

PRZYCZYNEK DO ANALIZY RYNKU GRUNTÓW DROGOWYCH



Adrianna Szarafińska
Rzeczniczka Majątkowa Nr 4582

Niniejsze opracowanie podejmuje próbę usystematyzowania dostępnych danych z rynku gruntów przeznaczonych i zajętych pod drogi publiczne na terenie powiatu poznańskiego. Stanowi przyczynek do ustalania wartości gruntów o zdefiniowanym statusie przeznaczenia lub zajętości terenu.

Nie stanowi ono wskazania co do zasadności bezpośredniego stosowania przepisów §36 Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, w odniesieniu do zapisów ustawy z 25 maja 2003r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych (ze zm.).

Określenie wartości gruntu przeznaczonego lub zajętego pod drogę publiczną uregulowane zostało zapisami Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzenia operatu szacunkowego, w par. 36, którego istotę stanowią ust. 1 i 2.

§ 36. 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:

1) wartość działek gruntu wydzielonych pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących określa się jako iloczyn wartości 1 m² 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%;

2) wartość gruntów zajętych pod drogi publiczne określa się jako iloczyn wartości 1 m² 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%.

Analizując szczegółowo zapisy §36 ust. 1 uwzględnić należy jego składniki:

- 1) wartość rynkowa – najbardziej prawdopodobna cena, możliwa do uzyskania na rynku, określona z uwzględnieniem cen transakcyjnych przy przyjęciu następujących założeń: 1) strony umowy były od siebie niezależne, nie działały w sytuacji przymusowej oraz miały stanowczy zamiar zawarcia umowy; 2) upłynął czas niezbędny do wyeksponowania nieruchomości na rynku i do wynegocjowania warunków umowy; wartość rynkową określa się dla nieruchomości, które są lub mogą być przedmiotem obrotu - należy przy tym rozumieć: ustanowienie, obciążenie, przeniesienie lub zniesienie prawa do nieruchomości, w szczególności prawa własności;
- 2) podejście porównawcze – polega na określeniu wartości nieruchomości przy założeniu, że wartość ta odpowiada cenom, jakie uzyskano za nieruchomości podobne, które były przedmiotem obrotu rynkowego, skorygowanym ze względu na cechy różniące nieruchomości podobne od nieruchomości wycenianej oraz uwzględniającym zmiany poziomu cen wskutek upływu czasu; podejście porównawcze stosuje się, jeżeli są znane ceny i cechy nieruchomości podobnych do nieruchomości wycenianej;
- 3) ceny transakcyjne uzyskiwane przy sprzedaży gruntów – Rozporządzenie wskazuje jedynie, iż źródłem informacji o cenach transakcyjnych nie mogą być informacje o transakcjach, w których wystąpiły szczególne warunki zawarcia transakcji powodujące ustalenie zapłaty w sposób rażąco odbiegający od przeciętnych cen uzyskiwanych na rynku nieruchomości lub sprzedaż w drodze przetargu; za szczególne warunki transakcji uważa się w szczególności sprzedaż dokonaną w postępowaniu egzekucyjnym, sprzedaż z bonifikatą, sprzedaż z odroczonym terminem zapłaty lub sprzedaż z odroczonym terminem wydania nieruchomości nabywcy.

Podkreślić należy, że rynek gruntów komunikacyjnych jest rynkiem specyficznym i jako takiego nie można go utożsamiać z rynkiem, na którym występuje nieograniczony popyt i podaż. Można zatem stwierdzić, że ustawodawca celowo wskazał typ nieruchomości, które mają być przyjmowane do porównań, mając zapewne świadomość, jaka jest ich specyfika. Tak sformułowana

zasada nie stoi w sprzeczności np. z art. 151 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, gdyż definicja wartości rynkowej powinna w tym przypadku zostać odczytana przez pryzmat specyfiki gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne.

Drogi publiczne, jak sama kategoria wskazuje, nabywane są zawsze przez organ administracji publicznej (gminy, powiatu, województwa, Skarbu Państwa). Ustawodawca nie wyłączył z porównania cen transakcyjnych uzyskiwanych przy sprzedaży gruntów przeznaczonych lub zajętych pod drogi publiczne pomiędzy osobami fizycznymi/osobami prawnymi a jednostką samorządu terytorialnego. Tym samym uznał, że tego rodzaju transakcje spełniają przesłanki określone w art. 151 ust. 1 ustawy.

