

Tadeusz Kudłacz*

FINANSOWE ASPEKTY POLITYKI PRZESTRZENNEJ SAMORZĄDÓW TERYTORIALNYCH

Wprowadzenie

Przedmiotem niniejszego opracowania są skutki finansowe polityki przestrzennej samorządów, głównie poziomu gminnego, z wyraźną koncentracją na podstawowym instrumencie polityki, jakim są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Rozważania w tym zakresie dotyczyć będą wąskiej i szerokiej interpretacji wspomnianych skutków finansowych, z rozróżnianiem jednocześnie bezpośrednich następstw w okresie tuż po uchwaleniu planu oraz następstw w przekroju długiego okresu ujmującego zrealizowane zagospodarowanie wynikające z ustaleń planu.

Ocenia się, że aspekty ekonomiczne gospodarowania przestrzenią w nikłym, stopniu są uwzględniane w polityce odpowiednich podmiotów publicznych.¹ Przyczyny i następstwa takiego stanu są jednym z przedmiotów prezentowanych dalej rozważań. Ten kierunek analizy stanowi ważne tło dla rozwinięcia problemu tytułowych „skutków finansowych”.

1. Racjonalność gospodarowania przestrzenią w strukturze celów polityki władz samorządowych

Wzorując się na interpretacji przyjętej w dokumencie *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, wskazać można, że polityka przestrzenna realizuje wizję przestrzennego zagospodarowania i wynikające z niej cele rozwojowe w odniesieniu do danego terytorium,

* Prof. dr hab., Uniwersytet Ekonomiczny w Krakowie.

¹ Zob. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*. Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.

oddziałując na główne elementy zagospodarowania przestrzennego i zapewniając koordynację instrumentów o charakterze sektorowym. Politykę przestrzenną, jak każdą inną politykę problemową, konstytuują trzy podstawowe elementy, tj. podmioty, cele, i instrumenty. Podmiotami polityki są władze publiczne poszczególnych poziomów zarządzania. W swych rozważaniach skoncentrujemy się na polityce przestrzennej gminy, której podmiotem są władze samorządowe, celami zaś – w ujęciu ogólnym – jak najlepsze zagospodarowanie przestrzeni wychodzące naprzeciw bieżącym potrzebom mieszkańców, jak również zabezpieczające potrzeby przyszłych pokoleń. W interpretacji „bieżące i przyszłe potrzeby...” mieszczą się nie tylko aspekty wąsko rozumianej, bieżącej i przyszłej konsumpcji, ale również potrzeby rozwoju danego terytorium, w tym m.in. kształtowanie atrakcyjności lokalizacyjnej. W tym miejscu warto wyjaśnić, że atrakcyjność lokalizacyjna rozumiana jest jako atrakcyjność inwestycyjna oraz atrakcyjność do zamieszkania. Obydwa rodzaje mają ważne znaczenie dla rozwoju danej jednostki terytorialnej. Pierwszy z nich kształtuje atrakcyjność dla biznesu, przede wszystkim w płaszczyźnie kryteriów inwestorów zewnętrznych, a zatem przesądza o skali napływu kapitału zewnętrznego. Drugi natomiast, decydując o jakości życia, kształtuje m.in. procesy migracji, które z kolei stają się ważnym wyznacznikiem miejscowego rynku pracy, w tym rozwoju kapitału intelektualnego oraz kapitału społecznego.

Spośród instrumentów polityki, przedmiotem niniejszej analizy są przede wszystkim plany przestrzenne, ze szczególnym uwzględnieniem instrumentalnej funkcji miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Plany przestrzenne interpretowane będą jako zapisy odpowiedniej polityki zapowiadającej określone interwencje, w tym takie, które wymuszają użycie i zagospodarowanie danej przestrzeni, zgodnie z odpowiednio zdefiniowanymi celami.

Krótkiego wyjaśnienia wymaga jeszcze wielokrotnie używane powyżej „pojęcie zagospodarowania przestrzennego”. Przez zagospodarowanie przestrzenne należy rozumieć sposób rozmieszczenia w przestrzeni danej jednostki terytorialnej podstawowych elementów struktury przestrzennej oraz zachodzące między nimi relacje. Do podstawowych elementów struktury przestrzennej, będących przedmiotem analiz i oddziaływania rozważanej polityki, zalicza się elementy systemu gospodarczego i społecznego, infrastrukturę techniczną, sieć osadniczą, krajobraz przyrodniczy i kulturowy oraz powiązania funkcjonalne.² Zagospodarowanie przestrzenne jest zatem nie tylko prostym

² Por. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.

rozmieszczeniem w danej przestrzeni elementów struktury, ale również ich organizacją przestrzenną, tzn. taką kompozycją różnych rodzajowo elementów, która przesadza o funkcjonalności terytorium z punktu widzenia kryteriów funkcjonowania i rozwoju biznesu i kryteriów jakości do zamieszkania.

Rozwijając przedstawione wyżej stwierdzenie, dotyczące celów polityki przestrzennej wskazać należy, że podstawowymi ich grupami są:

- Racjonalne gospodarowanie przestrzenią.
- Ład przestrzenny, funkcjonalność przestrzeni.
- Zabezpieczanie wartości środowiska przyrodniczego i kulturowego.
- Zabezpieczanie wartości ekonomicznych przestrzeni.

