

Leszek Stanek

## **EKONOMICZNO-SPOŁECZNE ZNACZENIE PROGNOZ SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA MIEJSCOWYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO**

**Streszczenie.** Zgodnie z art. 17 ust. 6 obowiązującej ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wójt, burmistrz lub prezydenta miasta, po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, musi wykonać prognozę skutków finansowych jego uchwalenia. Ustawodawca nakazuje minimalny zakres zawartości takiej prognozy.

Praktyka realizacyjna wskazuje jednak na niewystarczający sposób uwzględnienia skutków finansowych sporządzanych przez jednostki samorządu terytorialnego miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. W efekcie akty prawa miejscowego wprowadzają w życie i utrwalają administracyjnie często niewłaściwe rozwiązania przestrzenne, potęgując między innymi postępujące procesy dezurbanizacji.

**Słowa kluczowe:** Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, zrównoważony rozwój.

### **WSTĘP**

Art. 17 ust. 6 ustawy [2] zobowiązuje wójta, burmistrza i prezydenta miasta po podjęciu przez radę gminy uchwały o przystąpieniu do sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (MPZP) i wykonania prognozy skutków finansowych jego uchwalenia, uwzględniając art. 36.

Nakazuje uwzględnienie kosztów poniesionych przez gminę w związku z uchwaleniem MPZP albo jego zmianą, które często uniemożliwią bądź istotnie ograniczą właścicielom lub użytkownikom wieczystym korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób.

Art. 36 ustawy przewiduje odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienie nieruchomości lub jej części, umożliwiając realizację roszczeń przez oferowanie właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Przewiduje przy określaniu odszkodowania uwzględnienie obniżenia wartości nieruchomości równego jej całkowitemu wymiarowi drogą naliczenia przez gminę właścicielowi lub użytkownikowi wieczystemu, zbywającemu prawa do nieruchomości jednorazowej opłaty w kwocie nie wyższej niż 30 % wzrostu jej wartości po uchwaleniu planu miejscowego. Naliczanie odszkodowań, opłat oraz realizacji roszczeń, o których mowa w pozostałych dwóch ustępach art. 36 i sposoby ich wykonania reguluje art. 37 te same ustawy.

Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, oprócz art. 37, powinna uwzględniać także inne koszty wynikające z obowiązujących przepisów prawnych. Np. zgodnie z art. 22 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, w przypadku gdy MPZP wprowadza scalenia i podziały nieruchomości, powinna określić wydatki działań określonych w dziale III rozdział nr 2 ustawy [3].

Podstawą do sformułowania opracowania jest analiza prognoz skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych z południowo zachodnich regionów Polski. Przeanalizowano 51 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz sposoby ich sporządzania na tle obowiązujących przepisów prawnych i obserwacji, w jaki sposób prognozy finansowe oddziałują na realizację ustaleń prawnych rad gmin.

Celem badania była odpowiedź na pytanie, czy i w jakim stopniu obecna podbudowa ekonomiczna prawa lokalnego najniższego szczebla administracyjnego jest skutecznym narzędziem działań urbanistycznych. Oraz to, czy obecny system prawny w Polsce i sposoby realizacji prognoz skutków finansowych uchwalanych MPZP mogą realnie wpływać na zachowanie ładu przestrzennego.

## **CELE SPORZĄDZENIA PROGNOZY SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA PLANU MIEJSCOWEGO**

Wymóg opracowania prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP określa treść § 8 rozporządzenia [4]. Sposób sporządzenia prognozy reguluje § 11 tegoż rozporządzenia. Ustawodawca przewiduje w nim, że powinna ona zawierać w szczególności:

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

Rozporządzenie [4] w § 2 ust. 5 określa, że prognozę skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego należy zaliczyć do materiałów planistycznych, które na podstawie § 10 ust. 1, **powinny być aktualne na dzień przekazania projektu MPZP do opiniowania i uzgodnienia.**

