

PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 404

Finanse samorządu terytorialnego

Redaktorzy naukowi

Leszek Patrzalek

Hanna Kociemska



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2015

Redakcja wydawnicza: Joanna Świrska-Korłub
Redakcja techniczna: Barbara Łopusiewicz
Korekta: Hanna Jurek
Łamanie: Małgorzata Czupryńska
Projekt okładki: Beata Dębska

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania
znajdują się na stronie internetowej Wydawnictwa
www.pracnaukowe.ue.wroc.pl
www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Publikacja udostępniona na licencji Creative Commons
Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 3.0 Polska
(CC BY-NC-ND 3.0 PL)



© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu
Wrocław 2015

ISSN 1899-3192
e-ISSN 2392-0041

ISBN 978-83-7695-537-7

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Zamówienia na opublikowane prace należy składać na adres:
Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
ul. Komandorska 118/120, 53-345 Wrocław
tel./fax 71 36 80 602; e-mail: econbook@ue.wroc.pl
www.ksiegarnia.ue.wroc.pl

Druk i oprawa: TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Marcin Będzieszak: Opłaty w budżetach miast na prawach powiatów w Polsce – dodatkowe obciążenie społeczności lokalnej czy instrument równoważenia budżetów.....	11
Kamil Borowski: Budżet partycypacyjny jako instrument kształtowania polityki budżetowej i zarządzania finansami JST na przykładzie miasta Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Determinanty reguł fiskalnych w zarządzaniu zadłużeniem jednostek samorządowych.....	37
Jan Czempas: Gminy górnicze – rozwój czy stagnacja?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: <i>Czy tax expenditures</i> stosowane w podatkach państwowych mają wpływ na dochody JST? Przyczynek do dyskusji.....	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT a działalność jednostek samorządu terytorialnego – wybrane problemy.....	86
Beata Zofia Filipiak: Instrumenty rynku kapitałowego w finansowaniu jednostek samorządu terytorialnego.....	103
Sławomir Franek: Budżet zadaniowy w jednostkach samorządu terytorialnego – specyfika stosowanych rozwiązań.....	115
Dagmara Hajdys: Konsultacje społeczne jako jedna z determinant współpracy sektora publicznego z partnerem prywatnym w formule partnerstwa publiczno-prywatnego.....	125
Sławomira Kańduła: Wyrównywanie wydatków gmin – zasadność, przedmiot, zakres i źródła finansowania.....	137
Hanna Kociemska: Ryzyko w partnerstwie publiczno-prywatnym w teorii finansów publicznych i w praktyce.....	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dylematy funkcjonowania społeczeństwa obywatelskiego w Polsce.....	170
Małgorzata Ofiarska: Udziały we wpływach z opłat produktowych jako źródło dochodów samorządu województwa.....	190
Zbigniew Ofiarski: Zasady i przesłanki stosowania z urzędu ulg w zapłacie należności o charakterze cywilnoprawnym przypadających jednostkom samorządu terytorialnego.....	204
Jarosław Olejniczak: Efektywność wydatków publicznych a mechanizm uzupełniania dochodów budżetów gmin w ramach subwencji ogólnej na przykładzie gmin miejsko-wiejskich województwa dolnośląskiego.....	219

Leszek Patrzalek: Subwencja ogólna jako instrument korekcyjno-wyrównawczy w systemie finansów samorządu terytorialnego	238
Marzanna Poniatowicz: Determinanty autonomii dochodowej samorządu terytorialnego w Polsce.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Pomiar efektywności wydatków budżetowych dużych miast w Polsce	265
Jolanta Szolno-Koguc: Problem zadłużenia miast metropolitalnych w Polsce	283
Joanna Śmiechowicz: Partnerstwo publiczno-prywatne w sektorze dróg – ocena dotychczasowych doświadczeń i możliwości implementacji przez samorząd terytorialny	296
Katarzyna Wójtowicz: System planowania przestrzennego a stabilność fiskalna polskich gmin	311
Marek Zdebel: Udzielanie ulg w płatności podatków przez samorządowe organy podatkowe	328

Summaries

Marcin Będzieszak: Fees in the budgets of cities with the powers of powiat in Poland – additional burden of local community or an instrument of budgets balancing	11
Kamil Borowski: Participatory budgeting as an instrument to create budgetary policy and management of local governments finances on the example of the city of Łódź.....	24
Bożena Ciupek, Piotr Kania: Fiscal rules factors in the management of local government debt	37
Jan Czempas: Mining municipalities – development or stagnation?	53
Ryta Dziemianowicz, Renata Budlewska: Do tax expenditures used in the state taxes affect incomes of the self-government units? a contribution to the discussion	68
Teresa Famulska, Beata Rogowska-Rajda: VAT in the context of the activity of local authorities – selected problems	86
Beata Zofia Filipiak: Capital market instruments in the financing of local government units	103
Sławomir Franek: Performance budgeting in polish local government – specific characteristics.....	115
Dagmara Hajdys: Public consultations as one of determinants of co-operation between public-private sector and a private partner in the PPP formula.....	125
Sławomira Kańduła: Reducing of municipalities expenditures – the justification, subject, scope and sources of financing	137
Hanna Kociemska: Risk in public-private partnership in the theory of public finance and in practice	158
Katarzyna Maj-Waśniowska: Dilemmas of civil society in Poland.....	170

Malgorzata Ofiarska: Shares in revenues from product charges as a source of voivodeship self-government incomes.....	190
Zbigniew Ofiarski: Terms and conditions for the application of <i>ex officio</i> reliefs in payment of dues of a civil law nature attributable to local government units.....	204
Jarosław Olejniczak: Efficiency of public spending vs. a mechanism of supplementing revenues of communes' budgets as part of general subsidy on the example of the urban-rural communes of the Lower Silesia Voivodeship.....	219
Leszek Patrzalek: General subvention as a correctional-compensation instrument in the local government finance system.....	238
Marzanna Poniatowicz: Determinants of the revenue autonomy of the local government in Poland.....	245
Alicja Sekuła, Bartosz Julkowski: Measuring Polish cities expenditure efficiency.....	265
Jolanta Szolno-Koguc: Debt problem of metropolitan cities in Poland.....	283
Joanna Śmiechowicz: Public-private partnership in the road sector – evaluation of past experience and possibilities of implementation by local governments in Poland.....	296
Katarzyna Wójtowicz: Spatial planning system vs. fiscal sustainability of Polish local governments.....	311
Marek Zdebel: Granting tax payment abatements by self-government tax organs.....	328

