INFRASTRUKTURA I EKOLOGIA TERENÓW WIEJSKICH
INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS

Nr 3/2011, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 77–89
Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi

Joanna Cymerman

ZNACZENIE WARTOŚCI NIERUCHOMOŚCI W PROCESIE KSZTAŁTOWANIA DOCHODÓW WŁASNYCH GMIN

THE IMPORTANCE OF PROPERTY VALUES IN THE PROCESS OF SHAPING COMMUNITIES OWN INCOMES

Streszczenie

Artykuł poświęcono problematyce wartości nieruchomości w procesie kształtowania dochodów własnych gmin wiejskich. Za cel główny pracy przyjęto wykazanie relacji i zależności zachodzących między trzema elementami: wartością nieruchomości, kształtowaniem dochodów własnych gmin oraz działaniami gmin podejmowanymi w obszarze kreowania wartości nieruchomości. Realizację celu głównego przeprowadzono w trzech etapach: omawiając pojęcie wartości nieruchomości i czynników wpływających na jej poziom, wskazując źródła dochodów gmin o podstawie bezpośrednio lub pośrednio związanej z wartością nieruchomości, prezentując rolę gminy jako kreatora wartości nieruchomości.

Summary

This article Deal with the issues of properties values in the development of communities own incomes. The primary purpose of the work was to show the relations between three elements: property value, the own revenues of communities and actions being taken in the field of creating properties values. The implementation of main goal was carried out in three stages: discussing the concept of property value and factors influencing its level, indicating the sources of communities revenues directly or indirectly related to the value of real estate, presenting the role of communities as creator of property value.

WSTĘP

Założeniem funkcjonującego w Polsce modelu samorządu terytorialnego jest wiodąca rola gminy, aktywnego gospodarza terenu, którego działania nakierowane są na pobudzenie lokalnego rozwoju społeczno-gospodarczego podporządkowanego zaspokajaniu potrzeb wspólnoty mieszkańców [Kłosowicz-Górecka, Słonimska 2001] . Samorząd terytorialny odgrywa obecnie coraz większą rolę, uczestnicząc w sprawowaniu władzy publicznej wykonuje przyznawane mu ustawowo nowe zadania publiczne we własnym imieniu i na własną odpowiedzialność. We współczesnych państwach demokracji lokalnej na podstawowych jednostkach samorządu terytorialnego (gminach) spoczywa obowiązek zapewnienia mieszkańcom optymalnych warunków życia, poprzez zapewnienie rozwoju zrównoważonego układu lokalnego [Domański 2006]. Procesy rozwojowe przebiegają w przestrzeni i są z nią ściśle związane, a także w wielu przypadkach silnie od niej uzależnione. Czynnik przestrzeni odgrywa zawsze istotną rolę w kształtowaniu charakteru, a często skali i dynamiki procesów rozwojowych [Kołodziejski 1999]. Gminy wykorzystując przyznane im ustawowo kompetencje, w ramach prowadzonej lokalnej polityki rozwoju społeczno-gospodarczego, polityki przestrzennej i gospodarki nieruchomościami, oddziałują w sposób bezpośredni i pośredni na wartość nieruchomości. Działania gminy w tym obszarze znajdują swoje odbicie w budżetach mieszkańców, przedsiębiorców oraz samych gmin, które są beneficjentami – poprzez system dochodów z nieruchomości – części wykreowanej wartości.

WARTOŚĆ NIERUCHOMOŚCI – POJĘCIE I CZYNNIKI WPŁYWAJĄCE NA JEJ POZIOM

Kategoria „wartości" jest przedmiotem zainteresowania ludzi już od czasów starożytnych, kiedy to Arystoteles doszukiwał się wartości przedmiotów nie w samych ich właściwościach lecz w znaczeniu, jakie te właściwości mają dla konkretnego podmiotu. Wartość jest pojęciem abstrakcyjnym, nie tkwi we wnętrzu dobra lecz powstaje w umysłach ludzi. Wartość jest jedną z podstawowych kategorii filozoficznych, istotną zwłaszcza w etyce, estetyce, antropologii, a poza filozofią np.: w religii i teologii, psychologii, socjologii, ekonomii a także w wycenie nieruchomości.