Ustawodawca nie przewidział wymogu dostosowania aktualności prognozy do ostatecznej wersji sporządzanego MPZP przed wyłożeniem do wglądu publicznego. Podkreśla to szczególnie § 12 rozporządzenia. Teoretycznie wymaga on w ust. 6 sporządzenia dokumentacji opracowań, składającej się z wykazu materiałów planistycznych z wnioskami po ich analizie. Sugeruje to uwzględnienie zaleceń prognozy skutków finansowych, określonych w § 11 ust. 3 rozporządzenia do etapu opiniowania i uzgodnienia projektu planu. Inaczej ujmując ustawodawca

traktuje prognozy skutków finansowych jako znacznie mniej ważne i istotne dla sporządzenia planu miejscowego niż np. prognozy oddziaływania na środowisko przyrodnicze. Procedura uchwalenia MPZP w myśl art. 17 ust. 9 ustawy [2], wymaga wyłożenia prognozy oddziaływania na środowisko wraz z projektem planu do wglądu publicznego i jej prezentacji w toku dyskusji publicznej. Prognozy skutków finansowych to nie dotyczy.

Z powyższego wynika, że ustawodawca wprowadzając art. 17 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym wzbogacił głównie proces projektowania oraz wspomógł kryteria wyboru właściwego wariantu realizowanej koncepcji planu miejscowego.

## **ZAWARTOŚĆ SPORZĄDZANYCH PROGNOZ SKUTKÓW FINANSOWYCH**

Prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP określają różnice między dochodami własnymi i wydatkami gminy, które wystąpią w następstwie uchwalenia planu. Różnią się: okresem czasu prognozowania, zawartością elementów składowych, niekiedy sposobami i metodami przyjętymi do obliczeń.

Z reguły MPZP nie określają datowania projektowanych działań przestrzennych. Wymogów odnośnie ich pełnego wyartykułowania nie zawarł w obowiązujących przepisach ustawodawca, a sposób funkcjonowania i uwarunkowania rynkowe działalności samorządów nie nakładają na władze gmin i na projektantów sprecyzowanych określeń chronologicznych.

Najczęściej plany miejscowe jako przepisy prawa lokalnego w ogóle nie zawierają dat, pomijając dni podjęcia uchwał i określenia od kiedy MPZP będą obowiązywać. Pierwszą z wymienionych dat określa się na początku uchwały rady gminy, drugą na końcu tekstu.

O okresie prognozowania rozstrzyga wójt, burmistrz albo prezydent miasta. W praktyce ustala go często główny projektant planu lub autor opracowujący prognozę, kierując się samodzielnie określonymi kryteriami i doświadczeniem.

Powyższe aspekty wskazują na jedną z największych słabości planowania przestrzennego w Polsce, to jest na **brak bezpośredniego powiązania z realnymi procesami inwestycyjnymi i niedostateczne dostosowanie do realiów budżetowych**.

Nakłady oraz efekty wynikające z ustaleń planu ujawniają się na etapie uchwalenia i w trakcie realizacji. Prognoza skutków finansowych powinna obejmować wynik z obydwu tych etapów.

## ELEMENTY SKŁADOWE PROGNOZ

**Tabela 1.** Schematyczne zestawienie obciążeń finansowych gminy w następstwie uchwalenia MPZP

**Table 1.** Schematic summary of the financial burden in the community following the adoption of the local spatial development plan