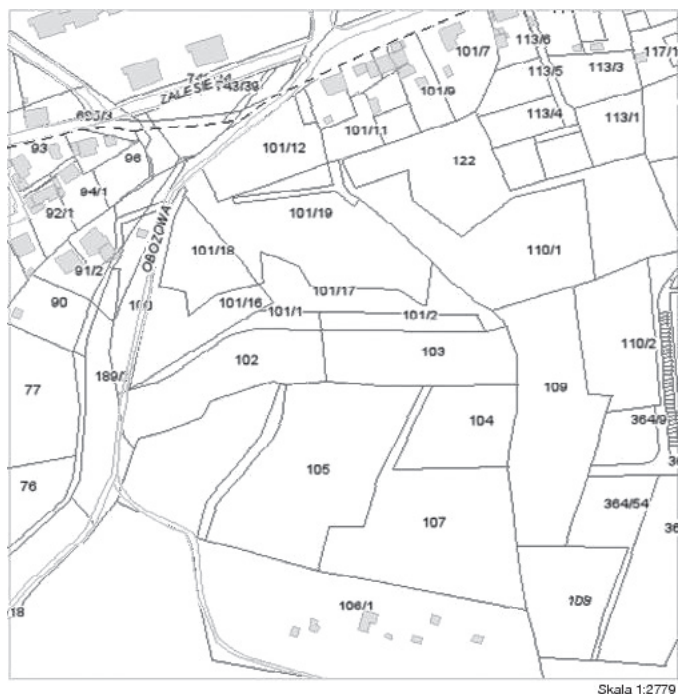
Nietrudno zauważyć, że zaprezentowane cele są jednocześnie kryteriami jakości zagospodarowania danej przestrzeni. Ich układ nie stanowi klasyfikacji wzajemnie rozdzielnej. Poszczególne cele przenikają się nawzajem, a przede wszystkim, zachodzić między nimi mogą dwie przeciwstawne relacje, tj. konfliktu i synergii. Oznacza to, że projektując zagospodarowanie danej przestrzeni nie jest na ogół możliwe wyizolowanie, pełne respektowanie poszczególnych celów. Każdorazowo wymaga to właściwego wyważenia ich rangi, umożliwiającego kompromisowe, z konieczności, rozstrzygnięcia. Podniesiony problem ujawnia zarówno wyzwania stojące przed planistą przestrzennym, jak i jego odpowiedzialność za podejmowane decyzje. Ogólnym wskazaniem metodycznym, mogącym wspierać konkretne rozstrzygnięcia, są kryteria optimum w sensie Pareto. Opierając się na nich, efektem polityki przestrzennej powinno być zagospodarowanie przestrzenne uwzględniające każdy z wymienionych celów w takim zakresie, że dalsza poprawa dowolnego z nich prowadziłaby do pogorszenia stanu realizacji pozostałych.

W świetle podjętego tematu przedmiotem dalszych rozważań jest pierwszy z wymienionych celów, a mianowicie racjonalne gospodarowanie przestrzenią. Jak to już zauważono wcześniej, również i ten cel nawiązuje do każdego z celów pozostałych. W szerokiej potocznej interpretacji można bowiem powiedzieć, że racjonalne jest takie gospodarowanie, które zapewnia równocześnie ład przestrzenny, respektowanie wartości środowiska przyrodniczego, czy też uwzględnianie wartości ekonomicznych przestrzeni. Niemniej jednak racjonalność gospodarowania przestrzenią jako cel polityki przestrzennej ma również swoistą wykładnię, i w tym właśnie kontekście będzie ujmowany.

W ogólnym rozumieniu, racjonalne gospodarowanie oznacza proces, w którym podmiot, dokonując alokacji ograniczonych zasobów, optymalizuje korzyści, jakie z tego czerpie. Zauważając, że przestrzeń jest dobrem rzadkim, interpretacja racjonalności gospodarowania przestrzenią, w węższym ujęciu nawiązuje do zakresu, intensywności oraz

kierunków wykorzystania przestrzeni. Poniżej zostanie to zilustrowane kilkoma wybranymi przykładami skali mikro (jednostka osadnicza lub ich części).

Odnosząc pierwsze z powyżej sygnalizowanych zagadnień (zakres) do obszarów zurbanizowanych, racjonalność gospodarowania oznaczać będzie m.in. projektowanie takich kompozycji zabudowy, w ramach których każda część przestrzeni wraz ze swym zagospodarowaniem pełni z góry założone, użyteczne w skali całej kompozycji, funkcje. Przykładami obrazującymi skrajne rozwiązania są mapy 1 i 2.



Mapa 1. Mapa ewidencyjna fragmentu dzielnicy Kraków Dębiki

Źródło: Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego

Pierwsza z nich ujawnia strukturę działek uniemożliwiającą racjonalne wykorzystanie zaprezentowanej części przestrzeni. Wskazują na to wielkość oraz kształt działek. Druga mapka natomiast pokazuje dobrze zorganizowaną strukturę podziału przestrzeni, w ramach której możliwe jest zaprojektowanie kompozycji urbanistycznej, przypisującej każdemu fragmentowi przestrzeni użyteczne funkcje.

