywnym przeobrażeniom zarówno dzięki środkom przedakcesyjnym, środkom przyznanych państwom członkowskim, jak i funduszom pochodzącym z innych państw. Inwestycje przeprowadzane w gminach i współfinansowane z funduszy UE w różnym stopniu realizowały cele zawarte w ich strategiach [Kutkowska i Struś 2011].

Inwestycje w analizowanych gminach miały głównie charakter infrastrukturalny. Związane były m.in. z budową wodociągów, kanalizacji sanitarnych i oczyszczalni ścieków, tak więc były zgodne z realizacją celu środowiskowego zrównoważonego rozwoju gminy.

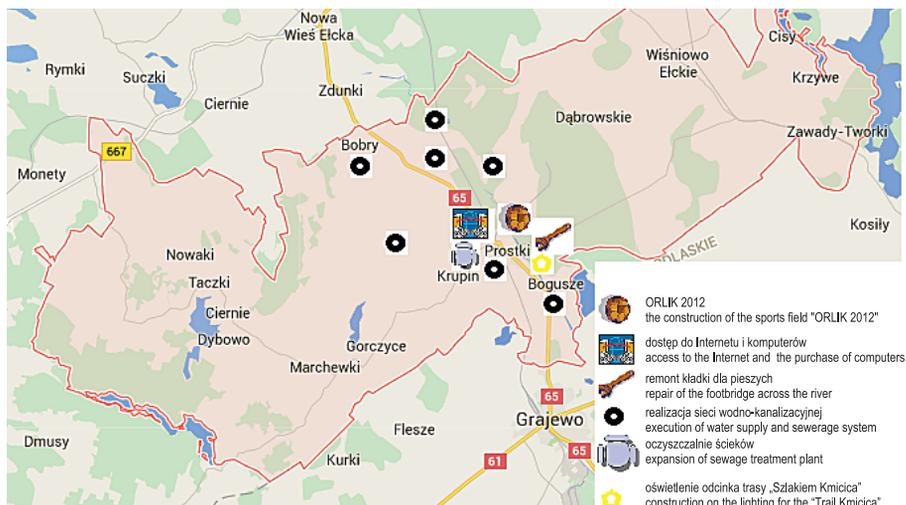
Na obszarach wiejskich obserwuje się różnice między długością sieci wodociągowej a kanalizacyjnej. Ten wynik przekłada się na jakość życia mieszkańców wsi. Udział ludności obsługiwanej przez sieć kanalizacyjną jest prawie o połowę niższy od tego wskaźnika obliczonego dla sieci wodociągowej. Ta dysproporcja stanowi barierę dla rozwoju społeczno-gospodarczego i może stanowić zagrożenie dla degradacji środowiska. Tylko równomierny rozwój obu sieci oraz trzeciego elementu – oczyszczalni ścieków przyczyni się do poprawy życia ludności oraz stanu środowiska przyrodniczego [Bański i Czapiewski 2008, Standar i in. 2013].

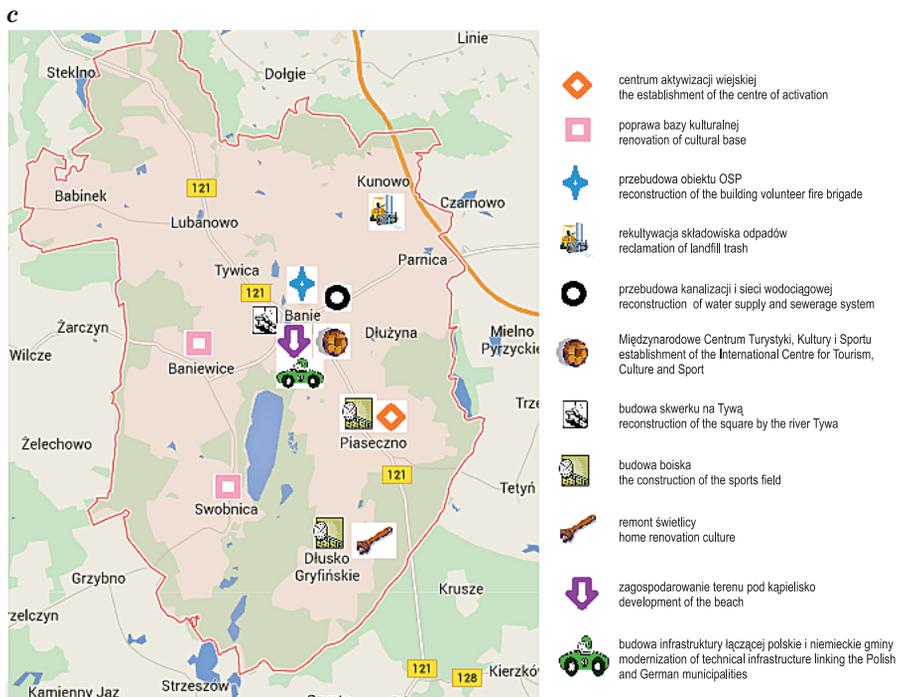
Obecnie w analizowanych gminach, zwłaszcza w Raczkach i Prostkach obserwuje się szczególny rozwój obu tych sieci w realizowanych projektach. Niemniej rozwój ten nie odbywa się równomiernie w całej gminie, a najczęściej w jej części centralnej, przy miejscowościach gminnych (rys. 1.).

a



b





Rys. 1. Rozmieszczenie na obszarach analizowanych gmin zrealizowanych projektów współfinansowanych z UE: *a* – gmina Raczki, *b* – gmina Prostki, *c* – gmina Banie

Fig. 1. Distribution of the realized projects in the areas of the analyzed districts co-financed by the European Union: *a* – municipality Raczki, *b* – municipality Prostki, *c* – municipality Banie

Źródło: opracowanie własne

Source: own compilation

Nierównomierny rozwój obu sieci jest zjawiskiem powszechnym i wynika z polityki inwestycyjnej gmin polegającej na wyposażeniu nowych obszarów i likwidacji części starych urzędów [Myna 2003, Rakowska i Wojewódzka-Wiewiórska 2010, Dolata 2011].

W gminie Raczki projekty współfinansowane ze środków UE są położone głównie w centralnej części gminy w miejscowości gminnej i jej sąsiedztwie. Jedynie przydomowe oczyszczalnie ścieków zlokalizowane są na obszarze całej gminy (rys. 1).

Podobnie na obszarze gminy Prostki projekty realizowane są w centralnej części gminy i na obszarze wzdłuż drogi krajowej E65 Ełk–Grajewo (rys. 1).

W gminie Banie projekty realizowane są na większej powierzchni gminy w części centralnej i południowej (rys. 1).

W analizowanych gminach wdrażane projekty wpisują się w przestrzeń wiejską i wpływają na zmianę trajektorii rozwoju danej gminy i stanowią nową podstawę gospodarki lokalnej.

WNIOSKI

1. W badanych gminach różna była aktywność i skuteczność, a co za tym idzie – skala uzyskanych środków finansowych na realizację projektów inwestycyjnych współfinansowanych z UE. Gmina najmniejsza o najniższym dochodzie na osobę uzyskała największą kwotę wsparcia i zrealizowała 12 projektów (1957 zł/mieszkańca, 83 tys. zł/km² powierzchni gminy). Kutkowska [2015] uważa, iż powodów zróżnicowania w sięganiu po środki europejskie upatrywać należy w ograniczeniach finansowych związanych z koniecznym wkładem własnym oraz różnym doświadczeniem urzędników gminnych w pozyskiwaniu wsparcia unijnego. Niewykluczone, że również władze gminne z różną aktywnością i determinacją działały na rzecz pozyskiwania środków unijnych.

2. Lata 2004–2006 były dla władz gmin okresem pierwszych doświadczeń związanych z pozyskiwaniem pieniędzy z funduszy unijnych. Nie wszystkie gminy wykorzystywały ten okres i pozyskały środki na realizację projektów. Przykładem jest gmina Prostki, która nie zrealizowała przedsięwzięcia infrastrukturalnego współfinansowanego ze środków UE w tym czasie.

3. Fundusze unijne wpłynęły na podniesienie poziomu życia mieszkańców obszarów wiejskich, zwiększając dostępność do najpotrzebniejszych elementów infrastruktury technicznej, społecznej i poprawiając parametry przestrzeni wiejskiej. Na obszarze analizowanych gmin zrealizowano m.in. projekty sieci infrastruktury wodno-kanalizacyjnej.

4. Największe środki z UE pozyskiwały analizowane gminy na realizację gospodarki wodno-ściekowej. Inwestycje były finansowane z kilku programów operacyjnych (gmina Raczki otrzymała dofinansowanie w kwocie 9517 tys. zł, co stanowiło 85% uzyskanego dofinansowania, gmina Prostki – 7461 tys. zł, co stanowiło 82% kwoty dofinansowania, gmina Banie – 646 tys. zł – 15% uzyskanego dofinansowania). Realizowane też były projekty związane z siecią internetową, budową i remontem domów kultury, przeciwdziałaniem zagrożeniom np. wodnym czy właściwemu zagospodarowaniu skwerów, kąpielisk, placów, boisk itp.

5. Dzięki skutecznemu aplikowaniu władz gmin o środki unijne, zwiększył się dochód gmin i mogły one zrealizować więcej inwestycji infrastrukturalnych.

PIŚMIENNICTWO

Aktualizacja Programu ochrony środowiska dla gminy Raczki na lata 2009–2012 z uwzględnieniem perspektywy na lata 2013–2016, 2009, www.bip.raczki.pl/upload/zal_uchw_XXVIII_140_09.doc (dostęp: 15.12.2015 r.).

Bank Danych Lokalnych, <http://bdl.stat.gov.pl> (dostęp: 20.12.2015 r.).

Bański, J., Czapiewski, K.Ł. (2008). Identyfikacja i ocena czynników sukcesu społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich. Zespół Badań Obszarów Wiejskich. IGiPZ PAN, Warszawa, 28–32, 39, 60–64.

Dawidowicz, A., Żróbek, R. (2012). Determination of model attributes of a cadastral system in the light of recent scientific advancements. Reports and materials of the Polish Real Estate Scientific Society. *Journal of the Polish Real Estate Scientific Society* 20(4), 5–18.

- Dolata, M. (2011). Stan i zmiany wyposażenia obszarów wiejskich w infrastrukturę ochrony środowiska naturalnego. *Problemy Rolnictwa Światowego* 11(26), 51–63.
- Dudzińska, M., Kocur-Bera, K. (2014). Land consolidation as the driving force behind ecological and economic development of rural areas. The 9th International Conference Environmental Engineering – Selected Papers, Vilnius, III, 1–7, http://leidykla.vgtu.lt/conferences/ENVI-RO_2014/Abstracts/5/204.html (dostęp: 20.11.2015 r.).
- Grzebyk, M. (2009). Działalność inwestycyjna miasta Rzeszów w latach 2004–2006. *Problemy ekonomii, polityki ekonomicznej i finansów publicznych*. Red. Sokołowski J., *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 39, 59–67.
- Kłodziński, M. (2008). Czynniki warunkujące wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich w Polsce. *Centr. Bibl. Roln., Rolniczy Magazyn Elektroniczny*, 27.
- Kutkowska, B., Struś, M. (2011). Wykorzystanie funduszy strukturalnych UE do realizacji celów rozwojowych na przykładzie wybranych gmin Dolnego Śląska. *Wieś i Rolnictwo* 3, 156–181.
- Myna, A. (2003). Problemy zaopatrzenia ludności w wodę i usuwania ścieków na obszarach wiejskich. Współczesne przekształcenia i przyszłość polskiej wsi. [Red.] Górz, B., Guzik, C. *Studia Obszarów Wiejskich* 4, 70–72.
- Perek, A., Zawojńska, A. (2011). Fundusze unijne jako źródło finansowania inwestycji na obszarach wiejskich na przykładzie gmin powiatu tomaszowskiego w latach 2005–2009. *Rocznik Nauk Rolniczych, seria G, t. 98, z. 3*.
- PRLGP2 – Program rozwoju lokalnego gminy Prostki na lata 2005–2015, aktualizacja 2011 – Załącznik do Uchwały XXXIX/197/05 z dnia 6 maja 2005 r. Rady Gminy Prostki.
- PRLGR1– Plan rozwoju lokalnego gminy Raczki na lata 2004–2013, 2004, www.bip.raczki.pl/upload/u114_zal_PRL.doc (dostęp: 15.12.2015 r.).
- Przegląd Regionalny nr 2. Doświadczenia i szanse regionów, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Programów Regionalnych [2008]. Warszawa.
- Rakowska, J., Wojewódzka-Wiewiórska, A. (2010). Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich w Polsce – stan i perspektywy rozwoju w kontekście powiązań funkcjonalnych. Ekspertyza wykonana na zamówienie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. SGGW, Warszawa.
- Standar, A., Puślecki, Z.W. (2011). Ocena zastosowania środków polityki regionalnej Unii Europejskiej przez samorządy gminne województwa wielkopolskiego. *Wyd. Uniwersytetu Przyrodniczego w Poznaniu*.
- Standar, A., Średzińska, J., Zagrodnik, M. (2013). The significance of the authorities' activity for the absorption of the EU funds and its influence on a local development. The example of the Szamocin Commune. *Journal of Agribusiness and Rural Development* 3(29), 1–14.
- Strategia Rozwoju Gminy Banie na lata 2015–2020, 2015, www.bip.banie.pl/dokumenty/7370 (dostęp: 15.12.2015 r.).
- Urząd Statystyczny w Białymstoku, <http://bialystok.stat.gov.pl> (dostęp: 20.12.2015 r.).
- Urząd Statystyczny w Olsztynie, <http://olsztyn.stat.gov.pl> (dostęp: 20.12.2015 r.).
- Urząd Statystyczny w Szczecinie, <http://szczecin.stat.gov.pl> (dostęp: 20.12.2015 r.).
- Wyszowska, D. (2010). Pozyskiwanie środków pomocowych Unii Europejskiej przez gminy województwa podlaskiego. *Gospodarka Narodowa* 10, 97–112.
- Zawora, J. (2012). Wykorzystanie funduszy Unii Europejskiej do finansowania zadań jednostek samorządu terytorialnego. [W:] Wpływ funduszy unijnych na działalność gospodarczą. Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy, Wydawnictwo Uniwersytetu Rzeszowskiego 27, 136–147.

