

Karolina Marek, Rafał Baum

Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu

EFEKTYWNOŚĆ WYBRANYCH INSTRUMENTÓW GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI GMINY – ASPEKTY TEORETYCZNE

THE EFFECTIVENESS OF SELECTED INSTRUMENTS OF REAL ESTATE MANAGEMENT OF THE COMMUNE – THEORETICAL ASPECTS

Słowa kluczowe: efektywność, nieruchomości, gospodarka nieruchomościami

Key words: efficiency, properties, real estate management

JEL codes: R30, R50, R51, R52

Abstrakt. Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na opłatę adiacencką i rentę planistyczną jako źródła dochodu gminy oraz próba określenia sposobu pomiaru efektywności tych instrumentów. Artykuł stanowi wstęp do badań nad efektywnością wybranych instrumentów gospodarki nieruchomościami gmin. Omówiono cele i zadania gminy, pojęcie gospodarki nieruchomościami oraz wybrane jej instrumenty – rentę planistyczną i opłatę adiacencką. Poruszono także kwestię badania efektywności tych dwóch danin – omówiono główne założenia takiego pomiaru. Zaproponowano kilka wskaźników do oceny.

Wstęp

Samorząd terytorialny jest uczestnikiem w wykonywaniu władzy publicznej. Wykonuje część zadań publicznych we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność, przede wszystkim wszelkie sprawy publiczne o charakterze lokalnym, które nie są zastrzeżone ustawowo dla innych podmiotów. Dominującą rolę w samorządzie terytorialnym w Polsce odgrywają gminy, mają one funkcję aktywnego gospodarza terenu, mającego pobudzać lokalny rozwój społeczno-gospodarczy, który podporządkowany jest zaspokajaniu potrzeb mieszkańców. Istotną częścią polityki rozwojowej, którą prowadzą lokalne władze jest gospodarka nieruchomościami. Nieruchomości są elementem pobudzającym lokalną politykę rozwoju, który przyciąga nowych inwestorów i kapitał, a przede wszystkim stymuluje i ożywia sektor prywatny. Na gospodarkę nieruchomościami wpływ mają uwarunkowania zewnętrzne, jak np. położenie geograficzne, rys historyczny i społeczeństwo, ale również sposób jej prowadzenia, a więc kierunki i intensywność stosowania poszczególnych instrumentów gospodarki nieruchomościami.

W celu uporządkowania podstawowych kategorii tematycznych należy przypomnieć, że wśród instrumentów gospodarki nieruchomościami w gminie wymienia się instrumenty związane z ustalaniem cen, obrotem, rozwojem nieruchomości oraz instrumenty planistyczne i informacyjne. Z nieruchomości gmina można pozyskiwać różnorodne dochody [Cymerman 2011]:

- z tytułu udostępniania przez gminę praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom (ze sprzedaży, najmu, dzierżawy itp.);
- z opłat związanych z posiadaniem nieruchomości (z podatków od nieruchomości, rolnego, leśnego);
- z opłat z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości (z podatków od czynności cywilnoprawnych, od spadków i darowizn, dochodowego, z opłaty skarbowej);
- z opłat związanych z rozwojem nieruchomości (z opłaty planistycznej i z opłat adiacenckich).

Celem artykułu jest zwrócenie uwagi na opłatę adiacencką i rentę planistyczną jako źródła dochodu gminy oraz próba określenia sposobu pomiaru efektywności tych instrumentów. Przedstawiono wstępne wyniki badań oparte na przeglądzie literatury przedmiotu (przewiduje się dalsze studia literatury, w tym analizę bibliometryczną).

Gmina i gospodarka nieruchomościami

Rozważając kwestię pojęcia gospodarki nieruchomościami na terenie gmin, przedstawić ją można przez instrumenty, które najogólniej są prawnie określonymi i dostępnymi dla władz możliwościami oddziaływań o różnym charakterze, które są ukierunkowane na nieruchomości w obrębie gminy i umożliwiają osiągnięcie celów polityki lokalnej [*Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*. Dz.U. 1997 Nr 115 poz. 741 z późn. zm.]. Oddziaływania te ukierunkowane na kształtowanie wartości nieruchomości na obszarze jej podległym mogą mieć dwojaki charakter i działać bezpośrednio bądź pośrednio. Bezpośrednio, przez dostępne instrumenty polityki przestrzennej i gospodarki nieruchomościami, a więc miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, rewitalizację, podziały, scalenia i podziały, a także wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej oraz realizację inwestycji. Z kolei oddziaływanie pośrednie skierowane jest na użytkowników nieruchomości, zarówno tych potencjalnych, jak i obecnych i polega na działaniach mających skłonić ich do osiedlania się oraz rozpoczęcia czy też rozwinięcia działalności.

