

Elwira Laskowska¹

Katedra Ekonomiki Rolnictwa i Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych
Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego
Warszawa

Zmiana przeznaczenia gruntu a jego wartość

Land's value depending on its designation

Abstract. The article includes an attempt at analysis of the influence of the local spatial management plan on the real estate value in the Piaseczno commune in years between 2003 and 2007. The research results have indicated an appreciation by about 36% of land value by title of change in the local land development plans in the investigated period.

Key words: real estate, estate value, local spatial management plan

Synopsis. Celem podjętych badań była analiza wpływu zmiany przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na jego wartość. Badania przeprowadzono na terenie gminy Piaseczno. Zakres czasowy badań obejmował lata 2003–2007. Wyniki badań wskazały na wzrost wartości nieruchomości gruntowych z tytułu zmian planistycznych w badanym okresie średnio o 36%.
Słowa kluczowe: nieruchomości, wartość nieruchomości, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Wstęp

Zależność pomiędzy wartością nieruchomości a planowaniem przestrzennym jest dwukierunkowa. Przeznaczenie nieruchomości gruntowej określone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego determinuje sposób jej wykorzystania, w tym możliwości inwestycyjne i przez to jest jednym z czynników kreującym jej wartość rynkową. Z drugiej strony, wartość gruntu, zarówno ekonomiczna jak i użytkowa, stanowi podstawową informację uwzględnianą w procesie planowania przestrzennego, które coraz częściej utożsamiane jest z rozwojem obszarów przez inwestowanie w celu podniesienia wartości nieruchomości [Cymerman i inni 1999]. Ponadto, na etapie prac planistycznych niezbędne jest opracowanie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, powodujących np. konieczność wzajemnych rozliczeń pomiędzy gminą i właścicielem bądź użytkownikiem wieczystym gruntu, do których zalicza się m.in. opłaty obciążające właściciela z tytułu wzrostu wartości nieruchomości (tzw. opłata planistyczna) lub odszkodowania wypłacane przez gminę w sytuacji spadku wartości lub braku możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy².

¹ Dr inż., e-mail: elwira_laskowska@sggw.pl.

² Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym planie (tzw. opłatę planistyczną), określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. W przypadku obniżenia wartości nieruchomości z powodu powyższych zmian planistycznych, gdy właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może on żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Jeśli zaś korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie

Do innych skutków finansowych, związanych ze zmianą wartości nieruchomości w wyniku decyzji planistycznych, należą wpływy do budżetu gminy z tytułu tzw. opłat adiacenckich³, podatków od nieruchomości oraz podatków od czynności cywilno-prawnych, jak również wydatki gminy ponoszone na wykup nieruchomości przeznaczonych dla realizacji inwestycji celu publicznego.

Celem podjętych badań była analiza wpływu zmiany przeznaczenia gruntu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego na jego wartość. Analizie poddano także wpływy do budżetu gminy z tytułu tzw. renty planistycznej, w aspekcie planu i realizacji budżetu. Badania przeprowadzono na terenie gminy Piaseczno w latach 2003-2007.

Charakterystyka materiałów źródłowych

Do przeprowadzenia analizy zmian wartości gruntu z tytułu uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wykorzystano dane z operatów szacunkowych sporządzonych do celów naliczania opłaty planistycznej w okresie od II kwartału 2003 roku do I kwartału 2007 roku, uzyskane w Wydziale Geodezji i Gospodarki Gruntami Urzędu Miasta i Gminy Piaseczno. Udostępnione dane obejmują 122 nieruchomości gruntowe niezabudowane, których przeznaczenie zmieniło się po uchwaleniu planu miejscowego z rolnego na budowlane (budownictwo mieszkaniowe). Obszar badań nie obejmuje terenu miasta Piaseczna z uwagi na brak zmian planistycznych dotyczących tego obszaru, a co za tym idzie operatów szacunkowych sporządzanych dla wyżej opisanego celu. Natomiast w aspekcie spadku wartości gruntu, wynikającym z decyzji planistycznych, i związanym z tym odszkodowaniem lub wykupem przez gminę, uzyskano informacje o tylko jednym takim przypadku zaistniałym na terenie gminy Piaseczno. Ponadto, sprawa ta stała się sporną i nie została sfinalizowana do końca 2007 roku. Jest to powód skoncentrowania się w badaniach na zjawisku wzrostu wartości gruntu i opłatach planistycznych.

