http://dx.doi.org/10.18778/7969-795-3

Polityka przestrzenna w Polsce

Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

Ekonomia

Polityka przestrzenna w Polsce

Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe

Cezary Brzeziński

WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2015

Cezary Brzeziński – Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Katedra Gospodarki Regionalnej i Środowiska, 90-214 Łódź, ul. Rewolucji 1905 r. nr 39

RECENZENT
Tadeusz Kudłacz

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ
Katarzyna Gorzkowska

SKŁAD I ŁAMANIE
Munda – Maciej Torz

PROJEKT OKŁADKI
Stämpfli Polska Sp. z o.o.
Zdjęcie wykorzystane na okładce: © Shutterstock.com

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2015

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
Wydanie I. W.06947.15.0.M

Ark. wyd. 11,3; ark. druk. 12,875

ISBN 978-83-7969-795-3
e-ISBN 978-83-7969-796-0

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego
90-131 Łódź, ul. Lindleya 8
www.wydawnictwo.uni.lodz.pl
e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl
tel. (42) 665 58 63

Spis treści

Wstęp 7

Rozdział I
Ład przestrzenny w aspekcie ekonomicznym i jego znaczenie 13
1. Pojęcie przestrzeni i ładu przestrzennego 13
1.1. Przestrzeń i jej cechy 13
1.2. Istota ładu przestrzennego i jego przejawy 18
2. Ład przestrzenny jako kategoria ekonomiczna 22
3. Znaczenie ładu przestrzennego w gospodarce 31

Rozdział II
Instytucjonalne uwarunkowania funkcjonowania gospodarki 37
1. Ekonomia instytucjonalna – zarys nurtu 37
2. Rola oraz znaczenie państwa i prawa w gospodarce 41
3. Teoria praw własności 48
4. Teoria kosztów transakcyjnych 52
5. Procesy polityczne w ujęciu instytucjonalnym 56
6. Ekonomiczna analiza prawa (*Law & Economics*) 59

Rozdział III
System planowania przestrzennego w Polsce 69
1. Podstawy teoretyczne planowania przestrzennego 69
1.1. Podstawowe pojęcia gospodarki przestrzennej 69
1.2. Pojęcie polityki przestrzennej i jej cele 72
2. Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego w Polsce 76
2.1. Planowanie przestrzenne w Polsce przed II wojną światową 76
2.2. Planowanie przestrzenne w okresie 1945–1989 79
2.3. Planowanie przestrzenne w Polsce po 1990 roku 80
3. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej 84
3.1. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej na poziomie lokalnym 85
3.2. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej na poziomie wojewódzkim 92
3.3. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej na poziomie krajowym 93

4. Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego 94

Rozdział IV
Skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego w ujęciu instytucjonalnym 105
1. Cel i zakres rozważań oraz wyjaśnienia terminologiczne 105
2. Skutki finansowe uchwalenia i realizacji planu miejscowego jako koszty środowiska instytucjonalnego 112
2.1. Skutki finansowe wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niebędących pod kontrolą gminy 112
2.2. Skutki finansowe wynikające ze świadomej polityki przestrzennej gminy 117
2.2.1. Wpływy z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego 117
2.2.2. Wydatki wynikające z uchwalenia i realizacji planu miejscowego 127
3. Skutki finansowe planowania przestrzennego jako koszty porządku instytucjonalnego 132

Rozdział V
Skutki finansowe systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym – wyniki badań 135
1. Cel i zakres badań 135
2. Ocena wpływu ram prawnych uchwalenia i realizacji planu miejscowego na sytuację finansową gmin – opinia władz lokalnych wraz z analizą finansową 140
2.1. Ocena ram prawnych uchwalenia i realizacji planu miejscowego pod względem generowania wydatków 140
2.2. Ocena ram prawnych uchwalenia i realizacji planu miejscowego pod względem generowania dochodów 153
3. Ocena prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu wspomagającego proces decyzyjny w planowaniu przestrzennym 165
4. Propozycje zmian w prawie planowania przestrzennego w celu poprawy efektywności ekonomicznej 169

Zakończenie 179

Bibliografia 183

Załącznik – formularz ankiety 197

Summary 203

Spis tabel 205

Od Redakcji 207

Wstęp

Ład przestrzenny stanowi szczególną wartość dla żyjącego i gospodarującego w przestrzeni człowieka. Stanowi najważniejszy cel, jaki stawia się gospodarce przestrzennej. Przestrzeń tworzy otoczenie jego mieszkania, domu. Przestrzeń ta może być przyjazna, wroga, ciekawa, odpychająca. Może zachęcać do przebywania w danym miejscu lub wywoływać chęć opuszczenia jej jak najszybciej.

W przestrzeni znajdują się miejsca pracy. Od tego, jak ona jest zorganizowana, zależy ile czasu spędzamy w podróży do/z pracy. Wpływa ona na koszty funkcjonowania firm, jakość życia mieszkańców obszarów położonych wokół tych zakładów. Inne wymagania dotyczące przestrzeni będą miały duże zakłady produkcyjne, a inne małe firmy sprzedające artykuły codziennego użytku czy firmy usługowe.

Ujmując rzecz szerzej, możemy stwierdzić, że jakość przestrzeni wpływa na funkcjonowanie miast. Dzięki jej właściwej organizacji miasta dysponują dużą ilością otwartych terenów zielonych, atrakcyjnymi przestrzeniami publicznymi w centrach miast, takimi jak skwery, place, deptaki. Dzięki niej miasto posiada zarówno rezerwę terenów inwestycyjnych, jak i otwarte obszary wokół niego, tak istotne dla wypoczynku mieszkańców czy poprawy warunków klimatycznych. Ona sprawia, że zgodnie z ideą zrównoważonego rozwoju staramy się chronić tereny otwarte przed żywiołową zabudową, pamiętając o tym, iż na nas historia się nie kończy, a po nas przyjdą nowe pokolenia.

Dzięki prawidłowemu ukształtowaniu przestrzeni możemy chronić jej walory przyrodnicze, ograniczać antropopresję, stworzyć warunki do ochrony zabytków architektury, układów urbanistycznych czy walorów krajobrazowych.

Obserwacja procesów przestrzennych w Polsce – postępującej degradacji krajobrazów naturalnych, procesów żywiołowego rozlewania się miast, rozpraszania zabudowy na terenach wiejskich, przeznaczania

terenów zalewowych pod zabudowę, degradacji terenów parków krajobrazowych, zawłaszczania linii brzegowej rzek i jezior, realizacji zabudowy niedopasowanej pod względem architektonicznym do już istniejącej, wprowadzającej dysharmonię w przestrzeni – zrodziła pytanie: dlaczego tak się dzieje? Jakie są tego przyczyny? Czemu, mimo ukazywania w literaturze przedmiotu negatywnych skutków przestrzennych, ekologicznych, ekonomicznych, społecznych i innych, proces degradacji przestrzeni nadal się odbywa?

Impulsem do podjęcia tematu niniejszej publikacji były osobiste zainteresowania autora skutkami zjawiska żywiołowego rozlewania się miast. Szczególnie cenna była lektura *Raportu. Miasto za miastem*[1] pod redakcją K. Kamienieckiego i pracy S. Kozłowskiego *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*[2], zaś doprecyzowanie prezentowanej w rozprawie tematyki nastąpiło po zapoznaniu się z materiałami z konferencji w Warszawie w 2011 r. „Finansowe skutki polskiego systemu gospodarowania przestrzenią" oraz referatów przedstawionych na konferencji w Poznaniu 5 grudnia 2013 r. „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju"[3].

W literaturze polskiej niewiele jest publikacji omawiających skutki finansowe planowania przestrzennego. Do najważniejszych zaliczyć trzeba *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*[4], *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*[5], *Analizę stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*[6] oraz *Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych* T. Kudłacza[7]. Jednak nie poka-

1 K. Kamieniecki (red.), *Raport. Miasto za miastem*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002.

2 S. Kozłowski (red.), *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. II, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Lublin–Warszawa 2006.

3 http://www.mpu.pl/konf2013.php (dostęp: 23.05.2014).

4 A. Olbrysz, J. Koziński, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, materiały konferencyjne: „Finansowe skutki polskiego systemu gospodarowania przestrzenią", Warszawa 2011.

5 A. Kowalewski *et al.*, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013.

6 P. Śleszyński *et al.*, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2014.

7 T. Kudłacz, *Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych*, [w:] A. Nowakowska, *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

zują one dokładnych zależności pomiędzy poszczególnymi przepisami prawa a ich skutkami ekonomicznymi. Prezentowana monografia stara się wypełnić tę lukę.

Również w literaturze zagranicznej brakuje opracowań na ten temat, gdyż wspomniane problemy zostały przez władze publiczne w krajach „starej" Unii Europejskiej rozwiązane blisko 50 lat temu i obecnie literaturę przedmiotu zajmują zagadnienia zupełnie innej natury[8]. Ponadto, nastąpiło to zanim nurt ekonomicznej analizy prawa zainteresował się problematyką planowania przestrzennego, dlatego nie udało się znaleźć opracowań omawiających ten problem z punktu widzenia *Law & Economics*.

Przekonanie o tym, że negatywne skutki planowania przestrzennego wynikają z obowiązującego prawa, skłoniło do wykorzystania w badaniu tego problemu podejścia instytucjonalnego. Uznano, że trzeba dokonać ekonomicznej analizy prawa poprzez zbadanie zależności pomiędzy obowiązującymi rozwiązaniami ustawowymi i – co bardzo ważne – ich interpretacjami przez sądy administracyjne a skutkami finansowymi, jakie one niosą.

W pracy przyjęto następujące tezy: ład przestrzenny jest dobrem publicznym, którego najważniejszym instrumentem wdrażania jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Uchwalanie i wdrażanie planów miejscowych generuje koszty samorządów lokalnych, a ramy instytucjonalne planowania przestrzennego powinny – poprzez instrumenty finansowe – zachęcać je do uchwalania planów.

Hipoteza niniejszej rozprawy brzmi: ramy instytucjonalne planowania przestrzennego obowiązujące od 2003 r., poprzez istniejący system instrumentów finansowych, nie stymulują władz lokalnych do uchwalania planów miejscowych.

Podstawowym celem pracy jest wskazanie uwarunkowań instytucjonalnych planowania przestrzennego w Polsce zniechęcających do uchwalania planów miejscowych i niewymuszających zachowania ładu przestrzennego, a także wskazanie przyczyn prawnych ograniczających dochody gmin z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych oraz generujących wydatki, których można uniknąć. Niezmiernie istotne jest pokazanie zależności pomiędzy obowiązującym prawem a skutkami ekonomicznymi, które wywołuje.

Tak sformułowany cel rzutuje na układ monografii, która składa się z pięciu rozdziałów, wstępu i zakończenia.

---

8 Szerzej o systemie planowania przestrzennego w krajach Unii Europejskiej, w tym o zasadach finansowania w: V. Nadin *et al.*, *The EU compendium of spatial planning systems and policies. Regional development studies*, European Union. Regional Policy and Cohesion, 28 European Commission, Luxembourg 1997.

Rozdział pierwszy zawiera rozważania na temat przestrzeni i ładu przestrzennego. Przedstawiono koncepcje ukazujące, w jak różnorodny sposób może być przedstawiana przestrzeń, w zależności od punktu widzenia, a także co rozumie się pod pojęciem „ład przestrzenny" i jakie składowe wyróżnia się w jego obrębie. Ponadto określono cechy ładu przestrzennego, które upoważniają do zdefiniowania go jako dobra publicznego. Wskazano i podkreślono znaczenie pozytywnych efektów zewnętrznych, które on wywołuje oraz konieczność ich internalizacji. Rozdział zamykają spostrzeżenia na temat znaczenia ładu przestrzennego w gospodarce człowieka.

W drugim rozdziale skoncentrowano się na instytucjonalnym ujęciu gospodarki. Pokrótce przedstawiono genezę tego nurtu ekonomicznego, pojęcie instytucji oraz najważniejsze teorie ekonomiczne wchodzące w skład nowej ekonomii instytucjonalnej. Opisano rolę i znaczenie państwa w gospodarce, a także jego koncepcje sformułowane przez D. Northa oraz J. Buchanana. Szczególną uwagę zwrócono na prawo i praworządność jako podstawowe elementy, wpływające m.in. na zwiększenie efektywności ekonomicznej, ograniczenie kosztów transakcyjnych, a przez to na wzrost gospodarczy, co znajduje potwierdzenie w pracach takich autorów, jak R. J. Barro, L. Hoskins i A. I. Eiras, L. P. Feld czy S. Voght. Omówienie tych zagadnień umożliwiło przejście do kolejnego istotnego wątku, jakim są prawa własności. Przedstawiono cechy tych praw oraz różnice między własnością prywatną a publiczną. Wyjaśnienie problematyki praw własności otworzyło drogę do zarysowania teorii kosztów transakcyjnych, ich znaczenia w gospodarce i doniosłości teorematu R. H. Coase'a w ograniczaniu tych kosztów w przypadku m.in. dóbr publicznych. Zostały omówione rodzaje kosztów transakcyjnych. Przy prezentacji teorii ekonomicznych funkcjonujących w ramach nowej ekonomii instytucjonalnej niezmiernie ważne było przedstawienie czynników politycznych wpływających na gospodarkę, stąd w dalszej części rozdziału została omówiona teoria wyboru publicznego, ze szczególnym uwzględnieniem teorii pogoni za rentą. Podkreślono negatywne konsekwencje działań politycznych opisywanych przez tę teorię. Wskazanie ekonomicznych, prawnych i politycznych czynników wpływających na gospodarkę w ujęciu instytucjonalnym pozwoliło na zakończenie tego rozdziału pracy omówieniem najnowszego ruchu/nurtu w ramach NEI, jakim jest ekonomiczna analiza prawa. Przedstawiono prekursorów, najważniejsze szkoły tego nurtu i najważniejsze problemy poruszane w jego ramach.

Celem trzeciego rozdziału było przybliżenie pojęcia gospodarki i polityki przestrzennej oraz planowania przestrzennego. Nakreślono najważniejsze cele, jakie przyświecają gospodarce przestrzennej, cele i zasady polityki przestrzennej oraz to, czym jest planowanie przestrzenne.

W kolejnym kroku omówiono uwarunkowania prawne planowania przestrzennego w Polsce, jego historię i zmiany, jakie w nim zachodziły – ze szczególnym uwzględnieniem przekształceń po transformacji ustrojowej. Przedstawiono obecnie obowiązujący system planowania przestrzennego, podmioty odpowiedzialne za planowanie przestrzenne oraz instrumenty planowania funkcjonujące na poszczególnych poziomach administracyjnych. Uwzględniając temat pracy, dużo uwagi poświęcono omówieniu zakresu i procedurze uchwalania aktów planistycznych na poziomie lokalnym. Rozdział zamyka charakterystyka dokumentu obligatoryjnie tworzonego w procesie uchwalania planu, jakim jest prognoza skutków finansowych jego uchwalenia.

Omówione dotychczas rozdziały tworzą teoretyczną podbudowę pracy. Kolejne dwa natomiast mają charakter empiryczny.

Rozdział czwarty rozpoczyna się przeglądem literatury polskiej i zagranicznej z zakresu planowania przestrzennego w ujęciu instytucjonalnym. Przedstawiono najważniejszych autorów i najnowsze prace na ten temat. W następnym etapie dokonano – w ujęciu instytucjonalnym – podziału skutków finansowych planowania przestrzennego wynikających ze środowiska oraz porządku instytucjonalnego. W omówieniu skutków uwarunkowań środowiska instytucjonalnego podkreślono konsekwencje tych, które występują na poziomie lokalnym, a na które władze gmin nie mają prawie żadnego wpływu, zaś szczegółowo omówiono te będące efektem celowych działań samorządu. Poddano analizie wszystkie zapisy, które w zamyśle ustawodawcy miały generować dochody i wydatki dla gmin z tytułu prowadzonej polityki przestrzennej. Poprzez szczegółową analizę prawa planowania przestrzennego, z obowiązującą jego wykładnią stosowaną w sądach administracyjnych, wskazano na wady prawne systemu planowania przestrzennego w stymulowaniu ładu przestrzennego.

Ostatni, piąty rozdział przedstawia wyniki badań ankietowych przeprowadzonych wśród gmin, polegających na zebraniu opinii dotyczących systemu planowania przestrzennego w Polsce i jego skutków ekonomicznych dla samorządów lokalnych. Badaniu poddano wszystkie gminy w kraju, spośród których co najmniej 30% powierzchni jest objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, uchwalonymi na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., gdyż dopiero w tej ustawie pojawił się obowiązek opracowania skutków finansowych uchwalenia takiego planu. Przyjęte założenia spełniało 491 gmin. Do wszystkich, w kolejnym etapie badań, wysłano formularz ankiety, która służyła ocenie instytucjonalnych ram planowania przestrzennego pod względem ich skutków finansowych dla samorządów lokalnych. Otrzymano 377 odpowiedzi. Dla gmin, które odpowiedziały, korzystając z danych statystycznych zawartych na stronach internetowych

Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, wyselekcjonowano niezbędne informacje dotyczące skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Następnie zestawiono dane finansowe z udzielonymi odpowiedziami, badając zależności między nimi. Ponadto, w badaniu ankietowym zapytano o wykorzystanie przez gminy prognoz skutków finansowych uchwalenia planów w konstruowaniu budżetu gminy oraz o ich użyteczność. Poproszono o przedstawienie własnych propozycji zmierzających do poprawy systemu planowania przestrzennego.

Pracę zamykają wnioski wysnute z przeprowadzonych badań i analiz. Wskazano najważniejsze skutki ekonomiczne wynikające z obowiązującego prawa, które rzutują na pogłębiający się chaos przestrzenny w kraju.

W opracowaniu wykorzystano metody analizy opisowej i dedukcji oraz podstawowe metody analizy statystycznej. Badanie zagadnień dotyczących skutków finansowych planowania przestrzennego wymagało zastosowania metod jurydycznych, statystycznych oraz uwzględnienia wpływu decyzji politycznych na te skutki.

Przyjęty układ pracy pozwolił na sformułowanie argumentów umożliwiających weryfikację założonej hipotezy.

Wykorzystano literaturę polską i zagraniczną przedmiotu, starając się dotrzeć do jak najnowszych publikacji.

Rozdział I

Ład przestrzenny w aspekcie ekonomicznym i jego znaczenie

1. Pojęcie przestrzeni i ładu przestrzennego

1.1. Przestrzeń i jej cechy

Pojęcie przestrzeni jest terminem powszechnie używanym. Według *Małego słownika języka* polskiego jest to nieskończony, nieograniczony obszar trójwymiarowy[1]. Jest to pojęcie uniwersalne, ponieważ przestrzeń można zdefiniować jako sposób istnienia materii. Definicja taka, bardzo ogólna i w znacznym stopniu teoretyczna, jest mało użyteczna w praktycznym lub potocznym rozumieniu. Jednak przestrzeń, jako niejednoznacznie definiowalna, jest jednocześnie tworem doskonale wyobrażalnym. Jest też nierozerwalnie związana zarówno z teoretycznymi, jak i praktycznymi aspektami życia, nie istnieje bowiem żadne prawo fizyki, które nie wymagałoby pojęcia przestrzeni, nie istnieje żadna praktyczna działalność człowieka, która nie byłaby „zanurzona" w przestrzeni oraz w czasie, który jest traktowany jako jeden z jej wymiarów[2].

Przestrzeń odznacza się pewnymi cechami. B. Malisz wyróżniał ograniczoność, opór i zróżnicowanie[3].

Przestrzeń jest ograniczona, co wynika z ograniczonej wielkości planety i struktury poszczególnych jej komponentów. Jest jednym z czterech

---

1 S. Skorupka, H. Aderska, Z. Łempicka, *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969, s. 658.

2 T. Bajerowski, *Przestrzeń – jej cechy i struktura*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010, s. 9.

3 Malisz B., *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 49–57 za: A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK, Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 193–194.

dóbr rzadkich i ograniczonych, którymi rozporządza człowiek (obok materii, energii i czasu). Przestrzeń w coraz większym stopniu staje się dobrem rzadkim i należy nią przezornie gospodarować, ponieważ nie można jej zastąpić i nie może być powiększona w procesie produkcji. R. Domański podkreślał fakt, że przestrzeń – jako dobro rzadkie – jest obiektem silnej konkurencji. Konkurencja o ziemię odgrywa szczególnie ważną rolę lokalizacyjną na obszarach, na których różne działalności wykazują tendencję do koncentrowania się. Występuje więc wysoki popyt na obszary o dobrych glebach, klimacie i łatwym dostępie do innych terenów oraz na miejsca, w których rozwijają się aglomeracje miejskie pod wpływem lokalnych korzyści zewnętrznych. Ceny, które są miarą popytu w konkurencji o ziemię, zmieniają się wraz jakością i dostępnością. Najwyższy poziom osiągają na obszarach miejskich.

Kolejną cechą przestrzeni jest opór, jaki stawia działalności ludzkiej. Im dalej lub głębiej jest położone jakieś miejsce, tym więcej potrzeba czasu, energii i środków, by do niego dotrzeć lub wykonać określone zadanie w danym miejscu. Z ekonomicznego punktu widzenia oznacza to, że intensywność zagospodarowania i wykorzystania przestrzeni jest funkcją dostępności komunikacyjnej oraz postępu technicznego ludności. Przestrzeń jest potrzebna do prowadzenia działalności społeczno-gospodarczej – stąd dążenie do jej posiadania i pokonywania naturalnego oporu w celu jej udostępnienia do spełniania określonych funkcji w działalności ludzkiej.

Trzecią cechą przestrzeni jest jej zróżnicowanie pod względem cech naturalnych i antropogenicznych. Przestrzeń nie jest jednorodna, gdyż jest wypełniona elementami, ciałami, komponentami itp. Ponadto niektóre fragmenty przestrzeni, a także jej elementy, mają charakter unikatowy lub wyczerpywalny.

J. J. Parysek, obok wspomnianej już ograniczoności, wyróżniał wśród cech przestrzeni jej publiczny charakter oraz wartość.

Publiczny charakter przestrzeni oznacza jej dostępność oraz swobodę korzystania z jej właściwości w granicach określonych prawem, normami i regułami życia społecznego. Wartość wynika z ceny, jaką przestrzeń posiada. Na cenę wpływają m.in. takie czynniki, jak: właściwości środowiska przyrodniczego, położenie geograficzne konkretnego terenu, jego zagospodarowanie, położenie w układzie społeczno-gospodarczym i przestrzenno-strukturalnym miejscowości czy regionu, funkcja, jaką danej działce nadaje miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, podatność przestrzeni na przekształcenia, a zwłaszcza możliwość dostosowania jej do potrzeb konkretnego użytkownika. W warunkach gospodarki rynkowej o wartości przestrzeni – szczególnie takiej, której synonimem jest wyraz pieniężny – decyduje znacząco rynek nierucho-

mości kształtowany przez popyt na teren i podaż działek oferowanych do sprzedaży. W tym przypadku będąca wyrazem wartości terenu jego cena jest określana przede wszystkim przez popyt i podaż ziemi na danym lokalnym rynku nieruchomości. Ze względu na to, że popyt na przestrzeń systematycznie wzrasta, zwłaszcza korzystnie położoną i dostępną oraz o określonych właściwościach, rynek jest tym czynnikiem, który ostatecznie decyduje o wartości przestrzeni. Jej wartość zaś jest tym wyższa, im bardziej właściwości terenu (szeroko rozumiane) stają się zbieżne z właściwościami poszukiwanymi czy oczekiwanymi[4].

W literaturze wyróżnia się wiele aspektów przestrzeni. Możemy mówić o przestrzeni ekonomicznej, ekologicznej czy kulturowej.

Przestrzeń ekonomiczną definiuje się jako odwzorowującą wszystkie ekonomiczne wymiary rzeczywistości. Jest to część przestrzeni geograficznej lub nawet część przestrzeni planistycznej, w której człowiek żyje i stale lub okresowo prowadzi swoją działalność produkcyjną, usługową, konsumpcyjną i społeczną. Ekologiczną możemy nazwać wyidealizowaną przestrzeń, w której szeroko rozumiane procesy i prawa o charakterze naturalnym dominują nad wpływami o charakterze antropogenicznym[5].

Pojęcie przestrzeni kulturowej stosował J. Kołodziejski[6], określając w ten sposób przestrzeń będącą wynikiem współzależności człowieka i środowiska przyrodniczego oraz zmian, które dokonują się w ten sposób w przestrzeni geograficznej. W ramach procesu przekształceń powstają trwałe wartości kultury materialnej społeczeństwa, których struktura przestrzenna stanowi integralną część przestrzeni kulturowej[7]. Pojęcie to może być rozumiane jako szczególny rodzaj śródmiejskich przestrzeni publicznych, charakteryzujący się występowaniem wartości dziedzictwa kulturowego lub dóbr kultury współczesnej, a także istniejących lub potencjalnych możliwości kreacji funkcji kulturotwórczych (w tym obiektów poprzemysłowych ulokowanych w obszarze śródmiejskim). Mogą to być zespoły obiektów, wnętrza urbanistyczne lub ciągi ulic. Przestrzenie

---

4 J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007, s. 22–24.

5 T. Bajerowski, *Podstawowe pojęcia i istota przestrzeni planistycznej*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego…*, s. 11–12.

6 J. Kołodziejski, *Wprowadzenie*, [w:] T. Parteka (red.), *Przestrzeń kulturowa w planowaniu przestrzennym*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1989, z. 142.

7 D. Pazder, *Krystalizacja przestrzenno-społeczna śródmiejskich przestrzeni kulturowych jako czynnik wzrostu atrakcyjności miasta na przykładzie wybranych miast Wielkopolski*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych" 2011, t. VII, s. 46–47.

kulturowe obejmują pewien fragment obszaru śródmieścia, który pozostaje lub będzie pod wpływem oddziaływania istniejącej lub potencjalnej funkcji kulturotwórczej. Termin ten obejmuje też przestrzenie zabudowy wiejskiej, mogącej charakteryzować się wyżej wymienionymi cechami.

Przestrzeń jako kategorię ekonomiczną rozpatrywał również L. H. Klaassen, pisząc:

> otwarta przestrzeń. Możemy się nią cieszyć bez konieczności bezpośredniego płacenia za to, jednak nie bez poświęcenia czegoś. Aby dotrzć do otwartej przestrzeni, musimy poświęcić ileś wysiłku i czasu, a często również – […] pieniędzy. […] Wysiłek, czas i koszty z tym związane tworzą cenę, jaką płacimy za cieszenie się naturalnym krajobrazem. Jeśli przyjmiemy taki punkt widzenia, to szkody wyrządzane naszemu środowisku oznaczają, że będziemy musieli pokonywać większe odległości, aby móc cieszyć się otwartą przestrzenią, i płacić więcej w kategoriach czasu, wysiłku i pieniądza. Tak więc szkoda wyrządzona środowisku nie zmienia otwartej przestrzeni z dobra wolnego w dobro ekonomiczne; ona już była dobrem ekonomicznym, z którego korzystanie wymagało pewnych poświęceń[8].

R. Domański, omawiając ograniczoność i rzadkość przestrzeni, podkreślał, że nie może bez ograniczeń podlegać prawom rynku, a na działanie tych praw powinny być nakładane regulatory prawne i administracyjne. Dzięki temu powstaje rynek regulowany, sprzyjający ekonomicznej racjonalności, a jednocześnie chroniący interes społeczny. Bardzo duże znaczenie autor ten przykładał do ustanowionego prawa i środków jego egzekwowania, które zapewniałoby wykorzystanie przestrzeni zgodnie z ogólnospołecznym interesem. Twierdził, że pokolenia starsze powinny przekazywać pokoleniom młodszym przestrzeń w stanie umożliwiającym dalszy rozwój jednostkowy i społeczny[9].

Przestrzeni w aspekcie ekonomicznym szczególnie dużo uwagi poświęcił T. Markowski. W jego przekonaniu przestrzeń nieprzetworzona przez człowieka jest dobrem wolnym (naturalnym – *commons*). Jak podkreślał, w praktyce w większości krajów rozwiniętych gospodarczo nie mamy już przestrzeni nieprzetworzonej, a zatem jest to produkt (dobro) cywilizacyjny i ma cechy dobra mieszanego, tj. zarówno publicznego, jak i prywatnego. Prywatność wynika z faktu, iż z jej użytkowaniem zawsze łączą się efekty zewnętrzne i wewnętrzne, zaś wśród jej użytkowników poja-

---

8 L. H. Klaassen, *Myśl i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1988, s.184

9 R. Domański, *Gospodarka przestrzenna. Podstawy teoretyczne*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 30–31.

wiają się w różnym stopniu konkurencyjność i wykluczalność. Ponadto przestrzeń ujawnia się w odmiennych formułach. Jej cechy przejawiają się w sposób złożony: przestrzeń jako taka, sama w sobie oraz jako zasób integralnie związany z innym zasobem ekonomicznym – wówczas przestrzeń jest produktem (dobrem) stowarzyszonym[10]. Podobnie T. Markowski wypowiadał się o przestrzeniach publicznych[11]. Twierdził, że przestrzeń warunkuje byt i dostęp do czynników niezbędnych do życia. W niej realizuje się kluczowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (*primary goods*). Przestrzeń jest zawłaszczana przez właścicieli i innych jej użytkowników, co powoduje, że dobra nie są równo dostępne. Bazując na teorii sprawiedliwości, autor ten dochodzi do wniosku, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji dóbr wspólnie użytkowanych, ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej, zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. Przestrzeń, w której żyje człowiek, to podstawowe dobro naturalne, które przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z rożnymi dobrami i kosztami społecznymi. W tym rozumieniu przestrzeń jest kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Podstawowym prawem konstytucyjnym musi być więc prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni[12].

Alokacja ziemi – ze względu na publiczny charakter przestrzeni – oparta jedynie na maksymalizacji indywidualnego zysku, nawet gdyby konkurencja działała sprawniej niż dotychczas, nie prowadziłaby do struktury użytkowania optymalnej z punktu widzenia społecznego – a nawet do maksymalizacji produktu krajowego brutto, nie mówiąc już o spełnieniu bardziej złożonych kryteriów wyrażających dobrobyt społeczny. W tej dziedzinie niezbędna jest interwencja publiczna po to, aby alokacja uwzględniała szeroki zakres kosztów i korzyści, które ten mechanizm ignoruje[13].

---

10 T. Markowski, D. Drzazga, *Ogólna koncepcja instrumentów zarządzania procesami suburbanizacji w obszarach metropolitalnych*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005, s. 215.

11 T. Markowski, *Przestrzeń publiczna i jej zawłaszczanie w świetle teorii efektów zewnętrznych – wskazania i kierunki budowania systemu interwencji ze strony władz publicznych*, [w:] A. Harańczyk, T. Kudłacz (red.), *Wyzwania regionalnego i przestrzennego rozwoju Polski na początku XXI wieku*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010, s. 35.

12 T. Markowski, *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, [w:] F. Kuźnik, *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CLIII, Warszawa 2013, s. 13–14.

13 Ibidem, s. 65.

1.2. Istota ładu przestrzennego i jego przejawy

Według *Małego słownika języka polskiego* ład oznacza harmonijny porządek, uregulowany układ, zaś określenie „bez ładu i składu" jest synonimem „nieporządnie, byle jak, bezładnie"[14]. W rozważaniach J. J. Paryska ład to uporządkowanie określonych elementów w przestrzeni w sposób, który odwzorowuje pewną harmonię, strukturę, spójnię, jedność, a często hierarchię branych pod uwagę elementów. Ład jest stanem uporządkowania obiektów materialnych, który poddaje się działaniu ludzkiemu i który jest wynikiem tych działań. Podejmowane działania, najczęściej o charakterze racjonalnym, mogą wiec prowadzić do poprawy ładu (np. zrobienie ładu, zaprowadzenie ładu, przywrócenie ładu, zachowanie ładu), a inne – nieracjonalne czy nierozważne – do jego pogorszenia, zakłócenia, naruszenia itp.[15]

Zdaniem T. Markowskiego ład przestrzenny, podobnie jak społeczny, gospodarczy i przyrodniczy, traktowany jest jako wyodrębniony podsystem złożonego megaporządku przestrzennego[16]. Jest on również zaliczany do ładu zintegrowanego[17].

Pojęcie ładu przestrzennego doczekało w polskiej literaturze wielu definicji, różniących się w zależności od akcentów, na które kładli nacisk ich autorzy.

Nawiązując do koncepcji Z. Chojnickiego, J. J. Parysek pod pojęciem ładu przestrzennego rozumie przestrzenną organizację i funkcjonowanie (w przestrzeni) terytorialnego systemu społecznego. Nie uznaje jednak za ład każdej dowolnej organizacji takiego systemu, lecz tylko tę, która realizuje, uwzględnia czy spełnia kryteria szeroko pojętej racjonalności społecznej. Racjonalności – dodajmy – która obejmuje nie tylko aspekty społeczne, lecz także ekonomiczne, ekologiczne, kulturowe, polityczne, etyczno-moralne i estetyczne porządku przestrzennego[18]. Jest to koncepcja wyrażająca poglądy autora w tym zakresie.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym stwierdza, że ład przestrzenny to takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy har-

---

14 S. Skorupka, H. Aderska, Z. Łempicka, *Mały słownik…*, s. 354.

15 J. J. Parysek, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zioło, *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2003, z. 205, s. 113.

16 Markowski T., *Warunki osiągania megaładu przestrzennego a system planowania przestrzennego*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zioło, *Społeczno-gospodarcze…*, s. 9 (szerzej na ten temat w cytowanym tomie).

17 M. Burchard-Dziubińska, *Wstęp*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014, s. 8.

18 J. J. Parysek, *Ład przestrzenny…*, s. 114.

monijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne[19].

Z kolei J. M. Chmielewski definiuje ład przestrzenny jako stan docelowy zagospodarowania przestrzennego, w którym do minimum ogranicza się pola konfliktów wynikające z procesów rozwojowych oraz uzyskuje się harmonijnie skomponowany krajobraz przy zachowaniu jego lokalnej tożsamości kulturowej i środowiskowej[20]. Autor ten podkreśla, że zagospodarowanie przestrzeni, którą człowiek może dysponować, wymaga oszczędnego jej przeznaczania na różne cele. Kształtowanie środowiska nie polega na tym, „czy będziemy modyfikować przyrodę czy nie, lecz na tym, jak będziemy ją modyfikować"[21]. Chmielewski wyróżnia następujące kryteria ładu przestrzennego[22]:

1. Ograniczanie konfliktów:
   a) funkcjonalno-gospodarczych,
   b) społeczno-kulturowych,
   c) przyrodniczo-ekologicznych.
2. Harmonię krajobrazową:
   a) ochronę tożsamości kulturowo-środowiskowej,
   b) kształtowanie uporządkowanego zagospodarowania.

Według A. Jędraszko ład przestrzenny ma w procesach planowania zagospodarowania dwa wymiary. W skali mikro odnosi się on do ograniczonego obszaru, postrzeganego przez człowieka z danego (zmiennego) punktu obserwacji i wyraża się zharmonizowanym obrazem elementów kształtujących (obiektów budowlanych i niebudowlanych) zarówno przestrzenie publiczne, jak i prywatne. Instrumentem tworzenia tego ładu jest plan miejscowy, wpływający bezpośrednio na powstawanie (lub nie) ładu przestrzennego. Ład ten jest jednak również kształtowany w skali makro, w której formułowane są zasady wyznaczania czytelnych granic obszarów o różnym użytkowaniu (zabudowa, lasy, tereny wypoczynkowe, rolne itp.), wychodzące z generalnych przesłanek unikania rozpraszania zabudowy, wtapiania inwestycji liniowych (drogi, koleje, linie energetyczne itp.) w krajobraz oraz zachowania charakterystycznych jego cech. Jędraszko podkreślał, że ład przestrzenny jest w państwach Unii Europejskiej nie tylko

---

19 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717.

20 J. M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, wyd. 2 zm., Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2005, s. 392.

21 J. M. Chmielewski, *Ład przestrzenny warunkiem równoważenia rozwoju*, [w:] A. Pogorzelski, *Budownictwo spełniające wymagania zrównoważonego rozwoju. Materiały konferencyjne*, Wyd. ITB, Warszawa 2002.

22 Ibidem.

uznawaną wartością kulturową i estetyczną, lecz jednocześnie wartością ekonomiczną. Budynek czy działka – położona w układzie uporządkowanym, mająca kompatybilne użytkowanie, formy i intensywność zagospodarowania nawiązujące do sąsiedztwa oraz niekolizyjną architekturę, wyposażona we współczesną infrastrukturę techniczną i dostęp do urządzeń społecznych oraz w atrakcyjnym środowisku przyrodniczym i krajobrazie – ma znacznie wyższą wartość na rynku sprzedaży czy wynajmu nieruchomości niż budynek/działka leżąca na obszarze bezładnie zagospodarowanym. W krańcowych przypadkach, jak np. terenów zdegradowanych, wartość nieruchomości może być nawet ujemna. W państwach Unii Europejskiej głównym narzędziem zapewniania tak rozumianego ładu przestrzennego są prawomocne plany zagospodarowania przestrzennego, zapobiegające rozproszeniu zabudowy, chaosowi form zagospodarowania czy prywatyzacji atrakcyjnych krajobrazowo i cennych przyrodniczo terenów[23].

Ład przestrzenny możemy rozpatrywać na dwóch głównych płaszczyznach: materialnej i niematerialnej. Do pierwszej zaliczymy kompozycję architektoniczno-urbanistyczną, do drugiej zaś – różnego rodzaju układy funkcjonalne (komunikację, usługi, lokalizację zakładów pracy, ochronę środowiska itp.). Koncepcję taką przedstawił G. Gorzelak. Rozważał powstawanie i kształtowanie się ładu przestrzennego, odwołując się do skal przestrzennych. Wyróżniał ład architektoniczny (skala gospodarstwa, budynku, wsi, osiedla) i urbanistyczny (skala miasta, zespołu miejskiego). Odnajdywał też konkretyzację ładu w oderwaniu od sfery przestrzennej w kontekście ładu ekonomicznego, społecznego czy ekologicznego. Kompleksowo ujmowany ład przestrzenny powinien bowiem zawierać w sobie nie tylko uporządkowaną przestrzeń (a więc ład architektoniczny i urbanistyczny), lecz także trzy wyżej wymienione rodzaje ładu[24].

Bardzo interesującą koncepcję ładu przestrzennego, przedstawioną z socjologicznego punktu widzenia, zaprezentowali B. Jałowiecki i M. S. Szczepański.[25] Wyróżnili oni pięć podstawowych form ładu: ład urbanistyczno-architektoniczny, ład funkcjonalny, estetyczny, psychospołeczny i ekologiczny.

Ład urbanistyczno-architektoniczny jest związany z kompozycyjną zwartością osiedla, bloku urbanistycznego, kwartału czy zespołu, jego czytelnością i logiką, ulokowaniem domów, ich kształtem i wielkością,

---

23 A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005, s. 49–50.

24 G. Gorzelak, *Szkic o wymiarach ładu przestrzennego*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zioło, *Społeczno-gospodarcze…*, s. 56.

25 B. Jałowiecki, M. S. Szczepański, *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, wyd. 2 zm., Warszawa 2009, s. 374–378.

usytuowaniem terenów zielonych, sklepów, punktów usługowych, obiektów małej architektury, przebiegiem dróg i ścieżek. Ład ten w odniesieniu do miasta i osiedla wspomniani autorzy wyrazili za pomocą następujących par opozycji:

- zwarte – rozproszone,
- uporządkowane – chaotyczne,
- czytelne – nieczytelne,
- kameralne – przytłaczające,
- niska zabudowa – wysoka zabudowa,
- nasycenie małą architekturą – nienasycenie małą architekturą.

W przypadku domu Jałowiecki i Szczepański zaproponowali następującą opozycję:

- poczucie ulokowania w dobrej urbanistycznie i architektonicznie przestrzeni miasta, osiedla – poczucie ulokowania w zdegradowanej urbanistycznie i architektonicznie przestrzeni miasta.

Z kolei ład funkcjonalny wiąże się z walorami użytkowymi mieszkania i osiedla, nasyceniem punktami usługowymi, takimi jak sklepy, kluby, kawiarnie, ośrodki zdrowia, żłobki, przedszkola, place zabaw, szkoły. Ten rodzaj ładu w odniesieniu do miasta czy osiedla omawiani autorzy wyrażają przy użyciu następujących par opozycji:

- nasycenie infrastrukturą społeczną – nienasycenie infrastrukturą,
- dobre funkcjonowanie infrastruktury – złe funkcjonowanie infrastruktury,
- dobra obsługa – zła obsługa.

Pod pojęciem ładu estetycznego Jałowiecki i Szczepański rozumieli urodę miejsca i przestrzeni miasta, jego dzielnic i pojedynczych zespołów, co zależy od szaty informacyjnej (szyldy, neony, reklamy), czystości i schludności, barwności, symboliki ułatwiającej orientację i sprawne poruszanie się. Ład ten w przypadku miast i osiedli opisali za pomocą par opozycji:

- ładne – brzydkie,
- czyste – brudne,
- radosne – posępne,
- kolorowe – szare,
- stylowe – bez stylu,
- bogata szata informacyjna – uboga szata informacyjna.

Z kolei ład psychospołeczny opiera się na sieci stosunków społecznych i najpełniej wyraża się w więziach sąsiedzkich lub ich braku, we wzajemnym do siebie nastawieniu znanych sobie bliższych i dalszych sąsiadów, poziomie zażyłości i identyfikacji z miejscem i przestrzenią osiedla czy zespołu mieszkaniowego, w ocenie stanu bezpieczeństwa na zajmowanym osiedlu, zespole czy kwartale. Ład taki w odniesieniu do miasta lub osiedla wspomniani autorzy przedstawiają jako pary opozycji:

– poczucie bycia u siebie – poczucie zagubienia i obcości,
– dobre stosunki sąsiedzkie – złe stosunki sąsiedzkie,
– okolica dobra – zła,
– bezpieczna – niebezpieczna,
– spokojna – niespokojna.

Ostatnim z wymienionych jest ład ekologiczny. Jałowiecki i Szczepański odnosili go do wartości środowiska naturalnego osiedla, kwartału czy bloku urbanistycznego, a jego rola w ogólnej ocenie przestrzeni miasta – ze względu na spektakularne konsekwencje degradacji środowiska – szybko rośnie. Ten rodzaj ładu został wyrażony za pomocą opozycyjnych par:

– zdrowe otoczenie – niezdrowe otoczenie,
– nasłonecznione – zaciemnione,
– zielone otoczenie – kamienna pustynia,
– bezwietrzne – wietrzne,
– wolne od hałasu – zanieczyszczone hałasem,
– oddalone od uciążliwych zakładów pracy – ulokowane w pobliżu uciążliwych zakładów pracy.

Bohdan Jałowiecki i Marek Szczepański przyjmują, że najistotniejszą wartością ładu urbanistyczno-architektonicznego jest zwartość kompozycji przestrzennej osiedla i czytelność rozwiązań architektonicznych domu; gdy chodzi o ład funkcjonalny – wygoda życia; ład estetyczny – uroda miejsca; ład społeczny – więź rodzinna i społeczna, a także jednostkowa i zbiorowa identyfikacja z miejscem i przestrzenią; ład ekologiczny – czyste środowisko naturalne[26].

Przedstawione w dotychczasowych rozważaniach cechy ładu przestrzennego nakazują rozpatrzenie tego pojęcia z ekonomicznego punktu widzenia.

2. Ład przestrzenny jako kategoria ekonomiczna

Przestrzeń dostępną człowiekowi na Ziemi można w dużym uproszczeniu podzielić na przestrzeń naturalną, nieprzekształconą przez człowieka (choć takich obszarów jest coraz mniej) oraz przestrzeń zagospodarowaną ze zróżnicowaną intensywnością.

Efekty tej działalności mogą być skrajne. Spektakularnymi przykładami negatywnych skutków niewłaściwych decyzji przestrzennych może

26 Ibidem.

być dezurbanizacja Detroit[27], zanikanie Morza Aralskiego[28] czy w Polsce – zeszpecenia zabudową części Beskidów i Pienin[29]. Do powszechnie znanych negatywnych skutków polityki przestrzennej wypada zaliczyć niską jakość przestrzeni publicznej, chaos w formach zabudowy i architekturze zespołów urbanistycznych, ich niekompletność i presję na tereny otwarte, destrukcję systemów ekologicznych miast, braki w wyposażeniu terenów urbanizowanych i terenów wiejskich w infrastrukturę techniczną i społeczną, nienadążającą za rozwojem zabudowy mieszkaniowej[30]. Można uznać, że są to skutki w skali makro. Ze skutkami negatywnymi w skali mikro spotykamy się w Polsce codziennie. Są to zabytkowe kamienice pozasłaniane reklamami, osiedla mieszkalne bez doprowadzonej utwardzonej drogi, niedostosowany do istniejącego zagospodarowania układ komunikacyjny i wiele innych, których łączny efekt oddziaływania sprawia, że w przestrzeni, która sama w sobie jest barierą – często własnymi rękami, wydatkując duże środki finansowe, nieświadomie tworzymy nowe bariery, generując kolejne koszty.

Na drugim biegunie mamy takie zagospodarowanie, które tworzy obszary o atrakcyjnej kompozycji urbanistycznej, ciekawej architekturze, skomunikowane z innym obszarami siecią dróg dostosowanymi do istniejącego zapotrzebowania. Tereny te są wyposażone w infrastrukturę techniczną i społeczną z poszanowaniem środowiska, jak np. Hammarby Sjöstad w Sztokholmie[31].

Zagospodarowanie takie uwypukla wartości architektoniczne zabytków, zapewnia dobrze zaprojektowane przestrzenie publiczne, stwarzając

---

27 W. Wójtowicz, *Urbanistyczny upadek Detroit*, „Urbnews.pl. Portal o urbanistyce i gospodarce przestrzennej"; http://urbnews.pl/upadek-detroit (dostęp: 11.03.2015).

28 A. Mizera, *Jezioro Aralskie, jedna z największych katastrof ekologicznych w dziejach ludzkości*, GreenWorld, www.greenworld.serwus.pl/morze_aralskie/Jezioro_Aralskie.pdf (dostęp: 11.03.2015).

29 Szerzej na ten temat w: A. J. Cząstka, *Współczesne przekształcenia krajobrazowe w obszarze ekumeny graniczącej z Pienińskim Parkiem Narodowym ze szczególnym uwzględnieniem historycznych układów osadniczych*, „Czasopismo Techniczne. Architektura" 2009, R. 106, z. 10, s. 105–116; Bielawka S., *Przemiany architektoniczno-krajobrazowe wsi karpackiej na przykładzie Komańczy*, „Czasopismo Techniczne. Architektura" 2011, R. 108, z. 16, s. 3–17.

30 Koncepcja Polityki Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, Uchwała Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r., MP 2012, poz. 525, s. 16.

31 S. Wehle-Strzelecka, *Przekształcenie terenów przemysłowych we współczesne zrównoważone środowisko miejskie – przykłady skandynawskie*, [w:] J. K. Lenartowicz, D. Maciąg, *Rewitalizacja miast poprzez regenerację terenów poprzemysłowych: innowacja i dobra praktyka*, Katedra Architektury Środowiskowej, Instytut projektowania Architektonicznego Politechniki Krakowskiej, Kraków 2007, s. 241.

dodatkowe impulsy rozwojowe dla obszarów miejskich, jak np. Stroeget w Kopenhadze[32], obszar dawnych zakładów Izraela Poznańskiego w Łodzi, przekształconych w kompleks handlowo-usługowy „Manufaktura"[33] czy Stary Browar w Poznaniu. Jest to zagospodarowanie przyjazne człowiekowi, tworzone z myślą o nim – jako najważniejszym użytkowniku zamieszkanych przestrzeni.

Zarówno w przypadku właściwego, jak i niewłaściwego zagospodarowania przestrzeni mamy do czynienia ze swoistym „produktem" działalności ludzkiej, który najpierw wymaga nakładów, by powstał, a następnie jest przekazywany społeczeństwu zamieszkującemu daną przestrzeń. Jak każdy produkt, także ten ma swoją cenę. Ceną w przypadku źle zaprojektowanej przestrzeni mogą być zwiększone koszty budowy infrastruktury, zwiększona liczba odszkodowań, konflikty społeczne i degradacja środowiska. Zdarza się, że z braku środków, obowiązku ustawowego lub z powodu niewiedzy władze lokalne nie ponoszą – często dużych i niezbędnych – nakładów, aby uzyskać dobrze zagospodarowaną przestrzeń. Jeżeli oczekujemy dobrze zaprojektowanej przestrzeni, to jak za wszystko, co jest dobrej jakości, musimy zapłacić – i to sporo. Podobnie jest z ładem przestrzennym. Obszary atrakcyjne do zamieszkania, przyjazne mieszkańcom, stwarzające warunki do odpoczynku, zapewniające bezpieczeństwo i łatwy dojazd do pracy, cieszą się dużą atrakcyjnością lokalizacyjną, przejawiającą się w wysokich cenach gruntów na tym obszarze. Ładu przestrzennego nie da się uzyskać bez ponoszenia nakładów oraz bez dobrze funkcjonującego prawa, które rekompensowałoby te nakłady.

Tak jak krajobraz naturalny, nieprzekształcony przez człowieka[34], jest terenem, gdzie człowiek najchętniej odpoczywa, najlepiej się regeneruje pod względem psychicznym i fizycznym, a naturalne piękno uważa się za wzorzec ładu, tak ład przestrzenny jest przyjazną przestrzenią dostosowaną do potrzeb i wymagań gospodarującego oraz żyjącego w niej człowieka.

W Polsce, jak w większości krajów europejskich, odpowiedzialność za ład przestrzenny z woli państwa (ustawodawcy) spada na władze publiczne (samorząd terytorialny). Muszą one go zapewniać i dostarczać obywatelom, tak jak inne dobra publiczne, np. opiekę zdrowotną, oświa-

---

32 Szerzej w: J. Gehl, L. Gemzøe, *Public Spaces, Public Life*, The Danish Architectural Press, Copenhagen 2004, również w: J. Gehl, *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wyd. RAM, Kraków 2009.

33 W przypadku Manufaktury należy podkreślić, iż stworzenie atrakcyjnego centrum handlowego w tym miejscu przyczyniło się do upadku gospodarczego ul. Piotrkowskiej. Również wiele kontrowersji budzi lokalizacja współczesnej galerii handlowej wśród XIX-wiecznej zabudowy przemysłowej.

34 Przy pełnej świadomości, że praktycznie wszystkie lasy w Polsce (poza Puszczą Białowieską) są tworem gospodarki człowieka.

tę, funkcjonowanie placówek kulturalnych, zapewnienie bezpieczeństwa publicznego, obrony narodowej itd. Działania te wynikają roli państwa, jaką pełni ono w gospodarce i świadomości, że reguły wolnego rynku nie zapewnią ani właściwej ich podaży, ani ich jakości.

Ład przestrzenny, co jest oczywiste dla osób zajmujących się planowaniem przestrzennym, jest wartością ekonomiczną z samej swojej natury. Ład ma charakter dynamiczny, a zatem może się zmieniać – i zmienia się zarówno w kierunku jego dopełnienia, poprawy czy przywrócenia, jak i w stronę nieładu, bezładu, nieporządku, chaosu, które są jego przeciwieństwem[35]. Polega on na takiej organizacji terytorialnego systemu społecznego, która realizuje kryteria optymalności społecznej, tj. której efektów doświadczają mieszkańcy danego systemu terytorialnego[36].

Ład przestrzenny, tak jak przestrzeń, posiada wszystkie cechy dobra publicznego, a jego znaczenie należy objaśniać na gruncie teorii tych dóbr.

Dobra publiczne to kategoria kluczowa dla każdej ekonomicznej analizy sektora publicznego. Istnienie dóbr publicznych i występowanie silnych efektów zewnętrznych często wskazuje się jako ważne powody istnienia lub ingerencji państwa. Dla tego rodzaju dóbr rozwiązania rynkowe zawodzą i niezbędne jest stworzenie wspólnych zasad korzystania z nich. Dlatego precyzyjne określenie problemów zarządzania dobrami publicznymi i wspólnymi zasobami jest kluczowe dla teorii wyboru publicznego[37].

Dobra dzielą się na trzy główne grupy: dobra prywatne, publiczne oraz mieszane. Wśród dóbr mieszanych wyróżnia się dodatkowo dobra klubowe oraz zasoby wspólne[38].

---

35 J. J. Parysek, *Ład przestrzenny…*, s. 113.

36 J. J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 15.

37 M. Jakubowski, *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012, s. 42.

38 W celu rozróżnienia dóbr publicznych i dóbr prywatnych stosuje się dwa kryteria. Według J. E. Stiglitza pierwsze pozwala określić, czy dane dobro może być przykładem konsumpcji, o którą się rywalizuje. Konsumpcja o charakterze rywalizacyjnym oznacza, że jeśli pewne dobro jest wykorzystywane przez jedną osobę, to nie może z niego korzystać ktoś inny. Natomiast konsumpcja nierywalizacyjna występuje wówczas, gdy spożycie dobra przez jedną osobę nie zmniejsza możliwości korzystania z tego dobra przez innych. Klasycznym przykładem konsumpcji nierywalizacyjnej jest obrona narodowa. Jeżeli rząd zwiększa wydatki na nowy rodzaj broni mającej chronić kraj przed atakiem wroga, to z ochrony korzystają wszyscy obywatele. Drugie kryterium, które ułatwia rozróżnienie dóbr prywatnych od dóbr publicznych to możliwość wykluczenia korzystania z danego dobra. W przypadku dóbr publicznych jest to możliwe tylko pod warunkiem poniesie-

Jak podaje T. Markowski, powołując się na E. J. Mishana,[39] istnieją dobra publiczne fakultatywne oraz dobra publiczne niefakultatywne. Pierwsze to takie, przy konsumpcji których każdy człowiek ma swobodę decydowania o ich ilości. Przykładem może być korzystanie z oświetlonej ulicy, oglądanie publicznej fontanny itp. Dobra publiczne niefakulatywne, lub inaczej obligatoryjne, to takie, przy konsumpcji których żadna osoba nie ma wyboru, a wręcz zmuszana jest do wchłaniania (odbioru) całości dostarczanego dobra. Na przykład w wyniku wywołania sztucznego deszczu nad obszarami rolnymi każda osoba musi zaakceptować tę samą ilość deszczu i wody oraz tę samą ilość oświetlenia słonecznego. Dobra użytkowane kolektywnie na obszarach jednostek osadniczych należą przede wszystkim do dóbr fakultatywnych. Jako przykładowe wymienić można drogi, autostrady, parki, place, ulice, centra handlowe i usługowe, czytelnie i biblioteki publiczne, tereny rekreacyjne i sportu masowego, obiekty służby zdrowia[40].

Dobra mieszane stanowią taką kategorię dóbr, która ma tylko jedną z wymienionych charakterystyk. W przypadku dóbr klubowych istnieje możliwość wyłączenia ich z konsumpcji, jednak ich spożywanie nie umniejsza ilości dostępnej dla innych[41]. Termin „wspólny zasób" odnosi się do naturalnego lub stworzonego przez człowieka systemu zasobów, który jest na tyle duży, że wykluczenie potencjalnych użytkowników z osiągania korzyści z jego użytkowania jest kosztowne (ale nie niemożliwe)[42]. Wspólne zasoby stanowią przypadek dóbr, dla których niemożliwe lub trudne jest wyłączenie kogokolwiek z ich konsumpcji, jednak kolejni użytkownicy obniżają ich ilość lub jakość.

Cechą charakterystyczną dobra publicznego, która również stanowi immanentną cechę ładu przestrzennego, jest to, że w przypadku jego wytworzenia korzyść z tego wynikającą ponoszą wszyscy członkowie danej społeczności, nie zawsze rekompensując to jednostce, która ją wytworzyła. Powoduje to powstanie tzw. problemu gapowicza (*free-riding pro-*

---

nia wysokich kosztów. W przypadku dóbr prywatnych zawsze istnieje możliwość wykluczenia: każdego można wyłączyć z konsumpcji danego dobra, jeżeli za to dobro nie zapłaci. W przypadku dóbr publicznych ujawniają się dwie podstawowe formy zawodności rynku: zbyt mała konsumpcja i zbyt mała podaż. Szerzej w: J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004, s. 151–152.

39 E. J. Mishan, *The relationship between joint products, collective goods, and external effects*, „Journal of Political Economy" 1969, no. 3 (May–June), s. 239–348.

40 T. Markowski, *Przestrzeń publiczna…*, s. 36–37.

41 M. Jakubowski, *Dobra publiczne…*, s. 42.

42 E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 40.

blem), gdy dana jednostka korzysta z określonego dobra, nie ponosząc żadnych kosztów związanych z jego wytworzeniem. Może to doprowadzić do sytuacji, gdy dobra publiczne nie będą wytwarzane, gdyż osoba (podmiot), która mogłaby je wytworzyć, nie będzie miała zapewnionej dostatecznej rekompensaty ze strony wszystkich innych osób korzystających z tych dóbr. Przy braku porządku organizowanego prawnie (którego wyrazem jest państwo) ludzie nie byliby dostatecznie motywowani do wytworzenia dóbr publicznych w dostatecznej ilości. W ten sposób społeczność nie byłaby w stanie zapewnić sobie porządku przestrzennego na właściwym poziomie.

Podobnie o dobrach publicznych pisał również R. Domański, podkreślając przy tym, że przymiotnik „publiczny" odnosi się tylko do konsumpcji dóbr publicznych, a nie do ich wytwarzania, które może mieć charakter zarówno publiczny, jak i prywatny[43]. Ogólną charakterystykę dóbr przedstawia tab. 1.

Tabela 1. Ogólna charakterystyka dóbr (Vincent i Elinor Ostrom)

Zbiorowe użytkowanie lub konsumpcja

	Użytkowanie alternatywne	Użytkowanie wspólne	
Wyłączenie	**Dobra prywatne**: chleb, papierosy, buty, samochody, fryzjer, książki (itd.)	**Dobra klubowe (opłacane)**: teatry, kluby nocne, usługi telefoniczne, opłaty drogowe, telewizja przewodowa	Możliwie łatwe (niskie koszty)
	Dobra wspólne: woda ze zbiorników wodnych, ryby złowione w oceanie, ropa wydobyta z pól naftowych	**Dobra publiczne**: spokój, bezpieczeństwo obywateli, obrona narodowa, kontrola zanieczyszczenia powietrza, konserwacja ulic, prognoza pogody, stacja publicznej TV itp.	Niemożliwie trudne (wysokie koszty)
	Wysoka	Niska	

Ujmowalność użytkownika lub konsumpcji

Źródło: P. Chmielewski, *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltext, Warszawa 2011, zał. 10.