SOCIAL AND SPATIAL CONDITIONING OF ARABLE FARMS AS THE CRITERION OF SELECTING A PLACE FOR THE REALIZATION OF JOINING AGRICULTURAL LANDS

Summary. The accession of Poland to the European Union enabled districts to raise funds for social-economic development and increase competitiveness. Districts can carry out investments that substantially exceed their financial opportunities that are determined by their income. The amount of the support taken by self-government units, in comparison to other beneficiaries, make the units the biggest recipients of European help. Hence, it is reasonable to recognize the conditioning of effective raising as well as effective use of European support by that group of beneficiaries. The article presents the influence of the realization of investments in rural areas. The research involved 3 districts located in Podlaskie Voivodeship, Warmian-Masurian Voivodeship and West Pomeranian Voivodeship, which have similar amount of inhabitants. The research was conducted with the use of qualitative methods, in particular the analysis and logical construction, including the identification.

Key words: European Union, structural Funds, rural commune

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 15.10.2015

Do cytowania – For citation:

Dudzińska, M. (2016). Rozpoznanie skuteczności pozyskania i efektywnego wykorzystania unijnego wsparcia na przedsięwzięcia infrastrukturalne w gminach – studium przypadków. *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 14(3), 43–59.

SPECYFIKA PRAWNYCH I METODOLOGICZNYCH UWARUNKOWAŃ WYCENY NIERUCHOMOŚCI O CHARAKTERZE ZABYTKOWYM

Janusz Jasiński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Wartość nieruchomości o charakterze zabytkowym wyznacza nie tylko ich wartość materialna, ale również historyczna, naukowa czy też artystyczna, co w połączeniu z dużym zróżnicowaniem rodzajowym i jakościowym stanowi o specyfice wyceny tego segmentu nieruchomości. Przekłada się to także na wymóg posiadania przez rzeczoznawcę majątkowego wiedzy specjalnej oraz indywidualnego podejścia, jak również szczególnej staranności przy wyborze i realizacji procedury wyceny. W artykule dokonano zarówno analizy uwarunkowań prawnych i metodologicznych wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym, jak i omówienia cech i czynników wpływających na ich wartość. W analizie wykazano, że funkcjonujące w Polsce uregulowania prawne oraz wytyczne metodologiczne dotyczące nieruchomości zabytkowych wymagają pilnych zmian i uzupełnień. W prawodawstwie nie wskazano czynników, które należy uwzględnić, określając wartość nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków z zastosowaniem podejścia mieszanego i kosztowego. Nie wskazano również zasad wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym nieobjętych wpisem do rejestru zabytków. Z kolei na obszarze metodologicznym brakuje jednoznacznego wyjaśnienia (wskazania procedury), w jaki sposób rzeczoznawca majątkowy winien w wycenie uwzględnić cechy niematerialne wpływające na wartość tych nieruchomości.

Słowa kluczowe: zabytek, cechy rynkowe, wycena, wartość nieruchomości o charakterze zabytkowym

WSTĘP

Fakt, że nieruchomości o charakterze zabytkowym mogą być i są przedmiotem obrotu rynkowego wiąże się z występującą potrzebą ich wyceny. Określona wartość tych nieruchomości, będąca wynikiem przeprowadzonej przez rzeczoznawcę majątkowego procedury

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

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

wyceny, winna obejmować zarówno ich wartość materialną (użytkową), jak również wartość niematerialną (wartość historyczną, naukową i artystyczną). Zastosowanie właściwej procedury wyceny, w szczególności w zakresie określania ich wartości niematerialnych, wymaga od rzeczoznawcy majątkowego posiadania wiedzy specjalnej. O specyfice wyceny stanowi także fakt, występujący w wielu przypadkach brak notowań cenowych dla nieruchomości podobnych powoduje, że rynek tego segmentu nieruchomości jest ograniczony. Ograniczenia w zakresie obrotu wynikają także z przysługującego gminie prawa pierwokupu, zgodnie z zapisem art. 109, ust 1, pkt 4. Ustawy o gospodarce nieruchomościami [Dz.U. 1997, nr 115 poz. 741, t.j. Dz.U. z 2015 r. poz. 782, 985, 1039].

Zasadniczym celem prezentowanego artykułu jest dokonanie analizy funkcjonujących w Polsce uwarunkowań prawnych i metodologicznych w zakresie określania wartości nieruchomości o charakterze zabytkowym. Badaniami szczegółowymi objęto akty prawne, których zapisy wiążą się z problematyką wyceny tych nieruchomości. Zaliczono do nich: Ustawę z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. z 2003, nr 162, poz.1568, t.j. Dz.U. z 2014, poz.1446 wraz póź. zm.], Ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [Dz.U. z 1997, nr 115, poz. 741, t.j. Dz.U. z 2015 wraz póź. zm.] oraz Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [Dz.U. z 2004, nr 207, poz. 2109, Dz.U. z 2005, nr 196, poz. 1628 i Dz.U. z 2011, nr 165, poz. 985]. Analizą zapisów wynikających z funkcjonujących opracowań metodologicznych w tym zakresie objęto: Tymczasową notę interpretacyjną „Wycena nieruchomości zabytkowych” (były Standard V.3 opracowany przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych w 1998 r.) oraz Międzynarodowy standard wyceny „Prawa do nieruchomości” (MSW 230), wraz z Anekssem „Nieruchomości zabytkowe” opracowany przez Komitet Międzynarodowych Standardów Wyceny (International Valuation Standards Council) w 2011 r. [„Międzynarodowe standardy wyceny” 2011].

SPECYFIKA NIERUCHOMOŚCI O CHARAKTERZE ZABYTKOWYM

Pod pojęciem nieruchomości o charakterze zabytkowym należy rozumieć taką nieruchomość, którą wpisano do rejestru zabytków lub objęto ewidencją zabytków (krajową, wojewódzką czy gminną), a także inną niż wymienione nieruchomości, jeżeli z przepisów szczególnych prawa wynika jej szczególny charakter dla dziedzictwa kulturowego.

Samo pojęcie zabytku zdefiniowano w Ustawie z 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami [Dz.U. nr 162, poz.1568, t.j. Dz.U. z 2014 r. poz.1446 wraz z późn. zm.], dokonując ich podziału na zabytki nieruchome, ruchome i archeologiczne. Przy czym, za zabytek nieruchomy w ustawie uznano nieruchomości, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Zgodnie z ustawą o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego

albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

O specyfice zabytków stanowi przede wszystkim ich szczególna ochrona prawna. Podlegają one ochronie i opiece, bez względu na stan zachowania, w szczególności: będące krajobrazami kulturowymi, układami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi, dziełami architektury i budownictwa, dziełami budownictwa obronnego, obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi, cmentarzami, parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni, miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji [Jasiński 2015].

Ewidencja zabytków prowadzona jest na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym. Krajową ewidencję zabytków w formie zbioru kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków prowadzi generalny konserwator zabytków. Wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków. Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta) prowadzi gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomości z terenu gminy. W ewidencji tej ujęte są zabytki nieruchome wpisane do rejestru, zabytki znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków. Gromadzeniem i zarządzaniem zasobem krajowej ewidencji zabytków, na który składają się zasoby wojewódzkich ewidencji zabytków, zajmuje się w imieniu generalnego konserwatora zabytków Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID). W archiwum dokumentacji ewidencyjnej NID przechowywane są następujące karty ewidencyjne: karty ewidencyjne zabytków wpisanych do rejestru zabytków, karty ewidencyjne zabytków nie wpisanych do rejestru, karty ewidencyjne zabytków ruchomych, karty ewidencyjne zabytków techniki, karty ewidencyjne zabytku archeologicznego, karty adresowe zabytków nieruchomości stosownych dla gminnej ewidencji zabytków. Według stanu na 31.03.2014 r. ewidencja ta obejmowała łącznie 183 192 kart ewidencyjnych, w tym 147 369 kart ewidencyjnych zabytków architektury i budownictwa, 9024 kart ewidencyjnych parków i 25 525 kart ewidencyjnych cmentarzy.

Podstawową i jednocześnie najbardziej powszechną formą ochrony zabytków jest wpis do rejestru zabytków. Do rejestru zabytków wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Z danych NID wynika, że na 23.09.2015 r. wpisem do rejestru zabytków było objętych 69 381 obiektów nieruchomości. W grupie tej rodzajowo wyodrębnia się następujące obiekty: urbanistykę (obiekty wieloprzestrzenne), sakralne, obronne, publiczne, zamki, pałace, dwory, parki, mieszkalne, gospodarcze, przemysłowe, cmentarze i inne). Szczegółowe dane o liczbie zabytków nieruchomości i ich rodzajach w poszczególnych województwach podano w tabeli 1.

Tabela 1. Zabytki nieruchomości wpisane do rejestru zabytków – stan na 23.09.2015 r.
Table 1. Immovable monuments entered in a list of register of monuments – state on 31.06.2015

Województwo Voivodeship	Urbani- styka Urban planning	Sakrał- ne Sacred	Obrotne Defensive	Publicz- ne Public	Zamki Castles	Rezyden- cjonalne Residential	Zielni Green	Folwarcz- ne Farm	Gospo- darcze Econo- mic	Miesz- kalne Reside- ntial	Przem- słowe Industrial	Cmenta- rze Cement- ery	Inne Other	Razem Total
Dolnośląskie	142	1 454	115	652	98	678	854	828	213	2 207	367	337	412	8 332
Kujawsko-pomorskie	22	517	104	182	25	330	409	378	109	510	106	159	157	3 004
Lubelskie	51	843	73	176	13	270	449	308	99	535	69	519	348	3 749
Lubuskie	35	558	104	165	23	214	203	309	77	2 087	101	77	117	4 057
Łódzkie	33	571	15	157	19	270	395	120	96	594	129	153	121	2 673
Małopolskie	56	1 033	66	340	32	289	429	283	235	1 518	76	463	452	5 263
Mazowieckie	129	1 060	68	620	14	503	976	382	171	2 161	292	383	366	7 113
Opolskie	37	668	55	151	28	158	228	190	87	1 052	126	144	149	3 087
Podkarpackie	50	1 063	93	260	19	203	327	289	115	1 183	76	378	280	4 324
Podlaskie	69	527	9	194	4	72	117	83	110	546	75	343	124	2 272
Pomorskie	61	525	106	248	14	228	287	227	199	874	113	154	180	3 191
Śląskie	68	606	17	341	32	177	206	165	222	1 585	207	110	134	3 874
Świętokrzyskie	46	451	19	57	19	102	231	89	19	227	72	194	129	1 655
Warmińsko-mazurskie	67	900	128	298	28	284	448	524	233	2 041	216	585	149	5 900
Wielkopolskie	143	1 134	38	486	22	791	1 035	931	196	1 456	265	383	279	7 138
Zachodniopomorskie	57	881	69	288	23	269	759	163	112	366	130	325	189	3 622
Razem	1 066	12 793	1 079	4 615	413	4 838	7 353	5 269	22 893	18 942	2 420	4 714	3 586	69 381

Urbanistyka – założenia przestrzenne, układy urbanistyczne, ruralistyczne, dzielnice i osiedla, place i ulice (jako wnętrza urbanistyczne), strefy ochrony konserwatorskiej krajobrazu, kanały, linie kolejowe, założenia rekreacyjne i sportowe, miejsca pamięci narodowej.