Obciążenia finansowe Financial expenses	Okoliczności naliczenia Circumstances of the calculation
<p>Wynikające z negatywnych skutków dotyczących bezpośrednio nieruchomości In connection with negative impact related directly with property</p>	<p>Skutki prawne i finansowe uchwalenia MPZP lub jego zmiany gdy: - korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź ograniczone, a właściciel lub użytkownik wieczysty żąda od gminy: odszkodowania, wykupienia nieruchomości lub jej części, albo zamiany nieruchomości na inną, - nastąpił spadek wartości nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty ją zbywa bez skorzystania z wyżej wymienionych praw i żąda od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. The legal and financial effects of the resolution of local development plan or its modification when: -using of the property or its part in the current manner or in accordance with the former allocation became impossible or restricted and the owner or perpetual user request the compensation from the municipality, possibility to buy the property or its part or possibility to change the property for another, -there was a decline in property value; the owner or perpetual user sell the property without the use of these rights and demands the compensation from the municipality which will be equal to depreciation of the price.</p>
<p>Spowodowane wykupem nieruchomości do realizacji zadań celu publicznego The reason for buying the property for public purpose tasks</p>	<p>Koszty realizacji zadań własnych - przejęcia nieruchomości przeznaczonych pod: - drogi, - budowę pozostałych urządzeń i sieci mediów infrastruktury, - inne cele publiczne. The costs of the own tasks- foreclosed the properties designated for: -roads, -construction of other devices and media network infrastructure, -other public purposes.</p>
<p>Związane z kosztami budowy infrastruktury technicznej Construction costs associated with technical infrastructure</p>	<p>Wydatki na budowę zadań własnych samorządu: - dróg, - sieci kanalizacyjnej, - sieci kanalizacji deszczowej, - sieci wodociągowej. Expenditure on construction tasks of local government's own: -roads, -sewerage network, -network of storm water drainage, -water supply network.</p>
<p>Związane z obsługą procesu planowania i inwestycji Associated with operating and investment planning process</p>	<p>Koszty: - opracowania i uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, - wykonania wycen dla ustalenia różnych rekompensat i nabycia nieruchomości. The costs: -development and resolution of local development plan, -the realization of different valuations to determine compensation and acquire real estate.</p>

Obciążenia finansowe ponoszone przez gminę po uchwaleniu MPZP mają różnicowany charakter i zakres, występują w różnym okresie czasu oraz rozmiarze (tab. 1, 2). Zależą od treści zapisów i rysunku MPZP oraz chronologicznego rozłożenia procesów inwestycyjnych. Większość analizowanych prognoz uwzględnia następujące skutki bezpośrednie:

- 1) rekompensaty za straty związane z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, o których mowa w art. 36 ust. 1 i 2 ustawy [2],
- 2) odszkodowania za obniżanie wartości zbywanej nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 3 wyżej wymienionej ustawy,
- 3) jednorazowe opłaty związane ze wzrostem wartości zbywanej nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 4 wyżej wymienionej ustawy, zwane potocznie rentą planistyczną,
- 4) przychody z tytułu podatku od nieruchomości,
- 5) przychody ze zbycia nieruchomości komunalnych,
- 6) koszty realizacji infrastruktury technicznej.

**Tabela 2.** Schematyczne zestawienie dochodów gminy w następstwie uchwalenia MPZP

**Table 2.** Schematic summary of income following the adoption of the local spatial development plan

Dochód Income	Okoliczności naliczenia The circumstances of the charge
Opłata planistyczna Planning fee	<p>Ponosi właściciel lub użytkownik wieczysty zbywający nieruchomość w okresie do 5 lat od uchwalenia planu. Naliczana jest w wysokości maksymalnie 30% od wzrostu wartości nieruchomości w następstwie uchwalenia lub zmiany planu.</p> <p>Shall be borne by the owner or perpetual user if sells the property in the period up to 5 years since the resolution of the plan. The payment is charge up to a maximum of 30% of the increase in property values following the resolution or amendment of the plan.</p>
Opłaty adiacenckie Betterment levy	<p>Z tytułu podziału nieruchomości – ponosi właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej podziałem po ustaleniu decyzyjnym wójta, burmistrza albo prezydenta miasta; wysokość maksymalna- 30% wzrostu wartości nieruchomości.</p> <p>Connected with the Real Estate division - borne by the owner or perpetual user of the property subjected to division after determining the decision of mayor or city president. The maximum height is 30% increase in property value.</p>
	<p>Z tytułu scalenia i podziału nieruchomości - ponosi właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości objętej scaleniem i podziałem na podstawie uchwały rady gminy. Naliczana maksymalnie w wysokości do 50% wzrostu ich wartości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych.</p> <p>Connected with the consolidation and division on of the property- borne by the owner Or perpetua user covered by the merging and splitting on the basis of resolution of the municipality. The maximum charge is up to 50% increase in their value in relation to the value of the property previously owned.</p>
	<p>Z tytułu uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, urządzenia lub modernizacji drogi - ponosi właściciel nieruchomości po ustaleniu w uchwale rady gminy, w wysokości maksymalnie 50% wzrostu wartości nieruchomości).</p> <p>Connected with the improvement of the technical infrastructure, facilities or upgrading the roads conditions- pays the owner of the property after the resolution of the municipal council, a maximum of 50% increase in property value.</p>

