

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 331

## Problemy rozwoju regionalnego i lokalnego

Redaktorzy naukowi  
Elżbieta Sobczak, Beata Bał-Domańska,  
Marek Obrębalski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Aleksandra Śliwka  
Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz  
Korektor: Barbara Cibis  
Łamanie: Małgorzata Czupryńska  
Projekt okładki: Beata Dębska

Projekt współfinansowany z budżetu województwa dolnośląskiego



**DOLNY  
ŚLĄSK**

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:  
[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),  
w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl),  
The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),  
a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon  
[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się  
na stronie internetowej Wydawnictwa  
[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie  
wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**  
**ISBN 978-83-7695-456-1**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:  
EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.  
ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp.....	9
<b>Beata Bal-Domańska, Michał Bernard Pietrzak:</b> Modelowanie wzrostu gospodarczego na podstawie rozszerzonego modelu Solowa-Swana z uwzględnieniem aspektu przestrzennego.....	11
<b>Grażyna Bojęć:</b> Nowy wskaźnik zadłużenia a koszty obsługi długu w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie powiatu jeleniogórskiego.....	19
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Kredyty bankowe jako źródło finansowania działalności innowacyjnej przedsiębiorstw – analiza w przekroju regionów Polski.....	30
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Kredyt technologiczny jako instrument wsparcia innowacji małych i średnich przedsiębiorstw – analiza w przekroju regionów Polski.....	41
<b>Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka:</b> Zmiany czynników lokalizacji podmiotów turystycznych .....	53
<b>Marek Kiczek:</b> Zmiany udziału dochodów własnych w dochodach ogółem gmin województwa podkarpackiego w latach 2006, 2012.....	64
<b>Renata Lisowska:</b> Wsparcie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw przez samorząd terytorialny w obszarach zmarginalizowanych.....	75
<b>Olga Ławińska:</b> Ocena efektywności inwestycji współfinansowanych funduszami Unii Europejskiej na przykładzie budowy oczyszczalni ścieków i kanalizacji sanitarnej w gminie Kłomnice w latach 2009-2012.....	85
<b>Marek Obrębalski, Marek Walesiak:</b> Terytorialny wymiar polityki rozwoju regionalnego województwa dolnośląskiego w latach 2014-2020 .....	96
<b>Katarzyna Przybyła:</b> Poziom rozwoju infrastruktury technicznej w miastach wojewódzkich Polski.....	106
<b>Adam Przybyłowski:</b> Gospodarka regionalna w aspekcie pomiaru zrównoważonego transportu.....	116
<b>Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska:</b> Wykorzystanie analizy wielogrupowej do porównania rynku pracy w regionach.....	125
<b>Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska:</b> Sposoby wyznaczania środków regionów na potrzeby analiz przestrzennych.....	134
<b>Alicja Sekuła, Beata A. Basińska:</b> Dlaczego subwencje nie są rozwojowe? Próba identyfikacji przyczyn braku wpływu subwencji na wydatki inwestycyjne	146
<b>Elżbieta Sobczak:</b> Harmonijność inteligentnego rozwoju województw Polski .....	158
<b>Roman Sobczak:</b> Zróżnicowanie zasobów ludzkich w nauce i technice w krajach Unii Europejskiej.....	169

<b>Wioleta Sobczak, Lilianna Jabłońska, Lidia Gunerka:</b> Zmiany strukturalne w powierzchni gruntów użytkowanych ogrodniczo w województwie mazowieckim w świetle spisów rolnych.....	180
<b>Danuta Strahl, Andrzej Sokółowski:</b> Propozycja podejścia metodologicznego do oceny zależności między inteligentnym rozwojem a wrażliwością na kryzys ekonomiczny w wymiarze regionalnym .....	190
<b>Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak, Jan Kazak:</b> Obciążenia finansowe gmin kosztami realizacji dróg .....	201
<b>Artur Stec:</b> Związek między funkcją turystyczną a wydatkami na turystykę w miastach na prawach powiatu w województwie podkarpackim w latach 2008-2012.....	213
<b>Aldona Standar:</b> Rozwój infrastruktury wodno-kanalizacyjnej na obszarach wiejskich województwa wielkopolskiego po wstąpieniu Polski do Unii Europejskiej.....	224
<b>Justyna Weltrowska, Wojciech Kisiała:</b> Obszary koncentracji ubóstwa w strukturze przestrzennej miasta (na przykładzie Poznania).....	235
<b>Wioletta Wierzbicka:</b> Potencjał innowacyjny polskich regionów – analiza taksonomiczna.....	246
<b>Justyna Wilk:</b> Dane symboliczne w analizie regionalnego zróżnicowania sytuacji gospodarczej .....	257
<b>Dariusz Zawada:</b> Identyfikacja i ocena walorów użytkowych miast – studium przypadku dla Jeleniej Góry i Legnicy.....	270
<b>Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman:</b> Zastosowanie analizy wielowymiarowej do oceny rozwoju lokalnych rynków nieruchomości mieszkaniowych na przykładzie miast wojewódzkich.....	282

