

# PRACE NAUKOWE

Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

# RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

Nr 332

## Gospodarka lokalna w teorii i praktyce

Redaktorzy naukowi  
Ryszard Brol, Andrzej Sztando,  
Andrzej Raszkowski



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu  
Wrocław 2014

Redaktor Wydawnictwa: Anna Grzybowska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: K. Halina Kocur

Łamanie: Adam Dębski

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

[www.ibuk.pl](http://www.ibuk.pl), [www.ebscohost.com](http://www.ebscohost.com),

w Dolnośląskiej Bibliotece Cyfrowej [www.dbc.wroc.pl](http://www.dbc.wroc.pl)

The Central and Eastern European Online Library [www.ceeol.com](http://www.ceeol.com),

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

[http://kangur.uek.krakow.pl/bazy\\_ae/bazekon/nowy/index.php](http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php)

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

[www.wydawnictwo.ue.wroc.pl](http://www.wydawnictwo.ue.wroc.pl)

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu  
Wrocław 2014

**ISSN 1899-3192**

**ISBN 978-83-7695-488-2**

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk i oprawa:

EXPOL, P. Rybiński, J. Dąbek, sp.j.

ul. Brzeska 4, 87-800 Włocławek

## Spis treści

Wstęp .....	9
<b>Zbigniew Grzymala:</b> Możliwości wykorzystywania środków pomocowych z UE przez gminy polskie w nowej perspektywie finansowej 2014-2020 .	11
<b>Marcin Broł:</b> Problem efektywności partnerstwa publiczno-prywatnego w świetle teorii agencji .....	21
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Tożsamość terytorialna w odniesieniu do rozwoju lokalnego.....	34
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Fragmentacja polityczna w organach uchwałodawczych polskich gmin – dynamika i zróżnicowanie przestrzenne	44
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instrumenty wspierające sektor małych i średnich przedsiębiorstw na poziomie lokalnym – przykład powiatu nyskiego.....	54
<b>Marian Maciejuk:</b> Ewolucja form organizacyjno-prawnych prowadzenia działalności gospodarczej przez samorząd terytorialny.....	64
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Zakorzenie terytorialne jako czynnik rozwoju lokalnego.....	72
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Turystyka w gminach tatrzańskich ze szczególnym uwzględnieniem roli Tatrzańskiego Parku Narodowego .....	81
<b>Eliza Farelnek, Wioletta Wierzbicka:</b> Miejska gospodarka lokalna w ujęciu holistycznym.....	91
<b>Marcin Feltynowski:</b> Wykorzystanie systemów informacji przestrzennej w procesach decyzyjnych – analiza decyzji o warunkach zabudowy w gminie Zawidz.....	100
<b>Stefan Zawierucha:</b> O gospodarowaniu odpadami na poziomie lokalnym ....	112
<b>Cezary Brzeziński:</b> Ekonomiczne konsekwencje polityki przestrzennej na przykładzie gminy wiejskiej Brzeziny .....	121
<b>Piotr Zawadzki:</b> <i>City placement</i> – nowy trend w działaniach promocyjnych polskich miast .....	131
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Społeczno-gospodarcze uwarunkowania konsolidacji i dekonsolidacji jednostek samorządu terytorialnego w Polsce .....	140
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innowacje w zarządzaniu rozwojem przestrzennym na poziomie lokalnym .....	149
<b>Ewa M. Boryczka:</b> Koncepcja <i>Town Centre Management</i> w procesie rewitalizacji obszarów śródmiejskich polskich miast .....	157
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Aktywność społeczna jako czynnik rozwoju lokalnego.	168
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnoza bezrobocia osób niepełnosprawnych w powiecie jeleniogórskim.....	179

<b>Justyna Adamczuk:</b> Media społecznościowe jako narzędzie kreowania wizerunku jednostek samorządowych na przykładzie samorządów lokalnych powiatu jeleniogórskiego .....	189
<b>Jarosław Klosowski, Sergiusz Najar:</b> Pozycja transgraniczna Jeleniej Góry: korzyści i bariery dla rozwoju .....	200
<b>Agnieszka Krześ:</b> Rozwój Wrocławskiego Obszaru Metropolitarnego oparty na zasobach endogenicznych – wybrane aspekty .....	211