Tabela 2. c.d.; Table 2. continued

Dochód Income	Okoliczności naliczenia The circumstances of the charge
Podatek od nieruchomości Property tax	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Zmiana podatku od gruntu w zależności od sposobu użytkowania.</li> <li>- Podatek od budynków i budowli wybudowanych na terenach objętych planem.</li> <li>- Change In land tax depending on the usage.</li> <li>- Tax on buildings and structure built in areas covered by the plan.</li> </ul>
Podatek od osób fizycznych i prawnych The tax on natural and legal persons	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 39,34% podatku płaconego przez osoby fizyczne zamieszkałe na obszarze gminy,</li> <li>- 6,71% podatku płaconego przez osoby prawne mające siedzibę na obszarze gminy.</li> <li>-39,34 % tax paid by individuals residing In the municipality,</li> <li>-6,71 % tax paid by legal entities established in the minicipality.</li> </ul>
Dochód z obrotu nieruchomościami Income from Real Estate	Podatek od czynności cywilno-prawnych, wynoszący 2% od wartości nieruchomości. The tax of civil law trans action, amounting to 2% of the property value.
Sprzedaż gruntów gminy Municipal land sale	Dochód ze sprzedaży gruntów. Income from the sale of land.

## SŁUSZNE ODSZKODOWANIA W OBLICZENIACH PROGNOZ FINANSOWYCH

Walory użytkowe i inwestycyjne nieruchomości kreowane są w dokumentach planistycznych, Każda zmiana zakresu sposobu zagospodarowania w tych dokumentach oddziałuje na wzrost lub spadek wartości, a tym samym ma wpływ na wartość prawa własności do nieruchomości.

Straty wynikające z uchwalenia MPZP lub jego zmiany są w istocie wywłaszczeniem części praw właściciela lub użytkownika wieczystego do korzystania z nieruchomości. Odzwierciedlają to orzeczenia sądowe, publikacje oraz wypowiedzi sędziów. Świadczy o tym m. i. referat sędziego Mariana Wolanina [5], który na str. 2 określił: *W doktrynie prawa, zmiana przeznaczenia nieruchomości w planie miejscowym skutkująca uszczupleniem możliwości inwestycyjnych bywa nazywana swoistym wywłaszczeniem z części uprawnień właścicielskich, przysługujących dotychczas właścicielowi nieruchomości.* W tej sytuacji zasadnym jest przytoczenie i wykorzystanie art. 21 ust. 2 Konstytucji RP [1] mówiącego, że wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie na cele publiczne i za **słusznym odszkodowaniem**. Z zapisu ustawy wynika, że właściciele i użytkownicy wieczystości powinni odzyskać 100% rekompensat lub odszkodowań za obniżenie wartości nieruchomości. Ich skompensowanie należy do gminy, która MPZP uchwała. W cywilizowanym państwie prawa wyegzekwowanie rekompensat oraz odszkodowań powinny być zagwarantowane przez ustawy i nadzór administracyjny. Niestety naszego kraju to nie dotyczy.