Dla dalszych rozważań celowe jest skupienie się na ekonomicznym ujęciu „wartości". Zdaniem E. Kucharskiej-Stasiak, na gruncie ekonomii wartość stanowi jedną z najważniejszych, ale i najtrudniejszych kategorii [Kucharska-Stasiak 2006]. Pojęciem „wartości" zajmowali się najwięksi twórcy myśli ekonomicznej, m.in.: A. Smith, D. Ricardo, J. B. Say, C. Manger, F. Wieser czy A. Marshall, z których każdy zwracał uwagę na inne jej aspekty. Najistotniejsze, z punktu widzenia tematu opracowania, jest sześć kategorii wartości:

– wartość wymienna i użytkowa,
– wartość subiektywna i obiektywna ,
– wartość rozważana w ujęciu fazy wytwarzania i fazy wymiany.

Wartość wymienna dotyczy relacji na jakich różne towary są wymieniane, znajdując wyraz w płaconej cenie, która stanowi zewnętrzny wyraz wartości wymiennej. **Wartość użytkowa** oznacza zdolność danego dobra do zaspokajania określonych potrzeb człowieka – im ta zdolność wyższa, tym wyższy poziom wartości użytkowej.

Wartość subiektywna i obiektywna dotyczy rynku, na którym indywidualne subiektywne oceny towarów przez nabywców, poprzez zbiorowe oddziaływanie, obiektywizują się prowadząc do ustalenia ceny rynkowej (zbiorowe oddziaływanie rynku jedynie ogranicza subiektywizm nie eliminując go). **Wartość w sferze wytwarzania** odwzorowuje koszty czynników produkcji (nakładów) zużytych do wytworzenia danego dobra. W sferze wymiany wartość opiera się na relacjach popytu i podaży na dane dobro, stanowiąc rezultat ocen dokonywanych przez uczestników rynku. Podsumowując, wartość mają jedynie te dobra, które charakteryzują się trzema podstawowymi cechami: użytecznością, rzadkością i dostępnością (zdolnością wymiany).

Po dzień dzisiejszy „wartość" nie doczekała się w ekonomii jednolitej definicji i jest dziś definiowana przez przejawy występowania. Istotne z punktu temat niniejszego opracowania jest pojęcie *wartości rynkowej*, będącej formą przejawiania się wartości wymiennej. Wartość rynkowa może być określana na dwa sposoby: na podstawie rzeczywistych cen podobnych dóbr sprzedawanych na konkurencyjnym, wolnym rynku bądź jako obecna – w chwili wyceny – wartość przyszłych dochodów. Miarą wartości jest cena płacona na rynku za dane dobro. Cena może, lecz nie musi odzwierciedlać wartości (może być wyższa lub niższa) lecz jest wynikiem zachowań uczestników rynku, którzy nie zawsze postępują racjonalnie. Wartość rynkowa jest podstawowym rodzajem wartości nieruchomości zdefiniowanym, obok odtworzeniowej i katastralnej, w ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Zgodnie z art. 151 ust. 1 ustawy, wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń:

– strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy;

– upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

Definicję wartości rynkowej zawierają też standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych – Powszechne Krajowe Zasady Wyceny (PKZW) opracowane przez Polską Federację Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych,

a ściślej rzecz ujmując – Krajowy Standard Wyceny Podstawowy (KSWP 1) zatytułowany Wartość rynkowa i wartość odtworzeniowa. Zgodnie z tym standardem, wartość rynkową nieruchomości stanowi jej najbardziej prawdopodobna cena, możliwa do uzyskania na rynku w dniu wyceny, przy przyjęciu następujących założeń:

– strony umowy są od siebie niezależne, nie działają w sytuacji przymusowej oraz mają stanowczy zamiar zawarcia umowy,

– upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.

Definicja ta jest w znacznym stopniu zbieżna z definicją opracowaną przez Europejską Grupę Rzeczoznawców Wyceny Środków Trwałych (The Europeans Group of Valuers of Fix Assets – TEGOVA) oraz Międzynarodowy Komitet Standardów Wyceny (International Valuation Standards Commitee – IVSC) w Międzynarodowych Standardach Wyceny, według których wartość rynkowa to szacunkowa kwota jaką w dniu wyceny można uzyskać za składnik mienia, zakładając że strony mają stanowczy zamiar zawarcia umowy są od siebie niezależne, działają z rozeznaniem i postępują rozważnie, nie znajdują się w sytuacji przymusowej oraz upłynął odpowiedni okres eksponowania nieruchomości na rynku. Definicja ta jest zgodna z definicją przyjętą przez Unię Europejską. Zgodnie z art. 49 (2) dyrektywy europejskiej wartość rynkowa nieruchomości oznacza cenę, za którą grunt, budowle i budynki mogą być sprzedane w dniu dokonania wyceny w prywatnej transakcji między stronami z których sprzedający dąży do zawarcia transakcji, a kupujący jest od niego niezależny, przy założeniu że nieruchomość była wyeksponowana na rynku, że warunki rynkowe pozwalają na przeprowadzenie prawidłowej transakcji oraz że – wziąwszy pod uwagę charakter nieruchomości – przeznaczono odpowiednio długi czas na negocjacje.

