

Anna Milewska

Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego w Warszawie

DOKUMENTY PLANISTYCZNE – KOSZTY CZY KORZYŚCI DLA BUDŻETU GMINNEGO

Streszczenie: W artykule autorka podjęła próbę zdefiniowania finansowych aspektów obowiązywania wybranych dokumentów planistycznych w jednostkach samorządu gminnego na przykładzie miasta Piastowa. Podstawowa jednostka samorządu terytorialnego powinna bowiem tak zarządzać swoją przestrzenią, aby spełniała potrzeby społeczności lokalnej. Instrumentem wykorzystywanym w tym celu przez władze gminne jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Nie jest on zaś postrzegany jako ten oddziałujący na sytuację finansową samorządu. Celem artykułu jest ukazanie dotychczasowych, rzeczywistych efektów obowiązywania planu miejscowego na wybranym obszarze. Celowi temu ma służyć wyodrębnienie źródeł dochodów i wydatków gminy wynikających z uchwalenia dokumentu planistycznego, ich usystematyzowanie oraz określenie przedziału czasowego.

Słowa kluczowe: gmina, dochody, wydatki, budżet, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego.

1. Wstęp

Reformy administracyjne przeprowadzone w latach 1990 i 1999 sprawiły, że gmina stała się najważniejszą jednostką samorządu terytorialnego, „będącą najbliższą” spraw społeczności lokalnej. Realizacja przez gminę wszystkich powierzonych jej zadań wymaga stałego kompromisu między niewystarczającymi środkami publicznymi a stale rosnącymi potrzebami mieszkańców.

Dochody samorządu gminnego pochodzą z różnych źródeł, co wpływa na ich samodzielność finansową. Środki publiczne pochodzące z dochodów własnych podstawowej jednostki samorządu terytorialnego najlepiej odpowiadają idei samorządności lokalnej, natomiast dotacje z budżetu państwa ograniczają samodzielność jednostek samorządu terytorialnego¹.

Istnienie i rozwój samorządów lokalnych wymaga silnych podstaw finansowych. Władze podstawowych jednostek samorządu terytorialnego bez stałych dochodów są władzami ułomnymi, a ich działania mało skuteczne².

¹ A. Korzeniowska (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Łódź 2005, s. 153.

² S. Owsiak, *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, s. 333.

Środkiem prawnym polityki przestrzennej o ogromnym znaczeniu praktycznym (także finansowym) jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Ustalenia w nim zawarte mogą zaważyć na sposobie wykonywania praw własności nieruchomości³. Obowiązujący na określonym obszarze plan miejscowy wpływa także na działania Skarbu Państwa i jednostek samorządu terytorialnego związane z procesem inwestycyjnym, do którego należą następujące przedsięwzięcia:

- 1) scalenie i podział nieruchomości,
- 2) podział nieruchomości,
- 3) wybudowanie urządzeń infrastruktury technicznej.

Powyższe działania wpływają na rozwój nieruchomości w wyniku procesu inwestycyjnego, a tym samym prowadzą do wzrostu ich wartości, na który samorząd gminny może nakładać tzw. opłatę adiacencką⁴.

W świetle przepisów zawartych w obowiązującej Ustawie z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami opłatę adiacencką można definiować jako daninę publiczną, którą uiszcza właściciel lub użytkownik wieczysty nieruchomości w związku ze wzrostem wartości nieruchomości. Wzrost tej wartości może być spowodowany budową urządzeń infrastruktury technicznej przez Skarb Państwa lub jednostkę samorządu terytorialnego, przeprowadzeniem scalenia i podziału nieruchomości, a także podziału nieruchomości⁵.

2. Opłaty realizowane z tytułu scalania i podziału nieruchomości

Proces scalania i podziału nieruchomości przeprowadzany jest w celu osiągnięcia przez właścicieli i użytkowników wieczystych atrakcyjnego układu przestrzennego działek. Jednocześnie uczestnicy biorący udział w tym przedsięwzięciu zazwyczaj uzyskują korzyści związane ze wzrostem wartości nieruchomości.