## Summaries

<b>Beata Bal-Domańska, Michał Bernard Pietrzak:</b> Economic growth modelling based on the augmented Solow-Swan model considering the special aspect ..	18
<b>Grażyna Bojęć:</b> New debt indicator vs. debt servicing costs in self-government units: Jelenia Góra county example.....	29
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Bank credits as a source of financing innovative activities of enterprises – an analysis by regions of Poland.....	40
<b>Dariusz Głuszczyk:</b> Technology credit as an instrument of support to small and medium-sized enterprises – an analysis by regions of Poland.....	52
<b>Małgorzata Januszewska, Elżbieta Nawrocka:</b> Changes in factors of tourism entities location .....	63
<b>Marek Kiczek:</b> Changes of the participation level of own communes income in the total income of Podkarpackie Voivodeship communes in 2006, 2012.....	74
<b>Renata Lisowska:</b> Support for the development of small and medium-sized enterprises in marginalised areas provided by local government .....	84

<b>Olga Ławińska:</b> Effectiveness evaluation of co-financed European Union funds investment on the example of sewage treatment plant and sewage system in Kłomnice community in the years 2009-2012 .....	95
<b>Marek Obrębalski, Marek Walesiak:</b> Territorial dimension of regional development policy in Lower Silesia region in 2014-2020 .....	105
<b>Katarzyna Przybyła:</b> The level of technical infrastructure in Voivodeship cities in Poland .....	115
<b>Adam Przybyłowski:</b> Regional economy in the context of sustainable transport measurement .....	124
<b>Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska:</b> The application of multiple group analysis in labour market analysis of regions .....	133
<b>Małgorzata Sej-Kolasa, Mirosława Sztemberg-Lewandowska:</b> The ways of outlining the centers of regions for the purposes of spatial analyses .....	145
<b>Alicja Sekuła, Beata A. Basińska:</b> Why are not subsidies developmental? An attempt to identify the reasons of the lack of influence on investment expenditures .....	157
<b>Elżbieta Sobczak:</b> Harmonious smart growth of voivodeships in Poland .....	168
<b>Roman Sobczak:</b> Diversity of human resources in science and technology in the European Union countries .....	179
<b>Wioletta Sobczak, Lilianna Jabłońska, Lidia Gunerka:</b> Structural changes in horticultural production in the Mazovian Voivodeship in the light of the national agricultural census .....	189
<b>Danuta Strahl, Andrzej Sokółowski:</b> The proposal of methodological approach to the assessment of relations between smart growth and vulnerability to economic crisis at the regional level .....	200
<b>Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak, Jan Kazak:</b> Financial burden of municipalities with the costs of roads development .....	212
<b>Artur Stec:</b> The relationship between tourist function and expenditure on tourism in cities with county rights in the Podkarpackie Voivodeship in 2008-2012 .....	222
<b>Aldona Standar:</b> The development of water supply and sewerage system in rural areas of the Great Poland Voivodeship after Polish accession to the European Union .....	234
<b>Justyna Weltrowska, Wojciech Kisiała:</b> Areas of concentration of poverty in the city's spatial structure (the case study of Poznań) .....	245
<b>Wioletta Wierzbicka:</b> Innovative potential of Polish regions – taxonomic analysis .....	256
<b>Justyna Wilk:</b> Symbolic data in the analysis of regional diversification of economic situation .....	269
<b>Dariusz Zawada:</b> Identification and assessment of utility values of the cities – case study of Jelenia Góra and Legnica .....	281
<b>Marcelina Zapotoczna, Joanna Cymerman:</b> Applying multidimensional analysis to assess the development of local housing property markets on the basis of voivodeship cities .....	293

**Agnieszka Stacherzak, Maria Heldak, Jan Kazak**

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu

---

## **OBCIĄŻENIA FINANSOWE GMIN KOSZTAMI REALIZACJI DRÓG**

---

**Streszczenie:** Budowa i utrzymanie dróg gminnych należy do zadań własnych gminy. Realizacja tych dróg odbywa się przede wszystkim na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a w przypadku braku planu – na podstawie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Projektowanie nowych terenów inwestycyjnych związane jest zazwyczaj z koniecznością zapewnienia im dostępności komunikacyjnej. Z budową i utrzymaniem dróg gminnych wiąże się duże koszty obciążające budżet gmin. Dochody z tytułu realizacji ustaleń planu miejscowego, które mogłyby pokryć te zobowiązania, są zazwyczaj niewspółmiernie niskie. W pracy przedstawiono problematykę związaną z zadaniami gminy w odniesieniu do dróg gminnych oraz z finansowymi efektami planowania nowych połączeń komunikacyjnych o znaczeniu gminnym w planach miejscowych.

