



DOI: 10.21005/pif.2021.48.C-04

THE LEGITIMACY OF PREPARING A FINANCIAL IMPACT FORECAST OF ADOPTING LOCAL SPATIAL DEVELOPMENT PLAN IN POLAND

ZASADNOŚĆ SPORZĄDZENIA PROGNOZY SKUTKÓW FINANSOWYCH PRZYJĘCIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

Elżbieta Czekiel-Świtalska

PhD architect

Author's Orcid number: 0000-0002-4423-033X

Alicja Świtalska

mgr inż. arch.

Author's Orcid number: 0000-0002-0790-2563

West Pomeranian University of Technology in Szczecin, Poland
Faculty of Architecture

ABSTRACT

Since 2003 in Poland, it has been obligatory to prepare forecasts of the financial impact of adopting local spatial development plans. Whether or not the forecasts are put to actual use and what their content and presentation form should feature, in addition to what role should the forecast play and who should be able to make use of it? This study presents the results of a series of interviews and a survey performed among a group of municipal officials. Legal documents and the literature were analysed as well. Studies have shown that financial impact forecasts are used by municipal governments only to a limited degree. Many have expressed doubts as to the feasibility of preparing and using these forecasts. Specifically, most municipal governments do not make use of these forecasts and they are prepared only because it is their legal obligation to include them as a document added to the local spatial development plan. Due to the significance of the impact of the financial implications of adopting a local spatial development plan on a municipality's budget, it is necessary to change the approach to preparing and presenting financial forecasts.

Key words: local spatial development plan, financial impact forecast.

STRESZCZENIE

Od 2003 r. w Polsce obowiązkowe jest sporządzanie prognoz skutków finansowych przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Czy prognozy są faktycznie używane i jaka powinna być ich treść i forma prezentacji, oprócz tego, jaką rolę powinna odgrywać prognoza i kto powinien być w stanie z niej skorzystać? W niniejszym opracowaniu przedstawiono wyniki serii wywiadów oraz ankiety przeprowadzonej wśród grupy urzędników miejskich. Przeanalizowano również dokumenty prawne i literaturę. Badania wykazały, że prognozy wpływu finansowego są wykorzystywane przez samorządy miejskie tylko w ograniczonym stopniu. Wiele osób wyraziło wątpliwości co do wykonalności przygotowania i wykorzystania tych prognoz. W szczególności większość samorządów gmin nie korzysta z tych prognoz i są one przygotowywane tylko dlatego, że ich prawnym obowiązkiem jest uwzględnienie ich jako dokumentu dodanego do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ze względu na znaczenie wpływu skutków finansowych przyjęcia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na budżet gminy, konieczna jest zmiana podejścia do sporządzania i przedstawiania prognoz finansowych.

Słowa kluczowe: miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, prognoza skutków finansowych.

1. INTRODUCTION

Spatial planning, particularly local spatial development plans, are closely tied with finances. According to legal regulations that have been applicable since 2003 in Poland, local spatial development plans (hereafter referred to as plans or local plans) must include financial impact forecasts (hereafter referred to as forecasts). However, this does not mean that the plan's provisions have to be subjected to financial outcomes.

It should be stressed that spatial planning is generally not aimed at maximising economic outcome, as its primary goal is to bring order to space and to select the proper forms of use for an area while considering environmental and landscape-related factors. These can lead to economic analyses producing unfavourable results, although in most cases a well-drafted plan brings about not only positive spatial outcomes but positive economic outcomes as well (although they can appear over the long-term). (Heldak M., Szczepański J., Stacherzak A., 2011, p.141) from (Czekiel-Świtalska E., 2005, p.90).

This article is aimed at providing an answer to the question as to whether it is feasible to prepare financial impact forecasts of the adoption of local spatial development plans, which will be used in practice. The answer to this question is closely linked to questions concerning whether or not the forecasts are put to actual use and what their content and presentation form should feature, in addition to what role should the forecast play and who should be able to make use of it.

2. MATERIALS AND METHODS

The study was based on a survey, a set of interviews and the author's own professional experience in drafting forecasts and local plans, as well as analysis of legal documents and the literature. The analyses covered currently applicable legal acts and the draft of the Urban Planning and Construction Code (hereafter referred to as the UPCC) (KUB/UPCC, 2017).

