

ANNA HARAŃCZYK
MONIKA MUSIAŁ-MALAGO'
DOROTA JOPEK

Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie

FINANSOWE SKUTKI GOSPODAROWANIA PRZESTRZENIĄ KRAKOWA

Abstract: Financial Results of Space Management of Cracow. The main objective of the article is to depict the financial aspects of the urban area development. The paper is divided into two major parts. The first one in theory presents legal determinants to provide the city budget with income from real estate management, and the financial results for adopting implementing rules concerned the city master plans. The second empirical part contains the analysis of the land development and spatial – landscaping transformations in Cracow. The authors also studied the real estate financial city reports in the marginal years available for research 2005–2010.

Key words: Budgetary resources, city, fees, land use, local zoning plan, real estate, taxes.

Wprowadzenie

Miasta w Polsce kształtowały się w wyniku historycznych procesów urbanizacji, jednak na obecny kształt ich struktury przestrzennej, w zasadniczy sposób wpłynęły zasady gospodarki planowej. Nowe warunki gospodarowania i nowe zasady zarządzania miastem po 1989 r. prowadzą do istotnych przemian w strukturze użytkowania i sposobie zagospodarowania terenów miejskich. Czynnikiem, który zaczął ponownie oddziaływać na użytkowanie terenu w miastach, jest oparcie na mechanizmie rynkowym, zróżnicowanie wartości terenów, jako rezultat renty gruntowej. Im większa wartość terenu, tym intensywniej jest on wykorzystywany. Wśród nowych zjawisk należy także wymienić szybkie przemiany struktury własnościowej terenów miejskich, a także inwestycyjną działalność prywatnych podmiotów gospodarczych. Na strukturę użytkowania terenu wpływa polityka przestrzenna władz lokalnych, chociaż nie wszystkie samorządy dostrzegają zależność między sposobem zagospodarowania terenu, jego wartością i dochodami budżetu gminy. Jedną z przyczyn takiej sytuacji jest brak podatku katastralnego zależnego od wartości posiadanej nieruchomości.

Przemiany struktury przestrzennej miast przejawiają się we wszystkich jej elementach i dotyczą fizjonomii miasta, rozmieszczenia funkcji, a także rozmieszczenia obszarów społecznych. Poniższe rozważania dotyczą skutków finansowych i przestrzenno-krajobrazowych w zakresie użytkowania terenu w Krakowie.

1. Nieruchomość jako źródło dochodów gminy

Nieruchomość może być różnie definiowana i klasyfikowana i każda z nich jest inna. Nieruchomość gruntowa różni się pod względem położenia, wielkości i kształtu, natomiast budynki i budowle różnią się między sobą architekturą, wielkością, zastosowanymi rozwiązaniami technicznymi czy materiałowymi. W znaczeniu ekonomicznym *nieruchomość* to obiekt użytkowania, przedmiot inwestowania i osiągania dochodów, obiekt kredytowania, zarządzania. Służy ona zaspokajaniu potrzeb o różnorodnym charakterze i jest wykorzystywana do prowadzenia działalności produkcyjnej i usługowej. Część tego zasobu służy konsumpcji indywidualnej czy też publicznej (np. domy i lokale mieszkalne, drogi, parki). Nieruchomość traktowana jest też jako obiekt fiskalny, środek akumulacji kapitału i przedmiot obrotu, który służy do zmian stosunków majątkowych.

Nieruchomości położone na terenie gminy, stanowiące ich własność oraz własność innych podmiotów, są dla gmin ustawowym źródłem dochodów. Udział dochodów z nieruchomości w ogólnej kwocie dochodów gmin jest znaczny. Szacuje się, że w największych miastach (Warszawa, Gdańsk, Katowice, Poznań i Kraków) dochody z tytułu gospodarki nieruchomościami mogą dochodzić do 50% ogółu dochodów. Na terenie małych miast dochody z nieruchomości stanowią ok. 20% ogółu dochodów, natomiast w gminach wiejskich zaledwie 5% [Cymerman 2001, s. 5]. Przyczyną tak dużego zróżnicowania uzyskiwanych dochodów z nieruchomości jest wiele czynników, na które gminy nie mają wpływu, ale są i takie, związane bezpośrednio ze stanem prowadzonej gospodarki nieruchomościami. Do pierwszych należą: wielkość terytorium gminy, specyficzne uwarunkowania wartości nieruchomości związane z lokalizacją, sposobem wykorzystania nieruchomości i inne. Czynniki należące do drugiej grupy związane są z lokalną polityką rozwoju społeczno-gospodarczego, polityką przestrzenną oraz z gospodarką nieruchomościami.

Obecnie obowiązującym aktem prawnym w zakresie finansowania gmin jest *Ustawa z 13.11.2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego* [Ustawa z 13 listopada 2003]. Określa ona dochody gmin, w tym również dochody uzyskiwane przez gminy z położonych na ich obszarze nieruchomości komunalnych oraz nieruchomości stanowiących własność Skarbu Państwa, osób fizycznych i prawnych. Zgodnie z *Ustawą* dochodami gmin są m.in.: wpływy z ustalanych i pobieranych na podstawie odrębnych ustaw podatków i opłat, a także dochody z majątku gmin. Podstawowym aktem prawnym regulującym gospodarkę nieruchomościami komunalnymi

jest *Ustawa o gospodarce nieruchomościami* [Ustawa z 21 sierpnia 1997]. Zgodnie z nią, nieruchomości stanowiące własność gmin mogą być przedmiotem: sprzedaży, zamiany, oddania w użytkowanie wieczyste, trwałego zarządu, najmu lub dzierżawy. Z każdą z tych czynności prawnych wiążą się określone skutki finansowe dla gminy w postaci dochodu do budżetu samorządu terytorialnego. Dochody z nieruchomości są uzyskiwane na podstawie określonych przepisów prawnych. Nieruchomości położone na obszarze gminy, a nie stanowiące jej własności przynoszą gminie następujące dochody: dochody z podatków (od nieruchomości, rolnego lub leśnego); dochody z opłat adiacenckich; dochody z opłat planistycznych.

Uwzględniając status prawny nieruchomości można wyróżnić dochody gmin z gospodarki gminnym zasobem nieruchomości oraz dochody gmin z nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów gospodarczych (tab. 1).

