

Sławomira Hajduk

Finansowe aspekty zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym

Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 37/3, 11-20

2014

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Sławomira Hajduk¹
Politechnika Białostocka

FINANSOWE ASPEKTY ZARZĄDZANIA PRZESTRZENIĄ NA POZIOMIE LOKALNYM

Streszczenie

Artykuł prezentuje problematykę skutków finansowych wejścia w życie planu miejscowego w wymiarze lokalnym. Głównym celem jest przedstawienie zagadnień ekonomicznych jako istotnego czynnika w zarządzaniu przestrzenią.

Słowa kluczowe: zarządzanie przestrzenią, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, instrumenty finansowe

Wprowadzenie

W zarządzaniu rozwojem przestrzennym brak jest zgodności instrumentów planistycznych z ekonomicznymi. Aktualny system prawny w tej dziedzinie przynosi duże korzyści właścicielom nieruchomości gruntowych, a generuje ogromne koszty dla samorządów lokalnych. Decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (decyzja lokalizacyjna) jest uprzywilejowanym dokumentem planistycznym, gdyż opiera się na zasadzie dobrego sąsiedztwa, szerokich interpretacjach orzecznictwa Samorządowego Kolegium Odwoławczego i niedokładnych analizach urbanistycznych. Z kolei miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (plany miejscowe) wiążą się z ogromnymi kosztami finansowymi dla budżetów lokalnych na wykup, odszkodowania i zamiany nierucho-

¹ Adres e-mail: hajduksl@poczta.onet.pl.

mości na inną. Gminy stały przed dylematem, czy uchwalać plany miejscowe i rozwijać się harmonijnie, czy nie uchwalać, ograniczając swój rozwój społeczno-gospodarczych, ale bez kosztów dla budżetów.

Celem artykułu jest ukazanie miejsca i znaczenia finansowych aspektów w zarządzaniu przestrzenią oraz zwrócenie uwagi na brak powiązania instrumentów ekonomicznych z planistycznymi.

1. Zarządzanie publiczne a zarządzanie przestrzenią

Naczelną zasadą zarządzania publicznego stała się integracja wymiaru społeczno-gospodarczego z terytorialnym. A. Noworól zwraca uwagę na konieczność synergii działań w obrębie gospodarki przestrzennej i zarządzania rozwojem². Samorząd terytorialny winien rozwiązywać problemy, radzić sobie z wyzwaniem rozwoju w warunkach konkurencyjnych, stymulować i koordynować procesy rozwojowe w przestrzeni jego działania³. Zarządzanie przestrzenią obejmuje szerokie spektrum dziedzin, jak: urbanistyka, planowanie przestrzenne, gospodarka nieruchomościami, ochrona środowiska przyrodniczego i kulturowego, infrastruktura techniczna i społeczna. W procesie zarządzania przestrzenią ważne jest prowadzenie szerokiego zakresu analiz i symulacji różnych decyzji przestrzennych oraz koordynacja działań i przedsięwzięć finansowych, informacyjnych i technicznych prowadzonych przez samorządy gmin. W literaturze przedmiotu można odnaleźć kilka prób definiowania pojęcia „zarządzanie przestrzenią”. W tabeli 1 zestawiono najistotniejsze określenia tego pojęcia.

Podsumowując rozważania wszystkich powyższych autorów, można stwierdzić, iż zarządzanie przestrzenią jest procesem obejmującym zespół czynności zmierzających do racjonalnego kształtowania przestrzeni z wykorzystaniem rachunku symulacyjnego oceny ekonomicznej wykonalności decyzji przestrzennych. Działania te powinny sprzyjać zapewnieniu ładu przestrzennego oraz tworzyć warunki do zrównoważonego rozwoju gminy.

² A. Noworól, „Smart governance” a zarządzanie rozwojem w mieście przyszłości, „Czasopismo Techniczne” 2012, nr 1, s. 39–48.

³ G. Ślusarz, Zarządzanie rozwojem przez jednostki samorządu terytorialnego – specyfika, potrzeby i wyzwania, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3, s. 39.

