

Marta Maciejasz-Świątkiewicz

FINANSE GMIN W ŚWIECIE NOWEJ USTAWY O ZAGOSPODAROWANIU PRZESTRZENNYM

1. Wstęp

Gospodarka przestrzenna należy do podstawowych zadań własnych gminy, o czym świadczy m.in. umieszczenie jej na pierwszym miejscu listy zadań zawartych w ustawie o samorządzie gminnym [6]. Ważność tego zadania poparta jest dodatkowo przyznaniem gminom instrumentu prawnego do jego realizacji, jakim jest ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym [5].

Wdrożenie założeń zawartych we wspomnianej ustawie napotykało na wiele problemów i stąd konieczna okazała się jej nowelizacja, która weszła w życie w lipcu 2003 r. [4]. Miała ona na celu przede wszystkim złagodzenie niedostatków poprzedniej ustawy oraz zmobilizowanie gmin do aktywnego wdrażania w życie przepisów dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzeni.

2. Zmiany regulacji prawnych w zakresie gospodarki przestrzennej gmin

Gospodarkę przestrzenną gmin w świetle obowiązujących regulacji prawnych można rozpatrywać w kilku ujęciach, tj.:

- możliwości kształtowania procedury planistycznej,
- możliwości kształtowania przestrzeni na poziomie regionalnym,
- możliwości oddziaływania poprzez kształtowanie przestrzeni na stan finansów lokalnych,
- możliwości oddziaływania na wartość nieruchomości.

Możliwość kształtowania procedury planistycznej polega na przywileju kształtowania nie tylko samej przestrzeni, ale także sposobu, w jaki dokonuje się jej planowanie. Możliwość kształtowania przestrzeni przejawia się w autonomii przyznanej gminom w tej kwestii. Objawia się ona przede wszystkim poprzez

Tabela 1. Zestawienie regulacji prawnych w zakresie zagospodarowania przestrzennego na poziomie gmin

Zakres regulacji	Ustawa z 1994 r. z późn. zm.	Ustawa z 2003 r.
1	2	3
Możliwość kształtowania procedury planistycznej	bardzo ograniczona przez narzucone ustawowo etapy i terminy (art. 18)	bardzo ograniczona przez narzucone ustawowo etapy i terminy (art. 11, 15, 16, 17, 29)
Możliwość kształtowania przestrzeni na szczeblu regionalnym	ograniczona przez konieczność uwzględnienia strategii rozwoju województwa (art. 6, ust. 2); ograniczenia wynikające z dotychczasowego zagospodarowania przestrzeni (art. 6, ust. 4, 5); konieczność opiniowania planu przez organy administracji rządowej i samorządowej (art. 18, ust. 2); konieczność uzgodnienia planu z organami właściwymi do uzgadniania planów zagospodarowania przestrzeni, wojewodą, zarządem województwa, zarządami sąsiednich gmin, zarządem miasta, organami wojskowymi, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa, dyrektorem urzędu morskiego, zarządem drogi (art. 18, ust. 4); wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (art. 40, ust. 1) po uzgodnieniu z wojewódzkimi inspektorami ochrony środowiska i powiatowym inspektorem sanitarnym, Ministrem Zdrowia i Opieki Społecznej, wojewódzkim konserwatorem zabytków, dyrektorem urzędu morskiego, organem nadzoru górniczego (art. 40, ust. 4); możliwość sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewodę, jeżeli gmina zaniecha swojego obowiązku (art. 15)	ograniczona przez konieczność uwzględnienia strategii rozwoju i planu zagospodarowania przestrzennego województwa oraz koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju (art. 9, ust. 2); ograniczenia wynikające z dotychczasowego zagospodarowania przestrzeni (art. 10, 15); konieczność opiniowania planu przez gminną komisję urbanistyczno-architektoniczną (art. 11, ust. 5); konieczność uzgodnienia projektu studium z zarządem województwa oraz wojewodą (art. 11, ust. 6, 7); konieczność uzyskania opinii starosty powiatowego, sąsiednich gmin, wojewódzkiego konserwatora zabytków, organów wojskowych, ochrony granic i bezpieczeństwa państwa, dyrektora urzędu morskiego, organu nadzoru górniczego, organu administracji geologicznej, ministra właściwego do spraw zdrowia (art. 11, ust. 8); możliwość sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego przez wojewodę, jeżeli gmina zaniecha swojego obowiązku (art. 12, ust. 3); wydawanie decyzji o warunkach zabudowy (art. 60, ust. 1) po uzgodnieniu z ministrem właściwym do spraw zdrowia, wojewódzkim konserwatorem zabytków, dyrektorem urzędu morskiego, organem nadzoru górniczego, organem administracji geologicznej, organem ochrony gruntów rolnych i leśnych oraz melioracji wodnych, dyrektorem parku narodowego, wojewódzkim konserwatorem przyrody, zarządcą drogi (art. 53, ust. 4)