43 Domański R., *Gospodarka przestrzenna. Podstawy…*, s. 67–69.

Podobny pogląd nie jest odosobniony. W opinii W. Wańkowicza, z korzystania z przestrzeni nie można nikogo wyłączyć. Nawet jeżeli rozpatrujemy prywatną własność konkretnej parceli, to biorąc pod uwagę, że działka geodezyjna stanowi część przestrzeni z samego swojego charakteru będącą własnością publiczną, nie ma możliwości, aby zabronić przygodnym przechodniom patrzenia na nią. Przestrzeń jest dobrem, które może być dostarczane wszystkim przy koszcie nie większym od kosztu koniecznego do dostarczenia go jednej osobie. Takie cechy charakteryzują dobra publiczne[44].

J. J. Parysek stwierdził, że

> ład przestrzenny jest w zasadzie dostępny wszystkim mieszkańcom danej jednostki terytorialnej, ma więc redystrybutywny charakter jako dobro. Bezsporny jest udział społeczności w tworzeniu ładu, choćby z tego względu, że społeczność lokalna jest podmiotem i przedmiotem gospodarki przestrzennej oraz bierze udział w tym, co nazywa się uspołecznieniem procesów planowania i gospodarki przestrzennej. Bezdyskusyjne są ponadto nadzorujące i kontrolne funkcje władzy, która odpowiada zarówno za model ładu, jak i za ład konkretny. Ład przestrzenny, jeśli ma uwzględniać interes ogólnospołeczny, musi prowadzić do lepszej organizacji i funkcjonowania terytorialnego systemu społecznego w jego wymiarze przestrzennym, ma więc godziwy charakter[45].

Jak wspomniano wcześniej, działalność człowieka w przestrzeni może generować dla niego różnego rodzaju efekty, zarówno negatywne, jak i pozytywne. Skutki te należy rozpatrywać w kontekście teorii efektów zewnętrznych[46].

Pojęcie efektów zewnętrznych zostało wprowadzone przez A. Marshalla, a następnie zmodyfikowane przez A. Pigou oraz P. Samuelsona. Pojęcie to łączy się ściśle z kategorią dobra publicznego. Niektórzy autorzy utożsamiają wręcz obie rozpatrywane kategorie, np. Samuelson stwierdza, że „dobro publiczne jest po prostu dobrem posiadającym właściwość generowania efektów zewnętrznych w konsumpcji, w tym sensie, że ta konsumpcja oddziałuje na funkcje użyteczności dwóch lub więcej osób"[47].

---

44 W. Wańkowicz, *Krajobraz – wykorzystanie czy ochrona vs wykorzystanie i ochrona. Planowanie przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych" 2012, t. VIII/2, s. 141.

45 J. J. Parysek, *Ład przestrzenny…*, s. 116.

46 Szerzej na temat teorii efektów zewnętrznych piszą: A. Jewtuchowicz, *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987; T. Markowski, *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.

47 B. Fiedor (red.), *Kierunki rozwoju współczesnej ekonomii*, Skrypty Akademii Ekonomicznej imienia Oskara Langego we Wrocławiu, wyd. 2 popr., Wrocław 1992, s. 162.

Według T. Markowskiego efekty zewnętrzne to materialne i niematerialne produkty, które otrzymuje wyróżniony podmiot (odbiorca) ze swego otoczenia, bez rekompensowania z jego strony kosztów ich wytwarzania, przy założeniu, że odbiorca nie jest w stanie kontrolować i oddziaływać na rozmiary działalności jednostek tworzących to otoczenie. Mogą one być rezultatem m.in. celowego działania władz i instytucji publicznych w przypadku dostarczania dóbr publicznych[48], stając się efektem zewnętrznym politycznym[49].

Jak podkreśla J. T. Stiglitz, w sytuacji, w której występują efekty zewnętrzne, mechanizm rynkowy nie zapewnia odpowiedniej alokacji zasobów, a wielkość produkcji i wydatków poniesionych na ograniczenie efektów zewnętrznych będzie wówczas niewłaściwa[50]. Aby ten problem rozwiązać, niezbędna jest internalizacja ich rezultatów. Jak podkreślają R. Cooter i T. Ulen, efektywne rozwiązanie problemu internalizacji zależy od liczby osób, na które wywierany jest wpływ. Jeżeli wpływ dotyka dużej grupy osób, efekt zewnętrzny ma charakter publiczny. Pojęcie „publiczny" w zestawieniu z „prywatnym" nie wiąże się wyłącznie z prawami własności, lecz także łączone jest z liczbą osób pozostających pod wpływem rozważanych działań. Publiczne efekty zewnętrzne zazwyczaj charakteryzują się brakiem konkurencyjności i możliwości wyłączenia. Na przykład, kiedy ktoś oddycha zanieczyszczonym powietrzem, tyle samo zanieczyszczonego powietrza pozostaje do wdychania przez innych, trudno zatem zapobiec wdychaniu takiego powietrza przez niektóre osoby przebywające na tym samym obszarze. W związku z tym szkodliwe publiczne efekty zewnętrzne są też nazywane „publicznymi dobrami niechcianymi".[51] Ponadto występują pozytywne efekty zewnętrzne[52]. Ma to miejsce wówczas, gdy działania jednej osoby przysparzają korzyści innym. J. Stiglitz jako przykład opisuje sytuację, w której stworzenie pięknego ogrodu kwiatowego przed domem przynosi korzyść sąsiadom, polegającą na możliwości cieszenia się jego widokiem. Podobnie remont domu w podupadłej okolicy może wywołać pozytywny efekt zewnętrzny u sąsiadów

48 Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 71.

49 A. Jewtuchowicz wyróżnia efekty zewnętrzne technologiczne, pieniężne, polityczne oraz ukryte. Więcej na ten temat w: A. Jewtuchowicz, *Efekty zewnętrzne…*, s. 62–70.

50 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 254.

51 R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, wyd. 2 popr., Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. 207–208.

52 Więcej na temat teorii efektów zewnętrznych w: A. Marshall, *Zasady ekonomiki*, Wyd. M. Arcta, Warszawa 1925, s. 256–259; T. Scitovsky, *Two concepts of external economies*, „Journal of Political Economy" 1954, no. 2, s. 143–151.

– co jest czystą emanacją ładu przestrzennego. Nieco innym przykładem jest założenie sadu, który spowoduje pozytywny efekt zewnętrzny u sąsiada hodującego pszczoły[53].

Niezmiernie istotną kwestią związaną z efektami zewnętrznymi jest ich internalizacja. Według A. Jewtuchowicz internalizacja efektów zewnętrznych jest procesem, w wyniku którego następuje zniknięcie tych efektów – „fizyczne" (np. usunięcie zanieczyszczenia z atmosfery) lub poprzez utratę charakteru „zewnętrznego" (zamiana efektów zewnętrznych na wewnętrzne systemu). Wówczas dobro, które spowodowało efekt, otrzymuje określoną wartość – taką, która może wpłynąć na zachowania przedsiębiorców lub konsumentów w celu utrzymania równowagi w systemie[54].

W przypadku ładu przestrzennego, ze względu na jego charakter, nie jest możliwe utworzenie rynku dla tego dobra. W takim przypadku jedyną możliwością jest internalizacja kosztowa[55], z którą mamy do czynienia, gdy korzystamy z dóbr o charakterze publicznym[56]. Uzasadnia to konieczność rekompensowania władzom publicznym wydatków związanych z prowadzeniem polityki przestrzennej, polegającej – zgodnie z obowiązującym prawem – na wdrażaniu ładu przestrzennego.

W sytuacji dostarczania dóbr publicznych przez władze publiczne – jak ma to miejsce dla ładu przestrzennego – pojawia się problem kosztów takiej interwencji, wynikającej z zawodności państwa. Jak zauważa J. Siwińska, do głównych przyczyn zawodności sektora publicznego zalicza się fakt, że nie ma on na celu realizacji interesów społeczeństwa, tylko decydentów politycznych, którzy tak samo jak uczestnicy gry rynkowej nastawieni są przede wszystkim na maksymalizację własnego zysku, tj. ponowną reelekcję, awans, zdobycie większego prestiżu. Kolejną grupą są urzędnicy państwowi i biurokracja – mogą oni dążyć do ograniczenia obowiązków na nich ciążących lub doprowadzić do korzystnych dla siebie rozstrzygnięć. Inne czynniki to oddziaływanie grup lobbystycznych, ograniczenia w przepływie informacji czy brak mechanizmów weryfikujących sprawność sektora publicznego[57]. Problematykę tę ujmują szerzej m.in. teorie pogoni za rentą G. Tullocka oraz grup interesów M. Olsona.

---

53 J. E. Stiglitz, *Ekonomia sektora…*, s. 95.

54 A. Jewtuchowicz, *Efekty zewnętrzne…*, s. 73.

55 T. Markowski powołując się na E. J. Mishana wyróżnia dwa podstawowe typy internalizacji efektów zewnętrznych. Pierwszy odbywa się poprzez mechanizm cenowy na rynku wymiany dóbr, drugi zaś ma charakter kosztowy. Więcej na ten temat w: T. Markowski, *Zarządzanie rozwojem…*, s. 72–75.

56 Ibidem, s. 73–74.

57 Siwińska J., *Sektor publiczny w gospodarce*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin, *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 117.

Zasygnalizowane problemy uświadamiają konieczność funkcjonowania regulacji prawnych – instytucji – ograniczających tego typu zachowania.

Władze publiczne jako podmioty odpowiedzialne za wdrażanie ładu przestrzennego powinny dążyć do tego, aby podaż tego dobra była jak największa. W tym celu powinny podjąć starania o internalizację kosztów, które trzeba ponieść dla uzyskania tego dobra.

W przypadku ładu przestrzennego, podobnie jak w przypadku przestrzeni publicznej – na co zwracał uwagę T. Markowski – prawna forma własności (przestrzeni miejskiej) nie determinuje formy użytkowania. Prywatna własność może być bowiem użytkowana wspólnie i odwrotnie – własność wspólnotowa może być użytkowana i konsumowana prywatnie. Autor podkreśla, że przestrzenie publiczne należą do dóbr fakultatywnych. Porównanie kosztów związanych z ich użytkowaniem z efektami/korzyściami zewnętrznymi uzasadnia interwencję władz lokalnych, jeśli chcą one zachować publiczny charakter tych dóbr[58].

Nawiązując do T. Markowskiego, trzeba powiedzieć, że dobro publiczne, jakim jest ład przestrzenny, charakteryzuje się tym, iż ktoś musiał ponieść koszty jego wytworzenia.

3. Znaczenie ładu przestrzennego w gospodarce

Znaczenie ładu przestrzennego w gospodarce wynika bezpośrednio z faktu, że jest on głównym celem gospodarki przestrzennej[59]. Wszystkie cele, jakie przypisuje się gospodarce przestrzennej, służą jego realizacji. Szersze rozważania na temat gospodarki przestrzennej znajdują się w rozdziale III.

Cele gospodarki przestrzennej formułowane przez R. Domańskiego to m.in. podnoszenie ekonomicznej efektywności gospodarki przez optymalne wykorzystanie zasobów regionalnych i poprawianie przestrzennej organizacji, łagodzenie regionalnych nierówności w poziomie życia ludności oraz ochrona środowiska[60].

---

58 T. Markowski, *Przestrzeń publiczna…*, s. 12 za: Z. K. Zuziak, *Przestrzenie publiczne – strategie budowania*, [w:] Gzell S. (red.), *Przestrzeń publiczna jako element krystalizacji zespołów urbanistycznych*, „Urbanistyka. Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe" 2005, nr 10, s. 28.

59 Koncepcja Polityki Zagospodarowania Kraju…, s. 159.

60 R. Domański, *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Poznań–Warszawa 1989, s. 146.

J. J. Parysek zwraca uwagę, że wysoko usytuowaną w hierarchii celów wartością jest harmonijny i wszechstronny rozwój człowieka, a celem wynikającym z tej wartości jest przybliżenie jakości życia do pewnego optimum[61].

K. Kuciński podkreślał, że rozmieszczenie różnych form działalności gospodarczej i społecznej człowieka w przestrzeni nie jest bynajmniej przypadkowe i obojętne z punktu widzenia funkcjonowania gospodarki. Prawidłowo funkcjonująca gospodarka musi mieć organizację przestrzenną odpowiednią dla osiągniętego poziomu rozwoju i realizowanych celów. Organizacja ta dotyczy rozmieszczenia elementów gospodarczych, technicznych i społecznych w przestrzeni, ich wzajemnych powiązań i zależności oraz relacji ze środowiskiem przyrodniczym. Oznacza to konieczność zachowania ładu przestrzennego rozumianego jako kształtowanie struktur przestrzennych gospodarki, pozwalającego na:

- zrealizowanie celów gospodarowania, przy danych środkach,
- zapewnienie wzrostu gospodarczego danej struktury i całego przestrzennego systemu społeczno-ekonomicznego, w którym ta struktura tkwi,
- wyeliminowanie konfliktów przestrzennych, społecznych i ekologicznych.

Wspomniany autor uważał, że chodzi o to, aby struktury przestrzenne gospodarki na każdym szczeblu taksonomicznym przestrzennego systemu społeczno-gospodarczego zachowywały:

- logikę przestrzenną, czyli funkcjonalność w rozmieszczeniu elementów gospodarczych i społecznych w przestrzeni,
- przestrzenną czytelność, czyli jasność układu oraz właściwość wywoływania wyraźnych obrazów przestrzennych w świadomości podmiotów gospodarczych działających w przestrzeni,
- walory środowiska przyrodniczego, jego zdolności do utrzymywania równowagi wewnętrznej, regenerowania się, zaspokajania odradzających się potrzeb ludzkich, jego możliwie niskiego stopnia antropogenizacji,
- optymalizację ruchów (przemieszczeń) osób, towarów, środków pieniężnych i informacji w przestrzeni,
- piękno otoczenia wynikające z istnienia i zachowania pozytywnie oddziałujących na człowieka form przestrzennych (naturalnych, przekształconych i sztucznych) oraz proporcji między nimi i ich lokalizacji względnej,
- racjonalny współczynnik ekologiczny, czyli dostosowanie struktur przestrzennych gospodarki do struktur zachowań przestrzennych

61 J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej…*, s. 62.

człowieka jako jednostki i jako mniej lub bardziej zorganizowanych grup społecznych,
– optymalną sprzyjającą rozwojowi relację między centrum a obszarami peryferyjnymi[62].

Zdaniem wielu autorów brak ładu przestrzennego skutkuje występowaniem różnych konfliktów przestrzennych, które generują dodatkowe koszty funkcjonowania gospodarki. Ponadto trzeba ponieść koszty likwidacji zaistniałych konfliktów, co nie zawsze jest w pełni możliwe.

Według K. Kucińskiego konflikty rodzą się na tle rosnącej złożoności struktur przestrzennych gospodarki i społeczeństwa, a przede wszystkim ograniczoności zasobów środowiska geograficznego, zwłaszcza samej przestrzeni geograficznej. Przejawem tych kolizji może być:
– konkurencja o miejsca lokalizacji,
– nadmierne i bezładne zagospodarowanie przestrzeni,
– nieefektywne jej wykorzystywanie,
– blokowanie realizacji różnych zadań ekonomicznych i społecznych właściwych poszczególnym obiektom zlokalizowanym w konkretnych miejscach,
– dewastowanie przestrzeni i zasobów środowiska.

Kolizje mogą wynikać z niefrasobliwego kształtowania przestrzeni, a także być skutkiem ujawniających się w przestrzeni sprzeczności między racjami makroekonomicznymi, regionalnymi i lokalnymi. Przyczyną może być też wdrażanie postępu technicznego i organizacyjnego lub zachwianie równowagi między realizowanymi na danym obszarze celami ekonomicznymi, społecznymi i ekologicznymi. Ponadto kolizje mogą pojawić się w następstwie niedogodnego współwystępowania różnych funkcji (graniczenia ze sobą wykluczających się form użytkowania przestrzeni lub niewłaściwej lokalizacji jakiegoś obiektu).

Konflikty ujawniają się w procesie gospodarowania przede wszystkim w następujących sytuacjach[63]:
– gdy konieczność zaspokajania popytu społecznego wymusza zagospodarowanie przestrzeni niezgodne z jej walorami (dysproporcja między popytem i podażą),

---

62 K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1994, s. 23–25.

63 Kołodziejski J., *Uwarunkowania przestrzenne ochrony środowiska przyrodniczego*, [w:] K. Dziewoński *et al.*, *Planowanie przestrzenne jako narzędzie ochrony środowiska przyrodniczego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1988, z. 139, s. 8–73, za: M. Furmankiewicz, J. Potocki, *Konflikty w gospodarowaniu przestrzenią. Przyroda a gospodarka – konflikty ekologiczne w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*; http://www.org.up.wroc.pl/kgp/mf/ Furmankiewicz_Potocki-Konflikty% 20ekologiczne%20w%20Sudetach.pdf (dostęp: 23.01.2015).

– gdy na skutek bezwładności i nieelastyczności historycznie ukształtowanych struktur przestrzennych w procesie ich dalszego rozwoju następuje zawłaszczenie przestrzeni przyrodniczej niezgodnie z jej cechami naturalnymi,
– gdy z powodu małej skuteczności istniejącego systemu gospodarowania podejmowane decyzje nie są racjonalne pod względem przyrodniczym, co wynika głównie z braku wartości nieużytkowanych zasobów przyrodniczych dla typowego rachunku ekonomicznego.

Z kolei według J. M. Chmielewskiego główne konflikty w osiąganiu ładu przestrzennego noszą cechy funkcjonalno-gospodarcze, społeczno-kulturowe lub przyrodniczo-ekologiczne. Konflikty funkcjonalno-gospodarcze wynikają z jednoczesnego występowania czynników koncentrujących i dekoncentrujących, mogących prowadzić do zachwiania równowagi w zagospodarowaniu. Są one związane z silną dysproporcją w rozwoju przylegających do siebie obszarów, a więc z tendencjami do nadmiernej koncentracji (np. w miastach), a jednocześnie tworzeniem obszarów peryferyjnych, niedorozwiniętych. Konflikty społeczno-kulturowe powstają w wyniku sprzecznych dążeń podmiotów gospodarujących w zakresie wykorzystywania przestrzeni. Najczęściej są to konflikty na tle konieczności tworzenia ogólnodostępnej infrastruktury przy sprzeciwach lokalnych społeczności wobec niekorzystnych zmian w ich najbliższym sąsiedztwie – albo odwrotnie: dążenia lokalnych społeczności do rozbudowy pewnego typu infrastruktury, wobec sprzeciwu ponadlokalnych grup społecznych, również korzystających z danego terytorium. Ostatni typ to konflikty przyrodniczo-ekologiczne wynikające z kolizji potrzeb rozwoju gospodarczego i konieczności ochrony wartości środowiska przyrodniczego. Należy przy tym pamiętać, że w wielu przypadkach w rzeczywistości nie istnieje ostry podział typów konfliktów, które mogą mieć cechy każdego z wyróżnionych wyżej typów[64].

Problem kolizji pojawia się zwłaszcza wówczas, gdy w wyniku wieloletniej intensywnej działalności człowieka następuje obniżenie odporności środowiska geograficznego, szczególnie zaś jego elementów przyrodniczych, na zagrożenia związane z jego coraz intensywniejszym i wielokierunkowym użytkowaniem – gdy obniża się jego zdolność do zaspokajania potrzeb społecznych i zaczynają w nim dominować silnie zantropogenizowane układy wtórne niezdolne do samodzielnego funkcjonowania i regeneracji. Sytuacja taka jest szczególnie skomplikowana wówczas, gdy lokalizacja danej działalności, uzasadniona z punktu wi-

64 Chmielewski J. M., *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia Regionalne i Lokalne" t. 1 (8), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002, s. 115–121, za: M. Furmankiewicz, J. Potocki, *Konflikty w gospodarowaniu przestrzenią…*

dzenia pewnych elementów przestrzeni, naraża inne na zniszczenie lub obniża ich jakość oraz przydatność dla człowieka. Dodatkową komplikację stanowi zaś – często uzasadniona ekonomiczne i (lub) technologiczne – konieczność rozwijania w danym miejscu rodzajów działalności komplementarnych w stosunku do już istniejących, które są równie niebezpieczne dla przestrzeni geograficznej, jak działalność istniejąca.

Kolizje przestrzenne nasilają się wraz ze wzrastającym poziomem rozwoju gospodarczego. Są częstsze, widoczniejsze, groźniejsze w skutkach i trudniejsze do rozwiązania, gdy w rozwoju gospodarczym doszło do zakłócenia ładu przestrzennego. Wiąże się to z działaniem procesów kumulacyjnych, które sprawiają, że po przekroczeniu pewnego poziomu nasycenia przestrzeni różnorodnymi formami życia społecznego i gospodarczego, niedostrzegane lub bagatelizowane dotychczas kolizje urastają do rangi dylematów czy wręcz nabierają charakteru barier rozwojowych[65].

Ład przestrzenny ma duże znaczenie dla gospodarki[66]. W tym kontekście zasadne jest przytoczenie opinii jednego z bardziej znanych instytucjonalistów, D. Northa[67], który stwierdził, że ład jest koniecznym (choć niewystarczającym) warunkiem długookresowego wzrostu gospodarczego. Jest też koniecznym (lecz niewystarczającym) warunkiem stworzenia i podtrzymywania rozmaitych warunków, od których zależą wolność osoby i własność, łączone przez nas ze społeczeństwem konsensualnym lub demokratycznym.

Jak podkreślał D. North, porządek może być ustanowiony i utrzymywany przez rządy autorytarne bez zgody rządzonych lub może być zaprowadzony i utrzymywany za ich zgodą. Autorytarny porządek polityczny w postaci idealnej istnieje wówczas, gdy uczestnicy uznają, iż w ich interesie leży posłuszeństwo pisanym lub niepisanym regułom ustalonym przez władcę. Podporządkowanie się stanowi zwykle efekt pewnej kombinacji środków przymusu stosowanych przez władcę oraz norm społecznych, dzięki czemu jednostki widzą swój interes w postępowaniu, które sprzyja istniejącemu porządkowi społecznemu. Konsensualny ład polityczny w formie idealnej istnieje wtedy, kiedy uczestnicy widzą swój interes w posłuszeństwie pisanym i niepisanym regułom, które wymagają ich wzajemnego szacunku. Konformizm zwykle wiąże się z internalizacją norm społecznych, tak że jednostki chcą się zachowywać w sposób sprzyjający istniejącemu porządkowi społecznemu i (lub) społecznej

65 K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna…*, s. 23–25.

66 Ład przestrzenny jest głównym celem gospodarki przestrzennej, będącej elementem gospodarki narodowej.

67 North D. C., *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 109.

kontroli nad potencjalnymi odstępcami od tego porządku. Oba systemy ładu w idealnej postaci mają następujące cechy:

- matrycę instytucjonalną, która wytwarza pewien zbiór organizacji i ustanawia pewien zbiór praw i przywilejów,
- stabilną strukturę stosunków wymiany na rynkach politycznych i ekonomicznych,
- podstawową strukturę, która w wiarygodny sposób wiąże państwo ze zbiorem politycznych zasad oraz środki egzekucji, które chronią organizacje i stosunki wymiany,
- konformizm jako rezultat pewnej kombinacji internalizacji norm i przymusu.

Ład zmniejsza niepewność i dlatego ma pewne ogólne cechy uważane za „dobre" same w sobie, a jednostki i grupy w społeczeństwie często akceptują porządek autorytarny, woląc go od chaosu. Natomiast nieład zwiększa niepewność, ponieważ prawa i przywileje jednostek oraz organizacji można zagarnąć, co wprowadza zamęt w istniejących stosunkach wymiany na rynkach[68].

Rolę właściwego zagospodarowania przestrzennego podkreśla się np. w Republice Federalnej Niemiec. Władze wychodzą tam z założenia, że tereny budowlane stanowią największy komponent majątku narodowego Niemiec, o znacznie większej wartości niż istniejący park przemysłowy, ruchomości czy zasoby finansowe w różnych formach. Poprawa jakości zagospodarowania *ex post* jest albo w ogóle niemożliwa, albo bardzo kosztowna, zatem sposób zagospodarowania stanowi – obok dochodów mieszkańców – główny element przesądzający o jakości życia[69].

Podsumowując powyższe rozważania, możemy stwierdzić, że ład przestrzenny w ujęciu ekonomicznym to niematerialne dobro publiczne, które zmniejsza (optymalizuje) „koszty funkcjonowania" człowieka przestrzeni. Aby uzyskać i utrzymać ład przestrzenny, wymagane są „nakłady" (wysiłek), tak jak w przypadku pozyskania i utrzymania każdego innego dobra publicznego.

---

68 Ibidem, s. 110–111. Szerzej o konfliktach przestrzennych: M. Dutkowski, *Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym*, [w:] Domański R. (red.), *Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1996, z. 174, s. 29–46; Z. Kamiński, *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Architektura" 2002, z. 40, nr 1553; W. Szostek, *Konflikty w procesie polityki przestrzennej*, [w:] T. Ossowicz, T. Zipser, *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, Urbanista, Warszawa 2006, s. 101–112; P. Śleszyński, J. Solon, *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CXXX, Warszawa 2010.

69 A. Jędraszko, *Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1998, s. 21.

Rozdział II

Instytucjonalne uwarunkowania funkcjonowania gospodarki

1. Ekonomia instytucjonalna – zarys nurtu

Podejście instytucjonalne może być ogólnie definiowane jako wynik intuicyjnych założeń, hipotez i odkryć, które wskazują na znaczenie instytucji w aspekcie teoretycznym, doświadczalnym lub praktycznym, w odróżnieniu od wcześniejszych podejść negujących ich znaczenie lub je umniejszających[1].

Pod koniec XIX w. w naukach ekonomicznych powstał kierunek zwany instytucjonalizmem, skupiający się na analizie współzależności pomiędzy procesami ekonomicznymi a prawnymi. Instytucjonalizm, który największe znaczenie miał w latach 20. i 30. XX w., stanowił próbę kontestacji dominującej teorii ekonomii, bazującej na osiągnięciach ekonomii noeklasycznej. Do czołowych przedstawicieli tego nurtu zalicza się przede wszystkim T. Veblena, J. R. Commonsa i W. C. Mitchella. Przedmiotem kontestacji stały się następujące podstawowe założenia ortodoksyjnej ekonomii: samoregulacja gospodarki opartej na autonomicznym mechanizmie rynkowym, statyczny charakter analizy, nadmierny formalizm, ponadhistoryczny i ponadkulturowy charakter praw ekonomicznych oraz apologetyczny stosunek do liberalnego kapitalizmu. Amerykańscy instytucjonaliści dążyli do stworzenia nowego paradygmatu ekonomii, ale w ogólnym przekonaniu uważa się, że próba ta zakończyła się porażką i klasyczny instytucjonalizm pozostał ostatecznie mało znaczącym, marginalnym nurtem ekonomii[2].

---

1 B. Jessop, *Institutional (re)turns and the strategic-relational approach*, „Environment and Planning" 2001, no. 33, s. 1213, za: M. Załęczna, *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń państw zachodnich*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 17.

2 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa*, „Bank i Kredyt" 2007, t. 38, nr 10, s. 53.

W latach 70. XX w. w ramach ekonomii instytucjonalnej wyodrębnił się nowy kierunek zwany nową ekonomią instytucjonalną. Wśród najbardziej znanych jego przedstawicieli należy wymienić D. Northa i O. E. Williamsona, który po raz pierwszy użył tego pojęcia w artykule *The Vertical Integration of Production: Market Feilure Considerations*[3]. Nie podważając dorobku ekonomii neoklasycznej, autorzy ci dążyli do rozszerzenia jej analizy o problematykę instytucji (m.in. prawa), w ramach których funkcjonuje gospodarka. Instytucje są przy tym definiowane – w najbardziej ogólny sposób – jako stworzone przez człowieka ograniczenia, które kształtują interakcje międzyludzkie, zapewniając określoną strukturę bodźców w wymianie politycznej, społecznej czy ekonomicznej. Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej twierdzą, że ekonomia może sprawniej wpływać na poprawę efektywności gospodarowania, zajmując się instytucjonalnymi strukturami organizacji i zarządzania dla maksymalizacji wytwarzanej wartości. Rozpatrywane zagadnienia formułują często jako „problemy kontraktowe" i poddają badaniu w kategoriach minimalizacji kosztów transakcyjnych. W nowej ekonomii instytucjonalnej zwraca się również uwagę na znaczenie własności jako „fundamentu instytucji dla wszystkich procesów gospodarowania. Innym przedmiotem analizy nowej ekonomii instytucjonalnej jest tematyka ładu gospodarczego, w tym rola państwa w gospodarce"[4].

Nowa ekonomia instytucjonalna, ze swym holistycznym podejściem do rozpatrywanych problemów, znajduje wszechstronne zastosowanie w analizie z punktu widzenia racjonalności ekonomicznej szeroko rozumianych instytucji, w których przebiegają zjawiska i procesy gospodarcze.

Do podstawowych, choć nie jedynych, teorii ekonomicznych tego nurtu zalicza się teorie praw własności i kosztów transakcyjnych. Do pozostałych, również wykorzystywanych w tym nurcie, zalicza się m.in. teorię wyboru publicznego, która bada procesy zachodzące na gruncie politycznym czy z zakresu funkcjonowania państwa. Na jej fundamencie wyrósł również, zyskujący w ostatnich latach coraz większą popularność, ruch naukowy nazywany ekonomiczną analizą prawa (*Law & Economics*).

D. North w swojej wielokrotnie modyfikowanej definicji pojęcia instytucji podkreślał znaczenie prawa, jego przestrzegania oraz jakości w formułowaniu ograniczeń i reguł postępowania społeczeństwa w procesie wymiany politycznej, społecznej czy ekonomicznej.

---

3 O. E. Williamson, *The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*, ,,American Economics Review" 1971, vol. 61, issue 2, s. 112–123.

4 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Ekonomiczna analiza prawa (Law & Economics) – wprowadzenie*, [w:] R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, wyd. 2 popr., Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011, s. XXVI.

Instytucją kluczową w stanowieniu i egzekwowaniu prawa jest państwo. Na nim spoczywa obowiązek stworzenia takiego jasno i czytelnie sformułowanego prawa, które – przy poszanowaniu praw własności i demokracji – w jak najbardziej efektywny ekonomicznie sposób zabezpiecza realizację stawianych przez państwo celów. Na prawie spoczywa też obowiązek stania na jego straży.

Prawo to narzędzie służące do osiągania ważnych celów społecznych. Jego efektowność ekonomiczna (choć oczywiście zupełnie inaczej rozumiana przez władze publiczne czy polityków, a inaczej przez przedsiębiorców) jest bardzo istotnym celem, gdyż zawsze lepiej osiągnąć zakładany efekt przy niższych niż wyższych kosztach. Prawo powinno sprzyjać postawom i zachowaniom, które służą realizacji celów stawianych sobie przez państwo i ograniczać takie, które są z nimi sprzeczne lub im szkodzą.

Zgodnie z nauką płynącą z nowej ekonomii instytucjonalnej, poprzez prawo możemy wpływać na koszty transakcyjne oraz regulować prawa własności, do których odwołuje się również ekonomiczna analiza prawa. Poprzez prawo można też ograniczać negatywne skutki zjawiska pogoni za rentą, co zwiększa efektywność ekonomiczną w dostarczaniu dobra publicznego, jakim jest ład przestrzenny. Na tych zagadnieniach skoncentrowano się w niniejszym rozdziale.

L. Balcerowicz[5] akcentował, że pisząc o instytucjach, na ogół myśli się o pewnych determinantach bardziej świadomych ludzkich zachowań, w tym zwłaszcza współdziałań. Instytucje mają zatem trzy charakterystyczne cechy:

- nie są obiektami materialnymi, jak np. maszyny czy drogi,
- są zewnętrzne w stosunku do poszczególnych ludzi, choć podobnie jak maszyny i drogi są wytworem człowieka,
- zmieniają się na ogół stosunkowo wolno – w rytmie lat czy dziesięcioleci, nie zaś dni czy tygodni.

Jeżeli badamy instytucje na poziomie kraju, to zwykle staramy się widzieć je jako całość, nazywaną ustrojem albo systemem instytucjonalnym. L. Balcerowicz w programie badań nad instytucjami wyodrębniał cztery ich kierunki[6]:

- konieczność sprecyzowania, uściślenia oraz wystandaryzowania głównych pojęć odnoszących się do czynników instytucjonalnych, takich jak praworządność, rodzaje systemów politycznych, konkurencja, pozycja fiskalna państwa, typy organizacji czy typy własności;

5 L. Balcerowicz, *Wstęp*, [w:] R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza…*, s. XXXIII–XXXVI.

6 Ibidem.

– badanie praw spójności – poszukuje się odpowiedzi na pytanie, jakie rozwiązania instytucjonalne w różnych dziedzinach życia społeczeństwa mogą ze sobą trwale współistnieć, a jakie odpychają;
– znalezienie rozwiązania problemu, w jaki sposób zróżnicowanie lub zmiany rozwiązań instytucjonalnych, w tym całych ustrojów, różnicują lub zmieniają działania ludzi, a w efekcie – ich warunki życia. Właśnie głównie dlatego tak istotne są reformy, czyli zmiany określonych instytucji, gdyż to one w dominującym stopniu wpływają na warunki działania obywateli. Celem powinno być tworzenie takich ram instytucjonalnych, aby w skali społeczeństwa było jak najwięcej działań produktywnych, a jak najmniej działań nieproduktywnych, zwłaszcza destruktywnych. Badania zależności między czynnikami instytucjonalnymi a warunkami życia ludzi dotyczą, oprócz zagadnień gospodarczych, m.in. zależności między określonymi cechami instytucji politycznych oraz konsekwencjami działań tych instytucji: treścią prawa, skalą i strukturą wydatków budżetowych itd.;
– ostatni nurt badań nad instytucjami dotyczy ich dynamiki – zmiany instytucji mogą mieć różną rozciągłość w czasie i różną skalę.

Analizę szeroko rozumianych instytucji można prowadzić na czterech zasadniczych poziomach, co ukazuje tab. 2.

Tabela 2. Poziomy analizy instytucji

	Poziom	Częstotliwość zmiany (lata)	Cele
L1	Zakorzenienie: Instytucje nieformalne, zwyczaje, tradycje	10^2–10^3	Często niewymierny, spontaniczny
L2	Środowisko instytucjonalne: formalne reguły gry, polityka, biurokracja, prawo	10–10^2	Dostosowanie środowiska instytucjonalnego: pierwsza reguła oszczędzania
L3	Zarządzanie: prowadzenie gry a kontraktowanie (przyporządkowywanie struktur)	1–10	Dostosowanie struktur zarządczych: druga reguła oszczędzania
L4	Alokacja zasobów i zatrudnienie (ceny i ilości; systemy motywacji)	Ciągła	Dostosowanie warunków marginalnych: trzecia reguła oszczędzania

Objaśnienia: L1 – teoria społeczna; L2 – ekonomia praw własności; L3 – ekonomia kosztów transakcyjnych; L4 – ekonomia neoklasyczna/teoria agencji.

Źródło: O. E. Williamson, *Transaction cost economics: How it works, Where it is headed*, „The Economist" 1998, vol. 146, no. 1, s. 26.

Pierwszy poziom analizy dotyczy nieformalnych reguł gry. Zwykle są one traktowane jako dane, którymi na ogół nie zajmuje się nowa ekonomia instytucjonalna (NEI), chociaż uwzględnia fakt, iż w długim okresie wywierają one decydujący wpływ na trajektorie rozwoju poszczególnych państw. NEI obejmuje poziom drugi (środowisko instytucjonalne) i trzeci (porządek instytucjonalny/struktury zarządcze). Ekonomia kosztów transakcyjnych znajduje się na poziomie trzecim, a głównym przedmiotem analizy staje się badanie zarządzania relacjami kontraktowymi[7].

Nowa ekonomia instytucjonalna, wykorzystująca dorobek nauk ekonomicznych, społecznych i prawnych, daje duże możliwości analizy zjawisk i procesów społeczno-gospodarczo-politycznych w planowaniu przestrzennym. Kluczowa jest w tym przypadku rola państwa w formułowaniu celów i instrumentów planowania przestrzennego oraz stanowionego przez ustawodawcę prawa. Określenie praw własności jest niezmierne ważne przy gospodarowaniu dobrami publicznymi, a takim dobrem – jak wspomniano wcześniej – jest przestrzeń. Kolejnym obszarem badań jest teoria kosztów transakcyjnych, pozwalająca m.in. na analizę kosztów szeroko rozumianego zarządzania. Ujęcie polityczne pozwala na ocenę wpływu czynników politycznych na planowanie przestrzenne, zaś ekonomiczna analiza prawa, która wyrosła na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej, umożliwia zbadanie zależności pomiędzy ustanowionym prawem a skutkami finansowymi jego stosowania. W dalszych rozważaniach skoncentrowano się na wspomnianych zagadnieniach.

2. Rola oraz znaczenie państwa i prawa w gospodarce

Według D. Northa instytucje to „zasady gry", zaś organizacje to „gracze". Interakcja między tymi dwoma bytami kształtuje zmianę instytucjonalną. Instytucje to ograniczenia, które władze – poprzez prawo – narzucają ludzkiej interakcji. Ograniczenia te określają obszar możliwości w gospodarce. Organizacje składają się z grup jednostek połączonych jakimiś wspólnymi celami. Przykładami organizacji gospodarczych są firmy, związki zawodowe, spółdzielnie, zaś organizacji politycznych – partie

7 Ł. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 222.

polityczne, senat, urzędy kontroli. Organizacjami społecznymi są stowarzyszenia religijne, kluby itp.[8]

Państwo w analizach ekonomicznych można rozpatrywać z dwóch odrębnych punktów widzenia. W pierwszej perspektywie widzimy je jako system ekonomiczny, charakteryzowany przez zasoby gospodarcze będące do dyspozycji podmiotów gospodarujących na jego terytorium oraz przez efekty ich działalności gospodarczej. Natomiast w drugim ujęciu – instytucjonalnym – państwo (zgodnie ze wspomnianą definicją Northa) to „reguły gry" obowiązujące w społeczeństwie lub, bardziej precyzyjnie, wszelkie określone przez człowieka formy ograniczeń, kształtujące jego zachowania i stosunki międzyludzkie, które ono wyznacza i chroni. Wśród nich D. North wyróżnia formalne reguły gry, którymi są proceduralne i regulacyjne rozwiązania instytucjonalne określające strukturę gospodarczą i polityczną kraju. Tworzą one fundamentalne zasady konkurencji i kooperacji, które zapewniają funkcjonowanie praw własności. Ich ustanowienie przyczynia się do redukcji – w oparciu o dwie powyższe zasady – kosztów transakcyjnych i w rezultacie do maksymalizacji dochodu dla społeczeństwa, a wpływów podatkowych dla państwa[9].

Instytucje państwa mogą wpływać pozytywnie lub negatywnie na wzrost gospodarczy. Dobre rozwiązania instytucjonalne – poprzez obniżenie kosztów transakcyjnych i barier wejścia na rynek oraz efektywne działanie mechanizmu rynkowego – promują aktywność gospodarczą, innowacyjność i działania zwiększające produkcję. Umożliwiają tym samym efektywne funkcjonowanie przedsiębiorstw. Złe instytucje powodują, że energia podmiotów skierowana jest na zachowania nieefektywne w skali całej gospodarki, co przyczynia się do stagnacji gospodarczej i niedorozwoju ekonomicznego.

W 1989 r. J. Williamson sformułował tzw. „konsens waszyngtoński" – zbiór cech dobrego państwa. Do dnia dzisiejszego lista cech wskazywanych przez Bank Światowy rozrosła się do 116 pozycji. Te wymienione przez J. Williamsona to: dyscyplina budżetowa, reorientacja wydatków publicznych, reforma podatkowa, liberalizacja stropy procentowej, jednolity i konkurencyjny system kursu walutowego, liberalizacja handlu, promocja zagranicznych inwestycji bezpośrednich, prywatyzacja, deregulacja oraz ochrona praw własności[10].

---

8 D. C. North, *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2014, s. 63.

9 D. Piątek, K. Szarzec, *Cechy państwa sprzyjające rozwojowi gospodarczemu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, R. LXX, z. 4, s. 110.

10 J. Williamson, *What Washington means by policy reform*, [w:] idem, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics, Washington 1990.

O roli i znaczeniu prawa dla rozwoju gospodarczego świadczy fakt zaliczenia go do podstawowych wartości (obok wolności gospodarczej, własności i demokracji), które muszą być przez państwo gwarantowane.

Pojęcie „praworządność" ma wiele znaczeń. D. Piątek, za G. Casperem, wyróżnia cztery zakresy tego pojęcia, w zależności od kryteriów, jakie muszą spełniać rządy w państwie, by zyskać takie miano. W najwęższym rozumieniu przyjmują, iż rządy prawa oznaczają jasne reguły, które są stosowane wobec wszystkich w ten sam sposób. W tym ujęciu podkreśla się przewidywalność i stabilność prawa, bez wnikania w jego jakość. W nieco szerszym podejściu zwraca się uwagę na treść prawa. Rządy prawa to jasne reguły, ale i „dobre" przepisy prawa, np. gwarantujące bezpieczeństwo własności prywatnej czy swobodę umów. W trzecim ujęciu rządy prawa, obok wyżej wymienionych warunków, oznaczają również gwarancję praw człowieka, tj. wolność słowa i zgromadzeń, wolność wyznania, brak dyskryminacji ze względu na płeć, rasę, narodowość, a także prawo do uczciwego procesu. W ostatnim rozumieniu dodaje się wymóg istnienia demokracji[11].

F. A. Hayek sformułował pogląd, że rządy prawa to sytuacja, w której rząd we wszystkich swych działaniach związany jest regułami, które wcześniej zostały ustalone i ogłoszone[12]. Rządy prawa oznaczają dostosowanie ram prawnych do istniejących warunków, przy dobrej jakości stanowionego prawa, określającego sankcje za jego nierespektowanie oraz wyposażającego podmioty w skuteczne narzędzia sprawiedliwego egzekwowania prawa. Stanowienie, przestrzeganie i egzekwowanie nie narusza zasady równości wobec prawa podmiotów publicznych i prywatnych. Proces podejmowania decyzji powinien być realizowany z poszanowaniem zasady otwartości i przejrzystości. Z kolei procedura stanowienia prawa powinna być określona ze wskazaniem podmiotów i ich kompetencji w odniesieniu do każdego etapu jego stanowienia[13]. Zdaniem F. A. Hayeka rolą prawodawcy nie jest wprowadzenie określonego porządku, lecz stworzenie warunków, w których może powstać i ciągle się odnawiać uporządkowany ład[14].

---

11 G. Casper, *Rule of Law? Whose Law?*, CDDRL Working Paper 10, Stanford University, Stanford 2004, s. 3 i n., za: D. Piątek, *Rządy prawa (Rule of Law) jako czynnik wzrostu gospodarczego*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. II, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008, s. 44–45.

12 F. A. Hayek, *Droga do zniewolenia*, Wyd. Arcana, Kraków 2003, s. 86.

13 G. Wrzeszcz-Kamińska, *Społeczno-ekonomiczne implikacje działań zbiorowych*, [w:] U. Zagóra-Jonszta (red.), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej – znaczenie kategorii wyboru w teoriach ekonomicznych i praktyce gospodarczej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2010, s. 158.

14 F. A. Hayek, *Konstytucja wolności*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 167.

Jak podkreśla R. T. Stroiński, w wielu sytuacjach porządek organizowany prawnie stanowi rozwiązanie bardziej efektywne od porządku organizowanego prywatnie. Dlatego też ludzie decydują się na ograniczenie zakresu swobody, która przysługiwałaby im w sytuacji braku podporządkowania normom prawnym. Spowodowany tym spadek użyteczności każdego z członków danej społeczności rekompensowany jest przez użyteczność czerpaną z profitów oferowanych przez porządek prawny[15].

Korzyści dla rozwoju gospodarczego płynące z praworządności znajdują potwierdzenie w pracach R. J. Barro[16], L. Hoskinsa i A. I. Eirasa[17], L. P. Felda , S. Voghta[18]. Wynika z nich, że praworządność zmniejsza niepewność gospodarowania, a tym samym koszty transakcyjne. W przeciwnej sytuacji firmy ograniczają swoją działalność.

Instytucje – jak pisał North[19] – poprzez swoje działanie zapewniają niskie koszty pomiaru i egzekwowania umów, przyczyniając się do zwiększenia efektywności rynków. Osiągnięcie tego wyniku jest możliwe dzięki regułom, które wspierają efektywność adaptacyjną poprzez uzupełniające ograniczenia nieformalne i efektywne egzekwowanie.

Nowa ekonomia instytucjonalna akcentuje fundamentalne znaczenie szeroko pojmowanych instytucji nieformalnych i formalnych, w tym praw własności, jako czynników kształtujących dynamikę wzrostu gospodarczego. Pociąga to za sobą konieczność stałej aktywnej roli państwa w sferze kształtowania instytucjonalnych, w tym prawno-konstytucyjnych, podstaw ładu gospodarczego. Występuje tu zbieżność z twierdzeniami niemieckiego ordo liberalizmu, który dowodzi, że porządek instytucjonalny, zapewniający efektywne funkcjonowanie gospodarki rynkowej opartej na prywatnej własności i wolnej przedsiębiorczości, powinien być kształtowany w sposób świadomy przez państwo, choć nie w sposób woluntarystyczny, ale na podstawie refleksji teoretycznej oraz analizy do-

---

15 T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 479–480.

16 R. J. Barro, *Rule of law, democracy and economic performance*, [w:] G. P. O'Driscoll Jr., K. R. Holmes, M. A. O'Grady, *2002 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones, Washington 2002.

17 L. Hopkins, A. I. Eiras, *Property rights. The key to economic growth*, [w:] G. P. O'Driscoll Jr., K. R. Holmes, M. A. O'Grady, *2002 Index of Economic…*

18 L. P. Feld, S. Voight, *Economic growth and judicial independence: Cross-country evidence using a new set of indicators*, „European Journal of Political Economy" 2003, vol. 19 (3) (September), s. 497–527.

19 D. C. North, *Instytucje, ideologia i wyniki gospodarcze*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2007, s. 5.

świadczeń historycznych z tym związanych[20]. H. Przybyła mówi o wprowadzeniu porządku ekonomicznego[21].

Znaczenie instytucji państwa dla wzrostu gospodarczego podkreślali w swoich pracach D. North, J. Buchanan, R. H. Coase czy H. Demsetz. Uwypuklali oni znaczenie instytucji w ogóle, w tym państwa, które ma zapewnić swobodę działalności gospodarczej i rządy prawa. Do modeli zaczęto włączać takie czynniki instytucjonalne, jak np. sprecyzowane i egzekwowane prawa własności, przepisy i sprawne sądy zwalczające korupcję oraz zachowania monopolistyczne, a także zaufanie społeczne ułatwiające transakcje gospodarcze i rozwiązywanie sporów. Wcześniej były one przyjmowane jako egzogeniczne[22].

D. North sformułował na temat roli państwa następujące tezy[23]:

- państwo jest odpowiedzialne za dostarczanie niezbędnych dóbr publicznych, w tym podstawowego ładu instytucjonalnego (ładu tworzonego publicznie),
- główną funkcją państwa jest ustanowienie i egzekwowanie konstytucji,
- ochrona uprawnień własnościowych, których częścią są prawa obywatelskie, jest ważnym czynnikiem usprawniającym wymianę i innowacyjność oraz prowadzi do ograniczenia kosztów transakcyjnych,
- demokracja w polityce nie jest tym samym, co konkurencyjne rynki w gospodarce.

Jak podkreśla D. Kuder, według Northa państwo, mając władzę, będzie dążyć do maksymalizowania własnych korzyści, jednocześnie ograniczając korzyści obywateli. Państwo sprzedaje usługi w formie ochrony i sprawiedliwości w celu uzyskania dochodu. Stąd też pojawia się ciągły konflikt – zestaw zasad, które prowadzą do maksymalizacji społecznych korzyści może się znacząco różnić od tych, które będą maksymalizować dochody rządzącego. North twierdzi, że dzięki

---

20 B. Fiedor, *Państwo jako podmiot gospodarujący w ujęciu ENI i NEI*, [w:] B. Klimczak (red.), *Ekonomia 3. Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 105.

21 G. Przesławska, *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, wyd. 2, Oficyna a Wolters Kluwer Bussines, Kraków 2007, s. 18.

22 D. Piątek, K. Szarzec, *Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem*, „Gospodarka Narodowa" 2009, nr 5–6 (213–214) (maj–czerwiec), s. 5–6.

23 J. Wilkin, *Instytucjonalne teorie państwa i przegląd wybranych koncepcji*, [w:] B. Klimczak (red.), B. Klimczak (red.), *Ekonomia 3. Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009, s. 85.

temu można uzyskać wyjaśnienie, dlaczego optymalizowanie instytucji różni się w czasie i przestrzeni. Należy przy tym pamiętać, że kontrakt między obywatelami a rządzącymi może być renegocjowany, zaś działalność rządzącego jest stale korygowana przez ryzyko zastąpienia go przez kogoś innego[24].

Kolejną ważną koncepcją państwa jest koncepcja państwa organicznego J. Buchanana. Jak zaznacza H. Przybyła[25], w tej perspektywie państwo stanowi integralny element społeczeństwa, jego decyzje ekonomiczne są czynnikiem endogenicznym, a kryterium wydatków publicznych staje się maksymalizowanie społecznej użyteczności lub dobrobytu ogólnego. Autorka stwierdza dalej, że w swoich koncepcjach Buchanan był pod silnym wpływem K. J. Arrowa, który uważał m.in., że treścią gospodarki są nie tylko dobra prywatne, którymi rządzą prawa rynku, lecz także dobra publiczne, rządzone odmiennymi mechanizmami powstawania, podziału i konsumpcji. W wyniku rozwoju gospodarczego obserwuje się występowanie dwóch charakterystycznych zjawisk:

- udział wydatków rządowych w produkcie narodowym brutto cechuje tendencja rosnąca, przy czym część produktu jest wytwarzana i dzielona według reguł rynkowych, a część według innych mechanizmów,
- szybki wzrost wydatków przez państwo i inne instytucje publiczne tłumaczy rosnącą sferę dóbr publicznych, z których można korzystać tylko wspólnie oraz stworzenie właściwych warunków, uważanych za konieczne dla funkcjonowania społeczeństwa.

Zdaniem Arrowa rząd podobny jest do konsumenta dokonującego wyboru, z tą jednak różnicą, że pojedynczą funkcję użyteczności zastępuje wiele funkcji użyteczności różnych grup systemu politycznego. Ostateczny wybór jest rezultatem nacisków politycznych[26].

G. Przesławska[27] zaznacza, że w koncepcji państwa J. Buchanana instytucjonalną podstawą porządku społecznego jest polityczna konsty-

---

24 D. Kuder, *Kontrowersje wokół instytucji państwa oraz zakresu i skuteczności interwencji*, [w:] T. Bernat, (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania gospodarki*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009, s. 22.

25 H. Przybyła, *Teoria wyboru publicznego Jamesa M. Buchanana*, [w:] B. Danowska-Prokop, H. Przybyła, U. Zagóra-Jonszta, *Liberalne kierunki współczesnej myśli ekonomicznej*, wyd. 2, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2013, s. 117.

26 Ibidem.

27 G. Przesławska, *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke, *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2005, s. 45.

tucja ładu gospodarczego, nazywana teorią kontraktu konstytucyjnego. Za główny cel stawia ona zredukowanie strat wynikających z działalności państwowej biurokracji oraz podporządkowania jednych ludzi innym. W teorii tej ład prawno-polityczny jest szczególnym dobrem publicznym, ponieważ służy ekonomizacji całego systemu polityczno-gospodarczego i obniża koszty transakcyjne, przez co przyczynia się do wzrostu gospodarczego. Teoria ta jest również nazywana ekonomiką produkcji dóbr publicznych. Polityczna konstytucja ładu gospodarczego określa prawa własności, sposób ich egzekwowania, granice sfery prywatnej i publicznej oraz zakres i zasady dostarczania dóbr publicznych. Ceną za stabilizację warunków instytucjonalnych jest ograniczenie działania jednostki. Autorka wskazuje, że zgodnie z koncepcją Buchanana przed państwem stoją dwa zadania główne: pierwsze związane jest z zapewnieniem respektowania zasad zapisanych w kontrakcie konstytucyjnym, zaś drugie wiąże się z zagwarantowaniem produkcji dóbr publicznych. Państwo, realizując pierwsze zadanie, pełni rolę państwa ochronnego i egzekwuje realizację umów prywatnych przez ich strony. Natomiast zaopatrując jednostki w dobra publiczne, staje się państwem produkcyjnym.

K. Metelska-Szaniawska podkreśla, iż ekonomię konstytucyjną J. Buchanan definiował jako próbę wyjaśnienia właściwości działania alternatywnych zestawów prawno-instytucjonalno-konstytucyjnych zasad, stanowiących ograniczenia dla wyborów oraz działań aktorów ekonomicznych i politycznych, a także określających ramy, w których zwykłe wybory aktorów ekonomicznych i politycznych się dokonują. W jego ujęciu konstytucja to „zestaw zasad, które ograniczają aktywność osób i jednostek w dążeniu do osiągnięcia własnych kresów i celów", zaś ekonomia konstytucyjna powinna być postrzegana jako określone podejście do analizy wielu możliwych zestawów ograniczeń instytucjonalnych. Termin „konstytucja" może więc oznaczać jedną z czterech kategorii:

1) zakazy, które jednostka nakłada na siebie samą, aby zrealizować swoje cele,
2) zakazy nakładane na siebie wzajemnie przez jednostki w różnych sytuacjach społecznych, w których znajdują się z własnej nieprzymuszonej woli,
3) zakazy nałożone na przedstawicieli władzy państwowej,
4) zakazy nakładane przez władzę państwową na obywateli[28].

---

28 Metelska-Szaniawska K., *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2005, s. 88–89.

North uważał, że to państwo definiuje i egzekwuje reguły formalne gry gospodarczej i dlatego jest podstawową sprężyną efektywności gospodarki. Formalne reguły ekonomiczne to prawa własności, definiujące posiadanie, użytkowanie, uprawnienia do dochodu oraz zbywalność zasobów i majątku, wyrażone w normach prawnych i przepisach[29].

Przedstawiciele nowej ekonomii instytucjonalnej, tacy jak D. North, O. Williamson, K. J. Arrow czy L. DeAlessi, uwypuklają niezależność wyborów i wolność działania osoby gospodarującej, a zatem również wolność od nawyków i rutyn, wskazując na zewnętrzne ograniczenia tych wyborów i działań, które tworzą instytucje. Ograniczenia instytucjonalne mają zróżnicowaną naturę. Na poziomie publicznym tworzone są instytucje złożone z zasad konstytucyjnych i innych odpowiednich źródeł prawa wraz z systemem zabezpieczeń i egzekucji. Poziom ten Williamson nazywa uporządkowaniem jurydycznym. Drugi poziom ma charakter prywatny i składa się z konkretnych urządzeń dostosowanych do różnych kontraktów, które nie opierają się na odpowiedzialności prawnej, lecz na moralnym zobowiązaniu do dotrzymania obietnicy[30].

3. Teoria praw własności

Początki teorii praw własności przypadają na połowę XX w. Do najważniejszych jej przedstawicieli można zaliczyć takich ekonomistów, jak A. A. Alchian, H. Demsetz, R. H. Coase, S. Pejovich, E. G. Furubotn, L. de Alessi i J. Buchanan. W swych koncepcjach podkreślali rolę rozkładu uprawnień własnościowych przy podejmowaniu decyzji w gospodarce[31].

Głównym założeniem badawczym teorii praw własności jest traktowanie uprawnień własnościowych jako praw konkretnych osób podejmujących decyzje związane z własnością, niezależnie od formalnych tytułów własności. Teoria ta nie neguje istnienia innych form własności (własność państwowa, własność wspólna)[32].

---

29 D. C. North, *Zrozumieć przemiany…*, s. 60.

30 B. Klimczak, *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce 2005, s. 17.

31 M. Zalesko, *Wybrane aspekty teorii praw własności*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. I, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2007, s. 64.

32 Ibidem, s. 66–67.

Pojęcie własności prywatnej jest dość precyzyjne i rozumie się je najczęściej jako wiązkę praw związaną z użytkowaniem ograniczonych zasobów, natomiast termin „własność publiczna" jest znacznie mniej precyzyjny i może oznaczać:

- społeczną własność i kontrolę,
- państwową własność i kontrolę (z tym rozumieniem związana jest koncepcja kapitalizmu państwowego),
- własność i kontrolę, w które zaangażowane jest państwo (np. kontrola państwa nad szkolnictwem publicznym realizującym cele edukacyjne i minimum programowe określone przez państwo),
- każdy z powyższych przypadków, ale bez własności albo bez kontroli[33].

Według R. Stroińskiego, w ujęciu ekonomicznym przyczyną wykształcenia się własności jako prawa podmiotowego jest ograniczone występowanie zasobów w przyrodzie oraz chęć człowieka do podporządkowania sobie jak największej ilości tych zasobów. Prawo własności nie tylko umożliwia efektywną eksploatację zasobów przyrody i innych dóbr, lecz przede wszystkim stwarza zachętę do podejmowania takich działań. W braku jasno określonego prawa własności ludzie nie podejmowaliby (lub podejmowaliby w niedostatecznym stopniu) działania zmierzające do powiększenia wartości dóbr znajdujących się w ich posiadaniu, gdyż nie tylko nie mieliby pewności, czy ewentualne korzyści z takich działań przypadną właśnie im, lecz także w każdej chwili musieliby się liczyć z możliwością ich utraty. Właśnie z tego powodu prawo własności nazywane jest w doktrynie prawa cywilnego prawem bezwzględnym, skutecznym względem wszystkich podmiotów podlegających danemu prawodawstwu. Z tego samego powodu prawo własności musi być prawem zbywalnym[34].

Z punktu widzenia ekonomii własność są to określone prawem, dopuszczalne społecznie prywatne i zespołowe możliwości korzystania z zasobów, dóbr i usług. Właścicielem jest więc ten, kto faktycznie dysponuje w swoim interesie danym dobrem majątkowym, czyli czerpie pożytki z tytułu posiadania własności[35].

