

TOMASZ BUDZYŃSKI

Politechnika Warszawska

WYKORZYSTANIE MAPY WARTOŚCI GRUNTÓW W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM NA POZIOMIE GMINY

Abstract: Using Land Value Maps in Urban Planning at the Commune Level. The important information in the process of urban planning, the area covered by the local spatial development plan, is the value of the property. The spatial distribution of land values is presented in the cartographic compilation called land value map.

At the beginning of the paper the concept of land value map and the principles of its creation were brought closer. Then, based on records of the Law on spatial planning and development the role of property values in urban planning at the municipal level were discussed. In the next part of the paper there are proposals of principles of creation of land value maps for needs of the local spatial development plan *i.a.* making predictions of financial consequences as well as determining the economic impact of its adoption.

Wstęp

Istotną informacją w procesie planowania przestrzennego, na obszarze objętym planem miejscowym, jest wartość nieruchomości.

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wskazuje, że w sprawach przeznaczenia terenów na określone cele oraz zasad ich zagospodarowania i zabudowy należy uwzględnić m.in. walory ekonomiczne. Można je wyrazić wartością rynkową czy inną zbliżoną do wartości rynkowej.

Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego może spowodować zmianę wartości nieruchomości – zarówno jej wzrost, jak i spadek, jak również może skutkować ograniczeniem lub niemożnością korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy. Wyżej wymienione sytuacje pociągają za sobą skutki ekonomiczne, określone w *Ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. *Ustawa* zobowiązuje również do sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego. Do ich oszacowania niezbędna jest też wartość nieruchomości.

1. Mapa wartości gruntów

Przestrzenny rozkład jednostkowych wartości w odniesieniu do gruntów położonych na danym obszarze, prezentowany jest w opracowaniu kartograficznym zwanym mapą wartości gruntów. Może być ona opracowywana w 2 wariantach technologicznych, jako mapa izoliniowa lub mapa obiektowa. Mapa izoliniowa jest wykonywana przy zastosowaniu metody interpolacji, a mapa obiektowa w podejściu modelowym lub atrybutowym (Żróbek *et al.* 2004).

Proces budowy mapy izoliniowej gruntów składa się z 3 etapów. Rozpoczyna się od analizy cen transakcyjnych nieruchomości gruntowych niezabudowanych, następnie nanosi się pikietę jednostkowych cen transakcyjnych ww. nieruchomości, a na zakończenie tego procesu dokonuje się interpolacji izolinii o jednakowej cenności gruntów.

Sporządzenie mapy obiektowej wymaga realizacji dłuższej procedury technologicznej. W celu opracowania mapy obiektowej w podejściu modelowym należy wykonać następujące czynności:

- monitoring rynku nieruchomości gruntowych niezabudowanych i opis transakcji na obszarze gminy;
- ustalenie czynników cenotwórczych – wpływających na zróżnicowanie poziomu cen gruntów;
- ustalenie zasięgu stref na podstawie wcześniej określonych czynników cenotwórczych;
- generalizacja granic stref na mapie;
- zdefiniowanie i opis nieruchomości typowych dla wydzielonych stref;
- określenie jednostkowej wartości w strefie przez wycenę nieruchomości typowej.

Z kolei sporządzenie mapy obiektowej w podejściu atrybutowym wymaga realizacji procedury składającej się z poniższych etapów:

- określenie kryteriów wydzielania stref – obszarów jednorodnych;
- ustalenie zasięgu stref i generalizacja ich granic na mapie;
- monitoring rynku nieruchomości gruntowych niezabudowanych i identyfikacja transakcji w strefach;
- wybór nieruchomości wzorcowej w strefie;
- określenie jednostkowej wartości w strefie przez wycenę nieruchomości wzorcowej (Żróbek *et al.* 2004).

2. Rola wartości nieruchomości w planowaniu przestrzennym na poziomie gminy

Posiadanie informacji o wartości nieruchomości w procesie planowania przestrzennego ma istotne znaczenie w dwóch przypadkach. Pierwszym z nich jest określanie ekonomicznych skutków uchwalenia lub zmiany planu miejscowego, drugim zaś sporządzanie prognozy skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego.

2.1. Określanie ekonomicznych skutków uchwalenia lub zmiany planu miejscowego

Uchwalenie lub zmiana planu miejscowego może spowodować zmianę wartości nieruchomości – zarówno jej wzrost jak i spadek, jak również może skutkować ograniczeniem lub niemożnością korzystania z nieruchomości lub jej części w sposób dotychczasowy (Cymerman 2010). Pociąga to za sobą skutki ekonomiczne, określone w *Ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (zwanej dalej *Ustawą*), dla których oszacowania niezbędna jest wartość nieruchomości.