## Summaries

<b>Zbigniew Grzymała:</b> The possibility of using aid funds from the EU by Polish municipalities in the new financial perspective 2014-2020.....	20
<b>Marcin Broł:</b> Efficiency problem of the public-private partnerships from the perspective of agency theory .....	33
<b>Andrzej Raszkowski:</b> Territorial identity in terms of local development .....	43
<b>Justyna Danielewicz, Maciej Turała:</b> Political fragmentation in communal councils in Poland – dynamics and spatial differentiation.....	53
<b>Anna Jasińska-Biliczak:</b> Instruments supporting SMEs sector at the local level – example of the nyski powiat.....	63
<b>Marian Maciejuk:</b> The evolution of organizational and legal forms related to running business activities by local government .....	71
<b>Joanna Kosmaczewska:</b> Territorial embeddedness as a local development factor .....	80
<b>Alina Kulczyk-Dynowska:</b> Tourism in Tatra municipalities with particular focus on the role of the Tatra National Park .....	90
<b>Eliza Farelnik, Wioletta Wierzbicka:</b> Local economy of the city in the holistic perspective .....	99
<b>Marcin Feltynowski:</b> Use of GIS in decision-making process – analysis of planning permissions in Zawidz commune.....	111
<b>Stefan Zawierucha:</b> About waste management at the local level .....	120
<b>Cezary Brzeziński:</b> The economic impact of spatial policy on the example of Brzeziny rural community .....	129
<b>Piotr Zawadzki:</b> City placement – a new trend in promotional activities of Polish towns.....	139
<b>Grzegorz Maśloch:</b> Socio-economic conditions of consolidation and deconsolidation of local government entities in Poland.....	148
<b>Sławomira Hajduk:</b> Innovations in spatial management at the local level.....	156
<b>Ewa M. Boryczka:</b> The concept of <i>Town Centre Management</i> in the urban regeneration process of Polish cities centres .....	167
<b>Bożena Kuchmacz:</b> Social activity as a factor of local development.....	178
<b>Janusz Jędraszko:</b> Diagnosis of unemployment of people with disabilities in the Jelenia Góra powiat .....	188

---

<b>Justyna Adamczuk:</b> Social media as an instrument for the creation of local government image. An example of local government of the jeleniogórski powiat .....	199
<b>Jarosław Kłosowski, Sergiusz Najar:</b> Transborder positions of Jelenia Góra: benefits and barriers to the development.....	210
<b>Agnieszka Krześ:</b> Development of Wrocław Metropolitan Area based on the endogenous resources – chosen aspects .....	220

**Cezary Brzeziński**

Uniwersytet Łódzki

---

## EKONOMICZNE KONSEKWENCJE POLITYKI PRZESTRZENNEJ NA PRZYKŁADZIE GMINY WIEJSKIEJ BRZEZINY

---

**Streszczenie:** Polityka przestrzenna władz jednostek samorządu terytorialnego na poziomie lokalnym jest istotnym czynnikiem rozwoju tych jednostek. Pociąga ona za sobą jednak liczne skutki ekonomiczne, które ze względu na istniejące uwarunkowania prawne nie są w należyty sposób respektowane przez te władze. W dalszym horyzoncie czasu taka polityka może doprowadzić do poważnych problemów finansowych gmin, które uchwałyły więcej miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, niż dopuszczają ich możliwości budżetowe.

**Słowa kluczowe:** planowanie przestrzenne, prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego.

DOI: 10.15611/pn.2014.332.12

### 1. Wstęp

Polityka przestrzenna gmin, obok rozwoju społecznego i gospodarczego, jest najważniejszym kierunkiem działań władz lokalnych w procesie rozwoju lokalnego. Przez pojęcie to rozumie się działania podejmowane z woli lokalnych samorządów, podmiotów gospodarczych, stowarzyszeń, mieszkańców w celu uruchomienia endogenicznego potencjału rozwoju [Potoczek 2003]. Rozwój lokalny jest procesem autonomicznym, gdyż przebiega według zasad i reguł dotyczących praw rządzących rynkiem. Jest przedmiotem podejmowania suwerennych, w ramach powierzonych kompetencji i środków, decyzji przez władze samorządowe będące podmiotem procesów i polityki rozwoju. Rozwój ten jest także upodmiotowiony, gdyż jest procesem przynoszącym efekty i korzyści dla podmiotów uczestniczących w rozwoju danego obszaru oraz jest wynikiem ugody różnych sił, aktorów działających w lokalnej jednostce terytorialnej [Kot 2001].