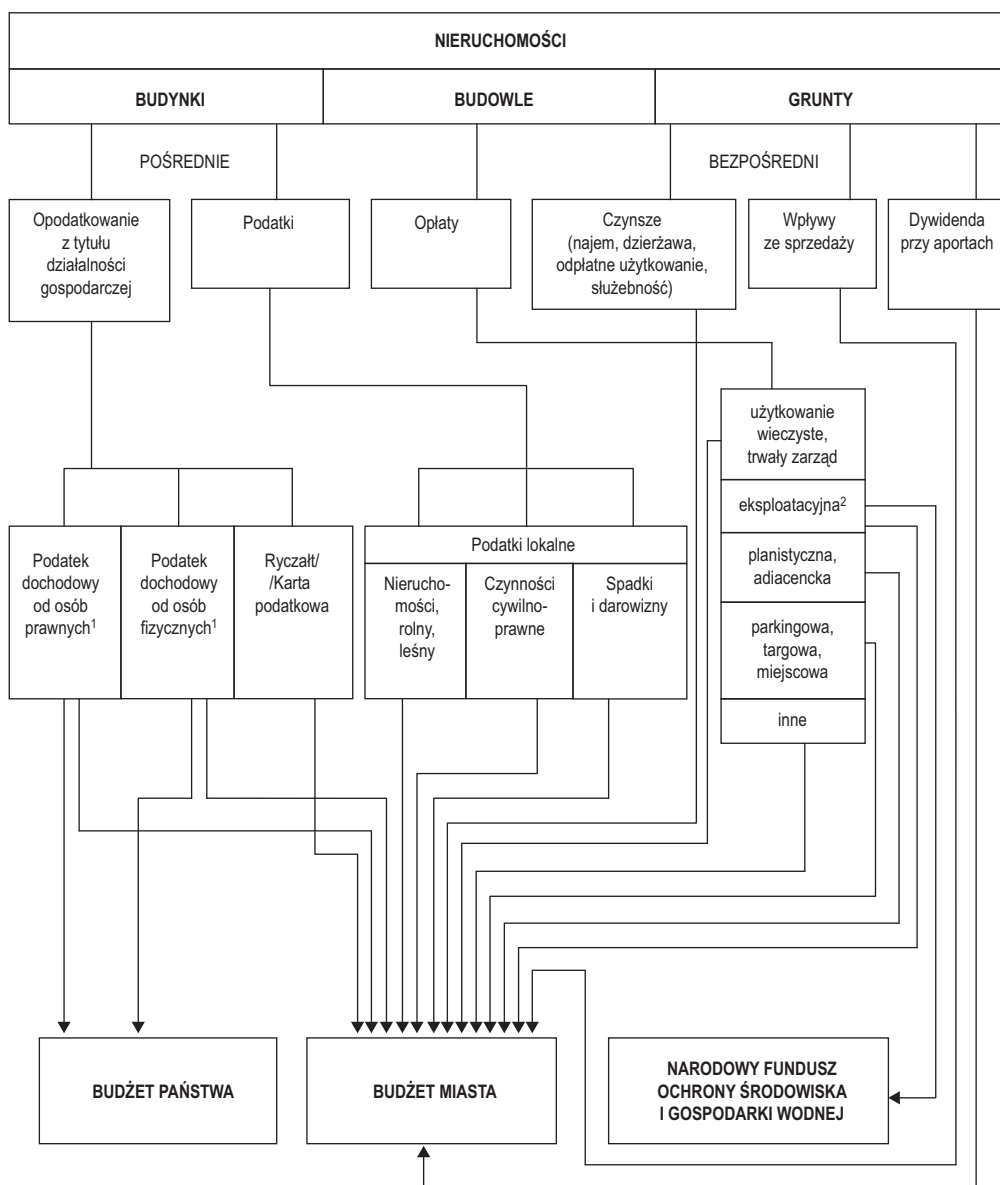
Regulacje prawne dotyczące pozyskiwania przez gminy dochodów z nieruchomości zawierają, zarówno przepisy prawa publicznego, jak i prywatnego. Wynika to z tego, że część dochodów gmin z nieruchomości ma charakter publiczno-prywatny (podatki i inne daniny publiczne), a pozostała część ma charakter cywilnoprawny. Podstawowe znaczenie odgrywają przepisy prawa powszechnie obowiązujące, tzn. ustawy i rozporządzenia wykonawcze. Niezwykle istotne, ze względu na przyznany gminom zakres samodzielności finansowej, są akty prawa miejscowego. Funkcję pomocniczą pełnią publikowane komunikaty Prezesa GUS, zawierające dane statystyki publicznej wykorzystywane przez rady gmin na potrzeby ustalania obowiązujących

Tabela 1

Klasyfikacja dochodów gmin z nieruchomości
według stanu prawnego nieruchomości

Dochody z gospodarki gminnym zasobem nieruchomości	Dochody z nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów
Opłaty z tytułu użytkowania wieczystego	Podatek od nieruchomości
Opłaty za trwały zarząd	Podatek rolny
Opłaty za użytkowanie	Podatek leśny
Opłaty za służebność	Podatek od czynności cywilnoprawnych
Czynsz z najmu	Podatek od spadków i darowizn
Czynsz z dzierżawy	Podatek dochodowy od osób fizycznych i osób prawnych – udział
Dochody ze sprzedaży nieruchomości	Opłata planistyczna
Inne	Opłaty adiacenckie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Ustawa z 13 listopada 2003 oraz Ustawa z 21 sierpnia 1997].



Ryc. 1. Źródła zasilania budżetu miasta w procesie gospodarowania nieruchomościami

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: [Kałkowski 1993, s. 61 oraz Ustawa z 13 listopada 2003 i Ustawa z 9 czerwca 2011].

¹ Podatek dochodowy od osób fizycznych i osób prawnych dzielony jest między jednostki samorządu terytorialnego a budżet państwa, [por. Ustawa z 13 listopada 2003].

² Dochód z opłaty eksploatacyjnej dzielony jest między budżet gminy a budżet państwa, [por. Ustawa z 9 czerwca 2011].

w roku podatkowym na obszarze gminy stawek podatku od nieruchomości, rolnego i leśnego.

