

IZABELA BŁASZCZYK

Administrator 24 Sp. z o.o. Warszawa
izkablaszczyk@gmail.com

WALDEMAR A. GORZYM-WILKOWSKI

ORCID ID 0000-0001-6559-4717
Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
wagw@poczta.umcs.lublin.pl

MARIAN HARASIMIUK

ORCID ID 0000-0003-1260-7881
Wydział Nauk o Ziemi i Gospodarki Przestrzennej
Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie
marian.harasimiuk@poczta.umcs.lublin.pl

Polityka opłat planistycznych w województwie świętokrzyskim w latach 2010–2015

Planning fees policy in the Świętokrzyskie Voivodeship from 2010 to 2015

Abstract: The article concerns on how the planning fees are shaped by the communes the Świętokrzyskie Voivodeship. The conducted research shows that the policy of communes in this respect is not clearly related to the operation of the real property market in the region. The planning fees are shaped by a number of other factors, especially the social ones. As a result, the planning fee is not used to full advantage as a local development tool.

Keywords: spatial planning, planning fee, Świętokrzyskie Voivodeship

Abstrakt: Artykuł dotyczy kształtowania opłat planistycznych przez gminy województwa świętokrzyskiego. Przeprowadzone badania wskazują, że polityka gmin w tym zakresie nie jest wyraźnie związana z funkcjonowaniem rynku nieruchomości w regionie. Opłaty planistyczne kształtowane są pod wpływem szeregu innych czynników, przede wszystkim społecznych. Prowadzi to do niepełnego wykorzystania opłaty planistycznej jako narzędzia rozwoju lokalnego.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, opłata planistyczna, województwo świętokrzyskie

WPROWADZENIE

W 1990 r. ustawa o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95) wyłączyła gminy z jednolitej struktury administracji publicznej i nadała im status podmiotów samorządowych. Gmina zyskała daleko posuniętą samodzielność działań i odpowiedzialności, stając się jednocześnie głównym podmiotem

kształtującym zewnętrzne warunki życia mieszkańców i warunki rozwoju lokalnego. Jednym z zadań własnych, które otrzymała gmina, było planowanie przestrzenne. Do 1994 r. pomimo samorządowego statusu gminy jej planowanie przestrzenne funkcjonowało w ramach hierarchicznego systemu stworzonego jeszcze w okresie Polski Ludowej przez ustawę o planowaniu przestrzennym z 1984 r. (Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185). W ówczesnych realiach gminne planowanie przestrzenne było wciąż podporządkowane planowaniu wojewódzkiemu, realizowanemu przez administrację rządową. Jednak od 1995 r. to gmina stała się kluczowym podmiotem planowania przestrzennego. Nowa struktura tej sfery planowania, określona ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415), całkowicie odmiennie niż dotychczas określiła relacje gminy z innymi podmiotami publicznymi, a także z właścicielami nieruchomości. W ramach nowej rzeczywistości prawnej pojawiła się możliwość określania przez samorząd gminny tzw. opłaty planistycznej. Opłata ta została utrzymana również przez kolejną ustawę regulującą planowanie przestrzenne – ustawę z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717). Zgodnie z tymi ustawami gmina ma prawo określać w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, jaka część wzrostu wartości nieruchomości, będącego efektem sporządzenia (lub zmiany) tego planu, powinna trafić do budżetu gminy. Część ta (potocznie określana właśnie mianem opłaty lub renty planistycznej) może wynosić do 30% wzrostu wartości nieruchomości. Opłata planistyczna zgodnie z art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym opłacana jest jednorazowo przez właściciela nieruchomości, jeśli sprzedaje on tę nieruchomość w ciągu 5 lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego lub jego zmiany.

Ustalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego są powszechnie uznawane za czynnik rzutujący na wartość nieruchomości. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego określa np. dla poszczególnych terenów:

- przeznaczenie (dopuszczalną funkcję),
- zasady zagospodarowania, w tym zabudowy (dopuszczalną wysokość, intensywność, odległość od dróg itp.), a także ewentualny zakaz zabudowy,
- zasady ochrony ładu przestrzennego, walorów przyrodniczych i kulturowych,
- sposoby i zasady wyposażenia w infrastrukturę techniczną,
- zasady scalania i podziałów.