Gminy realizują politykę przestrzenną poprzez kilka podstawowych instrumentów. Zgodnie z Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (DzU 2003, nr 80, poz. 717) do najważniejszych zalicza się studium uwarunkowań i kierunków przestrzennego zagospodarowania oraz miejscowy plan zagospo-

darowania przestrzennego. Innym instrumentem niższej rangi, choć powszechnie wykorzystywanym przez gminy, jest decyzja o warunkach zabudowy stosowana na obszarach, które nie są objęte planem miejscowym.

Ustalenie przeznaczenia terenu, rozmieszczenie inwestycji celu publicznego oraz określenie sposobów zagospodarowania i warunków zabudowy terenu następuje w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Gminy, uchwalając miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, zobowiązują się do realizacji inwestycji infrastrukturalnych przewidzianych w danym planie oraz do wypłaty odszkodowań w razie zmniejszenia wartości nieruchomości w wyniku ustaleń przyjętych w planie (DzU 2003, nr 80, poz. 717).

Celem artykułu jest wskazanie zagrożeń stabilności finansowej gmin w związku z ustalaniem i realizacją polityki przestrzennej. Aby to osiągnąć, przedstawiono szacunkowe skutki ekonomiczne uchwalenia i realizacji miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego gminy zawarte w prognozach skutków finansowych i porównano je z jej dochodami i wydatkami.

## **2. Skutki finansowe polityki przestrzennej w gminach**

Zmiany przeznaczenia terenów, które powoduje plan miejscowy, pociągają za sobą konieczność realizacji inwestycji, które należą do zadań własnych gminy i są finansowane z budżetu gminy. Podejmowane decyzje planistyczne powodują konieczność realizacji zadań własnych, a zwłaszcza z zakresu komunikacji i infrastruktury technicznej, gminnego budownictwa mieszkaniowego, zadań z zakresu oświaty i kultury, terenów rekreacyjnych i urządzeń sportowych, targowisk i hal targowych, zieleni gminnej i zadrzewień oraz cmentarzy gminnych i innych. Tak więc rozwiązania przestrzenne powinny być uwarunkowane możliwościami budżetu w zakresie finansowania inwestycji, a także pozyskaniem zewnętrznych źródeł finansowania. Szczególnie istotne w tym zakresie może być pozyskanie partnerów spośród współużytkowników przestrzeni.

Ustawodawca, chcąc wprowadzić w życie od dawna postulowaną zasadę łączenia działań z zakresu planowania przestrzennego z planowaniem społeczno-gospodarczym, wprowadził konieczność sporządzenia prognozy skutków finansowych sporządzenia planu miejscowego. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 (DzU 2003, nr 164, poz. 1587) w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określa, że prognoza taka powinna zawierać w szczególności:

- 1) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym,

2) prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy,

3) wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Uchwalenie planu miejscowego albo jego zmiana mogą spowodować, że korzystanie z nieruchomości w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem może stać się niemożliwe bądź istotnie ograniczone. Wówczas właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może żądać od gminy odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Dodatkowo, jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Natomiast jeżeli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą wartość nieruchomości wzrosła, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość, wójt, burmistrz albo prezydent miasta pobiera jednorazową opłatę ustaloną w tym planie, określoną w stosunku procentowym do wzrostu wartości nieruchomości. Opłata ta jest dochodem własnym gminy. Wysokość opłaty nie może być wyższa niż 30% wzrostu wartości nieruchomości (DzU 2003, nr 80, poz. 717). Kolejnym źródłem dochodów gminy mogą być opłaty adiacenckie. Są to opłaty pobierane w razie wzrostu wartości nieruchomości w wyniku budowy infrastruktury technicznej obsługującej daną nieruchomość, podziału i ponownego scalenia nieruchomości. Bardzo istotnym aspektem w przypadku opłat czy odszkodowań jest fakt, że pobierane są one w ciągu 5 lat od momentu wejścia ustaleń planu w życie (DzU 2003, nr 80, poz. 717).