Ważnym elementem w procesie pozyskiwania przez gminy dochodów z nieruchomości są – występujące w niektórych przypadkach – decyzje administracyjne wydawane w indywidualnych sprawach, np. decyzja o ustaleniu wysokości opłaty planistycznej, czy adiacenckiej lub też, w sprawie ustalenia wysokości podatku od nieruchomości osoby fizycznej. Na ryc. 1 przedstawiono dochody pozyskiwane z gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości, jak i nieruchomości będących własnością innych podmiotów.

2. Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Na dochody gmin wpływają również następstwa związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (mpzp). Merytoryczne przygotowanie prognozy skutków finansowych uchwalenia mpzp stanowi podstawowe narzędzie szeroko rozumianego zarządzania przestrzenią planistyczną w gminie. Podstawą prawną sporządzenia prognozy jest *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [Ustawa z 27 marca 2003] oraz przepisy wykonawcze (*Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*) [Rozporządzenie z 26 sierpnia 2003].

Skutki uchwalania lub zmiany planu miejscowego pod względem prawnym i finansowym dotyczą zarówno gmin, jak i właścicieli oraz użytkowników wieczystych nieruchomości objętych planem. Mają one różny charakter i zakres. Ujawniają się w różnym czasie i rozmiarze, w zależności od zapisów zawartych w planie i rozwoju procesu inwestycyjnego. Skutki finansowe mogą mieć charakter negatywny, a więc są to obciążenia finansowe w wyniku zagospodarowania przestrzennego oraz pozytywny, czyli dochody gmin związane z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [Bajerowski 2008, s. 151].

Obciążenia finansowe gminy dotyczą m.in. negatywnych skutków wywołanych na nieruchomościach¹, wykupienia nieruchomości do realizacji celów publicznych, koszty poniesione w związku z budową lub przebudową infrastruktury technicznej (np. budowa układu drogowego i innych elementów infrastruktury technicznej, tj. sieci kanalizacyjnej, wodociągowej, gazowej, energetycznej), koszty związane z obsługą procesu inwestycyjnego, czyli dotyczące opracowania planu miejscowego (sporzą-

¹ Jeżeli w sytuacji uchwalenia planu miejscowego lub jego zmianą, wartość nieruchomości zmniejszyła się, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wówczas może on żądać od gminy odszkodowania, które równe jest obniżeniu wartości nieruchomości. Gmina może również zaoferować właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomość zamienną.

dzenie projektu planu, prognozy skutków finansowych i prognozy oddziaływania na środowisko), oraz koszty wykonania wycen dla ustalenia różnych rekompensat i nabycia nieruchomości.

Pozytywnymi skutkami finansowymi dla gminy są dochody wynikające z zapisów planu miejscowego w postaci opłaty planistycznej, opłaty adiacenckiej, dochody z podatku od nieruchomości, dochody z podatku dochodowego od osób fizycznych i prawnych, dochody związane z obrotem nieruchomości (podatek od czynności cywilno-prawnych – 2% wartości nieruchomości), czy np. dochód ze sprzedaży gruntów stanowiących własność gminy.

Ocena skutków powinna obejmować dwa ujęcia, pierwsze to prognozowanie skutków planistycznych na etapie opracowania projektu, niezbędne w procesie wyboru wariantowego, drugie – to ocena *ex-ante* umożliwiająca weryfikację przyjętych prognoz i eliminowanie ewentualnych błędów. Poza skutkami wymiernymi przekształcenia terenów rolnych równie ważne i nieodwracalne są skutki zmiany krajobrazu przyrodniczego.

3. Analiza zabudowy i zagospodarowania terenów Krakowa

Ogół czynników wpływających na użytkowanie ziemi w miastach można podzielić na endo- i egzogeniczne [Gaczek 1992, s. 14]. Zarówno czynniki endogeniczne, jak i egzogeniczne w pewnych okolicznościach mogą hamować lub przyspieszać zmiany zagospodarowania terenu. W okresie wzrostu gospodarczego, decydujące znaczenie w przeobrażeniach przestrzeni miasta mają czynniki wewnętrzne, mające charakter popytowy. W okresie złej koniunktury zmiany użytkowania terenu w większym stopniu zależą od czynników zewnętrznych, które kształtują podaż. Istotną kwestią są również koszty pozyskania terenu. Strukturę użytkowania terenów w Krakowie przedstawia tab. 2 i ryc. 2.

Badania struktury funkcjonalno-przestrzennej polegają głównie na analizie użytkowania terenów miasta. Analiza ta opiera się na opisie rozmieszczenia terenów zajętych przez określony rodzaj działalności oraz udział tych terenów w ogólnej powierzchni miasta². Wyniki analizy struktury funkcjonalno-przestrzennej okazują się niezwykle przydatne w kontekście oceny aktualnego stanu zagospodarowania terenu, dostarczają wiedzy na temat przestrzennego rozwoju miasta, a także intensywności działalności człowieka na badanym terenie.

W 2010 r. w strukturze własności terenów Krakowa dominowała własność prywatna, w tym grunty osób fizycznych, które zajmowały 14 793 ha, co stanowiło ponad

² Podstawowe typy terenów występujących w strukturze współczesnego miasta to tereny mieszkaniowe, usług i biznesu, przemysłowe i składowe, komunikacyjne, zielone i tereny urządzeń rekreacyjnych oraz tereny urządzeń infrastruktury technicznej, [por. Słodczyk 2003, s. 102].