Metodyka wyceny dla potrzeb określenia opłaty planistycznej, jak również odszkodowania z tytułu spadku wartości nieruchomości, wymaga określenia wartości nieruchomości, uwzględniającej jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego lub przed jego zmianą oraz jej przeznaczenie po uchwaleniu planu miejscowego lub po jego zmianie, przy czym stan nieruchomości w obydwu przypadkach przyjmuje się z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany, zaś ceny z dnia zbycia nieruchomości [Rozporządzenie... 2004, § 50]. Stąd wykorzystanie w badaniach wartości określonych w operatach pozwoliło na ograniczenie wpływu czynników zmian cen zależnych od koniunktury na rynku nieruchomości.

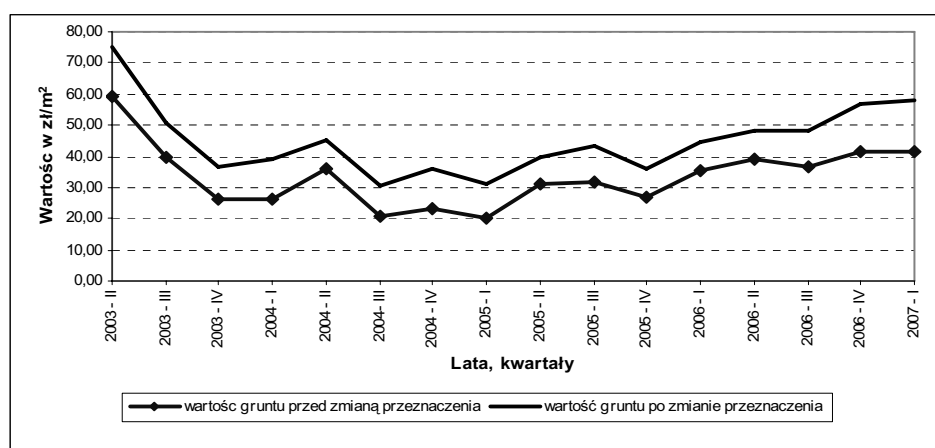
Analizę wpływów do budżetu gminy z tytułu opłat planistycznych w badanym okresie przeprowadzono na podstawie danych z planów i sprawozdań budżetowych gminy Piaseczno za lata 2003-2007.

ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia przez nią nieruchomości lub jej części. Wnoszenie ww. roszczeń o odszkodowania, jak również pobranie odpłaty planistycznej, może nastąpić w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące [Ustawa... 2003, art. 36 i 37].

³ Opłaty adiacenckie ponoszone są przez właścicieli nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału nieruchomości, scalenia nieruchomości oraz udziału w kosztach budowy infrastruktury technicznej [Ustawa... 1997, art. 4 p. 11].

Wyniki badań i ich dyskusja

W wyniku analizy wartości nieruchomości gruntowych niezabudowanych w gminie Piaseczno, których przeznaczenie na skutek uchwalenia bądź zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zmieniło się z rolnego (bez prawa zabudowy) na budowlane (budownictwo mieszkaniowe), i dla których wszczęto postępowanie w celu naliczenia opłaty planistycznej w okresie od II kwartału 2003 roku do I kwartału 2007 roku, stwierdza się wzrost wartości z tego tytułu. Wzrost ten, policzony na podstawie średniej wartości 1 m² gruntu w poszczególnych kwartałach, wyniósł 24 do 55% (rys. 1, tabela 1). Zróżnicowanie poziomu wzrostu wartości gruntu może wynikać też z indywidualnych cech nieruchomości gruntowych innych niż przeznaczenie, np. lokalizacja, powierzchnia, kształt, dostęp do infrastruktury technicznej, szczegółowe ustalenia planistyczne dotyczące intensywności i charakteru zabudowy terenu itp.



