

**Sabina Żróbek\***

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

**Małgorzata Krajewska\*\***

Uniwersytet Technologiczno-Przyrodniczy w Bydgoszczy

## IDENTYFIKACJA OBSZARÓW RYZYKA W PROGNOZOWANIU SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

### STRESZCZENIE

Tezą badawczą artykułu jest stwierdzenie, że prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego terenu jest obarczona niepewnością ze względu na ryzyko wielu założeń i danych wyjściowych. Celem opracowania jest diagnoza elementów składowych tych prognoz, identyfikacja założeń przyjmowanych przy ich określaniu oraz wskazanie tych elementów prognozowania, które charakteryzują się znacznym ryzykiem i niepewnością. W przypadku kosztów bardziej ryzykowne jest ustalenie ich właściwego poziomu i umiejscowienie w czasie. W przypadku wpływów zaś pojawia się duża niepewność ich wystąpienia a w wielu przypadkach ryzyko ich egzekwowalności. We wnioskach zaproponowano zestaw działań, które mogą przyczynić się do zmniejszenia niepewności prognozy.

**Słowa kluczowe:** plan miejscowy, skutki finansowe planistyczne, prognoza

---

<sup>1</sup> Adres e-mail: [zrobek@uwm.edu.pl](mailto:zrobek@uwm.edu.pl)

<sup>2</sup> Adres e-mail: [m.krajewska@utp.edu.pl](mailto:m.krajewska@utp.edu.pl)

## Wstęp

Przy opracowywaniu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego występuje w Polsce obowiązek sporządzenia raportu skutków finansowych uchwalenia takiego planu. Regulują to przepisy ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (z 2003 r.) oraz przepisy wykonawcze. Prognoza ta realizuje m.in. wymóg uwzględniania w planowaniu przestrzennym zasady zrównoważonego rozwoju, opartego na trzech filarach: społecznym, ekologicznym i ekonomicznym. Planowanie przestrzenne wpływa bezpośrednio na atrakcyjność inwestycyjną danego obszaru, więc skutki o charakterze ekonomicznym są odczuwane przez wiele lat i w różnych sferach [Żróbek-Różanska i in. 2014, 262–268]. Coraz większego znaczenia w procesie podejmowania decyzji o sposobie użytkowania obszarów nabierają wyniki analiz ekonomicznych. Należy podkreślić, że skutki uchwalenia nowego lub zmiany istniejącego planu miejscowego pod względem prawnym i finansowym dotyczą zarówno budżetów gmin, jak i osób prywatnych – właścicieli oraz użytkowników wieczystych, których nieruchomości zostały objęte planem. Ustawodawca wskazał jednak na obligatoryjność prognoz tylko w odniesieniu do budżetu gminy. Literatura przedmiotu i praktyka wskazują na niepewność większości prognoz.

Na powyższą problematykę zwrócono uwagę m.in. w raporcie [Śleszyński i in. 2014], z którego wynika, że prognozowane wydatki gmin w Polsce ogółem zostały zrealizowane na koniec 2012 roku tylko w około 15% (na budowę infrastruktury trafność wyniosła ok. 23%, a na wykup gruntów przez gminę tylko 7,8%), zaś prognozowane wpływy zrealizowano w niespełna 19% (w tym najtrafniej z podatku od czynności cywilno-prawnych – 76% prognozy, a najgorzej z opłat planistycznych – 5,6% prognozy). Przy tak niskich wskaźnikach realizacji pojawia się konieczność analizowania prognoz pod kątem przyjmowanych założeń i rozwiązań metodologicznych.

Celem niniejszego artykułu jest identyfikacja przyjmowanych założeń przy określaniu wysokości kosztów i korzyści uchwalenia planu zagospodarowania oraz wskazanie tych elementów prognozowania, które charakteryzują się znacznym ryzykiem i niepewnością. Podczas realizacji przyjętego celu wykorzystano różne metody badawcze, w tym: analizy literatury przedmiotu i przepisów prawa dotyczącego gospodarowania przestrzenią, metodę wywiadu bezpośredniego przeprowadzonego wśród specjalistów uczestniczących w procesie tworzenia planu miejscowego oraz

badania dokumentów będących w urzędach gmin, w tym 25-ciu prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