**Słowa kluczowe:** miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, budowa dróg, prognozowanie kosztów.

DOI: 10.15611/pn.2014.331.19

### **1. Wstęp**

Uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla gminy lub jej części zobowiązuje władze gminy do realizacji przyjętych, w drodze uchwały, zapisów planu. Wśród różnych zobowiązań gminy, wynikających z przyjęcia planu przez radę gminy, można wymienić m.in.: realizację infrastruktury technicznej należącej do zadań własnych gminy, w tym realizację dróg gminnych, wykup terenów na cele publiczne związane z realizacją zadań własnych gminy oraz roszczenia właścicieli lub użytkowników wieczystych w przypadku obniżenia wartości nieruchomości na skutek ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [Heldak 2010]. Budowa i utrzymanie dróg gminnych znajduje się w katalogu zadań własnych gminy. Zgodnie z przepisami Ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU 2011, nr 142, poz. 1591 ze zmianami) gmina realizuje zadania własne oraz zadania zlecone mające na celu zaspokojenie potrzeb społeczności lokalnej.

W celu realizacji zadań własnych gminy zostały wyposażone w wiele instrumentów. Fakt ten sprawia, że gmina nie jest w tym przypadku zwykłym podmiotem

rynkowym. Samorząd ma bowiem obowiązek ingerencji w ten rynek, przy użyciu dostępnych mu instrumentów, aby realizować ustawowe oraz pozaustawowe cele własne. W teoretycznym ujęciu instrumenty te dzielimy na planistyczne i realizacyjne, a dalej odpowiednio na: strategiczne i operacyjne oraz administracyjne i finansowe [Kokot, Gnat 2010].

Z budową drogi związanych jest szereg wydatków, w tym przejście terenu komunikacji publicznej za odszkodowaniem, budowa drogi oraz bieżące utrzymanie drogi (naprawa nawierzchni, odśnieżanie). Podstawą do uzyskania pozwolenia na budowę drogi gminnej, stanowiącej cel publiczny, jest uwzględnienie jej przebiegu w planie miejscowym lub w przypadku braku planu miejscowego wydanie decyzji o lokalizacji inwestycji celu publicznego. Realizacja drogi zazwyczaj wiąże się z wcześniejszym pozyskaniem terenu za odszkodowaniem pomiędzy stronami w umowie.

Koszty przejścia dróg wykazuje się w prognozie skutków finansowych planu miejscowego sporządzanej w toku tworzenia planu. W opracowaniu szacuje się skutki bezpośrednie i pośrednie realizacji planu, przy czym do tych pierwszych zaliczyć można w szczególności odszkodowania za ograniczenie lub brak możliwości korzystania z nieruchomości w sposób dotychczasowy, odszkodowania za zmniejszenie wartości nieruchomości oraz opłaty z tytułu wzrostu wartości nieruchomości. Do skutków pośrednich należą m.in.: koszty infrastruktury technicznej, koszty wykupu lub zamiany gruntów wynikające z przeznaczenia terenów pod cele publiczne oraz opłaty adiacenckie [Cymerman i in. 2003; Cegielski 2003; Hełdak 2004]. Prognozę sporządza się na podstawie art. 17, pkt 5 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z uwzględnieniem Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (DzU nr 164, poz. 1587).

Celem pracy jest przedstawienie problematyki związanej z zadaniami gminy w odniesieniu do dróg gminnych oraz z finansowymi efektami planowania nowych połączeń komunikacyjnych o znaczeniu gminnym, a także identyfikacja kosztów przejścia za odszkodowaniem ww. terenów w wybranej gminie.

Metodyka pracy obejmuje identyfikację uwarunkowań prawnych dotyczących realizacji zadań własnych gminy w zakresie budowy dróg oraz wskazanie kosztów będących następstwem uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w gminie Kościelisko w województwie małopolskim. Wskazane w opracowaniu potencjalne koszty realizacji dróg oszacowano dla zmiany planów miejscowych sporządzonych w latach 2011-2012.

## **2. Prognozowanie finansowych efektów wdrożenia planu miejscowego**

Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego (lub zmiany planu miejscowego) jest obowiązkowym elementem procedury sporządzania planu.

Prognozę sporządza się przed etapem opiniowania i uzgadniania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jako dokument wewnętrzny, niepodlegający upublicznieniu. Prognoza nie rozważa prawdopodobnych skutków, jakie niesie za sobą realizacja zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na środowisko przyrodnicze i komfort życia mieszkańców, a jedynie przedkłada samorządowi pod rozważę ekonomiczne aspekty realizacji ustaleń projektu zmiany planu w celu tworzenia i akceptowania najkorzystniejszych finansowo rozwiązań.

Zgodnie z przepisami Rozporządzenia Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna zawierać w szczególności: prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36; prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, oraz wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

W opracowaniu tym szczególną uwagę powinno się zwrócić na obciążenia finansowe, które mogą być następstwem uchwalenia projektu planu miejscowego.