Katarzyna Wójtowicz

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
e-mail: kwojtowi@hektor.umcs.lublin.pl

SYSTEM PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO A STABILNOŚĆ FISKALNA POLSKICH GMIN

SPATIAL PLANNING SYSTEM VS. FISCAL SUSTAINABILITY OF POLISH LOCAL GOVERNMENTS

DOI: 10.15611/pn.2015.404.21

Streszczenie: Właściwie prowadzona polityka przestrzenna stanowi nieodzowny warunek zrównoważonego rozwoju wspólnot lokalnych. Do osiągnięcia powyższych celów władze samorządowe w ramach procesu zarządzania przestrzenią winny brać pod uwagę nie tylko aspekty funkcjonalne, społeczno-gospodarcze czy też środowiskowe planowania przestrzennego, ale także równie istotne uwarunkowania o charakterze finansowym. Celem artykułu jest wskazanie potencjalnych zagrożeń związanych z obowiązującym systemem zagospodarowania przestrzennego dla stabilności fiskalnej polskich gmin. Zasadniczym wnioskiem płynącym z analizy jest to, że obowiązujące plany miejscowe generują wysokie koszty i nie zapewniają odpowiednich równoważących je wpływów, co może stanowić istotne zagrożenie dla systemu finansów samorządu terytorialnego w Polsce. Jest to tym istotniejsze, że w większości polskich samorządów planowanie przestrzenne w zasadzie nie jest powiązane z wieloletnim planowaniem finansowym. W opracowaniu wykorzystano dane empiryczne pochodzące z analiz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, obejmujące lata 2012-2013, a także ekspertyzy i raporty Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, jak również wyniki kontroli NIK poświęcone ocenie systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, samorząd gminny, stabilność fiskalna.

Summary: The main objective of this article is to estimate the financial consequences of spatial planning in Polish municipalities. On the revenue side the analysis concerns: spatial fees, as well as the increase in property tax and tax on civil law transactions and on the expenditure side: compensation related to the redemption of land for the construction of municipal roads, as well as costs of technical structure, and others. The main conclusion of the analysis is that the existing local development plans generate high costs and do not provide the appropriate revenues, which may threaten fiscal sustainability of local governments in Poland. This is very important because in the majority of Polish local governments spatial planning system, in principle, is not associated with financial planning.

Keywords: spatial planning, local government, fiscal sustainability.

1. Wstęp

Efektywnie prowadzona polityka przestrzenna wpływa na jakość życia gospodarczego i społecznego wspólnoty samorządowej, stanowiąc nieodzowny warunek jej zrównoważonego rozwoju. Władze lokalne, by to osiągnąć, w ramach procesu zarządzania przestrzenią winny brać pod uwagę nie tylko aspekty funkcjonalne, społeczno-gospodarcze czy też środowiskowe planowania przestrzennego, ale także równie istotne uwarunkowania o charakterze finansowym.

Ich właściwe uwzględnienie może pozwolić gminom na zbilansowanie niektórych kosztów zagospodarowania terenu dochodami powstałymi z tego tytułu, co wydaje się szczególnie ważne w warunkach pogłębiającego się zadłużenia sektora samorządowego. Niestety skutki finansowe decyzji planistycznych mogą się także okazać bardzo dotkliwe dla budżetów gminnych, niekiedy nawet oddziałując destabilizująco na system finansowy jednostek lokalnych. Dotychczasowa praktyka wskazuje jednak, że aspekty fiskalne nie są w dostateczny sposób uwzględniane przez gminy w dokonywaniu wyboru konkretnych rozwiązań w zakresie polityki przestrzennej, a przygotowywane prognozy skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego są w niewielkim stopniu zintegrowane z funkcjonującym systemem planowania budżetowego [Kowalewski 2009].

Celem artykułu jest wskazanie potencjalnych zagrożeń związanych z obowiązującym systemem zagospodarowania przestrzennego dla stabilności fiskalnej polskich gmin.

W artykule zaprezentowano uwarunkowania prawne prognoz skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a także scharakteryzowano główne kategorie potencjalnych obciążeń finansowych, jak też możliwych do uzyskania dochodów budżetowych związanych z procesami planistycznymi. Przeanalizowano kształtowanie się w latach 2012-2013 prognozowanych i zrealizowanych dochodów i wydatków budżetowych w zakresie gospodarki przestrzennej, a także dokonano oceny ich potencjalnego wpływu na kondycję fiskalną gmin. Podjęto również próbę określenia głównych mankamentów obowiązującego systemu zagospodarowania przestrzeni w Polsce w kontekście sytuacji budżetowej jednostek samorządowych.

W opracowaniu wykorzystano dane empiryczne pochodzące z analiz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, obejmujące lata 2012-2013, a także ekspertyzy i raporty Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju Regionalnego, jak również wyniki kontroli NIK poświęcone ocenie systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce.

2. Uwarunkowania prawne i zakres prognozy skutków finansowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Głównym instrumentem umożliwiającym określenie następstw budżetowych i ekonomicznych procesów planowania przestrzeni w gminach pod względem ich realności i efektywności powinna być prognoza skutków finansowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., art. 17]. Jest ona wymagana zarówno przy sporządzeniu projektu planu miejscowego, jak i przy wszystkich jego zmianach. Podmiotami uprawnionymi do jej opracowania na mocy ustawy o gospodarce nieruchomościami są rzeczoznawcy majątkowi¹. Prognoza taka powinna określać²:

1) przewidywany wpływ 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 oraz na opłaty i odszkodowania,

2) prognozowane oddziaływanie ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy, a także wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Finansowe konsekwencje ustaleń planistycznych po stronie dochodów gminy mogą się przejawiać przede wszystkim we wpływach z tytułu opłat: planistycznej oraz adiacenckiej, zmianach w poziomie dochodów z podatków samorządowych, takich, jak: podatek od nieruchomości i podatek od czynności cywilnoprawnych, a także wpływów ze sprzedaży nieruchomości gminnych.

Oplata planistyczna została określona przez doktrynę i praktykę mianem renty planistycznej stanowiącej swoistą partycypację gminy w zyskach, jakie przynosi zbycie nieruchomości, której wartość wzrosła w związku ze zmianą ustaleń zawartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego [Bąkowski 2004]. Do uiszczenia opłaty planistycznej zobowiązany będzie właściciel lub użytkownik wieczysty takiej nieruchomości w przypadku jej sprzedaży w okresie 5 lat od daty wejścia w życie planu. Oplata stanowi dochód własny gminy, a jej wysokość nie może być wyższa niż 30% różnicy między wartością nieruchomości po uchwaleniu planu miejscowego a jej wartością przed jego uchwaleniem³.