Kucharska-Stasiak (1999) wskazuje, że plan miejscowy – z uwagi na status aktu prawa miejscowego – jest jednym z kluczowych czynników rzutujących na poziom i zmiany wartości nieruchomości. Cymerman i Telega (2006) uznają, że ustalenia planu miejscowego mają szczególne znaczenie dla kierunków działań

inwestycyjnych. Żróbek i in. (2014) twierdzą, że kluczowy wpływ na wartość nieruchomości ma ustalona w planie jej funkcja (przeznaczenie), lecz również np. funkcje sąsiednich terenów.

Pierwotnym beneficjentem odpowiednio sformułowanych ustaleń planu miejscowego są oczywiście właściciele tych nieruchomości, które w efekcie sporządzenia lub zmiany planu zyskują na atrakcyjności i wartości rynkowej (zob. np. Raźniak, Grochal 2014). Różnica w rynkowej cenie nieruchomości rolniczych i budowlanych (mieszkaniowych lub usługowych) jest bowiem z reguły znaczna. Laskowska (2008) ocenia, że np. w realiach gmin podwarszawskich, będących terenem intensywnych zjawisk suburbanizacyjnych, sięga ona 55%.

Sama opłata planistyczna ma potencjalnie duże znaczenie dla samej gminy, jest istotna m.in. jako narzędzie kształtowania przez tę gminę kierunków rozwoju przestrzennego w skali lokalnej. Dla gminy opłata planistyczna ma przede wszystkim znaczenie fiskalne – jako element dochodów własnych. Może jednak również wpływać na zachowania uczestników życia gospodarczego, zwłaszcza pobudzając lub hamując popyt i podaż na rynku nieruchomości i rynkach pokrewnych. Odpowiednie kształtowanie opłat planistycznych może zatem efektywnie kształtować gospodarkę nieruchomościami i działalność inwestycyjną, które stanowią kluczowe elementy lokalnej przestrzeni społeczno-ekonomicznej (Cymerman, Cymerman 2011). Ponad 20-letnie doświadczenie funkcjonowania opłaty planistycznej w polskim systemie prawnym wskazuje jednak, że gminy nie korzystają w pełni z możliwości oddziaływania na własną przestrzeń przy pomocy opłat planistycznych. W wielu przypadkach polskie samorządy gminne nie ustalają stawki opłaty planistycznej w uchwalanych planach miejscowych albo nie egzekwują opłat pomimo ich formalnego ustalenia (Nowak 2009).

Celem niniejszego pracowania jest zbadanie, w jakim stopniu wspomniane wyżej mechanizmy funkcjonowały w ostatnich latach na obszarze województwa świętokrzyskiego. Dla osiągnięcia tego celu przebadano wszystkie uchwały rad gmin dotyczące przyjęcia lub zmiany miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, przyjęte w latach 2010–2015. Ponadto dokonano analizy uchwał z wykonania budżetów gminnych z analogicznego okresu.

WOJEWÓDZTWO ŚWIĘTOKRZYSKIE

Województwo świętokrzyskie położone jest na południe od centrum kraju. Sąsiaduje z województwami: mazowieckim, lubelskim, podkarpackim, małopolskim, śląskim i łódzkim. Jest jednym z najmniejszych województw w istniejącym od 1999 r. podziale administracyjnym kraju, zajmuje bowiem powierzchnię niespełna 12 tys. km², przy ludności liczącej ok. 1,24 mln osób. Spośród

mieszkańców województwa tylko ok. 44,8% zamieszkuje w miastach – w ostatnich latach wskaźnik ten utrzymywał się na względnie stałym poziomie. Na obszarze województwa funkcjonuje 13 powiatów oraz 1 miasto na prawach powiatu (Kielce). Spośród 102 gmin istniejących w województwie świętokrzyskim 75 to gminy wiejskie, 27 – miejsko-wiejskie, natomiast 5 – miejskie. Sieć osadnicza województwa zdominowana jest przez Kielce, położone centralnie i stopniowo wykształcające wokół siebie obszar funkcjonalny. Pozostałe większe ośrodki miejskie – Skarżysko-Kamienna, Starachowice i Ostrowiec Świętokrzyski – położone są wzdłuż północnej granicy województwa i tworzą dobrze zintegrowany obszar zurbanizowany. Na pozostałych obszarach województwa funkcjonują jedynie niewielkie miasta. Osią transportową województwa jest łącząca Warszawę z Krakowem droga krajowa nr 7, biegnąca południkowo przez województwo, w tym przez jego stolicę.