---

33 R. Scruton, *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002, s. 442, za: Boehlke J., *Własność w świetle ekonomicznej analizy prawa*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola…*, cz. II, s. 76.

34 T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej…*, s. 489.

35 Jabłońska-Bońca J., *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I: *Własność*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009, s. 12, za: E. Rutkowska, *Dobra publiczne we współczesnej myśli ekonomicznej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2013, s. 85.

Rozważania na temat własności przeprowadził L. Balcerowicz[36]. Twierdził, że w przypadku dóbr rzadkich wyróżnia się dwie sytuacje:

a) gdy dostęp jest nieograniczony,
b) gdy dostęp jest w jakimś stopniu podmiotowo ograniczony.

Pojęcie własności odnosi się do drugiego przypadku, zaś pierwszą sytuację określa się w języku polskim mianem własności niczyjej, czyli brakiem jakiejkolwiek formy własności. Doświadczenie i teoria pokazują, że rzadkie zasoby będące własnością niczyją są narażone na nadmierną eksploatację i w efekcie – na wyniszczenie. W związku z tym rodzi się fundamentalne pytanie o to, jakie rozwiązania instytucjonalne mogą chronić te zasoby przed takim niebezpieczeństwem.

Przez formę własności można rozumieć:

a) uprawnienia własnościowe, czyli normy prawa zwyczajowego lub państwowego, które określają kto i jakie czynności może wykonywać wobec określonych dóbr (przedmiotów własności),
b) mechanizmy nadzoru przestrzegania tych norm oraz ich egzekwowania.

Wśród powyższych uprawnień cechą, która odróżnia własność prywatną od innych form własności jest szerokie uprawnienie do rozporządzania dobrem, tzn. do jego sprzedaży, wydzierżawienia, darowizny itp.

Według L. Balcerowicza istnieją różne odmiany własności prywatnej w zależności od zakresu uprawnień prywatnych właścicieli, określanych przez państwową legislację i przepisy niższego rzędu (tzw. regulacje). Swą najpełniejszą, klasyczną postać własność prywatna osiągnęła w najbardziej liberalnych krajach Zachodu w drugiej połowie XIX w. Potem rozpoczął się proces jej ograniczania rozmaitymi przepisami: ekologicznymi, socjalnymi, dotyczącymi gospodarki przestrzennej, stosunków pracy itp. W skrajnym przypadku uprawnienia właścicielskie są tak ograniczane, że należałoby mówić o regulacyjnym wywłaszczeniu[37].

Według B. Fiedora osłabienie czy niemożność faktycznego „używania" praw własności jako mechanizmu wykluczania innych podmiotów z zawłaszczania korzyści osiąganych przez właściciela lub dysponenta określonego zasobu ekonomicznego musi prowadzić do osłabienia systemu bodźców ekonomicznych – czyli wynagradzania za ekonomicznie racjonalne działania, a karania za działania nieracjonalne[38].

---

36 L. Balcerowicz, *Wstęp do wydania polskiego*, [w:] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. XVI–XIX.

37 Ibidem, s. XVI–XIX.

38 B. Fiedor, *Prawa własności a proces transformacji gospodarczej. Spojrzenie z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, [w:] M. Sadowski, P. Szymoniec (red.), *Własność. Idea, instytucje, ochrona*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmina Wratislaviensia" 2009, z. III, s. 146.

M. Zalesko, powołując się na prace A Alchiana i L. de Alessiego, zwraca uwagę, że prawa własności są społecznie chronionymi prawami do wybiórczego użytkowania dóbr ekonomicznych, a na siłę oddziaływania praw własności w gospodarce mają wpływ różne czynniki, przede wszystkim władza oraz instytucje w postaci norm społecznych i moralnych[39].

Z. Staniek w nawiązaniu do poglądów L. De Alessiego twierdził, iż o funkcjonowaniu różnych struktur własnościowych decyduje zarówno relatywna efektywność, jak i system społecznych preferencji. Struktura praw własności wyraża interesy grup kierujących państwem, jak i jego ograniczenia regulacyjne. Zbyt daleko idące regulacje państwa mogą w sensie ekonomicznym „upaństwowić" własność prywatną (sensie formalnoprawnym). Z kolei brak precyzji w określaniu odpowiedzialności i zakresu kompetencji podmiotów aspirujących do własności państwowej może prowadzić do jej faktycznego sprywatyzowania. Prawa własności w sensie ekonomicznym włączają w siebie społeczne normy zachowań. Prawa te nie są bezwzględne i społeczeństwo może je zmieniać czy odpowiednio modyfikować w dostosowaniu do treści interesu publicznego. Uzyskiwanie korzyści społecznych i indywidualnych z tych ograniczeń wyznacza pole swobodnej wymiany praw własności. Ograniczeniom towarzyszyć mogą jednak także koszty w postaci zmniejszenia bodźców proefektywnościowych wynikających z wyłącznych, prywatnych form własności.

Z. Staniek zaznacza, że prawa własności prywatnej nie znajdują zastosowania w każdym obszarze gospodarki, np. w sferze dóbr publicznych, dóbr społecznie pożądanych czy w sektorach gospodarki uznanych za strategicznie ważne. W obszarach tych koszty stanowienia i ochrony praw własności prywatnej mogą bowiem przewyższać oczekiwane korzyści. Te wysokie koszty usprawiedliwiają państwową regulację lub/i istnienie względnie trwałych przedsiębiorstw sektora publicznego, w tym państwowego. Podstawowa różnica, w porównaniu z własnością prywatną, polega jednak na niemożności sprzedaży udziałów w tej własności. Do innych cech różnicujących zaliczyć można: darmowy charakter nabycia praw własnościowych, mniejszy związek poprawy efektywności z indywidualnymi korzyściami, wyższe koszty agencji, mniej skuteczny nadzór właścicielski, mniejszą swobodę zawierania kontraktów, większy wpływ

39 A. A. Alchian, *Property rights*, [w:] J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.), Palgrave–Macmillan, London–Basingstoke 1991, s. 584; De Alessi L., *The economics of property rights: A review of the evidence*, „Research in Law and Economics" 1980, vol. 2, s. 1–47, za: M. Zalesko, *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, „Ekonomia" 2013, nr 4 (25), s. 95.

politycznych grup interesu, rozkład ryzyka na większą liczbę podmiotów, ograniczoną konkurencję i wiele innych[40].

Zdaniem Z. Stańka[41] prawo własności charakteryzują następujące cechy:

1) **wyłączność** – oznacza wykluczenie innych i eliminację postawy gapowicza. Z cechy tej wynikają silne bodźce zmuszające właścicieli do poszukiwania najwyższych wartości dla danego przedmiotu własności. Osiągane tą drogą profity wzrastają w przypadku objęcia wyłącznymi prawami bardziej wartościowych aktywów oraz przy większym prawdopodobieństwie wykluczenia innych. Jednak z wyłącznością wiążą się koszty transakcyjne zapewnienia jedności ekonomicznej i formalnoprawnej formy własności;
2) **transferowalność** – to cyrkulacja praw do lepszego przeznaczenia. Brak praw własności do zasobu powoduje jego marnotrawstwo, zaś niewłaściwe przypisanie praw własności skutkuje ułomnością rynku i osiąganiem rezultatów gorszych od potencjalnie możliwych. Istotne jest tu rozróżnienie czasowego przenoszenia praw własności i przenoszenia tych praw na zawsze. W obu przypadkach mamy do czynienia z odmiennym sposobem gospodarowania przedmiotem własności i sporządzania jego charakterystyki;
3) **konstytucyjna** ochrona własności – chroni własność prywatną przed rządami „większości" oraz rządzących elit politycznych. Ingerencja państwa jest możliwa w szczególnych przypadkach i tylko za pełnym odszkodowaniem. Zasada ta pozwala oddzielić bogactwo ekonomiczne od siły politycznej.

4. Teoria kosztów transakcyjnych

Do prekursorów teorii kosztów transakcyjnych należy zaliczyć J. R. Commonsa i R. H. Coase'a (teoria ekonomii) oraz K. N. Llewelyna (aspekty prawne) i C. Barnarda (teoria organizacji)[42].

---

40 Z. Staniek, *Prawa własności a koszty transakcyjne*, [w:] U. Zagóra-Jonszta, *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 156–163.

41 Z. Staniek, *Zróżnicowanie ekonomii instytucjonalnej*; http://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php?id=27233173&pid =1081 (dostęp: 20.08.2014).

42 J. Małysz, *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, Ekonomista, Warszawa 2003, s. 324.

Kluczowy wpływ na teorię kosztów transakcyjnych miały rozważania R. H. Coase'a na temat „zerowych" kosztów transakcyjnych, które Stigler sformułował w tzw. teoremat Coase'a: „w warunkach doskonałej konkurencji prywatne i społeczne koszty będą równe, a struktura produkcji nie będzie zależała od tego, w jaki sposób prawo określa odpowiedzialność za szkody"[43]. Unikatowość tego stwierdzenia wynika z faktu, iż w analizie neoklasycznej praktycznie pomijano kwestie zawodności rynku, przypisując jej istnienie głównie praktykom monopolistycznym. Jednak prace R. H. Coase'a zwróciły (po prawie 40 latach) uwagę, że zawodność rynku może wynikać nie z jego specyfiki, lecz być efektem oddziaływania dodatkowych kosztów, jakimi są koszty transakcyjne[44].

D. North[45] spostrzegł, iż koszty transakcyjne w procesie wymiany są determinowane przez cztery główne zmienne:

- koszt pomiaru wartościowych cech towarów i usług lub działalności ludzi podczas procesu wymiany – prawa własności składają się z wiązki uprawnień i jeśli nie jesteśmy w stanie precyzyjnie zmierzyć wartościowych cech poszczególnych uprawnień, wówczas koszty transakcyjne i niepewność związana z transakcją dramatycznie rosną;
- wielkość rynku, która określa, czy przeprowadzana wymiana ma charakter interpersonalny czy bezosobowy – proces wymiany interpersonalnej to więzy rodzinne, przyjaźń, osobista lojalność i powtarzające się kontakty handlowe, które ograniczają zachowanie uczestników oraz zmniejszają potrzebę kosztownej specyfikacji i egzekwowania zobowiązań. Podczas wymiany bezosobowej nic nie powstrzymuje przed wykorzystaniem drugiej strony. W konsekwencji koszt umowy rośnie, wraz z potrzebą opracowania bardzo szczegółowego opisu wymienianych praw;
- egzekwowanie umów – w sytuacji idealnej osoby trzecie mogłyby bezstronnie (i bez kosztów) rozstrzygać spory oraz wyznaczać odszkodowanie dla pokrzywdzonej strony w przypadku naruszenia warunków umowy. W rzeczywistości stworzenie względnie bezstronnego systemu sądownictwa egzekwującego warunki umów stanowiło krytyczną trudność na ścieżce rozwoju gospodarczego;
- percepcja i postawy ideologiczne – są one kluczowe dla zrozumienia indywidualnych wyborów, które z kolei wpływają na wyniki

43 G. Stigler, *The Theory of Price*, New York, s. 113, cyt. za: *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 53.

44 M. Gorynia, K. Mroczek, *Koszty transakcyjne jako determinanta formy zagranicznej ekspansji przedsiębiorstwa*, Ekonomista, Warszawa 2013, s. 201.

45 D. C. North, *Instytucje, ideologia…*, s. 3–5.

gospodarcze. Indywidualna ocena uczciwości i sprawiedliwości zasad gry w oczywisty sposób wpływa na wyniki. Wartość ideologii jest bezpośrednią funkcją kosztów pomiaru i egzekwowania umów. Jeśli pomiar i egzekwowanie umów mogą być wykonane po niskim koszcie, wówczas nie ma wielkiego znaczenia, czy ludzie wierzą, że reguły gry są uczciwe bądź nieuczciwe. Ale ponieważ pomiar i egzekwowanie umów są kosztowne, ideologia ma znaczenie.

Z. Staniek za R. Richterem i E. G Furubotnem[46] wyróżnia trzy podstawowe grupy kosztów transakcyjnych: rynkowe, menadżerskie i publiczne (polityczne).

Rynkowe koszty transakcyjne to głownie koszty pozyskiwania informacji dotyczących warunków produkcji i sprzedaży. Koszty zawierania umów uwzględniają czas i sposób prowadzenia pertraktacji z uwzględnieniem kosztów doradztwa i porad. Do rynkowych kosztów należy też monitorowanie realizacji umowy oraz egzekwowanie jej zapisów. Menadżerskie koszty transakcyjne to koszty powstałe wewnątrz danego podmiotu gospodarczego. Związane są one z realizacją np. umów o pracę czy kontraktów menadżerskich. To również koszty stworzenia i utrzymania systemu organizacyjnego przedsiębiorstwa, a także koszty agencji, dotyczące głownie kosztów nadzoru właścicieli nad kadrą zarządzającą, opłat kaucji przez agenta i utraconego zysku. Do publicznych kosztów transakcyjnych wymienieni autorzy zaliczyli koszty związane z dostarczaniem dóbr publicznych oraz koszty podejmowanych decyzji politycznych, w tym zwłaszcza koszty stworzenia otoczenia instytucjonalnego podmiotów gospodarczych. Koszty dostarczania dóbr publicznych to np. koszty zapewnienia porządku oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego, koszty powszechnej edukacji na poziomie podstawowym i średnim, koszty dostępu do usług medycznych czy dostarczania dóbr nierynkowych (typu usług latarni morskiej). Dostarczanie dóbr publicznych wymaga podatków i rozłożenia ich ciężarów między płatników. Do kosztów tworzenia otoczenia instytucjonalnego zaliczamy: koszty stanowienia prawa, rozwoju sądownictwa, tworzenia instytucji wspomagających funkcjonowanie rynków, instytucji związanych z kształtowaniem kapitału ludzkiego i społecznego oraz funkcjonowania aparatu państwowego.

Koszty transakcyjne dotyczą zarówno obrotu przedmiotami fizycznymi (dobra, czynniki produkcji), jak i zmian praw własności. Określają one proporcje zakresów oddziaływania państwa, rynku i przedsiębiorstw jako mechanizmu alokacji zasobów. Poziom kosztów transakcyjnych

46 E. S. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The Univ ersity of Michigan Press, Ann Arbor 2000, za: Z. Staniek, *Prawa własności…*, s. 154–155.

zależy od liczby uczestników, zawieranych transakcji, struktury rynkowej, charakterystyki występujących w transakcjach zasobów i aktywów, rodzaju zawieranych kontraktów oraz typu i formy własności. Koszty transakcyjne dotyczą też tych związanych z wykluczeniem określonych podmiotów z dostępu do dóbr czy usług (publicznych i rynkowych). Przy dobrach publicznych koszty są szczególnie duże[47].

D. C. North czyni z kosztów transakcyjnych sposób na zrozumienie ewolucji gospodarek i społeczeństw. Jego podejście polega na zastosowaniu ekonomii do analizy historycznej i *vice versa* – analiza historii służy mu do uogólnień o gospodarce. Według Northa[48] podstawowe znaczenie dla wyników gospodarczych społeczeństw mają niskie koszty egzekwowania kontraktów – szczególny rodzaj kosztów transakcji. W warunkach nieprzezroczystości rynku i niepewności koniecznością jest m.in. ponoszenie kosztów ochrony praw własności i egzekwowania umów. Sposobu na uniknięcie skutków braku kompletnych kontraktów O. E. Williamson[49] upatruje w układach powiązań między firmami lub w sieci zależności wewnątrz danej firmy. Firmy mogą zabezpieczać się przed skutkami niedotrzymania umowy przez partnera, korzystając z różnych układów praw własności i kontroli w organizacyjnych ramach korporacji zintegrowanych pionowo i poziomo, karteli, *joint ventures* itp. D. C. North – inaczej niż O. E. Williamson – podstawowe znaczenie w skutecznym egzekwowaniu kontraktów we współczesnej odpersonalizowanej gospodarce przypisuje stronie trzeciej, będącej organizacją publiczną. Mowa tutaj o państwie z jego instytucjonalnymi strukturami (policja, sądownictwo), które wymuszają przestrzeganie kontraktów lub pomagają w rozstrzyganiu sporów. Gwarantowanie wykonania umów przez państwo wiąże się z kosztami. Chodzi przede wszystkim o koszty sądowe, ponoszone w celu stwierdzenia pogwałcenia umowy, zmierzenia stopnia pogwałcenia, nałożenia kary. Jeżeli owe koszty są wysokie lub np. brak spójnego kodeksu handlowego, który sankcjonowałby dostatecznie prywatne umowy, to państwowy wymiar sprawiedliwości jest częściowo zastępowany osobistymi umowami, zabezpieczonymi „prywatnymi" mechanizmami i bardzo krótkimi terminami. W rezultacie rynek jest szczupły, a straty w sensie efektywności gospodarowania i produktu krajowego duże. Kiedy brak konsekwentnego egzekwowania kontraktów, następuje „przeciekanie" bo-

---

47 Z. Staniek, *Prawa własności…*, s. 155.

48 D. C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.

49 O. E. Williamson, *Comparative economic organisation: The analysis of discrete structural alternatives*, [w:] S. E. Sjöstrand (ed.), *Theory and Empircial Findings*, M. E. Sharp, Armoink, New York–London 1993.

gactwa z firm do ich partnerów lub konkurentów. Nieprzejrzystość lub brak określenia praw własności, niekompletne kontrakty oraz wysokie koszty egzekwowania umów mają negatywne skutki dla awansu gospodarczego społeczeństw, o czym mówi nowa historia gospodarcza Northa[50].

Ekonomia instytucjonalna uzmysłowiła znaczenie kosztów transakcyjnych dla gospodarki. Zawieranie transakcji wiąże się z ponoszeniem kosztów poszukiwania, przetwarzania i przekazywania informacji, kosztów konstruowania, zawierania i egzekwowania kontraktów itp. Instytucje i organizacje, czyli ramy i formy zbiorowego działania, ograniczają niepewność w procesach gospodarowania i tym samym pozwalają zmniejszyć koszty transakcji.

5. Procesy polityczne w ujęciu instytucjonalnym

Procesami podejmowania decyzji politycznych w ujęciu ekonomicznym zajmuje się teoria wyboru publicznego. Należy ona do szybko rozwijającego się nurtu współczesnej ekonomii, który w znacznym stopniu korzysta z osiągnięć nowej ekonomii instytucjonalnej. Jest ona nazywana również ekonomiczną teorią polityki. Wykorzystuje narzędzia i założenia metodologiczne standardowej ekonomii w analizie zachowań ludzkich w sferze polityki[51].

W teorii tej można wyróżnić pewne obszary dociekań: ekonomiczną teorię demokracji i ekonomiczną teorię biurokracji. Ekonomiczna teoria państwa i polityki wskazuje też na związki z ekonomiczną teorią historii, gdyż ewolucja praw własności i wynikające zeń zmiany w poziomie kosztów transakcyjnych wpływają na różne formy regulacji ekonomicznej stosowanej przez państwo. Dotychczas za wybitne osiągnięcia w rozwoju teorii wyboru publicznego (*Public Choice*) zostali uhonorowani Nagrodą Nobla z ekonomii: J. M. Buchanan (1986), K. J. Arrow (1972), R. H. Coase (1991), Gary S. Backer (1992) oraz R. W. Fogel (1993) i D. C. North (1993). Znaczący wkład w rozwój poszczególnych aspektów teorii wyboru publicznego wnieśli też G. Tullock, A. Downs, W. A. Niskanen oraz B. S. Frey[52].

---

50 A. Ząbkiewicz, *Instytucje we współczesnej ekonomii*, [w:] J. Wilkin *et al.*, *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej?*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 17–19.

51 J. Wilkin, *Wstęp*, [w:] idem (red.), *Teoria wyboru publicznego…*, s. 7

52 H. Przybyła, *Teoria wyboru publicznego Jamesa M. Buchanana…*, s. 114–115.

Za twórcę tej teorii uważa się J. Buchanana. Jego koncepcja ekonomii politycznej wynika z trzech podstawowych twierdzeń dotyczących jednostki ludzkiej: interpretacji zasady indywidualizmu, hipotezy *homo oeconomicus* i pojęcia umowy społecznej[53].

Jak stwierdzają najwybitniejsi przedstawiciele teorii wyboru publicznego, J. M. Buchanan, G. Tullock, jednostki starają się zaspokoić swoje potrzeby lub pogodzić swoje interesy w drodze handlu i wymiany gospodarczej, w tym także – za pośrednictwem firmy, ale nie tylko. Rozwój wymiany o charakterze gospodarczym wymaga, oprócz dóbr i usług w sensie ekonomicznym, również dóbr publicznych, które są oferowane i zdobywane na rynku politycznym. Zjawisko wymiany politycznej wspomniani autorzy ilustrują za pomocą przykładu: dwóch ludzi uznaje korzyści, jakie daje schronienie w fortecy. W celu maksymalizacji indywidualnej użyteczności decydują się, aby wejść w „wymianę" polityczną i przeznaczyć część swoich zasobów na zbudowanie wspólnego dobra – twierdzy. Na tej zasadzie rozwinęło się państwo, kolejna obok firmy (i największa) organizacja, w ramach której dokonywane są wybory o charakterze publicznym. Kryterium publicznego wyboru według tej spółki autorskiej sprowadza się do wyboru takiego układu instytucji, który efektywnie minimalizuje koszty (lub maksymalizuje korzyści) życia w kolektywie. Koszty nierozłącznie związane z prowadzeniem wymiany na rynku politycznym są specyficznymi kosztami transakcji. Badacze wyboru publicznego koncentrują się na szczególnym rodzaju kosztów, jakim są straty społeczne w następstwie poszukiwania renty politycznej (*rent seeking*) przez grupy nacisku. Ich źródłem jest nie wkład ekonomiczny (jak w tradycyjnej ekonomii), lecz układ polityczny[54].

Teoria pogoni za rentą (*rent-seeking theory*)

Teoria pogoni za rentą jest, jak zauważa J. Wilkin, szczególnie obiecującym kierunkiem badań w ramach teorii wyboru publicznego[55]. W teorii tej analizuje się sytuacje, w których grupy interesu starają się również wykorzystywać system instytucjonalny (głównie instytucje państwa) do osiągania korzyści z uczestnictwa w życiu społeczno-politycznym – korzyści o charakterze renty. Działania te przybierają nieraz postać praktyk typu *rent seeking*[56]. W ujęciu ekonomicznym pojęcie renty przyjmuje rozmaite znaczenia. Rentę można utożsamiać z zyskiem, z wynagrodzeniem

53 Ibidem, s. 121.
54 Z. Staniek, *Zróżnicowanie ekonomii…*, s. 12–17.
55 J. Wilkin, *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] idem (red.), *Teoria wyboru publicznego…*, s. 26.
56 Z. Staniek, *Zróżnicowanie ekonomii…*, s. 12–17.

czynnika produkcji oraz z nadwyżką ponad koszt alternatywny. W omawianej teorii rentę, nazywaną także rentą polityczną, rozumie się jako formę korzyści związanej z wykorzystywaniem ograniczonych zasobów (pracy i kapitału) do działalności, która nie zwiększa ilości produktów ani usług służących poprawie dobrobytu społecznego. Korzyści występujące w postaci renty politycznej są jedynie formą transferu dochodów od jednych podmiotów do innych przy wykorzystaniu mechanizmów władzy politycznej. Jest to zjawisko niekorzystne dla funkcjonowania gospodarki i społeczeństwa[57].

Warunkiem koniecznym pogoni za rentą jest interesowność polityków i fakt, że tylko częściowo ponoszą oni osobiście konsekwencje decyzji politycznych. W rezultacie sytuacja może być analizowana w kategoriach relacji pomiędzy przełożonym a podwładnym (*principal – agent*). Asymetryczna informacja i wysokie koszty transakcyjne, niezbędne do sprawowania kontroli, skłaniają do tego, by grupy zamożniejsze – zdolne do przekroczenia zarówno bariery informacyjnej, jak i kosztów transakcyjnych – poszukiwały transferów z zysków poprzez wpływy polityczne. Politycy będą szczególnie skłonni do poszukiwania powiązań z zamożniejszymi grupami, jeśli ci, którzy potencjalnie mogą stracić, będą rozproszeni (w przypadku skrajnym: jeśli to będzie całe społeczeństwo). Szeroki zakres regulacji państwowej jest silnym bodźcem do poszukiwania możliwości uzyskania rent. Politycy, maksymalizując swą użyteczność w warunkach ograniczeń instytucjonalnych, mają wówczas szerokie możliwości poszukiwania renty poprzez działalność prawodawczą lub regulacyjną. Muszą wybierać między potencjalną utratą wyborców a uzyskiwaniem renty[58].

Prekursorem tego nurtu badań był G. Tulock, który pracą z 1967 r.[59] zapoczątkował badania nad przechwytywaniem renty za pomocą działań politycznych. W pracy tej wykazał, iż decyzje polityczne, jakimi są renty monopolowe czy uzyskiwane poprzez protekcjonizm polityczny, wywołują rozmaite negatywne skutki społeczne. Do innych kluczowych postaci tego nurtu trzeba zaliczyć A. O. Kruger oraz – szczególnie istotnego dla ekonomicznej analizy prawa – R. A. Posnera. W artykule z 1975 r. autor ten wskazał, że działania firm zmierzające do uzyskania pozycji monopolistycznej mają charakter konkurencyjny i wiążą się z wykorzystywaniem

57 J. Wilkin, *Pogoń za rentą za pomocą mechanizmów politycznych*, [w:] idem (red.), *Teoria wyboru publicznego…*, s. 222–223.

58 M. Lissowska, *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce. Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008, s. 159.

59 Tullock G., *The welfare costs of tariffs, monopolies and theft*, „Western Economic Journal" 1967, no. 5.

zasobów. Ich koszt jest taki sam, jak oczekiwane zyski monopolowe. Posner uznaje owe koszty za nieproduktywne koszty społeczne, a więc za stratę społeczną[60].

Według J. Wilkina rentę polityczną można przechwytywać poprzez:

– legalne metody nacisku politycznego, stosowane w krajach demokratycznych, których przykładem może być prawnie uregulowany lobbing, wspieranie kampanii wyborczych i inne legalne formy oddziaływania na sferę polityczną,
– metody nielegalne, których typowym przykładem jest korupcja.

W obu przypadkach mamy do czynienia z marnotrawstwem zasobów i stratami w dobrobycie społecznym, ale druga metoda rodzi więcej destrukcyjnych skutków niż pierwsza[61].

6. Ekonomiczna analiza prawa (*Law & Economics*)

Ruch naukowy noszący nazwę w literaturze światowej *Law & Economics*, a w piśmiennictwie polskim nazywany ekonomiczną analizą prawa lub ekonomiczną teorią prawa[62] pojawił się stosunkowo niedawno, choć oczywiście związki prawa i ekonomii są przedmiotem analiz już od bardzo dawna.

Ekonomiczna analiza prawa jako nurt naukowy narodziła się w Stanach Zjednoczonych na Uniwersytecie w Chicago, od którego nazwę przyjęła pierwsza szkoła *Law & Economics*. Za współtwórców uważa się G. Beckera i R. A. Posnera. Innym bardzo ważnym badaczem dla tego nurtu był zatrudniony w tym uniwersytecie R. Coase[63].

Drugą szkołą ekonomicznej analizy prawa jest szkoła *New Haven*, która przyjęła nazwę od miasta goszczącego Uniwersytet Yale. Jej korzeni należy szukać w pracach G. Calabresiego, który również jest uważany za jednego z twórców tego nurtu. Jego przełomowy artykuł pt. *Some Thoughts on Risk Distribution and the Law of Torts*[64] z 1961 r. dotyczył kształtu systemu prawa, który wpływa na zachowanie odpowiedniego

60 Wilkin J., *Pogoń za rentą…*, s. 223–228.
61 Ibidem, s. 229.
62 Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus…*, s. 20.
63 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza…*, s. 59.
64 Calabresi G., *Some thoughts on risk distribution and the law of torts*, „Yale Law Journal" 1961, vol. 70 (March), s. 499–553.

poziomu ostrożności w działaniach mogących wyrządzić szkody innym osobom oraz kosztów administrowania tego rodzaju systemem[65].

Trzecią szkołą jest tzw. szkoła Virginii (*Virginia School*). Bazuje ona głównie na dorobku teorii wyboru publicznego, a w szczególności jej najważniejszej szkoły, pierwotnie związanej z Uniwersytetem Wirginia w Stanach Zjednoczonych. Teorię wyboru publicznego można zdefiniować jako ekonomiczną analizę nierynkowego procesu podejmowania decyzji. Zakłada ona, że aktorzy polityczni są typowymi *homo oeconomicus* i kierują się własnym interesem, czyli maksymalizują własną użyteczność. Prowadzi to do zastosowania modelu racjonalnego wyboru do zjawisk o charakterze politycznym. Do jej głównych przedstawicieli zalicza się J. M. Buchanana i G. Tullocka, twórców przełomowego dzieła *Calculus of Consent*[66].

Jak podkreślają J. Bełdowski i K. Metelska-Szaniawska[67], niektórzy autorzy, jak np. E. Mackaay[68], wśród szkół ekonomicznej analizy prawa wyróżniają również instytucjonalne *Law & Economics*, choć inni, jak np. J. Buchanan, klasyfikuje *Law & Economics* jako część nowej ekonomii politycznej, do której zalicza się nowa ekonomia instytucjonalna oraz inne programy badawcze i kierunki, takie jak ekonomia praw własności, ekonomia polityczna regulacji i nowa historia gospodarcza. Instytucjonalne podejście w ramach ekonomicznej analizy prawa zajmuje się zarówno wpływem ekonomii na prawo i rozumowanie prawnicze, jak też wpływem prawa działalność i sytuację gospodarczą. Medenna, Mercuro i Samuels[69] twierdzą, że instytucjonalne podejście w ramach *Law & Economics*, podkreśla:

- ewolucyjny charakter prawa i procesów gospodarczych,
- kwestie wyboru pomiędzy kontynuacją (zachowaniem *status quo*) a zmianą struktur instytucjonalnych,
- problem ładu społeczno-gospodarczego i prawnego,
- wzajemne relacje między zagadnieniami prawnymi i ekonomicznymi i, co za tym idzie, dualny charakter praw,
- problematyczną naturę efektywności,
- potrzebę porównawczego instytucjonalnego podejścia do stosowania ekonomicznej analizy prawa[70].

---

65 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza…*, s. 60.

66 J. M. Buchanan, G. Tullock, *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.

67 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza…*, s. 62.

68 E. Mackaay, *Schools: general*, [w:] B. Bouckaert B., De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham 2000.

69 S. G. Medema, N. Mercuro, W. J. Samuels, *Institutional Law and Economics*, [w:] B. Bouckaret, G. De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham 2000.

70 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza…*, s. 63.

Zdaniem R. H. Coase'a[71] ekonomiczna analiza prawa akcentuje znaczenie ekonomii dla badania prawa, natomiast ekonomia instytucjonalna koncentruje się na znaczeniu instytucji (głównie firmy, rynku, ale także prawa) dla zrozumienia funkcjonowania systemu gospodarczego[72].

Spektrum zainteresowań ekonomicznej analizy prawa jest bardzo szerokie. Rozpatrywane są tu m.in. kwestie źródeł własności prywatnej, struktury praw własności, ochrony praw własności, własności intelektualnej, prawa patentowego, prawa rodzinnego, ochrony informacji, własności zasobów środowiska naturalnego, a także praw człowieka. Istotnym zagadnieniem, powszechnym w tym obszarze, są relacje własności prywatnej i własności wspólnej, zanieczyszczeń środowiska naturalnego, regulacji użytkowania gruntów, ubezpieczeń oraz naruszeń porządku publicznego. Ważnymi obszarami ekonomicznej analizy prawa są również zagadnienia dotyczące szkód, określenia ich rozmiarów, odpowiedzialności, nieuprawnionego wzbogacenia, związków praw własności i obowiązujących lub postulowanych reguł wyznaczania odpowiedzialności osób i korporacji oraz skutków zastosowanych kar[73].

Ekonomiczna analiza prawa zajmuje się badaniem prawa za pomocą narzędzi ekonomicznych. Ekonomia dostarcza teorii naukowej pozwalającej przewidzieć, jaki wpływ na ludzkie zachowania będą miały sankcje prawne. Dla ekonomistów sankcje są jak ceny i przypuszczalnie ludzie reagują na nie tak samo jak na ceny. Na wysokie ceny odpowiadają mniejszą konsumpcją droższych produktów, a ich przewidywana reakcja na surowsze sankcje to zmniejszenie aktywności w zakresie objętym sankcją. Ekonomia – jak piszą R. Cooter i T. Ulen – dostarcza użytecznych wzorców normatywnych do oceny prawa i polityki. Prawa nie sprowadzają się tylko do sekretnych argumentów technicznych, lecz są to narzędzia służące do osiągania ważnych celów społecznych. Aby poznać oddziaływania praw na te cele, sędziowie i inni prawodawcy muszą dysponować odpowiednimi metodami oceny tych oddziaływań. Ekonomia przewiduje skutki prowadzonej polityki dla efektywności. Efektywność zawsze ma znaczenie dla formułowanej polityki, ponieważ zawsze lepiej jest osiągać określone cele polityczne niższym niż wyższym kosztem. Oprócz kwestii efektywności i zysków, ekonomia zajmuje się przewidywaniem skutków prowadzonej polityki dla innej ważnej wartości – dochodu i bogactwa[74].

---

71 R. H. Coase, *Essays on Ecomics and Economists*, Chicago University Press, Chicago 1994.

72 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza…*, s. 63.

73 J. Boehlke, *Charakterystyka nurtu prawo i ekonomia we współczesnej myśli ekonomicznej*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke, *Ład instytucjonalny…*, s. 46.

74 R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza…*, s. 4–6.

Podstawą ekonomicznej analizy prawa jest założenie racjonalności wyborów dokonywanych przez ludzi. Zgodnie z nim człowiek jako *homo oeconomicus* jest istotą racjonalną, dążącą do maksymalizacji swojej użyteczności w warunkach ograniczonej dostępności dóbr. Głównym postulatem analizy ekonomicznej jest to, aby prawo (w szerokim rozumieniu) było efektywne, tzn. nie prowadziło do marnotrawstwa i zatracenia wartości ekonomicznej. W oparciu o postulat efektywności analiza ekonomiczna pozwala na ocenę prawa i polityki jego stanowienia, określając wpływ danego rozwiązania prawnego na efektywność produkcji i alokacji dóbr[75].

Do oceny efektywności prawa początkowo starano się wykorzystać tzw. kryterium Pareto. Alokację nazywa się efektywną w sensie Pareto, gdy w stanie tym próba poprawienia sytuacji choć jednej osoby powoduje pogorszenie sytuacji co najmniej jednej innej osoby. Jednak użyteczność tego kryterium jest podważana w ekonomicznej analizie prawa, gdyż uzyskiwane za jego pomocą rezultaty zależą od przyjętej alokacji początkowej, a także odnosząc się przez nie jedynie do preferencji porządkowych, bez możliwości oceny kardynalnych, kryterium to prowadzi do sytuacji, w której może istnieć więcej niż jeden stan efektywny w sensie Pareto i nie jest możliwe ich porównywanie. Dlatego chętniej wykorzystuje się w tym nurcie kryterium efektywności Kaldora–Hicksa. Poprawą we sensie tego kryterium jest zmiana, która powoduje wzrost tej wartości. Nie musi to oznaczać, że sytuacja wszystkich zaangażowanych jednostek poprawia się bądź nie pogarsza (tak jak w przypadku efektywności w sensie Pareto). Rozwiązanie bardziej efektywne w sensie Kaldora–Hicksa może zatem spowodować pogorszenie sytuacji niektórych jednostek, ale przyjmuje się, że jednostki, które odczuły poprawę, mogłyby dokonać kompensaty na rzecz jednostek, które straciły w związku z wprowadzoną zmianą. Rozwiązanie prawne więc jest efektywne w sensie Kaldora–Hicksa, jeżeli korzyści z jego wprowadzenia dla podmiotów, na które wywiera ono wpływ, przeważają wiążące się z tym koszty[76].

Jednym z podstawowych postulatów w zakresie tworzenia i funkcji prawa rzeczowego jest to, aby prawo oferowało takie rozwiązania, które przyczyniają się do obniżania kosztów transakcyjnych. Dzięki temu strony będą mogły dojść do porozumienia co do samej wymiany i jej warunków, doprowadzając tym samym do efektywnej alokacji danego dobra, które znajdzie się w rękach osoby przywiązującej do niego największą wartość. Ponieważ całkowite wyeliminowanie kosztów transakcyjnych nie jest możliwe, sformułowano także drugi postulat co do funkcji pełnionych przez

75 T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej…*, s. 475.
76 J. Bełdowski, K. Menelska-Szaniawska, *Law & Economics – geneza…*, s. 56–57.

normy prawne. Zgodnie z nim przepisy prawa powinny minimalizować skutki zawodności wymiany rynkowej dokonywanej prywatnie.

W tym ujęciu celem przepisu prawa jest zmniejszanie kosztów wynikających z tego, że strony nie mogą osiągnąć porozumienia, które doprowadzi do stanu efektywnego. Jedna z propozycji w tym zakresie głosi, aby przepis prawa przyznawał z góry dane dobro osobie, która przywiązuje do niego największą wartość. W ten sposób prawo zapewnia osiągnięcie stanu efektywnego, eliminując zarazem konieczność ponoszenia kosztów transakcyjnych przez osoby zainteresowane wymianą. Koszty te nie będą występować, gdyż z samego założenia dobro znajdzie się u osoby, do której i tak by trafiło zgodnie z twierdzeniem Coase'a[77].

R. Cooter i T. Ulen sformułowali teoremat Coase'a następująco: kiedy koszty transakcyjne są zerowe, wynikiem prywatnego przetargu jest efektywne wykorzystanie zasobów niezależnie od alokacji praw własności; kiedy zaś koszty transakcyjne są wystarczająco wysokie, by uniemożliwić targowanie się, efektywne wykorzystanie zasobów będzie zależało od alokacji praw własności[78].

Z dokonaniem każdej wymiany wiążą się koszty transakcyjne, czyli koszty, które strony muszą ponieść dla dojścia wymiany do skutku. Najczęściej występujące przykłady to koszty poszukiwania kontrahenta, koszty związane z negocjowaniem porozumienia oraz koszty związane z jego wykonaniem. Relacje pomiędzy cechami wymiany a kosztami transakcyjnymi ujęto w tab. 3.

Koszty transakcyjne mogą mieć – obok charakteru egzogenicznego wobec systemu prawnego – również charakter endogeniczny, to znaczy, że reguły prawa mogą zmniejszać przeszkody dla prywatnych przetargów. Sens teorematu Coase'a jest taki, iż prawo może zachęcać do prowadzenia przetargów poprzez obniżenie kosztów transakcyjnych. J. Wilkin porównywał koszty transakcyjne ze zjawiskiem tarcia w procesach fizycznych: aby zmniejszyć tarcie, trzeba zastosować smar, zatem aby zmniejszyć koszty transakcyjne, trzeba wykorzystać odpowiednie instytucje. Mechanizm rynkowy jest potężnym i najważniejszym regulatorem gospodarki, ale sprawność i efektywność rynku zależy od ram instytucjonalnych, w jakich on działa[79]. „Niewidzialna ręka rynku", jak piszą Furubotn i Richter, jeśli nie jest uzupełniona wspomagającymi ją instytucjami, staje się wolna i kosztowna[80].

---

77 T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej…*, s. 495.

78 R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza…*, s. 105.

79 J. Wilkin., *Wstęp: Dlaczego instytucje mają znaczenia?* [w:] *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej?*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005, s. 8.

80 E. S. Furubotn, R. Richter, *Institutions and Economic Theory…*, s. 15.

Tabela 3. Charakterystyczne cechy wymiany a poziom kosztów transakcyjnych

Koszty transakcyjne są mniejsze, gdy	Koszty transakcyjne są większe, gdy
– dobra lub usługi będące przedmiotem wymiany są standardowe, – prawa i uprawnienia stron są jasno zdefiniowane, – w wymianie uczestniczy niewielka liczba stron, – stosunki między stronami są przyjazne, – strony znają się, – strony zachowują się „rozsądnie”, – wymiana ma charakter natychmiastowy, – wymiana jest bezwarunkowa, – koszty nadzorowania wymiany są niewielkie, – dochodzenie wykonania wymiany w sądzie jest łatwe i tanie	– dobra lub usługi będące przedmiotem wymiany są szczególnego rodzaju, – prawa i uprawnienia stron są niejasne, – w wymianie uczestniczy wiele stron, – stosunki między stronami są wrogie, – strony nie znają się, – strony zachowują się „nierozsądnie”, – wymiana rozłożona jest w czasie, – wymiana dochodzi do skutku zastrzeżeniem warunków lub terminów, – koszty nadzorowania wymiany są znaczne, – dochodzenie wykonania wymiany w sądzie jest trudne i kosztowne

Źródło: R. Cooter, T. Ulen, *Law and Economics*, New York 1998, s. 86, za: T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, LexisNexis, Warszawa 2005, s. 494.

J. Godłów-Legiędź podkreśla, że teoremat Coase'a wyeksponowuje koszty transakcji, ich skutki i wynikające z tego znaczenie systemu prawnego. Ponieważ wszelkie uprawnienia jednostek, ich obowiązki i przywileje w dużym stopniu determinuje prawo, system prawny wywiera ogromny wpływ na działanie systemu ekonomicznego; można nawet powiedzieć, że go kontroluje. Ważne jest, aby uprawnienia do dysponowania czynnikami produkcji nadane zostały tym, którzy je najefektywniej wykorzystają, aby system prawa, dzięki swej przejrzystości, sprzyjał niskim kosztom transakcji[81].

W dążeniu do efektywnego pod względem ekonomicznym rozstrzygnięcia legislacyjnego samo przyznanie prawa własności danego dobra stronie, która przywiązuje do niego największą wartość, jest niewystarczające. Wynika to z faktu występowania efektów zewnętrznych. Kwestia ta jest ściśle powiązana z zakresem prawa własności, a konkretnie z jego ograniczeniem. Z ekonomicznego punktu widzenia jedną z głównych przyczyn uzasadniających ograniczenie prawa własności jest konieczność ponoszenia kosztów przez inne osoby wbrew ich woli[82]. Tego typu koszty i korzyści nie mają ceny. Ilekroć koszty lub korzyści nie mają ceny,

81 J. Godłów-Legiędź, *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010, s. 62.

82 T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej…*, s. 490.

dostawcy brakuje bodźców do dostarczania efektywnej ilości. Przezwyciężenie tego problemu wymaga wyceny efektu zewnętrznego, a następnie jego internalizacji.

W prawie rzeczowym szkodliwy efekt zewnętrzny nazywany jest uciążliwością. Próby zaradzenia szkodliwemu efektowi zewnętrznemu o charakterze publicznego dobra niechcianego za pomocą targowania się pociągałyby za sobą konieczność współpracy wszystkich stron, na które wywiera on wpływ. W takich okolicznościach targowanie się zawodzi, ponieważ wymaga współpracy zbyt wielu osób. Prawo odnosi się do szkodliwego efektu zewnętrznego typu publicznego jak do uciążliwości publicznej. W przypadku uciążliwości publicznej zalecamy środek ochrony prawnej w postaci odszkodowania. Jednak *common law* zazwyczaj nie podporządkowywało się temu zaleceniu. Kiedy uciążliwość jest szkodliwa dla ogółu, sądy tradycyjnie pozwalają stronom pozostającym pod jej wpływem na jej zakazanie[83].

H. Desmetz stwierdza, że podstawową funkcją prawa własności jest dostarczanie bodźców na rzecz silniejszej internalizacji efektów zewnętrznych. Każdym potencjalnym efektem zewnętrznym jest przy tym każdy koszt i każda korzyść związana ze współzależnościami budowanymi w ramach sieci interakcji społecznych. Jednakże, aby uczynić te koszty i korzyści efektami zewnętrznymi, wymagany jest jeden warunek, a mianowicie koszt transakcyjny (transferu) praw własności (ich internalizacji) musi przewyższać korzyści z internalizacji[84].

Określenie wyłącznych praw wynika z przewagi korzyści z tego tytułu nad kosztami transakcyjnymi. Dookreślenie praw własności zapobiega powstawaniu ujemnych efektów zewnętrznych, typu straty ekologiczne. Podstawowymi przyczynami niedookreślenia tych praw może być: słabość państwa, sytuacja, gdy koszty wyceny przedmiotu własności przewyższają jego wartość, dynamika zmian technicznych w gospodarce czy walka o podział bogactwa[85].

Bardzo istotnym problemem, którym zajmuje się ekonomiczna analiza prawa jest kwestia, do kogo powinny należeć prawa własności. Czy powinny należeć do osób prywatnych, czy też być własnością publiczną? Jak zauważają R. Cooter i T. Ulen, ze względu na cechy dóbr publicznych (problem „gapowicza") nie mogą powstać efektywne rynki je dostarczające, a prywatne przetargi nie rozwiążą problemów efektów zewnętrznych. Efektywność wymaga, aby dobra prywatne były własnością prywatną, zaś dobra publiczne – własnością publiczną[86].

---

83 R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza…*, s. 211.

84 Demsetz H., Toward a theory of property rights, „The American Economic Review" 1967, vol. 57, no. 2, s. 348.

85 Z. Staniek, *Prawa własności…*, s. 156–157.

86 R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza…*, s. 128.

Właściwości techniczne dóbr publicznych hamują targowanie się, mające na celu osiągnięcie efektywności. Jest to spowodowane przez „gapowiczów", których trudno wykluczyć z korzystania z tego typu dóbr.

Własność publiczna narzuca koszty transakcyjne z publicznego administrowania i kolektywnego podejmowania decyzji. Zgodnie z podejściem w duchu własności publicznej oświadczylibyśmy, że czyste powietrze jest dobrem publicznym i zadanie kontroli jakości powietrza przypisalibyśmy agencji rządowej. Do skutków tej metody będą należały przetargi polityczne i regulacje, jak również błędna lokalizacja zasobów[87].

Problem gapowicza uniemożliwia prywatne rozwiązania przetargowe problemu efektów zewnętrznych lub publicznych dóbr niechcianych. Sytuacja ta wymusza jakąś formę interwencji prawnej. Jedną z możliwości jest reguła zakazująca mimowolnego naruszania, wsparta postanowieniami dotyczącymi dostępu do środków ochrony prawnej na wypadek, gdyby takie naruszenie miało miejsce. Może to być np. zapłata odszkodowania za szkodę lub regulacja publicznego dobra niechcianego albo działalności generującej efekt zewnętrzny przez agencję administracyjną[88].

Porządek prawny pomaga także w przezwyciężeniu negatywnych efektów zewnętrznych. Przykładem takiego efektu jest tzw. tragedia wspólnot. Sytuacja taka ma miejsce, gdy każdy z członków danej społeczności, działając w swoim własnym interesie, doprowadza do wyczerpania danego dobra, co również wiąże się ze szkodą dla całej społeczności. Dla zapobieżenia występowaniu tego problemu konieczne byłoby porozumienie się wszystkich jednostek tworzących daną społeczność w celu ustalenia sposobu korzystania z danego dobra poprzez samoograniczenie, co jednak z racji występowania znaczących kosztów transakcyjnych może nie być możliwe do osiągnięcia za pomocą środków prywatnych. Porządek prawny ogranicza negatywne efekty zewnętrzne poprzez przełamanie bariery kosztów transakcyjnych i umożliwienie osiągnięcia porozumienia co do zasad podejmowania decyzji dotyczących całej społeczności i kontroli nad ich wykonaniem[89].

Koszty związane z własnością publiczną to – oprócz kosztów związanych z nieefektywną alokacją dóbr prywatnych – także koszty aparatu urzędniczego otrzymywanego w tym celu przez państwo i koszty procedur wymaganych dla podejmowania decyzji dotyczących przedmiotu własności[90].

---

87 Ibidem, s. 130.
88 Ibidem, s. 132.
89 T. Stroiński, *Wprowadzenie do ekonomicznej…*, s. 477–478.
90 Ibidem, s. 492.

Podstawowym warunkiem rynkowego rozwiązywania problemów efektów zewnętrznych są dobrowolne negocjacje (przetargi stron konfliktu) między podmiotami: między sprawcą negatywnych efektów zewnętrznych a podmiotem poszkodowanym. Negocjacje te mogą dać lepsze rezultaty niż regulacje rządowe i związane z tym zjawiska *goverment failures*. Prawdopodobieństwo jest tym większe, im niższe są koszty transakcyjne. Zadaniem państwa pozostaje wtedy zapewnienie przestrzegania zawartych kontraktów i umów oraz tworzenie warunków dla skutecznego dochodzenia praw jednostek w wypadku ich naruszenia. Problem ten można przedstawić poprzez porównanie rozwiązania Coase'a z rozwiązaniem Pigou (interwencja rządowa w formie podatku)[91].

Podejście instytucjonalne w planowaniu przestrzennym zostanie szerzej przedstawione w rozdziale IV.

---

91 Z. Staniek, *Zróżnicowanie ekonomii…*

Rozdział III

System planowania przestrzennego w Polsce

1. Podstawy teoretyczne planowania przestrzennego

1.1. Podstawowe pojęcia gospodarki przestrzennej

Człowiek żyje w otaczającej go przestrzeni, która pomimo postępu technicznego nadal wpływa na jego warunki życia i gospodarowania – szczególnie poprzez to, jak ją zagospodarował. To, że nie jest nam obojętne, czy żyjemy w krajobrazie harmonijnym, charakteryzującym się ładem przestrzennym, czy chaotycznym i bez narzuconego porządku, jest sprawą oczywistą. Tak jak fakt, że inne są koszty funkcjonowania w źle zagospodarowanej przestrzeni – bez względu na to, czy rozpatrujemy to z punktu widzenia mieszkańców, podmiotów gospodarczych, gmin czy wszystkich pozostałych użytkowników przestrzeni. Te stwierdzenia, choć wydają się oczywiste, niestety, nie znajdują zrozumienia wśród decydentów ustalających normy prawne gospodarowania przestrzenią w naszym kraju. Nie dbają oni, że w ten sposób gospodarka przestrzenna wpływa również na warunki, w których funkcjonują podmioty gospodarcze, ochronę środowiska, zużycie energii w różnej postaci czy choćby na oszczędność czasu, który sam w sobie jest wartością – oraz wiele innych aspektów działalności człowieka.

Gospodarka przestrzenna jest nauką wielodyscyplinarną, co wynika ze złożoności zjawisk społeczno-gospodarczo-środowiskowych zachodzących w przestrzeni. Powoduje to, iż osoby zajmujące się tą problematyką definiowały ją w zróżnicowany sposób.

Według J. Regulskiego gospodarka przestrzenna polega na sterowaniu zmianami użytkowania terenów i zagospodarowania poprzez podejmowanie decyzji. Do gospodarki przestrzennej należą więc m.in. decyzje dotyczące zmiany użytkowania poszczególnych terenów oraz

przystosowania ich zagospodarowania do innych zadań, decyzje dotyczące lokalizacji inwestycji i koordynujące ich realizację oraz decyzje dotyczące funkcjonowania jednostki osadniczej jako całości[1]. Z kolei zdaniem W. Pietraszewskiego gospodarka przestrzenna jest podstawą i warunkiem koniecznym ładu gospodarczego, zależnego w znacznej mierze od roli i rangi gospodarki przestrzennej w całym systemie gospodarczym państwa[2]. Pojęcie to obejmuje zarówno konkretną dziedzinę naukową, jak i określoną działalność praktyczną związaną z zagospodarowaniem danego obszaru[3]. Natomiast Z. Chojnicki uważa, że jest to działalność organizująca przestrzennie system gospodarczy lub przestrzenna organizacja tego systemu. Gospodarkę można rozpatrywać w dwóch aspektach: bądź jako działalność, bądź też jako jej wynik[4]. A. Potoczek twierdzi, że jest to całokształt procesów działalności gospodarczej związany z użytkowaniem przestrzeni. Pojęcie to oznacza gospodarowanie przestrzenią i w przestrzeni, czyli użytkowanie i wykorzystanie poszczególnych komponentów środowiska geograficznego oraz rozmieszczenie ludności w przestrzeni, a także organizowanie się w niej wszelkiej działalności społecznej i gospodarczej[5]. L. Kupiec zajmuje podobne stanowisko, podkreślając przy tym, że zasada ekonomiczności nakazuje postępowanie racjonalne i nienaruszające równowagi biologicznej, czyli gospodarowanie z pełnym poszanowaniem wymogów praw fizycznych, chemicznych i biologicznych[6]. T. Bajerowski dowodzi, że z naukowego punktu widzenia gospodarka przestrzenna powinna być rozumiana jako bezpośrednie odzwierciedlenie swojej nazwy, a więc jako całokształt zagadnień i problemów oraz idei, koncepcji i wizji dotyczących szeroko rozumianej gospodarczej sfery działalności ludzkiej, odniesiony do przestrzeni[7].

---

1 J. Regulski, *Rozwój miast w Polsce*, PWN, Warszawa 1980, s. 269.

2 Pietraszewski W., *Optymalizacja w gospodarce przestrzennej miast*, Arkady, Warszawa 1989, s. 59.

3 J. J. Parysek (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995, s. 9.

4 Z. Chojnicki, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] Z. Chojnicki, R. Domański (red.), *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, PWN, Warszawa 1990, s. 205.

5 A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK, Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003, s. 206.

6 L. Kupiec (red.), *Gospodarka przestrzenna*, t. I: *Wstęp do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997, s. 22.

7 T. Bajerowski, *Regionalistyka – gospodarka przestrzenna*, [w:] idem (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003, s. 13.

Gospodarka przestrzenna jest to zatem całokształt działalności w zakresie przestrzennego zagospodarowania i użytkowania gruntów. Na gospodarkę przestrzenną składają się następujące rodzaje działalności[8]:

1) koordynacyjno-regulacyjna, prowadzona przez administrację rządową lub samorządową, poprzez decyzje przestrzenne w sprawach przeznaczenia i sposobu zagospodarowania gruntów, na podstawie planów miejscowych lub przy ich braku, na podstawie decyzji o warunkach zabudowy,
2) inwestycyjna, prowadzona przez podmioty gospodarcze, państwowe, samorządowe i prywatne, zgodnie z ich własnymi celami i zadaniami,
3) kontrolna, prowadzona w trybie nadzoru nad administracją rządowo-wojewódzką lub resortową – z punktu widzenia zgodności z prawem.

Zdaniem J. J. Paryska w klasycznym ujęciu jest to teoria ekonomii wzbogacona o wątki przestrzenne lub przestrzenne uzupełnienie teorii ekonomii[9]. J. Kołodziejski zauważa, iż stanowi ona podsystem w systemie gospodarki narodowej, funkcjonujący zarówno w sferze materialnej, jak i w sferze regulacji. W sferze materialnej jego wyrazem są procesy przekształceń oraz stany materialne zagospodarowania przestrzennego, a także związana z nimi przestrzenna organizacja społeczeństwa, gospodarki i władzy. W sferze regulacji system ten obejmuje całokształt działalności człowieka zmierzającej do realizacji celów rozwoju, związanych z wykorzystaniem cech i walorów przestrzeni geograficznej. Przedmiotem tego podsystemu jest więc przestrzeń, celem – zaspokajanie określonych potrzeb ludzkich, efektem – zagospodarowanie[10].

B. Malisz twierdzi, że pojęcie „gospodarka przestrzenna" można wyjaśnić, rozważając ją jako system złożony z wielu elementów biernych i czynnych. Przez elementy bierne rozumie się elementy stacjonarne, tj. działki terenów o zróżnicowanym użytkowaniu oraz elementy wiążące te działki między sobą, tzn. urządzenia infrastruktury technicznej. Do elementów czynnych autor zaliczył podmioty gospodarcze (właściciele bądź dysponenci przypisanych im działek) i regulatory systemu, czyli aparat

---

8 J. Słodczyk, *Gospodarka przestrzenna – podstawowe pojęcia*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty*, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005, s. 11.

9 J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007, s. 17.

10 J. Kołodziejski, *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991, s. 7.

władzy odpowiedzialny za całość gospodarki przestrzennej kraju, jego regionów i miejscowości[11].

Gospodarka przestrzenna jest najbardziej spokrewniona z takimi dyscyplinami, jak geografia ekonomiczna i planowanie przestrzenne. Trzeba jednak pamiętać o innych obszarach badawczych wspomnianych dyscyplin. W geografii ekonomicznej mamy do czynienia z opisem i wyjaśnianiem przestrzennych oraz środowiskowych zachowań systemów społeczno-gospodarczych, procesów społeczno-gospodarczych zachodzących w przestrzeni i struktur przestrzenno-gospodarczych. Gospodarka przestrzenna natomiast ustala zasady racjonalnego wyboru lokalizacji, przestrzennych powiązań i przestrzennych organizacji, jak również ścieżek rozwoju układów lokalizacyjnych, interakcyjnych i organizacyjnych. Jej ustalenia wykorzystywane są w formułowaniu polityki przestrzennej. Planowanie przestrzenne, wychodzące z systemu wartości uznawanych przez społeczeństwo, zmierza do ulepszania istniejącego środowiska życia człowieka[12].

Z punktu widzenia tematu pracy autorowi najbliższe jest spojrzenie zaproponowane przez R. Domańskiego. Według niego na gospodarkę przestrzenną można patrzeć jak na efekt prowadzonej działalności, którą jest gospodarowanie zarówno w przestrzeni, jak i samą przestrzenią. Rezultatem jest tzw. zagospodarowanie przestrzenne. Z punktu widzenia działalności praktycznej (zwłaszcza struktur samorządowych) ważny jest zarówno sam proces gospodarowania przestrzenią i w przestrzeni, jak też jego wynik, czyli zagospodarowanie przestrzenne. Dla samorządów gospodarka przestrzenna jest przede wszystkim gospodarowaniem przestrzenią[13].

Za jeden z najważniejszych celów gospodarki przestrzennej uważa się ład przestrzenny, którego pojęcie zostało opisane w rozdziale I.

1.2. Pojęcie polityki przestrzennej i jej cele

Polityka przestrzenna to działanie świadome, ciągłe i suwerenne władz publicznych, polegające na wyznaczaniu generalnych celów i kierunków zagospodarowania przestrzennego konkretnego obszaru.

Polityka przestrzenna oznacza świadome posługiwanie się przydatnymi narzędziami przez władze publiczne, które zmierzają do ustale-

---

11 B. Malisz, *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] J. Regulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, Państwowe Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1985, s. 64–65; B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984, s. 32–33.