Przez opłatę adiacencką rozumieć należy opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości będącym następstwem jednej z trzech okoliczności, tj.: 1) zatwierdzonego podziału nieruchomości zgodnie z zasadami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, 2) przeprowadzenia (na

¹ Por. [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami..., art. 174 ust. 3a pkt 3].

² Por. [Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. ..., § 11].

³ Por. [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu..., art. 36 ust. 4].

podstawie stosownych zapisów planu) scalenia i podziału nieruchomości, a następnie przyznania właścicielom nowych nieruchomości oraz 3) realizacji na podstawie ustalenia planu określonych inwestycji infrastrukturalnych⁴.

W przypadku przeprowadzenia na wniosek właściciela lub użytkownika wieczystego podziału nieruchomości, którego następstwem będzie wzrost jej wartości, stawka opłaty planistycznej określonej w uchwale rady gminy nie może przekroczyć 30% różnicy w wartości nieruchomości (tj. przed podziałem i po jego dokonaniu). Ustalenie opłaty adiacenckiej następuje w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w terminie nie późniejszym niż 3 lata od dnia uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości.

Do uiszczenia opłaty adiacenckiej mogą być także zobowiązane osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, przy czym maksymalna jej wysokość określona w uchwale rady gminy nie może przekraczać 50% wzrostu wartości tych nieruchomości, w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych.

Opłata adiacencka może być także nakładana na właścicieli lub użytkowników wieczystych nieruchomości, w przypadku umożliwienia dostępu do urządzeń infrastruktury technicznej (takich, jak: urządzenia wodociągowe, kanalizacyjne, ciepłownicze, elektryczne, gazowe i telekomunikacyjne) albo po wybudowaniu drogi zapewniającej dojazd do nieruchomości. Opłata jest wówczas określana w decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w terminie do 3 lat od dnia stworzenia możliwości korzystania z powyższych urządzeń infrastrukturalnych na podstawie stawek wynikających z uchwały rady gminy, których wysokość nie może przekraczać 50% różnicy między wartością nieruchomości przed zapewnieniem dostępu do tych urządzeń a wartością, jaką nieruchomość ma jego umożliwienie.

W następstwie określonych rozstrzygnięć planistycznych może także dojść do zwiększenia wpływów z tytułu podatków samorządowych, w tym przede wszystkim podatku od nieruchomości oraz podatku od czynności cywilnoprawnych.

Do wzrostu wpływów z tytułu podatku od nieruchomości w wyniku przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego może prowadzić zarówno zwiększenie dotychczasowego poziomu obciążeń podatkowych, jak też rozszerzenie zakresu bazy podatkowej. Z pierwszą z wymienionych okoliczności mamy do czynienia w przypadku przekwalifikowania pierwotnego przeznaczenia nieruchomości (np. z funkcji mieszkaniowej na gospodarczą), co może się wiązać także z podwyższeniem dotychczasowych stawek podatkowych⁵. Do wzrostu poziomu obciążenia

⁴ Por. [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami..., art. 4 pkt 11, art. 98 a, 107, 145, 146-148b].

⁵ Grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej są obciążone stawkami tego podatku przeszło dwukrotnie (w przypadku nieruchomości gruntowych) oraz blisko trzydziestokrotnie (w odniesieniu do budynków) wyższymi w stosunku do opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Por. [Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach..., art. 5].

prowdzi także przekształcenie gruntów rolnych na budowlane. Zwiększenie w planach miejscowych udziału terenów o charakterze budowlanym i inwestycyjnym może się z kolei przyczynić do napływu do gminy nowych podatników podatku od nieruchomości, co także pośrednio prowadzić może do przyrostu dochodów podatkowych.

Polityka przestrzenna prowadzona przez gminy może także w znaczący sposób oddziaływać na wysokość wpływów z tytułu podatku do czynności cywilnoprawnych. Jego zakres przedmiotowy obejmuje bowiem m.in. umowy sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych, takich jak: prawo użytkowania wieczystego, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, a także spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego [Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych...]. Liczba tego rodzaju transakcji zawieranych na rynku nieruchomości zazwyczaj się zwiększa w związku z uchwaleniem (lub zmianą) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co przyczynia się do wzrostu wpływów z tytułu ich opodatkowania.

Warto wreszcie wspomnieć o tym, że na skutek ustaleń planu gmina może stać się także beneficjentem dodatkowych dochodów o charakterze majątkowym, pochodzących np. ze sprzedaży gruntów pozostających w użytkowaniu wieczystym na rzecz ich właścicieli.

Odnosząc się do konsekwencji polityki przestrzennej gmin w kontekście ich wpływów budżetowych, należy mieć na względzie także to, że pewne rozstrzygnięcia planistyczne mogą się przyczynić do ograniczenia potencjalnych wpływów budżetowych. Może tak się dzieć na skutek podjęcia decyzji, które nadmiernie ograniczają intensywność zabudowy m.in. przez określenie zbyt wysokiego udziału powierzchni biologicznie czynnej, ustalenie nieracjonalnego ekonomicznie nieprzekraczalnego pułapu wysokości zabudowy czy też zbyt wysokiego udziału przestrzeni publicznych. Tego rodzaju ustalenia mogą wpłynąć negatywnie m.in. na poziom wpływów z tytułu opodatkowania nieruchomości.

Obciążenia finansowe gmin będące następstwem uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego wynikają przede wszystkim z obowiązku wypłaty odszkodowań na rzecz właścicieli nieruchomości, których wartość w wyniku konkretnych decyzji planistycznych uległa obniżeniu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewiduje dwa rodzaje odszkodowań [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., art. 36 ust. 1, 3].

Pierwszy dotyczy rekompensaty przez gminy rzeczywistych poniesionych przez właściciela nieruchomości szkód wówczas, gdy w związku z uchwaleniem planu miejscowego korzystanie z niej w dotychczasowy sposób stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Może to przykładowo dotyczyć sytuacji, gdy plan wprowadza zakaz zabudowy konkretnego terenu (który to zakaz dotychczas nie obowiązywał), zawężeniu ulega katalog funkcji, jakie mogą być realizowane na danym obszarze, lub też wprowadza się ograniczenia intensywności wykorzystania gruntów.

Drugi typ odszkodowań obejmuje sytuację spadku na skutek postanowień planu miejscowego wartości nieruchomości, którą właściciel zdecydował się zbyć w okresie 5 lat od daty wejścia w życie takiego planu.

