

Ryszard GROBELNY*

**EKONOMICZNE PRZYCZYNY
WSTRZYMANIA PRAC NAD PLANAMI
ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO
(PRZYPADEK POZNAŃ)**

**ECONOMIC REASONS FOR THE CESSATION
OF WORK ON SPATIAL DEVELOPMENT PLANS
(THE CASE OF POZNAŃ)**

Nr DOI: 10.25167/sm2017.028.09 s. 149-165

ABSTRAKT: Zapewnienie ładu przestrzennego jest jednym z najważniejszych zadań gmin. Podstawowym instrumentem gospodarki przestrzennej, a zatem i zapewnienia ładu przestrzennego, jest planowanie przestrzenne. Szczególną rolę w tym zakresie odgrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Niestety proces ich uchwalania przebiega zbyt wolno, o czym świadczy niewielkie pokrycie powierzchni kraju planami miejscowymi (28,6%). Jedną z możliwych przyczyn niewielkiego zainteresowania gmin uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP) jest nadmierne obciążenie budżetów gminnych wydatkami wywołanymi ich przyjmowaniem przy stosunkowo niewielkich dochodach, jakie one generują. W opracowaniu przeanalizowano sytuację ekonomiczną, jaką wywołało uchwalenie MPZP w sektorze finansów gminnych (znaczący deficyt), a także wpływ na tę sytuację poszczególnych wydatków i dochodów związanych z przyjęciem planów. Szczegółowej ocenie poddano także MPZP w Poznaniu, od których uchwalenia odstąpiono z przyczyn ekonomicznych. Brak instrumentów finansowych zapewniających równowagę ekonomiczną w procesie planowania przestrzennego jest jedną z przyczyn wstrzymania prac planistycznych i tym samym braku ładu przestrzennego w polskich gminach.

SŁOWA KLUCZOWE: ład przestrzenny, planowanie przestrzenne, miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, instrumenty ekonomiczno-finansowe gospodarki przestrzennej

ABSTRACT: Ensuring spatial order is one of the most important tasks of communes. The basic instrument of spatial management, and hence also of ensuring spatial order, is physical planning. A special role in this area is played by local spatial development plans. Unfortunately, the process of their preparation is too slow, as evidenced by the low coverage of Poland by local plans (28.6%). One of the possible reasons for the little interest on the part of communes in preparing local spatial

* Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych, e-mail: rysgro@amu.edu.pl

development plans is the excessive burdening of their budgets with expenses involved in this task, while the incomes they generate are relatively low. In the paper new, an analysis is made of the economic situation caused in the sector of commune finances by the passing of local spatial development plans (a considerable deficit), and the effect of individual expenses and incomes associated with the adoption of plans for this situation. A detailed assessment is also made of four local spatial development plans in Poznań, abandoned for economic reasons. The lack of financial instruments ensuring an economic equilibrium in the physical planning process is one of the reasons behind the cessation of planning work, and hence also behind the absence of spatial order in communes all over Poland.

KEY WORDS: spatial order, physical planning, local spatial development plans, economic-financial instruments of spatial management

Wprowadzenie

Sprawy ładu przestrzennego wymienione są jako pierwsze zadanie własne gminy (art. 7 ust. 1 p. 1 ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym). Choć nie ma podstaw, by uważać, że są one zadaniem najważniejszym, bo ustawa w żaden sposób nie hierarchizuje zadań gminy, to jednak jest to symptomatyczne. Widać, że tworząc ustawę, jej autorzy w pierwszej kolejności zwrócili uwagę na problematykę przestrzenną. Dzieje się tak z kilku powodów. Najistotniejszym z nich jest fakt, iż w zasadzie wszystkie działania gminy i jej mieszkańców mają swój aspekt przestrzenny i często uzależnione są od organizacji przestrzeni. Z tego powodu prawidłowa jej organizacja jest jednym z najważniejszych warunków rozwoju społecznego i gospodarczego, a w efekcie także poprawy jakości życia (Grobelny 1996).

Aspekty przestrzenne podejmowanych działań mają dwojakiego rodzaju charakter – z jednej strony są umiejscowione w określonym miejscu (gospodarowanie w przestrzeni), a z drugiej to miejsce kształtują (gospodarowanie przestrzenią). Oba te aspekty składają się na gospodarkę przestrzenną we współczesnym rozumieniu. Określone struktury (działania) tworzy się (podejmuje) po to, by pełniły określone funkcje, ale też dobre wypełnianie określonych funkcji wymaga wykształcenia (podjęcia) określonych struktur (działań). Można zatem przyjąć, iż gospodarka przestrzenna jest jednocześnie gospodarowaniem przestrzenią i gospodarowaniem w przestrzeni, a zatem tworzeniem przestrzennych struktur wypełniających określone funkcje (Chojnicki 1992, Parzysek 2007).

Świadome gospodarowanie przestrzenią wymaga podejmowania licznych działań i zastosowania szeregu instrumentów. Najistotniejszym z nich jest planowanie przestrzenne. Prawnie zostało ono zdefiniowane w ustawie z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i obejmuje na terenie gminy system złożony ze: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (MPZP), decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicz-

nego oraz decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu¹. Nie wnikając w tym miejscu w różnice definicje planowania przestrzennego, można przyjąć, że planowanie przestrzenne dziś, w obowiązujących warunkach ustrojowych, jest identyfikowane z procesem opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, które są koncepcjami zagospodarowania przestrzennego obszaru (Domański 1989, 2002). Taki punkt widzenia prowadzi do pojmowania planowania przestrzennego jako działań przygotowujących koncepcje zagospodarowania przestrzennego (Parysek 2007).