### Ryzyko i niepewność w gospodarowaniu przestrzenią

Gospodarowanie przestrzenią jest działaniem interdyscyplinarnym obejmującym m.in. takie dziedziny jak urbanistyka i architektura, ekonomia, finanse, prawo, inżynieria środowiska, budownictwo, geografia. Już z tego faktu wynika ryzyko i niepewność występujące w analizach przestrzennych, w tym przy sporządzaniu prognoz finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Źródłem ryzyka jest niepewność, nieznanostwo danych i przyszłych zdarzeń, wynikająca z niedokładności posiadanych przez decydentów informacji, na podstawie których dokonuje się obliczeń i szacunkowych wyników. Rozróżnia się niepewność mierzalną i niemierzalną. Niepewność mierzalną określa się mianem ryzyka, zaś niepewność niemierzalną – niepewnością *sensu stricte* [Gawron 2006, 161]. W odniesieniu do działań w przestrzeni, ryzyko i niepewność przejawiać się będą zarówno w diagnozowaniu przedmiotu przestrzeni, jak i podmiotów działających w przestrzeni [Radzewicz, Wiśniewski 2011, 49–50], a szczególnie na rynku nieruchomości [Siemińska 2013, 73; Kucharska-Stasiak 2009, 13–25].

Ponieważ realizacja wytycznych planu miejscowego jest bezpośrednio związana z rynkiem nieruchomości, powstaje pytanie czy można przewidzieć wiele zjawisk, przygotowując prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, którego ustalenia realizowane są niekiedy nawet w okresach 15–20 lat?

### Wyniki badań

Samo przygotowanie prognozy wymaga identyfikacji kosztów i wpływów do budżetu gminy, przeprowadzenia analiz ekonomicznych różnych segmentów rynku nieruchomości oraz prognozowania wielu zdarzeń w czasie.

Badanie pod kątem zawartości merytorycznej opracowań planistycznych przeprowadzono na podstawie sporządzonych i dostępnych autorom 25-ciu prognoz skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego, obejmujących tereny o róż-

nym typie funkcjonalnym (np. centrum Warszawy, wschodnią strefę przygraniczną, gminy podmiejskie), różnej wielkości i stanie władania, o odmiennych lokalizacjach i sporządzanych przez różnych autorów. W ten sposób dążono do rozpoznania zastosowanych rozwiązań metodologicznych niezależnie od umiejscowienia planu na terenie kraju i kompetencji sporządzających prognozy.

### **Analiza kosztów**

Na koszty ogólne obciążeń gminy składają się takie elementy jak: przygotowanie materiałów wejściowych (ekspertyzy, materiały geodezyjno-kartograficznych), opracowanie planu (prognozy skutków Finansowych i oddziaływania na środowisko), odszkodowania i wykup z tytułu negatywnych skutków wywołanych na nieruchomościach, wykup gruntów pod realizację celów publicznych (drogi, infrastruktura, inne lokalne cele publiczne), budowa dróg i innej infrastruktury technicznej, finansowanie obsługi procesów inwestycyjnych (rzeczoznawcy majątkowi, projektanci, geodeci, prawnicy i in.). Wymienione wyżej elementy kosztów poddane zostały analizie pod kątem ich uwzględniania i sposobu określania wysokości przez autorów badanych prognoz.

**Wysokość obciążeń finansowych za negatywne skutki wywołane na nieruchomościach** zależy od powierzchni nieruchomości objętej wykupieniem lub odszkodowaniem i zmianą jej wartości jednostkowej. Wyznaczenie utraty wartości jest w świetle ustawy z 1997 r. zadaniem rzeczoznawcy majątkowego. Wielkości te można przewidzieć z dużym prawdopodobieństwem, mogą one być jednak obciążone niepewnością [Żróbek, Krajewska 2001, 116–127; Krajewska 2004, 123–129]. W badanych prognozach, w ponad 20 opracowaniach odniesiono się do powyższych składowych prognozy.

**Wysokość obciążeń finansowych związanych z kosztami budowy infrastruktury technicznej** określić można na podstawie opinii ekspertów odpowiedniej branży i przy wykorzystaniu danych z publikowanych cenników. Jednak parametry techniczne i wielość planowanych inwestycji ujęte są w zapisach planu zbyt ogólnie, aby ustalić dokładne koszty ich realizacji [Hełdak i in. 2011, 139–149]. Trudnością jest także ustalenie dokładnego okresu realizacji tych inwestycji, zwłaszcza, że ich rozmiar wykracza często poza możliwości finansowania z własnego budżetu. W 3 badanych prognozach założono, że koszty te wystąpią poza okresem prognozy, na-

wet po 10 latach od uchwalenia planu i z obserwacji rozwoju obszarów wynika, że nie jest to sytuacja odosobniona. W 6 prognozach podjęto próbę rozłożenia w czasie inwestycji infrastrukturalnych i przedstawienia prognozy w ujęciu dynamicznym. W większości prognoz założono realizację infrastruktury technicznej w dacie opracowania.