Surveys were sent to all municipalities in Poland (some had the wrong e-mail address listed and thus the surveys did not reach them). In total, the surveys were sent to 2489 municipalities, of which 1789 were effectively delivered, so it can be stated that the surveys reached 71.88% of municipalities.

Out of all the municipalities that were reached by our request to fill out the survey, 17.6% replied, of which 16.27% were accepted for analysis, as some of the municipalities had no plan in place, and thus their replies were purely theoretical and did not reflect the actual state. Overall, 438 people replied, of which the replies of 33 people were excluded from the analysis of the survey's results.

The survey included, among others, the following questions:

- have any local development plans been passed in the last 10 years?
- are financial forecasts taken into consideration when a municipality's budget is being drafted?
- are the results of financial forecasts of the consequences of the passing of a local development plan analysed before prior to voting on a local spatial development plan?
- are forecasts of the financial consequences of passing a local development plan easy to understand?
- are the results of financial forecasts of the consequences of passing a local plan taken into consideration in planning a municipality's/city's budget? The questions could be answered with a "yes" or a "no", with additional space for additional remarks provided.
- do councillors familiarise themselves with the results of financial forecasts of the consequences of passing a local development plan?

Direct interviews were conducted in 38 municipalities, with people who directly participated in the procedure of enacting local plans. The municipal officials were asked the following questions, among others:

- do the results of financial impact forecasts of the adoption of local spatial development plans affect the provisions of plans?
- are forecasts made publicly available when a plan is made available for public inspection? If not, why?
- are forecasts read by councillors or municipal officials?
- is the selection of a plan draft alternative dependent on forecast results?

3. LEGAL DETERMINANTS OF DRAFTING FINANCIAL IMPACT FORECASTS

The first documents¹ concerning the financial impact of adopting plans were drafted according to the requirements stipulated in the Spatial Planning Act of 1994 (which went into force in 1995). Section 3 of this Act (Ustawa, 1995) defined the legal effects of adopting a plan which, among other things, included its financial impact (Fig. no. 1). The act stipulated that when a plan was drafted, it was obligatory to set the amount of the fee associated with the rise in property value stemming from the plan's adoption. The Spatial Planning and Development Act of 2003 (Ustawa 2003) has introduced the obligation to prepare financial impact forecasts of the adoption of such plans.

Previously, planning fees (also called zoning fees) associated with a property's rise in value due to the adoption of a plan were a form of the municipal budget's revenue and their amount was to be specified in the plan's provisions (a maximum of 30% of the rise in a property's value), conditional on the property's sale within 5 years of the plan's entry into force (hereafter referred to as the planning fee). As stipulated in the UPCC, the planning fee is to be merged with the betterment levy and replaced by an infrastructural fee (Art. 266. § 1). The infrastructural fee includes the costs of development projects in the form of water supply infrastructure, sewerage and public roads—which act as utilities for the property subject to the fee). The betterment levy is associated with the rise in property value derived from the construction of technical infrastructure or land division.

¹ Despite there being no obligation to draft such documents stipulated in the act, the author of this article began drafting such documents for plan drafts already in 1995. These documents indicated which property changed in value and the amount of the fee that should be paid in association with a property's rise in value.