Urban planning – spatial assumptions – urban systems, rural complexes, districts and settlements, squares and streets (as urban interiors), preservationist protection landscape, canals, railroads, assumptions and recreational sports, a place of national remembrance.

Sakralne – obiekty sakralne – kościoły różnych wyznań, klasztory, dzwonnice, kaplice, kaplice cmentiarne, kostnice, kapliczki przydrożne, figury.

Sacred – religious buildings – churches of various denominations, monasteries, bell towers, chapels, cemetery chapels, mortuary, roadside shrines, statues.

Obronne – obiekty budownictwa obronnego – mury obronne, bramy miejskie, forty, arsenały.

Defensive – objects of defensive construction – walls, gates, forts, arsenals.

Publiczne – budowle użyteczności publicznej – siedziby władz, szkoły i internaty, banki, poczty, hotele i pensjonaty, teatry i kina, koszarzy i więzienia, dworce kolejowe, szpitale i zakłady opiekuńcze, budynki administracyjne zakładów przemysłowych.

Public – public buildings – the seat of government, schools and boarding schools, banks, post offices, hotels and pensions, theaters and cinemas, barracks and prisons, railway stations, hospitals and care facilities, administrative buildings of industrial plants.

Rezydencjonalne – pałace i dwory będące ośrodkami dóbr, pałace miejskie w zespołach rezydencjonalnych, dwory podmiejskie w zespołach rezydencjonalnych, a także dwory obronne (wieże mieszkalne); zagregowane d. klasy „pałace” i „dwory”.

Residential – palaces and mansions, which are centers of wealth, palaces municipal assemblies residential, suburban mansions in teams residences and mansions defense (residential towers); aggregated d. classes „palaces” and „courts”.

Zieleń – parki pałacowe i dworskie, ogrody dworskie, ogrody willowe (jako elementy komponowanych zespołów), parki miejskie, aleje.

Green – parks, palaces and manor gardens court, gardens of villas (as elements composed of assumptions), city parks, avenues.

Folwarczne – zabudowa folwarczna – oficyny mieszkalne i gospodarcze (w zespołach), budynki inwentarskie (w zespołach), budynki produkcyjne (w zespołach), budynki mieszkalno-użytkowe pracowników folwarcznych (domki ogrodnika, leśniczego, doktora itp.), pojedyncze obiekty pozostałe po zespołach folwarcznych, spichlerze, magazyny.

Farm – farm buildings – residential outbuildings and in complexes, stable (in teams), production buildings (in complexes), residential and utility buildings of farm workers (cottages gardener, forester, doctor, etc.), isolated objects remaining after the farm complexes granaries, warehouses.

Gospodarcze – budynki gospodarcze – wszelkie pojedyncze obiekty gospodarskie w zagrodach wiejskich, spichlerze, magazyny jako obiekty samoistne poza zespołami folwarczными, budynki pomocnicze w obiektach użyteczności publicznej i domach mieszkalnych.

Economic – outbuildings – all single farm buildings in rural farms, granaries, warehouses as objects spontaneous, outside the farm complexes, ancillary buildings in public buildings and residential homes.

Mieszkalne – domy mieszkalne – domy, kamienice, chatupy wiejskie, pałace i dwory miejskie, plebanie, wikariaty i organistówki, domy w osiedlach (wyszegeóninone w decyjach przestizemnych), domy w osiedlach robotniczych (wpisane w zespołach zakładów przestizemnych).

Residential – houses – townhouses, cottages houses, urban palaces and manor houses, presbyteries, vicariates and organist, houses in the settlements (as specified in the spatial decisions), houses in the settlements of workers (entered in teams plans spatial).

Przemysłowe – budownictwo przemysłowe – hale produkcyjne w zespołach fabrycznych, warszaty, obiekty towarzyszące, parowozownie, kotłownie, wieże szybowe w kopalniach, pojedyncze budynki produkcyjne, poza zespołami folwarczными (kuźnie, olejarnie itp.), młyny, wiatraki, urządzenia hydrotechniczne, wodociągowe wieże ciśnieni, mosty i wiadukty, elektrownie, gazownie i wodociągi.

Industrial – construction industry – production halls in bands factory, workshops, supporting facilities, roundhouse, boiler, miming towers in the mines, individual production buildings, forges, mills, etc.), mills, windmills, hydro-technical equipment, water towers, bridges and overpasses, power stations, gasworks and waterworks.

Cmentarze – cmentarze komunalne, wojenne, wyznaniowe, kwatery cmentiarne, pojedyncze groby i mogiły.

Cemetery – municipal cemeteries, war, religious, family cemetery, single graves and graves.

Inne – ogrodzenia, bramy i kordegardy, pomniki, fontanny i studnie, mała architektura parkowa (altany, grotty, pawilony), oranżerie, otoczenia i tereny poza zielenią i cmentarzami przykościelnymi).

Other – fences, gates and guardhouses, monuments, fountains and wells, a small park architecture (gazebos, caves, pavilions), orangeries, environment and areas outside the greenery and cemeteries at the churches).

Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa

Source: Own study on the basis of data of the National Institute of the Legacy

PODSTAWY PRAWNE WYCENY NIERUCHOMOŚCI ZABYTKOWYCH

Na wstępie należy stwierdzić, że w podstawowym akcie prawnym regulującym zasady i procedury wyceny nieruchomości w Polsce, którym jest ustawa o gospodarce nieruchomościami, brak jest zapisów dotyczących zasad wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym. W ustawie tej w art. 68.3 odniesiono się tylko do zasad ustalania ceny nieruchomości Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego wpisanych do rejestru zabytków, wskazując, że cenę nieruchomości lub jej części wpisanej do rejestru zabytków obniża się o 50%. Jednocześnie właściwy organ może, za zgodą odpowiednio wojewody albo rady lub sejmiku, podwyższyć lub obniżyć tę bonifikatę.

Prawne regulacje dotyczące czynników, które należy uwzględnić w trakcie określania wartości nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków po zastosowaniu podejścia porównawczego i dochodowego, zawiera akt wykonawczy do ustawy o gospodarce nieruchomościami – Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [Dz.U. z 2004 r. nr 207, poz. 2109, Dz.U. z 2005 r. nr 196, poz. 1628 i Dz.U. z 2011 r. nr 165, poz. 985]. W § 44. ustęp 1 i 2 znalazły się następujące zapisy:

- „1. Przy stosowaniu podejścia porównawczego w celu określenia wartości nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków uwzględnia się:
- 1) cechy materialne oraz możliwości rozwojowe nieruchomości, wynikające z ustaleń służby ochrony zabytków;
 - 2) cechy niematerialne, w tym wartość artystyczną i historyczną, estetykę formy architektonicznej i unikalny charakter nieruchomości;
 - 3) ceny transakcyjne nieruchomości podobnych, uzyskiwane na rynku lokalnym, krajowym lub zagranicznym;
 - 4) inne okoliczności związane z zabytkowym charakterem nieruchomości.
2. Przy stosowaniu podejścia dochodowego w celu, o którym mowa w ust. 1, uwzględnia się dochody, jakie można osiągnąć z nieruchomości oraz ograniczenia i koszty, jakie należy ponosić ze względu na objęcie nieruchomości ochroną konserwatorską”.

Analizując przytoczone zapisy, należy stwierdzić, że w rozporządzeniu brak jest wskazania czynników, które należy uwzględnić, określając wartości nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków za pomocą podejścia mieszanego i kosztowego, jak również wskazania zasad wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym nieobjętych wpisem do rejestru zabytków. Brakuje także wyjaśnienia, w jaki sposób rzeczoznawca majątkowy ma uwzględnić w wycenie cechy niematerialne wpływające na wartość tych nieruchomości.

PODSTAWY METODOLOGICZNE WYCENY NIERUCHOMOŚCI ZABYTKOWYCH

Standardy zawodowe

Podstawy metodologiczne stanowiące uszczegółowienie zapisów rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania aparatu szacunkowego zawiera uchwalony w 1998 r. przez Radę Krajową Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych i przyjęty do stosowania przez rzeczoznawców majątkowych Standard V.3

„Wycena nieruchomości zabytkowych”. Standard ten został opracowany wraz z komentarzem (w którym znajduje się słownik podstawowych pojęć) i od 2008 r. wchodzi w skład Tymczasowych not interpretacyjnych funkcjonujących w ramach Powszechnych krajowych zasad wyceny Polskiej Federacji Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych.

W standardzie wskazano na szczególne cechy nieruchomości o charakterze zabytkowym odróżniające je od innych nieruchomości. Do cech tych zaliczono: szczególną ochronę prawną tych nieruchomości, wartość architektoniczną, historyczną, naukową lub artystyczną, ograniczenia w zakresie: korzystania i rozporządzania nimi, zmiany przeznaczenia lub sposobu użytkowania oraz dokonywania zmian i prac modernizacyjnych, obowiązek udostępniania społeczeństwu i wykorzystywania do celów naukowych i dydaktyczno-oświatowych.

Omawiając ogólne zasady określania wartości tych nieruchomości, w standardzie stwierdzono m.in., że określenie wartości nieruchomości o charakterze zabytkowym winno być każdorazowo poprzedzone uzyskaniem opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków o przeznaczeniu i sposobie użytkowania przedmiotowej nieruchomości w sposób zgodny z zasadami opieki nad zabytkami oraz odpowiadającej jej wartości zabytkowej. Jednocześnie rzeczoznawca majątkowy, realizując proces wyceny nieruchomości zabytkowej jest zobowiązany uwzględnić obowiązujące kryteria wyboru właściwego podejścia oraz metody i techniki szacowania nieruchomości, mając na uwadze szczególnie:

- ustalenia wojewódzkiego konserwatora zabytków lub służb konserwatorskich jemu podległych;
- ustalenia wynikające z miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego o przeznaczeniu nieruchomości i obszarze jej położenia i otoczenia;
- cel dla jakiego wycena i operat szacunkowy będzie wykorzystany;
- dostępność danych i informacji rynkowych do wyceny;
- stan techniczny i funkcjonalno-użytkowy przedmiotu wyceny;
- inne okoliczności wynikające z zabytkowego charakteru nieruchomości.

Wartość takiej nieruchomości o charakterze zabytkowym winno określać się, mając na uwadze stan pełnej technicznej i funkcjonalnej użyteczności (używalności) oraz wymaganego standardu zabytkowego uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków i pomniejsza się o wielkość nakładów inwestycyjnych (kosztów), niezbędnych na doprowadzenie nieruchomości do tego standardu.

Jeżeli nieruchomość lub jej część składowa zostały wpisane do rejestru zabytków, w procesie wyceny nie powinny być w żadnym wypadku uwzględniane szczególne warunki bądź zasady sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste, trwałe zarząd lub inne formy władania, w szczególności w zakresie bonifikat od ceny lub od opłat, zwolnień od podatku i inne. Zachowanie tej zasady winno być też potwierdzone w operacie szacunkowym odpowiednią klauzulą.

Omawiając zasady określania wartości rynkowej nieruchomości o charakterze zabytkowym, w omawianym standardzie wskazano, że rzeczoznawca majątkowy powinien określać jej wartość z zastosowaniem podejścia dochodowego lub porównawczego, działając przede wszystkim w oparciu o pełne rozeznanie aktualnych zachowań rynku nieruchomości właściwego dla położenia nieruchomości, a także klasy, rodzaju i charakteru

nieruchomości zabytkowej. W zakresie wykorzystywanych źródeł informacji w wycenie tych nieruchomości oraz z uwagi na szczególnie, unikatowy ich charakter, rzeczoznawca majątkowy winien posiłkować się informacjami i danymi zebranymi w kolejności: z rynku miejscowego (lokalnego), sąsiednich o zasięgu regionalnym, o szerszym zasięgu: ponadregionalnym lub krajowym (w odniesieniu do nieruchomości podobnych rodzajów i zbliżonym charakterze przestrzenno-użytkowym), oraz o zasięgu międzynarodowym (w odniesieniu do nieruchomości o szczególnym znaczeniu, unikatowej wartości np. zakwalifikowanych jako zabytki klasy „O”).

W standardzie wskazano, że wartość rynkową nieruchomości zabytkowej, która przynosi lub może przynosić dochód, określa się z zastosowaniem podejścia dochodowego i wykorzystaniem metod i technik szacowania właściwych dla tego podejścia. W procesie wyceny rzeczoznawca majątkowy powinien uwzględnić zarówno korzyści, które może osiągnąć jej właściciel (użytkownik), jak również koszty i ograniczenia w użytkowaniu związane z jej zabytkowym charakterem. Elementy te w standardzie podlegają szczegółowej specyfikacji.