**Wysokość obciążeń finansowych związanych z obsługą procesu inwestycyjnego i koszty sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania** to kolejna ujemna pozycja w bilansie prognozy. Do określenia tego składnika kosztów przyjmuje się zazwyczaj średnie ceny za sporządzenie planu miejscowego (odniesione do 1 ha), jak również stawki za sporządzenie operatów szacunkowych, w odniesieniu do działki ewidencyjnej. Do tej pozycji kosztów odniesiono się tylko w 10 opracowaniach, być może z tego powodu, że koszty te nie przekraczają zazwyczaj 5% kosztów ogółem.

### **Analiza wpływów**

Na dochody budżetu gminy składają się: opłata planistyczna, opłaty adiacenckie (podział, scalenia i podział, uzbrojenie w infrastrukturę techniczną i budowę dróg), podatek od nieruchomości, podatek dochodowy od osób fizycznych i prawnych, podatek od czynności cywilno-prawnych, sprzedaż gruntów stanowiących własność gminy, opłata za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej i leśnej. Są to podstawowe rodzaje wpływów, które poddano bliższej analizie na tle badanych prognoz.

**Opłata planistyczna** może być ustalona w okresie 5 lat od uchwalenia planu miejscowego i tylko wówczas, jeżeli w wyniku jego uchwalenia wzrośnie wartość nieruchomości, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbędzie tą nieruchomość.

Głównym problemem jest tutaj wyznaczanie współczynnika sprzedaży nieruchomości w poszczególnych latach prognozy. Zdaniem Sawiłowa najbardziej prawdopodobna jest sprzedaż gruntu w 2 roku prognozy i po upływie 5 lat, czyli po ustawowym okresie czasu co do możliwości pobrania opłaty [Sawilow 1998, 87].

W analizowanych prognozach, tylko w 8 przypadkach przyjęto wskaźniki wystąpienia i egzekwowalności opłaty planistycznej i to w przedziale od 10% do 100%. Sobotka i Młynarczyk wykazali, że na badanym przez nich obszarze sprzedano tylko około 10% nieruchomości, gdyż część działek została zbyta przed opublikowaniem planu, zaś część po 5 latach od obowiązywania planu [Sobotka, Młynarczyk 2011,

88–99]. Znane są też w Polsce sytuacje, że gminy w ogóle odstępują od naliczania tych opłat. Wywiady przeprowadzone z pracownikami referatów planowania przestrzennego i gospodarki nieruchomościami w gminach, pozwalają stwierdzić, że element prognozy dochodów z tytułu opłat planistycznych musi być mocno zweryfikowany poprzez badanie współczynnika sprzedaży gruntów i egzekwowalności opłat w danej gminie.

**Wysokość opłat adiacenckich** jest również uzależniona od wzrostu wartości nieruchomości. W tym przypadku dużą niepewnością obarczony jest wynik wyceny nieruchomości spowodowany ograniczonością rynku nieruchomości podobną do przedmiotu wyceny. Dotyczy to zwłaszcza opłaty z tytułu podziału nieruchomości na działki budowlane. Pośrednio z powodu procedur odwoławczych współczynnik egzekwowalności opłaty jest często bliski zeru. W badanych prognozach opłaty adiacenckie z tytułu scalenia i podziału w ogóle nie wystąpiły, bądź nie prognozowano ich wysokości, a opłaty z tytułu podziału wystąpiły w 5 przypadkach, w tym w 3 na poziomie 100%. W dwu prognozach założono 25% wskaźnik ich wystąpienia i wyegzekwowania. Problemem jest także prognozowanie wysokości opłaty adiacenckiej – zwanej infrastrukturalną. Na 25 badanych prognoz tylko w 17-tu odniesiono się do tego rodzaju opłat.

**Dochód z podatku od nieruchomości ( $P_N$ )** związany jest z rozwojem obszaru i obejmuje te nieruchomości, które zmieniły swoją dotychczasową funkcję – głównie rolną lub leśną – na inną, o charakterze inwestycyjnym i zostały wyłączone z produkcji rolnej lub leśnej. Wzrost podatków nastąpi także po wybudowaniu budynków oraz rozpoczęciu działalności gospodarczej. Prognozowanie wielkości podatków jest ściśle związane z realizacją inwestycji na terenie objętym planem, czego na etapie opracowywania planu miejscowego bliżej nie można sprecyzować. W związku z powyższym, w wielu prognozach aspekt ten jest pomijany, co zdaniem autorów niniejszego artykułu nie jest słuszne – problem ten wskazała już prof. Sabina Żróbek na seminarium w Veronie [Żróbek 2008, session 6]. W 18-tu na 25 zbadanych prognoz zmierzono się z tym zadaniem, wykazując tylko dochód z podatku od gruntu lub gruntu i budynków, pomijając podatek od budowli. W większości prognoz zaprezentowano tylko strumień roczny. Wskaźniki realizacji inwestycji, uprawniające do naliczenia podatków, przyjmowane były w granicach 40–100%. Ta różnorodność założeń i podejścia metodycznego wskazuje, że jest to działanie mocno intuicyjne, a przyjęta wysokość obarczona jest dużą niepewnością.

