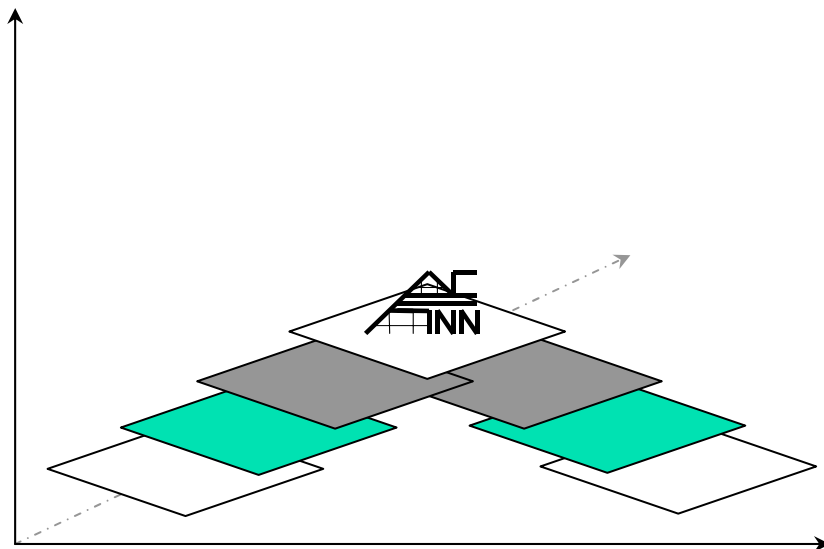


VOLUME 19 NUMBER 4

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY



OLSZTYN 2011
ISSN 1733-2478

STUDIA I MATERIAŁY

TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI

JOURNAL OF THE POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

VOLUME 19 NUMBER 4

OLSZTYN 2011

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI

POLISH REAL ESTATE SCIENTIFIC SOCIETY

RADA WYDAWNICZA
„STUDIA I MATERIAŁY TOWARZYSTWA NAUKOWEGO NIERUCHOMOŚCI”
Editorial Council of the „Journal of the Polish Real Estate Scientific Society”

Andrzej Hopfer (przewodniczący, chairman)
Antoni Sobczak (zastępca przewodniczącego, vice-chairman)
Zdzisław Adamczewski, Józef Czaja, Józef Hozer, Ewa Kucharska-Stasiak, Maria Trojanek, Sabina
Żróbek, Ryszard Żróbek, Kauko Jussi Viitanen, Radosław Wiśniewski (sekretarz, secretary)

RECENZENCI:

prof. dr hab. inż. Zdzisław ADAMCZEWSKI; prof. dr hab. inż. Józef CZAJA; prof. dr hab. Józef HOZER; prof. dr hab. Ewa KUCHARSKA-STASIAK; prof. dr hab. Adam NALEPKA; prof. dr hab. inż. Sabina ŻRÓBEK; prof. dr hab. inż. Ryszard ŻRÓBEK; dr hab. inż. Piotr PARZYCH prof. AGH; dr hab. Antoni SOBCZAK, prof. UEP; dr hab. Maria TROJANEK, prof. UEP; dr hab. Radosław WIŚNIEWSKI, prof. UWM; dr inż. Mirosław BEŁEJ; dr inż. Anna CELLMER; dr inż. Radosław CELLMER; dr Iwona FORYŚ; dr inż. Janusz JASIŃSKI; dr Sebastian KOKOT; dr Jan KONOWALCZUK; dr inż. Marek KULCZYCKI; dr inż. Jan KURYJ; dr inż. Andrzej MUCZYŃSKI; dr inż. Zbigniew SUJKOWSKI

REDAKTOR NAUKOWY WYDAWNICTWA
Scientific Editor

Sabina Żróbek

ZASTĘPCA REDAKTORA NAUKOWEGO WYDAWNICTWA
Vice-Scientific Editor

Zdzisław Adamczewski

ADRES REDAKCJI:

TOWARZYSTWO NAUKOWE NIERUCHOMOŚCI
10-724 Olsztyn, ul. Prawocheńskiego 15

Address of the Editorial Board:

Polish Real Estate Scientific Society
10-724 Olsztyn, Prawochenskiego 15 Str.

www.tnn.org.pl
e-mail: redakcja@tnn.org.pl

TYTUŁ DOTOWANY PRZEZ
STOWARZYSZENIE NAUKOWE IM. STANISŁAWA STASZICA

© Copyright by Towarzystwo Naukowe Nieruchomości.

© Opracowanie okładki: Małgorzata Renigier i Radosław Wiśniewski.

ISSN 1733-2478

ISBN 978-83-61564-56-0

TNN, Olsztyn 2011 r.

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie	-	5
1. Instytucjonalizacja obsługi gospodarki nieruchomościami w Polsce przez przedstawicieli licencjonowanych zawodów <i>Adam Nalepka</i>	-	7
2. Odpowiedzialność zawodowa w zarządzaniu i pośrednictwie w obrocie nieruchomościami jako ramy działalności w zakresie gospodarowania nieruchomościami <i>Piotr Tomski</i>	-	23
3. Kataster nieruchomości jako podstawa systemu informacji przestrzennej wspomagającego gospodarowanie nieruchomościami <i>Jadwiga Konieczna, Agnieszka Trystuła</i>	-	33
4. Pojęcie interesu prawnego w uzyskaniu danych osobowych o właścicielach gruntów, budynków i lokali wykazanych w katastrze nieruchomości <i>Dariusz Felcenloben</i>	-	45
5. Ewolucja potencjału systemu katastru nieruchomości w Polsce w świetle założeń Międzynarodowej Federacji Geodetów (FIG) <i>Agnieszka Dawidowicz, Ryszard Żróbek</i>	-	55
6. Wykorzystanie katastru w procesach gospodarowania nieruchomościami <i>Justyna Jasiołek</i>	-	71
7. Znaczenie informacji i informatyki w procesie gospodarowania nieruchomościami w zasobach publicznych <i>Krystyna Celarek</i>	-	81
8. Analiza prawno-porównawcza opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej <i>Monika Anna Ziniewicz</i>	-	91
9. Opłaty adiacenckie z tytułu podziału nieruchomości na terenie miasta Wrocławia <i>Maria Hełdak, Agnieszka Stacherzak</i>	-	109
10. Specyfika gospodarki nieruchomościami na przykładzie Białorusi <i>Anna Banaszek</i>	-	121

11. Data mining in property appraisal	- 129
<i>Grzegorz Krzykowski, Barbara Majewska</i>	
12. Identyfikacja podobieństwa nieruchomości	- 141
<i>Jacek Zyga</i>	
13. Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności	- 159
<i>Aleksandra Szabat, Piotr Parzych, Janusz Dąbrowski</i>	
14. Analiza procesu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne	- 169
<i>Anita Kwartnik-Pruc, Jarosław Bydłosz, Piotr Parzych</i>	
15. Specyfika wyceny szkód po wystąpieniu klęski żywiołowej	- 181
<i>Katarzyna Kocur-Bera</i>	
16. Odszkodowania za nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne	- 191
<i>Łukasz Śliwiński</i>	
17. Problematyka wyceny nieruchomości, na których lokalizowane są linie napowietrzne najwyższych napięć	- 203
<i>Anna Stankowska, Marek Szuba</i>	
18. Rodzaje i struktura źródeł dochodów budżetów gmin w Danii w 2009 roku	- 215
<i>Katarzyna Suszyńska</i>	

WPROWADZENIE

Ustawa o gospodarce nieruchomościami ustanowiła trzy zawody do obsługi podmiotów podejmujących działania w sferze nieruchomości: uprawnionego rzeczoznawcę majątkowego, licencjonowanego pośrednika i zarządcę nieruchomości.

Artykuł otwierający czwarty i ostatni w 2011 roku numer Studiów i Materiałów TNN jest poświęcony analizie jakościowej i ilościowej funkcjonowania przedstawicieli tych grup zawodowych. Tematykę tę kontynuuje Autor następnego artykułu podkreślając znaczenie odpowiedzialności zawodowej w zarządzaniu i pośrednictwie w obrocie nieruchomościami. Obszerną część treści tego numeru obejmuje problematyka katastru nieruchomości, jako źródła informacji i podstawy systemu informacji przestrzennej wspomagającego procesu gospodarowania nieruchomościami. Ten podstawowy zbiór informacji o przedmiocie gospodarowania rozważany jest zarówno w aspekcie udostępniania danych w nim zawartych jak i w aspekcie prawnym i technologicznym rozwoju systemu (systemów). Ewolucja potencjału rozwoju tego systemu została ukazana w świetle założeń przygotowanych przez FIG.

Ważnym źródłem dochodu budżetów gmin są opłaty adiacenckie, których dotyczą dwa kolejne artykuły zawierające analizę porównawczą tych opłat i opłaty planistycznej oraz opis poboru opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

Część dotyczącą szeroko pojętej gospodarki nieruchomościami zamyka artykuł przedstawiający specyfikę gospodarowania tym ważnym składnikiem majątku na Białorusi.

Autorzy kolejnych opracowań podają propozycje zastosowania metod statystycznych Data Mining w wycenie nieruchomości oraz alternatywnej w stosunku do ustawowej definicji nieruchomości podobnej.

Warto także zwrócić uwagę na rozważania dotyczące metodyki ustalania wysokości odszkodowań z tytułu poniesionych szkód na nieruchomościach.

prof. dr hab. inż. Sabina Żróbek
Redaktor Naukowy Wydawnictwa

INSTYTUCJONALIZACJA OBSŁUGI GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI W POLSCE PRZEZ PRZEDSTAWICIELI LICENCJONOWANYCH ZAWODÓW

Adam Nalepka

*Katedra Ekonomiki Nieruchomości i Procesu Inwestycyjnego,
Uniwersytet Ekonomiczny Kraków
e-mail: nalepkaa@uek.krakow.pl*

Słowa kluczowe: *gospodarowanie nieruchomościami, pośrednik w obrocie nieruchomościami, zarządca nieruchomości, rzeczoznawca majątkowy, instytucjonalizacja usług.*

Streszczenie

Ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła trzy licencjonowane zawody związane z obsługą sfery nieruchomości: pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcę nieruchomości i rzeczoznawcę majątkowego. Ciekawym problemem jest instytucjonalizacja świadczenia usług przez pośredników w obrocie nieruchomościami, zarządców nieruchomości oraz rzeczoznawców majątkowych.

Za cel opracowania przyjęto ustalenie stanu organizacyjnego podmiotów świadczących licencjonowane usługi związane z gospodarowaniem nieruchomościami.

1. Uwagi wstępne

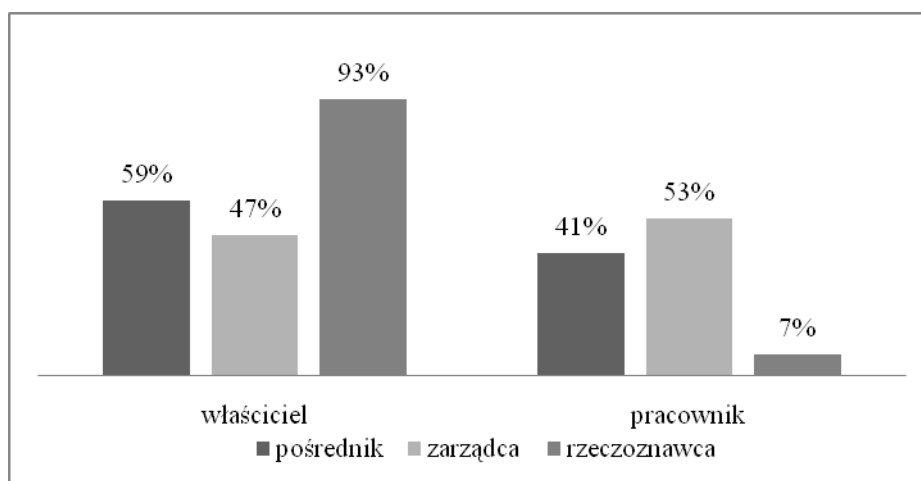
Ustawa o gospodarce nieruchomościami wprowadziła trzy licencjonowane zawody związane z obsługą sfery nieruchomości: pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcę nieruchomości i rzeczoznawcę majątkowego. Sposób i tryb nabywania uprawnień zawodowych reguluje obecnie Rozporządzenie Ministra Infrastruktury w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami. Forma organizacyjna prowadzenia działalności zawodowej przez przedstawicieli tych zawodów jest zasadniczo pozostawiona ich swobodnej decyzji. Jednak ustawa o gospodarce nieruchomościami formułuje pewne, ogólne rekomendacje w tym zakresie, szczególnie w odniesieniu do rzeczoznawców majątkowych. Stąd ciekawym poznawczo problemem jest instytucjonalizacja świadczenia usług przez pośredników w obrocie nieruchomościami, zarządców nieruchomości oraz rzeczoznawców majątkowych.

Celem niniejszego opracowania jest prezentacja stanu organizacyjnego podmiotów świadczących licencjonowane usługi związane z gospodarowaniem

nieruchomościami. Główną uwagę skierowano na jakościową i ilościową charakterystykę firm tworzonych przez pośredników w obrocie nieruchomościami, zarządców nieruchomości i rzeczoznawców majątkowych oraz na analizę zakresu działania tych podmiotów.

2. Zakres i metodyka badania

Populacją generalną stanowią osoby fizyczne, które uzyskały licencję pośrednika w obrocie nieruchomościami (10.032 osób), licencję zarządcy nieruchomości (15.920 osób) oraz uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego (4800 osób). Badaniem starano się objąć osoby aktywnie działające w sferze gospodarki nieruchomościami. W związku z tym ankiety skierowano do tych przedstawicieli ww. zawodów, którzy podnoszą swoje kwalifikacje zawodowe, a więc można uznać, że są aktywni zawodowo. Ankiety zostały wypełnione przez uczestników szkoleń organizowanych przez stowarzyszenia przedstawicieli ww. zawodów. Łącznie udało się pozyskać 170 ankiet od pośredników w obrocie nieruchomościami, 75 ankiet od zarządców nieruchomości oraz 89 ankiet od rzeczoznawców majątkowych. Ankiety były wypełniane przez właścicieli firm jak i ich pracowników. Strukturę badanych osób przedstawia poniższy rysunek.



Rys. 1. Struktura badanych osób. Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

3. Charakterystyka instytucjonalizacji obsługi sfery nieruchomości

Do ogólnej charakterystyki badanych firm, świadczących licencjonowane usługi w zakresie obsługi sfery nieruchomości, zebrano dane o:

- formie organizacyjno - prawnej firm,
- liczbie zatrudnionych pracowników,
- formie zatrudnienia oraz,

- doświadczeniu firm, wyrażonym czasem funkcjonowania,
- zakres działania firm.

3.1. Forma organizacyjno - prawna firm

Firmy stanowiące miejsce aktywności osób posiadających licencje pośrednika w obrocie nieruchomościami, zarządcy nieruchomości i uprawnienia rzeczoznawcy majątkowego funkcjonują w różnych formach organizacyjno-prawnych, przewidzianych w polskim prawie. Dobór formy organizacyjno-prawnej firmy świadczącej licencjonowane usługi w zakresie gospodarki nieruchomościami jest dość dowolny. W poniższej tabeli przedstawiono częstotliwość wyboru poszczególnych form organizacyjno-prawnych firm zajmujących się odpowiednio: pośrednictwem w obrocie nieruchomościami, zarządzaniem nieruchomościami i rzeczoznawstwem majątkowym.

Tabela 1

Forma organizacyjno - prawna firm obsługujących sferę nieruchomości

Przedmiot działania firmy	Forma organizacyjno - prawna firmy								
	indywidualna działalność gospod.	spółka cywilna	spółka z o.o.	spółka akcyjna	spółdzielnia mieszkaniowa	inna spółdzielnia	przedsiębiorstwo / instytucja państwowa	gmina lub jednostka organizacyjna gminy	inna
pośrednictwo w obrocie nieruchomościami	73	10	10	4					3
zarządzanie nieruchomościami	33	15	32	7	1	1	4	4	3
rzeczoznawstwo majątkowe	84	13	2						1

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Dominującą formą organizacyjno - prawną firm pośrednictwa w obrocie nieruchomościami jest indywidualna działalność gospodarcza osób fizycznych (73%). Formę spółki cywilnej oraz spółki z ograniczoną odpowiedzialnością wybierał co dziesiąty przedsiębiorca. W formie spółki akcyjnej funkcjonuje tylko 3% firm pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Niemal wszystkie, 94% badanych, to przedsiębiorstwa polskie, bez udziału kapitału zagranicznego

Zarządcy nieruchomości działają w oparciu o zróżnicowane formy organizacyjno - prawne. Wśród respondentów największy odsetek zarządców nieruchomości działa w oparciu o dwie formy prawne: indywidualną działalność gospodarczą (33%) oraz spółkę z ograniczoną odpowiedzialnością (32%). Inne

stosunkowo często wybierane przez nich formy działalności to spółka cywilna (15%), spółka akcyjna (7%).

Rzeczoznawcy majątkowi świadczą swoje usługi najczęściej w formie indywidualnej działalności gospodarczej (84%), rzadziej zaś w formie spółki cywilnej (13%) lub spółki z ograniczoną odpowiedzialnością (2%).

3.2. Liczba zatrudnionych pracowników

Z przeprowadzonych badań wynika, że większość firm świadczących usługi w zakresie licencjonowanej obsługi sfery nieruchomości, to firmy małe, o krótkiej historii.

Tabela 2

Zatrudnienie w firmach obsługujących sferę nieruchomości

Przedmiot działania firmy	Liczba pracowników firmy							
	do 10	11-20	21-30	31-40	41-50	51-60	61-70	71-80
pośrednictwo w obrocie nieruchomościami	92	5	1	1			1	
zarządzanie nieruchomościami	58	26	2	5	5		2	2
rzeczoznawstwo majątkowe	100							

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Firmy pośrednictwa w obrocie nieruchomościami funkcjonujące w Polsce, to małe firmy, zatrudniające do 5 osób (74%), a 92% badanych firm zatrudnia do 10 osób.

Ponad połowa respondentów (58%), związanych z zarządzaniem nieruchomościami pracuje w firmach zatrudniających do 10 osób. Na drugim miejscu (26% odpowiedzi) znajdują się podmioty zatrudniające od 10 - 20 pracowników. Tylko 4% ankietowanych wskazuje, że pracuje w firmach zatrudniających wyższą liczbę pracowników (ponad 60 osób).

Rzeczoznawcy majątkowi w większości przypadków prowadzą jednoosobowe firmy (24%) lub zatrudniają jedną osobę (43%).

3.3. Forma zatrudnienia

W firmach pośrednictwa w obrocie nieruchomościami aż 70% osób jest zatrudnionych na podstawie umowy o pracę, a 30% jako prowadzący działalność gospodarczą. Dodatkowo niektóre prace prowadzą oni na podstawie umowy zlecenia lub umowy o dzieło.

Dominującym sposobem zatrudnienia pracowników w firmach zarządzających nieruchomościami jest umowa o pracę. Ten sposób zatrudnienia deklaruje 80%

respondentów. Prawie 30% wskazuje dodatkowo umowę zlecenia i umowę o dzieło. Niespełna 15 % badanych jest zatrudnionych w oparciu o własną działalność gospodarczą.

Tabela 3

Formy zatrudnienia w firmach obsługi sfery nieruchomości

Formy zatrudnienia w firmie					
Przedmiot działania firmy	um. o prace	wł. dział. gospod.	um. zlec./dzieło		inne
pośrednictwo w obrocie nieruchomościami	70	30	21		4
zarządzanie nieruchomościami	80	30	15		3
rzeczoznawstwo majątkowe	23	24	14		8

* odpowiedzi nie sumują się do 100% ponieważ możliwe było wpisanie kilku wariantów

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Rzeczoznawcy majątkowi preferują własną działalność gospodarczą (24%) lub zatrudnienie w oparciu o umowę o pracę (23%), rzadziej pracują na podstawie umowy o dzieło lub umowy zlecenie.

3.4. Doświadczenie firm

Polskie firmy obsługujące sferę nieruchomości to podmioty funkcjonujące na tym rynku od niedawna.

Tabela 4

Czas funkcjonowania firm obsługujących sferę nieruchomości

Specjalizacja	Ilość lat funkcjonowania						
	do 5	6-10	11-15	16-20	21-25	26-30	31-35
pośrednictwo w obrocie nieruchomościami	47	28	14	8	2	1	-
zarządzanie nieruchomościami	28	24	22	18	3	3	2
rzeczoznawstwo majątkowe	20	20	40	14	3	1	2

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Prawie połowa firm pośrednictwa w obrocie nieruchomościami ma doświadczenie sięgające mniej niż 5 lat, a 3/4 firm funkcjonuje krócej niż 10 lat. Zaledwie 25% firm ma doświadczenie dłuższe niż 10 lat.

Ponad 50% badanych firm zarządzających nieruchomościami wykazuje się doświadczeniem zawodowym do 10 lat. Dużą grupę podmiotów stanowią firmy zajmujące się tą zarządzaniem nieruchomościami powyżej 10 lat.

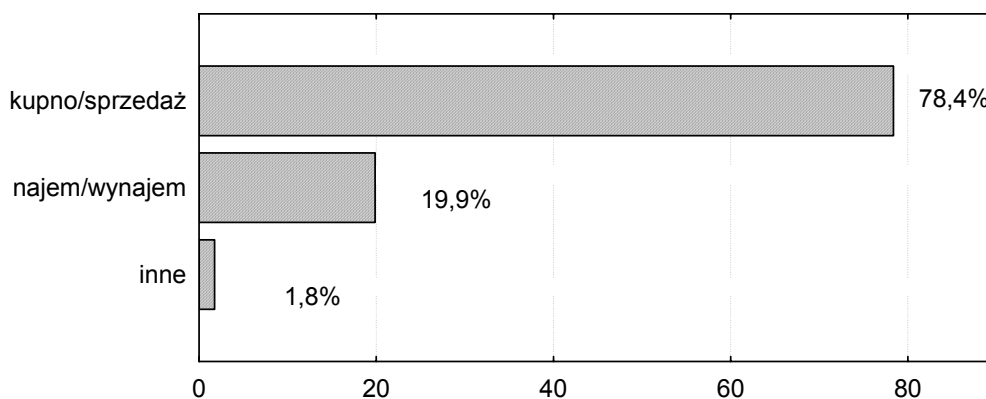
Ponad połowa respondentów (58%) stwierdza, że firmy prowadzące działalność w zakresie rzeczoznawstwa majątkowego powstały po wejściu w życie ustawy o gospodarce nieruchomościami. 80% firm z zakresu rzeczoznawstwa majątkowego rozpoczęło działalność do 15 lat temu. Firmy funkcjonujące na rynku do 10 lat stanowią łącznie 40% ogółu badanych podmiotów.

Stosunkowo niedługiej obecności na rynku można przypisać niezbyt duże rozmiary tych firm, mierzone ilością pracowników, brak oddziałów, czy stosowanie mało stabilnych form zatrudniania pracowników.

4. Analiza zakresu działania firm obsługujących sferę nieruchomości

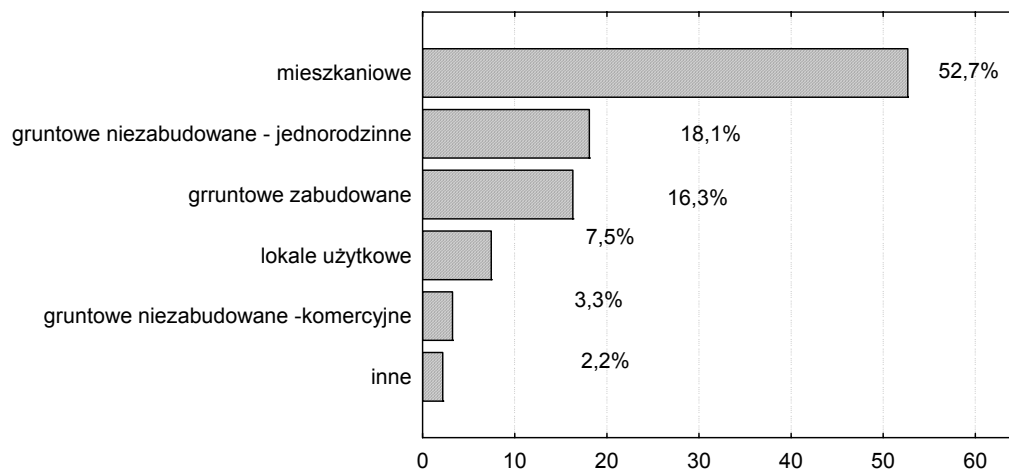
4.1. Zakres działania firm zajmujących się pośrednictwem w obrocie nieruchomościami

Ankietowani pośrednicy wskazali, że ponad trzy czwarte obsługiwanych przez nich transakcji stanowią transakcje kupna/sprzedaży (78,4%). Niecałe 20% to obsługa transakcji najmu lub dzierżawy nieruchomości.



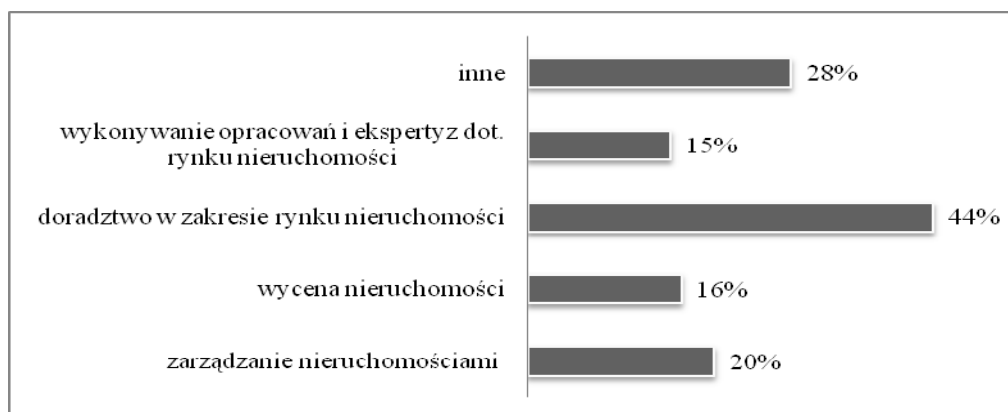
Rys. 2. Struktura zakresu działania firm pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Główny przedmiot pośrednictwa stanowią nieruchomości mieszkaniowe, stanowiące prawie 53% ogółu transakcji, 18% ogółu transakcji stanowią nieruchomości gruntowe niezabudowane przeznaczone pod budownictwo jednorodzinne.



Rys. 3. Przedmiot pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. *Źródło:* Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

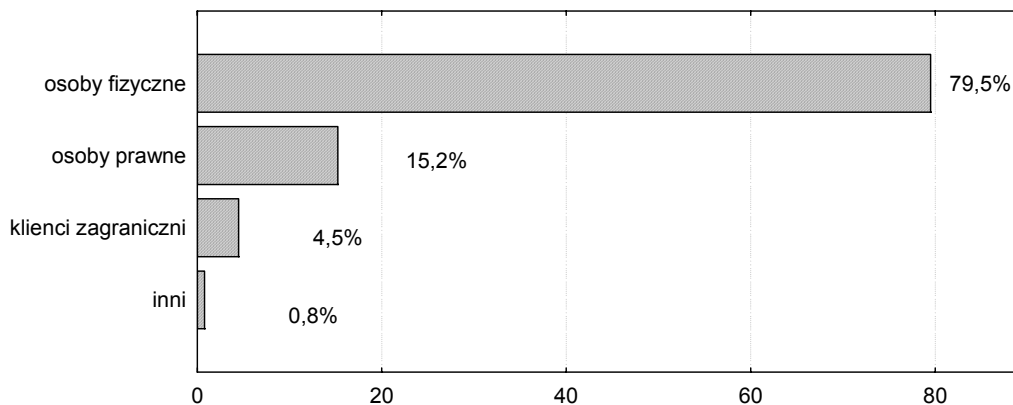
Firmy pośrednictwa w obrocie nieruchomościami oferują również dodatkowe usługi. Rodzaj tych usług przedstawiono na poniższym rysunku.



Rys. 4. Dodatkowe usługi oferowane przez firmy pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. *Źródło:* Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Blisko połowa respondentów (44%) wskazała, że firmy pośrednictwa w obrocie nieruchomościami pełnią usługi doradztwa na rynku nieruchomości. 20% ankietowanych wskazało, że firmy, w których pracują, prowadzą działalność w zakresie zarządzania nieruchomościami. Nadto część tych firm (16%) prowadzi również wycenę nieruchomości.

Następnie podjęto próbę ustalenia struktury klientów firm pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Ustalenia przedstawia poniższy rysunek.

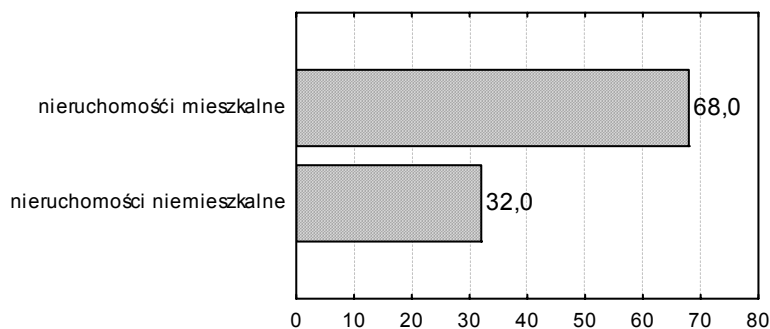


Rys. 5. Struktura klientów badanych firm pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. *Źródło:* Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Najważniejszą grupę klientów badanych firm pośrednictwa w obrocie nieruchomościami stanowią osoby fizyczne (prawie 80%), następnie osoby prawne stanowią (15%) ogółu klientów, a klienci zagraniczni prawie 5%.

4.2. Zakres działania firmy zajmujących się zarządzaniem nieruchomościami

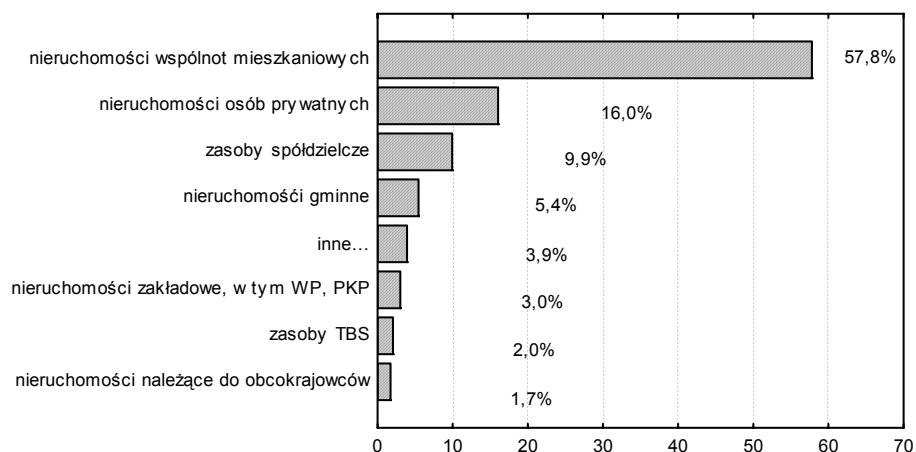
Ankietowani podają, iż oferowane przez ich firmy usługi z zakresu zarządzania nieruchomościami koncentrują się wokół nieruchomości o funkcji mieszkaniowej (68%), a pozostałe 32% stanowią nieruchomości, które zostały określone jako niemieszkalne:



Rys. 6. Przedmiot zarządzania w badanych firmach. *Źródło:* Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

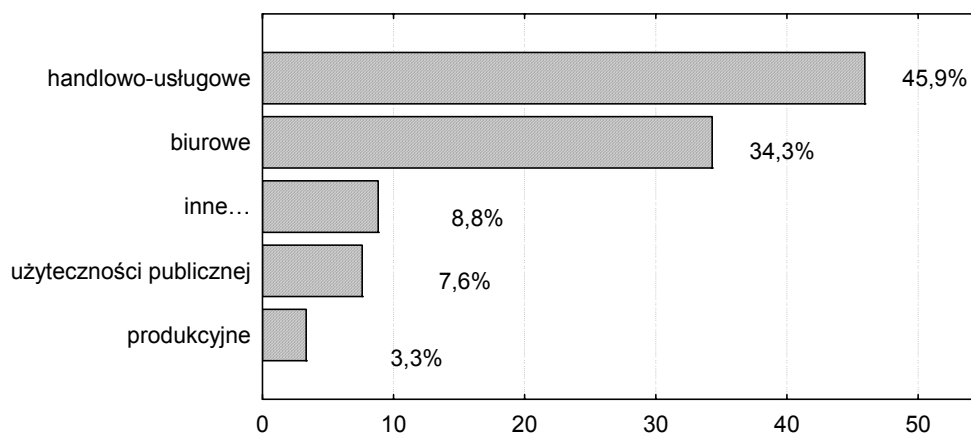
Należy również wskazać, iż 24% ankietowanych odpowiedziało, że firmy, w których pracują, zarządzają jedynie nieruchomościami mieszkalnymi. Natomiast w zarządzaniu wyłącznie nieruchomościami niemieszkaniowymi specjalizuje się 13% badanych firm.

Spośród firm zarządzających nieruchomościami mieszkaniowymi ponad połowa zarządza lokalami wspólnot mieszkaniowych (58%), w dalszej kolejności znajdują się nieruchomości mieszkaniowe osób prywatnych (16%) oraz nieruchomości należące do zasobów spółdzielczych (10%). Dalsze dane w tym zakresie przedstawia poniższy rysunek.



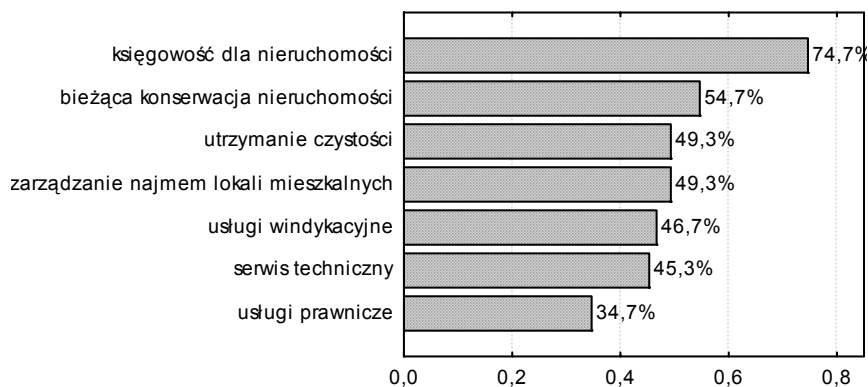
Rys. 7. Struktura nieruchomości mieszkaniowych zarządzanych przez badane firmy. Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Wśród nieruchomości niemieszkalnych przedmiotem zarządzania są przede wszystkim nieruchomości handlowo - usługowe (prawie 46%), nieruchomości biurowe (ponad 34%) i inne.



Rys. 8. Struktura nieruchomości niemieszkalnych zarządzanych przez badane firmy. Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Kolejnym zagadnieniem badanym w firmach zajmujacym sie zarzadzaniem nieruchomościami byl rodzaj, charakter czynności podejmowanych przez pracowników firm. Wyniki tych badan prezentuje ponizszy wykres.

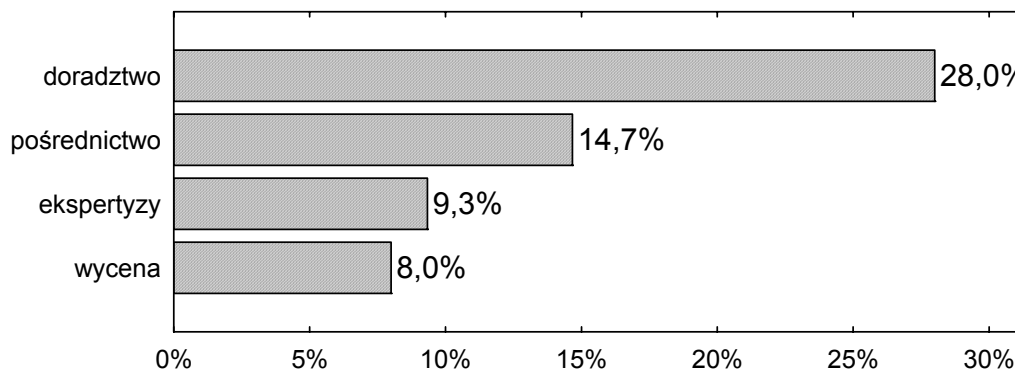


* odpowiedzi nie sumują się do 100% ponieważ możliwe było wpisanie kilku wariantów.

Rys. 9. Czynności wykonywane przez pracowników firmy w ramach usług zarządzania.

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ankietowani wskazali, że badane firmy nie zawsze podejmują całokształt działań składających się na zarządzanie nieruchomością. Część zadań z zakresu zarządzania nieruchomością zlecają, na zasadzie outsourcingu, innym wyspecjalizowanym w danej dziedzinie firmom. Same zaś najczęściej zajmują się prowadzeniem księgowości (prawie 75%), bieżącą konserwacją nieruchomości (prawie 55%), najmem lokali mieszkalnych (ponad 49%).



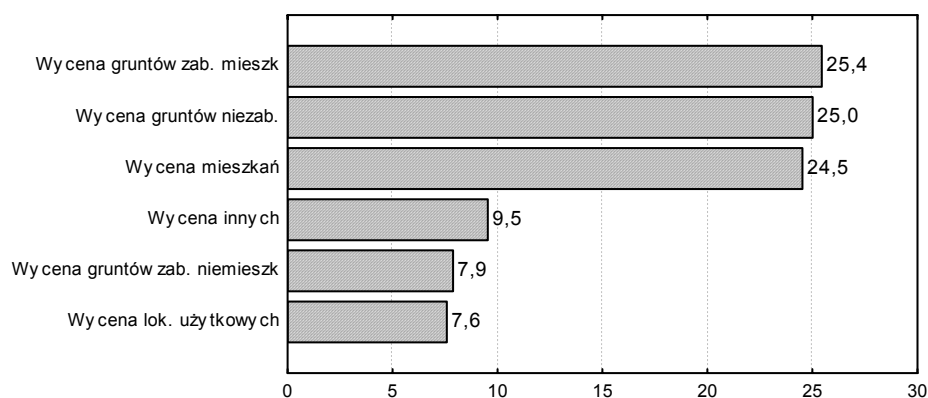
Rys. 10. Dodatkowe rodzaje usług oferowanych przez firmy zarządzania nieruchomościami. Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Respondenci wskazali firmy zarządzające nieruchomościami oferują również inne, nie związane bezpośrednio z zarządzaniem, usługi. Wśród dodatkowych

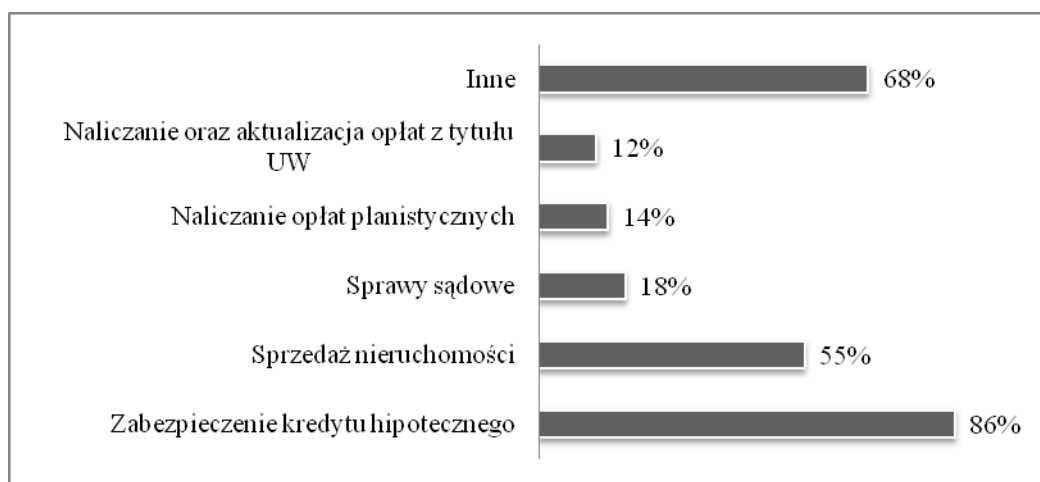
usług świadczonych przez firmy zarządzające nieruchomościami podstawowe znaczenie ma doradztwo (28%), a następnie pośrednictwo w obrocie nieruchomościami (prawie 15%), ekspertyzy i wycena nieruchomości (zob. rys. 10).

4.3. Zakres działania firm zajmujących się rzeczoznawstwem majątkowym

Analizując zakres działania firm rzeczoznawstwa majątkowego na początek zwrócono uwagę na rodzaj nieruchomości, stanowiących przedmiot wyceny. Dane te zostały przedstawione na poniższym rysunku.



Rys. 11. Przedmiot wyceny nieruchomości przez badane firmy rzeczoznawstwa majątkowego. Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.



* odpowiedzi nie sumują się do 100% ponieważ możliwe było wpisanie kilku wariantów.

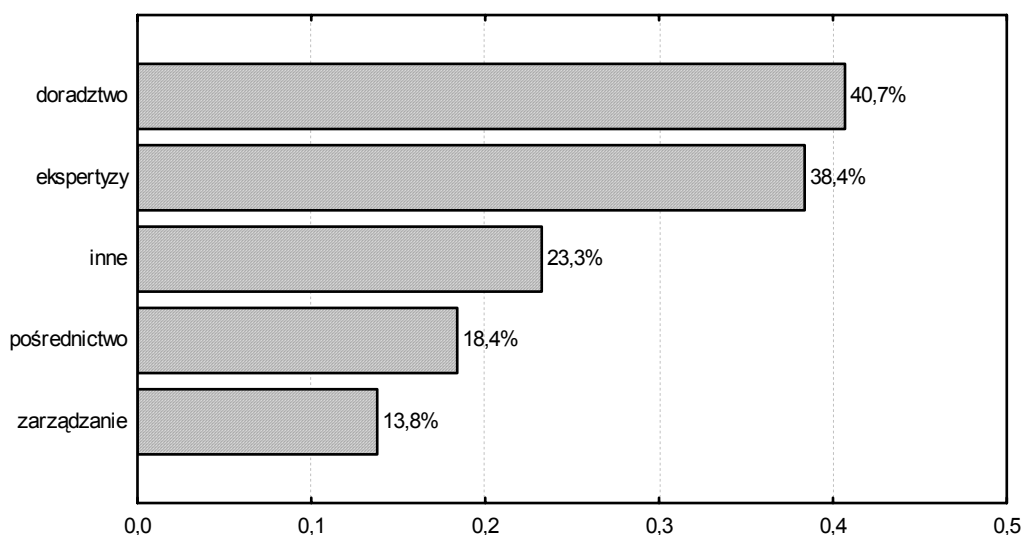
Rys. 12. Podstawowy cel wyceny nieruchomości. Źródło: Opracowanie własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Ankietowani rzeczoznawcy wskazali, iż najczęściej przedmiotem wyceny są nieruchomości mieszkaniowe (ponad 25%) oraz lokale mieszkalne (prawie 25%). Duży udział stanowią również grunty niezabudowane (25%).

Kolejnym przedmiotem badania był cel wyceny nieruchomości. Ustalenia zostały przedstawione na poniższym rysunku.

Podstawowym celem wyceny było ubieganie się o kredyt hipoteczny (86%). Częstą przyczyną wyceny jest również sprzedaż nieruchomości (55%). Wśród innych przypadków istotny udział miały: gospodarka nieruchomościami samorządów terytorialnych (8%), postępowania egzekucyjne (7%), odszkodowania za grunty przejęte pod inwestycje infrastrukturalne (6%).

Ankietowani wskazali, że firmy rzeczoznawstwa majątkowego również świadczą dodatkowe usługi, jak: doradztwo inwestycyjne (40,7% badanych firm oraz wykonywanie ekspertyz (38,4% firm).

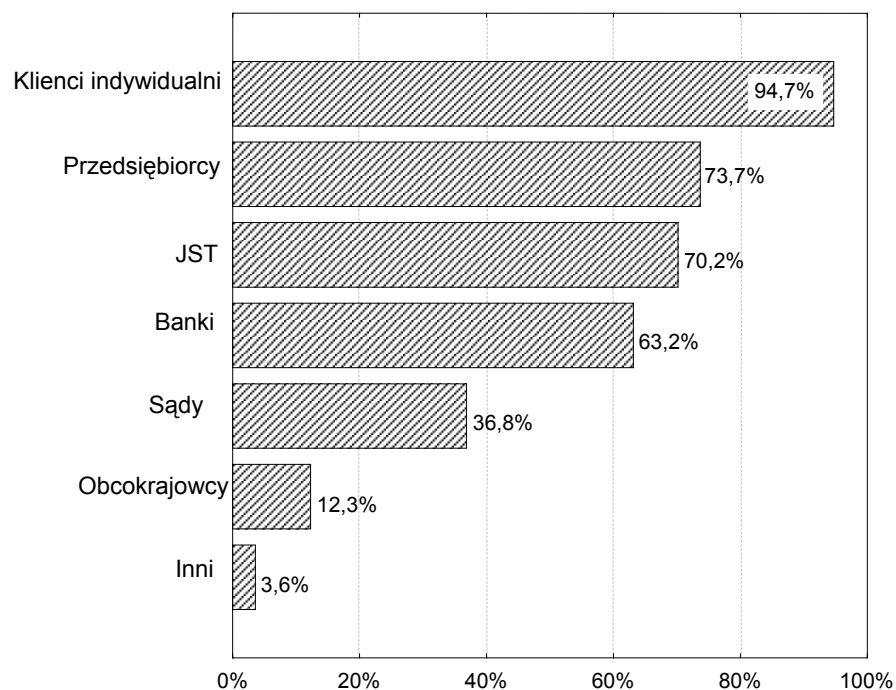


* odpowiedzi nie sumują się do 100% ponieważ możliwe było wpisanie kilku wariantów.

Rys. 13. Usługi dodatkowe świadczone przez badane firmy rzeczoznawstwa majątkowego.

Źródło: Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

Kolejnym przedmiotem badania była struktura klientów firm rzeczoznawców majątkowych. Ankietowani wskazali, że firmy rzeczoznawstwa majątkowego nie koncentrują się na współpracy z jedną, konkretną grupą klientów (brak specjalizacji), ale są zainteresowani świadczeniem usług dla różnych klientów. Największe znaczenie, ze względu na częstotliwość zlecenia wycen mają klienci indywidualni, przedsiębiorcy, jednostki samorządu terytorialnego oraz banki (zob. rys. 14).



* odpowiedzi nie sumują się do 100% ponieważ możliwe było wpisanie kilku wariantów.

Rys. 14. Klienci badanych firm rzeczoznawców majątkowych. *Źródło:* opracowania własne na podstawie badań.

Ciekawym uzupełnieniem tego aspektu analizy jest struktura (udział) zleceń realizowanych dla poszczególnych kategorii klientów. Poniższy rysunek przedstawia ustalenia w tym zakresie. Najwięcej zleceń firmy rzeczoznawstwa majątkowego otrzymują od klientów indywidualnych (prawie 32%). Znaczącym zleceniodawcą dla tych firm są jednostki samorządu terytorialnego i przedsiębiorcy.

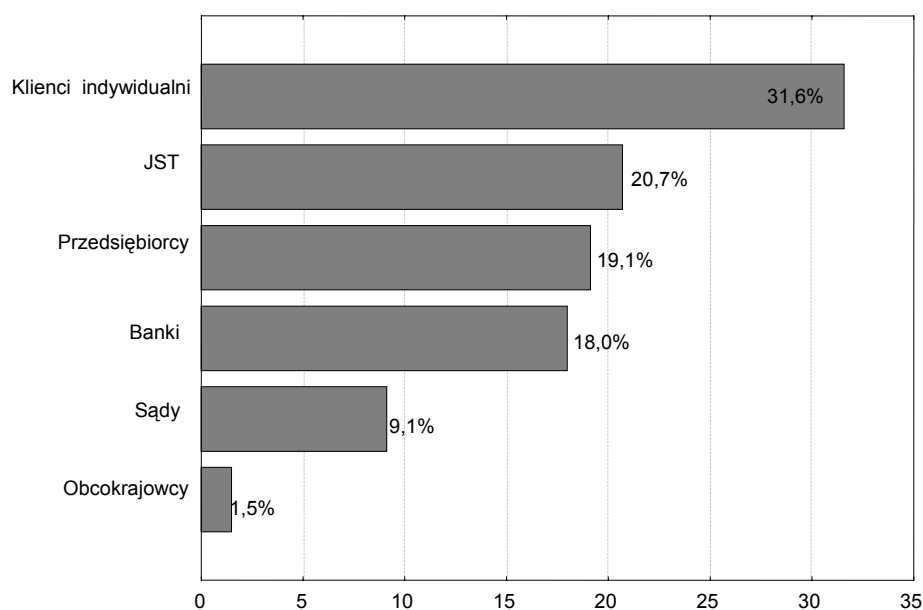
5. Uwagi końcowe

Rynek usług związanych z gospodarowaniem nieruchomościami w Polsce jest rynkiem rozwijającym się, znajdującym się w początkowej fazie rozwoju.

Podmioty oferujące funkcje licencjonowanej obsługi procesu gospodarowania nieruchomościami to przede wszystkim małe firmy działające w formie jednoosobowej działalności gospodarczej lub spółek osobowych, zatrudniające w przeważającej części do 5 osób.

Zakres działania jest skoncentrowany na usługach związanych z poszczególnymi licencjami zawodowymi. Niewiele firm oferuje kompleksowe usługi związane z całokształtem zagadnień gospodarowania nieruchomościami.

Stosunkowo łatwe wejście do sektora sprawia, że ciągle powstają nowe firmy, próbujące pozyskiwać klientów, powiększać obszar swej działalności i stawać się coraz większymi, bardziej znaczącymi.



Rys. 15. Klienci rzeczoznawców struktura. *Źródło:* Opracowania własne na podstawie przeprowadzonych badań.

6. Literatura

- BELNIAK S., *Rozwój rynku nieruchomości w Polsce na tle krajów wysoko rozwiniętych*, Wyd. AE Kraków 2001.
- BRYX M., *Rynek nieruchomości. System i funkcjonowanie*, Poltext Warszawa 2006.
- GAWRON H., *Podstawy zarządzania nieruchomościami*, Wyd. UE Poznań 2010.
- NALEPKA A., *Rozwój form instytucjonalnych zarządzania nieruchomościami w Polsce*, „Materiały i Studia TNN” 2006 nr 1 (14).
- NALEPKA A., *Zarządzanie nieruchomościami. Wybrane zagadnienia*, Wyd. AE Kraków 2006.
- Pośrednik na rynku nieruchomości*, praca zbior. pod red. Zbigniewa Brzezińskiego Poltext Warszawa 2002.
- Wprowadzenie do zarządzania nieruchomością*, praca zbior. pod red. Marka Bryxa, Poltext 2005.
- WYSOKIŃSKA U., *Instrukcja obsługi biura pośrednictwa nieruchomości*, Wyd. Terra Nova Gdynia 2001.

Zarządzanie nieruchomościami komercyjnymi, praca zbior. pod red. Iwony Foryś,
Poltext Warszawa 2006.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz. U.
nr 115, poz. 741.

Ustawa z dnia 22 września 2004 roku o zmianie ustawy o gospodarce
nieruchomościami oraz o zmianie niektórych ustaw, Dz. U. nr 141, poz. 1492.

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2008 r. w sprawie
nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania
nieruchomościami, Dz. U. nr 31, poz. 189.

INSTITUTIONAL FORMS OF PROFESIONAL SERVING REAL ESTATE MARKET IN POLAND

Adam Nalepka

Department of Real Estate and Investment Economics

Cracow University of Economics

e-mail: nalepkaa@uek.krakow.pl

Keywords: real estate management, real estate broker, real estate manager,
property valuer, institutional forms

Abstract

According to Act on Real Estate Management (August 21, 1997) there are three
type of professional licenses on Polish real estate market: property valuer licenses,
real estate broker licenses and real estate manager licenses. The main objective of
this paper is to demonstrate the organizational forms of services provided by this
three group of professionals in Poland.

ODPOWIEDZIALNOŚĆ ZAWODOWA W ZARZĄDZANIU I POŚREDNICTWIE W OBROCI NIERUCHOMOŚCIAMI JAKO RAMY DZIAŁALNOŚCI W ZAKRESIE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI

Piotr Tomski

*Katedra Mikroekonomii, Inwestycji i Nieruchomości
Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska
email: tomskip@wp.pl*

Słowa kluczowe: *zarządzanie nieruchomościami, pośrednictwo w obrocie
nieruchomościami, odpowiedzialność*

Streszczenie

W opracowaniu zaprezentowano podstawy prawne odpowiedzialności zarządcy nieruchomości i pośrednika oraz katalog kar przewidzianych za naruszenie wymogów stawianych realizacji tej aktywności gospodarczej. Opracowanie jest syntetycznym zarysem wyników studiów literaturowych oraz analizy obowiązujących aktów prawnych, przeprowadzonych w celu prezentacji aspektów organizacyjno – prawnych, stanowiących punkt odniesienia dla zarządców, pośredników oraz przedsiębiorców realizujących swoje cele w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

1. Wstęp

W latach dziewięćdziesiątych XX wieku w Polsce nastąpił dynamiczny rozwój rynku nieruchomości oraz zawodów związanych z obsługą tego rynku. W styczniu 1998 r. weszła w życie pierwsza powojenna regulacja prawna w obszarze zarządzania i pośrednictwa w obrocie nieruchomościami. Ewolucja praktyki związanej z organizacją gospodarowania nieruchomościami stała się niezwykle szybka. Powstała potrzeba usystematyzowania i podjęcia rozważań mających na celu wyjaśnienie kluczowych zagadnień związanych z gospodarką nieruchomościami oraz nakreślenia jasnych reguł funkcjonowania zawodów nieruchomościowych, a w związku z tym przedsiębiorstw prowadzących tego rodzaju działalność gospodarczą. Niezwykle istotnym aspektem stało się ustalenie podstaw i ram organizacyjno-prawnych działalności zawodowej w procesie gospodarowania nieruchomościami ze szczególnym uwzględnieniem odpowiedzialności zawodowej.

Funkcjonowanie nieruchomości w gospodarce rynkowej implikuje konieczność kreowania stosownego otoczenia prawnego i organizacyjnego, związanego

z cyklem życia nieruchomości, a tym samym powołania szeregu instytucji zajmujących się tą problematyką. Istotną płaszczyzną funkcjonowania zawodów i przedsiębiorstw obsługujących rynek nieruchomości jest element administracyjno-prawny. Administracja kształtuje w sposób znaczący zawód zarządcy oraz pośrednika w obrocie nieruchomościami. Swoim zakresem obejmuje ona zarówno nadawanie uprawnień, jak i ich odbieranie lub zawieszanie. Takie formy jak licencja, czy decyzja nakładająca na zarządcę lub pośrednika karę – są typowymi dla prawa administracyjnego. Świadczą one o reglamentacji, która ma na celu realizowanie dobra publicznego. Jest nim zapewnienie bezpieczeństwa gospodarowania nieruchomościami, które niejednokrotnie stanowią główny dorobek życia lub składnik majątku osób cywilnych i prawnych, będących klientami zarządców i pośredników (JAWORSKI 2008). Wspomniane regulacje mają niebagatelny wpływ na funkcjonowanie i rozwój szeroko rozumianej przedsiębiorczości w obszarze gospodarowania nieruchomościami.

2. Źródła odpowiedzialności zawodowej zawodów rynku nieruchomości

Rozważania dotyczące podstaw i źródeł odpowiedzialności zawodów rynku nieruchomości warto rozpocząć od przytoczenia syntetycznej, słownikowej definicji odpowiedzialności, określanej jako „obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny” lub „przyjęcie na siebie obowiązku zadbania o kogoś lub o coś” (SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO ONLINE, <http://sjp.pwn.pl...>). Przez pojęcie odpowiedzialności zawodowej należy rozumieć odpowiedzialność związaną z wykonywaniem pewnego zawodu. Jest to odpowiedzialność za naruszenie obowiązków zawodowych i polega na stosowaniu specyficznych sankcji (KUCHARSKA-STASIAK 2000).

Odpowiedzialność prawna to zasada ponoszenia przez podmiot przewidzianych przez prawo ujemnych konsekwencji za zdarzenia lub stany rzeczy, które podlegają ujemnej kwalifikacji normatywnej i przypisane są prawnie określonemu podmiotowi w danym przypadku prawnym. Jest to szerokie pojęcie, mieszczące w sobie pojęcia odpowiedzialności cywilnej, konstytucyjnej, zawodowej itp., czyli obejmujące wszelkie przejawy ponoszenia odpowiedzialności przewidzianej w normach prawnych różnych gałęzi prawa (BRZEZIŃSKI 2005).

Zakres odpowiedzialności zarządcy nieruchomości i pośrednika w obrocie nieruchomościami jest szeroki i obejmuje: odpowiedzialność cywilną, karną oraz zawodową.

Odpowiedzialność cywilna ma postać majątkową i konsekwencje mogą dotyczyć mienia osoby. Odpowiedzialność cywilna charakteryzuje się tym, że zachodzi wówczas, gdy powstała szkoda. Przybiera ona postać obowiązku naprawienia szkody (BRZEZIŃSKI 2005). Odpowiedzialność cywilna jest z reguły odpowiedzialnością osobistą, co oznacza, że wierzyciel może dochodzić swej należności na całym istniejącym majątku dłużnika. Odpowiedzialność rzeczowa natomiast polega na tym, że wierzyciel może dochodzić swej należności na

określonej rzeczy, bez względu na to czyją jest własnością. Reasumując, jeśli pomiędzy osobą wyrządzającą szkodę a poszkodowanym istnieje stosunek zobowiązaniowy oparty na ustawie lub umowie, wówczas źródłem tej odpowiedzialności jest art. 471 kc i następne. Gdy takiego stosunku brak, odpowiedzialność cywilna oparta jest na zasadach ogólnych, tzw. delikcie, zawartych w art. 415 kc i następnych.¹

Odpowiedzialność karna uregulowana jest w przepisach kodeksu karnego i innych ustawach karnych. Aby można było daną osobę pociągnąć do odpowiedzialności karnej, musi zostać popełniony przez nią czyn zabroniony pod groźbą kary przez ustawę obowiązującą w czasie jego popełnienia, musi zostać udowodniona wina, a także musi zostać wskazana społeczna szkodliwość czynu (BRZEZIŃSKI 2005).

Odpowiedzialność zawodowa, nie jest tożsama z odpowiedzialnością karną ani też z odpowiedzialnością cywilną. Opiera się ona bowiem na innej podstawie prawnej, inne są jej przesłanki, sankcje i odmienny jest tryb postępowania (KUCHARSKA-STASIAK 2000). Oczywiście jest jednak, że osoby funkcjonujące na rynku nieruchomości podlegają zarówno odpowiedzialności zawodowej, jak i odpowiedzialności cywilnej i karnej. Co więcej, te same czyny mogą stanowić podstawę pociągnięcia ich jednocześnie do odpowiedzialności zawodowej, cywilnej i karnej.

Odpowiedzialność zawodowa wszystkich poszczególnych grup zawodowych rynku nieruchomości, została uregulowana w osobnych przepisach o zbliżonej treści – art. 178, 183 i 188 Ustawy o gospodarce nieruchomościami.

W przypadku pośrednika stosuje się art. 183 Ustawy, zgodnie z treścią którego, „pośrednik w obrocie nieruchomościami niewypełniający obowiązków, w których mowa w art. 181, podlega odpowiedzialności zawodowej”.² W przypadku zarządcy nieruchomości podstawą prawną odpowiedzialności zawodowej jest art. 188 Ustawy o gospodarce nieruchomościami, który stanowi, iż „zarządca nieruchomości niewypełniający obowiązków, o których mowa w art. 186 oraz art. 186a, podlega odpowiedzialności zawodowej”.³ W świetle tych przepisów zarządca lub pośrednik, który przy wykonywaniu działalności nie stosuje przepisów prawa i standardów zawodowych, nie kieruje się zasadami etyki, nie wykonuje czynności pośrednictwa ze szczególną starannością właściwą dla zawodowego charakteru, a także nie kieruje się ochroną interesu osób, na rzecz których wykonuje czynności – podlega odpowiedzialności zawodowej. Ponadto do odpowiedzialności zawodowej można pociągnąć osobę, która nie posiada ubezpieczenia, a nawet osobę, która pomimo posiadania ubezpieczenia nie składa o nim oświadczenia w umowie o zarządzanie bądź pośrednictwo w obrocie nieruchomościami. Brak wykonywania obowiązku podnoszenia kwalifikacji

¹ Ust. z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny (Dz. U. Nr 16 poz. 93 ze zm.).

² Ust. z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, art. 183 ust. 1.

³ Ust. z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, art. 188 ust. 1.

zawodowych także może stanowić podstawę do wszczęcia postępowania i nałożenia na zarządcę lub pośrednika jednej z określonych w Ustawie kar (JAWORSKI, PRUSACZYK, TUŁODZIECKI, WOLANIN 2009).

Do wystąpienia odpowiedzialności zawodowej wystarczy samo naruszenie przepisów Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Istnieje katalog ściśle określonych sankcji grożących z tytułu naruszenia odpowiedzialności zawodowej, a także przewidziany jest tu specyficzny tryb postępowania i orzekania wobec dopuszczających się naruszeń (BIENIEK 2005).

We wszystkich trzech przypadkach odpowiedzialności inna jest podstawa prawna, stanowiąca źródło odpowiedzialności, innych jest tryb i różne są sankcje. W przypadku odpowiedzialności cywilnej i karnej właściwym do orzekania są sądy powszechne, natomiast w przypadku odpowiedzialności zawodowej, właściwym jest organ administracyjny.

3. Katalog kar przewidzianych za naruszenie wymogów stawianych wykonywaniu zawodów rynku nieruchomości

Podstawy prawne definiujące zasady odpowiedzialności zawodowej określają katalog kar przewidzianych za naruszenie odpowiedzialności zawodowej. Na przestrzeni czasu katalog ten ulegał modyfikacjom, zaś zmiany zmierzały w kierunku zaostrzenia ich dolegliwości.

Zgodnie z art. 183 ust. 2 wobec pośrednika⁴ i zarządcy⁵ mogą być orzeczone, z tytułu odpowiedzialności zawodowej, następujące kary dyscyplinarne: upomnienie, nagana, zawieszenie licencji zawodowej na okres od 3 miesięcy do 1 roku, pozbawienie licencji zawodowej z możliwością ponownego ubiegania się o jej nadanie, pozbawienie licencji zawodowej z możliwością ubiegania się o ponowne jej nadanie po upływie 3 lat od dnia pozbawienia.

Kary dyscyplinarne wymienione w Ustawie mają trójstopniowy wymiar dolegliwości. Do pierwszej kategorii kar należy zaliczyć upomnienie i nagana. Te dwie kary nie odsuwają od wykonywania czynności zawodowych. Wyższym stopniem dolegliwości jest zawieszenie możliwości wykonywania zawodu. Eliminuje ona osobę wykonującą dany zawód na określony czas z rynku, po upływie którego osoba taka może podjąć prowadzenie działalności zawodowej bez żadnych dodatkowych wymagań, o ile złoży wniosek o ponowny wpis do rejestru pośredników lub zarządców nieruchomości. Najdotkliwszą karą jest całkowite pozbawienie uprawnień zawodowych (Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami 2009).

Orzeczenie kary zawieszenia licencji zawodowej lub pozbawienia licencji powoduje wykreślenie z rejestru. Jest to jednoznaczne z pozbawieniem uprawnień do wykonywania zawodu. Osoba, która pomimo wykreślenia z centralnego rejestru wykonywałaby czynności pośrednika bądź zarządcy nieruchomości

⁴ Ust. z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, art. 183 ust. 2.

⁵ Ust. z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, art. 188 ust. 2.

narażałaby się na odpowiedzialność za wykroczenie określone w art. 198 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami. Karą w tym przypadku jest areszt, ograniczenie wolności lub grzywna. Karze tej z mocy art. 198 ust. 2 Ustawy podlega również przedsiębiorca, który pomimo skreślenia danej osoby z centralnego rejestru, powierza jej wykonywanie czynności pośrednika lub zarządcy.⁶

Celem kar dyscyplinarnych jest pozbawienie prawa do wykonywania zawodu przez określony czas. Różnica między zawieszeniem licencji zawodowej, a jej pozbawieniem sprowadza się do tego, że w przypadku zawieszenia wystarczy wniosek o ponowny wpis do centralnego rejestru. Pozbawienie licencji oznacza konieczność ponownego wszczęcia postępowania o nadanie licencji i przechodzenia postępowania kwalifikacyjnego przed Państwową Komisją Kwalifikacyjną.

W przypadku orzeczenia kary dyscyplinarnej zawieszenia licencji zawodowej na okres od 3 miesięcy do 1 roku, ponowny wpis do centralnego rejestru następuje na wniosek osoby ukaranej po upływie okresu orzeczonej kary. Ponownego wpisu dokonuje się pod numerem licencji zawodowej posiadanej przez osobę uprawnioną przed orzeczeniem wobec niej kary z tytułu odpowiedzialności zawodowej.⁷

Ustawodawca w art. 193 ust 3d przewidział także instytucję zatarcia kary dyscyplinarnej zawieszenia licencji zawodowej. Polega ona na usunięciu z centralnego rejestru informacji o orzeczeniu kary po upływie 2 lat od zakończenia okresu zawieszenia licencji. Zatarcia kary nie przewidziano w przypadku kar polegających na pozbawieniu licencji zawodowych. Konsekwencją pozbawienia licencji jest konieczność ponownego ubiegania się o ich nadanie w trybie określonym w art. 191 Ustawy o gospodarce nieruchomościami. Wiąże się to z oczekiwaniem na wyznaczenie przez MI terminu postępowania kwalifikacyjnego oraz z koniecznością poniesienia kosztów tego postępowania.⁸

Orzeczenie kary dyscyplinarnej pozbawienia licencji zawodowej z możliwością ponownego ubiegania się o jej nadanie pozwala na natychmiastowe złożenie wniosku do właściwego ministra o nadanie licencji. Orzeczenie kary dyscyplinarnej pozbawienia licencji zawodowej z możliwością ubiegania się o ponowne jej nadanie po upływie 3 lat od dnia pozbawienia, oznacza w praktyce ponad trzyletni okres pozbawienia prawa wykonywania zawodu. Dopiero po

⁶ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, art. 198;

⁷ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2008 roku w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami (Dz. U. Nr 31 poz. 189) par. 48 ust. 1;

⁸ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 lutego 2008 roku w sprawie opłaty za postępowanie kwalifikacyjne oraz wysokości wynagrodzenia członków Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej. (Dz. U. Nr 31 poz. 190) par. 7 ust. 1;

upływie tego okresu możliwe jest złożenie wniosku o nadanie licencji zawodowej. Ponownego wpisu do właściwego rejestru dokonuje się pod nowym numerem.⁹

W orzecznictwie sądów administracyjnych zwraca się uwagę na konieczność wyboru kary adekwatnej do popełnionego czynu. Katalog kar zawarty w przepisach ustawy o gospodarce nieruchomościami pozwala na wybór kary współmiernej do popełnionego uchybienia, a zastosowanie adekwatnej kary jest sprawą podstawową i zasadniczą.¹⁰

4. Identyfikacja najczęściej występujących naruszeń odpowiedzialności zawodowej

W świetle powyższych rozważań istotnym zdaje się syntetyczne zestawienie i przeanalizowanie najczęściej występujących naruszeń odpowiedzialności zawodowej w przypadku zawodów będących przedmiotem niniejszego opracowania. Stosownym źródłem są tutaj informacje Ministerstwa Infrastruktury dotyczące obszarów postępowania komisji odpowiedzialności zawodowej.

W zakresie pośrednictwa w obrocie nieruchomościami wskazać można następujące obszary:¹¹

- a) umowa pośrednictwa (brak umowy w formie pisemnej, zawarcie umowy przez przedsiębiorcę lub jego pełnomocnika oraz żądanie wynagrodzenia, gdy jego działania względem klienta były pozorne)
- b) czynności związane ze sprawdzaniem stanu prawnego i faktycznego nieruchomości (udzielanie błędnych informacji na temat przeznaczenia terenu; udzielanie błędnych informacji na temat stanu i układu sieci uzbrojenia terenu; sprzedaż zadłużonego lokalu mieszkalnego; brak poinformowania klienta do braku odbioru i zgłoszenia do użytkowania domu jednorodzinnego)
- c) standardy zawodowe (nieujawnienie statusu pośrednika w ogłoszeniach prasowych lub reklamach, ogłaszanie wykonywania usług pośrednictwa bez wynagrodzenia)
- d) staranne działanie (brak dbałości o interesy klienta poprzez niedokładne sprawdzanie stanu prawnego i faktycznego nieruchomości),
- e) działanie niezgodne z prawem („sprzedaż” - „użyczenie” licencji zawodowej, brak właściwego nadzoru ze strony pośrednika; niezgodne z przepisami pobieranie „zabezpieczeń” finansowych transakcji; niewłaściwa rola pośrednika przy zawieraniu umowy przedwstępnej przez

⁹ Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2008 roku w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami (Dz. U. Nr 31 poz. 189) par. 48 ust. 2;

¹⁰ Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 kwietnia 2004 roku sygn. akt ISA/Wa334/04, LEX nr 169432;

¹¹ Orzecznictwo Komisji Odpowiedzialności Zawodowej, Sekcji dla pośredników w obrocie nieruchomościami, <http://www.mi.gov.pl/1/files/0/1432/orzeczP.pdf> (2.11.2010r.);

klientów; niedozwolone klauzule umowne w umowach pośrednictwa; wykorzystywanie niewiedzy klienta; wyłudzenie wynagrodzenia).

W zakresie zarządzania nieruchomościami wskazać można następujące obszary:¹²

- 1) Zarządzanie nieruchomością bez zawartej umowy (zarządzanie nieruchomością wspólną bez zawarcia umowy; przekroczenie w zakresie zwykłego zarządu)
- 2) Nieprawidłowe prowadzenie dokumentacji nieruchomości (nieprawidłowości przy rozliczeniach finansowych; zwołanie rocznego zebrania właścicieli lokali z naruszeniem przepisów prawa; nieprawidłowości przy podejmowaniu uchwał przez właścicieli lokali)
- 3) Nieprawidłowe działania zarządcy nieruchomości po rozwiązaniu umowy o zarządzanie nieruchomością (nieprzekazanie dokumentów w wyznaczonym terminie; odmowa wydania dokumentacji finansowej wspólnoty po rozwiązaniu umowy o zarządzanie nieruchomością)
- 4) Nieprawidłowe wykonywanie czynności operacyjnego zarządzania nieruchomością (niewykonywanie czynności zarządzania; brak staranności zawodowej przy zawieraniu przez zarządcę umowy o współpracy z przedsiębiorcą prowadzącym działalność gospodarczą w zakresie zarządzania nieruchomościami; nieegzekwowanie od wykonawcy robót usunięcia usterek budowlanych; dopuszczenie się czynu nieuczciwej konkurencji; przekazywanie przez zarządcę środków finansowych wspólnoty mieszkaniowej na własne konto bankowe; naruszenie zasady ochrony interesu osób, na rzecz których wykonywane były czynności zarządzania nieruchomością).