Wydatki gmin mogą być także związane z obowiązkiem wykupu przez nie gruntów na realizację inwestycji celu publicznego lub też w związku z ich wyłączeniem. Pierwszy sposób nabycia nieruchomości ma charakter dobrowolny z punktu widzenia właściciela, drugi zaś polega na przymusowym pozbawieniu albo ograniczeniu jego prawa własności. Do pierwszej kategorii zalicza się nabycie nieruchomości na skutek jej podziału dokonywanego na wniosek osoby, która ma w tym interes prawny, gdy przemawia za tym przeznaczenie terenu określone w planie zagospodarowania przestrzennego [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami..., art. 98], oraz kupno nieruchomości przez gminę na żądanie właściciela wówczas, gdy z powodu uchwalenia planu miejscowego nie jest możliwe wykorzystywanie nieruchomości na dotychczasowych zasadach [Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym..., art. 36 ust. 1 pkt 2]. Drugi tryb nabycia nieruchomości, tj. wyłączenie, może nastąpić wyłącznie w związku z realizacją celu publicznego, tylko wtedy, gdy cel ten nie może zostać osiągnięty w inny sposób niż przez ograniczenie praw do nieruchomości, a prawa te nie mogą być nabyte w drodze umowy [Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami..., art. 112-126].

Obciążenia finansowe gmin mogą również dotyczyć kosztów realizacji zapisanych w miejscowych planach inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy. Uzasadnieniem do ich ponoszenia są przyjęte rozstrzygnięcia planistyczne określające nowe funkcje niektórych terenów. Do zapewnienia rzeczywistej funkcjonalności nowych układów przestrzennych niezbędne jest przeprowadzenie przez gminę m.in. takich inwestycji, jak: budowa układu komunikacyjnego, sieci uzbrojenia terenu czy też oświetlenia ulic i placów, a także obiektów infrastruktury społecznej (tj. szkół, przedszkoli, ośrodków zdrowia itd.).

3. Skutki finansowe miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w latach 2012-2013

Z danych opublikowanych przez Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wynika, że w latach 2012-2013 wydatki budżetowe gmin będące następstwem planów znacznie przekraczały poziom związanych z nimi dochodów (por. tab. 1). Zjawisko to dotyczyło zarówno wielkości wykazywanych w sporządzanych prognozach skutków finansowych, jak też faktycznie wykonanych. Pozytywną tendencją wydaje się jedynie to, że rzeczywiste ujemne saldo tych dochodów i wydatków we wszystkich typach gmin było w badanym okresie istotnie niższe od prognozowanego, niemniej jednak w skali całego kraju wykonane wpływy pokrywały przeciętnie ok. 65% zrealizowanych wydatków. Jedynie miasta na prawach powiatu były w stanie prawie w całości sfinansować te wydatki dochodami zgromadzone-

mi w efekcie procesu planistycznego. Szczególnie niekorzystna pod tym względem sytuacja występowała w gminach miejsko-wiejskich, w których stopień pokrycia poniesionych nakładów związanych z urbanizacją przez dochody płynące z tego źródła wyniósł niewiele ponad 40%. Dotyczy to przede wszystkich gmin leżących w strefach oddziaływania największych ośrodków miejskich, w tym przede wszystkim powiatów grodzkich. W tego rodzaju gminach dochodzi bowiem do szczególnie silnego rozpraszania zabudowy, czego następstwem są wysokie koszty zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej [Śleszyński i in. 2014].

Tabela 1. Prognozowane i wykonane wpływy, wydatki oraz ich saldo związane w uchwalonymi planami zagospodarowania przestrzennego według typów gmin na koniec 2012 r. i na koniec 2013 r.

Typ gmin	Wpływy			Wydatki			Saldo		
	plan	wykonanie	stopień realizacji planu	plan	wykonanie	stopień realizacji planu	plan	wykonanie	
	w mln zł		w %	w mln zł		w %	w mln zł		
	2012								
Polska ogółem	34 711	6 462	18,6	66 685	9 921	14,9	-31 974	-3 459	
Miasta na prawach powiatu	15 264	1 376	9,0	32 923	1 436	4,4	-17 659	-60	
Gminy miejskie	6 081	1 908	31,4	9 696	2 330	24,0	-3 615	-422	
Gminy miejsko-wiejskie	7 117	1 473	20,7	11 108	3 560	32,0	-3 991	-2 087	
Gminy wiejskie	6 242	1 705	27,3	12 959	2 595	20,0	-6 717	-890	
	2013								
Polska ogółem	34 854	6 610	19,0	66 799	10 103	15,1	-31 945	-3 493	
Miasta na prawach powiatu	15 173	1 428	9,4	33 399	1 446	4,3	-18 226	-18	
Gminy miejskie	6 017	2 011	33,4	9 484	2 482	26,2	-3 467	-471	
Gminy miejsko-wiejskie	7 295	1 486	20,4	10 789	3 559	33,0	-3 494	-2 073	
Gminy wiejskie	6 369	1 685	26,5	13 127	2 617	19,9	-6 758	-932	

Źródło: [Śleszyński i in. 2014; 2015].

Porównanie prognozowanych dochodów i wydatków związanych z planami zagospodarowania przestrzennego z ich wielkościami wykonanymi w badanym okresie wskazuje na kolejne negatywne zjawisko, jakim jest bardzo niska realność tworzonych prognoz. W odniesieniu do wpływów budżetowych wskaźnik ich realizacji w skali całego kraju wyniósł zaledwie ok. 19%, w przypadku zaś wydatków był jeszcze mniejszy, tj. ok. 15%. Szczególnie niską weryfikowalnością charakteryzowały się prognozy sporządzane przez miasta na prawach powiatu, w przypadku których w analizowanych latach wykonano jedynie ok. 4 % zaplanowanych wydatków i ok. 9% prognozowanych dochodów budżetowych. Tendencja ta ma także swoje odzwierciedlenie w stosunkowo niskiej bezwzględnej wartości rzeczywistych sald wpływów i wydatków względem ich poziomów prognozowanych. Przykładowo w przypadku powiatów grodzkich planowane w roku 2012 saldo budżetowe określono na ok. -17, 6 mld zł, wykonane zaś ukształtowało się na poziomie zaledwie -60 mln. W roku 2013 dysproporcja ta była jeszcze większa, wynosząc odpowiednio: -18,2 mld zł i -18 mln zł. Może to wskazywać zarówno na niską jakość planowania budżetowego w JST, jak też na pewną niechęć gmin do realizacji tych prognoz, stanowiącą wyraz swoistej strategii „minimalizowania kłopotów” związanych m.in. z koniecznością wykupu gruntów pod budowę dróg, a także przeprowadzenia inwestycji infrastrukturalnych [Olbrysz, Koziński 2011].