W rzeczywistości uchwalone MPZP niemal zawsze powodują obniżenie wartości części nieruchomości. Z kilkuset znanych autorowi planów miejscowych, tylko w pojedynczych przypadkach, w wyniku wytrwałych działań roszczeniowych (związanych ze znacznymi wydatkami finansowymi), udało się właścicielom lub

użytkownikom wieczystym uzyskać jedynie częściowe zadośćuczynienie za ewidentne straty wynikające z uchwalenia MPZP.

W rozumieniu społecznym pozbawienie kogoś nawet części praw do nieruchomości powinno być zrównoważone odzyskaniem wartości rynkowej przedmiotu wywłaszczenia. Wywłaszczani nie bez racji twierdzą, że wysokość słusznego odszkodowania powinna oprócz rynkowej wartości nieruchomości zawierać koszty dodatkowe, mogące składać się z:

- kwoty pozwalającej zrekompensować wydatki na przywrócenie możliwości funkcjonowania nieruchomości, uwzględniające uwarunkowania przed i po uchwaleniu MPZP,
- kosztów związanych z koniecznością odtworzenia infrastruktury lub jej przebudowy, jeżeli wymagają tego nowe warunki eksploatacyjne,
- ewentualnego skompensowania utraty przyszłych walorów kompozycyjnych, widokowych, oraz wpływu możliwych zwiększonych obciążeń emisyjnych,
- zadośćuczynienia za realizację inwestycji z opóźnieniem, szczególnie gdy wykonanie zadania: narusza cykl, zakłóca przebieg, uniemożliwia lub utrudnia prowadzenie dotychczasowej lub zamierzonej lecz przesądzonej działalności na nieruchomości.

Aspektu konstytucyjnej słuszności odszkodowania nie rozwiązują przepisy prawne niższego rzędu, w których wyżej wymienionych skutków działań przestrzennych nie zdefiniowano.

Na podstawie art. 36 ust. 3 ustawy [2], odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości może żądać od gminy właściciel albo użytkownik wieczysty, ale tylko wtedy gdy zbywa nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2. W przypadku nie zbywania – na wartości nieruchomości straci. Należy dodać, że ustawodawca nie rozwiązał analogicznego problemu odnośnie skutków wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i lokalizacji inwestycji celu publicznego.

## **OBCIĄŻENIA GMINY SKUTKAMI WYWOŁANYMI UCHWALENIEM MPZP**

### **Skutki wynikające z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym**

Obciążenia gminy negatywnymi skutkami wywołanymi uchwaleniem MPZP określa art. 36 ust. 1, 2 i 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym i dotyczy przypadków:

- ograniczenia przez uchwalony plan lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób czy też zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem,
- obniżenia wartości nieruchomości.

Uchwalenie MPZP z reguły nie powoduje natychmiastowej konieczności wykorzystywania nieruchomości w sposób planowany. Art. 35 tejże ustawy dopuszcza dotychczasowe wykorzystywanie terenów do czasu zainwestowania zgodnie z planem. Taką też jednostronną interpretację stosują władze gmin odnośnie

wymogu stosowania art. 36 ust. 1. Najczęściej chodzi o wprowadzenie (rezerwacji) terenu na cele publiczne. Gmina powinna, lecz nie zawsze posiada środki na realizację roszczenia przez wykup lub zamianę nieruchomości. Często po prostu chce wymusić jej nabycie poniżej wartości, uważając że jest to właściwe ujęcie gospodarności. Wykonując zobowiązania z opóźnieniem, po cenach nie rynkowych, utrudnia warunki funkcjonowania nieruchomości i narusza zaufanie obywateli do władz.

Spadek wartości nieruchomości może wystąpić w przypadku:

- ograniczeń w możliwościach korzystania z nieruchomości,
- lokalizacji na terenach sąsiednich (w tym poza granicami planu) funkcji obniżającej atrakcyjność lokalizacji,
- zmiany przeznaczenia terenów na mniej dochodowe.

Wzrost wartości nieruchomości, o którym mowa w art. 36 ust. 4 występuje w przypadku:

- zmiany przeznaczenia terenów na bardziej dochodowe,
- lokalizacji na terenach sąsiednich funkcji korzystnej, np. prestiżowej,
- wprowadzenia ustaleń gwarantujących zachowanie ładu przestrzennego.