W standardzie podano także przypadki i zasady określenia wartości odtworzeniowej. Stwierdzono, że do wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym nie należy stosować metody kosztów zastąpienia. Jednocześnie, określanie wartości odtworzeniowej nieruchomości obliguje rzeczoznawcę majątkowego do dokonania szczególnie wnikliwej oceny jej stanu techniczno-użytkowego, rozumianej jako wzajemna relacja tradycyjnie definiowanego zużycia technicznego obiektu zabytkowego, poszerzonego o dodatkową ocenę zużycia detalu architektonicznego (utrata wartości architektonicznej) oraz jego zużycia funkcjonalno-użytkowego (budynków, budowli i innych elementów, składowych nieruchomości bądź całego zespołu tych elementów, jeżeli występują one jako zabytkowy kompleks, zespół architektoniczny bądź zespół urbanistyczny). Szczególnie pomocne rzeczoznawcy majątkowemu w określeniu poziomu wymienionych rodzajów zużycia będzie w tym wypadku dodatkowo wykonanie analizy ustalającej szacunkową wartość niezbędnych nakładów inwestycyjnych koniecznych do: doprowadzenia obiektu (zespołu obiektów) do odzyskania pełnej użyteczności (używalności) technicznej, odzyskania pełnej wartości architektonicznej, zabytkowej czy kulturowej oraz odzyskania pełnej użyteczności funkcjonalno-użytkowej – zgodnie z wytycznymi uzgodnionymi z konserwatorem zabytków. Określona wartość niezbędnych nakładów inwestycyjnych koniecznych do odzyskania pełnej wartości nieruchomości zabytkowej może być utożsamiana w tym rozumieniu jako wymierna wielkość utraconej rzeczywistej wartości przedmiotowej nieruchomości.

Reasumując, należy stwierdzić, że omawiany Standard V.3 (obecna Tymczasowa nota interpretacyjna), mimo że został opracowany w 1998 r., nie stracił w większości zapisów swojej aktualności i nadal jest stosowany przez rzeczoznawców majątkowych. Większość definicji pojęć – konserwatorskich, architektonicznych i urbanistycznych zawartych w komentarzu do standardu V.3 nie straciła także swojej aktualności. Biorąc jednak pod uwagę z jednej strony znaczący rozwój zawodu rzeczoznawcy majątkowego, z drugiej zaś zmiany w zakresie postrzegania zabytku, pojawia się pilna potrzeba aktualizacji standardu, a w szczególności bardziej precyzyjnego omówienia zasad określania wartości materialnych i niematerialnych. Potrzeba opracowania zaktualizowanego standardu wynika

z faktu, że w procesie wyceny nieruchomości zabytkowych wielokrotnie występują trudności związane z niemożliwością literalnego zastosowania obecnego standardu do konkretnego przypadku i specyfiki rynku tych nieruchomości [Bogdani 2015 i in. 2015].

Międzynarodowe standardy wyceny

Problematyka specyfiki wyceny nieruchomości zabytkowych zawarta jest również w Międzynarodowych standardach wyceny (MSW) z 2011 r. opracowanych przez Komitet Międzynarodowych Standardów Wyceny (IVSC). Wśród standardów dotyczących aktywów funkcjonuje MSW 230 „Prawa do nieruchomości” wraz z aneksem „Nieruchomości zabytkowe” [Międzynarodowe standardy wyceny 2011, PFSRM, wyd. III]. W standardzie tym zawarto definicję nieruchomości zabytkowej, która jest rozszerzeniem zarówno definicji zabytku, podanej w ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, jak i definicji nieruchomości zabytkowej przyjętej dla potrzeb Standardu V.3. Zgodnie z MSW, „nieruchomość zabytkowa” to nieruchomość publicznie uznana lub oficjalnie desygnowana przez organ administracji publicznej za obiekt posiadający wartość kulturową lub historyczną z powodu swego związku z wydarzeniem lub okresem historycznym, stylem architektonicznym lub dziedzictwem narodowym. W Międzynarodowych standardach wyceny podano, że nieruchomości zabytkowe zazwyczaj posiadają cechy wspólne:

- mają znaczenie historyczne, architektoniczne i/lub kulturowe;
- podlegają ochronie prawnej;
- podlegają ograniczeniom dotyczącym ich wykorzystania, przebudowy lub zbycia;
- często występuje także wymóg udostępniania nieruchomości dla społeczeństwa.

Podana w MSW definicja w szczególności zwraca uwagę na społeczny wymiar nieruchomości zabytkowej, w tym częsty wymóg udostępniania nieruchomości dla społeczeństwa. W standardzie stwierdzono, że nieruchomość zabytkowa jest pojemnym terminem odnoszącym się do różnych typów nieruchomości. Niektóre nieruchomości zabytkowe przywrócono do ich oryginalnego stanu, niektóre odrestaurowano częściowo (np. jedynie fasadę), inne w ogóle nie zostały odrestaurowane. Nieruchomości zabytkowe obejmują także nieruchomości częściowo zaadaptowane do obecnych standardów (np. wnętrza) oraz nieruchomości, które były przedmiotem rozległej modernizacji.

„Międzynarodowe standardy wyceny” odnoszą się także do problematyki ochrony nieruchomości zabytkowych, wskazując jednocześnie na ich cechy szczególne oraz różnorodność czynników wpływających na ich wartość (włącznie z ich ochroną prawną której podlegają, różnorodnymi ograniczeniami ich użytkowania, przebudowy, zbycia oraz ewentualnymi dotacjami finansowymi lub ulgami/zwolnieniami podatkowymi, które mogą być zastosowane wobec ich właścicieli). W dokumencie wskazano, że w zależności od rodzaju wycenianej nieruchomości zabytkowej oraz celu wyceny koszty jej odrestaurowania oraz utrzymania mogą być znacznie zróżnicowane, co w istotny sposób może wpływać na wartość tych nieruchomości. Ponadto instrumenty prawne chroniące nieruchomości zabytkowe mogą ograniczać ich użytkowanie, intensywność wykorzystania lub możliwość przebudowy, np.:

- obciążenia gruntu ograniczające każdorazowo właściciela;
- służebności biernie, które zakazują dokonywania określonych zmian fizycznych, a ich treść zależy od stanu nieruchomości zaraz po zakończeniu jej rewitalizacji;

– służebności ograniczające przyszłe wykorzystanie nieruchomości, ze względu na ochronę otwartej przestrzeni, cech naturalnych lub siedlisk zwierząt.

W „Międzynarodowych standardach” wyceny podkreślono, że wycena nieruchomości zabytkowych wymaga od rzeczoznawcy majątkowego szczególnej staranności ze względu na „naturę” poprzednio stosowanych metod budowy i stosowanych materiałów, możliwości spełniania przez nie współczesnych funkcji w porównaniu z ich nowoczesnymi odpowiednikami, możliwości prowadzenia napraw, remontów, renowacji, rewitalizacji i rehabilitacji oraz ze względu na ich charakter i zakres ochrony prawnej. Również obszar, na którym znajduje się nieruchomość zabytkowa, może podlegać ograniczeniom w zakresie możliwości jego gospodarczego wykorzystania. W konsekwencji może to również wpływać na wartość nieruchomości znajdujących w tym obszarze (w strefie oddziaływania tych ograniczeń). Jednocześnie wiarygodna wycena nieruchomości zabytkowych, w przypadku braku notowań cenowych dla nieruchomości podobnych, które jednocześnie nie posiadają potencjału generowania dochodu, może być utrudniona, a czasem wręcz niemożliwa.

„Międzynarodowe standardy wyceny” wskazują także na możliwości i uwarunkowania zastosowania trzech głównych podejść do wyceny nieruchomości zabytkowych – podejścia porównawczego (rynkowego), dochodowego i kosztowego. Stosując podejście porównawcze jest szczególnie ważne, by rzeczoznawca majątkowy znalazł porównywalne nieruchomości o cechach historycznych (niematerialnych) podobnych do nieruchomości wycenianej. W standardzie opisano kryteria doboru nieruchomości podobnych i wskazano na uwzględnienie takich cech jak: styl architektoniczny, wielkość nieruchomości, szczególne kulturowe lub historyczne powiązania wycenianej nieruchomości oraz podobieństwo położenia (np. przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego, dozwolone wykorzystanie, ochrona prawna i liczba pobliskich nieruchomości zabytkowych). Różnorodność tych cech, ich specyfika i ocena może powodować potrzebę wprowadzenia wielu poprawek do notowań cen transakcyjnych nieruchomości uznanych za podobne. Poprawki powinny przede wszystkim odzwierciedlać różnice w położeniu, koszty renowacji lub rewitalizacji oraz konkretne obciążenia (ograniczenia w gospodarowaniu). Poprawki wprowadzane są zazwyczaj w następujących sytuacjach:

- gdy w celu odrestaurowania lub rehabilitacji nieruchomości wycenianej nieuniknione jest poniesienie kosztów, a nie dotyczy to nieruchomości podobnych;
- gdy konkretne obciążenia wycenianej nieruchomości, takie jak np. ograniczenia w gospodarowaniu nimi lub ustanowione służebności, różnią się od tych, które dotyczą nieruchomości podobnych.

W wielu wypadkach stosowanie podejścia porównawczego winno wykorzystywać metody podejścia kosztowego, w szczególności do kalkulacji kosztów poniesionych lub niezbędnych nakładów (np. remontowych czy też konserwatorskich) w obiekcie wycenianym oraz w obiektach przyjętych do porównań.

W standardzie stwierdzono, że podejście dochodowe znajduje zastosowanie do wyceny nieruchomości zabytkowych o charakterze komercyjnym, generujących dochód. Jeżeli charakterystyczne cechy fizyczne i „aura” nieruchomości zabytkowej przyczyniają się do wysokości generowanego dochodu, ważne jest, aby w wycenie uwzględnić koszt wszelkich prac mających na celu odrestaurowanie, adaptację lub utrzymanie cech nieru-

chomości zabytkowej. Tam, gdzie konieczne jest przeprowadzenie tych prac, należy uwzględnić czas oraz koszt uzyskania wszelkich zezwoleń wymaganych przez prawo.

Z kolei MSW wskazują, że stosując podejście kosztowe rzeczoznawca majątkowy powinien sprawdzić relacje wartości materialnych do wartości niematerialnych – powinien odpowiedzieć na podstawowe pytanie, czy i jaką wartość mają jej cechy historyczne (niematerialne) na rynku właściwym dla wycenianej nieruchomości. Jeżeli wartości niematerialne nie będą podwyższały wartości nieruchomości, a wręcz ją obniżały, należy dokonać kalkulacji kosztu odtworzenia obiektu nowego budynku wzniesionego według standardowych nowoczesnych rozwiązań. Z kolei wielkość zużycia nieruchomości zabytkowej powinna odzwierciedlać wyższy koszt jej utrzymania i utratę jej elastyczności w adaptacji do zmieniających się potrzeb jej posiadacza. Niektóre obiekty zabytkowe mogą mieć dużą wartość tylko ze względu na swój status symboliczny (standard jako przykład podaje słynną galerię sztuki, gdzie budynek może mieć podobną, jeśli nie większą, wartość niż funkcja, którą pełni). W takiej sytuacji nie jest możliwe oddzielenie wartości potencjału użytkowego (cech materialnych) budynków od wartości ich cech zabytkowych (niematerialnych). Współczesny odpowiednik takich nieruchomości musiałby odzwierciedlać albo koszt stworzenia repliki, albo jeśli jest to możliwe ze względu na niedostępność oryginalnych materiałów lub technik, koszt nowoczesnego budynku posiadającego cechy szczególne równie istotne, jak te występujące w wycenianym budynku. W wielu przypadkach cechy historyczne (niematerialne) nie będą podwyższały wartości nieruchomości, a wręcz będą dla kupującego przeszkodą, np. szpital mieszczący się w zabytkowym budynku. W takich przypadkach nowoczesny odpowiednik przedstawiałby koszt nowego budynku wzniesionego według standardowych nowoczesnych rozwiązań. We wszystkich przypadkach poprawki wynikające z fizycznego i funkcjonalnego zużycia nieruchomości powinny odzwierciedlać wyższy koszt utrzymania nieruchomości zabytkowej i utratę elastyczności w adaptacji budynku do zmieniających się potrzeb jej posiadacza.

PODSUMOWANIE

Przedstawiona analiza prawnych i metodologicznych uwarunkowań wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym upoważnia do wyciągnięcia następujących wniosków:

1. Szczególna ochrona prawna zabytków w Polsce, polegająca przede wszystkim na działaniach umożliwiających trwale ich zachowanie, zagospodarowanie i utrzymanie, jak również zróżnicowanie ich rodzajów, form oraz zakresu ochrony, powoduje, że stanowią one odrębną i specyficzną grupę nieruchomości.

2. Specyfika nieruchomości o charakterze zabytkowym przekłada się na specyfikę ich wyceny oraz funkcjonowania rynku tego segmentu nieruchomości.