Bliższa analiza struktury wykonanych dochodów budżetowych będących następstwem uchwalonych planów miejscowych wskazuje na to, że zasadnicza ich część pochodzi ze zwiększonych wpływów z tytułu podatków lokalnych, w tym przede wszystkim podatku od nieruchomości (tab. 2), którego wzrost obserwowalny jest głównie w gminach miejsko-wiejskich i miejskich. Charakterystyczne jest, że w przypadku wszystkich typów gmin znikome znaczenie odgrywają wpływy z opłaty planistycznej oraz adiacenckiej (ujętej w kategorii „inne”), które powinny stanowić główne źródło finansowania kosztów urbanizacji.

W strukturze wydatków budżetowych związanych z procesem zagospodarowania przestrzennego wyraźnie dominują nakłady inwestycyjne na budowę dróg oraz innych urządzeń infrastruktury technicznej, które przyjmowały najwyższe poziomy w gminach wiejskich i miejsko-wiejskich, najniższe zaś w przypadku miast na prawach powiatu (tab. 3). Można zatem przyjąć, że koszty uchwalenia planów są odwrotnie proporcjonalne do stopnia urbanizacji gmin. Stosunkowo niski udział wydatków na odszkodowania wydaje się potwierdzać sformułowaną już wcześniej tezę o tym, że ich niepłacenie czy też nieustanne przesuwanie w czasie stanowi pewien rodzaj strategii „minimalizowania strat”.

Odnosząc wielkość wpływów oraz kosztów ponoszonych przez gminy w związku z procesem planistycznym do ich całkowitych budżetów, można stwierdzić, że miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w bardzo istotny sposób oddziałują na sytuację budżetową polskich gmin. Na koniec 2013 r. udział wpływów budżetowych uzyskanych w konsekwencji podjętych ustaleń planistycznych w dochodach budżetowych ogółem wyniósł 9,9%, odsetek zaś poniesionych obciążeń

Tabela 2. Wykonane wpływy związane w uchwalonych planach zagospodarowania przestrzennego według typów gmin na koniec 2012 r. i na koniec 2013 r.

Typ gmin	Wykonane wpływy ogółem	W tym:			
		opłata planistyczna	wzrost podatku od nieruchomości	podatek od czynności cywilnoprawnych	inne (w tym opłata adiacencka)
		w mln zł			
		2012			
Polska ogółem	6 462	453	4 190	658	1 161
Miasta na prawach powiatu	1 376	71	953	185	167
Gminy miejskie	1 908	31	1 157	216	504
Gminy miejsko-wiejskie	1 473	77	1 182	105	109
Gminy wiejskie	1 705	274	898	152	381
		2013			
Polska ogółem	6 610	427	4 274	681	1 229
Miasta na prawach powiatu	1 428	72	953	185	217
Gminy miejskie	2 011	31	1 249	227	505
Gminy miejsko-wiejskie	1 486	76	1 182	114	114
Gminy wiejskie	1 685	248	890	155	393

Źródło: jak w tab. 1.

Tabela 3. Zrealizowane wydatki związane w uchwalonych planach zagospodarowania przestrzennego według typów gmin na koniec lat 2012 i 2013

Typ gmin	Wydatki ogółem	W tym:			
		wykup gruntów pod budowę dróg gminnych	budowa dróg gminnych	budowa infrastruktury technicznej	inne
		w mln zł			
		2012			
1	2	3	4	5	6
Polska ogółem	9 921	692	4 160	4 468	601
Miasta na prawach powiatu	1 436	251	864	230	91
Gminy miejskie	2 330	185	1 229	820	96
Gminy miejsko-wiejskie	3 560	117	975	2 260	208
Gminy wiejskie	2 595	138	1 093	1 158	206

Tabela 3, cd.

1	2	3	4	5	6
	2013				
Polska ogółem	10 103	712	4 262	4 515	615
Miasta na prawach powiatu	1 446	262	836	232	116
Gminy miejskie	2 482	194	1 348	845	95
Gminy miejsko-wiejskie	3 559	117	970	2 261	210
Gminy wiejskie	2 617	139	1 107	1 177	194

Źródło: jak w tab. 1.

finansowych z tego tytułu ukształtował się na poziomie 14,3% wykonanych wydatków gminnych (tab. 4). Te same relacje w odniesieniu do wielkości prognozowanych były już jednak znacznie wyższe, osiągając odpowiednio 35,5% (w przypadku dochodów) i aż 66,3% (w przypadku wydatków). Na tym tle szczególnie niekorzystnie kształtuje się sytuacja gmin stanowiących strefy podmiejskie największych ośrodków miejskich, w ich przypadku bowiem udział planowanych kosztów zagospodarowania przestrzennego (tj. wydatków zw. z wykupem gruntów czy też ujętymi w planach inwestycjami infrastrukturalnymi) w wydatkach budżetowych ogółem przekracza 100%. W praktyce oznacza to, że gdyby musiały one natychmiast uregulować wszystkie zobowiązania z tego tytułu, stałyby się niewypłacalne.

Potwierdzeniem tej niekorzystnej tendencji są również wnioski płynące z ekstrapolacji wyników finansowych uzyskanych przez Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na wszystkie gminy w Polsce. Wynika z nich bowiem – w zależności od przyjętych wariantów prognostycznych dotyczących pokrycia planistycznego gmin – że ujemne saldo wpływów i wydatków związanych z procesem planowania przestrzennego może wynieść od 64,1 mld zł do 207 mld zł [Śleszyński i in. 2014]. Podobnych wniosków dostarczają także szacunki przeprowadzone m.in. przez Olbrysa i Kozińskiego, wedle których łączną kwotę zobowiązań gmin wynikających z uchwalenia planów miejscowych związanych jedynie z wykupem gruntów pod drogi publiczne na koniec 2011 r. określono na ok. 130 mld zł⁶ [Olbrysz, Koziński 2011]. Z kolei obliczenia Ministerstwa Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej [2013], wykorzystujące metodę ankietową, według stanu z końca 2012 r. wskazywały na kwotę 67 mld zł. Wyniki wszystkich wskazanych szacunków dowodzą – niezależnie do przyjętej metody badawczej – że konsekwencje finansowe

⁶ Szacunek ten został opracowany dla całego kraju na podstawie danych z 98 gmin. Dokonano tego na podstawie: 1) powierzchni terenów ujętych w planach miejscowych pod funkcje budowlane, 2) analizy wybranych rysunków planów, w tym oszacowania odsetka powierzchni dróg w stosunku do powierzchni terenów budowlanych, 3) danych dotyczących średniej rynkowej ceny gruntu w gminie, 4) analizy gruntów z bazy Geoportal.