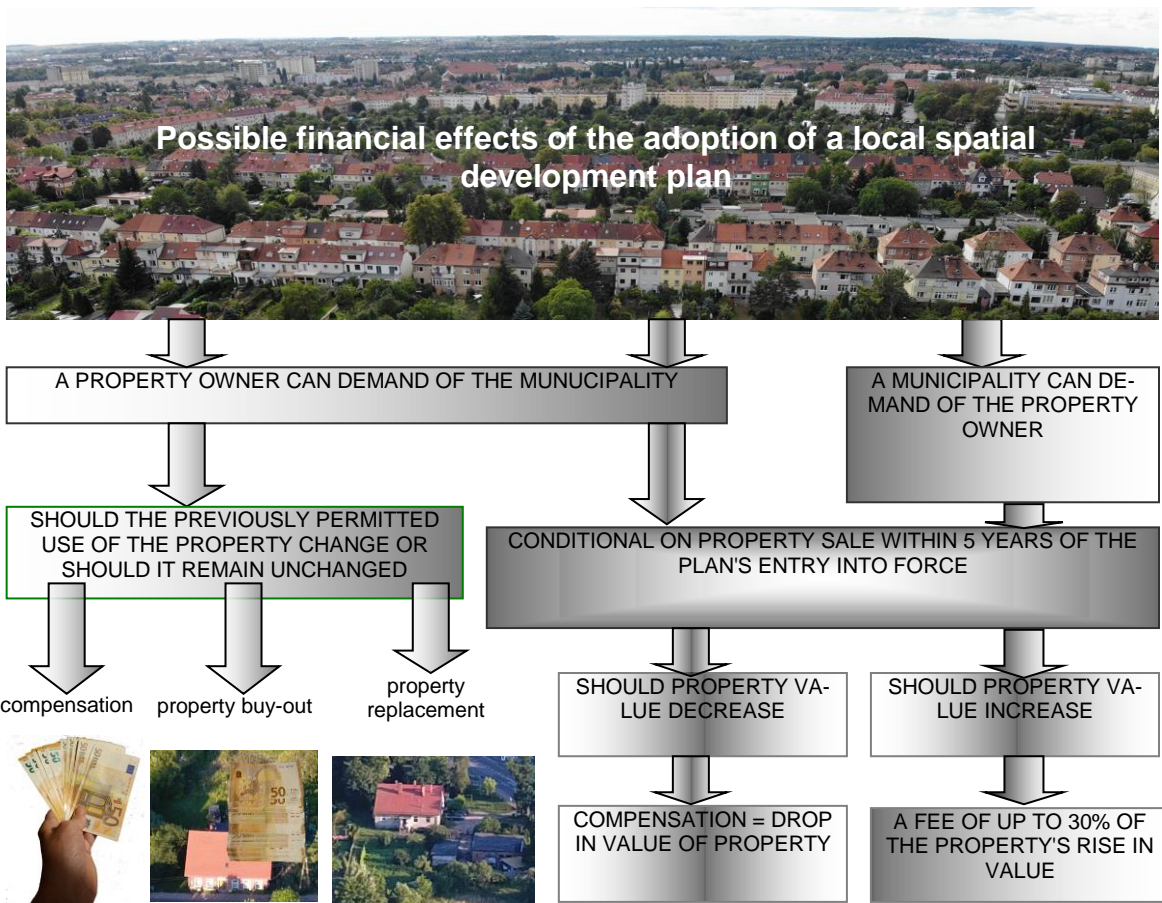


Fig. 1. The financial effects associated with a property changing value or having its form of use changed as a result of a plan's adoption, according to the Spatial Planning Act of 1994 and the Spatial Planning and Development Act of 2003. Source: original work

Both fees have the same origin, as they are charged based on an increase in property value as a result of the operation of territorial government institutions. The structure of the planning fee is superior to the structure of the betterment levy. Betterment levies cover: the construction of technical infrastructure or the consolidation or division of property. The breakdown of the types of betterment levies indicates that the legislator places a direct obligation on the institution to issue a decision setting the amount of the fee due only in cases of conducting a land division and consolidation procedure, while in other cases the matter of the betterment levy is left to administrative discretion (Sulczewska K., 2014, p. 129). Studies have shown that betterment levies are ineffective as a means of generating revenue. In the case of land consolidation and division betterment levies, up to 77% of all municipalities did not enforce such fees, while up to 16% did. In the case of betterment levies charged due to technical infrastructure development, over 78,2% municipalities did not enforce them (Brzeziński C. , 2015, p. 163).

Case law provides a source of legal interpretations of the regulations featured in certain legal acts or ordinances. Legal regulations concerning financial forecasts in case law present themselves as follows:

Even a poorly drafted, unreliable forecast has no consequences whatsoever, particularly concerning the voiding of the resolution concerning a plan's adoption. According to the justifications of some judgements, a resolution concerning the voiding of a plan can itself only be voided should

proof be provided that if the forecast had been reliably prepared, then the municipal council would not have passed it. Obtaining such proof is practically impossible. It is treated as a form of satisfying a legal requirement instead of an important document.

The financial impact forecast has no significant legal basis, in contrast to, for instance, an environmental impact forecast, which is prepared along with a plan's draft. The only provision concerning it is that it is obligatory to prepare it. It is subject neither to approval nor consultation. (Judgement, 2017, II OSK 1558/15). It acts as an economic analysis, ... Furthermore, when submitting an accusation of a significant breach of the precepts of drafting a plan due to an unreliable financial impact forecast, one would have to prove that had it not been a reliable economic forecast, then the plan would not have been adopted (Judgement 843/16,, 2017).