Tabela 1, cd.

1	2	3
Możliwość oddziaływania poprzez plan na finanse lokalne	oddziaływanie bezpośrednie: – odszkodowania, – renta planistyczna (art. 36), – koszty uchwalenia planu (art. 14), – opłaty administracyjne (art. 29), – emisja obligacji komunalnych na pokrycie zobowiązań wynikających z uchwalenia planu (art. 38); oddziaływanie pośrednie: – podatki lokalne	oddziaływanie bezpośrednie: – odszkodowania (art. 36, ust. 1-3), – renta planistyczna (art. 36, ust. 4), – koszty uchwalenia planu (art. 13, 21), – opłaty administracyjne (art. 30), – analizy dotyczące zasadności sporządzenia planu i zmian, materiały geodezyjne (art. 14, ust. 5); oddziaływanie pośrednie: – podatki lokalne; prognoza skutków finansowych uchwalenia planu (art. 17, ust. 5)
Możliwość oddziaływania na wartość nieruchomości	procedura wyceny określona w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 36, ust. 14)	procedura wyceny określona w ustawie o gospodarce nieruchomościami (art. 37, ust. 11)

Źródło: opracowanie własne na podstawie [4; 5].

procedurę planistyczną, w ramach której gmina jest głównym podmiotem decydującym o przeznaczeniu konkretnych terenów. Możliwość wpływu poprzez plan zagospodarowania przestrzennego na finanse gmin jest bardzo ważnym elementem procesu, który w dużym stopniu decyduje o kierunku dokonywanych zmian i ustaleń, natomiast możliwość oddziaływania na wartość nieruchomości ściśle się z nim wiąże. Decyduje to w sposób pośredni o korzyściach finansowych wynikających z wdrożenia planu.

Odnosząc powyższe aspekty zagospodarowania przestrzennego do zawartości ustaw regulujących tę dziedzinę i zmian, jakie zostały w nich wprowadzone, można dokonać syntetycznego ich zestawienia, co przedstawia tab. 1.

Z przedstawionego zestawienia wynika, iż zmiany, jakie zostały wprowadzone w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym, nie zmieniły wiele z punktu widzenia gmin. Samodzielność kształtowania procedury planistycznej nie została poszerzona, a do istniejącej zostały wprowadzone dodatkowe podmioty, z którymi należy każdorazowo konsultować zmiany w planie. Niewątpliwie wydłuży i skomplikuje to procedurę planistyczną. Także możliwość oddziaływania na finanse gmin nie została istotnie zwiększona, szczególnie, jeśli chodzi o stronę dochodową. Wynika to także z tego, iż nie istnieje bezpośrednia możliwość oddziaływania przez gminy na wycenę nieruchomości. Problem skutków finansowych wdrożenia planu zagospodarowania przestrzennego został natomiast zasygnalizowany w nowej ustawie, w ramach której prognoza tych skutków stanowi jeden z elementów projektu planu zagospodarowania przestrzennego.