Tabela 1

Zestawienie spraw z tytułu odpowiedzialności zawodowej w latach 1999-2009

Postępowania wobec pośredników w obrocie nieruchomościami												
Postępowania wszczęte	Liczba spraw w poszczególnych latach											Razem
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	
	0	1	9	32	37	31	81	49	74	66	85	465
Decyzje wydane w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej												
umorzenie	-	-	-	13	12	12	19	16	11	18	37	138
upomniene	-	-	1	8	13	6	7	8	4	8	55	90

¹² Orzecznictwo Komisji Odpowiedzialności Zawodowej Sekcji zarządców nieruchomości, <http://www.mi.gov.pl/files/0/1790252/OrzecznictwoKOZZ.pdf> (2.11.2010r.)

nagana	-	-	-	1	6	6	17	19	12	12	39	112
Zawieszenie licencji	-	-	-	1	1	9	2	7	6	21	31	78
Pozbawienie licencji (3 lata)	-	-	-	-	-	-	1	-	-	2	3	6
Razem ukaranych	-	-	1	10	20	21	27	34	22	43	108	286
Postępowania wobec zarządców nieruchomości												
Postępowania wszczęte	Liczba spraw w poszczególnych latach											
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Razem
			12	30	40	8	34	34	39	40	49	286
Decyzje wydane w postępowaniach z tytułu odpowiedzialności zawodowej												
umorzenie	-	-	-	11	9	13	9	10	18	6	7	83
upomnienie	-	-	-	3	5	14	6	8	7	11	8	62
nagana	-	-	-	1	3	5	4	6	12	17	18	66
Zawieszenie licencji	-	-	-	-	-	1	1	1	8	5	3	19
Pozbawienie licencji	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1	1	2
Pozbawienie licencji (3 lata)	-	-	-	-	-	-	-	-	2	-	-	2
Razem ukaranych	-	-	-	4	8	20	11	15	29	34	30	151

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury.

W aspekcie powyższych naruszeń odpowiedzialności zawodowej warto przeanalizować zestawienie wszczętych i zakończonych spraw z tytułu odpowiedzialności zawodowej wobec pośredników i zarządców nieruchomości w ostatnich latach. Zestawienie to, stanowiące obraz sytuacji na koniec 2009 roku, zostało zaprezentowane w tabeli 1

Z danych wynika, iż w okresie 1999-2009 r. wszczęto 465 postępowań z tytułu odpowiedzialności zawodowej pośredników w obrocie nieruchomościami oraz 286 postępowań w stosunku do zarządców nieruchomości. Najczęściej stosowaną karą w stosunku do obu grup zawodowych była nagana, zaś udział umorzonych spraw zarówno w przypadku pośredników jak i zarządców to około 30%.

5. Podsumowanie

Działalność zawodowa w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami została precyzyjnie uregulowana ustawowo. Obowiązki w pośrednictwie i zarządzaniu nieruchomościami zostały także precyzyjnie określone. Aby sankcje zawarte w uregulowaniach mogły być zastosowane, ustawodawca zagwarantował ściśle określoną procedurę, mającą na celu wyjaśnienie wszystkich okoliczności sprawy oraz zapewnienie sprawiedliwego rozstrzygnięcia. Przewidziana procedura zapewnia osobom wykonującym zawody rynku nieruchomości prawo do obrony, jako jedno z podstawowych praw, zagwarantowanych przez Konstytucję RP.

Podkreślić należy także, iż regulacje ustawowe, dotyczące odpowiedzialności zawodowej nie wyłączają odpowiedzialności wynikającej z zasad przewidzianych przepisami prawa cywilnego i karnego. Stwierdzić można, iż regulacje dotyczące odpowiedzialności zawodowej stanowią uzupełnienie zasad ponoszenia odpowiedzialności na zasadach ogólnych.

Problem odpowiedzialności zawodowej na rynku nieruchomości zdaje się być niezwykle istotnym aspektem aktywności gospodarczej, mającym wpływ przedsiębiorczość i przedsiębiorstwa obsługujące rynek nieruchomości, a także rozwój rynku, społeczeństwa i całej współczesnej gospodarki.

6. Literatura

- BIENIEK G. 2005. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. LexisNexis, Warszawa.
- BRZEZIŃSKI Z. 2005. *Pośrednik na rynku nieruchomości*. Poltext, Warszawa.
- Komentarz do ustawy o gospodarce nieruchomościami*. Red. D. Pęchorzewski. 2009. Lex, Warszawa.
- JAWORSKI J., PRUSACZYK A., TUŁODZIECKI A., WOLANIN M. 2009. *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz*. Wydawnictwo C. H. Beck, Warszawa.
- JAWORSKI J. 2009. *Zawód pośrednika w obrocie nieruchomościami*, C.H. Beck, Warszawa.
- KUCHARSKA-STASIAK E. 2000. *Zarządzanie nieruchomościami*, Instytut Nieruchomości VALOR, Warszawa 2000;
- <http://www.mi.gov.pl/files/0/1790252/OrzecznictwoKOZZ.pdf>. 2.11.2010.
- <http://www.mi.gov.pl/1/files/0/1432/orzeczP.pdf>. 2.11.2010. 2.11.2010.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 15 lutego 2008 roku w sprawie nadawania uprawnień i licencji zawodowych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami, Dz. U. Nr 31 poz. 189.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 25 lutego 2008 roku w sprawie opłaty za postępowanie kwalifikacyjne oraz wysokości wynagrodzenia członków Państwowej Komisji Kwalifikacyjnej, Dz. U. Nr 31 poz. 190.
- <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2493511>. 2.11.2010.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, Dz. U.
z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zm.
Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. kodeks cywilny, Dz. U. Nr 16 poz. 93 z późn.
zm.
Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 29 kwietnia
2004 roku sygn. akt I SA/Wa334/04, LEX nr 169432.

PROFESSIONAL RESPONSIBILITY IN PROPERTY MANAGEMENT AND REAL ESTATE BROKERAGE AS A FRAMEWORK OF BUSINESS ACTIVITY

Piotr Tomski

*Katedra Mikroekonomii, Inwestycji i Nieruchomości
Wydział Zarządzania, Politechnika Częstochowska
email: tomskip@wp.pl*

Keywords: *property management, real estate brokerage, responsibility*

Abstract

The paper presents the legal grounds for professional responsibility of a property manager and a real estate agent as well as the list of penalties provided for violation of requirements involved in realization of this kind of business. The research is a concise outline of the results of literature studies and the analysis of the acts of law in force. It was conducted to present the organizational and legal aspects being a point of reference for property managers, real estate agents and entrepreneurs conducting their businesses in the area of real estate.

KATASTER NIERUCHOMOŚCI JAKO PODSTAWA SYSTEMU INFORMACJI PRZESTRZENNEJ WSPOMAGAJĄCEGO GOSPODAROWANIE NIERUCHOMOŚCIAMI

Jadwiga Konieczna, Agnieszka Trystuła

Katedra Katastru i Zarządzania Przestrzenią

Uniwersytet Warmiński – Mazurski w Olsztynie

e-mail: *jadwiga.konieczna@uwm.edu.pl, agnieszka.trystula@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe : *kataster nieruchomości, system informacji przestrzennej, gospodarowanie nieruchomościami, analizy przestrzenne*

Streszczenie

W procesie gospodarowania zasobem nieruchomości szybki i bezpośredni dostęp do różnego rodzaju danych o przestrzeni jest potrzebny. W Polsce istnieje szereg rejestrów publicznych oraz opracowań kartograficznych, które stanowią rzetelne i wiarygodne źródła koniecznych danych, lecz osobno nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb związanych z informacją o terenie. Rozproszenie danych po wielu lokalizacjach powoduje, że dotarcie do nich jest czasochłonne, a ich właściwa interpretacja bywa utrudniona m.in. ze względu na różny format zapisu danych.

W opracowaniu przedstawiono propozycję scentralizowanej architektury bazy danych SIP wspomagającej gospodarowanie nieruchomościami ze szczególnym omówieniem katastru nieruchomości jako jednego z głównych źródeł jej zasilania.

Ponadto zaprezentowano przykładowe analizy przestrzenne – typowe dla technik SIP – w procesie gospodarowania nieruchomościami. Podstawę zaproponowanych analiz stanowiły geometryczne warstwy tematyczne oraz atrybutowe bazy danych dotyczące określonych nieruchomości. Wyniki analiz zostały wyprowadzone w postaci nowych warstw tematycznych (map tematycznych) oraz raportów tabelaryczno – opisowych, które dotyczyły szczegółowej charakterystyki nieruchomości odnośnie m.in. ich rodzaju, stanu prawnego, oznaczenia według katastru nieruchomości, przeznaczenia w dokumentach planistycznych, uzbrojenia terenu czy uwarunkowań przyrodniczych.

1. Wstęp

Potrzeby społeczeństwa w zakresie informacji dotyczącej przestrzeni powodują dynamiczny rozwój systemów informacji przestrzennej (systemów SIP), które opierają się na wiedzy pochodzącej z m.in. takich dziedzin jak: geodezja, kartografia, geografia, informatyka oraz administracja. Są to specjalne systemy baz

danych służące do pozyskiwania, przetwarzania i prezentowania danych powiązanych z terenem (KWIETNIEWSKI 2008).

Systemy informacji przestrzennej są niewątpliwie obszernymi zbiorami danych, których zgłębianie może prowadzić do wielu użytecznych wniosków, wykrycia przydatnych w praktyce regularności (reguł) lub wyjątków (GRUSZCZYŃSKI 2008). Wykorzystuje się jako narzędzie wspomagające działania inwentaryzacyjne, analityczne oraz wdrożeniowe m.in. w procesie gospodarowania nieruchomościami.

Niewątpliwie najcenniejszą właściwością SIP jest możliwość prowadzenia poziomych analiz przestrzennych badających zależności obiektów i zjawisk w ramach jednej warstwy informacyjnej, takich jak np. analizy sąsiedztwa. SIP pozwala również na przeprowadzanie analiz pionowych, badających zależności obiektów i zjawisk w ramach kilku warstw informacyjnych (JACHYM 2005).

Celem pracy jest przedstawienie propozycji bazy danych SIP wspomagającej gospodarowanie nieruchomościami ze szczególnym omówieniem katastru nieruchomości jako jednego z głównych źródeł jej zasilania. Ponadto wskazano przykładowe analizy przestrzenne typowe dla technik SIP, których wyniki zostały wyprowadzone w postaci wielowarstwowej mapy tematycznej dotyczącej określonych cech nieruchomości oraz uzupełniających ją raportów tabelaryczno – opisowych. Nie rozważano technicznego aspektu budowy systemu, ani jego kosztów wdrożenia.

2. Zapotrzebowanie na dane katastralne w procesie gospodarowania nieruchomościami

Gospodarka nieruchomościami polega na racjonalnym zarządzaniu nieruchomościami poprzez właściwy ich obrót, sposób zagospodarowania oraz użytkowania gwarantujący efektywność ekonomiczną i społeczną (HYCNER 2000). Określa metody i warunki zarządzania przestrzenią i jej obiektami, wynikającymi głównie z zasad i ustaleń zawartych w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (HYCNER 2006).

Podstawowym aktem normatywnym w zakresie gospodarki nieruchomościami jest ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r., Nr 102, poz. 651 z późn. zm.). Do zagadnień, którymi zajmuje się gospodarka nieruchomościami zgodnie z wymienioną ustawą należy zaliczyć m.in. gospodarowanie nieruchomościami, które dotyczy działań związanych z celami publicznymi (np. wydzielanie gruntów pod drogi publiczne, budowa i utrzymanie urzędzeń ochrony środowiska, budowa i utrzymanie publicznych urzędzeń do zaopatrzenia w wodę i usuwanie ścieków), ale także ze sprzedażą nieruchomości, oddawaniem nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz podziałem i scaleniem nieruchomości.

System gospodarki nieruchomościami obejmuje między innymi działania związane z wyznaczaniem celów gospodarowania (ŻRÓBEK 2010). Elementem tego

systemu są dane dotyczące m.in. stanu zagospodarowania nieruchomości, stanu prawnego, stanu wyposażenia w infrastrukturę techniczną czy stanu otoczenia.

Dane związane z gospodarką nieruchomościami obejmują dane przedmiotowe (m.in.: położenie nieruchomości, oznaczenie nieruchomości, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, granice nieruchomości, powierzchnia ogólna, rodzaje użytków gruntowych i klas gleboznawczych, przeznaczenie w planie zagospodarowania przestrzennego, wartość nieruchomości) oraz dane podmiotowe (m.in.: forma władania, dane dotyczące właściciela i użytkownika wieczystego, podstawa prawna władania, obciążenia i ograniczone prawa rzeczowe).

Wyżej wymienione dane można pozyskać z różnych funkcjonujących systemów i rejestrów publicznych, do których zaliczamy m.in. ewidencję gruntów i budynków (kataster nieruchomości), księgi wieczyste, opracowania planistyczne oraz geodezyjną ewidencję sieci uzbrojenia terenu.

Instytucją dostarczającą informacji dla prawidłowego gospodarowania nieruchomościami jest ewidencja gruntów i budynków. Jakość oraz dostępność danych ewidencyjnych ma istotne znaczenie dla rynku nieruchomości, zarówno krajowego jak i europejskiego.

Zgodnie z ustawą o infrastrukturze informacji przestrzennej z dnia 4 marca 2010 roku (Dz. U. Nr 76, poz. 489), która jest transformacją dyrektywy INSPIRE, ewidencja gruntów i budynków jest podstawowym elementem tej infrastruktury. Dlatego głównym zadaniem organów administracji publicznej jest pilne dokończenie modernizacji ewidencji gruntów i budynków w celu przekształcenia jej w kataster nieruchomości zgodnie z wymogami rozporządzenia w sprawie ewidencji gruntów i budynków z 2001 roku, a także poprawa jakości danych oraz integracja z księgami wieczystymi.

Zharmonizowanie informacji o nieruchomościach pochodzących z różnych źródeł jest jednym z wymogów ustawy o IIP. Dzięki temu uczestnik rynku nieruchomości pełną informację uzyska w formie elektronicznej w jednym miejscu, co pozwoli mu na podjęcie właściwej decyzji.

3. Kataster nieruchomości źródłem danych scentralizowanej architektury bazy danych SIP wspomagającej gospodarowanie nieruchomościami

W procesie gospodarowania zasobem nieruchomości szybki i bezpośredni dostęp do różnego rodzaju danych o przestrzeni jest konieczny. W Polsce istnieje szereg rejestrów publicznych oraz opracowań kartograficznych, które stanowią rzetelne i wiarygodne źródła koniecznych danych, lecz osobno nie są w stanie zaspokoić wszystkich potrzeb związanych z informacją o terenie. Rozproszenie danych po wielu lokalizacjach powoduje, że dotarcie do nich jest czasochłonne, a ich właściwa interpretacja bywa utrudniona m.in. ze względu na różny format zapisu danych.

Szybkość zmian zachodzących w otaczającej nas przestrzeni determinuje potrzebę sprawnego zarządzania danymi o terenie. A jest rzeczą trudną skutecznie

i efektywnie zarządzać zasobami przestrzeni bez sprawnego systemu informacyjnego klasy SIP (GŁUSZEK 2009).

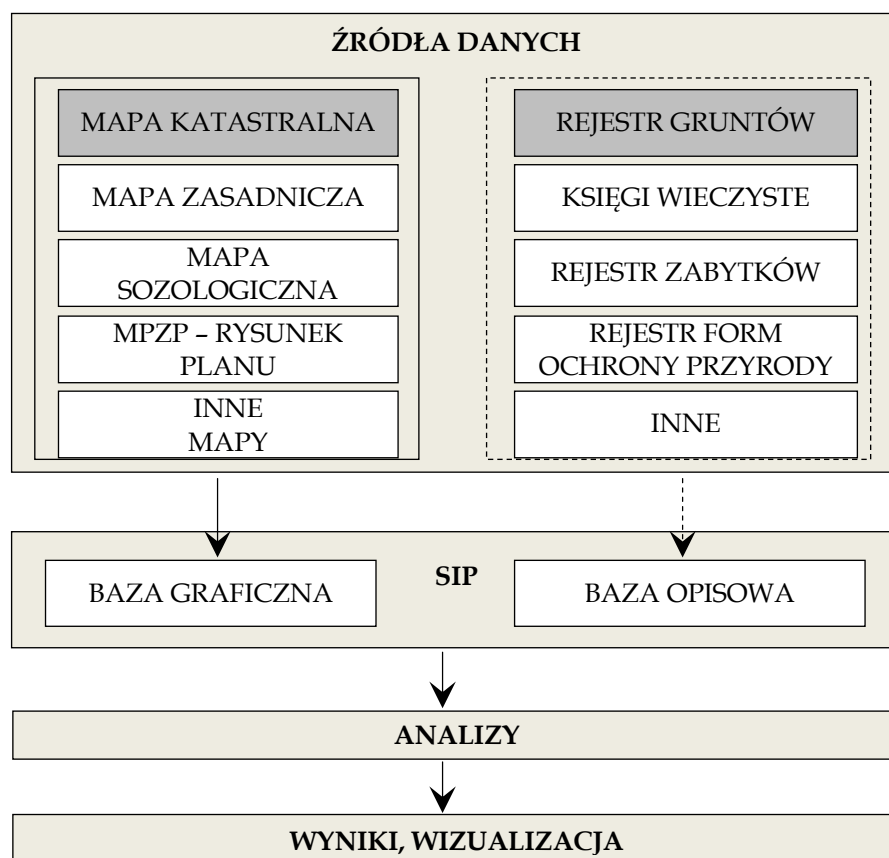
Cechą systemów SIP jest możliwość wizualizacji i udostępniania informacji w żądanej postaci, zatem wyniki analiz przestrzennych mogą być przedstawione w postaci żądanych map tematycznych oraz raportów opisowych. Analizy, raporty i zestawienia wykonane na podstawie danych przestrzennych i innych zawartych w systemach typu SIP są podstawą do zarządzania przestrzenią (COOK 1993).

Zatem opracowanie autorskiej propozycji scentralizowanej architektury bazy danych SIP ukierunkowanej na wspomaganie podejmowania decyzji - mających w procesie gospodarowania nieruchomości odniesienie przestrzenne - jest działaniem ważnym i uzasadnionym. Baza danych SIP integrująca potrzebne dane o nieruchomościach podnosiłaby efektywność działań właściwych organów administracji publicznej związanych z gospodarką nieruchomościami m.in. w zakresie sprzedaży, dzierżawy, oddawania w trwały zarząd czy użytkowania wieczystego. Dane zgromadzone w bazie stanowiłyby podstawę różnego rodzaju analiz przestrzennych, których wyniki umożliwią szczegółową charakterystykę nieruchomości odnośnie m.in. oznaczenia według katastru nieruchomości, przeznaczenia w dokumentach planistycznych, uzbrojenia terenu czy uwarunkowań przyrodniczych.

Kataster nieruchomości jest jednym z głównych źródeł danych, jakie zasila bazę danych SIP, ponieważ rejestruje dane o terenie w zakresie stanu faktycznego, bez którego prawidłowe gospodarowanie ziemią nie byłoby możliwe. Pozostałe rejestry publiczne stanowiące równie ważne źródło wspierające bazę danych SIP to m.in. księgi wieczyste, dokumenty planistyczne (np. miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego), geodezyjna ewidencja sieci uzbrojenia terenu, rejestr zabytków oraz rejestr form ochrony przyrody. Jako materiały źródłowe posłużą także numeryczne opracowania kartograficzne takie jak mapa glebowo - rolnicza, mapa topograficzna, mapa sozologiczna oraz mapa hydrograficzna.

Opracowując propozycję bazy danych SIP wspomagającej gospodarowanie nieruchomościami konieczne jest stworzenie jej użytkownikom takich warunków, które umożliwią im m.in. bardzo szybki dostęp do potrzebnych i wiarygodnych danych o przestrzeni z jednego miejsca, łączenie zawartości baz danych opisowych i geometrycznych oraz raportowanie i analizowanie wprowadzonych danych w bazie.

Rysunek 1 przedstawia źródła danych przestrzennych i atrybutowych warstw tematycznych bazy danych SIP wspomagającej proces gospodarowania nieruchomościami ze szczególnym uwzględnieniem jej podstawowego komponentu jakim jest kataster nieruchomości.



Rys. 1. Kataster nieruchomości jako podstawa bazy danych SIP. Źródło: opracowanie własne.

Przegląd literatury i przepisów prawnych oraz wywiad ze specjalistami z zakresu gospodarki nieruchomościami pozwolił na wyszczególnienie dwóch potencjalnych funkcji systemu SIP, tj. funkcji inwentaryzacyjnej oraz funkcji analitycznej. Potencjalne działania inwentaryzacyjne bazy danych SIP to inwentaryzacja m.in. stanów prawnych nieruchomości, stanu zagospodarowania gruntów, infrastruktury drogowej, warunków leśnych oraz wybranych elementów środowiska przyrodniczego. Do potencjalnych funkcji analitycznych bazy danych SIP należy zaliczyć prowadzenie analiz przestrzennych warunków dotyczących m.in. stanu zagospodarowania i zainwestowania terenu, dostępności komunikacyjnej, zaopatrzenia w infrastrukturę techniczną i społeczną. Do funkcji analitycznych należy także prowadzenie analiz przestrzennych kształtujących przestrzeń przy jednoczesnym zachowaniu walorów krajobrazu przyrodniczego oraz bioróżnorodności oraz analizy sieciowe warunków komunikacyjnych. Kolekcja danych zgromadzonych w systemie SIP stanowi podstawę analiz

poszczególnych elementów przestrzeni, ponieważ integruje dane geometryczne i opisowe o przestrzeni pochodzące m.in. z katastru nieruchomości.

Ważnym elementem systemu typu SIP jest numeryczna baza danych opracowana przy wykorzystaniu oprogramowania dedykowanego do tego celu. Tworzyć ją będą warstwy geometryczne i opisowe. Graficzna baza danych zostanie przedstawiona w formie wektorowych warstw tematycznych, które będą uzupełniane atrybutowymi bazami danych. Za wyborem tego modelu przemawia fakt, że umożliwiają one przeprowadzenie różnego rodzaju analiz przestrzennych (np. łączenie warstw tematycznych, budowanie kwerend oraz szybkie przygotowanie różnego rodzaju map tematycznych).

Analizy przestrzenne, które wykonuje się w oparciu o warstwową strukturę danych, są głównym celem budowy systemów SIP, ponieważ umożliwiają przekształcenie danych źródłowych w informację, pozwalającą poznać otaczającą przestrzeń. Informacja ta może się stać podstawą wspomagania decyzyjnego (GOTLIB I IN. 2007).

Interpretacje przygotowanej kolekcji danych przestrzennych i atrybutowych, wspomagającej gospodarowanie nieruchomościami mogą być dokonywane a priori, jak i a posteriori. Predysponuje to użytkowników bazy danych SIP – podmioty w sferze gospodarki nieruchomościami - do opracowania szeregu wielokryterialnych analiz porównawczych - uwzględniających całe spektrum danych wejściowych - zarówno „przed” jak i „po” wyborze optymalnego rozwiązania. Oznacza to możliwość prześledzenia i interpretacji pozytywnych czy bądź negatywnych skutków podjętych decyzji, a także tworzenie scenariuszy prognostycznych m.in. zmian stanu prawnego nieruchomości oraz przekształceń w zakresie struktury przestrzennej terenu, która uzależniona jest od takich elementów jak m.in. uwarunkowania przyrodniczo - krajobrazowe, sieć infrastruktury technicznej czy walory historyczno - archeologiczne.

Na wyniki analiz przestrzennych ma wpływ przede wszystkim jakość zgromadzonych danych, czyli ich m.in. kompletność, spójność logiczna oraz aktualność. Dane nie zgodne z rzeczywistością mogą spowodować podjęcie szeregu niewłaściwych kroków w procesie decyzyjnym.

Możliwe do przeprowadzenia analizy przestrzenne na zbiorach danych zgromadzonych w bazie typu SIP opierają się na algorytmach analitycznych - działaniach badających związki między obiektami i zjawiskami odnoszącymi się do różnych powierzchni elementarnych znajdujących się na różnych geometrycznych warstwach informacyjnych, tj. m.in. łączenie treści dwóch lub więcej warstw tematycznych, wyszukiwanie i klasyfikacja obiektów geometrycznych spełniających postawiony warunek logiczny oraz łączenie atrybutów - danych z 2 tabel - w jednej tabeli atrybutowej przy założeniu, że atrybuty te dotyczą tych samych miejsc (dzielą tę samą lokalizację w przestrzeni).

4. Wizualizacja danych w systemie SIP

Cechą charakterystyczną systemów SIP w odróżnieniu od innych systemów jest możliwość wizualizacji danych przestrzennych w postaci mapy. Choć wiele analiz przestrzennych i wiele funkcji SIP można wykonać bez wyświetlania mapy, to jednak dostępność tej funkcji ma charakter fundamentalny w każdym systemie informacji przestrzennej (GOTLIB I IN. 2007).

Na podstawie danych zebranych w bazie typu SIP istnieje możliwość opracowania mapy tematycznej prezentującej wybrane cechy nieruchomości - obrazujące m.in. rodzaj, stan prawny, oznaczenie według katastru nieruchomości, przeznaczenie w dokumentach planistycznych, uzbrojenie terenu czy uwarunkowania przyrodnicze - których znajomość jest bardzo istotna w procesie gospodarowania nieruchomościami. Mapa tematyczna i powiązane z nią raporty tabelaryczno - opisowe będące wynikiem przeprowadzonych analiz przestrzennych mogą być opracowane w oparciu o warstwy tematyczne, których zakres i przykładowa treść są przedstawione w tabeli 1.

Tabela 1

Zakres i treść danych przestrzennych i opisowych będących źródłem analiz systemu SIP

Rodzaj i źródło danych	Zakres danych
Dane katastralne (Kataster Nieruchomości)	<ul style="list-style-type: none">- numer ewidencyjny działki,- powierzchnia działki,- powierzchnia użytków,- rodzaj użytku i klasy bonitacyjnej,- numeryczny opis struktury przestrzennej obiektów powierzchniowych,- położenie działki (obręb),- wartość nieruchomości.
Dane o stanie prawnym (Księgi Wieczyste)	<ul style="list-style-type: none">- numer KW lub ZD,- forma własności lub władania,- właściciel lub władający,- rodzaj nieruchomości,- ograniczone prawa rzeczowe,- ograniczenia w rozporządzaniu nieruchomością,- roszczenia do nieruchomości,- hipoteka.
Dane o przeznaczeniu terenu (MPZP)	<ul style="list-style-type: none">- przeznaczenie terenu,
Dane o obszarach o znaczeniu historycznym, kulturowym i archeologicznym (Rejestr Zabytków)	<ul style="list-style-type: none">- obszary uznane za pomnik historii,- stanowiska archeologiczne wpisanych do rejestru zabytków,- strefy ochrony konserwatorskiej,- obszary wpisane do rejestru zabytków.
Dane przyrodnicze	<ul style="list-style-type: none">- tereny przyrody chronionej,

(mapa sozologiczna, mapa topograficzna, mapa glebowo - rolnicza, mapa hydrograficzna)	<ul style="list-style-type: none"> - złoża surowców mineralnych, - rzeźba terenu, - złoża surowców mineralnych, - kompleksy rolniczej przydatności gleb, - naturalne i sztuczne zbiorniki wodne, - obszary zalewane okresowo.
Dane o wydzieleniach leśnych (SILP - NML)	<ul style="list-style-type: none"> - wydzielenia leśne.
Dane o drogach publicznych i obiektach mostowych (Kataster Drogowy)	<ul style="list-style-type: none"> - kategoria drogi, - numer ewidencyjny odcinka drogi, - rodzaj obiektu mostowego, - funkcja obiektu mostowego.

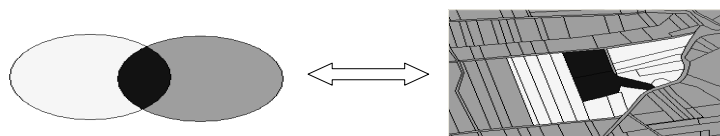
Źródło: Opracowanie własne

Propozycja kolejności podejmowania działań związanych z opracowaniem wielowarstwowej mapy tematycznej prezentującej wybrane cechy nieruchomości obejmuje następujące rodzaje analiz przestrzennych:

1) Wyznaczenie części wspólnej warstwy przedstawiającej granice działek ewidencyjnych z poszczególnymi warstwami przestrzennymi dotyczącymi m.in.:

- konturów użytków gruntowych i ich oznaczeń,
- przeznaczenia terenu - rysunek 3.,
- sieci uzbrojenia terenu,
- sieci drogowej,
- wydzieleni leśnych,
- form ochrony przyrody,
- rzeźby terenu,
- warunków glebowych,
- warunków wodnych.

Dzięki czemu możliwe jest przestrzenne rozpoznanie nieruchomości w zakresie m.in. jej lokalizacji, dostępności komunikacyjnej, uzbrojenia technicznego, przeznaczenia np. w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy wraz z możliwościami zagospodarowania terenu czy istniejących warunków przyrodniczych w układzie określonych działek ewidencyjnych.



Rys. 3. Działki użytkowane rolniczo - część wspólna powstała z nałożenia warstwy działek ewidencyjnych oraz warstwy rolniczego przeznaczenia terenu. Źródło: Opracowanie własne.

Ponadto każda nowa - uzyskana w wyniku nałożenia - warstwa może być skorelowana z atrybutowymi bazami danych: katastralnych, o stanie prawnym oraz uwarunkowaniach technicznych, przyrodniczych i kulturowych.

Pozwoli to na uzyskanie pełnej, nie tylko przestrzennej, ale także opisowej charakterystyki danej nieruchomości w wybranym przez użytkownika zakresie.

- 2) Selekttywne wyszukiwanie obiektów powierzchniowych (działek ewidencyjnych) spełniających określone przez użytkownika kryterium, co umożliwi dokonanie m.in.:
 - analizy stanu prawnego nieruchomości - „kryterium wyszukiwania = np. Gmina Świątajno”,
 - analizy działek ewidencyjnych według ich określonego przeznaczenia i zagospodarowania - „kryterium wyszukiwania = np. tereny zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej”,
 - analizy układu komunikacyjnego według określonego parametru technicznego - „kryterium wyszukiwania = np. rodzaj nawierzchni - utwardzona”,
 - analizy występowania poszczególnych kompleksów rolniczej przydatności gleb w układzie działek ewidencyjnych - „kryterium wyszukiwania = np. kompleks żytni dobry”,
 - analizy występowania określonej formy ochrony przyrody w układzie działek ewidencyjnych - „kryterium wyszukiwania = pomnik przyrody”.
- 3) Analizy sieciowe układu komunikacyjnego w celu określania najkrótszej (optymalnej) drogi łączącej dwa punkty w przestrzeni.
- 4) Analizy bliskości (tworzenie stref buforowych wokół obiektów) w celu wytypowania obszarów znajdujących się w zadanej odległości od określonych elementów - np. rzeki.

5. Podsumowanie

Racjonalne gospodarowanie nieruchomościami w wybranej jednostce terytorialnej wiąże się z jej przestrzennym rozpoznaniem oraz oceną zasobów gospodarczych, społecznych, kulturowych, a także środowiskowych. Potrzebne do tego celu są zarówno narzędzia usprawniające podejmowanie decyzji (systemy SIP), ale także wiarygodne i kompletne dane o przestrzeni, których jednym ze źródeł jest kataster nieruchomości. Przedstawiona w opracowaniu propozycja bazy danych SIP - integrująca dane z wielu źródeł - wychodzi naprzeciw tym oczekiwaniom ponieważ zapewnia szybki dostęp do zgromadzonego zasobu danych i umożliwia jego wieloaspektową analizę przestrzenną.

Przechowywanie danych o przestrzeni i jej obiektach w jednej centralnej lokalizacji pozwoli się skupić na podejmowaniu optymalnych decyzji, a nie na poszukiwaniu interesujących danych po wielu rozproszonych źródłach.

Synteza warstw tematycznych bazy danych SIP daje podstawę do opracowania wielowarstwowej mapy tematycznej o bogatym potencjale

informacyjnym z zakresu szczegółowej charakterystyki nieruchomości dotyczącej m.in. ich rodzaju, stanu prawnego, oznaczenia według katastru nieruchomości czy przeznaczenia w obowiązującym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego gminy, a także sporządzenia tematycznie powiązanych z nią raportów tabelaryczno – opisowych.

Przedstawiona propozycja bazy danych SIP wspomagająca gospodarowanie nieruchomościami opracowana jest w oparciu o znane algorytmy, nie mniej jednak pozwala na poszukiwanie nieznanych zależności i związków między danymi pochodzącymi z różnych źródeł ponieważ charakteryzują się wysokim stopniem dokładności i szczegółowości.

Zaproponowane w niniejszym opracowaniu analizy przestrzenne potwierdzają pogląd o znacznej przydatności systemów typu SIP do prezentacji wyników badań dotyczących przestrzeni i jej obiektów.

6. Literatura

- COOK P., 1993. *Gis and cost-effectiveness of investment decisions*. Proceedings of the ASCE 3rd International Conference on Applications of Advanced Technologies in Transportation Engineering. United States of America.
- ĞŁUSZEK K., 2009. *Korzyści wynikające z funkcjonowania SIP w jednostce samorządu terytorialnego*. Konferencja „Rozwój usług i aplikacji informacyjnych dla ludności na terenie województwa kujawsko-pomorskiego. Ciechocinek (maszynopis).
- GOTLIB D., I IN. 2007. *Gis. Obszary zastosowań*. Wydawnictwo PWN. Warszawa.
- GRUSZCZYŃSKI S., 2008. *Analiza danych kartograficzno – glebowych w procedurach ocen oddziaływania na środowisko*. Wydawnictwo Naukowo – Dydaktyczne. Kraków.
- HYCNER R., 2000. *Problematyka określeń i definicji nieruchomości w aspekcie wybranych zagadnień geodezyjno – prawnych*. Część I. Podstawowe pojęcia i definicje dotyczące nieruchomości. Przegląd Geodezyjny nr 4. Warszawa.
- HYCNER R., 2006. *Zagadnienia geodezyjno – prawne gospodarki nieruchomościami*. Wydawnictwo Gall. Katowice.
- JACHYM M., 2005. *Systemy informacji przestrzennej w polskich lasach*. Pismo Akademii Pedagogicznej w Krakowie – Konspekt nr 3. Kraków.
- KWIETNIEWSKI M., 2008. *Gis w wodociągach i kanalizacji*. Wydawnictwo PWN. Warszawa.
- ŻRÓBEK R., 2010. *Zasady gospodarki nieruchomości z uwzględnieniem jej podstaw informacyjnych*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości – vol. 18 nr 2/2010.

THE CADASTRE AS A BASIC OF SPATIAL INFORMATION SYSTEM SUPPORTING REAL ESTATE

Jadwiga Konieczna, Agnieszka Trystuła

Department of Cadastre and Spatial Management

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

e-mail: *jadwiga.konieczna@uwm.edu.pl, agnieszka.trystula@uwm.edu.pl*

Key words: *cadastre, spatial information system, real estate management, spatial analyses*

Abstract

In the process of managing property resources, rapid access to various types of space-related data is importance. In Poland, there is a range of public registers and cartographic documents which are reliable and credible sources of necessary data, but each of them separately cannot satisfy all needs related to information about the area. Since the data are dispersed throughout many locations, access to them is time consuming and their proper interpretation can be difficult, e.g. due to different data recording formats.

The study presents a proposition involving a centralized architecture of a SIS database supporting property management, with particular focus on property cadastre as one of the main sources feeding the database.

Additionally, the study presents examples of spatial analyses – typical for SIS techniques – in the property management process. The proposed analyses were based on a geometrical thematic layer and attribute databases concerning particular properties. The results of analyses were derived in the form of new thematic layers (thematic maps) and tabular-descriptive reports referring to detailed characteristics of the properties as regards their type, legal status, designation according to the property cadastre and its intended use in planning documents, utilities or natural factors, etc.

POJĘCIE INTERESU PRAWNEGO W UZYSKANIU DANYCH OSOBOWYCH O WŁAŚCICIELACH GRUNTÓW, BUDYNKÓW I LOKALI WYKAZANYCH W KATASTRZE NIERUCHOMOŚCI

Dariusz Felcenloben

*Instytut Geodezji i Geoinformatyki
Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mail: felcen@powiat.klodzko.pl*

Słowa kluczowe: *kataster nieruchomości*

Streszczenie

W prezentowanym artykule przedstawione zostało zagadnienie prawne dotyczące zasad udostępniania z katastru nieruchomości informacji zawierających dane osobowe podmiotów, którym przysługują określone prawa rzeczowe do wykazanych w rejestrze nieruchomości (działek ewidencyjnych). W analizowanym kontekście dokonano interpretacji pojęcia „interesu prawnego”, jako formalnego warunku uzasadniającego wydanie przez organ rejestrowy, w formie zaświadczenia (wypisu), informacji z operatu ewidencyjnego zawierających dane osobowe właściciel nieruchomości, z wniosku i na rzecz osoby, której prawa te nie przysługują. Zdarzające się w praktyce przypadki, uzasadniające konieczność odmowy wydania, żądanych przez wnioskodawcę danych, sprawiają, iż koniecznym staje się, dla ich wyjaśnienia, przedstawienie uwarunkowań prawnych regulujących omawianą problematykę. W szczególności przypadki te dotyczą realizacji żądań wydania danych o nieruchomościach zgłaszanych przez wierzycieli poszukujących majątków swych dłużników.

1. Wprowadzenie

Zgromadzone w państwowym zasobie geodezyjnym i kartograficznym dane ewidencyjne obejmujące informacje o gruntach, budynkach i lokalach, a także ich właścicielach (władających), udostępniane są osobom zainteresowanym na zasadach zdefiniowanych w art. 24 ust. 5 ustawy *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (USTAWA 1989) (zwaną dalej: ustawą *Pgik*), w trybie administracyjnym uproszczonym, określonym w rozdziale VII *Kodeksu postępowania administracyjnego* (USTAWA 1960) (zwanego dalej: *k.p.a.*), właściwym dla wydawania zaświadczeń. Udostępniane dane, w formie (wypisów) określonej w art. 24 ust. 3 *Pgik*, i treści zdefiniowanej w załączniku nr 5 do rozporządzenia w sprawie *ewidencji gruntów i budynków* (ROZPORZĄDZENIE 2001), są bowiem na gruncie prawa administracyjnego rodzajem zaświadczenia, jakie właściwy organ wydaje osobie zainteresowanej w celu poświadczenia faktów albo stanu prawnego, wynikającego

z prowadzonych przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu (por. Wyrok NSA w Warszawie z dnia 24.11.2004r., I OSK 88/06; Wyrok NSA w Warszawie z dnia 8.12.1999 r., I SA 1499/99, Lex nr 48671; Wyrok NSA z 3.11.1999 r., I SA 80/99, Lex nr 48667).

Starosta, jako organ prowadzący kataster nieruchomości (art. 22 ust. 1 *Pgik*) udostępnia informacje w nim ujawnione, zawierające dane osobowe dotyczące właścicieli i władających działek ewidencyjnych, w formie wypisów z prowadzonych rejestrów, na żądanie (art. 24 ust. 5 *Pgik*):

- właścicieli oraz osób i jednostek organizacyjnych władających gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis,
- organów administracji publicznej albo podmiotów niebędących organami administracji publicznej, realizujących, na skutek powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, zadania publiczne związane z gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis,
- innych podmiotów niż wymienione w pkt 1 i 2, które mają interes prawny w tym zakresie.

Prowadzone z wniosku osoby zainteresowanej postępowanie w sprawie wydania danych z rejestru gruntów i budynków w formie zaświadczenia powinno zakończyć się w jeden ze sposobów:

- poprzez wydanie zaświadczenia (wypisu) dotyczącego potwierdzenia stanu faktycznego i prawnego uwidocznionego w rejestrze, którego potwierdzenia żąda zainteresowany,
- poprzez odmowę wydania zaświadczenia (wypisu) z uwagi na brak podstaw prawnych do jego wydania lub interesu prawnego wnioskodawcy,
- poprzez odmowę wydania zaświadczenia o żądanej treści.

W sytuacji opisanej w art. 217 § 2 pkt 1 *k.p.a.*, gdy „urzędowego potwierdzenia pewnych faktów lub stanu prawnego wymaga przepis prawa”, organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków ma obowiązek wydać zaświadczenie bez wnikania w prawny interes osoby ubiegającej się o zaświadczenie, jest on bowiem z góry ustalony przez wskazany przepis prawa. W opisanym przypadku organ administracji nie prowadzi zatem postępowania wyjaśniającego w sprawie. W przypadku natomiast, gdy osoba zainteresowana żąda wydania zaświadczenia (wypisu) powołując się na swój interes prawny w pozyskaniu tego rodzaju dokumentu urzędowego, organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków zobowiązany jest przeprowadzić niezbędne postępowanie wyjaśniające o charakterze uproszczonym, w ramach którego powinien zbadać czy zachodzą okoliczności prawne i faktyczne uzasadniające spełnienie żądania.

Uproszczone postępowanie administracyjne w sprawie wydania zaświadczenia składa się z trzech faz:

- wszczęcia postępowania,
- postępowania wyjaśniającego – jeżeli istnieje taka konieczność,

- wydania zaświadczenia lub postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia.

Postępowanie w sprawie wydania z katastru nieruchomości danych ewidencyjnych w formie zaświadczenia (wypisu) wszczynane jest wyłącznie na żądanie osoby zainteresowanej pozyskaniem danych. Nie jest możliwym tym samym wydanie zaświadczenia z urzędu (Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 15.12.1998 r., I SA 645/98, Lex nr 45634). Osoba zainteresowana winna wnieść swoje żądanie do właściwego w sprawie organu w jeden ze sposobów określonych w art. 63 § 1 *k.p.a.* Z chwilą złożenia wniosku, wszczęte zostaje postępowanie w sprawie wydania danych z katastru nieruchomości i od tego momentu liczony jest termin do wydania zaświadczenia wynoszący maksymalnie siedem dni.

2. Pojęcie interesu prawnego w uzyskaniu danych z katastru nieruchomości

Pozostawiając na uboczu rozważań oczywiste przypadki dotyczące konieczności wydawania danych, w formie wypisów, osobom fizycznym i prawnym posiadającym prawa do nieruchomości (zarówno rzeczowe jak i obligacyjne), zwrócić wypada uwagę na fakt, iż ustawodawca określając w art. 24 ust. 5 ustawy *Pgik*, krąg uprawnionych podmiotów do pozyskania danych z operatu ewidencyjnego, w przypadku osób fizycznych i prawnych, które nie są właścicielami ani władającymi tych nieruchomości, których żądanie wydania danych dotyczy, odwołał się bezpośrednio do pojęcia ich interesu prawnego.

Odwołanie się do interesu prawnego a nie faktycznego sprawia, że zawężony został tym samym krąg osób, którym dane ewidencyjne mogą zostać wydane. Osoba zainteresowana pozyskaniem danych, jeżeli nie jest w stanie wskazać swego interesu prawnego odwołując się do istniejącej normy prawa materialnego posiada jedynie interes faktyczny, który tym samym nie upoważnia organu administracji do wydania żądanych danych. Z sytuacją taką będziemy mieli do czynienia w przypadku, kiedy osoba żądająca wydania danych ewidencyjnych nie może swego zainteresowania w ich pozyskaniu poprzeć przepisami prawa powszechnie obowiązującymi mającymi stanowić tym samym podstawę skutecznego żądania stosownych czynności. Wskazany we wniosku interes prawny osoby zainteresowanej pozyskaniem danych winien być, zatem osobisty, indywidualny i konkretny dający się obiektywnie stwierdzić i znajdujący swoją podstawę w przepisach prawa materialnego oraz potwierdzenia w okolicznościach faktycznych (ADAMIAK, BORKOWSKI 2006, s. 816). Interes prawny strony postępowania, powinien zatem wynikać z normy prawnej (prawa materialnego) przyznającej ochronę danemu podmiotowi. Stroną postępowania będzie, zatem każdy, kto wykaże lub może wykazać swój interes prawny a nie tylko faktyczny, w sprawie o wydanie danych z zasobu geodezyjnego.

Stwierdzić można, że interes prawny jest szczególnym przypadkiem interesu faktycznego i wynika z określonego przepisu prawa, odnoszącego się bezpośrednio do sytuacji danego podmiotu. O interesie prawnym można mówić wówczas, gdy wykazać można istniejący związek pomiędzy obowiązującą normą

prawa materialnego a sytuacją prawną określonego podmiotu prawa poprzez wskazanie, iż stosowanie tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego (wyrok NSA z 2 czerwca 1998r., IV S.A. 2164/97 – LEX nr 43262). Należy zważyć, że literatura podaje różne definicje pojęcia interesu prawnego, a co za tym idzie i strony postępowania administracyjnego (obiektywna, subiektywna, mieszana wersja legitymacji procesowej). Wydaje się jednak, iż w przypadku postępowania o wydanie danych z operatu ewidencji gruntów i budynków, przyjęć należy założenie o materialnym i procesowym charakterze interesu prawnego. Pojęcie strony w postępowaniu administracyjnym ma w tym przypadku charakter procesowy (o charakterze strony nie może decydować wyłącznie wola osoby) i materialny, gdyż musi być określony przepis prawny, który by chronił jej interes (wyrok NSA z 8 kwietnia 1998 r., IV S.A. 815/97 – LEX nr 43367).

3. Postępowanie wyjaśniające

W przypadku, o którym mowa w art. 217 § 2 pkt 2 *k.p.a.*, kiedy osoba zainteresowana pozyskaniem danych z operatu ewidencji gruntów i budynków uzasadnia swoje żądanie interesem prawnym, który posiada, właściwy organ winien zbadać zasadność złożonego wniosku w postępowaniu wyjaśniającym (art. 218 § 2 *k.p.a.*) prowadzonym z poszanowaniem zasad ogólnych postępowania administracyjnego (Por. wyrok NSA z dnia 9 stycznia 2001 r., I SA 1809/99, Lex nr 75510). Prowadzone postępowanie (por. wyrok NSA z dnia 15 września 1999 r., II SA/Gd 124/96, Lex nr 44145) nie można jednak utożsamiać z postępowaniem administracyjnym, o którym mowa w dziale II *k.p.a.*, ogranicza się ono bowiem jedynie do urzędowego ustalenia znanych organowi faktów lub stanu prawnego. Jeżeli zatem urzędowego potwierdzenia określonych faktów i stanu prawnego nie wymaga przepis prawa, osoba ubiegająca się o wydanie danych z katastru nieruchomości musi wykazać swój interes prawny, aby takie zaświadczenie otrzymać (Por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 1996 r., I SA/Wr 142/96, Lex nr 27384). W postępowaniu wyjaśniającym organ winien ustalić, czy istnieje norma prawa materialnego stanowiąca podstawę interesu prawnego, który da się indywidualnie wyodrębnić i ustalić. O istnieniu interesu prawnego można, zatem mówić jedynie wówczas, gdy zgłaszane żądanie nie wynika jedynie z przekonania samego zainteresowanego, lecz z konkretnej normy prawnej i oceny samego ustawodawcy (Postanowienie NSA z 22 lutego 1984 r., I S.A./PO 1242/97 niepublikowane). Interesu prawnego nie można, zatem wywodzić z samego faktu istnienia wskazanego aktu prawnego lub nie można on wynikać jedynie z uprawnień podmiotów lub mieć charakter dorozumiany.

Nie ma zatem interesu prawnego w urzędowym poświadczeniu określonych faktów osoba która wystąpiła z takim żądaniem w sytuacji, kiedy inny organ żąda od strony przedstawienia takiego zaświadczenia ale nie wskazuje jednocześnie przepisu prawa wymagającego zaświadczenia dla potwierdzenia określonych faktów (PRZYBYSZ 2005, s. 365). Mając na uwadze fakt, iż zaświadczenie

potwierdza jedynie istniejący aktualny stan uwidoczniiony w operacie ewidencji gruntów i budynków, stwierdzić wypada, iż konieczność podjęcia postępowania wyjaśniającego spełnia jedynie pomocniczą rolę przy ustalaniu treści zaświadczenia i ogranicza się tylko do takiego postępowania, które pozwoli na urzędowe potwierdzenie znanych organowi faktów lub stanu prawnego. W ramach postępowania wyjaśniającego prowadzonego w związku z wnioskiem osoby uprawnionej do otrzymania zaświadczenia, niedopuszczalnym jest natomiast prowadzenie postępowania dowodowego zmieniającego istniejący stan faktyczny czy prawny, wyprowadzanie z tego stosownych wniosków, ani też dokonywanie ocen prawnych istniejących zapisów w rejestrze publicznym (Por. Wyrok wsa w Warszawie z dnia 23.03.2006 r., I SA/Wa 63/05; Wyrok wsa w Warszawie z dnia 23 marca 2006 r., I SA/Wa 1356/04).

Organ administracji wydając dane z operatu ewidencyjnego potwierdza jedynie w formie dokumentu urzędowego to, co jest aktualnie wpisane w rejestrze publicznym. Nie może natomiast w tym trybie wywoływać skutków, kształtujących stosunki prawne (prawa i obowiązki) (Por. wyrok NSA w Warszawie z dnia 17.11.1999 r., III SA 209/99, por. wyrok SN z dnia 02 kwietnia 2003r., Wokanda 2004/1/18). W ramach postępowania wyjaśniającego dopuszczalnym jest natomiast aktualizacja zapisów w operacie ewidencji gruntów, podjęta z urzędu przez właściwy organ z przyczyn określonych w § 46 ust. 2 (Rozporządzenie 2001) na podstawie posiadanych w chwili złożenia wniosku przez starostę dokumentów określających zmiany danych ewidencyjnych. Organ administracji prowadząc postępowanie wyjaśniające w sprawie wydania danych z rejestru gruntów i budynków winien w szczególności badając przesłanki uzasadniające istnienie interesu prawnego osoby zainteresowanej uzyskaniem zaświadczenia respektować ogólne zasady postępowania administracyjnego.

4. Odmowa wydania zaświadczenia

Jeżeli w ramach prowadzonego postępowania wyjaśniającego wnioskodawca nie wykaże swego interesu prawnego, organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków zobowiązany jest odmówić wydania żądanych danych. Podstawą do odmowy wydania tego rodzaju informacji może być również żądanie strony wydania zaświadczenia o żądanej we wniosku treści (art. 219 *k.p.a.*). Jeżeli bowiem wnioskodawca, żąda wydania zaświadczenia o treści innej niż wynika to z aktualnie prowadzonych rejestrów, to w ramach postępowania wyjaśniającego organ winien ustalić czy wydanie takiego zaświadczenia nie wywoływałoby bezpośrednio skutków prawnych prowadzących do zmiany istniejących wpisów w operacie ewidencyjnym. Nie można bowiem w trybie postępowania uproszczonego związanego z wydaniem zaświadczenia wywoływać skutków prowadzących do kształtowania stosunków prawnych związanych z przyznaniem stronie lub ograniczeniem jej uprawnień.

Wydaje się, że jedynym uzasadnionym odstępstwem od przyjętej generalnej zasady wydawania zaświadczeń według aktualnego stanu ujawnionego

w rejestrach publicznych może być żądanie wydania danych potwierdzających „historyczny stan” w określonej we wniosku dacie. Organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków nie może, bowiem w takiej sytuacji odmówić wydania danych w formie zaświadczenia, w którym jedynie potwierdzi stan prawny i faktyczny, jaki istniał na określony we wniosku dzień. Z taką sytuacją możemy mieć do czynienia np. w przypadku konieczności wydania zaświadczenia potwierdzającego ujawniony w ewidencji gruntów i budynków stan prawny na dzień 5 grudnia 1990 r., tj. dzień uwłaszczenia z mocy prawa przedsiębiorstw państwowych lub w każdym innym przypadku, jeżeli osoba, która wystąpi z takim wnioskiem spełnia kryteria określone w art. 217 § 2 *k.p.a.* Wydając dane z operatu ewidencyjnego pamiętać jednak należy, że nie można w trybie wydanego zaświadczenia wywoływać skutków kształtujących nowe stosunki prawne. Charakter zaświadczenia, o jakim mowa w art. 218 *k.p.a.*, ogranicza się tylko do takiego postępowania, które pozwoli na stwierdzenie znanych faktów lub stanu prawnego (Por. Wyrok SN z dnia 02.04.2003 r., III RN 51/02, Wokanda 2004/1/18).

Podstawą odmowy wydania zaświadczenia nie może być również fakt, iż wydane zostało wcześniej zaświadczenie o innej treści. Przepisy *k.p.a.* nie przewidują bowiem możliwości zmiany wydanego w postępowaniu administracyjnym zaświadczenia. W sytuacji, kiedy nastąpiła zmiana zapisów w operacie ewidencji gruntów i budynków osoba zainteresowana może żądać nowego zaświadczenia o treści adekwatnej do nowego stanu ujawnionego w operacie ewidencyjnym a nie zmianie uprzednio wydanego zaświadczenia.

Reasumując można stwierdzić, że odmowa wydania zaświadczenia może nastąpić w przypadku:

- gdy brak jest podstaw do wydania zaświadczenia - wnioskodawca nie wykaże interesu prawnego w urzędowym potwierdzeniu określonych faktów lub stanu prawnego (art. 217 § 2 pkt.2 *k.p.a.*),
- gdy brak jest możliwości wydania zaświadczenia o treści żądanej przez osobę ubiegającą się o nie (art. 219 *k.p.a.*).

Odmowa wydania zaświadczenia może zatem nastąpić wówczas, gdy osoba ubiegająca się nie wykaże przepisu prawa lub nie wykaże interesu prawnego albo, gdy jej żądanie nie znajduje oparcia w dokumentach, o których mowa w art. 218 §1 *k.p.a.* (Por. wyrok NSA z dnia 08.12.1999 r., I S.A. 1499/99, Lex nr 48671). Odmowa wydania zaświadczenia lub zaświadczenia o żądanej treści następuje w formie postanowienia, na które służy stronie zażalenie (art. 219 *k.p.a.*), wniesione w terminie siedmiu dni od daty doręczenia postanowienia do organu wyższego stopnia (Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Geodezyjnego i Kartograficznego), za pośrednictwem organu, który je wydał.

Przykładem uzasadniającym konieczność odmowy wydania danych z rejestru gruntów i budynków z powodu braku posiadania interesu prawnego wnioskodawcy w ich pozyskaniu, mogą być żądania dotyczące wydania informacji o nieruchomościach i ich właścicielach zgłaszane bezpośrednio staroście przez

wierzycieli poszukujących majątków swych dłużników. Osoby zainteresowane uzyskaniem tego rodzaju danych, uzasadniają najczęściej składane wnioski „koniecznością przekazania sprawy do komornika oraz potrzebą zajęcia nieruchomości”, nie wskazując jednocześnie podstawy prawnej, tj. przepisu prawa materialnego warunkującego możliwość uznania złożonego żądania jako realizacji ich indywidualnego interesu prawnego. Podkreślenia wymaga, iż w takich przypadkach przedmiotem złożonego wniosku nie jest bowiem wydanie zaświadczenia (wypisu) z rejestru gruntów i budynków o określonej treści dotyczącej wskazanej w nim nieruchomości, lecz poszukiwanie majątku nieruchomego dłużnika do czego organ administracji prowadzący ewidencję gruntów i budynków nie jest właściwy. Ustalenie majątku dłużnika jest bowiem czynnością z zakresu prawa cywilnego, która może być dochodzona jedynie w trybie postępowania cywilnego nie zaś w postępowaniu administracyjnym w oparciu o przepisy art. 24 ust. 5 ustawy *Pgik*.

Zauważyć należy także, że art. 797 *k.p.c.*, nie nakłada na wierzyciela obowiązku przedłożenia dowodów stwierdzających, jaki jest stan majątkowy dłużnika (Por. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 13 maja 2009r., II SA/Sz 218/09). Właściwym w sprawie jest bowiem komornik lub sąd powszechny (w określonych sytuacjach) jako organy egzekucyjne, które w ramach postępowania o wyjawienie majątku dłużnika regulowanego m.in. przepisami art. 913-920 *Kodeksu postępowania cywilnego* (USTAWA 1964) (zwanego dalej *k.p.c.*), mogą żądać wydania tego rodzaju informacji (wyrok NSA z 22 lutego 2007 r., Sygn. akt I OSK 560/060; por. wyrok NSA z dnia 10 marca 2010 r., I OSK 733/09; por. wyrok NSA z dnia 10.06.2010 r., I OSK 1097/09). Przywołanie, w złożonym wniosku, treści art. 783 §2 *k.p.c.* nie stanowi także o interesie prawnym wierzyciela uprawniającym go do pozyskania danych o majątku swojego dłużnika. Dysponując wyrokiem sądu ma on bowiem jedynie podstawę do wszczęcia egzekucji przeciwko dłużnikowi wskazanemu w orzeczeniu sądu na zasadach określonych w *k.p.c.*

Zauważyć należy także, że art. 943 § 1 pkt 1 *k.p.c.*, powołany ewentualnie we wniosku jako uzasadnienie posiadania interesu prawnego w uzyskaniu żądanej informacji z katastru nieruchomości, dotyczy jedynie sytuacji konkretnej i oznaczonej nieruchomości dłużnika, zajętej w odpowiednim trybie, jako zabezpieczenie wierzytelności, która ma być przedmiotem oszacowania przez komornika. Nie może być natomiast wykorzystywany do poszukiwania nieznanego wcześniej majątku dłużnika.

W postępowaniu o wydanie danych z rejestru gruntów, nie można zatem uznać za wystarczającą i wyczerpującą znaczenie pojęcia posiadania „interesu prawnego” w pozyskaniu tego rodzaju danych, argumentację wnioskodawcy odwołującą się jedynie do posiadanego prawomocnego nakazu zapłaty czy też przepisów proceduralnych kodeksu postępowania cywilnego dotyczącego postępowania egzekucyjnego (Por. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 9 lipca 2009 r., II SA/Gd 266/09).

5. Zagadnienie ochrony danych osobowych w procesie wydawania wypisów z katastru nieruchomości

Odrębnym zagadnieniem wymagającym wyjaśnienia, w kontekście udostępniania danych z ewidencji gruntów i budynków, jest problem ochrony danych osobowych wszystkich tych osób, których prawa do nieruchomości uwidocznione zostały w rejestrze publicznym. W analizowanym kontekście, rodzi się bowiem pytanie czy organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków zobowiązany jest przy podejmowaniu decyzji w przedmiocie ewentualnego udostępniania tego rodzaju danych badać czy osoba występująca z żądaniem ich wydania (w formie wypisów) spełnia przesłanki, o których mowa w art. 23 lub 29 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r., *o ochronie danych osobowych* (USTAWA 1997).

Podejmując się próby odpowiedzi na tak postawione pytanie, należy zwrócić uwagę, że nałożony w § 53 ust. 1 w związku z § 44 pkt. 5 (ROZPORZĄDZENIE 2001) na organ prowadzący kataster nieruchomości obowiązek odpowiedniego stosowania przepisów ustawy o ochronie danych osobowych, dotyczy jedynie przypadku ochrony danych ewidencyjnych przed ich utratą, zniszczeniem, niepożądaną modyfikacją, nieuprawnionym do nich dostępem i ujawnieniem. Odwołanie się wprost do przepisów ustawy o ochronie danych osobowych jedynie w zakresie określonym w § 44 pkt. 5 (ROZPORZĄDZENIE 2001) sprawia, że w pozostałych z wymienionych zadań związanych z prowadzeniem ewidencji, w tym w szczególności określonych w § 44 pkt. 4 dotyczących udostępniania danych ewidencyjnych, nie znajdują zastosowanie przepisy o ochronie danych osobowych. Zdaniem WSA w Warszawie (Wyrok z dnia 18 maja 2005 r., sygn.akt. II S.A./Wa 1987/04) organem właściwym do rozstrzygania spraw z zakresu udostępniania danych objętych ewidencją gruntów i budynków są wyłącznie starosta powiatu oraz wojewoda, który sprawuje kontrolę instancyjną nad rozstrzygnięciami wydanymi przez starostę, co oznacza brak kompetencji Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych (GIODO), w tym zakresie.

Ponadto, zwrócić należy uwagę na fakt, iż w art. 5 ustawy *o ochronie danych osobowych* (USTAWA 1997), ustalona została generalna zasada określająca relacje między normami prawa wewnętrznego, zgodnie z którą „jeżeli przepisy odrębnych ustaw, które odnoszą się do przetwarzania danych, przewidują dalej idącą ich ochronę, (...) stosuje się przepisy tych ustaw”. Przyjęta reguła służyć ma realizacji zasady rozstrzygania zbiegu norm na korzyść tych, które przewidują wyższy poziom ochrony danych osobowych. W przypadku zatem danych osobowych, ujawnionych w katastrze nieruchomości, ochronę dalej idącą niż wynika to z art. 27 komentowanej ustawy, zapewniają przepisy art. 24 ust. 5 *Pgik*, odwołujące się do pojęcia interesu prawnego w ich otrzymaniu, zgodnie z którym osoba będąca wierzycielem domagająca się udostępnienia danych z ewidencji gruntów i budynków w celu zaspokojenia zasądzonego na jej rzecz świadczenia cywilnoprawnego interesu takiego nie posiada (por. wyrok NSA z dnia 22 lutego 2007 r., sygn. akt I OSK 560/06; por. wyrok NSA z dnia 22 listopada 1996 r., sygn.

akt. I SA/Wr 142/96; por. wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2010r., sygn. akt I OSK 1097/09; por. wyrok z dnia 10 marca 2010 r., sygn. akt I OSK 733/09).

6. Podsumowanie

Przeprowadzona analiza, ustalonych w art. 24 ust. 5 ustawy *Pgik*, zasad udostępniania z operatu ewidencyjnego informacji zawierających dane osobowe właścicieli (władających) nieruchomości (działek ewidencyjnych), pozwala stwierdzić, że:

- wypisy z operatu ewidencyjnego stanowią rodzaj zaświadczenia w rozumieniu działu VII *k.p.a.* (art. 217-220 *k.p.a.*),
- wydanie danych w formie wypisu z operatu ewidencyjnego jest czynnością o charakterze materialno-technicznym; odmowa jego wydania następuje zaś w formie postanowienia, na które służy zażalenie,
- w przypadkach, o których mowa w art. 24 ust. 5 pkt. 3 ustawy *Pgik*, jedyną przesłanką, którą winien badać organ prowadzący ewidencję gruntów i budynków jest posiadanie, przez podmiot żądający wydania informacji, interesu prawnego w ich pozyskaniu,
- udostępniane w trybie art. 24 ust. 5 pkt. 3 *Pgik*, informacje z katastru nieruchomości, zawierające dane osobowe właścicieli (władających) działek ewidencyjnych, wydawane są w ustalonej w art. 24 ust. 3 pkt 1 *Pgik* formie wypisów (zaświadczeń) z operatu ewidencyjnego,
- w przypadku, w którym przedmiotem złożonego wniosku nie jest wydanie wypisu dotyczącego skonkretyzowanej nieruchomości, lecz poszukiwanie majątku nieruchomego dłużnika - właściwym w sprawie jego ustalenia jest komornik lub sąd powszechny jako organy egzekucyjne, a nie starosta, jako organ prowadzący kataster nieruchomości.
- wydawane, w formie zaświadczenia (wypisu), informacje dotyczące właścicieli działek ewidencyjnych nie podlegają rygorom przewidzianym w ustawie o ochronie danych osobowych,
- o interesie prawnym, w pozyskaniu danych zawierających informacje dotyczące właścicieli nieruchomości, można mówić wówczas, gdy wykazać można istniejący związek pomiędzy obowiązującą normą prawa materialnego a sytuacją prawną określonego podmiotu prawa poprzez wskazanie, iż stosowanie tej normy może mieć wpływ na sytuację tego podmiotu w zakresie prawa materialnego,

7. Literatura

- ADAMIAK B., BORKOWSKI J. 2006. *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Wydanie 8.* Wydawnictwo Beck. Warszawa.
- PRZYBYSZ P. 2005. *Kodeks Postępowania Administracyjnego. Komentarz.* LexisNexis, Warszawa.

- ROZPORZĄDZENIE Ministra Rozwoju Regionalnego i budownictwa z dnia 29 marca 2001 r., w sprawie ewidencji gruntów i budynków (Dz. U. z 2001 r., Nr 38, poz. 454).
- USTAWA z dnia 14 czerwca 1960 r., Kodeks postępowania administracyjnego (t.j. Dz.U. z 2000 r., nr 98, poz. 1071 ze zm.).
- USTAWA z dnia 17 listopada 1964 r., Kodeksu postępowania cywilnego (Dz.U. z 1964, Nr 43, poz 296 ze zm.).
- USTAWA z dnia 17 maja 1989r., Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2010r., Nr 193, poz. 1287).
- USTAWA z dnia 29 sierpnia 1997 r., o ochronie danych osobowych (t.j. Dz.U. z 2002, Nr 101, poz. 926 ze zm.).
- USTAWA z dnia 4 marca 2010 r., o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz.U. z 2010 r., Nr 76, poz. 489).

CONCEPT OF LEGAL INTEREST IN OBTAINING PERSONAL INFORMATION ABOUT THE OWNERS OF LAND, BUILDINGS AND PREMISES SHOWN IN THE REAL ESTATE CADASTRE

Dariusz Felcenloben

*Institute of Geodesy and Geoinformatics,
Wrocław University of Environmental and Life Sciences,
e-mail: felcen@powiat.klodzko.pl*

Key words: *real estate cadastre*

Abstract

In this article a question of law was presented concerning the rules for sharing the real estate cadastre information containing personal data entities, which have certain rights in property to the real estates shown in the real estate register (plots of land). In the context of the analysis an interpretation was made of the concept of "legal interest" as a formal condition to justify the issuing of information including personal data of the property owner from the identification report by the registration body, in the form of a certificate (an extract), on the request and behalf of person that doesn't have the rights to do so. Cases occurring in practice that justify necessity of refusal issuing data requested by the applicant, cause, that it becomes necessary to present legal conditions governing the issues discussed to clarify them. In particular, these cases concern requests to issue the information about property reported by creditors seeking assets of their debtors.

EWOLUCJA POTENCJAŁU SYSTEMU KATASTRU NIERUCHOMOŚCI W POLSCE W ŚWIETLE ZAŁOŻEŃ MIĘDZYNARODOWEJ FEDERACJI GEODETÓW (FIG)

Agnieszka Dawidowicz, Ryszard Żróbek

*Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: agnieszka.dawidowicz@uwm.edu.pl, rzrobek@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *potencjał katastru nieruchomości, ewolucja systemu, modernizacja*

Streszczenie

Ostatnie kilkanaście lat rozwoju technologii informacji przestrzennej oraz rozwoju zasad i teorii równowagi przestrzennej (ładu przestrzennego), jak również nasilenie zjawisk takich jak: globalizacja, urbanizacja, ubóstwo, niedostatek żywności, zmiany klimatyczne, kataklizmy przyrodnicze (powodzie, trzęsienia ziemi, wybuchy wulkanów, emisje pyłów i gazów itp.), potrzeba wizualizacji 3D/4D w czasie rzeczywistym, dążenie do standaryzacji/normalizacji danych oraz interoperacyjność znacząco wpłynęły na potrzebę rozwoju domeny katastralnej. Zjawiska te przyczyniły się do tworzenia nowych wizji i ról katastru takich jak: uniwersalne katastry wielozadaniowe, systemy administracji gruntów - LAS, Kataster 2014, CCDM/LADM, SDI - INSPIRE, 3D/4D Katastry, Obiektowo Zorientowane Katastry, Katastry Globalne, Katastry Organiczne - ekologiczny model środowiska naturalnego (BENNETT I IN. 2010).

W niniejszym opracowaniu przedstawiono dynamikę zmian, jaka nastąpiła w polskim katastrze nieruchomości od 1989 r. w oparciu o analizę istotnych rozwiązań krajowych i zagranicznych (w tym opracowania FIG i GUGiK). Zwrócono uwagę na kierunki rozwoju systemów katastralnych oraz wpływ dokonań FIG na doskonalenie wybranych procedur.

1. Wprowadzenie

W większości krajów o rozwiniętej gospodarce rynkowej, system katastralny jest uznawany jako podstawa działania państwa, a jego ogromna wartość i przydatność w procesie gospodarowania zasobami naturalnymi nie podlega dyskusji (ENEMARK 2010a). Stopień nowoczesności katastru odpowiednio wpływa na wzrost racjonalności funkcjonowania rynku gruntów oraz poprawę efektywności wspierania administracji ziemią. Dobrze funkcjonujący system katastralny dostosowuje się (ewoluje) do poziomu rozwoju gospodarczego państwa, ponieważ działa jako swoisty „filar społeczeństwa” na co m.in. zwracali uwagę HENSSEN (1995), GAŹDZICKI (1995), LARSSON (1996), BENNETT I INNI (2010), ENEMARK (2010a, 2010b).

Rola katastru nieruchomości (KN) zmieniła w czasie się podlegając wpływowi nowych potrzeb społeczeństwa w celu skutecznego rozwiązywania lokalnych, regionalnych oraz globalnych problemów gospodarki przestrzennej, w tym racjonalnego gospodarowania zasobami nieruchomości zarówno na poziomie krajowym, regionalnym, jak też poziomie lokalnym (powiat, gmina).

Ziemia jest coraz częściej postrzegana jako wspólnota skąpych, ograniczonych zasobów (ENEMARK 2010b), tym samym rola systemów katastralnych musiała ewoluować w odpowiedzi na rozwijającą się potrzebę dostarczania kompleksowych informacji o relacjach pomiędzy gospodarką i administrowaniem zasobami. Nowa technologia informacyjna jeszcze bardziej przyczyniła się do tego rozwoju, tworząc nową rolę katastralnych systemów wielofunkcyjnych.

Ważnym zadaniem jest budowa i utrzymanie systemów katastralnych dopasowanych do potrzeb użytkowników. Wiąże się z tym dokonywanie pomiarów katastralnych prawnych obiektów w terenie o ustalonej dokładności w celu ich identyfikacji czy podziału, jak również prowadzenie rejestrów nieruchomości w celu zabezpieczenia rynku obrotu ziemią (kupno, sprzedaż, zastaw i dzierżawa ziemi). Dotyczy to też udostępniania pełnej informacji o terenie w coraz większym stopniu za pośrednictwem internetowej e-administracji. Dla większości społeczeństwa oraz urzędników katastralnych były i nadal są to główne zadania katastru, jednak potencjał i rola katastru gwałtownie wzrosły w ciągu ostatnich kilku dziesięcioleci.

Ewolucja rozwoju systemu katastralnego była i ciągle jest uwarunkowana dynamiką zmian wielu czynników np.: rozwojem technologii informacji przestrzennej (ITC) i teorii równowagi przestrzennej, nasileniem zjawisk przyrodniczych i ekonomicznych, potrzebą wizualizacji 3D/4D w czasie rzeczywistym, dążeniem do standaryzacji/normalizacji danych oraz interoperacyjności systemowej.

Jako, że ewolucja systemu wiąże się z jego modernizacją, generuje ona znaczące koszty. Z uwagi na różne formy organizacyjno-strukturalne prowadzenia systemów katastralnych w poszczególnych państwach istotną rolę w zakresie zrozumienia potencjału katastru oraz silnego związku między katastrem a zrównoważonym rozwojem odegrała Międzynarodowa Federacja Geodetów (FIG). Podjęła ona próbę określenia kierunku, w którym powinny rozwijać się systemy katastralne, aby państwa ekonomicznie je modernizowały, unikając tym samym niepotrzebnych kosztów.