Współczesna gospodarka przestrzenna jest działalnością świadomą, realizowaną przez społeczność lokalną, winna zatem dążyć do realizacji celów wyznaczanych przez tę społeczność. W literaturze, zwłaszcza polskiej, przyjmuje się, iż podstawowym celem gospodarki przestrzennej jest zapewnienie ładu przestrzennego (Parysek 2007). Potwierdza to ustawodawca, określając, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: „wymagania ładu przestrzennego, w tym urbanistyki i architektury” (art. 1 ust. 2 p. 1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), definiując ład przestrzenny jako: „takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne (art. 2 p. 1 tejże ustawy). I choć na gruncie literatury przedmiotu pojęcie ładu przestrzennego jest stosunkowo jasne i zdefiniowane zostało o wiele wcześniej (Chojnicki 1990, 1992, Parysek 1998, 2003, Mierzejewska 2003, 2009), to definicja przyjęta w ustawie ma charakter nieostry i stwarza olbrzymie problemy interpretacyjne w jej stosowaniu przez podmioty gospodarki przestrzennej i przez instytucje nadzorujące, w tym sądy administracyjne. Co więcej, traktują one tę sferę wysoce subiektywnie, na co pozwalają nieprecyzyjne przepisy (Buczek 2011). Nie zmienia to faktu, iż dążenie do zapewnienia ładu przestrzennego jest nadrzędnym celem gospodarki przestrzennej, a zatem i planowania przestrzennego. Z drugiej zaś strony można przyjąć, że planowanie przestrzenne jest podstawowym instrumentem zapewnienia ładu przestrzennego.

W definicji ładu przestrzennego pojawiają się pojęcia harmonii, uporządkowania, zatem ich przeciwieństwem będą chaos, brak porządku, jak również brak uwzględnienia różnego typu relacji. Taka sytuacja niewątpliwie musi wywoływać różnego typu konflikty, w tym także konflikty o charakterze przestrzennym.

¹ Może budzić istotne wątpliwości zaliczenie decyzji lokalizacji inwestycji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu do systemu planowania przestrzennego, gdyż planowanie zakłada świadomą działalność kształtującą przestrzeń (działalność władczą – konstytutywną), co w przypadku wymienionych decyzji jest wątpliwe (w praktyce jedynym kryterium ich podjęcia jest zgodność z normami prawnymi, a nie z wolą wydającego). Nie jest to jednak przedmiotem niniejszej analizy.

Nawiązując do ogólnej definicji konfliktu (Białyszewski 1983), można uznać, iż konflikt przestrzenny pojawia się wówczas, gdy jedna ze stron chce utrzymać określoną funkcję danego terytorium (miejsca), natomiast druga dąży do jej zmiany, bądź gdy obydwie strony dążą do zmiany określonego stanu (funkcji), ale cele lub sposoby zmiany są różne. Do konfliktu przestrzennego najczęściej dochodzi między grupami ludzi lub między grupą a podmiotami gospodarczymi z udziałem instytucji państwowych (publicznych) oraz stowarzyszeń (Dutkowski 1995). Źródłem tych konfliktów jest obiektywna niezgodność interesów, wartości i przekonań w sferze korzystania z przestrzeni. Zatem konflikty mogą mieć różny charakter, w tym także ekonomiczny. Dzieje się tak, gdy wyrażane interesy mają charakter ekonomiczny – wówczas gdy choć jedna ze stron dąży do poprawy swojego statusu ekonomicznego, do wykorzystania przestrzeni w sposób, który umożliwia wzrost korzyści ekonomicznych (finansowych) z danego miejsca. Podstawowym podmiotem, który czerpie korzyści ekonomiczne z przestrzeni (miejsca), jest właściciel. Zatem konflikty przestrzenne o charakterze ekonomicznym najczęściej występują z udziałem właściciela – są konfliktami między właścicielem a innymi podmiotami mającymi interes w wykorzystaniu danej przestrzeni (właściciele nieruchomości sąsiednich, społeczność lokalna, organy publiczne itp.). Współcześnie, w warunkach gospodarki rynkowej, ten rodzaj konfliktów jest jednym z dominujących w gospodarce przestrzennej.

Skoro konflikty przestrzenne są naturalnym zjawiskiem występującym w gospodarce przestrzennej, to planowanie przestrzenne winno być najistotniejszym instrumentem (mechanizmem) rozwiązywania tych konfliktów. Plan przestrzenny dąży bowiem do zapewnienia ładu przestrzennego, czyli harmonii i uporządkowania, co w naturalny sposób minimalizuje konflikty. Biorąc pod uwagę konflikty przestrzenne o charakterze ekonomicznym, planowanie przestrzenne winno zapewniać ład ekonomiczny – pewnego typu równowagę ekonomiczną. Stosując do opisu tej równowagi pojęcia z zakresu teorii gier, można przyjąć, iż równowaga ta jest zapewniona, gdy wszystkie strony konfliktu uzyskują korzyść ekonomiczną lub gdy część stron konfliktu uzyskuje korzyść ekonomiczną, a pozostałe stratę, którą akceptują (np. gdyż uzyskują rekompensujące tę stratę korzyści w innych dziedzinach). Równowaga nie zostaje zachowana, gdy wszystkie strony konfliktu lub ich część ponoszą straty, których nie akceptują. Ponieważ proces planowania przestrzennego zakłada pozycję dominującą organów planistycznych, które przynajmniej teoretycznie mogą narzucić swoją wolę w procesie planowania, to brak równowagi w wyniku strat, których podmiot uchwalający plan nie akceptuje, może doprowadzić do wstrzymania procesów planistycznych, a tym samym uniemożliwić wprowadzenie zasad ładu przestrzennego i utrzymywać istnienie konfliktów przestrzennych.