Kolejnym przejawem racjonalności gospodarowania przestrzenią jest intensywność jej wykorzystania. Ograniczmy rozważania tego przejawu racjonalności gospodarowania przestrzenią do wysokości zabudowy,

porównując np. dzielnice „drapaczy chmur” niektórych metropolii z dzielnicami niskiej zabudowy mieszkaniowej (jednorodzinnej) innych miast. O ile poprzednia właściwość (zakres) jest stosunkowo prosta w ocenie, prowadząc do jasnych wniosków, typu: pełne, vesrsus, niepełne wykorzystanie, o tyle intensywność jest zmienną o wyraźnie nieliniowej postaci. Ocena racjonalności rośnie wraz ze wzrostem intensywności wykorzystania przestrzeni do pewnego punktu, powyżej którego zaczyna się stopniowo przyspieszający jej spadek. Dodatkowo jeszcze, wspomniany punkt zwrotny oceny nie ma charakteru uniwersalnego, możliwego do zastosowania w każdych warunkach. Jest on pochodną przyjętego modelu zagospodarowania danej jednostki osadniczej. Parametry takiego modelu po części są wynikiem swobodnego, autorskiego wyboru planistów, po części zaś determinowane są różnymi okolicznościami, jak np. przewidywane zaludnienie w zestawieniu z dostępną, wolną do zabudowy przestrzenią, czy też sąsiedztwo ukształtowanych kompozycji urbanistycznych o rozstrzygniętej już intensywności zabudowy.



Mapa 2. Mapa ewidencyjna fragmentu dzielnicy Kraków Łagiewniki – Borek Fałęcki

Źródło: Miejskowy plan zagospodarowania przestrzennego

Ostatni, z wymienionych przejawów omawianej racjonalności, dotyczy kierunków wykorzystania przestrzeni. Co prawda, w większym stopniu dotyczy to skali regionalnej, aniżeli pojedynczych jednostek

osadniczych. Wiąże się bowiem z różną „przestrzenio-chłonnością” poszczególnych form aktywności społeczno-gospodarczych. Między innymi w strukturze takiej, jak:

- Działalność wytwórcza i wydobywcza (punktowa, liniowa, powierzchniowa): górnictwo, przemysł, rolnictwo.
- Rekreacja.
- Potrzeby komunikacyjne.
- Obszary do zamieszkania.
- Obszary zabezpieczenia prewencyjnego (np. zalewowe).

Można byłoby oczywiście przedstawiać bardziej szczegółową strukturę rodzajową zagospodarowania przestrzeni, zwłaszcza w sytuacji rozważania problemu w skali jednostki osadniczej.

Warto jeszcze zwrócić uwagę na kilka kwestii nawiązujących do rozważanej racjonalności. Po pierwsze, w znacznej części kierunki rozdysponowania przestrzeni są zdeterminowane warunkami naturalnymi, np. zasobami surowcowymi czy też zagrożeniem powodziowym. To samo dotyczyć może uwarunkowań antropogenicznych, wymuszających przykładowo, określone rozwiązania transportowe czy też podpowiadających obszary rekreacyjnego zagospodarowania. Po drugie, w skali jednostki osadniczej, niezwykle ważnym zagadnieniem są proporcje różnych rodzajów zagospodarowania. Przesądzają one o funkcjonalności większej kompozycji urbanistycznej. Te właśnie proporcje muszą być głównym przedmiotem racjonalnego doboru.

2. Determinanty racjonalności gospodarowania przestrzenią w Polsce

Zasadnicze znaczenie w kształtowaniu obecnej racjonalności gospodarowania przestrzenią w Polsce mają trzy ogólne determinanty:

1. Dziedzictwo poprzednich stuleci w zakresie praw własności oraz gospodarowania podziałem działek.
2. Aktualny stan prawnych regulacji gospodarowania przestrzenią.
3. Praktyka gospodarowania przestrzenią.

Następstwem pierwszej determinanty jest obecna sytuacja w zakresie wielkości, kształtu oraz klarowności praw własności działek. Pierwsze dwie właściwości dobrze obrazują przywoływane wcześniej mapy. Ilustrują one (mapa 1) fatalne skutki dużej beztroski polityki państwa w zakresie prawa spadkowego, rzutującego na decyzje podziału działek. W efekcie tego, w wielu dzisiejszych obszarach mniej lub bardziej intensywnych procesów urbanizacji wielkość i kształt działek

w istotny sposób determinują zakres wykorzystywania przestrzeni, a także koszt zagospodarowania terenu. Pierwsza kwestia była już przedmiotem wcześniejszych uwag. Można jedynie wspomnieć, że konsekwencją zastanej „geometrii” podziału przestrzeni jest nadmiernie ekstensywna i chaotyczna zabudowa, prowadząca do trwałego wykluczenia części terenów z użytkowania. Szacuje się, że straty te sięgają przeciętnie 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę.³ Poważnym następstwem jest również bardzo niska – ekonomiczna i społeczna – efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania transportu publicznego. Z badań przeprowadzonych w różnych częściach kraju wynika, że koszty uzbrojenia terenów budowlanych o kształtach działek istotnie odbiegających od foremnych kształtów geometrycznych są znacząco wyższe.⁴ Na podstawie badań zagranicznych autorów i częściowych badań krajowych szacuje się natomiast, że zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe w stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej.⁵