12 R. Domański, *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 12.

13 J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej…*, s. 19.

nia celów i metod zagospodarowania oraz użytkowania przestrzeni. Zasadniczym celem polityki przestrzennej jest właściwe użytkowanie terenów[14]. W tej sferze działań chodzi o ustalenie celów, środków i kierunków kształtowania, zagospodarowania i użytkowania przestrzeni[15]. Według R. Domańskiego zaliczamy tu działalność naukową i praktyczną, określającą cele, sposoby i środki przestrzennego zagospodarowania[16]. Formułowanie polityki przestrzennej rozpoczyna się zwykle od analizy stanu zagospodarowania przestrzennego konkretnego obszaru oraz oceny poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. Wnioski z tej analizy służą następnie do nakreślenia wizji przyszłego stanu zagospodarowania przestrzennego, a także do identyfikacji problemów przestrzennych, formułowania zasad zagospodarowania, wyznaczenia kierunków zagospodarowania i przyjęcia konkretnych instrumentów polityki przestrzennej[17].

Na potrzeby niniejszej pracy przyjęto definicję W. M. Gaczek, według której polityka przestrzenna to świadoma i celowa działalność władz, polegająca na racjonalnym kształtowaniu zagospodarowania przez właściwe użytkowanie przestrzeni zapewniające utrzymanie ładu przestrzennego i umożliwienie prawidłowego, efektywnego funkcjonowania systemu społeczno-gospodarczego danej jednostki terytorialnej: kraju, województwa czy samorządu lokalnego[18].

W polityce przestrzennej można wyróżnić cztery kategorie zasad, które w zależności od znaczenia dotyczą innych aspektów[19]:

a) racje,
b) kierunki,
c) prawidła,
d) reguły.

Zasady polityki przestrzennej rozumiane jako racje powinny wskazywać systemy wartości uznawane w społeczeństwie, założenia, na których winny opierać się długookresowe plany przestrzenne, sprawdzone hipotezy stanowiące argumenty na rzecz ładu przestrzennego.

Kierunki polityki przestrzennej winny określać wcześniejsze tendencje rozwoju, prognozy oraz ograniczenia przyszłego rozwoju, a przez to

---

14 A. Potoczek, *Polityka regionalna…*, s. 225.
15 J. Goryński, *Polityka przestrzenna*, Państwowe Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1982, s. 11.
16 R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań*, [w:] R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej*, PWN, Warszawa 1989, s. 6.
17 J. J. Parysek, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej…*, s. 26.
18 W. M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003, s. 11.
19 R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej…*, s. 8.

służyć identyfikowaniu dróg dochodzenia do celów, ich wariantowaniu oraz opracowywaniu planów.

Prawidła polityki przestrzennej mają ustalać system prawno-administracyjny, nakazy i zakazy oraz system decyzyjny i rozstrzygania konfliktów. Powinny przez to zapewniać egzekwowanie ładu przestrzennego i ochrony środowiska oraz warunki sprawnego działania podmiotów społeczno-gospodarczych w przestrzeni.

Zasady polityki przestrzennej rozumiane jako reguły powinny kierować działania podmiotów kształtujących przestrzeń ku układom przestrzennym zgodnym z celami społecznymi i ekologicznymi oraz kryteriami ekonomicznej efektywności. Reguły mają być spójne, tworząc przestrzenny mechanizm życia społeczno-gospodarczego: efektywny, sterowalny, sprzyjający gromadzeniu zasobów i pobudzający rozwój.

Dla realizacji postawionych przed polityką przestrzenną celów musi ona posługiwać się odpowiednimi instrumentami. Za instrumenty tej polityki przyjmuje się określone prawem sposoby, jakich podmioty polityki przestrzennej mogą użyć, aby skłonić inne jednostki do dostosowania swych zachowań do celów tej polityki.

Instrumenty polityki przestrzennej mogą należć do trzech kategorii[20]:

1) instrumenty o zasięgu powszechnym, służące do spowodowania pewnych pozytywnych zachowań wszystkich podmiotów na obszarze całego kraju,
2) instrumenty kształtujące warunki użytkowania danego terenu, a więc dotyczące „wszystkich w danym miejscu",
3) instrumenty kształtujące warunki działania danego podmiotu w danym miejscu.

Inny podział instrumentów zaproponował B. Malisz. Wyodrębnił on środki przymusowe, stymulatory i środki zniechęcające, środki materialnego kształtowania przestrzeni oraz środki informacyjne[21].

Środki przymusowe ustalane są w aktach prawnych. Ograniczają one swobodę wyboru decyzji wszystkich podmiotów gospodarczych, których dotyczą i mogą wskutek tego kolidować z zasadą wolności obywateli. Z drugiej strony nadmierna swoboda podmiotów gospodarczych w dziedzinie gospodarki przestrzennej prowadzi do wielu zjawisk negatywnych, a z reguły uzyskiwana jest kosztem społeczności.

Środki stymulujące i zachęcające mają na celu skłonienie podmiotów gospodarczych do takiego postępowania, które jest zgodne z interesem

---

20 J. Regulski, M. Ptaszyńska, E. Kaźmierska, *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, [w:] J. Regulski, *Instrumenty polityki przestrzennej*, PWN, Warszawa 1986, s. 24–25.

21 B. Malisz, *Gospodarka i polityka przestrzenna…*, s. 100–106.

społeczeństwa i gospodarki narodowej. Przy czym środki zniechęcające są odwrotnością środków stymulujących.

Środki materialnego kształtowania przestrzeni to przede wszystkim inwestycje w zakresie infrastruktury technicznej zwiększające dostępność terenów oraz służące przedsiębiorcom i infrastrukturze społecznej w celu zachęcania mieszkańców do osiedlania się – dzielnice przemysłowe, bieguny wzrostu, ośrodki rozwojowe, parki krajobrazowe i obszary rekreacyjne.

Środki informacyjne natomiast można podzielić na dwa rodzaje: informacje, których powstawanie, wysyłanie i udostępnianie następuje bez adresowania do konkretnych odbiorców oraz strumienie informacji, tj. wymiana danych.

Jak każda polityka, również polityka przestrzenna ma swoje określone cele. Ponieważ były one przejawem aktywności władz administracyjnych, zmieniały się wraz się wraz z nimi oraz rozwiązywanymi w danym momencie problemami. Jednak wiele z tych celów nadal pozostało aktualnych, mając wartość ponadczasową. B. Malisz[22] wymienił następujące zadania stojące przed polityką przestrzenną:

- utrzymanie prawidłowej struktury użytkowania terenów, tj. zachowanie racjonalnych proporcji między różnymi rodzajami użytkowania, zarówno w skali gminy, województwa, jak i całego kraju,
- stworzenie warunków do efektywnego działania podmiotów gospodarczych na ich terenach, głównie poprzez rozbudowę niezbędnych systemów infrastruktury technicznej i społecznej,
- alokację funkcji społeczno-gospodarczych i poszczególnych inwestycji z uwzględnieniem z jednej strony interesów podmiotu gospodarczego, z drugiej – nadrzędnych interesów danej społeczności i całego społeczeństwa,
- kontrola wykorzystania każdej cząstki powierzchni kraju w celu uzyskania maksymalnego efektu produkcyjnego bądź usługowego, pod warunkiem racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych i antropogenicznych oraz zachowania walorów istniejącego środowiska przyrody,
- ogólny nadzór nad konserwacją istniejącego majątku trwałego i stanem, w jakim utrzymywane są tereny, budynki i urządzenia zagospodarowania przestrzennego.

Natomiast G. Larsson[23] przypisuje polityce przestrzennej cele takie, jak:

---

22 B. Malisz, *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej…*, s. 38–39.

23 G. Larsson, *Land Management: Public Policy, Control Land Participation*, Byggforskningsrådet, Stockholm 1997, s. 42–46.

– zapewnienie podaży dóbr publicznych,
– koordynowanie działań przestrzennych poszczególnych użytkowników tej przestrzeni,
– obrona racjonalności „społecznej" jako bardziej adekwatnego kryterium wyboru aniżeli racjonalność „prywatna",
– ochrona interesów słabszych użytkowników przestrzeni,
– racjonalizacja zarządzania przestrzenią poprzez wprowadzanie perspektywy długookresowej do podejmowania rutynowych decyzji w zakresie zagospodarowania przestrzennego,
– inicjowanie rozwoju przestrzennego,
– komunikowanie się i wzajemne uczenie się poszczególnych aktorów procesów przestrzennych,
– zapewnienie władzom publicznym wpływu na procesy rynkowe w zakresie realizacji celów społecznych i ekologicznych w sposób nienaruszajacy istoty wolnego rynku i swobodnej gry sił rynkowych.

Jednym z najistotniejszych narzędzi polityki przestrzennej jest planowanie przestrzenne. Pod pojęciem tym według W. Gorzym-Wilkowskiego należy rozumieć władcze i arbitralne rozstrzyganie przez władzę publiczną o dopuszczonym sposobie wykorzystania poszczególnych fragmentów przestrzeni[24].

2. Uwarunkowania prawne planowania przestrzennego w Polsce

2.1. Planowanie przestrzenne w Polsce przed II wojną światową

Planowanie przestrzenne jako proces normowany prawem ma w Polsce długą, sięgającą II Rzeczypospolitej tradycję. Fundamentem tej działalności był dekret prezydenta o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli z 16 lutego 1928 r. Ustanawiał on obowiązek opracowania szczególnych i ogólnych planów zabudowy gmin miejskich, osiedli, uzdrowisk mających charakter użyteczności publicznej oraz regionalnych i wspólnych planów zabudowania (uregulowanie dotyczące regionalnych i wspólnych planów zabudowy wprowadziła ustawa z 14 lipca 1936 r. zmieniająca rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego

24 W. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2006, s. 33.

1928 r.)[25]. Obok ogólnych planów zabudowania istniały trzy rodzaje planów szczegółowych[26]:

1) plan szczegółowy sporządzany na podstawie zatwierdzonego planu ogólnego i zgodnie z jego założeniami,
2) plan szczegółowy sporządzany na skutek nagłej potrzeby (np. skutki pożaru lub powodzi) bez uprzedniego planu ogólnego,
3) plan szczegółowy i jednocześnie plan ogólny dla całego osiedla lub znacznej jego części.

Istotą planu ogólnego było sprecyzowanie sieci komunikacyjnej i strefowania dzielnic, a także przeznaczenia terenu pod różne sposoby użytkowania, ze szczególnym uwzględnieniem celów użyteczności publicznej oraz różnych rodzajów zabudowy. Natomiast plan szczegółowy wyznaczał wszystkie ulice z dokładnym sposobem zabudowania, tj. przednimi i tylnymi liniami zabudowy.

W 1938 r. odbył się I Zjazd Przewodniczących Komisji Regionalnych Planów Zabudowy, na którym określono organizację planowania przestrzennego. Oparto ją na trzech hierarchicznych szczeblach[27]:

1) rozwojem miast i osiedli zajmowało się planowanie urbanistyczne,
2) w skali województwa lub kilku graniczących ze sobą jednostek wojewódzkich przestrzennym zagospodarowaniem zajmowało się planowanie regionalne,
3) koordynacja działalności planistycznej na obszarze całej Polski miała być domeną planu krajowego.

Po roku 1936 plany przestrzenne (tzw. regionalne plany zabudowania) objęły kilkanaście ówczesnych województw, szczególnie istotnych z punktu widzenia osadnictwa miejskiego, gospodarki lub obronności. Planowanie przestrzenne było także jednym z narzędzi użytych w trakcie tworzenia Centralnego Okręgu Przemysłowego[28].

Dokumentami uszczegóławiającymi przepisy ogólne rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanym i zabudowaniu osiedli były: rozporządzenie Rady Ministrów z 29 kwietnia 1938 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotniczej i przeciwgazowej w dziedzinach regulacji i zabudowania osiedli oraz budownictwa publicznego i prywatnego, a także rozporządzenie Rady Ministrów z 24 marca 1939 r. o przygotowaniu w czasie pokoju obrony przeciwlotni-

---

25 P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2011, s. 19.

26 A. Böhm, *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2006, s. 133.

27 J. Dębski, *Gospodarka przestrzenna jej geneza, stan i rozwój*, t. I, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Warszawa–Białystok 2001, s. 94.

28 W. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna…*, s. 38.

czej i przeciwgazowej w dziedzinie budownictwa przemysłowego[29]. W rozporządzeniach tych, obok przepisów o charakterze ściśle obronnym, jak np. przepisu zakazującego lokowania zakładów przemysłowych w punktach łatwych do orientacji lotniczej, były m.in. przepisy zmierzające do rozluźnienia zabudowy, dotyczące wprowadzania do planów terenów niezabudowanych i przedzielenia dzielnic pasami zielni. Nowo powstałe osiedla mogły mieć przeznaczone na cele budowlane maksymalnie do 60% swojego obszaru. Resztę miały zajmować urządzenia publiczne oraz zieleń miejska[30].

Postępowanie przy sporządzaniu planów zabudowy było jawne. Organ sporządzający plan (zarząd miejski dla miast lub wydział powiatowy dla innych osiedli) ogłaszał o przystąpieniu do sporządzania planu, podając miejsce i termin wyłożenia projektu planu oraz termin, w którym można było składać wnioski. Plany uchwalane były przez rady miejskie, a dla osiedli niebędących miastami – przez rady powiatowe, po czym po raz drugi wykładano plan do publicznego wglądu. Zarzuty były rozpatrywane przez organ, który plan uchwalił, zaś zarzuty nieuwzględnione – przez organ nadzoru (ministra lub wojewodę), który jednocześnie zatwierdzał plan lub żądał wprowadzenia zmian.

Jeżeli na obszarze objętym planem znajdowały się obiekty o znaczeniu państwowym bądź będące własnością państwa, zastrzeżenia odpowiednich władz powinny być uwzględnione przez organ sporządzający plan. Organ ten mógł się jednak odwołać od zastrzeżeń organów państwowych do władz wyższych[31]. Z kolei osoby zainteresowane miały zagwarantowany udział w postępowaniu przez składanie wniosków i zarzutów. Niezależnie od tego właściciele terenów mieli prawo żądania od gminy odszkodowania, jeżeli wskutek zakazu budowy, wynikającego z planu zabudowy, ponieśli „rzeczywiste szkody". W razie sporu co do wysokości odszkodowania mogli sądownie dochodzić roszczeń.

Prawomocny plan zabudowy był aktem prawnym obowiązującym zarówno właścicieli i użytkowników terenu, jak i władze budowlane wykonujące nadzór budowlany. Prawo budowlane zabraniało wznoszenia nowych budynków, jak również powiększania i przebudowy istniejących na terenach przeznaczonych przez plan zabudowy pod arterie komunikacyjne, urządzenia użyteczności publicznej bądź pod uprawę rolną lub leśną[32].

---

29 P. Kwaśniak, *Plan miejscowy…*, s. 21.

30 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003, s. 18.

31 Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli, Dz. U. 1928, nr 23, poz. 202 (art. 27 i 28).

32 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 55.

2.2. Planowanie przestrzenne w okresie 1945–1989

Po II wojnie światowej pierwszym dokumentem z zakresu planowania przestrzennego był dekret Rady Ministrów z 2 kwietnia 1946 r. „O planowym zagospodarowaniu kraju". Wynikał on z konieczności dostosowania zasad planowania do nowej rzeczywistości polityczno-gospodarczej i potrzeb odbudowy kraju. Treść planów zagospodarowania przestrzennego w dalszym ciągu dotyczyła aspektów urbanistycznych. Na mocy tego dekretu wprowadzono zasadę integralności, która polegała na podporządkowaniu ustaleniom planów zagospodarowania przestrzennego wszelkich przedsięwzięć (publicznych i prywatnych) mających charakter przestrzenny. Dokument ten wprowadził hierarchię w planowaniu przestrzennym i strukturach administracyjnych zajmujących się tym planowaniem na poziomie krajowym, wojewódzkim i lokalnym[33].

W wyniku intensywnej industrializacji kraju nastąpiła organizacyjna i funkcjonalna dezintegracja polskiego planowania przestrzennego. Instytucje zajmujące się planowaniem regionalnym i krajowym zostały włączone w struktury zajmujące się planowaniem społeczno-gospodarczym, a te działające na poziomie lokalnym weszły w struktury ministerstwa budownictwa. W wyniku tych działań planowanie przestrzenne zaczęło pełnić funkcję porządkującą przestrzenne skutki decyzji inwestycyjnych, często podejmowanych wbrew negatywnym uwarunkowaniom przestrzennym.

Kolejny akt prawny z zakresu planowania przestrzennego stworzył kompleksowy system planowania przestrzennego, który z pewnymi modyfikacjami funkcjonował do transformacji ustrojowej lat 90. Była to ustawa o planowaniu przestrzennym z 31 stycznia 1961 r. Porządkowała ona zasady planowania i formułowała zasadę kompleksowości planowania przestrzennego. Mogło ono od tego momentu obejmować wszystkie sprawy związane ze sposobem użytkowania oraz wykorzystaniem terenów zarówno na obecne, jak i przewidywane potrzeby. Na jej mocy została znacząco rozbudowana struktura i hierarchia planów zagospodarowania przestrzennego, z jednoczesnym podkreśleniem ich funkcji jako jednego z elementów planowania społeczno-gospodarczego. Najważniejszym dokumentem był plan krajowy, na poziomie wojewódzkim sporządzano plany regionalne ogólne (dla całego województwa) oraz plany regionalne szczegółowe (dla obszarów, na których przewidywana była skoncentrowana działalność inwestycyjna)[34]. Na poziomie lokalnym można było sporządzać plany dla jednostek osadniczych, np. powiatu, małego

33 W. Gorzym-Wilkowski, *Gospodarka przestrzenna…*, s. 41.
34 Ibidem, s. 40–41.

okręgu przemysłowego lub turystycznego, czy też obszaru o planowanym skoncentrowanym osadnictwie. Dla miast, osiedli lub wsi sporządzano plan miejscowy ogólny, natomiast dla obszarów o szczególnie intensywnej i skomplikowanej strukturze funkcji – plan miejscowy szczegółowy. Były one zatwierdzane przez prezydia rad narodowych, które praktycznie rzecz biorąc pełniły funkcje wykonawcze. Prezydia te miały również możliwość dokonywania odstępstw od planów, tzn. dopuszczania realizacji inwestycji niezgodnych z zatwierdzonym uprzednio planem.

Zmiany, które pojawiały się w tak utrwalonym systemie planowania przestrzennego, wiązały się przede wszystkim z restytucją gmin i przypisaniem im tworzenia planów miejscowych (1973), ze stworzeniem nowego podziału administracyjnego, obejmującego 49 województw, w wyniku którego wprowadzono plany makroregionalne obejmujące kilka województw (1975), zniesieniem podziałów planów regionalnych na ogólne i szczegółowe, wprowadzeniem w procedurze sporządzania planów miejscowych tzw. przygotowania założeń do planu i później samego planu (ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym).

Jako *novum* w ustawie z 1984 r. wprowadzono pewne elementy uspołecznienia procesów planowania przestrzennego. Znajdowało to wyraz w obowiązku powoływania w procesie planowania organów opiniodawczych i doradczych: Rady Gospodarki Przestrzennej, komisji planu regionalnego oraz komisji planu miejscowego. Wyrazem tendencji do uspołecznienia procesów planowania przestrzennego był też rozbudowany obowiązek konsultacji społecznych, zarówno na etapie sporządzania projektów założeń do planu, jak i na etapie sporządzania projektów planu. Jednak trzeba pamiętać, że z powodu braku samorządu terytorialnego plany przestrzenne były uchwalane przez władze państwowe oraz że występowała hierarchiczność planów od szczebla centralnego do gminnego, co oznaczało obowiązek uwzględniania wytycznych płynących z planów wyższego rzędu. Z tego powodu skuteczność partycypacji społecznej w procesie planowania była iluzoryczna[35].

2.3. Planowanie przestrzenne w Polsce po 1990 roku

W roku 1990 w wyniku przemian polityczno-gospodarczych zostały reaktywowane ustawą o samorządzie terytorialnym wspólnoty samorządowe, którym nadano osobowość prawną i obarczono szeregiem zadań własnych, w tym prowadzeniem polityki przestrzennej. Na mocy tej ustawy samorządy lokalne uzyskały prawo stanowienia przepisów lo-

35 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys…*, s. 26.

kalnych, które obowiązywały na obszarze gminy. Początkowo samorządy terytorialne funkcjonowały jedynie na poziomie lokalnym, dopiero w 1999 r. w wyniku reformy administracyjnej ustanowiono samorząd powiatowy i wojewódzki, pojawiły się kolejne terytorialne formy samorządowe[36].

W 1994 r. została uchwalona ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym[37], która znosiła centralny i hierarchiczny system planowania przestrzennego. Opierała się ona na dwóch założeniach uwzględniających nowy ustrój gospodarki i państwa:

– ochrona prawa własności, zwłaszcza własności gruntów i budynków,
– funkcjonowanie samorządu terytorialnego.

Ustawa nakładała na organy sporządzające plany zagospodarowania przestrzennego obowiązek uwzględniania: wymagań ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury; walorów architektonicznych i krajobrazowych; wymagań ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagań osób niepełnosprawnych; walorów ekonomicznych przestrzeni i prawa własności; potrzeb obronności i bezpieczeństwa państwa.

Odstąpiono od zasady obligatoryjności i powszechności sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego[38]. Miejscowy plan zagospodarowania uzyskiwał status prawa lokalnego. Każdy, kto posiadał tytuł prawny do terenu, miał prawo do jego zagospodarowania w granicach określonych przez ustawy i zasady życia społecznego. Wprowadzono po raz pierwszy po 1945 r. możliwość dochodzenia roszczeń za szkody poniesione w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Obowiązującym obecnie aktem prawnym regulującym planowanie przestrzenne jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (dalej: u.p.z.p.) z 27 marca 2003 r.[39] Określa ona zasady kształtowania polityki przestrzennej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej, a także zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.

---

36 R. Domański, *Gospodarka przestrzenna…*, s. 218.

37 Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r., tekst jedn. Dz. U. 1999, nr 15, poz. 139 ze zm.

38 J. M. Chmielewski, *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, wyd. 2 zm., Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2005, s. 371.

39 Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717 ze zm.

Ustawa ta, wbrew opiniom jej autorów, nie zmienia, a jedynie nieco modyfikuje system aktów planowania przestrzennego ustanowiony ustawą z 1994 r. Ustawa z 2003 r., nie zmieniając systemu planowania, mocno wpływa na planowanie miejscowe. Przejawia się to poprzez:

- zbliżenie procedury uchwalania studium do procedury tworzenia planu miejscowego,
- plan miejscowy staje się podstawą wydania pozwolenia na budowę,
- na obszarach pozbawionych planu zagospodarowania przestrzennego pozwolenia na budowę wydaje się w drodze decyzji o warunkach zabudowy i decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
- rezygnację z zarzutu do projektu planu miejscowego,
- ustanowienie renty planistycznej na obszarach pozbawionych planu miejscowego,
- nałożenie obowiązku przeprowadzenia dyskusji publicznej nad przyjętymi w projekcie planu rozwiązaniami,
- konieczność dołączenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu,
- narzucenie obowiązku zgodności studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania z planem miejscowym.

Zmiany, które zaszły w prawodawstwie planowania przestrzennego w okresie transformacji ustrojowej, należy ocenić, niestety, bardzo negatywnie. Jak podkreśla A. Jędraszko, w procesie ich tworzenia przyjęto skrajnie liberalne założenia dotyczące wykonywania prawa własności nieruchomości, marginalizacji interesu publicznego, pomijania (niemal) problematyki ochrony środowiska przyrodniczego, abolicji obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego sporządzonych przed 1995 rokiem, fakultatywności sporządzania planów, zniesienia normatywów/standardów urbanistycznych, likwidacji hierarchiczności planowania i planów zagospodarowania przestrzennego[40].

Powstałe regulacje ustawowe charakteryzowały się:

- absolutyzacją interesu właścicieli nieruchomości, przy pominięciu dobra wspólnego,
- pomijaniem (nieznajomością) rozwiązań stosowanych i efektywnie funkcjonujących w „starych" państwach Unii Europejskiej,
- ignorowaniem koncepcji zaleceń, modeli i dyrektyw rozwijanych przez Unię Europejską i jej agendy oraz przez Radę Europy,
- niedostatecznym rozpoznaniem rzeczywistych, wielowymiarowych problemów gospodarki przestrzennej oraz wynikających z nich niezbędnych treści i postanowień ustaw,

---

40 A. Jędraszko, *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Urbanista, Warszawa 2008, s. 28–29.

– korporacyjnym podejściem do zasadniczych treści ustaw,
– niedostatecznym systemowym i kompleksowym widzeniem problematyki gospodarki przestrzennej oraz niejasnością podstaw analitycznych projektów ustaw,
– ograniczeniem zakresu ustaw do spraw proceduralnych i pominięciem w nich celów materialnych stosowanych procedur,
– tendencją do ograniczania rozwiązań ustawowych do spraw zabudowy, przy marginalizacji innych (również ważnych) elementów zagospodarowania,
– nieuwzględnianiem modyfikacji metodyki funkcjonowania gospodarki przestrzennej i niezbędnych w tej dziedzinie modernizacji struktur instytucjonalnych, koniecznych dla wdrażania europejskiej polityki integracji tej gospodarki[41].

Zadania planowania przestrzennego realizują podmioty planistyczne, które są ściśle powiązane ze strukturą podziału administracyjnego kraju[42].

Od 1999 r. podstawową rolę w planowaniu przestrzennym odgrywa samorząd gminny. Zgodnie z art. 7 ustawy o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r. do jego zadań należy m.in. infrastruktura techniczna (drogi, wodociągi, komunikacja publiczna), infrastruktura społeczna, porządek i bezpieczeństwo publiczne oraz ład przestrzenny i ekologiczny. W istniejącym porządku prawnym gminie przysługuje prawo ustalania przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Tylko jej rozstrzygnięcia planistyczne mają moc obowiązującą i wiążą właścicieli gruntów. Jest to potwierdzeniem przysługującego gminom władztwa planistycznego, które oznacza przekazanie gminie kompetencji w zakresie przeznaczania i ustalania zasad zagospodarowania terenu, z możliwością zastosowania w tej mierze formy wiążącego aktu prawnego. Władztwo planistyczne realizowane jest przez miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który ustawowo uznany został za akt prawa miejscowego[43].

Planowanie samorządów wojewódzkich sprowadza się do roli podmiotu kształtującego politykę przestrzenną w regionie oraz zwornika między planowaniem przestrzennym gmin i polityką przestrzenną państwa[44].

Kształtowanie polityki przestrzennej państwa rezerwuje się do właściwości organów państwa, a odpowiedzialnymi czyni Radę Ministrów, ministra właściwego w sprawach gospodarki przestrzennej, inne naczelne

41 Ibidem, s. 29–30.
42 J. Kil, *Planowanie przestrzenne od 2003 roku*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010, s. 136.
43 Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys…*, s. 90–91.
44 Ibidem, s. 85.

i centralne organy administracji państwowej oraz wojewodów. W kształtowaniu polityki przestrzennej państwa ustawodawca odstępuje od dwustronnych oddziaływań w systemie ponadlokalnych aktów planowania. Tworzy system aktów z przewagą zależności jednostronnych. Oznacza to, że ustalenia aktów wyższego rzędu muszą być uwzględniane w aktach niższego rządu. Plan zagospodarowania przestrzennego województwa sporządzony jest na podstawie polityki przestrzennego zagospodarowania kraju oraz programów zawierających zadania rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym[45].

Zgodnie z ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na szczeblu krajowym minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego:

- koordynuje zgodność planów zagospodarowania przestrzennego województw z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju,
- koordynuje współpracę transgraniczną i przygraniczną w zakresie planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Ponadto, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych, sporządza on:

1) koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która respektuje zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, o których mowa w odrębnych przepisach, a także prowadzi współpracę zagraniczną w tym zakresie,
2) analizy i studia, opracowuje koncepcje oraz sporządza programy odnoszące się do obszarów i zagadnień pozostających w zakresie programowania strategicznego oraz prognozowania rozwoju gospodarczego i społecznego, współpracując z właściwymi ministrami oraz z centralnymi organami administracji rządowej (art. 46 i 47 u.p.z.p.)

Ministrowie i centralne organy administracji rządowej, w zakresie swojej właściwości rzeczowej, sporządzają programy zawierające zadania rządowe, zwane dalej „programami", służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym (art. 48).

3. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej

Do instrumentów polityki przestrzennej na poziomie lokalnym zaliczamy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gminy (dalej: studium), miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (dalej:

45 Ibidem, s. 165–166.

plan, plan miejscowy), zaś w przypadku braku planu miejscowego – decyzję o warunkach zabudowy i decyzję o lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Na poziomie regionalnym organy samorządu województwa sporządzają plan zagospodarowania przestrzennego województwa, prowadzą analizy i studia oraz opracowują koncepcje i programy odnoszące się do obszarów i problemów zagospodarowania przestrzennego, odpowiednio do potrzeb i celów podejmowanych w tym zakresie prac (art. 38 u.p.z.p.).

Polityka przestrzenna państwa zawarta jest w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

3.1. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej na poziomie lokalnym

Studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania gminy

W celu określenia polityki przestrzennej gminy, w tym lokalnych zasad zagospodarowania przestrzennego, rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzania studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy.

Przy sporządzaniu studium wójt, burmistrz albo prezydent miasta uwzględnia zasady określone w koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, ustalenia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz strategii rozwoju gminy, o ile gmina dysponuje takim opracowaniem. Studium składa się z części tekstowej i graficznej, obejmując zasięgiem obszar w granicach administracyjnych gminy.

Ustalenia zawarte w studium są wiążące dla organów gminy przy sporządzaniu planów miejscowych. Studium nie jest aktem prawa miejscowego.

Część tekstowa studium zawiera dwa zróżnicowane co do treści obszary tematyczne. Pierwszy obejmuje uwarunkowania rozwoju gminy, w których należy uwzględnić dotychczasowe przeznaczenia, zagospodarowanie i uzbrojenie terenu, stan ładu przestrzennego i wymogi jego ochrony, a także stan środowiska (w tym wymogi jego ochrony), przyrody i krajobrazu kulturowego oraz stan dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej.

Ponadto w uwarunkowaniach należy uwzględnić warunki i jakość życia mieszkańców, zagrożenia bezpieczeństwa ludności i jej mienia, potrzeby oraz możliwości rozwoju gminy, stan prawny gruntów, występowanie obiektów i terenów chronionych na podstawie przepisów odrębnych,

występowanie obszarów naturalnych zagrożeń geologicznych, występowanie udokumentowanych złóż kopalin, zasobów wód podziemnych oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla, występowanie terenów górniczych, stan systemów komunikacji i infrastruktury technicznej, w tym stopień uporządkowania gospodarki wodno-ściekowej, energetycznej oraz gospodarki odpadami; zadania służące realizacji ponadlokalnych celów publicznych oraz wymagania dotyczące ochrony przeciwpowodziowej.

Drugi obszar studium obejmuje informacje na temat kierunków przyjętej przez gminę polityki przestrzennej. Określa on:

1) kierunki zmian w strukturze przestrzennej gminy oraz w przeznaczeniu terenów,
2) kierunki i wskaźniki dotyczące zagospodarowania oraz użytkowania terenów, w tym tereny wyłączone spod zabudowy,
3) obszary oraz zasady ochrony środowiska i jego zasobów, ochrony przyrody, krajobrazu kulturowego i uzdrowisk,
4) obszary i zasady ochrony dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
5) kierunki rozwoju systemów komunikacji i infrastruktury technicznej,
6) obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu lokalnym,
7) obszary, na których będą rozmieszczone inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, zgodnie z ustaleniami planu zagospodarowania przestrzennego województwa i ustaleniami programów zawierających zadania rządowe,
8) obszary, dla których obowiązkowe jest sporządzenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na podstawie przepisów odrębnych, w tym obszary wymagające przeprowadzenia scaleń i podziału nieruchomości, a także obszary rozmieszczenia obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m^2 oraz obszary przestrzeni publicznej,
9) obszary, dla których gmina zamierza sporządzić miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, w tym obszary wymagające zmiany przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne,
10) kierunki i zasady kształtowania rolniczej i leśnej przestrzeni produkcyjnej,
11) obszary szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszary osuwania się mas ziemnych,
12) obiekty lub obszary, dla których wyznacza się w złożu kopaliny filar ochronny,

13) obszary pomników zagłady i ich stref ochronnych oraz obowiązujące na nich ograniczenia prowadzenia działalności gospodarczej, zgodnie z przepisami ustawy z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady,
14) obszary wymagające przekształceń, rehabilitacji lub rekultywacji,
15) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
16) obszary funkcjonalne o znaczeniu lokalnym, w zależności od uwarunkowań i potrzeb zagospodarowania występujących w gminie.

Ponadto, jeżeli na terenie gminy przewiduje się wyznaczenie obszarów, na których rozmieszczone będą urządzenia wytwarzające energię z odnawialnych źródeł o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu, to w studium ustala się ich rozmieszczenie[46].

Na mocy ustawy z 27 kwietnia 2001 r. *Prawo ochrony środowiska* studium powinno zapewnić warunki utrzymania równowagi przyrodniczej i racjonalną gospodarkę zasobami środowiska, w szczególności przez[47]:

1) ustalanie programów racjonalnego wykorzystania powierzchni ziemi, w tym na terenach eksploatacji złóż kopalin, i racjonalnego gospodarowania gruntami,
2) uwzględnianie obszarów występowania złóż kopalin oraz obecnych i przyszłych potrzeb eksploatacji tych złóż,
3) zapewnianie kompleksowego rozwiązania problemów zabudowy miast i wsi, ze szczególnym uwzględnieniem gospodarki wodnej, odprowadzania ścieków, gospodarki odpadami, systemów transportowych i komunikacji publicznej oraz urządzania i kształtowania terenów zieleni,
4) uwzględnianie konieczności ochrony wód, gleby i ziemi przed zanieczyszczeniem w związku z prowadzeniem gospodarki rolnej,
5) zapewnianie ochrony walorów krajobrazowych środowiska i warunków klimatycznych,
6) uwzględnianie innych potrzeb w zakresie ochrony powietrza, wód, gleby, ziemi, ochrony przed hałasem, wibracjami i polami elektromagnetycznymi.

---

46 Ustawa z 6 sierpnia 2010 r. o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2010, nr 155, poz. 1043.

47 Ustawa *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627.

W opinii Z. Niewiadomskiego[48] studium pełni trzy podstawowe funkcje:

– kształtowanie i wykładnia polityki rozwoju przestrzennego gminy,
– koordynacja ustaleń planów miejscowych,
– promocja gminy na zewnątrz.

Studium jest dokumentem obligatoryjnym sporządzanym dla całego obszaru administracyjnego gminy. Jest aktem kierownictwa wewnętrznego i nie może stanowić podstawy do wydawania decyzji administracyjnych[49].

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

W celu ustalenia przeznaczenia terenów, w tym dla inwestycji celu publicznego, a także określenia sposobów ich zagospodarowania i zabudowy rada gminy podejmuje uchwałę o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego integralną częścią jest załącznik graficzny przedstawiający granice obszaru objętego projektem. Planu miejscowego nie sporządza się dla terenów zamkniętych, ustalanych przez ministra właściwego do spraw transportu.

Plan miejscowy, w wyniku którego następuje zmiana przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne, sporządza się dla całego obszaru wyznaczonego w studium. Uchwałę o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego rada gminy podejmuje z własnej inicjatywy lub na wniosek wójta, burmistrza albo prezydenta miasta. Przed podjęciem uchwały wójt, burmistrz albo prezydent miasta wykonuje analizy dotyczące zasadności przystąpienia do sporządzenia planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne do opracowania planu oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Plan miejscowy sporządza się obowiązkowo, jeżeli wymagają tego przepisy odrębne. Plan miejscowy ma charakter fakultatywny i jest aktem prawa miejscowego.

Jeśli chodzi o zawartość merytoryczną planu miejscowego (art. 15 u.p.z.p.), to określa się w nim obowiązkowo:

1) przeznaczenie terenów oraz linie rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania,
2) zasady ochrony i kształtowania ładu przestrzennego,
3) zasady ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego,
4) zasady ochrony dziedzictwa kulturowego i zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,

48 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne. Zarys…*, s. 166.
49 Ibidem, s. 91.

5) wymagania wynikające z potrzeb kształtowania przestrzeni publicznych,
6) zasady kształtowania zabudowy oraz wskaźniki zagospodarowania terenu, maksymalną i minimalną intensywność zabudowy jako wskaźnik powierzchni całkowitej zabudowy w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, minimalny udział procentowy powierzchni biologicznie czynnej w odniesieniu do powierzchni działki budowlanej, maksymalną wysokość zabudowy, minimalną liczbę miejsc do parkowania, w tym miejsca przeznaczone na parkowanie pojazdów zaopatrzonych w kartę parkingową oraz linie zabudowy i gabaryty obiektów,
7) granice i sposoby zagospodarowania terenów lub obiektów podlegających ochronie, ustalonych na podstawie odrębnych przepisów, w tym terenów górniczych, a także obszarów szczególnego zagrożenia powodzią oraz obszarów osuwania się mas ziemnych,
8) szczegółowe zasady i warunki scalania oraz podziału nieruchomości objętych planem miejscowym,
9) szczególne warunki zagospodarowania terenów oraz ograniczenia w ich użytkowaniu, w tym zakaz zabudowy,
10) zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji oraz infrastruktury technicznej,
11) sposób i termin tymczasowego zagospodarowania, urządzania i użytkowania terenów,
12) stawki procentowe, na podstawie których ustala się opłatę, o której mowa w art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

Natomiast w zależności od potrzeb w planie miejscowym określa się:

1) granice obszarów wymagających przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości,
2) granice obszarów rehabilitacji istniejącej zabudowy i infrastruktury technicznej,
3) granice obszarów wymagających przekształceń lub rekultywacji:
   a) granice terenów pod budowę urządzeń wytwarzających energię z odnawialnych źródeł energii o mocy przekraczającej 100 kW, a także ich stref ochronnych związanych z ograniczeniami w zabudowie, zagospodarowaniu i użytkowaniu terenu oraz występowaniem znaczącego oddziaływania tych urządzeń na środowisko,
4) granice terenów pod budowę obiektów handlowych o powierzchni sprzedaży powyżej 400 m^2:
   a) granice terenów rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym,

b) granice terenów inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, umieszczonych w planie zagospodarowania przestrzennego województwa lub w ostatecznych decyzjach o lokalizacji drogi krajowej, wojewódzkiej lub powiatowej, linii kolejowej o znaczeniu państwowym, lotniska użytku publicznego, inwestycji w zakresie terminalu lub przedsięwzięcia Euro 2012,

5) granice terenów rekreacyjno-wypoczynkowych oraz terenów służących organizacji imprez masowych,
6) granice pomników zagłady oraz ich stref ochronnych, a także ograniczenia dotyczące prowadzenia na ich terenie działalności gospodarczej, określone w ustawie z dnia 7 maja 1999 r. o ochronie terenów byłych hitlerowskich obozów zagłady,
7) granice terenów zamkniętych i granice stref ochronnych terenów zamkniętych,
8) sposób usytuowania obiektów budowlanych w stosunku do dróg i innych terenów publicznie dostępnych oraz do granic przyległych nieruchomości, kolorystykę obiektów budowlanych i pokrycie dachów,
9) zasady i warunki sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń, ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane,
10) minimalną powierzchnię nowo wydzielonych działek budowlanych.

Decyzja o warunkach zabudowy

Zgodnie z obowiązującymi przepisami prawa planistycznego w kształtowaniu zagospodarowania przestrzennego główną rolę odgrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Określają one nie tylko przeznaczenie terenu, lecz także sposób zagospodarowania terenu, warunki zabudowy i lokalizacje inwestycji celów publicznych. Jeżeli nie ma planów miejscowych, ich rolę przejmują decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzje, w odróżnieniu od planów, nie mogą określać przeznaczenia terenu. Według ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym decyzja była łącznikiem pomiędzy planem miejscowym a pozwoleniem na budowę, doprecyzowując zapisy planu w zakresie zabudowy.

Obecnie obowiązująca ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wraz z ustawą z 7 lipca 1994 r. *Prawo budowlane* czyni z decyzji o warunkach zabudowy podstawowy instrument pozwalający

na zagospodarowanie terenu w przypadku braku planu miejscowego[50]. Decyzja taka może przyjąć postać:

– decyzji o warunkach zabudowy,
– decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego.

Decyzje o warunkach zabudowy nie naruszają żadnych praw przynależnych do danej nieruchomości. Mają charakter przyzwolenia na pozyskanie pozwolenia na budowę. Decyzję wydaje się inwestorom i nie jest ona przypisana do danej nieruchomości, ponieważ zmiana właściciela może się łączyć ze zmianą sposobu zagospodarowania terenu. Wywołuje to taki skutek, że pozwolenia na budowę wydane na podstawie decyzji lokalizacyjnych mogą się wzajemnie znosić. Decyzje wygasają również przypadku ich sprzeczności z ustaleniami planu miejscowego, który został uchwalony na danym terenie po wydaniu decyzji o warunkach zabudowy[51].

Decyzja, zgodnie z art. 61 u.p.z.p., musi spełniać wszystkie warunki tzw. dobrego sąsiedztwa, to znaczy, że:

1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu, w tym gabarytów i formy architektonicznej obiektów budowlanych, linii zabudowy oraz intensywności wykorzystania terenu,
2) teren ma dostęp do drogi publicznej,
3) istniejące lub projektowane uzbrojenie terenu, z uwzględnieniem ust. 5, jest wystarczające dla zamierzenia budowlanego,
4) teren nie wymaga uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele nierolnicze i nieleśne albo jest objęty zgodą uzyskaną przy sporządzaniu miejscowych planów, które utraciły moc na podstawie art. 67 ustawy dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym,
5) decyzja jest zgodna z przepisami odrębnymi.

Decyzja jest wydawana przez wójta, burmistrza lub prezydenta miasta na wniosek inwestora, po uzgodnieniu jej z wymienionymi w ustawie instytucjami administracji państwowej i samorządowej. Nie można odmówić wydania decyzji o warunkach zabudowy. Zgodnie z art. 62 u.p.z.p. postępowanie administracyjne w sprawie ustalenia warunków zabudowy można zawiesić na czas nie dłuższy niż 9 miesięcy od dnia złożenia

---

50 L. Kotlewski, *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego…*, s. 185.

51 M. Feltynowski, *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Cedewu, Warszawa 2009, s. 117.

wniosku o ustalenie warunków zabudowy. Wójt, burmistrz albo prezydent miasta podejmuje postępowanie i wydaje decyzję w sprawie ustalenia warunków zabudowy, jeżeli:

1) w ciągu dwóch miesięcy od dnia zawieszenia postępowania rada gminy nie podjęła uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego,
2) w okresie zawieszenia postępowania nie uchwalono miejscowego planu lub jego zmiany.

3.2. Instrumenty polityki przestrzennej na poziomie wojewódzkim

Najważniejszym instrumentem służącym samorządowi regionalnemu do realizacji polityki przestrzennej jest plan zagospodarowania przestrzennego województwa. W planie tym uwzględnia się ustalenia strategii rozwoju województwa i określa się w szczególności:

1) podstawowe elementy sieci osadniczej województwa, ich powiązań komunikacyjnych oraz infrastrukturalnych, w tym kierunki powiązań transgranicznych,
2) system obszarów chronionych, w tym obszary ochrony środowiska, przyrody i krajobrazu kulturowego, ochrony uzdrowisk, dziedzictwa kulturowego, zabytków oraz dóbr kultury współczesnej,
3) rozmieszczenie inwestycji celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym,
4) granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu ponadregionalnym oraz – w zależności od potrzeb – granice i zasady zagospodarowania obszarów funkcjonalnych o znaczeniu regionalnym,
5) obszary szczególnego zagrożenia powodzią,
6) granice terenów zamkniętych i ich stref ochronnych,
7) obszary występowania udokumentowanych złóż kopalin oraz udokumentowanych kompleksów podziemnego składowania dwutlenku węgla.

W planie zagospodarowania przestrzennego województwa uwzględnia się ustalenia koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju i programy rządowe służące realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Ponadto, w tym planie umieszcza się te inwestycje celu publicznego o znaczeniu ponadlokalnym, które zostały ustalone w dokumentach przyjętych przez Sejm Rzeczypospolitej Polskiej, Radę Ministrów, właściwego ministra lub sejmik województwa, zgodnie z ich właściwością.

Dla miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego uchwala się plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego jako część planu zagospodarowania przestrzennego województwa. Plan zagospodarowania przestrzennego miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego może również obejmować obszary leżące poza granicami miejskiego obszaru funkcjonalnego ośrodka wojewódzkiego.

3.3. Instrumenty realizacji polityki przestrzennej na poziomie krajowym

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju określa uwarunkowania, cele i kierunki zrównoważonego rozwoju kraju oraz działania niezbędne do jego osiągnięcia, a w szczególności:

1) podstawowe elementy krajowej sieci osadniczej,
2) wymagania z zakresu ochrony środowiska i zabytków, z uwzględnieniem obszarów podlegających ochronie,
3) rozmieszczenie infrastruktury społecznej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
4) rozmieszczenie obiektów infrastruktury technicznej i transportowej, strategicznych zasobów wodnych i obiektów gospodarki wodnej o znaczeniu międzynarodowym i krajowym,
5) obszary funkcjonalne w ramach następujących typów:
   – miejski obszar funkcjonalny ośrodka wojewódzkiego,
   – wiejski obszar funkcjonalny,
   – obszar funkcjonalny szczególnego zjawiska w skali makroregionalnej, w tym:
     • górski,
     • Żuławy,
   – przygraniczny obszar funkcjonalny.

Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju uwzględnia cele i kierunki zawarte w długookresowej strategii rozwoju kraju oraz obejmuje okres zgodny z okresem jej obowiązywania.

Rada Ministrów przyjmuje, w drodze uchwały, koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz ustala, w jakim zakresie koncepcja będzie stanowiła podstawę sporządzania programów służących realizacji inwestycji celu publicznego o znaczeniu krajowym. Prezes Rady Ministrów przedstawia Sejmowi Rzeczypospolitej Polskiej do wiadomości koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju.

4. Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Uchwalenie planu miejscowego wpływa na stan prawny nieruchomości znajdujących się na jego obszarze, a tym samym na ich wartość. Znajduje to odzwierciedlenie wprost w artykule 36 u.p.z.p., jak i w innych ustawach. Skutkiem uchwalenia planu, a następnie jego realizacji mogą być zarówno dochody, jak i wydatki gminy. W literaturze, w zależności od ujęcia, są one różnorodnie klasyfikowane. Zdaniem R. Cymermana można je podzielić na obciążenia finansów gminnych oraz źródła dochodów będące następstwem uchwalenia i realizacji ustaleń planu miejscowego. Do pierwszej grupy autor ten zalicza[52]:

1) obciążenia finansowe za negatywne skutki wywołane na nieruchomościach – gmina zobowiązana jest wypłacić odszkodowanie, wykupić nieruchomość lub jej część lub zamienić nieruchomość na inną, jeżeli w wyniku uchwalenia planu lub jego zmiany korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone; gdy następuje spadek wartości nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw wymienionych wyżej, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości;
2) obciążenia finansowe związane z wykupem nieruchomości do realizacji celów publicznych – gmina musi wykupić tereny przeznaczone w planie pod cele publiczne;
3) obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury – obowiązkiem gminy jest budowa infrastruktury technicznej oraz urządzanie terenów zielonych przewidzianych w planie;
4) obciążenia finansowe związane z obsługą procesu inwestycyjnego – koszty te obejmują opracowanie planu i dokonanie wycen w celu ustalenia wielkości odszkodowań.

Do drugiej grupy należą[53]:

1) opłata planistyczna – wnoszona przez właścicieli lub użytkownika wieczystego, który zbywa nieruchomość; sięga ona do 30% wzro-

52 R. Cymerman, *Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] idem (red.), *Podstawy planowania przestrzennego…*, s. 212.

53 Ibidem, s. 216.

stu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany miejscowego planu;

2) opłaty adiacenckie:
   a) z tytułu podziału nieruchomości – obciążany jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej podziałem (sięga do 30% wzrostu wartości nieruchomości),
   b) z tytułu podziału i scalenia nieruchomości – ponosi właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej scaleniem i podziałem (sięga do 50% wzrostu wartości nieruchomości),
   c) z tytułu uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, urządzenia bądź modernizacji drogi – obciążany jest właściciel lub użytkownik wieczysty (sięga do 50% wzrostu wartości nieruchomości);
3) dochody z podatku od nieruchomości, zmiana podatku rolnego lub leśnego na podatki od nieruchomości – dochody te obejmują podatki od budynków i budowli wybudowanych na terenach objętych planem; dochody z podatków od działalności gospodarczej;
4) dochody związane z obrotem nieruchomościami – wpływy te wynikają z ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych.

Z kolei E. Jakubiec wyróżnia następujące wydatki i dochody gminy[54].

Do wydatków budżetu samorządu lokalnego będących następstwem uchwalenia planu zaliczamy:

1) odszkodowania – są uzależnione od zmiany wartości gruntów przed i po zmianie ich funkcji; są to odszkodowania z tytułu zmniejszenia wartości nieruchomości na skutek uchwalenia planu;
2) wykupienie lub wywłaszczenie nieruchomości do realizacji celów publicznych – w ramach zadań własnych gmina musi zrealizować np. budowę nowego układu komunikacyjnego, terenów zieleni publicznej;
3) obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury – gmina musi zrealizować budowę układu komunikacyjnego dróg i elementów infrastruktury, tj. sieci uzbrojenia terenu, oświetlenia ulic i placów dla potrzeb zagospodarowania terenu zgodnie z nowymi funkcjami według projektu planu.

Do dochodów gminy przy realizacji ustaleń planu miejscowego należą:

1) opłata planistyczna – ponosi ją właściciel lub użytkownik wieczysty, który zbywa (sprzedaje) nieruchomość; naliczana jest w wyso-

54 E. Jakubiec, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu*, referat na konferencji Związku Miast Polskich „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju", Towarzystwo Urbanistów Polskich, Poznań 2013.

kości 30% od wzrostu wartości nieruchomości, lecz tylko w przypadku wystąpienia zdarzenia w ciągu 5 lat od dnia obowiązywania miejscowego planu;

2) opłata adiacencka – dla analizowanego terenu realizacja infrastruktury, układów komunikacji na terenie osiedla będzie miała istotny wpływ na wartość nieruchomości; w przypadku analizowanego terenu opłata adiacencka podziałowa będzie pobierana tylko w odniesieniu do gruntów będących własnością osób fizycznych lub prawnych – nie dotyczy gruntów gminnych;
3) sprzedaż prawa do nieruchomości gruntowych – jeżeli gmina posiada grunty oddane w użytkowanie wieczyste, ma możliwy do uzyskania dochód w związku z nabyciem prawa własności przez użytkownika wieczystego;
4) podatki i opłaty lokalne – wpływy z podatków od gruntu, od budynków, od czynności cywilnoprawnych.

Inną koncepcję przedstawia E. Czekiel-Świtalska[55]. Wyróżnia ona skutki o charakterze bezpośrednim i pośrednim. Do bezpośrednich zalicza:

– koszty sporządzenia planu lub jego zmiany,
– różnicę w podatku od nieruchomości, dzierżawy, użytkowania wieczystego,
– skutki finansowe wynikające z art. 36 ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym;

natomiast jako skutki pośrednie traktuje zyski lub straty związane z realizacją ustaleń miejscowego planu lub jego zmiany:

– budowę infrastruktury technicznej,
– podatek od osób fizycznych i prawnych,
– podatek od usług,
– opłaty targowe,
– sprzedaż lub zakup nieruchomości,
– zmniejszenie lub wzrost bezrobocia,
– inne.

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stała się dokumentem sporządzanym obligatoryjnie na mocy art. 17 u.p.z.p. Opracowywana jest dla projektu planu miejscowego i pojawia się wraz z prognozą oddziaływania na środowisko. Zgodnie z jego zapisem musi ona uwzględniać odszkodowania i opłaty wynikające z artykułu 36 u.p.z.p.

Jej szczegółowy zakres został określony w rozporządzeniu Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r., w sprawie wymaganego za-

55 E. Czekiel-Świtalska, *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, „Przestrzeń i Forma" 2005, nr 1, s. 90–91.

kresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego[56]. Paragraf 11 tego rozporządzenia głosi, że prognoza powinna zawierać w szczególności:

1) prognozę wpływów ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne gminy, w tym podatku od nieruchomości, inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz opłaty i odszkodowania, o których mówi art. 36 u.p.z.p.
2) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,
3) wnioski i zalecenia dotyczące proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Prognozę wykonuje się przed dokonaniem uzgodnień projektu planu i zasięgnięciem opinii na jego temat. W praktyce, wykonanie wiarygodnej prognozy napotyka wiele trudności wynikających z charakterystyki zagadnień, którymi prognoza się zajmuje. Nie ułatwia tego fakt, że rozporządzenie nie precyzuje, jak należy wyliczać dochody czy wydatki, według jakiej metodologii i jak długi okres ma obejmować prognoza.

Dokonanie precyzyjnych prognoz w omawianym zakresie jest bardzo trudne, żeby nie rzec – niemożliwe. Jak zwraca uwagę E. Czekiel-Świtalska, choćby w przypadku obliczenia dochodu z tytułu podatków od nieruchomości stosowane są różne podejścia. W jednych prognozach oblicza się przedstawioną zmianę wartości podatku jedynie od gruntów, mimo że plan przewiduje zabudowę. W innych prognozach jest uwzględniany podatek od gruntów i potencjalnej zabudowy. Jednak określenie dokładnej powierzchni użytkowej zabudowy na etapie sporządzania projektu planu miejscowego nie jest możliwe[57]. W przypadku wspomnianego podatku trzeba prognozować, kiedy budynki zostaną wybudowane i oddane do użytkowania oraz jaka będzie ich wartość.

Kolejną trudnością jest fakt, że z reguły plany miejscowe nie określają datowania projektowanych działań przestrzennych[58]. Fakt koniecz-

---

56 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. 2003, nr 164, poz. 1587.

57 E. Czekiel-Świtalska, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przestrzeń i Forma" 2013, nr 19, s. 52.

58 L. Staniek, *Ekonomiczno-społeczne znaczenie prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Inżynieria Ekologiczna" 2011, nr 27, s. 193.

ności sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego – sam w sobie bardzo istotny – jest rozmyty przez brak uwzględnienia zobowiązań z niego wynikających w wieloletnim planie finansowym gminy. Powoduje to brak uwzględnienia tych kosztów w budżecie gminy[59].

Prognoza ma analizować i określać skutki wpływu ustaleń zawartych w planie pod względem ich realności i efektywności ekonomicznej. Wybrane rozwiązania planistyczne należy oceniać w takiej prognozie, w formie szacowania przybliżonych kosztów realizacji ustaleń planu i osiągnięcia prawdopodobnych zysków lub korzyści innego typu[60].

Celem opracowania prognozy powinna być optymalizacja przyjętych w nim rozwiązań planistycznych. Ma ona wpłynąć na zmianę ustaleń niekorzystnych dla przyjętej przez gminę polityki przestrzennej, odpowiednio je modyfikować lub czasem prowadzić do rezygnacji z niektórych zapisów. Prognoza skutków finansowych ustaleń planu miejscowego powinna zatem być „biznesplanem zarządzania przestrzenią"[61].

Niestety, badania prowadzone przez autora w gminach aglomeracji łódzkiej dowodzą, że w procesie uchwalania planów miejscowych powszechną praktyką jest najpierw ich sporządzanie, a następnie tworzenie prognoz do już sporządzonych planów. Jest to zaprzeczenie podstawowego celu sporządzania prognozy. W sytuacji, gdy nie stanowi ona podstawy do wyboru najbardziej efektywnego z punktu możliwości finansowych gminy instrumentu – jej tworzenie traci zupełnie rację bytu[62].

Przedstawiony powyżej opis systemu planowania przestrzennego, obowiązujący od 2003 r., wraz z jego ewolucją na przestrzeni lat, choć niezbędny dla ukazania uwarunkowań planowania przestrzennego, niewiele mówi Czytelnikowi nieinteresującemu się tym zagadnieniem o kondycji tego systemu i wymaga obszerniejszego komentarza.

System ten oraz orzecznictwo sądów administracyjnych i powszechnych w tej dziedzinie w Polsce należy ocenić negatywnie. Obszerna literatura, tworzona m.in. w środowiskach urbanistów, ekonomistów, prawni-

---

59 C. Brzeziński, *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] Z. Przygodzki, M. Feltynowski, *Spójność regionalna – polityka, mechanizmy, perspektywy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2013, nr 289, s. 109.

60 R. Słojewski, Z. Witkiewicz, *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, Urbanista, Warszawa 2003, s. 28.

61 R. Cymerman, *Prognozy skutków finansowych…*, s. 210–211.

62 C. Brzeziński, *Ekonomiczne skutki polityki przestrzennej w gminach*, [w:] A. Nowakowska, *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013, s. 379–380.

ków czy ekologów, krytycznie odnosi się do tego systemu[63]. Uogólniając najważniejsze stawiane zarzuty, można stwierdzić za I. Zachariaszem, że kryzys prawa planowania przestrzennego ma dwa źródła, przy czym trudno jest wskazać, które z tych źródeł wywiera dziś bardziej destrukcyjny wpływ na procesy zagospodarowania przestrzeni.