Kontekst krajowy

Mimo iż planowanie przestrzenne jest podstawowym instrumentem gospodarki przestrzennej, nie jest ono stosowane w wystarczającym zakresie. Co prawda w 2013 r. 92,3% gmin posiadało plany zagospodarowania przestrzennego, jednak obejmują one zaledwie 28,6% powierzchni kraju. Co gorsza, począwszy od 2008 r., spada powierzchnia uchwalanych co roku MPZP. W ostatnich latach następuje zatem stagnacja i wyhamowanie prac planistycznych na stosunkowo niskim poziomie (Śleszyński *et al.* 2015).

Przyczyn tego faktu zapewne jest wiele. Bardzo prawdopodobne jest, że w pierwszej kolejności uchwalono plany na tych obszarach, gdzie było to stosunkowo proste lub gdzie potrzeba była silniej artykułowana (presja inwestycyjna). Nie zmienia to faktu, iż spowolnienie prac planistycznych nie jest informacją pozytywną, a utrzymanie tempa osiągniętego w ostatnich latach nie rokuje znaczącego zwiększenia stopnia pokrycia powierzchni kraju planami przestrzennymi i wyeliminowania negatywnie ocenianych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym kontekście poszukiwanie przyczyn spowolnienia prac planistycznych staje się szczególnie ważne, a ich eliminacja może się stać jednym z warunków zwiększenia liczby planów, a tym samym realizacji ładu przestrzennego na terenie kraju.

Obok takich przyczyn nieuchwalania planów zagospodarowania przestrzennego jak: brak potrzeby (potrzeba nieświadomiona), praco- i czasochłonność procedury, konflikty społeczne, koszty sporządzenia planu, istotną przyczyną mogą być nadmierne (nieakceptowalne) koszty wprowadzenia planu w życie. Świadczyć może o tym porównanie przewidywanych ekonomicznych efektów uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego (tab. 1).

Tabela 1

Dochody i wydatki będące skutkami uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego

Wyszczególnienie	Jednostka	2012 r.	2013 r.	Zmiana
Prognozowane dochody	mln zł	34 747	34 854	107
Prognozowane wydatki	mln zł	66 257	66 799	542
Saldo	mln zł	-31 510	-31 945	-435
Zrealizowane dochody	mln zł	6 460	6 610	150
Zrealizowane wydatki	mln zł	9 906	10 103	197
Saldo	mln zł	-3 446	-3 493	-47
Prognozowane dochody	zł/ha	3 974	3 894	-80
Prognozowane wydatki	zł/ha	7 577	7 463	-115
Saldo	zł/ha	-3 604	-3 569	35

Źródło: opracowanie własne.

W uchwalonych planach zagospodarowania przestrzennego w skali kraju występuje głęboka nierównowaga prognozowanych dochodów i wydatków będących skutkami ich uchwalenia. Przewiduje się saldo ujemne na poziomie 32 mld zł. Takie saldo jest zagrożeniem dla systemu finansowego gmin, gdyż stanowi aż 22% ich rocznych budżetów, a co być może ważniejsze – aż 125% rocznych wydatków na rozwój². W praktyce zrealizowanie tak prognozowanych wydatków i dochodów jest niemożliwe w obecnym systemie finansów jednostek samorządu terytorialnego. Co prawda zrealizowane do 2013 r. dochody i wydatki związane z uchwalonymi planami zagospodarowania przestrzennego są na znacznie niższym poziomie, jednak i tu saldo jest ujemne i wynosi prawie 3,5 mld zł.

Wyraźnie widać, iż gminy początkowo uchwały plany, nie zważając na zapewnienie równowagi ekonomicznej – stąd takie wysokie saldo ujemne. Jednak obecnie, gdy zebrały już pierwsze doświadczenia z realizacji planów, starają się uchylać plany w większym stopniu zrównoważone ekonomicznie, a odstępują od uchwalania planów o znacznym ujemnym saldzie. Świadczy o tym poprawa salda przewidywanych dochodów i wydatków w przeliczeniu na jeden hektar (o 1% w ciągu roku).

Dochodami gminy związanymi z realizacją planów zagospodarowania przestrzennego są:

- opłaty planistyczne,
- opłaty adiacenckie,
- wzrost dochodów podatkowych,
- wzrost dochodów z własnego majątku, zlokalizowanego na terenie planu.

Opłata planistyczna jest opłatą pobieraną na podstawie art. 36 ust. 4 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w wysokości maksymalnie 30% wzrostu wartości terenu, do którego doszło w wyniku uchwalenia planu. Opłatę tę można pobierać, jeśli doszło do zbycia nieruchomości w ciągu 5 lat od uchwalenia wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego (lub jego zmiany). Praktyka pokazuje, iż rzeczywiste wpływy z opłat planistycznych są stosunkowo niewielkie. Łatwo jest bowiem uniknąć ponoszenia tej opłaty, wstrzymując się na 5 lat ze zbyciem nieruchomości. Nie jest to okres zbyt długi, biorąc pod uwagę czas przygotowania inwestycji i fakt długookresowego wzrostu wartości nieruchomości. Również procedury naliczania tej opłaty są mało przejrzyste i pracochłonne. Zwraca na to uwagę Najwyższa Izba Kontroli w wynikach swoich postępowań kontrolnych (NIK 2012).