Tabela 4. Udział prognozowanych i zrealizowanych dochodów oraz wydatków związanych w uchwalonymi planami zagospodarowania przestrzennego w budżetach wybranych typów gmin na koniec 2013 r.

Wybrane typy gmin	Udział wykonanych dochodów zw. z uchwalonymi planami miejscowymi w dochodach budżetowych ogółem (w %)	Udział zrealizowanych wydatków zw. z uchwalonymi planami miejscowymi w wydatkach budżetowych ogółem (w %)	Udział prognozowanych dochodów zw. z uchwalonymi planami miejscowymi w dochodach budżetowych ogółem (w %)	Udział prognozowanych wydatków zw. z uchwalonymi planami miejscowymi w wydatkach budżetowych ogółem (w %)
Polska ogółem, w tym:	9,9	14,3	35,5	66,3
– strefy zewnętrzne obszarów metropolitalnych	18,2	47,4	58,5	107,9
– strefy zewnętrzne innych miast na prawach powiatu	20,1	26,5	44,2	85,3
– miasta powiatowe	10,2	14,2	37,5	47,6
– gminy o rozwiniętej funkcji rolniczej	4,6	7,2	16,3	38,2

Źródło: jak w tab. 1.

zagospodarowania przestrzennego mogą stanowić bardzo istotne zagrożenie nie tylko dla stabilności fiskalnej budżetów samorządowych, ale także dla całego sektora finansów publicznych.

4. Główne niedoskonałości systemu zagospodarowania przestrzennego w Polsce z perspektywy sytuacji finansowej polskich gmin

Mankamenty polskiego systemu gospodarowania przestrzennego z punktu widzenia sytuacji finansowej gmin koncentrują się zarówno wokół zasad organizacji samych procesów planistycznych, jak też wynikają z niedoskonałości konstrukcyjnych niektórych kategorii dochodów i wydatków budżetowych gmin będących następstwem podjętych decyzji w zakresie planowania przestrzennego.

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na brak dostatecznej koordynacji planowania przestrzennego z planowaniem finansowym, gospodarczym czy też demograficznym.

Jeśli chodzi o integrację planowania przestrzennego i finansowego, to miał jej służyć obowiązek sporządzania prognoz skutków finansowych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W praktyce dokumenty nie stanowią jednak realistycznego instrumentu prognostycznego przede wszystkim ze względu na ich stosunkowo słabe umocowanie prawne, jak też brak właściwego powiązania z ustaleniami wieloletnich prognoz finansowych (WPF). Prognozy skutków finansowych planów pełnią wyłącznie funkcję analizy ekonomicznej i w związku z tym nie mają charakteru wiążącego i normatywnego [Zachariasz 2013a: Wyrok WSA w Warszawie z 1 dnia lutego 2007 r. ...]. Nie wymagają nawet (w przeciwieństwie do projektu samego planu) opinii stosownych organów gminnych. Jak wskazuje się w doktrynie, uwzględnione w takich prognozach inwestycje infrastrukturalne stanowią „przedsięwzięcia” w rozumieniu przepisów ustawy o finansach publicznych⁷ i jako takie winny być zawierane w WPF wraz ze szczegółowym określeniem ich nazwy, celu, jednostki organizacyjnej odpowiedzialnej za realizację, okresu realizacji i łącznych nakładów finansowych, a także limitów wydatków oraz zobowiązań w poszczególnych latach [Zachariasz 2013b]. Praktyka jest jednak inna, a wspomniane regulacje nie są w dostateczny sposób egzekwowane⁸. Sprzyja temu utrwalone orzecznictwo⁹, które nie traktuje zawartych w planach rozstrzygnięć jako swoistego „przyrzeczenia publicznego”, którego realizacja winna być obowiązkiem gmin, a niedotrzymanie mogłoby stać się podstawą do oskarżenia organów gminnych o bezczynność [Zachariasz 2013b].

Planowanie przestrzenne w gminach nie jest także w dostateczny sposób skoordynowane z innymi rodzajami dokumentów strategicznych, w tym z prognozami demograficznymi, prognozami chłonności terenu oraz ocenami opłacalności ekonomicznej planowanych przedsięwzięć z zakresu infrastruktury społecznej i technicznej. Skutkuje to projektowaniem nadmiernej ilości terenów budowlanych, w tym przede wszystkim o charakterze mieszkaniowym, do czego przyczynia się także oddralnianie gruntów, przede wszystkim w strefach zewnętrznych miast. Przykładowo na koniec roku 2013 r. aż 12,5% powierzchni kraju planowano przeznaczyć w studiach zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę mieszkaniową (w miastach

⁷ Por. [Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych..., art. 226 ust. 3, ust. 4].

⁸ W WPF najczęściej albo w ogóle rezygnuje się z wyraźnego wyodrębnienia wydatków, zarówno bieżących, jak i majątkowych, związanych z systemem planowania przestrzennego albo też uwzględnia się np. jedynie wydatki bieżące związane z samymi kosztami sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Rzadko wyszczególnia się także wydatki na odszkodowania z tytułu realizacji inwestycji gminnych.

⁹ Por. np. [Wyrok SN z dnia 21 marca 2003 r. ...] odnoszący się do obowiązku budowy infrastruktury technicznej określonej w planie miejscowym, w którego uzasadnieniu sąd ten stwierdził: „Z faktu, że budowa takich urządzeń należy do obowiązkowych zadań własnych gminy oraz że powód kupił pod budowę domów grunt przeznaczony na takie cele w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przewidującym obowiązek uprzedniego wybudowania na tym terenie oczyszczalni ścieków, nie wynika obowiązek gminy budowy na tym terenie oczyszczalni w czasie, miejscu i na cele związane z budową prowadzoną przez powoda”.

na prawach powiatu odsetek ten sięgał nawet 24,1%) [Śleszyński i in. 2014], podczas gdy w rzeczywistości grunty zabudowane stanowiły w tych gminach zaledwie 1% ogółu ich powierzchni [Bank Danych Lokalnych 2013]. Z punktu widzenia zagrożeń dla stabilności fiskalnej szczególnie niepokojące wydaje się to, że wiele samorządów może być w związku z tym zobowiązanych do sfinansowania różnego typu inwestycji infrastrukturalnych (w tym także kosztów wykupu gruntów pod drogi) na obszarach, które ze względu na wielokrotne przeszacowanie potrzeb mieszkaniowych być może nigdy nie będą zabudowane.