Tabela 2

Podział gruntów znajdujących się w obszarze Krakowa
według sposobu użytkowania

Rodzaj użytku gruntowego	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
						pow. w ha	% udział w pow. Krakowa
1. Użytki rolne, z tego:	15 538	15 454	15 389	15 299	15 163	14 934	45,7
• Grunty orne	10 716	10 666	10 624	10 576	10 510	10 448	32,0
• Sady	734	725	715	709	694	673	2,1
• Łąki	2 807	2 785	2 777	2 754	2 713	2 660	8,1
• Pastwiska	1 281	1 278	1 273	1 260	1 246	1 153	3,5
2. Grunty zabudowane i zurbanizowane, z tego:	7 017	7 167	7 215	7 322	7 476	7 603	23,3
• Tereny mieszkaniowe i inne zabudowane	5 555	5 621	5 685	5 804	5 964	6 106	18,7
• Zurbanizowane tereny niezabudowane	564	658	643	633	623	615	1,9
• Tereny rekreacyjno- wypoczynkowe (zieleni)	898	888	887	885	889	882	2,7
3. Tereny komunikacyjne (drogi, tereny koleje, inne tereny komunikacyjne)	3 299	3 316	3 326	3 328	3 343	3 374	10,3
4. Grunty pod lasami	1 125	1 131	1 158	1 142	1 184	1 351	4,1
5. Grunty pod wodami (powierzchniowymi płynącymi i stojącymi)	547	553	554	552	552	554	1,7
6. Nieużytki	280	285	282	282	290	278	0,9
7. Tereny różne	742	739	701	717	696	658	2,0
8. Inne nieujęte w zestawieniu	4 132	4 041	4 061	4 038	3 986	3 928	12,0
Pow. geodezyjna ogółem	32 680	32 680	32 680	32 680	32 680	32 680	100,0

Źródło: Wydział Geodezji UMK oraz *Raporty o stanie miasta za lata 2005-2011*, UMK Kraków.

45% powierzchni miasta. Grunty Skarbu Państwa zajmowały 8303 ha, tj. 25,4% powierzchni miasta, w tym 3232 ha przekazane były w użytkowanie wieczyste. Udział gruntów komunalnych w 2010 r. był najniższy i wynosił 16,6% powierzchni miasta, a wraz z gruntami należącymi do miasta, ale oddanymi w użytkowanie wieczyste stanowił 20,0%. Niewiele ponad 9% zajmowały grunty pozostałych podmiotów, w tym grunty spółdzielni, kościołów i związków wyznaniowych, grunty należące do powiatów oraz województw przekazane w użytkowanie wieczyste³.

W strukturze użytkowania gruntów prawie połowę powierzchni miasta w 2010 r. zajmowały użytki rolne, tj. 45,7%. W badanym okresie nastąpił spadek powierzchni użytków rolnych o 604 ha, tj. o 3,9% na skutek przekwalifikowania ich na tereny budowlane. Wśród użytków rolnych dominowały grunty orne (32%), jednak ich powierzchnia zmniejszyła się od 2005 r. z 10 716 ha do 10 448 ha. Jednocześnie, w strukturze użytkowania gruntów zwiększyła się powierzchnia gruntów zurbanizowanych i zabudowanych, w 2010 r. ich powierzchnia wynosiła 7603 ha, czyli ponad 23% powierzchni Krakowa. W ciągu pięciu lat powierzchnia terenów zabudowanych wzrosła o ok. 2% (tab. 2).

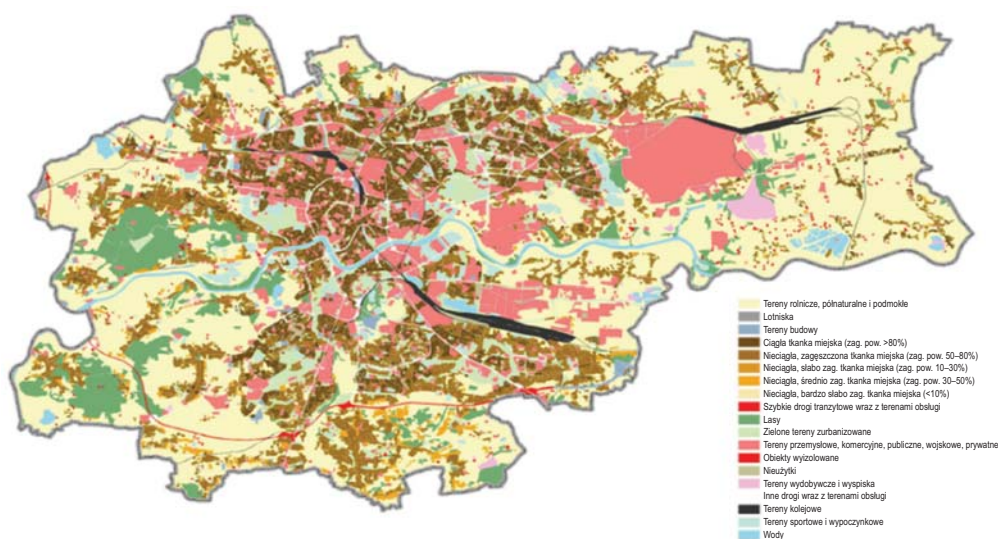
Biorąc pod uwagę grunty zabudowane i zurbanizowane największe zmiany świadczące o wzroście wykorzystania przestrzeni wystąpiły w zakresie terenów mieszkaniowych. W 2005 r. obejmowały one 5555 ha, a w 2010 r. ich powierzchnia wzrosła do 6106 ha, co związane jest przede wszystkim z rozwojem budownictwa mieszkaniowego. Nieznaczny przyrost nastąpił w powierzchni gruntów niezabudowanych zurbanizowanych, które w 2005 r. obejmowały 564 ha, a w 2010 r. ich powierzchnia wzrosła do 615 ha. Z kolei powierzchnia terenów rekreacyjno-wypoczynkowych spadła w badanym okresie. W 2005 r. wynosiła ona 898 ha, a w 2010 r. zajmowały powierzchnię 882 ha (tab. 2).

Niewielkie zmiany zaszły w odniesieniu do terenów komunikacyjnych, których udział w Krakowie wzrósł tylko o 75 ha, tj. zaledwie o 0,2 pkt proc. Powierzchnia terenów pod komunikację w 2010 r. wynosiła łącznie 3374 ha, tj. 10,3% powierzchni miasta, co ma związek z budową obwodnicy Krakowa.

W badanych latach wzrosła w Krakowie ogólna powierzchnia gruntów pod lasami. W 2005 r. pod lasy zajęte było 1125 ha i do 2010 r. powierzchnia ta wzrosła do 1351 ha. Lasy pełnią funkcję rekreacyjno-wypoczynkową dla mieszkańców miasta, co sprzyja poprawie jakości życia i stanu zdrowia społeczności. Udział terenów pod lasami w ogólnej powierzchni miasta wzrósł w badanym okresie od 3,4% w 2005 r. do 4,1% w 2010.