3. Wartość nieruchomości o charakterze zabytkowych zdeterminowana jest przede wszystkim przez obowiązujące w Polsce przepisy prawa, które chronią wszystkie zabytki, a jednocześnie zobowiązują ich właścicieli i posiadaczy do opieki nad nimi bez względu na ich stan zachowania czy fakt wpisu do urzędowych rejestrów.

4. Wartość nieruchomości o charakterze zabytkowym obejmuje zarówno wartość ich cech materialnych (użytkowych), jak i niematerialnych (nieużytkowych).

5. Podstawowym aktem prawnym odnoszącym się do problematyki wyceny nieruchomości zabytkowych, obok ustawy o gospodarce nieruchomościami regulującej ogólne zasady wyceny nieruchomości, jest przepis wykonawczy do niej – rozporządzenie w sprawie wyceny i sporządzania operatu szacunkowego. Zapisy rozporządzenia ograniczają się jednak tylko do podania czynników, które należy uwzględnić w trakcie określania wartości nieruchomości z zastosowaniem podejścia porównawczego i dochodowego.

6. Brak jest w rozporządzeniu regulacji prawnych w zakresie wskazania czynników, które należy uwzględnić w określaniu wartości nieruchomości wpisanych do rejestru zabytków z zastosowaniem podejścia mieszanego i kosztowego.

7. W regulacjach prawnych brakuje zasad wyceny nieruchomości nieobjętych wpisem do rejestru zabytków, a objętych ewidencją zabytków (krajową, wojewódzką czy gminną), a także inną, jeżeli z przepisów szczególnych prawa wynika jej szczególny charakter dla dziedzictwa kulturowego.

8. W przepisach prawnych i wytycznych metodologicznych brakuje również wyjaśnienia (wskazania czytelnej procedury), w jaki sposób rzeczoznawca majątkowy winien w wycenie wyodrębnić i uwzględnić cechy niematerialne wpływające na wartość tych nieruchomości. Pozostawienie rzeczoznawcy majątkowemu do indywidualnej interpretacji wyboru i zasad określenia wartości cech niematerialnych może powodować, że ta sama nieruchomość posiadająca charakter zabytkowy będzie miała znacznie różniące się wartości określone przez różnych rzeczoznawców majątkowych.

9. Aktualnie funkcjonującymi i praktycznie stosowanymi przez rzeczoznawców majątkowych podstawami metodologicznymi w zakresie wyceny nieruchomości zabytkowych są Tymczasowa nota interpretacyjnych (dawny Standard V.3) „Wycena nieruchomości zabytkowych” funkcjonująca w ramach „Powszechnych krajowych zasad wyceny” opracowanych przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych oraz Międzynarodowe standardy wyceny – Aneks do MSW 230 „Nieruchomości zabytkowe”.

10. Z uwagi na zachodzące zmiany w postrzeganiu zabytku i jego wartości oraz rozwoju zawodu rzeczoznawcy majątkowego występuje pilna potrzeba aktualizacji Standardu V.3, w tym bardziej precyzyjnego omówienia w nim zasad i procedur określania wartości niematerialnych tego typu nieruchomości.

11. Wycena nieruchomości zabytkowych wymaga od rzeczoznawcy majątkowego dysponowania wiedzą specjalną, indywidualnego podejścia oraz szczególnej staranności ze względu na charakter tych nieruchomości, potrzebę wyodrębnienia i oceny ich cech materialnych i niematerialnych, uwzględnienia możliwości spełniania współczesnych funkcji, możliwości i kosztów remontów, renowacji, konserwacji i rewitalizacji, jak również ze względu na charakter i zakres ochrony prawnej.

PIŚMIENNICTWO

- Bogdani, M. (2015). Propozycja zasad wyceny nieruchomości zabytkowych – założenia wstępne. „Rzeczoznawca Małopolski”2(86), 98–44.
- Bogdani, M., Grzesik, K., Kiziniwicz, A., Tarnawski, L. (2015). Propozycje weryfikacji metodyki wyceny nieruchomości zabytkowych. „Rzeczoznawca Małopolski”. Materiały konferencyjne, 109–120.
- Jasiński, J. (2015). Analiza zabytków nieruchomych oraz ograniczeń w zakresie obrotu rynkowego w Polsce. *Acta Scientarum Polonorum* 14(2), 21–40.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Dz.U. z 1997, nr 115, poz. 741, t.j. Dz. U. z 2015, poz. 782, 985, 1039.
- Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Dz.U. z 2003, nr 162, poz.1568, t.j. Dz.U. z 2014, poz.1446 wraz póź. zm.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego. Dz.U. z 2004, nr 207, poz. 2109, Dz.U. z 2005, nr 196, poz. 1628 i Dz.U. z 2011, nr 165, poz. 985.
- Międzynarodowe standardy wyceny (2011). PFSRM, Warszawa.
- Tymczasowa nota interpretacyjna (Standard V.3) Wycena nieruchomości zabytkowych (2015). PSRWM, Warszawa.

THE SPECIFICITY OF LEGAL AND METHODOLOGICAL CONDITIONS OF THE HISTORIC PROPERTIES VALUATION

Summary. The value of the historic properties determines not only their material value, but also a historical, a scientific or an artistic value. This combined with their wide diversity of genre and quality about the specifics of this segment real estate valuation. This translates into a requirement for the appraiser specialist knowledge and its individual approach and special care in the selection and implementation of the evaluation procedures. The article analyses the legal and methodological valuation of a historical properties, as well as discuss the characteristics and factors affecting their value. The analysis showed that the existing Polish legislation and methodological guidelines require urgent changes and additions. In the area of legislation, there is no indication of the factors to be taken into account when determining the value of the property listed in the register of monuments using a mixed approach and costs approach. No indication principles of the valuation of the historic properties not entered into the register of monuments. Also, there is no conclusive explanation how the valuer should take into account in the valuation of intangible characteristics affecting the value of these properties.

Key words: monument, market characteristics, valuation, historic properties valuation

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 15.10.2015

Do cytowania – For citation:

Jasiński, J. (2015). Specyfika prawnych i metodologicznych uwarunkowań wyceny nieruchomości o charakterze zabytkowym. *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 14(3), 61–73.

IDENTYFIKACJA SUBPOPULACJI O PODOBNYCH CHARAKTERYSTYKACH W ASPEKCIE EKSTREMALNYCH ZJAWISK POGODOWYCH

Katarzyna Kocur-Bera

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Zmiany klimatu oraz występowanie ekstremalnych zjawisk pogodowych, które m.in. są ich skutkiem, stanowią przedmiot zainteresowania gremiów naukowych, a także rządów wielu państw. Na terenie Polski coraz częściej zauważamy kumulację tego typu zjawisk w pewnych regionach. Badaniem objęto obszary wiejskie województwa warmińsko-mazurskiego. W tym województwie główne kierunki gospodarki stanowi rolnictwo i turystyka, które są bezpośrednio uzależnione od naturalnych warunków pogodowych. Do celów wyodrębnienia podobnych subpopulacji (gmin) wykorzystano pięć technik analiz. Najlepsze wyniki osiągnięto po zastosowaniu metody Warda, gdyż skupienia tworzyły się na bardzo wczesnym poziomie agregacji. Wyróżniono cztery jednorodne grupy gmin. Wykorzystane metody są wygodnym narzędziem analiz przestrzeni w aspekcie możliwości wprowadzania działań zapobiegawczych i adaptacyjnych na każdym z etapów zarządzania przestrzenią.

Słowa kluczowe: ekstremalne zjawiska pogodowe, analiza skupień, grupy gmin o podobnych charakterystykach

WSTĘP

Kłęski żywiołowe i antropogeniczne zagrożenia przestrzeni i środowiska wpływają na działania społeczno-ekonomiczne. Występowanie naturalnych ekstremalnych zjawisk pogodowych, takich jak: powódzie, susze, osuwiska, trąby powietrzne, pożary czy przymrozki mogą prowadzić do nieurodzaju, utraty bezpieczeństwa, mienia i życia, migracji ludności oraz strat w gospodarce. Rośnie także koncentracja skutków takich zjawisk w rolnictwie i leśnictwie. Dlatego też należy stworzyć nowe wymagania w zakresie informacji

Adres do korespondencji – Corresponding author: Katarzyna Kocur-Bera, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Katedra Analiz Geoinformacyjnych i Katastru, ul. R. Prawocheńskiego 15/104, 10-719 Olsztyn, e-mail: katarzyna.kocur@uwm.edu.pl

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

i oceny potencjalnych skutków zdarzeń ekstremalnych. Obecnie postęp w nauce i technologii umożliwia prognozę występowania ekstremalnych zjawisk oraz określenie potencjalnego charakteru zniszczeń z większą dokładnością. Dostępność tak istotnych informacji z góry w znacznym stopniu pomaga w podejmowaniu skutecznych środków zapobiegawczych mających na celu złagodzenie skutków strat związanych z ich wystąpieniem.

Wiele badań naukowych skupia się nad występującymi zdarzeniami ekstremalnymi w aspekcie strat finansowych oraz ich oddziaływanie na gospodarkę kraju [Pielke 2008, Zhang i in. 2008, Okuyama i Chang 2004]. Od dekady badania zmierzają także w kierunku znalezienia korelacji pomiędzy gwałtowną urbanizacją przestrzeni a występowaniem klęsk żywiołowych [Sanchez-Rodriguez i in. 2005, Hardoy i in. 2001, Pelling 2003]. Dlatego też w systemie planowania przestrzeni ważnym kierunkiem jest ujęcie terenów zagrożonych nadzwyczajnymi zjawiskami naturalnymi i antropogenicznymi oraz wskazanie takiego sposobu wykorzystania terenu, który zminimalizowałby straty powstałe w wyniku zaistnienia tych zdarzeń [Olsen i Bindi 2002, Falloon i Betts 2010]. Znalezienie czynników lokalnych charakterystycznych dla terenów zagrożonych jest istotnym etapem badań nad tym zagadnieniem. Bazując na historycznych informacjach o zaistniałych zjawiskach oraz podobieństwie uwarunkowań cech przestrzennych, geograficznych i środowiskowych, możliwe jest wyłonienie podobnych zbiorów obiektów narażonych na ekstremalne zjawiska pogodowe. Badania takie mogą posłużyć do dalszych analiz nad podatnością terenu na zjawiska ekstremalne w skali lokalnej oraz wykazania lokalizacji obszarów wysokiego ryzyka. Według O'Brien i in. [2008], w skali globalnej na zjawiska ekstremalne najbardziej narażone są obszary nizinne, obszary wybrzeży, zamieszkałe przez ludność oraz z wysoką koncentracją kapitału. Należy również brać pod uwagę tereny wiejskie, gdyż produkowana jest tam żywność dla ludzi. Gospodarka na terenach rolnych w Polsce oparta jest na naturalnych uwarunkowaniach pogodowych, dzięki czemu ich wrażliwość na wszelkie zmiany jest podwyższona.

W pracy skupiono się na możliwości zastosowania metod analizy skupień do wydzielenia terenów jednorodnych pod względem cech przestrzennych, geograficznych i środowiskowych (agrotechnicznych) w aspekcie występowania tam ekstremalnych zjawisk pogodowych. Wyłonienie homogenicznych zbiorów obiektów podatnych na zjawiska ekstremalne w skali lokalnej pozwala na implikację zdobytej wiedzy do dokumentów planistycznych oraz wprowadzenie działań adaptacyjnych [Olsen i in. 2011, Dudzińska i in. 2014]. Umożliwi to także poprawę zdolności ludności do adaptacji nowych warunków, które występują w danej przestrzeni.

OPIS ZASTOSOWANEJ METODOLOGII

Nauki empiryczne opierają się na doświadczeniach, w których badany jest wpływ różnych czynników istotnych dla badanego problemu – zjawiska lub procesu. Często w wielu dziedzinach życia istotne czynniki trzeba dopiero identyfikować (określone jako wspólne). Do tego celu przydatne są metody, za pomocą których można zbadać bezpośrednie korelacje między wieloma zmiennymi obserwowalnymi i na podstawie tych

związków przeprowadza się identyfikację czynników wspólnych [Laudański i in. 2012]. Przestrzeń życiowa i pracy człowieka zagrożona jest przez ekstremalne zjawiska pogodowe, które mają pewne cechy i można je połączyć według pewnego klucza. Analizy skupień zaprojektowano właśnie do tego typu problemów. Grupowanie obiektowe (ang. *cluster analysis*) jest narzędziem do eksploracyjnej analizy danych. Jej celem jest ułożenie obiektów w grupy w taki sposób, aby stopień ich powiązania z obiektami należącymi do tej samej grupy był jak największy, a z obiektami z pozostałych grup jak najmniejszy.