Niestety, jak pokazuje praktyka, duża część transakcji ma miejsce dopiero po upływie tego okresu. Właściciele nieruchomości omijają skutecznie konieczność ponoszenia opłat planistycznych. Ponadto mechanizm naliczania opłat na podstawie wzrostu wartości ziemi jest bardzo trudny do wiarygodnego ustalenia i kosztowny. W efekcie często koszty wyceny przekraczają wielkość opłaty, co czyni cały wysiłek nieopłacalnym. Między innymi fakt ten powoduje, że ściągalność opłat adiacenckich jest w kraju bardzo niska [Olbrysz, Koziński 2011].

Dużym mankamentem polskiego systemu planowania przestrzennego jest brak konieczności uwzględnienia zobowiązań wynikających z uchwalenia planu miejscowego w wieloletnim planie finansowym gminy. Powoduje to swoiste ukrycie realnych obciążeń budżetu gminy, w związku z czym rada gminy, nie mając rzetelnej wiedzy na temat stanu finansów gminnych, może nieświadomie doprowadzić budżet jednostki terytorialnej do zadłużenia przekraczającego ograniczenia ustawowe.

Kolejną wadą prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego jest jej charakter. W ujęciu teoretycznym prognoza ma analizować i określać skutki wpływu ustaleń zawartych w planie pod względem ich realności i efektywności ekonomicznej. Wybrane rozwiązania planistyczne należy oceniać w takiej prognozie



w formie szacowania przybliżonych kosztów realizacji ustaleń planu i osiągnięcia prawdopodobnych zysków lub korzyści innego typu [Słojewski, Witkiewicz 2003].

Celem opracowania prognozy powinna być optymalizacja rozwiązań przyjętych w planie miejscowym. Ma ona wpłynąć na zmianę ustaleń niekorzystnych dla przyjętej przez gminę polityki przestrzennej, odpowiednio je modyfikować lub czasem prowadzić do rezygnacji z niektórych zapisów. Prognoza skutków finansowych ustaleń planu miejscowego powinna zatem być „biznesplanem zarządzania przestrzenią” [Cymerman 2010].

Prognoza powinna wpływać na ostateczny kształt i zakres ustaleń zawartych w planie, a jej główny cel to wskazania na uwarunkowania ekonomiczne, towarzyszące realizacji planu. Powinna ona pomóc w podejmowaniu decyzji planistycznych i określaniu stopnia wykonalności planowanych przedsięwzięć z punktu widzenia technicznego i ekonomicznego, a tym samym w ocenie możliwości przyniesienia zysku dla inwestującego samorządu gminnego, zlecającego wykonanie planu [Słojewski, Witkiewicz 2003].

Niestety, wywiady prowadzone przez autora w gminach aglomeracji łódzkiej wskazują, że w procesie uchwalania planów miejscowych powszechną praktyką jest najpierw ich sporządzanie, a następnie tworzenie prognoz do już sporządzonych planów. Jest to zaprzeczenie podstawowego celu sporządzania prognozy. W sytuacji, gdy nie stanowi ona podstawy do wyboru najbardziej efektywnego z punktu możliwości finansowych gminy instrumentu – jej tworzenie traci zupełnie rację bytu. Postawa taka stwarza możliwość zagrożenia stabilności finansów gminnych.

### 3. Charakterystyka gminy Brzeziny

Brzeziny są gminą wiejską położoną w zachodniej części powiatu brzezińskiego (rys. 1). Zajmują powierzchnię 10 664 ha i w 2012 r. liczyły 5514 mieszkańców.

Gmina charakteryzuje się atrakcyjnością osadniczą przejawiającą się dużym dodatnim saldem migracji (tab. 1). Wskaźniki te są najwyższe zarówno w porównaniu z obszarami wiejskimi, jak i miastami powiatu brzezińskiego.

**Tabela 1.** Wielkość salda migracji na 1000 mieszkańców w gminie Brzeziny w latach 1999-2008

Jednostka terytorialna	Saldo migracji na 1000 mieszkańców
Gmina Brzeziny	61,0

Źródło: Bank Danych Regionalnych – GUS.

Atrakcyjność ta znajduje potwierdzenie w wielkości terenów rolniczych wyłączonych z produkcji rolnej na terenie gminy. Stanowiły one 56,9% ogółu terenów wyłączonych w skali całego powiatu. W przypadku terenów przemysłowych i zajętych pod tereny osiedlowe udział ten wynosił odpowiednio 1,6 i 81,9% (tab. 2).