Istotną zatem wydaje się analiza merytorycznie ważnych rozwiązań w dziedzinie katastru zainicjowanych przez FIG oraz ich wpływu na rozwiązania wdrożeniowe w Polsce, celem określenia ewolucji potencjału polskiego systemu katastralnego.

2. Potencjał systemu katastralnego

W celu określenia ewolucji potencjału systemu katastralnego niezbędne jest zdefiniowanie tego terminu.

Słownika wyrazów obcych (GAZETA.PL SŁOWNIKI: <http://slovníki.gazeta.pl/>) podaje, że termin **potencjał** jest definiowany w oparciu o *lat.* *potentia* 'moc, siła' i *potentialis* 'możliwy' – wszelkie możliwości, moce, zdolności, które tkwią w kimś albo w czymś (np. w jakiejś instytucji, przedsiębiorstwie itp.). Słownik języka polskiego gazeta.pl uzupełnia powyższą definicję o następującą treść – zbiór elementów rozumianych jako środki, które mogą zostać wykorzystane do realizacji jakiegoś celu.

Słownik języka polskiego PWN zawiera dwie definicje rozważanego pojęcia:

- 1) «czyjeś możliwości w jakiejś dziedzinie»,
- 2) «sprawność i wydajność czegoś, zwłaszcza państwa w jakiejś dziedzinie»
(SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO PWN, 1997-2010: <http://sjp.pwn.pl>)

Powyższe, ogólne wyjaśnienia można wykorzystać do zdefiniowania potencjału systemu katastralnego. Wskazują one na zdolność systemu do spełniania oczekiwanych funkcji, możliwość jego wykorzystania do realizacji jakiegoś celu np. w celach podatkowych czy informacyjnych w procesach administrowania ziemią. Funkcyjność katastru utożsamia się bezpośrednio z jego rolą w państwie, ale również potencjał katastru to jego sprawność działania.

W literaturze przedmiotu spotkano się z badaniami dotyczącymi istoty i roli katastru (HNSSEN 1995, GAŹDZICKI 1995, LARSSON 1996, BENNETT I INNI 2010, ENEMARK 2010a, 2010b) oraz efektywności (sprawności) jego działania (ZWIROWICZ 2006, 2008).

W niniejszej pracy zostanie poddany analizie potencjał katastru w kontekście jego roli w racjonalnym zarządzaniu zasobami, w tym zasobami nieruchomości

3. Ewolucja roli systemu katastralnego

Istnienie katastru w wielu państwach przyjmuje się jako pewnik (ENEMARK 2010b). Pierwsze systemy katastralne powstały wraz z pierwszymi zorganizowanymi społecznościami. Zawsze służyły pozyskiwaniu, gromadzeniu, weryfikowaniu, przetwarzaniu i analizowaniu oraz, przede wszystkim, udostępnianiu upoważnionym organom lub osobom informacji odniesionych jednoznacznie do powierzchni Ziemi (BEŁEJ 2001).

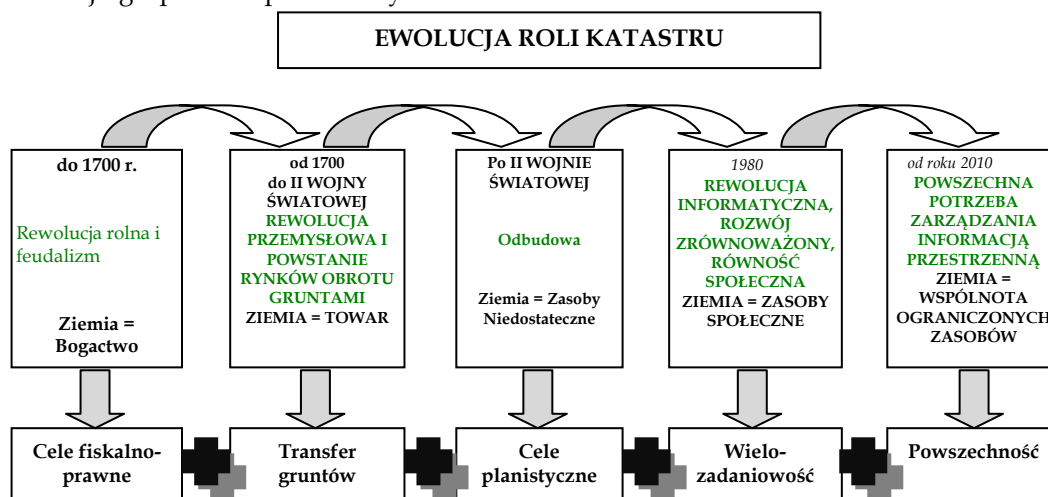
We wczesnych etapach rozwoju osadnictwa rolą katastru było publiczne odnotowywanie własności (LARSSON, 1996).

W fazie początkowej podstawą funkcjonowania systemów katastralnych w większości krajów świata było opisanie swoich terytoriów, a że kataster od początku miał duże znaczenie praktyczne, to sprawiło, że nieustannie był i nadal jest on poddawany korektom, których celem jest pełniejsze zaspokajanie w informacje o ziemi i jej bogactwach naturalnych różnych służb państwowych (GORAJ 1989).

W literaturze przedmiotu kataster dzielono na odrębne modele pełniące określone funkcje. I tak CUPRIAK (1999) zwracał uwagę, że w XIX wieku kataster, w zależności od systemu prawnego i ekonomicznego poszczególnych państw, nabierał charakteru właściwego celom, jakim miał służyć. W związku z powyższym ukształtowały się podstawowe modele katastru tj.: kataster fiskalny (zapewnienie wpływów podatkowych z tytułu posiadania nieruchomości), kataster prawny (zabezpieczenie obrotu nieruchomościami), kataster fizyczny (planowanie i gospodarowanie nieruchomościami).

Podobną systematykę zastosowali SUROWIEC, KARWOWSKI, KAJKO (1999), podając, że można spotkać się z różnymi odmianami katastru i jego nachyleniami w kontekście celu jego wykorzystania: ku aspektom fiskalnym, ku aspektom prawnym, ku dokładnemu geodezyjnemu i kartograficznemu przedstawieniu stanu działek, ku informacyjnemu zabezpieczeniu potrzeb osób fizycznych, jednostek i służb.

WILLIAMSON i TING (1999) określili cele prowadzenia katastru ze względu na charakter, jaki miała ziemia w danych okolicznościach. Nie grupowali oni w modele katastrów w kontekście ich roli, lecz wyszczególnili cztery fazy ewolucji roli katastru przedstawione na rys.1, rozbudowane o piątą fazę zaproponowaną przez autorów niniejszej pracy. Zauważyli, że pierwotnie istniał nacisk na tworzenie katastru w celu opodatkowania gruntów rozszerzany z biegiem czasu o wsparcie dla rynku ziemi, a następnie planowanie przestrzenne i w ciągu ostatnich dwudziestu lat jego potencjał rozrósł się do zapewnienia wielofunkcyjnego wykorzystania systemu w celu wspierania zrównoważonego rozwoju gospodarek państwowych.



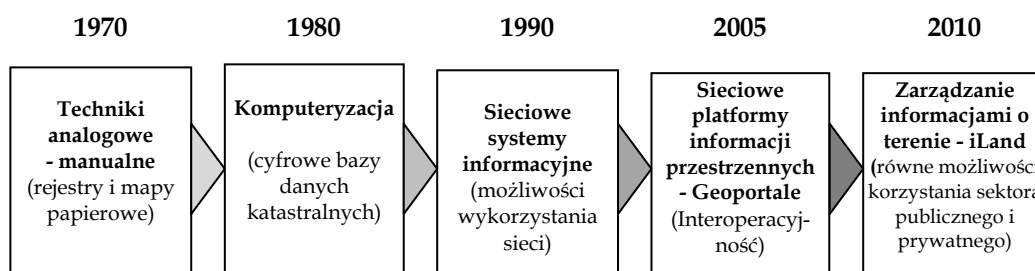
Rys. 2. Ewolucja roli systemu katastralnego. Źródło: opracowanie własne na podstawie WILLIAMSON AND TING (1999).

To był ważny krok w rozwoju systemów katastralnych oraz świadomości społecznej o wielofunkcyjnej ich roli spowodowany rozwojem technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ITC - information and communications technologies). Dał on możliwość do rozwinięcia się powszechnego zapotrzebowania na informację katastralną, wykorzystywaną od 2010 r. już nie tylko w celach publicznych. Stąd autorzy wyszczególnili jeszcze jeden cel, jaki powinien spełniać system dotyczący powszechnego zabezpieczenia w informację katastralną rozbudowaną o wizualizację 3D/4D w czasie rzeczywistym poprzez zintegrowane platformy danych przestrzennych.

W związku z powstaniem zaawansowanych technik informacyjnych ITC WILLIAMSON (2008) określił pięć etapów ewolucji systemu katastralnego z punktu widzenia rozwoju technologii przedstawionych na rys.2.

Lata 1970-1980 to jeszcze etap historycznych systemów katastralnych prowadzonych w technologii papierowej map i rejestrów. Na tym etapie rola katastru koncentrowała się na zabezpieczeniu własności przy prostym obrocie ziemią. W 1980 rozpoczęła się komputeryzacja tych rejestrów i tworzenie cyfrowych baz danych katastralnych (DCDBs - digital cadastral data bases). Jednak to nie informatyzacja zmieniła rolę katastru, informatyzacja była katalizatorem zmian organizacyjno-instytucjonalnych, gdzie osobno funkcjonujące miernictwo geodezyjne, odwzorowania kartograficzne (mapy), oraz rejestry gruntów i księgi wieczyste zaczęły funkcjonować razem. Zintegrowane systemy katastralne nabrały znaczenia wielofunkcyjnego systemu.

Wraz z rozwojem Internetu w latach 1990-2000 ukazała się możliwość udostępniania danych katastralnych w sieci, dzięki czemu system stał się zorientowany na świadczenie usług informacyjnych. Sytuacja ta otworzyła drogę innym instytucjom do udostępniania swoich danych przestrzennych niebędących w zasobie katastralnych baz danych. W następstwie tego powstała koncepcja stworzenia infrastruktury informacji przestrzennej (SDI - spatial data infrastructure), (RAJABIFARD I IN. 2005). Kataster uzyskał nową rolę rejestru referencyjnego dla innych rejestrów zintegrowanych w infrastrukturze (podstawowy rejestr odniesienia).



Rys. 3. Ewolucja technologiczno-organizacyjna systemu katastralnego. *Źródło:* opracowanie własne na podstawie WILLIAMSON (2008).

Od roku 2010, według WILLIAMSON'A i WALLACE'A (2006), dane katastralne i pozostałe dane przestrzenne zintegrowane w SDI otworzą nowe możliwości dzięki swobodnemu przetwarzaniu danych przestrzennych zarówno przez sektor publiczny jak i prywatny. W związku z tym system może być wykorzystywany do takich nowych celów jak: ochrona środowiska, w procesach biznesowych – inwestycyjnych, elekcyjnych, ratunkowych (kryzysowych), a nawet w walce z terroryzmem.

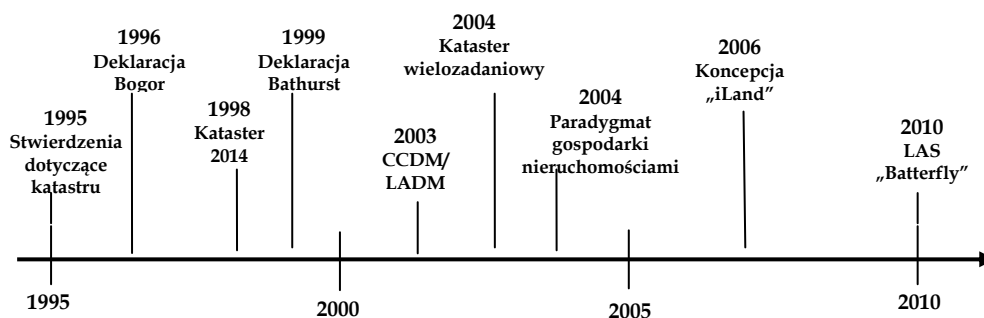
Przedstawiona historia rozwoju systemów katastralnych, zwłaszcza w XX wieku zawdzięcza swoje najważniejsze rozwiązania funkcyjne organizacji FIG.

4. Międzynarodowa Federacja Geodetów (FIG) – wybrane rozwiązania w dziedzinie katastru oraz zamierzenia.

Międzynarodowy rozwój w dziedzinie katastru i administracji ziemią jest wynikiem pracy praktyków oraz naukowców z wielu państw (w chwili obecnej ponad 100 państw) zrzeszonych w FIG (<http://www.fig.net/>).

FIG jest organizacją pozarządową istniejącą od 1878 r. działającą ku poprawie wszystkich aspektów związanych z geodezją i gospodarką zasobami naturalnymi.

W ciągu ostatnich dwudziestu pięciu lat liczba inicjatyw (rys. 3) podkreślających istotę i wagę prowadzenia globalnej polityki zrównoważonego rozwoju gospodarczego, społecznego i ekologicznego ("triple bottom line") przy pomocy stale rozwijanych systemów katastralnych w głównej mierze wpływała z FIG (Enemark 2010b). W tym zakresie FIG nawiązało partnerską współpracę z innymi organizacjami międzynarodowymi takimi jak: ONZ, Bank Światowy, FAO, HABITAT.



Rys. 4. Inicjatywy i rozwiązania FIG związane z rozwojem systemów katastralnych. Źródło: opracowanie własne.

W 1995 r. FIG opublikował „Oświadczenie FIG dotyczące Katastru” (FIG 1995), które wyjaśniało pojęcia i rozliczało je z uwzględnieniem zależności oraz specyficznych warunków panujących w różnych częściach świata.

Oświadczenie stało się dla wielu państw normą, standardem w unowocześnianiu katastru.

W dokumencie określono aspekty zarządzania państwem jakim powinien służyć kataster, to jest:

- zagwarantowanie własności i zabezpieczenia posiadania praw do gruntów,
- zapewnienie bezpieczeństwa dla kredytów,
- rozwiązywanie i monitorowanie problemów związanych z nieruchomościami,
- wsparcie naliczania podatków od gruntów i własności,
- ochrona obszaru państwa,
- redukcja sporów dotyczących gruntów,
- umożliwienie wprowadzania reform dotyczących nieruchomości,
- poprawa planowania wykorzystania obszarów,
- wsparcie dla zarządzania środowiskiem,
- tworzenie danych statystycznych.

W marcu 1996 r. odbyło się w Bogor (Indonezja) spotkanie ekspertów katastralnych ONZ i FIG, które zaowocowało podpisaniem „Deklaracji Bogor”, w której założono, że system katastralny powinien szybko informować o możliwych rozwiązaniach opcjonalnych, być częścią krajowej infrastruktury danych przestrzennych, dać się przystosować do poziomu i struktury zaludnienia, obejmować wszystkie grunty państwowe i prywatne (UN, 1996).

Opracowanie będące wynikiem pracy 7 Komisji FIG pt.: „**Kataster 2014, wizja przyszłych systemów katastralnych**”, nazywane roboczo Kataster 2014 (Kaufmann, STEUDLER 1998) zostało ono opublikowane i zaprezentowane delegatom i uczestnikom XXI Kongresu FIG w Brighton w 1998 r. Raport przedstawia wizję nowoczesnego katastru nieruchomości wybiegającą 20 lat w przyszłość (stąd rok 2014). W publikacji tej scharakteryzowano wybrane systemy katastralne oraz przeanalizowano reformy i trendy rozwojowe. Na bazie zawartych badań, a także w ramach stwierdzeń (FIG, 1995) dotyczących potrzeb prowadzenia katastrów, jak również w oparciu o założenia Deklaracji Bogor (UN, 1996) w raporcie sformułowano wizję przyszłego, efektywnego katastru wraz z wytycznymi do jego wprowadzenia składającą się 6 stwierdzeń (wytycznych) definiujących Kataster 2014:

- 1) Kataster 2014 będzie przedstawiał pełną sytuację prawną gruntów, w tym publiczne uprawnienia i ograniczenia,
- 2) Rozdział między mapami i rejestrem (częścią opisową katastru), jak również księgami wieczystymi będzie zabroniony,
- 3) Kartowanie katastralne zostanie maksymalnie ograniczone i nastąpi modelowanie (współczesne technologie pozwalają na tworzenie map w różnych skalach i rejestrów w różnych formach, na podstawie tego samego modelu danych.),

- 4) Koniec katastru w formie papierowej, wykorzystanie technologii geomatycznej,
- 5) Kataster 2014 ma być w znacznym stopniu sprywatyzowany, sektor publiczny i prywatny będą współpracować ze sobą w ramach partnerstwa publiczno-prawnego, a system katastralny prowadzony w oparciu o model Katastru 2014 ma być systemem samofinansującym się.

18-22 października 1999 r. w Bathurst w Australii na Międzynarodowych Warsztatach Infrastruktury Katastralnej na rzecz zrównoważonego rozwoju zorganizowanych przez FIG i Organizację Narodów Zjednoczonych podpisano „Deklarację Bathurst”. Deklaracja pomogła popularyzować interdyscyplinarny termin "Land Administration" (LA) oraz związek między optymalnym zarządzaniem gruntami a katastem przez zapewnienie wiarygodnych i użytecznych informacji o ziemi. Dokument ten kontynuował promowanie rozwoju domeny administrowania gruntami, szczególnie w krajach rozwijających się. (FIG 1999).

Z inicjatywy FIG, Open GIS Consortium (OGC) i Infrastructure for Spatial Information in the European Community (INSPIRE) przedstawiono po raz pierwszy 13-17 kwietnia w Paryżu na Konferencji z okazji 125-lecia utworzenia FIG, **Źródłowy Model Domeny Katastralnej - Core Cadastral Domain Model (CCDM)** (LEMMEN I IN. 2003), który w późniejszym czasie przemianowano na LADM – Land Administration Domain Model – Model Dziedziny Administracji Ziemią. Sformułowany model w oparciu o oświadczenia Katastru 2014 oraz zgodny ze standardami ISO 19152 zapewnia model odniesienia, którego celem jest:

- 1) naświetlenie kierunku rozwoju funkcjonalności modelu katastralnego, aby zapewniał podstawy dla rozwoju i ulepszania skutecznych i efektywnych systemów administrowania ziemią w oparciu o Architekturę Wspomagana Modelem (MDA – Model Driven Architecture)
- 2) zestandaryzowanie pojęć implikowanych przez model dla umożliwienia bezproblemowego komunikowania się w obrębie kraju, jak i pomiędzy krajami (MECHA 2009).

W 2004 r. FIG opracował paradygmat gospodarki nieruchomościami (Land Management Paradigm), dzięki któremu powrócono do popularyzowania wielozadaniowej roli katastru. Nowoczesna teoria administracji ziemią przyznaje systemowi katastralnemu centralne miejsce w infrastrukturze rządowej podkreślając jego kluczową rolę w realizacji gospodarki nieruchomościami (ENEMARK 2004).

System „iLand” jest wizją zintegrowanej, kompleksowej informacji przestrzennej dostępnej w Internecie. System zarządzania informacją „iLand”, traktowany jako dobro wspólne wszystkich obywateli, przedsiębiorców oraz polityków do wspierania kreatywności, efektywności i rozwoju od lokalnego po globalny składa się z poszerzonej informacji przestrzennej o informacje o prawach, obowiązkach i ograniczeniach na gruncie oraz o wartości tego gruntu

(WILLIAMSON, WALLACE 2006). Zatem rola katastru a wraz z nim całego systemu LA jest jeszcze większa w „iLand”.

Paradygmat „iLand” dał początek do opracowania przez FIG diagramu motyla (the “butterfly” diagram), w którym kataster występuje jako rdzeń, w samym centrum LAS przy wykorzystaniu technologii SDI (Infrastruktury Danych Przestrzennych) (WILLIAMSON, ENEMARK, WALLACE, RAJABIFARD 2010).

W ciągu ostatnich dziesięcioleci FIG odegrała wiodącą rolę w procesie rozwijania katastrów w LAS. Stabilne rządzenie ziemią jest kluczem do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju i wspierania globalnego programu określonego przy przyjęciu Milenijnych Celów Rozwoju (UN 2000).

Główne zamierzenia FIG odnośnie rozwoju systemów katastralnych związane są bezpośrednio z wyzwaniem rządzących w związku z zapewnieniem optymalnego zarządzania ziemią w obliczu niedostatku żywności, urbanizacji i degradacji środowiska, zmian klimatu, klęsk żywiołowych oraz zamachów terrorystycznych.

Cyfrowe systemy katastralne, jako podstawa skutecznego zarządzania ziemią, oprócz spełniania czterech kluczowych funkcji w paradygmacie gospodarki przestrzennej, a mianowicie: zabezpieczenia praw do nieruchomości, informowania o wartościach nieruchomości oraz o rodzaju użytkowania gruntów, a także udzielania kompleksowej informacji o stanie rozwoju gospodarczego wybranych obszarów ziemskich będą również gwarantowały powszechny dostęp do danych w nich gromadzonych poprzez SDI oraz umożliwiały swobodne ich przetwarzanie już na poziomie udostępniania. Wielkoskalowe, cyfrowe mapy ewidencyjne z możliwością wizualizacji w technice 3D/4D będą nie tylko informowały o rodzaju użytkowaniu gruntów, ale również o prawach, obowiązkach i ograniczeniach do tych gruntów, dzięki integracji danych przestrzennych i opisowych. Kluczowym zadaniem FIG na najbliższą przyszłość będzie określenie efektywnych procedur funkcjonowania systemów katastralnych, aby mogły skutecznie spełniać oczekiwane cele (Enemark 2010a).

3. Inicjatywy i rozwiązania w kierunku rozwoju polskiego katastru nieruchomości

W Polsce już w latach 1980-1990 zwrócono uwagę na potrzebę stworzenia nowoczesnego systemu katastralnego, który stanowiłyby część krajowego systemu informacji o terenie. Budowę infrastruktury informacji o terenie rozpoczęto od fundamentalnych zapisów w nowym Prawie geodezyjnym i kartograficznym w 1989 r. (USTAWA PGIK 1989). Między innymi art. 21.1. tej ustawy reguluje celowość (rolę) prowadzenia katastru nieruchomości poprzez wyszczególnienie podstawowych aspektów wykorzystania danych rejestru w wielu dziedzinach gospodarki narodowej: *„podstawę planowania gospodarczego, planowania przestrzennego, wymiaru podatków i świadczeń, oznaczania nieruchomości w księgach wieczystych, statystyki publicznej, gospodarki nieruchomościami oraz ewidencji gospodarstw rolnych stanowią dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków.”* Jako

część państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficzny kataster nieruchomości ma służyć gospodarce narodowej, obronności państwa, nauce, kulturze, ochronie przyrody i potrzebom obywateli.

Ustawa PgiK zapowiedziała stworzenie przepisów wykonawczych dotyczących katastru nieruchomości w celu jego ujednoczenia. Weszły one w życie, jako rozporządzenie Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 r. w sprawie ewidencji gruntów i budynków. Rozporządzenie to określiło standardy wymiany danych, zdefiniowało obiekty bazy danych ewidencyjnych oraz określiło dodatkowo:

- 1) sposób zakładania ewidencji gruntów i budynków,
- 2) sposób prowadzenia ewidencji,
- 3) szczegółowy zakres informacji objętych ewidencją gruntów i budynków oraz zakres informacji objętych rejestrem cen i wartości nieruchomości,
- 4) sposób i terminy sporządzania powiatowych, wojewódzkich i krajowych zestawień zbiorczych danych objętych ewidencją,
- 5) rodzaje budynków i lokali, których nie wykazuje się w ewidencji.

Rada Ministrów w 2001 r. przyjęła plan działania na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce na lata 2001–2006 „ePolska” (kolejny element mający wpływ na rozwój e-Governmentu, wzorowany na europejskim planie rozwoju *eEurope*). Dokument ePolska zawierał plan działań na rzecz rozwoju społeczeństwa informacyjnego w Polsce dający fundament do wspomagania budowy Infrastruktury Informacji Przestrzennej.

W 2003 r. dostosowano przepisy dotyczące ksiąg wieczystych do potrzeb Zintegrowanego Systemu Katastralnego:

- 1) Ustawa z dnia 14 lutego 2003 r. o przenoszeniu treści księgi wieczystej do struktur Księgi wieczystej prowadzonej w systemie informatycznym (Dz. U. Nr 42, poz. 363),
- 2) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 20 sierpnia 2003 r. w sprawie zakładania i prowadzenia ksiąg wieczystych w systemie informatycznym (Dz. U. Nr 162, poz. 1575),
- 3) Rozporządzenie Ministra Sprawiedliwości z dnia 26 września 2003 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie prowadzenia ksiąg wieczystych i zbiorów dokumentów (Dz. U. Nr 176 poz. 1721).

W celu rozwoju polskiego katastru nieruchomości w kierunku stworzenia nowoczesnego modelu systemu katastralnego GUGiK zainicjował realizację projektów badawczo-wdrożeniowych finansowanych m.in. ze środków pomocowych Unii Europejskiej oraz Banku Światowego PHARE 2000 i 2001 „Budowa zintegrowanego systemu katastralnego” (ZSIN) w celu integracji funkcjonalnej rejestru gruntów i budynków, ksiąg wieczystych oraz ewidencji podatkowej, a także w dalszych zamierzeniach innych rejestrów publicznych poprzez specyfikację funkcjonalnej Integrującej Platformy Elektronicznej - IPE za pomocą której będzie można wglądać i przysyłać dane między kilkoma

rejestrami publicznymi, bez ich dublowania oraz projektu PHARE 2003 „Wektoryzacja map katastralnych w Polsce”.

Zostały podjęte różne prace o charakterze pilotażowym i wdrożeniowym dotyczące funkcjonowania katastru:

- MATRA 1 „Przepływ informacji katastralnej w Polsce”,
- MATRA 2 „Budowa modelu bazy danych katastralnych w Polsce”,
- MATRA 3 „Wsparcie procesu budowy centralnej bazy danych katastralnych w woj. mazowieckim”,
- KASKADA - opracowanie technologii funkcjonowania Krajowego Systemy Katastralnego.

Powstała też koncepcja polskiego, docelowego modelu Katastru 2020 oparta na założeniach Katastru 2014, wykorzystująca już opracowane rozwiązania - IPE (WILKOWSKI, KARABIN 2006).

Po przyjęciu Dyrektywy INSPIRE w 2007 r. Główny Urząd Geodezji i Kartografii zaczął wdrażać koncepcję rozwiązań technicznych w zakresie budowy Krajowej Infrastruktury Informacji Przestrzennej, czego skutkiem jest funkcjonujący projekt Geoportal.gov.pl. oraz wdrożony już węzeł katastralny w ramach projektu GEOPORTAL 2, pełniący rolę brokera, udostępniającego użytkownikom dane i usługi geoprzestrzenne poprzez wyszukanie żądanych informacji. Jednym z wymagań zbudowanego rozwiązania jest zapewnienie interoperacyjności rozumianej jako możliwość współdziałania węzłów infrastruktury niezależnie od platformy sprzętowej, systemowej i programowej poprzez przyjęcie, że implementacja węzłów infrastruktury jest zgodna z uznanymi standardami światowymi (normy ISO i zalecenia OGC) oraz z opracowywanymi standardami krajowymi. (www.geoportal.gov.pl)

W związku z istniejącymi rozwiązaniami technicznymi Geoportalu, GUGiK opracował przepisy ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o Infrastrukturze Informacji Przestrzennej (IIP), które prawnie włączyły rejestr ewidencji gruntów i budynków do infrastruktury systemów informacji przestrzennej, nakładając na organy administracji prowadzących rejestry publiczne (zawierające zbiory danych związane z wymienionymi w załączniku do ustawy tematami), w tym ewidencję gruntów i budynków obowiązek wprowadzania rozwiązań technicznych zapewniających interoperacyjność zbiorów i usług danych przestrzennych oraz harmonizację zbiorów. Ustawa o IIP, ingerując w przepisy normatywne Prawa geodezyjnego i kartograficznego (Pgik), podkreśliła istotność aspektu informacyjnego katastru nieruchomości, akcentując jego wielozadaniowy charakter w kontekście rejestru informacji przestrzennej.

Na XV Konferencji Naukowo-Technicznej, która odbyła się 5 listopada 2010 w Warszawie nt.: „Regulacje prawne związane z katastrem nieruchomości” GUGiK przedstawił dalsze zamierzenia zmian w kierunku rozwoju polskiego katastru (GÓŹDŹ 2010):

- integracja katastru nieruchomości i ksiąg wieczystych w ramach zintegrowanego systemu informacji o nieruchomościach;
- realizacja zadań z zakresu katastru jako zadań administracji rządowej wykonywanych w ramach jej struktur, z uwzględnieniem wagi aktualności i dokładności informacji zawartych w katastrze;
- tworzenie zintegrowanych portali usługowych umożliwiających dostęp do metadanych i danych katastralnych w ramach tworzonej krajowej infrastruktury informacji przestrzennej;
- prognozowanie, modelowanie oraz reagowanie na nowe potrzeby użytkowników (np. rejestracja praw do nieruchomości z uwzględnieniem położenia pod lub nad powierzchnią ziemi - tzw. kataster 3D);
- optymalizacja czasu trwania i kosztów procedur rejestracyjnych nieruchomości;
- opracowanie i wdrożenie wskaźników zapewniających monitorowanie funkcjonowania katastru, łącznie z pozyskaniem opinii użytkowników.

5. Wnioski

Przedstawione powyżej inicjatywy i rozwiązania w dziedzinie polskiego katastru nieruchomości, a także zamierzenia GUGiK w kierunku rozwoju systemu skłaniają do określonych wniosków:

- 1) Założenia Zintegrowanego Systemu Informacji o Nieruchomościach (przyszłego systemu katastralnego) budowanego w Polsce opierają się na rozwiązaniach opracowanych przez FIG - Kataster 2014 (następuje sukcesywne modernizowanie systemu).
- 2) Jego potencjał ewoluuje zgodnie z kierunkiem FIG-owskiego paradygmatu iLand w LAS (Land Administration System).
- 3) Budowany w oparciu o europejskie standardy ISO model przedstawiania rzeczywistości jest zgodny z wytycznymi Europejskiej Komisji Gospodarczej (UN-ECE 1996) dotyczącymi Administrowania Ziemią na podstawie których Polsce przyznano środki PHARE na budowę Zintegrowanego Systemu Katastralnego.
- 4) Zamierzenia modernizowania polskiego katastru nieruchomości pokrywają się z planami FIG dotyczącymi rozwijania katastrów w kierunku spełniania Milenijnych Celów Rozwoju.

6. Literatura

- BEŁEJ M., 2001. *Metodyka badania systemu katastralnego i formułowania strategicznych kierunków jego rozwoju*. Praca doktorska wykonana pod kierunkiem prof. dr hab. inż. Sabiny Żróbek. Maszynopis, UWM, Olsztyn.
- BENNETT R., RAJABIFARD A., KALANTARI M., WALLACE J., WILLIAMSON I. 2010. *Cadastral Futures: Building a New Vision for the Nature and Role of Cadastres*. FIG Congress 2010. Facing the Challenges - Building the Capacity. 11-16 April 2010, Sydney, Australia.

- CUPRIAK P., 1999. „Księgi wieczyste a kataster nieruchomości”. „Przegląd Geodezyjny” Nr 10, str. 5-9, Warszawa.
- ENEMARK, S. (2004): *Building Land Information Policies*, Proceedings of Special Forum on Building Land Information Policies in the Americas, 26-27 October 2004, Aguascalientes, Mexico. http://www.fig.net/pub/mexico/papers_eng/ts2_enemark_eng.pdf (Dostęp w dniu 5.12.2010)
- ENEMARK S., WILLIAMSON I., WALLACE J., 2005. *Building Modern Land Administration Systems Developed Economies*, pending publication, Journal of Spatial Science, Vol.50(2): 51-68.
- ENEMARK S., 2010a. *From Cadastre to Land Governance: The role of land professionals and FIG*. Annual World Bank Conference on Land Policy and Administration, 26-27 April 2010, Washington D.C.
- ENEMARK S., 2010b. *The Evolving Role of Cadastral Systems in Support of Good Land Governance*. Open Symposium FIG 7 Commission, 9 September 2010, Karlovy Vary, Czech Republic.
- FIG (<http://www.fig.net/>) – Dostęp w dniu 6.12.2010 r. godz. 11:00.
- FIG. 1995. *FIG Statement on the Cadastre*. http://www.fig.net/commission7/reports/cadastre/statement_on_cadastre.html (Dostęp w dniu 5.12.2010)
- FIG. 1999. *Bathurst Declaration*, <http://www.fig.net/pub/figpub/pub21/figpub21.htm> (Dostęp w dniu 5.12.2010)
- GAŹDZICKI J. 1995. *Systemy katastralne*. PPWK. Warszawa.
- GAZETA.PL SŁOWNIKI: <http://slovníki.gazeta.pl/> Dostęp w dniu 2.12.2010 r. godz. 11:00
- GEOPORTAL, 2007. www.geoportal.gov.pl. Dostęp w dniu 7.12.2010 r. godz. 11:00
- GORAJ S., 1985. *Rozwój Systemów Katastralnych – Monografia*. Ewidencja Gruntów. PWN. Warszawa.
- GÓŹDŹ K. (GUGiK, Zespół Analiz i Prognoz) 2010. *Kierunki rozwoju polskiego systemu katastralnego w świetle europejskich wizji katastru nieruchomości*. Prezentacja referatu na XV Konferencji Naukowo-Technicznej pt.: „Regulacje prawne związane z katastem nieruchomości”, 5 listopada 2010, Kalisz-Warszawa.
- HENSSEN J., 1995. *Basic Principles of the Main Cadastral Systems in the World*. In Proceedings of the One Day Seminar held during the Annual Meeting of Commission 7, Cadastre and Rural Land Management, of the International Federation of Surveyors (FIG), May 16, Delft, The Netherlands.
- KAUFMANN J., STEUDLER D. 1998. *Cadastre 2014 a vision for a future cadastral system*. FIG – Commission 7 Working group (1994-1998) "Vision Cadastre".
- LARSSON G. 1996. *Land Registration and Cadastral Systems*. Essex, UK, Addison WESLEY LONGMAN.
- LEMMEN CH., OOSTEROM VAN P., ZEVENBERGEN J., QUAK W., MOLEN VAN DER P., 2003. *Further Progress in the Development of the Core Cadastral Domain Model*. FIG Working Week, Paris, France, 13-17 April 2003.

- MECHA E., 2009. *Kataster w Unii Europejskiej (w kontekście normy ISO 19152)*. Materiały XIV konferencji Naukowo-Technicznej z cyklu „Kataster Nieruchomości” na temat: „Modernizacja ewidencji gruntów i budynków w świetle polityk europejskich”, 10-11 września 2009, Kalisz.
- RAJABIFARD A., BINNS A., WILLIAMSON I. 2005. *Creating an enabling platform for the delivery of spatial information*. Proceedings of the Spatial Sciences Institute Biennial Conference, Melbourne, Australia, 12-16 September, 2005.
- SŁOWNIK JĘZYKA POLSKIEGO PWN, 1997-2010: <http://sjp.pwn.pl> (Dostęp w dniu. 2.12.2010 r. godz. 10:00)
- WILKOWSKI W., KARABIN M., 2006. *Cadastr 2020 – a Vision for a Future Cadastral System in Poland*, XXIII FIG Congress 8-13 October 2006 Munich, Germany.
- UNITED NATIONS (UN) Department for Development Support and Management Services (DDSMS). 1996. *THE BOGOR DECLARATION*. United Nations Interregional Meeting of Experts on the Cadastre. 18-22 March, 1996 Bogor, Indonesia (<http://www.fig.net/commission7/reports/bogor/BogorDeclaration.html>) (Dostęp w dniu 5.12.2010)
- UN. 2000. United Nations Millennium Declaration. Millennium Summit, New York, 6-8 September 2000, New York. <http://www.un.org/millennium/declaration/ares552e.pdf>
- UN-ECE 1996. *Guidelines on Land Administration*. Economic Commission for Europe, ECE/HBP/96, ISBN 92-1-116644-6, New York and Geneva 1996
- USTAWA z dnia 17 maja 1989 r. *Prawo geodezyjne i kartograficzne* (Dz. U. 2005 r. Nr 240, poz. 2027 z późn. zm.)
- USTAWA z dnia 4 marca 2010 o *Infrastrukturze Informacji Przestrzennej* (Dz. U. Nr 76 poz. 489 z 7 maja 2010)
- WILLIAMSON I., TING L. 1999. *CADASTRAL TRENDS – A SYNTHESIS*. THE AUSTRALIAN Surveyor Vol. 4, No. 1, 46-54.
- WILLIAMSON, I.P., WALLACE J., 2006, “*Spatially enabling governments: A new direction for land administration systems*”, Proceedings of the XXIII FIG Congress, Shaping the Change, TS 23. Munich, Germany, October 8-13, 2006.
- WILLIAMSON I., 2008. *Using Cadastres to Support Sustainable Development*. This paper was presented for the first time at the Spanish IX National Congress of Surveying Engineers TOP-CART 2008 in Valencia, Spain 18-21 February 2008.
- WILLIAMSON, I.P., ENEMARK, S., WALLACE, J. AND RAJABIFARD, A. (2010): *Land Administration for Sustainable Development*. ESRI Press Academic, Redlands, California. ISBN 978-1-58948-041-4. 497
- ZWIROWICZ K. 2006. *Ustalenie stopnia istotności wyróżników kryterialnych efektywności systemu ewidencji gruntów i budynków*. „Przegląd Geodezyjny” Nr 6, Warszawa, str. 3-9.
- ZWIROWICZ K. 2008. *Metoda oceny sprawności funkcjonowania katastru nieruchomości*. Wydawnictwo UWM. Olsztyn.

THE EVOLVING ROLE OF POLISH CADASTRAL SYSTEM IN THE LIGHT OF THE ASSUMPTIONS INTERNATIONAL FEDERATION OF SURVEYORS (FIG)

Agnieszka Dawidowicz, Ryszard Żróbek

*Department of Land Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn*

e-mail: *agnieszka.dawidowicz@uwm.edu.pl, rzrobek@uwm.edu.pl*

Key words: cadastre potential, evolution of system, modernization

Abstract

Last several years of development of spatial information technology and the development of principles and theories of spatial equilibrium (the spatial order), as well as the severity of phenomena such as globalization, urbanization, poverty, food shortage, climate change, natural disasters (floods, earthquakes, volcanoes, dust and gas emissions, etc.) the need visualization 3D/4D real-time, the desire to standardize/normalize the data, and interoperability have accelerated the need for the development of the cadastral domain. These developments helped to create new visions and roles of the cadastre, such as: universal multi-purpose cadastral, land administration systems - LAS, Cadastre 2014, CCDM / LADM, SDI - INSPIRE, 3D/4D cadastres, Object-Oriented cadastres, land registers Global, cadastres Organic - ecological model of the environment (Bennett et al. 2010).

This paper describes the dynamics of change which has occurred in the Polish cadastre since 1989 based on an analysis of relevant national and international arrangements (including the development and GUGiK FIG). Drew attention to the directions of development of cadastral systems and the impact on the improvement of FIG achievements of selected procedures.

WYKORZYSTANIE KATASTRU W PROCESACH GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI¹³

Justyna Jasiołek

Katedra Geomatyki

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

e-mail: jasiolek@agh.edu.pl

Słowa kluczowe: *opłata adiacencka, opłata planistyczna, gospodarka nieruchomościami, wartość nieruchomości, kataster*

Streszczenie

Nieruchomościom przypisywane są własności inwestycyjne i ekonomiczne. Można wykorzystać ukryty w nich potencjał dochodowy pod warunkiem rozsądnie zaplanowanych i świadomie podejmowanych działań. Powinny być one skoncentrowane na osiągnięciu możliwie najlepszych korzyści przy jednoczesnym optymalnym wykorzystaniu przedmiotowych nieruchomości. Relacje i procedury mające na celu racjonalne zagospodarowanie otaczającej nas przestrzeni oparte są na informacjach pozyskanych z systemu katastralnego. Sprawnie funkcjonujący kataster jest jedynym i niezastąpionym źródłem kompletnych informacji o nieruchomościach oraz punktem wyjścia dla wszelkich działań realizowanych w ramach procedur planowania oraz gospodarowania przestrzenią. Uskutecznienie zamierzonych zmian w terenie to kwestia pozostająca w zakresie czynności prawnych i geodezyjnych, które również stanowią aspekt gospodarki nieruchomościami.

Gospodarka nieruchomościami, wraz ze wszystkimi jej zawłościami, przejawia się w wielu wymiarach. Na szczególną uwagę zasługują te procesy, których realizacja oznacza nie tylko zmianę stanu prawnego i faktycznego nieruchomości, ale pociąga za sobą również konsekwencje finansowe.

Procesy, które warto poddać analizie to podział nieruchomości, budowa urzędów infrastruktury technicznej oraz uchwalenie (bądź zmiana) obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Każda z tych czynności powoduje zmianę wartości nieruchomości. W rezultacie może to być podstawą finansowych obciążeń właścicieli nieruchomości bądź budżetów władz lokalnych.

Dla określenia skutków finansowych, konieczne jest skupienie się na oszacowaniu wartości nieruchomości. Ważne jest, aby właściwie dobrać bazę do wyceny. Również sam sposób określania wartości powinien uwzględniać zamysł ustawodawcy jak też liczne wyroki sądowe uzupełniające luki prawne. Nie mniej

¹³ Praca realizowana w ramach badań statutowych Katedry Geomatyki WGGiIŚ AGH

istotne jest w tym przypadku również wyeliminowanie czynnika subiektywnego w możliwie najwyższym stopniu.

W pracy podjęto próbę analizy procesów gospodarowania w aspekcie ustalania i pobierania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

1. Gospodarka nieruchomości a gospodarowanie nieruchomościami

Niezaprzeczalnie nieruchomości są istotnym elementem funkcjonowania gospodarki krajowej. Kryją w sobie potencjał dochodowy, który można wykorzystać tylko przy odpowiednim podejściu. Warunkiem koniecznym jest świadome podejmowanie działań skoncentrowanych na osiągnięciu możliwie najlepszych korzyści przy jednoczesnym optymalnym wykorzystaniu walorów nieruchomości. Stąd nasuwa się wniosek, że tylko odpowiednio dobrana strategia gospodarowania może przynieść wymierne efekty. Procesy gospodarowania nieruchomościami to ciąg podejmowanych decyzji, procedur i działań prowadzących do zmiany zarówno stanu faktycznego jak i prawnego nieruchomości (HYCNER 2006).

Podstawowe regulacje prawne będące punktem odniesienia dla poniższych rozważań zawarte są w *ustawie o gospodarce nieruchomościami*, która porusza i wyjaśnia problemy: gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego; podziału nieruchomości; scalania i podziału nieruchomości; udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej; pierwokupu; wywłaszczenia i zwrotu wywłaszczonych nieruchomości; wyceny nieruchomości oraz działalności zawodowej, której przedmiotem jest gospodarowanie nieruchomościami. Widać więc wyraźnie, że gospodarka nieruchomościami przejawia się w wielu wymiarach. To efekt przeprowadzania rozmaitych ale jednocześnie współgrających ze sobą rozstrzygnięć i działań. (HYCNER 2006). Doskonałym tego przykładem jest proces podziału nieruchomości. Realizuje się go poprzez kolejne procedury geodezyjne i prawne mające na celu doprowadzić do podjęcia decyzji, która jest podstawą do wprowadzenia zmian w księdze wieczystej i katastrze nieruchomości.

Kwestia gospodarowania przestrzenią regulowana jest przede wszystkim *ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Najlepszym przejawem gospodarowania przestrzenią, tą lokalną – z którą mamy bezpośredni kontakt, są Miejscowe Plany Zagospodarowania Przestrzennego (MPZP). Plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego określającym sposób zagospodarowania nieruchomości na terenie objętym zasięgiem tego planu. Warto pamiętać, że „istnieje ścisła zależność pomiędzy rynkiem nieruchomości a planowaniem przestrzennym” (*Szacowanie nieruchomości*, 2006). Wciąż obserwujemy jak wiele terenów pozostaje niezauważonych przez inwestorów. Postrzegane są za nieciekawe ponieważ władze lokalne nie wykorzystują w pełni ich walorów, nie dbają o kwestie poprawy jakości życia mieszkańców przez co nie są interesujące pod względem możliwości zamieszkania. A przecież trzeba dbać nie tylko o to co już istnieje.

Uwagę powinny zwracać przede wszystkim te sprawy, które mogą przyczynić się do podniesienia poziomu wszelkiego rodzaju usług oraz ułatwić mieszkańcom dostęp do nich. Przyczyną jest najczęściej brak sprecyzowanego sposobu prowadzenia polityki gminnej w zakresie gospodarowania przestrzenią. Szczególnie od momentu wstąpienia do Unii Europejskiej coraz wyraźniej widać jak wiele mogą osiągnąć samorzady lokalne, które opracowują dobry plan działania. Odpowiednio dobrana strategia planowania przestrzennego sprzyja szybkiemu rozwojowi lokalnego rynku nieruchomości, a to z kolei przyciąga nowych inwestorów i pozwala na efektywniejsze zagospodarowywanie terenu.

2. Skutki finansowe wybranych procesów gospodarowania nieruchomościami

Każde działanie w stosunku do nieruchomości, niezależnie od tego czy podejmowane przez właściciela czy też przez władze gminne, niesie ze sobą pewne konsekwencje (CYMERMAN i in. 2008). Często zaskakują one samych zainteresowanych, co najczęściej wynika niestety z niewiedzy i nieświadomości. Spośród procesów gospodarowania nieruchomościami, w pracy zwrócono uwagę na te, które przyczyniając się do wzrostu wartości nieruchomości, skutkują naliczeniem opłaty adiacenckiej lub planistycznej. Fakt naliczenia jednej ze wspomnianych opłat uzależniony jest od rodzaju działania, które spowodowało wzrost wartości. Warto przybliżyć w skrócie przesłanki do naliczania wspomnianych opłat i związane z ich realizacją zawiłości.

W wyniku uchwalenia lub zmiany obowiązującego planu miejscowego może dojść do naliczenia opłaty (renty) planistycznej. Wszelkie zmiany przeznaczenia gruntów na terenie objętym planem miejscowym powodują zmiany wartości nieruchomości (*Planowanie przestrzenne...* 2010). Trzeba pamiętać, że zmiany te nie muszą dotyczyć bezpośrednio konkretnych nieruchomości. Ich wartość bardzo często jest w znacznej części pochodną przeznaczenia gruntów sąsiednich. Równie często dotyczy to obniżenia jak i wzrostu wartości. Możliwość naliczenia opłaty planistycznej w stosunku do danej nieruchomości istnieje jednak tylko w przypadku gdy wzrost wartości nastąpił na skutek zmiany przeznaczenia jej samej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Ponad to niezbędne jest zaistnienie jeszcze dwóch warunków. W okresie do pięciu lat od chwili gdy plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące dana nieruchomość musi zostać sprzedana. W przypadku gdy właściciel nie ma zamiaru zbycia swej własności lub sprzeda działkę po upływie określonego terminu gmina nie ma podstawy do naliczenia rzeczowej opłaty. Trzecim warunkiem koniecznym jest określenie stawki procentowej renty planistycznej w stosownej uchwale rady gminy. Warto tu wspomnieć, że ustawowo wskazana maksymalna stawka wynosi 30% wzrostu wartości nieruchomości. Bardzo często obserwuje się jednak, że gminy przyjmują stawkę znacznie niższą pozbawiając się tym samym wpływów do budżetu gminnego. Kwota naliczanej opłaty wynika bezpośrednio ze wzrostu wartości nieruchomości stwierdzonego na podstawie opinii rzeczoznawcy majątkowego. Obowiązkiem jej poniesienia może zostać obciążony właściciel

każdej nieruchomości, który wzbogacił się na skutek wprowadzenia zmian w planie miejscowym.

Podział nieruchomości, budowa urządzeń infrastruktury technicznej lub scalenie i podział gruntu również może spowodować wzrost wartości nieruchomości. Opłata naliczana w takim przypadku nosi nazwę adiacenckiej. Tak jak w przypadku poprzednim nie wystarczy tylko stwierdzenie wzrostu wartości. Niezbędne jest aby wcześniej, w obowiązującej uchwale rady gminy określona była stawka pobieranej opłaty. W przypadku podziału oraz scalenia i podziału ustawa (USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI) przewiduje maksymalnie 30% wzrostu wartości. Na skutek budowy urządzeń infrastruktury technicznej gmina ma prawo przyjąć stawkę nawet 50%. Podobnie jak w przypadku opłaty planistycznej rzadko zdarza się aby przyjmowane były stawki maksymalne. Niezwykle ważnym warunkiem jest tu dopełnienie ustawowego terminu trzech lat. Kwota naliczanej opłaty nierzadko przewyższa jednorazowe możliwości finansowe właścicieli dlatego przewidziano możliwość rozłożenia jej na dziesięć oprocentowanych rat płatnych co roku, a zabezpieczanych hipotecznie. Obowiązku wnoszenia przedmiotowej opłaty nie mają właściciele nieruchomości rolnych i leśnych. W przypadku nieruchomości przeznaczonych częściowo na takie cele o naliczeniu opłaty decyduje fakt, która jej część zyskała na skutek podjętego działania (CYMERMAN i in. 2009).

Niezwykle często władze gminy rezygnują z pobierania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Przejawia się to poprzez przyjęcie zerowej stawki opłaty lub opieszałość urzędników niedotrzymujących ustawowo wskazanych terminów. W portfelach właścicieli pozostają więc nierzadko spore sumy pieniędzy. Jednak trzeba pamiętać, że obciążenie z tytułu wzrostu wartości nieruchomości trafia wprost do budżetu gminnego. Im wyższe stawki zostaną przyjęte tym większych wpływów można się spodziewać na konto, z którego pokrywane są przecież koszty inwestycji realizowanych w naszych gminach. W wielu przypadkach naliczone kwoty opłat budzą zdziwienie i sprzeciw właścicieli. Przesłanki, którymi kieruje się wójt wydając decyzję o naliczeniu opłaty, są dla wielu nie tylko zaskakujące ale nierzadko również niezrozumiałe.

Trzeba w tym miejscu wskazać na problemy jakie napotykają władze gminy przystępując do naliczenia opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Naliczanie opłaty planistycznej, zgodnie z zamysłem ustawodawcy, zdawać by się mogło czytelne i zrozumiałe. Różnorodność przypadków zaistniałych w rzeczywistości pokazuje jednak jak wiele jest luk i niejasności, które sprostowywane są kolejnymi wyrokami i orzeczeniami.

W przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej sprawa wydaje się być prostsza. Argument współuczestniczenia w kosztach budowy tejże infrastruktury (nowej sieci czy drogi) jest przekonujący dla większości właścicieli. Gmina polepsza warunki bytowe więc mieszkańcy powinni uczestniczyć w kosztach inwestycji. Jednak i ten przypadek nie jest bezkonfliktowy. Najczęściej

zgłaszane są wątpliwości co do sposobu określenia samej wartości nieruchomości, a w konsekwencji oszacowania jej wzrostu czyli podstawy naliczanej opłaty.

Ustalenie opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości pozornie również wydaje się być proste. Chcąc postępować według klucza wskazanego przez ustawodawcę napotykamy jednak na kolejny problem. Okazuje się, że powinniśmy stwierdzić wzrost wartości nieruchomości na podstawie jej wartości sprzed podziału i wartości po podziale. Dana nieruchomość przed podziałem stanowiła jedną działkę ewidencyjną. Po zrealizowaniu podziału są to co najmniej dwie działki tworzące jednak nadal tę samą nieruchomość w sensie prawnym. Pojawia się więc problem określenia wzrostu wartości nieruchomości. Najczęściej spotykanym rozwiązaniem jest określenie wzrostu wartości jako różnicy sumy wartości działek powstałych w wyniku podziału i wartości nieruchomości przed podziałem. Mimo, iż intuicyjnie wydaje się to być dobrym rozwiązaniem, również budzi pewne wątpliwości. Nie wynika to jednak z winy samorządów. Ustawodawca dał władzom lokalnym narzędzie, do którego jak się okazało, nie dołączył instrukcji obsługi. Opłata adiacencka ustalana na skutek scalenia i podziału gruntu również wywołuje podobne wątpliwości. Tu jednak sytuacja jest o tyle prostsza, że termin, sposób zapłaty i pozostałe szczegóły ustalane są w odrębnej uchwale o scaleniu i podziale.

Ponad to niezwykle istotnym czynnikiem odstrasającym gminy od naliczania przedmiotowych opłat są koszty jakie trzeba ponieść - związane przede wszystkim z wyceną nieruchomości. Nierzadko przewyższają one przewidywane wpływy z naliczanych opłat, a to wystarczający powód dla gminy aby zrezygnować z tego przedsięwzięcia.

Równie ważna w procesie naliczania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości jest praca rzeczoznawcy majątkowego. Nie da się całkowicie uniknąć subiektywnego i indywidualnego podejścia do procesu wyceny. Wynika to z różnorodności szacowanych nieruchomości i specyfiki rynków. W omawianych przypadkach należy jednak zwrócić szczególną uwagę na przyczynę wzrostu wartości. Istotne jest, aby uwzględniać tylko te czynniki, które rzeczywiście spowodowały wzrost wartości, zgodnie z rodzajem opłaty, na potrzeby której sporządzany jest operat szacunkowy.

3. Funkcjonowanie i rozwój katastru

System katastralny, o którego stworzeniu mówi się w Polsce już od początku lat dziewięćdziesiątych powinien łączyć w sobie elementy Ewidencji Gruntów i Budynków, Ewidencji Podatkowej oraz Ksiąg Wieczystych. Oczekujemy utworzenia kompletnej i spójnej bazy informacji o nieruchomościach. Mowa oczywiście o danych fizycznych - dostępnych dziś w zbiorach Ewidencji Gruntów i Budynków, danych prawnych - zgodnych z treścią Ksiąg Wieczystych oraz danych ekonomicznych - wyrażonych w postaci wartości katastralnej. Niezwykle warta podkreślenia jest kwestia sprawnej aktualizacji zebranych informacji. Osiągalne jest to dzięki rzetelnej pracy m.in. geodetów, rzeczoznawców

majątkowych czy notariuszy. Efektem ich działań są operaty geodezyjne, operaty szacunkowe oraz wszelka dokumentacja notarialna związana z nieruchomościami. Na podstawie tych dokumentów można stwierdzić zakres i charakter zmian jakie zaszły w odniesieniu do konkretnych nieruchomości. Nie można również nie wspomnieć o niezbędnej aktualizacji w ramach procesu powszechnej taksacji. Kataster, funkcjonujący jako kompletne i dostępne źródło informacji o nieruchomościach, mógłby dać wiele możliwości ich wykorzystania. Nie tylko geodetom, pośrednikom czy prawnikom, ale też właścicielom oraz wszystkim zainteresowanym, nie koniecznie funkcjonującym zawodowo na rynku nieruchomości.

Jednym z celów wprowadzenia systemu katastralnego, a tym samym określenia i zaewidencjonowania wartości wszystkich nieruchomości jest wprowadzenie podatku katastralnego. Wykorzystanie wspomnianego systemu do celów fiskalnych budzi wiele wątpliwości i kontrowersji, ale z doświadczenia innych krajów wynika, że opodatkowanie nieruchomości oparte na ich wartości jest rozwiązaniem bardziej sprawiedliwym. Upatruje się w nim mniejszej wadliwości niż w obecnym stanie. Trzeba zaznaczyć, że Polska pozostaje jednym z nielicznych krajów w Europie, w którym podstawą naliczenia podatku od nieruchomości jest jej powierzchnia. Do tej grupy zaliczają się również Czechy, Słowacja i Słowenia, ale w ich przypadku dotyczy to nieruchomości budynkowych. W zdecydowanej większości krajów europejskich podstawą opodatkowania nieruchomości jest jej wartość (katastralna, rynkowa, czynszowa).

4. Wykorzystanie wartości katastralnej do naliczania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

Wprowadzenie systemu katastralnego może mieć również zastosowanie przy naliczaniu opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Wartość katastralna, mimo, iż nie może zastąpić wartości rynkowej, z założenia powinna być maksymalnie do niej zbliżona. Równie dobrze odzwierciedla różnice między cechami nieruchomości w bazie od porównania. Dodatkowym jej atutem jest sposób jej wyznaczania – ciągły i jednolity dla całej gminy, na podstawie szerokich baz do wyceny. Opłaty, o których mowa, naliczane są dziś na podstawie oszacowanej wartości rynkowej nieruchomości. Załóżmy, że na terenie gminy wybudowano sieć kanalizacyjną. Dla każdej nieruchomości, której wartość wzrosła, musi zostać stworzony odrębny operat szacunkowy określający jej wartość przed i po realizacji inwestycji (a każdej wyceny może przecież dokonać inny rzeczoznawca). Nie da się w takiej sytuacji uniknąć rosnących kosztów, które ponosi gmina. A przecież w zależności od przyjętego sposobu określania wartości kwoty naliczanych opłat mogą się znacznie od siebie różnić. Można jednak zaproponować inne rozwiązanie.

Punktem wyjścia jest sprawnie funkcjonujący kompletny system katastralny. Każda nieruchomość jest więc zaewidencjonowana opisana i ma określoną wartość katastralną – ustaloną w procesie powszechnej taksacji. Jeżeli zaistnieje przesłanka

do naliczenia opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości – na terenie gminy wybudowano sieć kanalizacyjną – to proces, którego efektem jest określenie kwoty opłaty, znacznie się uprości. Zadaniem rzeczoznawcy będzie jedynie zaktualizowanie określonej już wartości katastralnej nieruchomości. Na podstawie wartości zaktualizowanej i wartości wyjściowej można określić wzrost wartości nieruchomości. W konsekwencji wójt może naliczyć kwotę opłaty, którą obciąży właściciela. Warto zauważyć jak ważną rolę odgrywają okresowe kontrole wartości, o których mowa w rozporządzeniu (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE POWSZECHNEJ TAKSACJI). Pozwalają one oczywiście na sprawną aktualizację danych w systemie katastralnym, ale mogły być wykorzystane również dla potrzeb ustalania opłat adiacenckich lub planistycznych. Monitoring wartości katastralnych, zwłaszcza ten, który powinien się odbywać raz do roku, mógłby posłużyć do aktualizacji tych wartości.

Zaproponowane rozwiązanie znacznie zmniejsza wpływ indywidualnego podejścia rzeczoznawcy. W podejściu porównawczym do określenia wartości rynkowej nieruchomości można przyjąć bazę do porównania składającą się nawet z kilku nieruchomości. W przypadku procesu powszechnej taksacji rzeczoznawca powinien wybrać nieruchomości reprezentatywne „z uwzględnieniem charakterystycznych cech dla danego rodzaju nieruchomości w danej strefie taksacyjnej” (ROZPORZĄDZENIE W SPRAWIE POWSZECHNEJ TAKSACJI NIERUCHOMOŚCI). Wartości katastralne nieruchomości powinny być określone na podstawie możliwie szerokich baz do porównania. Cechuje je większa jednolitość niż w przypadku wartości rynkowych określanych indywidualnie. Opłaty ustalone z tytułu wzrostu wartości nieruchomości oparte o dane z katastru również będą mniej zróżnicowane. Mieszkańcom jest potrzebna świadomość sprawiedliwego określania wartości posiadanych gruntów i sposobu naliczania opłat. Sugerowany sposób ustalania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w oparciu o ich wartość katastralną jest bardziej obiektywny i jednolity oraz nie generuje dodatkowych kosztów związanych z wyceną, co z kolei jest niezaprzeczalnym plusem z punktu widzenia gmin.

5. Podsumowanie

W ramach gospodarki nieruchomości realizowane są zagadnienia, o których mowa w ustawie (USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI). Gospodarowanie nieruchomościami jest pojęciem szerszym, na które składają się procedury gospodarki nieruchomości, obsługi prawnej i geodezyjnej ale również planowania przestrzennego. Podstawowym celem ich realizacji powinno być przemyślane i racjonalne zagospodarowanie otaczającej nas przestrzeni. Wspomniane w pracy procesy gospodarowania nieruchomościami skutkują nie tylko zmianą stanu faktycznego czy prawnego nieruchomości, ale wiążą się także z konsekwencjami finansowymi. Kwota naliczona w ramach opłaty planistycznej lub adiacenckiej trafia wprost do budżetu władz lokalnych. Pozwala to na kolejne inwestycje i niesie ze sobą niewątpliwe korzyści dla mieszkańców.

Trzeba jednak zaznaczyć, że efektywność tych działań ściśle zależy od możliwości jakie daje nam kataster. Rozumiany jako źródło kompletnych informacji o nieruchomościach jest punktem wyjścia dla wszelkich działań realizowanych w ramach procedur planowania oraz gospodarowania przestrzenią. Wprowadzenie systemu katastralnego wiąże się z uporządkowaniem, zaktualizowaniem i ujednoczeniem informacji o nieruchomościach. Daje możliwości wykorzystania zawartych w nim danych w ramach procesu planowania przestrzennego, wyceny czy obrotu nieruchomościami i rozwoju rynków lokalnych. Już dziś możemy tego doświadczyć dzięki funkcjonowaniu geoportalu i elektronicznych ksiąg wieczystych. Fiskalny aspekt katastru, budzący w prawdzie wiele kontrowersji i obaw, wiąże się jednak z bardziej obiektywnym i sprawiedliwym spojrzeniem na nieruchomości. Umożliwia jednolity sposób opodatkowania jak i naliczania opłat związanych z gospodarowaniem nieruchomościami. Jednocześnie byłby to kolejny krok zbliżający nas do standardów europejskich.

Przy założeniu, że system katastralny jest kompletny i funkcjonuje sprawnie wykorzystanie zaproponowanych w pracy metod wyceny i sposobu ustalania opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości pozwoli na wyeliminowanie w znacznym stopniu czynnika subiektywnego z tego procesu oraz usprawni i ujednoczy przebieg procedur przy naliczaniu przedmiotowych opłat. Niezwykle ważne jest aby przesłanki dla ustalanych opłat były jasne i zrozumiałe, a właściciele mieli świadomość rzetelnie i sprawiedliwie określonej wartości nieruchomości. Wówczas wpływy do budżetów gminnych niewątpliwie wzrosną, a co za tym idzie ustalanie opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości przestanie być „nieopłacalne”.

6. Literatura

- CYMERMAN R., KOWALCZYK C., TELEGA T., 2009. *Opłaty adiacenckie*, Educaterra, Olsztyn
- CYMERMAN R., BAJEROWSKI T., KRYSZK H., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, 2008. Educaterra, Olsztyn
- Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*, 2010. Red. CYMERMAN R., Educaterra, Olsztyn
- CZAJA J., *Metody szacowania wartości rynkowej i katastralnej nieruchomości*, 2001. Komp-system, Kraków
- CZAJA J., PARZYCH P., *Szacowanie rynkowej wartości nieruchomości w aspekcie międzynarodowych standardów wyceny*, 2007. Kraków
- Szacowanie nieruchomości*, 2006. Red. J. DYDENKO, Dom Wydawniczy ABC
- HYCNER R., *Zagadnienia geodezyjno-prawne w gospodarce nieruchomościami*, 2006. Gall
- ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW W SPRAWIE WYCENY NIERUCHOMOŚCI I SPORZĄDZANIA OPERATU SZACUNKOWEGO z dnia 21 września 2004 r. (DZ.U. 2004 Nr 207 poz.2109)

ROZPORZĄDZENIE RADY MINISTRÓW W SPRAWIE Powszechnej TAKSACJI
NIERUCHOMOŚCI z dnia 29 czerwca 2005 r. (Dz.U. 2005 Nr 131, poz. 1092)

USTAWA O GOSPODARCE NIERUCHOMOŚCIAMI z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. 2004
Nr 141 poz.1492 z późn. zm.)

USTAWA O PLANOWANIU I ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM z dnia 27 marca
2003 r. (Dz.U. 2003 r. Nr 80 poz. 717 z późn. zm.)

ŻRÓBEK S., ŻRÓBEK R., KURYJ J., *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do
wybranych procedur*, 2006. Gall

Gospodarka nieruchomościami, Red. R. ŻRÓBEK. 2000. UWM, Olsztyn

ANALYSIS OF CHOSEN PROCESSES OF MANAGING REAL ESTATES IN THE ASPECT OF THE DEVELOPMENT OF THE CADASTRE

Justyna Jasiołek

Department of Geomatics

AGH University of Science and Technology in Krakow

e-mail: jasiolek@agh.edu.pl

Key words: *adjacent payment, planning payment, real estate management, cadastre, real estate value*

Abstract

Investment and economic properties are being assigned to real estates. It is possible to exploit the income potential hidden in them of action under the condition sensibly planned and consciously taken. They should be concentrated on achieving the best benefits possibly at the simultaneous optimal use of object real estates. Relations and procedures being aimed at rational developing the space surrounding us are based on the information acquired from the cadastral system. Efficiently the functioning cadastre is an only and irreplaceable source of the complete information about real estates and a point of departure for all action carried out as part of procedures of planning and managing the space. Completion of planned changes in the field it is a remaining issue in legal and geodetic activities which also constitute the aspect of the real estate management.

Real estate management with all her elaboratenesses manifests itself in many dimensions. These processes are deserving the particular attention which the realization not only means change of the legal and actual state real estates, but behind himself is also resulting in financial consequences. Processes which were being analysed are a division of the real estate, a structure of devices of the

technical infrastructure and passing (be change) of local development plan. Every of these activities causes the change of the value of the real estate. As a result it can be a base of financial burdens for property owners or budgets of the local authority.

For determining financial repercussions is necessary concentration on assessing the value of the real estate. It is important in order actually to select the base to the evaluation. Very way of monetary values should also include the idea of the legislator as well as numerous judicial decisions supplementing legal loopholes. Not less in this case also eliminating the subjective factor is significant in possibly the top stair. At the work an attempt of analysis of the consequence of processes of running a farm in the aspect to establish and to take was taken of payments on account of an increase in number of the real estate.

ZNACZENIE INFORMACJI I INFORMATYKI W PROCESIE GOSPODAROWANIA NIERUCHOMOŚCIAMI W ZASOBACH PUBLICZNYCH

Krystyna Celarek

*Katedra Prawa Administracyjnego
Wyższa Szkoła Biznesu w Dąbrowie Górniczej
e-mail: krystynacelarek@poczta.fm*

Słowa kluczowe: *informacja, informatyka, gospodarowanie nieruchomościami*

Streszczenie

Informacja i informatyka to dwa istotne elementy bez których administracja publiczna XXI wieku nie może funkcjonować. Wykorzystanie informacji i informatyki w procesie gospodarowania nieruchomościami w administracji publicznej stanowi gwarancję jawności działań oraz jest czynnikiem pozwalającym na lepsze zarządzanie nieruchomościami.

W niniejszym opracowaniu podjęłam próbę zwrócenia uwagi na znaczenie informacji i informatyki w procesie gospodarowania nieruchomościami przez administrację publiczną, skupiając uwagę na konieczności szerokiego rozumienia pojęcia „informacja” w szczególności poprzez pryzmat możliwości wykorzystania rozwiązań informatycznych w procesie zapewnienia jawności, przejrzystości działań administracji, a nie wyłącznie skupianie się na obowiązkach informacyjnych wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

1.Wprowadzenie

Prawo do uzyskiwania informacji zostało określone w art.61 Konstytucji – prawo do uzyskiwania informacji dotyczy działalności organów administracji publicznej oraz osób pełniących funkcje publiczne, a także działalności organów samorządu gospodarczego i zawodowego oraz innych osób i jednostek organizacyjnych w zakresie, w jakim wykonują one zadania władzy publicznej i gospodarują mieniem komunalnym lub majątkiem Skarbu Państwa oraz dostęp do dokumentów i wstęp na posiedzenia kolegialnych organów władzy publicznej pochodzących z publicznych wyborów, z możliwością rejestracji dźwięku lub obrazu. Nie jest jednak tak, iżby ustawodawca, który tak całościowo uregulował bezpośrednio w samej Konstytucji zakres i granice tego prawa, wyłączył dopuszczalność i potrzebę uzupełniających regulacji ustanowionych w tej materii. Mimo bowiem stosunkowo wyczerpującego unormowania bezpośrednio w Konstytucji prawa obywateli do dostępu do informacji zarówno, jeśli chodzi o zakres podmiotów obowiązanych zapewnić ten dostęp, jak i treść owych

informacji, nie można wykluczyć, iż i w tym zakresie zachodzi konieczność doprecyzowania – „dookreślenia” zarówno cech i zakresu podmiotów obowiązanych do udzielenia informacji, jak i samej treści tej informacji i sposobu jej pozyskiwania. Dowodem wskazującym na konieczność takiej uzupełniającej, w stosunku do art.61 Konstytucji, roli ustaw jest brzmienie art.1-5 oraz innych, ustawy z dnia 6 września 2001 r., o dostępie do informacji publicznej (SZEWC 2010).

Podmiotami prawa do informacji są zgodnie z regulacją art.61 Konstytucji RP obywatele, a prawo to niewątpliwie dotyczy relacji między jednostką a państwem, służy, bowiem m.in. kontroli działalności władzy. Tak określone prawo daje obywatelowi możliwość żądania od administracji określonego zachowania w postaci udzielenia informacji, zarówno w ramach czynnego obowiązku informowania, jak i biernego.

Ustawa z dnia 6 września 2001 r., o dostępie do informacji publicznej (tj. Dz. U z 2001 r., Nr 112, poz.1198 z późn. zm.) do kategorii informacji publicznych zaliczyła informację o majątku publicznym, w tym o majątku Skarbu Państwa i majątku jednostek samorządu terytorialnego.

Istotą postępu w budowie społeczeństwa informacyjnego jest konsekwentne rozszerzanie zbioru zadań publicznych udostępnianych drogą elektroniczną. Postęp ten nie będzie możliwy bez ścisłego współdziałania systemów informacyjnych (tj. ludzi, systemów, usług) jednostek administracji publicznej we wzajemnych relacjach oraz przede wszystkim w relacjach z obywatelami oraz podmiotami nienależącymi do administracji publicznej, w szczególności przedsiębiorcami (SZAFRAŃSKI 2008).

Zasada jawności i prawo obywatela do informacji zostało przyjęte przez polskiego ustawodawcę i wyrażone w akcie najwyższej rangi jakim jest Konstytucja. Przez jawność funkcjonowania administracji publicznej rozumieć należy stan względnej dostępności informacji pozostających w posiadaniu jej organów i innych podmiotów administrujących, a także obowiązek udzielania informacji przez te organy i podmioty osobom im niepodporządkowanym organizacyjnie i funkcjonalnie (MUCHA 2002).