Z jednej strony procedury taksonomiczne wykorzystywane w analizie skupień są tak skonstruowane, by homogeniczność wewnątrz skupień była jak największa, z drugiej strony heterogeniczność między skupieniami powinna być także jak największa. W tego typu analizach nie wyodrębnia się zmiennych zależnych i niezależnych oraz nie jest wymagana normalność rozkładów zmiennych [Kowal 1998]. Mechanizmy grupowania danych mogą być zastosowane do takich danych, które mogą zostać opisane za pomocą atrybutów (cech). Do każdego atrybutu przypisane są określone zestawy wartości, które atrybut ten może przyjąć. Najczęściej wykorzystuje się trzy różne techniki analizy skupień:

- algorytmy oparte na podziale (ang. *partitioning algorithms*), które polegają na próbie znalezienia optymalnego podziału zbioru przykładów na określoną liczbę skupień (grup);
- algorytmy hierarchiczne (ang. *hierarchical algorithms*), które polegają na hierarchicznej próbie odkrycia struktury skupień;
- algorytmy oparte na gęstościach (ang. *density-based algorithms*), które dzielą zbiory przykładów, korzystając z modelu probabilistycznego dla bazowych skupień.

Po wyborze rodzaju algorytmu należy podjąć decyzję co do miary odległości między obiektami. Dwa skupienia są dostatecznie do siebie podobne, jeśli możemy zastosować metodę:

- a) pojedynczego wiązania (odległość między dwoma skupieniami jest określona przez odległość między dwoma najbliższymi obiektami należącymi do różnych skupień);
- b) pełnego wiązania (odległość między skupieniami jest zdeterminowana przez największą z odległości między dwoma dowolnymi obiektami należącymi do różnych skupień tzn. „najdalszymi sąsiadami”);
- c) średnich połączeń (odległość między dwoma skupieniami oblicza się jako średnią odległość między wszystkimi parami obiektów należących do połączeń dwóch różnych skupień);
- d) średnich połączeń ważonych (podobna do średnich połączeń, z tym wyjątkiem, że w obliczeniach uwzględnia się wielkość odpowiednich skupień jako wagę);
- e) środków ciężkości (środek ciężkości skupienia jest średnim punktem w przestrzeni wielowymiarowej zdefiniowanej przez te wymiary);
- f) ważonych środków ciężkości (w obliczeniach wprowadza się ważenie, aby uwzględnić różnice między wielkościami skupień);
- g) Warda (do oszacowania odległości między skupieniami wykorzystuje podejście analizy wariancji); metoda ta zmierza do minimalizacji sumy kwadratów odchyłeń dowolnych dwóch skupień, które mogą zostać uformowane na każdym etapie [Ward 1963, Sneath i Sokal 1973].

Przedstawione metody analizy skupień są stosowane przez wielu badaczy do wydzielenia np. jednorodnych zlewni (pod względem czynników fizjograficznych i meteorologicznych) [Laacha i Blöschl 2006], w analizie rejonów opadowych [Guttman 1993], w poszukiwaniu podobieństw między ekosystemami leśnymi [Grajewski 2006] i analizie konfliktów po wystąpieniu katastrof naturalnych [Kowalczak 2007]. Przeprowadzone badania dotyczą gmin położonych w województwie warmińsko-mazurskim, w obrębie których w latach 2010–2014 wystąpiły straty finansowe z powodu ekstremalnych zjawisk pogodowych na terenach użytkowanych rolniczo. Zestaw cech przedstawiono w tabeli 1, uwzględniono także informację związaną z zastosowanymi jednostkami porównawczymi. Do badań wykorzystano metody: pojedynczego wiązania, pełnego wiązania, średnich połączeń i metodę Warda. Zdecydowano się na wybór wielu metod, aby móc porównać uzyskane wyniki i wybrać najlepszą z metod. Istotnym ograniczeniem były możliwości oprogramowania *Statistica 10* wykorzystywanego do analiz, gdyż liczebność danych w niektórych metodach nie mogła przekraczać 50, zaś obszar badań dotyczył 60 gmin.

Tabela 1. Zestawienie cech, które poddano badaniu

Table 1. List of features that were tested

Nazwa zmiennej Name of the variable	Opis cechy badanej jednostki A description of the characteristics of the audited entity
1	2
X_1	strata finansowa [tyś. PLN] oszacowana przez jednostki samorządowe powstała w wyniku nadzwyczajnego zjawiska pogodowego na terenie badanej jednostki administracyjnej (gminy) financial loss [thousands PLN] as estimated by the local government units is the result of extraordinary weather phenomena in the audited administrative unit (municipalities)
X_2	powierzchnia badanej jednostki administracyjnej (gminy) [ha] surface audited administrative unit (municipalities) [ha]
X_3	powierzchnia wód płynących i stojących w badanej jednostce administracyjnej [ha] surface waters flowing and standing in the audited administrative unit [ha]
X_4	powierzchnia terenów bagiennych oraz terenów podmokłych w badanej jednostce administracyjnej [ha] area of wetlands and wetlands in the study administrative unit [ha]
X_5	powierzchnia terenów rolniczych w badanej jednostce administracyjnej [ha] area of agricultural land in the audited administrative unit [ha]
X_6	powierzchnia łąk i pastwisk w badanej jednostce administracyjnej [ha] area of meadows and pastures in the audited administrative unit [ha]
X_7	powierzchnia lasów i terenów zadrzewionych w badanej jednostce administracyjnej [ha] the forests and wooded areas in the audited administrative unit [ha]
X_8	wskaźnik lesistości w badanej jednostce administracyjnej [%] forest coverage rate in the study administrative unit [%]
X_9	wskaźnik jakości i przydatności rolniczej gleb (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] indicator of the quality and usefulness of agricultural soils (unitless ratio) by Witek and al. [1981]

cd. tabeli 1
cont. table 1

1	2
X_{10}	wskaźnik agroklimatu (wskaźnik niemianowany) określający ocenę zdolności plonotwórczej w odniesieniu do podstawowych upraw, skala 4-punktowa uwzględniająca powierzchnię gruntów rolnych w danym województwie wg Witek i in. [1981] agroclimate ratio (unitless ratio) setting out an assessment of the ability of yield-forming with respect to basic crops, the scale of 4 points, taking into account the surface of agricultural land in the province by Witek et al. [1981]
X_{11}	wskaźnik rzeźby terenu (wskaźnik niemianowany), skala 10-punktowa, wg Witek i in. [1981] rate relief (unitless ratio), 10-point scale, according to Witek et al. [1981]
X_{12}	wskaźnik warunków wodnych (wskaźnik niemianowany), skala 6-punktowa uwzględniająca powierzchnię gruntów rolnych w danym województwie wg Witek i in. [1981] indicator of water conditions (indicator unitless), 6-point scale taking into account the area of agricultural land in the province by Witek et al. [1981]
X_{13}	ogólny wskaźnik rolniczej przestrzeni produkcyjnej (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] general indicator of agricultural production space (unitless ratio) by Witek et al. [1981]
X_{14}	wskaźnik bonitacji gruntów ornych (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] index grading of arable land (unitless ratio) by Witek et al. [1981]
X_{15}	wskaźnik bonitacji użytków zielonych (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] grading index of grassland (unitless ratio) by Witek et al. [1981]
X_{16}	przydatność rolnicza gruntów ornych (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] the usefulness of agricultural arable land (unitless ratio) by Witek et al. [1981]
X_{17}	przydatność rolnicza użytków zielonych (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] the usefulness of agricultural grassland (unitless ratio) by Witek et al. [1981]
X_{18}	wskaźnik syntetyczny gruntów ornych (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] synthetic index of arable land (unitless ratio) by Witek et al. [1981]
X_{19}	wskaźnik syntetyczny użytków zielonych (wskaźnik niemianowany) wg Witek i in. [1981] synthetic index grassland (unitless ratio) by Witek et al. [1981]
X_{20}	wskaźnik określający zaliczenie gruntów rolnych do grupy terenów o utrudnionych warunkach gospodarowania ONW (dwustopniowy), wg Ministerstwa Rolnictwa ...2015 an indicator of the completion of agricultural land to a group of areas favored LFA's (two-stage), by Ministerstwo Rolnictwa... 2015

Źródło: opracowanie własne

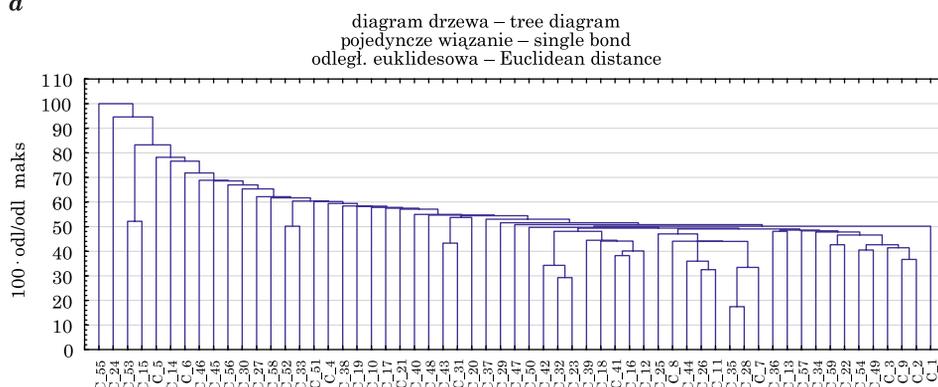
Source: own study

WYNIKI I DYSKUSJA

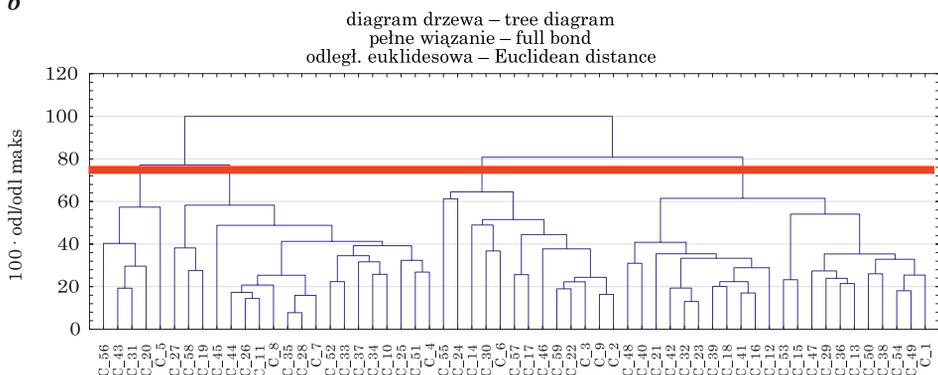
Na rysunkach 1–3 przedstawiono rezultaty grupowania gmin z uwzględnieniem strat finansowych oraz wskazanych charakterystyk środowiskowych, przestrzennych i agrotechnicznych. Aglomeracja metodą pojedynczego wiązania cechuje się tym, iż obiekty formują skupienia, tworząc „łańcuch” (rys. 1a). Brak widocznych, jednoznacznych grup, które wykazywałyby właściwości skupiania obszarów jednorodnych.