Specyficzne cechy nieruchomości (fizyczne, ekonomiczne i instytucjonalno-prawne), wyróżniające je na tle dóbr ruchomych powodują, że wartość nieruchomości zależy nie tylko od cech samej nieruchomości ale też od sporej grupy czynników zewnętrznych [Williams, Ventolo 1994]. Zagadnienie czynników wpływających na wartość nieruchomości jest m.in. przedmiotem zainteresowania rzeczoznawców majątkowych, którzy w oparciu o zapisy ustawy o gospodarce nieruchomościami zajmują się określaniem wartości nieruchomości. W swojej pracy, dokonując wyceny nieruchomości, stosują się do przepisów prawa, w tym rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego [Dz.U. Nr 207, poz. 2112] oraz standardów zawodowych. Zarówno w „nowych" standardach wchodzących w skład Powszechnych Krajowych Zasad Wyceny, jak i w „starych" stanowiących tymczasowe noty interpretacyjne, m.in.: Wycena nieruchomości rolnych (standard V.4), Wycena nieruchomości leśnych oraz zadrzewionych i zakrzewionych (standard V.6), Wycena nieruchomości zabyt-

kowych (standard V.3), Wycena nieruchomości gruntowych położonych na złożach kopalin (standard V.7), identyfikują cechy nieruchomości wpływające na ich wartość określając je mianem cech rynkowych. Poszczególne rodzaje nieruchomości mają swoje katalogi cech, niemniej jednak zbiorczo i syntetycznie można je ująć w kilka podstawowych grup (tabela 1).

Tabela 1. Czynniki wpływające na poziom wartości nieruchomości
Table 1. Factors affecting the level of property value

Cechy nieruchomości	Otoczenie zewnętrzne
stan techniczno-użytkowy	prawno-polityczne
stan zagospodarowania	ekonomiczne
stan prawny	społeczne
stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej	technologiczne

Źródło: opracowanie własne na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego; R.M. Williams, W.L. Ventolo, *Fundamentals of Real Estate.., op.cit.,* str. 51-52.

Czynniki z pierwszej grupy „tkwią w samej nieruchomości" stanowiąc jej właściwości prawne, fizyczne i użytkowe, które są istotne dla uczestników rynku i wpływają na zróżnicowanie cen. Czynniki z drugiej grupy znajdują się „poza nieruchomością" obejmując elementy otoczenia, które też mają duże znaczenie dla uczestników rynku wpływając na ich oceny, zachowanie się rynku i różnicowanie cen.

Należy podkreślić, że znaczenie poszczególnych czynników z obu grup wykazuje zróżnicowanie:

– rodzajowe – poszczególne rodzaje nieruchomości (mieszkaniowe, przemysłowe, rolne itp.) wymagają dla sprawnego funkcjonowania innych kombinacji czynników, przykładowo, dla nieruchomości komercyjnych czynniki ekonomiczne i technologiczne odgrywają zdecydowanie ważniejszą role niż dla nieruchomości rekreacyjnych,

– czasowe – z upływem czasu rośnie rola jednych czynników a maleje innych, przykładowo, w ostatnich czasach rośnie znaczenie czynników środowiskowych.

Istotnym dla tematu niniejszego opracowania jest zagadnienie oddziaływania gmin na te czynniki w procesie kreowania wartości nieruchomości – zagadnienie to zostanie omówione w dalszej części pracy.