Analizując lokalny rynek (bardzo często ograniczając się jedynie do granic gminy) należy pamiętać, iż §26 rozporządzenia dopuszcza przyjmowanie cen transakcyjnych uzyskiwanych za nieruchomości podobne na regionalnym lub krajowym rynku nieruchomości, jeżeli nie są one przedmiotem obrotu na rynku lokalnym. Rodzaj rynku, jego obszar i okres badania określa rzeczoznawca majątkowy, uwzględniając w szczególności przedmiot, zakres, cel i sposób wyceny oraz dostępność danych.

Delegacja do §36 ust. 2 dozwolona jest w przypadku stwierdzenia braku występowania transakcji spełniających powyższe kryteria.

Uznając specyfikę badanego rynku funkcjonującego przy ograniczonych mechanizmach rynkowych, wskazanym jest przeprowadzenie analizy porównawczej na większej próbie, nie ograniczając badanego rynku wyłącznie do terenu gmin, na terenie których wystąpiło zazwyczaj kilka, czasem kilkanaście transakcji o często znacznej rozpiętości cen, co pozwoli na zniwelowanie ewentualnych nierynkowych zachowań nabywcy lub sprzedającego.

Analizując rynek powiatu poznańskiego stwierdzić można, iż jest on na tyle rozwinięty, że może stanowić podstawę do szerszej analizy. Dostępne informacje nie wskazują na szczególne warunki zawarcia umów, a uzyskane ceny, po uwzględnieniu cech nieruchomości, są wiarygodne. Cena uzyskiwana przy wykupie gruntów komunikacyjnych ustalana jest w oparciu o ofertę wystosowaną do właściciela nieruchomości, natomiast w przypadku braku jej akceptacji, dochodzi do rokowań. Przyjął zatem należy, że strony nie działały pod przymusem, a sprzedaż gruntów nastąpiła w drodze relacji typowych dla przedmiotowego segmentu rynku.

Przy wykorzystaniu podejścia porównawczego pod uwagę bierze się transakcje dla nieruchomości podobnych, czyli porównywalnych z nieruchomością stanowiącą przedmiot wyceny, ze względu na położenie, stan prawny, przeznaczenie, sposób korzystania oraz inne cechy wpływające na jej wartość.

Wskazać zatem należy wymieniony przez ustawodawcę podział gruntów komunikacyjnych na przeznaczone i zajęte pod drogi publiczne.

- 1) **grunty przeznaczone pod drogi publiczne** - działki gruntu wydzielone pod nowe drogi publiczne albo pod poszerzenie dróg istniejących;
- 2) **grunty zajęte pod drogi publiczne** - działki gruntu pod istniejącymi drogami, objęte uregulowaniem art. 73 ust. 1 ustawy z dnia 13 października 1998r. przepisy wprowadzające ustawy reformujące administrację publiczną lub działki gruntu pod istniejącymi drogami nie objęte tym uregulowaniem, ze względu na nie spełnienie wymogu formalnego w postaci aktualnej na datę wejścia w życie ww. ustawy uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii ulic gminnych, co skutkowało nie nadaniem im do dnia 31 grudnia 1998r. kategorii drogi gminnej (*Wyrok NSA z dnia 20 lipca 2010r. IOSK 1309/2009*).

Analiza gruntów komunikacyjnych obejmuje zatem:

- akty notarialne umów sprzedaży gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne lub ich poszerzenie w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, decyzjach o warunkach zabudowy lub innych zewidencjonowanych jako drogi, ale nie leżących w pasie drogowym – grunty przeznaczone pod drogi publiczne,
- akty notarialne umów sprzedaży gruntów leżących w pasie drogowym, dla których podjęcie uchwały w sprawie zaliczenia dróg do kategorii ulic gminnych i nadanie kategorii nastąpiło w terminie późniejszym, co wykluczyło je z trybu art. 73 ust. 1 ww. ustawy – grunty zajęte pod drogi publiczne.

Powyżej przedstawione stanowisko podzielił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Poznaniu, wyrokiem z dnia 17 czerwca 2009r., a Naczelny Sąd Administracyjny wyrokiem z dnia 20 lipca 2010r.

Przeprowadzono analizę wśród gmin powiatu poznańskiego w zakresie informacji związanych z wykupami gruntów pod cele komunikacyjne.

Obawy, by zmiana tzw. „specustawy” obowiązująca od końca 2008r. wpłynęła na znaczne ograniczenie zawieranych aktów notarialnych są bezpodstawne, ponieważ nadal odnotowuje się znaczną ilość takich transakcji.

Wśród gmin podpoznańskich szczególną specyfiką wyróżnia się rynek gminy Suchy Las, z uwagi na dość wysokie ceny gruntów drogowych, odpowiadające niejednokrotnie wartości gruntu przyległego, stąd wyłączony on został z zakresu analizy.