The financial impact forecast is an estimate based on its author's expectations as to what and when will be developed and how. There is no way to precisely calculate all the possible financial effects or determining the time of their occurrence during the drafting of a plan. However, as a tool that supports the passing of a plan, the forecast should present all of the possible effects that can happen and describe them to the best of the author's ability. Judges and representatives of municipal governments do not always share the same opinion, as the judgement of The Supreme Administrative Court of the 19th of November 2015 states: the fact of the possible rejection of compensation for the complainant's property, the obligation concerning the payment of which would lie with the municipality, does not affect the reliability of this assessment. The forecast ... does not need to include all revenues and expenditures. Later in the judgment (Judgement, 1039/17, 2017):. In any case, it should be stated that the financial forecast is intended for information purposes only and even when prepared incorrectly, it has no power to infringe on the interests of a property owner. The forecast's correctness in no way affects the scope of a municipality's actual financial obligations or the scope of the property owner's actual right to compensation. This is also confirmed by the justification of the earlier judgment of 2012, which stated: The claim of the complainant that the financial forecast is erroneous does not, in the opinion of the Court, constitute a basis for claiming that the resolution on the adoption of the local spatial development plan is void. (Judgement, 2012).

Many municipal officials are of the opinion that the forecast does not affect the mode of preparing a plan. It is not assessed during any of the stages of a plan's preparation. According to the Supreme Administrative Court of Poland, the forecast is not an appendix to the plan draft made available for consultation by the public, and is only presented to the municipal council when the plan draft is submitted for a vote, although it has recognised that it should be reliably prepared. When voting on a local spatial development plan, the municipal council should be aware of its financial effects and this financial information should be reliable. However, when an accusation of significant breach of the plan's mode of preparation by presenting unreliable information in its financial impact forecast is made, the accusing party should prove that such a forecast would have led to the passing of a plan, whereas if the economic analysis had been reliable, then the plan would not have been passed (Judgement, 2013).

The forecast is indeed not always presented for public consultation along with the plan, as it is often simply not ready at the time. Therefore, property owners are not always given an opportunity to familiarise themselves with its content and have no way of knowing whether any financial consequences await their property. Society makes no use of the forecast's content, as it is prepared after the public consultation period associated with the plan has concluded.

When analysing the content of financial forecasts, it can be said that they are reliably prepared in most cases, but the form of the presentation of their results is rarely accessible, causing difficulties in discerning what actual effects are to be expected and what is the order of magnitude of the fees to be paid by municipalities or property owners.

4. ACTUAL USE OF FINANCIAL IMPACT FORECASTS

Apart from aiding in the selection of the most favourable spatial development solution in terms of economic benefits, a financial impact forecast is used to provide an overview of the revenues and

losses that can affect a municipality's budget. The authors performed survey studies in the years 2013–2019 in municipalities all across Poland; with the presented results coming from 16,27 % of municipalities. The remainder either did not send their survey sheets back or did not have local spatial development plans in place. The presented results do not include answers provided by municipalities that did not go through a plan drafting process, as in such cases they would only reflect an idea of whether the forecast would be used or not, instead of knowledge of its actual use. Municipal officials were asked, among others, the following questions: are financial forecasts taken into consideration when a municipality's budget is being drafted? The results of the survey indicated that in 22,4% of cases the forecasts were taken into consideration, while in 74,3% of cases they were not. 3,3% of respondents did not provide an answer to this question. The study indicated that the clear majority of municipalities did not take financial forecasts into consideration during the drafting of their budgets.

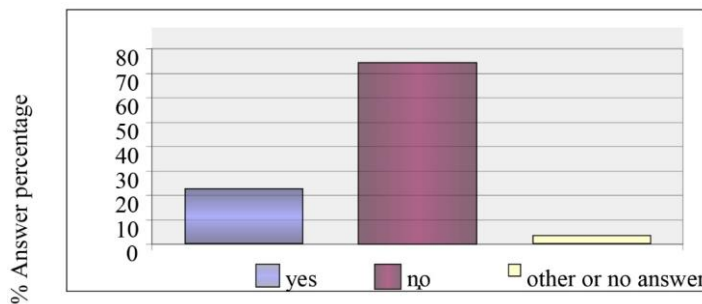


Fig. 2. Diagram showing answers to the question: are the results of financial impact forecasts taken into consideration during the drafting of the municipality's budget. Source: survey study conducted by the author.