W XXI wieku społeczeństwo oczekuje i wymusza wprowadzanie nowych modeli administracji i administrowania (SUPERNAT). Wykorzystanie informatyki jest dla administracji jednym z zasadniczych narzędzi umożliwiających jej dostosowanie do nowych zadań (KNOSALA i in. 1999). W niniejszym opracowaniu podjęłam próbę zwrócenia uwagi na znaczenie informacji i informatyki w procesie gospodarowania nieruchomościami przez administrację publiczną, skupiając uwagę na konieczności szerokiego rozumienia pojęcia „informacja” w szczególności poprzez pryzmat możliwości wykorzystania rozwiązań informatycznych w procesie zapewnienia jawności, przejrzystości działań administracji, a nie wyłączone skupianie się na obowiązkach informacyjnych wynikających z ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Obowiązki informacyjne w zakresie gospodarowania nieruchomościami mogłyby się wydawać, iż zostały wyczerpująco uregulowane w ustawie

o gospodarce nieruchomościami, i że w tym temacie nie ma za dużo do powiedzenia. Nic bardziej mylnego, wystarczy zapoznać się z wynikami kontroli NIK dotyczącymi zbywania nieruchomości przez jednostki samorządu terytorialnego i Skarb Państwa, w których znajdziemy informację o naruszeniu zasady jawności w obrocie nieruchomościami publicznymi poprzez niepodawanie do publicznej wiadomości pomimo obowiązku wynikającego z ustawy informacji o nieruchomościach przeznaczonych do zbycia, brak lub nieprawidłowe publikowanie ogłoszeń o przetargach itd. (Informacja o wynikach kontroli zbywania nieruchomości komunalnych przez gminy, NIK Delegatura w Lublinie: LLU-41022-2003), a już tematyka wykorzystania Biuletynu Informacji Publicznej do zamieszczania informacji dotyczących nieruchomości publicznych jest kompletnie zmarginalizowana, a szkoda przecież żyjemy w XXI wieku, wieku informacji i informatyzacji.

W opracowaniu postaram się zwrócić uwagę na dwa elementy: obowiązki informacyjne wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami w zakresie zbywania nieruchomości i problematykę ustawy o dostępie do informacji publicznej, jako instrumentu prawnego umożliwiającego nieograniczoną możliwość rozpowszechniania informacji publicznej, w tym za pomocą środków informatycznych, w tym oczywiście informacji związanych z gospodarowaniem m.in. zbywaniem nieruchomości publicznych. Właściwe postrzeganie znaczenia informacji i informatyki w gospodarowaniu nieruchomościami publicznymi pozwoli na pełniejsze urzeczywistnienie zasad: jawności zbywania nieruchomości publicznych, w tym przejrzystości procedur ich zbywania, równości uczestników postępowania, a także zapewnienia jednolitości stosowania przepisów poprzez wyeliminowanie rozbieżności interpretacyjnych i co najważniejsze ograniczenia zagrożeń korupcją przy zbywaniu nieruchomości publicznych. Do realizacji określonego powyżej celu została zastosowana metoda analityczno - dogmatyczna.

2. Obowiązki informacyjne organów administracji publicznej w procesie gospodarowania nieruchomościami.

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U z 2010 r., Nr 102, poz.651 z późn. zm.) określa m.in. zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego.

Przez zasób nieruchomości w rozumieniu ustawy należy rozumieć nieruchomości, które stanowią przedmiot własności Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa i nie zostały oddane w użytkowanie wieczyste oraz nieruchomości będące przedmiotem użytkowania wieczystego Skarbu Państwa, gminy, powiatu lub województwa. Zasobem nieruchomości Skarbu Państwa gospodarują z wyjątkiem przypadków określonych w ustawie starostowie, wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej.

Gminnym zasobem nieruchomości gospodaruje wójt, burmistrz albo prezydent miasta. Powiatowym zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd powiatu. Wojewódzkim zasobem nieruchomości gospodaruje zarząd województwa.

Istotne znaczenie w gospodarowaniu nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa oraz własność jednostek samorządu terytorialnego ma zastosowanie rozwiązań informatycznych, które pozwalają nie tylko na spełnianie obowiązków informacyjnych wynikających z konkretnych rozwiązań prawnych, ale przede wszystkim mają gwarantować jawność, przejrzystość działań administracji w zakresie gospodarowania nieruchomościami.

W art. 42 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami zostały wymienione wprost zasady:

- 1) jawności i jednolitości postępowania,
- 2) równego dostępu do udziału w przetargu,
- 3) nakorzystniejszego wyniku przetargu.

Określone jako wytyczne przy wydawaniu rozporządzenia wykonawczego w przedmiocie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów na zbycie nieruchomości publicznych oraz przeprowadzania rokowań po drugim przetargu. Najtrafniejsze uzasadnienie dla istnienia tych zasad zawiera się we fragmencie tezy orzeczenia Sądu Apelacyjnego w Rzeszowie z dnia 26 marca 1998 r., "tryb postępowania przetargowego przy sprzedaży nieruchomości Skarbu Państwa i gmin wprowadzono po to, aby było uczciwie, decyzje zapadały według jasnych reguł gry i miały na względzie korzyści społeczności lokalnej stanowiącej samorząd terytorialny" (PADRAK 2006). Wyrazem zasady jawności i jednolitości postępowania są przykładowo przepisy nakazujące publikowanie wykazów nieruchomości przeznaczonych do sprzedaży lub oddania w użytkowanie wieczyste (art. 35 ust. 1), ogłoszeń o przetargu, zaproszeń do rokowań (§ 25 rozporządzenia), wyników przetargu i rokowań (§ 12, 30 rozporządzenia), ponadto przepisy normujące przebieg przetargów i rokowań. W konsekwencji ustanowienia tych przepisów wszystkie podmioty ubiegające się o nabycie nieruchomości są jednakowo traktowane. Należy zauważyć, że już w uzasadnieniu cytowanego wyroku Sąd Apelacyjny wskazywał na istnienie zasady równych szans jako podstawy postępowania przetargowego (PADRAK 2006).

W przepisie art. 35 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami o czym była mowa powyżej statuowano zasadę jawności w zakresie gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, ta zasada jawności przejawia się w nałożeniu na właściwy organ obowiązku sporządzenia i podania do publicznej wiadomości wykazu nieruchomości z przeznaczeniem do sprzedaży, oddania w użytkowanie wieczyste, użytkowania, najmu lub dzierżawy. Wymienienie prawnych form gospodarowania w art. 35 ust.1 jest taksatywne, a jeśli, tak to inne formy nie wymagają oczywiście zachowania tej procedury. Zasada jawności – zamieszczona w przepisach ogólnych tego działu – oznacza też, że ustawodawca jednoznacznie

przesądził sposób podania wykazu nieruchomości do publicznej wiadomości (wywieszenie wykazu na okres 21 dni w siedzibie właściwego urzędu oraz podanie o tym informacji przez publiczne ogłoszenie w miejscowej prasie oraz w inny sposób zwyczajowo przyjęty, zamieszczenie na stronach internetowych). Przy gospodarowaniu mieniem publicznym, w szczególności przy sprzedaży nieruchomości przez podmiot władzy publicznej, musi być zachowana zasada jawności postępowania (Wyrok SN z dnia 11 maja 2005 r., III CK 562/04).

W przypadku zamiaru sprzedaży nieruchomości w wykazie określa się: oznaczenie nieruchomości według księgi wieczystej oraz katastru nieruchomości, powierzchnię nieruchomości, opis nieruchomości, przeznaczenie nieruchomości i sposób jej zagospodarowania, cenę nieruchomości, informacje o przeznaczeniu do sprzedaży, termin do złożenia wniosku przez osoby, którym przysługuje pierwszeństwo w nabyciu nieruchomości na podstawie art. 34 ust.1 pkt 1 i pkt 2.

W przypadku zgłoszenia się osób wymienionych w art.34 ust.1 ustawy o gospodarce nieruchomościami rozpatruje się wnioski osób uprawnionych do nabycia nieruchomości w drodze bezprzetargowej. W przypadku pozytywnego rozpatrzenia wniosku informacji o nieruchomości, której ten wniosek dotyczy, nie zamieszcza się w ogłoszeniu o przetargu (PADRAK 2006).

Z zastrzeżeniem art.37 ust.2 i 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nieruchomości są sprzedawane lub oddawane w użytkowanie wieczyste w drodze przetargu. Przetarg organizuje i przeprowadza właściwy organ. Przetarg przeprowadza się w formie: przetargu ustnego nieograniczonego, przetargu ustnego ograniczonego, przetargu pisemnego nieograniczonego, przetargu pisemnego ograniczonego. Ogłoszenie o przetargu podaje się do publicznej wiadomości – ogłoszenie o przetargu wywiesza się w siedzibie właściwego urzędu a ponadto informację o ogłoszeniu przetargu podaje się do publicznej wiadomości w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości a także na stronach internetowych właściwego urzędu. Zasady przeprowadzania przetargów określa Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 14 września 2004 r., w sprawie sposobu i trybu przeprowadzania przetargów oraz rokowań na zbycie nieruchomości (Dz. U. Nr 207, poz.2108 z późn. zm.).

Zgodnie z § 6 w/w rozporządzenia właściwy organ podaje do publicznej wiadomości ogłoszenie o przetargu co najmniej na 30 dni przed wyznaczonym terminem przetargu, w przypadku przetargu na zbycie nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 100.000 euro, ogłoszenie o przetargu zamieszcza się co najmniej na 2 miesiące przed wyznaczonym terminem przetargu w prasie codziennej ogólnokrajowej. W przypadku nieruchomości, których cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10.000.000 euro ogłoszenie zamieszcza się co najmniej dwukrotnie.

W przypadku przetargu na zbycie nieruchomości, której cena wywoławcza jest wyższa niż równowartość 10.000 euro, ogłoszenie o przetargu zamieszcza się w prasie o zasięgu obejmującym co najmniej powiat, na terenie którego położona jest zbywana nieruchomość, ukazującej się nie rzadziej niż raz w tygodniu.

W jednym ogłoszeniu o przetargu można zamieszczać informacje o przetargach na więcej niż jedną nieruchomość. Ogłoszenie o przetargu powinno być opublikowane na stronach internetowych właściwego organu.

Określenie wymaganego zasięgu rozpowszechniania czasopisma, w którym można publikować ogłoszenia o przetargach, jest gwarancją zasad jawności i równego dostępu do informacji o zbywanych nieruchomościach. Dbłość o zachowanie wspomnianych zasad wyraża się także w obowiązku publikowania ogłoszeń w Internecie (PADRAK 2006).

Zgodnie z § 12 ust.1 w/w rozporządzenia właściwy organ podaje do publicznej wiadomości wywieszając w siedzibie właściwego urzędu na okres 7 dni informację o wyniku przetargu, która powinna zawierać: datę i miejsce oraz rodzaj przeprowadzonego przetargu, oznaczenie nieruchomości będącej przedmiotem przetargu według katastru nieruchomości i księgi wieczystej, liczbę osób dopuszczonych oraz osób niedopuszczonych do uczestnictwa w przetargu, cenę wywoławczą nieruchomości oraz najwyższą cenę osiągniętą w przetargu albo informację o złożonych ofertach lub o niewybraniu żadnej z ofert, imię i nazwisko albo nazwę lub firmę osoby ustalonej jako nabywca nieruchomości. § 12 ust. 2 w/w rozporządzenia stanowi, iż w odniesieniu do określonych nieruchomości informację o wyniku przetargu zamieszcza się w Biuletynie Informacji Publicznej urzędu obsługującego ministra właściwego do spraw Skarbu Państwa. W mojej ocenie informacje o wyniku przetargu w obu przypadkach winny być zamieszczane w BIP, zupełnie niezrozumiałym jest, że w przypadku przetargu na sprzedaż np. nieruchomości jednostek samorządu terytorialnego informację o wyniku przetargu wystarczy wywiesić w siedzibie właściwego urzędu.

Śmiało można postawić tezę, iż skoro żyjemy w społeczeństwie informacyjnym, z informatyzowanym to należy zadbać o to, aby jak najwięcej informacji było zamieszczanych nie tylko na stronach internetowych urzędu ale również w Biuletynie Informacji Publicznej. Przykładowo w zakresie gospodarki nieruchomościami – "ogłoszenie w sposób zwyczajowo przyjęty" w XXI wieku to przecież chyba nie zawieszenie informacji na słupach ogłoszeniowych czy w sołtysówce w danych miejscowościach, ale proponuję traktować zamieszczenie w BIP jako sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości, gwarantuję, iż więcej osób zapozna się z tą informacją, niż w przypadku wywieszenia jej w/w sposób zwyczajowo przyjęty. Ponadto w wersji elektronicznej informację zamieszczoną w BIP będzie można "wzbogacić" poprzez dołączenie dodatkowo mapek, zdjęć nieruchomości co pozwoli na przekazanie zainteresowanym wyczerpującej informacji. Myślę, że warto w tym miejscu w kilku słowach scharakteryzować czym jest Biuletyn Informacji Publicznej.

Zgodnie z art. 8 ust.1 ustawy o dostępie do informacji publicznej tworzy się urzędowy publikator teleinformatyczny Biuletyn Informacji Publicznej – w celu powszechnego udostępniania informacji publicznej, w postaci ujednoliczonego systemu stron w sieci teleinformatycznej.

Samo określenie „urzędowy publikator teleinformatyczny” zawiera pewne przesłanki co do wykładni interpretowania charakteru „publikatora”. Ma on charakter „urzędowy”. Ustawodawca zdecydował się na przyznanie priorytetu nowoczesnemu, szybkiemu i perspektywicznemu medium informacyjnemu, jakim jest Internet (Aleksandrowicz 2004).

W przekazywaniu informacji kluczowe znaczenie ma prowadzenie Biuletynu Informacji Publicznej. Ustawa przyznaje stronie WWW Biuletynu status urzędowego publikatora teleinformatycznego, który powinien funkcjonować w postaci ujednoczonego systemu stron w sieci publicznej. Dzięki urzędowemu charakterowi informacje zamieszczone w publikatorze korzystają z domniemania prawdziwości. Jednocześnie ustawa wyznacza minimalny, obowiązkowy zakres informacji w BIP. Nie powoduje to jednak zbędnych ograniczeń, ponieważ każda informacja publiczna, której jawność nie jest ustawowo ograniczona, może znaleźć się w Biuletynie (zakres maksymalny) (Sibiga 2006). Dlatego podkreślam korzystajmy z tego maksymalnego zakresu i zamieszczajmy jak najwięcej informacji, które mogą być przydatne obywatelom, a jednocześnie przyczynią się do pogłębiania zaufania obywateli do administracji publicznej. Im szersza i bardziej wyczerpująca będzie informacja na temat nieruchomości Skarbu Państwa czy jednostki samorządu terytorialnego, kosztów ich utrzymania, planów co do zagospodarowania, tym obywatelom będzie łatwiej zrozumieć niektóre decyzje w zakresie zarządzania i gospodarowania tym mieniem. Jako mieszkaniec danej gminy w mojej ocenie mam prawo wiedzieć jakie nieruchomości składają się na zasób mienia gminnego czy powiatowego, jakie są plany ich rozdysponowania, umożliwia to obywatelom kontrolowanie administracji w zakresie gospodarności i rzetelności zarządzania tymi nieruchomościami. Ponadto taka polityka informacyjna pozwala nie tylko na pogłębianie zaufania obywateli ale może też przyczynić się do bardziej zdyscyplinowanego i konkretnego podejmowania decyzji co do dalszego ich przeznaczenia przez organy zarządzające.

3. Wnioski

Uważa się, że jawność, informacja jest wartością (jakością) psychologicznie i intelektualnie zrozumiałą, a jej źródłem był zwyczaj administracyjny, poczęty na gruncie nowej psychologii administracyjnej, dostrzegającej w administrowaniu „pod okiem” administrowanych, instrument ochrony przeciwko arbitralności administracji. Idea jawności administracji została z czasem poddana procesowi jurydyzacji i przybrała formę prawa do jawności administracyjnej, rozumianej, jako zespół środków prawnych pozwalających administrowanym „przeniknąć” system administracyjny. Jawność stała się zasadą, a obowiązek zachowania tajemnicy wyjątkiem (GÓRZYŃSKA 1999). Konsekwencją przyjęcia jawności administracyjnej jako jednej z zasad działania administracji jest pasywny obowiązek administracji odpowiadania, ujawniania informacji administrowanym zgodnie z ich potrzebami i zainteresowaniami oraz aktywny obowiązek

administracji informowania z własnej inicjatywy oraz obowiązek konsultowania. (GÓRZYŃSKA 1999).

Reasumując, informacje publiczne, w tym informacje na temat nieruchomości Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego, zasad ich zbywania, wydzierżawiania czy wynajmowania winny zostać umieszczone nie tylko na stronach internetowych danego urzędu, ale równocześnie w każdym przypadku w Biuletynie Informacji Publicznej w sposób dostępny dla każdego użytkownika Internetu. Oprócz tego zainteresowany, bez dodatkowych formalności, powinien mieć zapewnioną możliwość użycia środków komunikacji elektronicznej do „dopytania” organu w zakresie informacji, które nie znalazły się w BIP czy na stronie internetowej urzędu. W relacjach informacyjnych urząd – obywatel należy, bowiem przyjąć zasadę maksymalnego uproszczenia i odformalizowania elektronicznego dostępu do informacji (SIBIGA 2006).

Należy pamiętać, że coraz więcej obywateli oczekuje takiej samej obsługi przez administrację, jak w instytucjach komercyjnych. Dotyczy to wzajemnej komunikacji, ułatwień w komunikacji oraz wykorzystywania odpowiednich narzędzi tej komunikacji. Administracja musi się jak najszybciej zeuropeizować, dostosować do mobilnego społeczeństwa. Obywatelstwo europejskie wymusi na administracji realizację nowych obowiązków, które będzie musiała świadczyć wobec każdego obywatela UE, jaki pojawi się na terytorium Polski np. w zakresie zameldowania, nabywania nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa czy jednostek samorządu terytorialnego itp. (MONARCHA – MATLAK 2010).

Realizacja zasady informowania powinna odbywać się zgodnie z dyrektywami płynącymi z konstytucyjnej zasady demokratycznego państwa prawnego. Tym samym przy ocenie skutków jej praktycznego zastosowania należy uwzględnić przede wszystkim zasadę zaufania obywateli do państwa i prawa powszechnie zaliczaną do fundamentalnych reguł składających się na konstrukcję państwa prawnego.

4. Literatura

- ALEKSANDROWICZ T.R. 2004. Komentarz do ustawy o dostępie do informacji publicznej. Warszawa.
- GÓRZYŃSKA T. 1999. Prawo do informacji i zasada jawności administracyjnej. Zakamycze.
- KNOSALA E, ZACHARKO L, MATAN A. 1999. Nauka administracji. Zakamycze.
- MUCHA M. 2002. Obowiązki administracji publicznej w sferze dostępu do informacji. Wrocław.
- MONARCHA – MATLAK A. 2008. Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej. System Informacji Prawnej Lex 48/2010.
- PADRAK R. 2006. Komentarz do ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r., o gospodarce nieruchomościami. LEX/ el 2006.
- SIBIGA G. 2006. Podstawy prawne komunikacji elektronicznej w relacjach obywatel – organ administracji publicznej (od informacji do transakcji). Gdańsk.

- SUPERNAT J. Administrowanie przez sieć (www.supernat.pl/referaty..)
SZAFRAŃSKI B. 2008. Rola i miejsce e PUAP w modernizacji infrastruktury informacyjnej państwa (w:) red.G.Szpor. Prawne problemy informatyzacji administracji. Warszawa.
SZEWC A. 2010.Komentarz do ustawy o samorządzie gminnym, Samorząd gminny. Komentarz ABC.

THE IMPORTANCE OF INFORMATION AND INFORMATION TECHNOLOGY IN THE PROCESS OF MANAGEMENT OF PUBLIC REAL PROPERTIES

Krystyna Celarek

*The Academy of Business in Dąbrowa Górnicza
e-mail: krystynacelarek@poczta.fm*

Key words: *information, information technology, real property management*

Abstract

It is impossible for public administration to efficiently operate without information and information technology in the 21st century. The use of information and information technology in real property administration by public authorities is a guarantee of their transparent operation and an improved property management. In this study, I draw the reader's attention to the importance of information and information technology in the process of real property management conducted by public administration. I focus on the need to understand the concept of "information" broadly, in particular through the prism of opportunities to use IT solutions in the processes ensuring openness and transparency of administrative activities, and not only the fulfilment of information duties defined in the Real Property Management Act.

ANALIZA PRAWNO-PORÓWNAWCZA OPŁAT ADIACENCKICH ORAZ OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Monika Anna Ziniewicz

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Wydział Prawa i Administracji

e-mail: *ziniewicz.m@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *decyzja administracyjna, opłata adiacencka, opłata planistyczna, postępowanie administracyjne w gospodarce nieruchomościami*

Streszczenie

Gmina ma za zadanie zaspokajać podstawowe potrzeby społeczności zamieszkującej jej obszar. Na te działania potrzebuje środków finansowych, które musi pozyskiwać. W tym celu gmina została wyposażona przez ustawodawstwo w różne źródła dochodów własnych. W związku z tym jest społecznie sprawiedliwe gdy będzie je pobierała z korzyści osiągniętych przez jej mieszkańców. Jedną z takich korzyści jest wzrost wartości nieruchomości w wyniku konkretnych działań gospodarki nieruchomościami i konkretnych działań planistycznych. Konsekwencją tej korzyści jest ponoszenie przez mieszkańców opłat adiacenckich oraz opłaty planistycznej.

W pracy poddano analizie porównawczej opłaty adiacenckie wraz z opłatą planistyczną. Celem tej analizy jest wskazanie elementów znacznie różniących te rodzaje opłat oraz elementów wspólnych. Badania oparto o ustawę z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami (dalej u.g.n.) oraz o ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej u.p.z.p.), które regulują kwestie szeroko pojętego procesu inwestycyjnego.

1. Wprowadzenie

Opłaty adiacenckie oraz jednorazowa opłata planistyczna należą do jednej z grup opłat od nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Owy wzrost wartości nieruchomości powodują działania wpływające na ukształtowanie przestrzeni, należące m. in. do statutowych działań gminy, za pomocą których gmina realizuje swój lokalny interes publiczny. Celem tego interesu jest zaspokajanie podstawowych potrzeb społeczności zamieszkującej jej teren oraz poprawa warunków bytowych społeczności zamieszkującej na jej obszarze. W związku z powyższym istotą wymienionych powyżej opłat jest rekompensata za ponoszone przez gminę koszty, które przyczyniają się do polepszenia warunków przestrzennych i warunkują wzrost wartości nieruchomości.

Opłaty adiacenckie oraz jednorazowa opłata planistyczna leżą w sferze zainteresowań doktryny, praktyków oraz orzecznictwa z racji wielu nieścisłości w regulacjach prawnych. Dlatego kolejna próba podjęcia analizy tematu jest

uzasadniona powyższymi względami. Z tym że, celem niniejszej pracy jest analiza prawno-porównawcza ukazująca elementy wspólne oraz znacznie różnicujące omawiane opłaty. W analizie tej zostały porównane do siebie rodzaje opłat adiacenckich oraz zostały one porównane z opłatą planistyczną. Komparatystyka powyższych opłat została przeprowadzona według przyjętych przez autorkę elementów konstrukcji prawnej opłat w Tabeli nr 1. Analiza prawno-porównawcza opłat związanych ze wzrostem wartości nieruchomości. W badaniach wykorzystano metodę dogmatyczno-prawną oraz funkcjonalną analizę prawa. Źródło badań stanowią przepisy materialne ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz stanowiska doktryny i tezy podjętych wyroków przez sądownictwo administracyjne.

2. Element konstrukcji prawnej - źródło regulacji

Opłaty adiacenckie. Opłaty adiacenckie są uregulowane w ustawie o gospodarce nieruchomościami. W art. 4 tej ustawy ustawodawca zamieścił definicje wybranych pojęć, którymi należy się posługiwać, dokonując interpretacji tego aktu prawnego. Z definicji tej wynika, iż istnieją trzy rodzaje opłat adiacenckich pobierane w wymienionych w definicji przypadkach:

- opłata związana z budową urządzeń infrastruktury technicznej,
- opłata związana ze scaleniem i podziałem,
- opłata związana z podziałem nieruchomości.

Zdaniem A. Lorek, biorąc pod uwagę przesłanki ustawowe pozwalające na ustalenie poszczególnych rodzajów tych opłat, trzeba stwierdzić, że „opłata adiacencka” jest pojęciem zbiorczym (A. Lorek). Na odrębność regulacji prawnych dotyczących każdej z opłat adiacenckich zwrócił uwagę także NSA w uchwale z 22 listopada 1999 r. Obecnie pomimo że opłaty adiacenckie swoje źródło regulacji mają w jednej ustawie oraz w jednym *dziale III - Wykonywanie, ograniczanie lub pozbawianie praw do nieruchomości*, to o odrębności każdego rodzaju tej opłaty świadczy to, iż są one umieszczone w odrębnych rozdziałach. Przepisy dotyczące poszczególnych rodzajów tych opłat można stosować „odpowiednio” względem siebie tylko w sytuacji, gdy wyraźny przepis ustawy tak stanowi (Art. 98a u.g.n. dotyczący opłaty adiacenckiej związanej z podziałem nieruchomości, odsyła do odpowiedniego stosowania przepisów art. 144 ust. 2, art. 146 ust. 1a, art. 147 i art. 148 ust. 1-3 u.g.n., które regulują opłatę adiacencką związaną z budową urządzeń infrastruktury technicznej).

Opłaty adiacenckie a jednorazowa opłata planistyczna. Opłata planistyczna jest uregulowana przepisami prawa ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Przesłanki materialne poboru tej opłaty zawarte są w art. 36 wspomnianej ustawy. Jeżeli chodzi o źródło regulacji obu rodzaju opłat, to pobierane są one na podstawie innych ustaw. Inne są bowiem przesłanki pobierania tych opłat i stanowią one wobec tego odrębne konstrukcje materialnoprawne (I. Czaja-Hliniak).

Czyli element konstrukcyjny - źródło regulacji jest elementem różnicującym od siebie analizowane opłaty.

3. Element konstrukcji prawnej- właściwość organu I instancji

Stosownie do art. 98a ust. 1, 107 ust. 4, 145 ust. 1 u.g.n. wójt, burmistrz, prezydent miasta ustala opłatę adiacencką w drodze decyzji administracyjnej. Kompetencja w tym zakresie została przekazana organowi wykonawczemu gminy. Ustawodawca zdecydował aby trzy rodzaje opłat adiacenckich oraz opłatę planistyczną pobierał jeden organ. Wynika to z tego, iż wykonywanie instrumentów realizacyjnych gospodarki nieruchomościami i planowania przestrzennego, z których może wyniknąć pobranie opłat leży w kompetencji organu wykonawczego gminy (art. 25 ust. 2 u.g.n., art. 3 ust. 1 u.p.z.p., art. 15.ust. 1 u.p.z.p.) Wynika to również z tego, iż wójt burmistrz, prezydent miasta ma przyznaną kompetencję do wykonywania budżetu gminy (art. 30 ust. 1 pkt. 4 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym), stąd pobiera opłaty, które stanowią źródło dochodu gminy (H. Izdebski).

Czyli element konstrukcyjny taki jak właściwość organu jest elementem wspólnym dla 3 rodzajów opłat adiacenckich oraz opłaty adiacenckich i opłaty planistycznej.

4. Element konstrukcji prawnej – właściwość organu II instancji

Stosownie do art. 17 pkt. 1 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (dalej k.p.a.) organami wyższego stopnia w stosunku do jednostek samorządu terytorialnego (gminy) są samorządowe kolegia odwoławcze. Kolegia są organami właściwymi do rozpatrywania odwołań od decyzji ustalających opłaty adiacenckie oraz opłatę planistyczną. W badanym elemencie konstrukcji prawnej opłat widać wyraźnie, iż organ II instancji w sprawach opłat adiacenckich i opłaty planistycznej jest elementem wspólnym.

5. Element konstrukcji prawnej – decyzja uznaniowa oraz decyzja związana

Opłaty adiacenckie. Z obecnej regulacji prawnej tej opłaty wynika, iż organ gminy może ustalić opłatę adiacencką w wyniku przeprowadzonego podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 98 a ust. 1, 145 ust. 1 u.g.n.). Natomiast w wyniku scalenia i podziału, po spełnieniu się przesłanek organ jest zobowiązany do jej ustalenia (art. 107 ust. 4 u.g.n.). W przypadku art. 107 ust. 4, gdy podejmowana jest decyzja związana – nie ma miejsca na uznanie administracyjne. Decyzja ustalająca opłatę adiacencką w sytuacji ziszczenia się ustawowych przesłanek zostanie naliczona. Taka regulacja prawna nie narusza zasady równości (art. 32 ust. 1 Konstytucji RP). Natomiast obecna regulacja prawna ustalania opłaty adiacenckiej w wyniku podziału nieruchomości oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej oparta jest na uznaniu administracyjnym. Takie rozwiązanie prawne, w sytuacji gdy różne podmioty znalazłyby się w takiej samej sytuacji prawnej pod względem warunków

ustawowych koniecznych do ustalenia tego rodzaju daniny publicznej, stanowiłoby niewątpliwie naruszenie zasady równości i może doprowadzać do nadużyć. Dalej należy wskazać, iż fakultatywność wydania decyzji ustalającej wysokość opłaty adiacenckiej w wyniku dwóch wspomnianych procedur, stwarza sytuację, że gmina może dobrowolnie zrezygnować z przydzielonych jej w drodze ustawy źródeł dochodu. Wówczas to bez uzasadnionej przyczyny, zmniejsza swoje potencjalne możliwości realizacji postawionych przed nią zadań (wyrok NSA z 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02).

Z powyższej analizy związanego i uznaniowego charakteru decyzji ustalającej opłatę adiacencką widać wyraźnie, iż jest to element konstrukcji prawnej odróżniający od siebie 3 rodzaje opłat adiacenckich.

Opłaty adiacenckie a opłata planistyczna. Stosownie do art. 37 ust. 6 u.p.z.p. wójt, burmistrz, prezydent miasta ustala jednorazową opłatę w decyzji administracyjnej. Z powyższego przepisu ustawy wynika, iż ustalenie opłaty planistycznej nie zostało pozostawione uznaniu administracyjnemu. Po spełnieniu się materialnych przesłanek organ jest zobowiązany do bezzwłocznego wszczęcia postępowania oraz ustalenia jednorazowej opłaty. Termin prawa administracyjnego „bezzwłocznie” oznacza bez względnej zwłoki i w terminie prekluzyjnym 5 lat od dnia obowiązywania nowego planu miejscowego lub jego zmiany (B. Adamiak, J. Borkowski).

Związany charakter decyzji o ustaleniu opłaty planistycznej jest elementem wspólnym konstrukcji również dla opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału. Natomiast różnicuje tę opłatę od opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości i budowy urządzeń infrastruktury technicznej.

6. Element konstrukcji prawnej – zakres podmiotowy

Opłaty adiacenckie. Decyzja ustalająca opłatę adiacencką z tytułu podziału oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej jest skierowana do: właścicieli (współwłaścicieli) nieruchomości, użytkowników (współużytkowników) wieczystych, którzy wnieśli opłaty roczne za cały okres użytkowania wieczystego, lub którzy są zwolnieni od ponoszenia opłat rocznych (art. 98a, art. 144 u.g.n.).

Natomiast decyzja ustalająca opłatę adiacencką z tytułu scalenia i podziału nieruchomości jest skierowana do uczestników, którzy otrzymali nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału (art. 107 ust. 1 u.g.n.). Uczestnikami postępowania w sprawie scalenia i podziału nieruchomości według art. 103 ust. 1 u.g.n. są: właściciele (współwłaściciele) nieruchomości; użytkownicy (współużytkownicy) wieczystości nieruchomości, jeżeli nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste (a więc wszyscy użytkownicy wieczystości, łącznie z tymi, którzy wnoszą opłaty roczne z tytułu użytkowania wieczystego); samoistni posiadacze nieruchomości, którzy niejako „zastępują” właścicieli nieruchomości, co stanowi pewnego rodzaju odmienność na tle regulacji prawnej dwóch pozostałych rodzajów opłat adiacenckich (A. Lorek).

Z powyższej analizy widać wyraźnie, iż zakres podmiotowy opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości różni się od zakresu podmiotowego pozostałych opłat. Będzie to miało związek z podwójnym obciążeniem użytkowników wieczystych w sytuacji scalenia i podziału, ponieważ obligatoryjnie poniosą oni zobowiązanie opłaty adiacenckiej oraz zapłacą za wzrost wartości nieruchomości z tego tytułu przy aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W doktrynie istnieje również stanowisko, iż pojawienie się tych dwóch opłat nie jest obciążeniem dla właścicieli, tylko zwykłym zobowiązaniem publicznoprawnym oraz cywilnoprawnym i nie należy z nakładania ich rezygnować (G. Bieniek. Rudnicki).

Opłata adiacencka a opłata planistyczna. Stosownie do art. 36 ust. 4 u.p.z.p. jednorazową opłatę ponosi właściciel(współwłaściciel) oraz użytkownik (współużytkownik) wieczysty. Zakres podmiotowy opłaty planistycznej jest zbliżony do zakresu podmiotowego opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości, oraz różni się w kwestii użytkowników wieczystych od zakresu podmiotowego pozostałych opłat adiacenckich.

Pozostaje jeszcze zagadnienie samoistnego posiadacza. Jednoznaczne brzmienie art. 98a ust. 1 u.g.n., 144 ust. 1 u.g.n. oraz 36 ust. 4 u.p.z.p. wyłącza możliwość nałożenia obowiązku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, budowy urządzeń infrastruktury technicznej oraz jednorazowej opłaty planistycznej na samoistnych posiadaczy, o których mowa w przypadku scalenia i podziału (art. 103 ust. 1 u.g.n.). Jednak można bronić tezy, iż w przypadku braku księgi wieczystej oraz braku danych dotyczących osoby właściciela dopuszczalne jest skorzystanie z wszelkich dostępnych środków dowodowych, dokumentujących prawo własności, gdy konkretna osoba uważa się za właściciela, a okoliczność ta nie jest sporna. Stąd za właściciela można uznać samoistnego posiadacza nieruchomości, który nabył prawo własności w drodze zasiedzenia (art. 172 k.c.)(G. Bieniek).

7. Element konstrukcji prawnej - zakres przedmiotowy

W każdym przypadku ponoszonej opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej zakresem przedmiotowym będzie nieruchomość gruntowa, której wartość wzrasta w wyniku działań publicznych wykonanych przez gminę. Nieruchomość gruntowa według art. 46 kc, to część powierzchni ziemi stanowiąca odrębny przedmiot własności. Z reguły działania gminy przeprowadzane są na nieruchomościach gruntowych, które nie mają w miejscowych planach przeznaczenia na grunty rolne i leśne, a w przypadku braku planu miejscowego wykorzystywanych na cele rolne i leśne.

Zatem element konstrukcji prawnej - zakres przedmiotowy jest cechą wspólną omawianych w pracy opłat.

8. Element konstrukcji prawnej - materialnoprawne przesłanki ustalenia opłaty

Opłaty adiacenckie. Według art. 4 pkt 11 u.g.n. warunkiem koniecznym do pobrania opłaty adiacenckiej jest wzrost wartości nieruchomości, spowodowany działalnością głównie gminy. Kolejnym warunkiem ustalenia jej wysokości jest podjęcie przez radę gminy uchwały o wysokości stawki procentowej tej opłaty w zależności od przeprowadzanej procedury. Następnie może być podjęta decyzja o jej ustaleniu przez właściwy organ w postępowaniu administracyjnym we wskazanym przez przepisy prawne terminie (3 lata w przypadku podziału nieruchomości oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej). W przypadku scalenia i podziału termin ustala się w ugodzie lub w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

Z powyższego wynika, iż wzrost wartości nieruchomości spowodowany działaniami wskazanymi w ustawie o gospodarce nieruchomościami jest cechą wspólną w zagadnieniu opłat adiacenckich oraz ich istotą. Elementem wspólnym jest również ustalenie stawki procentowej w uchwale oraz wskazanie terminu materialnego, który w przypadku upływu skutkuje niemożnością nawiązania stosunku materialnego.

Elementy różniące opłaty adiacenckie od siebie w aspekcie przesłanek materialnych to zdarzenia prawne i faktyczne, które powodują wzrost wartości nieruchomości. Mianowicie w przypadku podziału jest to zatwierdzenie projektu podziału decyzją ostateczną (art. 98a ust. 1a u.g.n.). W przypadku scalenia i podziału jest to wejście w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości. Natomiast w przypadku budowy urządzeń infrastruktury technicznej jest to stworzenie warunków do podłączenia do urządzeń infrastruktury technicznej lub do korzystania z wybudowanej drogi (art. 145 ust. 1 u.g.n.).

Opłata adiacencka a opłata planistyczna. Z analizy art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wynika, iż ustalenie jednorazowej opłaty planistycznej może nastąpić przy wystąpieniu następujących przesłanek: położenie nieruchomości na obszarze, dla którego uchwalono lub zmieniono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego; wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą planu; zbycie nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego a następnie ustalenie jednorazowej opłaty w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy lub jego zmiana stały się obowiązujące.

Z powyższych przesłanek wynika, iż tylko wzrost wartości nieruchomości w wyniku poczynionych zdarzeń jest wspólnym elementem konstrukcji omawianych opłat.

9. Element konstrukcji prawnej - termin wydania decyzji o ustaleniu opłaty

Opłaty adiacenckie. W tym zagadnieniu problem sprowadza się do tego, czy termin wskazany w ustawie przez ustawodawcę do ustaleniu opłaty dotyczy decyzji administracyjnej wydanej w I czy w II instancji. Stanowiska doktryny oraz orzecznictwa były różne do czasu wydania wyroku przez NSA z dnia 11 stycznia

2010 r., I OPS 5/09. Tezy omawianego wyroku głoszą wyraźnie, iż mając na względzie brzmienie art. 98a ust. 1 u.g.n. należy uznać, iż ustalenie opłaty adiacenckiej, o której w nim mowa powinno nastąpić decyzją ostateczną przed upływem terminu wskazanego w tym przepisie (3 lata). Odmiennie to zagadnienie kształtuje się w przypadku art. 145 ust. 2 u.g.n., bowiem NSA w uchwale z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09 wyjaśnił, iż trzyletni termin, o którym mowa w art. 145 ust. 2 u.g.n. dotyczy rozstrzygnięcia przez organ pierwszej instancji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Dokonując analizy przepisu 107 ust. 4 u.g.n. i stosując analogię powyższych tez przytoczonych wyroków należy uznać, iż opłata adiacencka z tytułu scalenia i podziału musi być ustalona, w określonych terminie w ugodzie lub w uchwale o scaleniu i podziale, decyzją ostateczną.

Opłaty adiacenckie a opłata planistyczna. Termin ustalenia renty planistycznej kształtuje się inaczej niż w przypadku opłat adiacenckich. Bowiem prekluzyjny termin 5 lat (art. 37 ust. 3 u.p.z.p.) od dnia obowiązywania nowego planu zagospodarowania przestrzennego lub jego zmiany zobowiązuje organ administracji publicznej do wszczęcia stosowanego postępowania w sprawie ustalenia tej opłaty (Z. Niewiadomski). Wynika to, z tego iż w przypadku strony, której wartość nieruchomości z tego tytułu obniżyła się, może ona dochodzić roszczenia przed sądem nawet po upływie terminu przewidzianego w tym przepisie, jeżeli przed jego upływem skierowała do gminy żądanie wypłaty odszkodowania.

W związku z powyższymi uwagami, element konstrukcji prawnej – termin naliczenia opłaty różnicuje wszystkie omawiane opłaty.

10. Element konstrukcji prawnej – wzrost wartości nieruchomości jako podstawa obliczenia opłaty

Opłata adiacencka. Opłata adiacencka stanowi pewną część przyrostu wartości nieruchomości. W zależności od rodzaju opłaty stawka procentowa wynosi odpowiednio maksymalnie 30% lub 50% wzrostu wartości nieruchomości (art. 98a ust. 1, art. 107 ust. 1, art. 146 ust. 2 u.g.n.).

Opłata adiacencka a opłata planistyczna. Stosowanie do art. 36 ust. 4 u.p.z.p. wysokość opłaty planistycznej nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości. Ustawodawca również w tym przypadku uzależnia poziom opłaty od wzrostu wartości nieruchomości tak jak w przypadku opłat adiacenckich.

Stąd wzrost wartości nieruchomości jest elementem wspólnym konstrukcji prawnej.

W związku z tym, warto poruszyć istotne kwestie. Otóż, ustawodawca w zapisach dwóch ustaw zdecydował, iż jedynym prawnie dopuszczalnym materiałem dowodowym w postępowaniu administracyjnym zmierzającym do ustalenia opłaty jest opinia rzeczoznawcy majątkowego w postaci operatu szacunkowego. Należy się zastanowić nad obecną konstrukcją prawną tego zagadnienia, bowiem rzeczoznawca majątkowy według obecnych regulacji

(art. 36 ust. 4 u.p.z.p. – „Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30 % wzrostu wartości nieruchomości”; § 13 ust. 2 r.s.p.n. – „Opłata adiacencka, ustalona na podstawie wartości nieruchomości.”) występuje nie jako „biegły w postępowaniu” ani jako „współdziałający” tylko występuje jako „współdecydujący” o wysokości opłaty adiacenckiej. Występując jako osoba trzecia nie ponosi za to odpowiedzialności, ponieważ odpowiedzialność w postępowaniu administracyjnym w całości spoczywa po stronie organu.

Autor publikacji przyłącza się głosu D. Wilkowskiej, aby wprowadzić zmiany w przepisach prawa, które miały by polegać na konkretnym wprowadzeniu zapisu, tak jak w przypadku art. 146 ust. 1a u.g.n., iż ustalenie opłaty adiacenckiej następuje „po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego” określającej wartość nieruchomości (D. Wilkowska).

11. Element konstrukcji prawnej – wartość nieruchomości

Sprawa określenia wartości nieruchomości jest elementem odróżniającym każdą z omawianych w referacie opłat. Różnice spowodowane są tym, iż mogący zaistnieć wzrost wartości nieruchomości jest spowodowany różnymi zdarzeniami.

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości wartość nieruchomości przed i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 98a ust. 1 u.g.n.). Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości (art. 98a ust. 1 u.g.n.).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem oraz nieruchomości przydzielonych w wyniku scalenia i podziału określa się według cen na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości (§12 ust. 3 r.s.p.n.). Stan nieruchomości przed scaleniem i podziałem przyjmuje się na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, a stan po scaleniu i podziale nieruchomości przyjmuje się na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości (§12 ust. 1 r.s.p.n.).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 146 ust. 3 u.g.n.). Stan przed wybudowaniem i stan po wybudowaniu przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 146 ust. 3 u.g.n.).

W przypadku opłaty planistycznej wartość nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą planu oraz po uchwaleniu lub zmianie określa się według cen z dnia zbycia nieruchomości (§ 50 ust.2 r.w.n.s.o.s.). Stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany (§50 ust. 2 r.w.n.s.o.s.).

Z powyższej analizy widać wyraźne różnice na tle określania wartości nieruchomości i konieczności przyjmowania różnego stanu nieruchomości do potrzeb wyceny, stąd element konstrukcji prawnej – wartość nieruchomości istotnie odróżnia od siebie opłaty omawiany w pracy.

12. Element konstrukcji prawnej – stawka procentowa

Stawka procentowa jest elementem wspólnym konstrukcji prawnej omawianych opłat. W wyniku to z tego, iż istotą każdej opłaty jest podzielenie się osiągniętą korzyścią, czyli wzrostem wartości nieruchomości w procencie ustalonym przez gminę. Różnica jest tylko w poziomie i sposobie jej ustalania.

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości (art. 98a ust. 1).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale, w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości (art. 107 ust. 1 i 2).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości (art. 146 ust. 2).

W przypadku opłaty planistycznej wysokość stawki procentowej opłaty planistycznej nie większej niż 30% wzrostu wartości nieruchomości ustala rada gminy w uchwale wprowadzającej nowy plan miejscowy lub w uchwale zmieniającej istniejący plan (art. 15 ust. 2 pkt 12, art. 36 ust. 4).

Należy tutaj przytoczyć stanowisko NSA z dnia 14 stycznia 2003 r. (I SA 2293/02, www.orzeczenia.nsa.gov.pl) w sprawie ustalania zerowej stawki procentowej, czego przepisy prawa jasno nie wykluczają. Sąd orzekł, iż ustalenie stawki procentowej opłaty adiacenckiej w wysokości 0% stanowi rezygnację ze źródła dochodów gminy określonego w ustawie i jest zatem obejściem przepisów konstytucyjnych i ustawy o gospodarce nieruchomościami.

13. Element konstrukcji prawnej – obowiązek wniesienia opłaty

Opłaty adiacenckie. Obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej jest tak samo skonstruowany w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej. Bowiem obowiązek powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stała się ostateczna; w przypadku rozłożenia na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty (art. 148 ust. 1 w zw. art. 98a ust. 1).

Obowiązek ten w przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu scalenia i podziału nieruchomości ustawodawca pozostawił w gestii:

- wójta, burmistrza, prezydenta miasta oraz osób zobowiązanych do zapłaty opłaty adiacenckiej, którzy mają możliwość zawarcia ugody administracyjnej przez podpisanie protokołu uzgodnień,
- rady gminy podejmującej uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości, w razie nie dojścia do powyższej ugody (art. 107 ust. 3 u.g.n.).

Oplata adiacencka a oplata planistyczna. Obowiązek wniesienia opłaty w przypadku jednorazowej opłaty planistycznej powstaje w dniu, w którym decyzja o ustaleniu opłaty planistycznej staje się ostateczna (wykonanie decyzji następuje po upływie terminu do wniesienia odwołania - art. 130 k.p.a.). W tym przypadku ustawodawca nie określił odrębnego postępowania, więc zastosowanie będą miały przepisy kodeksu postępowania administracyjnego, co znacznie odróżnia się od odrębnego uregulowania tej kwestii w przypadku opłat adiacenckich.

Stąd jest to element również różnicujący opłatę planistyczną od opłat adiacenckich.

14. Podsumowanie

Reasumując powyższe rozważania należy stwierdzić, iż z analizy prawno-porównawczej 3 rodzajów opłat adiacenckich oraz opłat adiacenckich z opłatą planistyczną przeprowadzonych w Tabeli nr 1 na podstawie przepisów materialnych ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz stanowisk doktryny i orzecnictwa sądów administracyjnych wynika, iż opłaty te mają ze sobą elementy konstrukcji prawnej wspólne jak i znacznie je różniące.

Do tych pierwszych należą (zaznaczono w Tabeli nr 1 na szaro):

- istota opłaty adiacenckiej, czyli rekompensata za ponoszone koszty przez gminę,
- zakres przedmiotowy działań publicznoprawnych oraz wzrostu wartości nieruchomości – nieruchomość gruntowa,
- kompetencje organu I (wójt, burmistrz, prezydent miasta) oraz II instancji (SKO),
- podstawa obliczenia opłaty adiacenckiej, czyli wzrost wartości nieruchomości w wyniku przeprowadzonego działania publicznoprawnego,
- wartość nieruchomości określoną przez rzeczoznawcę majątkowego w opinii w postaci operatu szacunkowego.

Do tych drugich należą:

- odmienne akty prawne oraz przepisy prawne,
- charakter uznaniowy bądź związany decyzji ustalającej opłatę,
- zakres podmiotowy decyzji ustalającej opłatę,
- przesłanki materialnoprawne do ustalenia opłaty adiacenckiej,
- termin wydania decyzji o ustalenia opłaty adiacenckiej,
- sposób określenia wartości nieruchomości,

– obowiązek wniesienia opłaty adiacenckiej.

Analizując powyższe wyniki badań komparatystyki opłat adiacenckich oraz opłat adiacenckich i opłaty planistycznej wynika, iż trzy rodzaje opłat adiacenckich mają te same elementy konstrukcji prawnej wspólne i różnicujące je co opłaty adiacenckie i renta planistyczna.

Tabela 1

Analiza prawno-porównawcza opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości

Element konstrukcji opłaty adiacenckiej	RODZAJ OPŁATY			
	OPŁATA ADIACENCKA			RENTA PLANISTYCZNA
	z tytułu podziału nieruchomości	z tytułu scalenia i podziału nieruchomości	z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej	
Źródło regulacji	Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami			Ustawa z 21 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
	art. 98 a u.g.n. opłata nie wynika z ustawy podatkowej	art. 107 u.g.n. opłata nie wynika z ustawy podatkowej	art. 144-148b u.g.n. opłata nie wynika z ustawy podatkowej	art. 36 – 37 u.p.z.p. opłata nie wynika z ustawy podatkowej
Właściwy organ I instancji	wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 98a ust. 1 u.g.n.)	wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 107 ust. 4 u.g.n.)	wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 145 ust. 1 u.g.n.)	wójt, burmistrz, prezydent miasta (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)
Organ odwoławczy	SKO (art. 17 pkt 1 k.p.a.)	SKO (art. 17 pkt 1 k.p.a.)	SKO (art. 17 pkt 1 k.p.a.)	SKO (art. 17 pkt 1 k.p.a.)
Związany charakter	-	opłatę adiacencką ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze decyzji, zgodnie z ugodą lub uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości (art. 107 ust. 4 u.g.n.)	-	wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)
Uznaniowy charakter	wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką (art. 98a ust. 1 u.g.n.)	-	wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką (art. 145 ust. 1 u.g.n.)	-
Zakres podmiotowy	właściciel lub użytkownik wieczysty, który wniósł opłaty za cały okres użytkowania wieczystego, lub który jest zwolniony od ponoszenia opłat rocznych (art. 98a ust. 1 u.g.n.)	właściciele, użytkownicy wieczysti, samoistni posiadacze nieruchomości (Art. 107 ust. 1 w zw. z art. 103 ust. 1 u.g.n.)	właściciel lub użytkownik wieczysty, który wniósł opłaty za cały okres użytkowania wieczystego, lub który jest zwolniony od ponoszenia opłat rocznych (art. 144 u.g.n.)	właściciel lub użytkownik wieczysty (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)
Zakres przedmiotowy	nieruchomość, której wartość wzrosła z tytułu podziału nieruchomości (art. 98a ust. 1 u.g.n.)	nieruchomość, której wartość wzrosła z tytułu scalenia i podziału nieruchomości (art. 107 ust. 1 u.g.n.)	nieruchomość, której wartość wzrosła z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej (art. 146 ust. 1 u.g.n.)	nieruchomość, której wartość wzrosła w związku z uchwaleniem planu miejscowego lub jego zmianą (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)

Znaczenie opłaty	na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny - podzielenie się z gminą korzyścią w postaci wzrostu wartości nieruchomości	na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny - podzielenie się z gminą korzyścią w postaci wzrostu wartości nieruchomości	na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny- brak procedury	na wniosek i koszt osoby, która ma w tym interes prawny- brak procedury
	z urzędu - brak opłaty	z urzędu - partycypacja w kosztach procedury scalenia i podziału ponoszonych przez gminę	z urzędu - partycypacja w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej	z urzędu - podzielenie się z gminą korzyścią w postaci wzrostu wartości
Materialnoprawne przesłanki ustalenia opłaty	zatwierdzenie podziału wszczętego na wniosek decyzją ostateczną (art. 98s ust. 1 zd. 3 u.g.n.)	podjęcie uchwały o scaleniu i podziale oraz określenie w niej stawki procentowej opłaty adiacenckiej (art. 107 ust. 2 u.g.n.)	stworzenie warunków do podłączenia nieruchomości do urządzeń infrastruktury technicznej albo warunków do korzystania z wybudowanej drogi (art. 145 ust. 1 u.g.n.)	położenie nieruchomości na obszarze, dla którego uchwalono lub zmieniono miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)
	wzrost wartości nieruchomości spowodowany podziałem nieruchomości (art. 98s ust. 1 zd. 1 u.g.n.)	wzrost wartości nieruchomości spowodowany przeprowadzeniem scalenia i podziału nieruchomości (art. 107 ust. 1 u.g.n.)	wzrost wartości nieruchomości spowodowany wybudowaniem drogi lub wymienionych w ustawie urządzeń infrastruktury technicznej (art. 146 ust. 1 u.g.n.)	wzrost wartości nieruchomości spowodowany uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)
	obowiązki rady gminy ustalającej stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości w dniu, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna lub orzeczenie o podziale stało się prawomocne (art. 98a ust. 1a u.g.n.)	ustalenie przez wójta, w drodze ugody z osobami zobowiązanymi do wniesienia opłat adiacenckich, terminów i sposobu wnoszenia tych opłat przez podpisanie protokołu uzgodnień; w sytuacji, kiedy nie dojdzie do ugody, o terminie i sposobie zapłaty rozstrzyga rada gminy, podejmując uchwałę o scaleniu i podziale (art. 107 ust. 3 u.g.n.)	obowiązki rady gminy ustalającej stawkę procentową opłaty adiacenckiej z tytułu udziału w kosztach budowy urządzeń infrastruktury technicznej w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (art. 145 ust. 2 u.g.n.)	zbycie nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego (art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)
Przesłanka negatywna	upływ 3 lat od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna (art. 98a ust. 1 zd. 3 u.g.n.)	-	upływ 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z	upływ 5 lat od dnia, w którym plan zagospodarowania przestrzennego został uchwalony lub dokonano jego zmiany (art. 37 ust. 4 u.p.z.p.)

			wybudowanej drogi (art. 145 ust. 2 u.n.)	
Termin wydania decyzji o ustaleniu opłaty	ustalenie opłaty może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, kiedy decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna (art. 98a ust. 1 zd. 3 u.g.n.)	opłatę adiacencką ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta, w drodze decyzji, zgodnie z ugodą lub uchwałą o scaleniu i podziale nieruchomości (art. 107 ust. 4 u.g.n.)	wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków (art. 145 ust. 2 u.g.n.)	wójt, burmistrz albo prezydent miasta ustala opłatę w drodze decyzji, <i>bezzwłocznie</i> po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego z dnia sporządzenia umowy sprzedaży (art. 37 ust. 6 u.p.z.p.)
	decyzja II instancji	decyzja II instancji	decyzja I instancji	decyzja I instancji
Podstawa obliczenia opłaty - wzrost wartości nieruchomości	różnica między wartością nieruchomości po podziale a wartością przed podziałem nieruchomości	różnica między wartością nieruchomości po scaleniu i podziale a wartością przed scaleniem i podziałem	różnica między wartością nieruchomości po wybudowaniu infrastruktury technicznej a wartością przed wybudowaniem infrastruktury technicznej	różnica między wartością nieruchomości określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu obowiązującego po uchwaleniu lub zmianie planu miejscowego a wartością, określoną przy uwzględnieniu przeznaczenia terenu, obowiązującego przed zmianą tego planu, lub faktycznego sposobu wykorzystywania nieruchomości przed jego uchwaleniem
Wartość nieruchomości	wartość nieruchomości przed i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 98a ust. 1 u.g.n.)	wartość nieruchomości przed scaleniem i podziałem oraz nieruchomości przydzielonych w wyniku scalenia i podziału określa się według cen na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości (§12 ust. 3 r.s.p.n.)	wartość nieruchomości przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej i po ich wybudowaniu określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 146 ust. 3 u.g.n.)	wartość nieruchomości przed uchwaleniem lub zmianą planu oraz po uchwaleniu lub zmianie określa się według cen z dnia zbycia nieruchomości (§ 50 ust.2 r.w.n.s.o.s.)
	stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości (art. 98a ust. 1 u.g.n.)	stan nieruchomości przed scaleniem i podziałem przyjmuje się na dzień wejścia w życie uchwały o przystąpieniu do scalenia i podziału nieruchomości, a stan po scaleniu i podziale nieruchomości przyjmuje się na dzień wejścia w życie uchwały o scaleniu i podziale nieruchomości (§12 ust. 1 r.s.p.n.)	stan przed wybudowaniem i stan po wybudowaniu przyjmuje się na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej (art. 146 ust. 3 u.g.n.)	stan nieruchomości z dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany (§50 ust. 2 r.w.n.s.o.s.)

	wartość określa rzeczoznawca majątkowy w opinii w postaci operatu szacunkowego (art. 146 ust. 1a w zw. z art. 98a u.g.n.)	wartość określa rzeczoznawca majątkowy (§12 ust. 1 r.s.p.n.)	wartość określa rzeczoznawca majątkowy w opinii w postaci operatu szacunkowego (art. 146 ust. 1a u.g.n.)	wartość określa rzeczoznawca majątkowy (art. 150 ust 5 u.g.n. w zw. z art. 37 ust. 11 u.p.z.p.)
Wysokość stawki procentowej	wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości (art. 98a ust. 1 u.g.n.)	wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale, w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości (art. 107 ust. 1 i 2 u.g.n.)	wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 50% różnicy wartości nieruchomości (art. 146 ust. 2 u.g.n.)	wysokość stawki procentowej opłaty planistycznej ustala rada gminy w uchwale wprowadzającej nowy plan miejscowy lub w uchwale zmieniającej istniejący plan (art.15 ust. 2 pkt 12, art. 36 ust. 4 u.p.z.p.)
	do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, gdy decyzja zatwierdzająca podział do nieruchomości stała się ostateczna lub orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne (art. 98a ust. 1a u.g.n.)	do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w konkretnej uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości (art. 104 ust. 2 pkt 7 u.g.n.)	do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w dniu, w którym stworzono warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej albo w dniu stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi (art. 145 ust. 2 u.g.n.)	do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową obowiązującą w konkretnym planie zagospodarowania przestrzennego (art. 15 ust. 2 pkt 12 u.p.z.p.)
Rozliczenie opłaty	w rozliczeniu opłaty lub zaległości z tego tytułu, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału (art. 98a ust. 4 zd. 1 u.g.n.)	w rozliczeniu opłaty lub zaległości z tego tytułu, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku scalenia i podziału (art. 107 ust. 5 zd. 1 u.g.n.)	różnicę między wartością, jaką nieruchomość ma po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką miała przed ich wybudowaniem, pomniejsza się o wartość nakładów poniesionych przez właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, na rzecz budowy poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (art. 148 ust. 4 u.g.n.)	opłaty nie pobiera się w przypadku nieodpłatnego przeniesienia przez rolnika własności nieruchomości wchodzących w skład gospodarstwa rolnego na następcę. W przypadku zbycia przez następcę nieruchomości przekazanych przez rolnika przepisy o opłacie, stosuje się odpowiednio (art. 36 ust. 4a u.p.z.p.)
	różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej są pokrywane w formie dopłat (art. 98a ust. 4 zd. 3 u.g.n.)	różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku scalenia i podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej są pokrywane w formie dopłat (art. 107 ust. 5 zd. 3 u.g.n.)		

Obowiązek wniesienia opłaty	obowiązek powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stała się ostateczna; w przypadku rozłożenia na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty (art. 148 ust. 1 w zw. art. 98a ust. 1 u.g.n.)	-	obowiązek powstaje po upływie 14 dni od dnia, w którym decyzja o ustaleniu opłaty adiacenckiej stała się ostateczna; w przypadku rozłożenia na raty obowiązek ten dotyczy wpłacenia pierwszej raty (art. 148 ust. 1 u.g.n.)	obowiązek powstaje od dnia, w którym decyzja o ustaleniu renty planistycznej stała się ostateczna (wykonanie decyzji następuje po upływie terminu do wniesienia odwołania – (art. 130 k.p.a.)
	do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego (art. 148 ust. 2 w zw. z art. 98a ust. 1 u.g.n.)	-	do skutków zwłoki lub opóźnienia w zapłacie opłaty stosuje się odpowiednio przepisy Kodeksu cywilnego (art. 148 ust. 2 u.g.n.)	wójt ustala opłatę bezzwłocznie po otrzymaniu wypisu z aktu notarialnego (art. 37 ust. 6 u.p.z.p.)
	wysokość opłaty podlega waloryzacji (art. 148 ust. 3 w zw. z art. 98a ust. 1 u.g.n.)	wysokość opłaty podlega waloryzacji na dzień wydania decyzji o opłacie adiacenckiej (§13 ust. 2 r.s.p.n.)	wysokość opłaty podlega waloryzacji (art. 148 ust. 3 u.g.n.)	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie przepisów materialnych ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

15. Bibliografia

- ADAMIAK B, BORKOWSKI J., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, wyd. 9, C. H. Beck, Warszawa 2008.
- BIENIEK G. (red.), *Ustawa o gospodarce nieruchomościami. Komentarz.*, Lexis Nexis, Warszawa, 2008.
- BOGUSŁAWSKA J., CYMERMAN R., *Opłaty adiacenckie w orzecznictwie i praktyce*, Olsztyn 2010.
- CZAJA-HLINIĄK I., *Opłata adiacencka z tytułu inwestycji infrastruktury technicznej*, CASUS z 2007 r. Nr 4.
- DOLNICKI B., *Samorząd terytorialny*, Warszawa 2009.
- GDESZ. M., *Czy wzrost wartości nieruchomości powinien stanowić miernik obliczania opłat adiacenckich?*, (w:) *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, G. Liszewski (red.)
- IZDEBSKI H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2003.
- LOREK A., *Opłata adiacencka i renta planistyczna*, PRESSCOM S. z o. o., Wrocław 2010.
- NIEWIADOMSKI Z. (red.), *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa 2008.
- WILKOWSKA D., *Wycena nieruchomości. Operat szacunkowy. Rzeczoznawstwo majątkowe*, Warszawa 2010.

Orzecznictwo sądów administracyjnych:

Uchwała składu 5 sędziów NSA z dnia 22 listopada 1999 roku, OPK 21/99.

Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2003 r., I SA 2293/02).

Wyrok NSA z dnia 11 stycznia 2010 r., I OPS 5/09.

Uchwała składu siedmiu sędziów NSA z dnia 27 lipca 2009 r., I OPS 4/09.

Akty prawne:

Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami

Dz. U. t.j. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm., skrót (u.g.n.).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm., skrót (u.p.z.p.).

Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny

Dz. U. Nr 16, poz. 93 z późn. zm., skrót (k.c.).

Ustawa z dnia 14 czerwca 1060 r. Kodeks postępowania administracyjnego

Dz. U. t.j. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 z późn. zm., skrót (k.p.a.).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym

Dz. U. t.j. z 2001 r. Nr 142, poz. 1591 z późn. zm., skrót (u.s.g.).

Ustawa z dnia 12 października 1994 r. o samorządowych kolegiach odwoławczych

Dz. U. t.j. z 2001 r. Nr 79, poz. 856 z późn. zm., skrót (u.k.o.).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 r. w sprawie scalania i podziału nieruchomości(r.s.p.n.), *Dz. U. Nr 86, poz. 736, skrót (r.s.p.).*

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, *Dz. U. Nr 207, poz. 2109 z późn. zm., skrót (r.w.n.s.o.s.).*

Strony internetowe:

www.orzecznictwo.nsa.gov.pl

www.e-student.lex.pl

COMPARATIVE ANALYSIS OF ADJACENT FEES AND PLANNING FEES

Monika Anna Ziniewicz

*Department of Administrative Procedure
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: ziniewicz.m@uwm.edu.pl*

Key words: *administrative decision, adjacent fees, planning fees, administrative proceedings in property management*

Abstract

The municipality aims to meet the basic needs of the communities inhabiting the area. For these activities need funds, which must raise. For this purpose, the municipality has been equipped by the laws of the various sources of income of their own. Therefore, it is socially just when it will be availed of the benefits achieved by its inhabitants. One such benefit is an increase in property value as a result of concrete actions and tangible property management planning activities. The consequence of this advantage is borne by the residents of the adjacent fees and planning fees.

The study analyzed the comparative adjacent fees together with planning fees. The purpose of this analysis is to identify the elements significantly differentiating these types of charges and the common elements. The study was based on the Law of 21 August 1997 on Real Estate (hereinafter u.g.n.) and the Law of 21 March 2003 on Spatial Planning and Development (hereinafter u.p.z.p.), which governs a broad-based investment process.

OPŁATY ADIACENCKIE Z TYTUŁU PODZIAŁU NIERUCHOMOŚCI NA TERENIE MIASTA WROCŁAWIA

Maria Heldak, Agnieszka Stacherzak

Katedra Gospodarki Przestrzennej

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

e-mail: *maria.heldak@up.wroc.pl, agnieszka.stacherzak@up.wroc.pl*

Słowa kluczowe: *opłata adiacencka, podział nieruchomości*

Streszczenie

Celem pracy jest ukazanie praktycznych aspektów poboru opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, na skutek dokonanego podziału.

Opłata adiacencka, jako świadczenia publiczno-prawne, zasila budżet gminy. Istotą jej poboru jest wzrost wartości nieruchomości, przynoszący korzyść majątkową właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania bądź jest zwolniony z obowiązku jej wnoszenia.

Dla realizacji celu pracy dokonano charakterystyki prowadzonych postępowań o ustalenie opłaty w gminie miejskiej Wrocław w latach 2007 – 2009.

Ustalono, że luki w przepisach prawa, niejednoznaczność przesłanek poboru oraz niezrozumiałość czynników kształtujących podstawę wymiaru opłat adiacenckich budzi wiele kontrowersji, utrudniając pracę organu odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań w przedmiotowej sprawie.

Wzrost wartości nieruchomości ustalony w operatach szacunkowych na cele naliczenia opłaty, wyniósł średnio w latach 2007-2009 2%, co ze względu na niewielką opłacalność prowadzonych postępowań, skutkuje stosunkowo niewielką ich liczbą. Przy dokonywanych corocznie ok. 600 podziałach w Gminie Miejskiej Wrocław w 2007 przeprowadzono 17 postępowań o naliczenie omawianej opłaty adiacenckiej, w 2008 – 8, a w 2009 – 37 postępowań. Opłatą obciążone zostały głównie nieruchomości położone w strefach peryferyjnych miasta Wrocław, w miejscach planowanego rozwoju przestrzennego.

1. Wstęp

W polskim systemie prawnym występuje szereg opłat publicznych związanych zarówno z posiadaniem nieruchomości jak i obrotem prawami przysługującymi do nich. System opłat od nieruchomości podporządkowany jest dwóm celom, wśród których jest cel fiskalny i pozafiskalny. Pierwszy podporządkowany jest maksymalizacji wpływów do budżetu państwa bądź odpowiedniej jednostki samorządu terytorialnego, drugi – oznacza „...wykorzystanie stosunków towarzyszących gromadzeniu władczych form dochodów publicznych do oddziaływania na decyzje (zachowania, postawy) obciążonych tymi formami

dochodów publicznych podmiotów” (Gliniecka 2007). Opłatę publiczną zdefiniował Harasimowicz (1977) jako, świadczenie pieniężne pobierane przez podmiot publicznoprawny (państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego) na rzecz gospodarki budżetowej, oparte na określonej podstawie, pobierane w określonej wysokości z zachowaniem warunków płatności.

System opłat od nieruchomości jest komponentem systemu nieruchomości, obejmującego elementy podstawowe (inwestorzy, deweloperzy, kredytodawcy, obsługa techniczna rynku nieruchomości tj. notariusze, rzeczoznawcy majątkowi, pośrednicy, zarządcy nieruchomości, itp., otoczenie instytucjonalno – prawne tj. instytucja ksiąg wieczystych, kataster nieruchomości itp.) elementy przedmiotowe (prawa rzeczowe oraz zobowiązaniowe) oraz relacje między nimi (Cymerman 2009).

Cymerman R. i inni (2008) wyróżnia cztery grupy opłat od nieruchomości, w tym:

- opłaty z tytułu udostępnienia przez właściciela praw do korzystania z nieruchomości,
- opłaty związane z posiadaniem nieruchomości,
- opłaty towarzyszące dokonywaniu czynności prawnych dotyczących nieruchomości,
- opłaty z tytułu przeprowadzenia działań powodujących „rozwój nieruchomości”.

Ostatnią z wymienionej grupy tworzą opłaty adiacenckie, opłata planistyczna oraz opłaty za wyłączenie gruntów rolnych i leśnych z produkcji.

Opłaty adiacenckie stanowią jedną z grup opłat od nieruchomości uregulowanych w ustawie z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, oprócz opłaty z tytułu użytkowania wieczystego, trwałego zarządu, dodatkowych opłat rocznych, itp. (Żróbek S. i in. 2006, Żróbek 2006), różnią się znacząco od ww. zasadami ustalania oraz powstaniem.

Zgodnie z art. 4 pkt. 11, opłata adiacencka to opłata ustalona w związku ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, albo opłata ustalona w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości, a także podziałem nieruchomości. Pobór opłaty adiacenckiej związany jest ze wzrostem wartości nieruchomości wynikającego głównie z działań gminy poprawiających warunki bytowe całej społeczności zamieszkującej na jej obszarze. Można tutaj wyróżnić czynności związane z:

- budową urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środków Skarbu Państwa, jednostek samorządu terytorialnego, środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej lub ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi,

- realizacją scaleń i ponownych podziałów nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę,
- wydawaniem decyzji zatwierdzających podział nieruchomości zgodnie z planem miejscowym.

Każda z wymienionych czynności stanowi samodzielną i odrębną podstawę prawną do ustalenia i poboru opłaty adiacenckiej (Wolanin 2000).

Celem pracy jest ukazanie praktycznych aspektów poboru opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości, na skutek dokonanego podziału na obszarze miasta Wrocławia. Dla realizacji celu pracy dokonano charakterystyki prowadzonych postępowań o ustalenie opłaty w gminie miejskiej Wrocław w latach 2007 - 2009. W badaniach wykorzystano decyzje podziałowe, operaty szacunkowe określające wartość nieruchomości dla celów ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, decyzje o naliczeniu opłaty, odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego oraz inne dane z prowadzonych postępowań o ustalenie opłaty adiacenckiej.

2. Ogólne zasady poboru opłaty adiacenckiej z tytułu podziału

Zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami (tekst jednolity Dz. U. 2010 Nr 102, poz. 651), art. 98a. 1. stanowi, że jeżeli w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, w drodze uchwały, w wysokości nie większej niż 30 % różnicy wartości nieruchomości. Do 22.10.2007 r., opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości mogła wynieść nawet 50% różnicy wartości nieruchomości przed i po jej podziale. Ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie 3 lat od dnia, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne.

Wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Stan nieruchomości przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, a stan nieruchomości po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale stało się prawomocne, przy czym nie uwzględnia się części składowych nieruchomości.

Zgodnie z zapisami ustawy o gospodarce nieruchomościami, ustalenie opłaty adiacenckiej może nastąpić, jeżeli w dniu w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale nieruchomości stało się prawomocne, obowiązywała uchwała rady gminy, w której określono wysokość stawki procentowej opłaty. Przy czym, dla naliczenia opłaty, przyjmuje się obowiązującą wówczas stawkę procentową.

Zgodnie z o ustaleniami wynikającymi z Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania

operatu szacunkowego (Dz. U. Nr 207, poz. 2109) § 41. 1., przy określaniu wartości nieruchomości dla ustalenia opłaty adiacenckiej, o której mowa w art. 98.a ust 1 ustawy (cyt. powyżej), określa się wartość wg stanu nieruchomości przed podziałem i po jej podziale, a ceny na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej. Przepis § 40 ust. 1 stosuje się odpowiednio, czyli...dla ustalenia opłat adiacenckich nie uwzględnia się wartości części składowych tej nieruchomości. Rozporządzenie określa stany nieruchomości, który należy przyjąć, w tym przed podziałem przyjmuje się na dzień wydania decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości, po podziale przyjmuje się na dzień, w którym decyzja zatwierdzająca podział nieruchomości stała się ostateczna.