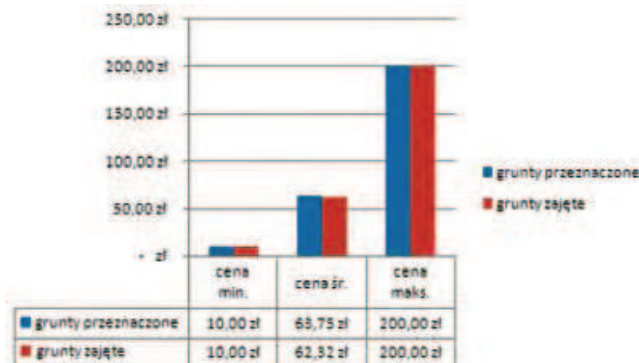
Na podstawie dostępnych danych zebrano ponad 200 transakcji pochodzących z okresu ostatnich 3 lat (2008-2010), w tym 134 transakcji na grunty przeznaczone i 71 na grunty zajęte pod drogi publiczne. Zarówno wśród gruntów przeznaczonych (30) jak i zajętych (14) pod drogi publiczne odnotowano wykupy za cenę niższą niż 5 zł/m² (nawet dla gruntów o przyległej funkcji budowlanej). Zanotowano też pojedyncze przypadki ceny powyżej 200 zł/m².

	grunty przeznaczone	grunty zajęte
cena min.	1,00 zł/m ²	1,00 zł/m ²
cena śr.	52,53 zł/m ²	53,63 zł/m ²
cena maks.	261,19 zł/m ²	278,48 zł/m ²

Szczegółowej analizie wymagają transakcje o najniższych cenach (do 5 zł za nieruchomość), które zdecydowanie nie stanowią wartości rynkowych, a uwzględniają niejednokrotnie świadczenia wzajemne – np. typu odstąpienie gminy od ustalenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości.

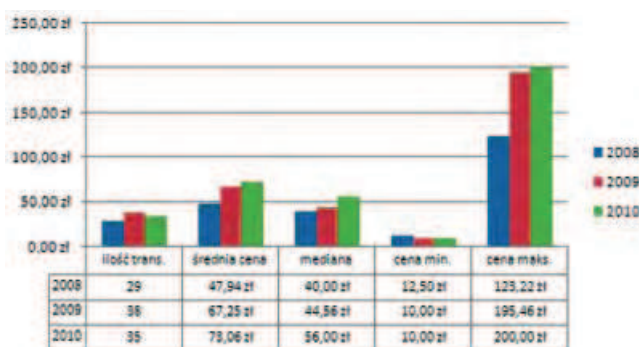
Przeważająca część gruntów znajdowała się w otoczeniu terenów o funkcji budowlanej – mieszkaniowej lub usługowej czy przemysłowej.

Po eliminacji skrajnych wartości ustalono poniższe parametry w okresie 2008-2010:



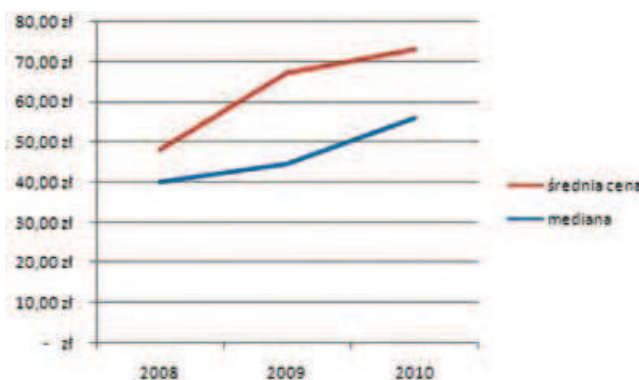
Powyższy wykres wskazuje, iż kwestia zajętości czy przeznaczenia gruntu w odniesieniu do ich cen jest względna, ponieważ podstawowe parametry obu zbiorów są zbliżone. W praktyce podział ten może jednak mieć znaczenie w zakresie podobieństwa nieruchomości porównawczych.

Szczegółowa analiza gruntów przeznaczonych pod drogi publiczne wykazuje tendencję wzrostową cen gruntów drogowych. Wynikać to może ze wzrostu świadomości właścicieli nieruchomości i przełożenia tego faktu na rokowania oraz relatywnie cenniejszych gruntów otaczających.