Obciążenia te mogą mieć różny charakter. W literaturze spotyka się podział na następujące grupy [Cymerman i in. 2008; Patrzalek, Hełdak 2013]:

- obciążenia finansowe za negatywne skutki wywołane na nieruchomościach (odszkodowania, o których mowa w art. 36 ust. 1 pkt 1 i ust. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym),
- obciążenia finansowe związane z wykupieniem nieruchomości do realizacji celów publicznych,
- obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury,
- obciążenia finansowe związane z obsługą procesu inwestycyjnego.

W grupie obciążeń finansowych związanych z budową infrastruktury technicznej może się znaleźć budowa dróg gminnych, budowa ciągów pieszych, budowa sieci kanalizacyjnej, sieci deszczowej, sieci wodociągowej, sieci gazowej, sieci energetycznej i oświetleniowej oraz urządzenie terenów zielonych.

Przejęcie terenu komunikacji publicznej odbywa się za odszkodowaniem ustalonym pomiędzy stronami w umowie, w tym pomiędzy gminą a właścicielem lub użytkownikiem wieczystym gruntu. W prognozie należy zatem ustalić potencjalny koszt ww. odszkodowania, ustalony na podstawie wartości rynkowej nieruchomości [Hełdak i in. 2011; Hełdak i in. 2012].



### 3. Koszty pozyskania terenów pod budowę dróg gminnych

W „Raporcie o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią” [Olbrysz, Koziński 2011] autorzy podjęli się oszacowania rzeczywistych dochodów i wydatków gmin związanych z uchwaleniem planów zagospodarowania przestrzennego. Należy zaznaczyć, że potencjalne wielkości kosztów związanych z realizacją planów miejscowych każdorazowo oszacowane są w prognozach skutków finansowych.

W raporcie tym oszacowano jedynie wydatki związane z wykupem gruntów pod gminne drogi publiczne. Ujawniono, że praktycznie brak jest planowanych innych inwestycji publicznych (usługi oświaty, unieszkodliwianie odpadów itp.), których realizacja byłaby poprzedzona nabyciem terenu na rzecz gminy.

Wyniki ukazują znaczny problem związany z przyrostem zobowiązań gmin związanych z nabywaniem terenów pod budowę dróg gminnych. Średnie tempo narastania tych zobowiązań od 2003 r. to 50 milionów zł dziennie. Łączna wielkość zobowiązań gmin i miast w skali całego kraju wynosiła w 2010 r. 130 mld zł [Olbrysz, Koziński 2011] (koszty zobowiązań oszacowano na podstawie danych z 98 miast i gmin, biorąc pod uwagę powierzchnię terenów przeznaczonych w planach pod funkcje budowlane, procent terenu przeznaczonego pod drogi oraz średnią cenę gruntu w gminie).

Rozważania te, choć posiadają dużą skalę uogólnienia, ukazują znaczny problem związany z projektowaniem, a następnie realizacją dróg gminnych. W ślad za zobowiązaniami gmin powinny zostać wypracowane mechanizmy wspierające finansowanie budowy dróg gminnych. W polskim systemie prawnym są to opłaty związane z rozwojem nieruchomości. Budżet gminy zasilają: opłata planistyczna i opłaty adiacenckie, ponadto podatki i inne opłaty lokalne. Niestety wpływy z tego tytułu nie są w stanie pokryć prognozowanych wydatków związanych choćby z wykupem terenów pod drogi.

W bilansie finansowym w obszarze skutków uchwalenia planów gmin i miast na prawach powiatów zlokalizowanych w Polsce w 2010 r. prognozowane dochody pokryły w gminach zaledwie 2,1% wydatków, a w miastach na prawach powiatów jedynie 0,1% [Olbrysz, Koziński 2011].

W krajach o dojrzałych systemach przestrzennych stosuje się szereg opłat zmierzających do pokrycia kosztów rozwoju zabudowy. Można wymienić tu następujące instrumenty [Ziniewicz 2012]:

1) instrumenty o charakterze administracyjnym, np. zobowiązania planistyczne (*planning obligations*) w Anglii;

2) instrumenty o charakterze finansowym, np. opłata infrastrukturalna (*Erschließungsbeitrag*) w Niemczech, lokalna opłata infrastrukturalna (*community infrastructure levy*) w Anglii, opłaty kompensacyjne (*mitigationfee*) w USA (Kalifornia);

3) instrumenty o charakterze umownym, np. umowy dotyczące rozwoju infrastruktury (*Udbygningssaftaler om infrastruktur*) w Danii, kontrakty na obszarach rozwojowych (*Special arrangements in special development areas*) w Finlandii.

Głównym argumentem przemawiającym za stosowaniem opłat jest fakt, że nie należy obciążać dotychczasowych podatników kosztami osiedlania się nowych mieszkańców.

Opłaty funkcjonujące w polskim systemie prawnym, które mogą być następstwem wejścia w życie planu miejscowego, nie zapewniają pokrycia kosztów urbanizacji polskiej przestrzeni. Tymczasem zarówno w Niemczech, jak i w Anglii istnieją rozbudowane przepisy pozwalające uzupełniać działania inwestycyjne sektora publicznego wkładem prywatnym. W krajach tych władze lokalne, wykorzystując instrumenty władcze z zakresu planowania przestrzennego, uzależniają możliwość nowego zagospodarowania terenu od istnienia infrastruktury technicznej (Niemcy) oraz społecznej (Anglia) [Nelicki, Zachariasz 2008, Ziniewicz 2012].