Województwo świętokrzyskie było w ostatnich latach obszarem dość intensywnej inwestycji mieszkaniowych. W latach 2010–2015 łącznie oddano do użytku ok. 18 200 lokali mieszkalnych. Szybko wzrastał w tym okresie obrót gruntami przewidzianymi pod zabudowę mieszkaniową. O ile w 2011 r. transakcje kupna-sprzedaży dotyczyły 117 działek pod zabudowę na łączną kwotę 8,7 mln zł, o tyle w 2015 r. było to 411 działek budowlanych o łącznej wartości 23,2 mln zł. Zauważalnie wzrasta też obrót nieruchomościami przeznaczonymi w planach miejscowych pod przemysł i usługi komercyjne (przede wszystkim handel). Wprawdzie brakuje kompleksowych danych dla działek handlowo-usługowych, lecz można wskazać, że w 2011 r. przedmiotem transakcji było 14 działek przemysłowych o łącznej cenie 3,1 mln zł, podczas gdy w 2015 r. – 41 działek za 6,6 mln zł. Widoczną tendencją jest stopniowy wzrost udziału w całości obrotów nieruchomości położonych na terenach wiejskich (GUS 2011–2016).

MIEJSCOWE PLANOWANIE PRZESTRZENNE

W latach 2010–2015 samorządy gminne województwa świętokrzyskiego uchwaliły 61 nowych planów miejscowych oraz 82 zmiany w już istniejących planach. Nowe opracowania pojawiły się w 42 spośród 102 gmin województwa. Szczególną intensywnością prac planistycznych wykazały się gminy centrum województwa. Wśród nich znalazły się Kielce, a także kilka gmin pozostających w zasięgu zjawisk suburbanizacyjnych tego miasta: Zagnańsk, Miedziana Góra, Sobków, Strawczyn, Daleszyce, Łągów i Masłów. Oprócz obszaru funkcjonalnego Kielc aktywność w sferze planowania przestrzennego przejawiało kilka mniejszych ośrodków miejskich: Starachowice, Ostrowiec Świętokrzyski, Sandomierz i Końskie. Nowe plany miejscowe lub ich zmiany pojawiły się więc

przede wszystkim w głównych ośrodkach osadniczych województwa. Oprócz nich sporo nowych opracowań powstało w gminach leżących wzdłuż głównych dróg (drog krajowych nr 7, 9, 73, 74 i 77).

Plany miejscowe (oraz ich zmiany) sporządzane w badanym okresie zawierały rozstrzygnięcia ustanawiające szereg nowych funkcji dla różnych terenów. Wśród funkcji tych dominowały, co oczywiste, funkcje o stosunkowo wysokiej – wyższej niż dotychczas ustalona dla poszczególnych terenów – rencie grunтовой. Struktura nowo wyznaczanych funkcji była zatem pochodną wielkości popytu na tereny o różnym przeznaczeniu. Najczęściej opracowania te były sporządzane dla wyznaczenia nowych terenów zabudowy jednorodzinnej. Funkcja ta występuje w ok. 75% sporządzonych w tym okresie opracowań. Szczególnie często funkcja ta była ustalana w nowych planach przez gminy powiatu kieleckiego, spośród których część zawsze sporządzała nowe plany z myślą o tym przeznaczeniu. Poziom opłaty planistycznej dla zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej był bardzo zróżnicowany. Najczęściej (w 23 przypadkach) wyznaczano stosunkowo niską stawkę (10%). Kilkunastokrotnie opłatę planistyczną ustalano na poziomie 30%, 20% lub 7%. Rzadziej pojawiały się inne stawki: 25%, 21%, 5% i 3%. Najwyższe stawki opłaty, wynoszące z reguły 20–30%, ustalały władze Kielc, a także Starachowic i Ostrowca Świętokrzyskiego. W gminach wiejskich, nawet położonych w obszarze suburbanizacyjnym stolicy województwa, opłata była z reguły niższa – wynosiła na ogół 10–20%. Przy czym należy odnotować, że w gminach wykonujących szczególnie często plany miejscowe opłata planistyczna w kolejnych edycjach planów była ustalana stale na tym samym poziomie (np. w położonej w okolicach Kielc gminie Zagnańsk – 7%, a w sąsiednim Masłowie – 10%).