Tabela 1. Określenia i definicje związane z zarządzaniem przestrzenią

Określenie	Definicja
Zarządzanie w gospodarce przestrzennej	spół sposobów prowadzenia polityki przestrzennej w danej jednostce terytorialnej
Zarządzanie rozwojem przestrzennym	nowy element współczesnej doktryny urbanistycznej
Zarządzanie przestrzenią	zespół czynności, na które składają się analizy, prognozy i symulacje zmian istotnych cech przestrzeni planistycznej pozwalające na przyjęcie strategii optymalnego wykorzystania parametrów tych własności w celu zmaksymalizowania korzyści ekonomicznych i ekologicznych wynikających z opracowania i wdrażania studiów, programów i planów zagospodarowania przestrzennego
	proces polegający na organizacji przestrzeni zgodnie z wytyczonymi celami
	możliwość przestrzennej koordynacji zamierzeń rozwojowych leżących u podstaw efektywnego gospodarowania przestrzenią

Źródło: opracowanie własne na podstawie W.M. Gaczek, *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Branta, Poznań 2003, s. 15; *Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Urbanista, Gdańsk 2010, s. 101; *Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, red. T. Bajerowski, UWM, Olsztyn 2003, s. 180; J. Małuj, *Spoleczne aspekty zarządzania przestrzenią*, <http://www.gpzoom.com.pl> (14.05.2014); E. Gorass i in., *Koncepcja metody budowy baz danych do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach – ze szczególnym uwzględnieniem ekonomiki gospodarowania przestrzenią*, <https://www.mir.gov.pl> (30.07.2014).

Nieracjonalny system zarządzania przestrzenią krytykowany jest w dokumentach rządowych. W *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* stwierdzono, że koszty chaosu przestrzennego związanego z rozlewaniem się miast w Polsce prowadzą do narastania deficytu w finansach publicznych⁴. Słabość i wady systemu zarządzania przestrzenią są przedmiotem powszechnej i uzasadnionej krytyki w licznych raportach środowisk naukowych, organizacji zawodowych i przedsiębiorców. Konfederacja Lewiatan stwierdza, że władze samorządowe często nie doceniają konsekwencji braku planów miejscowych, a jednocześnie w obecnym stanie prawnym mają ograniczone możliwości finansowania skutków uchwalanych planów⁵. Unia Metropolii Polskich podkreśla, że chaos przestrzenny ma negatywne skutki ekonomiczne, powodując nieracjonalny wzrost kosztów budowy i utrzymania infrastruktury technicznej i społecz-

⁴ Uchwała nr 239 z 2011 roku o Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 roku, poz. 252).

⁵ *Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2014*, <http://konfederacjalewiatan.pl> (12.06.2014).

nej, któremu miasta i gminy metropolitarne nie są w stanie sprostać⁶. Kongres Miast Polskich zaleca, aby powstrzymać się od uchwalania takich planów, które generują wydatki publiczne nieadekwatne do potrzeb rozwoju i możliwości ekonomicznych gmin⁷.

2. Instrumenty planistyczne i ekonomiczne

Samorząd gminy, jako podstawowy podmiot w systemie zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym, wpływa w znacznym zakresie na przeznaczenie i zagospodarowanie przestrzeni. Plan miejscowy jest instrumentem fakultatywnym w systemie zarządzania przestrzenią. Stanowi on akt prawa lokalnego i wiąże mieszkańców. Jego ustalenia powinny być zgodne z postanowieniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (studium gminne). Zupełnie inny charakter ma decyzja lokalizacyjna.

Uwarunkowania finansowe dotyczące planów miejscowych związane są z: kosztami sporządzenia planu miejscowego;

- a) kosztami uchwalenia planu, w przypadku gdy wartość określonych nieruchomości wzrosła lub zmalała wskutek wejścia planu;
- b) odszkodowaniami dla właścicieli nieruchomości, których wartość została obniżona przez wejście w życie planu;
- c) kosztami sporządzonych w związku z uchwaleniem planu wycen dla nieruchomości, których wartość wskutek powyższego uległa zmianie.

Wejście w życie planu miejscowego powoduje bezpośrednie oraz pośrednie następstwa ekonomiczne. Tabela 2 zawiera zestawienie obciążeń finansowych w systemie zarządzania przestrzenią.

Niektóre studia gmin posiadają wadliwą strukturę funkcjonalną, gdyż zaplanowano dużo terenów pod zabudowę mieszkaniową. Nie pokrywa się to z rzeczywistymi potrzebami polskiego społeczeństwa, co wynika z analizy opracowań planistycznych dotyczących zarządzania przestrzenią gmin województwa podlaskiego, które charakteryzuje się niskim pokryciem planistycznym. W skali całego kraju aktualny szacunek chłonności demograficznej terenów mieszkaniowych wynosi 167–229 milionów osób. Przy obecnym tempie inwestowania daje to rezerwy budowlane na okres 150–210 lat⁸. W gminie Turośń Kościelna,

⁶ *Stanowisko w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego)*, <http://www.metropolie.pl> (24.06.2014).