Struktura użytkowania ziemi w mieście nie jest przypadkowa, jest wypadkową działania różnych podmiotów. Istnieją bowiem ogólne prawidłowości rządzące procesem kształtowania się tej struktury. Ma na nią wpływ wiele uwarunkowań, tj. liczba ludności miasta, jego wiek, geneza, lokalizacja, wielkość oraz struktura gospodarcza.

³ Baza danych o gruntach.



Ryc. 2. Podstawowe typy terenów występujących w Krakowie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Urban Atlas*.

Ponadto, na rozmieszczenie terenów oraz ich wielkość, wpływać mogą, m.in.: warunki fizyczno-geograficzne, cechy ludności, takie jak: status materialny, wiek, czy też struktura funkcjonalna miasta [Ziobrowski 1992, s. 47].

4. Dochody z gospodarki nieruchomościami w Krakowie

Konieczność finansowania zadań przez jednostki samorządu terytorialnego determinuje wyposażenie ich w określone źródła finansowe. Wykorzystywane są różnorodne w swej treści instrumenty finansowe istniejące w obrębie sektora publicznego, a także spoza tego sektora. Samorząd miejski wyposażony zostaje również w majątek, z którego władny jest czerpać dochody, stanowiące dochody budżetu miasta [Harańczyk 2010, s. 86].

W analizowanym okresie dochody ogółem budżetu Krakowa zwiększyły się o ok. 68%, odpowiednio z 2 018 173 zł w 2005 r. do 3 348 810 zł w 2010. Podstawowym źródłem są dochody własne, a szczególne miejsce zajmują podatki lokalne. Wysokość dochodów podatkowych miasta zależy w dużej mierze od prowadzonej przez władze samorządowe polityki podatkowej. Największe znaczenie należy przypisać podatkowi od nieruchomości. Jest on najbardziej wydajnym podatkowym źródłem dochodów samorządu lokalnego. W 2010 r. wpływy z podatku od nieruchomości wyniosły 328 486,0 tys. zł, co stanowiło 25,5% dochodów własnych budżetu miasta. W analizowanym okresie wpływy z podatku od nieruchomości wzrosły o ponad 13%.

Tabela 3

Wpływy do budżetu z wybranych tytułów gospodarowania nieruchomościami w latach 2005–2010 w (tys. zł)

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
						tys. zł	w %
1. Podatek od nieruchomości	290 330,3	290 569,9	296 369,1	324 257,3	325 415,9	328 486,0	25,5
• w tym: osoby fizyczne	36 520,9	38 368,8	40 257,2	43 122,2	46 183,8	47 074,5	3,7
• osoby prawne	253 809,4	252 228,1	256 111,9	281 135,1	279 232,1	281 411,5	21,8
2. Podatek rolny	1735,7	1 344,0	1 647,1	2 628,4	2 567,7	1 580,9	0,1
3. Podatek leśny	13,8	15,7	15,8	18,5	17,5	15,2	0,0
4. Podatek od czynności cywilnoprawnych ¹	48 092,0	76 546,0	110 977,0	81 806,0	60 554,0	64 360,0	5,0
5. Oplata skarbowa ²	16 994,9	18 400,1	15 509,7	15 255,8	13 467,8	13 764,8	1,1
6. Oplata targowa	5 046,3	4 580,8	4 365,1	4 314,8	4 214,2	3 821,0	0,3
7. Oplata miejscowa	1 613,7	1 762,4	2 042,7	300,0	8,2	949,3	0,1
8. Oplata planistyczna	0,00	207,1	204,8	3 053,5	-83,8	1 231,0	0,1
9. Przekształcenie prawa użytkowania wieczystego	2 507,1	2 489,5	2 485,8	2 361,3	1 546,8	2 317,2	0,2
10. Dochody z gospodarowania gminnym zasobem nieruchomości							
• sprzedaż działek ³	10 819,0	25 716,0	49 541,2	16 073,9	19 700,2	24 332,2	1,9
• sprzedaż mieszkań komunalnych	11 990,9	16 830,0	4 980,0	2 653,0	17 329,1	28 247,6	2,2

Wyszczególnienie	2005	2006	2007	2008	2009	2010	
						tys. zł	w %
• sprzedaż lokali użytkowych ⁴	-	6320,0	17 335,6	9 758,2	11 546,6	13 680,5	1,1
• sprzedaż garaży	-	1 478,0	586,2	456,0	705,6	287,8	0,02
• dzierżawa	2 434,3	1 459,3	1 812,6	2 431,1	2 968,5	3 312,1	0,3
• użytkowanie wieczyste ⁵	751,7	769,5	650,5	839,8	222,3	728,4	0,06
• użytkowanie	149,1	30,8	26,9	101,5	29,0	37,8	0,003
• trwały zarząd i użyczenie ⁶	1,4	2,3	29,5	114,8	78,1	112,4	0,009
11. Dochody własne ogółem	741 647,0	892 053,0	1 143 521,0	1 131 182,0	1 226 716,0	1 292 366,0	100,0

Źródło: Wydział podatków UJK oraz Raporty o stanie miasta za lata 2005–2011.

- ¹ Kwota ogółem, w tym również od czynności cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości podlegających podatkowi od czynności cywilnoprawnych.
- ² Kwota ogółem, w tym również od opłaty w zakresie działań dotyczących nieruchomości.
- ³ Pozycja obejmuje również wpływy ze sprzedaży nieruchomości zabudowanych.
- ⁴ Na dochód składa się: cena sprzedaży lokalu, cena zbycia udziału w gruncie pod budynkiem, dochód z tytułu służebności.
- ⁵ Pozycja obejmuje tylko wpływy na podstawie umów oddania w użytkowanie wieczyste zawartych w danym roku (pierwsze opłaty roczne z wyłączeniem opłat za użytkowanie wieczyste udziału w gruncie pod budynkiem).
- ⁶ Pozycja obejmuje tylko wpływy z umów dotyczących oddania gruntów w trwały zarząd w danym roku, użyczenie jest formą nieodpłatną. – Brak danych.