Jednym z instrumentów gospodarki nieruchomościami są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Zapis mpzp niesie ze sobą konsekwencje prawne oraz ekonomiczne, za które odpowiedzialny jest organ, który te plany sporządził. Wynikają one wprost z Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.] lub powstają w innych okolicznościach, szczególnie podczas realizacji ustaleń planu. Do zagadnień tych nawiązuje ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Uchwalenie planu miejscowego wpływa z reguły na rynkową wartość nieruchomości na obszarze, którego dokument dotyczy i może powodować wzrost lub spadek wartości nieruchomości. Zatem od przyjętych w mpzp ustaleń zależy jak zareaguje rynek nieruchomości. Wzrost zazwyczaj ma miejsce przy zmianie przeznaczenia terenu z niezurbanizowanego na zurbanizowany, a spadek np. w przypadku wprowadzenia funkcji uciążliwej dla środowiska, jak źródła hałasu i zanieczyszczenia (np. budowa wysypiska śmieci). Poszczególne działania planistyczne przedstawia się jako prawdopodobne zyski i przybliżone koszty realizacji. W prognozie skutków finansowych mpzp zakłada się korzyści (dochody) w postaci opłaty jednorazowej, podatku od nieruchomości oraz opłaty adiacenckiej, do kosztów (wydatków) zaś zalicza się takie działania, jak: odszkodowania, wykupienia nieruchomości, zamiany nieruchomości, realizacja sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, realizacja układu drogowego, realizacja urządzeń zabezpieczających z zakresu ochrony środowiska oraz koszty usług rzeczoznawców, urbanistów i projektantów [Życińska-Szalbierz, Kłosek 2003].

Wynikające z decyzji planistycznych korzyści lub straty dla właścicieli nieruchomości podlegają opodatkowaniu lub rekompensacie (odszkodowaniu). Ewentualne opodatkowanie wzrostu wartości nieruchomości ma charakter fakultatywny. Wymaga od organu wydania dodatkowej decyzji określającej czy zamierza skorzystać ze swoich uprawnień (co do ustalenia opłat i podatków lokalnych). Rekompensowanie strat właścicieli nieruchomości ma z kolei charakter obligatoryjny.

W przypadku wzrostu wartości wynikającego z uchwalenia planu miejscowego istnieje możliwość stosowania opłat i podatków, które stanowią dochody własne gmin. Opłaty są formą daniny publicznonprawnej, pobieranej od właścicieli i użytkowników wieczystych z powodu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia nowego planu zagospodarowania przestrzennego bądź zmiany istniejącego planu miejscowego. Do opłat tych zalicza się opłatę (rentę) planistyczną oraz opłatę adiacencką.

Renta planistyczna i opłata adiacencka jako instrumenty gospodarki nieruchomościami

Renta planistyczna ściśle związana jest z uchwaleniem mpzp, gdzie określa się sposób zagospodarowania i warunki zabudowy. Dokument ten decyduje m.in. czy nieruchomość ma być przeznaczona pod budowę mieszkaniową, handlową, park, czy w inny sposób. Bardziej szczegółowo także określa czy będzie to zabudowa jednorodzinna, czy wysoka. Kwestie te mają kluczowe znaczenie dla działek wchodzących w zakres mpzp, gdyż ta sama działka przeznaczona pod budowę małego domu

osiedlowego będzie miała zupełnie inną wartość niż przy przeznaczeniu jej pod budowę wieżowca w pobliżu dużego centrum handlowego. Czynnikiem, który ma zasadniczy wpływ na kształtowanie wartości nieruchomości jest zatem funkcja terenu, która określa wykorzystanie danej nieruchomości oraz sposób zagospodarowania. Największą wartość zazwyczaj mają tereny, które są przeznaczone pod funkcję usługową i mieszkaniowo-usługową, dalej są to odpowiednio: budownictwo mieszkaniowe wielo- i jednorodzinne, przemysł, komunikacja, rekreacja i zieleń. Jeśli przyjęty plan będzie miał korzystny wpływ na wartość nieruchomości to jej wartość wzrośnie.

Oплата planistyczna może być pobrana, jeżeli w planie miejscowym została określona stawka procentowa służąca naliczeniu tej opłaty (nie więcej niż 30%) oraz jeśli zbycie nieruchomości zostało dokonane przed upływem 5 lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany.