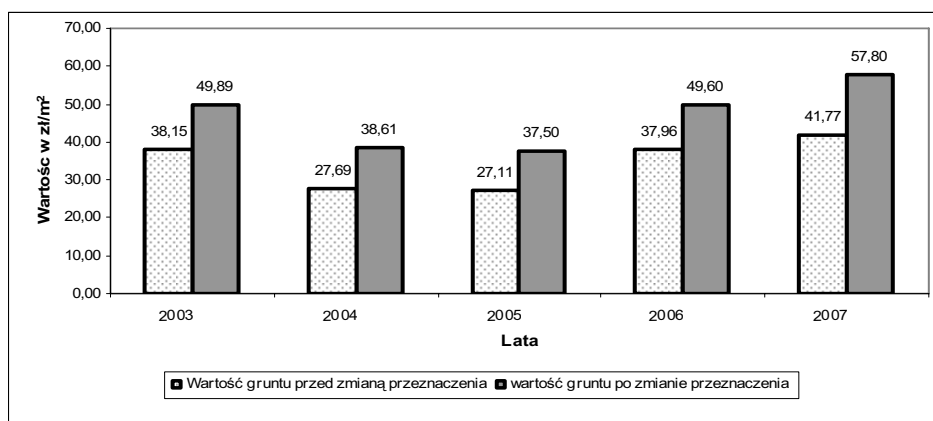
Rys 1. Średnie w poszczególnych kwartałach wartości 1 m² gruntu w gminie Piaseczno według przeznaczenia, przed uchwaleniem miejscowego planu (funkcja rolna) i po jego uchwaleniu (funkcja budowlana)

Fig. 1. Value of 1 m² of land before (agricultural usage) and after the resolution (residential usage) of local land development plan in Piaseczno commune, quarterly averages

Źródło: badania własne.

Rysunek 2 obrazuje kształtowanie się średniorocznej wartości gruntów według przeznaczenia przed uchwaleniem miejscowego planu (funkcja rolna) i po jego uchwaleniu (funkcja budowlana) w badanym okresie, zaś w tabeli 1 przedstawiono zmiany tych wartości w ujęciu procentowym.

Wzrost wartości gruntów obliczony dla poszczególnych lat objętych analizą wykazuje mniejsze zróżnicowanie niż w kwartałach i kształtuje się na poziomie od około 31% (w latach 2003 i 2006) do około 39-40% w latach pozostałych, przy czym średni wzrost wartości gruntu z tytułu zmiany jego przeznaczenia z rolnego na budowlane na terenie gminy Piaseczno w badanym okresie wyniósł około 36%. Brak większych rozbieżności w uzyskanych wynikach obliczeń wzrostu wartości można więc stanowić przesłankę do określenia go jako charakteryzującego badany rynek lokalny i uwzględnienia w analizach sporządzanych dla potrzeb określania skutków finansowych opracowań planistycznych.



Rys. 2. Średnioroczne wartości 1 m² gruntu przed uchwaleniem miejscowego planu (funkcja rolna) i po jego uchwaleniu (funkcja budowlana) w gminie Piaseczno w latach 2003-2007⁴

Fig. 2. Value of 1 m² of land before (agricultural usage) and after the resolution (residential usage) of local land development plan in Piaseczno commune, annual averages

Źródło: badania własne.

Analiza zmian wartości gruntu z tytułu zmiany jego przeznaczenia powinna stanowić istotny element w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia bądź zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Jednym z takich skutków są wpływy do budżetu gminy z tytułu opłat planistycznych, które w Gminie Piaseczno wynoszą w większości przypadków 20% od wzrostu wartości gruntu przy zmianie przeznaczenia z rolnego na tereny zabudowy mieszkaniowej. Opłata planistyczna naliczana jest w przypadku zbycia nieruchomości w terminie do 5 lat od daty uchwalenia nowego planu lub jego zmiany, stąd powstaje dodatkowo konieczność prognozy liczby transakcji w danym roku, a ta z kolei uzależniona jest m.in. od czynników związanych z ogólną koniunkturą na rynku nieruchomości.