Odmienne przebieg skupiania widoczny jest w metodzie pełnego wiązania (rys. 1b). Na wysokości 70% maksymalnej odległości wiązania uformowały się cztery skupienia. W tabeli 2 zestawiono poszczególne gminy należące do odpowiednich skupień. Z analiz dotyczących badanych parametrów wynika, iż w subpopulacji pierwszej znalazły się gminy o zbliżonej powierzchni: ogólnej (średnia 39 146 ha); łąk i pastwisk (średnia 7867 ha); warunkach agroklimatycznych (przy średniej 8,12); wskaźniku syntetycznym (przy średniej 60,82) oraz położone głównie na terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania. W drugiej subpopulacji znalazły się gminy o zbliżonym współczynniku przydatności rolniczej gruntów oranych (średnia 69,64) oraz gminy położone poza terenami o utrudnionych warunkach gospodarowania (ONW). W trzeciej i czwartej subpopulacji nie odnotowano wskaźników, które wyróżniałyby się w nadzwyczajny sposób, zauważyć jednak można, iż większość gmin położona jest na terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania (ONW).

a



b

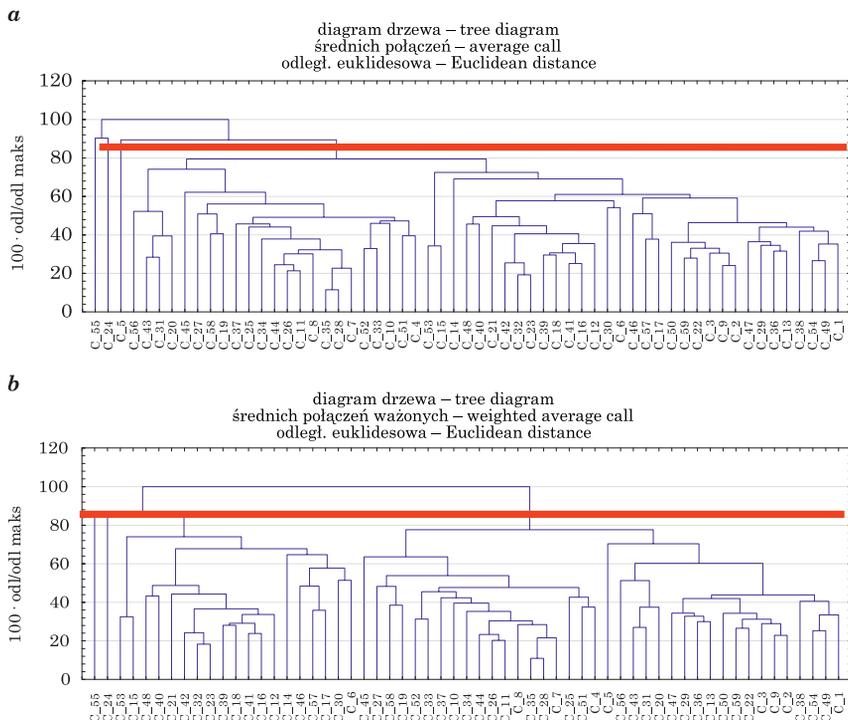


Rys. 1. Aglomeracja metodą pojedynczego wiązania (a) oraz pełnego wiązania (b)

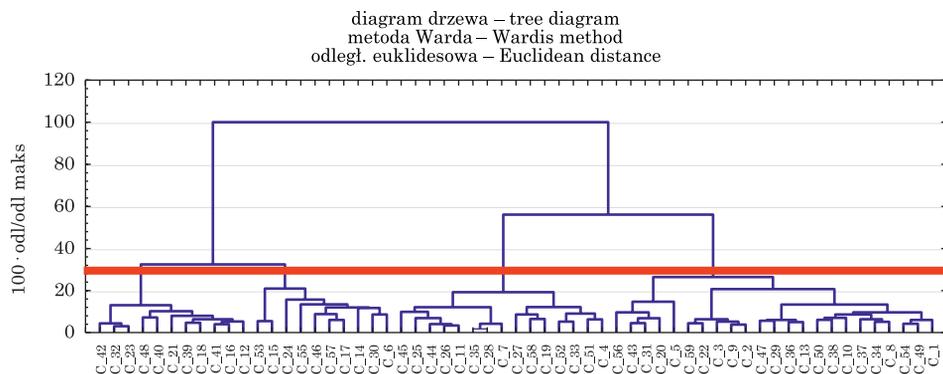
Fig. 1. Agglomeration by single bond (a) and a full bond (b)

Źródło: opracowanie własne za pomocą programu Statistica 10

Source: own with the help of Statistica 10



Rys. 2. Aglomeracja metodą średnich połączeń (a) i średnich połączeń ważonych (b)
 Fig. 2. The agglomeration method calls (a) and the average call-weighted averages (b)
 Źródło: opracowanie własne za pomocą Statistica 10
 Source: own with the help of Statistica 10



Rys. 3. Aglomeracja metodą Warda
 Fig. 3. The agglomeration method of Ward
 Źródło: opracowanie własne za pomocą Statistica 10
 Source: own with the help of Statistica 10

Tabela 2. Przyporządkowanie gmin do poszczególnych subpopulacji według metody pełnego wiązania

Table 2. Summary of municipalities to individual subpopulations according to the method of full binding

Numer subpopulacji Number of subpopulation	Nazwa gminy Name of the community
Subpopulacja 1 Subpopulation 1	Bartoszyce, Górowo Iławeckie, Lidzbark Warmiński, Ostróda, Węgorzewo
Subpopulacja 2 Subpopulation 2	Markusy, Barciany, Pasłęk, Frombork, Godkowo, Milejewo, Rychliki, Srokowo, Kivity, Lubomino, Świątki, Biszynek, Korsze, Kętrzyn, Kolno, Sępopol, Młynary, Braniewo, Wilczęta
Subpopulacja 3 Subpopulation 3	Biała Piska, Mrągowo, Purda, Lidzbark Welski, Świątajno (Olecko), Barczewo, Piecki, Elk, Banie Mazurskie, Olecko, Wieliczki, Sorkwity, Wydminy
Subpopulacja 4 Subpopulation 4	Działdowo, Janowiec Kościelny, Olsztyn, Grodziczno, Kurzętnik, Nowe M. Lubawskie, Jonkowo, Pasym, Iłowo Osada, Płońnica, Rybno, Biskupiec Pomorski, Prostki, Dźwierzuty, Lubawa, Kisielice, Reszel, Budry, Kalinowo, Biskupiec Reszelski, Dobre Miasto, Zalewo

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

W metodzie średnich połączeń na wysokości prawie 80% maksymalnej odległości wiązania uformowało się sześć skupień. Z tym, że dwa skupienia tworzą obiekty jednoelementowe, zaś pozostałe dwa są to subpopulacje wieloelementowe. Podział na grupy jest dość niejednorodny, o mocno dobiegającej od siebie liczebności. W tabeli 3 zestawiono nazwy gmin należące do poszczególnych subpopulacji.

Tabela 3. Przyporządkowanie gmin do poszczególnych subpopulacji według metody średnich połączeń

Table 3. Summary of municipalities to individual subpopulations according to the method of secondary connections

Numer subpopulacji Number of subpopulation	Nazwa gminy Name of the community
Subpopulacja 1 Subpopulation 1	Biała Piska
Subpopulacja 2 Subpopulation 2	Mrągowo
Subpopulacja 3 Subpopulation 3	Węgorzewo
Subpopulacja 4 Subpopulation 4	Zalewo, Wydminy, Wieliczki, Wiczeja, Świątajno (Olecko), Świątki, Srokowo, Sorkwity, Sępopol, Rychliki, Rybno, Reszel, Purda, Prostki, Płońnica, Piecki, Pasym, Pasłęk, Ostróda, Olsztyn, Olecko, Nowe Miasto Lubawskie, Młynary, Milejewo, Markusy, Lubomino, Lubawa, Lidzbark Welski, Lidzbark Warmiński, Kurzętnik, Korsze, Kolno, Kivity, Kisielice, Kętrzyn, Kalinowo, Jonkowo, Janowiec Kościelny, Iłowo Osada, Grodziczno, Górowo Iławeckie, Godkowo, Frombork, Elk, Dźwierzuty, Działdowo, Dobre Miasto, Budry, Braniewo, Biszynek, Biskupiec Pomorski, Biskupiec, Bartoszyce, Barczewo, Barciany, Banie Mazurskie

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

W metodzie średnich połączeń ważonych na wysokości podobnej – prawie 80% maksymalnej odległości wiązania uformowały się cztery skupienia. Podobnie jak w metodzie średnich połączeń, uformowały się dwa skupienia jednoelementowe oraz dwa skupienia o dużej liczebności. W tabeli 4 przedstawiono poszczególne gminy należące do badanych subpopulacji.

W metodzie Warda już na wysokości około 30% maksymalnej odległości wiązania uformowały się cztery skupienia (rys. 3). Ich liczebność jest zbliżona, brak zbiorów jednoelementowych. Subpopulacje powstały na wczesnym poziomie odległości wiązania, co świadczy o tym, iż metoda ta najlepiej ujmuje charakter zmiennych, które zostały poddane badaniu. W tabeli 5 zestawiono gminy, które zbudowały poszczególne skupienia (subpopulacje).

Tabela 4. Przyporządkowanie gmin do poszczególnych subpopulacji według metody średnich połączeń ważonych

Table 4. Summary of municipalities to individual subpopulations according to the method of weighted averages connections

Numer subpopulacji Number of subpopulation	Nazwa gminy Name of the community
Subpopulacja 1 Subpopulation 1	Biała Piska
Subpopulacja 2 Subpopulation 2	Mragowo
Subpopulacja 3 Subpopulation 3	Biskupiec Pomorski, Prostki, Dziądkowo, Janowiec Kościelny, Olsztyn, Grodziecino, Kurzętnik, Nowe Miasto Lubawskie, Jonkowo, Pasym, Howo Osada, Płońnica, Rybno, Purda, Elk, Barczewo, Piecki, Lidzbark Welski, Świątajno (Olecko)
Subpopulacja 4 Subpopulation 4	Węgorzewo, Zalewo, Wydminy, Wieliczki, Wiczęta, Świątki, Srokowo, Sorkwity, Sepopol, Rychliki, Reszel, Pasłek, Ostróda, Olecko, Młynary, Milejewo, Markusy, Lubomino, Lubawa, Lidzbark Warmiński, Korsze, Kołno, Kiwity, Kisielice, Kętrzyn, Kalinowo, Górowo Iławeckie, Godkowo, Frombork, Dźwierzuty, Dobre Miasto, Budry, Braniewo, Bisztynek, Biskupiec Reszelski, Bartoszyce, Barciany, Banie Mazurskie

Źródło: opracowanie własne

Source: own study

Do pierwszej subpopulacji należy 11 gmin. Charakteryzuje się ona tym, że gminy posiadają podobny poziom wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gleb (X_9) – średnia 43,07, wskaźnik agroklimatu (X_{10}) – średnia 8,18, rzeźby terenu (X_{11}) – średnia 3,32, warunków wodnych (X_{12}) – średnia 2,55, bonitacji użytków zielonych (X_{15}) – średnia 38,28, syntetyczny użytków zielonych (X_{15}) – średnia 39,25 oraz większość gmin położonych jest na terenach o utrudnionych warunkach gospodarowania (ONW).

Liczebność drugiej subpopulacji wynosi 10 gmin. Badaną grupę gmin stanowi zespół terenów dość odmiennych pod względem badanych wskaźników. Jediną spójność można dostrzec we wskaźniku powierzchni terenów rolniczych w gminie (X_5), gdzie średnia dla subpopulacji wynosi 14 338 ha. Do badanej subpopulacji należy także większość gmin zaliczonych do grupy o utrudnionych warunkach gospodarowania (ONW), jest ona jednak najmniejsza wśród wszystkich badanych subpopulacji.

Tabela 5. Przyporządkowanie gmin do poszczególnych subpopulacji według metody Warda
 Table 5. Summary of municipalities to individual subpopulations according to the method of Ward

Numer subpopulacji Number of subpopulation	Nazwa gminy Name of the community
Subpopulacja 1 Subpopulation 1	Grodziczno, Kurzętnik, N. Miasto Lubaw., Dziakowo, Janowiec Kościelny, Olsztyn, Jonkowo, Pasym, Hłowo Osada, Płońnica, Rybno
Subpopulacja 2 Subpopulation 2	Biskupiec Pomorski, Prostki, Mragowo, Biała Piska, Elk, Barczewo, Piecki, Purda, Lidzbark Welski, Świątajno (Olecko)
Subpopulacja 3 Subpopulation 3	Frombork, Młynary, Godkowo, Milejowo, Rychliki, Kiwity, Lubomino, Świątki, Markusy, Barciany, Pasłek, Biszynek, Korsze, Braniewo, Wilcząt
Subpopulacja 4 Subpopulation 4	Bartoszyce, Górowo Iławeckie, Lidzbark Warmiński, Ostróda, Węgorzewo, Banie Mazurskie, Olecko, Wieliczki, Sorkwity, Wydminy, Dźwierzuty, Lubawa, Kisielice, Reszel, Budry, Kalinowo, Sępole, Kętrzyn, Kolno, Srokowo, Biskupiec Reszelski, Dobrze Miasto, Zalewo

Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

Liczebność trzeciej subpopulacji wynosi 15 gmin. Grupa ta charakteryzuje się tym, że występuje mała rozpiętość w obrębie takich wskaźników, jak: wskaźnik warunków wodnych (X_{12}) – średnia 4,20, bonitacji gruntów ornych (X_{13}) – średnia 79,44, przydatności rolniczej gruntów ornych (X_{16}) – średnia 70,27, wskaźnik syntetyczny gruntów ornych (X_{18}) – średnia 65,74. Wszystkie gminy położone są także na terenie, na którym nie występują utrudnienia w warunkach gospodarowania gruntami (X_{20}).

Liczebność ostatniej subpopulacji wynosi 23 gminy. W tej grupie występują gminy podobne pod względem wskaźnika jakości i przydatności rolniczej gleb (X_9) (średnia 52,43), pozostałe wskaźniki są dość odmienne pod względem wysokości, gminy także w większości należą do grupy o utrudnionych warunkach gospodarowania.

Szczegółowe wysokości badanych wskaźników oraz ich wartości najmniejsze i największe podano w tabeli 6.