Opłaty adiacenckie pobierane są na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami, z tytułu wzrostu wartości nieruchomości wynikającej z: podziału nieruchomości dokonanych na wniosek właściciela, przeprowadzonych scaleń i podziałów oraz budowy urządzeń infrastruktury technicznej z udziałem środ-

² W 2013 r. wydatki gmin ogółem wynosiły 144,4 mld zł, a wydatki majątkowe 25,6 mld zł.

ków Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego (tzw. opłata przyłączeniowa). Nie są to co prawda opłaty bezpośrednio związane z procedurą planowania przestrzennego, jednak plan zagospodarowania przestrzennego umożliwia podjęcie działań, które mogą skutkować naliczeniem opłaty i dlatego opłaty adiacenckie należy zaliczyć do dochodów związanych z realizacją uchwalonego planu zagospodarowania przestrzennego³. Opłata adiacencka może być ustalona maksymalnie w wysokości 30% dla wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem lub 50% dla wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej lub przeprowadzeniem scalania i podziału nieruchomości. O ile postępowania podziałowe i naliczanie opłat z tego tytułu nie budzą większych wątpliwości, gdyż są realizowane na wniosek właściciela, który uzyskuje korzyść i najczęściej w wyniku podziału zbywa swoją nieruchomość lub jej część, uzyskując z tego tytułu przychody, to realizacja opłat z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej budzi spore opory społeczne i z tego powodu nie przez wszystkie gminy jest pobierana (NIK 2003). W obu przypadkach procedura naliczania i poboru opłaty adiacenckiej jest stosunkowo skomplikowana i pracochłonna, co dodatkowo zniechęca gminy do jej egzekwowania. Warunkiem uzyskania dochodu z tzw. opłaty przyłączeniowej jest uprzednie poniesienie nakładu na realizację infrastruktury. Zatem ten dochód jest zawsze następstwem dokonanego uprzednio wydatku. Zakres stosowania tego typu opłaty ograniczony jest wyłącznie do nieruchomości bezpośrednio przyłączanych do wybudowanej infrastruktury. Pomijane są zatem nieruchomości uzyskujące korzyści z infrastruktury a bezpośrednio do niej nie przyłączone⁴.

Wzrost dochodów podatkowych jest najpoważniejszym wpływem wynikającym z uchwalenia planu. Zapisy planów zagospodarowania przestrzennego pozwalają na zmianę sposobu zagospodarowania terenu i intensyfikację jego wykorzystania – to pozwala uzyskiwać dodatkowe dochody podatkowe. Najpoważniejszą pozycją jest tu wzrost podatku od nieruchomości. Ponieważ w Polsce podatek od nieruchomości płacony jest przede wszystkim od powierzchni użytkowej budynków i wartości budowli, to nowa zabudowa generuje wzrost wpływów z tego podatku. Wzrost ten jest większy, jeśli nieruchomości mogą być wykorzystywane na cele gospodarcze, gdyż opodatkowanie nieruchomości mieszkaniowych jest znacznie niższe. Ponadto w wyniku realizacji zapisów planu zagospodarowania przestrzennego mogą być generowane dodatkowe wpływy z innych podatków lokalnych. Przede wszystkim realizacja zabudowy mieszkaniowej może przyciągnąć nowych mieszkańców, co wygeneruje wzrost wpływów z udziału gminy w podatku dochodowym od osób fizycz-

³ Oczywiście jest także możliwy pobór opłat adiacenckich od podziałów nieruchomości oraz realizacji infrastruktury technicznej bez uchwalenia planów zagospodarowania przestrzennego.

⁴ Np. korzystające z odcinka wybudowanej drogi, a nie leżące przy niej.

nych⁵. W niewielkim stopniu w wyniku realizacji zapisów planu zagospodarowania przestrzennego mogą zwiększyć się wpływy z innych podatków lokalnych, takich jak: opłata targowa⁶, podatek od czynności cywilnoprawnych⁷, opłata miejscowa⁸.

Istotnym dochodem wynikającym z realizacji zapisów planów zagospodarowania przestrzennego może być wzrost dochodów z majątku, przede wszystkim z nieruchomości będących własnością gminy, a zlokalizowanych na terenie objętym planem. Gmina często jest jednym z właścicieli nieruchomości i, podobnie jak inni właściciele, dzięki zapisom planu może zwiększyć swoje dochody z tych nieruchomości poprzez ich sprzedaż lub udostępnienie innym podmiotom na korzystniejszych warunkach. Często samorządy uznają, iż wzrost dochodów z tego tytułu obejmuje całkowitą wartość nieruchomości, przyjmując, iż nieruchomość ta przed uchwaleniem planu nie miała wartości. Takie podejście, choć łatwiejsze, metodologicznie jest błędne, gdyż plan nie nadaje nieruchomości wartości, a może co najwyżej ją modyfikować, zwiększać.

Wydatkami gminy związanymi z uchwalaniem planów są:

- wykupy gruntów pod cele publiczne,
- odszkodowania z tytułu obniżenia wartości terenu,
- spadek dochodów podatkowych,
- koszt realizacji infrastruktury technicznej,
- koszt realizacji infrastruktury społecznej.

Podstawowym wydatkiem gminy związanym z realizacją planów zagospodarowania przestrzennego jest konieczność wykupu nieruchomości przeznaczonej w planie pod cele publiczne. Obowiązek ten wynika pośrednio z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, a w przypadku dróg – także z art. 98 ustawy o gospodarowaniu nieruchomościami. W praktyce ze względów ekonomicznych gminy wstrzymują się z dokonaniem tego wykupu, jednakże właścicielowi przysługuje prawo do żądania wykupu. Prawo to wygasa po 5 latach od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący.

W przypadku gdy nie dojdzie do wykupu nieruchomości, właścicielowi przysługuje prawo do żądania odszkodowania za rzeczywiście poniesioną stratę lub równego utraconej wartości nieruchomości (art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym). Podobnie jak przy żądaniu wykupu nie-

⁵ Sytuacja ta występuje w przypadku migracji zewnętrznej. Jeśli dochodzi do migracji wewnątrz gminy, wzrost PIT na jednym obszarze kompensowany jest spadkiem na innym.

⁶ W przypadku gdy plan przewiduje lokalizację targowiska.

⁷ Gdy w wyniku podziału nieruchomości znacznie zwiększy się ich liczba i dochodzić będzie częściej do obrotu tymi nieruchomościami.