Osobną kwestią, ale ściśle związaną z omawianym problemem, jest stan prawny działek istotnie utrudniający procesy inwestycyjne. Wiąże się to z zarówno z nieuregulowanymi prawami własności działek, jak również z wielością podmiotów własności w jakiejś części przypisanych danej działce. Skutkiem tego są wydłużające się procesy przygotowania projektowanych przedsięwzięć inwestycyjnych.

Kolejnym czynnikiem, odgrywającym ważną rolę w kształtowaniu racjonalności gospodarowania przestrzenią, jest stan prawnych regulacji w zakresie gospodarki przestrzennej. Znaczenie podstawowe odgrywa oczywiście ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z marca 2003 roku.⁶ Nie jest zamiarem niniejszego opracowania całościowa ocena trafności i efektywności zawartych w ustawie regulacji.⁷ Można jedynie dodać, że w opinii autora, w ocenie ogólnej, ograniczającej się do binarnych rozstrzygnięć typu: ustawa dobra, ustawa zła, należy bardziej skłaniać się do drugiej jej właściwości. W tym miejscu zwrócona zostanie uwaga na dwa zagadnienia istotnie wpływające

³ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., s. 161.

⁴ Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego: http://www.finance-wurbanizacji.pl/files/konferencja/dokumenty/wyklad_4.pdf.

⁵ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., s. 161.

⁶ Jednolity tekst ustawy, DzU z 12 czerwca 2012 r., poz. 647.

⁷ Zainteresowanych odesłać można do licznych opracowań Towarzystwa Urbanistów Polskich.

na charakteryzowaną racjonalność. Pierwszą z nich jest dopuszczana przez ustawę dwoistość podstaw prawnych wydawania decyzji lokalizacyjnych. Są nimi⁸:

- miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego,
- decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, przy czym:
 - lokalizację inwestycji celu publicznego ustala się w drodze decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego,
 - sposób zagospodarowania terenu i warunki zabudowy dla innych inwestycji ustala się w drodze decyzji o warunkach zabudowy.

Tabela 1. Pozytywne i negatywne następstwa wynikające z posiadania planu

Następstwa pozytywne	Następstwa negatywne
– Przyspieszenie procedury związanej z uzyskaniem pozwolenia na budowę. – Uniknięcie korupcji i uznaniowości rozstrzygnięć urzędniczych przy wydawaniu decyzji o pozwoleniu na budowę. – Zachęta dla potencjalnych inwestorów. – Moderowanie konfliktów we wczesnej ich fazie i unikanie ich przesunięcia w przyszłość, tj. do fazy realizacji inwestycji. – Podstawa do lepszego gospodarowania finansami w zakresie inwestycji realizowanych przez miasto, czy też w ramach inicjatyw lokalnych. – Kontrolowana urbanizacja. – Ochrona interesu publicznego.	– Konieczność rezygnacji z inwestycji, dla której nie przewidziano lokalizacji na terenie objętym planem.

Źródło: opracowanie własne.

Pierwotną przesłanką dopuszczenia do wydawania decyzji lokalizacyjnych na podstawie innej niż ustalenia planu, było umożliwienie gminom rozwoju inwestycyjnego, w sytuacji, w której nie zdążyły jeszcze przygotować (zaktualizować) planu miejscowego według nowych, regulowanych ustawą przepisów (Ustawa ukazała się w 2003 roku). Dużą rolę w przyjęciu takiego kształtu rozwiązań prawnych odegrało lobby deweloperskie, gdyż ścieżka decyzji administracyjnych otwiera możliwość prowadzenia nie do końca transparentnej „gry interesów”

⁸ Zob. ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym; jednolity tekst ustawy, DzU z 12 czerwca 2012, poz. 647, art. 4.

między gminą i podmiotami zainteresowanymi zagospodarowaniem danej przestrzeni. Trzeba jednak zauważyć, że wydawanie decyzji na podstawie warunków zabudowy (decyzji lokalizacyjnej) traktowane miało być jako rozwiązanie pomocnicze i „awaryjne”, stosowane w wyjątkowych sytuacjach. Wzorowano się w tym względzie na standardach stosowanych w krajach o wysokiej kulturze planistycznej. Rzeczywistość pokazała jednak znacząco inne oblicze. Z szacunków przeprowadzonych pod koniec poprzedniej dekady wynika, że procedura warunków zabudowy zamiast być narzędziem wykorzystywanym tylko w wyjątkowych przypadkach, była podstawą wydawania ponad połowy pozwoleń na zabudowę w Polsce.⁹ Obserwacja praktyki dowodzi, że skutkowało to dalszym wzrostem chaosu zabudowy, nieracjonalnej gospodarki przestrzenią oraz wzrostem kosztów zagospodarowania urbanizowanych terenów. W konfrontacji pozytywnych i negatywnych następstw decyzji wydawanych na podstawie dwóch wskazanych wyżej instrumentów wyraźnie zauważalna jest asymetria na rzecz pozytywów instrumentu planistycznego. Ilustrują to zestawienia ujęte w tabelach 1 i 2.