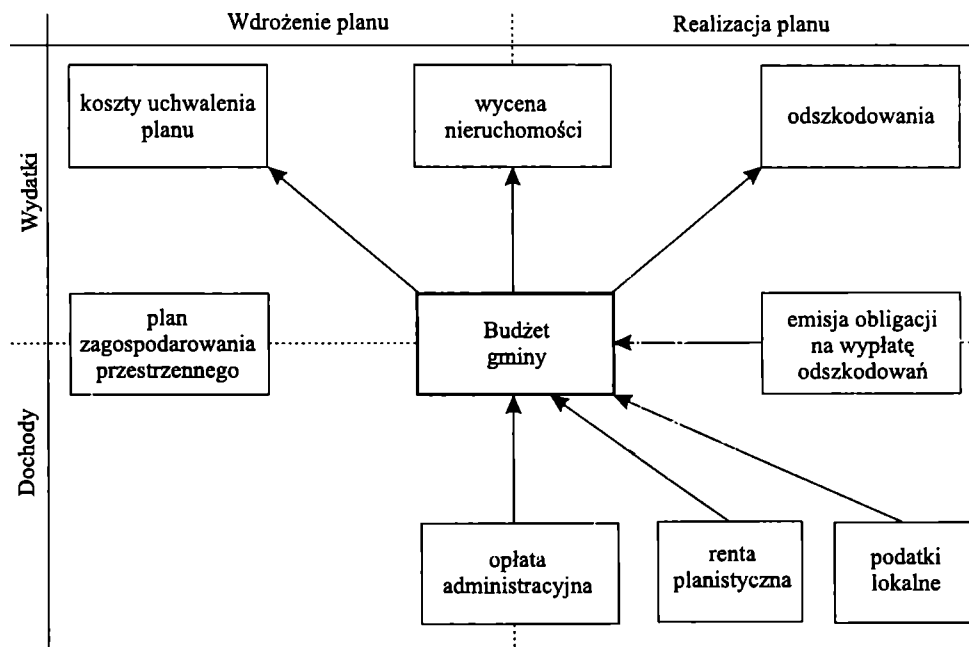
Z punktu widzenia budżetu gminy, najważniejszym elementem funkcjonowania ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym jest możliwość oddziaływania

poprzez plan na dochody i wydatki gminy. Jednak w tej kwestii istnieje ścisły związek z możliwością oddziaływania na wartość nieruchomości. O ile nie jest on może tak widoczny obecnie, o tyle wprowadzenie podatku katastralnego niewątpliwie odmieni ten stan rzeczy.

Oddziaływanie poprzez plan zagospodarowania przestrzennego na finanse gmin, jak przedstawiono w tab. 1, może dokonywać się w dwojaki sposób:

- w sposób bezpośredni poprzez opłaty administracyjne, jakie gmina uzyskuje na etapie realizacji planu, koszty wprowadzenia go w życie oraz odszkodowania, jakie musi wypłacić, na skutek zmian w przeznaczeniu niektórych terenów,
- w sposób pośredni poprzez zmiany w obciążeniu określonymi podatkami stanowiącymi dochody własne gmin, tj. podatek od nieruchomości, podatek rolny, podatek leśny, podatek od czynności cywilnoprawnych, a także poprzez wprowadzenie zasad poboru opłat związanych z gospodarką przestrzenną.

Wpływ powyższych czynników na budżet gminy przedstawia rys. 1.



Rys. 1. Wpływ planu zagospodarowania przestrzennego na budżet gminy

Źródło: opracowanie własne.

Ponieważ nowa ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym zaczęła obowiązywać dopiero w lipcu 2003 r., trudno jest precyzyjnie oszacować, jakie zmiany spowodowała w sytuacji finansowej gmin. Nie ulega jednak wątpliwości, iż wcześniejsza ustawa nie odgrywała tutaj należytej roli.

3. Realizacja ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym a budżety gmin

Zgodnie z „Raportem o stanie planowania przestrzennego w Polsce wykonanym na podstawie wyników monitoringu planowania przestrzennego 2001/2002 r.” [2], który wykonany został na podstawie informacji uzyskanych z 37,4% gmin w Polsce (931 spośród 2489), realizacja wytycznych zawartych w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym napotyka na wiele trudności.

Pierwszą z nich jest uchwalenie planów tylko przez część gmin (82% spośród tych, które odpowiedziały na ankietę [2]), co w ogóle dyskwalifikuje ideę planowania przestrzennego. Z kolei te z gmin, które wdrożyły w życie plan zagospodarowania przestrzennego, nie zawsze stosowały się do wynikających z ustawy obowiązków, tj. naliczania i pobierania rent planistycznych.