Wydaje się, że u podstaw prognozowanych znacznych kosztów przejęcia terenów pod drogi leży brak rozważliwych władz gmin, przejawiający się w planowaniu nieodpowiadającej spodziewanej liczbie mieszkańców powierzchni nowych terenów budowlanych.

Dodatkowym problemem systemu zagospodarowania przestrzeni jest brak ścisłego powiązania pomiędzy planowaniem przestrzennym i decyzjami dopuszczającymi nową zabudowę obowiązkiem zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej i społecznej [Ziniewicz 2012].

#### **4. Prognozowane koszty przejęcia dróg w gminie Kościelisko**

W ramach badań dokonano rozpoznania prognozowanych kosztów realizacji ustaleń zmian planów miejscowych sporządzanych w latach 2011-2012 na terenie gminy Kościelisko. W granicach administracyjnych gminy znajdują się zarówno malowniczo usytuowane osiedla wiejskie, jak i tereny Tatrzańskiego Parku Narodowego. Stanowi to o wyjątkowym charakterze i popularności miejsca, czego wyrazem jest także coraz większy nacisk inwestorów na zmianę przeznaczenia gruntów na cele budowlane.

W ostatnich latach gmina przystąpiła do aktualizacji obowiązującego Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Kościelisko (uchwała nr VI/48/11 Rady Gminy Kościelisko z dnia 11 maja 2011 r.) oraz do kilkunastu zmian obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Poniżej zestawiono prognozowane koszty związane z realizacją projektów zmian planów, w tym związane z przejęciem za odszkodowaniem terenów komunikacji publicznej przez gminę w latach 2011-2012 (tab. 1, 2). Gmina przyjmuje rozwiązania przestrzenne świadomie, znając koszty oraz dochody stanowiące następstwo ich uchwalenia i wejścia w życie.

Koszty realizacji ustaleń planów miejscowych rozpatrywano w zakresie:

- wykupu lub zamiany terenu dla realizacji układu komunikacyjnego,
- podział nieruchomości gminnych na działki budowlane,
- wykupu lub zamiany terenów pod usługi publiczne,

- urzędzenia zieleni publicznej,
- kosztów odszkodowań wynikających z obniżenia wartości nieruchomości,
- budowy lub modernizacji sieci drogowej,
- realizacji urządzeń zabezpieczających z zakresu ochrony środowiska,
- rozbudowy sieci wodociągowej,
- rozbudowy sieci kanalizacji sanitarnej,
- rozbudowa sieci kanalizacji deszczowej.

W analizowanych zmianach planu miejscowego w 2011 roku wskazano jedynie koszty związane z wykupem terenów dróg publicznych, których realizacja należy do zadań własnych gminy (tab. 1), w roku 2012 dodatkowo wskazano koszty związane z wypłatą odszkodowania w związku z obniżeniem wartości nieruchomości na skutek zmiany funkcji (tab. 2). W granicach opracowania planów miejscowych nie ustalono kosztów rozbudowy sieci wodociągowej oraz rozbudowy sieci kanalizacyjnej sanitarnej i deszczowej.

**Tabela 1.** Zestawienie kosztów realizacji ustaleń zmian planów miejscowych w 2011 r. w zakresie przejścia przez gminę terenów na cele komunikacji publicznej (w zł)

Lp.	Nazwa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	Wykup lub zamiana terenu dla realizacji układu komunikacyjnego (prognozowane koszty)
1	Zmiana MPZP Biały Potok II/Zmiana MPZP Rola Szatanowa	Brak
2	Zmiana MPZP Dzianisz I	41 400,00
3	Zmiana MPZP Dzianisz Wójtostwo I	110 000,00
4	Zmiana MPZPDzianisz Polana I	100 000,00
5	Zmiana MPZP Kościelisko Budzówka	168 000,00
6	Zmiana MPZP Kościelisko Sobiszkowa Bór	23 200,00
7	Zmiana MPZP Dzianisz Zagrody Witowskie	85 000,00
8	Zmiana MPZP Kościelisko Pitoniówka	765 000,00
9	Zmiana MPZP Kościelisko Polana blachówka	13 500,00
	RAZEM	1 306 100,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie M. Heldak, *Prognozy skutków finansowych zmiany planów w gminie Kościelisko* – zbiór opracowań.

Zebrany materiał wskazuje, że koszty realizacji ustaleń analizowanych zmian planów miejscowych, należące do gminy, związane są przede wszystkim z realizacją dróg gminnych. Obszary objęte opracowaniami posiadają możliwość podłączenia do sieci infrastruktury technicznej, których realizacja należy do zadań własnych gminy.