Nie tak często jak mieszkalnictwo jednorodzinne pojawiały się w planach miejscowych województwa świętokrzyskiego inne zróżnicowane funkcje. Stosunkowo często było to mieszkalnictwo wielorodzinne. W większości funkcję tę wyznaczały w swoich planach miasta lub gminy podmiejskie. Dla terenów zabudowy wielorodzinnej stosowano na ogół stosunkowo wysoką stawkę opłaty planistycznej – najczęściej było to maksimum, czyli 30% (w tym w Kielcach), a w pojedynczych przypadkach 25%, 20%, 15% i 2%.

W badanym okresie w 35 uchwalonych przez gminy wiejskie i miejsko-wiejskie opracowaniach planistycznych wprowadzono nowe obszary zabudowy zagrodowej. Spośród tych opracowań jedynie cztery przewidywały 30-procentową stawkę opłaty, jedna – 25-procentową, a siedem – 20-procentową. W pozostałych przypadkach została ustalona znacznie niższa opłata – na poziomie kilku, co najwyżej kilkunastu procent. W skrajnym przypadku gmina zrezygnowała z ustalenia opłaty, a w innej poziom opłaty został ustalony na poziomie 0,01%.

W nielicznych przypadkach gminy województwa świętokrzyskiego wyznaczały w swoich planach miejscowych tzw. zabudowę mieszkaniową mieszaną. Oznaczało to możliwość realizacji na jednym obszarze zabudowy jedno- i wielorodzinnej. Tego typu funkcja pojawiała się prawie wyłącznie na obszarach gmin podkieleckich. Poziom opłaty planistycznej określany przez te gminy był na ogół umiarkowany (10–20%).

W 28 przypadkach plany miejscowe przyjmowane przez gminy województwa świętokrzyskiego wyznaczały tereny o bardziej złożonej funkcji, gdzie zabudowie mieszkaniowej (zarówno jedno-, jak i wielorodzinnej) mogą towarzyszyć usługi. Zgodnie z ustaleniami planów w praktyce może to być handel niekolidujący z funkcją mieszkaniową. Tego typu tereny wyznaczyły przede wszystkim gminy miejskie, gminy położone na obszarze funkcjonalnym Kielc oraz kilka wiejskich gmin peryferyjnych. Stawka opłaty planistycznej dotyczącej tego typu funkcji w większości przypadków była dość wysoka (20–30%). Opłatę na niższym poziomie – wynoszącą kilka lub kilkanaście procent – ustaliły jedynie peryferyjne gminy wiejskie położone na skraju terytorium województwa.

Dość licznie reprezentowane w planach miejscowych były obszary mające jednoznacznie ustalone funkcje usługowe, głównie o charakterze komercyjnym, wśród których najpopularniejszą funkcją był handel. Usługi komercyjne pojawiły się aż w 63 planach miejscowych (lub ich zmianach). Funkcję związaną z handlem lub innymi usługami komercyjnymi przewidziały Kielce, wszystkie gminy znajdujące się w zasięgu zjawisk suburbanizacyjnych Kielc oraz większość pozostałych miast województwa świętokrzyskiego. Opłata planistyczna ustalona dla funkcji określanej jako „handlowo-usługowa” była na ogół wysoka. W większości przypadków wyniosła 30%, a poza tym na ogół 20% lub 15%. W pojedynczych przypadkach, dotyczących przeważnie gmin peryferyjnych, ustalono opłatę wynoszącą 0–5%.

Oprócz usług komercyjnych w wielu opracowaniach planistycznych pojawiły się tereny przewidziane pod usługi publiczne. Pod pojęciem tym rozumiano zwykle wszelkiego rodzaju usługi związane z obsługą turystyki i rekreacji, oświatą i nauką, a także kultem religijnym. Funkcje takie pojawiły się w 42 opracowaniach planistycznych sporządzonych przez gminy znajdujące się na obszarze województwa świętokrzyskiego. Poziom opłaty planistycznej dla tego typu funkcji był bardzo zróżnicowany. Kilka gmin zrezygnowało z ustalenia tej opłaty, natomiast inne określiły ją na poziomie 1–3%. Były to na ogół gminy wiejskie, często peryferyjne. Kielce, inne miasta województwa oraz podmiejskie gminy stolicy województwa stosowały opłaty wyraźnie wyższe – na ogół 15–30%.