Zgodnie z art. 36 ust. 4 *Ustawy*, jeżeli wartość nieruchomości wzrosła a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiany stały się obowiązujące, to wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę zwaną opłatą planistyczną. Opłata ta nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości. Wzrost wartości nieruchomości stanowi różnicę między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu planu lub jego zmianie a wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego przed uchwaleniem planu lub jego zmianą. Zgodnie z art. 37 ust. 1 *Ustawy* wysokość opłaty planistycznej ustala się na dzień jej sprzedaży co oznacza, że wartość nieruchomości określa się według poziomu cen z ww. dnia.

W przypadku, gdy wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa niżej, to zgodnie z art. 36 ust. 3 *Ustawy* może on żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Powyższe roszczenie właściciel lub użytkownik wieczysty może zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy, albo jego zmiana stały się obowiązujące. Zasady określania obniżenia wartości nieruchomości są identyczne, jak stosowane przy obliczaniu jej wzrostu.

Zgodnie z art. 36 ust 1 *Ustawy*, jeżeli korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe albo istotnie ograniczone, właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę lub też wykupienia nieruchomości lub jej części. Gmina realizując powyższe roszczenia może stosownie do art. 36 ust. 2 *Ustawy* zaoferować właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamienną. Zakres szkody rzeczywistej ustala się na podstawie różnicy stanów spowodowanych uchwaleniem planu, przy czym stan szkody przyjmuje się z dnia uchwalenia planu, a poziom cen na dzień złożenia wniosku o odszkodowanie. W przypadku wykupu nieruchomości lub przydzielenia nieruchomości zamiennej stan wycenianej nieruchomości powinien być taki, jaki był przed wprowadzeniem ograniczeń przez plan miejscowy, a poziom cen przyjęty do wyceny powinien być z dnia złożenia wniosku o wykupienie lub przydzielenie nieruchomości zamiennej.

2.2. Prognoza skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planu miejscowego

Poza procesem określania ekonomicznych skutków uchwalenia lub zmiany planu miejscowego znajomość wartości nieruchomości jest istotna również w opracowywaniu prognozy skutków finansowych uchwalenia lub zmiany planu. Skutki te to obciążenia gminy, ale też jej dochody. Do określenia niektórych z nich niezbędna jest informacja o wartości nieruchomości. Zalicza się do nich obciążenia gminy w postaci: kosztów związanych z zadośćuczynieniem za brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy oraz za zmniejszenie wartości nieruchomości, jak również koszty związane z pozyskaniem nieruchomości do realizacji gminnych celów publicznych. Informacja o wartości nieruchomości, jak wspomniano wyżej niezbędna jest do określenia dochodów gminy w postaci: opłaty planistycznej, opłat adiacenckich z tytułu: podziału nieruchomości, scalenia i podziału nieruchomości oraz udziału w kosztach budowy infrastruktury technicznej, jak również podatku od czynności cywilnoprawnych (Cymerman *et al.* 2008).

2.3. Proces sporządzania i wykorzystanie mapy wartości gruntów na potrzeby planowania przestrzennego na poziomie gminy

Na potrzeby planowania przestrzennego na poziomie gminy proponuje się sporządzać mapę wartości gruntów typu obiektowego. Uzasadnione to jest koniecznością określenia wartości 1 m² gruntu w ściśle zdefiniowanych strefach jednorodnych, co zapewnia ww. rodzaj mapy w przeciwieństwie do mapy izoliniowej. W opracowaniu zawarto propozycje związane ze sporządzaniem mapy wartości gruntów typu obiektowego w podejściu modelowym oraz jej wykorzystaniem w procesie planowania przestrzennego na poziomie gminy.

Pierwszy etap tworzenia mapy obejmuje dokonanie monitoringu rynku nieruchomości i opisu transakcji. Szczególnie ważna w tym procesie może być analiza transakcji pod kątem poziomu cen rynkowych na badanym obszarze i ewentualne odrzucenie transakcji, w których zanotowano ceny wyraźnie odstające od przeciętnych. Na tym etapie powinna być również przeprowadzona aktualizacja cen na datę określenia wartości gruntów.