NIERUCHOMOŚĆ W SYSTEMIE DOCHODÓW GMIN

System dochodów gmin rozumiany jako ogół przyznanych gminie ustawowo źródeł dochodów ma charakter mieszany, tzn. opiera się na dochodach

własnych gmin oraz środkach transferowych z budżetu państwa. Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1997 r. [Dz. U. Nr 78, poz. 483] gwarantuje gminom trzy rodzaje dochodów: dochody własne, subwencję ogólną oraz dotacje celowe z budżetu państwa, nakładając na ustawodawcę obowiązek ustawowego określenia źródeł dochodów. Podstawowe regulacje prawne dotyczące pozyskiwania i gromadzenia przez gminy dochodów zawiera ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.) oraz ustawy szczególne regulujące pozyskiwanie dochodów z poszczególnych źródeł. W ramach dochodów własnych gmin istotną rolę odgrywają te, które bezpośrednio powiązane są z nieruchomościami zlokalizowanymi na obszarze gminy. Wszystkie nieruchomości położone w granicach administracyjnych gmin, stanowiące zarówno ich mienie, jak i mienie innych podmiotów (prywatnych, państwowych, powiatowych i wojewódzkich) są dla nich ustawowym źródłem dochodów. Ogół przyznanych gminom ustawowo źródeł dochodów powiązanych w sposób bezpośredni z nieruchomościami tworzy system dochodów gmin z nieruchomości, stanowiący element systemu dochodów gmin (wzór):

$$D_{JST} = D_{GN} + D_{IN},$$

gdzie:

D_{JST} – system dochodów gmin,
D_{GN} – system dochodów gmin z nieruchomości,
D_{IN} – pozostałe dochody gmin.

System dochodów gmin z nieruchomości jako pojecie ze sfery finansów samorządu terytorialnego, może być również rozpatrywane na płaszczyźnie ekonomicznej . Utożsamia się je wówczas z lokalnym system opłat od nieruchomości rozumianym jako ogół opłat znajdujących podstawy prawne w obowiązujących przepisach, których przedmiotem są zdarzenia prawne dotyczące bezpośrednio nieruchomości, stanowiących ustawowe źródła dochodów gmin. Dochody uzyskiwane przez gminy z nieruchomości pochodzą z różnych źródeł i mają zróżnicowany charakter (wzór):

$$D_{GN} = D_{wł} + D_{cp} + D_{roz} + D_{pm},$$

gdzie:

D_{GN} – lokalny system opłat od nieruchomości.,
$D_{wł}$ – opłaty z tytułu udostępnienia przez gminę praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom,
D_{ccp} – opłaty z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości,
D_{roz} – opłaty z tytułu przeprowadzenia przez gminę działań powodujących „rozwój nieruchomości”,
D_{pm} – opłaty związane z posiadaniem nieruchomości (podatki majątkowe).

Ogół opłat dotyczących nieruchomości wpływających do budżetu gminy tworzy lokalny system opłat od nieruchomości (tabela 2).

Tabela 2. Lokalny system opłat od nieruchomości – klasyfikacja rodzajowa
Table 2. Local system of real estate payment – generic classification

Opłaty z tytułu udostępnienia praw do korzystania z nieruchomości innym podmiotom	**Opłaty z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości**	**Opłaty z tytułu przeprowadzenia działań powodujących „rozwój nieruchomości"**	**Opłaty związane z posiadaniem nieruchomości (podatki majątkowe)**
Dochód ze sprzedaży nieruchomości	Podatek od czynności cywilnoprawnych	Opłaty adiacenckie	Podatek od nieruchomości
Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego	Podatek od spadków i darowizn	Opłata planistyczna	Podatek rolny
Opłaty za trwały zarząd	Podatek dochodowy od osób fizycznych, prawnych (udział)		Podatek leśny
Czynsz z najmu	Opłata skarbowa		
Czynsz z dzierżawy			
Opłaty za użytkowanie			
Opłaty za służebność			

Źródło: opracowanie własne.

Opłaty z tytułu udostępniania przez gminę praw do korzystania z nieruchomości stanowiących mienie gminne innym podmiotom to świadczenia pieniężne, wynikające ze stosunków cywilno-prawnych, uzyskiwane przez gminę w ramach gospodarki gminnym zasobem nieruchomości, z tytułu rozporządzania przysługującym jej prawem własności nieruchomości oraz prawem użytkowania wieczystego [Kotlińska 2009]. Podstawą ich uzyskiwania są przepisy prawa prywatnego, przede wszystkim kodeks cywilny i jego regulacje dotyczące prawa rzeczowego i zobowiązań, z wyjątkiem opłat za trwały zarząd uregulowanych w przepisach prawa publicznego – ustawie o gospodarce nieruchomościami.

