

Maria Heldak, Monika Płuciennik

Uniwersytet Przyrodniczy we Wrocławiu
e-mails: maria.heldak@upwr.edu.pl; monika.pluciennik@upwr.edu.pl

EKONOMICZNE ASPEKTY DECYZJI PLANISTYCZNYCH NA PRZYKŁADZIE MIASTA WROCŁAWIA

ECONOMIC ASPECTS OF LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLAN BASED ON THE EXAMPLE OF WROCLAW

DOI: 10.15611/pn.2018.504.06

JELClassification: R58, R52, H72, R11

Streszczenie: Wejście w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego pociąga za sobą skutki ekonomiczne, które określane są w Polsce w prognozie skutków finansowych, gdzie przewidywane są dochody własne oraz koszty obciążające budżet gminy. W badaniach analizowano koszty realizacji tych ustaleń dotyczących terenu na północy Wrocławia, w dzielnicy Psie Pole, w obrębach geodezyjnych Lipa Piotrowska i Widawa. Jest to przestrzeń stanowiąca w większości użytki rolne, a rozwój zabudowy i uporządkowanie obecnego stanu zagospodarowania wymaga budowy urządzeń infrastruktury technicznej i społecznej. Prognozowane koszty realizacji planów miejscowych dotyczących północy miasta Wrocławia oznaczają znaczne wydatki, jakie musi ponieść Gmina Wrocław na budowę kanalizacji i dróg gminnych. Zajmowanie nowych terenów pod zabudowę i dostosowanie infrastruktury do istniejącego już zainwestowania wiąże się z przejściem przez miasto Wrocław nieruchomości, na których planowana jest realizacja zadań publicznych.

Słowa kluczowe: plan miejscowy, skutki finansowe uchwalenia planu, koszty rozwoju zabudowy.

Summary: The paper presents municipally financial effects of implementation of local spatial development plan. The entry into force of the local spatial development plan entails economic effects, which are defined in Poland in the forecast of financial consequence. The forecast shows revenue and costs to the municipality budget. In the study we analyzed the costs of urbanization in the area north of Wrocław, in the district of Psie Pole, in the vicinity of Lipa Piotrowska and Widawa. That area is non-investable, mostly agricultural land. Development of building and arrangement of the current state of development requires the construction of technical infrastructure and social services. Projected costs of implementing local spatial development plan indicate the significant expenditure for the construction of the sewage system and municipal roads. The acquisition of new land for development and adapting the infrastructure to the already existing investment is connected with the property acquisition by the City of Wrocław for public purposes.

Keywords: local spatial development plan, financial effects of urbanization, development costs.

1. Wstęp

Planowanie przestrzenne odgrywa w Polsce kluczową rolę w przekształcaniach antropogenicznych przestrzeni. Polityka przestrzenna ustalana w dokumencie „Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy” stanowi podstawę do wyznaczania funkcji w planie miejscowym, a następnie do realizacji inwestycji [Heldak, Raszka 2013; Heldak, Raszka, Szczepański 2016].

W opracowywaniu planu miejscowego, a także wszelkich dokumentów planistycznych ważna jest zdolność przewidywania konsekwencji ich uchwalenia w celu określenia potrzeby zmiany projektowanych założeń. Wejście w życie planu miejscowego pociąga za sobą szereg zmian w środowisku, lecz także konsekwencje ekonomiczne, które określane są w prognozie skutków finansowych¹. W prognozie przewidywane są dochody własne, a także koszty obciążające budżet gminy w zakresie realizacji zadań gminy. Prognoza jest zatem ważnym dokumentem strategicznym sporządzanym do projektu planu miejscowego i powinna być sporządzana odpowiednio wcześniej przy współpracy z urbanistami oraz rzeczoznawcami majątkowymi jako osobami szacującymi skutki ekonomiczne [Cymerman, Bajeroski, Kryszk 2008].