Tabela 2. Pozytywne i negatywne następstwa wynikające z braku planu miejscowego

Następstwa pozytywne	Następstwa negatywne
– Możliwość pozyskania atrakcyjnego inwestora, który pojawił się nagle; nie ma planu, który by go ograniczał, więc może się starać o pozwolenie na budowę. – Możliwość korzystania z zasady dobrego sąsiedztwa (w sumie korzystnej dla inwestora). – Pozostawienie pewnej dowolności zagospodarowania. – „Spontaniczność” inwestowania.	– Zniechęcanie potencjalnych inwestorów zagranicznych oraz atrakcyjnych inwestorów krajowych. – Powstawanie mechanizmów korupcyjnych. – Powstawanie wadliwego zagospodarowania, które odstrasza wysokiej jakości inwestycje, przyciąga zaś inwestycje tanie. – Powstawanie chaosu przestrzennego i obniżenie jakości przestrzeni. – Wymuszanie decyzji lokalizacyjnych, by budować wedle uznania inwestora. – Sprzyjanie spekulacjom gruntami.

Źródło: opracowanie własne.

Drugą słabością ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu, na którą warto zwrócić uwagę w kontekście podjętego tematu, jest słabe wyartykułowanie konieczności prowadzenia przez gminę równoległych, do

⁹ *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., s. 165.

sporządzanego projektu planu, prognoz skutków finansowych według bardziej wystandaryzowanych schematów, ukazujących praktyczną ich użyteczność. W obecnej praktyce prognozy takie są marginalizowane i traktowane raczej jako mało przydatne obciążenie proceduralne.

Obok ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, o racjonalności gospodarowania przestrzenią decyduje również ustawa prawo budowlane¹⁰. Ustawa ta przesądza przede wszystkim o procedurach procesu inwestycyjnego, w tym szczególnie etapu przygotowania projektowego. Regulacja prawna w zakresie kształtowania procesów inwestycyjnych jest znacznie mniej krytykowana od poprzednio omawianej. Jej słabością jest niewątpliwie koncentrowanie się prawie wyłącznie na regulowaniu strony inżynierskiej inwestycji i pomijaniu aspektów ekonomicznych.

Wydaje się ona być dobrą egzemplifikacją dominujących do końca poprzedniej dekady w polskich koncepcjach gospodarowania przestrzenią w mikroskalach, aspektów urbanistycznych i przestrzegania parametrów technicznych, z jednoczesnym ignorowaniem względów ekonomicznych.

1. Finansowe skutki planowania przestrzennego w różnych układach strukturalnych

Nawiązując do wcześniejszych wyjaśnień zauważyć należy, że planowanie jest sformalizowanym obrazem polityki. Te dwa rodzaje przejawów procesów regulacji stanowią zatem integralną całość. Dotyczy to w szczególności polityki przestrzennej, gdzie plan jest wymuszany przepisami prawa, instrumentem gospodarowania przestrzenią. Zatyłowane wyżej rozważania o „...skutkach planowania...” są więc tożsame z analizowaniem „...skutków polityki...”.

Skutki finansowe planowania przestrzennego rozważać można w różnej konfiguracji strukturalnej. Poniżej brane będą pod uwagę trzy przekroje:

1. W interpretacji wąskiej i interpretacji szerokiej,
2. W układzie chronologii procesu zagospodarowania danego terenu,
3. W krótkiej i długiej perspektywie.

Wąska i szeroka interpretacja nawiązują do regulowanych przepisami prawa wskazań dotyczących obowiązkowej do sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania

¹⁰ DzU 1994, nr 89, poz. 414, późniejszymi zmianami.

przestrzennego.¹¹ W myśl cytowanego rozporządzenia prognoza skutków finansowych powinna zawierać¹²:

- 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,
- prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,
- wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Z powyższego wynika, że ustawodawca zobowiązuje się do tworzenia projekcji finansowych planowania przestrzennego wyłącznie w powiązaniu z kondycją budżetu gminy. W całości mogą być zatem pominięte skutki finansowe dla innych podmiotów, w tym osób fizycznych. Wąska interpretacja ogranicza się zatem do ujmowania wpływu decyzji zawartych w planie miejscowym na budżet gminy. Interpretacja szeroka uwzględnia natomiast całościowe skutki finansowe, bez względu na rodzaj podmiotu dotkniętego pozytywnymi lub negatywnymi następstwami.

W tabelach 3 i 4 zestawiono implikacje finansowe planowania przestrzennego dla dochodów i wydatków budżetu gminy. Jak można zauważyć, skutki te rozważać można w trzech fazach chronologicznych (pierwsze kolumny tabeli 3 i 4). Pierwsza wiąże się z samym faktem uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W odniesieniu do możliwych dochodów przybiera postać opłaty planistycznej, w przypadku kosztów zaś wiąże się z wydatkami rekompensującymi negatywne skutki wywołane uchwałą o nowym lub zmienionym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Kwestie związane z tą fazą będą przedmiotem bardziej szczegółowych rozważań w końcowej części opracowania.