Opłaty z tytułu dokonywania czynności prawnych dotyczących nieruchomości obejmują daniny publiczne o charakterze pieniężnym związane bezpośrednio z dokonywaniem przez podatników różnego rodzaju czynności prawnych dotyczących nieruchomości, polegających na zbywaniu praw do nieruchomości (np.: umowy sprzedaży, zamiany, darowizny), zawieraniu umów o charakterze zobowiązaniowym (np.: najmu, dzierżawy), obciążaniu nieruchomości ograniczonymi prawami rzeczowymi (np.: służebnością, hipoteką), czy wreszcie podejmowaniu czynności administracyjno-prawnych (np.: wystąpienie z wnioskiem o wydanie decyzji o warunkach zabudowy, o pozwoleniu na budowę). Podatek od czynności cywilno-prawnych oraz podatek od spadków i darowizn pobierają na podstawie odrębnych przepisów urzędy skarbowe, a następnie w terminie 14 dni od dnia w którym wpłynęły na rachunek urzędu skarbowego

odprowadzają je na rachunek budżetu gminy na której leży ta nieruchomość. Naczelnik urzędu skarbowego przekazuje gminie, na wniosek wójta, burmistrza, prezydenta miasta, kwartalne informacje o stanie i terminach realizacji dochodów. Wpływy z opłaty skarbowej uiszczanej gotówką, są wpłacane na rachunek budżetu gminy, na obszarze której ma siedzibę podmiot, który dokonał czynności urzędowej albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie; w pozostałych przypadkach są wpłacane na rachunek budżetu gminy, na obszarze której jest położony właściwy miejscowo organ podatkowy.

Opłaty z tytułu przeprowadzenia przez gminę działań powodujących „rozwój nieruchomości" to opłaty związane z działaniami (procedurami) administracyjnymi prowadzonymi na nieruchomościach w trybie przepisów prawa publicznego, prowadzącymi do rozwoju (wzrostu wartości) nieruchomości. Opłaty te stanowią dochód własny gminy. *Opłaty związane z posiadaniem nieruchomości* – to typowe podatki majątkowe czyli daniny publiczne określone w przepisach prawa podatkowego, których przedmiotem jest posiadanie majątku w postaci nieruchomości. Ponoszenie tych podatków wiąże się z samym faktem „biernego" posiadania nieruchomości i opiera się głównie na funkcjach fiskalnych czyli koniecznością dzielenia się z gminą korzyścią posiadania nieruchomości. Podatki te uiszczane są przez podatników bezpośrednio na rachunek gminy właściwej ze względu na położenie nieruchomości.

Bogactwo form dochodów gmin z nieruchomości umożliwia dokonywanie szeregu ich klasyfikacji. Klasyfikacje te mają charakter umowny i opierają się w głównej mierze na stosowanych powszechnie kryteriach. Do najważniejszych kryteriów podziału dochodów gmin z nieruchomości należą: status prawny nieruchomości, charakter prawny dochodu, okres uzyskiwania dochodu, zakres samodzielności gmin w zakresie kształtowania dochodu, charakter podstawy dochodu oraz obowiązek sporządzenia opinii o wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego w celu ustalenia wysokości dochodu. Uwzględniając status prawny nieruchomości można wyróżnić dochody z gospodarki gminnym zasobem nieruchomości i dochody z nieruchomości stanowiących mienie innych podmiotów. Ze względu na charakter prawny wpływu można wyróżnić dochody o charakterze cywilno-prawnym i publiczno-prawnym. Biorąc pod uwagę okres uzyskiwania dochodu można wyróżnić dochody jednorazowe i okresowe. Uwzględniając zakres samodzielności gmin w zakresie kształtowania dochodu można wyróżnić dochody w stosunku do których gminom przysługuje: szeroki, wąski zakres samodzielności lub jej brak. Dla tematu nieniejszego opracowania istotne znaczenie ma kolejne kryterium – charakter podstawy dochodu - umożliwiające wyróżnienie dochodów o podstawie bezpośrednio związanej z kategorią wartości lub ceny nieruchomości oraz dochodów, których podstawę stanowią kategorie fizyczne - powierzchnia fizyczna lub przeliczeniowa (tabela 3).

Tabela 3. Dochody gmin z nieruchomości – klasyfikacja według charakteru podstawy
Table 3. Communities properties incomes – classification according to its capacity

Dochody o podstawie bezpośrednio związanej z kategorią wartości lub ceny nieruchomości	**Dochody których podstawę stanowią kategorie fizyczne**
Dochód ze sprzedaży nieruchomości gminy	Podatek od nieruchomości (od gruntów i budynków)
Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gminy	Podatek rolny
Opłaty za trwały zarząd nieruchomości gminy	Podatek leśny
Czynsz z najmu/dzierżawy nieruchomości gminy	Opłata skarbowa
Opłaty za użytkowanie, służebność na nieruchomościach gminy	
Opłaty adiacenckie	
Opłata planistyczna	
Podatek od czynności cywilnoprawnych	
Podatek od spadków i darowizn	
Podatek od nieruchomości (od budowli)	
Podatek dochodowy od osób fizycznych/prawnych (udział)	

Źródło: opracowanie własne.