Negatywne konsekwencje finansowe dla gmin mogą się wiązać nie tylko z niespójnością planowania przestrzennego z innymi aspektami procesów planistycznych, ale także z całkowitą rezygnacją z przyjmowania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Na obszarach niepokrytych planami miejscowymi swoistym „narzędziem planistycznym” są bowiem decyzje o warunkach zabudowy¹⁰. Są one wydawane na wniosek potencjalnego inwestora i sankcjonują – w przypadku braku sprzeczności tego wniosku z przepisami ustawowymi – określony sposób wykorzystania gruntu (najczęściej pod zabudowę na cele mieszkaniowe lub gospodarcze) [Niewiadomski 2006, s. 56; 2011, s. 578]. W praktyce jedynie ok. 4% spośród wszystkich wydawanych decyzji jest odmownych [Kowalewski i in. 2013], co wpływa na ugruntowanie w powszechnej świadomości przeświadczenia o możliwości zabudowy w zasadzie wszystkich prywatnych gruntów. Może to w efekcie prowadzić do wzrostu wartości nieruchomości gruntowych przede wszystkim ze względu na zrównanie cen ziemi przed jej odrolnieniem i po jej odrolnieniu. W następstwie rosnąć mogą także wydatki gmin związane z wypłatą odszkodowań za wykup tego rodzaju gruntów, jak również lokalne nakłady inwestycyjne związane z obowiązkiem doprowadzenia do takich nieruchomości określonych urządzeń z zakresu infrastruktury technicznej¹¹.

Niezależnie od opisanych wad samego procesu planistycznego, negatywne następstwa systemu zagospodarowania przestrzeni dla stabilności fiskalnej gmin wynikają przede wszystkim z mankamentów związanych z nim dochodów i wydatków.

W dziedzinie dochodów wiążą się one przede wszystkim z niską wydajnością fiskalną wpływów z tytułu opłat planistycznej i adiacenckiej. W przypadku opłaty planistycznej jest to spowodowane jej wadliwą konstrukcją, która sprzyja zjawisku uchylania się od obowiązku jej płacenia. Ograniczenie okresu, w którym może być ona pobierana, jedynie do 5 lat od daty wejścia w życie miejscowego planu zago-

¹⁰ Na mocy art. 4 ust 2 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w drodze decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu.

¹¹ Wzrost kosztów budowy tych inwestycji jest związany przede wszystkim z będącym następstwem powszechnego wydawania decyzji o warunkach zabudowy nadmiernym rozpraszaniem zabudowy.

spodarowania przestrzennego¹², a także powiązanie konieczności jej zapłaty z faktem sprzedaży nieruchomości powoduje, że rzeczywisty moment zbycia jest przez właścicieli przesuwany w czasie (tj. następuje ono po upływie wspomnianych 5 lat). W efekcie, zamiast do wzrostu dochodów budżetowych gmin, dochodzi jedynie do czasowego zablokowania inwestycji [Olbrysz, Koziński 2011]. Do niskiej egzekwowalności wpływów z opłaty planistycznej przyczynia się także zła organizacja pracy w urzędach gmin, w tym znaczne opóźnienia w wydawaniu decyzji ustalających ich wysokość, a także nieszczelność systemu weryfikacji transakcji nieruchomościami położonymi na obszarach samorządów lokalnych [NIK 2012]. Powstawaniu nieprawidłowości w tej dziedzinie sprzyjają także niespójne i niejednoznaczne przepisy oraz niejednolita ich interpretacja przez organy rozpoznające odwołania od decyzji w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej [NIK 2012]. Z kolei opłata adiacencka jest rzadko pobierana przez gminy przede wszystkim ze względu na nieefektywny mechanizm jej naliczania nawiązujący do wzrostu wartości nieruchomości, który jest w praktyce trudny do oszacowania i wymaga ponoszenia znacznych kosztów ich wyceny przez rzeczoznawców majątkowych, niekiedy przekraczających potencjalne wpływy z tego tytułu [Olbrysz, Koziński 2011]. W skrajnych przypadkach wyraża się to nawet całkowitą rezygnacją przez niektóre gminy z ustawowego obowiązku podjęcia uchwał ustalających wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej [NIK 2013].

Jeśli chodzi natomiast o wydatki gmin będące następstwem przyjętych rozstrzygnięć planistycznych, to najwięcej kontrowersji wiąże się z zasadami wypłaty odszkodowań za wykup gruntów pod realizowane inwestycje gminne. W szczególności w literaturze przedmiotu wskazuje się na to, że na mocy obowiązujących przepisów prawnych prawo do takich odszkodowań przysługuje właścicielom nieruchomości również w przypadkach, w których nie doszło do wyrządzenia faktycznej szkody [Bąkowski 2004]. Dzieje się tak np. wtedy, gdy treść przyjmowanego miejscowego planu stanowi odzwierciedlenie np. uwarunkowań przyrodniczych lub geologicznych (osuwisk, powodzi), zakazów wynikających z treści ustaw, a także rozstrzygnięć innych organów. W takiej sytuacji gmina może być zobowiązana do wypłaty odszkodowań, mimo że ograniczenie wykorzystania nieruchomości nie jest następstwem prowadzonej przez nią polityki przestrzennej, lecz wynika z barier o charakterze obiektywnym. Problemy wiążą się także z brakiem precyzyjnego zdefiniowania istotnego dla określenia prawa do odszkodowania zwrotu „dotychczasowe użytkowanie” nieruchomości. W praktyce orzeczniczej utrwaliło się jego intepretowanie nie jako rozumianego zgodnie z wykładnią językową „sposobu korzystania przez właściciela z nieruchomości przed dniem uchwalenia miejscowego planu”, ale jako „potencjalnego możliwego wykorzystania nieruchomości w tym okresie”. W praktyce powoduje to zasądzenie od gmin odszkodowań nawet w przypadku braku fak-

¹² Jest to tym bardziej nieuzasadnione, że w przypadku odszkodowań obowiązuje termin 10 lat wynikający z art. 118 Kodeksu cywilnego.

tycznych ograniczeń w użytkowaniu nieruchomości¹³. Negatywne konsekwencje dla budżetów lokalnych wiążą się także z tym, że gminy są zobowiązane do wypłaty odszkodowań również wtedy, gdy negatywne następstwa dla możliwości wykorzystywania nieruchomości, związane są inwestycjami realizowanymi w ich sąsiedztwie przez inwestorów prywatnych. Szczególnie niebezpieczna z punktu widzenia stabilności fiskalnej wydaje się przyjęta przez wiele gmin w następstwie opisanych problemów strategia polegająca na odwlekaniu w czasie wypłaty odszkodowań. Prowadzi ona bowiem do nadmiernej kumulacji tych zobowiązań w przyszłości i stwarza ryzyko niewypłacalności gmin.