Ryc. 2. Wykres pokazuje odpowiedź na pytanie: czy wyniki prognozy skutków finansowych są wykorzystywane do sporządzania budżetu gminy. Źródło autorka na podstawie przeprowadzonej ankiety

Apart from “yes” and “no answers, the respondents also replied as follows:

- a forecast was not prepared during the preparation of a plan draft,
- very rarely, only during work on some projects,
- the municipality prepares its own assessment,
- often written using specialist language (these types of answers were also very commonly given during interviews).

Interviews with municipal officials (2015-2019) indicated that financial forecasts were never used by anyone for anything. There was a lack of interest in its content, shown by both administrative staff, council members or municipal officials. A small number of instances when interest was shown in the forecast's results did appear, typically when council members were looking for arguments to reject a plan, but they typically refrain from analysing the content of the forecast, as they are typically unclear to them. The often complicated content of the forecasts makes them difficult to use. This was partially corroborated by answers given by municipal administrative staff that described why such forecasts are not being made use of.

5. FULFILLING FINANCIAL OBLIGATIONS CONCERNING THE PLANNING FEE

The planning fee is a form of compensation for the municipality. It can be assumed that a small number of municipalities can recoup the cost of preparing a plan. Studies by Cezary Brzeziński indicate that the costs are not recouped, but this can also be a result of the poor chargeability of the planning fee. Answers as to whether planning fees compensate for the cost of preparing a plan were quite clear. Close to 80% of respondents gave a negative answer to this question, while 4,2% gave a positive answer. (Brzeziński C. , 2015, p. 158)

Liquidating this fee (the UPCC makes no mention of this fee) can decrease a municipality's budget revenue. The lack of financial effects caused by a property's rise in value, while retaining fees associated with developing infrastructure or land division only, will limit municipal revenue. Among the propositions for legal amendments intended to improve the effectiveness of spatial planning, the unconditional collection of the planning fee received the greatest support (Brzeziński C., 2015, p 174). The planning fee can be charged during the stage of preparing a local plan and it will be closely tied to the plan's provisions. Fees associated with the construction of technical infrastructure and land division are linked with implementing the plan's provisions and it is not possible to tell when this will happen.

Despite the theoretical legibility of the precepts of calculating and collecting the planning fee, this is not performed in many municipalities for various reasons. As an inspection by the Supreme Chamber of Control has revealed, this can have the following causes: In some municipalities there were delays with issuing decisions concerning setting the amount of the planning fee relative to the deadline of the receipt of the deed informing about the sale of property whose value had risen as a result of the plan coming into effect. Some municipalities did not conduct proper debt collection or did so with delays, which either made it impossible to collect the fee or hindered its chargeability. The inspection also found incidences of irregularities in the handling of property deeds or in the manner of recording them ... This resulted in the prevention of initiating at least 143 administrative proceedings concerning the determining of the amount of the planning fee (Górny J. kierownik projektu, 2014, p. 22).

The failure of fulfilling some of the obligations derived from the financial effects of a plan's adoption can be caused by the poor legibility of the forecast (failure to understand the calculations contained in the forecast). This was confirmed in some of the answers given in the survey conducted by the author, as well as during interviews with municipal officials. Placing large amounts of calculations that are illegible to the average administrative clerk in the forecast without providing clearly formulated conclusions—the most important of which are those that indicate specific property that produce financial consequences for the municipal budget—can result in a failure to collect planning fees.

A legibly formulated forecast can enhance the knowledge of municipal administrative officers, who, upon receipt of information about the sale of a property, should be able to verify whether they can charge the property owners with a planning fee.

6. DOES THE FINANCIAL FORECAST FEATURE ACCURATE ASSESSMENTS OF MUNICIPAL REVENUE AND EXPENDITURE?

As in any estimated budget, there are revenues and expenditures that are considered probable. The matter is similar with the financial impact forecast of adopting a plan.