Dokument prognozy skutków finansowych sporządzany jest obligatoryjnie do każdego projektu planu miejscowego. Gmina powinna znać finansowe konsekwencje uchwalenia danego planu miejscowego już na etapie projektu, przed upublicznieniem planu, opiniowaniem i uzgadnianiem [Heldak, Szczepański, Stacherzak 2011]. Obciążenia finansowe będące następstwem uchwalenia projektu planu miejscowego mogą mieć różny charakter. Ujawniają się w różnym czasie i rozmiarze, w zależności od zapisów zawartych w planie i rozwoju procesu inwestycyjnego [Heldak 2013].

Identyfikacja obciążeń finansowych gminy wynika z przepisów ustawy o samorządzie gminnym², w której ustawodawca wskazuje na katalog zadań właściwych do realizacji przez władze samorządowe gminy. Daje to możliwość weryfikacji ekonomicznej racjonalności projektu planu miejscowego oraz korekty przyjętych rozwiązań planistycznych przed uchwaleniem planu, a co za tym idzie, obniżenia wydatków gminy wynikających z uchwalenia planu.

¹ Podstawą opracowania prognozy skutków finansowych jest art. 17, pkt 5 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Ustawa z 27 marca 2003, poz. 1073 ze zm.] oraz Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego [2003, poz. 1587].

² Tekst jednolity ustawy z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym został ogłoszony 17 marca 2016 r. (Dz.U. 2016, poz. 446). Zgodnie z ustawą do zadań własnych gminy należy zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty, w tym m.in. najczęściej szacowane w prognozie skutków finansowych zadania własne obejmujące sprawy: gospodarki nieruchomościami, gminnych dróg, ulic, mostów, placów oraz organizacji ruchu drogowego, sprawy wodociągów i zaopatrzenia w wodę, kanalizacji, usuwania i oczyszczania ścieków komunalnych, utrzymania czystości i porządku oraz urządzeń sanitarnych, wysypisk i unieszkodliwiania odpadów komunalnych, sprawy lokalnego transportu zbiorowego, kultury fizycznej i turystyki, w tym terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, zieleni gminnej i zadrzewień oraz cmentarzy gminnych.

Jak podaje E. Czekieli-Świtalska [2005], prognoza kosztów realizacji planu to szacunki ogólne, mimo to sporządzenie opracowania jest bardzo przydatne, gdyż daje ogólny pogląd na ustalenia planu miejscowego i wpływa na ostateczny wybór jego wersji.

Głównym celem pracy jest ocena skutków ekonomicznych, jakie mogą wywołać plany miejscowe obowiązujące w północnej części miasta Wrocławia w dzielnicy Psie Pole. Badaniami objęto koszty realizacji ustaleń planów miejscowych, które mogą obciążyć budżet gminy Wrocław w związku z postępującym zainwestowaniem tej części miasta.