Łączny, prognozowany koszt wykupienia terenów komunikacji publicznej (często są to tereny związane z poszerzeniem dróg istniejących) wynosił dla zmian planów wszczętych w 2011 r. 1 306 100,00 zł, dla zmian wszczętych w roku 2012 –

**Tabela 2.** Zestawienie kosztów realizacji ustaleń zmian planów miejscowych w 2012 r. w zakresie przejęcia przez gminę terenów na cele komunikacji publicznej oraz odszkodowań z tytułu obniżenia wartości nieruchomości (w zł)

Lp.	Nazwa miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego	Wykup lub zamiana terenu dla realizacji układu komunikacyjnego	Koszty odszkodowań wynikających z obniżenia wartości nieruchomości
1	Zmiana MPZP DzianiszFidryga	200 000,00	0,00
2	Zmiana MPZP Kościelisko Gronik	261 000,00	000
3	Zmiana MPZP Kościelisko Kiry	0,00	140 000,00
4	Zmiana MPZP Witów Biały Potok	0,00	0,00
	RAZEM	461 000,00	140 000,00

Źródło: opracowanie własne na podstawie: M. Heldak, *Prognozy skutków finansowych zmiany planów w gminie Kościelisko* – zbiór opracowań.

601 000,00 zł. Tereny objęte zmianami planów stanowią niewielkie enklawy wśród pozostałych terenów inwestycyjnych w gminie. Zestawienie kosztów obrazuje skalę problemu. Każdorazowa decyzja o docelowym przejęciu drogi na podstawie planu miejscowego poprzedzona jest szeroką debatą publiczną. W analizowanych prognozach największe koszty realizacji zmiany planu upatruje się w realizacji nowych połączeń komunikacyjnych, w tym w pozyskiwaniu terenów dla ich realizacji. Jeden z przypadków dotyczy prognozowanych kosztów obciążających budżet gminy Kościelisko w związku z obniżeniem wartości nieruchomości. Teren przeznaczony był w obowiązującym planie miejscowym pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, w projekcie zmiany planu przeznaczono go na cele obsługi komunikacji samochodowej (parking). Koszty odszkodowań wynikających z obniżenia wartości nieruchomości oszacowano na kwotę ok. 140 000,00 zł.

Potencjalną wysokość odszkodowania za przejęcie dróg gminnych przeanalizowano w kontekście dochodów i wydatków budżetowych w gminie Kościelisko oraz przychodów i rozchodów na dzień 31 grudnia roku 2011 i roku 2012 (tab. 3). W tabeli zestawiono również wydatki na transport i łącznie w rozbiciu na poszczególne zadania.

W ramach wydatków majątkowych w zakresie modernizacji dróg gminnych w 2011 r. wykonano dokumentację techniczną dla budowy chodnika przy drodze gminnej w Dzianiszu oraz zakupiono sprzęt do remontu dróg. Dodatkowo z budżetu gminy pokryto modernizację drogi wewnętrznej w Witowie – wykonano prace geodezyjne związane z projektowaniem kolejnego odcinka drogi Wierchowej. W związku z oprotestowaniem projektu rozgraniczenia drogi przez właścicieli działek przylegających do drogi realizacja tego zadania została przesunięta w czasie.

**Tabela 3.** Dochody i wydatki budżetowe w gminie Kościelisko, przychody i rozchody oraz wydatki na transport w latach 2011 i 2012 (stan na dzień 31 grudnia)

Lp.	Wyszczególnienie	Kwota w zł:	
		2011	2012
I	Dochody i wydatki budżetowe oraz przychody i rozchody		
1	dochody budżetowe	25 676 778,53	25 460 065,55
2	wydatki budżetowe	26 795 671,89	24 996 052,94
3	deficyt budżetu	-1 118 893,36	0
4	przychody budżetowe	6 982 517,70	1 793 846,34
5	rozchody budżetowe	4 412 244,00	1 567 107,16
II	Wydatki na transport i łączność – drogi publiczne	1 701 697,44	2 736 396,32
1	– zimowe utrzymanie dróg	414 495,79	503 113,97
2	– zakup materiałów i wyposażenia (paliwa do samochodów i kosiarek, materiałów do remontów dróg, znaków drogowych), prace geodezyjne związane z regulacją stanu prawnego dróg	480 465,76	518 511,82
3	– zakup usług remontowych przy drogach gminnych	275 980,86	288 270,24
4	– wydatki majątkowe w zakresie modernizacji dróg gminnych	42 923,42	936 927,32

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Gminy Kościelisko.

W roku 2012 na wydatki majątkowe w zakresie modernizacji dróg gminnych wydatkowano kwotę 936 927,32 zł, z której zrealizowano m.in.:

- przebudowę ciągu pieszego i utwardzenie pobocza w pasie drogi gminnej w miejscowości Dzianisz – zadanie zostało dofinansowane z działania Odnowa Wsi w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich 2007-2013,
- mapy do celów projektowych dla budowy chodników przy ulicach Rysulówka i Budzówka w Kościelisku,
- modernizację drogi gminnej w rejonie kościoła w Witowie.