Uregulowania prawne odnoszące się do trybu postępowania podczas scalenia i podziału nieruchomości zawarte są w Rozporządzeniu Rady Ministrów z 4 maja 2005 roku w sprawie scalenia i podziału nieruchomości⁶ oraz w rozdziale II Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami⁷. Przepisy ustawy stosuje się do gruntów, które znajdują się na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele inne niż rolne i leśne. Operacja scalenia i podziału nieruchomości może być przeprowadzona jedynie na terenie, gdzie obowiązuje miejscowy plan

³ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 88.

⁴ R. Cymerman, T. Bajerowski, H. Kryszk, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, EDUCATERRA, Olsztyn 2008, s. 78.

⁵ B. Wierzbowski, *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007, s. 224.

⁶ Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 roku w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, DzU 2005, nr 86 poz. 736.

⁷ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, DzU 1997, nr 115, poz. 741.

zagospodarowania przestrzennego, w którym są zamieszczone szczegółowe wytyczne dla tej operacji.

Rada gminy przyjmuje uchwałę o scaleniu i podziale nieruchomości, której obligatoryjnym elementem są zapisy dotyczące ustalenia wysokości, terminu oraz sposobu uiszczenia opłaty adiacenckiej. Ustalona opłata nie może przekraczać 50% wzrostu wartości nieruchomości.

Opłatę adiacencką uiszczają osoby, które w wyniku scalenia i podziału otrzymały nieruchomości o wyższej wartości, niż posiadały przed tym procesem⁸. Dotyczy to zarówno właścicieli, jak i użytkowników wieczystych. Organ wykonawczy gminy ustala z osobami zobowiązanymi do wniesienia opłaty adiacenckiej termin oraz sposób jej uiszczenia w drodze ugody. Etap uzgadniania warunków wnoszenia opłaty kończy się podpisaniem protokołu uzgodnień przez zainteresowane strony. W przypadku gdy nie dojdzie do porozumienia, o terminie oraz sposobie wnoszenia świadczenia publicznoprawnego rozstrzyga rada gminy w uchwale o scaleniu i podziale nieruchomości.

Kolejnym rodzajem opłaty adiacenckiej stanowiącym dochody własne gminy jest opłata związana ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek jej podziału. Aby zaistniało takie świadczenie pieniężne na rzecz gminy, muszą wystąpić odpowiednie przesłanki. Z jednej strony ewidencyjne wyodrębnienie działek z nieruchomości musi dokonać się na obszarze objętym miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, w którym znajdują się odpowiednie ustalenia do przeprowadzenia podziału nieruchomości. Z drugiej strony postępowanie w sprawie podziału nieruchomości musi zostać wszczęte na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego, który wniósł opłaty roczne za cały okres przyznania tego prawa.

Wydanie decyzji przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta w sprawie naliczenia opłaty adiacenckiej z tytułu podziału nieruchomości, których wartość wzrosła po podziale, możliwe staje się tylko wtedy, gdy rada gminy przyjmie uchwałę określającą wysokość opłaty. Świadczenie pieniężne wnoszone na podstawie tej decyzji przez właścicieli i użytkowników wieczystych na rzecz gminy nie może przekraczać 50% różnicy wartości nieruchomości. Taki stan prawny utrzymywał się do 21 listopada 2007 r. Od 22 listopada 2007 r. opłata adiacencka związana z podziałem nieruchomości nie może przekraczać 30% różnicy wartości nieruchomości zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw⁹. Opłata może zostać ustanowiona do trzech lat od dnia, w którym decyzja w sprawie podziału stała się ostateczna bądź uprawomocniło się orzeczenie sądu.