W podatku od nieruchomości dominują dochody od osób prawnych, które w 2010 r. stanowiły 85,7% podatku od nieruchomości. Rola pozostałych podatków lokalnych jest zdecydowanie mniejsza. Marginalne znaczenie ma podatek rolny i leśny. W 2010 r. dochody z tych podatków wyniosły odpowiednio 1580,9 i 15,2 tys. zł. Dochody z podatku od czynności cywilnoprawnych w 2010 r. stanowiły ok. 5% dochodów własnych budżetu miasta, przy czym w stosunku do 2005 r. widoczna jest tendencja spadkowa o 0,5 pkt proc.⁴

Dochody do budżetu Krakowa z tytułu opłat lokalnych są niewielkie. Największych wpływów dostarczyła opłata skarbową. W 2010 r. stanowiła ona 1,1% dochodów własnych budżetu Krakowa. W stosunku do 2005 r. nastąpił jednak spadek wpływu z opłaty skarbowej o ok. 23,5%

Zgodnie z *Ustawą o gospodarce nieruchomościami*, nieruchomości stanowiące własność Krakowa mogą być przedmiotem sprzedaży, zamiany, oddania w użytkowanie wieczyste, trwałego zarządu, najmu lub dzierżawy. Największe dochody do budżetu miasta wpłynęły ze sprzedaży mieszkań komunalnych. W 2010 r. była to kwota 28 248 tys. zł., dochód ten w latach 2005-2010 wzrósł o ponad 135%. Wysoki odsetek wpływów z gminnego zasobu nieruchomości pochodził również ze sprzedaży działek. Łączna uzyskana kwota za sprzedaż działek w 2010 r. wyniosła 24 332 tys. zł i wzrosła ponad 2-krotnie w stosunku do 2005 r. Najniższe dochody uzyskało miasto ze sprzedaży 13 garaży w 2010 r. (287,8 tys. zł).

Nieruchomości Krakowa są zarządzane w różny sposób. Największy dochód przyniosły nieruchomości oddane w dzierżawę. Z tego tytułu do budżetu Krakowa w 2010 r. wpłynęła kwota w wysokości 3312,1 tys. zł, co w porównaniu z 2005 r. wykazuje wzrost o 36% (por. tab. 3).

Nieruchomości miasta w użytkowaniu wieczystym w 2010 r. obejmowały 1,06 ha [Raport... 2010]. Ich powierzchnia spadła ponad 7-krotnie w stosunku do 2005 r., zaś dochód z tytułu użytkowania wieczystego zmniejszył się jedynie o 23,3 tys. zł. Za użytkowanie wieczyste gmina miejska Kraków pobiera tzw. pierwszą opłatę w wysokości od 15-25% ceny gruntu ustalonej na przetargu i opłaty roczne opłacane przez użytkownika wieczystego przez cały okres użytkowania nieruchomości [Ustawa z 21 sierpnia 1997].

Nieruchomości oddane w trwały zarząd i użyczenie w analizowanych latach początkowo spadały z 99,5 w 2005 r. do 75,93 ha w 2007, a następnie rosły i w 2008 osiągnęły 122,7 ha. W 2010 r. ponownie miał miejsce znaczny spadek łącznej powierzchni nieruchomości oddanych w trwały zarząd i użyczenie (29,75 ha). Mimo że w badanym okresie 2005-2010 nieruchomości oddane w trwały zarząd i użyczenie spadły 3-krotnie, nastąpił znaczny wzrost dochodów z tego tytułu z 1,4 tys. zł w 2005 r. do 112,4 tys. zł w 2010 r.

⁴ Dochód ten obejmuje również kwoty od podatku od czynności cywilnoprawnych dotyczących nieruchomości.

Tabela 4

Szacunkowy udział przedmiotów opodatkowania podatkiem od nieruchomości w łącznych dochodach, z tego podatku w 2010 r.

Przedmiot opodatkowania	Procentowy udział w dochodach
Grunty związane z prowadzeniem działalności gospodarczej	9,3
Grunty pod jeziorami, zajęte na zbiorniki wodne retencyjne lub elektrowni wodnych	0,0
Grunty pozostałe, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	2,9
Budynki mieszkalne lub ich części	3,4
Budynki lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej oraz budynki mieszkalne lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej	50,9
Budynki lub ich części zajęte na prowadzenie działalności gospodarczej w zakresie obrotu kwalifikowanym materiałem siewnym	0,0
Budynki lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej w zakresie udzielania świadczeń zdrowotnych zajęte przez podmioty udzielające tych świadczeń	0,4
Pozostałe budynki lub ich części, w tym zajęte na prowadzenie odpłatnej statutowej działalności pożytku publicznego przez organizacje pożytku publicznego	2,0
Budowle lub ich części	31,1
Razem	100,0

Źródło: Wydział podatków UMK.

5. Pozafinansowe skutki wyłączenia gruntów rolnych i leśnych z użytkowania

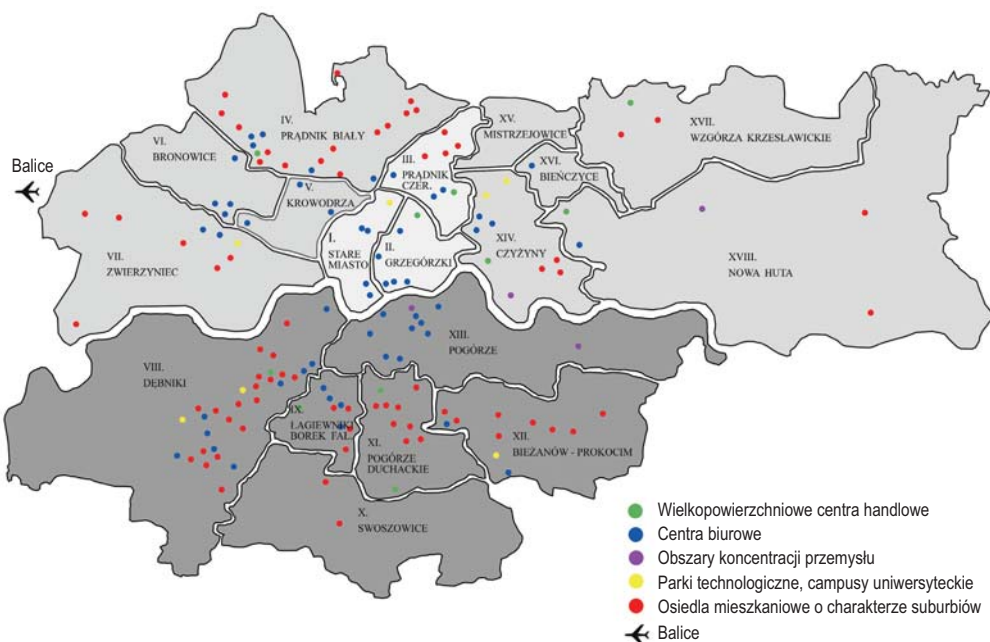
Skutki wynikające ze zmiany użytkowania gruntów rolnych mogą mieć znaczny wpływ zarówno w odniesieniu do gminy, jak i właścicieli gruntów. Największym obciążeniem gminy z tytułu przekształcenia terenów rolnych jest realizacja jednego z zadań własnych samorządu miasta – uzbrojenie terenu pod przyszłe inwestycje. Dla użytkowników przestrzeni istotna jest zmiana kategorii podatku płaconego co-