Oprócz przyjętej stawki procentowej, wysokość opłaty zależy od wzrostu wartości nieruchomości. Wartość nieruchomości oceniana jest przed wejściem w życie mpzp i na dzień jej sprzedaży. Różnica między tymi dwoma wartościami przyjmowana jest jako wzrost wartości nieruchomości, przy czym należy oszacować jaka część jest skutkiem uchwalenia lub zmiany mpzp, a jaka wynika z innych czynników.

Następstwem uchwalenia planu miejscowego będą kolejne działania związane z rozwojem procesu inwestycyjnego, a mianowicie: podział nieruchomości, scalenie i podział oraz budowa infrastruktury technicznej.

Są to trzy różne sytuacje, które mogą wpłynąć na wzrost wartości nieruchomości, a gmina może skorzystać na nich przez pobranie opłaty adiacenckiej. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta ma możliwość w drodze decyzji ustalić opłatę adiacencką np. za każdym razem po stworzeniu warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo po stworzeniu warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Wydanie takiej decyzji może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi. Ustalenie wysokości opłaty adiacenckiej zależy od wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej. Wysokość opłaty nie może przekroczyć 50% różnicy między wartością nieruchomości sprzed wybudowania urządzeń infrastruktury technicznej a wartością po ich wybudowaniu. Stawka procentowa opłaty adiacenckiej ustalona jest przez radę gminy w drodze uchwały. Ustalenie ich jest bardzo ważne z punktu widzenia gospodarowania zasobem gminy.

Warunkiem dopuszczalności ustalenia opłat adiacenckich jest wzrost wartości nieruchomości, który musi pozostawać w związku przyczynowym z wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej. Wzrost wartości nieruchomości musi być udokumentowany przez operat szacunkowy rzeczoznawcy majątkowego [Kalus 2012].

Efektywność gospodarki nieruchomościami – wstępne wyniki badań

Gospodarka nieruchomościami jest to proces celowy, który wynika z lokalnej polityki rozwoju i współgra z polityką przestrzenną. Odpowiednio ukierunkowana wpływa na optymalne wykorzystanie nieruchomości na terenie gminy i zaspokaja zbiorowe potrzeby wspólnoty przez dostarczanie lokalnych dóbr publicznych. Bazowym aktem prawnym, który reguluje gospodarkę nieruchomościami w gminie jest ustawa o gospodarce nieruchomościami. Do jej celów strategicznych zaliczyć można kształtowanie oraz rozwój przestrzeni lokalnej tak, aby była zgodna z celami określonymi w innych dokumentach (strategii rozwoju gminy, studium uwarunkowań oraz kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy) oraz zapewniała optymalne funkcjonowanie gminy, zgodnie z zasadami zrównoważonego rozwoju [Niewiadomski 2015].

Gospodarka nieruchomościami nie jest jedynym obszarem działań gminy, który przyczynia się do rozwoju społeczno-gospodarczego, jednak istotnie się do niego przyczynia. Stąd powstał zamysł badań efektywności wybranych instrumentów gospodarki nieruchomościami. Ekonomia ma dwie najważniejsze zasady dotyczące gospodarowania:

- oszczędności, a więc osiągnięcie celu za pomocą jak najmniejszych nakładów,
 - efektywności, gdy korzystając z posiadanych zasobów należy uzyskać jak największe efekty.
- Pomiar efektywności jest jednym z podstawowych zagadnień teorii ekonomii. Efektywność ekonomiczna jest sposobem pomiaru skuteczności i celowości działania gospodarczego, które wyraża się przez relację wartości otrzymanych efektów w stosunku do nakładów poniesionych do jej uzyskania [Kisielewska 2005]:

$$\text{efektywność} = \text{efekt (osiągnięty skutek)}/\text{nakład (przyczyna powodująca skutek)} \quad (1)$$

Efekty jak i nakłady mogą mieć charakter ilościowy (wyrażone w jednostkach naturalnych) lub wartościowy (wyrażone w pieniądzu). W zależności od tego jaki jest ich wymiar, wyróżnić można: efektywność techniczną (efekt i nakład wyrażone w jednostkach naturalnych), efektywność techniczno-ekonomiczną (efekt wyrażony w jednostkach naturalnych, a nakład wartościowo), efektywność ekonomiczno-techniczną (efekt w jednostkach naturalnych, nakład ma charakter pieniężny) oraz efektywność ekonomiczną (efekt i nakład wyrażone wartościowo). Powyższe podejście, z uwagi na sposób pomiaru efektywności nazwano wskaźnikowym [Kokot, Gnat 2010].