Trzecia forma opłaty adiacenckiej, która może zostać wprowadzona przez organ wykonawczy gminy, związana jest ze wzrostem wartości nieruchomości przez budowę urządzeń infrastruktury technicznej przy udziale środków Skarbu Państwa lub jednostek samorządu terytorialnego. Inwestycja poczyniona ze środków publicz-

⁸ R. Cymerman (red.), *Opłaty adiacenckie*, EDUCATERRA, Olsztyn 2006, s. 49.

⁹ Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2007, nr 173, poz. 1218.

nych w celu umożliwienia korzystania z uzbrojenia technicznego przynosi korzyści właścicielom i użytkownikom wieczystym.

Aby opłata adiacencka mogła zostać wprowadzona, muszą zostać spełnione warunki określone w art. 143 działu III Ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami¹⁰. W związku z tym nieruchomość, dla której istnieją możliwości podłączenia do infrastruktury technicznej, nie może znajdować się na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele rolne i leśne.

Wysokość opłaty adiacenckiej w postaci stawki procentowej od różnicy pomiędzy wartością nieruchomości po wybudowaniu urządzeń infrastruktury technicznej a wartością nieruchomości przed jej wybudowaniem ustala rada gminy w przyjętej uchwale i nie może ona wynosić więcej niż 50% tej różnicy.

Organ wykonawczy gminy na podstawie uchwały organu stanowiącego samorządu gminnego może za pomocą decyzji administracyjnej ustanowić opłatę adiacencką po stworzeniu możliwości podłączenia do infrastruktury technicznej albo umożliwieniu korzystania z wybudowanej drogi. Nałożenie świadczenia publiczno-prawnego może nastąpić do 3 lat od dnia stworzenia warunków do przyłączenia się urządzeń infrastruktury technicznej albo korzystania z wybudowanej drogi.

Ustalenie nowego sposobu wykorzystywania nieruchomości w uchwalonym planie miejscowym może skutkować wzrostem wartości nieruchomości po wprowadzeniu jej do obrotu rynkowego przez właściciela lub użytkownika wieczystego. Dlatego też gmina pobiera od osób uzyskujących korzyści w związku z nowym przeznaczeniem terenu w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego opłatę planistyczną. Potocznie owa opłata określana jest jako renta planistyczna i stanowi dochody własne gminy.

Opłatę planistyczną pobiera wójt, burmistrz bądź prezydent miasta w ciągu 5 lat od daty uchwalenia planu miejscowego, w przypadku gdy dojdzie w tym czasie do zbycia nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego. Wysokość opłaty planistycznej jest obligatoryjnym elementem uchwały przyjmującej plan miejscowy. Stawkę procentową renty planistycznej określa rada gminy. Wysokość tej opłaty nie może przekraczać 30% wzrostu wartości nieruchomości.

Przywołane wyżej opłaty samorządowe stanowią zgodnie z Ustawą z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego¹¹ dochody własne samorządu gminnego pozyskiwane na podstawie odrębnych ustaw. Zaistnienie ich wiąże się z obowiązywaniem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla określonego obszaru i jednocześnie plan miejscowy musi przyczyniać się do wzrostu wartości poszczególnych nieruchomości. Korzyść uzyskana w ten sposób przez osoby mające nieograniczone prawa rzeczowe do nieruchomości jest wynikiem działań organów gminy. W związku z tym nakładane w drodze decyzji przez wójta, burmistrza bądź prezydenta miasta opłaty na właścicieli i użytkowników wieczystych zasilają budżet gminy jako dochody własne i przeznaczane są przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego na realizację zadań własnych.

¹⁰ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce....

¹¹ Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.

3. Tryb sporządzania i uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Obowiązująca obecnie Ustawa z dnia 27 marca 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym zobowiązuje gminy do ustalenia na swoim obszarze przeznaczenia i zasad zagospodarowania terenu. Dlatego gminy sporządzają dwa ważne dokumenty z tego zakresu: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego¹².