According to the Act of 2003, financial impact forecasts of the adoption of a plan are to be prepared with consideration for art. 36 (it pertains to hindering or making it impossible to use a property in the previous fashion and changes in the value of property), whose effects have been presented in figure 1. A more detailed scope of the forecast has been outlined in § 11 of the Ordinance of the Minister of Infrastructure on the matter of the required scope of the draft of a local spatial development plan of 2003 (Rozporządzenie, 2003). This paragraph states that the forecast is to list other municipal revenues and expenditures of the municipality, including, apart from items listed in Art. 36 of the Act of 2003 (Ustawa, 2003), property tax and the expenditures associated with the development of technical infrastructure, which is the municipality's own task.

Known specific expenditures include the preparation of the local plan, with the remaining forms of financial impact being the subject of the forecast: will they occur, and if so, then when and in what amount. The most often encountered economic impact types associated with a plan's adoption, its implementation and new development or the extension of existing development include:

- property tax—subject to change only after the construction or extension of buildings or structures—it is impossible to tell if or when this will happen. The footprint of future development or its value is also impossible to determine during the planning stage,

- personal and corporate income tax—it is difficult to assess the number of employed persons or the amount of their future income tax,

Other financial effects:

- profits or losses (dependant on the plan's provisions) caused by the sale of property owned by the municipality,
- the cost of building roads and technical infrastructure, as well as the possible purchase of land for this purpose,
- betterment levies associated with rise in property value as a result of land consolidation and division, or the construction of technical infrastructure,
- compensation associated with hindering or preventing the previous use of property,
- compensation or profit associated with the drop or rise in property value, which is closely tied with its sale within 5 years of the plan coming into effect.

According to Źróbek and Krajewska (2014), the personal and corporate income tax should not be listed in the forecast. It is a task that has a large margin of uncertainty, which would further distort the forecast's conclusions (Źróbek S., Krajewska M., 2014, p. 509). In the opinion of the authors of this article, when uncertainty of occurrence is concerned, then under this approach the majority of factors that affect the municipal budget due to the adoption of the plan and the implementation of its provisions should be ignored. However, the forecast should primarily point to all of the possible forms of impact that various factors brought about by the adoption and implementation of a plan can have on the municipal budget.

Apart from the cost of preparing a plan, all other forms of income and expenditure that can arise as a result of a plan coming into effect are surrounded by a high degree of uncertainty.

One of the key elements that should be featured in the forecast is the assessment of the plan's impact on environmental protection. This is also a non-measurable element, but it nevertheless can be verbally described and in some cases even estimated.

7. WHAT ROLE SHOULD BE PLAYED BY THE FINANCIAL IMPACT FORECAST OF THE ADOPTION OF A LOCAL PLAN

The spatial planning law of 2003 makes it obligatory to prepare a financial impact forecast for a plan. However, it does not define the stage of the plan's preparation during which it should be delivered. This can be one of the reasons behind many forecasts being delivered immediately prior to the adoption of a plan (information collected during interviews with municipal officials in the years 2015–2019). In this situation we should ask who should use it and to what end.

It is not used to select the most favourable version of a plan, as it is prepared after the final version of the plan has been drafted. Preparing alternative versions of the forecast in parallel to preparing a plan draft could provide the option to select proposals while taking their possible, limited or non-calculable impact into consideration.

However, even the current deadline for the preparation of the forecast, i.e. immediately before the adoption of the plan, should not interfere with utilising the forecast for the purposes of drafting a municipality's budget. This can be made possible under the condition that the conclusions of the forecast will clearly state all of the financial effects of the plan's provisions and their implementation, including those that are difficult or impossible to calculate.

The transparency of a municipality's operations should provide the public with the possibility of familiarising itself with the financial impact of adopting a plan during the public consultation stage. A property owner should be able to check whether the adoption of the plan will have a financial impact on their property. As a result, the value of a property can decrease, and they should sell the property within 5 years of the plan coming into effect. A different situation occurs when the value of a property increases and there is no mention of it in the forecast. Its owner, previously unaware of

the consequences, must then pay the appropriate percentage determined in the plan to the municipality.

The goals of preparing and using the financial impact forecast of the adoption of a local spatial development plan have been described in an article published in 2013 (Czekiel-Świtalska E., 2013, p. 56-60) and presented in figure 3.