⁸ W przypadku gdy plan przewiduje lokalizację nowych miejsc noclegowych na terenach, gdzie ta opłata może być pobierana.

ruchomości, roszczenie to wygasa po 5 latach od dnia, w którym plan miejscowy stał się obowiązujący.

Obecnie właściciele coraz częściej korzystają ze swoich uprawnień i domagają się wykupu nieruchomości lub wypłaty odszkodowania. W zasadzie przy uchwalaniu planów należy przyjąć, że wydatek ten jest bezwzględny i będzie musiał zostać poniesiony stosunkowo szybko, w pierwszych latach obowiązywania planu.

W wyniku realizacji planu może też dojść do spadku dochodów podatkowych gminy. Nie jest to częsty przypadek, gdyż przeważnie w planach miejscowych wyznaczane są dodatkowe tereny zabudowy. Zdarzają się jednak również przypadki, gdy w wyniku realizacji uchwalonego planu następuje wyburzenie obiektów lub gdy następuje zmiana przeznaczenia nieruchomości na podlegającą mniejszemu opodatkowaniu, np. z działalności gospodarczej na mieszkaniową. Wówczas dochodzi do spadku wpływów z podatku od nieruchomości.

Najpoważniejszym wydatkiem związanym z realizacją planów zagospodarowania przestrzennego jest konieczność realizacji infrastruktury technicznej. W praktyce obejmuje ona przede wszystkim system komunikacyjny (drogi, place, ścieżki rowerowe, infrastrukturę komunikacji publicznej) oraz infrastrukturę wodno-kanalizacyjną. Co prawda obowiązek realizacji tej infrastruktury spoczywa na gminie, to jednak nie stanowi on podstawy do składania roszczeń przez użytkowników terenu. Z tego powodu wydatki na infrastrukturę mogą być ponoszone w dowolnym momencie po uchwaleniu planu i dostosowane do finansowych możliwości gminy. Pamiętać jednak należy, iż realizacja infrastruktury technicznej często warunkuje uzyskanie przez gminę dochodów, np. z opłaty adiacenckiej lub z tytułu wzrostu podatków od nowo powstałych obiektów.

Podobna jest sytuacja z realizacją zaplanowanej infrastruktury społecznej (placówki oświatowe, obiekty kulturalne itp.). I w tym przypadku wydatek może być dokonany w dowolnym momencie, zależnie od możliwości finansowych gminy. Nie występuje tu jednak bezpośrednio powiązanie z możliwością uzyskiwania dochodów.

Powyższe dochody i wydatki związane z realizacją planów zagospodarowania przestrzennego można podzielić, według kryterium siły związku z planem miejscowym, na:

- a) będące bezpośrednim następstwem uchwalenia planu:
 - wykupy gruntów,
 - odszkodowania za utratę wartości nieruchomości;
- b) możliwe do realizacji dzięki zapisom planu:
 - wydatki na infrastrukturę techniczną,
 - wydatki na infrastrukturę społeczną,
 - wzrost dochodów z majątku gminy;
- c) będące następstwem wydarzeń możliwych dzięki zapisom planu:
 - opłaty planistyczne,

- opłaty adiacenckie,
- wzrost lub spadek dochodów podatkowych.

Podobnie wygląda klasyfikacja według kryterium konieczności:

a) bezwzględnie konieczne na podstawie zapisów planu – następujące po uchwaleniu planu:

- wykupy gruntów,
- odszkodowania za utratę wartości;

b) mogące wystąpić po podjęciu innych czynności – następują zależnie od tych czynności:

- niezależnych od gminy:
 - opłaty planistyczne,
 - wzrost lub spadek dochodów podatkowych;
- zależne od gminy:
 - opłaty adiacenckie;
- możliwe w zależności od decyzji gminy:
 - wydatki na infrastrukturę techniczną,
 - wydatki na infrastrukturę społeczną,
 - wzrost dochodów z majątku gminy.

Już te podziały wskazują na silniejszy związek wydatków z faktem wejścia w życie planu zagospodarowania przestrzennego, niż to ma miejsce w przypadku dochodów. Prawie wszystkie wydatki (z wyjątkiem rzadko występującego spadku dochodów podatkowych) są bezpośrednim następstwem obowiązywania planu lub są możliwe do poniesienia w wyniku realizacji jego zapisów. Również znaczna część wydatków musi być poniesiona bez względu na działania podejmowane przez gminę (niezależnie od jej woli). Z tego powodu wydatki są konieczne do poniesienia, i to w okresie stosunkowo krótkim od wejścia w życie planu miejscowego.

Natomiast dochody wykazują większy związek z działaniami podejmowanymi na podstawie zapisów planu. Większość tych dochodów (z wyjątkiem opłat adiacenckich) jest następstwem działań podejmowanych przez inne podmioty, niezależnie od decyzji gminnych. Oznacza to, że dochody są rozłożone w czasie i trudne do planowania.

Wydatki zatem w większości są pewne, a dochody co najwyżej możliwe.

Przypadek Poznania

W latach 2010–2013 w Poznaniu z przyczyn ekonomicznych odstąpiono od uchwalenia czterech miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego następujących terenów:

- rejon ul. Romana Maja,
- Michałowo-Aroniowa,

- III rama komunikacyjna, odcinek północny,
- ulica zbiorcza pomiędzy ul. Jasielską i Karola Kurpińskiego.

Pierwsze dwa z powyższych planów mają charakter obszarowy, a dwa kolejne liniowy (związany z budową trasy komunikacyjnej). Wszystkie charakteryzują się przewidywanym znacznym ujemnym wynikiem finansowym. Wynik ten został zmierzony zaktualizowaną wartością netto prognozowanych przepływów finansowych (NPV). Tabele 2-5 prezentują zestawienie przewidywanych wpływów i kosztów związanych z uchwaleniem planu.