Trudności w prognozowaniu skutków wynikających z art. 36 ust. 3 i 4 przysparza określenie skali i terminu wystąpienia sprzedaży nieruchomości. Skutki finansowe realizacji tych unormowań występują tylko w przypadku sprzedaży w okresie 5 lat od uchwalenia MPZP. Z treści wielu prognoz wynika, że nie uwzględniają one zasady słusznego odszkodowania, zakładając iż tylko część z poszkodowanych wystąpi z roszczeniem o odszkodowanie.

W państwie prawa wszyscy pokrzywdzeni spadkiem wartości nieruchomości powinni otrzymać słuszne odszkodowanie. Warto zwrócić uwagę na niesłuszne przyjęcie założenia, przerzucającego roszczeniowe konsekwencje jednostronnych działań gminy na osoby fizyczne i prawne, które są obciążone skutkami suwerennych rozstrzygnięć przestrzennych samorządu. Prawidłowym, a właściwie wymaganym rozwiązaniem jest tu korekta przepisów prawnych, zobowiązujących do faktycznego i pełnego naliczenia słusznego odszkodowania. Prognoza winna obliczyć dla pokrzywdzonych pełny zwrot spadku wartości nieruchomości.

Ustawodawca dopuścił też, że beneficjanci wzrostu wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia MPZP mogą uniknąć opłaty planistycznej, przez odłożenie transakcji sprzedaży. Ogranicza to możliwości naliczenia opłaty planistycznej, oraz określenie ilości nieruchomości które w okresie do 5 lat od wejścia w życie MPZP mogą zmienić właściciela w szczególności. Przyjmowane często w prognozach, iż w okresie do 5 lat od wejścia w życie MPZP lub jego zmiany 100 % terenów obejmą transakcje kupna – sprzedaży, jest nierealne. W wielu przypadkach zakładana ilość zbywanych terenów jest określana bez analizy uwarunkowań rynkowych i nie uwzględnienia skutków działań formalno prawnych.

Pełne zestawienie realnie określonych danych odnośnie naliczenia „opłaty planistycznej” oraz odszkodowań za spadki wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia lub zmiany MPZP, może sprawić wrażenie iż jest ono niekorzystne dla gmin. Teoretycznie samorząd powinien rekompensować 100% spadku wartości,



choć partycypuje najwyżej w 30% wzrostu wartości nieruchomości. Pozornie pogłębia to asymetrię pozycji gminy i właściciela nieruchomości.

Najczęściej jednak odszkodowania w ogóle nie są realizowane, a w przypadku ich zaistnienia, pobierane opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości przewyższają kwoty wypłacanych odszkodowań. Zdarza się, że niektóre gminy uzależniają możliwość uchwalenia planu od nie ponoszenia kosztów kompensujących starty wartości nieruchomości. Np. Kąty Wrocławskie.

### **Zbycie nieruchomości komunalnych**

Zbycie nieruchomości komunalnych na cele komercyjne stanowi ważną pozycję dochodową prognozy skutków finansowych uchwalenia MPZP. W wyniku uchwalenia planu na obszarze, który przedtem MPZP nie obowiązywał, ujawniają się walory komercyjne gruntów stanowiących własność gminy. Są często powiększone ustaleniami precyzującymi zasady ładu przestrzennego. W mniejszym stopniu dotyczy to także sytuacji zmiany planu.

### **Inwestycje w zakresie infrastruktury**

Prognoza powinna ujmować wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, należącymi do zadań własnych gminy. Przy uzbrojeniu terenów w infrastrukturę techniczną, w tym urządzenia albo modernizację drogi, gmina może pobrać opłatę adiacencką. Obowiązek uiszczenia opłaty powstaje z chwilą, gdy właściciel lub użytkownik wieczysty uzyska faktyczną i prawną możliwość korzystania z urządzeń infrastruktury. Wpływy z tytułu opłat adiacenckich, podobnie jak ze skutków wynikających z zastosowania art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, są zwykle mniejsze niż nakłady poniesione przez gminę. Samorządy często rezygnują z pobierania tych opłat, gdyż analizy wykazują, iż koszty związane z ich naliczeniem, przy niskich przychodach, czynią realizację przedsięwzięcia nieopłacalnym.