W zdecydowanej większości dochody gmin z nieruchomości są uzależnione w sposób bezpośredni lub pośredni od wartości nieruchomości. Poniżej przedstawiono relacje pomiędzy wartością nieruchomości a wysokością dochodów gmin z nieruchomości (tabela 4).

Tabela 4. Relacje między wartością nieruchomości a wysokością dochodów gmin z nieruchomości
Table 4. Relation between the value of property and the amount of incomes from real estates in community

Dochód	**Sposób ustalania dochodu**	**Relacja dochodu do wartości nieruchomości**
1. Dochody ze sprzedaży nieruchomości	Cena wywoławcza w pierwszym przetargu lub przy sprzedaży w drodze bez przetargowej ustalana w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości $C_N \geq W_N$	**Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższa cena zbycia nieruchomości → tym wyższy dochód gminy**
2. Dochody z oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste	Opłata pierwsza i opłaty roczne naliczane % od ceny transakcyjnej uzyskanej w przetargu lub ustalonej w rokowaniach; cena wywoławcza w pierwszym przetargu lub przy sprzedaży w drodze bez przetargowej ustalana w wysokości nie niższej niż wartość nieruchomości $C_N \geq W_N$	**Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższa cena zbycia nieruchomości (podstawa naliczenia opłat) → tym wyższy dochód gminy**

Dochód	**Sposób ustalania dochodu**	**Relacja dochodu do wartości nieruchomości**
3. Dochody z oddania nieruchomości w najem	Czynsz ustalany przez wójta w oparciu o zawarte w uchwale rady gminy zasady polityki czynszowej z uwzględnieniem czynników mających wpływ na wartość lokalu, m.in.: stan techniczny i położenie domu, powierzchnię i wyposażenie lokalu $\mathbf{S_{czynszu} = f\,(W_N)}$	Wysokość dochodu w niewielkim zakresie zależy od wartości nieruchomości
4. Dochody z oddania nieruchomości w dzierżawę	Czynsz dzierżawny w mierniku pieniężnym, % pożytków z nieruchomości lub innych świadczeniach, związany z możliwością uzyskania dochodów z nieruchomości $\mathbf{S_{czynszu} = f\,(W_N)}$	W pewnym zakresie wysokość dochodu zależy od wartości nieruchomości
5. Dochody z oddania nieruchomości w trwały zarząd	Opłaty z tytułu trwałego zarządu ustalane od ceny nie niższej niż wartość nieruchomości $\mathbf{O_{TZ} = S_{\%} \bullet W_N}$	**Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższa cena nieruchomości → tym wyższy dochód**
6. Dochody z podatku od nieruchomości	Dla gruntów i budynków - stawki podatkowe (kwotowe) uzależnione od sposobu użytkowania gruntu, budynku naliczane od m^2 pow. gruntu, m^2 pow. użytkowej budynku $\mathbf{P_N = S_{pod} \bullet Pow._N}$	Brak zależności
	Dla budowli związanych z prowadzoną działalnością gospodarczą – podatek naliczany jest % od wartości, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalonej na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiącej podstawę obliczania amortyzacji w tym roku $\mathbf{P_N = S_{pod}\,(2\%) * W}$	Im wyższa wartość → tym wyższy dochód gminy
7. Dochody z podatku rolnego	Podstawę opodatkowania dla gruntów gospodarstw rolnych stanowi liczba ha przeliczeniowych, dla pozostałych gruntów rolnych liczba ha fizycznych. Podatek rolny za 1 ha przeliczeniowy za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną 2,5 q żyta, a za 1 ha fizyczny 5 q żyta obliczoną według średniej ceny skupu żyta $\mathbf{P_R = Pow._{N\,przel.} \cdot C * 2{,}5q\ żyta}$ $\mathbf{P_R = Pow._{N\,fiz.} \cdot C * 5q\ żyta}$	Dochód z podatku rolnego jest bezpośrednio powiązany z produkcyjnością gruntu rozumianą jako przydatność do prowadzenia gospodarki rolnej, w pośredni sposób znajduje ona odbicie w wartości
8. Dochody z podatku leśnego	Podstawę opodatkowania stanowi liczba ha fizycznych. Podatek leśny od 1 ha za rok podatkowy wynosi równowartość pieniężną $0{,}220m^3$ drewna obliczoną według średniej ceny sprzedaży drewna $\mathbf{P_L = Pow._{N\,przel.} \cdot C_{0{,}220m3\,drewna}}$	Dochód z podatku leśnego jest związany z powierzchnią fizyczną użytków leśnych. Brak bezpośredniej zależności