Interesującym faktem jest, że stosunkowo niewiele gmin sporządziło plany miejscowe przewidujące obszary o mieszanej funkcji usługowo-przemysłowej.

Opracowań takich było zaledwie 13, a większość z nich sporządziły gminy leżące na obszarze funkcjonalnym Kielc. Dla terenów przemysłowo-usługowych ustalano bardzo różne stawki – od 0%, przez 2%, 10%, 15%, aż do 30%, przy czym żadna z tych wielkości nie była szczególnie często ustanawiana.

Oprócz funkcji przemysłowo-usługowej niektóre gminy województwa świętokrzyskiego zaplanowały na swojej przestrzeni (w 16 planach miejscowych) funkcję łączącą przemysł z magazynowaniem i składowaniem. Działo się tak najczęściej w gminach pozostających w zasięgu oddziaływania Kielc lub leżących przy ważniejszych drogach. Na tereny o tego typu funkcji nakładane są z reguły wysokie stawki opłaty planistycznej. Została ona określona na ogół na poziomie 15–25%, a jedynie w pojedynczych przypadkach – w peryferyjnych gminach wiejskich – na 0%.

Wśród funkcji ustalanych w planach miejscowych, które mogły oznaczać wzrost wartości nieruchomości, pojawiły się także tereny zielone. Chodziło przede wszystkim o lasy, parki, łąki lub o tereny określane jako „zielenie urzędowa”. Tereny zielone zostały obciążone opłatą o bardzo zróżnicowanym poziomie (0–30%). Wyższy poziom opłaty stosowany był zazwyczaj przez większe miasta i gminy położone w obszarze funkcjonalnym Kielc.

Interesujące podejście do poziomu opłat planistycznych zostało zastosowane przez świętokrzyskie gminy wobec terenów przeznaczonych na drogi. Drogi, co oczywiste, pojawiają się w większości opracowań planistycznych województwa. Obiekty tego typu, mimo że mają charakter publiczny, nie są wyłącznie własnością gmin. W planach miejscowych gminy ustanawiają więc opłaty o bardzo zróżnicowanym poziomie – od zupełnie symbolicznych (0,01%) do maksymalnych, czyli 30-procentowych.

Ostatnim typem funkcji stosunkowo często wyznaczanych w planach miejscowych były różnie określane funkcje związane z wypoczynkiem, sportem, rekreacją i turystyką. Funkcje te, pomimo walorów turystycznych znacznej części województwa, nie są z zasady obarczane wysoką opłatą planistyczną. Stąd też, oprócz opłat ustalanych na poziomie 30% lub niewiele mniej, zdarzały się plany, w których stawki opłat bywały określane na poziomie pomiędzy 2% a 5%.

Oczywiście sam fakt ustalenia opłaty planistycznej w uchwale przyjmującej plan miejscowy nie musi oznaczać, że gmina czerpie z tej opłaty realne korzyści. Kompleksowa ocena skali znaczenia opłaty planistycznej w całości dochodów świętokrzyskich gmin jest dość trudna, ponieważ nie wszystkie gminy województwa publikują odpowiednio szczegółowe sprawozdania z wykonania budżetów. W niektórych przypadkach ze sprawozdań takich wynika, że pomimo ustalenia opłaty gminy jej nie pobierają. W gminach, które pobierały opłatę i wykazały ten fakt w sprawozdaniach, stanowiła ona z reguły margines dochodów.

W znajdującej się w bezpośrednim zasięgu oddziaływania suburbanizacji Kielc gminie Zagnańsk w latach, w których opłata wpływała do budżetu gminy, stanowiła ona od 0,003% do 0,2% wszystkich dochodów. Posiadająca podobne walory lokalizacyjne gmina Miedziana Góra osiągała z tego tytułu, w różnych latach, od 0,3% do 0,4% wszystkich dochodów. Spośród gmin położonych peryferyjnie na uwagę zasługuje gmina Łoniów, gdzie opłata planistyczna pobierana była przez kilka lat z rządu, jednak nigdy nie stanowiła więcej niż ok. 0,1% dochodów.

WNIOSKI

Polityka przestrzenna, w tym polityka opłat planistycznych, w założeniu powinna stanowić element kompleksowej polityki publicznej realizowanej przez samorząd gminny. Racjonalność polityki publicznej warunkowana jest, co oczywiste, jej dostosowaniem do naturalnych zjawisk społeczno-ekonomicznych, w tym do mechanizmów rynkowych. Na tle takich założeń należy stwierdzić, że porównanie regionalnego rynku nieruchomości i polityki opłat planistycznych prowadzonej przez świętokrzyskie gminy wskazuje na daleko posunięty brak spójności pomiędzy tymi sferami.