Najistotniejszą pozycją, decydującą w dużym stopniu o ujemnej efektywności powyższych planów, jest konieczność wykupu gruntów pod inwestycje celu publicznego. Dzieje się tak, mimo iż w prezentowanych planach ograniczono do minimum tego typu inwestycje, planując wyłącznie nowy układ drogowy wraz z towarzyszącą mu infrastrukturą (ścieżki rowerowe, zieleni, odwodnienie). Nie przewiduje się w tych planach realizacji ze środków publicznych innych elementów infrastruktury, zarówno technicznej⁹, jak i społecznej. Jednakże wykupy są wydatkiem bezwzględny, koniecznym do poniesienia w pierwszych latach obowiązywania planów. Z tego powodu w zasadzie z chwilą uchwalenia planu muszą się znaleźć w budżecie środki na dokonanie wykupów. Brak możliwości uwzględnienia stosownych pozycji w budżecie gminy praktycznie uniemożliwia uchwalenie takiego planu.

Problem wykupu nieruchomości jest szczególnie istotny w planach o charakterze liniowym, związanych z realizacją nowych układów drogowych. W tym przypadku, mimo iż nie ma jeszcze zabezpieczonych środków na realizację inwestycji, uchwalenie planu wiąże się z koniecznością poniesienia nakładów na wykup gruntów. Wówczas wykup staje się działaniem samoistnym, nie stanowi elementu procesu inwestycyjnego i nie może być objęty wsparciem środków pomocowych.

Kolejną istotną pozycją jest decydująca o efektywności uchwalanych planów konieczność realizacji infrastruktury. Jak to już zostało zaznaczone, w analizowanych MPZP przewiduje się wyłącznie realizację nowego układu drogowego. Wydatki na ten cel nie zostały ujęte w projektach wieloletnich prognoz finansowych. W praktyce oznacza to, iż istnieje duże prawdopodobieństwo przesunięcia tych wydatków na lata późniejsze.

W omawianych planach ujęto również koszty utrzymania nowo wybudowanej infrastruktury. Dotyczy to przede wszystkim dróg i zieleni.

Oczywiście wydatki na drogi, przewidywane w planach liniowych, opracowywanych praktycznie wyłącznie dla tych inwestycji, związane są z rozwiązywaniem problemów komunikacyjnych nie tyle obszaru objętego planem, ile

⁹ Zakłada się, że takie elementy infrastruktury jak: system wodociągowy, kanalizacyjny, energetyczny, gazowy - realizowane będą przez podmioty gospodarcze (przedsiębiorstwa) z ich własnych środków, a drogi wewnętrzne przez właścicieli nieruchomości.

Tabela 2

Ocena efektywności MPZP – rejon ul. Romana Maya (w tys. zł)

Rejon ul. Romana Maya	Łącznie	Lata prognozy												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Wykup nieruchomości	-32 639	-19 583	-13 055											
Budowa infrastruktury technicznej	-36 737			-11 021	-18 368	-7 347								
Oplata planistyczna	0													
Oplata adiacencka	0													
Wzrost dochodów podatkowych	43 748	33	1 770	2 638	2 638	5 243	6 980	6 980	8 716	8 716				
Sprzedaż nieruchomości	1 791	1 791												
Razem	-23 837	33	-17 759	-11 286	-8 383	-15 730	-2 104	6 980	8 716	8 716				
NPV	-26 106													

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 3

Ocena efektywności MPZP – Michałowo-Aroniowa (w tys. zł)

Michałowo-Aroniowa	Łącznie	Lata prognozy											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
Wykup nieruchomości	-23 100	-3 200	-5 000	-5 000	-5 000	-9 900							
Budowa infrastruktury technicznej	-17 534		-5 482	-5 640	-5 640	-5 620	-540	-63	-63	-63	-63		
Oplata planistyczna	3 088		88	750	992	1 500	500						
Oplata adiacencka	3 257	515	75	294	400	530	534	534	534	534			
Wzrost dochodów podatkowych	3 969	75	294	400	530	534	534	534	534	534			
Sprzedaż nieruchomości	17 500	2 500	7 500	7 500									
Razem	-12 820	2 500	4 890	-1 850	-7 748	-12 990	494	471	471	471	471		
NPV	-8 203												

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 4

Ocena efektywności MPZP - III rama komunikacyjna, odcinek północny (w tys. zł)

III rama komunikacyjna, odcinek północny	Łącznie	Lata prognozy												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Wykup nieruchomości	-86 418	-17 284	-34 567	-34 567	-34 567									
Budowa infrastruktury technicznej	-1 135 476	-65 296	-313 856	-373 039	-353 864	-27 289	-500	-500	-500	-500	-500	-500	-500	-500
Oplata planistyczna	1 005	402	402	201										
Oplata adiacencka	0													
Wzrost dochodów podatkowych	14 580	510	954	1 398	1 620	1 842	2 064	2 064	2 064	2 064	2 064	2 064	2 064	2 064
Sprzedaż nieruchomości	0													
Razem	-1 206 310	-132	-81 668	-347 067	-406 007	-25 447	1 564	1 564	1 564	1 564	1 564	1 564	1 564	1 564
NPV	-896 583													

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 5

Ocena efektywności MPZP dla ulicy zbiorczej pomiędzy ul. Jasielską i Kurpińskiego (w tys. zł)

Ulica zbiorcza pomiędzy ul. Jasielską i Karola Kurpińskiego	Łącznie	Lata prognozy												
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10			
Wykup nieruchomości	-8 379	-3 352	-5 027											
Budowa infrastruktury technicznej	-7 546				-2 861	-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12	-12
Oplata planistyczna	0													
Oplata adiacencka	0													
Wzrost dochodów podatkowych	-65	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7	-7
Sprzedaż nieruchomości	0													
Razem	-15 990	-3 352	-5 035	-7	-2 868	-4 634	-19	-19	-19	-19	-19	-19	-19	-19
NPV	-12 739													

Źródło: jak w tab. 1.

całego miasta – i z tego powodu trudno jest je bilansować w ramach jednego planu. Winny być one rozpatrywane w szerszym kontekście.