Rysunek 3 wskazuje na różnice pomiędzy planowanym a zrealizowanym dochodem budżetu gminy Piaseczno z tytułu naliczenia opłat planistycznych. Wykonanie założonego planu w tym zakresie kształtowało się w latach 2003, 2005 i 2006 na zbliżonym poziomie 120-130 %. W roku 2004, w porównaniu z pozostałymi latami objętymi badaniem, zaplanowano niższą kwotę wpływów do budżetu z tytułu opłat planistycznych, zaś osiągnięte dochody były najwyższe, stąd wykonanie planu osiągnęło poziom 208%. Przyjęcie w planie niższej kwoty podyktowane było mniejszym zakresem zmian planistycznych w danym roku, jednak okres naliczania opłaty wynoszący 5 lat i trudności w prognozowaniu, zarówno obszaru objętego transakcjami sprzedaży, jak i rozkładu tego zjawiska w czasie, były powodem rozbieżności pomiędzy wartościami ujętymi w planie i w jego wykonaniu. Z kolei w roku 2007 wykonanie stanowiło 67,8 % kwoty przyjętej w planie. Przyczyną tego zjawiska mogło być zmniejszenie podaży gruntów po okresie

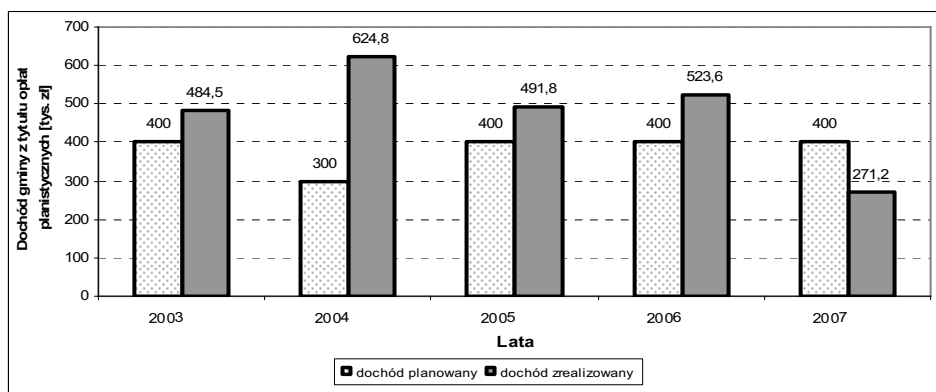
⁴ Dane za rok 2003 obejmują kwartały od II do IV, natomiast dane z 2007 roku dotyczą tylko kwartału I.

wzmożonego obrotu na rynku nieruchomości gruntowych, notowanego w 2006 roku, co z kolei spowodowało mniejszą liczbę transakcji, w tym objętych opłatą planistyczną.

Tabela 1. Wzrost średniej wartości 1 m² gruntu, spowodowany zmianami planistycznymi w gminie Piaseczno
Table 1. Increase in the value of 1 m² of land due to change in land's designation from agricultural to residential in the Piaseczno commune

Rok	Kwartał	Średni wzrost wartości gruntu z tytułu zmiany przeznaczenia w planie miejscowym, %	
		w kwartale	w roku
2003	II	26,80	30,77
	III	27,83	
	IV	38,12	
2004	I	49,68	39,44
	II	24,38	
	III	45,79	
	IV	55,02	
2005	I	53,23	38,33
	II	28,18	
	III	36,95	
	IV	33,00	
2006	I	25,39	30,66
	II	23,48	
	III	31,50	
	IV	36,35	
2007	I	38,38	38,38
Średni wzrost wartości w badanym okresie, %		35,88	

Źródło: badania własne.



Rys. 3. Dochód planowany i dochód wykonany z tytułu opłat planistycznych w budżecie Gminy Piaseczno
Fig. 3 Planned and actual budget revenue from planification fees in the Piaseczno commune

Źródło: Opracowanie własne na podstawie sprawozdań z wykonania budżetu Gminy Piaseczno za lata 2003-2007.