**Rys. 1.** Położenie gminy Brzeziny

Źródło: [http://www.gminabrzeziny.pl/uploads/images/powiat\\_-\\_gminy\\_407.jpg](http://www.gminabrzeziny.pl/uploads/images/powiat_-_gminy_407.jpg) [dostęp: 10.04.2014].

**Tabela 2.** Powierzchnia gruntów rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej w powiecie brzezińskim oraz w gminie Brzeziny w latach 1999-2008

Jednostka terytorialna	Powierzchnia gruntów rolnych wyłączonych z produkcji rolniczej (w ha)			
	ogółem	pod tereny przemysłowe	pod tereny komunikacyjne	pod tereny osiedlowe
Powiat brzeziński	39,53	10,11	0,54	26,94
Gmina Brzeziny	22,5	0,17	0,00	22,09

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Urzędu Marszałkowskiego Województwa Łódzkiego.

Według danych GUS w 2008 r. na obszarze gminy obowiązywało 27 planów miejscowych, w tym 5 uchwalonych na mocy ustawy o planowaniu przestrzennym z 1994 roku. Łącznie planami było objętych 370 ha, co stanowiło zaledwie 3,5% powierzchni gminy.

W celu oszacowania skutków ekonomicznych przyjęcia tych planów podjęto starania o uzyskanie prognoz skutków finansowych uchwalenia planów miejscowych uchwalonych na mocy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku. Z Urzędu Gminy Brzeziny otrzymano 20 takich dokumentów, co stanowiło 90% uchwalonych planów.

Analiza ich treści pozwala stwierdzić, że zawartość merytoryczna jest zgodna z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury z 26.08.2003 oraz że wszystkie zostały sporządzone przez rzeczoznawców majątkowych. Opracowania te pozwoliły na oszacowanie skutków finansowych uchwalonych planów miejscowych (tab. 3).

Prognozy zostały sporządzone w pięcioletnim horyzoncie czasu. Zróżnicowany charakter wpływów do budżetu nie pozwala na przedstawianie łącznych dochodów i trzeba te wielkości omawiać odrębnie. Szacowane wpływy do budżetu oraz jego obciążenia zostały przedstawione w tab. 3. W analizowanych prognozach planowany dochód oszacowano na 3,1 mln zł z tytułu opłaty planistycznej, 0,2 mln z opłat adiacenckich, 0,8 mln zł z podatków od nieruchomości oraz 1 mln z dochodów związanych z obrotem nieruchomościami.

Określenie rzeczywistych wpływów do budżetu w obowiązującym porządku prawnym napotyka duże trudności, a ich wielkość należy uznać za hipotetyczną. Najczęściej najważniejszą pozycją po stronie wpływów jest opłata planistyczna. Biorąc jednak pod uwagę, że może ona być naliczana jedynie w razie sprzedaży nieruchomości przez właściciela lub użytkownika wieczystego w okresie 5 lat od daty przyjęcia planu miejscowego przez radę gminy, to – uwzględniając codzienną praktykę na rynku nieruchomości – należy się spodziewać, że ruch na nim rozpocznie się po upływie tego okresu. Będzie to implikowało brak jakichkolwiek wpływów z tytułu opłaty planistycznej.

Kolejną składową ujmowaną po stronie wpływów są dochody z podatku od nieruchomości. Biorąc pod uwagę, że realizacja planu miejscowego szacowana jest często na kilka-kilkanaście lat, wpływów do budżetu w oszacowanej wielkości należy się spodziewać dopiero po takim (długim) okresie.

Zgodnie z informacjami zawartymi w tab. 4, łączne wydatki wynikające z przyjęcia planów miejscowych wynoszą ok. 2,7 mln złotych. Są to koszty, które gmina będzie musiała ponieść w związku z realizacją infrastruktury technicznej, obsługą procesu inwestycyjnego oraz kosztami wycen renty planistycznej i opłat adiacenckich. Trzeba w tym miejscu zwrócić uwagę na brak jakichkolwiek obciążeń wynikających z odszkodowań za grunty przejęte dla celów publicznych. Sytuację tę – wymagającą dokładniejszego zbadania – można tłumaczyć rozmaitymi przyczynami. Plany obejmują obszary wiejskie i władze gminy, nie widząc konieczności projektowania terenów zielonych, zakładają zabudowę wzdłuż istniejących ulic i nie przewidują konieczności wyznaczenia i budowy nowych dróg lub na przykład, nie chcąc płacić odszkodowań, celowo nie wyznaczyły nowych terenów pod cele publiczne.