Kolejnym etapem opracowania mapy wartości gruntów jest ustalenie czynników cenotwórczych, tj. cech nieruchomości istotnie wpływających na zróżnicowanie poziomu cen gruntów na danym lokalnym rynku nieruchomości. W tym celu proponuje się obliczenie macierzy korelacji liniowej oraz sporządzenie zestawienia współczynników korelacji cząstkowej, na podstawie których można ostatecznie przyjąć czynniki cenotwórcze. Z punktu widzenia zastosowania mapy do celów określenia ekonomicznych skutków uchwalenia planu czy sporządzenia prognozy skutków finansowych istotne jest, aby wśród przyjętych czynników cenotwórczych były przede wszystkim: funkcja w planie miejscowym, powierzchnia działki czy wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej. Cecha *funkcja w planie miejscowym* jest niezbędna przede wszystkim na potrzeby ustalenia opłaty planistycznej, jak również odškodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości. Z kolei cecha *powierzchnia działki* jest

kluczowa z punktu widzenia ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości oraz scalenia i podziału nieruchomości. Cechę *wyposażenie w urządzenia infrastruktury technicznej* należy uwzględnić przy budowie modelu wartości nieruchomości na potrzeby ustalania opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, jak również scalenia i podziału nieruchomości. Powyższe cechy są odpowiednio ważne w przypadku wykonywania prognozy skutków finansowych w zakresie odpowiadającym ww. opłatom.

Na podstawie określonych cech cenotwórczych ustala się zasięg stref jednorodnych. Przykładowe opracowanie stref jednorodnych przedstawia ryc. 1 (kolorowa wkładka, s. 28).

Na potrzeby w szczególności ustalenia opłaty planistycznej, granicami stref jednorodnych mogą być linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania. Wydzielane obszary powinny być również jednorodne ze względu na lokalizację – położenie w strefie miasta, która istotnie wpływa na zróżnicowanie poziomu cen na lokalnym rynku nieruchomości. Jednorodność stref ze względu na pozostałe czynniki cenotwórcze nie już tak bardzo istotna, ze względu na możliwość uwzględnienia ich także w modelu wartości nieruchomości. Po ustaleniu zasięgu stref można dodatkowo przeprowadzić generalizację granic stref.

W kolejnym etapie tworzenia mapy wartości gruntów dla każdej ze stref jednorodnych definiuje się i opisuje nieruchomości typowe – charakteryzujące się najczęściej występującymi w danej strefie ocenami cech cenotwórczych.

Na zakończenie procesu sporządzania mapy wartości gruntów następuje określenie wartości jednostkowej w strefach jednorodnych, przez wycenę zdefiniowanych w poprzednim kroku nieruchomości typowych. Ich wycenę przeprowadza się, budując modele wartości nieruchomości np. model regresji wielokrotnej. Przy tworzeniu mapy wartości gruntów na potrzeby planowania przestrzennego należy pamiętać o wykonywaniu opracowania dla stanu przed uchwaleniem planu, ale również po jego uchwaleniu, co w rzeczywistości oznacza sporządzenie dwóch odrębnych map. Przykład opracowania mapy wartości gruntów zawiera ryc. 2 (kolorowa wkładka, s. 28).

Podsumowanie

Mapa wartości gruntów, której proces sporządzania został opisany powyżej jest cennym źródłem informacji zarówno na potrzeby prognozy skutków finansowych, jak i ekonomicznych skutków uchwalenia planu. Należy przy tym zauważyć, że w sposób bezpośredni można ją wykorzystywać dla celów ww. prognozy. Dokładność określenia wartości nieruchomości jest w zupełności wystarczająca dla tego celu. Z kolei na potrzeby ustalenia ekonomicznych skutków uchwalenia planu mapa wartości gruntów stanowi opracowanie pomocnicze. Pozwala na wstępną ocenę sytuacji, tj. m.in. stwierdzenie czy wzrost wartości nieruchomości rzeczywiście wystąpił i czy zatem celowe jest zlecenie przez gminę wykonania operatu szacunkowego, w którym rzeczoznawca majątkowy określi wartość rynkową nieruchomości.

Literatura

- Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk H., 2008, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Wyd. Educaterra sp. z o.o., Olsztyn.
- Cymerman R. (red.), 2010, *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*. Wyd. Educaterra sp. z o.o., Olsztyn.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. nr 80 poz. 717 z późn. zm.).
- Żróbek S., Cellmer R., Kuryj J., Janowski A., 2004, *Mapa przeciętnych wartości gruntów – narzędzie pomocnicze w powszechnej taksacji nieruchomości*.