rocznie oraz dokonywanie opłat planistycznych i adiacenckich, stanowiących opłatę jednorazową.

Do pozafinansowych aspektów gospodarowania przestrzenią należy zaliczyć skutki przestrzenno-krajobrazowe i społeczne. Do skutków przestrzenno-krajobrazowych można zaliczyć takie zmiany w krajobrazie lub przestrzeni, których ocena może być niekiedy bardzo subiektywna. Można tu m.in. wymienić: wzrost intensywności zabudowy (trwała zmiana krajobrazu), podniesienie atrakcyjności gruntów przez zaprojektowanie zieleni, kształtowanie i ochrona ładu przestrzennego, zmiana pierwotnego krajobrazu o charakterze rolniczym, wzrost atrakcyjności turystycznej miasta (regionu), nowy podział lub zmiana przebiegu dotychczasowych granic działek [Łaguna *et al.* 2004, s. 196].

Wśród **skutków społecznych** można wyróżnić m.in:

- **Wzrost standardu życia lokalnej społeczności i atrakcyjności dla inwestorów.** Przez opracowanie planu miejscowego następuje skupienie terenów zabudowy, co umożliwia budowę infrastruktury technicznej. Jednocześnie budowa sieci infrastruktury technicznej powoduje wzrost atrakcyjności dla potencjalnych inwestorów oraz wzrost standardu życia lokalnej społeczności.
- **Rozwój obszaru.** Proces zmiany przeznaczenia terenów rolnych i leśnych często łączy się z rozwojem infrastruktury społecznej. Zaprojektowanie terenów przeznaczonych na cele oświaty i kultury, sportu i rekreacji oraz budowa szkół i obiektów kulturalnych, usługowych i administracyjnych na terenach przekształconych, umożliwia rozwój regionu przez np. zwiększenie możliwości kształcenia na obszarach wiejskich.
- **Stopa bezrobocia.** Aktywizacja obszarów wiejskich przez możliwość gospodarowania nierolniczego oraz jako efekt realizacji inwestycji wynikających z elastycznego dostosowania planu przestrzennego do potrzeb inwestycyjnych może prowadzić do spadku poziomu bezrobocia w regionie.
- **Gospodarcza aktywizacja wsi.** Przez wielofunkcyjny rozwój obszarów wiejskich umożliwia się tworzenie klimatu inwestycyjnego dla rozwoju przedsiębiorstw, tworzenie miejsc pracy i alternatywnych w stosunku do rolniczych źródeł zarobkowania. Dywersyfikacja gospodarki wiejskiej prowadząca w kierunku wielofunkcyjnego rozwoju terenów wiejskich stanowi szansę na osiągnięcie większych dochodów nie tylko przez mieszkańców, ale również przez gminy [*ibidem*, s. 199].
Przemiany struktury funkcjonalno-przestrzennej miast przebiegają w Polsce w kilku głównych kierunkach [Biderman 1998, s. 107], tj.:
 - zwiększenie powierzchni terenów zabudowanych (następuje wypełnianie niewykorzystanych powierzchni na terenach zainwestowanych);
 - uzupełnianie niekompletnych struktur przestrzennych – realizuje się to przez nasycanie niezbędnymi usługami monofunkcyjnych dzielnic mieszkaniowych i śródmiejskich;
 - operacje rewitalizacyjne miast.



Ryc. 3. Ważniejsze krajobrazowe zmiany w przestrzeni Krakowa w latach 2005–2010

Źródło: Opracowanie własne.

Innymi działaniami wpływającymi na zmianę struktury miast polskich są także nowe przedsięwzięcia budowlane w zakresie budynków wielorodzinnych tworzonych z wykorzystaniem nowoczesnej architektury, rozwiązań materiałowych, technologicznych i funkcjonalnych. Jednym z najbardziej zauważanych negatywnych aspektów omawianych zmian jest nieskoordynowana zabudowa terenów podmiejskich, grożąca nieprawidłowemu rozwojowi przestrzennemu ośrodków miejskich.

Przestrzenno-krajobrazowe zmiany przestrzeni Krakowa przedstawiono na ryc. 3.

Sumując, zmiany w przestrzeni miasta dotyczą struktur społecznych i technicznych, w tym także form zabudowy. W wielu polskich miastach zaznacza się jej ekspansja na wolne tereny, dotychczas niezabudowane, a jednocześnie wzrasta odsetek trwale zaniedbanej i zdegradowanej zabudowy. Wynika to m.in. z tzw. luki remontowej, będącej skutkiem powojennych zmian społecznych, a zwłaszcza stosunków własnościowych. Do głównych czynników wywierających obecnie decydujący wpływ na rozwój przestrzenny miast w Polsce należą te, które związane są z zasadami gospodarki rynkowej. Wymienić można cenę ziemi, prywatną własność, politykę podatkową w zakresie budownictwa, działalność budowlaną (zwłaszcza deweloperską). Nowo powstające obiekty budownictwa mieszkaniowego w przeważającej mierze stanowią osiedla zabudowy jednorodzinnej (często o wysokim standardzie), widać natomiast regres budownictwa wielorodzinnego. Wiąże się to z szybko pogłębiającymi się

procesami stratyfikacji polskiego społeczeństwa na warstwy zamożniejsze i uboższe [Więclaw 2000, s. 147–148].