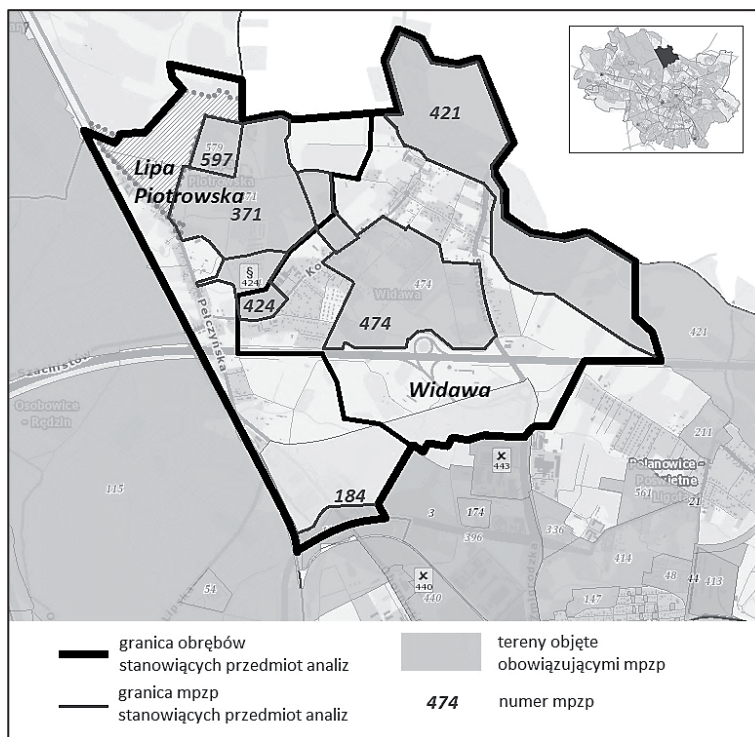
2. Metodyka badań

Osiągnięcie założonego celu pracy wymagało pozyskania informacji z wykorzystaniem metody obserwacji bezpośredniej. Informacje o terenie objętym opracowaniem uzyskane zostały z udostępnionych dokumentów planistycznych, tj. miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, mapy zasadniczej terenu, a także map z Systemu Informacji Przestrzennej Wrocławia [geoportal.wroclaw.pl]. Identyfikację kosztów obciążających budżet gminy wykonano na podstawie zapisów w planach miejscowych. W pracy określono koszty realizacji planów miejscowych, biorąc pod uwagę podział spotykany najczęściej w literaturze wg następujących grup [Heldak 2013; Cymerman, Bajerowski, Kryszk 2008]:

- 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 na cele publiczne,
- obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury,
- obciążenia finansowe związane z obsługą procesu inwestycyjnego.

Analiza kosztów poniesionych przez gminę na realizację zadań własnych związanych z wykupieniem nieruchomości na cele publiczne wymagała określenia średnich cen transakcyjnych z wykorzystaniem danych z Rejestru Cen i Wartości Nieruchomości pozyskanych z Zarządu Geodezji, Kartografii i Katastru Miejskiego we Wrocławiu. Informacje o istniejących połączeniach komunikacyjnych oraz sieciach uzbrojenia terenu w wyniku analizy mapy zasadniczej terenu pozwoliły na zidentyfikowanie inwestycji koniecznych do realizacji z zakresu infrastruktury. Koszt realizacji planowanych robót budowlanych oraz obiektów infrastruktury (budowa dróg, sieci uzbrojenia terenu, urządzenie terenów zielonych i budowa obiektów oświaty) uzyskano z katalogów cen obiektów budowlanych oraz wskaźników do wyceny budynków, budowli i obiektów małej architektury [*Scalone normatywy do wyceny ...* 2014].

Obszar opracowania zlokalizowany jest w części północnej miasta Wrocławia, w obrębach Lipa Piotrowska i Widawa. Powierzchnia obszaru analiz zajmuje 7,01 km². Obszar opracowania stanowi część dzielnicy Psie Pole. Jest to przestrzeń zajęta



Rys. 1. Obszar analiz wraz z zasięgiem obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego

Źródło: opracowanie własne na podstawie [geoportal.wroclaw.pl].

przez rozwijającą się zabudowę mieszkaniową, częściowo teren niezainwestowany. Obecnie (wrzesień 2017) w obrębach obowiązuje 6 planów miejscowych³. Analizowany obszar pokryty jest planami miejscowymi w 39,6%. Jest to wynik mniejszy niż

³ Analizowano następujące uchwały Rady Miejskiej Wrocławia w sprawie uchwalenia:

1) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kominiarskiej, Jubilerskiej i Sułowskiej oraz Autostradowej Obwodnicy Wrocławia we Wrocławiu, nr LXI/1566/14 z dn. 10.07.2014 (nr 474);

2) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Pelczyńskiej, Kominiarskiej i Kminkowej we Wrocławiu, nr LVI/1722/10 z dn. 04.11.2010 (nr 424);

3) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego części zespołu urbanistycznego Doliny Widawy w rejonie obrębu Polanowice we Wrocławiu, nr XXXVI/824/12 z dn. 28.12.2012 (nr 421);

4) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla odcinka Obwodnicy Śródmiejskiej wraz z obszarem przyległym w obrębie obszaru rozwoju Ligota we Wrocławiu, nr XLI/2892/2005 z dn. 29.09.2005 (nr 184);

5) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla części zespołu urbanistycznego Kminkowa we Wrocławiu, nr XLI/1282/09 z dn. 19.11.2009 (nr 371);

6) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego dla obszaru po północnej stronie ulicy Kminkowej w rejonie ulic Tymiankowej i Waniliowej we Wrocławiu, nr XXXI/648/16z dn.20.10.2016 (nr 579).

pokrycie całego Wrocławia, które na dzień 30 września 2017 roku kształtuje się na poziomie 57,1%. Na rysunku przedstawiono obszar opracowania wraz z obszarem objętym obowiązującymi planami miejscowymi (rys. 1).

Po szczegółowej analizie zebranego materiału, ostatecznie ustalono koszty realizacji planów o numerach: 474, 371 i 579, odstąpiono natomiast od analizy kosztów realizacji planów miejscowych nr: 424 (plan w trakcie postępowania sądowego), 421 (tereny związane z otuliną biologiczną rzeki Widawy), 184 (granice planu jedynie w niewielkim fragmencie dotyczą analizowanego obszaru, dodatkowo plan dotyczy odcinka Obwodnicy Śródmiejskiej).

3. Prognozowane koszty realizacji planów miejscowych w obrębach Lipa Piotrowska i Widawa we Wrocławiu

3.1. Obciążenia finansowe za negatywne skutki wywołane na nieruchomościach

Wzrost świadomości społeczeństwa owocuje coraz większą liczbą wystąpień mieszkańców Wrocławia z żądaniem zadośćuczynienia w związku z ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (art. 36.1 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), ale także po zbyciu nieruchomości, której wartość uległa obniżeniu (art. 36.2). Pierwsze żądania wypłaty odszkodowania pojawiły się w 2001 roku, w kolejnych latach liczba złożonych wniosków o wypłatę odszkodowania waha się od 3 do 10 rocznie. Rekordowy był rok 2013, kiedy łączna wartość żądań przekroczyła 14 mln zł.

Złożone wnioski nie dotyczyły terenów zlokalizowanych w obrębach Lipa Piotrowska i Widawa.

3.2. Obciążenia finansowe związane z wykupieniem nieruchomości do celów publicznych

Warunkiem niezbędnym budowy drogi publicznej jest posiadanie przez Skarb Państwa, czy też jednostkę samorządu terytorialnego, prawa własności do gruntów, na których terenie przedmiotowa inwestycja ma być zrealizowana [Hełdak 2016]. Podobnie realizacja innych zadań gminnych wymaga w pierwszej kolejności przejścia gruntów do zasobu gminy.

W toku badań zidentyfikowano zadania, których realizacja wiąże się z wykupem przez gminę nieruchomości niebędących jej własnością, na których planowana jest realizacja celów publicznych. Wartość tych nieruchomości określono na podstawie analizy lokalnego rynku nieruchomości. Do wykupu zidentyfikowano tereny dróg gminnych oraz zieleni parkowej. Jednostkowy koszt pozyskania terenów na cele komunikacji publicznej oraz zieleni parkowej ustalono na podstawie analizy lokal-

nego rynku nieruchomości, ostatecznie przyjmując 89,90 zł za 1 m² terenu komunikacji publicznej, 25,00 zł za 1m² terenu zieleni parkowej. Powierzchnie oraz koszty wykupu terenów zestawiono w tab. 1.