Jak wynika z raportu Najwyższej Izby Kontroli obejmującego lata 1999-2000 [1], opłaty jednorazowe (renty planistyczne) pobierano tylko w 23,4% kontrolowanych gmin (60 spośród 252) na łączną kwotę 20 811 tys. zł [1, s. 67], co stanowi 0,06% średniorocznych dochodów gmin w latach 1999-2000 (na podstawie [3, s. 501, tab. 523; 1]). Jest to udział tak znikomy, iż niemal nie wywołuje wpływu na saldo budżetów gmin. Ściągalność renty planistycznej wydaje się być w ostrej opozycji do deklarowanych przez gminy badane w raporcie Instytutu Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa konsekwencji zmian zawartych w planach. Zgodnie z nimi aż 84,3% planów zawiera takie zmiany przeznaczenia terenu, które powodują zmiany ich wartości [2], co jest oczywiście podstawą naliczenia renty. Dlaczego więc deklarowane zmiany planu nie przekładają się na zmiany w dochodach gmin? Prawdopodobną przyczyną jest chęć ochrony mieszkańców przed wysokimi opłatami, a tym samym – ochrona władz samorządowych przed niezadowoleniem społecznym. Czynniki ekonomiczne wydają się być w tej kwestii pomijane, a przecież to właśnie dzięki dochodom budżetowym możliwa jest realizacja zadań własnych gmin, w tym także gospodarki przestrzennej. Zwalniając podmioty z obowiązku płacenia renty planistycznej, daje się przyzwolenie do przyzwyczajania obywateli do biernego korzystania z dóbr publicznych i kontynuację „rozdawnictwa” majątku ogólnospołecznego. Niewątpliwie korzystniejsze z punktu widzenia finansów lokalnych jest skrupulatne pobieranie tego rodzaju opłat przy zastosowaniu odpowiedniego systemu spłat ratalnych, jeżeli możliwości finansowe płatnika są niewystarczające do spłaty jednorazowej, wraz z jednoczesnym precyzyjnym określeniem sposobu wykorzystania środków. Nie chodzi tutaj oczywiście o łamanie zasady niefunduszowania, lecz o wykorzystanie zgromadzonych środków na finansowanie kolejnych inwestycji infrastrukturalnych dla dobra obywateli tak, aby płatnicy nie mieli poczucia marnotrawienia środków.

Kolejnym aspektem funkcjonowania przepisów o zagospodarowaniu przestrzennym jest ponoszenie określonych kosztów uchwalenia planów. Zgodnie z raportem IGPiM udział kosztów opracowania planu zagospodarowania przestrzennego w ogóle wydatków ponoszonych przez gminy średnio dla lat 1999-2001 wyniósł 0,68% (na podstawie [3, s. 501, tab. 523; 2]).

Tabela 2. Koszty sporządzenia planów zagospodarowania przestrzennego w gminach

Koszty	Gminy wiejskie	Gminy miejsko-wiejskie	Gminy miejskie	Średnia
Średni koszt sporządzenia planu w zł na gminę	67 871	91 069	173 431	98 421
Koszt sporządzenia planu w zł na 1 ha powierzchni	bd.	bd.	bd.	15
Koszt sporządzenia planu w zł na 1 mieszkańca	ok. 15 000	ok. 7 500	7 155,47	9 315

Źródło: opracowanie własne na podstawie [2].

Także strona kosztowa procedury planowania przestrzennego nie odgrywa dużej roli w budżetach gmin, jednak jest wielokrotnie większa aniżeli strona dochodowa. Świadczy to o konieczności zwiększenia troski o dochody, jakie gmina może realizować na podstawie planu zagospodarowania przestrzennego.