**Podatek od osób fizycznych i prawnych** jest w prognozach pomijany. Zdaniem Czekiel-Świtalskiej powinien być on uwzględniony, gdyż stanowi największy udział w dochodach własnych gmin [Czekiel-Świtalska 2013, 51–58]. W tym celu należało by najpierw ustalić ile nowych miejsc pracy powstanie w wyniku realizacji inwestycji na obszarze planu. Według autorek niniejszego artykułu, pomimo znacznego udziału podatków PIT i CIT w dochodach własnych gminy, które z pewnością są wynikiem rozwoju obszarów, ten element prognozy winien być pomijany i traktowany jako wartość dodana. Jest to zadanie mocno obciążone niepewnością, które jeszcze bardziej zniekształcałoby wynik prognozy. Obowiązujące przepisy prawa nie wskazują również na obligatoryjność tego elementu prognozy [Rozporządzenie 2003, § 11].

**Dochód związany z obrotem nieruchomościami**, to wpływy z tytułu podatku od czynności cywilnoprawnych (głównie od transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości), uzależnionego od wartości rynkowej nieruchomości. W tym przypadku, prognoza dochodu z podatku od czynności cywilnoprawnych związana jest bezpośrednio z prognozą liczby (powierzchni) i ceny sprzedaży nieruchomości, a tym samym z koniunkturą na rynku nieruchomości. Ogólna (po)kryzysowa sytuacja gospodarcza w Polsce i na świecie nie sprzyja przewidywaniom zachowań uczestników rynku nieruchomości i wiele przygotowanych w tym zakresie prognoz do planów nie sprawdziło się.

**Dochód ze sprzedaży gruntów stanowiących własność gminy** pojawi się wówczas, gdy plan miejscowy obejmować będzie także nieruchomości gminne i będzie ona planowała sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste. Problemem jest ustalenie liczby i ceny sprzedanych nieruchomości w okresie prognozy. Należy podkreślić, że w prognozie skutków finansowych jest to bardzo ważna pozycja po stronie dochodów i we wszystkich analizowanych prognozach, gdy wystąpiły przesłanki co do sprzedaży gruntów gminnych, dochód ten był uwzględniony, ale (z jednym tylko wyjątkiem) przy wskaźniku 100% sprzedaży.

Na koniec rozważań dotyczących przyjmowanych założeń w prognozowaniu skutków finansowych z tytułu uchwalenia planu miejscowego należy odnieść się do przyjmowanego horyzontu prognozy. Otóż prognozy te obejmują najczęściej okres 6–10 lat [Cymerman 2005, 100]. Jednak realizacja ustaleń planu miejscowego, szczególnie na terenach rozwojowych w strefach podmiejskich, jest procesem trwającym dłużej, nawet 12–15 lat. Tylko jedna z badanych prognoz odnosiła się do okresu 20-letniego. Aspekt ten nie jest dostatecznie zauważany w prognozach, stąd planowane w czasie dochody nie są spójne z zakładanymi wcześniej kosztami.

## Podsumowanie

Zidentyfikowane elementy prognozy, które mają duży wpływ na niepewność prognozy to przede wszystkim: liczba i cena sprzedanych nieruchomości gminnych (w tym także trafność wyceny nieruchomości), liczba (powierzchnia) sprzedanych nieruchomości prywatnych w okresie 5 lat od uchwalenia planu, współczynniki egzekwowalności opłat planistycznych i adiacenckich, wielkości powierzchni i wartości nowopowstałych budynków i wartości nowopowstałych budowli, czas realizacji i etapowanie inwestycji drogowych, wysokość kosztów budowy infrastruktury technicznej.