Tabela 1. Zestawienie prognozowanych kosztów wykupu terenów przeznaczonych na lokalne cele publiczne

Lp.	Przeznaczenie terenów na cele publiczne	Powierzchnia terenów wskazana do realizacji celu publicznego [w ha]			Prognozowany koszt wykupu terenów [w PLN]
		579	371	474	
1	Numer planu				
2	Tereny komunikacji publicznej – drogi gminne, w tym poszerzenia dróg	0,6290	6,3800	4,2300	10 103 861,00
3	Tereny zieleni parkowej lub zieleni izolacyjnej – publiczne	tereny ZP nie są przeznaczone na cele publiczne	3,8000	tereny ZP nie są przeznaczone na cele publiczne	950 000,00
4	Tereny usług oświaty – publiczne	tereny nie są przeznaczone na cele publiczne	teren usług publicznych (12U) stanowi własność gminy	tereny nie są przeznaczone na cele publiczne	–
5	Razem:	0,6290	10,1800	4,2300	11 056 860,00

Źródło: opracowanie własne.

Najwyższe prognozowane koszty związane są z wykupem terenów przeznaczonych do realizacji dróg publicznych. Całkowita suma, jaką gmina może zapłacić za wykup terenów pod drogi publiczne na danym obszarze, wynosi ok. 11 mln zł.

3.3. Obciążenia finansowe związane z kosztami budowy infrastruktury

W związku z wejściem w życie planów miejscowych w analizowanej części miasta Wrocławia, władze gminy zobowiązane są do wykonania inwestycji komunalnych zgodnie z ustawą o samorządzie gminnym oraz zgodnie z ustaleniami planów miejscowych (o ile tereny wskazane są na cele publiczne w planie miejscowym). W toku badań zidentyfikowano do budowy inwestycje z zakresu komunikacji publicznej, a wzdłuż planowanych ciągów komunikacyjnych zaplanowano przebieg sieci infrastruktury technicznej.

Koszty realizacji drogi oszacowano, przyjmując wykonanie nawierzchni z asfaltobetonu o grubości 5 cm, wraz z podbudową betonową o grubości 18 cm, warstwą odsączającą o grubości 15 cm oraz krawężnikami betonowymi. Koszt wykonania drogi o wskazanych parametrach wynosi 20 115,00 zł za 100 m². Ponadto założono,

że projektowana sieć wodociągowa zostanie wykonana z rur PCV ciśnieniowych kielichowych PN10 SDR26 (Ø90 SDR21) firmy Wavin, o średnicy Ø110 mm. Koszt realizacji 1 metra bieżącego (mb) wynosi 330,00 zł. Przyjęto do budowy sieć kanalizacji sanitarnej z rur kamionkowych o przekroju 200 mm. Po zastosowaniu mnożnika przeliczeniowego dla woj. dolnośląskiego (0,8) koszt budowy sieci kanalizacji sanitarnej wynosi 1550,00 zł za 1 mb sieci. Tabelę uzupełniono o koszty związane z obsługą procesu inwestycyjnego, które przyjęto na poziomie 5% kosztów inwestycji. Wskazany udział ustalono na podstawie własnych obserwacji. Orientacyjne parametry inwestycji oraz przyjęte koszty realizacji zestawiono w tab. 2.

Tabela 2. Identyfikacja inwestycji oraz koszty budowy urządzeń infrastruktury technicznej oraz dróg gminnych

Lp.	Rodzaj inwestycji	Długość dróg i sieci do realizacji [mb]			Prognozowany koszt budowy [PLN]
1	Numer planu	579	371	474	
2	Budowa dróg gminnych	730	5 900	3 500	12 256 000,00
3	Budowa sieci kanalizacji sanitarnej	1 500	7 000	7 800	25 265 000,00
4	Budowa sieci kanalizacji deszczowej	730	5 900	3 500	3 039 000,00
5	Budowa sieci wodociągowej	1 500	4 800	2 300	2 838 000,00
6	Urządzenie zieleni publicznej	0	147 250,00	0	147 250,00
7	Koszty związane z obsługą procesu inwestycyjnego (5% z poz. 1 -6)	–	–	–	2 172 260,00
	Razem:				45 617 510,00

Źródło: opracowanie własne.