Zakończenie

Odpowiednie zagospodarowanie przestrzenne danego miasta w potrzebne mieszkańcom obiekty o różnorodnych funkcjach, jest jednym z ważnych wyznaczników poziomu życia ludności. Jednocześnie nieruchomości położone na obszarze miasta, stanowiące ich własność oraz własność innych podmiotów, są dla nich ustawowym źródłem dochodów. Z przedstawionych analiz wynika, że 2010 r. przyniósł dla Krakowa znaczne dochody z nieruchomości. Podstawowym składnikiem mienia komunalnego miasta są nieruchomości gruntowe. Kraków jest właścicielem lub współwłaścicielem gruntów o powierzchni ponad 5,8 tys. ha, natomiast w odniesieniu do 91 ha gruntu gminie oraz jednostkom, dla których jest ona organem założycielskim, przysługiwało prawo użytkowania wieczystego. Dochody od nieruchomości stanowiących własność innych podmiotów w Krakowie obejmowały m.in. podatki od nieruchomości, rolnej i leśnej, od czynności cywilnoprawnych, spadków i darowizn, opłaty planistyczne i inne (tab. 3-4). Władze miasta mają bezpośredni wpływ na wysokość dochodów własnych przez uchwalanie stawek podatków i opłat w granicach określonych przepisami prawa oraz stosowanie instrumentów podatkowych w postaci ulg i zwolnień. W 2010 r. w Krakowie, podobnie jak w latach poprzednich, najważniejszym źródłem wpływów w tej grupie dochodów był podatek od nieruchomości oraz wpływ ze sprzedaży biletów komunikacji miejskiej, które stanowiły odpowiednio 9,7% oraz 6,4% wszystkich wpływów budżetowych.

W większości przypadków dochody budżetowe miast z nieruchomości są uzależnione od wartości nieruchomości. Jest to szczególnie widoczne przy dochodach z nieruchomości stanowiących mienie komunalne, gdzie między dochodem miasta z nieruchomości a wartością nieruchomości występuje zależność wprost proporcjonalna. Natomiast przy nieruchomościach stanowiących własność innych podmiotów zależność ta jest nieco inna, dochody np. z podatku od nieruchomości nie zależą od wartości nieruchomości, lecz od sposobu użytkowania i powierzchni nieruchomości, a dochody z opłat adiacenckiej i planistycznej zależą od przyrostu wartości nieruchomości.

Wpływy z nieruchomości są bardzo ważnym składnikiem budżetu wszystkich polskich miast, co powinno być brane pod uwagę szczególnie w sytuacji opracowywania nowych planów zagospodarowania terenów znajdujących się w ich granicach. Plany te mają być gwarantem optymalnego sposobu użytkowania, wolnego od spekulacji rynkowych i innych nacisków ze strony kapitału i potrzeb produkcji, terenów miejskich.

Obok bezpośrednich korzyści finansowych polityki przestrzennej Krakowa, niezwykle istotne są jej pozafinansowe aspekty w postaci skutków przestrzenno-kra-

jobrazowych i społecznych. Mają one duży udział w budowaniu „marki” Krakowa, jaką może być miasto o tak unikalnych walorach kulturowych. Przy zauważalnej inicjatywie podjętej przez władze miasta w celu poprawy sposobu gospodarowania przestrzenią Krakowa nadal istnieje wiele obszarów działania wymagających poprawy, np. wykorzystanie właściwych narzędzi planistycznych skłaniających prywatnych inwestorów do uczestnictwa w efektywnej realizacji strategii rozwoju miasta w zakresie zagospodarowania jego przestrzeni.

Literatura

- Bajerowski T. (red.), 2008, *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*. Uniw. Warmińsko-Mazurski, Olsztyn.
- Baza danych o gruntach dla budownictwa mieszkaniowego*, www.mprn.pl.
- Biderman E., 1998, *Problemy i kierunki przemian struktury przestrzenno-funkcjonalnej dużych miast w Polsce w okresie transformacji systemowej*, [w:] *Przemiany społeczno-gospodarcze Polski lat dziewięćdziesiątych*, J. Parysek, H. Rogacki (red.). Poznań.
- Cymerman J., 2001, *Aktywna gospodarka nieruchomościami w gminie. Prawo. Instrumenty. Dochody gmin*. Politechnika Koszalińska, Koszalin.
- Gaczek W. M., 1992, *Proces zmian użytkowania terenów w regionie miejskim na przykładzie Poznania*. Zeszyty Naukowe AE, Poznań.
- Harańczyk A., 2010, *Samorząd terytorialny. Organizacja, gospodarka*. Wyd. UE w Krakowie, Kraków.
- Kałkowski L. (red.), 1993, *Badania nad doskonaleniem instrumentów polityki w dziedzinie gospodarowania mieniem komunalnym*. AE, Kraków, masz.
- Łaguna T. M., Łaguna D., Lenzion M., 2004, *Identyfikacja skutków uchwalania i realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, [w:] *Ekonomiczne aspekty gospodarki przestrzennej*. T. I, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok.
- Raporty o stanie miasta za lata 2005-2011*, UMK, Kraków.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Dz. U. z 2003 r., Nr 164, poz. 1587.
- Ślódczyk J., 2003, *Przebieg miasta i jej przeobrażenia*. Wyd. Uniwersytetu Opolskiego, Opole.
- Urban Atlas*. <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/urban-atlas>.
- Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami*, tekst jednolity Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651.
- Ustawa z 27 kwietnia 2001 r., Prawo ochrony środowiska*, tekst jednolity Dz. U. z 2008 r. nr 25, poz. 150.

Ustawa z 23 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity
Dz. U. z 2012, Nr 0, poz. 647.

Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, tekst jednolity
Dz. U. z 2010 r., Nr 80, poz. 526.

Ustawa z 9 czerwca 2011 r. Prawo geologiczne i górnicze, Dz. U., Nr 163, poz. 981.

Więclaw J., 2000, *Suburbia w przestrzeni Krakowa*, [w:] *Człowiek i przestrzeń*. UJ, Kraków.

Ziobrowski Z., 1992, *Mierniki jakości przestrzeni miejskiej*. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.