Dochód	Sposób ustalania dochodu	Relacja dochodu do wartości nieruchomości
9. Dochody z opłat adiacenckich	Opłaty adiacenckie ustalane stawką % od przyrostu wartości nieruchomości – maksymalnie 50% (30% przy podziale nieruchomości) $\mathbf{Op_{ad} = S_{\%} \cdot \Delta W_N}$	Im wyższy przyrost wartości nieruchomości → tym wyższy dochód z opłaty adiacenckiej
10. Dochody z opłaty planistycznej	Opłata planistyczna ustalana stawką % od wzrostu wartości nieruchomości – maksymalnie 30% $\mathbf{Op_{pl} = S_{\%} \cdot \Delta W_N}$	Im wyższy przyrost wartości nieruchomości → tym wyższy dochód z opłaty planistycznej
11. Dochody z podatku od spadków i darowizn	Progresywna skala podatkowa w zależności od przynależności do grupy podatkowej odniesiona do wartość nabytych praw majątkowych po potrąceniu długów i ciężarów, ustalona według stanu w dniu nabycia i cen rynkowych z dnia powstania obowiązku podatkowego (wartość czysta)	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższy dochód gminy
12. Dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych	Stawka podatkowa (m.in.: 2%, 1%) odniesiona do wartości rynkowej praw będących przedmiotem czynności cywilnoprawnej	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższy dochód gminy
13. Dochody z podatku dochodowego (udział)	Skala podatkowa, podatek liniowy lub ryczałt odniesione do dochodu z nieruchomości: odpłatnego zbycia, najmu itp.	Im wyższa wartość nieruchomości → tym wyższy dochód z odpłatnego zbycia, najmu → tym wyższy dochód gminy
14. Dochody z opłaty skarbowej	Stawki kwotowe	Brak zależności

Źródło: opracowanie własne.

Ostatnią zaprezentowaną klasyfikację dochodów gmin z nieruchomości sporządzono w oparciu o kryterium obowiązku sporządzenia opinii o wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego w celu ustalenia wysokości dochodu (tabela 5).

Gmina występuje dziś w roli lokalnego gospodarza, działającego z upoważnienia (mandatu) lokalnej społeczności, którego głównym celem jest zapewnienie wspólnocie trwałego lokalnego rozwoju zrównoważonego (pobudzanie, sterowanie, inicjowanie) – nadawanie kierunku, wyznaczanie celów, pobudzanie procesów i zjawisk pożądanych, hamowanie procesów i zjawisk niepożądanych, korygowanie, ochrona interesu publicznego. Jako faktyczny gospodarz terenu ponosi odpowiedzialność za organizacje, strukturę, funkcjonowanie, oraz rozwój środowiska życia mieszkańców, a także wzrost konkurencyjności [Parysek 1997].

Tabela 5. Klasyfikacja dochodów gmin z nieruchomości według kryterium obowiązku sporządzenia opinii o wartości nieruchomości przez rzeczoznawcę majątkowego w celu ustalenia wysokości dochodu

Table 5. The classification of income gained by communities from its properties, according to the criterion for the need of an opinion on the value of property done by the proper authority to determine the amount of income

Dochody gmin z nieruchomości		
Obligatoryjne sporządzenie wyceny nieruchomości	**Możliwe sporządzenie wyceny nieruchomości na wniosek organu podatkowego**	**Brak podstaw prawnych sporządzenia wyceny**
Opłata planistyczna	Podatek od nieruchomości (od budowli)	Podatek rolny
Opłaty adiacenckie	Podatek od czynności cywilnoprawnych	Podatek leśny
Opłaty za użytkowanie wieczyste	Podatek od spadków i darowizn	Podatek od nieruchomości (od gruntów i budynków
Ołaty za trwały zarząd	Podatek dochodowy	Opłata skarbowa

Źródło: opracowanie własne.