Prognozowane koszty realizacji planów miejscowych obowiązujących na północy Wrocławia wskazują na znaczne koszty uzbrojenia terenów i budowy nowych dróg gminnych. Planowany rozwój osiedli nie ma poparcia w istniejącej infrastrukturze.

Tymczasem w Niemczech rozwój przestrzenny danej miejscowości jest możliwy tylko w ramach wydolności istniejących sieci infrastrukturalnych albo pod warunkiem jej odpowiedniej rozbudowy [Czaja-Hliniak 2010].

Wpływ na prognozowane koszty ma rodzaj wybranych materiałów budowlanych przeznaczonych do realizacji sieci infrastruktury i komunikacji. W zapisach planu miejscowego brakuje specyfikacji parametrów inwestycji, dlatego na potrzeby pracy przyjęto dane zawarte w Scalonych normatywach do wyceny budynków i budowli [2014].

4. Podsumowanie

Oszacowane koszty przygotowania terenów budowlanych stanowią duże wyzwanie dla budżetu gminy. Dla analizowanego obszaru we Wrocławiu osiągają poziom ponad 45,6 mln PLN. Nowe tereny budowlane wymagają znacznych nakładów finan-

sowych na umożliwienie ich zabudowy, a następnie zorganizowanie usług obsługi ludności.

W Polsce dąży się do zmiany przepisów w zakresie współfinansowania kosztów towarzyszących rozwojowi zabudowy. Koszty rozbudowy urządzeń infrastruktury technicznej obciążają budżet gminy, gdy tymczasem inwestorzy często nie ponoszą żadnych kosztów związanych z dostosowaniem terenów do zabudowy. Osiedlający się nigdy nie ponoszą kosztów budowy urządzeń infrastruktury społecznej. Budowa obiektów oświaty, kultury, sportu i rekreacji na poziomie lokalnym obciąża budżet gminy.

Literatura

- Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk H., 2008, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, EDUCATERRA, Olsztyn.
- Czaja-Hliniak I., 2010, *Postulaty zmian regulacji opłat adiacenckich i opłaty planistycznej*, [w:] *Opłaty samorządowe w Polsce – problem praktyczne*, red. G. Liszewski, Temida2, Białystok.
- Czekiel-Świtalska E., 2005, *Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia*, *Przestrzeń i Forma/space & FORM*, nr 1, s. 90-91.
geoportal.wroclaw.pl.
- Heldak M., 2013, *Prognozowanie finansowych skutków uchwalenia planu miejscowego*, *Texter*, Warszawa.
- Heldak M., 2016, *Zasady nabywania gruntów pod drogi publiczne w Polsce*, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 418 (2016), s. 107-116.
- Heldak M., Raszka B., 2013, *Evaluation of the local spatial policy in Poland used in the Wrocław poviát with regard to sustainable development*, *Polish Journal of Environmental Studies*, vol. 22, no. 2 (2013), s. 395-402.
- Heldak M., Raszka B., Szczepański J., 2016, *Design of Ground Surface Sealing in The Spatial Policy of Communes*, *World Multidisciplinary Civil Engineering-Architecture-Urban Planning Symposium 2016, WMCAUS, Praga 2016, Procedia Engineering*, 161 (2016), s. 1367-1372.
- Heldak M., Szczepański J., Stacherzak A., 2011, *Prognozowanie finansowych skutków uchwalenia planu miejscowego*, *Infrastruktura i ekologia obszarów wiejskich (PAN, Oddział w Krakowie)*, nr 1. 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.
- Scalone normatywy do wyceny budynków i budowli*, 2014. Warszawskie Centrum Postępu Techniczno-Organizacyjnego Budownictwa WACETOB Sp. z o.o., zeszyt 109, wg cen III kw. 2014 roku, Warszawa.
- Ustawa z dnia 21 marca 1990 r. o samorządzie gminnym, *Dz.U.* 2016, poz. 446)
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, *Dz.U.* 2017, poz. 1073 ze zm.