Jeżeli w wyniku podziału nieruchomości wydzielono działki gruntu pod drogi publiczne lub pod poszerzenie istniejących dróg publicznych, do określenia wartości nieruchomości, zarówno według stanu przed podziałem jak i po podziale, powierzchnię nieruchomości pomniejsza się o powierzchnię działek gruntu wydzielonych pod te drogi lub pod ich poszerzenie. Dodatkowo w rozliczeniu opłaty adiacenckiej lub zaległości z tego tytułu, osoba zobowiązana do jej wniesienia może przenieść na rzecz gminy, za jej zgodą, prawa do działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału. Różnice między wartością działki gruntu wydzielonej w wyniku podziału a należnością wynikającą z opłaty adiacenckiej pokrywane są w formie dopłat.

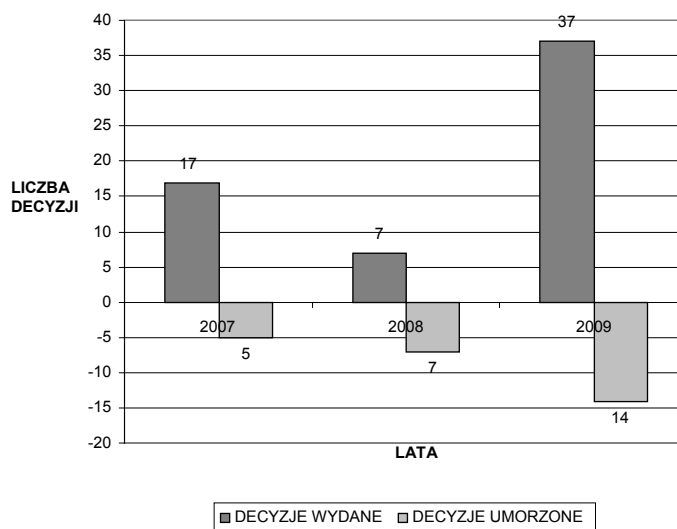
Opłata adiacencka może stanowić zatem przeciwwagę dla wypłaty odszkodowań przez gminy z tytułu przejęcia działek pod drogi publiczne w trybie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (Malina, Kowalczyk 2009). Można powiedzieć, że ma ona formę daniny publicznej i jest swoistym dochodem dla gminy, nie ma jednak charakteru podatkowego, co potwierdził wyrok NSA z dnia 20.12.2002 r. w orzekający, że opłata adiacencka na rzecz gminy z tytułu wzrostu wartości nieruchomości nie jest podatkiem.

3. Pobór opłat adiacenckich w gminie miejskiej Wrocław

Analizowane postępowania o ustalenie opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości prowadzone były na podstawie Uchwały Nr XII/354/03 Rady Miejskiej Wrocławia z dn. 18 września 2003 r. w sprawie ustalenia wysokości stawki procentowej opłaty adiacenckiej, a po nowelizacji ustawy o gospodarce nieruchomościami z dnia 24 sierpnia 2007 r., w oparciu o zmianę uchwały z dnia 15 listopada 2007 r., obowiązującej z dniem 5 stycznia 2008 r. Rady Miejskiej Wrocławia. Początkową wysokość stawki procentowej opłaty - 35%, zmniejszono do maksymalnej obowiązującej po zmianie - 30%.

Analiza liczby decyzji administracyjnych dotyczących opłat adiacenckich ujawniła niewielką liczbę prowadzonych postępowań przy dokonywanych corocznie ok. 600 podziałach w Gminie Miejskiej Wrocław, z czego analizie poddawanych jest ok. 300 decyzji. W 2007 przeprowadzono 17 postępowań o naliczenie omawianej opłaty adiacenckiej zakończonych decyzją administracyjną, w 2008 - 8, a w 2009 - 37 postępowań. Cofając się do lat 2005 i 2006, ustalono że

wówczas wydano odpowiednio 26 i 30 decyzji. Poza wskazanymi wyżej w analizowanym okresie (2007 - 2009), doszło do umorzenia części wszczętych postępowań (schemat 1).

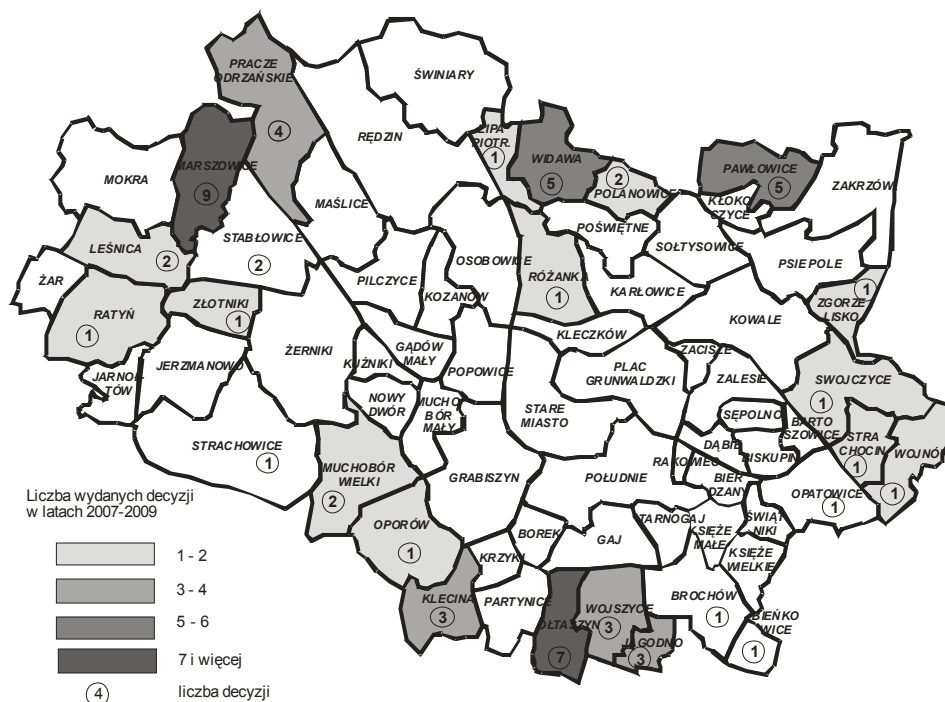


Schemat 1. Liczba decyzji dotyczących opłat adiacenckich z tytułu podziału nieruchomości w gminie miejskiej Wrocław w latach 2007-2009. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Wydziału Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu.

Zestawienie wydanych decyzji ukazuje spadek ich liczby w roku 2008, kiedy to na lokalnym rynku nieruchomości zmniejszyła się istotnie liczba zawieranych transakcji kupna - sprzedaży, a co za tym idzie liczba poprzedzających je często podziałów nieruchomości. Kryzys na rynkach światowych wywołał załamanie także na rynku wrocławskim, w konsekwencji wielu uczestników rynku wstrzymało decyzje o inwestowaniu do czasu stabilizacji. W konsekwencji znaczna liczba planowanych procedur podziałowych została odwołana lub przesunięta w czasie, co miało istotny wpływ na ograniczenie wydawanych decyzji o podziale, a co za tym idzie o ustaleniu opłaty adiacenckiej z tego tytułu.

Corocznie pewna liczba postępowań jest umarzana ze względu na brak wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego podziałem.

Opłatą obciążone zostały głównie nieruchomości położone w strefach peryferyjnych miasta Wrocław, w miejscach planowanego rozwoju przestrzennego miasta (rys. 1).



Rys. 1. Lokalizacja oraz liczba wydanych decyzji w latach 2007-2009. Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Wydziału Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu.

Wśród obszarów ewidencyjnych, w których prowadzono postępowania o naliczenie opłaty adiacenckiej dominował obszar Marszowice (9 decyzji), Ołtaszyn (7), Widawa (5) i Pawłowice (5), położone w dzielnicach Fabryczna, Krzyki i Psie Pole. Z postępowań wyłączony jest właściwie obszar centrum miasta i strefy śródmiejskiej. Niemal wszystkie postępowania dotyczyły nieruchomości przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Nieliczne położone były w obszarze aktywizacji gospodarczej o charakterze cenotwórczym oraz w terenach usług.

Biorąc pod uwagę strukturę własności nieruchomości objętych opłatą adiacencką w latach 2007-2009, ustalono że osoby prawne stanowiły znaczny odsetek wynoszący odpowiednio w 2007 r. - 17,65%, w 2008 r. - 20% i w 2009 r. - 16,67%. Przy czym wszystkie postępowania odnosiły się do nieruchomości stanowiących własność.

Analizując powierzchnię nieruchomości objętych podziałem, w stosunku do których wydano decyzję o naliczeniu opłaty, ustalono, że w roku 2007 powierzchnia działki przed podziałem wynosiła średnio 2,0680 ha, w roku 2008 - ok. 1,7470 ha, a w 2009 ok. 1,6360 ha. Ustalenie średniej wielkości działki

wydzielonej w wyniku podziału nie oddaje w pełni istoty naliczania opłaty, ponieważ często z działki pierwotnej wydzielono kilka działek budowlanych, pozostawiając znaczną część terenu bez podziału.

Poprzez nałożenie opłat adiacenckich, gmina czerpie dochody z nieruchomości nie wchodzących w skład jej zasobu, stanowią one jednak niewielki ułamek w dochodzie ogółem gminy (tabela 1).

Tabela 1

Wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty adiacenckiej

Lp.	Wyszczególnienie	Wpływy do budżetu w zł w latach:		
		2007	2008	2009
1.	Dochód ogółem	2667198918,87	2621775347,27	2737507200,85
2.	Wpływy z opłat	57681250,67	78076785,55	71603986,44
3.	Wpływy z opłat adiacenckich	632204,04	24169,40	234602,95
4.	Udział opłaty adiacenckiej w dochodzie ogółem (w %)	0,02	0,0009	0,01
5.	Udział opłaty adiacenckiej w wpływach z opłat (w %)	1,10	0,03	0,33

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Wydziału Mienia Komunalnego i Skarbu Państwa Urzędu Miejskiego we Wrocławiu oraz sprawozdań z wykonania Budżetu Miasta za rok 2007, 2008, 2009.

Powyższe zestawienie wskazuje na to, że wpływy do budżetu gminy z tytułu opłaty adiacenckiej wyniosły od 24169,40 zł do 632204,04 zł, co stanowiło odpowiednio 0,02% w 2007, 0,0009% w 2008 i 0,01 % w 2009 r. wpływów ogółem do budżetu gminy. W obliczu niewielkiego dochodu z tego tytułu, rodzi się pytanie o opłacalność prowadzenia postępowań.

Analizując dodatkowo średnią wysokość opłaty ustalono, że najwyższa średnia wysokość opłaty adiacenckiej miała miejsce w 2007 r. (19 976,00 zł). W roku 2008 wysokość pobranej opłaty była najniższa i wynosiła średnio 4 884,00 zł, by w 2009 r. ponownie wzrosnąć do średniej 7 602,00 zł.

W toku badań szczególnie wnikliwie analizowano wartości nieruchomości oszacowane w operatach szacunkowych wykonywanych w celu naliczenia przedmiotowej opłaty. Ustalono że średni wzrost wartości na skutek podziału w latach 2007 - 2009 wyniósł 2,00%, przy czym w 2007 r. wynosił 3,85%, w roku 2008 uległ obniżeniu do 1,04%, by w 2009 r. utrzymać się na porównywalnym poziomie (1,12%). Odnotowany wzrost jest niewielki i w pewnym sensie przekłada się na liczbę prowadzonych postępowań. Prowadzenie postępowania z związku z wydzieleniem niewielkiej liczby działek z nieruchomości o niewielkiej powierzchni staje się nieopłacalne. Koszty prowadzenia postępowania, w tym

tylko koszty korespondencji oraz sporządzenia operatu szacunkowego, są na tyle wysokie, że przewyższyłyby w takim przypadku ustaloną wysokość opłaty adiacenckiej.

Pobór opłaty spotyka się z oporem właścicieli nieruchomości, co do jej uiszczania. Wyrazem tego są wniesione odwołania do Samorządowego Kolegium Odwoławczego we Wrocławiu. W okresie 2007 – 2009 wniesiono łącznie 5 odwołań - cztery w 2007 i jedno w 2009 r. Wszystkie decyzje SKO wydane dla odwołań w 2007 r. uchylały zaskarżoną decyzję i przekazywały sprawę do ponownego rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji. Głównym argumentem przemawiającym za bezzasadnością naliczonej opłaty, podnoszonym przez strony postępowania był źle sporządzony, ich zdaniem, operat szacunkowy. Strony wskazywały, że nieruchomości przyjęte do porównania dla określenia wartości nieruchomości przed i po podziale nie są podobne do nieruchomości wycenianej pod względem cech fizycznych (położenie, uzbrojenie terenu), a także kwestionowały zasadność przyjętych wag w procesie wyceny. Ponadto strony twierdziły, że czyją się pokrzywdzone, a obciążenie opłatą jest w pełni nieuzasadnione, ponieważ to one ponoszą wszelki koszty przeprowadzonego postępowania podziałowego.

W swych decyzjach Samorządowe Kolegium Odwoławcze we Wrocławiu orzekło:

„Operat szacunkowy, przyjęty za podstawę wydanej decyzji spełnia wymagania przewidziane w obowiązujących przepisach prawa. Decyzja została uchylona ze względu na konieczność rozpatrzenia przez organ pierwszej instancji całości sprawy. Jeżeli strona złożyła wniosek o rozłożeniu opłaty na raty, decyzja naliczająca opłatę powinna określać warunki jej rozłożenia na raty (naruszono przepis art. 104 § 2 kpa). Ponadto w toku trwającego postępowania każda ze stron (obydwoje małżonków) miała prawo do czynnego udziału w postępowaniu i do korzystania z instrumentów ochrony swojego interesu prawnego. Z akt sprawy wynikało, że organ poinformował o możliwości skorzystania z prawa do weryfikacji prawidłowości operatu szacunkowego tylko jedną ze stron, naruszając prawa drugiej strony.”

Podjęcie przez radę gminy stosownej uchwały, wiąże się z obowiązkiem naliczenia przedmiotowej daniny publicznoprawnej. Przedmiotem decyzji ustalającej opłatę adiacencką powinna być jedna nieruchomość gruntowa, stanowiąca samodzielny, odrębny przedmiot własności. Tymczasem przedmiotem postępowania były dwie nieruchomości gruntowe, stąd organ powinien wydać tyle decyzji, ilu odrębnych nieruchomości dotyczy postępowanie. Rzeczoznawca majątkowy zobowiązany jest do sporządzenia operatu szacunkowego, także z celu określenia braku wzrostu wartości nieruchomości. Tymczasem w rozpatrywanej sprawie odstąpił od ustalenia wartości części nieruchomości, przeprowadzając wyłącznie analizę funkcji w powiązaniu z powierzchnią wydzielonych przed i po podziale działek gruntu. Także tutaj organ pierwszej instancji nie poinformował strony o przysługującej jej prawie kwestionowania operatu, poprzez zlecenie na własny koszt wykonania przez innego rzeczoznawcę majątkowego drugiego

operatu szacunkowego oraz o możliwości wystąpienia do organizacji zawodowej rzeczoznawców majątkowych, o opinię w sprawie oceny prawidłowości sporządzonego operatu.

Powodem uchylenia decyzji były błędy proceduralne, jakich dopuścił się organ prowadzący postępowanie, w tym brak poinformowania stron o przysługującym prawie kwestionowania operatu (poinformowano tylko jedną ze stron).

Powodem uchylenia kolejnej decyzji były także błędy proceduralne, jakich dopuścił się organ prowadzący postępowanie, w tym zbyt późne poinformowania stron o przysługującym prawie kwestionowania operatu (poinformowano po wydaniu decyzji). Dodatkowo organ dokonał oceny operatu szacunkowego wskazując, że warunek podobieństwa nieruchomości przyjętych do porównania w procesie wyceny nie został spełniony, bowiem jedna z nieruchomości przyjęta do porównania i wyceniana znacznie różniły się powierzchnią.

Organ przyjął stawkę procentową (35%) obowiązującą we Wrocławiu przed zmianą uchwały o wysokości stawki procentowej, natomiast naliczył opłatę w nowych uwarunkowaniach prawnych, kiedy maksymalna wysokość stawki procentowej mogła wynosić 30%. Przyjęto stawkę procentową obowiązującą na dzień, w którym decyzja o podziale nieruchomości stała się ostateczna, dopuszczając się tym samym odstępstwa od górnego progu jej wysokości. W tym przypadku SKO umorzyło postępowanie.

Ustalono, że luki w przepisach prawa, niejednoznaczność przesłanek poboru oraz niezrozumiałość czynników kształtujących podstawę wymiaru opłat adiacenckich budzi wiele kontrowersji, utrudniając pracę organu odpowiedzialnego za prowadzenie postępowań w przedmiotowej sprawie.

4. Podsumowanie

Gmina dość ostrożnie podejmuje decyzje o wszczęciu postępowania o naliczenie opłaty adiacenckiej z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek podziału nieruchomości. Świadczy o tym niewielka liczba prowadzonych postępowań w analizowanych latach. Duże załamanie tej liczby obserwowano w 2008 r., kiedy to zmalała liczba przeprowadzonych podziałów geodezyjnych na obszarze miasta Wrocławia w związku z kryzysem odczuwalnym także na rynku wrocławskim. Ponadto, badania ujawniły dodatkowo, że za niewielką liczbą wydanych decyzji o opłacie adiacenckiej stoi niski wzrost wartości na skutek dokonanego podziału (średnio 2%).

Opłata wciąż zaskakuje część społeczeństwa i budzi wiele kontrowersji. Także organ pierwszej instancji uczy się dopiero prawidłowego postępowania w sprawie naliczenia opłaty. Uchybieniom organu w toku postępowania, a także błędom w operatach szacunkowych sprzyjają luki i niejasności w przepisach prawnych.

5. Literatura

CYMERMAN R., KOWALCZYK C., TELEGA T. 2008. *Opłaty adiacenckie*. EDUCATERRA, Olsztyn.

- CYMERMAN J., 2009. *System opłat od nieruchomości. Aspekty teoretyczne i prawne*. Wydawnictwo Educaterra, Olsztyn.
- GLINIECKA J. 2007. *Opłaty publiczne w Polsce. Analiza prawa i funkcjonalności*. Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz – Gdańsk.
- HARASIMOWICZ J. 1977. *Finanse i prawo finansowe*. Państwowe Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa.
- MALINA R., KOWALCZYK M. 2009. *Geodezja katastralna. Procedury geodezyjne i prawne. Przykłady operatów*, GALL, Katowice.
- ŻRÓBEK S., ŻRÓBEK R., KURYJ J 2006. *Gospodarka nieruchomościami z komentarzem do wybranych procedur*.. Wydawnictwo GALL, Katowice.
- WOLANIN M. 2000. *Nieruchomości*. C.H. Beck numer 6/2000.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* (Dz. U. Nr 207, poz. 2109).
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami* (tekst jednolity Dz. U. 2010 nr 102 poz. 651).

BETTERMENT LEVIES DUE TO PROPERTY DIVISION IN THE CITY OF WROCŁAW

Maria Heldak, Agnieszka Stacherzak

Katedra Gospodarki Przestrzennej

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

e-mail: *maria.heldak@up.wroc.pl, agnieszka.stacherzak@up.wroc.pl*

Key words: betterment levy, property division

Abstract

Practical aspect of betterment levy charging for a rise in land value due to property division is the main aim of this article. Betterment levy, as public-legal service, supplies commune budget. Essence of levy collection is rise in property value. Rise in property value is a benefit for legal owner or perpetual usufruct user, who paid all fees for the whole period of perpetual usufruct or is released from paying betterment levy fee. According to the main aim of this article analyses of betterment levy establishment were made in Wrocław municipality in period 2007-2009. Administrative unit responsible for calculating betterment levy faced lots of difficulties in proceedings mentioned above. Elements such as: legislation gaps, ambiguity of reasons for calculating fees, misunderstanding in rules of charging betterment levy, are only a few which have influence on administrative division work. Rise in land value estimated in valuer's report was average on the level 2% in 2007-2009. Small profitability of betterment levy proceedings causes not to many carried out proceedings in the city of Wrocław. About 600 property divisions are made in Wrocław municipality every year. Only few of them was carried out in betterment levy proceedings (in 2007 -17 proceedings, in 2008 - 8 proceedings, in 2009 - 37 proceedings). Properties in periphery zone were mainly charged due to betterment levy. Moreover those were properties, which were located in planning spatial development areas.

SPECYFIKA GOSPODARKI NIERUCHOMOŚCIAMI NA PRZYKŁADZIE BIAŁORUSI

Anna Banaszek

*Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego
Uniwersytet Warmińsko-Mazurki w Olsztynie
e-mail: anna.banaszek@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *gospodarka, nieruchomość, prawa, system rejestracji nieruchomości*

Streszczenie

W artykule przedstawiono analizę podstaw prawnych gospodarki nieruchomościami na Białorusi. Zaprezentowano ogólną charakterystykę podstawowych aktów prawnych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami z podaniem specyfiki pojęcia nieruchomości oraz praw rzeczowych w obowiązującym porządku prawnym na terenie Republiki Białoruś. Artykuł zawiera krótką charakterystykę systemu organów administracji publicznej, które wykonują zadania w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego. Następnie zaprezentowano specyfikę białoruskiego systemu rejestracji nieruchomości, praw do nieruchomości oraz transakcji z nimi.

1. Wprowadzenie

Współczesny białoruski system prawny zaliczany jest do romano-germańskiego systemu prawnego, który rozwinął się w oparciu o rzymskie *ius civile*, czyli nie posiada rozwiniętej doktryny precedensu. Charakteryzuje go prymat ustawy oraz wyraźne rozróżnienie stanowienia prawa (Zgromadzenie Narodowe Republiki Białoruś, które składa się z dwóch izb – Izby *Przedstawicieli* oraz Rady Republiki) oraz stosowania prawa (sądy).

Pod względem transformacji prawnych Białoruś znajduje się w czołówce państw wspólnoty niepodległych państw, szczególnie w dziedzinie katastru oraz rejestracji praw do nieruchomości. Jednak nadal występują tu niska ochrona praw właścicielskich, ograniczenie zasady swobody zawierania umów oraz ograniczenia w obrocie nieruchomościami gruntowymi. Najważniejsze akty prawne dotyczące gospodarowania nieruchomościami są zbudowane zgodnie z „modelowym” ustawodawstwem rosyjskim. Unifikację ustawodawstwa rozpoczęto w roku 1992 na podstawie wytycznych przyjętych na Posiedzeniu Parlamentów Państw, należących do Wspólnoty Niepodległych Państw (CZERDANCEV 2000).

2. Specyfika regulacji prawnych

W prawie białoruskim zachowano zasadę monizmu prawa cywilnego i prawa handlowego. Ustawa z dnia 7 grudnia 1998 roku kodeks cywilny Republiki

Białoruś ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)) zawiera regulacje dotyczące prawa cywilnego, praw rzeczowych, zobowiązań, spadków, jak również, prawa spółek handlowych, praw autorskich, międzynarodowego prawa prywatnego.

Klasyczne pojęcie nieruchomości przyjęte w praktyce światowej odpowiada definicji zawartej w polskim prawie cywilnym w art. 46 ustawy z dnia 23 kwietnia 1964 roku kodeks cywilny (Dz. U. 1964 r., nr 16, poz. 93, z późn. zm.). W ustawodawstwie białoruskim długi czas nie występowało pojęcie nieruchomości (do lat 90-tych osoby fizyczne miały do czynienia jedynie z prawem własności do mieszkania lub budynku mieszkalnego). Wprowadzenie *res immobiles* nastąpiło na podstawie ustawy z dnia 7 grudnia 1998 roku kodeks cywilny Republiki Białoruś ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)). Przepis artykułu 130 odnosi do nieruchomości działki gruntowe, kopaliny oraz wszystko, co trwale z gruntem związane, czyli obiekty przeniesienie, których bez uszkodzenia lub istotnej zmiany nie jest możliwe, w tym budynki, budowle oraz obiekty w budowie, jak również statki morskie i powietrzne, podlegające rejestracji państwowej, obiekty kosmiczne oraz inne mienie na podstawie przepisów szczególnych. W związku z przykładowym katalogiem, zawartym w art. 130, do nieruchomości zalicza się w praktyce wszystkie budynki (mieszkalne, użytkowe), mieszkania, lokale użytkowe, pokoje samodzielne w mieszkaniach oraz przedsiębiorstwa.

Charakterystyczną cechą gospodarki nieruchomościami na Białorusi jest zawarcie regulacji prawnych dotyczących obrotu gruntem oraz obrotu budynkami i lokalami w różnych aktach prawnych - odpowiednio w ustawie z dnia 23 lipca 2008 roku kodeks gruntowy Republiki Białoruś (weszła w życie 1 stycznia 2009 roku) ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)) oraz w ustawie z dnia 22 marca 1999 roku kodeks mieszkaniowy Republiki Białoruś ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)), który reguluje zasady gospodarowania zasobem mieszkaniowym. Wskazane akty prawne zawierają nie tylko przepisy szczególne, ale również normują ustanowienie i przeniesienie praw do nieruchomości, która stanowi przedmiot ich regulacji.

W systemie praw rzeczowych prawo własności, należące do prywatnych osób fizycznych i prawnych, dotyczy przede wszystkim mieszkań i budynków mieszkalnych. W związku z tym na białoruskim rynku nieruchomości występują przede wszystkim transakcje, przedmiotem których są mieszkania. Za początek rozwoju rynku mieszkaniowego można uznać rok 1992, kiedy została przyjęta ustawa o prywatyzacji zasobów mieszkaniowych Skarbu Państwa ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)). Nieruchomości gruntowe, należące do Skarbu Państwa, mogą zostać przekazane osobom fizycznym i prawnym na własność tylko na cele oraz w przypadkach wymienionych w art. 12 kodeksu gruntowego Republiki Białoruś (m.in. na cele budowy domu mieszkalnego, prawidłowej obsługi domu mieszkalnego, prowadzenia gospodarstwa przydomowego, udziału w nieruchomości wspólnej dla mieszkania w domu wielorodzinnym). Osoby fizyczne, nie posiadające obywatelstwa Republiki Białoruś, mogą zostać właścicielami gruntu tylko w drodze spadkobrania, jeżeli należą do grupy osób bliskich spadkodawcy. Osoby fizyczne mają prawo sprzedaży gruntów tylko na

rzecz osób fizycznych lub organów administracji publicznej. Nowelizacją było wprowadzenie formy przetargowej do przekazania nieruchomości gruntowych osobom prawnym.

Na podstawie kodeksu gruntowego Republiki Białoruś ograniczeniom podlega wielkość działki gruntu, którą można uzyskać na własność. Art. 36 normuje wielkość m.in. działek przeznaczonych na cele budowy domu mieszkalnego lub obsługi takiego domu w mieście – od 0,05 do 0,15 ha, na wsi – od 0,15 do 0,25 ha. Nie mogą stanowić własności prywatnej grunty rolne, rekreacyjne, o znaczeniu historyczno-kulturowym, ochrony przyrody, leśne, wodne, pod drogami publicznymi, grunty pod budynkami, które stanowią własność państwową, oraz grunty przeznaczone w planie miejscowym na cele publiczne. Oprócz prawa własności grunty należące do Skarbu Państwa mogą zostać oddane osobom fizycznym na prawie wieczystego władania (jest prawem niezbywalnym, ale dziedzicznym oraz bezterminowym) pod budowę domu mieszkalnego, dla prawidłowej obsługi domu mieszkalnego, właścicielem którego jest osoba fizyczna, w celu prowadzenia gospodarstwa przydomowego na obszarach wiejskich, prowadzenia gospodarstwa rolnego, ogrodnictwa, pod budowę domku rekreacyjnego.

W białoruskim systemie praw rzeczowych występują ograniczone prawa rzeczowe: terminowe lub bezterminowe użytkowanie gruntu, prawo gospodarczego władania, prawo operacyjnego zarządzania oraz służebności. Na zasadach prawa użytkowania grunt może zostać przekazany państwowym organom oraz państwowym jednostkom organizacyjnym na cele statutowe, niepaństwowym osobom prawnym, w celu prowadzenia gospodarstwa rolnego, lasom państwowym, spółdzielni garażowej. Jest to prawo niezbywalne. Mienie państwowe (grunty i budynki), przekazywane jest państwowym i komunalnym osobom prawnym, na podstawie decyzji administracyjnej, na zasadzie prawa gospodarczego władania lub prawa operacyjnego zarządzania. Pierwsze prawo jest węższe - niezbywalne, nie można go oddać w dzierżawę, obciążyć hipoteką, wnieść jako aport do spółki.

Do praw zobowiązaniowych, przedmiotem których może być nieruchomość, prawo białoruskie odnosi hipotekę, dzierżawę, najem, dożywocie, leasing oraz zarząd powierniczy (*trust management*). Warto podkreślić, że prawo dzierżawy jest nową instytucją wprowadzoną na podstawie ustawy z dnia 23 lipca 2008 roku kodeks gruntowy Republiki Białoruś ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)), która ma na celu włączenie do obrotu cywilno-prawnego nieruchomości gruntowych, które nie mogą stanowić przedmiotu własności prywatnej. Procedurę przetargową na zawarcie umowy o oddanie gruntu w dzierżawę reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 26 marca 2008 roku ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)).

3. System rejestracji nieruchomości, praw do nieruchomości oraz transakcji z nieruchomościami

Na podstawie art. 84 ustawy z dnia 23 lipca 2008 roku kodeks gruntowy Republiki Białoruś państwowy kataster gruntu składa się z rejestru jednostek podziału administracyjno-terytorialnego, rejestru państwowej rejestracji nieruchomości, praw do nieruchomości oraz transakcji z nieruchomościami, rejestru cen gruntu, rejestru wartości gruntu, rejestru gruntów Republiki Białoruś. Zgodnie z ustawą z dnia 22 czerwca 2002 roku o państwowym rejestrze nieruchomości, praw do nieruchomości oraz transakcji z nieruchomościami ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)) na terenie Białorusi rejestracja nieruchomości oraz rejestracja praw do nieruchomości odbywa się w jednym systemie rejestrowym, który nosi nazwę Państwowego rejestru nieruchomości, praw do nieruchomości oraz transakcji z nieruchomościami (dalej – Państwowy Rejestr Nieruchomości). Ustawa z dnia 7 grudnia 1998 roku kodeks cywilny Republiki Białoruś wprowadza wymóg państwowej rejestracji praw do nieruchomości oraz rejestracji umów z nieruchomościami w celu zwiększenia bezpieczeństwa obrotu nieruchomościami (dotyczy to wybranej kategorii praw oraz transakcji). Według stanu na dzień 1 lutego 2010 roku Państwowy Rejestr Nieruchomości zawierał dane dotyczące 5 032 714 nieruchomości, w tym 1 351 455 działek, 1 722 528 budynków i budowli, 1 958 731 pomieszczeń ([HTTP://NCA.BY](http://nca.by)).

W celu realizacji założeń w/w ustaw na podstawie Ukazu Prezydenta Republiki Białoruś nr 289 z dnia 5 maja 2006 roku o strukturze rządu Republiki Białoruś ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)) poprzez połączenie Funduszu Mienia Skarbu Państwa Ministerstwa Ekonomii oraz Komitetu ds. gruntów, geodezji i kartografii Rady Ministrów Republiki Białoruś powstał Państwowy Komitet ds. mienia Republiki Białoruś. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 29 lipca 2006 roku nr 958 ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)) określa podstawowe zadania nowego organu:

- realizacja polityki w zakresie gospodarowania gruntami, geodezji, oraz kartografii;
- państwowa rejestracja nieruchomości, praw do nieruchomości oraz transakcji z nimi;
- prywatyzacja oraz wycena mienia Skarbu Państwa;
- stworzenie państwowego katastru gruntu w rozumieniu art. 84 ustawy z dnia 23 lipca 2008 kodeks gruntowy Republiki Białoruś.

Państwowy Rejestr Nieruchomości, jako usystematyzowany zbiór dokumentów i informacji, prowadzony w celu zapewnienia ewidencji nieruchomości, ochrony interesów osób prywatnych, kontroli państwowej oraz udostępniania informacji uczestnikom rynku nieruchomości (zasada jawności), składa się z trzech elementów:

- *państwowej rejestracji nieruchomości* - stanowi akt państwowego potwierdzenia utworzenia, zmiany lub ustania istnienia nieruchomości w rozumieniu art. 130 ustawy z dnia 7 grudnia 1998 roku kodeks cywilny

- Republiki Białoruś (art. 7 ustawy z dnia 22 czerwca 2002 roku);
- *państwowej rejestracji praw, obciążeń oraz ograniczeń* - stanowi akt państwowego potwierdzenia powstania, przeniesienia oraz ustania praw do nieruchomości. Dotyczy rejestracji prawa własności, prawa wieczystego władania gruntu, prawa użytkowania gruntu, prawa gospodarczego władania lub prawa operacyjnego zarządzania, dzierżawy, służebności, hipoteki, oraz ustanowienia niektórych ograniczeń w korzystaniu związanych np. z nadaniem nieruchomości statusu zabytku (art. 8 ustawy z dnia 22 czerwca 2002 roku);
- *państwowej rejestracji transakcji z nieruchomościami* - stanowi akt państwowego potwierdzenia faktu dokonania czynności cywilno-prawnej. Przeniesienie prawa własności do nieruchomości wymaga zawarcia umowy w formie pisemnej oraz podlega obowiązkowej państwowej rejestracji. Wymóg państwowej rejestracji dotyczy również umowy o ustanowienie hipoteki, umowy dzierżawy pomieszczenia lub budynku zawartej na okres nie mniejszy niż 1 rok (art. 9 ustawy z dnia 22 czerwca 2002 roku).

W imieniu Państwowego Komitetu ds. mienia Republiki Białoruś zadania dotyczące rejestracji praw do nieruchomości oraz stworzenia katastru realizują: Narodowa Agencja Katastralna ([HTTP://NCA.BY](http://NCA.BY)), która działa w formie przedsiębiorstwa państwowego, oraz jej jednostki organizacyjne tzw. wojewódzkie agencje ds. rejestracji i katastru oraz biura terytorialne. Procedura rejestracji jest wykonywana przez rejestratorów, którzy wykonują działalność na podstawie licencji, wydawanej przez Narodową Agencję Kataralną. Rejestratorem może zostać osoba fizyczna, posiadająca obywatelstwo Republiki Białoruś, mająca wykształcenie wyższe w dziedzinie prawa lub katastru, w przypadku innej specjalizacji niezbędny jest 3 letni staż pracy. Na podstawie wniosku oraz dołączonych dokumentów, które podlegają rejestracji w dzienniku wniosków, rejestrator dokonuje czynności rejestrowej w księdze rejestracji oraz wydaje wnioskodawcy odpowiedni wypis lub zaświadczenie, które również podlegają rejestracji w dzienniku rejestracji wydawania danych. Czynności rejestracyjne oraz wypisy i zaświadczenia dokonywane są odpłatnie zgodnie z ustawą z dnia 22 czerwca 2002 roku o państwowym rejestrze nieruchomości, praw do nieruchomości oraz transakcji z nieruchomościami ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://WWW.PRAWO.BY)). W związku z czym np. rejestracja umowy sprzedaży nieruchomości będzie wiązała się z uiszczeniem opłaty podwójnej: za rejestrację umowy sprzedaży oraz za rejestrację prawa własności do nieruchomości.

Narodowa Agencja Katastralna prowadzi serwisy *on-line*:

- rejestru nieruchomości (<http://gzk.nca.by>) - możliwość uzyskania informacji o istnieniu lub braku zapisu w rejestrze, odnośnie konkretnej nieruchomości, a w przypadku autoryzacji - uzyskanie danych z wypisu;
- rejestru wartości gruntu (<http://vl.nca.by>) - możliwość uzyskania informacji na temat wartości katastralnej konkretnej działki, składa się ze zbioru danych dotyczących wartości katastralnej gruntów na terenie Republiki

- Białoruś oraz bazy podatkowej dla określenia podatku od gruntu;
- rejestru cen nieruchomości (<http://pr.nca.by>) - możliwość uzyskania informacji o cenach gruntów oraz obiektów, znajdujących się na gruncie, zarejestrowanych na dzień dokonania transakcji z nieruchomością. Ta witryna jest przeznaczona dla osób, prowadzących działalność zawodową na rynku nieruchomości.

O efektywności funkcjonowania systemu państwowej rejestracji nieruchomości na Białorusi na dzień dzisiejszy może świadczyć fakt, że zgodnie z rankingiem „*Doing Business-2011*” (<http://www.doingbusiness.org> 10.01.2011), opracowanym przez IFC oraz Bank Światowy, Białoruś zajęła 6 miejsce na świecie w dziedzinie rejestracji nieruchomości (Polska - na 86 miejscu).

4. Wnioski

W celu udoskonalenia białoruskiego systemu gospodarki nieruchomościami, które znajdują się we własności Skarbu Państwa, podstawowe zadania organów administracji publicznej powinny skupiać się na przeprowadzeniu reform, dotyczących wprowadzenia do obrotu cywilno-prawnego gruntów rolnych, ze szczególnym uwzględnieniem własności prywatnej, oraz stworzeniu warunków dla rozwoju różnych form prawnych korzystania z tej nieruchomości. Niezbędne jest w tym celu czytelne rozgraniczenie zasobów gruntu, należących do Skarbu Państwa oraz do jednostek samorządu terytorialnego, przejście na sprzedaż przetargową, oraz realizacja założeń związanych ze stworzeniem systemu państwowego katastru (SINIAK N. 2004).

Ograniczenia, dotyczące ustanowienia oraz przeniesienia prawa własności do gruntu, utrudniają proces rozwoju rynku nieruchomości gruntowych. Państwo powinno zaprzestać ingerencji oraz ścisłej reglamentacji rynku nieruchomości. Przykład niekorzystnego oddziaływania może stanowić wprowadzenie przepisów prawnych, dotyczących działalności zawodowej na rynku nieruchomości. Ukaz Prezydenta nr 615 z dnia 13 października 2006 roku o działalności rzeczoznawców majątkowych ([HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://www.prawo.by)) został opracowany na podstawie przepisów prawnych, zaczerpniętych z państw UE, w tym Polski. Jednak, następnie, ograniczono działalność zawodową poprzez dostosowanie przepisów do warunków gospodarki scentralizowanej.

Wprowadzenie do białoruskiego prawa cywilnego klasycznej definicji nieruchomości gruntowej (grunt wraz z częściami składowymi) pozwoli wyeliminować nagromadzenie przepisów prawnych w dziedzinie gospodarowania nieruchomościami oraz wprowadzić wyraźne rozgraniczenie kompetencji organów administracji publicznej, które dokonują gospodarowania różnymi kategoriami nieruchomości. Zastosowanie prawidłowej definicji nieruchomości pozwoliło, jak to miało miejsce w przypadku Łotwy i Estonii, uniknąć niepotrzebnych komplikacji w prawie cywilnym – duży wpływ miały tu wymogi ujednoczenia ustawodawstwa krajowego z unijnym.

W dziedzinie prawodawstwa niekorzystnie wygląda na Białorusi „niestabilność” przepisów prawnych, polegająca na wprowadzaniu dużej liczby zmian w przepisach, dotyczących gospodarowania nieruchomościami. Nie wpływa to dobrze na pogłębianie zaufania obywateli do działalności organów administracji publicznej oraz odpowiada za niski poziom świadomości prawnej uczestników rynku nieruchomości.

5. Literatura:

- CZERDANCEV A. 2000. *Teoria gosudarstva i prava: Uczebnik dla vuzov*. Jurajt, Moskva.
- SINIAK N. 2004. *Analiz rynku nedvizimosti w Respublike Belarus*. „Stroitelstwo i nedvizimost” nr 30. www.nestor.minsk.by. 10.12.2010.
- [HTTP://WWW.PRAWO.BY](http://WWW.PRAWO.BY) - Państwowy Prawny Internet-Portal Republiki Białoruś. *Nacjonalnyj Pravovoj Internet-Portal Respubliki Belarus*. 31.12.2010
- [HTTP://NCA.BY](http://NCA.BY) - Narodowa Agencja Katastralna Państwowego Komitetu ds. mienia Republiki Białoruś. *Nacjonalnoe Kadastrowoje Agentstvo Gosudarstvennogo komiteta po imuszczestwu Respubliki Belarus*. 31.12.2010

SPECIFICATION OF REAL ESTATE MANAGEMENT EXAMPLE OF BELARUS

Anna Banaszek

*Department of Real Estate Management and Regional Development
University of Warmia and Mazury in Olsztyn
e-mail: anna.banaszek@uwm.edu.pl*

Key words: management, real estate, law, registration system

Abstract

The article presents analysis of the real estate management legal basis in Belarus. It presents the general characteristics of the basic laws governing real estate management, explains the meaning of the property notion and specifies property rights in the existing legal system in Belarus. The article contains a brief description of the system of public administration bodies that perform tasks in the field of real estate management of the Treasury and local government units. It also describes the specificity of the Belarusian system of property registration, property rights registration and transactions with them.

DATA MINING IN PROPERTY APPRAISAL

Grzegorz Krzykowski

*Institute of Informatics
University of Gdańsk
e-mail: grzegorzkrzykowski@gmail.com*

Barbara Majewska

*Valuer (chartered surveyor)
Pomeranian Valuers Association in Gdańsk,
e-mail: barbarateresamajewska@gmail.com*

Key words: *Data Mining, property appraisal*

Abstract

The research is an attempt at application of statistical methods of Data Mining in comparative approach to property appraisal, on the example of valuation of the undeveloped land intended for a large-scale commercial building development. Effectiveness and efficacy of the Data Mining approach were presented in the analyzed empirical problem. The research was produced on the basis of the opinion delivered for the Regional Court in Słupsk signature act II K 907/07. The opinion was another attempt at estimation of the property value, since previous valuation reports were not sufficiently convincing for both sides of the conflict, because the assumptions made in the traditional methods of appraisal, i.e. the pair-comparison method and the average price adjustment method. Besides, the emphasis was put on the broad application of the Data Mining procedures as an alternative to regressive methods.

1. Introduction

The comparative approach consisting in estimation the value of the appraised property on the basis of the transaction prices of similar properties is a commonly applied approach in property appraisal. It appears to be the most objective and the most easily understood by the recipients. However, its simplicity is misleading. The act on real estate management¹⁴ defines the comparative approach to property market value as an approach based on the assumption that " the property value corresponds with the prices procured for similar properties, which have been sold. The prices are corrected with regard to features differing the comparable properties and the appraised property and the alterations of the price level owing

¹⁴ The Management of Real Property (MRP) Act of 21st August 1997, published in: Dz. U. 2004, No 261, item 2603 with subsequent amendments.

to the lapse of time. The comparative approach is applied if the prices and differentiating features of the comparable properties and the appraised property are known". In practice of property appraisal it is the property features and the method of their evaluation, together with the trend of price variations in time that are usually questioned by recipients of the appraisal.

The Council of Ministers Ordinance concerning property valuation and the valuation report¹⁵ defines three methods of appraisal applicable in the comparative approach: pair-comparison method, average price adjustment method and the statistical market analysis. The equivalents of these methods can be found in other countries. In the United Kingdom the comparison method belongs to the methods most frequently applied in property appraisal. It consists in estimation of the value by directly comparing the appraised property with similar properties which were objects of transaction in the past, and using the evidence of those transactions to assess the value of the property under consideration (MILLINGTON 2000). The method can be applied on the condition that the similarity between the appraised property and the similar properties is sufficient, which is obviously ambiguous and, at times, disputable. On similar basis the sales comparison approach is applied in the United States and the direct comparison method in Australia.

2. Data Mining

Data Mining is the process of research and analysis of large datasets using automatic or semiautomatic methods to discover meaningful patterns and rules (BERRY, LINOFF 1997). According to the definition of the encyclopedia Britannica it is "the process of discovering interesting and useful patterns and relationships in large volumes of data. The field combines tools from statistics and artificial intelligence (such as neural networks and machine learnings) with database management to analyze large digital collections, known as data sets"¹⁶. Currently Data Mining is used in business (banking, insurance, retail), science research (medicine, astronomy) and government security (detection of criminals and terrorists). The beginning of Data Mining was connected with the rapid increase in the amount of large databases in the 1980s which caused the necessity to analyze them and to use received knowledge. In 1995 the First International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining was held in Montreal and in 1997 the journal Data Mining and Knowledge Discovery was launched. Nowadays Data Mining and Knowledge Discovery in databases is a quickly growing area of research and application that builds on techniques and theories from many fields of statistics. In terms of information technology, Data Mining is a set of computer procedures allowing an effective obtainment of research results, but not really going into a description of the structure of the relationships between features

¹⁵ The Council of Ministers Ordinance of 21st September 2004 concerning the property valuation and the valuation report, published in: Dz. U. 2004, No 207, item 2109 with subsequent amendments.

¹⁶ www.britannica.com

occurring in the study. We consider all the partial relations appearing in the data set and draw conclusions without creating any statistical model corresponding with the “price” “explanatory variables”. This approach well known in statistics since 1970s has been gaining more and more significance and popularity (KRZYKOWSKI 2010). In this thesis we sought to demonstrate one of the classic Data Mining procedures, for instance the three-based decision procedure. This procedure is based on analysis, selection and comparison of the empirical data set in accordance to specified optimizing criteria. The main monograph, where a description of the three-based decision procedures can be found, is a book written by Brieman and cooperators (BREIMAN, FRIEDMAN, STONE, OLSHEN 1983). The authors presented a basic CART procedure (Classification and Regression Trees), developed in many algorithms in Information Technology (QUEST (LOH, SHIH 1997), CRUISE (KIM, LOH 2001), CTree (HOTHORN, HORNIK, ZEILEIS 2005), C4.5 (QUINLAN 1993)). Currently a good study of the CART procedure appears in the R language package named *rpart* (ATKINSON, THERNEAU 2000) and the J48 library, which is an implementation of the C4.5 algorithm in JAVA (WITTEN, FRANK 2005). In our research we used the R language package.

Great achievement and success in propagation of methods of data exploration can be attributed to the team of researchers of the Institute of Computer Science Polish Academy of Science. The monograph together with practical exercises, constitute an excellent introduction to problems related to statistical learning systems. Manuals comprising a broader range of methods are monographs and a compendium addressed to IT specialists rather than to statisticians. The CART algorithm is relatively clear in the description layer however, it is also very complicated in practical calculations. The result of the algorithm has a very simple and clear interpretation. The idea of the algorithm is based on certain probabilistic observations. The basic probability course informs us that the variance of the difference of independent random variables is the sum of variances of these random variables. Application of this property to specific random variables allows some simplifications to the optimizing formulas and presentation of the interpretation of the calculations results.

Let ξ be a random variable (price) of a uniform distribution on the set $C = \{c_1, c_2, \dots, c_n\}$. This means that for every $i \in C$ we have $P(\xi = c_i) = \frac{1}{n}$. Let η be a random variable independent of ξ and on the same distribution. Then using the formula for the variance of the difference of random variables we achieve

$$\text{Var}(\xi - \eta) = \text{Var}(\xi) + \text{Var}(\eta) \quad (1)$$

Since the expected value of the difference, i.e. $E(\xi - \eta) = 0$, thus

$$\text{Var}(\xi - \eta) = \text{E}(\xi - \eta) = \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (c_i - c_j)^2 \quad (2)$$

Thus in this case the variance of the difference is the average sum of squared distance between the prices $\{c_1, c_2, \dots, c_n\}$. Since $\text{Var}(\xi) = \text{E}(\xi - \text{E}(\xi))^2$, applying this formula to the distribution of ξ and we obtain

$$\text{Var}(\xi) = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (c_i - \bar{c})^2 \quad (3)$$

After taking the formula for the variance of the difference we have the formula

$$\sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n (c_i - c_j)^2 = 2n \sum_{j=1}^n (c_j - \bar{c})^2 \quad (4)$$

This is one of the basic formulas used in the optimization procedures. In the case of price analysis we say that the sum of squared differences between the prices is equal to the sum of squared differences from the average prices. Application of this relationship to the data is based on the breakdown of the data set prices C on two subsets $C_1 = \{c_1, \dots, c_k\}$ and $C_2 = \{c_{k+1}, \dots, c_n\}$ such that the sum of the internal scatter within the C_1 and C_2 is minimal. By adding detailed conditions for stopping the algorithm we obtain the Tree Base procedure from our example.

It is worth noticing, that in literature referring to Data Mining procedures, many references to problems concerning property market analysis can be found. For instance, many studies concerning such problems are known to serve promotion of one of the most popular statistical packages on the Polish market. In these studies, problems concerning properties are presented as simplified examples supporting the explanation of methods of the usage of Data Mining procedures. Apart from few references to such possibilities, the authors have not encountered any publications that would present researched problems inversely and use Data Mining procedures to solve problems established on the basis of property appraisal. We encounter such problem in the presented paper.

3. Definition of the purpose of analysis

The analysis carried out was connected with the legal action conducted by the Regional Court in Słupsk, signature act II K 907/07. The opinion constituted a subsequent attempt at estimation of the value of a land property intended for commercial use, for a large-scale commercial building development of an area

exceeding 2000 sqm. The previous expert's reports were not sufficiently convincing for both sides of the conflict due to the stipulations assumed in traditional methods of appraisal, i.e. the pair-comparison and the mean price correction methods. The purpose of the valuation was to answer the question whether the price of the land property of commercial function was not too low. Besides the Court was expecting such appraisal procedure that would convincingly justify the selected of analyzed features and their influence on transaction prices. It is important to note that in previous appraisals the valuers collected comparative transaction data, however the research material was limited and very diverse. Consideration of the trend of price variations in time together with the influence of property features on their prices was possible only through the assumptions based on the valuers' experience and their knowledge of the property market.

4. Data preparation

Taking into consideration the conditionings mentioned above it proved necessary to collect a bigger amount of data; an amount which would make possible an inference on the basis of statistical analyses. In accordance with the act on the property management appraisal an appraisal in the comparative approach is possible on the basis of transaction information of properties similar to the appraised one. The similar property is defined in the act of property management as "a property which is comparable to the property constituting the object of the appraisal with regard to its location, legal status, purpose, the way it is being used and other features influencing its value". Transactions, whose objects are land properties intended for commercial functions, are relatively rare, that is why the years 2001-2010 were monitored, which allowed observation of the price variation trend. The area of the surveyed market covered both Pomeranian Voivodeship, where Słupsk is located, and West Pomeranian Voivodeship. Transaction data were derived from notarial acts of contracts of sales of retail property which took place in a given time in a given area of 41 districts. The notarial deeds together with certified copy from the register of land for plots which were objects of transactions were provided on the Courts request by local authorities. As a result of the analysis of the provided documents and the orthophotomaps survey, 37 comparative data were selected. In selection of the data for further analysis preferences of purchasers of the retail property of this type were taken into account. The chosen properties were comparable to the appraised property:

- with regard to the type and legal status, these are undeveloped land properties subject to the right of property, whereas properties subject to perpetual usufruct were rejected;
- with regard to the purpose; these are properties intended for service functions. It is important to note that the act (of 11 May 2007) on creation and functioning of large-scale commercial buildings, which defined the conditionings concerning the localization of buildings of this type, was in force only from 18th September 2007 to 11th July 2008;

- with regard to the location; these are properties located in urban agglomerations of more than 80 thousand inhabitants. A purchaser of a retail property expects an attractive location within the area of the urban agglomeration, of an appropriate number of inhabitants, of a purchasing power ensuring high level of income for future tenants;
- with regard to the size; these are land properties constituting vast investment areas, of more than 7000 sqm, allowing setting both a commercial building and a parking.

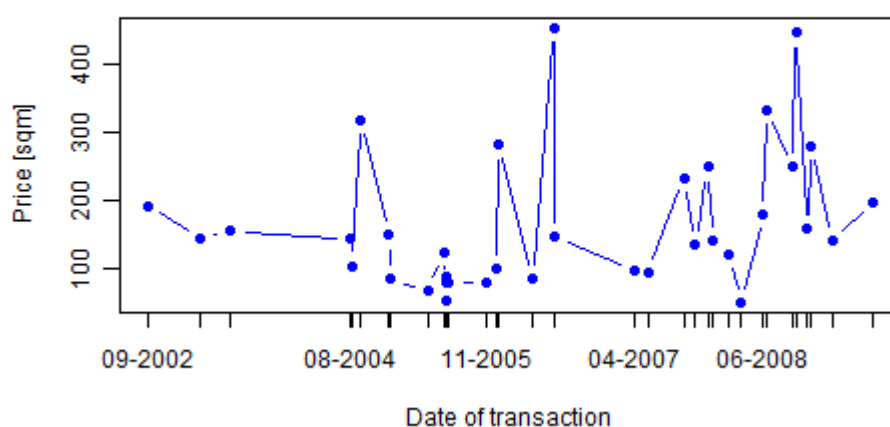


Fig. 1. The prices of comparable transactions. Source: Own work.
 R© Development Core Team

5. Trend Analysis

In the presented analysis differences in parameters of comparative properties were reduced to minimum and the emphasis was put on analysis of the price trend. The chosen data were as uniform as possible from the point of view of a potential purchaser who is planning a construction of a commercial building area of more than 2 000 sqm on the subject property.

Transaction prices of comparable properties are shown in the graph in Fig. 1. The prices of comparable transactions. The prices were changing over time from July 2001 to June 2005 and did not show clear increasing or decreasing structure.

In the first stage of calculation the set of transaction prices were divided into two subsets determined by the date of the transaction. The prices of the transaction concluded before 15th Dec 2005 (Fig. 2. Tree-base model of the prices of comparable transactions. First stage.). The base of the distribution which set the distribution date of sequence of transaction was described above the CART procedure.

After division we obtained two sets of transaction prices which in turn were divided using the same procedure. The results of the division are presented in Fig. 3. Tree-base of the prices of comparable transactions.

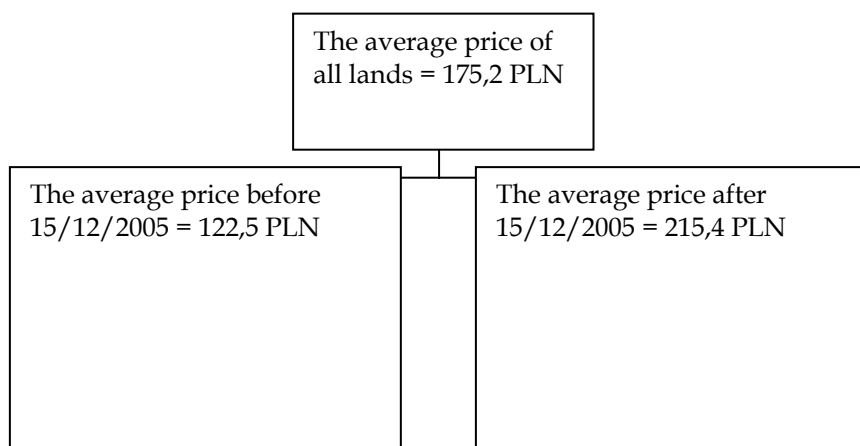


Fig. 2. Tree-base model of the prices of comparable transactions. First stage. Source: Own work. R© Development Core Team

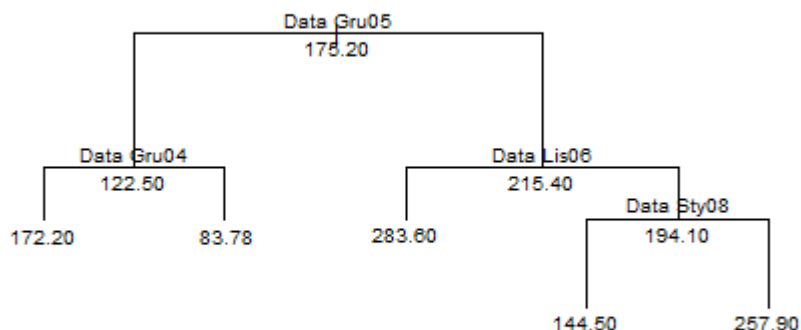


Fig. 3. Tree-base of the prices of comparable transactions. Source: Own work. R© Development Core Team

The application of the procedure resulted in the partition of transaction prices into five groups (in the nomenclature of graph theory called “leaves”) in which the average transaction price was calculated (solid line) and presented on the graph in

Fig. 4. Tree-based model of the prices of comparable transactions together with the true transaction prices of comparable properties (points).

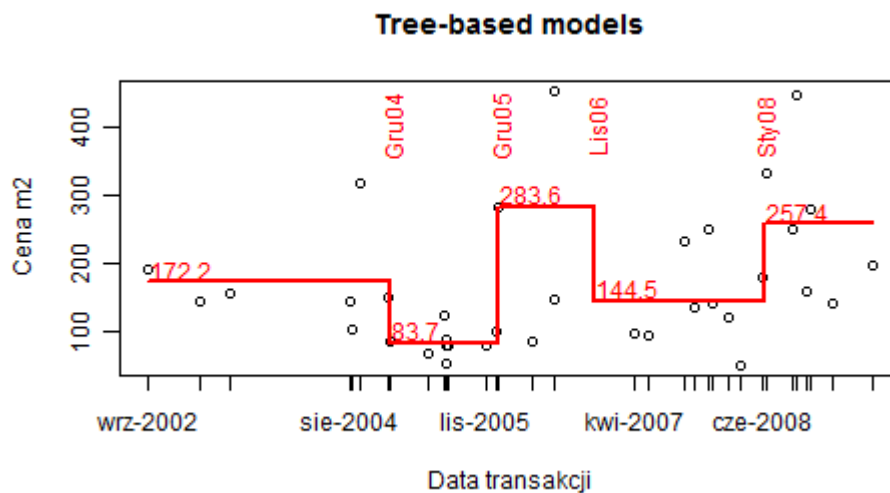


Fig. 4. Tree-based model of the prices of comparable transactions. Source: Own work. © Development Core Team.

Classical methods used in this type of analysis postulate to find regressive line or other curves generated by evening the data. The linear regression and the evening procedure ("lowess()") procedure of the package base of the language R) are presented on the graphs in Fig. 5. The prices of comparable transactions. Linear regression model and Fig. 6. The prices of comparable transactions. Smoothing model.

The results of both procedures do not reflect the structure of the transaction price changes. In both figures cannot distinguish two-year price changes: decrease in the end of 2004 and after one year a huge increase.

It is apparent that application of linear regression does not allow a successful deduction. Alternatively, some conclusions could be drawn with regard to the trend surpassing the year 2008. Whereas, the accuracy of internal prediction for the year 2005, which we are in fact dealing with, is almost impossible. As much as the evening procedures precise fairly easily the reduction of transaction prices in the year 2005, distinction of any significant increase following that decline is technically impossible.

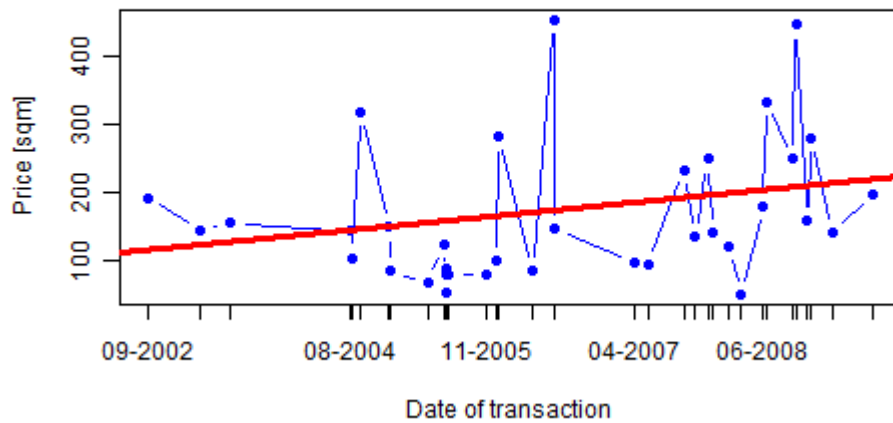


Fig. 5. The prices of comparable transactions. Linear regression model. Source: Own work. R© Development Core Team

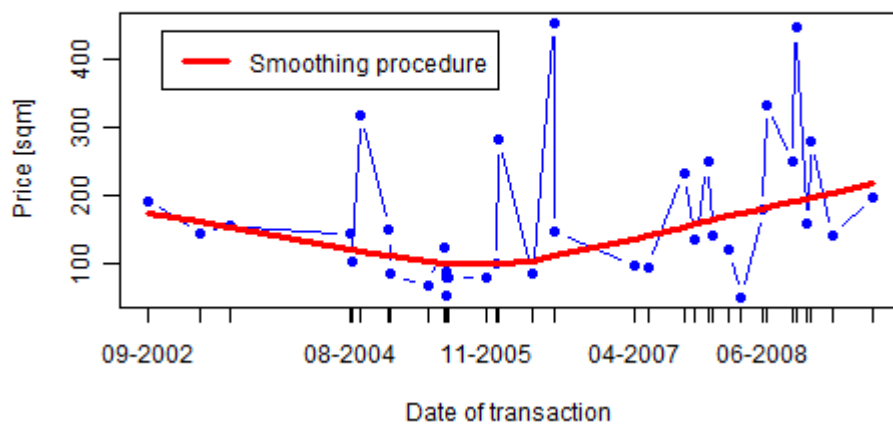


Fig. 6. The prices of comparable transactions. Smoothing model. Source: Own work. R© Development Core Team

6. Conclusion

The CART method does not refer to parameterized curve but to a distribution of the data set and calculation of characteristics in sub-groups. It does not assume any initial information about the relationship structure, uses information contained

in the structure of empirical data. Speaking more graphically, we look at the results and draw conclusions from their form. In consequence, in the case of property appraisal analyzing a sample data as uniform as possible we obtain a distribution data in time intervals, in which the price level was constant and no distinctive price variation trend appeared. The direction of this kind of research is close to methods of technical analysis of the behavior of stock exchange indices (MURPHY 1999), however its roots reach way back to the classification present in the philosophy of science distinguishing inductive and deductive methods. The reduction method applied in statistics (The Lwów-Warsaw School of Logic) is associated with parametric procedures. The methods of data exploration derive from the method of induction (Socrates) and do not oblige to any verification of the advanced thesis. The procedure itself is a decision. Its result in the form of a description of the process is sufficient for an optimal decision, not necessarily secured with level of statistical significance and specification of the research hypothesis. The problem of choosing of an analytical method adapted to the analyzed research problem has and will have supporters more inclined to accept data one or another approach. On a theoretical ground there is no solution to the dilemma of choosing whichever method, however the binary classification procedures has just entered the statistics and revolutionized the methods of experimental analysis. They are considered to be very modern. In the case of the subject appraisal, proceeding according to the inductive method we limit further data analysis to the time interval in which a given transaction took place, i.e. from December 2004 to December 2005, assuming that within this time interval the price level was constant. Analyzing transactions concluded in this interval we proceed further on according to the procedure of the pair-comparison method. We compare the subject property with remaining properties from a given interval.

7. References

- ATKINSON E. J., THERNEAU T. M.. *An introduction to recursive partitioning using the part routines*. Raport instytutowy 61, Biomedical Statistics and Informatics, Mayo Clinic, 2000.
- BERRY M. J. A., LINOFF G.. *Data mining techniques for: marketing, sales and customer support*. John Wiley & Sons, 1997.
- BREIMAN L., FRIEDMAN J. H., STONE C. J., OLSHEN R. A.. *Classification and Regression Trees*. CHAPMAN & HALL/CRC, 1983.
- HOTHORN T., HORNIK K., ZELEIS A.. Unbiased recursive partitioning: A conditional interference framework. *Journal of Computational and Graphical Statistics*, 2006:651-674, 2005.
- KIM H., LOH W. Y.. Classification trees with unbiased multiway splits. *Journal of the American Statistical Association*, 96:589-604, 2001.
- KRZYKOWSKI G.. Filozoficzne koncepcje estymacje statystycznej. *Przegląd Statystyczny*, 58(1), 2010.

- MILLINGTON A. F.. *An introduction to property valuation*, Estates Gazette, London, 2000.
- MURPHY J. F.. *Analiza techniczna rynków finansowych*, WIG-PRESS, 1999.
- QUINLAN J. R.. *C4.5: Programs for Machine Learning*, Morgan Kaufmann, 1993.
- WITTEN I. H., FRANK E.. *Data mining: Practical Machine Learning Tools and Techniques*, Elsevier and Morgan Kaufmann, wydanie II, 2005.
- LOH W. Y., SHIH Y. S.. Split selection methods for classification trees. *Statistica Sinica*, 7:815-840, 1997.

DATA MINING IN PROPERTY APPRAISAL

Grzegorz Krzykowski

Institute of Informatics

University of Gdańsk

e-mail: grzegorzkrzykowski@gmail.com

Barbara Majewska

Valuer (chartered surveyor)

Pomeranian Valuers Association in Gdańsk,

e-mail: barbarateresamajewska@gmail.com

Słowa kluczowe: *Data Mining, property appraisal*

Streszczenie

Praca podejmuje próbę zastosowania metod statystycznych Data Mining w wycenie nieruchomości w podejściu porównawczym na przykładzie wyceny nieruchomości gruntowej przeznaczonej pod zabudowę wielkoprzestrzennym obiektem handlowym. Przedstawiono efektywność i skuteczność podejścia Data Mining w analizowanym zagadnieniu empirycznym. Praca powstała w oparciu o opinię sporządzoną dla Sądu Rejonowego w Słupsku, sygnatura akt. II K 907/07. Opinia stanowiła kolejną próbę oszacowania wartości nieruchomości, gdyż wcześniejsze opracowania nie były dostatecznie przekonujące dla obu stron konfliktu ze względu na przyjęte założenia w tradycyjnych metodach wyceny, tj. metodzie porównywania parami oraz metodzie korygowania ceny średniej. Ponadto zwrócono uwagę na szerokie zastosowanie procedur Data Mining jako alternatywę dla procedur regresyjnych.

IDENTYFIKACJA PODOBIEŃSTWA NIERUCHOMOŚCI

Jacek Zyga

Katedra Geotechniki

Politechnika Lubelska

e-mail: *j.zyga@pollub.pl*

Słowa kluczowe: *nieruchomość, wycena, podobieństwo, analiza*

Streszczenie

W artykule podjęta została próba omówienia kwestia podobieństwa specyficznej grupy rzeczy, jakimi są nieruchomości. Omawiając pojęcie podobieństwa „w ogóle” i podobieństwa w szczególnym odniesieniu do nieruchomości poddano krytycznej analizie jego definicję ustawową i zaproponowano jej wersję alternatywną. Zaproponowano także matematyczne metody oceny podobieństwa zachodzącego pomiędzy nieruchomości wraz z potencjalnym polem ich zastosowań w odniesieniu do potrzeb warsztatowych rzeczoznawcy majątkowego.

1. Wprowadzenie

Niniejszy artykuł porusza delikatną kwestie podobieństwa; podobieństwa „w ogóle” i w szczególnym odniesieniu do nieruchomości, postrzeganych jako obiekty objęte procedurą wyceny. Motywacją do zajęcia się tym zagadnieniem jest obserwowana liczba sporów dotyczących ocen podobieństwa, dokonywanych w ramach realizowanych procesów wyceny nieruchomości. Podjęto zatem próbę naszkicowania matematycznych możliwości określania podobieństwa wraz z potencjalnym polem ich zastosowań w odniesieniu do potrzeb warsztatowych rzeczoznawcy majątkowego.

2. Definicja podobieństwa

Słownik współczesnego języka polskiego przez określenie „podobny” oznacza na przykład tyle co: „mający pewne cechy zgodne z cechami inne obiektu; przypominający kogoś, coś (...); prawie jednakowy” a także “tego samego typu, rodzaju”. Podobieństwo jest zatem cechą grupująca rzeczy oraz pojęcia według listy wybranych cech.

Z formalnego punktu widzenia podobieństwo jest wielkością, która odzwierciedla siłę i ilość relacji zachodzących pomiędzy przedmiotami i ich cechami. Matematycznie może być ono opisane liczbą o zakresie wartości od -1 do +1 albo do 0 do 1. Podobieństwo S_{AB} między obiektem A oraz obiektem B możemy mierzyć kilkoma sposobami, zależnie od obranej skali pomiaru i posiadanych danych.

W praktyce oceniane jest zazwyczaj „niepodobieństwo” obiektów czyli ich „odmienność” rozumiana jako przeciwieństwo „podobieństwa”, opisane w poniższych wzorach symbolem d :

$$d_{AB} = 1 - S_{AB} \text{ przy } S_{AB} \in \langle 0,1 \rangle \quad (1a)$$

$$\text{lub } 2 d_{AB} = 1 - S_{AB} \text{ przy } S_{AB} \in \langle -1,1 \rangle \quad (1b)$$

Sposobem na wyznaczenie odmienności d jest z kolei zbadanie rozbieżności ocen porównywanych obiektów (rzeczy, pojęć, zjawisk). Przy czym oceny te sformułowane są według zdefiniowanych a/priori skal.

Do wyznaczenia rozbieżności ocen porównywanych obiektów niezbędne jest:

- określenie cech, według których ma być formułowany warunek podobieństwa lub niepodobieństwa,
- dobór sposobu dokonywania ocen (oceny o charakterze ciągłym, skokowym lub binarnym)
- ustalenie zespołów rang lub zakresów liczbowych ocen,
- oraz uszeregowanie tych rang lub ocen liczbowych.

Takie przygotowanie procesu porównywania stwarza warunki zobiektywizowania jego wyniku. Tworzy ono bowiem pewną wielowymiarową przestrzeń, w której każdemu z porównywanych obiektów przypisana jest konkretna lokalizacja (pozycja). „Odległość” d wyznaczona w tak rozumianej przestrzeni może być rozumiana jako niepodobieństwo porównywanych obiektów wynikające z rozbieżności ich ocen. Przypadek zerowej „odległości” pomiędzy pozycjami przypisanymi porównywanym obiektom może z kolei stanowić informację o identyczności tych obiektów w zakresie wybranych cech. Ostatecznie „podobieństwo” lub „odmienność” dwóch różnych obiektów, opisanych zbiorami ocen pewnych wybranych cech, mogą być przedstawione za pomocą jednej zagregowanej wielkości matematycznej, na którą złożą się odmienności ocen poszczególnych cech obu porównywanych obiektów.

3. Pojęcie podobieństwa w odniesieniu do nieruchomości

W aktualnym stanie polskiego prawa do pojęcia podobieństwa odwołują się zarówno przepisy prawa cywilnego jak i administracyjnego (np. „(...) mury, płoty, miedze, rowy i inne urządzenia podobne (...)”; „umowy podobnego rodzaju (...)”, „rzeczy tego samego rodzaju i gatunku”, sposób fotograficzny lub do fotografii podobny). Jest ono ważnym czynnikiem logicznym w całym szeregu procedur. Szczególną uwagę poświęca mu natomiast Ustawa o gospodarce nieruchomościami i stosowne rozporządzenie wykonawcze tworzące opis procedur wyceny nieruchomości. O wadze pojęcia podobieństwa w tych procedurach wyceny w zasadzie można w ogóle nie nadmieniać. Teza, iż jest ono kwestią kluczową jest bowiem truizmem. Nakaz (z punktu widzenia urzędu, sądu, rzeczoznawcy, osoby zainteresowanej) poszukiwania podobieństwa pomiędzy przedmiotowym obiektem a innymi obiektami, jakie wystąpiły na rynku (np. jako

przedmioty transakcji), jest przecież obecny w polskim systemie prawnym od dawna, jakkolwiek postulat ten wobec braku niezbędnych kryteriów formułowany był dość ogólnie.