Pierwszym, zasadniczym źródłem owego kryzysu, jest sama ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a właściwie brak wystarczających regulacji w podstawowych dla procesów planowania – i w konsekwencji zagospodarowania przestrzeni – kwestiach. Można tu wskazać, poczynając od przepisów ogólnych, niewystarczający katalog zasad planowania oraz zagospodarowania przestrzennego, następnie brak standaryzacji graficznej planów przestrzennych, w efekcie tekstowe formułowanie aktów planistycznych, co wpływa negatywnie na ich jakość, ponadto wprowadzenie instytucji uzgodnień w procesie planistycznym, brak wystarczającego powiązania ustaleń planistycznych z podziałami oraz scaleniami gruntów, niefortunny kształt regulowanej przepisami o nieruchomościach opłaty

63 Literatura odnosząca się krytycznie od istniejącego systemu planowania przestrzennego jest bardzo obszerna. Można tu wymienić liczne listy otwarte Towarzystwa Urbanistów Polskich czy Związku Miast Polskich; A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005; H. Izdebski, A. Felicki, I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, Sprawne Państwo. Program Ernst &Young, Warszawa 2007; D. Kamińska, A. Felicki, I. Zachariasz (red.), *Integracja planowania finansowego, strategicznego i przestrzennego w samorządzie wielkomiejskim*, IBiES, Warszawa 2013; I. Niżnik-Dobosz, *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012; G. A. Buczek, *Konsekwencje Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 dla planowania przestrzennego w gminach*, Seminarium Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu: „Problemy planistyczne – wiosna 2011", Wrocław 2011; A. Olbrysz, J. Koziński, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, materiały konferencyjne: „Finansowe skutki polskiego systemu gospodarowania przestrzenią", Warszawa 2011; H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013; A. Kowalewski *et al.*, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013; S. Kozłowski (red.), *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. II, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Lublin–Warszawa 2006; Koncepcja Polityki Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030, uchwała Rady Ministrów nr 239 z 13 grudnia 2011 r., MP 2012, poz. 525; I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX a Wolters Kluwer busines, Warszawa 2012.

adiacenckiej, przepisy pozwalające na podejmowanie w planach rozstrzygnięć w oderwaniu od ich ekonomicznej opłacalności. Wreszcie wypada wspomnieć przynoszące znaczne szkody w omawianym zakresie przepisy dotyczące decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Jednak przepisy ustawy nie są jedynym źródłem omawianego kryzysu[64].

Ustawa z 2003 r. ma charakter wyłącznie proceduralny. Nie ustala ona żadnych (prawie) celów materialnych, do realizacji których powinny zmierzać samorządy terytorialne i państwo jako całość. Jest to o tyle istotną wadą, iż rzeczy oczywiste dla bardzo wąskiego grona urbanistów nie są w żadnym stopniu oczywiste dla polityków czy administracji, nie mówiąc o tzw. szerokim społeczeństwie.

Generalny cel planowania zagospodarowania zawarty w u.p.z.p., który jest określany jako podstawa działania, to ład przestrzenny i zrównoważony rozwój, przy czym definicja ładu przestrzennego ma bardzo ogólny charakter, nie jest też ukonkretniona i zinstrumentalizowana w treści ustawy.

Ustawa, zamiast jednoznacznego ustalenia merytorycznych celów planowania i zagospodarowania, zawiera dość wycinkowy katalog dziedzin, które powinny być brane pod uwagę w procesach zagospodarowania przestrzennego. Z listy tej nie wiadomo, co i w jakim kształcie ma z procesów planowania i realizacji planów wynikać – jakie cele materialne ma ona realizować.

Procesy planowania i zagospodarowania przestrzennego mają miejsce w sytuacji konfliktów różnych interesów grupowych oraz indywidualnych, z natury rzeczy sprzecznych z dobrem wspólnym i współczesną wiedzą planistyczną. W państwie praworządnym powstające spory rozstrzygane są przez sądy. Stąd też zachowanie merytorycznych celów i zasad planowania jako wyniku ochrony dobra wspólnego oraz wspólnego standardu cywilizacyjnego może być zapewnione tylko wtedy, gdy są one sformułowane na tyle konkretnie, iż mogą być przedmiotem (argumentem) w procesach sądowych[65].

Reforma systemu planowania przestrzennego po 1990 r., która sformułowała podstawy ideologiczne oraz metodyczne planowania i zagospodarowania przestrzennego, przyjęła skrajnie liberalne założenia dotyczące wykonywania prawa własności nieruchomości, marginalizacji

---

64 I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzeni jako proces stosowania prawa*, referat na konferencji Związku Miast Polskich „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju", Towarzystwo Urbanistów Polskich, Poznań 2013.

65 A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce…*, s. 198–240.

interesu publicznego, pomijania (niemal) problematyki ochrony środowiska przyrodniczego, abolicji obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego sporządzonych przed 1995 r., fakultatywności sporządzania planów, zniesienia normatywów/standardów urbanistycznych itp. Podstawową decyzją tworzącą fundament ustawy z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym była absolutyzacja prawa własności nieruchomości. Prawo to stanowi oczywistą podstawę systemu gospodarki rynkowej, jednak w nowoczesnych państwach uległo ono pewnym ograniczeniom wynikającym z równoległego uznania roli dobra wspólnego w tych procesach. Procesy planowania i/lub zagospodarowania przestrzennego bowiem – w ich współczesnym sensie – nie są możliwe bez wprowadzenia i stosowania w praktyce pewnych ograniczeń prawa własności nieruchomości.

Obowiązujący do dziś zapis ustawowy podkreśla priorytet własności prywatnej, stwierdzając, że „w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza prawo własności" (art. 1.2.7 u.p.z.p.) oraz, że „każdy ma prawo do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny" (art. 6.2.1 u.p.z.p.). To ostatnie ustalenie zostało złagodzone stwierdzeniem, że ma to miejsce w „granicach określonych ustawą, […] jeżeli nie narusza chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich" (art. 6.2.1). Praktyczna interpretacja tych (i innych) zapisów prowadzi jednak do tego, że każdy właściciel/posiadacz nieruchomości ma prawo dowolnego użytkowania terenu, w dowolnym miejscu, czasie i formie. Przeszkodą mogą być tylko protesty sąsiadów rozstrzygane w toku przewlekłych procedur przez sądy[66].

W wyniku przyjętych rozstrzygnięć prawnych i ich interpretacji polska przestrzeń jest nieprzewidywalna. W wyniku utracenia mocy przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego obowiązujące do 1 stycznia 1995 r., większość polskiej przestrzeni utraciła prawnie określony status przeznaczenia terenów. Szerokie stosowanie zasady wolności budowlanej sprawia, że prawo do zagospodarowania terenu przysługuje właścicielowi gruntu z mocy samej ustawy. Daje to możliwość inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych na podstawie obu rodzajów decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, które formalnie nie są związane ustaleniami studium gminnego. Powoduje to, że procesy inwestycyjno-budowlane w Polsce przebiegają w warunkach niepewności, która wyraża się:

– brakiem pewności, czy zamiar inwestycyjny jest realny z punktu widzenia prawa, gdyż to podlega rozstrzygnięciu dopiero w ramach

66 G. A. Buczek, *Konsekwencje Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego…*, s. 14–19.

skomplikowanej procedury administracyjnej, polegającej na analizie rozrzuconych w licznych ustawach przepisów dotyczących danego terenu inwestycyjnego,
– brakiem wiedzy na temat przyszłej działalności inwestycyjnej w bezpośrednim i dalszym sąsiedztwie,
– dużym stopniem ryzyka związanego z niepewnością, czy zapisy studium gminnego ziszczą się (z uwagi na możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu niezgodnych z tym dokumentem).

Potencjalna efektywność polskiej przestrzeni jest wykorzystywana w niewystarczającym stopniu. Fakt nieprzewidywalności polskiej przestrzeni stanowi przesłankę do stwierdzenia, że rozwój przestrzenny w naszym kraju opiera się na nieracjonalnych podstawach. Możliwość inwestowania na obszarach pozbawionych planów miejscowych, prowadząca do niekontrolowanego zagospodarowywania terenów – a w konsekwencji do entropii układów i systemów przestrzennych – daje podstawy do postawienia tezy, że jest to czynnik negatywnie wpływający na efektywność procesów gospodarczych.

Kształtowanie zagospodarowania przestrzennego z natury rzeczy polega na optymalizowaniu rozwiązań z punktu widzenia potencjalnych kolizji różnych aktywności człowieka w warunkach ograniczeń terytorialnych i środowiskowych. W Polsce, na skutek możliwości inwestowania na terenach pozbawionych planów miejscowych oraz działania innych wyżej opisanych czynników wpływających na nieprzewidywalność przestrzeni, następuje wzrost konfliktów przestrzennych.

Plany zagospodarowania ani inne dokumenty planistyczne nie są skorelowane ze strategiami i programami rozwojowymi. Studium nie zapewnia koordynacji innych dokumentów planistycznych, do których posiadania i realizowania zobowiązana jest gmina (np. nie koordynuje w czasie i przestrzeni przedsięwzięć inwestycyjnych i nie wyznacza kolejności aktywizacji inwestycyjnej terenów gminy). Nie będąc przepisem gminnym, jest instrumentem nieskutecznym, gdyż nie spełnia roli koordynacyjnej dla planów miejscowych.

Polska przestrzeń jest niebezpieczna, co jest spowodowane następującymi jej cechami:
– powszechnym w kraju obudowywaniem dróg przelotowych zabudową mieszkaniową i usługową,
– zabudowywaniem terenów zalewowych i osuwiskowych.

Kolejnym źle wykorzystywanym, nadużywanym instrumentem są oba rodzaje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza decyzje o warunkach zabudowy (WZ). To jedna z głównych przyczyn braku ładu – WZ jest podstawą wydawania ponad połowy po-

zwoleń na zabudowę, zamiast stanowić narzędzie wykorzystywane tylko w wyjątkowych przypadkach[67].

Drugim źródłem kryzysu prawa planowania przestrzennego, nie mniej istotnym, są poglądy wyrażane w orzecznictwie sądów administracyjnych i powszechnych na podstawowe kwestie planowania i zagospodarowania przestrzennego, które tworzą, jak to się określa w języku *governance*, pewną narrację niemającą nic wspólnego z literalnym brzmieniem przepisów u.p.z.p., zwłaszcza w ich powiązaniu z przepisami Konstytucji RP i innych ustaw, doktrynalnymi poglądami w zakresie aktów administracyjnych głoszonymi w prawie administracyjnym, czy wreszcie z celem u.p.z.p. W szczególności dziwić może odnoszenie przez sądy oraz Trybunał Konstytucyjny doktrynalnych poglądów dotyczących procesów stosowania prawa do procesów planowania przestrzennego, które w swej istocie są procesami stanowienia prawa. Poglądy te w dużej mierze wpływają nie tylko na praktyczną stronę w zakresie realizacji praw i obowiązków podmiotów zewnętrznych wobec administracji, biorących udział w procesie planistycznym, lecz także na ekonomiczny aspekt procesów planistycznych, niejednokrotnie prowadząc do ich całkowitej nieracjonalności[68].

---

67 Ibidem.

68 I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzeni jako proces…*

Rozdział IV

Skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego w ujęciu instytucjonalnym

Przedstawione w rozdziale II rozważania dotyczące problematyki, jaką zajmuje się ekonomia instytucjonalna, zostaną obecnie przedstawione na tle możliwości ich wykorzystania w planowaniu przestrzennym.

1. Cel i zakres rozważań oraz wyjaśnienia terminologiczne

Celem przedstawionych poniżej rozważań jest zaprezentowanie uwarunkowań instytucjonalnych planowania przestrzennego, które sprawiają, że władze lokalne nie są stymulowane do uchwalania planów miejscowych, a także wskazanie prawnych przyczyn zawężania dochodów gmin z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego oraz generowania wydatków, których można uniknąć[1]. Szczególny nacisk położono na uwidocznienie zależności pomiędzy obowiązującym prawem a skutkami ekonomicznymi, które generuje.

Podejście instytucjonalne do problematyki planowania przestrzennego w prezentowanej pracy oznacza łączne rozpatrywanie zagadnień ekonomicznych, prawniczych i społecznych oraz zwrócenie uwagi na zależności między nimi. Dzięki takiemu podejściu, charakterystycznemu dla nowej ekonomii instytucjonalnej, otwierają się duże możliwości analizy obserwowanych zjawisk i procesów społeczno-gospodarczych w obszarze planowania przestrzennego. Daje ona szerokie pole do oceny instytucji planowania przestrzennego, które należy rozumieć zarówno jako instytucje

1 Brak zachęt ekonomicznych do uchwalania planów miejscowych nie wyklucza możliwych pozytywnych jego skutków w zakresie np. urbanistyki, ochrony środowiska czy zabytków.

formalne (np. obowiązujące prawo), jak i instytucje-organizacje. Podejście takie umożliwia analizę ustanowionego prawa pod względem jego efektywności ekonomicznej oraz kosztów funkcjonowania instytucji-organizacji, którymi zajmuje się ekonomia kosztów transakcyjnych.

Analiza ekonomiczna obowiązujących rozwiązań ustawowych i orzecznictwa sądowego pozwala odpowiedzieć na pytanie, czy ustawodawca zachęca oraz wywiera nacisk na realizację stawianych przez siebie celów w gospodarce przestrzennej. W przypadku planowania przestrzennego analiza ta m.in. prowadzi do sprawdzenia, czy obowiązek kreowania ładu przestrzennego – do czego gminy są zobowiązane – jest pustą deklaracją, czy jednak występuje polityczna świadomość jego znaczenia. Pozwala również sprawdzić, czy w ślad za narzuconym obowiązkiem zostały stworzone instytucje prawne (prawo), które wspomagają i wymuszają na gminie dążenie do ładu przestrzennego. Ponadto, daje możliwość weryfikacji tego, czy gmina posiada takie instrumenty, a nie wykorzystuje ich z powodu złego zarządzania. I wreszcie – daje się wykorzystywać do oceny efektywności w zakresie ochrony środowiska, dóbr kultury i wielu innych analizach.

Kolejnym dużym problemem, który można analizować w ramach omawianego nurtu są szeroko rozumiane koszty transakcyjne. Można badać koszty funkcjonowania administracji publicznej związanej z planowaniem przestrzennym, a także wiele innych kosztów.

Spojrzenie z punktu widzenia nowej ekonomii instytucjonalnej pozwala ocenić wpływy polityczne na gospodarowanie przestrzenią. Teorie interesów grupowych czy pogoni za rentą mogą pomóc w znalezieniu przyczyn politycznych słabości polskiego systemu planowania przestrzennego i – przy woli politycznej – zlikwidować je. Teorie te przydadzą się przy analizie aktów prawnych czy sprawozdań z posiedzeń komisji sejmowych, pozwalając wskazać siły lobbujące za rozwiązaniami sprzecznymi z zasadami racjonalnej gospodarki przestrzennej – i ograniczyć ten wpływ. Pozwolą również na ocenę prowadzonej polityki przestrzennej na poziomie lokalnym, ukazując ewentualne zależności pomiędzy mieszkańcami a radnymi czy inwestorem a władzami gminy, uchwalającymi plany miejscowe bez patrzenia na skutki ekonomiczne takiej decyzji.

Problematyka planowania przestrzennego w ujęciu instytucjonalnym jest poruszana przez stosunkowo wąskie grono badaczy. Do najważniejszych należy zaliczyć W. A. Fischela[2], E. R. Alexandra[3], T. Soren-

---

2 W. A. Fischel, *A property rights approach to municipal zoning*, „Land Economics" 1978, no. 54, s. 64–81; W. A. Fischel, *Zoning and the exercise of monopoly power: A reevaluation*, „Journal of Urban Economics" 1980, no. 8, s. 283–293.

3 E. R. Alexander, *Acting together: From planning to institutional design*, paper for the 16th AESOP congress in Volos, Greece 2002.

sena[4], L. W. C. Laia[5], M. C. Poultona[6], C. J. Webstera[7], M. Penningtona, E. J. Heikkila, E. Buitelaara[8], A. Evansa[9] i B. Needhama[10].

Na gruncie ekonomii dyskusja dotyczy odwiecznego sporu: co jest lepsze – rynek czy „rząd"? Problematyka planowania przestrzennego wpisuje się ten dylemat. Główne pytanie dotyczy tego, czy planowanie przestrzenne powinno być podporządkowane działaniu władz publicznych, czy siłom rynkowym. Zarówno L. W. C. Lai[11], jak i E. R. Alexander[12] podkreślali, że problematyka, jaką zajmuje się planowanie realizowane przez władze publiczne, w skład którego wchodzi planowanie przestrzenne, jest zbyt złożona, aby można było udzielić prostej odpowiedzi. E. R. Alexander[13] dowodził, że planowanie publiczne (rządowe) musi być powiązane z procesami rynkowymi i nie powinno być postrzegane jako czynnik zewnętrzny, gdyż oba systemy (rząd i rynek) wzajemnie na siebie wpływają.

W ślad za powszechnym w literaturze przedmiotu podziałem[14], w planowaniu przestrzennym można zaproponować trzy formy koordynacji: rynek, hierarchię i sieć. E. Buitelaar wskazywał, że często w praktyce mamy do czynienia z formami mieszanymi, zawierającymi elementy

---

4 T. Sorensen, *Further thoughts on Coasian approaches to zoning. A response to Lai Wai Chung*, „Town Planning Review" 1994, no. 65, s. 197–203.

5 L. W. C. Lai, *The economics of land-use zoning. A literature review and analysis of the work of Coase*, „Town Planning Review" 1994, no. 65, s. 77–98; idem, *Property right justifications for planning and a theory of zoning*, [w:] D. Diamond, B. H. Massam (eds.), *Progress in Planning 48*, BPC Wheatons Ltd., Exeter 1997, s. 161–245.

6 M. C. Poulton, *Externalities, transaction costs, public choice and the appeal of zoning. A response to Lai Wai Chung and Sorensen*, „Town Planning Review" 1997, no. 68, s. 81–92.

7 C. J. Webster, *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory*, „Urban Studies" 1998, no. 33, s. 53–75.

8 E Buitelaar., *The cost of land use decision. Applying transaction cost economics to planning & development*, Institute of Managing Research, Department of Spatial Planning Radboud University Nijmegen, Blackwell Publishing, Nijmegen 2007.

9 A. Evans, *Economics & Land Use Planning*, Blackwell, Oxford 2004.

10 B. Needham, *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*, Taylor and Francis Group, Routledge 2006.

11 L. W. C. Lai, *Property right justifications…*, s. 161–245.

12 E. R. Alexander, *A transaction cost theory of planning*, „Journal of the American Planning Association" 1992, vol. 58, issue 2, s. 190–200; idem, *A transaction-cost theory of land use planning and development control. Toward the institutional analysis of public planning*, „Town Planning Review" 2001, no. 72, s. 45–75; idem, *Why planning vs markets is an oxymoron: asking the right question*, „Planning and Markets" 2001, no. 4, s. 1–8.

13 E. R. Alexander, *A transaction cost theory of planning…*

14 G. J. Thompson, R. F. Levacic, J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, Sage Publications, London 1991.

dwóch lub wszystkich tych modeli, zatem np. narzucanie regulacji przez rząd, jak np. strefowanie, nie powoduje zniknięcia koordynacji rynkowej.

L. W. C. Lai[15], E. J. Hekkila[16], E. R. Aleksander[17] twierdzili, że regulacja publiczna w planowaniu przestrzennym jest akceptowalna, kiedy koszty transakcyjne, wynikające z funkcjonowania źle albo w ogóle nie regulowanego rynku gruntów, stają się nadmierne. Ich zdaniem ustalenie przeznaczenia oraz kontrola sposobu wykorzystania gruntów, będące głównymi celami planowania przestrzennego, powinny prowadzić do redukcji kosztów transakcyjnych, a nawet tworzyć nowe lub powiększać istniejące rynki.

Analizę kosztów transakcyjnych można również sprowadzić do poziomu mikroekonomicznego, a więc do poziomu transakcji. E. R. Alexander[18] analizował transakcje, które zachodzą w procesie powstawania zabudowy, przy czym określał je jako wymianę zasobów (w terminologii E. Buitelaara jest to definiowane jako wymiana praw własności do zasobu). Wyróżnił za O. E. Williamsonem[19] kilka cech transakcji, które są istotne dla wyboru struktury zarządzania. Są to:

- współzależność, na którą składają się: specyfika aktywów oraz kosztów transakcyjnych w ramach organizacji i kosztów koordynacji zadań realizowanych przez inne organizacje,
- niepewność, wynikająca m.in. z ograniczonej i asymetrycznej informacji o transakcji,
- czas – częstotliwość, trwanie transakcji i ich konsekwencje; zdaniem T. McGuinessa[20], im częściej transakcje się odbywają i im więcej czasu zabierają, tym bardziej usprawiedliwia to wydanie pieniędzy na relatywnie drogą strukturę zarządzania, która oszczędza koszty transakcji. Wiele transakcji dotyczących rynków nieruchomości nie jest częstych (zdarzają się raz), ale zazwyczaj zajmują więcej czasu niż proste transakcje zawierane na rynkach towarowych.

Struktura zarządzania powinna być dostosowana do rodzaju transakcji, określanej przez wspomniane kluczowe atrybuty (współzależność,

---

15 L. W. C. Lai, *The economics of land-use zoning…*, s. 77–98.

16 E. J. Heikkilka, *The Economics of Planning*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 2000.

17 E. R. Alexander, *Why planning vs markets…*

18 E. R. Alexander, *A transaction cost theory of planning…*

19 O. E. Williamson, *Market and Hierchies*, Free Press, New York 1975.

20 T. McGuineess, *Markets and managerial hierarchies*, [w:] G. J. Thompson, R. F. Levacic, J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks…*, s. 70, za: E. Buitelaar, *New institutional economics and planning. A different perspective on the market versus government debate in spatial planning*, Nijmegen School of Management Spatial planning, Nijmegen 2002, s. 31.

niepewność, czas/częstotliwość). Wybrana forma zarządzania powinna sprzyjać zmniejszaniu ryzyka i minimalizować koszty transakcji.

E. R. Alexander[21] pisząc o niepewności związanej z transakcjami zachodzącymi na rynku nieruchomości, podkreśla, że główne źródło ryzyka stanowi brak pewności co do wpływu sąsiedztwa na wartość nieruchomości. Jego zdaniem planowanie publiczne mogłoby niwelować takie zagrożenie. W rozważaniach Alexandra, który skoncentrował się na analizie praw własności, zabrakło jednak – jak zauważył E. Buitelaar[22] – analizy kosztów funkcjonowania administracji publicznej. Koncepcja Alexandra pomija problem kosztów, jakie wiążą się z utrzymaniem administracji publicznej, w tym kosztów planowania przestrzennego.

E. R. Alexander[23] traktuje realizację zapisów planów miejscowych jako główną dziedzinę planowania przestrzennego. To pociąga za sobą proces przekształcania otwartych niezabudowanych terenów w zabudowane i zurbanizowane oraz proces zmiany przeznaczenia gruntu, jego zabudowy, udostępniania i użytkowania w określonym czasie.

Omawiany autor wyróżnił sześć transakcji mających odmienne atrybuty w procesie przekształcania nieruchomości gruntowych:

1) zakup niezagospodarowanej nieruchomości/gruntu,
2) finansowanie inwestycji,
3) przygotowanie (uzbrojenie),
4) przekształcanie gruntu, terenów pod zabudowę,
5) budowa,
6) przeniesienie własności nieruchomości.

Zwolennikiem rynkowego podejścia do planowania przestrzennego jest M. Pennington. W swoich pracach[24] dowodził, że wiele dziedzin sektora publicznego zostało z sukcesem zastąpionych przez rynek. Jego rozważania nawiązują do trzech teoretycznych nurtów, jakim są szkoła Hayeka, teoria publicznego wyboru oraz teoria praw własności Coase'a.

Trzeba jednak przyznać, że w przeciwieństwie do ekonomistów neoklasycznych nie twierdził on, iż rynek zapewni najlepsze rozwiązanie, choć – jego zdaniem – nie ma w tym przypadku doskonalszego substytutu. Zdaniem T. Sorensena[25] rynek może być bardziej selektywny wobec

---

21 E. R. Alexander, *A transaction cost theory of planning…*

22 E. Buitelaar, *New institutional economics…*, s. 32.

23 E. R. Alexander, *A transaction-cost theory of land use…*; E. R. Alexander, *Why planning vs markets…*

24 M. Pennington, *Free market environmentalism and the limits of land use planning*, „Journal of Environmental Policy and Planning" 1999, no. 1, s. 43–59; M. Pennington, *Liberating the Land. The Case for Private Land-use Planning*, The Institute of Economics Affairs, London 2002.

25 T. Sorensen, *Further thoughts on Coasian approaches…*, s. 197–203.

tych efektów zewnętrznych, które wymagają kompensowania. W szczególności mechanizm rynkowy nie dopuszcza do podejmowania działań, których koszty przekraczają korzyści.

Kolejnym argumentem R. Peningtona za wolnym rynkiem są obserwacje bazujące na teorii wyboru publicznego. Autor ten omawia przypadki, w których działania prowadzone przez polityków skierowane są na zaspokojenie ich własnych potrzeb. Przejawia się to chęcią pozyskania wyborców i wynikającymi stąd próbami zadowolenia grup interesów, jakie są w gminie. Podobny pogląd podzielał W. A. Fischel[26], który podnosił zarzut, iż planowanie przestrzenne jest wykorzystywane w tym celu. Powoduje to, że decyzje planistyczne nie są optymalizowane pod kątem dobrobytu społecznego, lecz partykularnego interesu polityków.

Trzeci i ostatni argument R. Peningtona za regulacją rynkową wywodzi się z koncepcji praw własności Coase'a i sprowadza się do twierdzenia, że w planowaniu przestrzennym strony prywatne będą mogły zinternalizować efekty zewnętrzne poprzez transakcje prywatnych praw własności.

W literaturze polskiej, niestety, nie ma zbyt wielu prac traktujących o kwestiach planowania przestrzennego w tym ujęciu. Autorowi udało się znaleźć łącznie trzy takie opracowania. Pierwsze dwa są autorstwa Tadeusza Markowskiego: *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*[27] oraz *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków*[28]. W artykułach tych poruszane są przede wszystkim kwestie zarządzania przestrzenią w ujęciu instytucjonalnym oraz konieczność stworzenia efektywnych instrumentów finansujących procesy urbanizacji na bazie podatku *ad valorem*. Trzecia publikacja to artykuł Macieja Staniszewskiego *Regulacje prawne ograniczające koszty transakcyjne – na przykładzie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*[29].

Skutki ekonomiczne uchwalenia i realizacji planu miejscowego można rozpatrywać na gruncie nowej ekonomii instytucjonalnej jako koszty

---

26 W. A. Fischel, *Zoning and the exercise…*, s. 283–293.

27 T. Markowski, *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. CXXXIV, Warszawa 2011., s. 25–44.

28 T. Markowski, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast, Miasto. Metropolia. Region*, Wyd. Urbanista, Gdańsk 2010.

29 P. Staniszewski, *Regulacje prawne ograniczające koszty transakcyjne – na przykładzie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Ekonomia. Economics" 2013, nr 3 (24), s. 134–148.

funkcjonowania dwóch zaproponowanych L. E. Davisa i D. Northa[30] poziomów instytucji:

1) środowiska instytucjonalnego (*institutional environment*), które określa reguły gry nakładające warunki ograniczające na zachowania jednostek – mogą one mieć charakter formalny (np. system prawny) lub też nieformalny (np. normy społeczne),
2) porządku instytucjonalnego (*institutional arrangement*), a więc umowy pomiędzy podmiotami gospodarującymi, która określa sposób ich współpracy lub konkurowania. Porządek instytucjonalny jest odpowiednikiem popularnego pojęcia „instytucji". Umowa może być formalna bądź nieformalna, długo- lub krótkookresowa. Musi realizować co najmniej jeden z następujących celów: dostarczać strukturę, której członkowie mogą ze sobą współpracować dla osiągnięcia zysków będących nieosiągalnymi poza nią lub tak wpływać na kształt systemu prawnego i rozkładu praw własności, aby umożliwiać – w ramach obowiązujących reguł gry – konkurencję pomiędzy podmiotami gospodarującymi. Porządek instytucjonalny to w terminologii O. E. Wiliamsona struktury zarządcze, np. firmy, organizacje non-profit, długoterminowe kontrakty czy związki zawodowe.

Środowisko instytucjonalne w sposób bezpośredni wpływa na działanie wszystkich podmiotów rynkowych, natomiast porządek instytucjonalny oddziałuje na jednostki funkcjonujące w ramach danej struktury zarządczej. Koszty transakcyjne zależą nie tylko od formy organizacji transakcji, lecz także od środowiska instytucjonalnego, w jakim transakcje są prowadzone[31].

Do kosztów uchwalenia i realizacji planu miejscowego, należących do pierwszej grupy, zaliczyć można wszystkie te, które wynikają z aktów prawnych powiązanych z planowaniem przestrzennym. Do aktów tych w pierwszej kolejności należą: ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (u.p.z.p.)[32], ustawa o samorządzie gminnym (u.s.g.)[33], ustawa o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.)[34], ustawa o podatkach

30 L. E. Davis, D. North, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971, za: Ł. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009, s. 217.

31 Ł. Hardt, *Ekonomia kosztów transakcyjnych…*, s. 217.

32 Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717.

33 Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

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

i opłatach lokalnych (u.p.o.l.)[35], ustawy o podatku od czynności cywilnoprawnych (u.p.c.c.)[36].

Do drugiej grupy należą koszty związane z opracowaniem planu oraz koszty poniesione przez administrację rządową i samorządową w procesie uzgodnień i opiniowania planu miejscowego.

2. Skutki finansowe uchwalenia i realizacji planu miejscowego jako koszty środowiska instytucjonalnego

Skutki finansowe planowania przestrzennego wynikające z środowiska instytucjonalnego w Polsce ze względu na powiązania przyczynowo-skutkowe można podzielić na dwie zasadnicze grupy:

1) wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niebędących pod kontrolą gminy,
2) wynikające ze świadomej polityki przestrzennej gminy wyrażonej w planach miejscowych.

2.1. Skutki finansowe wynikające z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niebędących pod kontrolą gminy

Najważniejszym aktem prawnym stojącym na straży ładu przestrzennego i odzwierciedlającym lokalną politykę przestrzenną jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Jest on sporządzany w ustawowo określonej procedurze i przyjmowany uchwałą przez radę gminy. Z woli ustawodawcy jest aktem prawa miejscowego, dokumentem fakultatywnym i nie musi obejmować całego obszaru w granicach administracyjnych gminy.

Ustawodawca mając świadomość, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. uchyli ważność wszystkich planów miejscowych przyjętych przed rokiem 1995, co spowoduje, że znakomita więk-

35 Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z 12 stycznia 1991 r., Dz. U. 1991, nr 9, poz. 31.

36 Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych, tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 101, poz. 649.

szość gmin pozostanie całkowicie bez planów miejscowych, a jednocześnie nie chcąc utrudniać inwestorom realizacji nowych przedsięwzięć budowlanych, wprowadził instrument planistyczny umożliwiający realizację inwestycji na terenach pozbawionych planu miejscowego w postaci decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W celu zabezpieczenia ładu przestrzennego wprowadził również pojęcie „dobrego sąsiedztwa".

Niestety, zapisy ustawowe decyzji o warunkach zabudowy, a co najistotniejsze – ich interpretacja przez sądy administracyjne – doprowadziły do totalnego chaosu w polskiej przestrzeni. Do najważniejszych wad wynikających z przyjętych przez Sejm przepisów dotyczących decyzji o warunkach zabudowy oraz ich dominującej interpretacji przez sądy administracyjne należy możliwość realizacji praktycznie każdego przedsięwzięcia budowlanego przy niewielkiej możliwości zablokowania takiej inwestycji przez władze lokalne.

Warunki „dobrego sąsiedztwa", które miały zagwarantować ład przestrzenny, zawarte w artykule 61 u.p.z.p. są interpretowane w sposób urągający wszelkim normom i zasadom racjonalnej gospodarki przestrzennej. W rozważaniach prawnych argumentuje się, że

> ustanawianie warunków i wymagań, od których spełnienia uzależnione jest prawo zabudowy danego miejsca lub zmiany sposobu jego zagospodarowania bez przeprowadzenia robót budowlanych, jest przecież działaniem ograniczającym zakres uprawnień do gruntu, do którego inwestor (lub inna osoba) ma tytuł prawny – jest to ograniczanie wolności obywateli (w tym także wolności działalności gospodarczej, nauki, nauczania, dostępu do kultury itd., itp.), uprawnień do korzystania z prawa własności, i może być dokonywane wyłącznie w celach i na zasadach określonych w art. 31 Konstytucji RP. Skoro tak, to może następować wyłącznie, gdy jest to niezbędne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. „Restrykcje" te nie mogą – jak stwierdza się w przytoczonym zapisie – naruszać istoty wolności i praw. […] wynikające z ustawy ograniczenia nie mogą być uznane za służące jakimkolwiek innym celom. W szczególności nie mogą służyć realizacji polityki gospodarczej podmiotów dysponujących władztwem planistycznym – np. o tym, czy w danym rejonie gminy lub miasta ma być utrzymana wyłącznie zabudowa i zagospodarowanie na cele rolnicze, mieszkaniowe czy inne, ma prawo decydować wyłącznie rada gminy w planie miejscowym, a nie burmistrz (prezydent) czy wójt w wydawanej decyzji o warunkach zabudowy[37].

37 D. Kijowski, *Zabudowa nieruchomości na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Casus, Kraków 2005, s. 13.

Pojęcie działki sąsiedniej, której zabudowa pozwala na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, parametrów, cech i wskaźników kształtowania zabudowy oraz zagospodarowania terenu w orzecznictwie sądów administracyjnych jest traktowane szeroko. Przemawia za tym ochrona prawa własności, jak również deklarowana w art. 6 ust. 2 u.p.z.p. zasada wolności zagospodarowania terenu. Dlatego też przez pojęcie działki sąsiedniej nie można rozumieć wyłącznie działki graniczącej, ale należy odnieść to pojęcie do nieruchomości i terenów położonych w okolicy, tworzących pewną urbanistyczną całość[38]. Niestety, podejście takie znajduje odzwierciedlenie w orzecznictwie sądów administracyjnych. I tak:

- „Wystarczającym jest, aby na analizowanym obszarze znajdował się jeden obiekt pozwalający na stwierdzenie, iż zamierzenie budowlane przedstawione we wniosku inwestora jest możliwe do zaakceptowania w świetle wymogów ładu przestrzennego, którym służyć ma zasada określona w art. 61 ust. 1 pkt 1 u.p.z.p." (wyrok WSA w Poznaniu z 17 kwietnia 2014 r, sygn. akt IV SA/Po 264/14),
- „Trzeba dokonywać takich poszukiwań na terenie objętym analizą, w razie potrzeby zwiększając obszar analizowany, aby umożliwić uwzględnienie wniosku inwestora" (wyrok NSA z 16 marca 2011 r., sygn. akt II OSK 496/10),
- „Osoba uprawniona do nieruchomości może ją zagospodarować w zakresie obowiązującego prawa w sposób dowolny. Co prawda, musi to uczynić zgodnie z warunkami określonymi w decyzji o warunkach zabudowy, ale postanowienia w niej zawarte stanowią konkretyzacje przepisów, które należy wykładać na korzyść uprawnień właścicielskich" (wyrok WSA w Łodzi z 29 lutego 2012 r., sygn. akt II SA/Łd 39/12),
- „Rozumienie kontynuacji funkcji zabudowy i zagospodarowania terenu należy traktować szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygnąć wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, by mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy"[39].

Wójt (burmistrz lub prezydent miasta) może na mocy art. 62, ust 1 u.p.z.p. zawiesić wydanie decyzji o warunkach zabudowy, jednak nie dłużej niż 9 miesięcy. Jak zauważa I. Zachariasz, powołując się na wyrok NSA z 4 lipca 2008 r. (II OSK 1222/07, LEX nr 484862),

---

38 I. Chojnacka, *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 1–2, s. 77.

39 D. Kafar, *Zasada „dobrego sąsiedztwa"*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2014, nr 13–14, s. 23.

> okres 9 miesięcy, […] określa termin […] kiedy postępowanie najpóźniej powinno być podjęte. Niepodjęcie przez organ postępowania po tym terminie daje stronie (wnioskodawcy, inwestorowi) prawo wniesienia skargi na bezczynność organu, gdyż z tą datą przestają obowiązywać wszelkie przesłanki zawieszenia postępowania wynikające z art. 62 ust. 1 u.p.z.p.[40]

Zapis art. 63 ust. 3 u.p.z.p, który mówi: „Jeżeli decyzja o warunkach zabudowy wywołuje skutki, o których mowa w art. 36 (opłaty planistyczne), przepisy art. 36 oraz art. 37 stosuje się odpowiednio. Koszty realizacji roszczeń, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 3, ponosi inwestor, po uzyskaniu ostatecznej decyzji o pozwoleniu na budowę", wbrew części opinii[41] jest absolutnie nie do wyegzekwowania. Jak podkreśla M. Szewczyk, obowiązujące zapisy przemawiają przeciwko określaniu stawek procentowych opłat planistycznych w decyzjach o warunkach zabudowy[42]. Podobny pogląd wyraził Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gdańsku w wyroku z dnia 23 lutego 2011 r., stwierdzając, że

> w braku szczególnej podstawy prawnej, rada gminy nie jest uprawniona do ustalania wysokości stawek procentowych opłaty od wzrostu wartości nieruchomości na skutek wydania decyzji o warunkach zabudowy. Istnienie w obrocie prawnym uchwały rady gminy, stanowiącej akt prawa miejscowego, nie może stanowić podstawy umocowania organu wykonawczego do ustalenia takiej opłaty, ani stanowić źródła kompetencji dla tego organu[43].

Jak podkreślił I. Zachariasz, Naczelny Sąd Administracyjny w „wyroku z dnia 22 lipca 2011 r. II OSK 1193/10, LEX nr 108373, stwierdził, że odesłanie zamieszczone w art. 63 ust. 3 do odpowiedniego zastosowania art. 36 oraz 37 u.p.z.p. jest przepisem blankietowym, legislacyjnie wadliwym, w procesie prawa niedającym się wykonać zgodnie z prawem"[44].

---

40 I. Zachariasz, *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013, s. 349.

41 Z. Niewiadomski, *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994, s. 130.

42 M. Szewczyk, *Ustalanie opłat planistycznych bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (interpretacja art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)*, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Casus, Kraków 2005, s. 9.

43 Wyrok WSA w Gdańsku (II/SA/Gd 780/10, LEX nr 786687).

44 I. Zachariasz, *Lokalizacja inwestycji celu publicznego…*, s. 354.

W wyniku tak sformułowanego prawa i przyjętej linii orzecznictwa mamy do czynienia z następującymi skutkami przestrzennymi i wynikającymi z nich stratami[45]:

a) rozpraszanie zabudowy na obszarach wiejskich i „rozlewanie" się miast – czego efektem są zwiększone wydatki na budowę infrastruktury technicznej, nieadekwatny do potrzeb system komunikacyjny, zwiększone w związku z powyższym zanieczyszczenie środowiska, zwiększenie czasów dojazdów do/z pracy,
b) dewastacja krajobrazu naturalnego i kulturowego, zmniejszanie powierzchni terenów otwartych, w szczególności w miastach i wokół nich oraz na terenach wiejskich,
c) osłabienie odporności ekosystemów na antropopresję poprzez ich fragmentyzację,
d) dewastacja istniejących wartości urbanistycznych i architektonicznych.

Są to straty, które mają charakter zarówno wymierny, jak i niewymierny, w związku z powyższym trudno oszacować ich wielkość. Jednak ich charakter, jak np. walor krajobrazowy, architektoniczny czy urbanistyczny, są elementami tożsamości narodowej, która jest wartością bezcenną i jako taka powinna być poddana bezwzględnej ochronie.

Obserwując praktyczne funkcjonowanie przepisów regulujących działanie decyzji o warunkach zabudowy, można stwierdzić, że mamy do czynienia z instrumentem prawnym pozwalającym na zabudowę prawie każdego obszaru praktycznie dowolnym rodzajem inwestycji w dowolnym czasie. Jest to instrument, któremu wójt, burmistrz, prezydent miasta mają ograniczone możliwości się przeciwstawić i mają obowiązek go wydać. Jedyną możliwością odmówienia wydania decyzji o warunkach zabudowy jest uchwalenie planu miejscowego dla obszaru, którego decyzja dotyczy. Jednak biorąc pod uwagę czasochłonność procedury uchwalenia planu miejscowego, w praktyce jest to trudne do realizacji. W związku z tym można stwierdzić, że jest to instrument godzący wprost w fundamenty ładu przestrzennego.

Konieczność uchwalenia planu miejscowego dla całego obszaru gminy tylko po to, aby go chronić przed zabudową, jest co najmniej dyskusyjna. Istniejące plany na ogół obejmują jedynie obszary zabudowane lub takie, dla których jest obowiązek uchwalenia planu na podstawie przepi-

45 Więcej na temat konsekwencji rozlewania się miast pisze: S. Kozłowski (red.), *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. II, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Lublin–Warszawa 2006; K. Kamieniecki (red.), *Raport. Miasto za miastem*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002.

sów odrębnych. Stwarza to sytuacje, gdzie większość powierzchni gmin wiejskich pozostaje poza władztwem planistycznym władz lokalnych. Zamiast uchwalać plany miejscowe w celu ochrony terenu przed zabudową, wystarczy wprowadzić bezwzględny zakaz wydawania pozwoleń na budowę poza obszarami funkcjonujących planów.

Przyjmując założenie, że Polska jest państwem prawa, a sądy stoją na jego straży, wspomniany stan rzeczy należy odczytywać jako dowód złego stanowienia prawa. Jest to objaw ogromnej słabości państwa. Świadczy to dobitnie o tym, że państwo (ustawodawca) nie potrafiło lub/i nie chciało tak sformułować praw, które by jasno, bez niedomówień formułowały cel, jaki zamierza osiągnąć, tzn. ład w zagospodarowaniu przestrzennym.

2.2. Skutki finansowe wynikające ze świadomej polityki przestrzennej gminy

Skutki finansowe wynikające ze świadomej polityki przestrzennej gminy, będące bezpośrednią bądź pośrednią konsekwencją uchwalenia planu miejscowego, możemy podzielić na dwie grupy. Pierwsza obejmuje wpływy i należy do niej zaliczyć:

- opłatę planistyczną wynikającą z art. 36 ust. 4 u.p.z.p.,
- opłaty adiacenckie wynikające z ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- wzrost podatków od nieruchomości z tytułu wzrostu wartości nieruchomości,
- opłaty od czynności cywilnoprawnych,
- dochody z tytułu podatków od nowych osób fizycznych i prawnych.

Do drugiej grupy zaliczamy wydatki i wyróżniamy w niej:

- odszkodowania z tytułu art. 36 ust. 1 i 3,
- wykup gruntów pod drogi publiczne na mocy art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami,
- budowę infrastruktury przewidzianej do realizacji w planie miejscowym.

2.2.1. Wpływy z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego

Opłata planistyczna

Obowiązek uiszczenia takiej opłaty wynika z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Zgodnie z art. 36 ust. 4 u.p.z.p.

> Jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel albo użytkownik wieczysty sprzedaje tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę, ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości.

W wyniku zmiany przeznaczenia terenów w planie miejscowym z gruntów rolnych lub leśnych na grunty nierolne lub nieleśne następuje skokowy wzrost wartości nieruchomości, którego bezpośrednim beneficjentem jest właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości. Biorąc pod uwagę, że średnia cena metra kwadratowego gruntów rolnych wynosiła w 2014 r. 3,2 zł[46], zaś pod zabudowę około 70 zł[47], to uzyskujemy wzrost wartości o 2187%. Są to pozytywne efekty korzyści zewnętrznych planowania przestrzennego prowadzonego przez władze publiczne, które właściciele nieruchomości uzyskują bez ponoszenia własnych nakładów. W prawie taka korzyść nosi nazwę „publicznoprawne ulepszenie nieruchomości"[48]. Biorąc pod uwagę, iż władze lokalne ponoszą wysokie koszty związane z wykupieniem terenów pod drogi i miejsca publiczne, uzbrajając teren przewidziany pod zabudowę czy płacąc odszkodowania za spadek wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu, staje się oczywiste, że władze lokalne mają pełne prawo oczekiwać od właścicieli nieruchomości objętych planem opłaty, która by choć w części pokrywała poniesione koszty. Jest kwestią do dyskusji, czy należy pobierać opłatę planistyczną tylko w przypadku zbycia nieruchomości przez właściciela lub jej użytkownika wieczystego. Trzeba mieć na względzie fakt, że osoby takie mogą wziąć np. wyższy kredyt hipoteczny pod zastaw nieruchomości, której wartość wzrosła w wyniku uchwalenia m.p.z.p. i odniosą korzyść finansową z tego tytułu, nie zbywając jej.

Koncepcja opłaty od „polepszenia i rekompensaty" (ang. *betterment and compensation*) pojawiła się w brytyjskim prawodawstwie w końcu

---

46 *Średnie ceny gruntów według GUS w II kwartale 2014 roku*, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednie-ceny-gruntow-wg-gus.html (dostęp: 15.01.2015).

47 *Kupować dziś działkę budowlaną czy poczekać?*, „Rzeczpospolita", 16.06.2014; http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1118172.html (dostęp: 15.01.2015).

48 M. Gdesz, *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX a Wolters Kluwer busines, Warszawa 2012, s. 173.

XIX w. i funkcjonuje w wielu krajach. R. Alterman wyróżniła trzy rodzaje instrumentów służących poborowi tej opłaty[49]:

1) makro,
2) bezpośrednie,
3) pośrednie.

Wśród instrumentów makro wymienia: nacjonalizację wszystkich gruntów, zamianę własności prywatnej na długoterminowe dzierżawy publiczne, banki ziemi oraz ponowną regulację gruntów.

Natomiast do instrumentów bezpośrednich zalicza:

a) przejmowanie niezasłużonego przyrostu (*capture of the unearned increment*) – tam, gdzie wzrost wartości nie jest związany z konkretną decyzją rządu, lecz raczej nawiązuje do ogólnych trendów gospodarczych lub społecznych,
b) przejmowanie polepszenia (*capture of betterment*) – tam, gdzie wzrost wartości jest bezpośrednio powiązany z konkretnymi rozstrzygnięciami rządowymi związanymi z zagospodarowaniem terenu. Przy czym w obrębie tego instrumentu wyróżnia:
   – ulepszenie wynikające z budowy infrastruktury publicznej – wzrost wartości jest spowodowany pozytywnymi efektami zewnętrznymi wynikającymi z decyzji władz o przyjęciu lub realizacji infrastruktury publicznej, parków i innych usług,
   – ulepszenie wynikające z regulacji zagospodarowania przestrzennego – wzrost wartości wynika z zagospodarowania przestrzennego lub decyzji kontrolujących rozwój.

Należy w tym miejscu zwrócić uwagę, że R. Alterman do instrumentów bezpośrednich zaliczyła obok opłaty planistycznej również opłatę adiacencką. Według tej autorki instrumenty pośrednie służące przejmowaniu niezasłużonego wzrostu wartości nie starają się przejąć wartości dodanej tylko dlatego, że jest „niezasłużona", lecz w celu osiągnięcia przychodów dla realizacji określonych usług publicznych. Instrumenty pośrednie są zazwyczaj wykorzystywane na szczeblu samorządowym. Są one narzędziami na ogół bardziej pragmatycznymi niż ideologicznymi w porównaniu z instrumentami makro lub bezpośrednimi. Aby przetrwać zmiany prawne i polityczne, instrumenty pośrednie zwykle potrzebują wsparcia w postaci innego uzasadnienia niż chęć przechwycenia niezasłużonego przyrostu. W przeciwieństwie do instrumentów bezpośrednich, koncepcja instrumentów pośrednich stale ewoluuje

49 R. Alterman, *Land-use regulations and property values. The "windfalls capture" idea revisited*, [w:] N. Brooks, K. Donanghy, G.-J. Knapp, *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*, Oxford University Press, New York 2012, s. 763.

w kategoriach polityk i różni się znacznie w poszczególnych krajach i miejscowościach[50].

Art. 37 ust. 3 i 4 u.p.z.p. precyzuje, iż: „Roszczenia, o których mowa w art. 36 ust. 3 można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące. Przepis ust. 3 stosuje się odpowiednio do opłat, o których mowa w art. 36 ust. 4". Opłata planistyczna, zwana również rentą planistyczną, jest niepodatkową należnością budżetową o charakterze publicznoprawnym[51]. Niestety, wadą przytoczonego zapisu jest ograniczenie terminu dochodzenia tego świadczenia do pięciu lat. Powoduje to, że przez pięć lat od uchwalenia planu na rynku nieruchomości objętych planem panuje zastój, zaś ożywia się dopiero po upływie określonego w ustawie okresu, skutecznie uniemożliwiając gminie pobór należnych środków.

Na marginesie można zauważyć, że część gmin (świadomie lub nieświadomie) łamie prawo, naliczając stawkę opłaty planistycznej 0%. Wyraźnie skomentował taką sytuację wyrok z 3 września 2013 r. (NSA, II OSK 232/12):

> Zasada obligatoryjnego uiszczenia renty planistycznej, gdy taka renta może być ustalona, pociąga za sobą niedopuszczalność określania w planie stawki procentowej takiej renty w taki sposób, który wyklucza ustalenie tej opłaty (tak też NSA m.in. w wyrokach z dnia 22 czerwca 2010 r. II OSK 545/10; z dnia 1 lipca 2010 r. sygn. akt II OSK 904/10; z dnia 25 maja 2009 r. sygn. akt II OSK 1778/08 oraz z dnia 7 września 2006 r. sygn. akt II OSK 703/06)[52].

Wspomina o tym także M. J. Nowak[53]. W tym przypadku oczywiście trudno mówić o ułomności prawa, lecz zastanawia fakt – wart bardziej szczegółowych badań – dlaczego gminy pozbawiają się dodatkowych dochodów, umożliwiających częściowe choćby zrekompensowanie poniesionych i planowanych nakładów. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy może być to, że plan nie zmienia przeznaczenia terenu i w związku z powyższym nie następuje wzrost wartości nieruchomości. Jednak biorąc pod uwagę, że koszt uchwalenia, szczególnie zaś realizacji planu, do niskich nie należy, a gminy generalnie narzekają na szczupłość środków

---

50 Ibidem, s. 763–766.

51 M. Szałkiewicz, *Przedawnienie prawa do wydania decyzji w przedmiocie opłaty planistycznej oraz przedawnienie zobowiązania z tytułu tej opłaty*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 3, s. 32.

52 NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów administracyjnych, http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FE85958DC3 (dostęp: 10.01.2015).

53 M. J. Nowak, *Renta planistyczna jako instrument polityki przestrzennej w gminach województwa zachodniopomorskiego*, „Finanse Komunalne" 2012, nr 11, s. 44.

w budżecie, to taka decyzja, nawet uwzględniając problemy i koszty związane z jej naliczaniem, nie jest końca zrozumiała. Można zaryzykować hipotezę, że radni gmin nie chcą narazić się mieszkańcom (wyborcom) i w ten sposób zwiększają swoje szanse na reelekcję – kosztem gminy. Postępowanie takie wpisuje się w teorię pogoni za rentą G. Tullocka, choć oczywiście wymaga ona weryfikacji w rzetelnym badaniu.

Jak widać z przytoczonych przykładów, opłata (renta) planistyczna jest instrumentem finansowym, który można bardzo łatwo pominąć. Przy tak nadanej przez ustawodawcę konstrukcji należy go uznać za bardzo nieskuteczny, a tym samym w niewielkim stopniu pokrywający koszty wynikające z uchwalenia i realizacji planu miejscowego.

Opłaty adiacenckie

Opłaty adiacenckie pełnią podobną rolę do opłaty planistycznej. W planie miejscowym muszą zostać określone szczegółowe zasady i warunki scalania oraz podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, a także zasady modernizacji, rozbudowy i budowy systemów komunikacji i infrastruktury technicznej. W wyniku dokonanych wyżej czynności związanych ze scalaniem i podziałem nieruchomości, czy wprowadzanej przewidzianej planem infrastruktury technicznej, następuje wzrost wartości nieruchomości. Ponownie mamy do czynienia z uzyskaniem niezasłużonych korzyści dzięki działalności władz publicznych. Jak zauważa S. Kańduła, „w postaci opłaty adiacenckiej podmioty […] przekazują do budżetu gminy część uzyskanej korzyści (»wartości dodanej«) w związku ze wzrostem wartości ich nieruchomości, gdyż powstała ona w wyniku działań gminy”[54]. Różnice pomiędzy opłatą z tytułu podziału nieruchomości a tą z tytułu podziału i scalania nieruchomości polegają przede wszystkim na tym, że w pierwszym przypadku o podział nieruchomości może wystąpić właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości (pojedyncza osoba), zaś scaleniem i podziałem można objąć wyłącznie nieruchomości położone w granicach obszaru objętego obowiązującym planem miejscowym, w którym określone są szczegółowe warunki scalenia i podziału, albo też gdy o scalenie i podział wystąpią właściciele lub użytkownicy wieczyści posiadający ponad 50% powierzchni gruntów objętych scaleniem i podziałem.

Opłata adiacencka w związku z budową infrastruktury technicznej

Zgodnie z art. 144 ust. 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami (u.g.n.) do uczestnictwa w kosztach budowy urządzeń infrastruktury

54 S. Kańduła, *Opłata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne” 2008, nr 4, s. 38.

technicznej poprzez wnoszenie na rzecz gminy opłat adiacenckich zobowiązani są właściciele nieruchomości i użytkownicy wieczyści nieruchomości gruntowych, którzy na podstawie odrębnych przepisów nie mają obowiązku wnoszenia opłat rocznych za użytkowanie wieczyste lub wnieśli, za zgodą właściwego organu, jednorazowo opłaty roczne za cały czas użytkowania wieczystego[55]. Jest to opłata fakultatywna, gdyż zgodnie z ustawą o gospodarce nieruchomościami z 1997 r. wójt, burmistrz albo prezydent miasta może, ale nie musi, w drodze decyzji ustalić opłatę adiacencką.

Aby opłata mogła być naliczona, wartość nieruchomości musi wzrosnąć w wyniku budowy infrastruktury, przynosząc właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu określoną korzyść oraz infrastruktura (lub droga) musi być doprowadzona w taki sposób, aby stworzyć warunki do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej (albo umożliwić korzystanie z wybudowanej drogi).

Wydanie decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej może nastąpić w terminie do 3 lat od dnia stworzenia warunków do podłączenia nieruchomości do poszczególnych urządzeń infrastruktury technicznej, albo od dnia stworzenia warunków do korzystania z wybudowanej drogi, jeżeli w dniu stworzenia tych warunków obowiązywała uchwała rady gminy o ustaleniu stawki procentowej opłat adiacenckich.

Do ustalenia opłaty przyjmuje się stawkę procentową określoną w uchwale rady gminy 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.

Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi nie więcej niż 50% różnicy między wartością, jaką nieruchomość miała przed wybudowaniem urządzeń infrastruktury technicznej, a wartością, jaką nieruchomość ma po ich wybudowaniu. Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy w drodze uchwały.

Opłata adiacencka w związku ze scaleniem i podziałem nieruchomości

Opłata adiacencka w tym przypadku ma – w przeciwieństwie do przypadku omówionego powyżej – charakter obligatoryjny. Uiścić ją na rzecz gminy zobowiązane są osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, w wysokości do 50% wzrostu wartości tych nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych. Przy ustalaniu wartości dotychczas posiadanych

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

nieruchomości nie uwzględnia się wartości urządzeń, drzew i krzewów, jeżeli zostało za nie wypłacone odszkodowanie.

Wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej ustala rada gminy, zaś terminy i sposób wnoszenia opłat adiacenckich ustala wójt, burmistrz albo prezydent miasta.

Opłata adiacencka z tytułu podziału nieruchomości

Opłata adiacnencka nakładana jest również w sytuacji, gdy w wyniku podziału nieruchomości dokonanego na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres użytkowania tego prawa, wzrośnie jej wartość. W takim przypadku wójt, burmistrz albo prezydent miasta może ustalić, w drodze decyzji, opłatę adiacencką z tego tytułu. Jej wysokość w postaci stawki procentowej ustala rada gminy, w wysokości nie większej niż 30% różnicy wartości nieruchomości. Wartość nieruchomości przed podziałem i po podziale określa się według cen na dzień wydania decyzji o ustaleniu opłaty adiacenckiej.

Opłaty adiacenckie, niestety, w niewielkim stopniu stanowią dochód gminy. Jak podaje raport NIK dotyczący poboru opłat planistycznych[56], gminy rzadko wykorzystują posiadane władztwo prawne do wymierzania i poboru opłat adiacenckich. Często natomiast gminy podejmują – sprzecznie z prawem – uchwały o przyjęciu stawek zerowych opłaty, choć naruszało to obowiązujące przepisy. Fakt ich fakultatywności powoduje, że wójtowie (burmistrzowie lub prezydenci miast) często jej nie naliczają. Inną – dość prozaiczną przyczyną – są wysokie koszty wyceny nieruchomości, szczególnie w sytuacji tych gmin, w których ceny nieruchomości kształtują się poniżej średnich cen rynkowych. Obserwuje się przypadki, w których koszty wyliczenia opłaty adiacenckiej są wyższe niż dochody uzyskane z jej tytułu[57], co podkreślali przedstawiciele samorządu, z którymi autor miał sposobność rozmawiać na ten temat.

Na inną wadę zwraca uwagę M. Gdesz. Opłaty można uniknąć, jeżeli dokona się podziału w trybie artykułu 95 u.g.n. – czyli niezależnie od ustaleń planu miejscowego. Ten przepis pozwala uciec od opłaty poprzez zastosowanie podziału w celu zniesienia współwłasności, np. deweloper zbywa

---

56 *Informacja NIK o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej w latach 2004–2006* (*I półrocze*), za: S. Kańduła, *Opłata adiacencka jako źródło…*, s. 47–48.

57 C. Brzeziński, *Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny*, [w:] R. Brol, A. Sztando, A., Raszkowski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 332, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.

10/100 udziału w nieruchomości na rzecz innej osoby czy też przyszłego właściciela wydzielonej działki, a później dzieli wybudowane osiedle w celu zniesienia współwłasności lub wydzielenia działki budowlanej[58].

Dochody wynikające ze wzrostu podatków od nieruchomości

W wyniku uchwalenia planu miejscowego może dojść do przekształcenia funkcji terenu z rolnej lub leśnej na nierolną lub nieleśną. Powoduje to wzrost wysokości podatków pobieranych od właścicieli lub opłat od użytkowników wieczystych nieruchomości. Zgodnie z ustawą z dnia 12 stycznia o podatkach i opłatach lokalnych[59] opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości podlegają następujące nieruchomości lub obiekty budowlane:

1) grunty,
2) budynki lub ich części,
3) budowle lub ich części związane z prowadzeniem działalności gospodarczej.

Użytki rolne, grunty zadrzewione i zakrzewione na użytkach rolnych lub lasy, z wyjątkiem zajętych na prowadzenie działalności gospodarczej, nie podlegają opodatkowaniu podatkiem od nieruchomości.