Zwraca uwagę fakt, że ustawodawca przewidział możliwość pobierania przez gminę opłat częściowo kompensujących wydatki na uzbrojenie terenu w infrastrukturę techniczną, lecz nie dopuścił analogicznej możliwości równoważącej nakłady na infrastrukturę społeczną.

### **Skutki ekonomiczne pośrednie**

Najistotniejszym skutkiem uchwalenia planu jest zwykle zwiększenie powierzchni pod zabudowę mieszkaniową i usługową. Najważniejszy dla budżetu gminy skutek pośredni uchwalenia MPZP stanowi wzrost podatku od nieruchomości w części dotyczącej budynków, w przypadku intensyfikacji zabudowy na terenie już zainwestowanym.

Celem gospodarki przestrzennej nie jest zwykle maksymalizacja efektu ekonomicznego, lecz uporządkowanie przestrzeni, dobór funkcji do otoczenia z uwzględnieniem czynników przyrodniczych i krajobrazowych. Dla nich analiza ekonomiczna może przyjąć wartości ujemne. Obliczanie skutków ekonomicznych na etapie projektu MPZP jest bardzo ogólne, gdyż plan nie określa precyzyjnie parametry przyszłej inwestycji, jak np. projekt budowlany.

Prognoza skutków finansowych może prostą metodą określić obciążenia finansowe gminy na skutek uchwalenia MPZP lub jego zmiany, ujmując wszystkie elementy wpływające na budżet. W tym zyski lub straty związane m. i. z: opłatami targowymi, bezrobociem, podatkiem od usług, kosztami przeprowadzenia scaleń i podziałów nieruchomości. Znaczna część prognoz uchwalenia lub zmiany MPZP liczona jest według przytoczonego niżej wzoru.

$$B = K_p + P_n \pm O \pm (P_o \pm S - I + A)$$

B – efekt ekonomiczny dla gminy w następstwie uchwalenia MPZP lub jego zmiany,  
 K<sub>p</sub> – koszty sporządzenia i uchwalenia planu,  
 P<sub>n</sub> – różnica w podatku od nieruchomości przed i po uchwaleniu planu lub jego zmiany,  
 O – zyski lub straty określone art.36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,  
 P<sub>o</sub> – podatek od osób fizycznych i prawnych,  
 S – różnica w wielkości sumy sprzedaży nieruchomości przed i po uchwaleniu MPZP,  
 I – koszty związane z budową infrastruktury technicznej,  
 A – opłaty adiacenckie.

Nawiasem wydzielono sumę kosztów i dochodów związanych z realizacją ustaleń planu lub jego zmiany w określonym czasie (najczęściej w okresie 5 lat).

## PODSUMOWANIE

Prognozy skutków finansowych dla miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego muszą być sporządzane od lipca 2003 roku. W istniejących uwarunkowaniach prawnych nie mogą one jednak objąć zjawisk dezurbanizacji, a więc również im skutecznie przeciwdziałać. Duże znaczenie ma fakt, że znaczna ilość MPZP obejmuje zbyt małe obszary, czasem zawierając kilka lub nawet tylko jedną nieruchomość. Np. w jednym z najbogatszych samorządów w Polsce, gminie Kobierzycy, obowiązują obecnie aż 204 plany miejscowe.