⁷ *Rezolucja IV Kongresu Miast Polskich*, <http://www.tup.org.pl> (15.06.2014).

⁸ *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji*, <http://www.zoiu.pl> (17.07.2014).

która znajduje się na terenie województwa podlaskiego, przeznaczono 67% powierzchni gminy pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną. Chłonność demograficzna tej gminy 80-krotnie przekracza obecną liczbę mieszkańców. Tabela 3 zawiera zestawienie chłonności demograficznej wybranych gmin województwa podlaskiego. Polskie miasta, które tracą 10%–15% mieszkańców, nie potrzebują nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowej, lecz głębszej rewitalizacji już zabudowanych obszarów.

Tabela 2. Instrumenty ekonomiczne w systemie zarządzania przestrzenią

Rodzaj obciążenia	Podstawa prawna
Bezpośrednie skutki planu miejscowego	
Renta planistyczna	ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym
Odszkodowanie z tytułu ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości	
Odszkodowanie z tytułu obniżenia wartości nieruchomości	
Pośrednie skutki planu miejscowego	
Oplata adiacencka z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej	ustawa o gospodarce nieruchomościami
Oplata adiacencka z tytułu scalania i podziału	
Oplata adiacencka z tytułu podziału	
Należność za wyłączenie gruntów rolnych z produkcji	ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych
Należność za wyłączenie gruntów leśnych z produkcji	
Odszkodowanie za przedwczesny wyrąb drzewostanu	ustawa o ochronie przyrody
Oplata za usuwanie drzew i krzewów z nieruchomości	
Oplata z tytułu działalności górniczej	ustawa Prawo górnicze i geologiczne

Źródło: opracowanie własne.

Tabela 3. Chłonność demograficzna według studiów gminnych wybranych gmin województwa podlaskiego

Nazwa gminy	Typ	Przeznaczenie				Ludność*	Chłonność demograficzna**
		budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne*		budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne*			
		ha	%	ha	%	osób	osób
Turośń Kościelna	wiejska	0,0	0,0	9 373,3	67,0	5 739	374 932
Zabłudów	miejsko-wiejska	0,0	0,0	5 096,1	15,0	9 058	203 844
Choroszcz	miejsko-wiejska	16,4	0,1	1 785,3	10,9	14 055	74 688
Dobrzyniewo Duże	wiejska	0,0	0,0	1 127,9	7,0	8 519	45 116

* dane na dzień 31 grudnia 2011 roku.

** 200 mieszkańców/1 ha powierzchni zabudowy mieszkaniowej wielorodzinnej, 40 mieszkańców/1 ha powierzchni zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku*, <http://www.mir.gov.pl> (15.07.2014).

3. Problemy finansowe systemu zarządzania przestrzenią

W systemie zarządzania przestrzenią brak jest integracji instrumentów finansowych z planistycznymi. Wymagane jest współzależne powiązanie racjonalności ekonomicznej z ustaleniami planu miejscowego. Instrumenty finansowe powinny neutralizować największe rozbieżności między kosztami związanymi z nakazami i zakazami a korzyściami ekonomicznymi ustaleń planów. W obecnym stanie systemu zarządzania przestrzenią niektóre podmioty są nagradzane, a inne niszczone finansowo.

Budżety samorządów lokalnych tracą dochody z tytułu renty planistycznej, gdyż jej mechanizm funkcjonowania jest nieskuteczny. Istniejący system weryfikacji transakcji nieruchomości pod kątem istnienia przesłanek do ustalania opłat planistycznych nie jest szczelny. Ten fakt potwierdza Najwyższa Izba Kontroli, która negatywnie oceniła realizację przychodów z tytułu renty planistycznej. W 33% skontrolowanych urzędach gmin wystąpiły istotne nieprawidłowości polegające na zaniechaniu windykacji ustalonych opłat planistycznych lub opieślności jej prowadzenia. Wadliwa organizacja pracy oraz braki w nadzorze nad pracą osób odpowiedzialnych za ustalanie opłat planistycznych doprowadziły do utraty możliwości ustalania dochodów gmin z tego tytułu. Nieprawidłowości

dotyczyły również ustalania zerowych stawek rent planistycznych w sytuacjach, w których występował wzrost wartości nieruchomości w wyniku uchwalenia planu⁹.