**Tabela 3.** Prognozowane wydatki i dochody wynikające z przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gminy Brzeziny, uchwalonych w roku 2005

Sołectwa	Paprotnia	Przanów- ka	Kędzior- ki	Mał- czew	Zale- sie	Jordanów, Ignaców	Jarosz- ki	Hele- nów	Dąbrówka Mała	Galkówek Kolonja	Poćwiar- dówka
	tys. zł										
Wpływy z:											
opłat planistycznych	17,2	120,2	19,7	105,8	236,2	127,9	153,0	68,2	163,4	160,7	132,2
opłat adiacenckich	62,7	16,0	2,8	3,4	12,2	20,0	23,8	3,4	11,7	11,3	10,5
z podatku od nieruchomości	42,3	31,6	5,2	26,1	24,6	128,6	46,6	22,2	66,1	82,8	20,3
obrotu nieruchomościami	42,3	203,2	35,2	12,4	36,9	18,3	47,0	5,1	94,6	111,9	70,6
Obciążenia:											
związane z budową infra- struktury technicznej	144,0	108,0	36,0	108,0	288,0	252,0	54,0	43,2	180,0	216,0	72,0
obsługa procesu inwestycyj- nego	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5
koszt wycen renty planistycz- nej i opłat adiacenckich	23,0	23,0	4,0	9,0	21,0	35,0	9,0	5,0	19,0	21,0	12,0
Sołectwa	Szyma- niszki	Grzmiąca	Tworzy- janki	Syberia	Przec- ław	Eufemi- nów	Ada- mów	Bielanki	Bronowice	Razem	
	tys. zł										
Wpływy z:											
opłat planistycznych	750,4	202,9	92,4	128,5	50,6	170,0	153,6	7482	8,1	3147,1	
opłat adiacenckich	11,5	19,2	4,2	7,0	31,3	18,1	3,6	619	4,4	232,1	
z podatku od nieruchomości	95,6	18,3	41,0	39,4	25,0	38,0	29,4	3687	2,5	809,9	
obrotu nieruchomościami	91,1	44,0	34,5	29,2	16,7	61,8	23,9	1175	7,5	987,5	
Obciążenia:										2689,9	
obciążenia związane z budo- wą infrastruktury technicznej	108,0	108,0	108,0	144,0	18,0	180,0	72,0	7200	54,0	2300,4	
obsługa procesu inwestycyj- nego	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3,5	3500	3,5	101,5	
koszt wycen renty planistycz- nej i opłat adiacenckich	13,0	11,0	5,0	20,0	5,0	38,0	12,0	1000	2,0	288,0	

Źródło: Urząd Gminy Brzeziny.

**Tabela 4.** Dochody i wydatki ogółem oraz wydatki majątkowe inwestycyjne gminy Brzeziny w latach 2005-2010

	Lata					
	2005	2006	2007	2008	2009	2010
	mln zł					
Dochody ogółem	7,3	9,2	9,3	11,1	11,5	13,0
Wydatki ogółem	8,6	9,3	9,2	9,9	11,8	14,4
Wydatki majątkowe inwestycyjne	2,7	2,1	1,8	1,6	2,7	4,4

Źródło: Bank Danych Lokalnych – GUS.

Za istotny mankament polityki gminnej należy uznać nieumieszczenie inwestycji związanych z budową infrastruktury technicznej, przewidzianą w planach miejscowych w wieloletnich planach finansowych czy wieloletnich planach inwestycyjnych. Taki stan rzeczy powoduje, że gmina nie jest przygotowana pod względem finansowym do realizowania planowanych przedsięwzięć.

Spodziewane obciążenia wynikające z przyjętych planów miejscowych stanowią od 20 do 37% całości dochodów gminy, co może być sygnałem ostrzegawczym dla jej władz.