Podstawowym uwarunkowaniem wydaje się zauważalna niewielka aktywność znacznej części samorządów gminnych w sferze miejscowego planowania przestrzennego. W trakcie badanego okresu aktywność ta utrzymywała się na zbliżonym, niewielkim poziomie, nie wykazując tendencji wzrostowych. Przyczyn takiej sytuacji może być wiele, np. skomplikowana procedura sporządzania planu miejscowego oraz znaczne koszty jego opracowania przez wykwalifikowany zespół projektantów. Jednakże kluczowa zdaje się tutaj istniejąca w przepisach możliwość wydawania – zastępujących plan miejscowy jako podstawy pozwolenia na budowę – decyzji o warunkach zabudowy. W efekcie pod koniec badanego okresu pokrycie obszaru województwa świętokrzyskiego wynosiło zaledwie ok. 28% (Śleszyński i in. 2015).

Plany miejscowe sporządzane przez świętokrzyskie gminy były w większości dość prostymi opracowaniami (obejmowały niewielkie obszary) lub punktowymi zmianami już istniejących opracowań. Zauważalna była nieco większa aktywność planistyczna w obszarach o szczególnej atrakcyjności lokalizacyjnej i w związku z tym o najintensywniejszych procesach zagospodarowania przestrzennego. Działo się tak w stolicy województwa, jej obszarze funkcjonalnym oraz gminach sąsiadujących z głównymi drogami. Przy czym w Kielcach i powiecie kieleckim bezwzględnie dominowały plany zorientowane na budowę mieszkaniową, podczas gdy w obszarach przydrożnych istotny udział miały także usługi komercyjne, magazyny i przemysł.

Racjonalne reagowanie władz samorządowych na kierunki i specyfikę narastania zagospodarowania przestrzeni, a zatem również na charakter lokalnych rynków nieruchomości, może prowadzić do wniosku, iż zasady ustalania poziomu opłat planistycznych są równie racjonalnie powiązane z otoczeniem społeczno-ekonomicznym. Elementy takiej racjonalności dostrzec można jednak jedynie w niektórych aspektach polityki opłat. W szczególności zauważalne jest ustalanie na dość wysokim poziomie opłat od terenów przewidzianych na usługi komercyjne lub przemysł. Jest to niewątpliwie podejście korzystne dla budżetów gmin, a przy tym zrozumiałe społecznie. Nabywcy terenów tego typu są bowiem z zasady inwestorami spoza gminy, nabywającymi znaczne połacie gruntu. Dotychczasowi właściciele tych gruntów otrzymują więc na tyle duże kwoty (w które wszak wliczona jest opłata planistyczna), iż są w stanie uiścić nawet względnie wysoką opłatę bez zasadniczego uszczerbku dla swoich korzyści materialnych.

Inaczej rzecz się przedstawia w przypadku większości pozostałych funkcji wyznaczanych w planach miejscowych, zwłaszcza w odniesieniu do najliczniej wyznaczonej funkcji mieszkaniowej. Wielokrotnie w gminach najbardziej atrakcyjnych dla tej funkcji opłata ustalana była na poziomie znacznie niższym niż w gminach o wiele bardziej peryferyjnych. Stan taki musiał oznaczać – w Kielcach i okolicach tego miasta – osiąganie mniejszych od możliwych dochodów przez gminy, natomiast w terenach oddalonych od stolicy województwa – zniechęcanie inwestorów.