5. Zakończenie

Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego generują wysokie koszty i nie zapewniają odpowiednich równoważących je wpływów, co może stanowić istotne zagrożenie dla stabilności fiskalnej jednostek samorządu terytorialnego w Polsce. Szczególnie niekorzystne jest, że zjawisko to w największy sposób obciąża prężnie funkcjonujące i dysponujące znacznym potencjałem rozwojowym gminy, które prowadzą aktywną politykę w dziedzinie gospodarowania przestrzenią.

Głównymi przyczynami tego stanu rzeczy są mankamenty aktualnego systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce, wśród których wymienić należy przede wszystkim: brak dostatecznej spójności planowania przestrzennego z pozostałymi płaszczyznami planowania strategicznego w gminach (takich jak: planowanie finansowe, inwestycyjne, gospodarcze itd.), niedoskonałości konstrukcyjne opłaty planistycznej i adiacenckiej wpływające na ich niewielkie znaczenie fiskalne, a także wadliwe rozwiązania prawne sprzyjające nieuzasadnionym roszczeniom odszkodowawczym wobec gmin w związku z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego ze strony właścicieli nieruchomości.

W efekcie znaczna część jednostek samorządu terytorialnego w Polsce w celu zminimalizowania negatywnych następstw budżetowych planów miejscowych całkowicie rezygnuje z uchwalania tych dokumentów planistycznych, ogranicza zakres przestrzeni publicznych w nich zawartych lub też w nieuzasadniony sposób przeciąga w czasie moment poniesienia związanych z nimi wydatków (z tytułu roszczeń odszkodowawczych, a także realizacji wymaganych planem inwestycji infrastrukturalnych).

Strategia taka jest jednak korzystna jedynie w krótkim okresie, w dłuższym horyzoncie czasowym może zaś stwarzać jeszcze większe zagrożenia dla stabilności systemów finansowych jednostek samorządu terytorialnego. Bezplanowa urbanizacja wpłynie bowiem na zwiększenie kosztów budowy i utrzymania rozproszonej

¹³ Na przykład wtedy, gdy dla określonej nieruchomości w wyniku zmiany planu miejscowego wprowadzono funkcję rolniczą, mimo że właściciel takiej nieruchomości zarówno przed datą uchwalenia planu, jak też po jego uchwaleniu nadal wykorzystuje ją do prowadzenia działalności rolniczej.

infrastruktury technicznej, a także na wzrost ryzyka inwestycyjnego, związanego z brakiem stabilności planistycznej. Przesuwanie w czasie wypłaty odszkodowań przez gminy grozi natomiast w przyszłości ich lawinową kumulacją.

Na zakończenie warto także zwrócić uwagę na towarzyszący tej sytuacji możliwy wzrost antagonizmów społecznych. Wiążą się one z nierównomiernym rozkładem kosztów i korzyści procesów urbanizacyjnych. Zobowiązania finansowe są bowiem spłacane ze środków zgromadzonych w budżetach samorządowych, w związku z czym obciążają całe społeczności lokalne. Z kolei pozytywne następstwa urbanizacji dotyczą dość wąskiej grupy właścicieli nieruchomości, których wartość zwiększyła się. Przy aktualnej skali potencjalnych obciążeń finansowych może to stwarzać duże konflikty społeczne w przyszłości [Kowalewski i in. 2013].

Literatura

- Bank Danych Lokalnych, 2013, GUS.
- Bąkowski T., 2004, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Warszawa.
- Kopaliński B., 2011, *Ląd przestrzenny w Polsce-stan i problemy*, ekspertyza na zlecenie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego Warszawa.
- Kowalewski A., 2009, *Kryzys planowania miast w Polsce. Źródła i kierunki zmian*, „Przegląd Urbanistyczny”, nr 1.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J. i in., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Warszawa.
- Ministerstwo Transportu, Budownictwa i Gospodarki Morskiej, 2013, *Planowanie przestrzenne w gminach w roku 2012*, Warszawa.
- Niewiadomski Z., 2006, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Warszawa.
- Niewiadomski Z., 2011, *Uwagi w sprawie charakteru prawnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy na tle orzecznictwa sądowo administracyjnego*, [w:] *Studia z prawa administracyjnego i nauki administracji. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr. hab. Janowi Szreniawskiemu*, Przemysł-Rzeszów.
- Nowak M.J., 2013, *Zarządzanie przestrzenią na szczeblu lokalnym jako element zarządzania gminą*, „Optimum. Studia Ekonomiczne”, nr 1 (61).
- Olbrysz A., Koziński J., 2011, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, „Zawód: Architekt”, nr 5.
- Reško D., Wołowicz T., 2014, *Plan zagospodarowania przestrzennego jako instrument planowania przestrzennego*, „Finanse Komunalne”, nr 9.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, Dz. U. 2003 nr 164, poz. 1587.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2014, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych, tekst jednolity Dz. U. 2014 nr 849.

- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, tekst jednolity Dz. U. 2013 nr 1381.
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami, tekst jednolity Dz. U. 2014, poz. 518.
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych, Dz. U. 2010 nr 101, poz. 649.
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, tekst jednolity Dz. U. 2012 nr 647.
- Ustawa z dnia 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych, tekst jednolity Dz. U. 2013 nr 885.
- Wyrok SN z dnia 21 marca 2003 r., II CKN 1261/00, LEX nr 78846.
- Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 1 lutego 2007 r. IV SA/Wa 2064/06.
- Zachariasz I., 2013a, *Komentarz do art.17 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, [w:] H. Izdebski, I. Zachariasz, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex, Warszawa.
- Zachariasz I., 2013b, *Komentarz do art.20 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Lex, Warszawa.
- NIK, 2012, *Informacja o wynikach kontroli: opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, nr ewid. 188/2012/P/12/147/LLU.
- NIK, 2013, *Informacja o wynikach kontroli: ustalanie i egzekwowanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej*, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, nr ewid. 5/2013/12/156/LOL.