Rozpatrując wydatki majątkowe inwestycyjne (tab. 4), które gmina realizowała w latach 2005-2010, łatwo zauważyć, że wartość obciążeń wynikających z przyjętych planów waha się od 61 do 150%. Biorąc to pod uwagę oraz fakt, że wydatki gminy w latach 2005-2010 były zwykle wyższe niż jej dochody, uzasadniony jest wniosek, że prowadzona polityka przestrzenna może – przy presji mieszkańców i inwestorów na realizację zawartej w planach infrastruktury technicznej – doprowadzić do zagrożenia stabilności finansów gminnych.

W zaistniałej sytuacji należałoby wstrzymać uchwalanie planów miejscowych, w wyniku których następowałaby zmiana funkcji rolniczej lub leśnej na mieszkaniową. Uchwalanie kolejnych planów należy uzależnić od pełnej realizacji już przyjętych.

#### 4. Podsumowanie

Przedstawione rozważania dotyczą jednej gminy, jednak z dużym prawdopodobieństwem można przyjąć, że jest to problem powszechny w całym kraju. Wnioski wypływające z analizy funkcjonowania systemu prawnego planowania przestrzennego w Polsce skłaniają do następujących refleksji:

- Przyjęcie planów miejscowych bez uwzględnienia skutków finansowych może istotnie wpłynąć w negatywny sposób na kondycję budżetu gminy.
- Zawartość merytoryczna prognoz czasami była niezgodna z rozporządzeniem Ministra Infrastruktury regulującym jej treść.

- Prognozy niewykonane wg tych wytycznych nie podają nawet w przybliżeniu potencjalnych wpływów i kosztów uchwalenia planu.
- Wyniki prognoz nie są uwzględniane w wieloletnich planach inwestycyjnych i finansowych.
- Fakt powyższy może świadczyć o traktowaniu prognoz jako dokumentu o znaczeniu formalnym, a nie istotnego instrumentu w kreowaniu aktywnej i odpowiedzialnej polityki przestrzennej.
- Należy wprowadzić obowiązek uwzględniania skutków finansowych planu miejscowego w wieloletnim planie finansowym i inwestycyjnym gminy oraz sporządzania prognoz wariantowo do kilku projektów planu miejscowego, aby dopiero na podstawie takiego materiału analitycznego rada gminy podejmowała decyzję, którą z opcji przyjmuje do realizacji.
- Powinno się zlikwidować pięcioletni okres poboru opłat planistycznych przez gminę, gdyż stan ten nie znajduje racjonalnego uzasadnienia. Oplata planistyczna powinna być obowiązkowa, nie podlegająca jakimkolwiek umorzeniom.

## Literatura

- Borsa M., *Polityka przestrzenna w gospodarce regionalnej i lokalnej*, [w:] Z. Strzelecki (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2008.
- Cymerman R., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, [w:] R. Cymerman (red.), *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2010.
- Kot J., *Rozwój lokalny – jego istota, cele i czynniki*, [w:] T. Markowski, D. Stawasz, (red.), *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego miasta Aleksandrów Łódzki*, Uchwała nr XXVII/241/04 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 16 grudnia 2004.
- Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego gminy Aleksandrów Łódzki*, Uchwała nr XXVII/242/04 Rady Miejskiej w Aleksandrowie Łódzkim z dnia 16 grudnia 2004.
- Olbrysz A., Koziński J., *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Zespół Badawczy „Finanse w urbanizacji”, Lesznowola 2011.
- Potoczek A., *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Agencja TNOiK i Centrum Kształcenia i Doskonalenia Kujawscy, Toruń 2003.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, DzU 2003, nr 164, poz. 1587
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 27 marca 2003 r., DzU 2003, nr 80, poz. 717.
- [www.gminabrzeziny.pl/uploads/images/powiat\\_-\\_gminy\\_407.jpg](http://www.gminabrzeziny.pl/uploads/images/powiat_-_gminy_407.jpg)

## **THE ECONOMIC IMPACT OF SPATIAL POLICY ON THE EXAMPLE OF BRZYZINY RURAL COMMUNITY**

**Summary:** Spatial policy of self governments is an important factor in the development of communities. However, it leads to a number of economic consequences, which, due to the existing legal conditions are not duly respected by these authorities. In longer term, such a policy can result in serious financial problems of municipalities that enacted more local spatial development plans than their budgetary possibilities.

**Keywords:** spatial planning, forecast of economic consequences of local spatial development plan enacting.