Podatek są zobowiązane opłacać osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne, w tym spółki nieposiadające osobowości prawnej, będące:

1) właścicielami nieruchomości lub obiektów budowlanych,
2) posiadaczami samoistnymi nieruchomości lub obiektów budowlanych,
3) użytkownikami wieczystymi gruntów,
4) posiadaczami nieruchomości lub ich części albo obiektów budowlanych lub ich części, stanowiących własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, jeżeli posiadanie:
   a) wynika z umowy zawartej z właścicielem, Agencją Nieruchomości Rolnych lub z innego tytułu prawnego, z wyjątkiem posiadania przez osoby fizyczne lokali mieszkalnych niestanowiących odrębnych nieruchomości,
   b) jest bez tytułu prawnego.

Podstawę opodatkowania stanowi:

1) dla gruntów – powierzchnia,
2) dla budynków lub ich części – powierzchnia użytkowa,

---

58 M. Gdesz, *Opłata adiacencka jako danina z tytułu podziału nieruchomości*, „Finanse Komunalne" 2004, nr 10, s. 27.

59 Ustawa z dnia 12 stycznia o podatkach i opłatach lokalnych, Dz. U. 1991, nr 9, poz. 31.

3) dla budowli lub ich części związanych z prowadzeniem działalności gospodarczej – wartość, o której mowa w przepisach o podatkach dochodowych, ustalona na dzień 1 stycznia roku podatkowego, stanowiąca podstawę obliczania amortyzacji w tym roku, niepomniejszona o odpisy amortyzacyjne, a w przypadku budowli całkowicie zamortyzowanych – ich wartość z dnia 1 stycznia roku, w którym dokonano ostatniego odpisu amortyzacyjnego.

Wysokość stawki podatku od nieruchomości określa rada gminy, w drodze uchwały.

Rozważania nad podatkiem od nieruchomości sięgają koncepcji A. Smitha zawartych w słynnym dziele o bogactwie narodów. W XIX w. w 1879 r. H. Georg w pracy *Progress and Poverty*[60] głosił idee jednego podatku, który pobierany od nieruchomości miał pokrywać wydatki publiczne. W ostatnich latach W. Vickrey streścił wiedzę ekonomiczną w tej dziedzinie, mówiąc, że podatek od nieruchomości jest mieszaniną „jednego z najgorszych podatków – tej części, która jest szacowana na ulepszaniu nieruchomości" i „jednym z najlepszych podatków – podatek od wartości działki lub miejsca"[61]. Jedno z ważniejszych pytań odnosi się do problemu neutralności podatkowej. Większość dowodów empirycznych wskazuje, że podatek od nieruchomości nie jest neutralny. Po pierwsze, efektywne stawki podatku wpływają na decyzję o użytkowaniu gruntów. Po drugie, w obszarach metropolitalnych system podatku od nieruchomości może mieć wpływ na czas i dynamikę, a także na przestrzenny rozkład nowych inwestycji mieszkaniowych. Wreszcie stawka podatku od nieruchomości może skutecznie zmienić zakres inwestycji mieszkaniowych. Niemniej jednak, łatwo zauważyć, że gros badań ekonomicznych odnosi się do systemu podatkowego opartego na wartości. Niektórzy ekonomiści twierdzą, że regulacje prawne dotyczące podatków od nieruchomości w Polsce utrudniają racjonalne użytkowanie ziemi i utrudniają interwencję na tym rynku nieruchomości. Niskie stawki podatkowe pozwalają utrzymywać działki i ułatwiają zachowania spekulacyjne. Cenne działki często nie są użytkowane w sposób odpowiedni do ich potencjału rozwojowego. To może być poważna trudność dla obszarów metropolitalnych, z niewystarczającą podażą gruntów nadających się do celów inwestycyjnych[62]. Niestety, problem ten, o którym wielokrotnie wspominał

60 H. George, *Progress and Poverty*, Cambridge 2009.

61 Więcej w: R. Arnott *et al.*, *Public Economics: Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge 1994; W. Vickrey, *Simplification, progression, and a level playing field*, [w:] K. Wenzer, *Land-value Taxation: The Equitable and Efficient Source Of Public Finance*, M.E. Sharp, New York 1999.

62 M. Głuszak, B. Marona, P. Oleksy, *Selected aspects of economic and spatial neutrality of a property tax: A literature review*, Proceedings of the 27th scientific con-

w swoich pracach T. Markowski[63], powoduje, że wpływy z tego podatku są dużo niższe od potencjalnie możliwych.

Ponadto, w przypadku dochodów wynikających ze wzrostu podatków od nieruchomości w wyniku uchwalenia planu miejscowego trzeba mieć świadomość, że samo uchwalenie planu takiego wzrostu nie powoduje. Następuje ono dopiero wraz ze zmianą statusu nieruchomości w ewidencji gruntów.

Trzeba też pamiętać, że stawki podatkowe są zróżnicowane w zależności od sposobu zagospodarowania terenu. Inne są dla gruntów zabudowanych (z rozróżnieniem w stawkach na grunty przeznaczone pod powierzchnie mieszkaniowe, komercyjne czy garaże) i niezabudowanych (tereny zielone). Proces zabudowy na obszarze objętym planem miejscowym, czy też „skonsumowanie" planu miejscowego, jest to okres sięgający czasami kilku–kilkunastu lat. Dlatego pisząc o dochodach z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości objętych planem, trzeba pamiętać, że są to dochody, które w pełni osiągnie się w długim okresie czasu – przy założeniu, że plan zostanie skonsumowany. W przeciwnym przypadku, okres ten będzie jeszcze dłuższy. Oczywiście, większe szanse na szybsze uzyskanie zaplanowanych dochodów z tego tytułu będą miały gminy posiadające atrakcyjną lokalizację, np. w obrębie oddziaływania aglomeracji miejskich lub przy skrzyżowaniu ważnych szlaków komunikacyjnych, jak np. Stryków.

Podatki od czynności cywilnoprawnych

Podatki od czynności cywilnoprawnych są zgodnie z art. 4 ust. 1 pkt h ustawy z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego dochodem własnym gminy[64]. Na mocy ustawy z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych[65] w zakresie powiązanym z uchwaleniem planu miejscowego, podatkowi podlegają: umowy sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych, umowy darowizny – w części dotyczącej przejęcia przez obdarowanego długów i ciężarów albo zobowiązań darczyńcy; umowy o dział spadku oraz umowy o znie-

---

ference with international participation "Construction entrepreneurship and real property", Varna University of Economics, Varna 2012. Zob. R. J. Arnott, J. E. Stiglitz, *Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optima city size*, „The Quarterly Journal of Economics" 1979, vol. XCIII, no. 4 (November); K. Lee, *Land taxation and the Henry George theorem under uncertainty*, „Journal of Urban Economics" 2005, no. 58, s. 11–23; R. Alterman, *Land-use regulations*….

63 T. Markowski, *Planowanie przestrzenne*…, s. 18–20.

64 Ustawa z 13 listopada 2003 r. o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966.

65 Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz. U. 2000, nr 86, poz. 959.

sienie współwłasności – w części dotyczącej spłat lub dopłat; ustanowienie hipoteki, ustanowienie odpłatnego użytkowania, w tym nieprawidłowego oraz odpłatnej służebności.

Obowiązek podatkowy powstaje z chwilą dokonania czynności cywilnoprawnej, złożenia oświadczenia o ustanowieniu hipoteki lub zawarcia umowy ustanowienia hipoteki. Stawki podatku reguluje ustawa.

Opłaty cywilnoprawne w przypadku uchwalenia planu miejscowego dotyczą przede wszystkim umów kupna-sprzedaży, darowizn, ustanowienia hipoteki lub służebności.

Wpływy z tytułu podatków od osób fizycznych i prawnych

Zgodnie z ustawą o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, do dochodów własnych gmin zalicza się m.in. udział we wpływach z podatku dochodowego od osób fizycznych, od podatników tego podatku zamieszkałych na obszarze gminy (w wysokości 39,34%) oraz udział we wpływach z podatku dochodowego od osób prawnych, od podatników tego podatku posiadających siedzibę na obszarze gminy (w wysokości 6,71%). Podatek jest pobierany przez Urząd Skarbowy znajdujący się na terenie danej gminy w ramach poboru podatki PIT i CIT, a następnie przekazuje gminie ustawowo należną część.

Podatek od osób fizycznych i prawnych w przypadku uchwalenia planu miejscowego powstaje wyłącznie w sytuacji, gdy do gminy na obszarze objętym planem napłyną migranci spoza gminy lub powstaną nowe podmioty gospodarcze. Wzrost podatku nie nastąpi, jeżeli na obszarze objętym planem zamieszkają dotychczasowi mieszkańcy gminy. Podobna rzecz ma się w przypadku osób prawnych.

2.2.2. Wydatki wynikające z uchwalenia i realizacji planu miejscowego

Odszkodowania z tytułu uchwalenia planu miejscowego (art. 36 ust. 1 i 3 u.p.z.p.)

Zgodnie z art. 36 u.p.z.p. jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone i jej wartość uległa obniżeniu, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywista szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Realizacja roszczeń może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.

Wysokość odszkodowania z tytułu obniżenia wartości nieruchomości ustala się na dzień jej sprzedaży. Roszczenia można zgłaszać w terminie 5 lat od dnia, w którym plan miejscowy albo jego zmiana stały się obowiązujące.

Jak wynika z rozważań prowadzonych przez M. Gdesza,

> na gruncie polskiego prawa zagospodarowania przestrzennego możemy mówić o odpowiedzialności odszkodowawczej z tytułu szczególnego rodzaju szkody legalnej, którą możemy określić jako szkodę planistyczną. Jej cechą nie jest bezprawne działanie publicznego podmiotu, ale legalne działanie, jakim jest wejście w życie nowego planu, zmiana planu […]. Cechą charakterystyczną szkody legalnej jest jej szczegółowe uregulowanie[66].

W literaturze prawniczej przedmiotu podkreśla się różne nieścisłości prawa dotyczące np. takich pojęć, jak szkoda rzeczywista czy zbywanie, które jednak nie wpływają na zasadność konieczności wypłacenia odszkodowania w wyniku uchwalenia planu miejscowego[67].

Odszkodowania z tytułu art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami

Znaczenie art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami w kontekście skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego nabrało szczególnego znaczenia po ogłoszeniu wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny i inni przeciwko Polsce (skarga 22531/05).

Do orzeczonego wyroku według obowiązujących przepisów z dnia 21 sierpnia 1997 r. u.g.n. jakikolwiek podział nieruchomości był możliwy pod warunkiem zgodności podziału z planem miejscowym oraz zapewnieniem dostępu nieruchomości do drogi publicznej, za który przyjmowało się także dostęp do drogi wewnętrznej. Zgodnie z art. 98 ust. 1 u.g.n. działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział

---

66 M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne jako forma faktycznego wywłaszczenia*, referat na konferencji Związku Miast Polskich „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju", Towarzystwo Urbanistów Polskich, Poznań 2013.

67 Szerzej: K. Świderski, *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 9, s. 24–38; Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym…*; P. Sosnkowski *et al.*, *Komentarz. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis, Warszawa 2014; M. Gdesz, *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4, s. 51–61.

został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. Jednak odszkodowanie mogło być wypłacone jedynie w przypadku, gdy droga na mocy ustawy z 21 marca 1985 r. o drogach publicznych była zaliczona do jednej z kategorii dróg publicznych: gminnej, powiatowej, wojewódzkiej i krajowej, co z kolei następowało dopiero po jej faktycznym wybudowaniu. Wówczas, w zależności od kategorii, roszczenia obciążały odpowiedni szczebel samorządu terytorialnego lub Skarb Państwa. Dlatego właściciele gruntów, na których ustanowiono przebieg drogi o statusie drogi wewnętrznej, nie mogli domagać się odszkodowania z tytułu zajęcia nieruchomości pod pas tej drogi. Występowała sytuacja, w której właściciele nieruchomości nie mogli uzyskać odszkodowania, nie mogąc zarazem w pełni korzystać z posiadanego gruntu pod drogami.

Wspomniany wyrok ETPC diametralnie zmienił tę sytuację. Jak opisuje P. Daniel, w ocenie ETPC przeznaczenie w decyzji podziałowej prywatnej działki pod drogę istotnie naruszało prawo właściciela w korzystaniu z nieruchomości, co oznacza pozbawienie posiadania w rozumieniu art. 1 Pierwszego Protokołu do Europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Orzeczono, że drogi połączone z siecią dróg publicznych, które służą zarówno mieszkańcom, jak i ogółowi użytkowników, są drogami publicznymi, a ich kategoria w aspekcie administracyjnym nie ma znaczenia[68].

Orzeczenie ETPC skutkowało pojawieniem się roszczeń wobec gmin za grunty zajęte pod drogi wewnętrzne. Jednym z pierwszych orzeczeń dotyczących odszkodowań za ten typ drogi był wyrok WSA w Warszawie z 25 stycznia 2008 r. Obowiązującą do dnia dzisiejszego wykładnię art. 98 ust. 1 u.g.n. przedstawił Naczelny Sąd Administracyjny w wyroku z 29 listopada 2012 r.[69].

> Wywiódł, że użyty w powyższym przepisie termin „pod drogi publiczne" należy interpretować przy uwzględnieniu treści art. 93 ust. 2 tej ustawy, a zatem jako przeznaczenie i możliwość zagospodarowania wydzielonych działek gruntu pod drogi publiczne, o których mowa w ustawie o drogach publicznych. W powyższym przepisie nie chodzi więc już o wybudowaną

68 P. Daniel, *Odszkodowanie za nieruchomości wydzielone pod drogi wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego. Dwumiesięcznik" 2013, nr 6 (51), s. 43.

69 Wyrok NSA z 29 listopada 2012 (I OSK 1384/11, CBOSA).

drogę, stanowiącą drogę publiczną, o określonej kategorii, klasie i parametrach technicznych, ani nawet o zaprojektowaną drogę, lecz o planistyczne przeznaczenie wydzielonego w wyniku podziału nieruchomości gruntu pod drogę z wyznaczonymi granicami pasa drogowego. W ocenie Sądu nie ma decydującego znaczenia przy orzekaniu o ustaleniu odszkodowania na podstawie art. 98 ust. 3 u.g.n., czy wydzielona pod drogę działka gruntu jest już drogą publiczną o określonej kategorii, klasie i parametrach technicznych wskazanych w rozporządzeniu Ministra Transportu i Gospodarki Morskiej z dnia 2 marca 1999 r. w sprawie warunków technicznych, jakim powinny odpowiadać drogi publiczne i ich usytuowanie. Toteż wypłata odszkodowania nie jest uzależniona od tego, czy doszło do wpisu do księgi wieczystej prawa własności Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego do działki wydzielonej pod drogę, czy droga została wybudowana i czy został wydany akt o zaliczeniu drogi do odpowiedniej kategorii dróg publicznych[70].

Orzeczenie to ma bardzo duże, trudne do oszacowania skutki ekonomiczne dla gmin. Oznacza ni mniej ni więcej to, że wszystkie drogi, które we wszystkich uchwalonych planach miejscowych w zamyśle gmin miały mieć charakter dróg wewnętrznych, za które nie należy się odszkodowanie, nagle uzyskały status dróg publicznych, za które odszkodowanie się należy. Generuje to oczywiście koszty, których gminy się absolutnie nie spodziewały, gdyż projektowały je w innym porządku prawnym.

Koszty związane z budową infrastruktury przewidzianej do realizacji w planie miejscowym

W art. 7 ustawy o samorządzie gminnym czytamy, że do zadań własnych gminy zalicza się m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; działalności w zakresie telekomunikacji, zieleni gminnej i zadrzewień[71]. Jednak zapis ten nie nakłada na gminę obowiązku realizacji wymienionej infrastruktury w żadnym konkretnie określonym przedziale czasowym.

---

70 P. Daniel, *Odszkodowanie za nieruchomości…*, s. 47–48. Zobacz także: D. Sześciło, *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny przeciwko Polsce, skarga nr 22531/05. Komentarz*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 5, s. 78–82; M. A. Nowicki, *Bugajny i inni przeciwko Polsce – wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2007 r., skarga nr 22531/05*, [w:] idem, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Oficyna, Warszawa 2008, s. 282.

71 Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 21 marca 2003 r. (II CKN 1261/00) stwierdził, że nałożenie przez art. 7 ustawy o samorządzie gminnym i art. 3 ustawy z 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminie na gminę obowiązku budowy urządzeń kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków nie prowadzi do powstania po stronie mieszkańca gminy ani żadnego innego podmiotu (np. inwestora budującego osiedle mieszkaniowe) prawa podmiotowego, na podstawie którego przysługiwałoby mu roszczenie cywilnoprawne o budowę przez gminę takiego urządzenia lub o zwrot kosztów jego budowy. Sąd Najwyższy w uzasadnieniu stwierdził, co następuje:

> przepis art. 7 ustawy o samorządzie gminnym, stanowiąc w ustępie pierwszym, że zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty należy do zadań własnych gminy, wymienia w punkcie trzecim wśród tych zadań sprawy m.in. wodociągów, kanalizacji i oczyszczania ścieków. Natomiast art. 3 ust. 1 oraz ust. 2 pkt 2 lit. b w zw. z art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy o utrzymaniu czystości i porządku w gminach do obowiązkowych zadań własnych gmin zalicza m.in. budowę, utrzymanie i eksploatację instalacji i urządzeń do odzysku lub unieszkodliwiania odpadów komunalnych. Przepisy te zaliczają zatem do obowiązkowych zadań własnych gmin m.in. budowę na ich terenie urządzeń wodno-kanalizacyjnych i oczyszczalni ścieków. Termin i sposób realizacji zadań własnych gmin pozostawiony jest ich samorządnej dyspozycji, a zadania te muszą być wykonywane według zasad określonych w przepisach ustawy z dnia 20 grudnia 1996 r. o gospodarce komunalnej (Dz. U. z 1997 r., nr 9, poz. 43), które nie przewidują żadnych rygorów co do decyzji o czasie i kolejności realizowania tych zadań. […] Z faktu, że budowa takich urządzeń należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda[72].

Orzeczenie to oznacza, że nawet jeśli w uchwalonym planie miejscowym zostały wytyczone drogi i inna infrastruktura służąca obsłudze obszaru objętego planem, nie nakłada to na gminę obowiązku jej realizacji, a ustalenie terminu jej realizacji leży w kompetencjach gminy. W związku z powyższym budowa infrastruktury może zostać odłożona przez gminę na dowolnie długi czas.

72 Wyrok SN z dnia 21 marca 2003 r. (II CKN 1261/00; LEX nr 78846).

3. Skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego jako koszty porządku instytucjonalnego

Koszty uchwalenia planu miejscowego w ujęciu porządku instytucjonalnego to m.in. koszty funkcjonowania administracji. W procesie uchwalania planu miejscowego występują one przede wszystkim jako koszty administracyjne, do których należy zaliczyć koszty wynikające z procedury sporządzania planu miejscowego, szczegółowo wymienione w u.p.z.p., tj. m.in. ogłaszania, opiniowania, uzgadniania, przeprowadzenia dyskusji publicznej itd.

Przedstawione powyżej rozwiązania prawne regulujące skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego można podzielić na dwie kategorie. Do pierwszej kategorii należą skutki finansowe o relatywnie krótkim okresie egzekucji, zaś do drugiej – skutki o długim okresie egzekucji, trudne do uzyskania lub fakultatywne.

Tabela 4. Skutki finansowe uchwalenia i realizacji planu miejscowego pod względem długości okresu egzekucji

<table>
<tr><th colspan="4">Skutki finansowe</th></tr>
<tr><th colspan="2">o krótkim okresie egzekucji</th><th colspan="2">o długim okresie egzekucji/trudne do uzyskania/fakultatywne</th></tr>
<tr><th>wydatki</th><th>dochody</th><th>wydatki</th><th>dochody</th></tr>
<tr><td>Odszkodowania z tytułu art. 36 u.p.z.p.</td><td>Opłaty cywilnoprawne</td><td rowspan="3">Budowa infrastruktury</td><td>Opłaty planistyczne</td></tr>
<tr><td>Odszkodowania z tytułu art. 98 u.g.n.</td><td rowspan="2">Wzrost podatków z tytułu wzrostu wartości gruntów*</td><td rowspan="2">Opłaty adiacenckie</td></tr>
<tr><td>Koszt opracowania planu</td></tr>
</table>

Objaśnienia: * istotne, najszybciej realizowane dochody będą zauważalne na terenach atrakcyjnych pod względem lokalizacyjnym.

Źródło: opracowanie własne.

Jak wynika z przedstawionego powyżej zestawienia (tab. 4), skutki charakteryzuje skrajna dysproporcja w zakresie wielkości obciążeń finansowych do dochodów w krótkim okresie czasu. W relatywnie krótkim

okresie gmina może być obciążona wydatkami związanymi z odszkodowaniami z tytułu artykułu 36 u.p.z.p., art. 98 u.g.n. oraz kosztami opracowania planu. Te znaczne wydatki są rekompensowane gminie jedynie opłatami cywilnoprawnymi o relatywnie niewielkim znaczeniu dla budżetów gmin i – przy sprzyjających okolicznościach – zwiększonym wpływem podatków z tytułu wzrostu wartości nieruchomości.

Rozdział V

Skutki finansowe systemu planowania przestrzennego na poziomie lokalnym – wyniki badań

1. Cel i zakres badań

W rozdziale zostaną omówione skutki ekonomiczne uchwalenia oraz realizacji planów miejscowych w wybranych gminach, a także wyniki badań ankietowych, które w tych gminach zostały przeprowadzone, mówiące o wpływie uwarunkowań prawnych planowania przestrzennego na ich sytuację finansową. Opinia ta jest szczególnie cenna, gdyż pozwala uzyskać odpowiedź, jak są postrzegane i jakie są skutki zapisów prawa dotyczącego planowania przestrzennego w codziennym, praktycznym zastosowaniu przez gminę. Są to informacje kluczowe do udowodnienia przedstawionej we wstępie pracy hipotezy. Kryterium wyboru było co najmniej 30% pokrycie powierzchni gmin planami miejscowymi uchwalonymi na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Kryterium to było uzasadnione faktem, że dopiero wyżej wspomniana ustawa wprowadziła obligatoryjny obowiązek sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plany miejscowe uchwalone na mocy wcześniej obowiązujących ustaw takich operatów finansowych nie posiadały. Z kolei zastosowanie kryterium objęcia planami miejscowymi minimum 30% powierzchni gminy wynikało z uwzględnia tych jednostek samorządu terytorialnego, gdzie uchwalenie planów miejscowych mogło mieć istotny wpływ na obciążenia budżetu gminy.

Przyjęte założenia spełniało 491 gmin, do których w kolejnym etapie badań wysłano formularz ankiety służącej ocenie instytucjonalnych ram planowania przestrzennego pod względem ich skutków finansowych dla samorządów lokalnych.

Otrzymano 377 odpowiedzi, co stanowi 76,8% wyselekcjonowanych gmin oraz 15,2% ogółu gmin w kraju. Dla gmin, które udzieliły odpowiedzi, zebrano dane dotyczące skutków finansowych uchwalenia planów

miejscowych, które były dostępne na stronie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju (MIR).

Dane finansowe, zarówno dla dochodów, jak i dla wydatków, były w bazie danych MIR podzielone na wielkości prognozowane oraz zrealizowane. Pozwoliło to na określenie stopnia realizacji odpowiednich kategorii finansowych.

Informacje o skutkach finansowych uchwalenia i realizacji planów miejscowych zamieszczone przez MIR zostały oparte na informacjach przesłanych przez gminy na podstawie prognoz skutków finansowych ich uchwalenia. Jednak trzeba zaznaczyć, że prognozy nie miały służyć celom statystycznym (należy podkreślić, iż problemem kosztów planowania przestrzennego właściwe resorty zainteresowały się blisko 10 lat po wprowadzeniu prognoz do obiegu prawnego), a ich bardzo ogólnie określona formuła sprawiła, że nie są wiarygodnymi źródłami informacji statystycznej. Rzutuje to na jakość zebranych danych i uniemożliwia przeprowadzenie w pełni wiarygodnych analiz.

Jak zaznaczały gminy w uwagach kierowanych do GUS przy składaniu sprawozdania, nie sposób określić, jaki jest „jej dokładny zakres, szczegółowość i rodzaj podanych kwot […], wobec czego zależą całkowicie od autora prognozy". Ponadto gminy zgłaszały, że:

> w prognozach nie uwzględnia się w kalkulacji kosztów niezbędnej przebudowy infrastruktury technicznej i drogowej poza terenem objętym projektem planu, co powoduje dla potrzeb sprawozdania konieczność wyodrębniania części kosztów zrealizowanych inwestycji (np. fragmentu drogi, sieci wodociągowej itp.), dotyczy to również wykupu gruntów. Występują inwestycje liniowe, które realizowane są jako jedno zadanie, a przebiegają przez obszary objęte różnymi planami miejscowymi oraz obszary, na których brak jest aktualnie takich planów

czy:

> Kwoty z prognoz są nierealnie duże, ale tak wykonano prognozy. Nie ma możliwości określenia dochodów z tytułu wzrostu podatków na obszarach uchwalonych planów, ponieważ nie ma takiego wyszczególnienia w budżecie, a dużo zabudowy powstało na podstawie decyzji o warunkach zabudowy. Nie ma także możliwości określenia wydatków na infrastrukturę i drogi na obszarach planów miejscowych, ponieważ w budżecie nie ma takiej odrębnej pozycji (np. nie ma pozycji dotyczącej budowy sieci uzbrojenia na obszarze planów).

Z kolei innym problemem, jest fakt podawania w prognozach jedynie wielkości opisowych:

> brak jest danych liczbowych dotyczących wydatków czy wpływów. Operuje się informacjami ogólnymi, opisowymi, np. „Przewiduje się wpływy z tytułu podatku od nieruchomości – zwiększone wpływy do budżetu gminy pochodzić będą z podatku od gruntów i budynków, w których prowadzona będzie działalność usługowa i handlowa…”[1].

Kolejnym zarzutem, który trzeba postawić, jest fakt nieuwzględnienia jednego z najistotniejszych wydatków związanych z uchwaleniem planu miejscowego, jakim są odszkodowania z tytułu art. 36 u.p.z.p. indywidualnie. Wielkość ta jest zagregowana w kategorii „inne wydatki uwzględnione w prognozie”. Nie jest też dostępna informacja, o jakie „inne” wydatki może chodzić czy jaki jest udział odszkodowań z tytułu art. 36 u.p.z.p. w tej grupie. Uniemożliwia to zbadanie wpływu tych odszkodowań na budżety gmin.

Duży problem stanowi także określenie wielkości zrealizowanych wpływów z tytułu wzrostu wartości podatków od nieruchomości. Wynika to z faktu, że prognozowane z tego tytułu wpływy dotyczą obszaru objętego planem. Natomiast w przypadku wartości zrealizowanych dotyczą one obszaru całej gminy. Potwierdzają to uwagi zgłoszone przez gminy do GUS. Z uwag zawartych w *Raporcie z przebiegu badania statystycznego „Planowanie przestrzenne w gminach”*[2] wynika, że gminy miały bardzo duże trudności z ustaleniem tych wielkości z przyczyn obiektywnych. Np. gminy zgłaszały następujące problemy:

> Wzrost podatku od nieruchomości w danym okresie nie wynika tylko i wyłącznie z uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Podstawą wymiaru są dane zawarte w ewidencji gruntów i budynków, tak więc dopiero zmiana zapisów w ewidencji gruntów i budynków, np. z użytku rolnego na grunty zabudowane i zurbanizowane, powoduje, że w miejsce podatku rolnego naliczany jest podatek od nieruchomości. Ponadto na wzrost podatku mają wpływ także inne okoliczności niewynikające z zapisów planistycznych, np. zajęcie budynku mieszkalnego na działalność gospodarczą, rozbudowa budynku na podstawie decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskanej przed wejściem planu w życie, lecz zakończonej w okresie jego obowiązywania, wzrost stawki. […] Służby podatkowe nie dysponują programem

---

1 *Raport z przebiegu badania statystycznego na formularzu PP-1 „Planowanie przestrzenne w gminach”* (stan w dniu 31 grudnia 2012 r.), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju; www.pkbwl.mir.gov.pl/files/0/.../Raportzprzebiegubadaniaw2013roku.pdf (dostęp: 9.12.2013), s. 8–10.

2 Ibidem.

umożliwiającym ustalenie wzrostu podatku od nieruchomości dla określonego obszaru objętego planem zagospodarowania przestrzennego. Program podatkowy do naliczenia podatku od nieruchomości pozwala na ustalenie wysokości podatku osobie fizycznej w formie decyzji, w przypadku osoby prawnej – ewidencjonuje naliczenia zawarte w deklaracji podatkowej składane przez podatników. Należy zauważyć, że zarówno decyzje podatkowe, jak i deklaracje podatkowe dotyczą wszystkich nieruchomości będących w posiadaniu podatnika, a nie nieruchomości znajdujących się w obszarze planu zagospodarowania przestrzennego. Podatek od nieruchomości jest ustalany bądź określany na każdy rok podatkowy. A więc aby wypełnić rubrykę sprawozdania, należałoby dokonać porównania dwóch okresów, co program uniemożliwia. Naliczenia podatku nie oznaczają wpływów, gdyż nie wszyscy podatnicy, mimo otrzymania decyzji lub złożenia deklaracji podatkowej, regulują podatek (czasami podatek jest uzyskiwany w drodze postępowania egzekucyjnego, po upływie roku, a nawet kilku lat). W sprawozdaniu należy wykazać dochody zrealizowane, a więc zapłacony przez podatników podatek. Wymaga to porównania naliczenia podatku z dokonanymi wpłatami, tymczasem w gminie funkcjonują odrębne programy do naliczania podatku i do księgowania wpłat[3].

Ten stan rzeczy powoduje, że precyzyjne określenie wpływów zrealizowanych z tytułu wzrostu podatków od wartości nieruchomości na obszarze objętym planem jest niemożliwe.

Podobny problem dotyczy wielkości zrealizowanych dla podatku od czynności cywilnoprawnych. Sytuacja ta wynika z faktu zgłaszanego przez gminy, że „podatek od czynności cywilnoprawnych pobierany jest przez urząd skarbowy i wpływa na konto gminy jako jedna pozycja. Brak możliwości rozbicia na kwoty, wynikające np. ze sprzedaży, pożyczki czy też ustanowienia hipoteki. Brak danych dotyczących rodzaju czynności, daty jej zawarcia, nieruchomości, której dotyczy”[4] – dlatego wszystkie dochody zrealizowane, które gminy podawały, dotyczyły dochodów dla całej gminy.

Prezentowany w pracy podział dochodów i wydatków z tytułu uchwalenia oraz realizacji planu miejscowego, z konieczności jest przedstawiony w taki sposób, jak w udostępnionej przez Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju bazie danych. Jest on nieco odmienny od najczęściej spotykanego w literaturze przedmiotu. Fakt ten uniemożliwiał dogłębną analizę wszystkich czynników wpływających na skutki finansowe planowania przestrzennego.

---

3 Ibidem, s. 8–11.
4 Ibidem, s. 9.

W bazie zawierającej informacje za rok 2012 skutki finansowe zostały zaprezentowane w dwóch szeregach czasowych: do roku sprawozdawczego (wszystkie wydatki i dochody powstałe od uchwalenia planów do 2012) oraz w roku sprawozdawczym. Dla uzyskania pełnego ich obrazu dla analizowanych gmin, wielkości te na potrzeby pracy zostały zsumowane. Oczywiście pojawia się tu istotny problem uwzględnienia inflacji, szczególnie, że niektóre z planów mogły być uchwalone już w 2004 r., jednak uzyskanie takich informacji dla poszczególnych gmin z uwzględnieniem roku uchwalenia oraz poziomu inflacji było niemożliwe. Dlatego można z dużą dozą pewności przyjąć, że prezentowane dane finansowe są niższe od rzeczywistych.

W celu zbadania istotności omawianych skutków dla budżetu gminy, zebrano dostępne w Banku Danych Lokalnych GUS wielkości dotyczące dochodów ogółem i wydatków inwestycyjnych w tych gminach na koniec 2012 r., a następnie obliczono udział dochodów/wydatków z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych w tych wielkościach.

Chcąc jak najpełniej wykorzystać zebrane informacje, dokonano podziału gmin na wiejskie, miejsko-wiejskie oraz miasta, a także – dodatkowo – wyróżniono miasta małe (do 10 tys. mieszkańców), średnie (10–100 tys.) i duże (powyżej. 100 tys.).

Układ ankiety

Ankieta (zob. załącznik, s. 197) składała się z 18 pytań, które można podzielić na trzy główne grupy tematyczne. W pierwszej znalazło się pytanie (nr 17) dotyczące ogólnej opinii gmin na temat prawa planowania przestrzennego pod względem generowania wydatków, a także pytania (nr 3, 4, 5) o opinię gmin na temat poszczególnych rozwiązań prawnych generujących wydatki. Druga grupa zawierała pytania o oceny uwarunkowań prawnych planowania przestrzennego na poziomie lokalnym pod względem generowania dochodów (nr 16), oceny wybranych rozwiązań prawnych generujących dochody (nr 7, 8, 10, 12) i wykorzystanie tych rozwiązań przez gminę (nr 6, 9, 11) oraz propozycje zmian w obowiązujących przepisach planowania przestrzennego, które skutecznie generowałyby dochody (nr 2). Trzecia zaś obejmowała pytania dotyczące oceny prognoz skutków uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu wspomagającego proces decyzyjny w planowaniu przestrzennym (nr 13, 14, 15).

Wśród 18 pytań znalazło się 14 zamkniętych jednokrotnego wyboru, 4 wielokrotnego wyboru z opcją odpowiedzi otwartej, w tym jedno pytanie warunkowe, wynikające z innego pytania. W grupie 14 pytań

zamkniętych 85,9% gmin odpowiedziało na wszystkie pytania, 7,2% na 13 pytań, 4,2% na 12, 1,3% na 11, 1,1% na 10 i 0,3% na 8 pytań. Wśród pytań wielokrotnego wyboru brakowało odpowiedzi – w zależności od pytania – od 4,2 do 11,7% ogółu gmin. Najczęściej zaznaczano jedną odpowiedź (od 43,2% do 79,1% gmin).

Nie wszystkie gminy odpowiedziały na wszystkie pytania, dlatego może zdarzyć się sytuacja, w której suma udziału odpowiedzi nie będzie wynosiła 100%.

2. Ocena wpływu ram prawnych uchwalenia i realizacji planu miejscowego na sytuację finansową gmin – opinia władz lokalnych wraz z analizą finansową

2.1. Ocena ram prawnych uchwalenia i realizacji planu miejscowego pod względem generowania wydatków

W celu poznania ogólnej opinii na temat wpływu ram prawnych na stabilność finansową gminy postawiono pytanie: „Czy prawo planowania przestrzennego jest dużym zagrożeniem dla stabilności finansowej gminy?". Gminy mogły udzielić odpowiedzi: „tak", „nie", „trudno powiedzieć". Ponadto w tab. 5 przedstawiono udział procentowy wydatków z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego w wydatkach inwestycyjnych w rozbiciu na wielkości prognozowane i zrealizowane. Wydatki te w badanych gminach szacowano na 27 mld zł, z czego zrealizowano do końca 2012 r. 3,6 mld zł, co stanowiło zaledwie około 13% ogółu wydatków.

O dużych obciążeniach finansowych stojących przed gminami świadczy fakt, że najwyższy udział wydatków zrealizowanych w stosunku do prognozowanych wynosił 30,4% (gminy miejsko-wiejskie), a w pozostałych grupach był wyraźnie niższy. Na terenach wiejskich sięgał on poziomu 24,2%, zaś w dużych miastach sytuacja przedstawiała się najgorzej, gdyż udział ten stanowił zaledwie 2,3%.

Skala wydatków jest bardziej dostrzegalna, gdy porównamy je z wydatkami inwestycyjnymi poniesionymi przez gminy w 2012 r. Prognozowane wydatki średnio dla wszystkich gmin przekraczają wartość z poprzedniego roku ponad 4,5-krotnie, dla miast prawie 5-krotnie, zaś dla ośrodków miejsko-wiejskich i wiejskich odpowiednio ponad 3,6 i 3,8-krotnie.

W przypadku dużych miast prognozowane wydatki były 5,6-krotnie większe, w małych 5,3-krotnie, zaś relatywnie najlepsza sytuacja była w średnich miastach, gdzie były one 3,3-krotnie większe.

Na tle wskaźników finansowych odpowiedzi udzielone przez gminy należy uznać za interesujące, gdyż nie wszystkie gminy, pomimo powszechnej krytyki systemu planowania przestrzennego w Polsce, uznały go za duże zagrożenie dla własnej stabilności finansowej. W przypadku gmin ogółem więcej z nich (27,9%) było zdania, że obowiązujące prawo planowania przestrzennego nie jest zagrożeniem dla stabilności finansowej gminy, przy 23,3% opinii przeciwnych. Podobnie sądziły gminy wiejskie (odpowiednio 29% i 17,5%) oraz miejsko-wiejskie (34,9% i 23,8%). Jedynie w przypadku miast sytuacja była odwrotna – ponad 36% z nich uznało, że prawo planowania przestrzennego jest zagrożeniem dla finansów gminnych, przy 20,6% opinii przeciwnych. Trzeba przy tym zaznaczyć, iż w odpowiedzi na omawiane pytanie blisko połowa wszystkich badanych gmin – zarówno ogółem, jak i w rozbiciu na poszczególne kategorie – nie umiała ocenić tego zagadnienia. Fakt ten może świadczyć m.in. o trudnościach, jakie napotykają gminy w szacowaniu skutków finansowych uchwalania planów miejscowych. Trudności te są zarówno efektem ułomnego prawa, wynikiem braku możliwości agregacji wybranych danych finansowych dla obszaru gminy objętego planem miejscowym dzięki oprogramowaniu wykorzystywanemu przez służby finansowe gmin czy służby skarbowe, braku zainteresowania zbieraniem takich danych czy też braku świadomości ważności problemu. Inną przyczyną mógł być także subiektywny charakter pytania.

Wielkość i udział poszczególnych grup prognozowanych wydatków w wydatkach ogółem prezentuje tab. 6. Analiza danych pozwala stwierdzić, że ponad 80% wydatków przypadało na budowę infrastruktury, na drugim miejscu – z udziałem 12,5% – znalazły się odszkodowania z tytułu art. 36 u.p.z.p. i inne, zaś ostatnie miejsce zajmowały wydatki związane z wykupem gruntów (7,4%). Podobna kolejność obciążeń występuje w miastach. Jednak w dwóch grupach gmin, tj. miejsko-wiejskiej i wiejskiej, na drugim miejscu po budowie infrastruktury znajdują się wydatki dotyczące wykupu gruntów pod drogi, wyprzedzając pod tym względem odszkodowania z tytułu art. 36 u.p.z.p. i inne.

W przypadku wielkości zrealizowanych ponownie najwyższy udział przypadł budowie infrastruktury (prawie 92%), na dalszych miejscach znalazł się wykup gruntów pod drogi gminne (6,1%) oraz odszkodowania z tytułu art. 36 u.p.z.p. i inne.

Tabela 5. Wielkość wydatków z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych (w mln zł) wraz z opinią gmin na temat zagrożeń wynikających z systemu planowania przestrzennego dla budżetu

Gminy	Wydatki z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych w 2012 r.			Udział % wydatków z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych w wydatkach inwestycyjnych w 2012 r.		Czy prawo planowania przestrzennego w Polsce jest dużym zagrożeniem dla stabilności finansowej gminy?		
	P*	Z*	udział Z/P (%)	P*	Z*	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**27757,5**	**3587,4**	**12,9**	**461,0**	**59,6**	**23,3**	**27,9**	**47,5**
w tym								
Miejskie	21360,2	1918,0	9,0	492,1	44,2	36,1	20,6	41,2
Miejsko-wiejskie	1950,0	593,0	30,4	367,6	111,8	23,8	34,9	41,3
Wiejskie	4447,2	1076,5	24,2	386,6	93,6	17,5	29,0	52,1
Miasta	**21360,2**	**1918,0**	**9,0**	**492,1**	**44,2**	**36,1**	**20,6**	**41,2**
w tym								
Duże	15625,1	357,7	2,3	566,8	13,0	33,3	11,1	55,6
Średnie	4501,7	1272,8	28,3	333,5	94,3	37,0	29,6	29,6
Małe	1233,4	287,4	23,3	528,2	123,1	35,3	8,8	55,9

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

Podobna sytuacja występuje wśród miast, gdzie w ośrodkach dużych na drugim miejscu znajdują się odszkodowania, natomiast w pozostałych grupach wielkościowych są to wydatki związane z wykupem gruntów pod drogi.

Do końca 2012 r. udało się zrealizować wydatki na kwotę 3,6 mld zł, z czego zdecydowaną większość stanowiły te związane z budową infrastruktury. Na drugim miejscu, z wyjątkiem gmin wiejskich, we wszystkich grupach gmin uplasowały się wydatki związane z wykupem gruntów pod drogi.

Ocena najważniejszych rozwiązań prawnych w systemie planowania przestrzennego generujących wydatki

Do najważniejszych rozwiązań prawnych generujących wydatki w procesie planowania przestrzennego trzeba zaliczyć zapisy art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, art. 7 ustawy o samorządzie gminnym oraz art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami.

Ocena rozwiązań prawnych w systemie planowania przestrzennego generujących wydatki z tytułu odszkodowań wynikających z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym

Artykuł 36 u.p.z.p. stanowi w ust. 1, że „jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części", zaś w ust. 3: „jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości"[5].

Niestety, jak podano na początku rozdziału, w badaniu GUS, ta bardzo istotna pozycja wydatków nie została uwzględniona indywidualnie, lecz wprowadzona do kategorii „inne wydatki". Powoduje to, że każde wnioskowanie na ten temat obarczone jest dużym ryzykiem błędu.

W przypadku ogółu badanych gmin wielkość prognozowana „innych" wydatków wynosiła 3478,8 mln zł, zaś zrealizowana 72 mln zł, co stanowiło zaledwie 2,1% (tab. 7).

---

5 Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717.

Tabela 6. Wielkość i udział poszczególnych kategorii wydatków z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych w podziale na prognozowane i zrealizowane w 2012 r. w mln zł (udział w %)

Gminy	Wydatki prognozowane				Wydatki zrealizowane			
	razem	w tym:			razem	w tym:		
		wykup gruntów pod drogi gminne	budowa infrastruktury (dróg, infrastruktury technicznej	odszkodowania inne (w tym z tytułu art. 36 u.p.z.p.)		wykup gruntów pod drogi gminne	budowa infrastruktury (dróg gminnych, infrastruktury technicznej)	odszkodowania inne (w tym z tytułu art. 36 u.p.z.p.)
Razem	**27757,5**	**2041,0 (7,4)**	**22237,6 (80,1)**	**3478,8 (12,5)**	**3587,4**	**220,0 (6,1)**	**3295,4 (91,9)**	**72,0 (2,0)**
w tym								
Miejskie	21360,2	1606,1 (7,5)	16405,6 (76,8)	3348,4 (15,7)	1918,0	168,2 (8,8)	1718,2 (89,6)	31,6 (1,6)
Miejsko-wiejskie	1950,0	186,4 (9,6)	1746,0 (89,5)	17,6 (0,9)	593,0	26,4 (4,5)	561,8 (94,7)	4,8 (0,8)
Wiejskie	4447,2	248,5 (5,6)	4086,0 (91,9)	112,7 (2,5)	1076,5	25,4 (2,4)	1015,5 (94,3)	35,6 (3,3)
Miasta razem	**21360,2**	**1606,1 (7,5)**	**16405,6 (76,8)**	**3348,4 (15,7)**	**1918,0**	**168,2 (8,8)**	**1718,2 (89,6)**	**31,6 (1,6)**
w tym								
Duże	15625,1	1099,8 (7,0)	11580,2 (74,1)	2945,1 (18,8)	357,7	83,0 (23,2)	268,4 (75,0)	6,2 (1,7)
Średnie	4501,7	364,3 (8,1)	3803,1 (84,5)	334,4 (7,4)	1272,8	76,0 (6,0)	1176,6 (92,4)	20,3 (1,6)
Małe	1233,4	142,0 (11,5)	1022,4 (82,9)	69,0 (5,6)	287,4	9,1 (3,2)	273,2 (89,6)	5,1 (1,8)

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

Tabela 7. Wielkość „innych" wydatków (w tym odszkodowań z tytułu art. 36 u.p.z.p.) wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin

Gminy	Wydatki inne (w tym z tytułu odszkodowań z art. 36 u.p.z.p.) w mln zł			Udział % wydatków „innych" (w tym odszkodowań z tytułu art. 36 u.p.z.p.) w wydatkach wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych ogółem		Udział wydatków „innych" (w tym odszkodowań z tytułu art. 36 u.p.z.p.) w wydatkach inwestycyjnych w 2012 r.		Czy koszty odszkodowań z tytułu art. 36 ustawy o planowaniu przestrzennym są dużym obciążeniem dla gminy?		
	P*	Z*	udział Z/P (%)	P*	Z*	P*	Z*	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**3478,8**	**72,0**	**2,1**	**12,5**	**2,0**	**57,8**	**1,2**	**28,1**	**30,0**	**40,8**
w tym										
Miejskie	3348,4	31,6	0,9	15,7	1,6	77,1	0,7	39,2	26,8	34,0
Miejsko-wiejskie	17,6	4,8	27,2	0,9	0,8	3,3	0,9	20,6	28,6	46,0
Wiejskie	112,7	35,6	31,6	2,5	3,3	9,8	3,1	25,3	31,8	42,4
Miasta razem	**3348,4**	**31,6**	**0,9**	**15,7**	**1,6**	**77,1**	**0,7**	**38,1**	**27,8**	**33,0**
w tym										
Duże	2945,1	6,2	0,2	18,8	1,7	106,8	0,2	55,6	22,2	22,2
Średnie	334,4	20,3	6,1	7,4	1,6	24,8	1,5	35,2	35,2	27,8
Małe	69,0	5,1	7,5	5,6	1,8	29,5	2,2	38,2	17,6	44,1

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

Ta dysproporcja świadczy o bardzo dużym przyszłym obciążeniu budżetów gminnych omawianymi wydatkami. Horyzont czasowy tych obciążeń należy uznać raczej za krótki, gdyż zgodnie z art. 37 u.p.z.p. „wykonanie obowiązku wynikającego z roszczeń […] powinno nastąpić w terminie 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku, chyba że strony postanowią inaczej". Nawet jeżeli przyjąć, że część właścicieli nieruchomości zgodzi się na przedłużenie okresu oczekiwania na odszkodowane, to obciążenia z tego tytułu będą rosły, gdyż wspomniany już art. 37 w dalszej części mówi, że „w przypadku opóźnienia w wypłacie odszkodowania lub w wykupie nieruchomości właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości przysługują odsetki ustawowe". Analizując wielkości wydatków w kategorii gmin według ich statusu, można dostrzec, że najbardziej obciążona prognozowanymi wydatkami w tym zakresie jest kategoria gmin miejskich, na którą przypada 96% ogólnej kwoty wydatków z tego tytułu. W przypadku wydatków już zrealizowanych rozkładają się one prawie równo po połowie na gminy wiejskie i miejskie, zaś niewielki procent na ostatnią z grup.

W obrębie gmin miejskich prognozowana wielkość „innych" wydatków, które zawierają odszkodowania z tytułu art. 36 u.p.z.p., została określona na poziomie 3348,4 mln zł, zaś do końca 2012 r. zrealizowano 31,6 mln, co stanowi zaledwie około 1%. Można powiedzieć, że generalnie w miastach udział wydatków zrealizowanych w prognozowanych jest bardzo niski i nie przekracza 7,5%.

Na tle wszystkich wydatków wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych udział prognozowanych wydatków „innych" stanowił dla ogólnej liczby analizowanych gmin 12,5%. Największy ich udział występuje w ośrodkach miejskich (15,7%), zaś wyraźnie mniejszy (2,5% i 0,9%) odpowiednio w gminach wiejskich i w gminach wiejsko-miejskich.

W przypadku ośrodków miejskich obciążenie prognozowanymi wydatkami stanowiło 15,7% ogółu, przy czym powtarza się tu prawidłowość polegająca na większym obciążeniu miast dużych. Udział obciążeń z tytułu odszkodowań w ogólnej puli wydatków nie przekracza nigdzie 19%.

W celu określenia skali wydatków – zarówno prognozowanych, jak i zrealizowanych – w stosunku do budżetów przeznaczanych przez gminy na inwestycje obliczono udział wydatków „innych" w wydatkach inwestycyjnych na koniec 2012 r. Dla wszystkich gmin wielkość ta stanowiła 57,8%, zaś dla gmin miejskich 77,1%, świadcząc o dość dużym obciążeniu. Zwraca przy tym uwagę dominująca pozycja miast, gdyż w przypadku gmin miejsko-wiejskich i wiejskich wartość ta wynosi odpowiednio 3,3% oraz 9,8%. Najbardziej obciążone są miasta duże (106,8% wszystkich wydatków inwestycyjnych w 2012 r.).

Odpowiedzi udzielone przez przedstawicieli gmin w badaniu ankietowym na pytanie: „Czy koszty odszkodowań z tytułu art. 36 u.p.z.p. są dużym obciążeniem dla gminy?" częściowo potwierdzają wnioski wysnute z analizy finansowej.

Można powiedzieć, że w zbiorze wszystkich gmin odpowiedzi twierdzące i przeczące rozkładają się prawie równomiernie, z niewielką (o 1,9 punktu procentowego) przewagą odpowiedzi przeczących. Podobnie sytuacja wygląda w przypadku gmin miejsko-wiejskich i wiejskich, przy czym różnice sięgają maksymalnie 8 punktów procentowych. Dla ośrodków miejskich pod względem ich wielkości tylko wśród miast średnich udział odpowiedzi twierdzących był równy przeczącym, zaś w pozostałych kategoriach miast wszędzie przeważały opinie mówiące o dużym obciążeniu finansów gminnych. Może to wynikać z wyższej wartości gruntów w miastach. Odsetek odpowiedzi „trudno powiedzieć" był dość wysoki – wynosił prawie 41% w przypadku ogółu gmin, a dla ośrodków miejskich 33%.

Ocena przepisów prawnych generujących wydatki z tytułu budowy infrastruktury

Artykuł 7 u.s.g. stanowi, że do zadań własnych gminy zalicza się m.in. sprawy gminnych dróg, ulic, mostów, placów, wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, zaopatrzenia w energię elektryczną i cieplną oraz gaz; działalność w zakresie telekomunikacji, zieleni gminnej i zadrzewień[6].

Wydatki związane z budową szeroko rozumianej infrastruktury są największym obciążeniem budżetów gminnych z tytułu przyjęcia i realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W grupie wszystkich badanych gmin prognozowane wydatki wynosiły 22,2 mld zł, zaś zrealizowane 3,3 mld zł, przy czym dominujący udział zarówno w wielkościach prognozowanych, jak i zrealizowanych mają miasta (tab. 8).

Udział tych kosztów w wydatkach wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych – czy to prognozowanych, czy zrealizowanych w obrębie badanych gmin – wynosił odpowiednio 80,1% i 91,9%. Zdecydowanie najwyższy (91,9% i 94,3% udział w wydatkach prognozowanych i zrealizowanych) notujemy na obszarach wiejskich, co wynika z rozproszenia zabudowy, a zatem większymi kosztami realizacji infrastruktury i wieloletnimi zaniedbaniami w tym zakresie. Najlepiej pod względem tego wskaźnika prezentują się gminy miejskie z 76,8 % i 89,6% udziału

6 Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

w wydatkach prognozowanych i zrealizowanych. W obrębie gmin miejskich najlepszą sytuację obserwuje na obszarze miast dużych (74,1% i 75%). W przypadku miast małych i średnich, biorąc pod uwagę minimalne różnice pomiędzy nimi, w wielkości analizowanego parametru można przyjąć, iż są w podobnej sytuacji.

W analizie stosunku wydatków zrealizowanych do wydatków prognozowanych zwraca uwagę relatywnie niski (14,8%) udział tych pierwszych w skali wszystkich analizowanych gmin. W podziale na typy gmin udział ten nigdzie nie przekracza 1/3. Podobną sytuację obserwujemy w przypadku gmin miejskich, gdzie wartość ta jest jeszcze niższa (10,5%). Świadczy to bardzo dużym perspektywicznym obciążeniu budżetów gminnych z tytułu realizacji inwestycji. Szczególnie zła sytuacja występuje w dużych miastach, gdzie wielkość tego wskaźnika to zaledwie 2,3%, co prognozuje im olbrzymie obciążenia finansowe w przyszłości. Jako niepokojący sygnał należy odebrać fakt, iż przy relatywnie niewielkim stopniu realizacji zaplanowanych wydatków, udział wydatków już zrealizowanych z tego tytułu we wszystkich wydatkach związanych z uchwaleniem i realizacją planów miejscowych przewyższa udział wydatków prognozowanych. W tej sytuacji należy się spodziewać, że w dalszych latach różnice te będą się pogłębiać.

O skali problemu świadczy stosunek wydatków prognozowanych z tytułu budowy infrastruktury do wydatków inwestycyjnych poniesionych przez badane gminy w 2012 r. Przekracza on prawie 3–4-krotnie roczne nakłady inwestycyjne we wszystkich kategoriach analizowanych gmin. Oczywiście z jednej strony trzeba mieć świadomość, iż wydatki te są realizowane w dłuższym horyzoncie czasowym oraz że nie są obligatoryjne. Jak wskazuje analiza orzecznictwa sądowego w Polsce, fakt umieszczenia nowej infrastruktury w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego nie nakłada na gminę obowiązku jej realizacji w jakimkolwiek określonym czasie, zostawiając jej pełną swobodę decyzyjną. Z drugiej strony wielkość wydatków inwestycyjnych podanych przez GUS dotyczy projektów realizowanych na terenie całej gminy, a nie tylko na obszarach objętych planem miejscowym.

Niepokojące wnioski wynikające z analizy danych finansowych znajdują potwierdzenie w odpowiedziach udzielonych przez przedstawicieli gminy w badaniu ankietowym. Z ogółu gmin ponad 77% odpowiedziało twierdząco na pytanie: „Czy koszty realizacji inwestycji infrastruktury technicznej przewidzianej w planach miejscowych są dużym obciążeniem dla gminy?". W przypadku gmin miejskich udział odpowiedzi twierdzących wyniósł 81,4%. We wszystkich rozpatrywanych w badaniu kategoriach gmin udział odpowiedzi twierdzących wahał się od 75,6% (gminy wiejskie) do 88,9% (duże miasta).

Tabela 8. Wielkość wydatków z tytułu budowy infrastruktury wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin

Gminy	Wydatki z tytułu budowy infrastruktury			Udział wydatków z tytułu budowy infrastruktury w wydatkach wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych ogółem		Udział wydatków na budowę infrastruktury w wydatkach inwestycyjnych w 2012 r.		Czy koszty realizacji inwestycji infrastruktury technicznej przewidzianej w planach miejscowych są dużym obciążeniem dla gminy?		
	P*	Z*	udział Z/P (%)	P*	Z*	P*	Z*	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**22237,6**	**3295,4**	**14,8**	**80,1**	**91,9**	**369,3**	**54,7**	**77,5**	**4,5**	**17,2**
w tym										
Miejskie	16405,6	1718,2	10,5	76,8	89,6	378,0	39,6	80,4	5,2	13,4
Miejsko-wiejskie	1746,0	561,8	32,2	89,5	94,7	329,1	105,9	79,4	4,8	14,3
Wiejskie	4086,0	1015,5	24,9	91,9	94,3	355,2	88,3	75,6	4,1	19,8
Miasta	**16405,6**	**1718,2**	**10,5**	**76,8**	**89,6**	**378,0**	**39,6**	**81,4**	**4,1**	**13,4**
w tym										
Duże	11580,2	268,4	2,3	74,1	75,0	420,1	9,7	88,9	11,1	0,0
Średnie	3803,1	1176,6	30,9	84,5	92,4	281,7	87,2	77,8	3,7	16,7
Małe	1022,4	273,2	26,7	82,9	95,0	437,9	117,0	85,3	2,9	11,8

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

Omawiając przytoczone odpowiedzi, trzeba koniecznie zwrócić uwagę na jeszcze inny problem. Według danych Ministerstwa Transportu i Gospodarki Morskiej oraz GUS na koniec 2012 r. w Polsce było 41 625 planów miejscowych o powierzchni 8722,3 tys. ha (27,9% powierzchni kraju). Przewidziana łączna powierzchnia przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej dla danych obejmujących 8289,5 tys. ha (95,0% ich całkowitej powierzchni) wyniosła 1234,4 tys. ha, z tego na zabudowę o charakterze wielorodzinnym – 103,1 tys. ha. Przyjmując wskaźniki chłonności na poziomie 200 osób na 1 ha (zabudowa wielorodzinna) oraz 40 osób na 1 ha (zabudowa jednorodzinna), otrzymujemy łączną wartość chłonności na poziomie 43,2 mln osób oraz 45,5 mln osób z doliczeniem 5,0% powierzchni planów, dla których nie ma danych o udziale dopuszczalnej powierzchni mieszkaniowej.

Oszacowana łączna chłonność na poziomie 62,4 mln mieszkańców, przy przyjętych założeniach, w ponad dwukrotnie większym stopniu dotyczy zabudowy jednorodzinnej (43,4 mln) niż wielorodzinnej (19,0 mln). Okazuje się też znacznie wyższa od liczby ludności kraju według kryterium urzędowego zameldowania (38,0 mln osób). Trzeba przy tym podkreślić, że plany pokrywają niecałe 30% powierzchni kraju i w oczywisty sposób nie obejmują wszystkich obecnie zagospodarowanych terenów osadniczych, a zatem faktyczna chłonność musi być znacznie wyższa. Nie ma jednak podstaw, aby to dokładnie ustalić, gdyż nie wiadomo, jaki procent ludności mieszka na obszarach pokrytych planami, a jaki poza nimi[7].