Zgodnie z zapisami tej ustawy studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jest uchwalane obligatoryjnie przez podstawową jednostkę samorządu terytorialnego dla całego jej obszaru, ponieważ ten dokument stanowi zasadniczy element kreujący politykę przestrzenną gminy. Mimo iż studium nie jest aktem prawa miejscowego, ma moc wiążącą dla organów gminy, które odpowiadają za sporządzenie planów miejscowych. Dokument ten jest więc aktem kierownictwa wewnętrznego, który wpływa na kształt miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹³.

W przypadku braku studium niemożliwe staje się uchwalenie planu miejscowego, ponieważ musi być akt prawa miejscowego zgodny z tym dokumentem. Wiąże się to z przenoszeniem do studium treści z dokumentów, takich jak: koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju, plan zagospodarowania i strategia rozwoju województwa, a także strategia rozwoju gminy. Zatem dokument ten jest instrumentem pozwalającym uzgodnić politykę przestrzenną gminy z koncepcją przestrzennego zagospodarowania kraju i polityką województwa z zakresu zagospodarowania przestrzennego¹⁴.

Zaobserwować można znaczny wpływ studium na przeznaczenie terenów na określone cele. Dlatego uchwalenie tego dokumentu odbywa się przy udziale społeczeństwa przez udział w dyskusji oraz możliwość składania uwag i wniosków do studium¹⁵.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym określa procedurę postępowania przy przygotowywaniu oraz zmianie i uchylaniu planu miejscowego¹⁶. W jej przebiegu szczególną uwagę zwrócono na ochronę interesów pojedynczych mieszkańców, a zarazem dążenie do realizowania dobra ogółu obywateli zamieszkujących gminę i państwo¹⁷.

Przepisy prawa powierzają inicjatywę uchwałodawczą w tej materii zarówno organowi wykonawczemu gminy, jak i organowi stanowiącemu. Taki dualizm poddyktowany jest chęcią przyspieszenia prac, mających na celu pokrycie jak największego terytorium kraju planami miejscowymi¹⁸. Ponadto osoby, w których interesie

¹² K. Pająk, *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005, s. 156.

¹³ P. Kwaśniak, *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008, s. 59.

¹⁴ H. Kisilowska (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis Warszawa 2007, s. 201.

¹⁵ Tamże, s. 201.

¹⁶ P. Kwaśniak, wyd. cyt., s. 152.

¹⁷ H. Kisilowska (red.), wyd. cyt., s. 200.

¹⁸ P. Kwaśniak, wyd. cyt., s. 154.

jest rozpoczęcie procedury uchwalania planu miejscowego, mogą zgłaszać do radnych bądź organu wykonawczego gminy potrzebę uchwalenia planu miejscowego. Jednak organy te nie są związane takimi postulatami¹⁹.

Wójt, burmistrz, prezydent miasta przed podjęciem uchwały o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego dokonuje analiz dotyczących celowości przystąpienia do opracowywania projektu planu i stopnia zgodności przewidywanych rozwiązań z ustaleniami studium, przygotowuje materiały geodezyjne oraz ustala niezbędny zakres prac planistycznych. Działania te są zarówno niezbędne, jak i oczywiste ze względu na bardzo precyzyjne rozwiązania zamieszczone w planie miejscowym z zakresu zabudowy i zagospodarowania terenu.

Wnoszona uchwała o przystąpieniu do sporządzania planu miejscowego dla określonego obszaru zawiera element tekstowy oraz graficzny załącznik stanowiący jej integralną całość. W części tekstowej zawarty jest dokładny słowny opis granic obszaru objętego procedurą przygotowywania planu bądź określenie go nazwą własną. Natomiast załącznik graficzny zawiera zaznaczone granice obszaru objętego projektem planu. Bardzo ważne jest na tym etapie precyzyjne określenie granic, gdyż na tym terenie będzie obowiązywało prawo miejscowe. W treści uchwały organ stanowiący może zawrzeć podstawowe założenia odnoszące się do terenu i sposobu jego zabudowy i zagospodarowania. Takie rozwiązanie jest pomocne dla organu sporządzającego projekt planu, ponieważ stwarza gwarancję przyszłej akceptacji. Jednak nie jest ono powszechnie stosowane²⁰.