Gmina w ramach przyznanych ustawowo kompetencji, dysponuje określonymi możliwościami kreowania wartości nieruchomości:

– Oddziaływanie bezpośrednie obejmuje przede wszystkim instrumenty aktywnej polityki przestrzennej i gospodarki nieruchomościami, m.in.: sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, dokonywanie podziałów, scaleń i podziałów, wyposażanie nieruchomości w niezbędne urządzenia infrastruktury technicznej, realizacja inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym, przeprowadzanie rewitalizacji obszarów itp.

– Oddziaływanie pośrednie gmin w zakresie kreowania wartości nieruchomości sprowadza się do podejmowania działań zaadresowanych do obecnych i potencjalnych użytkowników nieruchomości (mieszkańców, przedsiębiorców lokalnych i inwestorów zewnętrznych), polegających na stosowaniu zachęt, głównie finansowych, mających na celu skłonienie ich do osiedlenia, rozpoczęcia i rozwijania działalności gospodarczej poprzez m.in.: stosowanie ulg podatkowych, udzielanie wsparcia merytorycznego przy zakładaniu działalności gospodarczej, ubieganiu się o środki unijne, zapraszanie współpracy przy realizacji projektów publicznych (partnerstwo publicznoprawne) itp.

PODSUMOWANIE

Nieruchomości zlokalizowane na obszarach gmin stanowią dziś cenny zasób – nie w pełni wykorzystywany - w którym drzemie potencjał rozwojowy i finansowy gminy. Dochody budżetu lokalnego rosną wraz z rozwojem przestrzeni i wzrostem wartości nieruchomości, co przekłada się na poszerzenie bazy ekonomicznej gminy. Jednym z ważniejszych elementów kształtowania docho-

dów gmin jest aktywna polityka przestrzenna i gospodarka nieruchomościami, które w sposób bezpośredni wpływają na poziom aktywności gospodarczej, przyciągając inwestorów zewnętrznych i pobudzając lokalną przedsiębiorczość, czego skutkiem w długim okresie jest wzrost dochodów budżetowych. Warunkiem realizacji tak postawionego celu jest przyjęcie długookresowej, stabilnej i czytelnej polityki gospodarki nieruchomościami, spójnej i zintegrowanej z polityka rozwoju społeczno-gospodarczego.

BIBLIOGRAFIA

Domański R. *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Kłosiewicz-Górecka U., Słonimska B., *Samorząd terytorialny a rozwój nowoczesnego handlu,* Centrum Doradztwa i Informacji Difin, Warszawa 2001.

Kołakowski L.(red.), *Rynek nieruchomości w Polsce,* Twigger, Warszawa 2003.

Kołodziejski J., *Strategia równoważenia rozwoju jako podstawa koncepcji polityki przestrzennego* zagospodarowania kraju „Polska 2000 Plus"[w:] *Polska przestrzeń a wyzwania XXI w*. pod red. J. Kołodziejskiego, KPZK PAN, „Biuletyn", nr 176, Warszawa 1999.

Konstytucja Rzeczpospolitej Polskiej z dnia 23 kwietnia 1997 r. (Dz. U. Nr 78, poz. 483).

Kotlińska J., *Finansowe aspekty gospodarki nieruchomościami komunalnymi w Polsce (na przykładzie dużych miast,* Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu, Poznań 2009.

Kucharska-Stasiak E., *Nieruchomość w gospodarce rynkowej,* Wyd. Nauk. PWN, Warszawa 2006.

Parysek J.J., *Podstawy gospodarki lokalnej*, Wydawnictwo Naukowe UAM Poznań 1997.

Powszechne Krajowe Zasady Wyceny, PFSRM, Warszawa 2009.

Regulski J., *Planowanie miast*, PWE, Warszawa 1986.

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. Nr 207, poz. 2112).

Ustawa z dnia 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego (tj. Dz. U. z 2010 r. Nr 80, poz. 526 z późn. zm.).

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

Williams R.M., Ventolo W.L., *Fundamentals of Real Estate Appraisal,* Real Estate Education Company, Chicago 1994.

dr Joanna Cymerman
Wydział Budownictwa i Inżynierii Środowiska Politechniki Koszalińskiej
ul. Śniadeckich 2, 75-453 Koszalin.
Joanna.cymerman@wbiis.tu.koszalin.pl
Tel. 660 411 392.

Recenzent: *Prof. dr hab. inż. Krzysztof Gawroński*