Uwzględniając powyższe wyliczenia, można przyjąć hipotezę, że również w analizowanych w badaniu gminach przeznaczono więcej obszarów pod zabudowę niż wskazywałyby na to potrzeby rozwojowe. Wyznaczając nowe tereny pod zabudowę, władze lokalne zyskują przychylność mieszkańców (wzrost wartości gruntów, możliwość zabudowy), jednak nie są zobowiązane przygotować terenów pod zabudowę. Wyraźnie więc widać, że nie funkcjonuje żaden mechanizm ekonomiczny obligujący władze lokalne do racjonalnego gospodarowania przestrzenią.

Z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że kwota blisko 22 mld zł, które według prognoz skutków finansowych uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego gminy powinny być wydatkowane na budowę infrastruktury, stanowi wynik irracjonalnej gospodarki przestrzennej ich władz.

---

7 A. Kowalewski *et al.*, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013, s. 19–20.

Ocena przepisów prawnych generujących wydatki z tytułu odszkodowań wynikających z art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami (*u.g.n.*)

W art. 98 u.g.n. czytamy, że

> działki gruntu wydzielone pod drogi publiczne: gminne, powiatowe, wojewódzkie, krajowe – z nieruchomości, której podział został dokonany na wniosek właściciela, przechodzą, z mocy prawa, odpowiednio na własność gminy, powiatu, województwa lub Skarbu Państwa z dniem, w którym decyzja zatwierdzająca podział stała się ostateczna albo orzeczenie o podziale prawomocne. […] Za działki gruntu, o których mowa, przysługuje odszkodowanie w wysokości uzgodnionej między właścicielem lub użytkownikiem wieczystym a właściwym organem[8].

Wydatki prognozowane z tytułu odszkodowań wynikających z art. 98 u.g.n. na koniec 2012 r. opiewały na nieco ponad 2 mld zł, zaś kwota wydatków zrealizowanych to 220 mln zł (tab. 9). Stosunek wydatków zrealizowanych do wydatków prognozowanych jest relatywnie niski, oscyluje pomiędzy 6,4% w przypadku małych miast, a 14,2% w przypadku gmin wiejsko-miejskich. Wyjątkiem są tu miasta średnie, gdzie jest on nieco większy i wynosi 20,9%.

Udział wydatków z tytułu wykupu gruntów pod drogi publiczne w wydatkach ogółem związanych z uchwaleniem i realizacją planu miejscowego, zarówno w wielkościach prognozowanych, jak i zrealizowanych, jest relatywnie niewielki – waha się dla wartości prognozowanych od 5,6% dla gmin wiejskich do 11,5% dla małych miast. W przypadku wartości wydatków zrealizowanych wielkość tego udziału mieści się między 2,4% dla gmin wiejskich i 23,2% dla dużych miast.

Obserwując udział wydatków prognozowanych z tytułu odszkodowań wynikających z art. 98 u.g.n. w wydatkach inwestycyjnych z 2012 r. zauważamy, że obciążenia z tego powodu zamykają się przeważnie pomiędzy 21,6% (gminy wiejskie) a 37% (gminy miejskie). Wyjątkiem są małe miasta, gdzie udział ten wynosi 60,8%. Natomiast ten sam udział dla wydatków zrealizowanych wynosił jedynie od 2,2% w przypadku gmin wiejskich do 5,6% (miasta średnie).

Przeprowadzona analiza finansowa skłaniałaby do wniosku, że na tle wcześniej omówionych wydatków te rysują się jako relatywnie łatwiejsze do udźwignięcia. Jednak obserwując odpowiedzi udzielone przez gminy, zauważamy wyraźnie większą troskę gmin dotyczącą tych obciążeń niż chociażby odszkodowań z artykułu 36 u.p.z.p.

---

8 Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 518.

Tabela 9. Wydatki z tytułu odszkodowań wynikających z artykułu 98 u.g.n. wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin

Gminy	Wydatki z tytułu odszkodowań wynikających z art. 98 u.g.n. w mln zł w 2012 r.			Udział wydatków z tytułu wykupu gruntów pod drogi w wydatkach wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych ogółem		Udział wydatków z tytułu wykupu gruntów pod drogi gminne w wydatkach inwestycyjnych w 2012 r. w %		Czy koszty z tytułu realizacji art. 98 u.g.n. są dużym obciążeniem dla gminy?		
	P*	Z*	udział % Z/P	P*	Z*	P*	Z*	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**2041,0**	**220,0**	**10,8**	**7,4**	**6,1**	**33,9**	**3,7**	**49,1**	**21,2**	**27,3**
w tym										
Miejskie	1606,1	168,2	10,5	7,5	8,8	37,0	3,9	67,0	11,3	17,5
Miejsko-wiejskie	186,4	26,4	14,2	9,6	4,5	35,1	5,0	44,4	27,0	27,0
Wiejskie	248,5	25,4	10,2	5,6	2,4	21,6	2,2	42,4	24,0	31,8
w tym										
Miasta	**1606,1**	**168,2**	**10,5**	**7,5**	**8,8**	**37,0**	**3,9**	**68,0**	**10,3**	**17,5**
Duże	1099,8	83,0	7,5	7,0	23,2	39,9	3,0	77,8	11,1	11,1
Średnie	364,3	76,0	20,9	8,1	6,0	27,0	5,6	70,4	9,3	14,8
Małe	142,0	9,1	6,4	11,5	3,2	60,8	3,9	61,8	11,8	20,6

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

We wszystkich ankietowanych gminach przeważały obawy o skutki finansowe dla budżetu z tytułu odszkodowań wynikających z art. 98 u.g.n. Prawie połowa wszystkich ankietowanych gmin wyrażała obawę o skutki finansowe dla budżetu gminy z tego powodu, przy ok. 1/5 odpowiedzi przeciwnych. W przypadku miast udział ten sięgał odpowiednio prawie 70% i 11%. Wyraźnie widać wzrost odpowiedzi twierdzących wraz ze wzrostem obszarów zurbanizowanych w danej gminie. Najmniejszy udział odpowiedzi twierdzących (na poziomie 42,4%) przypadł na obszary wiejskie, zaś niewiele większy – na gminy miejsko-wiejskie. Taki negatywny odbiór tych wydatków najprawdopodobniej wynika z nieuchronności zapłaty za zajęte pod drogi grunty na podstawie zapisów omawianego w tej części pracy artykułu ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz niespodziewanego pojawienia się tych kosztów w wyniku wyroku ETPC. O ile z tytułu wydatków infrastrukturalnych gmina nie jest zobowiązana żadnym przepisem prawa do ich realizacji w określonym czasie, to w tym przypadku, nawet jeśli właściciel nie osiągnąłby porozumienia polubownie, to na drodze sądowej jest w stanie wyegzekwować wcześniej czy później należne mu odszkodowanie.

2.2. Ocena ram prawnych uchwalenia i realizacji planu miejscowego pod względem generowania dochodów

Dochody wynikające z uchwalenia i realizacji planu miejscowego można podzielić na te, które da się wyprowadzić wprost z zapisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz te wynikające pośrednio z realizacji zapisów zawartych w części tekstowej planu.

Do pierwszej grupy zaliczamy opłatę planistyczną, a do drugiej – opłatę adiacencką, dochody wynikające ze wzrostu podatków od nieruchomości oraz dochody z tytułu opłaty cywilnoprawnej.

Z przeprowadzonych analiz finansowych wynika, że dochody prognozowane z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych dla ogółu badanych gmin szacowano na 11,2 mld zł, zaś do końca 2012 r. zrealizowano dochód w wielkości 2,6 mld zł, co stanowi niespełna 24% (tab. 10). Najwyższy udział zrealizowanych dochodów osiągnięto w gminach wiejskich (ponad 49%), a najniższy przypadł gminom miejskim i był on o 30 punktów procentowych niższy. Udział gmin miejsko-wiejskich był zaledwie o 0,6 punktu procentowego wyższy niż w miastach.

W obrębie miast najniższy udział charakteryzował miasta duże (9,1%), zaś najwyższy miasta średnie (prawie 40%). Udział taki wyraźnie pokazuje problemy miast w pozyskiwaniu zaplanowanych dochodów. Może to z jednej strony wynikać z odpływu mieszkańców do gmin

Tabela 10. Dochody z uchwalenia i realizacji planów miejscowych wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin

Gminy	Dochody z uchwalenia i realizacji planów miejscowych w 2012 r. w mln zł			Udział % dochodów z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych w dochodach ogółem w 2012 r.		Czy prawo planowania przestrzennego w Polsce sprzyja generowaniu dochodów przez gminy z tytułu prowadzenia polityki przestrzennej?		
	P*	Z*	Udział Z/P (w %)	P*	Z*	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**11207,0**	**2663,5**	**23,8**	**40,3**	**9,6**	**10,6**	**54,6**	**33,7**
w tym								
Miejskie	8342,1	1598,6	19,2	43,6	8,4	14,4	60,8	22,7
Miejsko-wiejskie	1170,8	231,6	19,8	37,4	7,4	12,7	55,6	31,7
Wiejskie	1694,1	833,4	49,2	30,5	15,0	8,3	51,6	39,2
Miasta	**8342,1**	**1598,6**	**19,2**	**43,6**	**8,4**	**14,4**	**60,8**	**22,7**
w tym								
Duże	4854,4	439,7	9,1	44,8	4,1	22,2	66,7	11,1
Średnie	2751,2	1083,4	39,4	38,7	15,2	20,4	55,6	20,4
Małe	736,5	75,5	10,2	63,4	6,5	2,9	67,6	29,4

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

położonych peryferyjnie przy granicach dużych miast, a z drugiej – na większą umiejętność unikania opłat przez właścicieli nieruchomości.

Porównując dochody z tytułu uchwalenia planów miejscowych z dochodem ogółem za 2012 r. zauważamy, że dla wszystkich analizowanych gmin udział tych wpływów stanowi 40,3% dochodów prognozowanych oraz zaledwie 9,6% zrealizowanych. Najwyższy udział dochodów zrealizowanych osiągnęły gminy wiejskie (15%), zaś najniższy gminy miejsko-wiejskie (7,4%).

W przypadku miast najwyższy udział dochodów zrealizowanych w dochodach z 2012 r. uzyskały miasta średnie (15,2%), a najniższy miasta duże (4,1%). Jak widać, nie są to zbyt duże wpływy, zwłaszcza że w prognozach skutków finansowych na ogół przedstawia się dochody w pięcioletnim horyzoncie czasowym.

Potwierdzenie tego stanu rzeczy znajduje odzwierciedlenie w odpowiedziach, jakie udzieliły gminy w badaniu ankietowym. Wśród wszystkich gmin ponad połowa zaprzeczyła stwierdzeniu, że prawo planowania przestrzennego sprzyja generowaniu dochodów z tej działalności, niewiele ponad 10% gmin uznało, że sprzyja, zaś 33,7% nie miało zdania na ten temat. Najwyższy odsetek gmin, które zaprzeczyły, obejmuje gminy miejskie (prawie 61%), a najniższy gminy wiejskie (51,6%). W przypadku miast najgorzej oceniają sytuację duże i małe miasta (odpowiednio 66,7% i 67,6%).

Wielkości i udział poszczególnych kategorii wpływów do budżetu z tytułu uchwalenia planu miejscowego obrazuje tab. 11. Wśród prognozowanych dochodów największy udział stanowiły „inne", ujęte w prognozie skutków finansowych. Stanowiły one 46,5% dochodów ogółem. Trzeba przy tym podkreślić, że nie można wyciągać zbyt daleko idących wniosków na podstawie tej kategorii. Może ona zawierać zarówno opłaty adiacenckie, jak i dochody ze sprzedaży prawa do nieruchomości, opłaty targowe oraz pozostałe, które sporządzający prognozę uznał za stosowne tu zamieścić.

Kolejną pod względem wielkości kategorią dochodów były te wynikające ze wzrostu podatku od nieruchomości. Wyniosły one 30,4%, zaś opłata planistyczna w prognozowanych dochodach stanowiła 21,3%. Pod względem wielkości zrealizowanych dochodów największym udziałem charakteryzował się wzrost podatku od nieruchomości (62,1%), następnie „inne" ujęte w prognozie skutków finansowych (20,5%) oraz z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych (10,3%).

Tabela 11. Wielkość i udział poszczególnych kategorii dochodów z tytułu realizacji polityki przestrzennej w podziale na prognozowane i zrealizowane w 2012 r. w mln zł (udział w %)

Gminy	Wpływy prognozowane					Wpływy zrealizowane				
	razem	w tym (%)				razem	w tym			
		opłaty planistycznej	wzrostu podatku od nieruchomości	podatku od czynności cywilnoprawnych	inne ujęte w prognozie skutków finansowych		opłaty planistycznej	wzrostu podatku od nieruchomości	podatku od czynności cywilnoprawnych	inne ujęte w prognozie skutków finansowych
Razem	**11207,0**	**2381,8 (21,3)**	**3408,2 (30,4)**	**204,5 (1,8)**	**5212,5 (46,5)**	**2663,5**	**191,0 (7,2)**	**1653,4 (62,1)**	**273,6 (10,3)**	**545,5 (20,5)**
w tym										
Miejskie	8342,1	1333,1 (16,0)	2165,0 (26,0)	83,1 (1,0)	4760,9 (57,1)	1598,6	59,8 (3,7)	999,2 (62,5)	165,5 (10,4)	374,2 (23,4)
Miejsko-wiejskie	1170,8	403,6 (34,5)	494,4 (42,2)	53,3 (4,6)	219,5 (18,7)	231,6	20,5 (8,8)	180,6 (78,0)	26,2 (11,3)	4,3 (1,8)
Wiejskie	1694,1	645,1 (38,1)	748,8 (44,2)	68,1 (4,0)	232,1 (13,7)	833,4	110,8 (13,3)	473,6 (56,8)	81,9 (9,8)	167,1 (20,1)
Miasta razem	**8342,1**	**1333,1 (16,0)**	**2165,0 (26,0)**	**83,1 (1,0)**	**4760,9 (57,1)**	**1598,6**	**59,8 (3,7)**	**999,2 (62,5)**	**165,5 (10,4)**	**374,2 (23,4)**
w tym										
Duże	4854,4	680,2 (14,0)	1137,9 (23,4)	11,6(0,2)	3024,7 (62,3)	439,7	47,6 (10,8)	332,8 (75,7)	49,9 (11,3)	9,4 (2,1)
Średnie	2751,2	488,9 (17,8)	650,3 (23,6)	59,0 (2,1)	1553,0 (56,4)	1083,4	6,1 (0,6)	644,3 (59,5)	104,4 (9,6)	328,7 (30,3)
Małe	736,5	164,0 (22,3)	376,8 (51,2)	12,4 (1,7)	183,2 (24,9)	75,5	6,1 (8,0)	22,1(29,3)	11,2 (14,8)	36,1 (47,9)

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

Ocena najważniejszych przepisów prawnych w systemie planowania przestrzennego generujących dochody

Do dochodów z tytułu uchwalenia planu miejscowego zaliczamy opłatę planistyczną, dochody wynikające ze wzrostu podatków od nieruchomości, dochody z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych oraz opłatę adiacencką.

Ocena rozwiązań prawnych generujących dochody z tytułu opłaty planistycznej

Prognozowane dochody z tytułu opłaty planistycznej wynosiły 2,4 mld złotych, z czego udało się zrealizować jedynie 8% w skali wszystkich analizowanych gmin. Najwyższy udział wielkości zrealizowanych odnotowały gminy wiejskie 17,2%, zaś najniższy miasta średnie – zaledwie 1,2%. Udział wielkości zrealizowanych w stosunku do prognozowanych potwierdza znikomą skuteczność tej opłaty w generowaniu dochodów. Dane te zawiera tab. 12.

Wielkość udziału opłaty planistycznej w dochodach z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego ogółem dla wszystkich badanych gmin wynosiła w przypadku wielkości prognozowanych 21,3%, a zrealizowanych 7,2%. Największe dysproporcje w tej kategorii obserwuje się gminach miejsko-wiejskich, gdzie wielkości prognozowane stanowiły 17,8%, zaś zrealizowane tylko 0,6%, co świadczy o minimalnym stopniu uzyskania planowanych dochodów.

Aby zobrazować znaczenie dochodów z tytułu opłaty planistycznej w dochodach gmin, obliczono stosunek wielkości prognozowanych i zrealizowanych do dochodów ogółem w 2012 r. W przypadku wielkości prognozowanych w skali wszystkich gmin wyniósł on 8,6%, zaś zrealizowanych zaledwie 0,7%. W przypadku miast udział prognozowany w dochodach ogółem wynosił 7%, zaś zrealizowany 0,3%, czyli był praktycznie żaden. Najwyższy udział w wielkościach prognozowanych przypadł gminom miejsko-wiejskim (12,9%), lecz udział zrealizowany osiągnął tylko 0,7%. Najwyższy prognozowany udział dochodów z tytułu opłaty planistycznej w grupie miast przypadł ośrodkom o średniej wielkości (14,1%), lecz udział zrealizowany i tu był znikomy (0,5%).

Generalnie można stwierdzić, że wielkość zrealizowanych dochodów z opisywanego tytułu w prawie wszystkich grupach gmin nie przekracza 1% (z wyjątkiem gmin wiejskich, gdzie wyniósł on 2%), co potwierdza znikomą ściągalność tych opłat.

Tabela 12. Dochody z tytułu opłaty planistycznej w mln zł wraz z ich oceną

Gminy	Dochody z tytułu opłaty planistycznej			Udział % opłaty planistycznej w dochodach wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych ogółem		Dochody z tytułu opłaty planistycznej w dochodach ogółem w 2012 r.		Czy są nakładane opłaty z tytułu renty planistycznej?			Czy prawo zapewnia skuteczny pobór opłaty z tytułu renty planistycznej?			Czy dochody z opłaty planistycznej rekompensują koszty sporządzenia planu?		
	P*	Z*	udział Z/P (%)	P*	Z*	P*	Z*	tak	nie	zależnie od sytuacji	tak	nie	trudno powiedzieć	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**2381,8**	**191,0**	**8,0**	**21,3**	**7,2**	**8,6**	**0,7**	**63,4**	**28,4**	**8,5**	**31,0**	**35,8**	**31,8**	**4,2**	**78,8**	**15,6**
w tym																
Miejskie	1333,1	59,8	4,5	16,0	3,7	7,0	0,3	80,4	15,5	4,1	28,9	51,5	19,6	2,1	87,6	10,3
Miejsko-wiejskie	403,6	20,5	5,1	34,5	8,8	12,9	0,7	65,1	22,2	14,3	39,7	33,3	23,8	6,3	79,4	12,7
Wiejskie	645,1	110,8	17,2	38,1	13,3	11,6	2,0	55,3	35,9	8,8	29,5	29,5	39,6	4,6	74,7	18,9
Miasta razem	**1333,1**	**59,8**	**4,5**	**16,0**	**3,7**	**7,0**	**0,3**	**80,4**	**15,5**	**4,1**	**28,9**	**51,5**	**19,6**	**2,1**	**87,6**	**10,3**
w tym																
Duże	680,2	47,6	7,0	14,0	10,8	6,3	0,4	77,8	11,1	11,1	11,1	77,8	11,1	0,0	100,0	0,0
Średnie	488,9	6,1	1,2	17,8	0,6	6,9	0,1	85,2	13,0	1,9	35,2	48,1	16,7	1,9	90,7	7,4
Małe	164,0	6,1	3,7	22,3	8,0	14,1	0,5	73,5	20,6	5,9	23,5	50,0	26,5	2,9	79,4	17,6

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych, danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

Przedstawione powyżej wyliczenia znajdują odzwierciedlenie w odpowiedziach udzielonych przez gminy na temat skuteczności poboru tej opłaty. W blisko 63,4% badanych gmin taka opłata jest nakładana, 28,4% gmin nie nakłada jej, zaś w 8,5% nakłada się ją w zależności od sytuacji. Zastanawia fakt, że blisko 1/3 gmin rezygnuje z opłaty planistycznej lub nakłada ją w wysokości 0%. W sytuacji gdy gminy generalnie narzekają na szczupłość budżetów jest to postawa co najmniej dziwna. Można ją tłumaczyć niechęcią narażania się rad gminnych swoim wyborcom lub/i niskim stopniem zamożności mieszkańców. Fakt ten zasługuje na dokładniejsze zbadanie.

Najwyższy udział gmin nakładających opłaty planistyczne występuje w miastach (80,4%), zaś najniższy w gminach wiejskich (niewiele ponad połowa), wśród których obserwujemy najwyższy udział jednostek terytorialnych nienakładających tej opłaty (35,9%).

W przypadku miast najniższy udział jednostek nakładających ta opłatę obejmuje miasta małe (73,5%), zaś najwyższy miasta średnie (85,2%).

Na pytanie, czy prawo zapewnia skuteczny pobór opłaty planistycznej obserwujemy prawie równomierne rozłożenie wariantów udzielonych odpowiedzi. 31% ogółu gmin potwierdziło ten fakt, blisko 36% odpowiedziało negatywnie, zaś ok. 32% stwierdziło, że trudno powiedzieć. Charakterystyczny jest przy tym wzrost udziału odpowiedzi negatywnych w miarę wzrostu stopnia urbanizacji gmin. W gminach wiejskich udział ten wynosił 29,5%, zaś w miejskich już 51,5%.

W przypadku gmin miejskich blisko 78% dużych ośrodków ma problemy z poborem renty planistycznej, co stanowi najwyższy udział, zaś najmniejszy – choć i tak znaczny – występuje w miastach średnich (48,1%).

Generalnie na podstawie udzielonych odpowiedzi można przyjąć, że pobór opłaty planistycznej jest zauważalnym problemem, a jego skala rośnie wraz ze stopniem rozwoju gospodarczego gminy.

Na pytanie, czy opłaty planistyczne rekompensują chociaż koszty sporządzenia planu, odpowiedzi były zdecydowanie jednoznaczne. Blisko 80% ankietowanych gmin odpowiedziała przecząco, przy 4,2% odpowiedzi przeciwnych. W przypadku miast udział takich odpowiedzi wyniósł odpowiednio 87,6% i 2,1%. We wszystkich badanych grupach gmin udział odpowiedzi przeczących był wyższy niż 74%. Świadczy to o niewielkim praktycznym znaczeniu dochodów z tytułu tej opłaty w kompensowaniu wydatków związanych z kosztami sporządzenia planu.

Wpływy z tytułu wzrostu podatków od nieruchomości

Prognozowane dochody z tytułu wzrostu podatków od nieruchomości zostały oszacowane w badanych gminach na 3,4 mld zł, z czego zostało zrealizowanych do końca 2012 r. 1,7 mld zł (48,5%). Stosunek wpływów

zrealizowanych do prognozowanych był najwyższy w średnich miastach, gdzie wyniósł on aż 99,1%, najniższy zaś w miastach małych, gdzie osiągnął zaledwie 6% (tab. 13).

Tabela 13. Dochody z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości

Gminy	Dochody z tytułu wzrostu podatków od nieruchomości w 2012 r. w mln zł			Udział % dochodów z tytułu wzrostu podatków od nieruchomości w dochodach wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych ogółem		Dochody z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości w dochodach ogółem w 2012 r.	
	P*	Z*	udział Z/P (%)	P*	Z*	P*	Z*
Razem	**3408,2**	**1653,4**	**48,5**	**30,4**	**62,1**	**12,3**	**5,9**
w tym							
Miejskie	2165,0	999,2	46,2	26,0	62,5	11,3	5,2
Miejsko-wiejskie	494,4	180,6	36,5	42,2	78,0	15,8	5,8
Wiejskie	748,8	473,6	63,3	44,2	56,8	13,5	8,5
Miasta razem	**2165,0**	**999,2**	**46,2**	**26,0**	**62,5**	**11,3**	**5,2**
w tym							
Duże	1137,9	332,8	29,3	23,4	75,7	10,5	3,1
Średnie	650,3	644,3	99,1	23,6	59,5	9,1	9,1
Małe	376,8	22,1	5,9	51,2	29,3	32,4	1,9

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

Zwraca uwagę fakt, że udział wielkości wpływów zrealizowanych z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości w dochodach z uchwalenia i realizacji planu miejscowego jest wyższy od wielkości prognozowanej. W przypadku gmin ogółem udział ten jest prawie dwukrotnie wyższy, podobnie jak w przypadku miast ogółem. W obrębie omawianych grup różnice czasami są jeszcze większe, gdyż w przypadku miast średnich i dużych są prawie trzykrotne. Jest to spowodowane prezentowaniem jako wielkości zrealizowanej wszystkich podatków od nieruchomości na terenie gminy, co sygnalizowano na początku, w podrozdziale „Cel i zakres badań".

Udział dochodów prognozowanych w dochodach ogółem za 2012 r. wśród gmin ogółem osiągnął 12,3%, zaś zrealizowanych 5,9%. W przy-

padku miast pierwsza z tych wielkości przyjęła wartość 11,3%, zaś druga 5,2%. Najwyższy prognozowany udział tego dochodu rejestrujemy w przypadku miast małych (32,4%), im również przypadł najniższy udział w wielkościach zrealizowanych. Należy jednak zaznaczyć, że z powodów wspomnianych w podrozdziale „Cel i zakres badań" do wielkości dochodów zrealizowanych należy podchodzić z dużą nieufnością.

Wpływy z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnej

Prognozowana wielkość wpływów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych została przez gminy oszacowana na 204 mln zł, zaś do końca 2012 r. zebrano z tego tytułu 273,6 mln, co stanowiło ponad 133,8% prognozowanych dochodów (tab. 14). W przypadku miast dochód zrealizowany jest blisko dwa razy większy od prognozowanego. Sytuacja ta wynika z faktu, że wszystkie dochody zrealizowane, które podawały gminy, dotyczyły dochodów dla całej gminy, co sygnalizowano na początku niniejszego rozdziału.

Tabela 14. Dochód z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych

Gminy	Dochody z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w 2012 r. w mln zł			Udział dochodów z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych w dochodach wynikających z uchwalenia i realizacji planów miejscowych ogółem		Dochody z tytułu wpływu z podatku od czynności cywilnoprawnych w dochodach ogółem w 2012 r.	
	P*	Z*	udział Z/P (%)	P*	Z*	P*	Z*
Razem	**204,5**	**273,6**	**133,8**	**1,8**	**10,3**	**0,7**	**1,0**
w tym							
Miejskie	83,1	165,5	199,1	1,0	10,4	0,4	0,9
Miejsko-wiejskie	53,3	26,2	49,1	4,6	11,3	1,7	0,8
Wiejskie	68,1	81,9	120,2	4,0	9,8	1,2	1,5
Miasta razem	**83,1**	**165,5**	**199,1**	**1,0**	**10,4**	**0,4**	**0,9**
w tym							
Duże	11,6	49,9	428,9	0,2	11,3	0,1	0,5
Średnie	59,0	104,4	176,9	2,1	9,6	0,8	1,5
Małe	12,4	11,2	89,9	1,7	14,8	1,1	1,0

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

W przypadku wielkości prognozowanych udział tych dochodów w dochodach ogółem dla wszystkich gmin wynosił 1,8%, zaś dla miast 1%, co świadczy o jego niewielkim znaczeniu w dochodach gmin. Również porównanie wielkości prognozowanych z dochodem osiągniętym w roku 2012 wskazuje na jego marginalne znaczenie.

Dochody z tytułu dochodów innych wynikających z uchwalenia i realizacji planu miejscowego

Jak wspomniano wcześniej, nie jest możliwe do dokładnego ustalenia, jakie dochody i w jakiej wielkości składają się na kategorię „inne" dochody. Wielkości prognozowane wynoszą dla ogółu badanych gmin 5,2 mld zł, zaś zrealizowane 0,5 mld zł, co stanowiło 10,5%. Najwyższy udział wielkości zrealizowanych we wpływach prognozowanych odnotowano w gminach wiejskich (72,0%), zaś najniższy w miastach dużych (0,3%) (tab. 15).

Tabela 15. Dochody „inne" z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego

Gminy	Dochody „inne" z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego w 2012 r. w mln zł			Udział % innych wpływów w wpływach ogółem		Dochody „inne" z tytułu uchwalenia planu w dochodach ogółem w 2012 r.	
	P*	Z*	udział Z/P (%)	P*	Z*	P*	Z*
Razem	**5212,5**	**545,5**	**10,5**	**46,5**	**20,5**	**18,7**	**2,0**
w tym							
Miejskie	4760,9	374,2	7,9	57,1	23,4	24,9	2,0
Miejsko-wiejskie	219,5	4,3	1,9	18,7	1,8	7,0	0,1
Wiejskie	232,1	167,1	72,0	13,7	20,1	4,2	3,0
Miasta	**4760,9**	**374,2**	**7,9**	**57,1**	**23,4**	**24,9**	**2,0**
w tym							
Duże	3024,7	9,4	0,3	62,3	2,1	27,9	0,1
Średnie	1553,0	328,7	21,2	56,4	30,3	21,8	4,6
Małe	183,2	36,1	19,7	24,9	47,9	15,8	3,1

Objaśnienia: * P – prognozowane; Z – zrealizowane.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju oraz Banku Danych Lokalnych GUS za 2012 r.

We wpływach prognozowanych z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego udział „innych" dochodów osiągnął wartość 46,% w przypadku wszystkich gmin, przy czym najwyższy udział dotyczył gmin miejskich (57,1%), a najniższy gmin wiejskich (zaledwie 13,7%).

W przypadku wielkości zrealizowanych również obserwujemy duże zróżnicowanie, choć generalnie są one wyraźnie niższe niż wielkości prognozowane. Najwyższy udział dochodów zrealizowanych odnotowano w miastach małych i wyniósł on 47,9%, a najniższy w gminach miejsko-wiejskich (1,8%).

Dochody „inne" prognozowane z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego w dochodach ogółem w 2012 r. stanowiły dla wszystkich gmin średnio 18,7%, zaś dla miast prawie 25%. Jednak wielkości zrealizowane osiągają zdecydowanie niższe wartości – zarówno dla ogółu gmin, jak i dla miast wynoszą zaledwie 2%. Najwyższy udział cechuje miasta średnie (4,6%), zaś najniższy miasta duże (0,1%).

W badaniu ankietowym zapytano gminy o opinię na temat jednej ze składowych tego dochodu, jaką jest opłata adiacencka. Z przeprowadzonych badań wyraźnie widać nieskuteczność tego instrumentu dochodowego.

W przypadku opłat adiacenckich z tytułu scaleń i podziałów prawie 77% ogółu gmin nie nakłada takich opłat, przy blisko 16% nakładających (tab. 16). Najwyższe odsetki gmin niepobierających opłat z tytułu scaleń i podziałów przypadły na gminy wiejskie oraz miejsko-wiejskie (odpowiednio 83,9% oraz 79,4%). Najwyższy udział gmin nakładających opłaty dotyczy miast dużych i średnich, jednak nigdzie nie przekracza 1/3.

Kolejne pytanie w badaniu ankietowym dotyczyło skuteczności poboru opłaty adiacenckiej z tytułu scaleń i podziałów. Zdecydowana większość gmin podkreśliła nieskuteczność tego instrumentu. Udział odpowiedzi negatywnych generalnie oscylował między 50% (miasta średnie) a 59% (gminy wiejskie), choć zdarzały się udziały zdecydowanie wyższe, jak np. dla miast dużych (77,8%).

W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury technicznej ponad 78,2% badanych gmin nie nakładało opłat (tab. 17). Najwięcej negatywnych odpowiedzi udzieliły gminy wiejskie (84%), zaś najmniej – miasta duże (44,4%).

Ocena efektywności tego instrumentu jest bardzo niska. Zaledwie 12% gmin pobiera skutecznie tą opłatę, przy 57,3% opinii przeciwnych. Najwyższy udział gmin pobierających skutecznie tą opłatę odnotowuje się wśród miast średnich (24,2%) i jest on niewiele wyższy niż w pozostałych miastach. Najniższy udział charakteryzuje gminy wiejskie (7,8%).

Tabela 16. Ocena rozwiązań prawnych generujących dochody z opłaty adiacenckiej z tytułu scaleń i podziałów (% odpowiedzi)

Gminy	Czy są nakładane opłaty adiacenckie z tytułu scaleń i podziałów?			Czy opłaty adiacenckie z tytułu scaleń i podziałów są skutecznie pobierane przez gminę?		
	tak	nie	różnie – zależnie od sytuacji	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**15,9**	**76,9**	**6,4**	**12,2**	**53,1**	**28,6**
w tym						
Miejskie	30,9	59,8	6,2	24,7	51,5	18,6
Miejsko-wiejskie	15,9	79,4	4,8	12,7	46,0	36,5
Wiejskie	9,2	83,9	6,9	6,5	55,8	30,9
Miasta razem	**30,9**	**59,8**	**6,2**	**24,7**	**51,5**	**18,6**
w tym						
Duże	33,3	55,6	11,1	11,1	77,8	11,1
Średnie	33,3	57,4	7,4	33,3	48,1	11,1
Małe	26,5	64,7	2,9	14,7	50,0	32,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Tabela 17. Ocena rozwiązań prawnych generujących dochody z tytułu opłaty adiacenckiej wynikającej z budowy infrastruktury technicznej

Gminy	Czy są nakładane opłaty adiacenckie z tytułu budowy infrastruktury technicznej?			Czy opłaty adiacenckie z tytułu budowy infrastruktury technicznej są skutecznie pobierane przez gminę?		
	tak	nie	różnie – zależnie od sytuacji	tak	nie	trudno powiedzieć
Razem	**14,1**	**78,2**	**7,2**	**12,2**	**57,3**	**23,1**
w tym						
Miejskie	27,8	63,9	7,2	22,7	53,6	17,5
Miejsko-wiejskie	11,1	79,4	9,5	11,1	57,1	25,4
Wiejskie	8,8	84,3	6,5	7,8	59,0	24,9
Miasta razem	**27,8**	**63,9**	**7,2**	**22,7**	**53,6**	**17,5**
w tym						
Duże	55,6	44,4	0,0	22,2	77,8	0,0
Średnie	25,9	63,0	9,3	24,1	50,0	16,7
Małe	23,5	70,6	5,9	20,6	52,9	23,5

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

We wszystkich wspomnianych grupach gmin ponad 50% negatywnie oceniło skuteczność poboru opłaty adiacenckiej wynikającej z budowy infrastruktury technicznej, a w przypadku gmin wiejskich udział ten sięgał prawie 60%. Wśród ogółu gmin 23,1% miało trudności z odpowiedzią na to pytanie. Najmniejszy udział charakteryzował gminy miejskie (17,5%), zaś największy – gminy miejsko-wiejskie (ok. 25%). W grupie miast najwięcej pozytywnych odpowiedzi przypadało na miasta średnie (24,1%) przy 50% odpowiedzi negatywnych.

3. Ocena prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu wspomagającego proces decyzyjny w planowaniu przestrzennym

Znakomita większość informacji dotyczących skutków finansowych planowania przestrzennego podanych w badaniu statystycznym zawartym na stronach internetowych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju pochodzi z prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Dokument ten został wprowadzony w życie ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r., w art. 17. Zgodnie z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z 26 sierpnia 2003 r.[9], par. 11 głosi:

> Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna zawierać w szczególności:
> 1) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy;
> 2) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy;

9 Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. 2003, nr 164, poz. 1587.

3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Niedookreślenie szczegółowego zakresu i metodologii sporządzania prognozy powoduje, iż może ona być całkowicie nieprzydatna dla władz i rad gmin przy podejmowaniu decyzji planistycznych. Jej jakość zależy tylko od rzetelności wykonawcy. Ponadto przygotowana prognoza skutków finansowych nie musi być uwzględniana przy projektowaniu budżetu gminy, tworzeniu wieloletnich planów finansowych czy inwestycyjnych. Czy to nastąpi, zależy tylko i wyłącznie od woli rady gminy. Tak słaba ranga wspomnianego dokumentu nakazuje więc zapytać, czy i w jakim stopniu jest on wykorzystywany przez gminy przy podejmowaniu decyzji planistycznych.

Dla 33,2% badanych gmin ogółem prognoza skutków finansowych nie była istotnym dokumentem przy podejmowaniu uchwały o przyjęciu planu, dla ok. 28% gmin była, zaś ok. 39% nie potrafiło odpowiedzieć na to pytanie (tab. 18).

Najwięcej negatywnych odpowiedzi udzieliły gminy miejskie (40,2%), a najmniej wiejskie (31,8%). Zwraca uwagę fakt, że w przypadku gmin miejsko-wiejskich udział odpowiedzi pozytywnych jest wyższy od negatywnych, przy dość wysokim wskaźniku (38,1%) odpowiedzi „trudno powiedzieć". Gminy miejskie udzieliły średnio 28,9% pozytywnych odpowiedzi na powyższe pytanie.

W przypadku miast różnej wielkości obserwujemy sytuację, w której częściej pojawiają się odpowiedzi potwierdzające znikome znaczenie prognoz. Tylko dla dużych miast prognozy mają wyraźnie większe znaczenie.

O niewielkim znaczeniu prognoz skutków finansowych dla większości gmin świadczą odpowiedzi udzielone na pytanie: „Czy ustalenia prognozy były uwzględniane w WPI/WPF?".

Tylko 21% ankietowanych gmin uwzględniało ustalenia z prognoz w Wieloletnim Planie Inwestycyjnym (WPI) lub/i w Wieloletnim Planie Finansowym (WPF). Prawie 51% gmin tego nie robiło, zaś 27,6% nie potrafiło odpowiedzieć na zadane pytanie. Najwięcej odpowiedzi negatywnych udzieliły gminy miejskie (61,9%), zaś najmniej miejsko-wiejskie (39,7%). Najwyższy udział odpowiedzi pozytywnych przypadł gminom wiejskim, jednak i tam nie przekroczył 23,5%.

W przypadku miast w poszczególnych kategoriach wielkości dominowały odpowiedzi negatywne i zamykały się one w przedziale od 59,3% dla miast średnich do 66,7% dla dużych.

Chcąc poznać przyczyny nieuwzględniania prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego przy podejmowaniu uchwały przyjmującej plan, zadano pytanie gminom, które nie uwzględniły prognozy przy

tej decyzji, dlaczego tak się stało. Dwie możliwe przyczyny były w ankiecie zasugerowane, lecz gminy mogły również przedstawić własną odpowiedź.

W przypadku wszystkich ankietowanych gmin 38,2% stwierdziło, że przyczyną były nieprecyzyjne, zbyt ogólne wyliczenia w prognozach. Również większość (43,3%) miast udzieliła takiej odpowiedzi. 23% ogółu gmin uznało, że nie ma takiego obowiązku ustawowego, zaś w przypadku miast takiej odpowiedzi udzieliło 36,1% jednostek.

Analizując odpowiedzi w obrębie miast zauważamy, że około 1/3 gmin powołuje się na brak obowiązku ustawowego zobowiązującego do brania pod uwagę ustaleń prognoz, zaś udział odpowiedzi wskazujących na nieprecyzyjne, zbyt ogólne wyliczenia w prognozach zamyka się w przedziale od 41,2% do 55,6%, można go więc uznać za duży. Na wskazanie innej niż zaproponowano w pytaniu odpowiedzi zdecydowało się zaledwie 4,5% ogółu badanych gmin – zostaną one przedstawione poniżej.

Ujawnione w ankiecie inne przyczyny nieuwzględnienia prognoz przy przyjmowaniu planu przez gminy można podzielić na wynikające z lekkomyślności, z zawartości prognozy oraz innych uwarunkowań.

Do pierwszej grupy należałoby zaliczyć odpowiedzi typu:

1) brak środków na realizację niezbędnej infrastruktury,
2) priorytetowe inne wydatki gminy,
3) brak możliwości zabezpieczenia środków finansowych w należytej wielkości w stosunku do wszystkich skutków finansowych, jakie wiążą się z uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego,
4) brak środków finansowych (w WPI uwzględnia się tylko część zadań),
5) rozbieżność pomiędzy skalą zaplanowanych inwestycji a możliwościami finansowymi gminy,
6) nie da się do końca przewidzieć zamierzeń inwestycyjnych inwestorów, tym samym gmina nie może jednocześnie uzbroić wszystkich terenów przeznaczonych pod zabudowę w tym samym czasie, gdyż koszty finansowe byłyby nieadekwatne do korzyści.

W drugiej grupie znajdują się następujące odpowiedzi:

1) brak perspektywy czasowej prognozy,
2) nieadekwatne do faktycznych skutków finansowych kwoty na dzień sporządzenia prognozy są często w późniejszym czasie nieaktualne.

Do grupy innych przyczyn można zaliczyć:

1) trudności w ustaleniu terminu realizacji ustaleń planu,
2) brak ustawowych terminów do zbycia nieruchomości lub jej zabudowy, nieograniczone możliwości lokowania kapitału w działki budowlane bez chęci jej sprzedaży,

3) realizacja planu w innych terminach – brak aktualizacji,
4) trudności w egzekucji należności,
5) fakt, że plany są zazwyczaj instrumentem polityki i skutki finansowe nie są brane pod uwagę,
6) uzbrojenie w infrastrukturę techniczną jest realizowane etapowo po przejęciu od właścicieli gruntów lub przy podjęciu decyzji, a do tego czasu można użytkować je w sposób dotychczasowy,
7) trudny do przewidzenia czas konsumpcji założeń planu, obciążeń i wpływów,
8) z uwagi na niepewny rynek nieruchomości nie ma możliwości określenia, kiedy działki zostaną podzielone i zbyte, co z kolei stawia pod znakiem zapytania możliwości naliczenia renty planistycznej.

Tabela 18. Ocena prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu wspomagającego proces decyzyjny w planowaniu przestrzennym (% odpowiedzi)

Gminy	Czy prognozy są istotnym dokumentem dla gminy przy podejmowaniu uchwały o przyjęciu planu?			Czy ustalenia prognozy były uwzględniane w WPI/WPF?			Jeżeli prognozy nie są istotnym dokumentem dla gminy przy podejmowaniu uchwały o przyjęciu planu, proszę podać przyczyny:		
	tak	nie	trudno powiedzieć	tak	nie	trudno powiedzieć	brak obowiązku ustawowego	nieprecyzyjne, zbyt ogólne wyliczenia w prognozach	inne
Razem	**27,9**	**33,2**	**38,7**	**21,0**	**50,9**	**27,6**	**23,1**	**38,2**	**4,5**
w tym									
Miejskie	28,9	40,2	29,9	17,5	61,9	20,6	36,1	43,3	–
Miejsko-wiejskie	34,9	27,0	38,1	17,5	39,7	42,9	17,5	38,1	–
Wiejskie	25,3	31,8	42,9	23,5	49,3	26,3	18,9	35,9	–
Miasta	**28,9**	**40,2**	**29,9**	**17,5**	**61,9**	**20,6**	**36,1**	**43,3**	**–**
w tym									
Duże	44,4	22,2	33,	22,2	66,7	11,1	33,3	55,6	–
Średnie	27,8	44,4	25,9	18,5	59,3	22,2	38,9	42,6	–
Małe	26,5	38,2	35,3	14,7	64,7	20,6	32,4	41,2	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

Podsumowując, można stwierdzić, że prognoza skutków finansowych w obecnym kształcie prawnym zaledwie dla 1/3 ankietowanych gmin stanowi istotny argument przy podejmowaniu decyzji o przyjęciu planu miejscowego. To niewielkie znaczenie prognozy powoduje, że decyzje planistyczne wielu gmin są całkowicie oderwane od ich możliwości finansowych, co jest zaprzeczeniem podstawowych zasad ekonomicznych i racjonalnego gospodarowania. Omawiany problem jest tym bardziej istotny, że dotyka dobra rzadkiego, jakim jest przestrzeń.

4. Propozycje zmian w prawie planowania przestrzennego w celu poprawy efektywności ekonomicznej

W badaniu ankietowym poproszono również o wskazanie najważniejszych wad w regulacjach prawnych dotyczących planowania przestrzennego, które rzutują na ograniczenie dochodów z tytułu prowadzenia polityki przestrzennej, a także o wskazanie propozycji zmian tego prawa, które by owe dochody zwiększały. W celu uniknięcia dublowania się odpowiedzi zrezygnowano z pytania o propozycję zmian zmniejszających wydatki.

Ankietowane gminy najczęściej (47,2%) wśród wad wymieniały konieczność wykupu gruntów pod tereny publiczne na obszarach, których funkcja została w planie miejscowym zmieniona z rolnej lub leśnej na nierolną lub nieleśną (dalej określana jako wykup gruntów)[10]. Na

10 Problem ten w Niemczech został rozwiązany przez przyznanie gminom prawa do nieodpłatnego przejęcia do 30% parcelowanych gruntów (zob. H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, LEX a Wolters Kluwer bussiness, Warszawa 2013, s. 115), zaś w Grecji konstytucja w art. 24 ust. 3 brzmi: „przy wyznaczaniu obszarów mieszkalnych i w celu ich efektywnej urbanizacji właściciele terenów znajdujących się na tych obszarach obowiązani są, bez odszkodowania ze strony odpowiednich organów, oddać grunty niezbędne do budowy dróg, placów i innych terenów przeznaczonych do użytku publicznego, a także do udziału w wydatkach niezbędnych do wykonania prac w zakresie infrastruktury miejskiej, na zasadach określonych w ustawie" (za: H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie…*, s. 162). Bardzo ciekawe rozwiązanie zawiera rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli. W art. 64 stwierdza się, że „gdy zgodnie z prawomocnym planem zabudowania na terenach objętych zatwierdzonym planem parcelacji, mają być utworzone nowe ulice lub drogi, a gmina do urządza-

drugim miejscu (42,2%) znalazła się możliwość poboru opłaty planistycznej tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości w okresie 5 lat od uchwalenia planu (dalej: brak możliwości poboru opłaty planistycznej), zaś na kolejnych uplasowały się: brak możliwości obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami budowy zaplanowanej infrastruktury (dróg, mediów) (dalej: brak partycypacji w budowie infrastruktury) (34,2%)[11], wysokie koszty wyliczania opłat adiacenckich (28,1%) oraz decyzje o warunkach zabudowy umożliwiające wznoszenie zabudowy na obszarach pozbawionych planu miejscowego (dalej: decyzje o warunkach zabudowy) (21,5%).

---

nia odnośnych ulic lub dróg nie przystępuje, wówczas właściciel terenu objętego planem parcelacji, względnie właściciele działek utworzonych przy parcelacji, mogą dokonać urządzenia wymienionych ulic i dróg, ustanowionych przez gminę dla każdej dzielnicy i pod kontrolą gminy". Według art. 65: „Utrzymywanie urządzonych w myśl art. 64 ulic i dróg do czasu przejęcia ich przez gminę obciąża właściciela, względnie właścicieli, przyległych działek, których kosztem ulice lub drogi zostały urządzone". Art. 66 głosił natomiast: „Urządzone w myśl art. 64 ulice i drogi, **muszą być przejęte** przez gminę, **o ile przy nich powstały zabudowania na łącznej długości frontów z obydwu stron, wynoszącej co najmniej jedną trzecią część całej długości frontów**" (podkr. C. B.), zaś art. 67 ustanawiał, że „rzeczywiste koszty urządzania ulic i dróg, obejmujące również wartość gruntów użytych pod założenie tych ulic i dróg […] powinny być zwrócone przez gminę osobom, które te koszty poniosły, najdalej w terminie rocznym od dnia **przejęcia** odnośnych ulic i dróg". Przepisy te, podobnie jak obecnie, powodowały, że ostatecznie koszty budowy i urządzania dróg ponosiła gmina, jednak następowało to dopiero po znaczącym zainwestowaniu na danym obszarze. Początkowy ciężar spoczywał na właścicielach. Gmina była obciążona w dłuższym horyzoncie czasowym, o ile w ogóle zostały spełnione zawarte w rozporządzeniu warunki.

11 Zdaniem autora opracowania należy rozważyć powrót do zapisów prawnych funkcjonujących w Polsce w okresie międzywojennym. Chodzi tu przede wszystkim o art. 174 rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z 16 lutego 1928 r. o prawie budowlanem i zabudowaniu osiedli. Jego treść, ze względu na temat niniejszej pracy, zasługuje na całościowe przytoczenie: „Urządzanie i utrzymywanie ulic i placów należy do gminy. Koszty pierwszego urządzenia ulic do szerokości 20 metrów, na podstawie uchwały rady miejskiej, względnie gminnej, zatwierdzonej przez państwową władzę nadzorczą, mogą być w całości lub części przełożone przez gminę na właścicieli przyległych do tych ulic działek w stosunku do osiąganych przez nich wskutek urządzenia ulicy korzyści, na właścicieli zaś działek nieprzylegających do urządzonych ulic tylko o tyle, o ile ci ostatni wskutek urządzenia ulicy lub ulic osiągają szczególne korzyści i o ile przepisy miejscowe ustanowią obowiązek udziału tych właścicieli w pokryciu kosztów urządzenia ulic. Oprócz zwrotu wartości gruntów, stanowiących własność gminy lub przez nią nabytych, mogą być przełożone w myśl ustępu drugiego na interesowanych właścicieli działek: a) koszty budowy jezdni i chodników, b) koszty urządzenia oświetlenia, c) koszty urządzenia wodociągu i kanalizacji, odpowiadające kosztom założenia przewodów o najmniejszym wymiarze stosowanym w danej miejscowości".

Istotność problemów była zróżnicowana w zależności od typu gminy (tab. 19). W przypadku gmin miejskich najistotniejszym problemem była kwestia braku możliwości poboru opłaty planistycznej (57,7%), natomiast dla gmin miejsko-wiejskich i wiejskich była to konieczność wykupu gruntów (odpowiednio 52,4% oraz 49,8%).

Na drugim poziomie istotności w przypadku gmin miejskich znalazła się konieczność wykupu gruntów (38,1%), dla gmin miejsko-wiejskich – brak możliwości poboru opłaty planistycznej (46,0%), zaś w przypadku gmin wiejskich – brak partycypacji w budowie infrastruktury (34,6%).

Na kolejnym poziomie wśród wad prawa planowania przestrzennego rzutujących na ograniczenie dochodów gminnych w przypadku miast znalazł się brak partycypacji w budowie infrastruktury oraz decyzje o warunkach zabudowy (po 30,9%). Dla gmin miejsko-wiejskich był to brak partycypacji w budowie infrastruktury (38,1%), zaś w przypadku gmin wiejskich – brak możliwości poboru opłaty planistycznej (34,1%).

W przypadku gmin miejskich dla wszystkich bez względu na wielkość najistotniejszym problemem był brak możliwości poboru opłaty planistycznej (55,6% w miastach dużych, 63,0% w średnich i 50,0% w małych). Na drugim miejscu w przypadku miast dużych znalazły się decyzje o warunkach zabudowy (33,3%), zaś dla pozostałych grup miast był to wykup gruntów (33,3% miasta średnie i 52,9% małe). Jako mniej istotne w miastach dużych uznano koszty opłaty adiacenckiej i brak partycypacji w budowie infrastruktury (po 22,2%), w miastach średnich decyzje o warunkach zabudowy (31,5%), zaś w małych – brak partycypacji w budowie infrastruktury (47,1%).

Wśród innych nieprawidłowości dotyczących regulacji prawnych gminy miały możliwość wpisania własnych uwag w tym zakresie. Do najistotniejszych wśród wymienionych można zaliczyć następujące:

- brak możliwości poboru opłaty planistycznej w przypadku decyzji o warunkach zabudowy,
- wysokie koszty sporządzania planów,
- skutki finansowe wyznaczenia terenów pod scalenia w planie powodują brak chęci wyznaczania takich terenów (uzbrajania),
- niejasność przepisów,
- odgórnie narzucone ograniczenia w użytkowaniu gruntów, kiedy koszty ponosi gmina,
- uzależnienie wyceny nieruchomości przy rencie planistycznej od przeznaczenia w starych planach,
- brak terminów wnoszenia opłaty planistycznej, a w związku z tym niemożność naliczenia odsetek od niezapłaconej opłaty planistycznej,

Tabela 19. Najważniejsze wady w prawie planowania przestrzennego rzutujące na ograniczenie dochodów gminnych z tytułu uchwalenia planu miejscowego (% odpowiedzi)

Gminy	Decyzje o warunkach zabudowy umożliwiające wznoszenie zabudowy na obszarach pozbawionych planu miejscowego	Pobór opłaty planistycznej tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości w okresie 5 lat od uchwalenia planu	Wysokie koszty wyliczenia opłat adiacenckich	Brak możliwości obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami budowy zaplanowanej infrastruktury (dróg, mediów)	Konieczność wykupu gruntów pod tereny publiczne, na których funkcja została w planie miejscowym zmieniona z rolnej lub leśnej na nierolną lub nieleśną
Razem	**21,5**	**42,2**	**28,1**	**34,2**	**47,2**
w tym					
Miejska	30,9	57,7	17,5	30,9	38,1
Miejsko-wiejska	22,2	46,0	25,4	38,1	52,4
Wiejska	17,1	34,1	33,6	34,6	49,8
Miasta	**30,9**	**57,7**	**17,5**	**30,9**	**38,1**
w tym					
Duże	33,3	55,6	22,2	22,2	11,1
Średnie	31,5	63,0	13,0	22,2	33,3
Małe	29,4	50,0	23,5	47,1	52,9

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych

– brak opłaty planistycznej w przypadku darowizny, co jest przyczyną manipulacji,
– konieczność wykupu gruntów pod drogi publiczne na podstawie art. 98 u.g.n.,
– wysokie koszty wyliczenia renty planistycznej,
– brak możliwości partycypowania w kosztach planu podmiotów zewnętrznych,
– możliwość zabudowy bez infrastruktury technicznej.

Wśród propozycji zmian w prawie zmierzających do poprawy efektywności planowania przestrzennego największym uznaniem wśród wszystkich gmin cieszył się bezwarunkowy pobór opłaty planistycznej (31,3% gmin). Na dalszych pozycjach znalazły się: prawo pierwokupu dla działek przewidzianych pod urządzenia celu publicznego (26,5%) oraz naliczanie opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury technicznej wyłącznie od kosztów budowy tej infrastruktury (24,9%). Kolejną decyzją cieszącą się niewiele niższym poparciem było wprowadzenie podatku katastralnego (tab. 20).

W przypadku gmin miejskich miasta duże najchętniej optowały za wprowadzeniem podatku katastralnego (55,6%), średnie wskazywały na brak możliwości realizacji zabudowy na terenach pozbawionych planu, zaś miasta małe głównie popierały bezwarunkowy pobór opłaty planistycznej. Na drugim miejscu we wszystkich miastach, bez względu na ich wielkość, znalazło się prawo pierwokupu działek przewidzianych pod urządzenia celu publicznego, a ponadto w miastach średnich i dużych na tej samej pozycji znalazł się bezwarunkowy pobór opłaty planistycznej, natomiast tylko w dużych miastach – naliczanie opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury technicznej oraz brak możliwości realizacji zabudowy na obszarach pozbawionych planu miejscowego.

Wśród nadesłanych przez gminy propozycji zmian znalazły się m.in.:
– nieodpłatne przejęcie gruntów pod drogi lub przy podziale nieruchomości oraz możliwość obciążania właścicieli działek,
– regulacje pozwalające zmniejszyć koszty nabycia gruntów pod drogi,
– opłata planistyczna w formie niedużego podatku, który ponosiliby solidarnie wszyscy właściciele gruntów przeznaczonych na cele budowlane niezależnie od tego, czy inwestują, czy ją sprzedają, czy traktują jako lokatę kapitału,
– bezwzględne naliczanie opłaty adiacenckiej,
– bezwarunkowy pobór opłaty planistycznej od wzrostu wartości nieruchomości przy każdym obrocie ziemią,
– doprecyzowanie przepisów umożliwiające pobór opłaty planistycznej w przypadku decyzji o warunkach zabudowy,

Tabela 20. Propozycje zmian w systemie planowania przestrzennego w celu zwiększenia dochodów (% odpowiedzi)

Rodzaj jednostki terytorialnej	Bezwarunkowy pobór opłaty planistycznej do 50% wzrostu wartości nieruchomości	Nieodpłatne przejęcie do 30% całości gruntów podlegających scaleniu przez gminę	Prawo pierwokupu na wszystkich terenach scalonych i podzielonych dla działek przewidzianych w planie miejscowym pod urządzenia celu publicznego	Opłata adiacencka z tytułu realizacji infrastruktury technicznej dotyczyłaby wyłącznie kosztów budowy tej infrastruktury	Koszty prac scaleniowych i podziału pobierane proporcjonalnie do powierzchni działki	Brak możliwości realizacji zabudowy na terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	Wprowadzenie podatku katastralnego
Gminy razem	**31,3**	**12,2**	**26,5**	**24,9**	**15,1**	**19,9**	**24,1**
w tym							
Miejska	36,1	14,4	27,8	20,6	19,6	26,8	22,7
Miejsko-wiejska	28,6	9,5	22,2	27,0	14,3	7,9	34,9
Wiejska	30,0	12,0	27,2	26,3	13,4	20,3	21,7
Miasta razem	**36,1**	**14,4**	**27,8**	**20,6**	**19,6**	**26,8**	**22,7**
w tym							
Duże	33,3	11,1	33,3	33,3	11,1	33,3	55,6
Średnie	25,9	14,8	25,9	18,5	22,2	29,6	22,2
Małe	52,9	14,7	29,4	20,6	17,6	20,6	14,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych.

– zakaz zabudowy na terenie nieuzbrojonym do czasu jego uzbrojenia po opracowaniu planu,
– brak możliwości realizacji zabudowy na terenach nieprzeznaczonych na ten cel w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
– uproszczenie procedury planistycznej,
– przygotowanie terenów pod zabudowę jako lokalny cel publiczny,
– nieodpłatne przejęcie do 20% całości gruntów działki przeznaczonej w planie pod cele publiczne,
– należy przywrócić prawo obowiązkowych scaleń dla wydzielenia terenów pod publiczne cele,
– możliwość odwoływania się od decyzji Samorządowego Kolegium Odwoławczego,
– przywrócenie dla obszarów wiejskich uproszczonych miejscowych planów ogólnych, odejście od opłat planistycznych i adiacenckich na rzecz zwiększonego podatku od nieruchomości,
– możliwość egzekucji opłat od podmiotów zagranicznych poza granicami kraju,
– brak opłat dla gmin z tytułu wyłączenia z produkcji rolnej gruntów klasy I–III przeznaczonych pod drogi i inne inwestycje publiczne oraz zakaz zabudowy na terenach typowo rolniczych,
– możliwość obciążania właścicieli działek kosztami sporządzania zmiany planu.

Potwierdzeniem negatywnego wpływu regulacji prawnych na skutki finansowe planowania przestrzennego jest analiza udziału wpływów w wydatkach zrealizowanych, a w szczególności – prognozowanych (tab. 21).