Z powyższych rozważań wynikają następujące wnioski, że koniecznym jest:

- a) wzbogacenie stosowanych metod intuicyjnych i eksperckich np. o metody matematyczno-statystyczne i prognozowania substytutuwnego, stosowanie w obliczeniach metod dynamicznych oceny, a oszacowane ryzyko elementów prognozy uwzględniać w stopie dyskontowej;
- b) przeprowadzenie bardziej szczegółowych badań stopnia skuteczności realizacji prognoz na obszarach już objętych planem w powiązaniu z możliwościami finansowymi i preferencjami gmin;
- c) wprowadzenie konieczności ustalenia okresu prognozy, jednak dłuższego niż 5 lat;
- d) uwzględnianie wpływów z podatku od nieruchomości w całym okresie prognozy;
- e) uwzględnienie etapowania budowy dróg i innej infrastruktury technicznej;
- f) zmiana zapisów prawa w zakresie procedury pobierania opłaty planistycznej;
- g) sporządzenie map przeciętnych (kierunkowych, planistycznych, być może katastralnych) wartości gruntów dla obszaru gminy przy wykorzystaniu technologii geostatystycznych w celu zmniejszenia kosztów wycen i eliminacji lub zmniejszenia liczby odwołań;
- h) zwiększenie świadomości władz gmin w zakresie możliwości powodzenia realizacji zapisów planu poprzez przygotowanie rozwiązań wariantowych – nadanie prognozom rangi funkcji kreacyjnej.



## Literatura

- Czekiel-Świtalska E. (2013), *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przestrzeń i Forma”, nr 19.
- Gawron H. (2006), *Oplacalność inwestowania na rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, t. 4.
- Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A. (2011), *Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego w zakresie realizacji infrastruktury technicznej*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich”, nr 1, s.139–149.
- Krajewska M. (2004), *Metodyka szacowania wartości gruntu na potrzeby prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, Vol. 12, nr 1.
- Kucharska-Stasiak E. (2009), *Cykle rynku nieruchomości a ryzyko wystąpienia kryzysów finansowych*, w: *Ryzyko w działalności inwestycyjnej – aspekty teoretyczne i praktyczne*, red. Henzel H., Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice.
- Radzewicz A., Wiśniewski R. (2011), *Niepewność rynku nieruchomości*, „Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości”, vol. 19, nr 1.
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 roku w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz.U. 2003, nr 164, poz. 1587).
- Sawilow E. (1998), *Propozycja określenia renty planistycznej*, w: *Materiały VIII Krajowej Konferencji Rzeczników Majątkowych*, Poznań.
- Siemińska E. (2013), *Ryzyka inwestowania i finansowania na rynku nieruchomości w kontekście etyki i społecznej odpowiedzialności*, Wydawnictwo Naukowe UMK, Toruń.
- Sobotka S., Młynarczyk K. (2011), *Gospodarka przestrzenna w gminie Dywity – aspekt ilościowy i finansowy*, „ACTA Scientiarum Polonorum Administratio Locorum”, nr 10 (1).
- 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.
- Teoretyczne i praktyczne aspekty sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* (2005), red. R. Cymerman, Educaterra, Olsztyn.
- Ustawa o gospodarce nieruchomościami z dnia 21 sierpnia 1997 r. (Dz.U. z 23.04.2014, poz. 518).

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. (Dz.U. z 24.04.2012r., poz. 647 z późn. zm.).

Żróbek-Różańska A., Trojanek M., Zrobek S. (2014), *Local Authorities' Activities Aimed at Attracting Private Investments: Effects, Barriers and Opportunities*, "Actual Problems of Economics", No. 3 (153), s. 262–268.

Żróbek S. (2008), *The Influence of Local Real Estate Management Policy on Community Budgets*, w: *Seminar on State and Public Sector Land Management Italy*, Verona, [https://www.fig.net/.../verona.../6\\_4\\_zrobek.pdf](https://www.fig.net/.../verona.../6_4_zrobek.pdf).

Żróbek S., Krajewska M. (2001), *Wybór wariantu rozwiązań planistycznych w zależności od skutków ekonomicznych uchwalenia i realizacji ustaleń planu miejscowego*, w: *Materiały I Konferencji Naukowo-Technicznej PSRWN Aktualne problemy w teorii i praktyce wyceny nieruchomości*, Gdańsk.

## UPDATING ANNUAL RENT VERSUS FINANCIAL BURDEN OF PERPETUAL USERS

### Abstract

The research thesis of this article is coherent with the following statement: predicting the effects of enacting local spatial development plan for particular area is associated with unreliability and risk of many assumptions and entry data. The main purpose of the article is to diagnose of components of such predictions, to identify the relevant assumptions and to point the components connected with significant risk and uncertainty. Even more risky seems to be determining adequate level of outflows and their localization in time period. Significant uncertainty is also connected with actual occurrence of predicted inflows. As the conclusions Authors suggested set of activities that can reduce the unreliability of predictions.

*Translated by Alina Żróbek-Różańska*

**Key words:** local spatial development plan, predicting financial planning effects, prognosis

**JEL Code:** K11, P14