Oszacowane koszty wykupu terenów dla realizacji dróg gminnych znacznie podwyższą wydatki związane z transportem i łącznością gminie. Każdego roku wzrastają zobowiązania gminy w zakresie budowy dróg gminnych przy stałych dochodach i malejących przychodach.

Zyski jednorazowe, prognozowane w opracowaniach związane są z opłatą z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek uchwalenia zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (opłata planistyczna) oraz z prognozowanym wzrostem podatków od nieruchomości.

Zyski z jednorazowych opłat z tytułu wzrostu wartości nieruchomości na skutek wejścia w życie zmiany planu miejscowego są niepewne i mogą nie wystąpić w przypadku braku zbycia nieruchomości. Zwiększenie podatku od nieruchomości może wystąpić po zainwestowaniu terenu (realizacji inwestycji zapisanej w dokumentach,

np. zabudowa mieszkaniowa, zabudowa usługowa, zabudowa przemysłowa itp.) na podstawie zmian planów miejscowych. Zgodnie z obowiązującymi przepisami sama zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego i związany z tym wzrost wartości nieruchomości nie niesie ze sobą wzrostu wpływów z tytułu podatków od nieruchomości do budżetu gminy.

## 5. Wnioski

Przeprowadzone badania obciążeń finansowych zmian planów miejscowych w gminie Kościelisko potwierdziły wyniki Raportu o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią [Olbrysz, Koziński 2011]. Podstawowe obciążenia finansowe gminy w następstwie uchwalenia planu miejscowego związane są z przejęciem terenów dla realizacji dróg.

Władze gminy są obecnie świadome następstw finansowych przyjęcia zmian planów, mając do dyspozycji prognozy skutków finansowych, sporządzane obowiązkowo w toku realizacji planu miejscowego. Nadal problemem systemu zagospodarowania przestrzenią jest brak skutecznego współfinansowania ustaleń planów miejscowych przez jednostki samorządu terytorialnego oraz właścicieli i dysponentów nieruchomości. Należałoby wypracować bardziej skuteczny system poboru opłat związanych z rozwojem nieruchomości (opłata planistyczna, opłaty adiacencje). Wnioski te są próbą odpowiedzi na treść Raportu o stanie samorządności terytorialnej w Polsce [Bober i in. 2013] dotyczące finansów samorządowych. Jednym z podnoszonych postulatów jest konieczność dokonania przeglądu podatków i opłat lokalnych. Weryfikacji tej musi towarzyszyć znajomość niedoskonałości obecnego systemu w celu podjęcia właściwych kroków naprawczych. Przeprowadzone analizy wpisują się zatem w identyfikację stanu istniejącego skutków ekonomicznych polskiego systemu planistycznego, stanowiąc przyczynek do dalszej dyskusji na temat poprawy sytuacji finansów publicznych w jednostkach samorządu terytorialnego.

## Literatura

- Bober J., Hausner J., Izdebski H., Lachiewicz W., Mazur S., Nelicki A., Nowotarski B., Puzyna W., Surówka K., Zachariasz I., Zawicki M., *Narastające dysfunkcje, zasadnicze dylematy, konieczne działania. Raport o stanie samorządności terytorialnej w Polsce*, Kraków 2013.
- Cegielski P., *Szacowanie dochodów i wydatków gminy wiążące się ze zmianami stanu prawnego nieruchomości, będącymi skutkiem wejścia w życie planu miejscowego*, Wrocław 2000 Plus. Studia nad strategią miasta, zeszyt 6(50) 2003.
- Cymerman R., Cymerman J., Kotlewski L., *Opłaty od nieruchomości źródłem dochodów gmin*, [w:] Materiały na III Konferencję Naukowo-Techniczną PSWN Gospodarka nieruchomościami jako źródło dochodów jednostek samorządu terytorialnego w świetle nowych uregulowań prawnych, Gdańsk 2003.