Na rysunku 4 pokazano rozkład przestrzenny badanych subpopulacji. Jak można zauważyć, na obszarze badanego województwa występują pasmowo jednorodnie skupienia gmin. Subpopulacja pierwsza zlokalizowana jest głównie na południu województwa – na Pojezierzu Brodnickim, subpopulacja druga – głównie na Pojezierzu Elckim, subpopulacja trzecia w północno-zachodniej i środkowej części województwa (głównie obszary z dużą powierzchnią terenów wodnych i uwilgotnionych) oraz subpopulacja czwarta – głównie w środkowej części badanego województwa.

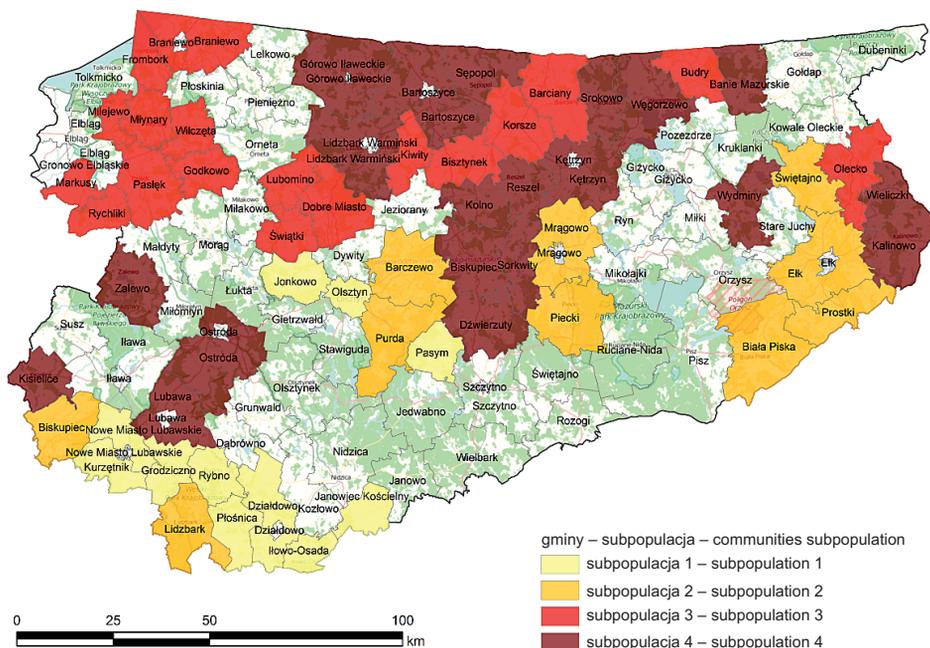
Tabela 6. Wysokości minimalnych, maksymalnych i średnich wielkości badanych wskaźników subpopulacji wyróżnionych metodą Warda
 Table 6. Highness minimum, maximum and average value indicators examined the subpopulation highlighted by Ward

	Subpopulacja 1 Subpopulation 1			Subpopulacja 2 Subpopulation 2			Subpopulacja 3 Subpopulation 3			Subpopulacja 4 Subpopulation 4		
	Śr. Aver.	Min. Min.	Max. Max.									
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
X ₁	922,404	9 116	2 187 353	3 521 358	11 000	1 189 673	1 487 888	4 364	7 648 593	829 289	2 677	4 979 602
X ₂	13 087	1 100	16 625	29 878	21 500	42 014	17 653	9 581	30 693	21 983	14 071	42 800
X ₃	382	6	1 639	1 311	126	3 216	667	19	3 956	1 148	14	6 138
X ₄	714	12	2 302	1 645	347	3 823	977	15	2 901	693	155	1 751
X ₅	7 556	481	12 107	14 338	9 264	21 022	12 088	4 707	24 024	15 979	9 820	31 276
X ₆	1 296	131	2 943	4 759	2 700	8 095	3 825	1 236	6 421	4 838	1 579	8 958
X ₇	3 000	61	6 500	9 024	17	17 043	3 258	516	7 670	6 189	591	15 883
X ₈	21,67	5,2	38,65	33,05	2,33	52,75	16,81	2,36	38,92	23,45	4,47	38,19
X ₉	43,07	36,6	47,8	44,40	29,8	49,9	62,64	58,9	67,5	52,43	47,1	62,3
X ₁₀	8,18	7,8	8,8	8,08	7,6	8,8	8,97	8,00	10,4	7,84	5,6	8,8
X ₁₁	3,32	2,5	4,0	3,32	2,4	4,8	3,85	2,6	4,5	3,11	2,5	4,4
X ₁₂	2,55	1,9	3,0	2,82	1,8	3,4	4,20	3,9	4,6	3,48	2,8	4,1
X ₁₃	57,13	49,8	62,3	58,64	44,9	67,3	79,44	75,9	84,2	66,62	59	77,9
X ₁₄	42,45	35,9	46,5	40,79	24,8	48,1	59,93	52,4	68,3	51,13	44,9	61,8

cd. tabeli 6
cont. table 6

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
X_{15}	38,28	34,8	42,4	34,93	25,5	42,5	54,93	49,4	69,2	45,53	69,1	34,2	69,1
X_{16}	47,64	37,2	55,2	47,35	28,7	61,8	70,27	67,5	75,8	62,50	69,5	54,9	69,5
X_{17}	40,41	34,5	47,6	38,03	29,2	43,2	50,97	45,6	58,7	45,10	51,3	37,1	51,3
X_{18}	45,17	36,6	50,9	44,33	26,7	50,6	65,74	62,0	70,9	55,51	65,5	51	65,5
X_{19}	39,25	34,8	44,6	36,02	27,3	42,5	53,38	48,1	62,2	44,15	52,5	38,1	52,5
X_{20}	1,91	1	2	1,80	1	2	1,0	1,0	1,0	1,87	2,0	1,0	2,0

Źródło: opracowanie własne
Source: own study



Rys. 4. Wydzielone subpopulacje metodą Warda
 Fig. 4. The isolated subpopulations Ward method

Źródło: opracowanie własne
 Source: own study

WNIOSKI

Jednym z podstawowych założeń metod analizy skupień jest znalezienie jednolitej grupy parametrów, które umożliwią wyodrębnienie terenów o podobnych charakterystykach. Na badanym obszarze województwa warmińsko-mazurskiego najczęściej występują takie zdarzenia ekstremalne jak: huragany, przymrozki wiosenne, ujemne skutki przezimowania i wiatry nawalne. Powodzie oraz osuwiska występują tylko lokalnie, nie stanowiąc zjawisk o dużej skali strat finansowych.

W pracy, chcąc połączyć badane grupy według występującego podobieństwa warunkowań, wykorzystano metodę pojedynczego wiązania, pełnego wiązania, średnich połączeń, średnich połączeń ważonych oraz metodę Warda. Nie wykorzystano dwóch metod: środków ciężkości oraz ważonych środków ciężkości ze względu na ograniczoność wykorzystania pakietu *Statistica 10* do obliczeń (pakiet aglomeruje tylko do 50 obiektów). Większość zastosowanych metod aglomeracji ma tendencję do tworzenia mało przejrzystych skupień lub skupień tworzonych dopiero w 70–80% odległości wiązania. Najlepsze rezultaty grupowania uzyskano, stosując metodę Warda, dzięki której wydzielono cztery jednorodne subpopulacje pod względem wybranych wskaźników na poziomie 30% odległości wiązania i jest to najniższy poziom, na którym tworzą się grupy.

W każdym z wyróżnionych skupień w metodzie Warda badane gminy są zbliżone pod względem odmiennych wskaźników diagnostycznych.

Badanie terenów jednorodnych pod względem cech diagnostycznych za pomocą analizy skupień może stanowić podstawę do opracowania map terenów o wysokim ryzyku występowania ekstremalnych zjawisk pogodowych ze względu na występowanie wybranych cech diagnostycznych. Metody te mogą być wygodnym narzędziem analiz przestrzeni narażonej na nadzwyczajne zjawiska pogodowe, zwłaszcza w aspekcie możliwości wprowadzania działań zapobiegawczych i adaptacyjnych na każdym z etapów zarządzania przestrzenią.

PIŚMIENICTWO

- Dudzińska, M., Jasińska, E., Kocur-Bera, K., Leń, P., Preweda, E., Sajnog, N., Sobolewska-Mikulska, K., Steinholt, H., Walacik, M., Wójcik, J. (2014). Directions for land management in rural areas. Croatian Information Technology Society. GIS Forum. Zagreb. Croatia, 17–25.
- Falloon, P., Betts R. (2010). Climate impacts on European agriculture and water management in the context of adaptation and mitigation. The importance of an integrated approach. *Science of the Total Environment* 408, 5667–5687.
- Grajewski, S. (2006). Zastosowanie analizy skupień w porównawczych badaniach zdolności retencyjnych ekosystemów leśnych. *Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich* 3(1), 155–169.
- Guttman, N.B. (1993). The use L-moments in the determination of regional precipitation climates. *Journal of Climate* 6, 2309–2325.
- Hardoy, J.E., Mitlin, D., Satterthwaite, D. (2001). Environmental problems in an urbanizing world. *Earthscan*, 406.
- Kowal, J. (1998). *Metody statystyczne w badaniach sondażowych rynku*. PWN, Wrocław, 192.
- Kowalczak, P. (2007). *Konflikty o wodę*. Przeźmierowo, Wyd. Kupisz S.A. Przeźmierowo.
- Laacha, G., Blöschl G., 2006. A comparison of low flow regionalization methods – catchment grouping. *Journal of Hydrology* 323, 193–214.
- Laudański, Z., Mańkowski, D.R., Flaszka, M. (2012). Eksploracyjna analiza czynnikowa w badaniach struktury zespołu zmiennych obserwowanych. *Biuletyn Instytutu Hodowli i Aklimatyzacji Roślin* 263, 75–90.
- Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl (dostęp: 20.05.2015).
- Modeling spatial and economic impacts of disasters, Okuyama, Y., Chang, S. (eds). Springer springer.com/us/book/978354021496 (dostęp: 6.12.2008).
- Natural disasters and development in a globalizing world. (2003). Pelling M. (eds.). Routledge, Londyn.
- O'Brien, K., Sygna, L., Leichenko, R., Neil Adger, W., Barnett, J., Mitchell, T., Schipper, L., Tanner, Th., Vogel, C., Mortreux, C. (2008). Disaster risk reduction. Climate change adaptation and human security. Report prepared for the Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs by the Global Environmental Change and Human Security (GECHS) Project, GECHS Report, 3.
- Olesen, J.E., Bindi, M. (2002). Consequences of climate change for European agricultural productivity. Land use and policy. *European Journal of Agronomy* 16, 239–262.
- Olesen, J.E., Trnka, M., Kersebaum, K.C., Skjelvåg, A.O., Seguin, B., Peltonen-Sainio, P., Rossi F., Kozyra, J., Micale, F. (2011). Impacts and adaptation of European crop production systems to climate change. *European Journal of Agronomy* 34, 96–112.

- Pielke, R.A. jr. (2008). Normalized hurricane damage in the United States: 1900–2005. *Natural Hazards Review* February, 29–42.
- Sanchez-Rodriguez, R., Seto, K.C., Simon, D., Soleki, W.D., Kraas, F., Laumann, G. (2005). Science Plan urbanization and global environmental change. Bonn, Germany: International Human Dimensions Programme on Global Environmental Change. Laumann, G. (ed.), Report 15, 60.
- Sneath, P.H.A., Sokal, R.R. (1973). Numerical taxonomy. The principles and practice of numerical classification. Freeman, San Francisco, 573.
- Ward, J.H.Jr. (1963). Hierarchical grouping to optimize an objective function. *Journal of American Statistical Association* 58, 301.
- Zhang Y., Lindell, M.K., Prater, C.S. (2008). Vulnerability of community businesses to environmental disasters *Disasters* 33, 38–57.

IDENTIFICATION SUBPOPULATIONS WITH SIMILAR CHARACTERISTICS IN TERMS OF EXTREME WEATHER EVENTS

Summary. Climate change and the occurrence of extreme weather events, which are one of the consequences of change are of interest to scientific bodies and the governments of many countries. On the Polish territory we see the accumulation of these phenomena in some regions. The research was conducted on rural Warmia and Mazury. In this area, the main economic trends are agriculture and tourism that depend on natural weather conditions. For the purpose of isolating similar subpopulations (municipalities) used five analysis techniques. The best results are achieved Ward's method, because focusing formed at a very early level of aggregation. Distinguished four homogeneous groups of municipalities. The methods used are a convenient tool for analysis of space in terms of the possibility of introducing preventive actions and adaptation at each stage space management.

Key words: extreme weather events, cluster analysis, groups of municipalities with similar characteristics

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 16.10.2015

Do cytowania – For citation:

Kocur-Bera, K. (2015). Identyfikacja subpopulacji o podobnych charakterystykach w aspekcie ekstremalnych zjawisk pogodowych. *Acta Sci. Pol. Administratio Locorum* 14(3), 75–89.