Tabela 2 zawiera analizę udziału wpływów z tytułu opłat planistycznych w planowanych i zrealizowanych dochodach własnych budżetu Gminy Piaseczno. Udział ten, zarówno w dochodzie planowanym, jak i wykonanym nie przekracza 0,5%. Różnica pomiędzy planem a jego wykonaniem potwierdza trudności związane z prognozowaniem skutków finansowych zmian planistycznych w postaci opłaty z tytułu wzrostu wartości gruntu. Na uwagę zasługuje zbliżony poziom zaplanowanych kwot z tytułu opłat planistycznych w latach 2005-2006, co może sugerować, że nie uwzględniono trendu wzrostowego cen nieruchomości gruntowych, notowanego w tym okresie. W roku 2007 uwzględniono w planie mniejszy udział dochodu z opłat planistycznych w dochodach własnych gminy, jednak w stopniu niewystarczającym. Zaplanowane dochody z tego tytułu w roku 2008 oraz ich udział w dochodach własnych uwzględniają ich wzrost. Przesłanką do prognozy było podjęcie w 2007 roku przez Radę Miejską w Piasecznie 16 uchwał dotyczących zmiany istniejących lub uchwalenia nowych planów miejscowych⁵.

Tabela 2. Udział wpływów z tytułu opłat planistycznych w planowanych i zrealizowanych dochodach własnych budżetu gminy Piaseczno

Table 2. Share of revenue from planification fees in the total budget revenue in the Piaseczno commune

Rok	Dochody własne* gminy, tys. zł		Wpływy z tytułu opłat planistycznych, tys. zł		Udział wpływów z tytułu opłat planistycznych w dochodach własnych gminy, %		
	planowane	zrealizowane	planowane	zrealizowane	planowane	zrealizowane	różnica
2003	105 134,7	102 481,1	400	484,5	0,38	0,47	0,09
2004	118 308,2	124 582,4	300	624,8	0,25	0,50	0,25
2005	162 138,7	135 746,0	400	491,8	0,25	0,36	0,12
2006	142 831,2	154 794,4	400	523,6	0,28	0,34	0,06
2007	228 657,3	239 661,6	400	271,2	0,17	0,11	-0,06
2008	261 435,9		600		0,23		

* dochody gminy bez dotacji i subwencji.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie uchwał Rady Miejskiej w Piasecznie w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Piaseczno [Uchwała... 2003-2007] oraz planu budżetu gminy Piaseczno na rok 2008.

Podsumowanie

Uchwalenie lub zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego skutkiem jest zmiana przeznaczenia gruntu, może spowodować wzrost lub spadek jego wartości rynkowej. Określenie zmiany wartości gruntu staje się niezbędne w przypadku naliczenia opłaty planistycznej, jak również wcześniej tj. na etapie prognozowania skutków finansowych opracowań planistycznych, a nawet przed przystąpieniem do opracowania planistycznego. „Wartość rynkowa przestrzeni planistycznej musi być nierozdzielalnym elementem ocen i waloryzacji poprzedzających opracowanie każdego planu. Nie można racjonalnie gospodarować przestrzenią

⁵ Dla porównania liczba uchwał podjętych w poszczególnych latach to: 2003 r. 14, 2004 r. 7, 2005 r. 5, 2006 r. 5 [Zestawienie... 2008].

planistyczną, nie znając kierunku jej rozwoju, a tym samym jej przyszłej wartości” [Zarządzanie... 2008, s. 65].