We wszystkich grupach gmin w przypadku wielkości prognozowanych wpływy prognozowane pokryją od 31,1% wydatków (w przypadku miast dużych) do 61,1% (w przypadku miast średnich). Biorąc pod uwagę wszystkie analizowane gminy, prognozowane dochody pokryją zaledwie 40,4% prognozowanych wydatków. Najmniejszy udział odnotowują gminy wiejskie (38,1%), zaś największy ośrodki miejsko-wiejskie (60,0%). W przypadku wielkości zrealizowanych obciążenie budżetu jest mniejsze, a dla dużych miast dochody zrealizowane pokrywają poniesione obciążenia (122,9%). Jednak na taki – lepszy – obraz może mieć wpływ kilka czynników. Po pierwsze, wielkości prognozowane były określane na podstawie prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zaś wielkości zrealizowane – na podstawie „twardych" sprawozdań finansowych. Trzeba mieć świadomość, że ustawodawca nie zadbał o określenie „dokładnego zakresu, szczegółowości oraz rodzaju

Tabela 21. Skutki finansowe prawa planowania przestrzennego oraz ich ocena pod względem zagrożenia dla finansów gminnych

Gminy	Wpływy/wydatki (w %)	
	prognozowane	zrealizowane
Razem	**40,4**	**74,2**
w tym		
Miejskie	39,1	83,3
Miejsko-wiejskie	60,0	39,1
Wiejskie	38,1	77,4
Miasta razem	**39,1**	**83,3**
w tym		
Duże	31,1	122,9
Średnie	61,1	85,1
Małe	59,7	26,3

Źródło: opracowanie własne na podstawie badań ankietowych i danych Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju.

podanych kwot"[12] czy też tego, w ilu wariantach powinny być sporządzane. Brak takich zapisów powoduje całkowitą swobodę w tworzeniu prognozy przez ich autorów. Nie jest jasno określone, kto powinien dokonywać takiego operatu finansowego. Własne doświadczenia autora, wynikające z analizy kilkudziesięciu prognoz, wskazują na olbrzymie różnice jakościowe występujące pomiędzy poszczególnymi dokumentami. Powoduje to, że dane zawarte w prognozach należy traktować z bardzo dużą ostrożnością.

Uzyskane w ankiecie opinie samorządów (zob. tab. 5), wbrew danym finansowym wskazujących na zachwianą równowagę pomiędzy dochodami a wydatkami, nie zaskakują.

Z przedstawionych w tym i we wcześniejszym rozdziałach informacji widać wyraźnie, że największe koszty (nieco ponad 80%) generowane przez plany miejscowe dotyczą budowy infrastruktury, a więc w obowiązującym porządku prawnym są to wydatki nieobligatoryjne, które łatwo przerzucić na mieszkańców lub uzyskać dofinansowanie z Unii Europejskiej. Z tego względu nawet mankamenty systemu, takie jak dysfunkcjonalność dochodowa opłaty planistycznej, wysokie koszty wyliczenia opłat adiacenckich czy nawet – negatywnie oceniane przez wszystkie gminy – odszkodowania z tytułu wykupu gruntów pod drogi

12 *Raport z przebiegu badania statystycznego…*, s. 8.

nie powodują wśród analizowanych gmin większego niepokoju. Trzeba przyjąć w tym miejscu możliwość nieświadomości zagrożeń ze strony gmin.

Oczywiście, rozpatrując poszczególne typy gmin, zauważa się znaczne zróżnicowanie w opiniach. Zdecydowanie negatywną opinię wyrażają gminy miejskie, gdzie wielkości odszkodowań i potencjalnych dochodów (ze względu na dużo wyższe wartości gruntów) są zdecydowanie większe. Można wręcz stwierdzić, że im większe miasto, tym wpływ skutków planowania przestrzennego na budżet gminy jest wyraźniej zauważalny.

Obligatoryjnie sporządzane do planów miejscowych prognozy skutków finansowych zaledwie dla 1/3 gmin (z wyjątkiem dużych miast) nie były istotnym dokumentem przy podejmowaniu uchwały o przyjęciu planu, w ponad połowie badanych gmin ich ustalenia nie były uwzględniane w Wieloletnim Planie Finansowym/Inwestycyjnym, przy czym najczęściej wymienianą przyczyną tego stanu rzeczy były nieprecyzyjne i zbyt ogólne wyliczenia.

Zakończenie

Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego jest w obowiązującym porządku prawnym jedynym skutecznym instrumentem służącym wdrażaniu ładu przestrzennego[1]. Prawo powinno zapewniać gminie środki finansowe na realizację zaprojektowanej w planie infrastruktury oraz konieczne odszkodowania. Środki te winny pochodzić z opłat pobieranych przez gminę z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego. Warunkiem podstawowym sprawnego funkcjonowania takiego systemu jest prawo. Prawo musi jasno i bez niedomówień formułować cel, jaki państwo chce osiągnąć oraz być tak określone, aby zapewnić realizację celów stawianych przez ustawodawcę. Prawo musi być tak sformułowane, aby sądy administracyjne nie miały wątpliwości co do jego intencji. Mogą to być nakazy, zakazy, opłaty, podatki itp. Prawo ma zmuszać i zarazem zachęcać do realizacji stawianego celu. Jeżeli to konieczne, niezbędne zmiany muszą także dotyczyć Konstytucji RP.

Przeprowadzona w pracy analiza polskich rozwiązań prawnych w zakresie planowania przestrzennego skłania do poniższych wniosków.

Obowiązujący system prawny w zakresie planowania przestrzennego należy uznać za patologiczny, urągający jego zasadom w nowoczesnym państwie. Sprzyja on żywiołowemu rozprzestrzenianiu zabudowy, nawet jeśli tworzone są plany miejscowe. Nie gwarantuje należytyc dochodów samorządom terytorialnym z tytułu uchwalania i realizacji planów miejscowych, które kompensowałyby ponoszone wydatki. Sprzyja nieracjonalnemu gospodarowaniu przestrzenią, gdyż nie nakładając na gminy określonych terminów czasowych w zakresie uzbrajania obszarów prze-

1 Trzeba jednak pamiętać, że nie jest jego gwarantem, gdyż ten można zapewnić tylko przez precyzyjne (tj. określające rodzaj, wielkość i inne parametry dotyczące dopuszczalnej zabudowy) zapisy w części tekstowej planu. Autorowi znane są przypadki planów miejscowych, które poprzez zbyt lakoniczne, ogólne zapisy gwarantowały chaos przestrzenny pod względem architektonicznym.

znaczonych do zainwestowania, powoduje, że mogą być one odkładane *ad Kalendas Graecas*.

Konieczne jest zlikwidowanie decyzji o warunkach zabudowy i bezwzględny zakaz wydawania pozwoleń na budowę poza obszarem planu miejscowego. Decyzja ta sprawi, że gmina stanie się rzeczywistym „gospodarzem" przestrzeni i zabudowa będzie powstawała tylko tam, gdzie władze lokalne to zaplanują.

Z analizy zebranych danych finansowych jasno wynika, iż od 75% do 92% prognozowanych kosztów realizacji planu miejscowego stanowią wydatki związane z budową infrastruktury technicznej. Pomimo że budowa infrastruktury technicznej jest zadaniem własnym gminy, to w orzecznictwie sądów administracyjnych zapis ten nie nakłada żadnych obowiązków na gminy co do określenia czasu jej budowy. Powoduje to daleko idące konsekwencje. Gminy zwolnione z obowiązku uzbrajania terenów przed wydaniem pozwoleń na budowę, uruchamiają pod inwestycje duże obszary, przerzucając ciężar budowy infrastruktury technicznej na mieszkańców (szamba, własne ujęcia wody, doprowadzenie energii elektrycznej). W takim stanie rzeczy należy wprowadzić nakaz budowy infrastruktury technicznej na obszarach objętych planem, a prawo do zabudowy uzależnić od funkcjonowania infrastruktury sfinansowanej przez gminę. Biorąc pod uwagę znaczne koszty, jakie generuje budowa infrastruktury technicznej (szczególnie kanalizacji i dróg), należy się spodziewać drastycznego ograniczenia uchwalania nowych planów zagospodarowania przestrzennego, których chłonność demograficzna przekracza zapotrzebowanie gminy. Mechanizm ten doprowadzi do tego, że gmina będzie uruchamiała do zabudowy tylko takie obszary, na jakie faktycznie będzie zapotrzebowanie i na których uzbrojenie będzie gminę stać. Zostanie również drastycznie ograniczone „rozlewanie" zabudowy w świetle prawa. Rozwiązanie to pozwoli ograniczyć zjawisko „pogoni za rentą" przez radnych czy władze gminy, polegające na przeznaczaniu coraz to nowych obszarów pod zabudowę, aby umożliwić mieszkańcom sprzedaż ziemi po wyższych stawkach i w ten sposób przypodobać się swoim wyborcom. To wymusi na gminie poszukiwanie środków finansowych na realizację zapisów planu. Automatycznie zakończą się praktyki ustalania przez rady gmin (wbrew prawu) stawek zerowych za opłatę planistyczną lub ustalania jej na minimalnym poziomie. Władze lokalne będą żywo zainteresowane poborem opłat adiacenkich, które w tej chwili są fakultatywne. Kończąc ten wątek, trzeba podkreślić, że obecne – bardzo wysokie – prognozowane koszty budowy infrastruktury technicznej mogą wynikać z lekkomyślnej polityki „rozdawnictwa" przestrzeni przez władze lokalne, spowodowanej brakiem obowiązków poniesienia jakichkolwiek kosztów związanych z jej uzbrojeniem.

Analiza przepisów pokazuje, jak bardzo ułomnym instrumentem finansowym jest opłata planistyczna. Należy wprowadzić obligatoryjny pobór opłaty planistycznej, bez żadnych ograniczeń czasowych. Również obecna formuła opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury technicznej jest niedoskonała. Obecnie obowiązek wyliczenia wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy infrastruktury wymaga zatrudnienia rzeczoznawcy majątkowego. Koszty takiego operatu finansowego często przekraczają wpływy uzyskiwane z tej opłaty, co skutecznie zniechęca gminy do ich stosowania. Należy – wzorem krajów zachodnioeuropejskich – powiązać wielkość opłaty z wartością danej inwestycji infrastrukturalnej. Wtedy stosownego wyliczenia opłaty będzie mógł dokonać urzędnik gminny z dostępem do komputera z arkuszem kalkulacyjnym.

System prawny w istniejącej postaci powoduje, że planowanie przestrzenne jest wybitnie deficytowym przedsięwzięciem. W przypadku analizowanych gmin prognozowane wpływy stanowiły zaledwie 40,4% prognozowanych wydatków. W takiej sytuacji trudno dziwić się gminom, że do pomysłów uchwalania planów miejscowych odnoszą się z pewną rezerwą.

Innym problem, który niesie ze sobą potencjalnie duże obciążenia dla budżetów gmin, jest konieczność wypłaty odszkodowań za grunty pod drogami gminnymi, szczególnie w kontekście wyroku Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny przeciwko Polsce. Dla prawie większości badanych gmin jest to duże obciążenie. Co prawda, stanowi to zaledwie 7,4% wydatków ogółem, ale trzeba pamiętać, że wyrok ETPC uruchomił wydatki, które w prognozach w ogóle nie były uwzględniane.

W celu ułatwienia gminom podejmowania decyzji planistycznych przede wszystkim należy regulacje prawne kształtujące postać zapisów prognozy skutków finansowych doprowadzić do formy, w której będzie ona przekazywała władzom gminnym jak najbardziej zbliżony do rzeczywistego kosztorys realizacji planu. Prognoza powinna być uwzględniana w budżecie gminy i wieloletnim planie finansowym/inwestycyjnym.

Obserwacje autora dotyczące tematyki planowania przestrzennego prowadzone od ponad 20 lat skłaniają do refleksji, że wszelkie zmiany, które następowały w planowaniu przestrzennym, były – z punktu widzenia ładu przestrzennego – zmianami tylko na gorsze. Zawsze z walorami przestrzennymi wygrywały koncepcje „sprawnego państwa" czy hasła „im mniej państwa w gospodarce, tym lepiej", które pozwalały upraszczać wszelkie procedury planistyczne, aby tylko ułatwić inwestowanie, bez względu na konsekwencje przestrzenne. Autor chciałby się mylić, jednak ma głębokie przekonanie, że w dającej się przewidzieć perspektywie czasowej wiele się nie zmieni.

Bibliografia

Alchian A. A., *Property rights*, [w:] J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman (eds.), Palgrave–Macmillan, London–Basingstoke 1991.

Alexander E. R., *A transaction cost theory of planning*, „Journal of the American Planning Association" 1992, vol. 58, issue 2.

Alexander E. R., *A transaction-cost theory of land use planning and development control. Toward the institutional analysis of public planning*, „Town Planning Review" 2001, no. 72.

Alexander E. R., *Acting together: From planning to institutional design*, paper for the 16th AESOP congress in Volos, 10–15 July, Greece 2002.

Alexander E. R., *Why planning vs markets is an oxymoron: asking the right question*, „Planning and Markets" 2001, no. 4.

Alterman R., *Land-use regulations and property values. The "windfalls capture" idea revisited*, [w:] N. Brooks, K. Donanghy, G.-J. Knapp, *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*, Oxford University Press, New York 2012.

Arnott R. J., Stiglitz J. E., *Aggregate land rents, expenditure on public goods, and optima city size*, „The Quarterly Journal of Economics" 1979, vol. XCIII, no. 4 (November).

Bajerowski T., *Podstawowe pojęcia i istota przestrzeni planistycznej*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.

Bajerowski T., *Przestrzeń – jej cechy i struktura*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.

Bajerowski T., *Przestrzenie fazowe – przestrzenie zredukowanych wymiarów*, [w:] idem (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003.

Bajerowski T., *Regionalistyka – gospodarka przestrzenna*, [w:] idem (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003.

Bajerowski T., *Sposoby pojmowania przestrzeni*, [w:] idem (red.), *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2003.

Balcerowicz L., *Wstęp do wydania polskiego*, [w:] E. Ostrom, *Dysponowanie wspólnymi*

zasobami, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Balcerowicz L., *Wstęp*, [w:] R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, wyd. 2 popr., Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011.

Barro R. J., *Rule of law, democracy and economic performance*, [w:] G. P. O'Driscoll Jr., K. R. Holmes, M. A. O'Grady, *2002 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones, Washington 2002.

Bełdowski J., Menelska-Szaniawska K., *Ekonomiczna analiza prawa (Law & Economics) – wprowadzenie*, [w:] R. Cooter, T. Ulen, *Ekonomiczna analiza prawa*, wyd. 2 popr., Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011.

Bełdowski J., Menelska-Szaniawska K., *Law & Economics – geneza i charakterystyka ekonomicznej analizy prawa*, „Bank i Kredyt" 2007, t. 38, nr 10.

Bielawka S., *Przemiany architektoniczno-krajobrazowe wsi karpackiej na przykładzie Komańczy*, „Czasopismo Techniczne. Architektura" 2011, R. 108, z. 16.

Boehelke J., *Charakterystyka nurtu prawo i ekonomia we współczesnej myśli ekonomicznej*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke (red.), *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2005.

Boehlke J., *Własność w świetle ekonomicznej analizy prawa*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. II, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008.

Borsa M., *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wyd. naukowe PWN, Warszawa 2008.

Böhm A., *Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji*, Wyd. Politechniki Krakowskiej, Kraków 2006.

Brzeziński C., *Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny*, [w:] R. Brol, A. Sztando, A., Raszkowski (red.), *Gospodarka lokalna w teorii i praktyce*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu", nr 332, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2014.

Brzeziński C., *Ekonomiczne skutki polityki przestrzennej w gminach*, [w:] A. Nowakowska, *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Brzeziński C., *Wybrane problemy planowania przestrzennego w Polsce*, [w:] Z. Przygodzki, M. Feltynowski, *Spójność regionalna – polityka, mechanizmy, perspektywy*, „Acta Universitatis Lodziensis. Folia Oeconomica" 2013, nr 289.

Buchanan J. M., *Wyłanianie się ładu*, „Znak – Idee" 1994, nr 6.

Buchanan J. M., Tullock G., *The Calculus of Consent. Logical Foundations of Constitutional Democracy*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 1962.

Buczek G. A., *Konsekwencje Koncepcji Zagospodarowania Przestrzennego Kraju 2030 dla planowania przestrzennego w gminach*, Seminarium Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów z siedzibą we Wrocławiu: „Problemy planistyczne – wiosna 2011", Wrocław 2011.

Budner W., *Znaczenie polityki przestrzennej w rozwoju gospodarczym gminy*, [w:] A. Sobczak, *Prace z zakresu gospodarki przestrzennej*, „Zeszyty Naukowe Akademia Ekonomicznej w Poznaniu" 2004, nr 40.

Buitelaar E., *New institutional economics and planning. A different perspective on the market versus government debate in spatial planning*, Nijmegen School of Management Spatial planning, Nijmegen 2002.

Buitelaar E., *The cost of land use decision. Applying transaction cost economics to planning & development*, Institute of Managing Research, Department of Spatial Planning Radboud University Nijmegen, Blackwell Publishing, Nijmegen 2007.

Buitelaar E., Gallea M., Salet W., *Third-party appeal rights and the regulatory state: Understanding the reduction of planning appeal options*, „Land Use Policy" 2013, vol. 35 (November).

Burchard-Dziubińska M., *Ład gospodarczy*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

Calabresi G., *Some thoughts on risk distribution and the law of torts*, „Yale Law Journal" 1961, vol. 70 (March).

Casper G., *Rule of Law? Whose Law?*, CDDRL Working Paper 10, Stanford University, Stanford 2004.

Chmielewski J. M., *Konflikty w zagospodarowaniu przestrzennym*, „Studia Regionalne i Lokalne" t. 1 (8), Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2002.

Chmielewski J. M., *Ład przestrzenny warunkiem równoważenia rozwoju*, [w:] A. Pogorzelski, *Budownictwo spełniające wymagania zrównoważonego rozwoju. Materiały konferencyjne*, Wyd. ITB, Warszawa 2002.

Chmielewski J. M., *Teoria urbanistyki w projektowaniu i planowaniu miast*, wyd. 2 zm., Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa 2005.

Chmielewski P., *Homo agens. Instytucjonalizm w naukach społecznych*, Poltext, Warszawa 2011.

Chojnacka I., *Władztwo planistyczne gminy w orzecznictwie sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego*, „Samorząd Terytorialny" 2009, nr 1–2.

Chojnicki Z., *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] Z. Chojnicki, R. Domański (red.), *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, PWN, Warszawa 1990.

Coase R. H., *Essays on Ecomics and Economists*, Chicago University Press, Chicago 1994.

Cooter R., Ulen T., *Ekonomiczna analiza prawa*, wyd. 2 popr., Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2011.

Cooter R., Ulen T., *Law and Economics*, Harper Collins, New York 1998.

Cymerman R., *Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* [w:] R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010.

Cymerman R. (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2010.

Cząstka A. J., *Współczesne przekształcenia krajobrazowe w obszarze ekumeny graniczącej z Pienińskim Parkiem Narodowym ze szczególnym uwzględnieniem historycznych układów osadniczych*, „Czasopismo Techniczne. Architektura" 2009, R. 106, z. 10.

Czekiel-Świtalska E., *Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, „Przestrzeń i Forma" 2005, nr 1.

Czekiel-Świtalska E., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przestrzeń i Forma" 2013, nr 19.

Daniel P., *Odszkodowanie za nieruchomości wydzielone pod drogi wewnętrzne*, „Zeszyty Naukowe Sądownictwa Administracyjnego. Dwumiesięcznik" 2013, nr 6 (51).

Danowska-Prokop B., Przybyła H., Zagóra-Jonszta U., *Liberalne kierunki współczesnej myśli ekonomicznej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2013.

Davis L. E., North D., *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, Cambridge 1971.

De Alessi L., *The economics of property rights: A review of the evidence*, „Research in Law and Economics" 1980, vol. 2.

Dębski J., *Gospodarka przestrzenna jej geneza, stan i rozwój*, t. I, Wyższa Szkoła Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Warszawa–Białystok 2001.

Demsetz H., Toward a theory of property rights, „The American Economic Review" 1967, vol. 57, no. 2.

Domański R., *Gospodarka przestrzenna*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002.

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

Domański R., *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Poznań–Warszawa 1989.

Domański R., *Zasady polityki przestrzennej – nowy kierunek badań*, [w:] R. Domański, *Zasady polityki przestrzennej*, PWN, Warszawa 1989.

Dutkowski M., *Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym*, [w:] Domański R. (red.), *Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1996, z. 174.

Evans A., *Economics & Land Use Planning*, Blackwell, Oxford 2004.

Feld L. P., Voight S., *Economic growth and judicial independence: Cross-country evidence using a new set of indicators*, „European Journal of Political Economy" 2003, vol. 19 (3) (September).

Feltynowski M., *Polityka przestrzenna obszarów wiejskich. W kierunku wielofunkcyjnego rozwoju*, Cedewu, Warszawa 2009.

Fiedor B., *Państwo jako podmiot gospodarujący w ujęciu ENI i NEI*, [w:] B. Klimczak (red.), *Ekonomia 3. Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Fiedor B., *Prawa własności a proces transformacji gospodarczej. Spojrzenie z perspektywy nowej ekonomii instytucjonalnej*, [w:] M. Sadowski, P. Szymoniec (red.), *Własność. Idea, instytucje, ochrona*, „Wrocławskie Studia Erazmiańskie. Studia Erasmina Wratislaviensia" 2009, z. III.

Fiedor B. (red.), *Kierunki rozwoju współczesnej ekonomii*, Skrypty Akademii Ekonomicznej imienia Oskara Langego we Wrocławiu, wyd. 2 popr., Wrocław 1992.

Fischel W. A., *A property rights approach to municipal zoning*, „Land Economics" 1978, no. 54.

Fischel W. A., *Zoning and the exercise of monopoly power: A reevaluation*, „Journal of Urban Economics" 1980, no. 8.

Furmankiewicz M., Potocki J., *Konflikty w gospodarowaniu przestrzenią. Przyroda a gospodarka – konflikty ekologiczne w zagospodarowaniu przestrzennym Sudetów*; http://www.org.up.wroc.pl/kgp/mf/ Furmankiewicz_Potocki-Konflikty%20ekologiczne%20w%20Sudetach.pdf (dostęp: 23.01.2015).

Furubotn E. S., Richter R., *Institutions and Economic Theory. The Contribution of the New Institutional Economics*, The University of Michigan Press, Ann Arbor 2000.

Gaczek W. M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz–Poznań 2003.

Gaweł T., Klimczak M., *Pojęcie instytucji w prawie i ekonomii*, [w:] B. Polaszkiewicz,

J. Boehlke, *Ład instytucjonalny w gospodarce*, t. I, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2005.

Gdesz M., *Opłata adiacencka jako danina z tytułu podziału nieruchomości*, „Finanse Komunalne" 2004, nr 10.

Gdesz M., *Rozkładanie kosztów urbanizacji*, [w:] I. Zachariasz (red.), *Kierunki reformy prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego*, LEX a Wolters Kluwer busines, Warszawa 2012.

Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4.

Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne jako forma faktycznego wywłaszczenia*, referat na konferencji Związku Miast Polskich „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju", Towarzystwo Urbanistów Polskich, Poznań 2013.

Gdesz M., *Wywłaszczenie planistyczne*, „Samorząd Terytorialny" 2014, nr 4.

Gehl J., *Życie między budynkami. Użytkowanie przestrzeni publicznych*, Wyd. RAM, Kraków 2009.

Gehl J., Gemzøe L., *Public Spaces, Public Life*, The Danish Architectural Press, Copenhagen 2004.

George H., *Progress and Poverty*, Cambridge University Press, Cambridge 2009.

Głuszak M., Marona B., Oleksy P., *Selected aspects of economic and spatial neutrality of a property tax: A literature review*, Proceedings of the 27th scientific conference with international participation "Construction entrepreneurship and real property", Varna University of Economics, Varna 2012.

Godłów-Legiędź J., *Współczesna ekonomia. Ku nowemu paradygmatowi?*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2010.

Gorynia M., Mroczek K., *Koszty transakcyjne jako determinanta formy zagranicznej ekspansji przedsiębiorstwa*, Ekonomista, Warszawa 2013.

Goryński J., *Polityka przestrzenna*, Państwowe Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1982.

Gorzelak G., *Szkic o wymiarach ładu przestrzennego*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zioło, *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2003, z. 205.

Gorzym-Wilkowski W., *Gospodarka przestrzenna samorządu terytorialnego*, Wyd. Uniwersytetu Marii Skłodowskiej-Curie, Lublin 2006.

Hardt Ł., *Ekonomia kosztów transakcyjnych – geneza i kierunki rozwoju*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2009.

Hayek F. A., *Droga do zniewolenia*, Wyd. Arcana, Kraków 2003.

Hayek F. A., *Konstytucja wolności*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2006.

Heikkilka E. J., *The Economics of Planning*, Center for Urban Policy Research, New Brunswick 2000.

Hopkins L., Eiras A. I., *Property rights. The key to economic growth*, [w:] G. P. O'Driscoll Jr., K. R. Holmes, M. A. O'Grady, *2002 Index of Economic Freedom*, The Heritage Foundation and Dow Jones, Washington 2002.

Iwanek M., Wilkin J., *Instytucje i instytucjonalizm w ekonomii*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.

Izdebski H., *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, LEX a Wolters Kluwer bussiness, Warszawa 2013

Izdebski H., Zachariasz I., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Izdebski H., Felicki A., Zachariasz I., *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na*

tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Sprawne Państwo. Program Ernst &Young, Warszawa 2007.

Jabłońska-Bońca J., *Krytyka prawa. Niezależne studia nad prawem*, t. I: *Własność*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

Jakubiec E., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu*, referat na konferencji Związku Miast Polskich „Skutki finansowe planowania przestrzennego – konsekwencje dla rozwoju", Towarzystwo Urbanistów Polskich, Poznań 2013.

Jakubowski M., *Dobra publiczne i dobra wspólne*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Jałowiecki B., Szczepański M. S., *Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, wyd. 2 zm., Warszawa 2009.

Jessop B., *Institutional (re)turns and the strategic-relational approach*, „Environment and Planning" 2001, no. 33.

Jewtuchowicz A., *Efekty zewnętrzne w procesach urbanizacji i uprzemysłowienia*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.

Jędraszko A., *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, Urbanista, Warszawa 2008.

Jędraszko A., *Planowanie środowiska i krajobrazu w Niemczech na przykładzie Stuttgartu*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 1998.

Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005.

Kafar D., *Zasada „dobrego sąsiedztwa"*, „Gazeta Samorządu i Administracji" 2014, nr 13–14.

Kamieniecki K. (red.), *Raport. Miasto za miastem*, Instytut na Rzecz Ekorozwoju, Warszawa 2002.

Kamińska D., Felicki A., Zachariasz I. (red.), *Integracja planowania finansowego, strategicznego i przestrzennego w samorządzie wielkomiejskim*, IBiES, Warszawa 2013.

Kamiński Z., *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*, „Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej. Architektura" 2002, z. 40, nr 1553.

Kańduła S., *Opłata adiacencka jako źródło dochodów gmin*, „Finanse Komunalne" 2008, nr 4.

Kaza N., Knapp G.-J., *Principles of planning for economists*, [w:] N. Brooks, K. Donanghy, G.-J. Knapp, *The Oxford Handbook on Urban Economics and Planning*, Oxford University Press, New York 2012.

Kijowski D., *Zabudowa nieruchomości na terenach nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego*, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Casus, Kraków 2005.

Kil J., *Planowanie przestrzenne od 2003 roku*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.

Klaassen L. H., *Myśl i praktyka ekonomiczna a przestrzeń*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1988.

Klimczak B., *Uwagi o powiązaniach między standardową ekonomią i nową ekonomią instytucjonalną*, [w:] S. Rudolf (red.), *Nowa ekonomia instytucjonalna. Aspekty teoretyczne i praktyczne*, Wyd. Wyższej Szkoły Ekonomii i Administracji w Kielcach, Kielce 2005.

Kołodziejski J., *O przyszły kształt polskiej przestrzeni*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków 1991.

Kołodziejski J., *Uwarunkowania przestrzenne ochrony środowiska przyrodniczego*, [w:]

K. Dziewoński *et al.*, *Planowanie przestrzenne jako narzędzie ochrony środowiska przyrodniczego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1988, z. 139.

Kołodziejski J., *Wprowadzenie*, [w:] T. Parteka (red.), *Przestrzeń kulturowa w planowaniu przestrzennym*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 1989, z. 142.

Kotlewski L., *Decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu*, [w:] R. Cymerman, *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.

Kowalewski A., Mordasiewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2013.

Kozłowski S. (red.), *Żywiołowe rozprzestrzenianie się miast. Narastający problem aglomeracji miejskich w Polsce*, Studia nad zrównoważonym rozwojem, t. II, Wyd. Ekonomia i Środowisko, Białystok–Lublin–Warszawa 2006.

Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Głowna Handlowa, Warszawa 1994.

Kuder D., *Kontrowersje wokół instytucji państwa oraz zakresu i skuteczności interwencji*, [w:] T. Bernat, (red.), *Teoretyczne i praktyczne aspekty funkcjonowania gospodarki*, Katedra Mikroekonomii Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2009.

Kudłacz T., *Finansowe aspekty polityki przestrzennej samorządów terytorialnych*, [w:] A. Nowakowska, *Zrozumieć terytorium. Idea i praktyka*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2013.

Kupiec L., *Istota planowania przestrzennego*, [w:] idem (red.), *Gospodarka przestrzenna*, t. V: *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2002.

Kupiec L. (red.), *Gospodarka przestrzenna*, t. I: *Wstęp do gospodarki przestrzennej*, Wyd. Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 1997.

Kupować dziś działkę budowlaną czy poczekać?, „Rzeczpospolita", 16.06.2014; http://www.ekonomia.rp.pl/artykul/1118172.html (dostęp: 15.01.2015).

Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, wyd. 3, LexisNexis, Warszawa 2011.

Lai L. W. C., *Property right justifications for planning and a theory of zoning*, [w:] D. Diamond, B. H. Massam (eds.), *Progress in Planning 48*, BPC Wheatons Ltd., Exeter 1997.

Lai L. W. C., *The economics of land-use zoning. A literature review and analysis of the work of Coase*, „Town Planning Review" 1994, no. 65.

Lai L. W., Lorne F. T., *The Fourth Coase Theorem: State planning rules and spontaneity in action*, „Planning Theory" 2015, vol. 14, issue 1.

Larsson G., *Land Management: Public Policy, Control Land Participation*, Byggforskningsrådet, Stockholm 1997.

Lee K., *Land taxation and the Henry George theorem under uncertainty*, „Journal of Urban Economics" 2005, no. 58.

Leśniak J., *Planowanie przestrzenne*, PWN, Warszawa 1985.

Lissowska M., *Instytucje gospodarki rynkowej w Polsce. Institutions for Market Economy. The Case of Poland*, Wyd. C.H. Beck, Warszawa 2008.

Mackaay E., *Schools: general*, [w:] B. Bouckaert B., De Geest G. (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham 2000.

Malisz B., *Gospodarka i polityka przestrzenna*, [w:] J. Regulski (red.), *Planowanie przestrzenne*, Państwowe Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1985.

Malisz B., *Podstawy gospodarki i polityki przestrzennej*, Zakład Narodowy im. Ossolińskich, Wrocław–Warszawa–Kraków–Gdańsk–Łódź 1984.

Małysz J., *Instytucje a koszty transakcyjne w świetle neoinstytucjonalnej ekonomii*, Ekonomista, Warszawa 2003.

Markowski T., *Funkcjonowanie gospodarki przestrzennej – założenia budowy modelu zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem*, [w:] T. Markowski, P. Żuber, *System planowania przestrzennego i jego rola w strategicznym zarządzaniu rozwojem kraju*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, t. CXXXIV, Warszawa 2011.

Markowski T., *Lokalna polityka kształtowania warunków bytowych w świetle teorii efektów zewnętrznych*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 1987.

Markowski T., *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków*, [w:] P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast, Miasto. Metropolia. Region*, Wyd. Urbanista, Gdańsk 2010.

Markowski T., *Przestrzeń publiczna i jej zawłaszczanie w świetle teorii efektów zewnętrznych – wskazania i kierunki budowania systemu interwencji ze strony władz publicznych*, [w:] A. Harańczyk, T. Kudłacz (red.), *Wyzwania regionalnego i przestrzennego rozwoju Polski na początku XXI wieku*, Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie, Kraków 2010.

Markowski T., *Przestrzeń publiczna w ekonomice rozwoju miast*, [w:] T. Markowski (red.), *Rozwój regionalny i przestrzeń publiczna*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2001, nr 194.

Markowski T., *Teoria sprawiedliwości i interes publiczny jako podstawa budowania regulacyjnego systemu planowania przestrzennego: konceptualizacja problemu*, [w:] F. Kuźnik, *Badania miejskie i regionalne. Doświadczenia i perspektywy*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CLIII, Warszawa 2013.

Markowski T., *Warunki osiągania megaładu przestrzennego a system planowania przestrzennego*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zioło, *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2003, z. 205.

Markowski T., *Zarządzanie rozwojem miast*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1999.

Markowski T., Drzazga D., *Ogólna koncepcja instrumentów zarządzania procesami suburbanizacji w obszarach metropolitalnych*, [w:] P. Lorens (red.), *Problem suburbanizacji*, Urbanista, Warszawa 2005.

Marshall A., *Zasady ekonomiki*, Wyd. M. Arcta, Warszawa 1925.

McGuineess T., *Markets and managerial hierarchies*, [w:] G. J. Thompson, R. F. Levacic, J. Mitchell (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, Sage Publications, London 1991.

Medema S. G., Mercuro N., Samuels W. J., *Institutional Law and Economics*, [w:] B. Bouckaret, G. De Geest (eds.), *Encyclopedia of Law and Economics*, Edward Elgar, Cheltenham 2000.

Metelska-Szaniawska K., *Ekonomia konstytucyjna – ekonomia polityczna ładu gospodarczego*, [w:] J. Wilkin (red.), *Teoria wyboru publicznego. Wstęp do ekonomicznej analizy polityki i funkcjonowania sfery publicznej*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2005.

Mishan E. J., *The relationship between joint products, collective goods, and external ef-*

fects, „Journal of Political Economy" 1969, no. 3 (May–June).

Mizera A., *Jezioro Aralskie, jedna z największych katastrof ekologicznych w dziejach ludzkości*, GreenWorld, www.greenworld.serwus.pl/morze_aralskie/Jezioro_Aralskie.pdf (dostęp: 11.03.2015).

Nadin V., Hawkes P., Cooper S., Shaw D., Westlake T., *The EU compendium of spatial planning systems and policies. Regional development studies*, European Union. Regional Policy and Cohesion, 28 European Commission, Luxembourg 1997.

Needham B., *Planning, Law and Economics: The Rules We Make for Using Land*, Taylor and Francis Group, Routledge 2006.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne w systemie zadań samorządu terytorialnego. Zagadnienia administracyjno-prawne*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1994.

Niewiadomski Z., *Planowanie przestrzenne. Zarys systemu*, LexisNexis, Warszawa 2003.

Niżnik-Dobosz I., *Przestrzeń i nieruchomości jako przedmiot prawa administracyjnego. Publiczne prawo rzeczowe*, LexisNexis, Warszawa 2012.

North D. C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York 1990.

North D. C., *Instytucje, ideologia i wyniki gospodarcze*, Forum Obywatelskiego Rozwoju, Warszawa 2007.

North D. C., *Structure and Change in Economic History*, Norton, New York–London 1981.

North D. C., *Zrozumieć przemiany gospodarcze*, Oficyna Wydawnicza Wolters Kluwer business, Warszawa 2014.

Nowak M. J., *Renta planistyczna jako instrument polityki przestrzennej w gminach województwa zachodniopomorskiego*, „Finanse Komunalne" 2012, nr 11.

Nowicki M. A., *Bugajny i inni przeciwko Polsce – wyrok ETPC z dnia 6 listopada 2007 r., skarga nr 22531/05*, [w:] M. A. Nowicki, *Europejski Trybunał Praw Człowieka. Wybór orzeczeń 2007*, Oficyna, Warszawa 2008.

NSA, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych; http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/FE8595 (dostęp: 10.01.2015).

Olbrysz A., Koziński J., *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, materiały konferencyjne: „Finansowe skutki polskiego systemu gospodarowania przestrzenią", Warszawa 2011.

Ostrom E., *Dysponowanie wspólnymi zasobami*, Oficyna Wydawnicza a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Parysek J. J., *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, [w:] T. Ślęzak, Z. Zioło, *Społeczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, „Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN" 2003, z. 205.

Parysek J. J., *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej. Wybrane aspekty praktyczne*, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2007.

Parysek J. J. (red.), *Rozwój lokalny: zagospodarowanie przestrzenne i nisze atrakcyjności gospodarczej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1995.

Pazder D., *Krystalizacja przestrzenno-społeczna śródmiejskich przestrzeni kulturowych jako czynnik wzrostu atrakcyjności miasta na przykładzie wybranych miast Wielkopolski*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych" 2011, t. VII.

Pennington M., *Free market environmentalism and the limits of land use planning*, „Journal of Environmental Policy and Planning" 1999, no. 1.

Pennington M., *Liberating the Land. The Case for Private Land-use Planning*, The Institute of Economics Affairs, London 2002.

Piątek. D, *Rządy prawa (Rule of Law) jako czynnik wzrostu gospodarczego*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. II, Wyd. Naukowe Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2008.

Piątek D., Szarzec K., *Cechy państwa sprzyjające rozwojowi gospodarczemu*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny" 2008, R. LXX, z. 4.

Piątek D., Szarzec K., *Państwo a dobrobyt ekonomiczny – między wolnością a przymusem*, „Gospodarka Narodowa" 2009, nr 5–6 (213–214) (maj–czerwiec).

Pietraszewski W., *Optymalizacja w gospodarce przestrzennej miast*, Arkady, Warszawa 1989.

Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK, Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.

Poulton M. C., *Externalities, transaction costs, public choice and the appeal of zoning. A response to Lai Wai Chung and Sorensen*, „Town Planning Review" 1997, no. 68.

Przesławska G., *Ekonomiczna rola państwa w ujęciu nowej ekonomii politycznej*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke, *Ład instytucjonalny w gospodarce*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2005.

Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa. Wybór materiałów do studiowania polityki gospodarczej*, wyd. 2, Oficyna a Wolters Kluwer Bussines, Kraków 2007.

Przybyła H., *Teoria wyboru publicznego Jamesa M. Buchanana*, [w:] B. Danowska-Prokop, H. Przybyła, U. Zagóra-Jonszta, *Liberalne kierunki współczesnej myśli ekonomicznej*, wyd. 2, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2013.

Raport z przebiegu badania statystycznego na formularzu PP-1 „Planowanie przestrzenne w gminach" (stan w dniu 31 grudnia 2012 r.), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju; www.pkbwl.mir.gov.pl/files/0/.../Raportzprzebiegubadaniaw2013roku.pdf (dostęp: 9.12.2013).

Regulski J., *Ekonomika miasta*, Państwowe Wyd. Ekonomiczne, Warszawa 1982.

Regulski J., *Rozwój miast w Polsce*, PWN, Warszawa 1980.

Regulski J., Ptaszyńska M., Kaźmierska E., *Instrumenty polityki przestrzennej. Założenia metodyczne i kierunki badań*, [w:] J. Regulski, *Instrumenty polityki przestrzennej*, PWN, Warszawa 1986.

Rutkowska E., *Dobra publiczne we współczesnej myśli ekonomicznej*, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2013.

Rzeńca A., *Ład przyrodniczy*, [w:] M. Burchard-Dziubińska, A. Rzeńca, D. Drzazga, *Zrównoważony rozwój – naturalny wybór*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2014.

Scitovsky T., *Two concepts of external economies*, „Journal of Political Economy" 1954, no. 2.

Scruton R., *Słownik myśli politycznej*, Zysk i S-ka, Poznań 2002.

Siwińska J., *Sektor publiczny w gospodarce*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin, *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, LexisNexis, Warszawa 2005.

Skorupka S., Aderska H., Łempicka Z., *Mały słownik języka polskiego*, PWN, Warszawa 1969.

Słodczyk J., *Gospodarka przestrzenna – podstawowe pojęcia*, [w:] S. Korenik, J. Słodczyk (red.), *Podstawy gospodarki prze-*

strzennej – wybrane aspekty, Wyd. Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław 2005.

Słojewski R., Witkiewicz Z, *Metoda sporządzania prognozy skutków finansowych*, Urbanista, Warszawa 2003.

Sorensen T., *Further thoughts on Coasian approaches to zoning. A response to Lai Wai Chung*, „Town Planning Review" 1994, no. 65.

Sosnkowski P., Buczyński K., Dziedzic-Bukowska J., Jaworski J., *Komentarz. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, LexisNexis, Warszawa 2014.

Staniek L., *Ekonomiczno-społeczne znaczenie prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Inżynieria Ekologiczna" 2011, nr 27.

Staniek Z., *Prawa własności a koszty transakcyjne*, [w:] U. Zagóra-Jonszta, *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.

Staniek Z., *Zróżnicowanie ekonomii instytucjonalnej*; http://www.e-sgh.pl/niezbednik/plik.php?id=27233173&pid =1081 (dostęp: 20.08.2014).

Staniszewski P., *Regulacje prawne ograniczające koszty transakcyjne – na przykładzie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, „Ekonomia. Economics" 2013, nr 3 (24).

Stigler G., *The Theory of Price*, Macmillan, New York 1966.

Stiglitz J. E., *Ekonomia sektora publicznego*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2004.

Stroiński T., *Wprowadzenie do ekonomicznej analizy prawa*, [w:] M. Bednarski, J. Wilkin (red.), *Ekonomia dla prawników i nie tylko*, LexisNexis, Warszawa 2005.

Szałkiewicz M., *Przedawnienie prawa do wydania decyzji w przedmiocie opłaty planistycznej oraz przedawnienie zobowiązania z tytułu tej opłaty*, „Finanse Komunalne" 2014, nr 3.

Sześciło D., *Z orzecznictwa trybunałów europejskich. Wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 6 listopada 2007 r. w sprawie Bugajny przeciwko Polsce, skarga nr 22531/05. Komentarz*, „Samorząd Terytorialny" 2008, nr 5.

Szewczyk M., *Ustalanie opłat planistycznych bez miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (interpretacja art. 58 ust. 2 i art. 63 ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym)*, Krajowa Reprezentacja Samorządowych Kolegiów Odwoławczych, Casus, Kraków 2005.

Szostek W., *Konflikty w procesie polityki przestrzennej*, [w:] T. Ossowicz, T. Zipser, *Urbanistyka w działaniu. Teoria i praktyka*, materiały II Kongresu Urbanistyki Polskiej, Urbanista, Warszawa 2006.

Śleszyński P., Solon J., *Prace planistyczne a konflikty przestrzenne w gminach*, Studia Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, t. CXXX, Warszawa 2010.

Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa 2014.

Średnie ceny gruntów według GUS w II kwartale 2014 roku, Agencja Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa; http://www.arimr.gov.pl/dla-beneficjenta/srednie-ceny-gruntow-wg-gus.html (dostęp: 15.01.2015).

Świderski K., *Odpowiedzialność gminy z tytułu szkód spowodowanych kształtowaniem ładu przestrzennego*, „Samorząd Terytorialny" 2006, nr 9.

Tullock G., *The welfare costs of tariffs, monopolies and theft*, „Western Economic Journal" 1967, no. 5.

Vickrey W., *Simplification, progression, and a level playing field*, [w:] K. Wenzer, *Land--value Taxation: The Equitable and Efficient Source Of Public Finance*, M.E. Sharp, New York 1999.

Vickrey W., Arnott R., Atkinson A. B., *Public Economics: Selected Papers by William Vickrey*, Cambridge University Press, Cambridge 1994.

Wańkowicz W., *Krajobraz – wykorzystanie czy ochrona vs wykorzystanie i ochrona. Planowanie przestrzeni o wysokich walorach krajobrazowych*, „Teka Komisji Architektury, Urbanistyki i Studiów Krajobrazowych" 2012, t. VIII/2.

Webster C. J., *Public choice, Pigouvian and Coasian planning theory*, „Urban Studies" 1998, no. 33.

Wehle-Strzelecka S., *Przekształcenie terenów przemysłowych we współczesne zrównoważone środowisko miejskie – przykłady skandynawskie*, [w:] J. K. Lenartowicz, D. Maciąg, *Rewitalizacja miast poprzez regenerację terenów poprzemysłowych: innowacja i dobra praktyka*, Katedra Architektury Środowiskowej, Instytut projektowania Architektonicznego Politechniki Krakowskiej, Kraków 2007.

Wilkin J., *Instytucjonalne teorie państwa i przegląd wybranych koncepcji*, [w:] B. Klimczak (red.), *Ekonomia 3. Mikroekonomia i ekonomia instytucjonalna*, Wyd. Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.

Wilkin J., *Pogoń za rentą za pomocą mechanizmów politycznych*, [w:] idem (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Wilkin J., *Teoria wyboru publicznego – homo oeconomicus w sferze polityki*, [w:] idem (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Wilkin J., *Wstęp*, [w:] idem (red.), *Teoria wyboru publicznego. Główne nurty i zastosowania*, Wyd. Naukowe Scholar, Warszawa 2012.

Wilkin J., *Wstęp: Dlaczego instytucje mają znaczenia?* [w:] *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej?*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

Williamson J., *What Washington means by policy reform*, [w:] idem, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, Peterson Institute for International Economics, Washington 1990.

Williamson O. E., *Comparative economic organisation: The analysis of discrete structural alternatives*, [w:] S. E. Sjöstrand (ed.), *Theory and Empircial Findings*, M. E. Sharp, Armoink, New York–London 1993.

Williamson O. E., *Market and Hierchies*, Free Press, New York 1975.

Williamson O. E., *The Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*, „American Economics Review" 1971, vol. 61, issue 2.

Williamson O. E., *Transaction cost economics: How it works, Where it is headed*, „The Economist" 1998, vol. 146, no. 1.

Wójtowicz W., *Urbanistyczny upadek Detroit*, „Urbnews.pl. Portal o urbanistyce i gospodarce przestrzennej"; http://urbnews.pl/upadek-detroit (dostęp: 11.03.2015).

Wrzeszcz-Kamińska G., *Społeczno-ekonomiczne implikacje działań zbiorowych*, [w:] U. Zagóra-Jonszta (red.), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej – znaczenie kategorii wyboru w teoriach ekonomicznych i praktyce gospodarczej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej im. Karola Adamieckiego w Katowicach, Katowice 2010.

Zachariasz I., *Lokalizacja inwestycji celu publicznego i ustalenie warunków zabudowy w odniesieniu do innych inwestycji*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, LEX a Wolters Kluwer business, Warszawa 2013.

Zalesko M., *Prawa własności filarem rozwoju gospodarczego*, „Ekonomia" 2013, nr 4 (25).

Zalesko M., *Wybrane aspekty teorii praw własności*, [w:] B. Polaszkiewicz, J. Boehlke (red.), *Własność i kontrola w teorii i praktyce*, cz. I, Wyd. Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, Toruń 2007.

Załęczna M., *Instytucjonalne uwarunkowania rozwoju rynku nieruchomości w Polsce na tle doświadczeń państw zachodnich*, Wyd. Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.

Ząbkiewicz A., *Instytucje we współczesnej ekonomii*, [w:] J. Wilkin *et al.*, *Instytucje – fundament czy fasada polityki makroekonomicznej?*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2005.

Zuziak Z. K., *Przestrzenie publiczne – strategie budowania*, [w:] Gzell S. (red.), *Przestrzeń publiczna jako element krystalizacji zespołów urbanistycznych*, „Urbanistyka. Międzyuczelniane Zeszyty Naukowe" 2005, nr 10.

Akty prawne

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. 2003, nr 164, poz. 1587.

Ustawa o dochodach jednostek samorządu terytorialnego z 13 listopada 2003 r., Dz. U. 2003, nr 203, poz. 1966.

Ustawa o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r., tekst jedn. Dz. U. 2014, poz. 518.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., Dz. U. 2003, nr 80, poz. 717.

Ustawa o podatkach i opłatach lokalnych z 12 stycznia 1991, Dz. U. 1991, nr 9, poz. 31.

Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych z 9 września 2000 r., Dz. U. 2000, nr 86, poz. 959.

Ustawa o podatku od czynności cywilnoprawnych, tekst jedn. Dz. U. 2010, nr 101, poz. 649.

Ustawa o samorządzie gminnym z 8 marca 1990 r., Dz. U. 1990, nr 16, poz. 95.

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r., tekst jedn. Dz. U. 1999, nr 15, poz. 139.

Ustawa o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 6 sierpnia 2010 r., Dz. U. 2010, nr 155, poz. 1043.

Ustawa *Prawo ochrony środowiska* z 27 kwietnia 2001 r., Dz. U. 2001, nr 62, poz. 627.

Wyrok NSA z 29 listopada 2012 (I OSK 1384/11, CBOSA).

Wyrok SN z dnia 21 marca 2003 r.(II CKN 1261/00; LEX nr 78846).

Wyrok WSA w Gdańsku (II/SA/Gd 780/10; LEX nr 786687).

Załącznik

Formularz ankiety

. . . . . .

Pieczęć Urzędu Miasta/Gminy

Instytucjonalne uwarunkowania polityki przestrzennej w Polsce na poziomie lokalnym i jego skutki finansowe

Uzyskane drogą ankietową informacje będą służyły wyłącznie celom naukowo-badawczym.

1.	**Proszę wskazać najważniejsze wady w prawie planowania przestrzennego rzutujące na ograniczenie dochodów gminnych z tytułu prowadzenia polityki przestrzennej** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi – możliwość wybrania więcej niż 1 odpowiedzi)
	a. decyzje o warunkach zabudowy umożliwiające wznoszenie zabudowy na obszarach pozbawionych planu miejscowego
	b. pobór opłaty planistycznej tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości w okresie 5 lat od uchwalenia planu
	c. wysokie koszty wyliczenia opłat adiacenckich
	d. brak możliwości obciążenia właścicieli nieruchomości kosztami budowy zaplanowanej infrastruktury (dróg, mediów)
	e. konieczność wykupu gruntów pod tereny publiczne, na których funkcja została w planie miejscowym zmieniona z rolnej lub leśnej na nierolną lub nieleśną
	f. inne (jakie?) ……

2.	**Proszę wskazać niezbędne zmiany w prawie planowania przestrzennego pozwalające na uzyskiwanie wpływów finansowych do budżetu z tytułu uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego** (proszę wpisać „x" w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi – możliwość wybrania więcej niż 1 odpowiedzi)
	a. bezwarunkowy pobór opłaty planistycznej do 50% wzrostu wartości nieruchomości
	b. nieodpłatne przejęcie do 30% całości gruntów podlegających scaleniu przez gminę
	c. prawo pierwokupu na wszystkich terenach scalonych i podzielonych dla działek przewidzianych w planie miejscowym pod urządzenia celu publicznego
	d. opłata adiacencka z tytułu realizacji infrastruktury technicznej dotyczyłaby wyłącznie kosztów budowy tej infrastruktury
	e. koszty prac scaleniowych i podziału pobierane proporcjonalnie do powierzchni działki
	f. brak możliwości realizacji zabudowy na terenach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego
	g. wprowadzenie podatku katastralnego
	h. inne (jakie?) ……

3.	**Czy koszty odszkodowań z tytułu art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym są dużym obciążeniem dla gminy?** (proszę wpisać „x" w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

4.	**Czy koszty realizacji inwestycji infrastruktury technicznej przewidzianej w planach miejscowych są dużym obciążeniem dla gminy?** (proszę wpisać „x" w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

5.	**Czy koszty odszkodowań z realizacji art. 98 ustawy o gospodarce nieruchomościami są dużym obciążeniem dla gminy?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

6.	**Czy są nakładane opłaty z tytułu renty planistycznej?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. różnie – zależy od sytuacji

7.	**Czy prawo zapewnia skuteczny pobór opłaty z tytułu renty planistycznej?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

8.	**Czy dochody z opłaty planistycznej rekompensują koszty sporządzenia planu?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

9.	**Czy są nakładane opłaty adiacenckie z tytułu scaleń i podziałów?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. różnie – zależy od sytuacji

10.	**Czy opłaty adiacenckie z tytułu scaleń i podziałów są skutecznie pobierane przez gminę?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

11.	**Czy są nakładane opłaty adiacenckie z tytułu budowy infrastruktury technicznej?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. różnie – zależy od sytuacji

12.	**Czy opłaty adiacenckie z tytułu budowy infrastruktury technicznej są skutecznie pobierane przez gminę?** (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

13. Czy prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są istotnym dokumentem dla gminy przy podejmowaniu uchwały o przyjęciu planu? (proszę wpisać „x" w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)	
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

14. Czy ustalenia prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego były uwzględniane w wieloletnim planie finansowym/inwestycyjnym? (proszę wpisać „x" w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)	
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

15. Jeżeli w punkcie 14 zakreślono „b" – proszę podać przyczyny: (proszę wpisać „x" w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi – możliwość wybrania więcej niż 1 odpowiedzi)	
	a. brak obowiązku ustawowego
	b. nieprecyzyjne, zbyt ogólne wyliczenia w prognozach
	c. inne (jakie?) ……

16. Czy prawo planowania przestrzennego w Polsce sprzyja generowaniu dochodów przez gminy z tytułu prowadzenia polityki przestrzennej? (proszę wpisać „x" w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)	
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

17. Czy prawo planowania przestrzennego w Polsce jest dużym zagrożeniem dla stabilności finansowej gminy? (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)	
	a. tak
	b. nie
	c. trudno powiedzieć

18. Głównym beneficjentem systemu planowania przestrzennego są: (proszę wpisać „x” w kratkę umieszczoną po lewej stronie właściwej odpowiedzi)	
	a. mieszkańcy
	b. deweloperzy
	c. gminy
	d. inni? (kto) ……..

METRYCZKA

Wypełnia osoba odpowiadająca na ankietę:

M1. Wiek

	18–25		25–35
	35–45		55–65

M2. Wykształcenie

	podstawowe
	średnie
	wyższe

M3. Staż pracy w samorządzie terytorialnym w latach

	Do 5
	5–10
	10–15
	15–20
	20–25

Spatial policy in Poland

Institutional conditions at the local level and its financial consequences

(Summary)

The presented work, using the achievements of the new institutional economics and economic analysis of law, tries to identify the interdependence between the current planning law and the spatial and financial consequences resulting from its application. An extremely important issue appearing on the pages of this book, and resulting from the applicable legal regulations – it is also a matter of interpretation of the law by the administrative courts whose decisions in the light of the objectives and principles of spatial planning contribute to deepening the chaos of planning and the resulting conflicts.

The author suggests that the spatial order in economic terms is immaterial public good that reduces (optimizes) "operating costs" of a man in space. He classified the financial consequences of the adoption and implementation of local management plans on the basis of the new institutional economics. The author tries to identify the reasons that discourage municipalities from enacting local management plans, and thus from creating the most reliable instruments to maintaining spatial order.

The book is addressed to a wide circle of readers interested in spatial planning, both students of this direction and economists, geographers, urban planners, lawyers, environmentalists and geographers.

Spis tabel

1. Ogólna charakterystyka dóbr (Vincent i Elinor Ostrom) 27
2. Poziomy analizy instytucji 40
3. Charakterystyczne cechy wymiany a poziom kosztów transakcyjnych . . . 64
4. Skutki finansowe uchwalenia i realizacji planu miejscowego pod względem długości okresu egzekucji 132
5. Wielkość wydatków z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych (w mln zł) wraz z opinią gmin na temat zagrożeń wynikających z systemu planowania przestrzennego dla budżetu 142
6. Wielkość i udział poszczególnych kategorii wydatków z tytułu uchwalenia i realizacji planów miejscowych w podziale na prognozowane i zrealizowane w 2012 r. w mln zł (udział w %) 144
7. Wielkość „innych" wydatków (w tym odszkodowań z tytułu art. 36 u.p.z.p.) wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin 145
8. Wielkość wydatków z tytułu budowy infrastruktury wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin 149
9. Wydatki z tytułu odszkodowań wynikających z artykułu 98 u.g.n. wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin 152
10. Dochody z uchwalenia i realizacji planów miejscowych wraz z oceną ich oddziaływania na finanse gmin 154
11. Wielkość i udział poszczególnych kategorii dochodów z tytułu realizacji polityki przestrzennej w podziale na prognozowane i zrealizowane w 2012 r. w mln zł (udział w %) 156
12. Dochody z tytułu opłaty planistycznej w mln zł wraz z ich oceną 158
13. Dochody z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości 160
14. Dochód z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych 161
15. Dochody „inne" z tytułu uchwalenia i realizacji planu miejscowego 162
16. Ocena rozwiązań prawnych generujących dochody z opłaty adiacenckiej z tytułu scaleń i podziałów (% odpowiedzi) 164
17. Ocena rozwiązań prawnych generujących dochody z tytułu opłaty adiacenckiej wynikającej z budowy infrastruktury technicznej. 164

18. Ocena prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako instrumentu wspomagającego proces decyzyjny w planowaniu przestrzennym (% odpowiedzi) 168
19. Najważniejsze wady w prawie planowania przestrzennego rzutujące na ograniczenie dochodów gminnych z tytułu uchwalenia planu miejscowego (% odpowiedzi) 172
20. Propozycje zmian w systemie planowania przestrzennego w celu zwiększenia dochodów (% odpowiedzi) 174
21. Skutki finansowe prawa planowania przestrzennego oraz ich ocena pod względem zagrożenia dla finansów gminnych 176

Od Redakcji

Cezary Brzeziński jest doktorem nauk ekonomicznych, absolwentem geografii i ekonomii oraz podyplomowego studium z zakresu ochrony i kształtowania środowiska na Uniwersytecie Łódzkim.

W 1993 r. rozpoczął pracę w Biurze Planowania Regionalnego w Łodzi przy Centralnym Urzędzie Planowania, a następnie w Rządowym Centrum Studiów Strategicznych. Od 2003 r. jest zatrudniony w Katedrze Gospodarki Regionalnej i Środowiska na Wydziale Ekonomiczno-Socjologicznym UŁ. Członek sieci naukowej PGV (Le réseau universitaire des Pays du Groupe de Vysegrad).

Autor kilkudziesięciu artykułów z zakresu polityki regionalnej i planowania przestrzennego. Jego pasją są podróże, wędrówki po górach, żeglarstwo oraz fotografia.