¹¹ Podstawą prawną jej sporządzenia jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU nr 80 z 2003 r., poz. 717) oraz przepisy wykonawcze (Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU z 2003 r., nr 164, poz. 1587).

¹² Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia, 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU z 2003 r., nr 164, poz. 1587, par.11.

Tabela 3. Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (dochody budżetu gminy)

Faza	Rodzaj dochodu	Źródło dochodu
I	Opłata planistyczna	Ponosi właściciel (użytkownik wieczysty), który zbywa nieruchomość w okresie 5 lat od uchwalenia planu. Maksymalnie 30% od wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany planu.
II	Opłaty adiacenckie z tytułu:	1. Podziału nieruchomości – ponosi właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości objętej podziałem. Ustala wójt (burmistrz, prezydent); maksymalnie 30% wzrostu wartości nieruchomości. 2. Scalenia i podziału nieruchomości – ponosi właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości objętej scaleniem i podziałem. Ustala rada gminy w drodze uchwały. Maksymalnie 50% wzrostu wartości nieruchomości. 3. Uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, urządzenia lub modernizacji drogi – ponosi właściciel nieruchomości. Ustalana przez radę gminy w drodze uchwały. Maksymalnie 50% wzrostu wartości nieruchomości).
III	Dochód z podatku od nieruchomości	1. Zmiana podatku od gruntu w zależności od sposobu użytkowania. 2. Podatek od budynków i budowli wybudowanych na terenach objętych planem.
	Dochód z podatku od osób fizycznych i prawnych	1. Udział w podatku PIT (39,34%). 2. Udział w podatku CIT (6,71%).
	Dochód związany z obrotem nieruchomościami	Podatek od czynności cywilnoprawnych (2% wartości nieruchomości).
	Sprzedaż gruntów stanowiących własność gminy	Dochód ze sprzedaży gruntów.

Źródło: opracowanie własne wzorowane na: Miejska Pracownia Planowania Przestrzennego Strategii Rozwoju w Warszawie; <http://www.pracownia-warszawy.pl/2-4a-a103258766d.html>

Druga faza wiąże się z procesem realizacji przedsięwzięć dopuszczanych ustaleniami planu miejscowego. Źródłem dochodów jest partycypowanie gminy we wzroście wartości nieruchomości wynikającym z przeprowadzonych przez gminę scaleń i (lub) podziału nieruchomości, a także będącym następstwem inżynierskiego uzbrojenia terenu. Kosztami są natomiast obciążenia finansowe związane z wykupieniem nieruchomości, budową infrastruktury technicznej oraz związane z obsługą procesu inwestycyjnego. Faza trzecia dotyczy dochodów i kosztów

wynikających z zaistniałego już zagospodarowania danej przestrzeni. Dochody wynikają głównie z podatków, koszty zaś z nakładów na eksploatację i remonty mienia komunalnego.

Tabela 4. Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wydatki budżetu gminy)

Faza	Rodzaj wydatków	Tytuł obciążenia
I	Obciążenia finansowe za negatywne skutki wywołane uchwałą o nowym lub zmienionym miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Nastąpił spadek wartości nieruchomości wywołany:	- Korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Właściciel lub użytkownik wieczysty może żądać od gminy: – odszkodowania, – wykupienia nieruchomości lub jej części, – zamiany nieruchomości na inną. - Następuje spadek wartości nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość (do 5 lat) i nie skorzystał z praw wymienionych w powyższym punkcie. Może wówczas żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.
II	Obciążenia finansowe związane z wykupieniem nieruchomości	Gmina realizując zadania własne musi przejąć (wykupić) nieruchomości przeznaczone m.in. pod: – drogi, – inne lokalne cele publiczne.
	Obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury technicznej	Do zadań gminy należy budowa: – dróg, – sieci kanalizacyjnej, – sieci deszczowej, – sieci wodociągowej.
	Obciążenia finansowe związane z obsługą procesu inwestycyjnego	Gmina ponosi koszty: – opracowania projektów wykonawczych, – wykonania wycen dla ustalenia różnych rekompensat i nabycia nieruchomości.
III	Obciążenia finansowe związane z eksploatacją, w tym remontami dróg i rządzeń komunalnych	Gmina ponosi koszty związane z utrzymaniem i remontami: – dróg, – sieci kanalizacyjnej, – sieci deszczowej, – sieci wodociągowej.

Źródło: opracowanie własne wzorowane na: Miejska Pracownia Planowania Przestrzennego i Strategii Rozwoju w Warszawie; <http://www.pracownia-warszawy.pl/2-4a-a103258766d.html>

Podkreślenia wymaga fakt, że ujęte w tabelach 3 i 4 pozycje dochodów i kosztów wynikających z polityki przestrzennej jednostki samorządu

terytorialnego ograniczają się do ujmowania związków z budżetem gminy. Ogólnie rozumiana racjonalność gospodarowania podpowiada, że całkowite finansowe implikacje polityki przestrzennej są znacznie szersze. Dotyczą bowiem innych, poza gminą, podmiotów, w tym zwłaszcza sektora przedsiębiorstw i osób fizycznych. Ten aspekt nie jest jednak przedmiotem analizy niniejszego opracowania.