Z punktu widzenia potrzeb warsztatowych rzeczoznawcy majątkowego podobieństwo obiektów jest zasadniczą przesłanką pozwalającą na trafne grupowanie obiektów sprzedanych na rynku lokalnym. Pozwala ma segmentowanie rynku poprzez jego dookreślenie terytorialne ale przede wszystkim poprzez umożliwienie sprecyzowania cech stanowiących identyfikatory jednorodnych wewnętrznie grup obiektów rynkowych. Poprzez ocenę podobieństwa każda nieruchomość może być przyporządkowywana do danego segmentu a także poddawana porównaniom. Chociaż nie jest to wyrażone wprost to nawet w procedurach wyceny w podejściu kosztowym podobieństwo odgrywa kluczową rolę. Określenie kosztu realizacji wskazanego zakresu robót budowlanych, całego budynku czy tzw. scalonego elementu wymaga przecież doboru właściwych wskaźników cenowych. Właściwość tych wskaźników jest natomiast wprost proporcjonalna do podobieństwa wycenianego elementu (lub obiektu czy konkretnego zakresu robót budowlanych) do stosownego elementu cennikowego.

Mimo trudnej do przecenienia roli podobieństwa w zasadzie całe polskie prawo stanowiące opiera się na potocznej definicji tego pojęcia. Jedyną wyrażoną wprost definicją z tego zakresu jest definicja zawarta w artykule 4 (Ustawa o gospodarce nieruchomościami 2004) określająca pojęcie podobieństwa na potrzeby gospodarki nieruchomościami i ich wyceny. Według treści powołanego przepisu przez nieruchomość podobną „należy (...) rozumieć nieruchomość, która jest porównywalna z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość”. Opis ten technicznie mało wyjaśnia. Zastępuje bowiem przymiotnik „podobna” przymiotnikiem „porównywalna”. Wobec definicji słownikowej przymiotnika „porównywalny” jak i czasownika „porównywać” („porównywalny” to taki, który może być z czymś porównywany; „porównywać” to „zestawiając jakieś zjawiska, rzeczy, osoby zwracać uwagę na cechy wspólne i cechy różne”) wyłania się jednak tautologia tej definicji. Określona bowiem w ustawowej definicji „nieruchomość podobna” jest „nieruchomością, która może być zestawiona z nieruchomością wycenianą (przyrównana do niej) ze zwróceniem uwagi na ich cechy wspólne (podobieństwa) i cechy różne (odmienności)”. Zestawieniu takiemu może podlegać zatem nieruchomość przedmiotowa (wyceniana) i **dowolna inna**. Nie przesądza to jednak o ich wzajemnym podobieństwie. w ocenie autora w definicji ustawowej brakuje kryteriów co począć z wynikami dokonanego zestawienia.

Pozytywną reakcją na dostrzeżone braki logiczne może być definicja podobieństwa wywiedziona wprost z definicji przymiotnika „podobny” ze „Słownika współczesnego języka polskiego” (przytoczonej wyżej). Po stosownym przetransformowaniu poszukiwaną definicję można wyrazić

w następujący sposób: „nieruchomość podobna” to nieruchomość mająca pewne cechy zgodne z cechami nieruchomości wycenianej; przypominająca tę nieruchomość pod pewnymi względami, tego samego typu lub rodzaju, prawie z nią jednakowa”. Sformułowana wyżej definicja, również wymaga uściśleń. Na potrzeby różnych obszarów wyceny nieruchomości może i powinna być ona doprecyzowywana. Odnosi się ona jednak do zasadniczych cech pojęcia podobieństwa i umożliwia kreowanie kryteriów jego oceny.

4. Wybrane metody pomiaru podobieństw i odmienności

Metodyka określania podobieństwa lub odmienności pomiędzy dwoma obiektami jest zróżnicowana ze względu na rodzaj cech poddawanych porównaniom bezpośrednim. Oddzielne sposoby obliczania współczynników podobieństwa S_{AB} (oraz odmienności (odstępu) d_{AB}) przewiduje się dla:

- obiektów o cechach o charakterze binarnym,
- obiektów o cechach skategoryzowanych (bez ich wartościowania),
- obiektów o cechach o charakterze porządkowym,
- obiektów o cechach o charakterze jakościowym,

W porównywaniu obiektów opisanych cechami o charakterze binarnym (jest/brak, 1/0, tak/nie) stosowane są cztery podstawowe parametry porównawcze zestawione w tabeli nr 1.

- p - liczba przypadków ocen pozytywnych dla obu obiektów
- q - liczba przypadków gdy dla obiektu A ocena była pozytywna a dla obiektu B ocena była negatywna
- r - liczba przypadków gdy dla obiektu B ocena była pozytywna a dla obiektu A ocena była negatywna
- s - liczba przypadków ocen negatywnych dla obu obiektów

Tabela 1

Zestawienie ocen w porównaniu dwóch obiektów

		Obiekt B	
		Ocena pozytywna	Ocena negatywna
Obiekt A	Ocena pozytywna	p	q
	Ocena negatywna	r	s

Źródło: opracowanie własne na podstawie pracy (KARDI 2009)

Na bazie powyższych parametrów różni autorzy kreują szeroki wachlarz współczynników podobieństwa/odmienności, z których najbardziej znane to:

- współczynnik prostego dopasowania:

$$S_{AB} = \frac{p + s}{t} \quad \text{gdzie } t = p + q + r + s \quad (2a)$$

$$d_{AB} = 1 - s_{AB} = \frac{q+r}{t} \quad (2b)$$

- współczynnik Jaccarda:

$$s_{AB} = \frac{p}{p+q+r} \quad (3a)$$

- odległość Jaccarda:

$$d_{AB} = \frac{q+r}{p+q+r} \quad (3b)$$

Ocena podobieństwa lub odmienności obiektów opisanych zbiorami różnych cech (bez ich wartościowania) wymaga albo

- wstępnego przetworzenia opisów na zespół cech binarnych i analizowania ich według reguł opisanych powyżej,
- albo identyfikacji grupy wspólnych cech z obu zbiorów (iloczyn zbiorów cech A i B) i oceny jego wielkości w proporcji do zbioru wszystkich cech (suma zbiorów cech A i B), matematyczny opis tej proporcji ma postać tzw. indeksu Jaccarda:

$$s_{AB} = J(A, B) = \frac{|A \cap B|}{|A \cup B|} \quad (4a)$$

Dopełnieniem współczynnika podobieństwa s_{AB} jest z kolei odległość Jaccarda obliczana według formuły:

$$d_{AB} = J_s(A, B) = \frac{|A \cup B| - |A \cap B|}{|A \cup B|} \quad (4b)$$

Dla oceny podobieństw (lub raczej odmienności) obiektów o cechach o charakterze porządkowym możliwe są dwa typowe toki postępowania.

- W przypadku opisanie cech porównywanych obiektów wielkościami posiadającymi interpretację liczbową można wykorzystać ich wielkości nieznormalizowane. Otrzymane jednak charakterystyki podobieństwa będą wtedy wielkościami o charakterze względnym, których interpretacja wymaga uwzględnienia skali zastosowanych ocen analizowanych cech.
- W celu zobiektywizowania charakterystyk podobieństwa można jednak dokonać normalizacji ocen poszczególnych cech obiektów. Możliwe jest to jednak wyłącznie dla cech o jednakowych mianach lub cech opisanych rangami należącymi do jednej skali rang. Istotą normalizacji jest założenie, że każda z ocen może zostać przedstawiona jako zmienna ilościowa, co pozwala na przetworzenie każdego z szeregów ocen, rozciągniętych na

zróznicowanych skalach, do zbioru liczb z przedziału $\langle 0,1 \rangle$. w przypadku zdefiniowania ocen w postaci rang o ustalonym interwale zastosowanie znajduje tzw. „znormalizowana transformacja rangowa”, w której w pierwszej kolejności dokonuje się zamiany rang na szereg liczbowy (najczęściej liczb naturalnych) by w drugiej kolejności zamieć go na szereg ocen z zakresu $\langle 0,1 \rangle$.

Cechą wspólną badania podobieństw i odmienności obiektów o cechach wyrażonych w sposób jakościowy jest zakładana różnorodność kategorii i hierarchii, z użyciem których dokonywane są oceny porównywanych cech. w algorytmie badania podobieństwa i odmienności niezbędnym krokiem jest zatem uszeregowanie ocen jakościowych, by w następnej kolejności móc stosować metody opracowania takich właśnie zbiorów.

Zidentyfikowane i uporządkowane oceny cech porównywanych obiektów (znormalizowanych lub nie) stanowią współrzędne w n -wymiarowym układzie ujednoczonych współrzędnych, co pozwala na wyznaczenie jako miary ich odmienności tzw. odległości (odstępu) dwóch punktów zdefiniowanych wskazanymi współrzędnymi. Wykorzystać tu można kilka typów odległości opisanych w literaturze pod następującymi nazwami:

- Odległość Euklidesowa,
- Odległość Spearmana,
- Odległość Minkowskiego,
- Odległość Czebyszewa (*Maximum Distance*).

Najprostsza w interpretacji jest odległość euklidesowa (*Euclidean distance*) mająca swoje podstawowe zastosowanie w geometrii (dla $n=2$):

$$d^{eu}_{AB} = \sqrt{\sum_{i=1}^n (x_{Bi} - x_{Ai})^2} \quad (5)$$

gdzie:

x_{Bi} - oznacza ocenę i -tej cechy odpowiednio dla obiektu B ,

x_{Ai} - oznacza ocenę i -tej cechy odpowiednio dla obiektu A ,

n - oznacza liczbę cech, a jednocześnie liczbę wymiarów przestrzeni.

Analogiczną oceną odmienności jest odległość Spearmana (*Spearman Distance*), która jest kwadratem odległości euklidesowej:

$$d^{Sp}_{BA} = (d^{eu}_{AB})^2 = \sum_{i=1}^n (x_{Bi} - x_{Ai})^2 \quad (6)$$

Podobną oceną jest formuła (*Spearman Footrule Distance*) nazywana także metryką miejską (metryką Manhattan):

$$d^{SpF}_{AB} = \sum_{i=1}^n |x_{Bi} - x_{Ai}| \quad (7)$$

Powyższe miary odległości stanowią szczególne przypadki tzw. odległości Minkowskiego (WALESIAK, GATNAR 2009) formułowanej jako uogólniona miara odległości między dwoma punktami w przestrzeni n-wymiarowej. Stosując wcześniejszą metodę zapisu formuła odległości Minkowskiego przyjmuje kształt:

$$d^m_{AB} = L_m(x_B, x_A) = \left(\sum_{i=1}^n |x_{Bi} - x_{Ai}|^m \right)^{\frac{1}{m}} \quad (8)$$

gdzie:

- x_{Bi} - oznacza ocenę i -tej cechy odpowiednio dla obiektu B ,
- x_{Ai} - oznacza ocenę i -tej cechy odpowiednio dla obiektu A ,
- n - oznacza liczbę cech,
- m - oznacza liczbę całkowitą $m \in \langle 1, \infty \rangle$.

Kolejnym specjalnym przypadkiem odległości Minkowskiego jest odległość Czebyszewa mająca postać:

$$d^{ch}_{AB} = \max_i |x_{Bi} - x_{Ai}| = \lim_{m \rightarrow \infty} \left(\sum_{i=1}^n |x_{Bi} - x_{Ai}|^m \right)^{\frac{1}{m}} \quad (9)$$

W praktyce określa największą z możliwych odległości pomiędzy punktami wskazanymi przez współrzędne x w przestrzeni \mathbf{R}^n . w szachach (przykład zagadnienia odległości na płaszczyźnie) jest to odległość między polami szachownicy wyrażona w ruchach, które musi wykonać figura króla. Stąd pochodzi jej angielska nazwa „chessboard distance” (KENDALL, BUCKLAND 1986)

Podobne zastosowanie mogą mieć również takie mierniki jak:

- Odległości Bray’a Curtisa,
- Odległości Canberry,

Odległość Bray’a Curtisa, która ma postać (KARDI 2009):

$$d^{bc}_{AB} = \frac{\sum_{i=1}^n |x_{Bi} - x_{Ai}|}{\sum_{i=1}^n (x_{Bi} + x_{Ai})} = \frac{\sum_{i=1}^n |x_{Bi} - x_{Ai}|}{\sum_{i=1}^n (x_{Bi}) + \sum_{i=1}^n (x_{Ai})} \quad (10)$$

stanowi również rodzaj oceny maksymalnej odległości pomiędzy punktami odpowiadającymi zbiorom ocen poszczególnych cech obiektów w przestrzeni współrzędnych.

Odległość Canberry (KARDI 2009) stanowi wariant powyższej metody.

Wyznacza ją suma ułamkowych różnic odpowiednich ocen w parach obiektów:

$$d^{can}_{AB} = \sum_i \frac{|x_{Bi} - x_{Ai}|}{|x_{Bi}| + |x_{Ai}|} \quad (11)$$

W związku z tym, iż oceny cech obiektów stanowią współrzędne nie znormalizowane w obu ostatnich przypadkach odległości nie mogą osiągnąć wartości 1. Aby wyniki pomiaru podobieństwa/odmienności obiektów z różnych populacji, ale z tej samej kategorii obiektów były porównywalne, niezbędne jest ujednoczenie tych ocen. W języku statystyki zabieg ten nosi nazwę normalizacji czyli sprowadzenia wyniku do przedziału $\langle 0,1 \rangle$. Drogą do tego jest z kolei normalizacja ocen w zakresie poszczególnych cech ale również konieczna jest pewna modyfikacja wzorów rozwiązujących gdyż nawet po normalizacji współrzędnych (ocen zakresie poszczególnych cech), w przypadkach oceny obiektów o skrajnych ocenach cech porównawczych, wyznaczone odległości będą przybierać wartości większe niż 1 ($d > 1$). Są one bowiem funkcją rzędu przestrzeni w jakiej są wyznaczone. Innymi słowy zależą od liczby cech jakimi opisane są obiekty. Dlatego w celu sprowadzenia oszacowań odległości do przedziału $\langle 0,1 \rangle$ należy zasugerować znormalizowanie przy użyciu czynnika maksymalnej odległości możliwej do wyznaczenia w danej przestrzeni. Dla szczególnych przypadków odległości sugeruje się następujące postaci wzorów (ZYGA 2009): Zmodyfikowana odległość euklidesowa (5) dla współrzędnych znormalizowanych przyjmie postać:

$$d^{eu}_{AB} = \sqrt{\frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{Bi} - x_{Ai})^2} \quad (12)$$

Zmodyfikowana odległość Spearmana (6) dla współrzędnych znormalizowanych przyjmie postać:

$$d^{sp}_{BA} = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n (x_{Bi} - x_{Ai})^2 \quad (13)$$

Zmodyfikowana odległość Canberry (11) dla współrzędnych znormalizowanych przyjmie postać:

$$d^{can}_{AB} = \frac{1}{n} \sum_i \frac{|x_{Bi} - x_{Ai}|}{|x_{Bi}| + |x_{Ai}|} \quad (14)$$

Postać (10) odległości Bray'a Curtisa modyfikacji nie wymaga ale dla osiągnięcia wyników z zakresu $\langle 0,1 \rangle$ zachodzi konieczność stosowania współrzędnych znormalizowanych. Zwrócić przy tym należy uwagę na fakt, iż normalizacja współrzędnych powoduje niekiedy definiowanie współrzędnych o wartości „0”, przez co określenie odległości d może być matematycznie niemożliwe.

5. Ocena podobieństwa nieruchomości

Z oceną podobieństwa lub raczej podobieństw (bo dotyczy ona zwykle zbiorów pewnych obiektów) mamy do czynienia na kilku etapach działania wyceniającego:

- Każdy dokonujący wyceny (nawet mimowolnie) posługuje się taką oceną w procesie budowy bazy danych reprezentującej konkretny rynek lokalny
- Rzeczoznawcy majątkowi (choć nie tylko oni) używają analogicznych ocen w uwarunkowanych przepisami procedurach podejścia porównawczego (zwłaszcza przy porównywaniu parami),
- Ocena podobieństwa używana jest także w podejściu dochodowym przy ocenie rentowności i poszczególnych składowych ryzyka związanego z inwestowaniem
- W podejściu kosztowym towarzyszy ona wyborowi elementów cennikowych.

W wielu zakresach zastosowań pojęcie podobieństwa jest używane nieomal intuicyjnie. Bez oceny podobieństwa nie istniałaby bowiem żadna z metod wyceny. w sytuacjach szczególnych warto byłoby jednak dysponować narzędziem, poprzez które można by dowieść na potrzeby konkretnej analizy lub wręcz udowodnić na żądanie zainteresowanego (np. zlecającego wycenę) czy mamy w konkretnych przypadkach do czynienia z obiektami podobnymi.

Do technicznej oceny przynależności poszczególnych nieruchomości do określonego (zawężonego) rynku lokalnego przydatne są procedury przystosowane do porównywania obiektów opisanych cechami o charakterze binarnym. Taka jest bowiem idea klasyfikowania tych obiektów (albo spełniają określony warunek albo nie). Przy zastosowaniu dowolnego opisu cechy wzorca danego rynku stosownym narzędziem oceny wzajemnych podobieństw będzie współczynnik prostego dopasowania (*simple matching coefficient* - wzór (2a)). Wygodniejszy wydaje się jednak taki sposób definiowania cech nieruchomości na rynku lokalnym (cech wzorcowych), który by wymuszał stosowanie wyłącznie pozytywnych wartości w ocenach cech, które mają być pozytywnie zweryfikowane. Wtedy oceny podobieństwa można dokonywać poprzez współczynnik Jaccarda (*Jaccard's coefficient* - wzór (3a)).

Zastosowanie któregośkolwiek z powyższych współczynników wymaga jednak:

- identyfikacji cech poszczególnych nieruchomości,
- wyboru wiodących cech rynkowych (czynników cenotwórczych, szczególnych dla wybranego rynku lokalnego),
- sformułowania warunków, których spełnienia wymaga pozytywna ocena cechy,
- binarnej oceny cech poszczególnych nieruchomości.

Przy zastosowaniu współczynnika Jaccarda proporcja liczby cech wspólnych (cech nieruchomości porównywanej i zbioru wiodącego ocenionych jednocześnie pozytywnie) do liczby wszystkich cech opisujących rynek stanowi informację jak bardzo poszczególna nieruchomość przystaje (jest podobna) do opisanego

wybranymi cechami rynku lokalnego. z uwagi na zdefiniowanie rynku lokalnego wyłącznie pozytywnymi ocenami czynnik r przyjmie wartość 0 (zero) zatem współczynnik podobieństwa wyniesie:

$$s_{AB} = \frac{P}{p+q} \quad (15)$$

Zastosowanie współczynnika prostego dopasowania (*simple matching coefficient* - wzór (2a)) jakkolwiek wymagające zwiększonej uwagi w definiowaniu ocen binarnych, prowadzi do takich samych wniosków jak zastosowanie współczynnika Jaccarda.

Oba powyższe mierniki podobieństwa są bardzo rygorystyczne. Dzięki temu, że rozróżniają wyłącznie zgodność lub brak zgodności pewnych cech z zadaniem wzorcem. Potrafią wyeliminować przypadki niepełnego dopasowania do danego układu cech uznanych wstępnie za istotne. Za pozytywny wynik testu traktowana będzie bowiem wyłącznie wartość $S_{AB} = 1$.

Współczynniki dopasowania (prosty oraz Jaccarda) mogą być też użyte w analizach podobieństwa odrębnych rynków (porównanie spełnienia pewnych warunków przez dwie populacje) lub nieruchomości w parach. Otrzymane w tych analizach miary dopasowania (podobieństwa) nie muszą być już oceniane tak rygorystycznie. Stanowią bowiem czystą informację. Informacja ta podlega oczywiście ocenie, jednak kryteria jej akceptowalności mogą być przedmiotem arbitralnych założeń.

Zakwalifikowanie pewnych nieruchomości do próby reprezentatywnej nie oznacza, że dysponujemy materiałem jednorodnym pod względem jakościowym. Kolejnym etapem oceny podobieństwa (nazwijmy je wewnętrznym w grupie obiektów zgromadzonych w próbie rynkowej) może być badanie natężenia cech przyjętych za najważniejsze przy jednoczesnej kontroli założeń poczynionych w tym zakresie. w ogólności może się bowiem okazać, że cechy wybrane jako wiodące przy głębszej analizie nie będą cechami różnicującymi grupę. Nie oznacza to oczywiście odrzucenia cechy jako tej identyfikującej przynależność do pewnej grupy rynkowej ale może mieć wpływ na uznanie, iż jej waga (w rozumieniu stosowanym w procedurach podejścia porównawczego) jest zaniedbywalna w związku z wykorzystaniem zawężonej reprezentacji bazy danych rynkowych.

Narzędziem przydatnym na tym etapie mogą być odległości d wyznaczone według zmodyfikowanych wzorów (12), (13), (14) lub wzoru (10), łatwo modyfikowalne na współczynniki podobieństwa S według formuły (1a).

Oszacowanie tych odległości lub współczynników podobieństwa metodą „każdy z każdym” umożliwi zestawienie wyników w tablicy kwadratowej, która może stanowić numeryczną podstawę wnioskowania, które z przyjętych do analizy nieruchomości są do siebie podobne i czy to podobieństwo jest istotne.

W ostatnim zdaniu warto jeszcze odpowiedzieć na ważne pytanie, jakie mogą postawić po lekturze powyższych treści tzw. praktycy: „Po co tyle zachodu?” Otóż

warto mieć świadomość, że oceny podobieństwa nieruchomości bywają w wykonaniu różnych uczestników tego rynku wysoce zindywidualizowane. Rodzi to konieczność stosowania mierników obiektywnych, które umożliwiają wykazanie racji a także obrony przed ocenami odmiennymi.

5. Przykłady rachunkowe

Przykład 1:

Badaniu poddano cztery działki budowlane o niżej zdefiniowanych cechach:
działka I:

1. stanowiąca przedmiot odrębnej własności,
2. położona w dzielnicy A,
3. sąsiedztwo stanowi niska zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna,
4. dostęp do sieci elektroenergetycznej
5. dostęp do sieci wodociągowej
6. położona w pobliżu przystanku autobusowego

działka II:

1. stanowiąca przedmiot odrębnej własności,
2. położona w dzielnicy A,
3. sąsiedztwo stanowi niska zabudowa mieszkaniowa wielorodzinna,
4. dostęp do sieci elektroenergetycznej,
5. brak w pobliżu sieci wodociągowej
6. położona w pobliżu przystanku autobusowego

działka III:

1. stanowiąca przedmiot odrębnej własności,
2. położona w dzielnicy B,
3. sąsiedztwo stanowi niska zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna,
4. dostęp do sieci elektroenergetycznej
5. dostęp do sieci wodociągowej
6. położona w daleko od przystanku autobusowego

działka IV:

1. stanowiąca grunt w użytkowaniu wieczystym,
2. położona w dzielnicy A,
3. sąsiedztwo stanowi niska zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna,
4. dostęp do sieci elektroenergetycznej
5. dostęp do sieci wodociągowej
6. położona w pobliżu przystanku autobusowego

Poszukiwane są natomiast działki podobne do działki wzorcowej o niżej zdefiniowanych cechach:

1. działka stanowi przedmiot odrębnej własności,
2. jest położona w miejscowości A,
3. jest położona w sąsiedztwie niskiej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej,
4. posiada dostęp do sieci elektroenergetycznej.

Cechy nr 5 i 6 jako nie istotne w ocenie przynależności do zdefiniowanego rynku nie są brane pod uwagę. Liczba wszystkich ocenianych cech wynosi zatem cztery.

Tabela 2

Oceny binarnej zgodności cech wybranych obiektów

cechy	Spełnienie warunku cechy przez obiekty porównywane			
	I	II	III	IV
przedmiot odrębnej własności	tak	tak	tak	nie
położenie w miejscowości A	tak	tak	nie	tak
położenie w sąsiedztwie niskiej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	tak	nie	tak	tak
dostęp do sieci elektroenergetycznej	tak	tak	tak	tak
p	4	3	3	3
q	0	1	1	1
$p+g$	4	4	4	4
Skorygowany współczynnik Jaccarda	1	0,75	0,75	0,75

Wniosek: Tylko działka I jest podobna do działki wzorcowej

W sytuacji gdy nie ma więcej transakcji, które mogłyby być poddane analizie możliwe jest poszerzenie zbioru nieruchomości uznanych za „podobne” ale wyłącznie poprzez ograniczenie liczby cech wiodących (na przykład pominięcie cechy nr 1-„przedmiot odrębnej własności”)

Tabela 3

Wtórne oceny binarnej zgodności cech wybranych obiektów

cechy	Spełnienie warunku cechy przez obiekty porównywane			
	I	II	III	IV
położenie w miejscowości A	tak	tak	nie	tak
położenie w sąsiedztwie niskiej zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej	tak	nie	tak	tak
dostęp do sieci elektroenergetycznej	tak	tak	tak	tak
p	3	2	2	3
q	0	1	1	1
$p+g$	3	3	3	3
Skorygowany współczynnik Jaccarda	1	0,67	0,67	1

Wniosek ponowny: Po przedefiniowaniu kryterium podobieństwa do działki wzorcowej podobne są działki I oraz IV.

Przykład 2:

Do analizy przyjmuje się pięć obiektów (działki A, B, C, D, E), wyłonionych z szerokiego rynku, jako spełniających warunki analogiczne jak w przykładzie 1. Spełnienie tych warunków oznacza, że w każdej z działek posiada pozytywną ocenę cech 2-4 (czyli są one pod względem tych cech takie same jak działka I oraz IV) i dysponuje różnymi ocenami w innych zakresach cech. Dla uproszczenia przyjęto, że są to wyłącznie cechy 1, 5 i 6 z przykładu 1.

Tabela 4

Opis cech porównywanych działek

Cecha 1	przedmiot odrębnej własności	Zakres ocen cechy: 0, 1
Cecha 2	położenie w miejscowości A	Zakres ocen cechy: 2, 3, 4, 5
Cecha 3	położenie w sąsiedztwie niskiej zabudowy mieszkaniowa jednorodzinnej	Zakres ocen cechy: 3, 4
Cecha 4	dostęp do sieci elektroenergetycznej	Zakres ocen cechy: 2, 3, 4
Cecha 5	dostęp do sieci wodociągowej	Zakres ocen cechy: 0, 1
Cecha 6	położenie w pobliżu przystanku autobusowego	Zakres ocen cechy: 2, 3, 4

Tabela 5

Oceny jakościowe cech działek z umownej próby rynkowej

	działka A	działka B	działka C	działka D	działka E
Cecha 1	1	1	1	0	0
Cecha 2	5	4	3	2	2
Cecha 3	4	4	3	3	3
Cecha 4	4	4	3	3	2
Cecha 5	1	1	0	0	0
Cecha 6	4	4	3	3	2

Tabela 6

Oceny porządkowe działek z umownej próby rynkowej

	działka A	działka B	działka C	działka D	działka E
Cecha 1	2	2	2	1	1
Cecha 2	4	3	2	1	1
Cecha 3	2	2	1	1	1
Cecha 4	3	3	2	2	1
Cecha 5	2	2	1	1	1
Cecha 6	3	3	2	2	1

Tabela 7

Znormalizowane oceny porządkowe działek z umownej próby rynkowej

	działka A	działka B	działka C	działka D	działka E
Cecha 1	1	1	1	0	0
Cecha 2	1	0,666667	0,333333	0	0
Cecha 3	1	1	0	0	0
Cecha 4	1	1	0,5	0,5	0
Cecha 5	1	1	0	0	0
Cecha 6	1	1	0,5	0,5	0

Tabela 8

Oszacowanie odległości euklidesowej według formuły (12) w oparciu o oceny znormalizowane

	działka A	działka B	działka C	działka D	działka E
działka A	0,00	0,14	0,70	0,87	1,00
działka B	0,14	0,00	0,66	0,81	0,95
działka C	0,70	0,66	0,00	0,43	0,52
działka D	0,87	0,81	0,43	0,00	0,29
działka E	1,00	0,95	0,52	0,29	0,00

Tabela 9

Oszacowanie odległości Spearmana według formuły (13) w oparciu o oceny znormalizowane

	działka A	działka B	działka C	działka D	działka E
działka A	0,00	0,02	0,49	0,75	1,00
działka B	0,02	0,00	0,44	0,66	0,91
działka C	0,49	0,44	0,00	0,19	0,27
działka D	0,75	0,66	0,19	0,00	0,08
działka E	1,00	0,91	0,27	0,08	0,00

Tabela 10

Oszacowanie odległości Bray'a Curtisa według formuły (10) w oparciu o oceny znormalizowane

	działka A	Działka B	działka C	działka D	działka E
działka A	0,00	0,03	0,44	0,71	1,00
działka B	0,03	0,00	0,42	0,70	1,00
działka C	0,44	0,42	0,00	0,40	1,00

działka D	0,71	0,70	0,40	0,00	1,00
działka E	1,00	1,00	1,00	1,00	---*

* /określenie odległości „pozycji” najgorszego lokalu względem siebie samego jest niemożliwe na podstawie współrzędnych znormalizowanych

Tabela 11

Oszacowanie odległości Canberry według formuły (14) w oparciu o oceny znormalizowane

	działka A	Działka B	działka C	działka D	działka E
działka A	0,00	0,03	0,53	0,78	1,00
działka B	0,03	0,00	0,50	0,78	1,00
działka C	0,53	0,50	---*	---*	---*
działka D	0,78	0,78	---*	---*	---*
działka E	1,00	1,00	---*	---*	---*

* /określenie odległości jest numerycznie niemożliwe, bo w niektórych przypadkach odległości Canberry nie mogą być liczone ze współrzędnych znormalizowanych

Tabela 12

Oszacowanie odległości Bray’a Curtisa według formuły (10) w oparciu o oceny nie normalizowane

	działka A	Działka B	działka C	działka D	działka E
działka A	0,00	0,03	0,23	0,33	0,45
działka B	0,03	0,00	0,20	0,30	0,43
działka C	0,23	0,20	0,00	0,11	0,25
działka D	0,33	0,30	0,11	0,00	0,14
działka E	0,45	0,43	0,25	0,14	0,00

Tabela 13

Oszacowanie odległości Canberry według formuły (14) w oparciu o oceny nie normalizowane

	działka A	Działka B	działka C	działka D	działka E
działka A	0,00	0,02	0,23	0,33	0,43
działka B	0,02	0,00	0,21	0,32	0,42
działka C	0,23	0,21	0,00	0,11	0,22
działka D	0,33	0,32	0,11	0,00	0,11
działka E	0,43	0,42	0,22	0,11	0,00

Wniosek:

Przyjmując za kryterium podobieństwa odległość $d < 0,5$ (dla oszacowań opartych na ocenach znormalizowanych) zidentyfikowano kilka podzbiorów obiektów podobnych (Zacieniowanie komórki wskazuje uznanie podobieństwa między obiektami). Osiągnięty wynik zależny jest jednak od metody oceny podobieństwa. Bezspornie można uznać (na podstawie większości oszacowań), że podzbiory te tworzą działki A i B (w założeniach opisane jako lepsze) a także odpowiednio C, D i E (średnie i gorsze).

5. Literatura

- GREGORY S. 1976. *Metody statystyki w geografii*. PWN, Warszawa.
- KARDI T. 2009. *Similarity Measurement*. <http://people.revoledu.com/kardi/>
- KENDALL, M.G., BUCKLAND W.R. 1986. *Słownik terminów statystycznych*, PWE, Warszawa.
- KORONACKI J., MIELNICZUK J. 2006. *Statystyka dla studentów kierunków technicznych i przyrodniczych*. WNT, Warszawa: pp. 13-26
- WALESIAK M. GATNAR E. 2009. *Statystyczna analiza danych z wykorzystaniem programu R*. PWN, Warszawa: pp.71-72
- WALESIAK M., 2006. *Uogólniona miara odległości w statystycznej analizie wielowymiarowej*. Wydawnictwo AE, Wrocław: p.25
- YULE G.U., KENDALL M. G. 1966. *Wstęp do teorii statystyki*, PWN, Warszawa: p.144.
- ZYGA J. 2010. *Podobieństwo w wycenie nieruchomości*. Budownictwo i Architektura. Vol. 5 (4) 2009, pp. 61-76.
- Mały słownik matematyczny. 1970. Wiedza powszechna, Warszawa.
- Słownik współczesnego języka polskiego. 1996. WILGA, Warszawa
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. nr 207 poz. 2109.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. (Tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603)

RECOGNIZING OF REAL ESTATE SIMILARITY

Jacek Zyga

*Department of Geotechnics
Lublin University of Technology
e-mail: j.zyga@pollub.pl*

Keywords: *Real estate, appraisal, valuation, similarity, analysis*

Abstract

An attempt of discussion the matter of real estate similarity was undertaken in the article. After reviewing references of the notion of the similarity „at all” and after gathering known methods of measuring of similarity the actual legal definition of real estate similarity was subjected to the critical analysis. Next the alternative version of this definition and same particular methods of real estate similarity estimation were proposed with describing the potential field of their uses with reference to valuer’s needs.

PROBLEMATYKA PRZEKSZTAŁCENIA PRAWA UŻYTKOWANIA WIECZYSTEGO W PRAWO WŁASNOŚCI

Aleksandra Szabat, Piotr Parzych

Katedra Geomatyki

Akademia Górniczo-Hutnicza w Krakowie

e-mail: *aszabat@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl*

Janusz Dąbrowski

Instytut Inżynierii Technicznej

Państwowa Wyższa Szkoła Techniczno - Ekonomiczna w Jarosławiu

e-mail: *geo-staszic@wp.pl*

Słowa kluczowe: *przekształcenie prawa użytkowania wieczystego w prawo własności*

Streszczenie

W obecnej dobie bardzo silnego akcentowania wśród społeczeństwa swoich praw, ważnym elementem są jasno określone wzorce prawne regulujące temat własności. Uwidacznia się wzrastająca liczba przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności. Proces ten jest jednym z prostych sposobów, by na dogodnych warunkach nabyć prawo własności do nieruchomości dotychczas użytkowanej. Możliwość taka istnieje, by do końca 2012 roku uzyskać prawo własności, które jest prawem pełniejszym, silniejszym i pozwala na szerszy zakres korzystania oraz rozporządzania nieruchomościami, niż prawo użytkowania wieczystego.

By móc przyswoić zagadnienie i istotę przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności w pierwszej kolejności należy poznać najważniejsze elementy gałęzi prawa dotyczące prawa rzeczowego. Jest ono mocno zakorzenione w zagadnieniach cywilistycznych. Natomiast kodeksowa typizacja stawia na piedestale prawo własności w tak ważnym stopniu, że stało się ono odniesieniem przy charakterystyce prawa użytkowania wieczystego, które znajduje się zaraz za nim. Sam proces konfuzji przedstawiony został w ustawie z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości.

Wzięta do analizy z przykładowego rynku, liczba dokonanych przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, w latach 2007 – 2009 wskazywała tendencję wzrostową. Liczba przekształceń przemawia za chęcią posiadania gruntu na własność przez jego użytkowników. Korzystają oni wtedy w pełni z triady uprawnień, co nie jest możliwe przy wykonywaniu prawa

użytkowania wieczystego. Istnieje nadzieja, że wspomniana ustawa będzie finalnie ostatnią próbą uwłaszczenia gruntów przez użytkowników wieczystych.

1. Istota prawa użytkowania wieczystego

Zagadnienie przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest szerokim pojęciem ze względu na złożoność funkcjonowania jakże kontrowersyjnego prawa użytkowania wieczystego. Przedstawienie formalno-prawnej procedury przekształcenia tego prawa w prawo własności nieruchomości, zostało poparte dokumentacją i szeroką analizą hrubieszowskiego rynku nieruchomości, na bazie którego przedstawiono zagadnienie. W zakres charakterystyki weszło szerokie spektrum zagadnień, co w konsekwencji wpłynęło na obraz cen nieruchomości.

By w sposób zadawalający wyjaśnić problematykę uwłaszczenia użytkowników wieczystych warto na wstępie podkreślić miejsce i rangę składników przekształcenia w systemie prawa. Zarówno prawo własności jak i prawo użytkowania wieczystego wchodzi w zakres gałęzi prawa rzeczowego. Prawo rzeczowe z kolei jest zakorzenione w szerokiej dziedzinie prawa cywilnego. A zatem główną regulację stanowi dla niego Kodeks Cywilny. Biorąc pod uwagę fakt, że w ramach kodeksowej typizacji prawo własności zostało unormowane jako pierwsze, należy mu przypisać szczególną rangę jako prawa naczelnego spośród pozostałych praw rzeczowych. Dopiero w dalszej kolejności bowiem mowa jest o użytkowaniu wieczystym, a następnie o tak zwanych ograniczonych prawach rzeczowych.

Użytkowanie wieczyste jest na tyle dynamiczną regulacją prawną, że od połowy dziewiętnastego wieku ewoluuje, a w związku z niejednoznacznym określeniem dotychczasowych reguł nadal jest tematem aktywnych dyskusji oraz dywagacji na temat potrzeby istnienia tego prawa, szczególnie w kontekście prawa europejskiego. Sięgając genezy prawa użytkowania wieczystego nie sposób wspomnieć, iż formy je poprzedzające sięgają początkiem drugiej połowy XIX wieku. Wtedy też przy wzmożonym rozwoju przemysłu biedna ludność wiejska zaczęła przybywać i osiedlać się na terenach miejskich. Do zagwarantowania ludności robotniczej godnych warunków bytowych, prawnych oraz gwarantujących opłacalność inwestycji zaczęto udostępniać tereny pod zabudowę. Były to grunty należące do instytucji państwa oraz gmin. Instytucje te odzyskiwały tereny po spełnieniu zadania, a następnie były ponownie wykorzystywane na cele publiczne lub przekazywane następnym potrzebującym. W ten sposób powstało nowe prawo rzeczowe służące celom mieszkaniowym, które było podobne, lecz nie tożsame z prawem własności. Było ono ograniczonym prawem rzeczowym, które zabezpieczało interes budującego (ŚMIAŁOWSKA-UBERMAN 2005).

Na ziemiach polskich podczas zaboru pruskiego i austriackiego istniało prawo zabudowy. Natomiast od czasu unifikacji prawa po drugiej wojnie światowej począwszy od 1945 roku, prawo korzystania z gruntów państwowych dla celów budownictwa ewaluowało poprzez dekrety, wieczystą dzierżawę, własność

czasową aż do 1952 roku. Wtedy też po raz pierwszy pojawił się termin wieczystego użytkowania. Z obecnej perspektywy można stwierdzić, że charakterem zbliżone było do szczególnej postaci użytkowania zwykłego. Dopiero w 1961 roku ustawą z dnia 14 lipca o gospodarce terenami w miastach i osiedlach wprowadzono formę zbliżoną do dzisiejszego pojęcia użytkowania wieczystego. Przyczyną tego było skierowanie polityki mieszkaniowej państwa na budownictwo spółdzielcze oraz budownictwo ze środków własnych ludności. Warunki, na zasadzie których wcześniejsze formy prawne takie jak prawo własności czasowej, prawo zabudowy, prawo wieloletniej zabudowy, zostały przekształcone w użytkowanie wieczyste, określono w rozporządzeniu z dnia 26 stycznia 1962 roku. Finalnie formę użytkowania wieczystego uregulowano w Kodeksie Cywilnym, anulując tym samym moc prawną wcześniejszych aktów (ŚMIAŁOWSKA-UBERMAN 2005).

Na przestrzeni dwóch wieków uwidacznia się jeden cel użytkowania wieczystego, by prawo to było długotrwałą formą korzystania z gruntów Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego lub ich związków przez osoby fizyczne i osoby prawne. Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa, czyli zarówno te znajdujące się w granicach administracyjnych miast lub poza tymi granicami, ale włączone do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pod realizację określonych zadań gospodarki. Pozostałe grunty Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego mogą być oddawane w użytkowanie wieczyste na podstawie przepisów szczególnych. Za sprawą użytkowania wieczystego grunty należące do instytucji wymienionych wyżej są wykorzystywane na cele związane z budownictwem mieszkalnym.

Prawo użytkowania wieczystego jest pośrednim prawem rzeczowym pomiędzy prawem własności a ograniczonymi prawami rzeczowymi. Prawo własności jest prawem mocnym, pełnym, dającym właścicielowi całkowity zakres uprawnień do posiadania, korzystania z rzeczy, rozporządzania i pobierania pożytków z tej rzeczy, docelowo nieruchomości. Niestety nie można tego stwierdzić odnosząc się do prawa użytkowania wieczystego, a już na pewno do ograniczonych praw rzeczowych. Dodatkowo w obecnej dobie, gdy na znaczeniu i cenie zyskuje własność, jak najbardziej uzasadnione są dążenia użytkownika wieczystego do konfuzji dotychczasowego prawa.

Istnieją wspólne cechy łączące zarówno prawo własności, jak i prawo użytkowania wieczystego, chociażby pod względem dziedziczenia, ujawniania w dziale II księgi wieczystej, zbywania na rynku nieruchomości, zawierania umów notarialnych dla potrzeb obrotu na rynku czy wnoszenia jako aport do spółki (MALINA, KOWALCZYK 2009). Jednak bardziej istotną rolę odgrywają różnice pomiędzy omawianymi prawami, które to różnice poddają wątpliwości pozycję użytkownika wieczystego jako posiadacza (zależnego) gruntu.

Jedną z przyczyn przekształcenia omawianego wyżej prawa jest niemożność korzystania w pełni z triady uprawnień, tak jak dzieje się to w ramach prawa własności. Uprawnienia użytkownika wieczystego są bardzo zbliżone, jednak nie

tożsame z uprawnieniami właściciela. Użytkowanie wieczyste jako prawo rzeczowe dwuczłonowe zapewnia użytkowanie wieczyste gruntów oraz samemu użytkownikowi wieczystemu prawo własności tylko do budynków i innych niezbędnych urządzeń, które nabył na własność lub wniósł na użytkowanym wieczysto gruncie, a które to potrzebne mu są do korzystania z gruntu. Zatem użytkownik wieczysty nie może być właścicielem gruntu, a jedynie właścicielem budynków i urządzeń wspomnianych wyżej. Użytkownik wieczysty jest ich właścicielem tak długo, jak długo trwa ustanowione prawo. Po ustaniu tegoż prawa użytkownik wieczysty traci prawo do gruntu oraz jednocześnie prawo własności budynków. W wyniku utraty własności budynków dotychczasowemu władającemu przysługuje wynagrodzenie równe wartości tychże obiektów, ustalone na dzień wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego. Zatem uwidacznia się odejście od zasady, że obiekty budowlane stanowią część składową gruntu.

Wyżej została również poruszona kwestia terminowości prawa użytkowania wieczystego, ponieważ prawo to jest ograniczone w czasie na okres od 40 do 99 lat. Zatem użytkownikowi wieczystemu przysługuje jedynie prawo na czas określony. Może on starać się o przedłużenie prawa, jednak nie uzyska gwarancji swoich starań. Zatem nie w porównaniu okazuje się być pod tym względem bezterminowe prawo własności.

Kolejnym argumentem, obciążającym finansowo użytkownika wieczystego, przemawiającym za istotą przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest odpłatność prawa użytkowania wieczystego. Dlatego użytkownik wieczysty jest zobowiązany do uiszczenia pierwszej i kolejnych corocznych opłat.

Zatem powyżej przedstawiono zasadne argumenty przemawiające za tym, by finalizować dążenia użytkownika wieczystego w kierunku prawa własności. Tym bardziej, gdy uwarunkowania społeczno-ekonomiczne przykładowego średniozamożnego społeczeństwa dążą do posiadania czegoś na własność, a tym samym zapewnienia potencjalnej rodzinie bytu na pewnych warunkach.

2. Podstawy prawne elementów i procesu przekształcenia

Własność może być definiowana w trojakim aspekcie. Z punktu widzenia ekonomicznego własnością jest każda forma władania majątkiem. W sensie ekonomicznym właścicielem jest ten, kto faktycznie dysponuje w swoim interesie danym dobrem majątkowym (WASILIKOWSKI 1972). Skutkuje to tym, że nie jest istotne, jaką postać przyjmie to władanie. W znaczeniu konstytucyjnym własność pojmowana jest jako mienie w rozumieniu artykułu 44 k.c. Przykładowo artykuł 64 ust. 1 Konstytucji stanowi, że każdy ma prawo do własności, innych praw majątkowych oraz prawa dziedziczenia. Natomiast w znaczeniu cywilnoprawnym własność to tylko jedna, podstawowa forma władania dobrami przyrody (...) co czyni, że (...) (przyp. aut.) prawnik odróżnia własność i formy od niej pochodne takie jak użytkowanie, dzierżawa (ŁADOSZ 1977). W nawiązaniu natomiast do

techniczno-prawnego charakteru własności można ją zdefiniować, że z jednej strony jest formą pierwotną, najprostszą i bezpośrednią, z drugiej zaś formą najbardziej pełną, gdyż tylko w jej ramach osoba uprawniona korzysta z największego zakresu uprawnień względem rzeczy, jakie danym systemie prawa mogą przysługiwać podmiotowi prawa (GNIEWEK 2003). Takie rozumienie trafnie przedstawia norma artykułu 140 k.c., która stanowi, iż w granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego właściciel może z wyłączeniem innych osób korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa. W szczególności może pobierać pożytki i inne dochody z rzeczy, jak również nią rozporządzać. Artykuł ten konstruuje dwojaką perspektywę prezentującą prawo własności. Przyjmuje się w doktrynie, że jest to tak zwana strona negatywna i pozytywna. W ujęciu negatywnym zawiera się stwierdzenie, że właściciel może korzystać z rzeczy i rozporządzać nią z wyłączeniem innych osób, zatem słuszne jest stwierdzenie, że każda osoba trzecia jest tu negatywnie zobowiązana do biernego zachowania się, a mianowicie do poszanowania cudzego prawa własności, do powstrzymywania się od działań naruszających cudze prawo własności (IGNATOWICZ, STEFANIUK 2003). Zatem występuje tu obowiązek osób trzecich nieczynienia niczego.

Prawo użytkowania wieczystego jako samodzielne prawo rzeczowe, wywodzi się i nawiązuje do dzierżawy wieczystej, które to z kolei ma swoje korzenie w prawie rzymskim. W ubiegłym wieku na przedstawienie zagadnienia użytkowania wieczystego ustawodawca poświęcił w kodeksie cywilnym tytuł drugi księgi drugiej. Również ustawa o gospodarce nieruchomościami precyzuje temat użytkowania wieczystego.

Problematyka i pierwsza próba legislacyjna przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności odbyła się w 1997 roku ustawą z dnia 4 września 1997 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego przysługującego osobom fizycznym w prawo własności, z datą obowiązywania od 1 stycznia 1998 roku. Przekształcenia te odbywały się odpłatnie na wniosek złożony nie później niż do końca 2000 roku. Ta ustawa okazała się niewystarczająca do uregulowania kwestii przekształcenia, dlatego też kolejną regulacją prawą w tym zakresie była ustawa z dnia 26 lipca 2001 roku o nabywaniu przez użytkowników wieczystych prawa własności nieruchomości. W porównaniu ze swoją poprzedniczką, ustawa ta dawała użytkownikom wieczystym dłuższy, bo czteroletni okres (do 10 sierpnia 2005 roku) na uregulowanie kwestii uwłaszczenia. Przekształcenie odbywało się nieodpłatnie, lub odpłatnie na mocy decyzji.

Obecnie obowiązującą trzecią próbą uregulowania kwestii przekształcenia jest ustawa z dnia 29 lipca 2005 roku o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo własności nieruchomości. Obecnie regulacja ta zastępuje wcześniejsze, które okazały się mało precyzyjne, powodując tym samym wiele komplikacji. Obowiązująca ustawa w przedmiocie przekształcenia podejmuje również kwestię przekształcenia w stosunku do wniosków, które zostały złożone

na podstawie wcześniejszych przepisów. Ustawa z 2005 roku reguluje kwestie użytkowania wieczystego osób fizycznych i osób prawnych, w tym spółdzielni mieszkaniowych. Tym samym wymienione podmioty mogą skorzystać z przysługującego im prawa i wystąpić z żądaniem przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności do dnia 31 grudnia 2012 roku, a wtedy procedury przekształceniowe mają zakończyć swój bieg za sprawą wydania decyzji przez odpowiedni organ, który jest do tego zobowiązany.

Należy przy tym zaznaczyć, iż wyżej wymienione regulacje prawne stwarzały dogodne warunki uwłaszczenia, jednak tylko dla określonych uprzywilejowanych grup. Jednak takie założenie godzi w konstytucyjną zasadę równości i sprawiedliwości społecznej. Co prawda ustawa o gospodarce nieruchomościami stwarza możliwość przekształcenia na zasadach ogólnych, jednak nie każdy użytkownik wieczysty byłby w stanie sprostać wymaganiom finansowym z tym związanym.

3. Przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności na przykładzie miasta Hrubieszów

Powyższe przedstawienie opisywanego zagadnienia oraz rozważania teoretyczne służą w konsekwencji do przyjrzenia się sytuacji na hrubieszowskim rynku nieruchomości. Zagadnienie związane z analizą lokalnego rynku nieruchomości w Hrubieszowie poprzedzone zostały analizą sytuacji społeczno - ekonomicznej w województwie lubelskim, ponieważ jak wiadomo nie bez znaczenia pozostaje oddziaływanie rynku regionalnego na rynek miejscowy. Również słuszne staje się stwierdzenie, że czynniki wpływające na rynek nieruchomości w Polsce zależą od czterech podstawowych czynników: demograficznych, ekonomicznych, instrumentalnych i zasobowych (KALKOWSKI 2003). Charakterystyka województwa lubelskiego wskazuje, że panujące tu uwarunkowania fizycznogeograficzne są jego dużym atutem w strefie rolnictwa, natomiast pozostałe składniki gospodarki plasują się na coraz lepszym poziomie, rokując tendencję wzrostową i pozytywne prognozy.

Stąd również z tym opisem można utożsamić miasto Hrubieszów. Jako najdalej na wschód wysunięte miasto Polski, zlokalizowane w południowo-wschodniej części województwa lubelskiego. Liczba ludności miasta jest stosunkowo mała w porównaniu z dużą powierzchnią terenów miejskich. Teren miasta Hrubieszów zajmuje obszar ponad 33 kilometrów kwadratowych przy niespełna dwudziestotysięcznej liczbie mieszkańców. To jednak nie stoi na przeszkodzie, by stwierdzić, że największym atutem hrubieszowskiego rynku (nie tylko nieruchomości) są bardzo konkurencyjne ceny, w porównaniu z pozostałymi regionami Polski, czy województwa. Sytuacja ta powoduje, że Hrubieszów jest obecnie atrakcyjnym miejscem dla nowych inwestycji, których w chwili obecnej nie brakuje na terenie strefy transgranicznej.

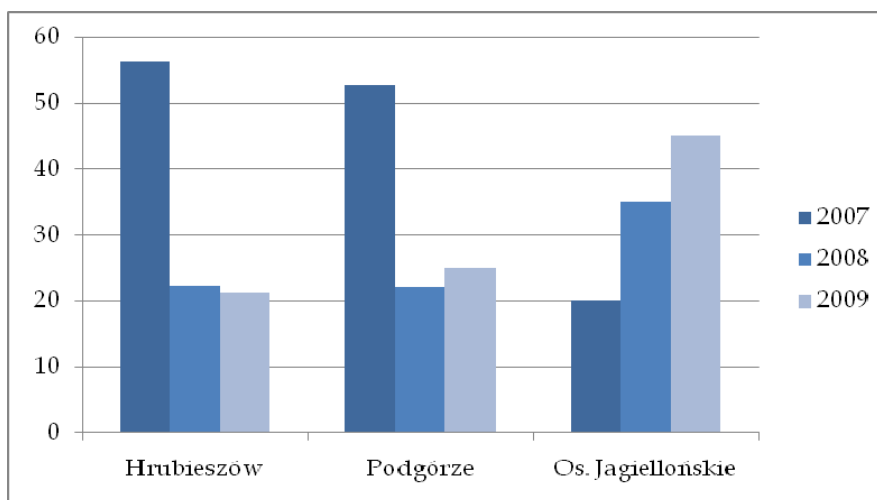
Przedmiotem niniejszego opracowania jest problematyka przedstawienia zagadnienia przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności.

Jednocześnie do opisanie tego zagadnienia została dobrana baza danych hrubieszowskich nieruchomości, które były przedmiotem wyceny w tym celu. Wykorzystane dane do analizy, nieruchomości gruntowe, zlokalizowane są w powiecie hrubieszowskim, na terenie miasta Hrubieszów, ściślej określając – w strefie peryferyjnej. Zaś systematyka geodezyjna dzieli obszar miasta na trzy obręby: Śródmieście, Podgórze i Sławęcín. Wzięte do analizy zachowań cenowych nieruchomości gruntowe zlokalizowane są na obszarze jednego obrębu – Podgórze. Jest on powierzchniowo największym obrębem Hrubieszowa stanowiąc 48% całkowitej powierzchni miasta. Wybór nieruchomości gruntowych z obrębu Podgórze uzasadniony jest dostateczną liczbą przekształceń prawa użytkowania wieczystego w prawo własności dokonanych na tym obszarze, dla stworzenia i analizy bazy danych. Jednocześnie dane te zawężają się do mniejszego rejonu, a mianowicie do terenu osiedla Jagiellońskiego zlokalizowanego w północno – wschodniej części Podgórze. To zwarte w swej strukturze osiedle, pod względem powierzchni zajmuje jedynie 4% powierzchni Podgórze i niespełna 2% miasta Hrubieszowa, jednak mieszka na nim prawie połowa mieszkańców obrębu (i równocześnie prawie 12% mieszkańców Hrubieszowa), w których posiadaniu znajduje się aż 80% działek Podgórze.

Od połowy lat sześćdziesiątych osiedle Jagiellońskie jest atrakcyjnym terenem domków jednorodzinnych i dwurodzinnych do powierzchni 110 metrów kwadratowych. Aktualne wskazanie przeznaczenia tychże gruntów, opracowane w planie miejscowym, obejmuje tereny studium jako tereny adaptacji zabudowy mieszkaniowej i zabudowy usługowej. Nieruchomości bazy danych zawierają się w terenach mieszkalnictwa jednorodzinnego z usługami

Pod względem powierzchni analizowane nieruchomości gruntowe tworzące bazę danych, w 40% zaliczają się do wyraźnego przedziału nie przekraczającego 700 m², natomiast pozostałych 60% stanowi przedział między 900 a 1400 m². Badane nieruchomości posłużyły do oceny i analizy zachowań cenowych przekształcenia na przestrzeni niespełna 3 lat.

W ciągu trzyletniego okresu pomiędzy rokiem 2007 a 2009 wydano prawie sto decyzji przekształceniowych na terenie całego miasta, około jedna trzecia z nich dotyczy nieruchomości należących do obrębu Podgórze, a jedna piąta całości to przekształcenia z terenu osiedla Jagiellońskiego. Dane te potwierdzają tendencję ciągłego rozwoju wspomnianego osiedla oraz dążenia władających nieruchomościami do zmiany struktury władania na własność. Ponadto najwięcej przekształceń sfinalizowano w pierwszym roku podległym analizie, ale odnoszących się do samego osiedla było najmniej. W 2008 roku decyzji przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności było już o połowę mniej niż w 2007, ale też i o połowę więcej w porównaniu do wcześniejszego roku na terenie osiedla. Kolejno w 2009 roku liczba przekształceń na terenie Hrubieszowa nieznacznie uległa zmianie, natomiast wzrosła liczba na terenie osiedla Jagiellońskiego, a tym samym Podgórze. Powyższe stwierdzenia zostały przedstawione na wykresie 1.



Wykres 1. Ilość przekształceń w latach 2007-2009 na terenie całego miasta, obrębu i osiedla wyrażona w procentach. Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Architektury, Geodezji i Gospodarki nieruchomościami Urzędu Miasta w Hrubieszowie

Na podstawie tychże danych da się zauważyć niejednostajne tendencje wzrostu i spadku liczby przekształceń w zależności od analizowanej jednostki powierzchniowej w postaci obszaru miasta, obrębu lub osiedla. Jednak przede wszystkim przy spadku ogólnej liczby przekształceń nieruchomości miejskich uwidacznia się tendencja wzrostowa liczby uwłaszczeń użytkowników wieczystych obrębu Podgórze, a tym bardziej szczegółowo opisywanego osiedla Jagiellońskiego. Stąd też wynika, iż z roku na rok coraz większym zainteresowaniem cieszy się kwestia przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo najsilniejsze ze wszystkich praw.

4. Wnioski

Problematyka przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności jest bardzo aktualna i obszerna. Jest to zagadnienie, którego procedura formalno prawna wymaga wiedzy wielu dziedzin. Samo prawo użytkowania wieczystego można rozpatrywać na wielu płaszczyznach zarówno z perspektywy właściciela, jak i władającego użytkowanym wieczysto gruntem. Jednak jak pokazuje historia oraz ponad 13-letnia praktyka przekształcenia tego prawa w pełnoprawny zakres do nieruchomości, problematyka przekształcenia jest w dalszym stopniu ujednociana i miejmy nadzieję, że z obecnego aktu legislacyjnego sankcjonującego to przekształcenie skorzystają uprawnione podmioty. Prognozy zapowiadają się pozytywnie, ale czy będzie to finalna forma regulująca tematykę przekształcenia prawa użytkowania wieczystego w prawo własności, pokaże najbliższa przyszłość.

W pracach sejmowych znalazł się również projekt zmiany ustawy o przekształceniu prawa wieczystego użytkowania w prawo własności oraz niektórych innych ustaw. W projekcie wyraźnie zostało uzasadnione dążenie do stworzenia powszechnej formuły przekształcenia. Radykalne zmiany zakładają zatem eliminację z prawa polskiego wadliwego konstrukcyjnie i legislacyjnie prawa użytkowania wieczystego, na rzecz prawa zabudowy. Równie ważną kwestią w tym zakresie jest podjęty temat finansowy, bowiem modernizacja i ujednoczanie zagadnień uwłaszczenia użytkowników wieczystych stwarza niewielkie dla nich korzyści, a z drugiej strony niewielkie straty dotychczasowych właścicieli gruntów. Jednak ta cena okazuje się bezdyskusyjna w świetle zgodności z Konstytucją oraz unowocześnieniem polskiego prawa. Natomiast wedle zasady sprawiedliwości społecznej jednolite standardy uwłaszczenia wdrażają bezpieczny dla zainteresowanych stron proces.

Miejmy nadzieję, że projektowana regulacja będzie rodzić już tylko pozytywne aspekty dla społeczeństwa, zarówno w sferze prawnej, jak i praktycznym zastosowaniu. Ważne jest również to, iż założenia projektowe są zgodne z prawem Unii Europejskiej.

5. Literatura

- GNIEWEK E. 2003. *Prawo rzeczowe*. Wydawnictwo C.H. BECK, Warszawa.
- IGNATOWICZ J., STEFANIUK K. 2003. *Prawo rzeczowe*. Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- KALKOWSKI L. 2003. *Rynek nieruchomości w Polsce*. Twigger, Warszawa.
- ŁADOSZ J. 1977. *Własność jako kategoria ekonomiczna a prawo własności (w:) Własność i gospodarka a prawo*. Warszawa.
- MALINA R., KOWALCZYK M. 2009. *Geodezja katastralna Procedury geodezyjne i prawne. Przykłady operatów*. Wydanie I. Wydawnictwo Gall, Katowice.
- ŚMIAŁOWSKA-UBERMAN Z. 2005. *Kompendium wiedzy prawnej dla geodetów*. Wydanie II. Wydawnictwo Gall, Katowice.
- WASILIKOWSKI J. 1972. *Pojęcie własności we współczesnym prawie polskim*. Wydawnictwo Książka i Wiedza, Warszawa.

PROBLEM OF TRANSFORMATION PERPETUAL USE INTO OWNERSHIP

Aleksandra Szabat, Piotr Parzych

Department of Geomatics

AGH University of Science and Technology in Carcow

e-mail: aszabat@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl

Janusz Dąbrowski

The Bronisław Markiewicz State School of Higher

Vocational Education in Jarosław

e-mail: geo-staszic@wp.pl

Key words: *transformation perpetual use into ownership*

Abstract

In present time of the very strong accenting among society of the rights, by an important element legal standards, regulative the theme of ownership, are clear certain. It is seen increasing number of transformation perpetual use into ownership. That process is one of simple methods, to get ownership on the real estate which to this day uses. Such possibility exists, that to the end of 2012 to take title, which is more complete right, stronger and allows more wide sphere of the use than perpetual use.

To be an expert of transformation perpetual use into ownership, it is needed to get to know the most important elements connecting with material right. It is deep-rooted in civil law. Civil law puts on a pedestal ownership a such important degree, that it became taking at description of perpetual use, which is presently after the first one. The process of transformation became presented in a law from a day on July, 29, 2005 about transformation perpetual use into ownership of the real estate.

Taken to the analysis from an exemplary market, number of the executed transformations perpetual use into ownership shows increase tendency, in 2007 – 2009. The number of transformation says about desire of domain of real estate by its users. They use then in a complete measure from the triad of plenary powers, what is not possible at implementation of perpetual use. There is a hope, that the mentioned law will be finally the last attempt of transformation one law into another one.

ANALIZA PROCESU PRZEZNACZENIA GRUNTÓW ROLNYCH I LEŚNYCH NA CELE INWESTYCYJNE¹⁷

Anita Kwartnik-Pruc

*Katedra Geodezji Inżynierskiej i Budownictwa
Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie
e-mail: akwart@agh.edu.pl*

Jarosław Bydłosz, Piotr Parzych

*Katedra Geomatyki
Akademia Górniczo-Hutnicza im. Stanisława Staszica w Krakowie
e-mail: bydlosz@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl*

Słowa kluczowe: *grunty rolne i leśne, wyłączenie gruntów z produkcji rolnej, cele inwestycyjne*

Streszczenie

Ograniczenia w przeznaczeniu gruntów na cele inwestycyjne mają na celu ochronę wartościowych przyrodniczo terenów. Sam proces przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne składa się z dwóch etapów. Pierwszy obejmuje zmianę przeznaczenia w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, drugi zezwolenie, w formie decyzji administracyjnej, na faktyczną zmianę użytkowania.

Autorzy analizują zmiany w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, której artykuły zostały znacznie zliberalizowane od grudnia 2008 roku. Spod działania ustawy zostały wyłączone użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast oraz przeznaczone pod drogi, koleje i lotniska. Zmniejszono katalog celów, dla których wymagana jest zgoda organów wyższego stopnia na zmianę przeznaczenia gruntów w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Zmieniono również zakres wydawania decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji rolnej. Analiza ta pozwoliła na wskazanie źródeł możliwych do wystąpienia problemów. W artykule zostały ponadto przedstawione opracowane schematy procedur dla poszczególnych rodzajów gruntów objętych procesem wyłączenia z produkcji rolnej i leśnej.

1. Wstęp

Ograniczenia w przeznaczeniu gruntów na cele inwestycyjne mają na celu ochronę wartościowych przyrodniczo terenów. Sam proces przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne składa się z dwóch etapów. Pierwszy obejmuje zmianę przeznaczenia w miejscowym planie

¹⁷ Praca zrealizowana w ramach badań statutowych Katedry GliB nr 11.11.150.005

zagospodarowania przestrzennego, drugi zezwolenie, wydawane w formie decyzji administracyjnej, na faktyczną zmianę użytkowania. Przedstawiona w literaturze (Goliat 1999, Król 1998, Radecki 1998) problematyka dotyczy nieaktualnego stanu prawnego.

Znowelizowana ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych (USTAWA 1995) zliberalizowała z dniem 1 stycznia 2009 r. dotychczasowe przepisy. Ograniczono przypadki obowiązku uzyskania zgody organów wyższego stopnia na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne w planach miejscowych. Równocześnie wyłączono spod działania ustawy:

- użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast,
- grunty rolne i leśne objęte decyzjami o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej,
- grunty rolne i leśne objęte decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej,
- grunty rolne i leśne objęte decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji lotniska użytku publicznego.

2. Analiza zmian w przepisach ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne dokonuje się w planach miejscowych. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sporządzany jest zgodnie z procedurą określoną w przepisach ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (USTAWA 2003). O przystąpieniu do jego opracowania decyduje rada gminy w drodze uchwały, bowiem w obecnym stanie prawnym, poza wyjątkami określonymi w przepisach szczególnych, gminy nie mają obowiązku sporządzania planu miejscowego.

Zmiana przeznaczenia gruntu może mieć źródło we wniosku właściciela nieruchomości (uwzględnionego w trakcie opracowywania planu) lub w realizacji określonej polityki przestrzennej gminy. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych, na cele nierolnicze i nieleśne, jest opracowywany w granicach obszaru wyznaczonego w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Co prawda o przeznaczeniu gruntu rolnego, czy leśnego na cele inwestycyjne w planie miejscowym decyduje rada gminy, jednak w niektórych przypadkach ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych nakłada dodatkowy obowiązek uzyskania zgody na takie wyłączenie właściwych organów administracji. Nowelizacja powyższej ustawy z dnia 19 grudnia 2008 roku ograniczyła przypadki, kiedy taka zgoda jest wymagana. Nie jest już wymagane, od dnia 1 stycznia 2009 roku, uzyskanie zgody marszałka województwa na wyłączenie z produkcji rolnej gruntów rolnych o powierzchni powyżej 1 ha, stanowiących użytki rolne klasy IV, a także V i VI jeżeli są wytworzone z gleb pochodzenia organicznego oraz torfowisk. Pozostał obowiązek uzyskania przez gminę zgody następujących organów na zmianę przeznaczenia gruntów:

- Ministra Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej (obecnie Ministra Rolnictwa i Rozwoju Wsi) odnośnie gruntów rolnych stanowiących użytki rolne klas I-III, jeżeli ich zwarty obszar projektowany do zmiany przeznaczenia przekracza 0,5 ha,
- Ministra Ochrony Środowiska, Zasobów Naturalnych i Leśnictwa (obecnie Ministra Środowiska) lub upoważniona przez niego osoba w stosunku do gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa,
- marszałka województwa (zgoda wyrażana po uzyskaniu opinii izby rolniczej) dla pozostałych gruntów leśnych.

Wyrażenie powyższej zgody następuje wyłącznie na wniosek wójta (burmistrza, prezydenta miasta). Do wniosku dotyczącego gruntów leśnych stanowiących własność Skarbu Państwa, wójt (burmistrz, prezydent miasta) dołącza opinię dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, a w odniesieniu do gruntów parków narodowych - opinię dyrektora parku. W stosunku do gruntów, których zmiana przeznaczenia wymaga zgody ministra, marszałek województwa dołącza swoją opinię i przekazuje wniosek odpowiedniemu ministrowi w terminie do 30 dni od chwili złożenia do niego wniosku przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta).

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych niestety nie precyzuje formy wyrażania zgody przez organy administracji publicznej na zmianę przeznaczenia gruntu. Analiza aktów normatywnych pokrewnych tematycznie pozwoliła wskazać art. 46 ust. 4 pkt 6a lit. c (aktualnie uchylony) ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku Prawo ochrony środowiska (Dz. U. z 2008 Nr 25, poz. 150). Przepis ten wskazuje wprost **decyzję** w sprawie zgody na przeznaczenie gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne w planie miejscowym, wydawaną na mocy regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (RADECKI 2009).

W przypadku, gdy grunty rolne lub leśne objęte miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego nie zostały przeznaczone pod inwestycję (np. budownictwo mieszkaniowe), zmiana ich przeznaczenia jest możliwa **wyłącznie** w trybie zmiany planu.

W praktyce mamy jednak często do czynienia z sytuacją, gdy dla danej miejscowości nie został uchwalony plan miejscowy lub obejmuje on jedynie część terytorium danej gminy. W takim przypadku istnieje możliwość zmiany przeznaczenia gruntu w ramach decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego lub decyzji o warunkach zabudowy. Wydanie obu powyżej wymienionych rodzajów decyzji, dla terenu wykorzystywanego zgodnie z danymi z ewidencji gruntów i budynków na cele rolne lub leśne, zgodnie z art. 61 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (USTAWA 2003), może nastąpić jedynie w przypadku stwierdzenia, że teren nie wymaga uzyskania zgody odpowiedniego organu na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, albo że jest objęty taką zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które już utraciły moc.

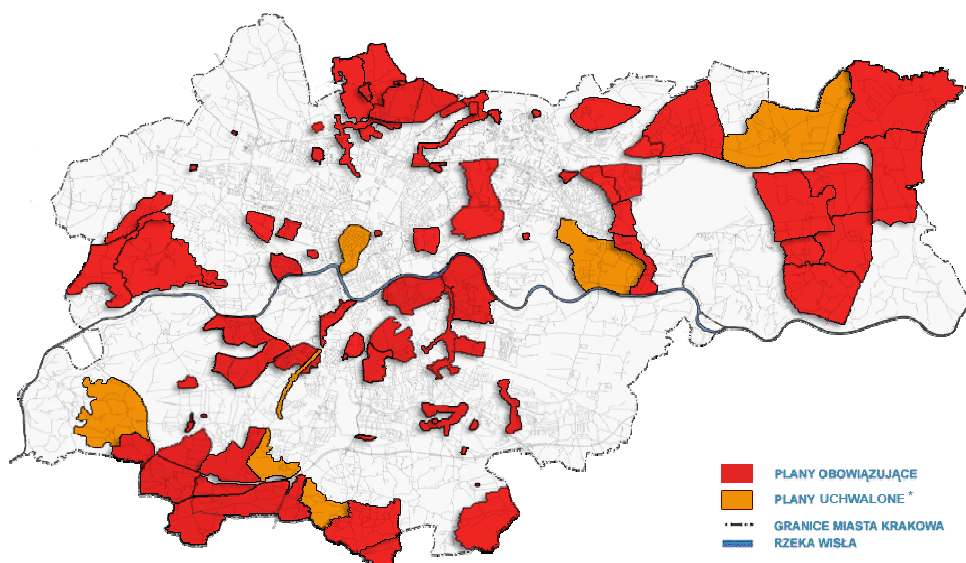
Tak więc zmiana przeznaczenia gruntów, dla których nie jest wymagana zgoda właściwego ministra lub marszałka województwa, zgodnie z art. 7 ust. 2 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, może nastąpić na podstawie decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta. Z możliwości takiej inwestorzy korzystają nader często.

2.1. Tereny wyłączone spod działania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych

Jednym z ograniczeń działania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych (USTAWA 1995) jest wyłączenie spod jej działania (art. 5b), z dniem 1 stycznia 2009 r., gruntów określonych w ewidencji gruntów jako użytki rolne położone w granicach administracyjnych miast. Pod ochroną prawną pozostały wszystkie grunty leśne oraz inne grunty rolne (nie będące użytkami rolnymi) wymienione w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 tejże ustawy, czyli grunty:

- pod stawami rybnymi i innymi zbiornikami wodnymi, służącymi wyłącznie dla potrzeb rolnictwa;
- pod wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych budynkami mieszkalnymi oraz innymi budynkami i urządzeniami służącymi wyłącznie produkcji rolniczej oraz przetwórstwu rolno-spożywczemu;
- pod budynkami i urządzeniami służącymi bezpośrednio do produkcji rolniczej uznanej za dział specjalny, stosownie do przepisów o podatku dochodowym od osób fizycznych i podatku dochodowym od osób prawnych;
- parków wiejskich oraz pod zadrzewieniami i zakrzewieniami śródpolnymi, w tym również pod pasami przeciwwietrznymi i urządzeniami przeciwerozyjnymi;
- pracowniczych ogrodów działkowych i ogrodów botanicznych;
- pod urządzeniami: melioracji wodnych, przeciwpowodziowych i przeciwpożarowych, zaopatrzenia rolnictwa w wodę, kanalizacji oraz utylizacji ścieków i odpadów dla potrzeb rolnictwa i mieszkańców wsi;
- zrekultywowane dla potrzeb rolnictwa;
- torfowisk i oczek wodnych;
- pod drogami dojazdowymi do gruntów rolnych.