**Ogólnie rzecz biorąc, jedynym większym osiągnięciem praktycznym realizacji treści art. 17 ust. 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym jest możliwość ekonomicznego wzbogacenia wariantów koncepcyjnych projektów planów miejscowych.**

Dla zrównoważonego rozwoju gminy szczególnie istotnym jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Studium). Mimo że nie jest ono aktem prawa miejscowego, wykonuje się je dla całego obszaru w granicach administracyjnych samorządu, a jego ustalenia są wiążące dla organów samorządowych sporządzających MPZP. W istocie więc przesądzenia odnośnie warunków zabudowy i zagospodarowania, a zwłaszcza przeznaczenia terenów zawiera Studium. **W zaistniałych uwarunkowaniach rozwiązaniem lepszym było by ustanowienie obligatoryjnego wymogu opracowania prognoz ekonomicznych uchwalenia Studium niż dla planów miejscowych lub ich zmian.**

Zbilansowana prognoza skutków finansowych Studium lepiej wesprze wprowadzenie zasad zrównoważonego rozwoju, wykorzystanie walorów gospodarczych oraz krajobrazowych przestrzeni. Pozwoli wyeliminować zbędną, nadmierną podaż w zagospodarowaniu terenów i ekonomiczniej wykorzystać ich potencjał. Może skuteczniej wyeliminować specyficzne, wąsko pojmowane interesy lokalnych inwestorów, które często przeważają nad interesem społecznym,

deformując lub uniemożliwiając realizację istotnych zadań celu publicznego. Tym samym przyczyni się do zablokowania procesów dezurbanizacji i deprecjacji krajobrazu.

Prognozy skutków finansowych MPZP, poniekąd wbrew ogólnie przyjętym zasadom wskazują, że wiążące decyzje o przeznaczeniu podejmowane są bez uwzględnienia najistotniejszego czynnika obiektywnej oceny przestrzeni – ekonomii. Ekonomia w myśl przyjętych przez ustawodawcę reguł planowania jest niestety używana do rozstrzygnięcia rozwiązań o znaczeniu podrzędnym, uzasadniając woluntarystyczne decyzje przestrzenne władz samorządowych, uchwalone w Studium. Co więcej, rozstrzygnięcia władz gmin w tym aspekcie są praktycznie bezkarne. Nawet gdy ich decyzje są błędne, przynosząc zagrożenie dla mieszkańców i wielkie straty majątkowe. W ostatnich latach zasady zagospodarowania przestrzennego, zwłaszcza widziane z punktu widzenia nabrzmiewających procesów dezurbanizacji i kontrurbanizacji, świadczą o nieźrównoważonym rozwoju. Wpływa na to między innymi nie zbilansowana, często rabunkowa gospodarka przestrzenna gmin, odzwierciedlana za pośrednictwem Studium w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, decyzjach o warunkach zabudowy i realizujących zadania celu publicznego. W ten sposób akty prawa miejscowego wprowadzają w życie i utrwalają administracyjnie często niewłaściwe rozwiązania przestrzenne.

## LITERATURA

1. Ustawa z dnia 2 kwietnia 1997 r. Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej, Dz. U. z 1997 r. nr 78 poz. 483 ze zmianami.
2. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Dz. U. z 2003 r., nr 80, poz. 717 ze zmianami.
3. Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity, Dz. U. z 2010 r., nr 102 poz. 651 ze zmianami.
4. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. z 2003 r. nr 164 poz. 1587.
5. Wolanin M. 2006. Roszczenia odszkodowawcze w planowaniu przestrzennym, referat szkoleniowy.

## ECONOMIC AND SOCIAL SIGNIFICANCE OF FORECASTING THE FINANCIAL IMPACT FOR THE LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLANS

**Abstract.** According to article 17 paragraph 6 applicable law on regional planning, after passing the resolution of preparation the regional development plan by municipal council mayor, provost or president of the city have to prepare the forecast of financial consequences of adoption. The legislator requires the minimum contents of this forecast. However in practice the regional plans which are prepared by local governments don't take into consideration sufficiently the financial results of their resolutions. Unfortunately as a result in regional law often we can find administratively incorrect spatial solutions what has influence on developing processes of dezurbanization.

**Keywords:** local spatial development plan, forecast the financial consequences for local spatial development plan, sustainable development.