Scharakteryzowane wyżej etapy formowania się następstw finansowych polityki przestrzennej ująć także można w perspektywie wpływu krótko- i długoterminowego. Najkrótszym niewątpliwie okresem, związanym w zasadzie z jednorazowymi dochodami i wydatkami, cechuje się etap pierwszy. Następstwa finansowe wynikają wprost z decyzji zawartych w uchwalonym planie miejscowym i pojawić się mogą tuż po jego uchwaleniu.

Dłuższą i trudną do jednoznacznego zdefiniowania perspektywą czasową jest faza druga. Zależy bowiem od czasu rozpoczęcia i zakończenia odpowiednich postępowań (np. scalanie, podział) oraz procesów inwestycyjnych. Należy wyraźnie podkreślić, że główną funkcją planów przestrzennych powinny być projekcje dotyczące rozdysponowania przestrzeni pod różne kierunki aktywności społeczno-gospodarczej i osiedleńczej oraz określenie warunków ich realizacji. Nie jest natomiast zadaniem planów przestrzennych definiowanie terminów realizacji. To należeć powinno do społeczno-gospodarczych planów operacyjnych, wynikających ze strategii rozwoju danej jednostki terytorialnej. To też sprawia, że perspektywa czasowa następstw finansowych charakteryzowanej fazy nie wynika wprost z planów przestrzennych. Następstwa te zaistnieją wówczas, gdy pojawi się szansa podjęcia zagospodarowania danego terenu zgodnego z ustaleniami planu.

Najbardziej odległą perspektywą czasową jest faza trzecia. Wyróżniają ją dodatkowo ciągłe lub okresowo odnawialne skutki finansowe. O ile w fazach poprzednich możliwa jest jedynie hipotetyczna ocena *ex ante* racjonalności zagospodarowania danej przestrzeni o tyle faza trzecia, stwarzając możliwość ocen *ex post*, staje się podstawą ostatecznych sądów uogólniających.

2. Krytyczne uwagi dotyczące rozwiązań w zakresie opłaty planistycznej

Opłata planistyczna, zwana również rentą planistyczną, w ogólnym ujęciu zasadza się na idei efektów zewnętrznych. W wyniku aktywności jednego podmiotu (gminy, która uchwała miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego) powstają korzyści u podmiotów trzecich

w postaci wzrostu wartości ich nieruchomości. Poprzez opłatę planistyczną gmina zamierza zinternalizować część tych korzyści¹³.

Istniejące obecnie rozwiązania prawne mówią, że gmina w treści miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa swój procentowy udział we wzroście wartości nieruchomości powodowanej decyzjami ujętymi w planie¹⁴. Udział ten waha się w granicach 0–30%. Obok zapisu w planie, istnieją dwa dodatkowe warunki żądania przez gminę charakteryzowanej opłaty. Są nimi, po pierwsze sprzedaż nieruchomości, i po drugie, okres pięciu lat od momentu uchwalenia planu. Warunki te oznaczają, że ujmowanie omawianego wpływu do budżetu gminy w prognozie skutków finansowych może przyjmować jedynie formę mniej lub bardziej przybliżonego szacunku.

Wyznaczanie wzrostu wartości nieruchomości jest procesem dosyć złożonym i kosztownym.¹⁵ Polega na wyliczaniu przez rzeczoznawcę majątkowego różnicy między wartością nieruchomości uwzględniającej jej przeznaczenie przed uchwaleniem planu miejscowego (przed jego zmianą) oraz jej wartości po uchwaleniu planu miejscowego (po jego zmianie). Rzetelne i obiektywne określenie różnicy nie jest łatwe (pojawia się m.in. problem eliminowania innych niż plan, czynników wpływu).

Przedstawione wyżej problemy sprawiają, że gminy często rezygnują z pobierania opłaty planistycznej. Wynika to z kosztowności całego postępowania roszczeniowego, a także z relatywnie niskiej i sukcesywnie spadającej wysokości opłaty wpływającej do budżetu. To ostatnie determinowane jest możliwościami spekulacji prowadzącymi do przejmowania wzrostu wartości nieruchomości przez podmioty zajmujące się ich obrotem. Ilustruje to rysunek 1.