W celu ustalenia zmian wartości gruntu przy zmianie jego funkcji należy zbadać rynek gruntów o przeznaczeniu pierwotnym i projektowanym. Wartość nieruchomości gruntowych przed i po zmianie najczęściej ustala się na podstawie średnich cen transakcyjnych dotyczących nieruchomości o podobnym przeznaczeniu na terenie objętym zmianami planistycznymi [Łaguna i inni 2004; Cymerman 2008]. W prognozowaniu zmiany wartości można stosować metody statystyczne, przykładowo: regresję prostą lub wieloraką, metody z zakresu taksonomii numerycznej, czy metody z wykorzystaniem drzew decyzyjnych lub sieci neuronowych [Zarządzanie... 2008]. Wykorzystanie metod statystycznych wymaga jednak odpowiednio licznej bazy danych o transakcjach z danego rynku lokalnego, co niekiedy staje się problemem, zwłaszcza w przypadku transakcji gruntami rolnymi czy leśnymi. Ponadto, w sytuacji zmian koniunkturalnych na rynku nieruchomości należy je określić i uwzględnić, korygując ceny transakcyjne współczynnikiem zmian cen w badanym okresie (tzw. współczynnik korygujący ceny z uwagi na upływ czasu). Innym problemem, który pojawia się przy analizie cen transakcyjnych jest identyfikacja i sposób uwzględnienia cen istotnie odbiegających od poziomu średniej, będących wynikiem zachowań uczestników rynku tzw. amatorskich lub o charakterze spekulacyjnym.

W kontekście powyższego oraz wyników przeprowadzonych badań, analiza zmian wartości gruntu wskutek zmiany jego funkcji w opracowaniu planistycznym na podstawie wartości określonych w operatach szacunkowych, sporządzonych dla potrzeb naliczania opłaty planistycznej, może stanowić przesłankę do charakterystyki lokalnego rynku nieruchomości gruntowych. W przypadku gminy Piaseczno wyniki badań wskazały na 36% wzrost wartości gruntu przy przekształceniu jego funkcji z rolnej na budowlaną, obliczony jako średni w okresie od 2003 do 2007 roku. Ponadto, wyniki przeprowadzonych badań potwierdzają trudności w prognozowaniu skutków finansowych zmian planistycznych, do których należą m.in. wpływy do budżetu gminy z tytułu opłat planistycznych. Stąd zaproponowany w artykule sposób analizy zmian wartości gruntów może być przydatny do zrozumienia specyfiki danego rynku lokalnego, przez co może wpłynąć na zwiększenie skuteczności prognoz.

Literatura

- Budżet gminy Piaseczno na rok 2008. Uchwała Nr 468/XVIII/2008 Rady Miejskiej w Piasecznie z dnia 16.01.2008 r. [2008]. Wydział Księgowości Budżetowej Urzędu Gminy Piaseczno.
- Cymerman R., Grabowski R., Gwiazdzińska M. [1999]: Wartość nieruchomości jako czynnik kreujący zagospodarowanie przestrzenne. W:] Materiały VII Konferencji Naukowej Towarzystwa Naukowego Nieruchomości nt. „Wartość nieruchomości w gospodarowaniu przestrzenią”. Wyd. ART, Olsztyn, s. 22.
- Cymerman R. [2008]: Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami. Wyd. Educaterra, Olsztyn.
- Kosior R., Wepa M. [2005]: Wpływ planowania przestrzennego na wartość nieruchomości – renta planistyczna, cz. II. *Rejent*, nr 11 (175).
- Łaguna T. M., Łaguna D., Lendzin M. [2004]: Identyfikacja skutków uchwalenia i realizacji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. [W:] Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej. T. Łaguna (red.). Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.

- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [2004]. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, nr 2007, poz. 2109, z późniejszymi zmianami.
- Uchwała Rady Miejskiej w Piasecznie w sprawie rozpatrzenia sprawozdania z wykonania budżetu Gminy Piaseczno [2003-2007 passim]. Maszynopis. Wydział Księgowości Budżetowej Urzędu Gminy Piaseczno.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [2003]. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, nr 80, poz. 717 z późniejszymi zmianami.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami [1997]. *Dziennik Ustaw Rzeczypospolitej Polskiej*, nr 261 z 2004 r., poz. 2603. Tekst jednolity, z późniejszymi zmianami.
- Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych. [2008]. T. Bajerowski (red.). Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.
- Zestawienie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz zmian planów obowiązujących w obszarze miasta Piaseczno oraz zestawienie uchwał zatwierdzających m.p.z.p. dla poszczególnych miejscowości - wrzesień 2007 r. [2008]. Tryb dostępu: www.bip.piaseczno.eu. Data odczytu: wrzesień 2008.