Wydatki na infrastrukturę stanowią jednocześnie warunek uzyskiwania dochodów z opłaty adiacenckiej, znacznej części dochodów podatkowych i możliwości korzystnej sprzedaży nieruchomości.

W analizowanych planach nie przewiduje się odszkodowań z tytułu spadku wartości nieruchomości, gdyż nie planuje się ograniczenia wykorzystania terenu z wyjątkiem obszarów przewidzianych pod budowę układu komunikacyjnego. Praktycznie nie przewiduje się również spadku dochodów podatkowych, z wyjątkiem nieznacznego obniżenia wpływów z podatku od nieruchomości w planie ulicy zbiorczej pomiędzy ul. Jasielską i Kurpińskiego, w wyniku konieczności wyburzenia jednego obiektu, który obecnie stoi w planowanym pasie drogowym.

Strona dochodowa analizowanych planów jest bardziej zróżnicowana. W planach powierzchniowych, których celem jest możliwość intensyfikacji zagospodarowania terenu, dominuje wzrost dochodów podatkowych. Wynika on z przeznaczenia dodatkowych terenów pod zabudowę i przewidywanego stopniowego pojawiania się nowych obiektów. Szczególnie wyraźnie widoczne to jest w planie rejonu ul. Romana Maya. Wzrost dochodów z tego tytułu rozłożony jest w czasie. Nie planuje się w Poznaniu wzrostu dochodów z tytułu zwiększenia wpływów z podatku dochodowego od osób fizycznych, gdyż prognozowany jest spadek liczby mieszkańców i uruchamianie nowych terenów mieszkaniowych zwiększa jedynie migracje wewnętrzne.

Wzrost dochodów podatkowych nie występuje (plan dla ulicy zbiorczej między ul. Jasielską a Kurpińskiego) lub występuje w niewielkim zakresie (III rama – odcinek północny). Wynika to z faktu, iż obszar planu ograniczony jest do nieruchomości planowanych pod układ komunikacyjny. Zatem wzrost dochodów z podatku od nieruchomości wynika jedynie z możliwości zabudowy fragmentów nieruchomości pozostałych po wydzieleniu układu komunikacyjnego.

Istotnym dochodem ujętym w ocenie ekonomicznej analizowanych planów są dochody ze sprzedaży nieruchomości będących własnością gminy¹⁰. Nie jest to w pełni poprawne ujęcie, gdyż zakłada, iż dopiero uchwalenie planu pozwala na sprzedaż nieruchomości, a tak nie jest. Jak już to wcześniej zostało zaznaczone, poprawniejsze w tym przypadku jest ujęcie wzrostu wartości nieruchomości. Niewątpliwie jednak sprzedaż nieruchomości może być i w rzeczywistości jest jedną z istotnych możliwości sfinansowania realizacji uchwalonego planu. Przewiduje się, iż do sprzedaży nieruchomości dojdzie stosunkowo szybko po uchwaleniu planów.

¹⁰ Nie przewiduje się wpływów z tego tytułu w planie dla ulicy zbiorczej między ul. Jasielską i Kurpińskiego, gdyż plan ten dotyczy w całości terenów prywatnych.

Mało istotnym dochodem w analizowanych planach jest opłata planistyczna. Występuje ona tylko w dwóch planach, w bardzo ograniczonym zakresie, gdyż właściciele nie są skłonni płacić tej opłaty i wolą poczekać ze zbyciem nieruchomości 5 lat.

Podobnie małe znaczenie mają wpływy z opłat adiacenckich. Występują one tylko w jednym planie (Michałowo-Aroniowa). W pozostałych przypadkach nieruchomości nie mają bezpośredniego dostępu do drogi publicznej, obsługiwane są z dróg wewnętrznych lub znajdujących się poza planem.

Spośród analizowanych planów największym deficytem charakteryzuje się plan dla III ramy – odcinek północny. Zaktualizowana wartość netto wynosi -897 mln zł. Celem tego planu było wyznaczenie przebiegu odcinka układu komunikacyjnego, jednak jego uchwalenie oznaczałoby znaczne wydatki związane z wykupami gruntów przy bardzo nieznacznych dochodach i niezdefiniowanym okresie realizacji inwestycji. W praktyce korzystniej jest realizować tego typu inwestycje na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego, bo wówczas wykupy nieruchomości zaliczane są do przedsięwzięcia inwestycyjnego i mogą być objęte wsparciem środków pomocowych. Uchwalenie planu oznaczałoby po prostu zabezpieczenie terenu pod przyszłą inwestycję. Niestety, z powodu braku środków w planach finansowych, przynajmniej na wykupy gruntów, uchwalenie planu okazało się niemożliwe. W tym przypadku jego uchwalenie byłoby korzystne dla właścicieli nieruchomości, gdyż otrzymaliby oni środki za nieruchomości niezbędne dla realizacji układu komunikacyjnego, a na pozostałych częściach uzyskaliby możliwość realizacji zabudowy.

Dość typowym przykładem jest plan dla rejonu ul. Romana Maya. W tym przypadku zaktualizowana wartość netto wynosi -26 mln zł. Co prawda dzięki uchwalonemu planowi można by realizować stosunkowo wysokie dochody podatkowe, jednak musiałyby być one poprzedzone realizacją infrastruktury (wraz z wykupem terenów). W tym przypadku widać wyraźnie, że nakłady na realizację planu winna ponieść gmina, a korzyści uzyskują właściciele nieruchomości.