Należy wobec tego założyć, że na zasady kształtowania opłat planistycznych przez poszczególne gminy wpływ mają czynniki niezwiązane z funkcjonowaniem lokalnych rynków nieruchomości. Kluczową rolę odgrywają zapewne przesłanki społeczne. Opłata planistyczna, podobnie jak np. opłata adiacencka, jest na ogół niechętnie przyjmowana przez osoby, które mają ją uiścić. Można przyjąć, że samorzady gmin ostrożnie podchodzą do ustalania zbyt wysokiego poziomu tej opłaty. Odnosi się to głównie do opłat dotyczących terenów mieszkaniowych, gdzie beneficjentami ustalenia funkcji, a zatem potencjalnymi płatnikami opłaty planistycznej, są stosunkowo liczni, a przy tym na ogół zasiedzali właściciele nieruchomości. Wydaje się, że szczególnie silnie działa ten mechanizm w niewielkich wiejskich gminach, gdzie odległość społeczna pomiędzy władzami samorządowymi a społeczeństwem jest niewielka. Zapewne ten sam czynnik powoduje, że w wielu przypadkach opłata planistyczna – niezależnie od tego, na jakim poziomie została uchwalona w planie – nie jest w rzeczywistości pobierana. Wspomniane powyżej ustalanie wyższych (na ogół) opłat od funkcji postrzeganych jako *stricte* komercyjne – usługowych lub przemysłowych – wynika zapewne z faktu, że zarówno w przypadku nabywców, jak i podmiotów

sprzedających tereny przewidziane w planach pod te cele nie są brane pod uwagę względy społeczne.

Innym kluczowym czynnikiem jest, jak się wydaje, traktowanie dochodów z opłaty planistycznej jako z założenia niewielkiego, a więc nieistotnego składnika dochodów własnych gminy. Stąd może zapewne wynikać np. sztywne określanie poziomu opłaty na jednakowym poziomie, niezależnie od funkcji, dla której jest ona ustalana (np. dominująca w gminie Zagnańsk stawka 7-procentowa). Może to również być powodem rezygnowania przez gminy z pobierania tej opłaty, nawet gdy została ustalona w planie.

Powyższe fakty pozwalają na stwierdzenie, że polityka kształtowania opłat planistycznych przez gminy województwa świętokrzyskiego ma charakter dość chaotyczny i w istocie nie jest zazwyczaj elementem spójnej polityki rozwoju lokalnego. Może to wynikać z niedostatecznego poziomu świadomości samorządów lokalnych oraz z funkcjonującego systemu gospodarki przestrzennej.

Wkład indywidualny autorów: Izabela Błaszczuk – 33,4%, Waldemar A. Gorzym-Wilkowski – 33,3%, Marian Harasimiuk – 33,3%.

BIBLIOGRAFIA

- Cymerman R., Telega T., 2006: *Rola rzeczoznawcy majątkowego przy opłatach planistycznych i adiacenckich*. Rzeczoznawca Majątkowy, (51), 39–49.
- Cymerman R., Cymerman J., 2011: *Opłaty od nieruchomości w procesie rozwoju i kształtowania wartości nieruchomości*. Przegląd Geodezyjny, 83(1), 3–10.
- GUS, 2011: *Obrót nieruchomościami w roku 2010*. Warszawa.
- GUS, 2012: *Obrót nieruchomościami w roku 2011*. Warszawa.
- GUS, 2013: *Obrót nieruchomościami w roku 2012*. Warszawa.
- GUS, 2014: *Obrót nieruchomościami w roku 2013*. Warszawa.
- GUS, 2015: *Obrót nieruchomościami w roku 2014*. Warszawa.
- GUS, 2016: *Obrót nieruchomościami w roku 2015*. Warszawa.
- Kucharska-Stasiak E., 1999: *Nieruchomość a rynek*. PWN, Warszawa.
- Laskowska E., 2008: *Zmiana przeznaczenia gruntu a jego wartość*. Zeszyty Naukowe SGGW w Warszawie. Problemy Światowego Rolnictwa, 5(20), 42–49.
- Nowak M.J., 2009: *Renta planistyczna – uwarunkowania prawne i ekonomiczne*. „Przegląd Podatków Lokalnych i Finansów Samorządowych, (12), 19–21.
- Raźniak P., Grochal M., 2014: *Wpływ zmiany miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego na obrót nieruchomościami i ruch budowlany w gminie Dobczyce*. Prace Naukowe Koła Naukowego Geografów Uniwersytetu Pedagogicznego w Krakowie, (1), 98–109.
- 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, Warszawa.

Ustawa z dnia 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym (Dz.U. 1984, nr 35, poz. 185).

Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz.U. 1990, nr 16, poz. 95).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 1994, nr 89, poz. 415).

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80, poz. 717).

Żróbek R., Żróbek S., Żróbek-Różańska A., Żróbek-Sokolnik A., Dynowski P., 2014: *Podstawy i procedury gospodarowania publicznymi zasobami nieruchomości*. Wyd. UWM, Olsztyn.