Tym samym gmina miejska może w dowolny sposób przeznaczać grunty określone w ewidencji jako użytki rolne na inne cele, zarówno w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jaki i w decyzjach o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. O ile jednak plan miejscowy posiada jakiś zamysł planistyczny o tyle zmiana przeznaczenia gruntów w decyzjach o warunkach zabudowy, powoduje często chaotyczną, zabudowę i eliminuje enklawy zieleni w miastach. Przykładem może być gmina Kraków, która od 2003 roku opracowała plany miejscowe jedynie dla około 30% powierzchni miasta, przy czym jedna trzecia tych planów obejmuje osiedla położone na jej wschodnich obrzeżach, które nie mają charakteru zabudowy miejskiej (rys. 1).



Rys. 1. Obowiązujące i uchwalone miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego dla miasta Krakowa. Źródło: www.planowanie.um.krakow.pl.

Spod działania ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych wyłączono również grunty rolne i leśne objęte decyzjami lokalizacyjnymi lub decyzjami o zezwoleniu na realizację inwestycji związane z budową:

- linii kolejowej (za wyjątkiem należności oraz jednorazowego odszkodowania za przedwczesny wyręb drzewostanu na gruntach leśnych) - na mocy art. 5a ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych,
- drogi publicznej - na podstawie art. 21 ust. 1 ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (Dz. U. z 2008 r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.),
- lotniska użytku publicznego - na mocy art. 17 ustawy z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego 12 lutego 2009 r. (Dz. U. Nr 42, poz. 340 z późn. zm.).

Autorzy uważają te ograniczenia za w pełni uzasadnione i potrzebne.

3. Postępowanie administracyjne o wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej

Kolejnym krokiem w procedurze zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne jest postępowanie administracyjne zezwalające na faktyczne wyłączenie gruntów z produkcji.

Z wnioskiem o wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej może wystąpić właściciel, użytkownik wieczysty, posiadacz samoistny, zarządca, użytkownik lub dzierżawca (art. 4 ust. 4). W zależności od rodzaju gruntu decyzję wydaje starosta

(grunty rolne), dyrektor regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych (grunty leśne) lub dyrektor parku narodowego (grunty rolne i leśne wchodzące w skład parku narodowego). Nie wszystkie grunty są objęte obowiązkiem uzyskania decyzji o wyłączeniu, jednak w każdym przypadku, gdy grunt oznaczony w ewidencji gruntów jako rolny lub leśny jest przeznaczony pod inwestycję, należy złożyć wniosek. O tym czy w danym przypadku zachodzi konieczność wydania decyzji o wyłączeniu decyduje organ administracji.

Nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która weszła w życie z dniem 1 stycznia 2009 roku ograniczyła przypadki obowiązku wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie wyłączenia. Obecnie wydawane decyzje przedstawia tabela 1.

Tabela 1

Rodzaje wydawanych decyzji o wyłączeniu z produkcji rolnej lub leśnej

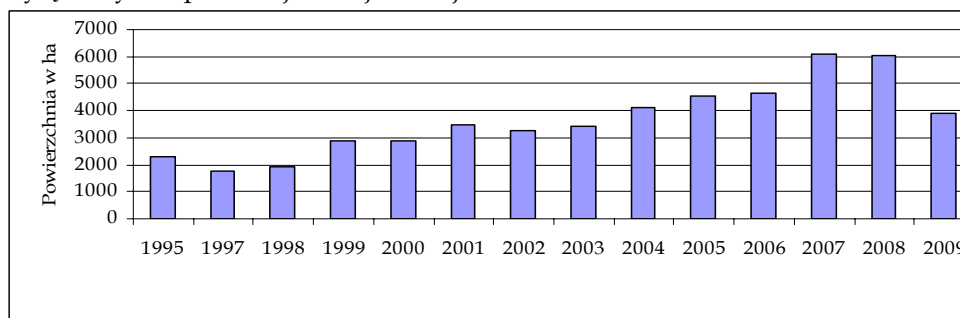
Lp.	Rodzaj użytków	Rodzaj decyzji
1.	użytki rolne wytworzone z gleb pochodzenia mineralnego i organicznego, zaliczone do klas I, II, III, IIIa, IIIb położone poza granicami administracyjnymi miast	konstytutywna decyzja starosty zezwalająca na wyłączenie określająca obowiązki związane z wyłączeniem.
2.	użytki rolne klas IV, IVa, IVb, V i VI wytworzone z gleb pochodzenia organicznego położone poza granicami administracyjnymi miast	deklaratoryjna decyzja starosty zezwalająca na wyłączenie
3.	grunty rolne, o których mowa w art. 2 ust. 1 pkt 2-10 ustawy położone w granicach administracyjnych miast	konstytutywna decyzja starosty zezwalająca na wyłączenie określająca obowiązki związane z wyłączeniem
4.	grunty leśne, przeznaczone na cele nierolnicze i nieleśne	konstytutywna decyzja dyrektora regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych zezwalająca na wyłączenie określająca obowiązki związane z wyłączeniem
5.	grunty wchodzące w skład parków narodowych wymagające wydania decyzji o wyłączeniu z produkcji	konstytutywna decyzja dyrektora parku zezwalająca na wyłączenie określająca obowiązki związane z wyłączeniem.

Źródło: Opracowanie własne.

4. Analiza zmian powierzchni gruntów rolnych

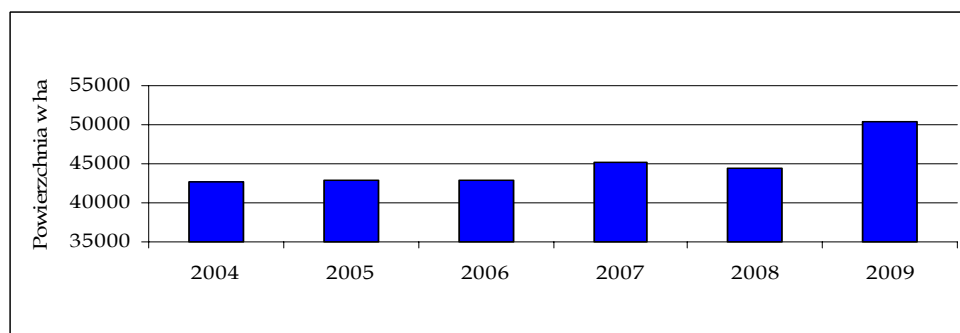
Przeprowadzona analiza zmian w przepisach regulujących proces przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne wykazała, iż

kierunek zmian – liberalizacja przepisów i ograniczenie ich obowiązywania na terenach miast – mogą w efekcie prowadzić do nieprawidłowego gospodarowania terenami zielonymi. Na wykresie 1 przedstawiono powierzchnie gruntów wyłączonych z produkcji rolnej i leśnej.



Wykres 1. Grunty wyłączone z produkcji, w trybie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w latach 1995-2009. Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem danych GUS.

Jak widać rok 2009 przyniósł znaczne obniżenie powierzchni wyłączanej w trybie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Nie idzie to jednak w parze ze zmniejszeniem wykorzystania terenów zielonych na cele inwestycyjne. Na wykresie 2 pokazano jak zmniejszył się obszar gruntów rolnych w Polsce w ostatnich latach, wykazany w ewidencji gruntów i budynków.



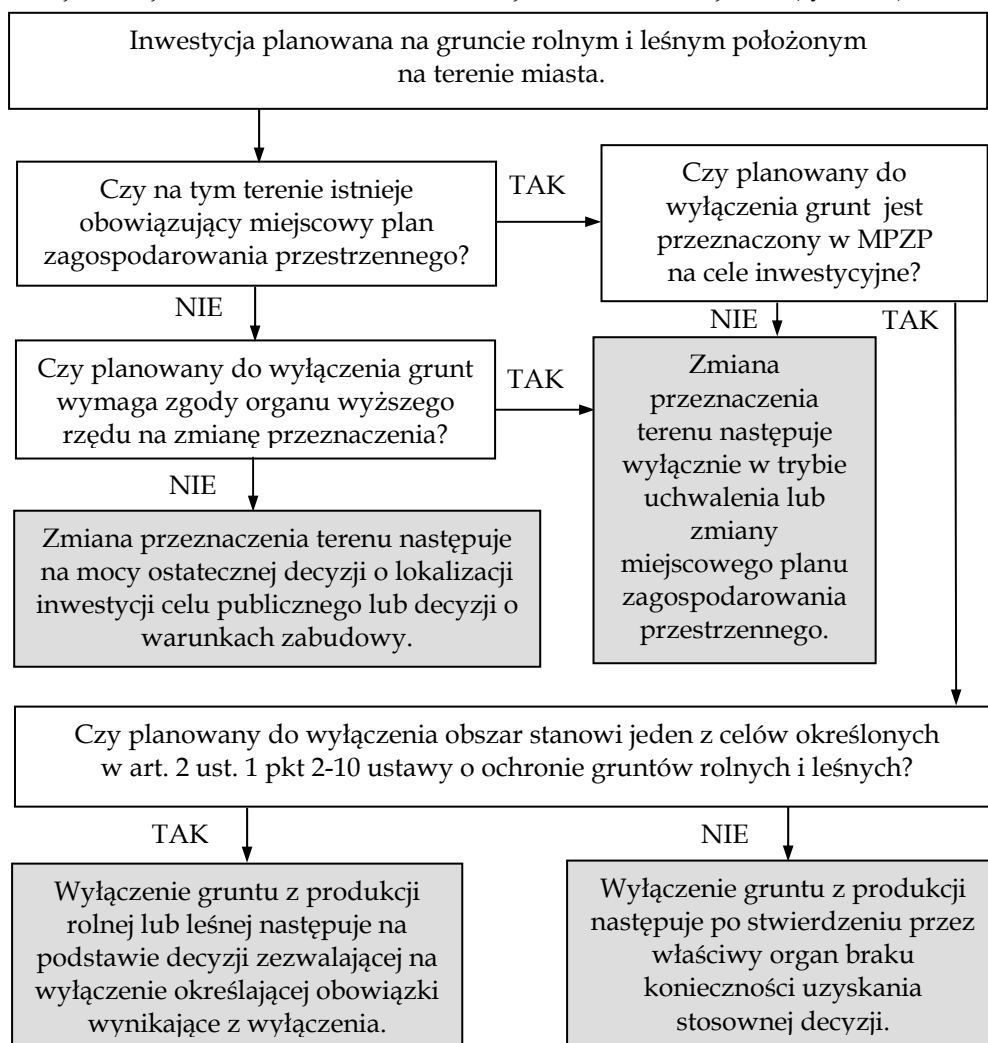
Wykres 2. Wielkość zmniejszenia się powierzchni gruntów rolnych w Polsce w latach 2004-2009. Źródło: Opracowanie własne z wykorzystaniem danych GUS.

W roku 2009 powierzchnia gruntów rolnych w Polsce zmniejszyła się o 50 386 ha i jest to znacznie więcej niż w latach poprzednich. Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych powstawała w sytuacji, gdy większość gmin w Polsce posiadała obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Obecnie, w sytuacji, gdy w wielu miastach brak jest takich planów, wyłączenie ochrony

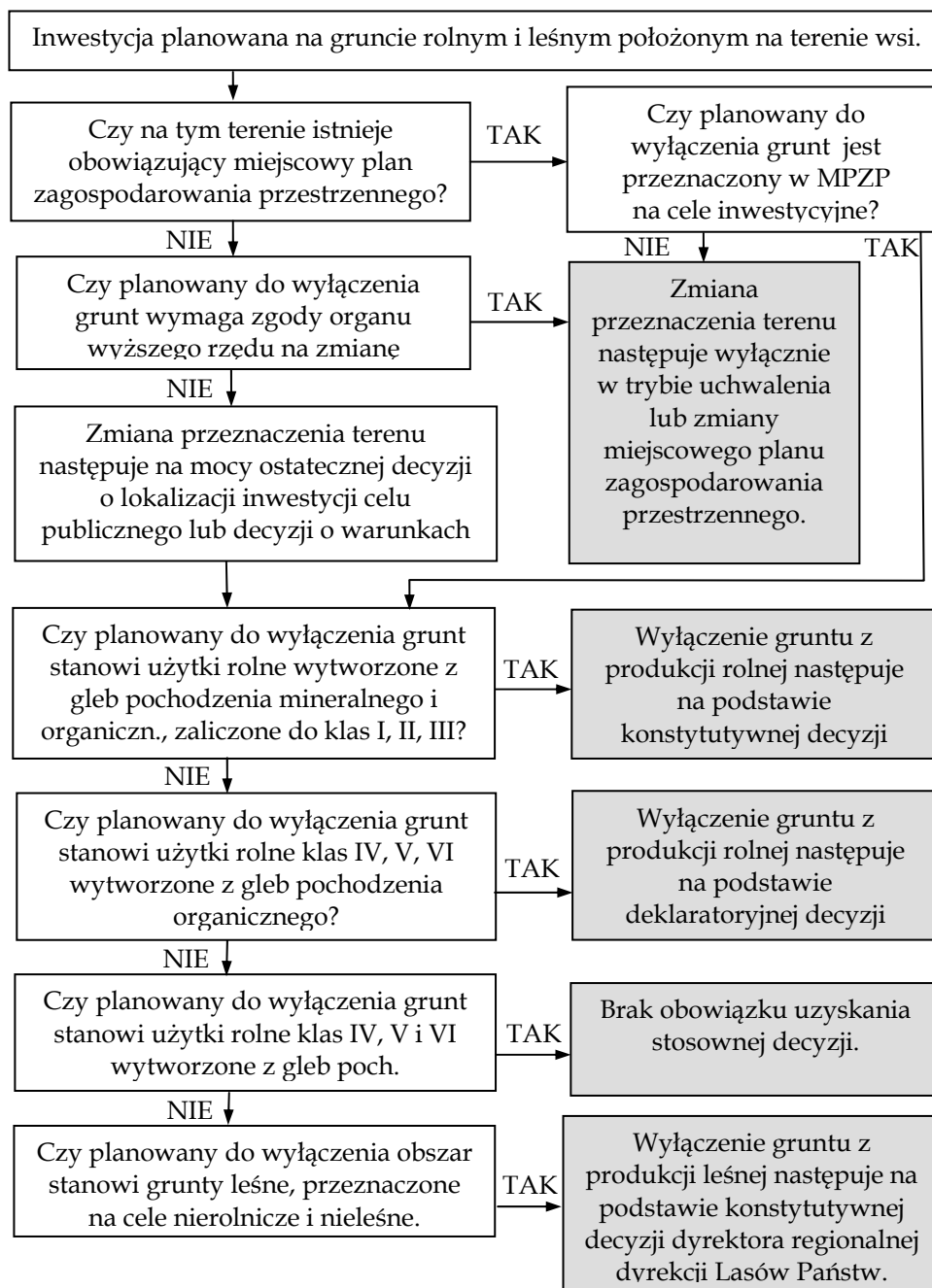
gruntów rolnych prowadzi do masowej zmiany przeznaczenia gruntów na podstawie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

5. Procedury wyłączenia gruntów z produkcji rolnej i leśnej

Znowelizowane przepisy ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych znacznie zróżnicowały rodzaje wydawanych decyzji o wyłączeniu gruntów z produkcji. Poniżej zostały przedstawione opracowane schematy postępowania dla poszczególnych rodzajów gruntów objętych procesem wyłączenia z produkcji rolnej i leśnej, zarówno na obszarach miast jak i terenów wiejskich (rys. 2 i 3).



Rys. 2. Schemat postępowania przy wyłączeniu gruntów rolnych i leśnych z produkcji, na obszarach miast. *Źródło:* Opracowanie własne.



Rys. 3. Schemat postępowania przy wyłączeniu gruntów rolnych i leśnych z produkcji na obszarach wiejskich. *Źródło:* Opracowanie własne.

6. Podsumowanie

Analiza procesu przeznaczania gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne wykazała, iż ustawodawca dąży do zawężania katalogu gruntów chronionych. Wyłączenie spod działania tej ustawy użytków rolnych w granicach administracyjnych miast, wydaje się nie do końca przemyślanym rozwiązaniem. Z racji braków miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na terenach miast, może to powodować chaotyczną zabudowę terenów zielonych. Autorzy uważają, iż nacisk powinien być położony na planowanie przestrzenne, gdyż istnienie planu miejscowego dyscyplinuje zabudowę. Z kolei wyłączenie spod ustawy gruntów przeznaczonych pod inwestycje liniowe (kolej, drogi) wydaje się być rozwiązaniem korzystnym dla rozwoju gospodarczego na szczeblu lokalnym i krajowym.

7. Literatura

- GOLIAT K., 1999. *Wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej cz.I.* Nieruchomości, Wydawnictwo C.H.BECK, nr 2.
- GOLIAT K., 1999. *Wyłączenie gruntu z produkcji rolnej lub leśnej cz.II.* Nieruchomości, Wydawnictwo C.H.BECK, nr 3.
- KRÓL M., 1998. *Przeznaczenie gruntów rolnych na cele nierolnicze i ich wyłączenie z produkcji rolnej w procesie planowania przestrzennego.* Samorząd Terytorialny, nr 7-8.
- RADECKI W., 1998. *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych z komentarzem.* Wrocław.
- RADECKI W., 2009. *Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych. Komentarz.* Wydawnictwo Difin, Warszawa.
- USTAWA z dnia 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych (Dz. U. z 2004 r. Nr 121, poz. 1266 z późn. zm.).
- USTAWA z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 80, poz. 717 z późn. zm.).
- www.stat.gov.pl.

THE ANALYSIS OF THE PROCESS OF DESTINING AGRICULTURAL AND FOREST LAND FOR INVESTMENT PURPOSES.

Anita Kwartnik-Pruc

*Department of Geodetic Engineering and Construction
AGH University of Science and Technology
e-mail: akwart@agh.edu.pl*

Jarosław Bydłosz, Piotr Parzych

*Department of Geomatics
AGH University of Science and Technology
e-mail: bydlosz@agh.edu.pl, parzych@agh.edu.pl*

Key words: *agricultural and forest land, land exclusion from agricultural production, investment purposes*

Abstract

Restrictions on land use for investment purposes are prepared to protect valuable areas of nature. The process of land use in agriculture and forestry related to the investment consists of two stages. The first includes the reassignment of the local spatial plan, whereas the second is the permit in the form of an administrative decision for the actual change of land use.

The authors analyze changes in the Act on protection of agricultural and forest land, which articles have been significantly liberalized since December 2008. Agricultural land located within the cities administrative boundaries and land destined for roads, railways and airports have been excluded from the effect of the Act. Purposes number for which the consent of a higher authority is required to change land use in the local spatial plan, have been decreased. The extent of issuing decisions to exclude land from agricultural production have also been altered. The analysis conducted in this work helped to identify possible sources of problems. Diagrams of the procedures developed for different types of land affected by the exclusion from agricultural and forestry production were presented in the article as well.

SPECYFIKA WYCENY SZKÓD PO WYSTĄPIENIU KLĘSKI ŻYWIOŁOWEJ

Katarzyna Kocur-Bera

*Katedra Katastru i Zarządzania Przestrzenią
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie
e-mail: katarzyna.kocur@uwm.edu.pl*

Słowa kluczowe: *sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa, wycena powstałych szkód*

Streszczenie

Artykuł przedstawia zdefiniowanie pojęć takich, jak: sytuacja kryzysowa, klęska żywiołowa, katastrofa naturalna, awaria techniczna. Skupia się także na przybliżeniu szkody oraz jej różnych odmian. Przedstawia analizę strat ekonomicznych w ostatnich dziesięcioleciach wywołanych klęskami żywiołowymi oraz sposobach pomocy dla obywateli polskich poszkodowanych w wyniku ich zaistnienia. Wskazuje także podstawy formalne i prawne, które mogą stanowić podstawę do ustalenia zasad szacunku po wystąpieniu „zjawisk ekstremalnych” lub awarii technicznych.

1. Wprowadzenie

Katastrofy przyrodnicze, jakie występują w Polsce, stanowią zjawiska nadzwyczajne i należy zwrócić uwagę na ich nasilenie. Związane jest to z różnymi naturalnymi obciążeniami pogody, takimi jak: silne i gwałtowne wiatry, opady śniegu (szczególnie bardzo intensywne), doziemne elektryczne wyładowania atmosferyczne, ekstremalnie wysokie i niskie temperatury, gwałtowne i intensywne opady oraz nawałnice, czy powodzie. W ciągu ostatnich kilkunastu lat ilość zniszczeń dokonanych przez siły przyrody jest duża. Zaistnienie takich sytuacji powoduje często straty materialne, zarówno w ruchomościach (zniszczenia, zalania samochodów), jak i nieruchomościach (podmycie lub zalanie budynków, zerwanie dachów), a nawet mogą powodować zagrożenie zdrowia i życia ludności.

W artykule zarysowane zostały zagadnienia i problemy, które w opinii autorki jawią się jako istotne dla kategorii szacowania szkód po wystąpieniu klęski żywiołowej. Poruszone zostały kwestie terminologii i zakresu pojęciowego. Wskazano także na dotychczasowe praktyki związane z szacowaniem szkód.

2. Przedstawienie najważniejszych definicji

Katastrofy naturalne i klęski żywiołowe wywołujące szkody materialne i niematerialne intrygują ludzkość od tysięcy lat i są przedmiotem zainteresowania wielu dyscyplin naukowych. Organizacja Narodów Zjednoczonych uruchomiła

efektywną platformę dla dyskusji nad problemem katastrof pod nazwą Międzynarodowa Strategia dla Redukcji Katastrof (www.unisdr.org 28.12.2010).

Interdyscyplinarny charakter problemu katastrof sprawia, iż terminologia dotycząca rozważanych zagadnień nie jest jednoznaczna. W literaturze przedmiotu występują trzy, wymiennie stosowane pojęcia określające zjawiska naturalne (przyrodnicze) powodujące szkody: katastrofy naturalne, klęski żywiołowe oraz zagrożenia naturalne.

Klęskę żywiołową, katastrofę naturalną oraz awarię techniczną definiuje ustawa z 18.04.2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*.

Klęska żywiołowa to katastrofa naturalna lub awaria techniczna, których skutki zagrażają życiu lub zdrowiu dużej liczby osób, mieniu w wielkich rozmiarach albo środowisku na znacznych obszarach, a pomoc i ochrona mogą być skutecznie podjęte tylko przy zastosowaniu nadzwyczajnych środków, we współdziałaniu różnych organów i instytucji oraz specjalistycznych służb i formacji działających pod jednolitym kierownictwem.

Katastrofa naturalna to zdarzenie związane z działaniem sił natury, w szczególności wyładowania atmosferyczne, wstrząsy sejsmiczne, silne wiatry, intensywne opady atmosferyczne, długotrwałe występowanie ekstremalnych temperatur, osuwiska ziemi, pożary, susze, powodzie, zjawiska lodowe na rzekach i morzu oraz jeziorach i zbiornikach wodnych, masowe występowanie szkodników, chorób roślin lub zwierząt albo chorób zakaźnych ludzi albo też działanie innego żywiołu.

Awaria techniczna to gwałtowne, nieprzewidziane uszkodzenie lub zniszczenie obiektu budowlanego, urządzenia technicznego lub systemu urządzeń technicznych powodujące przerwę w ich używaniu lub utratę ich właściwości. Katastrofą naturalną lub awarią techniczną może być również zdarzenie wywołane działaniem terrorystycznym (Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. *o stanie klęski żywiołowej*). Szczególną uwagę należy zwrócić na zdefiniowanie sytuacji kryzysowej, gdyż odzwierciedla ona taką sytuację, wpływającą negatywnie na poziom bezpieczeństwa ludzi, mienia w znacznych rozmiarach lub środowiska, wywołującą znaczne ograniczenia w działaniu właściwych organów administracji publicznej ze względu na nieadekwatność posiadanych sił i środków (Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. *o zarządzaniu kryzysowym*).

Zdarzenia ekstremalne w zależności od natężenia szkód mogą być uznane za wypadek lub katastrofę. W porównaniach międzynarodowych jest to najczęściej liczba ofiar śmiertelnych (ponad 10), liczba osób rannych (ponad 1000), znaczne straty materialne (ponad 1 milion USD) lub fakt udzielenia pomocy międzynarodowej (BERZ 1999).

3. Definicja oraz rodzaje szkód

Szkodą, w polskim prawie cywilnym, jest według tzw. teorii różnicy, uszczerbek, który nastąpił wbrew woli poszkodowanego, w prawnie chronionych dobrach (interesach), i który wyraża się w różnicy pomiędzy stanem dóbr, jaki

istniał i jaki mógłby się w normalnej kolei rzeczy wytworzyć, a stanem, jaki powstał na skutek zdarzenia wywołującego zmianę w dotychczasowym stanie rzeczy (DYBOWSKI 1981).

Termin "szkoda" jest terminem nadrzędnym, obejmującym zarówno szkodę majątkową i krzywdę. Szkoda majątkowa obejmuje zarówno straty, jakie poniósł poszkodowany, jak i utracone korzyści (art. 361 § 2 KC). Szkodą niemajątkową (krzywdą) jest także naruszenie dóbr osobistych, które nie powoduje negatywnych reperkusji w sferze jego majątku. Z tym typem szkody mamy do czynienia, gdy dochodzi do uszczerbku na dobrach niematerialnych (art. 435 § 1 KC). Istotne jest, że podział na szkodę na mieniu i na osobie nie pokrywa się z podziałem szkody na majątkową i niemajątkową.

Szkodą na mieniu jest uszczerbek, który bezpośrednio dotyczy dóbr i interesów majątkowych poszkodowanego. Szkodą na osobie jest za to uszkodzenie ciała, wywołanie rozstroju zdrowia, pozbawienie wolności, naruszenie czci i wynikające stąd bezpośrednie następstwa w postaci bólu i ujemnych doznań psychicznych. Szkody na osobie mogą prowadzić zarówno do konieczności świadczenia zadośćuczynienia za doznaną krzywdę, jak i – w sytuacji, gdy doznania te będą skutkować uszczerbkiem w sferze dóbr materialnych – koniecznością wypłacenia stosownego odszkodowania za wyrządzoną szkodę majątkową (DYBOWSKI 1981).

Przegląd piśmiennictwa pozwala na wskazanie następujących składowych szkody w zależności od kryterium podziału:

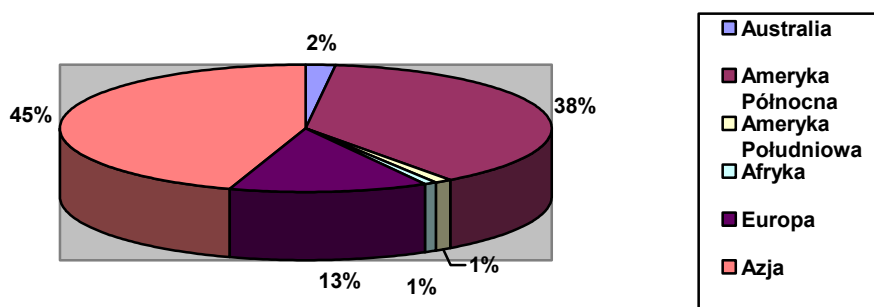
- charakteru konsekwencji (szkoda majątkowa i niemajątkowa);
- charakteru zmiany w majątku – dotyczy szkody majątkowej (szkoda rzeczywista oraz szkoda utraty korzyści);
- relacji konsekwencji w stosunku do zdarzenia - szkoda bezpośrednia – obejmująca bezpośrednio następstwa zdarzenia wywołującego szkody lub dotycząca dobra, które zostało bezpośrednio dotknięte zdarzeniem wywołującym szkodę oraz szkoda pośrednia – przyszła, konsekwentna, następcza – obejmująca pośrednie następstwa szkody bezpośredniej, jak utrata zysku, dodatkowe koszty, szkody o długim okresie inkubacji, ujawniający się po pewnym czasie od zdarzenia, jak i stanowiące efekt wtórnych zdarzeń powodowanych zdarzeniem pierwotnym (KWIECIEŃ 2009).

Oszacowanie szkód to zadanie dość szerokie, które ujmuje nie tylko bezpośrednie oszacowanie szkód, ale także straty pośrednie, czy inaczej nazywane następcze lub konsekwentne. Wyliczenie ich jest niezwykle trudne, wręcz niemożliwe i stąd całość strat pośrednich, wobec trudności w ich ustalaniu, liczona jest z zasady, jako procent wartości strat bezpośrednich (KUSZA i CIESIELCZUK 2008).

4. Straty ekonomiczne spowodowane klęskami żywiołowymi

Wystąpienie klęski żywiołowej uświadamia wszystkim ludziom bezsilność w obliczu żywiołów natury. Jeżeli można tak powiedzieć, w nieco w lepszym położeniu znajdują się osoby posiadające ubezpieczenia mienia, które oprócz pomocy ze strony państwa mają dodatkową możliwość uzyskania odszkodowania z ubezpieczenia na pokrycie powstałych strat.

W praktyce ubezpieczeniowej w Polsce stosowane jest pojęcie „zdarzeń losowych”, które to ukazuje niezależność zdarzenia wywołującego szkody od woli ludzi, np. szkody powstałe w wyniku działań wojennych, stanu wojennego, wojny domowej, czy terroryzmu, działania energii jądrowej, szkód górniczych, czy eksplozji nie należą do zjawisk wywołanych ekstremalnymi działaniami przyrody. Obserwowany finansowy wyraz szkód w skali światowej przedstawiono na rysunku nr 1.



Rys. 1. Wielkość strat ekonomicznych z podziałem na kontynenty spowodowane zjawiskami ekstremalnymi w ostatnim 50-leciu (%). Źródło: opracowanie własne na podstawie (WWW.munichre.com 14.02.2011).

W ostatnim pięćdziesięcioleciu w skali światowej, jak podają raporty dotyczące katastrof, powodzie zabiły 13 000 osób, huragany 16 000, susza i głód będący jej skutkiem 74 000 osób. Do strat w ludziach dochodzą straty materialne, które w ostatnim pięćdziesięcioleciu wzrosły aż 14-krotnie do 607 mld USD (www.munichre.com 14.02.2011), z czego największe straty w skali światowej wystąpiły w 2005 roku - szacowane na 225 mld USD. Analiza dostępnej literatury na temat powodów powstawania zjawisk występujących na ziemi wskazuje, iż można zaliczyć do nich katastrofy kosmiczne, nasilenie promieniowania słonecznego, przebiegunowanie Ziemi, zlodowacenie Ziemi, efekt cieplarniany, dziura ozonowa, zmiany klimatyczne, głód, wojny, epidemie, zaniedbania ochrony środowiska i inne.

Według danych Rządowego Centrum Bezpieczeństwa w latach 1990-2010 straty spowodowane żywiołami w Polsce wyniosły 23 755 mln zł, z czego powodzie pochłonęły 23 430 mln zł, wichury i huragany - 176 mln zł, susze - 98,8 mln zł, pożary - 21 mln zł, epidemie - 19 mln zł, awarie przemysłowe - 7 mln zł, zaś katastrofy komunikacyjne - 3,4 mln zł (BOJANOWSKI 2011).

Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi wprowadziło różnego rodzaju formy pomocy dla rolników dotkniętych przez powódzie, obsunięcia ziemi i huragany. Pomoc ta została podzielona na trzy filary: instrumenty wsparcia dotyczące warunków życia rodziny, pomoc związana z prowadzoną działalnością rolniczą oraz wsparcie w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich. Można tutaj wymienić m.in. ulgi podatkowe, kredyty preferencyjne, dopłaty oraz dofinansowania (www.arimr.gov.pl 18.12.2010).

5. Specyfika wyceny szkód w różnych sytuacjach ekstremalnych

Różnorodność zjawisk powodujących szkody wymaga odmiennego podejścia do powstałej szkody.

W każdym przypadku po zaistnieniu zjawisk ekstremalnych, zabudowania i inne części składowe nieruchomości wymagają inwentaryzacji, która staje się podstawą oszacowania powstałych szkód. Właściciele nieruchomości sami mogą ocenić np. fakt, że odpadają tynki czy też wyrzuciły się parkiety, ale fachową ocenę nieruchomości powinno zlecić się profesjonalistom.

Formalnie ustawodawstwo polskie nie wskazuje jednoznacznie osoby uprawnionej do wykonywania oceny i wyceny szkód. Do tego celu mogą być powołani inspektorzy posiadający wiedzę fachową – rzeczoznawcy, np. ubezpieczeniowi, budownictwa drogowego, wodnego, rzeczoznawcy techniki samochodowej i inni, wśród nich także rzeczoznawcy majątkowi, w zależności od tego, czego dotyczy szkoda.

Dotychczasowa praktyka rzeczoznawców majątkowych posiada pewne wskazówki i uregulowania prawne dotyczące sposobu szacowania szkód. Ustawa o gospodarce nieruchomościami oraz tymczasowe noty interpretacyjne (do 2007 roku Standardy Zawodowe Rzeczoznawców Majątkowych) regulują szacowanie szkód przez rzeczoznawców majątkowych w przypadku wystąpienia awarii technicznych oraz na potrzeby ustalania strat i odszkodowań wynikających ze zniszczenia gruntu rolnego, gruntach wykorzystywanych jako pracownice ogrody działkowe, ogrody przydomowe oraz działki przyzagrodowe członków rolniczej spółdzielni produkcyjnej, na których prowadzona jest działalność rolnicza.

Wycenie mogą podlegać w szczególności: zasiewy, uprawy, plantacje kultur wieloletnich, budynki i inne urządzenia, a także szkody związane z uszkodzeniem gruntu i doprowadzeniem go do stanu poprzedniego (oczyszczenie z nanosów, osadów, wykarczowanie uszkodzonego drzewostanu, itp.). W szacowaniu strat bierze się pod uwagę fakt obniżenia plonowania oraz zwiększenie nakładów, które są w takim wypadku niezbędne do prowadzenia racjonalnej działalności gospodarczej.

Wartość upraw i zasiewów określa się w zależności od fazy cyklu wegetacyjnego poprzez określenie rynkowej wartości spodziewanych pożytków lub obliczenie kosztów poniesionych nakładów.

Gdy należy przeprowadzić likwidację plantacji (np. po powodzi, skażeniu substancjami chemicznymi) wartość plantacji określana jest przy założeniu doprowadzenia gruntu do stanu umożliwiającego dalsze rolnicze wykorzystanie, najczęściej na cele produkcji roślinnej. Wartość plantacji jest różnicą pomiędzy wartością uzyskanego drewna i innych materiałów, a kosztami przeprowadzenia likwidacji.

Gdy mamy do czynienia z szacowaniem wartości budynków i budowli wykonuje się to w zależności od tego, czy budynki są całkowicie zniszczone i przeznaczone do rozbiórki czy będą poddawane remontowi. Z praktycznego punktu widzenia pomocne w ustalaniu wysokości kosztów ponoszonych na odbudowę lub remont zniszczonych zabudowań, mogą okazać się biuletyny cen robót remontowych po klęskach żywiołowych. Zawierają one ceny jednostkowe robót podstawowych (np. ścinanie drzew, wywóz gruzu, ułożenie nowych posadzek), ceny dla elementów scalonych np. dla rozbiórki dachu, czy odbudowy korpusu drogowego, a także ceny jednostkowe określone na 1 m³ kubatury budynku czy 1 m² powierzchni użytkowej dla wyburzenia obiektów kubaturowych, czy odbudowy całych obiektów.

Art. 126 Ustawy o gospodarce nieruchomościami mówi o występowaniu siły wyższej lub nagłej potrzebie zapobieżenia powstaniu znacznej szkody. Możliwe jest wtedy niezwłoczne zajęcie nieruchomości.

Za udostępnienie nieruchomości oraz szkody powstałe na skutek czynności, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem, użytkownikiem wieczystym lub osobą, której przysługują inne prawa rzeczowe do nieruchomości a podmiotem, któremu udostępniono nieruchomość. Dotyczy to także zdarzeń związanych z wykonaniem konserwacji, remontów oraz usuwaniem awarii ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń, nienależących do części składowych nieruchomości, służących do przesyłania lub dystrybucji płynów, pary, gazów i energii elektrycznej oraz urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych, naziemnych lub nadziemnych obiektów i urządzeń niezbędnych do korzystania z tych przewodów i urządzeń, a także usuwaniem z gruntu tych ciągów, przewodów, urządzeń i obiektów (*Ustawa o gospodarce nieruchomościami 1997*). Co do zasady – szacowanie szkód odbywa się, jak przy wywłaszczeniu nieruchomości.

6. Szacowanie strat a wypłacane odszkodowanie

Odszkodowanie wypłacane przez firmy ubezpieczeniowe nie obejmują wszystkich strat ponoszonych w związku z zaistnieniem sytuacji kryzysowej.

W przypadku ustalania wysokości odszkodowania przez firmy ubezpieczeniowe, odszkodowanie wypłacane przez te firmy, oparte jest na wartości rynkowej (wartość porównywalnego przedmiotu na danym terenie odpowiadająca iloczynowi powierzchni i przeciętnej ceny – dotyczy w szczególności lokali mieszkalnych i użytkowych), wartości odtworzeniowej (wartość odpowiadająca kosztom, jakie należy ponieść w celu odtworzenia

zniszczonego przedmiotu do stanu „jak nowy”, z zachowaniem dotychczasowych wymiarów, konstrukcji, rodzaju zastosowanych materiałów oraz nakładów związanych z kosztami na prace wykończeniowe – dotyczy pozostałych budynków, budowli i ruchomości o zużyciu do 50 %), rzeczywistej (wartość odtworzeniowa pomniejszona o stopień faktycznego zużycia – dotyczy nieruchomości oraz ruchomości o zużyciu przekraczającym 50 %).

Podstawowe pakiety ubezpieczeniowe obejmują tylko straty bezpośrednie. Odszkodowania nie uwzględniają wartości naukowej, kolekcjonerskiej, zabytkowej lub pamiątkowej mienia, kosztów dodatkowych poniesionych w związku z brakiem części zamiennych lub innych materiałów potrzebnych do przywrócenia stanu istniejącego przed szkodą, kosztów poniesionych na odkażanie pozostałości po szkodzie, usuwanie zanieczyszczeń gleby, wody, powietrza, rekultywacje gruntów oraz kosztów poniesionych na wszelkiego rodzaju obciążenia publiczno-prawne, co powoduje zwiększenie kosztów ponoszonych przez osoby poszkodowane. Wymienione straty kwalifikuje się do pośrednich, możliwe jest wypłacenie za nie odszkodowania, ale po dokupieniu dodatkowych pakietów ubezpieczeniowych.

7. Wnioski

Zdarzenia noszące miano klęski naturalnej, żywiołowej czy zagrożenia naturalnego to zdarzenia wywołujące zarówno szkody materialne, jak i niematerialne. Oszacowanie szkód materialnych może odbywać się dla celów nie tylko związanych z wypłatą odszkodowania, ale także do celów związanych z wykonaniem remontów. Nie jest to zadanie łatwe, w szczególności etap dotyczący oceny stanu technicznego budynków i budowli. Nie zawsze opłacalne jest przeprowadzenie remontów i należy to bardzo szczegółowo rozważyć, gdyż może okazać się, że wyburzenie pozostałości i wybudowanie nowych budynków będzie wyjściem rozsądniejszym.

Osoby poszkodowane mogą liczyć na pomoc rządu (szczególnie rolnicy) i innych osób (darczyńcy), a ci, którzy wykupili polisy ubezpieczeniowe, otrzymują odszkodowania za zniszczone mienie. Należy jednak pamiętać, iż nie tylko straty materialne powstają w wyniku zagrożeń naturalnych. Pomijając straty w zdrowiu i życiu ludzi pozostaje strach i obawa przed nieobliczalnym żywiołem.

Koszty katastrof są tak wysokie, że mogą w przyszłości powodować problemy w skali globalnej.

8. Literatura

- ANNUAL REPORTS, MUNICH RE GROUP 2001-2004,
BERZ G., 1999. Catastrophes and Climate Change: Concerns and Possible Countermeasures of the Insurance Industry. Mitigation and Adaptation Strategies for Global Change 4 (3/4), pp. 283-293,

Biuletyn cen robót remontowych po klęskach żywiołowych 2010, Sekocenbud,
Wydawnictwo Ośrodek Wdrożeń Ekonomiczno-Organizacyjnych
Budownictwa Promocja Sp. z o.o., Warszawa,
BOJANOWSKI M., 2011. Znów popłyniemy? Magazyn Gospodarczy Gazety
Wyborczej, 21 luty 2011,
Dotychczasowe Standardy Zawodowe Rzecznawców Majątkowych, Warszawa
2004 wydanie VIII poszerzone, które zgodnie z uchwałą 27/07 Rady PFSRM
z 13 grudnia 2007 został nadany status tymczasowych not interpretacyjnych,
KWIECIEŃ I., 2009. Czyste straty finansowe – ryzyko odpowiedzialności i zakres
ochrony w ubezpieczeniach OC podmiotów gospodarczych. Zarys
problematyki. Wiadomości ubezpieczeniowe 4/2009,
KUSZA G., CIESIELCZUK T., 2008. Selected Physical and Chemical Properties of
Mineral Alluvia Fordem Within the Area of Krapkowice Country After the
Great Flood In the Year 1997. Rocznik Ochrony Środowiska tom 10, s. 697-705,
DYBOWSKI T. (w), RADWAŃSKI Z. (red.), 1981. System prawa cywilnego. Tom
III.,
Ustawa 23 kwietnia 1964 r. Kodeks cywilny (Dz.U. z 1964, Nr 16, poz. 93, z póź.
zm.),
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 Nr
102, poz. 651 z póź. zm.),
Ustawa z dnia 26 kwietnia 2007 r. o zarządzaniu kryzysowym (Dz.U. z 2007 r., Nr
89, poz. 590 z póź. zm.),
Ustawa z dnia 18 kwietnia 2002 r. o stanie klęski żywiołowej (Dz.U. z 2002 r. Nr
62, poz. 558 z póź. zm.),
<http://www.arimr.gov.pl/aktualnosci/artykuly> (18.12.2010),
<http://www.unisdr.org> (28.12.2010),
<http://www.munichre.com> (14.02.2011).

APPRAISAL OF DAMAGE AFTER THE OCCURRENCE OF A NATURAL DISASTER

Katarzyna Kocur-Bera

Department of Cadastre and Spatial Management

University of Warmia and Mazury in Olsztyn

e-mail: katarzyna.kocur@uwm.edu.pl

Key words: natural disaster, flood damage, insurance principles

Abstract

This article presents definitions of the following terms: crisis situation, natural disaster, natural hazard, technical break-down. The notion of damage and its different types are described. This paper analyses economic losses in recent decades brought about by natural disasters and describes the types of support provided to Polish victims of such events. The formal and legal bases for establishing the principles of damage estimation after the occurrence of “extreme events” or technical break-downs are also covered in this article.

ODSZKODOWANIA ZA NIERUCHOMOŚCI PRZEZNACZONE POD DROGI PUBLICZNE

Łukasz Śliwiński

Katedra Geodezji i Kartografii

Wyższa Szkoła Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim

e-mail: *lukasz_sl@poczta.onet.pl*

Słowa kluczowe: odszkodowania, inwestycje drogowe, nieruchomości, wartość, wycena

Streszczenie

Artykuł porusza problem odszkodowań za nieruchomości przeznaczone pod drogi publiczne. Swoją treścią obejmuje opis procedur związanych z realizacją inwestycji w trybie ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, ale przede wszystkim porusza problem określenia wartości rynkowej nieruchomości w aspekcie słusznego odszkodowania. Określenie wartości nieruchomości przejmowanych na cele inwestycji liniowych powinno uwzględniać charakterystyczne uwarunkowania, do których należy zaliczyć jednolite określenie cech wycenianych nieruchomości na całej długości projektowanej trasy, szybkość wykonania wyceny, czy prawidłowe określenie wzajemnych różnic pomiędzy wartościami sąsiednich nieruchomości. Rozważania podjęte w artykule wskazują na potrzebę zastosowania metod analizy statystycznej w wycenach masowych tego typu nieruchomości.

1. Wstęp

Problematyka odszkodowań za nieruchomości zajęte lub przeznaczone pod drogi publiczne dotyczy coraz większej liczby zarówno organów administracji publicznej, rzeczoznawców majątkowych, a przede wszystkim osób, którym to odszkodowanie ma zostać wypłacone. Naruszenie prawa własności jakim niewątpliwie jest przejęcie nieruchomości na cel publiczny powinno zostać odpowiednio wynagrodzone. Można stwierdzić, iż w przypadku zaistnienia takiej sytuacji najrozsądniejszą formą odszkodowania byłoby zapewnienie osobie wywłaszczanej prawa własności do takiej samej nieruchomości lecz w innym miejscu. Oczywiście jest, że takie rozwiązanie raczej nie jest możliwe do realizacji, zatem należy znaleźć ekwiwalent rekompensujący odebranie praw do nieruchomości. Ekwiwalent wartości praw do wywłaszczonej nieruchomości powinien spełniać konstytucyjny warunek słusznego odszkodowania. Oczywiście można dywagować czy słuszne odszkodowanie jest zawsze sprawiedliwym, aczkolwiek powinno dać ono wywłaszczonemu możliwość odtworzenia nieruchomości przejętej na cel publiczny.

Problematyka związana z odszkodowaniami za nieruchomości zajęte lub przeznaczone pod drogi publiczne obejmuje dwie zasadnicze części. Jako pierwszą z nich można wymienić kwestie dotyczącą przeprowadzania procedury formalno-prawnej postępowania odszkodowawczego, które jest postępowaniem administracyjnym. Natomiast druga kwestia dotyczy metodologicznych zasad wyceny nieruchomości w celu określenia wartości rynkowej wywłaszczanych praw.

Niniejszy artykuł obejmuje swoim zakresem zarówno omówienie części proceduralnej związanej z nabywaniem nieruchomości pod drogi publiczne, jak również zwróci uwagę na problematykę metodologicznego podejścia do wyceny tego typu nieruchomości przez rzeczoznawców majątkowych w aspekcie obowiązujących przepisów prawa.

2. Procedura przejęcia nieruchomości

Procedurę przejęcia nieruchomości pod planowaną inwestycję drogową w trybie ustawy z dnia 10 kwietnia 2003 roku o szczególnych zasadach przygotowywania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych rozpoczyna wniosek inwestora (zarządcy drogi) o wydanie decyzji zezwalającej na realizację danej inwestycji. Wniosek taki powinien zawierać szereg dokumentów zgodnych z art. 11d wymienionej ustawy, przede wszystkim:

- 1) Mapę w skali co najmniej 1:5000 przedstawiającą proponowany przebieg drogi, z zaznaczeniem terenu niezbędnego dla obiektów budowlanych, oraz istniejące uzbrojenie terenu.
- 2) Analizę powiązania drogi z innymi drogami publicznymi.
- 3) Mapy zawierające projekty podziału nieruchomości, sporządzone zgodnie z odrębnymi przepisami.
- 4) Określenie zmian w dotychczasowej infrastrukturze zagospodarowania terenu.
- 5) Cztery egzemplarze projektu budowlanego wraz z zaświadczeniem, o którym mowa w art. 12 ust. 7 ustawy z dnia 7 lipca 1994r. – Prawo budowlane, aktualnym na dzień opracowania projektu.
- 6) Pozwolenie, o którym mowa w art. 23 i 23a ustawy z dnia 21 marca 1991r. o obszarach morskich Rzeczypospolitej Polskiej i administracji morskiej, jeżeli jest ono wymagane.
- 7) Niezbędne opinie m.in. ministra właściwego do spraw zdrowia, dyrektora właściwego urzędu morskiego, właściwego organu nadzoru górniczego, dyrektora właściwego regionalnego zarządu gospodarki wodnej, dyrektora właściwej regionalnej dyrekcji Lasów Państwowych, właściwego wojewódzkiego konserwatora zabytków, właściwego zarządcy infrastruktury kolejowej oraz innych organów wymaganych przepisami szczególnymi.

W świetle przepisów powołanej ustawy organem rozpatrującym wniosek jest wojewoda w odniesieniu do dróg krajowych i wojewódzkich albo starosta

w odniesieniu do dróg powiatowych i gminnych. Właściwy organ na wydanie decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej ma 90 dni. Wydana decyzja ma najczęściej nadany rygor natychmiastowej wykonalności, zatem zobowiązuje do niezwłocznego wydania nieruchomości, opróżnienia lokali i innych pomieszczeń, uprawnia do faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie przez właściwego zarządcę drogi oraz uprawnia do rozpoczęcia robót budowlanych. W momencie uprawnomocnienia decyzji, linie rozgraniczające teren inwestycji stają się liniami podziału, a powstałe w ten sposób nowe działki z mocy prawa przechodzą na własność właściwej jednostki samorządu terytorialnego. Tym samym decyzja o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stanowi podstawę do dokonywania zmian dotyczących stanu prawnego nieruchomości lub ich części w księdze wieczystej oraz podstawę ewidencyjnego oznaczenia w ewidencji gruntów i budynków.

Można zatem stwierdzić, że w jednej decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej rozstrzyga się w całości sprawy dotyczące:

- zatwierdzenia podziału nieruchomości,
- wywłaszczenia,
- lokalizacji inwestycji,
- zatwierdzenia projektu budowlanego oraz pozwolenia na budowę.

W odrębnej decyzji administracyjnej rozpatrywana jest kwestia wysokości odszkodowań za wywłaszczone nieruchomości, w oparciu o opinie sporządzone przez rzeczoznawcę majątkowego w formie operatu szacunkowego.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że na etapie projektowania można uniknąć wielu późniejszych nieporozumień czy sytuacji wstrzymujących proces inwestycyjny. Dlatego elementem determinującym prawidłowe przeprowadzenie procedury odszkodowawczej z późniejszą wypłatą odszkodowań jest wykonanie projektu inwestycji drogowej w ścisłej współpracy inwestora, projektanta, geodety i rzeczoznawcy majątkowego. Prawidłowe i rozsądne określenie linii rozgraniczających teren inwestycji spowoduje zmniejszenie późniejszych problemów związanych z wykupem tzw. „resztówek” czy elementów budowlanych które, nie wchodzą w całości w pas linii rozgraniczających. Poza tym, prowadzenie późniejszych procedur mających na celu wykupienie gruntów na wniosek właścicieli, które nie będą spełniały swojej dotychczasowej funkcji użytkowej ze względu na wydzielenie z nich fragmentu pasa drogowego, jest z punktu widzenia ekonomicznego niezasadne i przedłuża proces inwestycyjny.

3. Odszkodowania

Wywłaszczenie nieruchomości polega na pozbawieniu lub ograniczeniu, w drodze decyzji, prawa własności, prawa użytkowania wieczystego lub innego prawa rzeczowego na nieruchomości. Zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem. Ustalenie i późniejsza wypłata „słusznym odszkodowań” jest najistotniejszym elementem związanym z realizacją

prac przy przejmowaniu nieruchomości pod drogi. Związane jest to z emocjonalnym podejściem do wywłaszczanej nieruchomości przez jej właścicieli. Każdy z nas, gdyby musiał opuścić miejsce swojego zamieszkania, niejednokrotnie miejsce urodzenia, byłby pełen żalu i emocji. Nawet świadomość o słuszności i potrzebie realizacji danej inwestycji nie uwolni osób wywłaszczanych od frustracji, poczucia bezsilności, rozpacz, co może doprowadzić nawet do agresji lub choroby. A przecież w ślad za art. 23 Kodeksu cywilnego dobra osobiste człowieka, jakim w szczególności jest zdrowie, pozostają pod ochroną prawa cywilnego niezależnie od ochrony przewidzianej w innych przepisach.

Dlatego istotnym elementem mającym na celu złagodzenie skutków wywłaszczenia, zarówno materialnych jak też wyrządzonych krzywd, jest informowanie zainteresowanych o przysługujących im prawach oraz o każdym stadium postępowania. Zdobycie zaufania i jego utrzymanie, dla organu przeprowadzającego postępowanie jest nie mniej ważne od prawidłowo, zgodnie z przepisami przeprowadzonych procedur administracyjnych. Należy wspomnieć, że zgodnie z art. 11c ustawy o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych do postępowań w sprawach dotyczących wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej stosuje się, z zastrzeżeniem przepisów tejże ustawy, przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego. Organ orzekający ma obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych, które mogą mieć wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków będących przedmiotem postępowania administracyjnego, czuwając nad tym, aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu niezajomości prawa, i w tym celu organ orzekający zobowiązany jest do udzielenia stronom niezbędnych wyjaśnień i wskazówek, co wynika z art. 9. Kodeksu postępowania administracyjnego (WOLANIN, 2009).

Wysokość odszkodowania ustalana jest w decyzji tego samego organu, który wydał decyzję o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w terminie 30 dni od dnia, w którym decyzja stała się ostateczna. Podstawą określenia wysokości odszkodowania w decyzji odszkodowawczej jest opinia rzeczoznawcy majątkowego w formie operatu szacunkowego. Na tym etapie postępowania odszkodowawczego strona ma prawo oczekiwać wyjaśnień przez organ zgłaszanych przez stronę wątpliwości i zarzutów, w zakresie dotyczącym ustalenia odszkodowania. Uwagi strony mogą dotyczyć zweryfikowania ustaleń dotyczących stanu faktycznego nieruchomości. Natomiast kwestie dotyczące wysokości odszkodowania nie mogą być przedmiotem ustaleń, ponieważ ustalenie odszkodowania poddane zostało rygorom jego adekwatności do wartości pozbawianych praw, a wartość tych praw może być oceniona jedynie przez biegłego, którym jest rzeczoznawca majątkowy (WOLANIN, 2009). Należy wspomnieć, że zarówno w ustawie o gospodarce nieruchomościami, jak i ustawie o transporcie kolejowym istnieje możliwość ustalania odszkodowania w wysokości uzgodnionej pomiędzy stroną a właściwym organem.

Np. art. 98, ust. 3 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

3. *Za działki gruntu, o których mowa w ust. 1, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem. Przepis art. 131 stosuje się odpowiednio. Jeżeli do takiego uzgodnienia nie dojdzie, na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego odszkodowanie ustala się i wypłaca według zasad i trybu obowiązującego przy wywłaszczaniu nieruchomości.*

Np. art. 9y, ust. 1 i 2 ustawy o transporcie kolejowym:

1. *Za nieruchomości oraz ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości, o których mowa w art. 9s ust. 3 i 3a oraz art. 9x ust. 4, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między PLK S.A. a dotychczasowym właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości, a także osobą, której przysługują ograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości*

2. *Jeżeli w terminie 2 miesięcy od dnia, w którym decyzja o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej stała się ostateczna, nie dojdzie do uzgodnienia, o którym mowa w ust. 1, wysokość odszkodowania ustala wojewoda w drodze decyzji, w terminie 30 dni od dnia wszczęcia postępowania.*

Należy jednak wspomnieć, że choć w ustawie o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych brak przepisu wprowadzającego możliwość prowadzenia uzgodnień w sprawie wykupu niezbędnych nieruchomości, to przecież nie zabrania się prowadzenia negocjacji z właścicielami i kupna na zasadach cywilnych przed rozpoczęciem procedury inwestycyjnej. Niestety większość organów administracji publicznej planujących inwestycje drogowe czeka na przejęcie nieruchomości zgodnie ze specustawą drogową, pomimo iż mogłoby rozpocząć przygotowania do inwestycji poprzez wykup niezbędnych nieruchomości w trybie negocjacji i zawierania umów kupna – sprzedaży.

Rzeczoznawca majątkowy sporządzając opinię przyjmuje stan nieruchomości na dzień wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej natomiast wartość przyjmuje na dzień, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania. Zapłata odszkodowania powinna nastąpić jednorazowo w terminie 14 dni od dnia w którym decyzja o odszkodowaniu stała się ostateczna (na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami). W przypadku gdy dotychczasowy właściciel wyda nieruchomość oraz opróżni lokal i inne pomieszczenia (w przypadku nieruchomości zabudowanej) niezwłocznie, ale nie później niż w terminie 30 dni od dnia doręczenia zawiadomienia o wydaniu decyzji w sprawie zezwolenia na realizację inwestycji drogowej, wysokość odszkodowania powiększa się o kwotę równą 5% wartość nieruchomości. Ponadto wysokość odszkodowania powiększa się dodatkowo o kwotę 10 000zł w przypadku gdy decyzja dotyczy nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, a właściciel mieszka w tym budynku. Wypłata powyższej kwoty rekompensuje dodatkowe koszty związane z przeprowadzką. W przypadku wydania decyzji z rygorem natychmiastowej wykonalności, która dotyczy

nieruchomości zabudowanej budynkiem mieszkalnym, właściwy zarządca drogi jest zobowiązany, w terminie faktycznego objęcia nieruchomości w posiadanie, do wskazania lokalu zamiennego. Lokal taki może być zajmowany przez osoby uprawnione przez okres 120 dni, liczony od dnia uprawomocnienia decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, przy czym opłaty związane z eksploatacją lokalu oraz czynsz ponoszą właściciele wywłaszczonych nieruchomości zabudowanych.

Należy zwrócić uwagę co oznacza pojęcie „słuszne odszkodowanie” i czym powinno się charakteryzować. Stosownie do art. 128 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami wywłaszczenie własności nieruchomości, użytkownika wieczystego lub innego prawa rzeczowego następuje za odszkodowaniem na rzecz osoby wywłaszczonej odpowiadającym wartości tych praw. Zatem słuszne odszkodowanie powinno być ekwiwalentne i odpowiadać wartości utraconego majątku. Powinno być również sprawiedliwe, czyli wszystkie strony postępowania powinny być przez prawo jednakowo chronione. Powinno też zapewnić odtworzenie utraconej nieruchomości z zachowaniem jej rodzaju, sposobu użytkowania, przeznaczenia, stopnia wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej oraz stanu nieruchomości. Analizując wymienione elementy, można dostrzec dużą odpowiedzialność rzeczoznawcy majątkowego sporządzającego opinię co do wartości wywłaszczanej nieruchomości.

Zatem pełne odszkodowanie ma miejsce gdy: (OSYPIUK, 2007):

- naprawienie szkody zapewni całkowitą kompensatę doznanego uszczerbku, nie dopuszczając jednak do nieuzasadnionego wzbogacenia poszkodowanego,
- naprawienie szkody obejmuje zarówno straty, jakie poszkodowany poniósł, jak i korzyści, które mógłby osiągnąć, gdyby mu szkody nie wyrządzono,
- zostanie uwzględniona szczególna wartość jaką dana rzecz (nieruchomość) miała dla poszkodowanego.

Przekładając powyższe sformułowania na praktykę, kwota słusznego odszkodowania powinna pozwolić na:

- nabycie nieruchomości zamiennej o zbliżonych cechach do dotychczas posiadanej, w tym sfinansowania opłat dodatkowych związanych z poszukiwaniem oraz nabyciem takiej nieruchomości,
- dostosowanie zakupionej nieruchomości do zamieszkania bądź wykorzystania w sposób, w jaki była wykorzystywana poprzednia nieruchomość. Przede wszystkim chodzi tu o przeprowadzenie drobnych remontów, modernizacji czy też zakup nowych sprzętów gospodarstwa domowego, które były używane w poprzednim miejscu, a nie mogą być wykorzystane w nowym,
- pokrycie kosztów przeprowadzki i wymiany dokumentów,
- zadośćuczynienie na zasadach zawartych w Kodeksie cywilnym za negatywne skutki dla cielesnej i psychicznej kondycji wywłaszczanego.

Wymienione powyżej elementy słusznego odszkodowania nie są uwzględniane w postępowaniu wywłaszczeniowym, mogą jednak zostać uwzględnione podczas odszkodowania ustalonego w odrębnym postępowaniu – z powództwa cywilnego. Dlatego też kwestia odszkodowań jest najistotniejszą przeszkodą w budowie infrastruktury drogowej.

4. Metodologia określenia wartości

Metodyka wyceny nieruchomości uregulowana została w przepisach obowiązującego prawa, które rzeczoznawca majątkowy sporządzający opinię o wartości nieruchomości ma obowiązek stosować. Tymi przepisami prawnymi są:

- ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami, (tj. Dz. U. z 2010r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych, (tj. Dz. U. z 2008r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.)
- rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz. U. z 2004r. nr 207, poz. 2109 z późn. zm.)
- standardy zawodowe rzeczoznawców majątkowych.

Nabycie nieruchomości przez podmiot publiczny w omawiany sposób na cel jakim jest inwestycja drogowa nie jest trybem wolnorynkowym. Nie zwalnia to jednak rzeczoznawcy majątkowego do określenia wartości nieruchomości w sposób określony w art. 134 ustawy o gospodarce nieruchomościami, mianowicie:

- 1) *Podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości*
- 2) *Przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości uwzględnia się w szczególności jej rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualnie kształtujące się ceny w obrocie nieruchomościami.*
- 3) *Wartość rynkową nieruchomości określa się według aktualnego sposobu jej użytkowania, jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, nie powoduje zwiększenia jej wartości.*
- 4) *Jeżeli przeznaczenie nieruchomości, zgodne z celem wywłaszczenia, powoduje zwiększenie jej wartości, wartość nieruchomości określa się według alternatywnego sposobu użytkowania wynikającego z tego przeznaczenia.*

Ponadto w przypadku gdy ze względu na rodzaj nieruchomości nie można określić jej wartości rynkowej, gdyż tego rodzaju nieruchomości nie występują w obrocie, określa się jej wartość odtworzeniową. Wartość rynkową ewentualnie odtworzeniową będącą podstawą ustalenia wysokości odszkodowania definiuje art. 151 ustawy o gospodarce nieruchomościami:

- 1) Wartość rynkową nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobna jej cena możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń:
 - a) Strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zwarcia umowy,
 - b) Upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy.
- 2) Wartość odtworzeniowa nieruchomości jest równa kosztom jej odtworzenia z uwzględnieniem stopnia zużycia.

Uszczegółowienie powyższych zasad znajduje się w §36 rozporządzenia w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego:

- 1) Przy określaniu wartości rynkowej gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stosuje się podejście porównawcze, przyjmując ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.
- 2) W przypadku braku cen, o których mowa w ust. 1, wartość gruntów określa się w sposób następujący:
 - a) Wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących określa się jako iloczyn wartości 1m² gruntów, z których wydzielono te działki gruntu, i ich powierzchni, z tym że jeżeli przeznaczenie gruntów, z których wydzielono działki pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących, powoduje, że wartość tych gruntów jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak określoną wartość powiększa się o 50%.
 - b) Wartość gruntów zajętych pod drogi publiczne określa się jako iloczyn wartości 1m² gruntów o przeznaczeniu przeważającym wśród gruntów przyległych i ich powierzchni, z tym że jeżeli przeznaczenie gruntów przyległych powoduje, że ich wartość jest niższa niż wartość gruntów przeznaczonych pod drogi, tak ustaloną wartość powiększa się o 50%.

Przy czym, stosownie do art. 18 „specustawy” wysokość odszkodowania ustala się według stanu nieruchomości w dniu wydania decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej przez organ I instancji oraz według jej wartości z dnia, w którym następuje ustalenie wysokości odszkodowania.

Wydawać by się mogło, że tak precyzyjne sformułowanie zasad wyceny rozwiązuje problem określania wartości nieruchomości przejmowanych na cel publiczny. Jednak w przypadku budowy dróg, które są obiektami liniowymi o znacznej długości, mamy do czynienia nie z wyceną pojedynczej nieruchomości lub kilku nieruchomości lecz ze zbiorem nierzadko kilkuset nieruchomości, które są przejmowane w całości lub przejmowane są ich wydzielone fragmenty.

Zatem wycena nieruchomości dla omawianego celu charakteryzuje się uwarunkowaniami, z których powinni sobie zdawać sprawę zarówno rzeczoznawcy jak też zlecniodawcy tych opracowań (organy administracji publicznej), a mianowicie (MARZEC, 2007):

- 1) Wycena powinna być wykonana jednolicie dla całej budowanej trasy, w zasadzie przez jednego rzeczoznawcę (lub jeden zespół), a jeśli to nie jest możliwe to w ścisłej współpracy wszystkich wykonujących te prace rzeczoznawców (zespołów). Jest oczywiste, że nieskoordynowana wycena wykonana przez wielu rzeczoznawców majątkowych, nawet przy zachowaniu przez nich poprawnych procedur i należytej staranności zazwyczaj przynosi opłakane skutki w postaci różnic w wartości 1m² gruntu, szczególnie na granicach opracowywanych przez nich obszarów.
- 2) Wycena powinna być wykonana dla całej trasy w stosunkowo krótkim czasie.
- 3) Niezwykle ważnym jest prawidłowe ustalenie wzajemnych różnic wartości poszczególnych nieruchomości w relacji droższe - tańsze - równe sobie. Ponieważ pod drogę szacuje się bardzo wiele leżących obok siebie nieruchomości, naturalnym jest, że ich dotychczasowi właściciele porównują proponowane im odszkodowanie. Szacunek, w którym nieruchomość obiektywnie (na rynku lokalnym) jest „gorsza” od innej nieruchomości, którą w naszym szacunku oceniliśmy jako „lepszą” (nawet nieznacznie), wywoła natychmiastowe protesty, podejrzania, brak zaufania do przeprowadzonego postępowania. Należy zwrócić uwagę, że porównywane nieruchomości mogą być położone nieraz w bardzo znacznej odległości od siebie.
- 4) Bardzo wnikliwe należy dokonać opisu nieruchomości w przypadku występowania naniesień roślinnych i budowlanych, szczegółowo je zinventaryzować i opisać, a także wykonać dokumentację fotograficzną. Często zdarza się, nawet przy odszkodowaniach idących w setki tysięcy czy miliony złotych właściciel kwestionuje nie uwzględnione w operacie szacunkowym składniki o wartości nawet kilkudziesięciu czy kilkuset złotych. Skutkuje to koniecznością poprawienia operatu szacunkowego i przedłużeniem całego postępowania.

Ponadto ustalenia wymienionych powyżej aktów prawnych mogą budzić następujące wątpliwości:

- czy istnieje dostatecznie dużo informacji do zastosowania podejścia porównawczego?
- czy ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów odpowiednio przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne stanowią transakcje wolnorynkowe w rozumieniu ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- czy eliminacja podejścia dochodowego nie stwarza bardzo istotnych ograniczeń w ustaleniu odszkodowania (np. grunt nie będący działką budowlaną, na którym ustawiono ogłoszenia reklamowe trwałe konstrukcji) (BRATKOWSKI 2010).

Poza tym na etapie składania wniosku o wydanie decyzji zezwalającej na realizację inwestycji powinna już być składana dokumentacja obrazująca stan nieruchomości w formie zdjęć, protokołów i opisu nieruchomości. Po wydaniu

decyzji opis stanu nieruchomości powinien być jedynie uaktualniony na dzień wydania decyzji. Uniknie się w ten sposób problemu związanego z ustaleniem stanu nieruchomości niezbędnego do określenia jej wartości na dzień wydania decyzji odszkodowawczej, która jak praktyka wskazuje rzadko jest wydawana w ustawowym terminie 30 dni. W przeciwnym wypadku rzeczoznawca majątkowy wybrany do wyceny nieruchomości, nie ma podstaw do rzetelnego określenia jej stanu na dzień wydania decyzji zezwalającej na realizację inwestycji, szczególnie gdy ta ma nadany rygor natychmiastowej wykonalności.

5. Wnioski i podsumowanie

Artykuł jest próbą rozpoznania tematu dotyczącego ustalania odszkodowań za nieruchomości wywłaszczane pod inwestycje w zakresie dróg publicznych. Poruszony problem mógłby być w przyszłości rozwijany w zakresie dotyczącym procedur masowych wycen nieruchomości zajmowanych pod inwestycje liniowe. W obecnej formie wyceny charakteryzują się pewną przypadkowością związaną z określaniem wartości różnych nieruchomości w obszarze całej projektowanej trasy bez uwzględniania wartości i cech nieruchomości sąsiednich lub w różnym czasie. Również przypadkowy dobór cech i danych rynkowych przez różnych rzeczoznawców zmniejsza stopień obiektywności uzyskanych wyników.

Postawą przeprowadzania prawidłowych i wiarygodnych analiz jest skonstruowanie bazy danych i systemu charakteryzującego się:

- jednolitością przejawiającą się zestandaryzowanym opisem cech rynkowych nieruchomości,
- modelem wyceny nieruchomości uwzględniającym jednolite cechy nieruchomości, oraz uwarunkowania charakterystyczne dla wycen na potrzeby inwestycji liniowych,
- możliwością bieżącej aktualizacji danych.

Zastosowanie zaawansowanych metod statystycznych na jednolitej i poprawnie opisanej bazie danych zapewniłoby obiektywność, pewność i realność wycen nieruchomości. Natomiast w sytuacjach, w których wynik wyceny poddawany jest najostrzejszej ocenie osób wywłaszczanych, system taki pozwoliłby na minimalizację skuteczności procesów odwoławczych i blokowania postępowań. Oprócz szybkości wyceny, ogromne znaczenie miałyby również możliwość oceny finansowej skutków przedsięwzięcia, jeszcze na etapie planowania i projektowania.

Należy mieć jednak na względzie fakt, że algorytmy wyceny są w stanie określić w formie wyniku jedynie techniczny aspekt problemu, czyli wartość rynkową nieruchomości ale bez uwzględnienia elementów nietechnicznych wyceny mających wpływ na sprawiedliwość odszkodowania. Nie umniejsza to jednak ważności rozwiązań systemowych, stwarzających możliwość do szybkiego i realnego określenia wartości samej nieruchomości.

6. Literatura

- DĄBEK J. – *Wycena szkód majątkowych w inwestycjach liniowych*, Przegląd Geodezyjny nr 2, 2006
- GRZECHNIK B. – *Dokumentacja geodezyjna, szacowanie oraz nabywanie nieruchomości pod drogi*, Agencja Geodezyjno-Prawna „GRUNT”
- KOTRASIŃSKI T. – *Propozycja jednolitego systemu wyceny nieruchomości, materiały konferencyjne spółki RealExperts Kotrasiński, Nurek i wspólnicy*, 2009
- MARZEC Z. – *Wartość nieruchomości pod drogę a „słuszne” konstytucyjne odszkodowanie*, Materiały XIX Sesji Naukowo-Technicznej, Nowy Sącz 2007
- OSYPIUK R.W. – *Wycena szkód na nieruchomości i odszkodowań*, 2007
- WOLANIN M. – *Ustawa o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych. Komentarz*, C.H. Beck, 2009
- ZYGA J. – *Wycena nieruchomości przeznaczonych pod drogi publiczne w aspekcie naliczania odszkodowań*, Budownictwo i Architektura nr 3, 2008
- ŻAK M. – *Wycena nieruchomości przeznaczonych pod drogi*, Materiały XIX Sesji Naukowo-Technicznej, Nowy Sącz 2007
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997r.*, (Dz. U. z 1997r. nr 78, poz. 483 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 23 kwietnia 1964r. Kodeks cywilny*, (tj. Dz. U. z 1964r. nr 16, poz. 93 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 14 czerwca 1960r. Kodeks postępowania administracyjnego*, (tj. Dz.U. z 2010r. nr 98, poz. 1071 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997r. o gospodarce nieruchomościami*, (tj. Dz. U. z 2010r. nr 102, poz. 651 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych*, (tj. Dz. U. z 2008r. Nr 193, poz. 1194 z późn. zm.)
- Ustawa z dnia 28 marca 2003r. o transporcie kolejowym*, (tj. Dz. U. z 2007r. nr 16, poz. 94)
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* (Dz. U. z 2004r. nr 207, poz. 2109 z późn. zm.)