Opracowywanie i uchwalanie planu jest zadaniem gminy, jednak musi ona współpracować z mieszkańcami i różnymi organami władzy publicznej. Dlatego organ wykonawczy w pierwszej kolejności, po przyjęciu uchwały o przystąpieniu do opracowywania planu, informuje o wszczęciu procedury zmierzającej do przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dokonuje tego przez ogłoszenie w prasie miejscowej oraz przez obwieszczenie, a także w sposób zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości. Określa również formę, miejsce i termin składania wniosków do planu, nie krótszy jednak niż 21 dni od dnia ogłoszenia. Następnie zawiadamia na piśmie o podjęciu uchwały instytucje i organy właściwe do uzgadniania i opiniowania projektu planu miejscowego. Wójt, burmistrz lub prezydent miasta po rozpatrzeniu nadesłanych wniosków przygotowuje projekt planu wraz z prognozą jego oddziaływania na środowisko, uwzględniając jednocześnie ustalenia studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy²¹.

Tworzenie miejscowego planu następuje przy współpracy różnych organów, do których zalicza się: gminną lub inną właściwą komisję urbanistyczno-architektoniczną, a także organy wykonawcze gmin graniczących z obszarem objętym planem w zakresie rozmieszczenia inwestycji celu publicznego o znaczeniu lokalnym. Orga-

¹⁹ H. Kisilowska (red.), wyd. cyt., s. 204.

²⁰ P. Kwaśniak, wyd. cyt., s. 155.

²¹ Tamże, s. 157.

ny te zalicza się do opiniujących, natomiast z organami władzy publicznej, do których należą: właściwy wojewoda, właściwy wojewódzki konserwator zabytków, właściwy zarządca drogi, następuje uzgodnienie planu. Ponadto uzgodnienia są prowadzone z: właściwymi organami wojskowymi, ochrony granic oraz bezpieczeństwa państwa, dyrektorem właściwego urzędu morskowego w zakresie zagospodarowania pasa technicznego, pasa ochronnego oraz morskich portów i przystani, właściwym organem administracji geologicznej w zakresie terenów zagrożonych osuwaniem się mas ziemnych, ministrem właściwym do spraw zdrowia w zakresie zagospodarowania obszarów ochrony uzdrowiskowej oraz organami właściwymi do uzgadniania projektu planu zgodnie z przepisami odrębnych ustaw²².

Organ wykonawczy gminy wprowadza zmiany wynikające z uzyskanych opinii oraz uzgodnień i ogłasza wyłożenie projektu planu wraz z prognozą oddziaływania na środowisko do publicznego wglądu na co najmniej 7 dni przed wyłożeniem. Przez 21 dni podczas jego prezentacji odbywa się dyskusja nad przyjętymi w nim rozwiązaniami²³.

Po zakończeniu wykładania projektu planu, w terminie nie krótszym niż 14 dni od zakończenia jego prezentacji, osoby fizyczne i prawne oraz jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, mogą wnosić uwagi do projektu. Organ wykonawczy w terminie nie dłuższym niż 21 dni od dnia upływu terminu składania uwag rozpatruje je i jeśli uzna za zasadne, wprowadza zmiany i w niezbędnym zakresie ponawia uzgodnienia. Po tych czynnościach wójt, burmistrz, prezydent miasta przedstawia radzie projekt planu wraz z listą nieuwzględnionych uwag²⁴.

Plan miejscowy jest uchwalany przez radę gminy po sprawdzeniu zgodności ze studium, rozstrzygając jednocześnie o sposobie rozpatrzenia uwag do projektu planu oraz możliwości przeprowadzenia zapisanych w planie inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej²⁵.