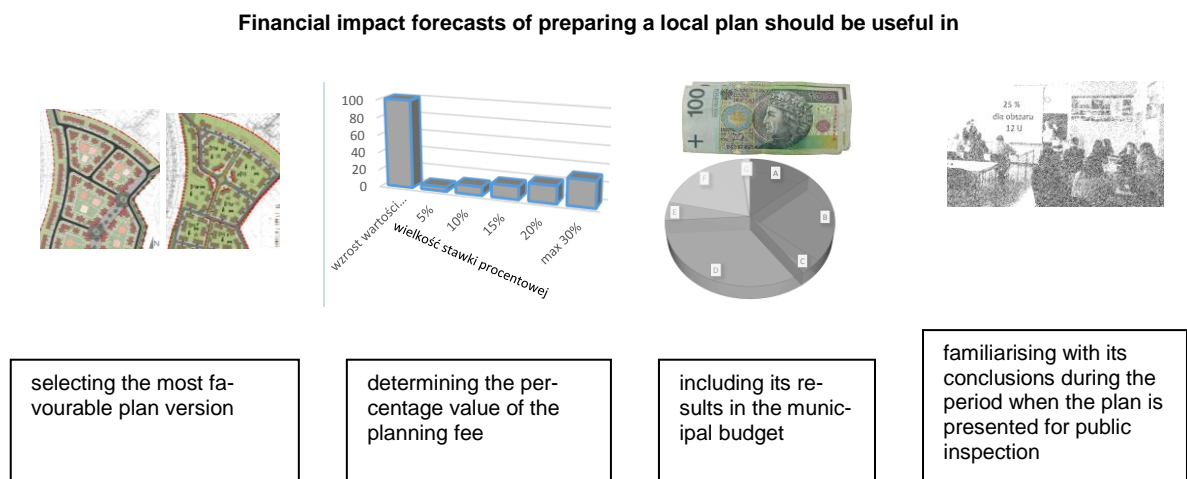


Fig. 3. The major uses of the financial impact forecast of preparing local development plans. Source: original work

8. FURTHER RESEARCH: THE LOCAL PLAN VERSUS ENVIRONMENTAL PROTECTION IN FINANCIAL IMPACT FORECASTS

There is a number of aspects concerning environmental protection that can be featured in the local plan and, should calculations for them be omitted, at least described in the financial impact forecast. The ecological aspects of environmental preservation that should be analysed in a plan adoption financial impact forecast include:

Planning development in a manner that provides cross-ventilation to urban interiors, aimed at limiting the concentration of air pollutants. Planning roofs or other building or site development elements that enable the most effective use of solar energy in generating electric and thermal power. Minimising vehicular circulation, particularly in housing and recreational areas. The construction of bicycle and pedestrian paths, the development of public circulation. Providing the maximum amount of green areas. The necessity of achieving the highest amount of eco-positive surfaces. Areas assigned for industrial forms of use should be placed at a considerable distance from areas meant for permanent occupancy. Surface runoff: Including provisions concerning the collection of surface runoff, which can be used to water plants and for other domestic purposes. *Reclaimed water, after appropriate treatment, can be used for industrial purposes, flushing toilets, household cleaning, or watering the garden* (Merc K., Stępnik L., 2015, p. 551). Permitting the construction of domestic wastewater treatment systems even in areas where sewerage is present. When building sewerage infrastructure, municipalities want it to be used to its fullest capacity (due to revenue generated by the wastewater collection fee), which is why plans often prohibit the construction of domestic wastewater treatment systems.

In many countries, municipal governments use various means to try to increase population growth. This is justified from an economic point of view, as more employed persons will work to sustain the unemployed and provide greater tax revenue. However, from the point of view of the environment,

the larger a population, the greater the pollution and the amount of developed areas. The surface of the earth is finite and is currently under threat from harmful human activity. More biologically active surfaces mean better environmental protection, while a rise in population means more land for housing and places of employment, with less for recreation amidst greenery.

9. RESULTS

The current spatial planning law includes an obligation to prepare forecasts of the financial impact of the adoption of a plan, while the latest draft of the UPCC does not clearly stipulate whether the preparation of such a forecast will be obligatory.

There are many inconveniences associated with forecasting the implementation of an adopted plan's provisions that produce financial impact. Forecasts are largely treated as a form of meeting legal obligations and are generally not used by municipal council members or municipal governments in any meaningful way. They are also not made use of by the owners of property that is subjected to plan provisions.