Gmina jest jednostką bardzo specyficzną i zdecydowanie różni się w swej działalności od przedsiębiorstw działających na rynku. Dlatego należy w pierwszej kolejności ustalić czym jest efekt, a czym nakład. Rozpatrując problem globalnie efekt powinien być wyrażony poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego gminy, np. ilością i wielkością podejmowanych na terenie gminy inwestycji, dochodem budżetu gminy w przeliczeniu na 1 mieszkańca, itp. Należy zaznaczyć, że efekty gospodarki nieruchomościami mogą mieć różny charakter:

- finansowy – jednorazowy (zbycie) lub stały (w przypadku najmu lub dzierżawy);
- rzeczowy, będący materialnymi skutkami działalności gminy, do których zaliczyć można np. powstanie lub modernizację obiektów infrastruktury społecznej, technicznej, obiektów użyteczności publicznej lub podniesienie funkcjonalności gruntów wskutek podziałów lub podziałów i scaleń;
- niematerialny, czyli wzrost wartości nieruchomości, wzrost atrakcyjności inwestycyjnej, aktywizacja lokalnego rynku i napływ nowych podmiotów gospodarczych, usługi publiczne świadczone przez gminę;
- społeczny, związany z wspieraniem rozwoju lokalnego, gospodarowaniem zasobem mieszkalnym i kształtowaniem polityki przestrzennej [Nalepka, Łach 2012].

Nakład z kolei, powinien przedstawiać poziom zaangażowania gminy w daną działalność. Kluczowym dokumentem może okazać się budżet gminy, który jest rocznym planem dochodów i wydatków oraz przychodów i rozchodów w formie uchwały budżetowej. Innym źródłem danych mogą być też inne dokumenty możliwe do uzyskania bezpośrednio w urzędzie gminy, tj. stopień pokrycia gminy planami miejscowymi, liczba planów w trakcie opracowania, stosowane instrumenty gospodarki nieruchomościami, stawki podatków związane z posiadaniem nieruchomości [Kokot, Gnat 2010].

Gospodarowanie nieruchomościami należy do zadań własnych gminy i ma na celu zaspokajanie potrzeb lokalnej ludności. Efektywności w tym wypadku, nie można utożsamiać z maksymalizacją wpływów z nieruchomości do budżetu gminy w krótkim okresie. Chodzi tu o stabilne dochody, często wiążące się z pewnym przesunięciem w czasie, ale umożliwiające lokalny rozwój społeczno-gospodarczy [Cymerman 2013].

W Polsce niewiele jest gmin, które poddają ocenie efektywność stosowanych instrumentów gospodarki nieruchomościami. Wiąże się to głównie z brakiem narzędzi w tym zakresie. Z przeprowadzonej analizy wynika, że można zaproponować do takiej ewaluacji np. wskaźniki obrazujące strukturę dochodów gminy lub dochodów własnych z uwzględnieniem dochodu z opłaty planistycznej i opłaty adiacenckiej (im wyższa wartość wskaźnika, tym większy udział dochodów powstałych z przedmiotowych opłat), wskaźnik przedstawiający strukturę wydatków gminy wraz z wydatkami poniesionymi na omawiane opłaty (im wyższy, tym wydatki na opłaty są wyższe, a więc mniejsza jest ich efektywność). Podstawowym wskaźnikiem oceny efektywności analizowanych instrumentów będzie oczywiście relacja wpływów z opłat do kosztów poniesionych przez organ samorządu terytorialnego (np. zlecając rzeczoznawcom majątkowym wykonanie operatów szacunkowych wartości nieruchomości).

Przykładowymi wskaźnikami, które mogłyby to zadanie ułatwić (w przypadku opłaty planistycznej oraz opłaty adiacenckiej) są:

- wysokość opłat (planistycznej i adiacenckiej)/koszty związane z ustaleniem i poborem tych opłat;
- dochody z przedmiotowych opłat/dochody gmin ogółem;
- dochody z ww. opłat/dochody własne gmin;
- wydatki gminy związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego/wydatki gmin ogółem;
- wydatki gmin związane z naliczeniem opłaty adiacenckiej/wydatki gmin ogółem;
- wydatki gminy związane z przedmiotowymi opłatami/wydatki gmin ogółem;
- wartość opłat uzyskanych przez gminę/średnia wartość pozyskanych opłat w gminach w powiecie, województwie;
- wartość nakładów inwestycyjnych gminy/wartość wniesionych opłat adiacenckich.