Samorządy gminne, sporządzając nowe lub zmieniając istniejące plany miejscowe, ponoszą ogromne koszty¹⁰. Tego typu wydatki w szczególności znacznie obciążają budżety gmin wiejskich. Niektóre samorządy gminne w 2011 roku przeznaczyły ponad 50 tysięcy złotych na 1 hektar sporządzanego planu miejscowego. Najwyższe koszty sporządzania planów miejscowych wybranych gmin przedstawia tabela 4.

Tabela 4. Koszty sporządzenia planów miejscowych w wybranych gminach

Nazwa gminy	Typ gminy	Województwo	Koszt sporządzenia planu miejscowego* [zł/1ha]
Domaszowice	wiejska	opolskie	70 000
Człuchów	miejska	pomorskie	67 000
Oława	miejska	dolnośląskie	63 640
Gardeja	wiejska	pomorskie	59 000
Olecko	miejsko-wiejska	warmińsko-mazurskie	48 483
Rudna	wiejska	dolnośląskie	47 580
Pabianice	miejska	łódzkie	42 363
Włoszakowice	wiejska	wielkopolskie	40 000
Hażlach	wiejska	śląskie	34 718
Radom	miejska	mazowieckie	31 075
Trzebiatów	miejsko-wiejska	zachodniopomorskie	27 579

* dane na dzień 31 grudnia 2011 roku.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych...*

Finansowe skutki wejścia w życie planu miejscowego dotyczą kosztów wypłaty odszkodowań oraz wykupu terenów pod infrastrukturę drogową. Budżety samorządów lokalnych są często obciążone narastającymi obciążeniami finansowymi z tytułu niesprawiedliwych roszczeń. Gminy są narażone na procesy o odszkodowania za niezgodność planów z warunkami zabudowy. Wynika to z faktu, iż samorząd lokalny nie może odmówić właścicielowi wydania warunków zabudowy, jeżeli jego nieruchomość ma zabudowane sąsiedztwo. Decyzje

⁹ Informacja o wynikach kontroli opłaty planistycznej i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwalaniem lub zmianą planów miejscowych, www.nik.gov.pl (14.06.2014).

¹⁰ Ustawa z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 roku, nr 80, poz. 717).

administracyjne nie muszą być zgodne z polityką przestrzenną określaną w studium gminnym i są często podejmowane na podstawie wadliwych przesłanek oraz niosą zagrożenie korupcyjne. Efektem tego jest zbyt dużo zurbanizowanych terenów. Budżety samorządowe dodatkowo ponoszą również koszty wynikające z obowiązku wykupu terenów pod drogi publiczne projektowane w planach. Wielu gminom grozi katastrofa finansowa, ponieważ według szacunków samorządowców wysokość odszkodowań, które gminy będą musiały wypłacić właścicielom gruntów przeznaczonych pod inwestycje publiczne, może wynosić nawet 130 miliardów złotych¹¹. Najprostszym sposobem unikania obciążeń w budżecie samorządowym jest decyzja o wstrzymaniu prac nad planami miejscowymi i rozbudowa gmin na podstawie decyzji lokalizacyjnych, co skutkuje totalnym chaosem – rozrostem przestrzeni pozbawionej usług publicznych w zakresie infrastruktury technicznej i społecznej. Konieczne jest wprowadzenie mechanizmu w obecnym systemie zarządzania rozwojem przestrzennym, który spowoduje, że zyski i korzyści ze zamiany przeznaczenia danego terenu będą czerpały nie tylko podmioty prywatne, ale i samorząd lokalny. Przykładowo w Holandii gmina wyznacza teren ekspansji, wykupuje grunt, opracowuje plany zagospodarowania, buduje infrastrukturę i ogłasza przetarg na przygotowane do inwestowania tereny. Wartość takich nieruchomości gruntowych rośnie nawet dwudziestokrotnie. Większość renty planistycznej powiększa zasoby gminy i pozwala na przygotowanie nowych terenów. Inwestor uzyskuje pozwolenie na budowę tylko dla nieruchomości, które gmina przygotowała do inwestowania¹².