Jeszcze wyraźniej widoczna jest nierównowaga między korzyściami właścicieli nieruchomości a efektami dla gminy w planie dla ulicy zbiorczej między ul. Jasielską a Kurpińskiego. W tym przypadku zaktualizowana wartość netto z punktu widzenia gminy wynosi -12,7 mln zł i obejmuje w całości wydatki na wykup terenów, wybudowanie i utrzymanie infrastruktury drogowej oraz niewielki spadek dochodów. Korzyść uzyskują właściciele nieruchomości, którzy mogą zrealizować na sąsiednich nieruchomościach zabudowę, która byłaby obsługiwana z nowo powstałej drogi.

Z powyższej analizy wyraźnie wynika, iż uchwalenie analizowanych planów wymagałoby poniesienia znacznych wydatków z budżetu Poznania. Wydatki te powinny być poniesione stosunkowo szybko po wejściu w życie planów. Natomiast dochody budżetu Poznania generowane w wyniku uchwalenia analizo-

wanych planów byłyby znacząco niższe od wydatków i rozłożone w zdecydowanie dłuższym czasie. Korzyści z uchwalonych planów uzyskaliby zaś przede wszystkim właściciele nieruchomości, w postaci wykupów gruntów i umożliwienia zagospodarowania ich nieruchomości, a tym samym podniesienia ich wartości.

Podsumowanie

Jedną z istotnych przyczyn wstrzymania procesów planistycznych jest nierównowaga ekonomiczna między stroną publiczną, reprezentowaną przez gminę, a właścicielami terenów. W wielu przypadkach nierównowaga ta jest na tyle istotna, że prowadzi do wstrzymania procesów planistycznych. W Poznaniu dotyczy to czterech planów zagospodarowania przestrzennego.

Brak zapewnienia tej równowagi może często w praktyce uniemożliwić uchwalenie planów miejscowych, a tym samym prowadzić do sytuacji, w której rozwój przestrzenny będzie odbywał się żywiołowo, na podstawie powszechnie krytykowanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W ten sposób nie ma możliwości zapewnienia zasady ładu przestrzennego w procesach rozwojowych.

Biorąc pod uwagę skalę tej nierównowagi na poziomie krajowym (32 mld zł), można się pokusić o stwierdzenie, że brak równowagi ekonomicznej w planowaniu przestrzennym jest jedną z przyczyn jego zbyt wolnego procesu i odpowiada za stosunkowo niewielkie pokrycie powierzchni kraju planami zagospodarowania¹¹, a zatem jest również jedną z przyczyn panującego w Polsce chaosu przestrzennego.

Można zatem również postawić tezę, iż wprowadzenie do polskiego systemu planowania przestrzennego instrumentów zapewniających równowagę ekonomiczną między właścicielami nieruchomości a stroną publiczną mogłoby się przyczynić do przyspieszenia procesu planistycznego i wprowadzania zasad ładu przestrzennego.

Bibliografia

- Białyszewski H., 1983, *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*, PWN Warszawa.
- Buczek G., 2011, Opracowania planistyczne jako narzędzia kształtowania ładu przestrzennego, http://www.tup.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=478%3Aopracowania-planistyczne-jako-narzedzia-ksztaltowania-adu-przestrzennego&Itemid=184&lang=pl (dostęp styczeń 2018).

¹¹ Jednoznaczne potwierdzenie tej tezy wymagałoby analizy procesów planistycznych i przyczyn ich wstrzymania lub przedłużania w skali szerszej niż tylko Poznania.

- Chojnicki Z., 1990, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Polskie badania gospodarki przestrzennej*, red. Z. Chojnicki, R. Domański, KPZK PAN, Warszawa. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN z. 146, s. 203–219.
- Chojnicki Z., 1992, *Współczesne problemy gospodarki przestrzennej*, [w:] *Współczesne problemy geografii społeczno-ekonomicznej Polski*, red. Z. Chojnicki, T. Czyż, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań, s. 9–19.
- Domański R., 1989, *Podstawy planowania przestrzennego*, PWN, Poznań–Warszawa.
- Domański R., 2002, *Gospodarka przestrzenna*, PWN, Warszawa.
- Dutkowski M., 1995, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*, Wydawnictwo Uniwersyteku Gdańskiego, Gdańsk.
- Grobelny R., 1996, *Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym w skali lokalnej*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, red. J. Parysek, Bogucki Wydawnictwo Naukowe, Poznań, s. 141–168.
- Mierzejewska L., 2003, *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*, [w:] *Společno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Ziolo, KPZK PN, Warszawa. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN z. 205, s. 127–140.
- Mierzejewska L., 2009, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo UAM, Poznań.
- NIK, 2003, Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej, http://www.nik.gov.pl/kontrolne/wyniki-kontroli-nik/pobierz_px_2003002.pdf,typ,k.pdf (dostęp styczeń 2018).
- NIK, 2012, Opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. Informacja o wynikach kontroli, <https://www.nik.gov.pl/kontrolne/P/12/147/> (dostęp styczeń 2018).
- Parysek J., 1998, *Principia zagospodarowania przestrzennego*, „Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta” z. 1(19).
- Parysek J., 2003, *Ład przestrzenny jako kategoria pojęciowa i planistyczna*, [w:] *Společno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, red. T. Ślęzak, Z. Ziolo, KPZK PN, Warszawa. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN z. 205, s. 111–126.
- Parysek J., 2007, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*, Wydawnictwo Naukowe UAM, Poznań.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 r.*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlec. Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, Dz.U. z 1997 r. Nr 115, poz. 741.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073.
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, Dz.U. z 1990 r. Nr 16, poz. 95, t.j. Dz.U. z 2017 r., poz. 1875.