Całościowe ujęcie kwestii efektywności gospodarowania nieruchomościami w gminie może być problematyczne ze względu na trudności z pomiarem, jak i samym określeniem czym jest owa efektywność, może zatem wymagać pomiarów pośrednich (przez pomiar określonych instrumentów tej gospodarki). Podjęcie prób badawczych w tym zakresie jest jak najbardziej zasadne. Ważny jest fakt, że głównym celem gospodarki inwestycyjnej i przestrzennej nie jest maksymalizacja zysków, a ewentualna korekta przyjętych rozwiązań. Obciążenia finansowe ponoszone przez gminę mają różny charakter i różny zakres (wiążą się również z zadośćuczynieniem za negatywne skutki ustaleń miejscowego planu). Ujawniają się one w różnym czasie i w różnych rozmiarach, co zależy od zapisu w planie oraz rozwoju procesu inwestycyjnego. Ponadto mogą wywołać wiele następstw, które spowodują zwiększenie dochodów gminy.

Sposoby prowadzenia gospodarki nieruchomościami są istotne z finansowego punktu widzenia, jednak nie do końca wykorzystywane. Przez wzrost wartości nieruchomości oraz rozwój przestrzenny rosną dochody budżetów – działania jednostek samorządów terytorialnych w tym obszarze odbijają się na budżecie samych gmin, ale również na budżetach mieszkańców czy lokalnych przedsiębiorstw.

Podsumowanie

Problematyka gospodarki nieruchomościami w kształtowaniu dochodów gmin nabiera znaczenia i jest coraz bardziej doceniana przez samorządy lokalne, które zauważają, że aktywna gospodarka nieruchomościami może być instrumentem umożliwiającym kształtowanie stabilnej i wydajnej bazy dochodowej. Mimo że wpływ gospodarki nieruchomościami na rozwój społeczno-gospodarczy gminy jest bezsprzeczny, badanie efektywności tej gospodarki jest pojęciem trudnym ze względu na specyfikę działania gmin. Istnienie efektywności lub jej brak może być niełatwy do zaobserwowania, gdyż cele stojące przed gminą często nie mają charakteru ilościowego i nie są mierzalne. W przyjętej definicji efektywności jako relacji uzyskanych efektów do poniesionych nakładów należy się skupić na właściwym ich określeniu. Pomocne przy tym będą wszelkie dokumenty, jak np. budżet określający strukturę działania gminy. Przedstawiona propozycja oceny wybranych instrumentów gospodarki nieruchomościami, jakimi są opłaty planistyczna i adiacencka, ma charakter wstępny i będzie zagadnieniem rozwijanym i kontynuowanym w przyszłości.

Literatura

- Cymerman Joanna. 2011. *Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie. Prawo, instrumenty, dochody gmin*. Koszalin: Wyd. Politechniki Koszalińskiej.
- Cymerman Joanna. 2013. „Efektywność gospodarki nieruchomościami w gminie w aspekcie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego”. *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu* 280: 123-130.
- Kalus Stanisława (red). 2012. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Warszawa: Lexis Nexis.
- Kisielewska Magdalena. 2005. „Charakterystyka wybranych metod pomiaru efektywności bazujących na krzywych efektywności”. *Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu* 1088 (1): 260-269.

- Kokot Sebastian, Gnat Sebastian. 2010. „Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin”. *Studia i Materiały Polskiego Towarzystwa Nieruchomości* 18 (2): 29-44.
- Nalepka Adam, Łach Katarzyna. 2012. „Badanie efektywności gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości”. *Świat Nieruchomości* 1 (79): 4-9.
- Niewiadomski Zygmunt (red.). 2015. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*. Warszawa: C.H. Beck.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Dz.U. z 2003 r. nr 80, poz. 717 z późn. zm.
- Życińska-Szalbierz Aleksandra, Kłosek Teresa (red.). 2003. *Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta*. Wrocław: Urząd Miejski Wrocławia, Biuro Rozwoju Wrocławia.

Summary

This paper is an introduction to the study of the effectiveness of selected instruments of real estate management of the commune. First, it discusses the objectives and tasks of the commune, the concept of property management and selected its instruments - planning fee and betterment levy. The paper addresses also the issue of measuring the effectiveness of these two levies – the main assumptions of such measurement. It proposed several indicators to assess.

Adres do korespondencji
dr hab. Rafał Baum
Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, Katedra Zarządzania i Prawa
ul. Wojska Polskiego 28, 60-637 Poznań, tel. (61) 848 71 27
e-mail: baum@up.poznan.pl

Karolina Marek
doktorantka Środowiskowych Studiów Doktoranckich
przy Uniwersytecie Ekonomicznym w Poznaniu