Podsumowanie

Niekontrolowana urbanizacja generuje rosnące straty społeczne i gospodarcze, ogranicza poziom i efektywność inwestycji, utrudnia funkcjonowanie rynku pracy, wreszcie staje się coraz większą barierą rozwoju gmin i regionów. Dla samorządów lokalnych konieczne są mechanizmy, które ułatwią uchwalanie planów i finansowanie ich skutków oraz zmobilizują gminy do realizacji tego typu zadań. Chaotyczne procesy urbanizacyjne należy objąć kontrolą planistyczną, a wielkość terenów inwestowania powinna wynikać z rzeczywistych potrzeb i możliwości rozwojowych gminy. W systemie zarządzania przestrzenią brakuje powiązania kryteriów ekonomicznych z planistycznymi oraz monitoringu pro-

¹¹ D. Kafar, *Prawo zagospodarowania przestrzennego trzeba zmienić*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2014, nr 7, s.14–15.

¹² *O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji*, <http://www.kongresbudownictwa.pl> (25.08.2014).

cesów urbanizacyjnych. Skuteczne zmiany powinny prowadzić do ograniczenia patologii zagospodarowania przestrzeni oraz ochrony ładu przestrzennego i interesu publicznego. Brak efektywnych rozwiązań w zarządzaniu przestrzenią będzie prowadzić do kryzysu finansów publicznych.

Wnioski ogólne dla systemu zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym:

- wzmocnienie rangi studium gminnego,
- wprowadzenie wymogu zgodności decyzji lokalizacyjnych ze studium gminnym,
- wprowadzenie konieczności opracowywania planów miejscowych dla terenów rozwojowych,
- wprowadzenie możliwości uchwalania uproszczonych przepisów urbanistycznych dla terenów zagospodarowanych,
- konieczność likwidacji decyzji lokalizacyjnych,
- wprowadzenie wymogu oceny aktualności studium gminnego i planu miejscowego.

Wnioski szczegółowe dla systemu zarządzania przestrzenią na poziomie lokalnym:

- wprowadzenie wyższego podatku gruntowego już w momencie, gdy teren zmienia swój status planistyczny,
- wzmocnienie funkcji prognoz skutków finansowych wejścia w życie planu miejscowego,
- wprowadzenie opłat infrastrukturalnych zamiast renty planistycznej i opłat adiacenckich,
- wprowadzenie podatku katastralnego od wartości gruntu dla terenów niezabudowanych.

Literatura

Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2011 roku, <http://www.mir.gov.pl>.

Bajerowski T., *Doskonalenie procesów gospodarowania i zarządzania przestrzenią z uwzględnieniem potrzeb informacyjnych*, „Seria: Przegląd Osiągnięć UWM” 2008, nr 3.

Czarna lista barier dla rozwoju przedsiębiorczości 2014, <http://konfederacijalewiatan.pl>.
Gaczek W.M., *Zarządzanie w gospodarce przestrzennej*, Branta, Poznań 2003.

Informacja o wynikach kontroli opłaty planistycznej i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwalaniem lub zmianą planów miejscowych, www.nik.gov.pl.

Kafar D., *Prawo zagospodarowania przestrzennego trzeba zmienić*, „Gazeta Samorządu i Administracji” 2014, nr 7.

- Małuj J., *Spoleczne aspekty zarządzania przestrzenią*, <http://www.gpzoom.com.pl>.
- Noworól A., „Smart governance” a zarządzanie rozwojem w mieście przyszłości, „Czasopismo Techniczne” 2012, nr 1.
- O ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji*, <http://www.kongresbudownictwa.pl>.
- Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią*, red. T. Bajeroski, UWM, Olsztyn 2003.
- Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji*, <http://www.zoiu.pl>.
- Rezolucja IV Kongresu Miast Polskich*, <http://www.tup.org.pl>.
- Stanowisko w sprawie sukcesywnej kodyfikacji prawa urbanistycznego (planowania i zagospodarowania przestrzennego)*, <http://www.metropolie.pl>.
- Ślusarz G., *Zarządzanie rozwojem przez jednostki samorządu terytorialnego – specyfika, potrzeby i wyzwania*, „Problemy Zarządzania” 2006, nr 3.
- Uchwała nr 239 Rady Ministrów z 2011 roku o koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 roku, poz. 252).
- Ustawa z 2003 roku o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU z 2003 roku, nr 80, poz. 717).
- Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast*, red. P. Lorens, J. Martyniuk-Pęczek, Urbanista, Gdańsk 2010.

THE FINANCIAL ASPECTS OF THE SPATIAL MANAGEMENT AT THE LOCAL LEVEL

Abstract

This paper presents the issues of the financial consequences of the entry into force of the local plan at the local level. The main objective is to present economic issues as an important factor in the management of space.

Keywords: spatial management, local land development plan, financial instruments

JEL Code: H

Translated by Joanna Walesiuk