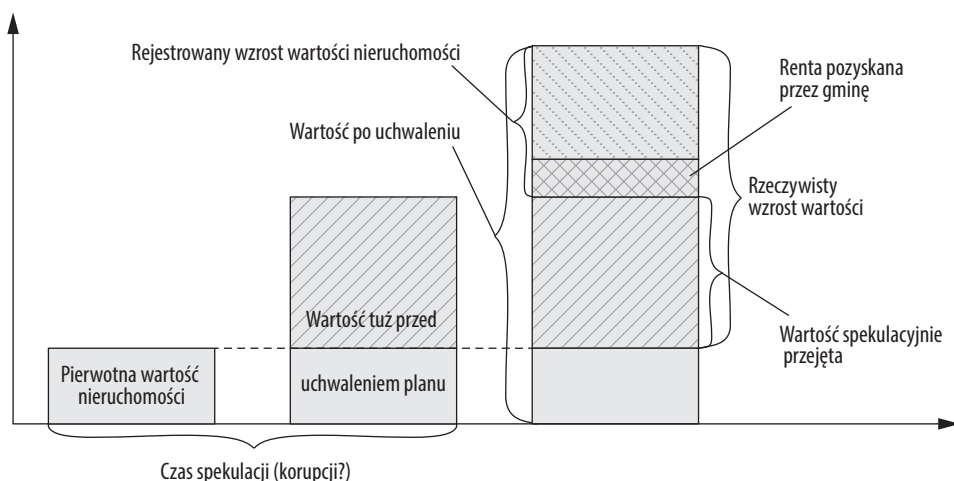
Podniesiony problem determinowany jest istniejącymi w Polsce rozwiązaniami w zakresie gospodarowania nieruchomościami gruntowymi. Nie przyjęło się rozwiązanie praktykowane w wielu krajach, że gmina zamierzając istotnie zmieniać zagospodarowanie danego terenu, najpierw dokonuje jego wykupu, stając się podmiotem własności, co umożliwia szybki podział działek – jeżeli jest taka potrzeba – z uwzględnieniem obszarów wydzielonych pod wspólne dla tego terenu urządzenia (np. drogi). Następnie dokonywane jest pełne zagospodarowanie infrastrukturalne terenu, zgodnie z finalnym jego przeznaczeniem

¹³ Warto zauważyć, że efekty zewnętrzne prawie zawsze prowadzą do kształtowania się stanów nieefektywnych w sensie Pareto.

¹⁴ Art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, *op. cit.*

¹⁵ Regulacje to rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (DzU 2005, nr 196, poz. 1628 z późn. zm.).

i oczywiście przygotowanym wcześniej planem przestrzennym. Realizacja tego etapu otwiera dopiero możliwości komercyjnego obrotu nieruchomościami. Gmina odsprzedając, na warunkach przez siebie ustalanych, poszczególne działki, staje się pełnym beneficjentem wzrostu wartości nieruchomości. Przejęcie przez gminę tego wzrostu z nadwyżką na ogół pokrywa koszty urządzenia terenu, stając się również źródłem dochodu netto budżetu gminy (po odliczeniu kosztów infrastruktury). Oczywiście model taki ma zastosowanie w odniesieniu do obszarów jeszcze niezurbanizowanych.



Rysunek 1. Formowanie się wzrostu wartości nieruchomości i wynikająca z tego wysokość renty planistycznej

Źródło: opracowanie własne

Obok niewątpliwie korzystnych dla gminy rozwiązań finansowych, ma jeszcze inny ważny walor, a mianowicie, pod pełną, w zasadzie kontrolą, pozostaje tzw. proces „rozlewania się miast” (spill over). Inicjatywa rozwoju urbanizacyjnego w ujęciu przestrzennym należy bowiem do władzy samorządowej.

Na rysunku 1 starano się zilustrować mankamenty modelu stosowanego w Polsce. W ogólnym ujęciu, eksponowany problem sprowadza się do tego, że z dużym wyprzedzeniem, przed uchwaleniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pojawiają się impulsy do wzmożonego obrotu nieruchomościami gruntowymi, w obszarach o spodziewanych, korzystnych rozwiązaniach dla zagospodarowania zgodnego z danymi kierunkami aktywności. Inaczej ujmując, efekt zawartych w planie miejscowym decyzji mogących wpływać na wzrost wartości nieruchomości jest antycypacyjnie „konsumowany” znacznie wcześniej. Już

przed okresem uchwalenia planu następuje, regulowany grą rynkową, wzrost wartości nieruchomości, w którym to wzroście gmina nie może jeszcze partycypować.

Bibliografia

- Finansowe skutki polskiego systemu planowania przestrzennego: http://www.finance-wurbanizacji.pl/files/konferencja/dokumenty/wyklad_4.pdf.
- Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Monitor Polski z 27 kwietnia 2012 r., poz. 252.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU z 2003 r., nr 164, poz. 1587
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego, DzU 2005, nr 196, poz.1628 z późn. zm.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU z 12 czerwca 2012, poz. 647 (jednolity tekst ustawy)
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU nr 80 z 2003 r., poz. 717

FINANCIAL ASPECTS OF SPATIAL POLICY OF LOCAL AND REGIONAL SELF-GOVERNMENTS

Abstract

The financial results of spatial policy is the main subject of this article. Considerations are concentrated on the basic instruments of spatial policy which are local spatial planning. The above stated issue of financial results is presented in three perspectives:

1. in a narrow and broad interpretation,
2. in a chronological order of the spatial development process,
3. in a short and long time perspective.

In the article attention is also drawn to somewhat broader effects of spatial policy, namely rationality of the spatial development processes, and its contemporary determinants in Poland. Some conclusions are given at the end of this paper.