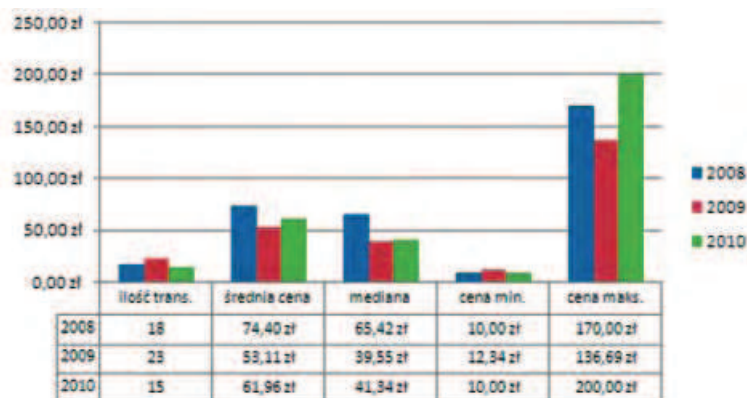


Ceny minimalne dotyczą lokalizacji w znacznej odległości od miasta Poznania, natomiast maksymalne odnoszą się do gruntów położonych w centrum gminy lub w miejscowościach przylegających do Poznania.

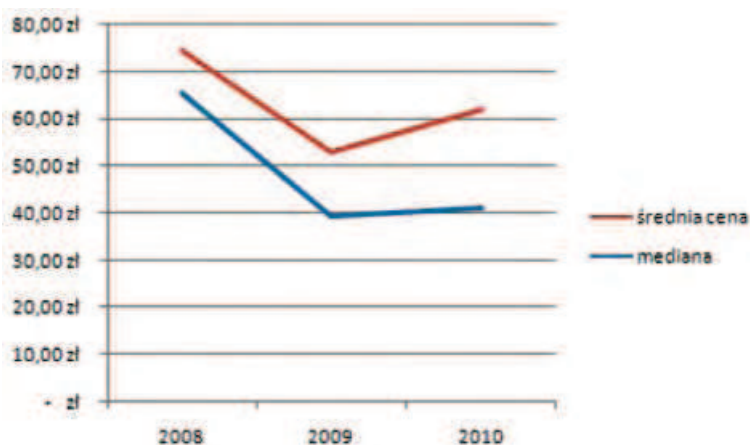
Zauważyć jednak można, że większa część transakcji zawierana jest po cenach poniżej średniej ceny w zbiorach. Poziom mediana (połowa transakcji w zbiorze) ustalony jest o 17-34% niżej niż cena średnia.



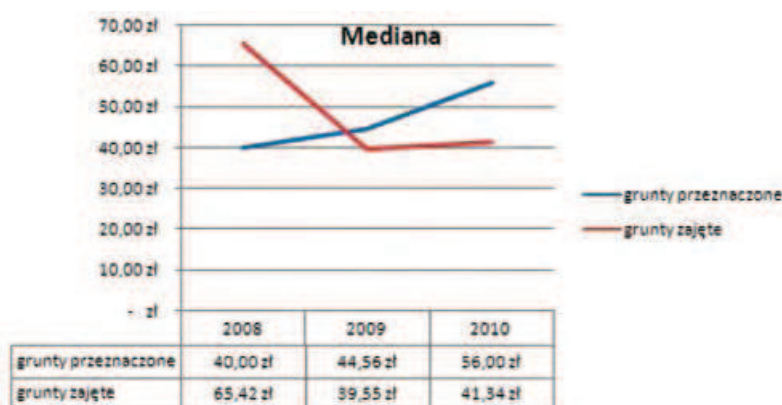
Analiza gruntów zajętych pod drogi publiczne wykazuje podobną specyfikę.



Minimalne ceny odnoszą się do gruntów położonych w gminie Kórnik, natomiast maksymalne w Puszczykowie. Ponownie większa część transakcji odbywa się w cenach 12-33% mniejszych niż średnie ceny w zbiorach.



Podsumowując, średnie poziomy cen gruntów przeznaczonych i zajętych pod drogi publiczne są zbliżone, natomiast niższe ceny w przeważającej ilości transakcji odnotowuje się w przypadku gruntów zajętych pod istniejące drogi publiczne. W roku 2008 zaistniała większa ilość transakcji dróg zajętych w miejscowości Puszczykowo, co podniosło poziom ceny średniej i mediany.



Analizując rynek nieruchomości komunikacyjnych pamiętać należy, iż cechy rynkowe mają z reguły charakter lokalny i w różnym stopniu mogą wpływać na wartość nieruchomości, co wyrażane jest za pomocą atrybutów i wag określanych indywidualnie dla badanego rynku. Obok powyżej opisanego obowiązku uwzględnienia przy określaniu wartości rynkowej nieruchomości jej zajętości bądź przeznaczenia pod drogi publiczne w toku wyceny należy uwzględnić cenność gruntów otaczających, wynikającą w szczególności z ich przeznaczenia i stopnia zorganizowania.