Po przyjęciu przez radę gminy uchwały dotyczącej miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego organ wykonawczy gminy przedstawia ją wojewodzie w celu oceny jej zgodności z przepisami prawnymi. Gdy wojewoda nie stwierdzi niezgodności z prawem, uchwała w sprawie uchwalenia planu miejscowego jest publikowana w dzienniku urzędowym województwa. Uchwała ta obowiązuje od dnia wejścia w życie w niej określonego, jednak nie wcześniej niż po upływie 30 dni od opublikowania. Od tego czasu plan miejscowy staje się aktem prawa miejscowego powszechnie obowiązującego na terenie, dla którego został on sporządzony.

²² P. Kwaśniak, wyd. cyt., s. 158.

²³ H. Kisilowska (red.), wyd. cyt., s. 206.

²⁴ Tamże.

²⁵ Umowa nr 0131-26-2002 zawarta przez Prezydenta Miasta Piastowa ze zwycięzcą przetargu.

4. Specyfika wydatków z tytułu obowiązywania dokumentów planistycznych

Przedmiotem badań dotyczących efektów uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są dochody i koszty wywołane planami miejscowymi obszaru wyznaczonego: od południa ulicą Dworcową, od wschodu granicą administracyjną miasta, od północy ulicą Szarych Szeregów i od zachodu zabudową mieszkaniową jednorodzinną przy ulicy Henryka Sienkiewicza. Teren ten zlokalizowany jest w Piastowie.

Według ogólnego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego miasta Piastowa, zatwierdzonego uchwałą nr IV/16/94 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 27 września 1994 r., wyżej wymieniony obszar zakwalifikowany był jako tereny rolne, tereny upraw polowych i ogrodnich, tereny zabudowy ekstensywnej – jednorodzinnej. Jednocześnie obowiązując w latach 1994-2003, dopuszczał również zmianę przyjętego przeznaczenia terenu na nierolnicze zagospodarowanie obszaru za pomocą planów szczegółowych.

Rada Miasta Piastowa uchwałą nr XL/214/2001 z dnia 6 lutego 2001 roku w sprawie przystąpienia do zmiany w miejscowym planie ogólnym zagospodarowania przestrzennego Piastowa wszczęła procedurę sporządzenia planów miejscowych dla części obszaru gminnego. Od 2005 r. na tym terenie obowiązują dwa dokumenty planistyczne stanowiące prawo miejscowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego południowej części miasta Piastowa, etap 1, który został uchwalony przez Radę Miasta Piastowa 28 sierpnia 2003 roku²⁶, oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego południowej części miasta Piastowa, etapy 2 i 3 przyjęty uchwałą Rady Miejskiej 21 czerwca 2005 roku²⁷. Zostały one sporządzone na podstawie przepisów Ustawy z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym²⁸, która to ustawa nie przewidywała tworzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.

Pierwszymi wydatkami poniesionymi przez Piastów są koszty sporządzenia i graficznego opracowania założeń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego danego obszaru. Łączna kwota zapłacona przez miasto za przygotowanie projektów planów miejscowych wnosi 79 300,00 zł.

Kolejnymi kosztami, jakie poniosło miasto w związku z obowiązywaniem aktu prawa miejscowego, są wydatki na sporządzenie operatów szacunkowych, które określają wzrost wartości nieruchomości po uchwaleniu planów miejscowych. Są one niezbędne przy nakładaniu opłat planistycznych. W tabeli 1 przedstawione są koszty przygotowania operatów szacunkowych dla poszczególnych celów. Doku-

²⁶ Uchwała nr XVI/76/2003 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 28 sierpnia 2003 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego 2003, nr 244, poz. 29889.

²⁷ Uchwała nr LI/262/2005 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 21 czerwca 2005 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego 2005, nr 166, poz. 5304.

²⁸ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 1994, nr 89, poz. 415, tekst jednolity.

menty określające zmianę wartości nieruchomości są niezbędne także przy pobieraniu opłaty adiacenckiej oraz do procesu wykupu działek potrzebnych do realizacji celu publicznego. Łączne koszty opracowania operatów szacunkowych od momentu obowiązywania planów miejscowych wynoszą 4250,00 zł.

W miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego południowej części Piastowa (tzw. etapy 1, 2, 3) zaprojektowane zostały nowe ulice, które będą przechodziły przez grunty prywatnych właścicieli. Dlatego też w celu wybudowania nowych dróg

Tabela 1. Koszty sporządzenia operatów szacunkowych

Lp.	Cel sporządzenia operatu	Liczba operatów	Cena jednostkowa (w zł)	Łączne koszty (w zł)
1	Określenie wzrostu wartości nieruchomości w związku z uchwaleniem MPZP	13	250,00	3250,00
2	Określenie wzrostu wartości nieruchomości w wyniku podziału	3	250,00	750,00
3	Określenie wartości nieruchomości w celu jej wykupu	1	250,00	250,00
Razem				4 250,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych z Urzędu Miasta Piastowa.

Tabela 2. Koszty wykupu nieruchomości pod inwestycje celu publicznego

Lp.	Cel wykupu nieruchomości	Powierzchnia nieruchomości (w m ²)	Cena m ² (w zł)	Wartość wykupu nieruchomości (w zł)
1	Budowa projektowanej drogi w MPZP	391	188,86	73 844,26
Razem				73 844,26

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Piastowa.

Tabela 3. Łączne zestawienie jednorazowych dochodów i wydatków

Lp.	Wyszczególnienie	Łączna wartość (w zł)	Różnica między dochodami a wydatkami
	Dochody		
1	Opłaty planistyczne	83 028,51	-4 533,45
2	Podatek od czynności cywilnoprawnych	38 952,30	
3	Opłaty adiacenckie	30 880,00	
	Suma	152 860,81	
	Wydatki		
4	Koszty operatów szacunkowych	4 250,00	
5	Koszty wykupu nieruchomości	73 844,26	
6	Koszty sporządzenia planów miejscowych	79 300,00	
	Suma	157 394,26	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta Piastowa.

Piastów ponosi koszty wykupu działek od obecnych właścicieli. W tabeli 2 przedstawiono dotychczasowe wydatki, które poniosło miasto w związku z wykupem nieruchomości. Proces ten jest bardzo czasochłonny i skomplikowany ze względu na rozbudowaną procedurę administracyjną. Jednocześnie wywołuje on wiele konfliktów pomiędzy władzami Piastowa a mieszkańcami obszaru objętego planami miejscowymi.

Zaprezentowane wydatki stanowią jedyne koszty, jakie miasto Piastów poniosło od czasu uchwalenia planów miejscowych. Wszystkie wydatki związane z obowiązywaniem dokumentów planistycznych mają charakter jednorazowy, przez co wybrane pozycje kosztów absorbują znaczną sumę środków pieniężnych miast. W najbliższym czasie nastąpi znaczny wzrost kosztów uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego południowej części Piastowa etap 1, 2, 3, gdyż zakończą się procedury związane z wykupem kolejnych gruntów pod inwestycje celu publicznego oraz zostaną wybudowane projektowane drogi na tym terenie.

W tabeli 3 zawarte są wszystkie dochody oraz wydatki miasta, które można jednoznacznie określić dla danego obszaru w związku z obowiązywaniem planów miejscowych południowej części Piastowa. Zestawienie ukazuje przewagę kosztów ponoszonych przez Piastów nad dochodami uzyskiwanymi z obszaru objętego planami miejscowymi. Dlatego ważne jest, aby uchwalane miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego zawierały ustalenia, których realizacja będzie w zasięgu finansowym podstawowej jednostki samorządu terytorialnego, oraz dopuszczały partycypacje mieszkańców w kosztach obowiązywania planów miejscowych.