- Cymerman R., Bajeroski T., Kryszk H., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Wydawca EDUCATERRA Sp. z o.o., Olsztyn 2008, s. 118.
- Heldak M., *Skutki finansowe realizacji ustaleń miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na przykładzie gminy Trzcinnica*, ACTA Scientiarum Polonorum, seria Administratio Locorum 3(2) 2004, s. 17-31.
- Heldak M., *Plan miejscowy jako stymulator rozwoju gospodarczego gminy na przykładzie planów w gminie miejskiej Olawa i gminie wiejskiej Stoszowice*, [w:] Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu nr 101. Dylematy rozwoju lokalnego i regionalnego na początku XXI wieku, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010, s. 53-62.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obszaru obejmującego przysiółek Biały Potok w miejscowości Witów w obrębie działek ew. nr 6945/9 i 6945/10*, MPZP WITÓW BIAŁY POTOK – II, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 17.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obszaru wsi Dzianisz w gminie Kościelisko dla dz. ew. nr: 8418/15 i 8418/26*, MPZP DZIANISZ I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 18.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części obszaru wsi Dzianisz w gminie Kościelisko w rejonie zwanym „Wójtostwo”*, MPZP DZIANISZ WÓJTOSTWO, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 19.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obszaru wsi Dzianisz w gminie Kościelisko w rejonie zwanym „Polana”*, MPZP DZIANISZ POLANA I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 21.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części obszaru wsi Kościelisko w gminie Kościelisko w rejonie ulic Budzówka i Rysulówka*, MPZP KOŚCIELISKO BUDZÓWKA, RYSULÓWKA I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 23.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części obszaru wsi Kościelisko w gminie Kościelisko, w rejonie zwanym „Pitoniówka”*, MPZP KOŚCIELISKO PITONIÓWKA – II, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 20.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obszaru wsi Kościelisko w gminie Kościelisko dla dz. ew. nr: 958, 959, 960, 968/52 położonej w rejonie „Polana Blachówka”*, MPZP KOŚCIELISKO POLANA BLACHÓWKA II, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 20.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego północnej i centralnej części obszaru wsi Witów w gminie Kościelisko dla terenu położonego w południowej części rejonu zwanego „Rola Szatanowa”*, MPZP ROLA SZATANOWA I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 19.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obszaru wsi Kościelisko w gminie Kościelisko w rejonie ulicy „Sobiczkowa Bór”*, MPZP KOŚCIELISKO SOBICZKOWA BÓR I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 20.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia planu sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obszaru wsi Dzianisz w gminie Kościelisko, w rejonie zwanym „Zagrody Witowskie” – część południowa*, MPZP DZIANISZ ZAGRODY WITOWSKIE I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, październik 2011 r., s. 21.

- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części obszaru wsi Dżianisz w gminie Kościelisko w rejonie drogi na Fidygę*, MPZP DZIANISZ FIDRYGA – I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, listopad 2012 r., s. 18.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wschodniej części obszaru wsi Kościelisko w gminie Kościelisko dla dz. ew. nr 4095 i części dz. ew. nr 4096/4, położonych w rejonie zwanym „Gronik”*, MPZP KOŚCIELISKO GRONIK – I, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, listopad 2012 r., s. 19.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zachodniej części obszaru wsi Kościelisko w gminie Kościelisko w rejonie przysiółka Kiry, poza TPN*, MPZP KIRY – II, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, grudzień 2012 r., s. 20.
- Heldak M., *Prognoza skutków finansowych sporządzona do projektu zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego obszaru położonego w rejonie Polany Biały Potok we wsi Witów w gminie Kościelisko*, MPZP BIAŁY POTOK – III, maszynopis, Bukowina Tatrzańska, grudzień 2012 r., s. 19.
- Heldak M., Szczepański J., Stacherzak A., *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej. Infrastruktura i ekologia terenów wiejskich*, Polska Akademia Nauk, Oddział w Krakowie. Komisja Techniczna Infrastruktury Wsi, 1/2011, Kraków 2011, s. 139-150.
- Heldak M., Stacherzak A., Kazak J., *Zobowiązania gminy wynikające z planu miejscowego w zakresie budowy dróg*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 20, no. 4, Olsztyn 2012, s. 89-100.
- Kokot S., Gnat S., *Problem efektywności gospodarki nieruchomościami gmin*, Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, vol. 18, nr 2, Olsztyn 2010, s. 29-44.
- Nelicki A., Zachariasz I., *Planowanie przestrzenne a udział podmiotów prywatnych w budowie infrastruktury publicznej. Rozwiązania polskie a wybranych krajów UE i USA*, Samorząd terytorialny 2008, nr 10.
- Olbrysz A., Koziański J., *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Materiały konferencyjne, Konferencja „Finansowe skutki polskiego systemu gospodarowania przestrzenią”, Warszawa 2011.
- Patrzałek C., Heldak M., *Rola rzeczoznawcy majątkowego w gospodarowaniu gminnym zasobem nieruchomości*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu (2013 w druku).
- Rozporządzenia Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (DzU, nr 164, poz. 1587).
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym (t.j. DzU 2011, nr 142, poz. 1591 ze zm.).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2012, poz. 647 ze zm.).
- Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, LexisNexis, Wydanie 1, Warszawa 2012.



## **FINANCIAL BURDEN OF MUNICIPALITIES WITH THE COSTS OF ROADS DEVELOPMENT**

**Summary:** The construction and maintenance of municipal roads is the responsibility of the municipality. The construction of roads is done primarily on the basis of the local spatial development plan and in case when there is no plan based on the decision about the location of public development. Designing new development areas in local spatial development plans is typically associated with the need to ensure the availability of communication. The construction and maintenance of roads involves high costs charging the municipal budget. Income from the realization of provisions of the local plan which could cover these liabilities is usually disproportionately low. This paper presents issues related to the tasks of the municipality in relation to municipal roads and the financial effects of planning new transport connections of municipal importance in local plans.

**Keywords:** local spatial development plan, road construction, costs forecasting.