COMPENSATION FOR PROPERTY INTENDED FOR PUBLIC ROADS

Łukasz Śliwiński

*Faculty of Geodesy and Cartography
University of Business and Enterprise in Ostrowiec Św.
e-mail: lukasz_sl@poczta.onet.pl*

Key words: compensation, road investments, real estate, value, valuation

Abstract

The article discusses the problem of compensation for property intended for public roads. Its content includes a description of the procedures relating to investment under the Act concerning the preparation and implementation of investment for public roads, but mainly addressed the problem of determining the market value of property in terms of fair compensation. The term value of the property being acquired for investment purposes should take into account the characteristics of linear factors, which include defining the characteristics of a single valued property along the proposed route, speed of valuation, accurate identification of mutual differences between the values of neighboring properties. The considerations made in the article highlighting the need for methods of statistical analysis in valuing this type of estates.

PROBLEMATYKA WYCENY NIERUCHOMOŚCI, NA KTÓRYCH LOKALIZOWANE SĄ LINIE NAPOWIETRZNE NAJWYŻSZYCH NAPIĘĆ

Anna Stankowska

Katedra Inwestycji i Nieruchomości

Szkoła Główna Handlowa

e-mail: *stankowska.anna@wp.pl*

Marek Szuba

Instytut Energoelektryki

Politechnika Wrocławska

e-mail: *marek.szuba@pwr.wroc.pl*

Słowa kluczowe: *wycena nieruchomości, linie napowietrzne NN*

Streszczenie

Zgodnie z Koncepcją Zagospodarowania Przestrzennego Kraju, do roku 2030 planuje się budowę około 4.000 km linii napowietrznych najwyższych napięć (220 i 400 kV), zaliczanych z mocy prawa do inwestycji celu publicznego, co stanowi około 30 % długości istniejącej elektroenergetycznej infrastruktury sieciowej. Oznaczać to będzie konieczność ustanowienia na około 14.000 hektarach powierzchni gruntów o różnym przeznaczeniu, służebności przesyłu i zarazem oszacowania kosztów odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości, na których lokalizowane będą wspomniane inwestycje. Obniżenie wartości nieruchomości wynika zarówno ze względów obiektywnych łatwo mierzalnych, a polegających m. in. na zajęciu terenu w miejscach posadowienia słupów linii, ograniczeniu w realizacji obiektów budowlanych, ograniczeniu w uprawach polowych, w tym posługiwaniu się niektórymi maszynami rolniczymi, jak również z obowiązku zapewnienia drogi koniecznej (np. dojazd do słupa ekip usuwających awarię) w przypadku awarii linii. Problem z oszacowaniem wynagrodzenia pojawia się w momencie podjęcia próby wyceny wartości nieruchomości, która wynika z przesłanek subiektywnych, takich jak, np. zaburzenie walorów krajobrazowych spowodowanych obecnością słupów, czy też obawy o zdrowie i życie ludzkie wynikające z emisji pól elektromagnetycznych przez przewody linii przebiegające nad nieruchomością.

W referacie przedstawiono problematykę wyceny wartości nieruchomości, na których lokalizuje się linie napowietrzne najwyższych napięć, a także wskazano na możliwość powstawania konfliktów społecznych pomiędzy społecznością zamieszkującą w otoczeniu planowanej do realizacji inwestycji a inwestorem,

których przyczyną są rozbieżne oceny stron w kwestiach ustalenia wysokości wynagrodzenia.

1. Wstęp

Wpływ linii napowietrznych najwyższych napięć na spadek wartości nieruchomości, jak dotychczas jest zagadnieniem słabo zbadanym, jak również brak jest stosownych rozstrzygnięć systemowych. Wagę tego problemu widać w szczególności w momencie ustalania przez inwestora trasy przebiegu linii napowietrznej. Okazuje się, że określenie odpowiedniej rekompensaty z tytułu wykupu nieruchomości w miejscach posadowienia słupów linii, jak również z powodu częściowego zajęcia terenu, tj. ustanowienia służebności przesyłu lub gruntowej jest zagadnieniem niezwykle delikatnym i niejednokrotnie konfliktogennym. W przypadku realizacji nowych inwestycji, działania w tym zakresie poprzedzone są niejednokrotnie długotrwałymi negocjacjami prowadzonymi między inwestorem a właścicielami nieruchomości i dopiero w przypadku braku zgody na zajęcie nieruchomości, prawo do terenu na cele budowlane uzyskiwane jest na drodze administracyjnej (art. 124 ustawy (6)).

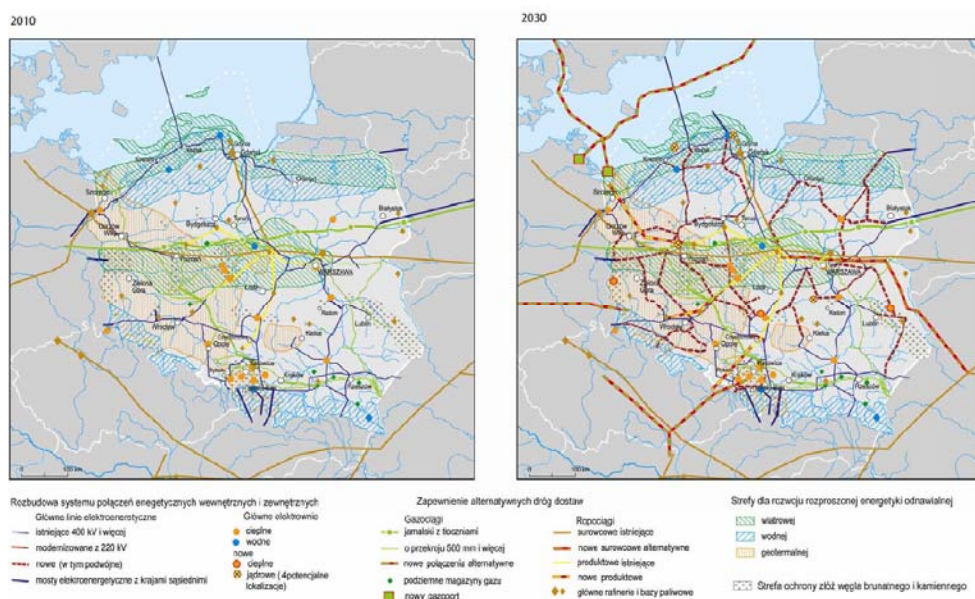
Pilna potrzeba budowy oraz rozbudowy przestarzałej infrastruktury elektroenergetycznej (linii i stacji elektroenergetycznych 220 i 400 kV) wynika między innymi ze wzrostu zapotrzebowania na energię elektryczną, konieczności przyłączenia nowych odbiorców i mocy wytwórczych oraz potrzeby ograniczania oddziaływania obiektów energetycznych na środowisko. W związku z tym w sektorze elektroenergetyki planowane jest w najbliższych latach zrealizowanie wielu zadań inwestycyjnych. Zgodnie z *Koncepcją Zagospodarowania Przestrzennego Kraju* oraz *Polityką energetyczną Polski do 2030 r.*, do roku 2030 planuje się budowę około 4000 km nowych linii elektroenergetycznych 400 kV, co stanowi około 80 % długości istniejącej infrastruktury liniowej o tym napięciu (obecnie eksploatuje się ok. 5000 km linii napowietrznych 400 kV) oraz 20 systemowych stacji elektroenergetycznych o napięciu górnym 400 kV (rys. 1).

Warto podkreślić, iż kluczowym czynnikiem determinującym realizację planowanych zamierzeń inwestycyjnych jest zapewnienie obok efektywności technicznej także opłacalności ekonomicznej inwestycji, na którą znaczny wpływ mają koszty pozyskania prawa do terenu na cele budowlane. Koszty te, to jeden z głównych problemów, na jaki napotyka inwestor realizujący elektroenergetyczne inwestycje liniowe. Problem ten dotyczy bowiem ogromnej ilości działek, na obszarze których planuje się lokalizację linii napowietrznych. Szacuje się, że na 1 km linii elektroenergetycznej przypada około 3 do 5 działek w podziale geodezyjnym, a ich ilość uzależniona jest od regionu kraju.

2. Charakterystyka systemu elektroenergetycznego

Przesył energii elektrycznej od jej wytwórców (elektrownie), a do odbiorców końcowych wymaga zastosowania wielu urządzeń i obiektów elektroenergetycznych. Jednymi z takich urządzeń są linie napowietrzne i stacje

elektroenergetyczne o różnych napięciach znamionowych, zależnych przede wszystkim od odległości, na jaką odbywa się przesył energii elektrycznej. Zarówno w Polsce, jak i na świecie najczęściej stosowane napięcia linii napowietrznych i stacji elektroenergetycznych wynoszą:



Rys. 1. Mapy krajowego systemu elektroenergetycznego. Stan istniejący (2010 r.) i stan projektowany (2030 r.). Źródło: KPZK na 2030 r. Projekt

- 220 kV i 400 kV – zaliczane do tzw. najwyższych napięć (NN), stosowane do przesyłu energii elektrycznej na duże odległości (tzw. napięcie przesyłowe),
- 110 kV – zaliczane do tzw. wysokich napięć (WN), stosowane do przesyłu energii elektrycznej na odległości nie przekraczające kilkudziesięciu kilometrów (tzw. napięcie rozdzielcze).

Wybór napięcia oraz układu pracy linii (jednotorowa, dwutorowa lub wielotorowa) poprzedzony jest zawsze wieloma analizami techniczno-ekonomicznymi, których celem jest dobór parametrów linii najbardziej optymalnych z punktu widzenia m. in. wpływu przyszłej inwestycji na środowisko, jej opłacalności ekonomicznej oraz funkcjonowania systemu elektroenergetycznego. Jednym z czynników determinujących wybór układu pracy linii napowietrznych, poziomu napięć oraz ich wpływu na środowisko jest konieczność zabezpieczenia dostatecznej powierzchni terenu niezbędnego do realizacji inwestycji.

Jak już wspomniano, podstawową trudnością przy budowie napowietrznych układów przesyłowych jest konieczność uzyskania przez inwestora prawa do terenu na cele budowlane, co jest warunkiem koniecznym uzyskania decyzji

o pozwoleniu na budowę. Pozyskanie terenu na cele budowlane realizowane jest zazwyczaj poprzez ustanowienie służebności przesyłu lub służebności gruntowej, na obszarze przejścia przewodów linii przez działkę. Służebność ustanawiana jest także w celu zapewnienia możliwości konserwacji linii w ok. 40. letnim okresie jej eksploatacji, co wiąże się najczęściej z koniecznością zapewnienia wjazdu na teren nieruchomości ciężkiego sprzętu budowlanego. Warto podkreślić, iż zgodnie z przepisami art. 49 pkt 1 *Kodeksu cywilnego*, służebność przesyłu ustanawiana jest na rzecz przedsiębiorcy będącego właścicielem urządzeń lub podmiotu, który zamierza wybudować takie urządzenia. Ustanowienie służebności przesyłu (lub służebności gruntowej) następuje najczęściej na podstawie umowy cywilnoprawnej zawieranej pomiędzy właścicielem nieruchomości, a przedsiębiorstwem przesyłowym. W przypadku, kiedy właściciel nieruchomości odmówi jej ustanowienia, a jest ona konieczna do korzystania z urządzeń przesyłowych, to przedsiębiorca może zażądać jej ustanowienia na drodze sądowej za odpowiednim wynagrodzeniem odszkodowawczym. Warto wspomnieć, iż przedsiębiorca będący beneficjentem służebności może korzystać z nieruchomości obciążonej tylko w oznaczonym zakresie, tj. w celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania linii elektroenergetycznej.

Nie ulega wątpliwości, że budowa napowietrznych linii wysokiego napięcia powoduje pewne ograniczenia w wykorzystaniu terenu bezpośrednio sąsiadującego z inwestycją. Ograniczenia te dotyczą przede wszystkim terenu leżącego pod linią, nazywanego przez inwestorów od kilku lat „pasem technologicznym”, w którym na skutek zjawisk towarzyszących pracy linii napowietrznej mogą zostać przekroczone standardy jakości środowiska, o których mowa w art. 82 ustawy *Prawo ochrony środowiska* (7). Szerokość tego pasa zależy przede wszystkim od napięcia znamionowego linii i w nowobudowanych liniach wynosi ona 70 m (po 35 m od osi linii) dla linii 400 kV i 50 m (po 25 m od osi linii) dla linii 220 kV. Chociaż konieczność wyznaczenia „pasa technologicznego” pod linią i ustanowienia na nim służebności, a w konsekwencji wypłaty wynagrodzenia za ograniczenia w korzystaniu z nieruchomości nie budzi wątpliwości ich właścicieli, to coraz częściej wskazują oni na znacznie szerszy zasięg wpływu tego rodzaju obiektów. Właściciele nieruchomości sygnalizują, że zmniejszenie wartości nieruchomości, a w następstwie tego wypłata odszkodowania, powinna obejmować nie tylko powierzchnię zajętą przez pas technologiczny lecz także obszar leżący poza nim. Postulaty te wydają się być zgodne z zapisami zawartymi w art. 128 ust. 4 ustawy (6), w myśl których przy określaniu zmniejszenia wartości nieruchomości, należy uwzględnić następujące czynniki:

- zmianę warunków korzystania z nieruchomości,
- zmianę przydatności użytkowanej nieruchomości,
- trwale ograniczenie w sposobie korzystania z nieruchomości,

- skutki spowodowane obowiązkiem udostępniania nieruchomości w celu wykonania czynności związanych z konserwacją oraz usuwaniem awarii ciągów przewodów.

Wspomniane wyżej ograniczenia związane z obecnością na nieruchomości linii napowietrznej występują, zdaniem inwestora przedsięwzięcia, wyłącznie w „pasie technologicznym”, natomiast zdaniem właścicieli nieruchomości, na obszarze znacznie szerszym. Ta oczywista niezgodność poglądów powoduje, że teren na cele budowlane uzyskiwany jest w trakcie długotrwałych negocjacji z właścicielami nieruchomości. W ich następstwie otrzymują oni rekompensaty finansowe za udostępnienie terenu pod budowę, które w wielu przypadkach uznają za niewystarczające. Argumenty inwestora wskazujące na fakt, że do ustalenia wysokości wynagrodzenia w takich przypadkach mają zastosowanie przepisy art. 130 ust. 1 ustawy (6), po uzyskaniu opinii rzeczoznawcy majątkowego określającego wartość nieruchomości (art. 130, ust. 2 ustawy (6)), nie przekonują jednak właścicieli. W konsekwencji część nieruchomości na trasie linii wymaga uzyskania prawa do terenu na drodze administracyjnej, a pozyskanie decyzji o udzieleniu służebności przesyłu czy służebności gruntowej staje się procesem długotrwałym, w którym możliwości odwoławcze stron są prawie nieograniczone.

Analizując opłacalność ekonomiczną elektroenergetycznych inwestycji liniowych należy mieć świadomość, że koszty związane z pozyskaniem prawa do terenu, w tym wykup gruntów i odszkodowania za udzielenie służebności przesyłu lub gruntowej, stanowią znaczną część całkowitych kosztów inwestycji (2) i niejednokrotnie mogą przesądzić o jej realizacji.

Należy też zwrócić uwagę, że podczas fazy budowy infrastrukturalnych inwestycji liniowych, w tym linii i stacji elektroenergetycznych 220 i 400 kV na nieruchomościach, na których są one lokalizowane, powstają różnego rodzaju szkody, za które właścicielom należy się odpowiednie odszkodowanie. Szkody te mają zarówno charakter tymczasowy, związany np. z przemieszczaniem się ciężkiego sprzętu budowlanego, jak i trwałe – w miejscach posadowienia słupów linii. Do głównych składników szkód tymczasowych zaliczyć należy (w przypadku gruntów rolnych) m. in. utracone z tego tytułu pożytki. Szkody stałe występują natomiast przez cały okres istnienia i eksploatacji infrastruktury technicznej zlokalizowanej na nieruchomości i mogą mieć wpływ na obniżenie jej wartości. Szkody te są wynikiem m. in.:

- ograniczenia w sposobie korzystania z nieruchomości spowodowane wyznaczeniem pasa terenu wzdłuż trasy linii napowietrznej („pasa technologicznego”), na obszarze którego występują stałe ograniczenia w jego użytkowaniu, przy czym ograniczenia te dotyczą zarówno niektórych upraw polowych w przypadku gruntów rolnych, jak również zakazu realizacji zabudowy kubaturowej, w szczególności mieszkaniowej na działkach o funkcji budowlanej,

- zmiany dotychczasowego przeznaczenia nieruchomości, tj. pasa terenu pod linią (tzw. „pasa technologicznego”) w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, na inną, przy czym zmiana ta związana jest wyłącznie z istniejącą lub budowaną infrastrukturą techniczną,
- Subiektywnego postrzegania szkód środowiskowych, które polegają między innymi na znacznym zaburzeniu walorów krajobrazowych, czy też coraz częściej sygnalizowanymi obawami o zdrowie i życie ludzkie, wynikającymi z występowania w otoczeniu linii pól elektromagnetycznych oraz hałasu, których źródłem są przewody linii przebiegające nad nieruchomością.

3. Podejścia i metody stosowane do szacowania wartości nieruchomości

Zgodnie z obowiązującymi przepisami (art. 134 i 135 ustawy (6)) podstawę ustalenia wysokości odszkodowania stanowi wartość rynkowa nieruchomości. Przy określeniu wartości rynkowej nieruchomości, na obszarze której planuje się ustanowienie służebności przesyłu lub służebności gruntowej, należy uwzględnić wiele czynników, z których najistotniejsze to: rodzaj, położenie, sposób użytkowania, przeznaczenie, stopień wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, stan nieruchomości oraz aktualne ceny na rynku obrotu nieruchomościami. Co istotne, wartość tą określa się zgodnie z aktualnym sposobem użytkowania nieruchomości jeżeli jej przeznaczenie, zgodne z celem ustanowienia służebności, nie powoduje zwiększenia jej wartości.

Aktem wykonawczym do art. 159 ustawy (6) dotyczącym rodzajów metod i technik wyceny nieruchomości, sposobów określania wartości nieruchomości, wartości nakładów i szkód na nieruchomości jest rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. *w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego* (4). Rozporządzenie to określa m. in. (art. 1):

- rodzaje metod i technik wyceny nieruchomości oraz sposoby określania wartości nieruchomości przy zastosowaniu poszczególnych podejść, metod i technik wyceny,
- sposoby określania wartości nieruchomości dla różnych celów, jako przedmiotu różnych praw oraz w zależności od rodzaju nieruchomości i jej przeznaczenia,
- sposoby określania wartości nakładów i szkód na nieruchomości.

Zgodnie z regulacjami zawartymi we wspomnianym rozporządzeniu (4), w metodyce wyceny nieruchomości wyodrębnia się różne podejścia obejmujące właściwe dla nich metody wraz z odpowiednimi technikami wyceny nieruchomości, tj.:

- podejście porównawcze:
 - metoda porównywania parami, korygowania ceny średniej, lub analizy statystycznej rynku;
- podejście dochodowe:
 - metoda inwestycyjna lub zysku,
- podejście mieszane:

- metoda pozostałościowa, kosztów likwidacji lub wskaźników szacowania gruntów;
- podejście kosztowe:
 - metoda kosztów odtworzenia lub kosztów zastąpienia.

Pomimo tak wielu podejść oraz metod wymienionych w rozporządzeniu (4) brak jest odpowiedniej metodyki określania utraty wartości rynkowej nieruchomości w związku z ustanowieniem służebności przesyłu lub służebności gruntowej na skutek lokalizacji na niej napowietrznej linii elektroenergetycznej 220 lub 400 kV, tj. infrastruktury technicznej o strategicznym znaczeniu dla funkcjonowania państwa.

Z praktyki rzeczoznawców majątkowych wynika, że do określenia utraty wartości nieruchomości spowodowanej lokalizacją wspomnianej infrastruktury technicznej najczęściej stosuje się:

- podejście porównawcze z metodą korygowania ceny średniej, dla nieruchomości gruntowej rolnej oraz
- podejście porównawcze z metodą porównania parami, dla nieruchomości zabudowanej.

Zgodnie z Powszechnymi Krajowymi Zasadami Wyceny (5), wspomniana służebność zostaje określona za wynagrodzeniem jako świadczenie jednorazowe, z dopuszczeniem wynagrodzeń w formie świadczeń okresowych. Warto przy tym podkreślić, że wynagrodzenie to ustala się według cen rynkowych, lecz jak dotąd w obowiązujących przepisach brak jest wskazówek określających podstawę do oszacowania strat poniesionych przez właściciela nieruchomości obciążonej, a także jej wartości.

Kolejnym zagadnieniem jest określenie wartości rynkowej nieruchomości, tj. parametru który jest najczęściej kwestionowany przez właściciela na przestrzeni całej procedury negocjacyjnej. Zgodnie z zapisami zawartymi w art. 151 ustawy (6), wartość rynkowa nieruchomości stanowi najbardziej prawdopodobną cenę, możliwą do uzyskania na rynku, określoną z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy założeniu m. in., że strony umowy nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy. Analizując zatem sytuacje związane z pozyskaniem prawa do terenu na cele budowlane występujące w czasie prac przygotowawczych do realizacji elektroenergetycznych inwestycji liniowych wydaje się, że spełnienie wspomnianych założeń umożliwiających określenie wartości rynkowej nieruchomości jest mało realne, a czasami wręcz niemożliwe. Warto podkreślić, iż pozyskanie prawa do terenu na cele budowlane jest jednym z elementów decydujących o możliwości realizacji inwestycji liniowych, a brak zgód właścicieli na przejście przez ich nieruchomość może skutecznie zablokować jej realizację lub znacząco odsunąć w czasie. O skali problemu świadczy fakt, że obecnie na drodze administracyjnej pozyskiwane jest od 5 do 10 % terenu (tabela 1) i odsetek ten z roku na rok wzrasta.

Tabela 1

Przykładowe zestawienie liczby nieruchomości na obszarze, których lokalizowana jest linia napowietrzna 400 kV o długości około 100 km.

Lp.	Nieruchomości należące do osób fizycznych	Nieruchomości należące do podmiotów instytucjonalnych	Razem (szt.)	Umowy cywilno - prawne (szt.)	Akty notarialne dotyczące służebności gruntowej i przesyłu	Decyzje z art. 124 ustawy (6)
1	662 (100 %)	35	697	638	583	55 (ok. 7,5 %)

Źródło: opracowanie własne

4. Koncepcja modelu oceny czynników subiektywnych wyceny utraty wartości nieruchomości

Jak już wspomniano, problematyka oceny utraty wartości nieruchomości, na których lokalizuje się linie napowietrzne najwyższych napięć jest zagadnieniem skomplikowanym z uwagi na konieczność wyceny szeregu subiektywnych czynników wpływających na wartość nieruchomości.

Pomimo ustalenia rekompensaty finansowej za ustanowienie pasa technologicznego wyliczonej zgodnie z obowiązującymi przepisami, jego wysokość w wielu przypadkach jest oceniana przez właścicieli nieruchomości jako niezadowolająca. Coraz częściej rozbieżność pomiędzy rekompensatą wyliczoną w oparciu o operat szacunkowy a kwotą, którą spodziewa się otrzymać właściciel nieruchomości, jest przyczyną powstawania konfliktów społecznych o różnym natężeniu. W związku z tym, że właścicieli nieruchomości nieusatysfakcjonowanych dokonaną wyceną jest zazwyczaj wielu, pojedyncze spory pomiędzy właścicielami a inwestorem przeradzają się czasami w konflikt z całą społecznością lokalną zamieszkującą w otoczeniu planowanej do realizacji linii napowietrznej.

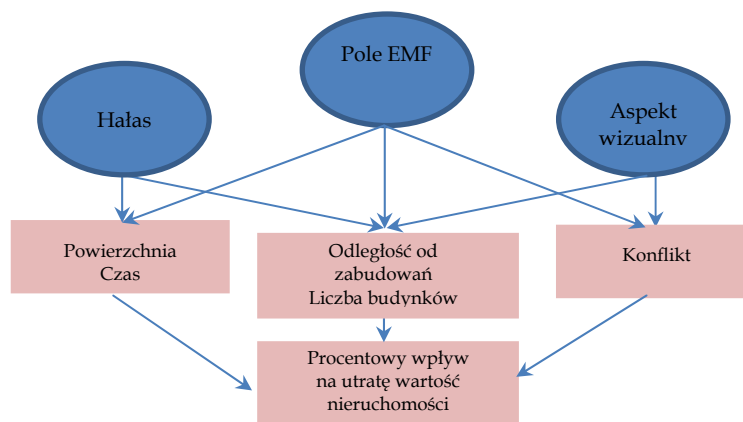
Przyczynę takiego stanu rzeczy należy upatrywać w rozbieżnych ocenach dotyczących ustalenia wysokości odszkodowania, wynikających z nieuwzględnienia przez ustawodawcę czynników subiektywnych związanych z eksploatacją linii napowietrznej 220 i 400 kV, tj.:

- oddziaływania pola elektromagnetycznego 50 Hz na zdrowie i życie ludzkie,
- uciążliwościami związanymi z hałasem wytwarzanym przez linię, zwłaszcza w czasie złych warunków atmosferycznych (np. mżawka, sadź, mgła),
- wpływu obecności linii na walory widokowe terenu.

Potwierdzają to odbywane w ostatnim czasie spotkania konsultacyjne z właścicielami nieruchomości, które mają znaleźć się w sąsiedztwie projektowanych linii napowietrznych. Prowadzone w ich trakcie burzliwe dyskusje wskazują na szczególne zainteresowanie ludności kwestią oddziaływania

na zdrowie pola magnetycznego wytwarzanego przez projektowane linie. Nie można się temu dziwić jeśli zważyć, że ostatnie doniesienia naukowe (np. raport Drapera (1)), sugerują bezpieczną dla zdrowia wartość natężenia pola magnetycznego na poziomie 0,3 - 0,4 A/m. Wprowadzenie do stosowania wartości dopuszczalnej na tak niskim poziomie (obecnie obowiązująca w Polsce wartość natężenia pola magnetycznego wynosi 60 A/m (3)) oznaczałoby konieczność ustanowienia przez inwestora pasa technologicznego o szerokości aż 300 - 400 m po obu stronach linii napowietrznej 400 kV. Obawy ludności o zdrowie i życie oraz sugerowana, w niektórych badaniach epidemiologicznych możliwość zwiększonej zachorowalności dzieci na białaczki potęguje dodatkowo wprowadzanie przez niektóre kraje Unii Europejskiej tzw. podejścia ostrożnościowego (np. Dania, Szwajcaria, Wielka Brytania). Oznacza ono ograniczanie budowy linii napowietrznych wysokiego napięcia w bliskiej odległości od zabudowy mieszkaniowej oraz znaczne obostrzenia we wznoszeniu budynków mieszkalnych w sąsiedztwie istniejących linii.

Nieco mniejsze emocje wśród ludności zamieszkującej tereny, na których przewiduje się budowę linii napowietrznych, budzi hałas generowany przez tego rodzaju obiekty, zwłaszcza w czasie złych warunków atmosferycznych takich jak, np. deszcz, mżawka czy też mgła. Hałas ten odbierany jest przez człowieka jako uciążliwe brzęczenie i może działać drażniąco na organizm ludzki, powodując trudności w zasypianiu, częste budzenie się w nocy, i co się z tym wiąże, niedostateczną regenerację sił w czasie snu.



Rys. 2. Propozycja modelu powiązań czynników subiektywnych wpływających na wycenę wartości nieruchomości, na obszarze lub w sąsiedztwie których zlokalizowana jest linia przesyłowa 220 i 400 kV. *Źródło:* opracowanie własne.

Najbardziej subiektywnym i trudnym do wyceny czynnikiem stanowiącym o wartości nieruchomości jest negatywny wpływ linii napowietrznych na krajobraz oraz walory wizualne bliższego i dalszego sąsiedztwa. Warto podkreślić,

iż problematyka ta jest o tyle złożona, że dotyczy nie tylko nieruchomości na obszarze, których lokalizowana jest linia ale również obszarów sąsiadujących, nawet tych oddalonych o kilkanaście kilometrów od miejsca posadowienia słupów linii.

Analizując zatem wszystkie czynniki wpływające na wartość nieruchomości sąsiadującej z planowaną do wybudowania linią napowietrzną, także te o charakterze subiektywnym, warto rozważyć możliwe sposoby ich uwzględnienia w procesie wyceny utraty wartości nieruchomości. Istotne wydaje się przy tym uwzględnienie wzajemnych powiązań wszystkich czynników wpływających na wartość nieruchomości.

Koncepcję modelu pozwalającego na wycenę nieruchomości położonych w sąsiedztwie linii napowietrznej wysokiego napięcia, uwzględniającego wszystkie scharakteryzowane wyżej czynniki, przedstawiono schematycznie na rysunku 2.

W przyjętej koncepcji modelu zaproponowano procentową wartość współczynników korekcyjnych czynników subiektywnych, wpływających na wycenę wartości nieruchomości, tj.:

- wartość współczynnika korekcyjnego związana z oddziaływaniem hałasu:

$$H(t) = \left[\sum_{j=1}^{N_j} \left(p_j \cdot \frac{1}{12} \cdot \delta_j \right) \right] \cdot 100\% \quad (1)$$

- wartość współczynnika korekcyjnego związana z oddziaływaniem pola elektromagnetycznego

$$P(t) = \left[\sum_{j=1}^{N_j} \left(p_j \cdot \frac{l}{b} \cdot \delta_j \right) \right] \cdot 100\% \quad (2)$$

- wartość współczynnika korekcyjnego związana z wizualnym wpływem linii na krajobraz:

$$V(t) = \left[\sum_{j=1}^{N_j} \left(p_j \cdot w_j \cdot \delta_j \right) \right] \cdot 100\% \quad (3)$$

gdzie:

t – moment (data) wyceny wartości nieruchomości; p_j – powierzchnia względna gruntu działki j ; l_j – odległość względna od pasa technologicznego do budynku zlokalizowanego na nieruchomości j ; b_j – liczba budynków zlokalizowanych na nieruchomości j ; w_j – współczynnik przyjmujący wartości z przedziału $\langle 0,1 \rangle$, uwzględniający argumenty wpływające na wartość nieruchomości j ; δ_j – współczynnik przybierający wartość 0 lub 1 w zależności, czy zaobserwowano występowanie danego czynnika.

Zatem procentowa wartość współczynników korekcyjnych czynników subiektywnych przyjmie postać:

$$S(t) = H(t) + P(t) + V(t) \quad (4)$$

Nie ulega wątpliwości, że praktyczne wykorzystanie modelu, którego koncepcję przedstawiono w niniejszym referacie, do wyceny konkretnych nieruchomości znajdujących się w otoczeniu projektowanej linii napowietrznej, wymaga jego weryfikacji przynajmniej dla kilkunastu przypadków.

5. Wnioski

- 1) Aktualnie brak jest modelu wyceny utraty wartości nieruchomości znajdujących się na obszarach, na których planuje się budowę linii napowietrznych wysokiego napięcia. Obecnie stosowane metody wyceny nie uwzględniają szeregu czynników natury subiektywnej, które zdaniem właścicieli nieruchomości istotnie obniżają ich wartość rynkową.
- 2) Sprawna realizacja zamierzeń inwestycyjnych w zakresie elektroenergetyki, zawartych w Koncepcji Zagospodarowania Kraju do 2030 r. i Polityki Energetycznej Polski do 2030 r., wymaga opracowania odpowiedniego modelu wyceny subiektywnych czynników wpływających na spadek wartości nieruchomości, na obszarze których lokalizowane będą linie napowietrzne.
- 3) Można spodziewać się, że uwzględnienie czynników subiektywnych w procesie wyceny nieruchomości spowoduje wzrost wartości wypłacanych przez inwestora wynagrodzeń, ale jednocześnie umożliwi skrócenie czasu koniecznego do pozyskania prawa do terenu na cele budowlane, a w konsekwencji uzyskania pozwolenia na budowę.
- 4) Opracowanie modelu uwzględniającego subiektywne czynniki wpływające na wartość nieruchomości powinno zminimalizować prawdopodobieństwo pojawiania się konfliktów społecznych, co w konsekwencji będzie doprowadzić do obniżenia kosztów budowy linii.

6. Literatura

- DRAPER G., VINCENT T., KROLL M.E., SWANSON J., Jun 2005. Childhood cancer in relation to distance from high voltage power lines in England and Wales: a case-control study, *BMJ*, Vol. 330, p. 1290.
- RAKOWSKA A. 2005 r. Tematyka kablowa w czasie Sesji CIGRE 2004.
- Rozporządzenie Ministra Środowiska z dnia 30 października 2003 r. w sprawie dopuszczalnych poziomów pól elektromagnetycznych w środowisku oraz sposobów sprawdzania dotrzymania tych poziomów. Dz. U. nr 192 poz. 1883.
- 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 z późn. zmianami.
- Powszechne Krajowe Zasady Wyceny (PKZW), Polska Federacja Stowarzyszeń Rzeczoznawców Majątkowych, 2008 r.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami. Tekst jednolity: Dz. U. z 2004 r. Nr 261, poz. 2603 z późn. zmianami.
- Ustawa z dnia 27 kwietnia 2001 r. Prawo ochrony środowiska. Tekst jednolity: Dz. U. z 2008 r. Nr 25, poz. 150 z późn. zmianami.

THE IMPACT OF HIGH VOLTAGE TRANSMISSION LINES ON PROPERTY VALUES

Anna Stankowska

Investment and Real Estate Department

Warsaw School of Economics

e-mail: anna.stankowska@sgh.waw.pl

Marek Szuba

Institute of Power Engineering I-8i

Wrocław University of Technology

e-mail: marek.szuba@pwr.wroc.pl

Key words: *property, values, high voltage transmission lines*

Abstract

According to The Develop of Space, up to year of 2030 about 4000 km of high voltage transmission lines (220 and 400 kV) have been planned for building. These lines are pass to the investment of public, what signify about 30 % length the existing infrastructure of high voltage network. It means the necessity to establishment about 14.000 hectares of surface land about different destination, the right of way and the estimation of recompense of lowering of property values.

This paper shows the problem of price depreciation of land, where the high voltage transmission lines could be situate and provides the proposal of conceptual model for estimation what appears to be a general phenomenon of price depreciation of land near the power lines.

RODZAJE I STRUKTURA ŹRÓDEŁ DOCHODÓW BUDŻETÓW GMIN W DANII W 2009 ROKU

Katarzyna Suszyńska
Katedra Inwestycji i Nieruchomości
Uniwersytet Ekonomiczny w Poznaniu
e-mail: katarzyna.suszyńska@ue.poznan.pl

Słowa kluczowe: *dochody gmin, samorząd terytorialny, Dania*

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza źródeł dochodów gmin duńskich ogółem, jak i wpływów do budżetu gminy stołecznej – Kopenhagi. Duński system lokalnych finansów publicznych charakteryzuje daleko posunięta decentralizacja i kompleksowość. Władze gmin „zarządzają” dwoma głównymi źródłami dochodów – podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz podatkami od nieruchomości (od 2007 r. z wyłączeniem podatku katastralnego). Rady gmin, poprzez możliwość ustalania stawek podatku gminnego i podatku od gruntów, jak i mechanizm zwolnień i ulg podatkowych, mają realny wpływ na strukturę i zakres wpływów budżetowych. W strukturze dochodów wszystkich gmin duńskich przeważający udział mają wpływy z dochodów podatkowych. Udział ten był wyższy dla gminy stołecznej, niż dla przeciętnej gminy w Danii, o 3%.

1. Wstęp

Samorząd terytorialny stanowi jeden z elementarnych podmiotów demokratycznego państwa, umożliwia bowiem społeczności lokalnej samodzielne decydowanie o sprawach istotnych dla zaspokojenia potrzeb i kształtowania rozwoju. Samorząd ten, mimo iż jest częścią stabilnej konstrukcji państwa, stanowi elastyczną strukturę podlegającą licznym zmianom. Ewoluuje wraz ze zmieniającymi się potrzebami społeczeństwa; zmieniają się jego zadania, kompetencje, źródła finansowania, a także relacje z podmiotami władzy centralnej. Istotne znaczenie w zrozumieniu struktury i reguł działania samorządu terytorialnego

w innych państwach ma znajomość zasad funkcjonowania modelu ustrojowego oraz tła społeczno – kulturowego każdego kraju.

Władze lokalne w Danii i Polsce funkcjonują w odmiennych społecznych ramach. W 2007 r. przeprowadzono na zlecenie grupy inwestorów zagranicznych¹⁸ badania wśród 86 państw świata. Ocenie poddano takie kryteria, jak konkurencyjność, uczciwość, brak korupcji i przestępstw, a także szeroko pojęty poziom zaufania społeczeństwa. Państwa skandynawskie oceniono najwyżej pod

¹⁸ http://www.netpublikationer.dk/um/8592/html/entire_publication.htm

względem większości wymienionych kryteriów. Ankieta pokazała też, iż Duńczycy najgłębiej ufają aparatowi państwa – 96% respondentów ma zaufanie do policji, 90% do wymiaru sprawiedliwości, 77% do administracji publicznej, 73% do rządzących. Dla porównania, wg badania „Edelman Trust Barometer 2010”¹⁹, poziom zaufania do polityków w Polsce sięga 31% i jest najniższy w Europie.

Struktura terytorialna Danii jest uwarunkowana niewielkim rozmiarem tego państwa. Bardzo małe terytorium stwarza zupełnie inną, niż w państwach o dużych obszarach, perspektywę relacji między organami władzy centralnej a władzami lokalnymi. Inny charakter przybierają też relacje między poszczególnymi szczeblami władzy a obywatelami. Obecny kształt samorządu terytorialnego jest wynikiem reformy administracyjnej przeprowadzonej w latach 2004 - 2007. W jej następstwie doszło do wielu zmian zadań w sektorze publicznym, zrewidowania granic administracyjno - terytorialnych, zmian w modelu finansowania samorządów terytorialnych oraz zwiększenia roli gmin. Celem nadrzędnym reformy było zwiększenie efektywności samorządów oraz przygotowanie ich na przyszłe wyzwania, wynikające przede wszystkim ze zmieniającej się struktury demograficznej społeczeństwa. Zniesiono stary podział administracyjny na 13 powiatów (*amt*), w miejsce których utworzono 5 regionów, dokonano też konsolidacji na poziomie gmin - z 270 gmin (*kommune*), utworzono 98. Reforma przyniosła również redukcję poziomów taksacyjnych z trzech do dwóch. Regiony, po likwidacji powiatów, nie uzyskały prawa do poboru podatków i są finansowane przez gminy i państwo.

Zarówno regionom, jak i gminom, przewodniczą rady wyłaniane w drodze wyborów powszechnych. Co ważne, pomiędzy regionami a gminami nie występuje relacja podległości. Spośród nowopowstałych regionów, (region stołeczny *Hovedstaden*, *Midtjylland*, *Nordjylland*, *Sjælland*, *Syddanmark*), największą powierzchnię posiada region *Midtjylland* (13 053 km²), najmniejszą zaś (2 561 km²), ale zamieszkiwaną przez największą liczbę ludności (ok. 1 640 000) - *Hovedstaden*. Na mocy rzeczony reformy zlikwidowano powiat Kopenhaga (*Københavns Amt*), a jego obszar wszedł w skład nowopowstałego regionu stołecznego. Gmina miejska Kopenhaga obejmuje centralną część stolicy z wyłączeniem enklawy *Frederiksberg*, część wyspy *Amager* i stanowi najliczniej zamieszkaną gminę w Królestwie Danii (ok. 520 000 mieszkańców).

Podstawowym składnikiem autarkicznego charakteru jednostek samorządu terytorialnego jest ich samodzielność finansowa. Konstytucja Królestwa Danii z 5.06.1953 r. gwarantuje tym podmiotom udział w dochodach publicznych na poziomie odpowiednim do przypadających im zadań. Jakiegokolwiek zmiany w zakresie kompetencji zadań samorządu terytorialnego muszą pociągać za sobą przebudowę w podziale dochodów publicznych. W Danii, podobnie jak w Polsce, przyjęto regułę ustawowego, a nie konstytucyjnego określenia źródeł dochodów

¹⁹ <http://www.egospodarka.pl/49458,Niskie-zaufanie-do-bankow-i-rzadu-w-Polsce,1,39,1.html>

jednostek samorządu terytorialnego²⁰. Przedmiotem dalszych rozważań jest problematyka źródeł dochodów gmin w Danii.

2. Źródła dochodów samorządu terytorialnego w Danii

Z punktu widzenia rozważań stanowiących przedmiot opracowania, istotne są rozwiązania kształtujące ramy i podstawy prawne dochodów gmin. Zaliczyć do nich należy w szczególności akty prawne, takie jak:

- Konstytucja Królestwa Danii z 5.06.1953 r.,
- Ustawa o Samorządzie Terytorialnym z 31.05.1968 r. z późniejszymi zmianami,
- Ustawa o działaniach gminy na rzecz innych jednostek państwowych oraz o udziałach gmin i regionów w przedsiębiorstwach z 8.06.2006 r.,
- Ustawa o finansowaniu regionów z 24.06.2005 r., Ustawa o gminnym systemie wyrównawczym i subwencjach dla gmin z 7.06.200 r.,
- Ustawa o podatku od nieruchomości z 26.06.2006 r. z późniejszymi zmianami,
- Ustawa o gminnym podatku dochodowym z 26.06.2006 r. z późniejszymi zmianami,
- Ustawa o podatku dochodowym od osób prawnych z 3.04.2009 r.,
- Ustawa o podatku katastralnym z 22.08.2008 r.,
- Uchwała budżetowa gminy Kopenhaga z 11.10.2007 r.,
- Uchwała budżetowa gminy Kopenhaga z 9.10.2008 r.

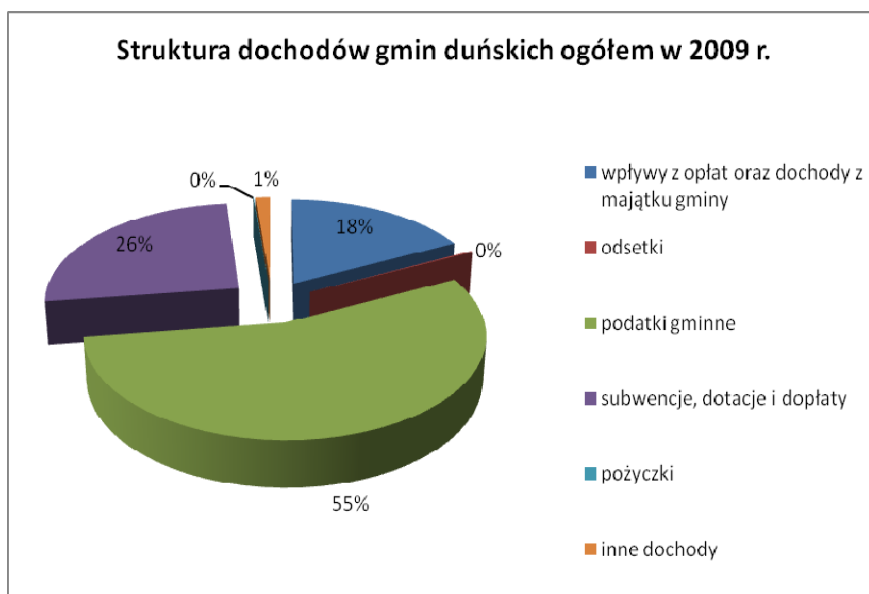
Polityka państwa duńskiego, prowadząca do decentralizacji kompetencji w gminie, ma swoje odzwierciedlenie w strukturze dochodów budżetu gminy. Znaczącą rolę odgrywają w nim dochody własne gminy, w tym podatki pobierane przez gminy:

- podatek dochodowy,
- podatki od nieruchomości,
- podatek od osób prawnych (udział w podatku od osób prawnych).

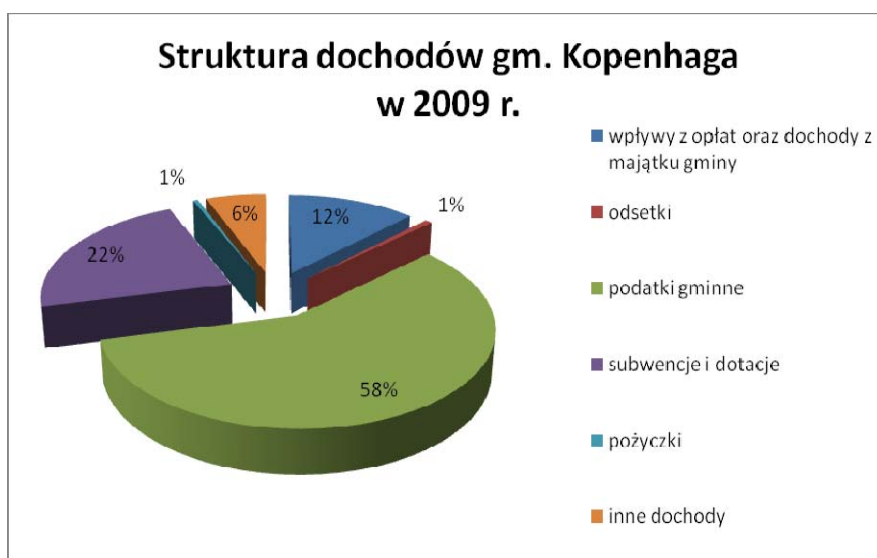
Do dochodów własnych gminy zaliczamy również opłaty od użytkowników, za m.in. usługi opieki nad dziećmi, dostawy wody, gazu i energii, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, zaopatrzenie w energię ciepłą, jak i wpływy z majątku gminy.

Kolejnym ważnym źródłem dochodów są subwencje (*bloktidskud*), dotacje (*tidskud*), w tym najobszerniejsze dotacje refundacyjne (*refusioner*) dla indywidualnych gmin, jak i środki wyrównawcze (*udligning*). Mechanizm systemu wyrównawczego ma na celu solidarne niwelowanie różnic w dochodach gmin, wynikające z różnic w ściąganych podatkach lub też z różnych potrzeb finansowych i stanowi typowe narzędzie budżetowe w państwie dobrobytu.

²⁰ Dafflon B., *Local public finance In Europe – balancing the budget and controlling debt*, wyd. Edward Elgar Publishing, Massachusetts 2002 r. s.93



Wykres 1. Wpływy do budżetów gmin duńskich zanotowane w 2009 r. *Źródło:* Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa spraw wewnętrznych i zdrowia.



Wykres 2. Wpływy do budżetów gminy miejskiej Kopenhaga zanotowane w 2009 r. *Źródło:* Opracowanie własne na podstawie danych z Ministerstwa spraw wewnętrznych i zdrowia.

Do źródeł dochodów budżetowych o znaczeniu marginalnym zaliczamy natomiast odsetki, rządową refundację podatku VAT od towarów zakupionych na wyłączny użytek gmin, zaciągane pożyczki oraz inne dochody o charakterze majątkowo – kapitałowym.

Przedstawioną strukturę wpływów budżetowych gmin duńskich ogółem oraz gminy stołecznej w 2009 r. ilustrują wykresy 1 i 2:

Jak wynika z przedstawionych wykresów, działalność gmin duńskich jest finansowana w dużej mierze z dochodów własnych, podczas gdy wsparcie ze strony państwa odgrywa znacznie mniejszą rolę. Różnice w wolumenie poszczególnych przychodów gminy stołecznej i pozostałych gmin wynikają przede wszystkim z różnic w przyjętych stawkach podatkowych (w gminie stołecznej ustalonych na maksymalnym poziomie), ze stosunkowo wąskiego strumienia dotacji dla tej gminy, jak i z różnic o charakterze demograficznym, czy społecznym.

3. Dochody podatkowe gmin

W systemie finansów lokalnych najważniejszą rolę odgrywają dochody własne, a w szczególności podatki i opłaty lokalne. Wpływy do budżetów gmin z podatków lokalnych, przy obowiązujących regulacjach prawnych, są zróżnicowane w zależności od typu gminy, bazy ekonomicznej, lokalnej polityki podatkowej i innych okoliczności. Rady gminy mają prawo, w zakresie określonym ustawami, ustalać wysokość podatków i opłat lokalnych, bądź wprowadzać ulgi czy zwolnienia od podatków.

Tabela 1

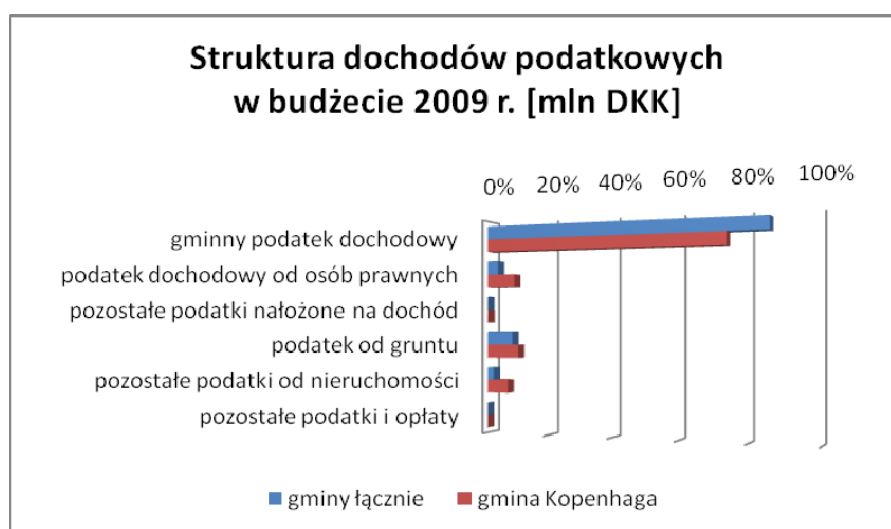
Wpływy podatkowe do budżetów gmin duńskich w 2008 r. i 2009 r.

Gminne dochody z podatków [mln DKK]				
Rodzaj podatku	gminy łącznie		gmina Kopenhaga	
	budżet 2008 r.	budżet 2009 r.	budżet 2008 r.	budżet 2009 r.
gminny podatek dochodowy	185 118	186 754	17 122	17 260
podatek dochodowy od osób prawnych	6 854	7 588	2 273	2 074
pozostałe podatki nałożone na dochód	71	103	30	35
podatek od gruntu	17 167	18 096	2 385	2 393
pozostałe podatki od nieruchomości	4 284	4 345	1 546	1 575
pozostałe podatki i opłaty	2	1	0	0
Łącznie	213 496	216 887	23 356	23 337

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Statystycznego Dansk Statistik.

Charakterystyczną cechą dochodów podatkowych budżetu gminy jest możliwość ustalania wysokości wybranych podatków w ustawowo określonych granicach. Rada gminy nie ma prawa wprowadzać nowych, ani likwidować już istniejących obciążeń podatkowych, ale będąc organem właściwym do wymiaru i poboru podatków, może podjąć decyzję o udzieleniu preferencji i zwolnień podatkowych oraz regulować wysokość stawek podatkowych. Taka samodzielność gwarantuje gminie bezpośredni wpływ na kształtowanie poziomu dochodów zasilających jej budżet.

Wykres 3 obrazuje strukturę dochodów podatkowych gmin duńskich ogółem oraz gminy miejskiej Kopenhaga w 2009 r.



Wykres 3. Procentowy udział poszczególnych podatków w dochodach podatkowych gminy stołecznej oraz gmin duńskich ogółem w 2009 r. *Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Statystycznego Dansk Statistik.*

Jak wynika z diagramu, największe wpływy we wszystkich gminach przynosi podatek dochodowy (w 2009 r. średnio 86% dochodów podatkowych gmin duńskich, 74% gminy Kopenhaga). Proporcjonalnie wyższe przychody z pozostałych podatków w gminie stołecznej można wytłumaczyć przyjęciem przez radę tej gminy maksymalnych stawek podatków od nieruchomości, jak i dużą koncentracją przedsiębiorstw, które z kolei generują wysokie przychody z podatku od osób prawnych.

3.1. Podatek dochodowy

Podstawowym źródłem wpływów do budżetów gmin duńskich jest podatek dochodowy. Udział gmin w całkowitym przychodzie z podatku dochodowego wyniósł w 2009 r. 13, 41%. Duński system podatku od dochodów osób fizycznych

rozdziela caÅkowite i ograniczone zobowiÄzania podatkowe. Osoba podlegajÄca caÅkowitemu obowiÄzkowi podatkowemu jest zobowiÄzana do zapÅczenia podatku od wszystkich dochodów, Åcznie z dochodami od kapitaÅu, uzyskanymi w kraju i za granicÄ. Podatek od dochodów osób fizycznych skÅada siÄ z dwóch czÄści:

- liniowego podatku gminnego pÅaconego na rzecz wÅadz lokalnych, zróżnicowanego w zaleŹnoÅci od regionu (jego Årednia stawka wynosi ok. 33%)
- progresywnego podatku pÅaconego na rzecz skarbu paÅstwa, którego stawka jest uzaleŹniona od poziomu uzyskiwanego dochodu.

Ponadto, dochody osób fizycznych obciÄżone sÄ podatkiem w wysokoÅci 8% na rzecz funduszu pracy oraz 8% skÅadkÄ na ubezpieczenie zdrowotne. Na kaŹdy rok podatkowy ustalana jest kwota wolna od podatku, jak i maksymalny puÅap obciÄŹeÅ podatkowych. Maksymalny poziom obciÄżenia podatkowego dochodu osób fizycznych w 2009 r. wyniósł 59%²¹.

3.2. Podatki od nieruchomości

Do 2007 r. gminy duÅskie nakÅadaÅy na nieruchomości trzy odrębne podatki, tj. podatek od gruntu (*grundskyld*), podatek mieszany (*dÆkningsafgift*), podatek katastralny (*ejendomsvÆrdiskatten*). Na mocy reformy administracyjnej, ustalenie i pobór ostatniego z podatków przesuniÄto z poziomu gminnego na centralny. PodstawÄ wymiaru w/w podatków stanowi wartoÅć kapitaÅowa nieruchomości²². Wyróżnia siÄ trzy formy wartoÅci nieruchomości:

- 1) caÅkowita wartoÅć nieruchomości (grunt wraz z budynkami i innymi urzÄdzeniami trwale z gruntem zwiÄzanymi),
- 2) wartoÅć nieruchomości gruntowej,
- 3) wartoÅć strukturalna nieruchomości, bÄdÄca różnicÄ wartoÅci caÅkowitej i wartoÅci gruntu.

PodstawÄ opodatkowania w pierwszym z wymienionych podatków (*grundskyld*), stanowi wartoÅć gruntu ustalana w drodze powszechnej taksacji. Opodatkowane sÄ wyÅcznie nieruchomości bÄdÄce przedmiotem wÅasnoÅci osób fizycznych, przy czym zwolnione zostaÅy nieruchomości komercyjne i poŹytku publicznego. Gminy majÄ pewnÄ swobodÄ w ustalaniu stawki tego podatku w granicach od 16‰ do 34‰, jednak z zachowaniem zasady, iŹ dla nieruchomości rolnych i leÅnych stawka tegoŹ podatku musi byÄ o 9,7‰ niŹsza i nie moŹe przekroczyÄ puÅapu 12,3 ‰ (pkt. 1, §2 Ustawy o gminnym podatku od nieruchomości).

W 2009 r. przeciętna stawka podatku od gruntu wyniosÅa 25,60‰ (wzrost o 0,07‰ w stosunku do roku poprzedniego). Jak wynika z poniŹszej tabeli,

²¹ <http://www.econ.ku.dk/Research/Publications/green/green93.pdf>

²² Koperkiewicz – Mordel K., Nykiel W., *Podatki katastralne (wybrane rozwiÄzania zagraniczne)*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Wa-wa 1995 r., s. 3

w gminie stołecznej od 1993 r. obowiązuje maksymalna stawka podatku gruntowego²³.

Tabela 2

Poziom podatek od gruntu (*grundskyld*) w gminach duńskich w latach 1993 – 2009

STAWKA PODATKU OD GRUNTU (<i>grundskyld</i>) W GMINACH DUŃSKICH 1993 - 2009 [%o]		
rok	średnia krajowa	gmina Kopenhaga (do 2007 r. powiat)
1993	22,58	34,00
1994	22,55	34,00
1995	22,97	34,00
1996	22,96	34,00
1997	23,15	34,00
1998	23,73	34,00
1999	24,29	34,00
2000	24,25	34,00
2001	24,33	34,00
2002	24,27	34,00
2003	24,40	34,00
2004	24,48	34,00
2005	24,58	34,00
2006	24,57	34,00
2007	24,74	34,00
2008	25,35	34,00
2009	25,60	34,00

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Statystycznego Dansk Statistik.

Drugi z wymienionych podatków – podatek mieszany (*dækningssafgift*) jako podstawę opodatkowania przyjmuje wartość strukturalną dla nieruchomości komercyjnych oraz wartość całkowitą dla mienia publicznego. Maksymalna stawka tego podatku wynosi 10%²⁴. Wpływy z *dækningssafgift* do budżetów gmin w 2009 r. wyniosły łącznie 4,3 mld DKK. Ponad połowę tej kwoty (67%) stanowiły przychody z opodatkowania wartości strukturalnej nieruchomości komercyjnych.

²³ www.retsinformation.dk

²⁴ <http://www.agjd.com/EuropeanPropertyTaxSystems.pdf>

Strukturę wpływów z tego podatku w skali kraju przedstawiono w poniższej tabeli²⁵:

Tabela 3

Wpływy z podatku *dækningssafgift* do budżetów gmin duńskich ogółem w 2008 i 2009 r.

Dochody z podatku <i>dækningssafgift</i> w 2008 r. i 2009 r. [mln DKK]		
	Budżet 2008	Budżet 2009
Wartość nieruchomości gruntowych (mienie publiczne)	515	506
Wartość strukturalna (mienie publiczne)	861	924
Wartość strukturalna (nieruchomości komercyjne)	2.798	2.899
Łącznie	4 173	4 329

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Statystycznego Dansk Statistik.

Udział wpływów z w/w podatków od nieruchomości jest zróżnicowany, zależy bowiem od typu gminy, zasobu i rodzaju nieruchomości oraz skali i specyfiki prowadzonej działalności. Podatek *dækningssafgift* zwykle odgrywa większą rolę jako źródło dochodów w gminach o charakterze miejskim, gdzie zlokalizowanych jest wiele podmiotów prowadzących zróżnicowaną działalność gospodarczą.

Trzeci z podatków – podatek katastralny (podatek od wartości nieruchomości, duń. *ejendomsværdiskatten*), od 2007 r. nie zasila już budżetów gmin, a budżet państwa. Nakładany jest na nieruchomości będące przedmiotem własności osób fizycznych i za podstawę przyjmuje całkowitą wartość nieruchomości, ustaloną w drodze powszechnej taksacji. W przeciwieństwie do dwóch powyższych, gminy nie miały swobody w ustalaniu jego stawki. Stawka podatku jest określana ustawowo (Ustawa o podatku katastralnym z 22.08.2008 r.) i wynosi 10% od wartości nieruchomości do granicy progresyjnej, tj 3 040 000 DKK. Wartość powyżej tego pułapu opodatkowana jest stawką 30%. W przeciwieństwie do pozostałych podatków od nieruchomości, podatek katastralny zasilał zawsze budżet gminy, w której właściciel nieruchomości był zameldowany – niezależnie od lokalizacji samej nieruchomości. Zasada ta miała znaczenie w opodatkowaniu bardzo popularnych w Danii domków letniskowych. W sprawozdaniach finansowych dochody z tego podatku wchodziły w skład podatku dochodowego i nie stanowią osobnej pozycji.

²⁵ Brak danych dot. gminy Kopenhaga

3.3. Podatek dochodowy od osób prawnych (*selskabsskat*)

W Danii obowiązuje jednolita stawka podatku od osób prawnych -25%. Podatek ten jest regulowany Ustawą o podatku dochodowym od osób prawnych z 3.04.2009 r. Obciążone są nim spółki akcyjne, spółki z o.o., związki spółdzielcze i stowarzyszenia, a także oddziały i inne stałe przedstawicielstwa oraz nieruchomości stanowiące całkowitą lub udziałową własność zagranicznych przedsiębiorstw²⁶. Podstawę naliczenia podatku stanowi przychód generowany przez przedsiębiorstwo w kraju i za granicą (łącznie z dochodami kapitałowymi oraz dochodami z nieruchomości), po odjęciu amortyzacji i odpisów. Dochody osób prawnych w całości podlegają duńskiemu systemowi podatkowemu, jeśli osoby te są podmiotami zarejestrowanymi w Danii lub firmami zagranicznymi, których rzeczywisty zarząd znajduje się w Danii.

Udział w podatku dochodowym od osób prawnych stanowił 3,16% wpływów podatkowych do budżetów gmin w 2009 r. (2,87% w 2008 r.), natomiast w gminie stołecznej wyniósł 8,88% (9,73% w 2008 r.).

4. Subwencje i dotacje

Struktura i poziom dochodów budżetów gmin warunkują możliwość realizacji ich zadań i kompetencji. Zazwyczaj samorządy lokalne nie są w stanie sfinansować wszystkich przydzielonych im zadań z dochodów własnych gminy. Konieczne jest zatem posiłkowanie się mechanizmem zasilania zewnętrznego budżetu. Zasilanie zewnętrzne, poprzez przekazywanie subwencji, dotacji i dopłat, daje gminom stabilne i wydajne źródło dochodów, choć równocześnie uzależnienia je od administracji centralnej. Subwencje i dotacje państwowe przekazywane są gminom na realizację zadań zleconych, jak i własnych. Jako że gminy są głównym wykonawcą zadań wynikających z modelu państwa opiekuńczego, znaczna część tego wsparcia przeznaczona jest na świadczenia socjalne. Poprzez dotacje refundacyjne (*refusioner*), państwo refunduje w różnym stopniu wypłacane przez gminy świadczenia emerytalne, rodzinne, chorobowe i socjalne, renty oraz wydatki poniesione na programy aktywizacyjne dla imigrantów. Dochody netto z dotacji refundacyjnych dla gmin wyniosły w 2009 r. 44,3 mld DKK (wzrost o 2,1 mld DKK w stosunku do roku ubiegłego), natomiast w gminie stołecznej - 4,5 mld DKK (wzrost o 0,1 mld DKK).

Subwencja ogólna przyznawana jest gminom raz w roku, a jej wysokość zależy od poziomu opodatkowania mieszkańców danej gminy²⁷. O przeznaczeniu środków decydują same gminy. Subwencja ogólna wraz z dotacjami (innymi niż refundacyjne), wyniosła 56,6 mld DKK (11,2 mld więcej niż w 2008 r.). W gminie stołecznej dochody netto z w/w źródeł wyniosły 4,2 mld DKK w 2009. Znaczne, bo aż 60-procentowe zmniejszenie subwencji ogólnej (*bloktilskud*) dla tej gminy w stosunku do 2008 r. spowodowane było uszczupleniem należnej kwoty o 40-

²⁶ www.copenhagen.trade.gov.pl

²⁷ www.tax.dk

procentowy podatek od zysku ze sprzedaży przez gminę udziałów w elektrowni *Københavns Energi*, zlokalizowanej na terenie stolicy.

Największą część łącznych wpływów do budżetu państwa stanowiła pula wyrównawcza (w 2009 r. - 45,2 mld DKK, w 2008 r. 34,2 mld DKK, w gminie Kopenhaga – ok. 3,5 mld), która jest elementem składowym subwencji. U podstaw filozofii systemu wyrównawczego leży, tak charakterystyczne dla polityki państwa dobrobytu, dążenie do solidarności i niwelowania różnic. Przesłanką mechanizmu jest próba zapewnienia każdemu obywatelowi dostępu do usług świadczonych na podobnym poziomie, niezależnie od miejsca zamieszkania. Środki wyrównawcze przyznawane są lub pobierane w oparciu o wydatki i potencjał podatkowy²⁸. Dodatkowe wyrównanie przysługuje gminom o niekorzystnej lokalizacji geograficznej, tj. położonych na wyspach²⁹.

5. Wpływy z opłat za usługi, ze sprzedaży majątku i inne

Opłaty za usługi świadczone przez gminy użytkownikom prywatnym i instytucjonalnym, wraz z wpływami z majątku gminy (sprzedaż nieruchomości, opłaty pobierane za przyłącza do mediów), stanowią ważne źródło dochodów, bo aż 18% łącznych dochodów gmin i 12% dochodów gminy Kopenhaga w 2009 r. Gminy pobierają opłaty za m.in. dostawy mediów, odprowadzanie i oczyszczanie ścieków, korzystanie z ośrodków opieki dziennej i świetlic, hal sportowych, zwiedzanie muzeów i innych obiektów, jak i sprzedaż usług innym gminom oraz instytucjom publicznym³⁰. Opłaty od użytkowników stanowią istotne źródło wpływów nie tylko ze względu na wymiar finansowy, ale również behawioralny. Po pierwsze, opłaty te mają funkcję społeczną regulującą zachowanie jednostki (np. mandaty), po drugie, dają możliwość samodzielnego decydowania o zakresie korzystania z danego dobra, a co za tym idzie zarządzania wydatkami związanymi z usługą.

Oprócz wpływów z podatków, usług, majątku gminy, subwencji i dotacji, do budżetu gmin wpływają również środki z odsetek, zwrot podatku VAT (*moms*) od towarów zakupionych na wyłączny użytek gminy, jak i zaciągane przez gminy pożyczki. Środki te odgrywają jednak marginalną rolę w systemie finansowania duńskich samorządów lokalnych.

²⁸ Wskaźnik zdolności wpływów z podatków

²⁹ www.info.worldbank.org/etools/docs/library/241117/EqualisationandLocalTaxation.pdf

³⁰ www.im.dk/publikationer/opgavekommissionen1/kap04_1.htm

Tabela 4

Wpływy z majątku gminy oraz z opłat za usługi do budżetów gminy Kopenhaga w 2008 i 2009 r.

Wybrane dochody gminy Kopenhaga [mln DKK]		
	budżet 2008 r.	budżet 2009 r.
Opłaty od użytkowników	4 307 200	4 300 036
Dochody ze sprzedaży i najmu majątku gminy	353 769	433 471
Dotacje dla gminy na w/w cele	311 738	100 000
Łącznie	4 972 707	4 833 507

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Statystycznego Dansk Statistik.

6. Zakończenie

Duński system lokalnych finansów publicznych charakteryzuje daleko posunięta decentralizacja i kompleksowość. Władze gmin „zarządzają” dwoma głównymi źródłami dochodów – podatkiem dochodowym od osób fizycznych oraz podatkami od nieruchomości (od 2007 r. z wyłączeniem podatku katastralnego). Rady gmin, poprzez możliwość ustalania stawek podatku gminnego i podatku od gruntów, jak i mechanizm zwolnień i ulg podatkowych, mają realny wpływ na strukturę i zakres wpływów budżetowych.

W strukturze dochodów wszystkich gmin duńskich przeważający udział mają wpływy z dochodów podatkowych. Udział ten był wyższy dla gminy stołecznej, niż dla przeciętnej gminy w Danii, o 3%. Spośród rozpatrywanych podatków, najbardziej wydajnym jest podatek dochodowy od osób fizycznych (74% przychodów podatkowych gminy Kopenhaga w 2009 r., 87% wpływów podatkowych gmin duńskich ogółem). Na uwagę zasługuje fakt, iż w gminie stołecznej proporcja wpływów z podatku od osób prawnych, jak i podatków od nieruchomości, była zdecydowanie wyższa od średniej krajowej. Od 1993 r. w gminie stołecznej obowiązuje maksymalna stawka podatku od gruntów, która utrzymuje się na poziomie ok. 10‰ wyższym od średniej krajowej.

7. Literatura

Decentralization and local government - A Danish - Polish comparative study in political systems, praca zbiorowa pod red. J. Regulskiego, wyd. GEO - RUC, Roskilde 1988 r.

Dafflon B., *Local public finance In Europe - balancing the budget and controlling debt*, wyd. Edward Elgar Publishing, Massachusetts 2002 r.

Koperkiewicz - Mordel K., Nykiel W., *Podatki katastralne (wybrane rozwiązania zagraniczne)*, Biuletyn Biura Studiów i Ekspertyz Kancelarii Sejmu, Warszawa 1995 r.

- Mau Pedersen N. J., *Lokal beskatning i Danmark. Nogle problemstillinger*, wyd. Instytut Ekonomiczny przy Uniwersytecie w Kopenhadze, Kopenhaga 2004 r.
- Popławski M., *Samorząd terytorialny w Królestwie Szwecji*, wyd. Grado, Toruń 2007 r.
- Trojanek M., *Podatki: od nieruchomości, rolny i leśny jako źródło dochodów gmin powiatu poznańskiego w latach 2005 – 2008*, Świat Nieruchomości nr 72 (2/2010), Kraków 2010 r.
- Ustrój Unii Europejskiej i ustroje państw członkowskich*, praca zbiorowa pod red. P. Sarneckiego, wyd. Wolters Kluwer Polska, Warszawa 2007 r.
- Wymiar i pobór podatków i opłat lokalnych*, Praca zbiorowa pod. red. M. Popławskiego, Temida2, Białystok 2009

Strony internetowe

- <http://www.agjd.com/EuropeanPropertyTaxSystems.pdf>
- <http://www.dst.dk>
- <http://www.kk.dk>
- <http://www.tax.dk>
- <http://www.kk.dk/PolitikOgIndflydelse/OekonomiOgBudget/Regnskaber.aspx>
- <http://www.retsinformation.dk>
- <http://www.oecd.org/dataoecd/10/1/1902407.pdf>
- http://www.kl.dk/ImageVault/Images/id_38221/ImageVaultHandler.aspx
- http://www.netpublikationer.dk/um/8592/html/entire_publication.htm
- <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/05/72/19/1c3030f2.pdf>
- <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/05/72/19/1c3030f2.pdf>
- <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=23066>
- <http://www.skat.dk/skat.aspx?old=1880400&vId=0>
- <http://www.skatteverket.se>
- <http://www.copenhagen.trade.gov.pl>

TYPES AND STRUCTURE OF MUNICIPAL REVENUE SOURCES IN DENMARK IN 2009

Katarzyna Suszyńska

Department of Microeconomics

Poznań University of Economics

e-mail: katarzyna.suszynska@ue.poznan.pl

Key words: *local government, municipal revenues, Denmark*

Abstract

The aim of the study is to analyse the revenue sources of Danish municipalities in general, as opposed to inflows observed in Copenhagen's budget. Danish local finance system is highly decentralized and comprehensive. Municipalities receive revenues from income and profit taxes, property taxation, state grants, as well as fees charged to citizens for certain services. The income tax constitutes undoubtedly the most important source. On average, tax revenues are 3% higher in the capital city.

ISSN 1733-2478
ISBN 978-83-61564-56-0