5. Podsumowanie

Dochody uzyskiwane przez miasto Piastów w związku z obowiązywaniem planów miejscowych etap 1, 2, 3 podzielić można na dwie grupy: jednorazowe i cykliczne. Pierwszy rodzaj wpływów środków pieniężnych występuje głównie w początkowych latach po uchwaleniu aktu prawa miejscowego i związany jest w większości z rentą planistyczną. Znaczny przyrost dochodów tzw. ciągłych jest spodziewany, ale będzie to miało miejsce po kilkunastu latach, wówczas gdy założenia planistyczne zawarte w planie miejscowym zostaną w większości zrealizowane.

Plany miejscowe południowej części Piastowa etap 1, 2, 3 do końca 2009 r. spowodowały niewielką przewagę kosztów nad dochodami wynoszącą 4533,45 zł. Spowodowane jest to wejściem planów miejscowych w średnioterminowy okres oddziaływania. Charakteryzuje się on dużymi nakładami na realizację założeń zawartych w akcie prawa miejscowego, a dokładnie z wykupem nieruchomości pod inwestycje celu publicznego.

Wprowadzenie wszystkich zapisów planistycznych zawartych w planie miejscowym wymaga znacznie wyższych nakładów środków pieniężnych. Prognozowane koszty budowy dróg oraz infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarze obowiązywania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej części Piastowa wynoszą 7 782 916,00 zł, co oznacza, iż wydatki te stanowiły blisko 12% w relacji do dochodów budżetowych miasta Piastowa przeznaczonych na te cele w 2009 r.

Literatura

- Cymerman R. (red.), *Oplaty adiacenckie*, EDUCATERRA, Olsztyn 2006.
- Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk H., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, EDUCATERRA, Olsztyn 2008.
- Kisilowska H. (red.), *Nieruchomości. Zagadnienia prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Korzeniowska A. (red.), *ABC Samorządu terytorialnego*, Oficyna Wydawnicza Branta, Łódź 2005.
- Kwaśniak P., *Plan miejscowy w systemie zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2008.
- Owsiak S., *Finanse publiczne. Teoria i praktyka*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999.
- Pająk K., *Rola samorządu terytorialnego w kształtowaniu rozwoju lokalnego*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Poznaniu, Poznań 2005.
- Wierzbowski B., *Gospodarka nieruchomościami. Podstawy prawne*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2007.
- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 roku o zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 1994, nr 89, poz. 415, tekst jednolity.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 roku o gospodarce nieruchomościami, DzU 1997, nr 115, poz. 741.
- Ustawa z dnia 13 listopada 2003 roku o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, DzU 2003, nr 203, poz. 1966.
- Ustawa z dnia 24 sierpnia 2007 roku o zmianie ustawy o gospodarce nieruchomościami oraz o zmianie niektórych innych ustaw, DzU 2007, nr 173, poz. 1218.
- Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 4 maja 2005 roku w sprawie scalenia i podziału nieruchomości, DzU 2005, nr 86, poz. 736.
- Umowa nr 0131-26-2002, zawarta przez Prezydenta Miasta Piastowa ze zwycięzcą przetargu.
- Uchwała Nr XVI/76/2003 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 28 sierpnia 2003 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego 2003, nr 244, poz. 29889.
- Uchwała Nr LI/262/2005 Rady Miejskiej w Piastowie z dnia 21 czerwca 2005 roku, Dziennik Urzędowy Województwa Mazowieckiego 2005 nr 166, poz. 5304.

PLANNING DOCUMENTS – COSTS OR BENEFITS FOR COMMUNAL BUDGET

Summary: In the article the author attempts to define the financial aspects of the planning documents in the selected units on the example of the Piastów commune. An instrument used for this purpose by the municipal authorities is a local master plan. It is seen primarily as a planning document that acts through its findings, only the spatial order and the way the exercise of property rights. It is not perceived as having an impact on the financial situation of local government. This article aims to show the date, the actual effects of the local plan for the selected area. That goal will serve to isolate sources of income and expenditure arising from the adoption of municipal planning document, structuring and determining the time interval.