Wpływ bezpośredni, jaki wywołuje plan zagospodarowania przestrzennego na finanse lokalne, jest niestety tylko częściowo możliwy do zweryfikowania, ponieważ nie istnieją zbiorcze zestawienia np. opłat administracyjnych pobieranych w związku z gospodarką przestrzenną. Jeszcze trudniejszy do oszacowania jest wpływ pośredni, ponieważ w tej kwestii w ogóle nie istnieją żadne sprawozdania, które pozwoliłyby stwierdzić, jakie są konsekwencje podatkowe wprowadzonych zmian przeznaczenia terenu. Raport IGPiM stwierdza jedynie, iż powierzchnia obszarów rolnych i leśnych, których przeznaczenie zmieniono, wyniosła 0,55 ha na 100 ha objętych planami. Przy uwzględnieniu jedynie planów, w których powierzchnie zmian były precyzyjnie podane, średnio w kraju w badanej liczbie gmin zajmowały one 3,16 ha na 100 ha objętych planami [2]. Pozwala to stwierdzić, że ta część gruntów została najprawdopodobniej objęta podatkiem od nieruchomości, zamiast podatkiem rolnym lub leśnym, które są bardziej wydajne z punktu widzenia gmin. Nie pozwala to zaś ocenić skali zmian, ponieważ do tego celu wymagana jest większa ilość informacji, tj. informacje o rodzaju gruntu, położeniu, rodzaju rosnącej roślinności itp.

Tak więc skutki pośrednie można szacować jedynie w sposób opisowy poprzez porównanie stawek podatkowych. Tą metodą wnioskować można, iż najbardziej pożądane byłoby posiadanie w planie zagospodarowania przestrzennego większości obszarów użytkowych, w dalszej kolejności mieszkalnych, rolnych i w

końcu – leśnych. Jest to oczywiście w praktyce niemożliwe, aczkolwiek daje pewne wskazówki co do możliwych preferencji gmin.

4. Podsumowanie

Wpływu, jaki plan zagospodarowania przestrzennego może wywierać na finanse gmin, nie można bagatelizować. Jest on istotny i wieloaspektowy. Dlatego też słuszne jest wprowadzenie do konstrukcji planu elementu prognozy skutków finansowych. Pozwoli to na bardziej precyzyjne określenie konsekwencji zmian w planie przestrzennym i dzięki temu, być może, ograniczy zjawisko omijania ustawowego obowiązku obciążania użytkowników nieruchomości opłatami jednorazowymi (rentą planistyczną). Umożliwi to także zaplanowanie wydatków związanych z wypłatą odszkodowań w postaci:

- równowartości obniżenia wartości nieruchomości,
- rekompensaty za szkodę spowodowaną zmianą lub uniemożliwieniem korzystania z nieruchomości w dotychczasowy sposób,
- wykupienia nieruchomości, których dalsze użytkowanie w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe.

Prognoza ta ma odnosić się jednak tylko do skutków bezpośrednich wynikających z ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pomijając konsekwencje pośrednie, w tym – podatkowe.

Literatura

- [1] Informacja o wynikach kontroli realizacji zadań w zakresie zagospodarowania przestrzennego przez organy administracji rządowej i samorządowej, NIK, Departament Środowiska, Rolnictwa i Zagospodarowania Przestrzennego, Warszawa 2001.
- [2] Raport o stanie planowania przestrzennego w Polsce wykonany na podstawie wyników monitoringu planowania przestrzennego 2001/2002 r., Instytut Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa, Warszawa 2002, http://www.umirm.gov.pl/Urzadz/zp/raport_o_stanie_planowania.htm (16.06.2003).
- [3] Rocznik Statystyczny RP, GUS, Warszawa 2001, 2002.
- [4] Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2003 nr 80, poz. 717.
- [5] Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 1999 nr 15, poz. 139 z późn. zm.
- [6] Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, DzU 2001 nr 142, poz. 1591 z późn. zm.

FUNDS OF DISTRICTS IN THE LIGHT OF THE NEW LAW ON SPACE PLANNING

Summary

This article presents the problem of space planning and its influence at municipal budgets. There are presented statutory regulations' changes and their financial consequences. Basing on the results of the Highest Chamber of Control's and Housing Economy Institute's inspections, the article presents how space planning influences Polish municipal budgets.

Mgr Marta Maciejasz-Świątkiewicz jest doktorantką w Katedrze Finansów Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.