This insignificance of the forecasts leads to a situation in which the planning decisions of many municipalities are completely detached from their financial potential, which runs contrary to the fundamental principles of economy and rational governance. (Brzeziński C., 2015, p. 169)

The conducted analyses indicate several important regularities related to financial effects on the binding local spatial development plans in Poland. Inflows and expenses related to the effects of adopting local plans constitute a high percentage of total revenues and expenses of communes' budgets. (Śleszyński, et al., 2021, p. 19)

However, are there any reasons that would justify abolishing the obligation to prepare financial impact forecasts?

If, for various reasons, no one uses them in practice, then perhaps their preparation should cease to be obligatory? However, removing the drafting of financial impact forecasts from legal acts will, with a great degree of probability, result in them no longer being drafted. Municipal councils, when voting on the adoption of a plan, should be aware of the financial impact of the plan's provisions. Finances are the foundation of the development of every municipality. Failing to include potential expenditures and revenues in a municipal budget is wrong. The adoption of local plans does have an economic impact, which is why the author of this article is of the mind that such forecasts should continue to be drafted. However, in order for the forecasts to find actual use, three issues must be addressed: the legibility of the forecasts, their reliability and the implementation of the financial consequences caused by the plan's provisions.

Obviously, the planning procedure is more expensive when additional documents, such as the financial impact forecast, must be prepared. These costs can be limited by replacing "cost assessments" and property appraisals (which are not prepared in many cases) with an appendix that would list the consequences of the plan's preparation and coming into effect, with a listing of specific effects, broken down into those that are certain and those that are probable. Listing all real property that could potentially be affected by financial consequences, with a description of these consequences, could be essential both to the municipality and the owners of said property. However, in order for persons with a legal interest in the process of the plan's preparation and adoption to be able to make use of the plan, this document should obligatorily be presented for public inspection.

The preparation of a forecast can be considered feasible when its use is not limited to council members and municipal officials, but extends to property owners as well. The possibility of the forecast's fuller use is linked with when it is prepared and made available. This is associated with the stage of preparing the plan and the availability of the forecast:

- preparing the forecast in parallel with working on a plan draft will aid in selecting the most favourable proposal,
- the obligation to make the forecast available for public inspection along with the plan could make it possible for the owners of property affected by the plan to make use of it,

- prior to voting on the adoption of the plan, so that council members can be made aware of its impact on the municipal budget,
- after the adoption of the plan, its conclusions can prove useful in preparing a municipal budget draft.

Recommendations for new legislation:

Amendments to existing laws should clearly state that the financial impact forecast shall be prepared during the local spatial development plan drafting stage.

The content of the financial forecast covers the majority of essential factors that affect municipal budgets and stem from the adoption of the plan. However, the structure of presently prepared forecasts should be simplified and made legible to all, without the necessity to delve into often unintelligible calculations (which should be moved to an appendix to the forecast's conclusions). The forecast of the financial impact of a plan coming into force should be prepared, but not for the sole sake of its preparation or that of meeting a legal obligation. It should be prepared so that it can actually be of use to municipalities and stakeholders.

Tab. 1. Responses to questions that were given by respondents and in direct interviews.

Item no.	Questions asked 1 – survey 2 - direct interviews	Yes [%]	No [%]	No clear answer [%]
1.1	Have any local development plans been passed in the last 10 years?	92.47	7.53	-
1.2	Are financial forecasts taken into consideration when a municipality's budget is being drafted?	22.4	74.3	3.3
1.3	Are the results of financial forecasts of the consequences of the passing of a local development plan analysed before prior to voting on a local spatial development plan?	19.63	74.20	6.17
1.4	Are forecasts of the financial consequences of passing a local development plan easy to understand?	41.78	57.08	1.14
1.5	Do councillors familiarise themselves with the results of financial forecasts of the consequences of passing a local development plan?	7.31	82.65	10.04
2.1	Do the results of financial impact forecasts of the adoption of local spatial development plans affect the provisions of plans?	5.26	94.74	
2.2	Are forecasts made publicly available when a plan is made available for public inspection? If not, why?	2.63	97.37	
2.3	Are forecasts read by: councillors?	10.53	89.47	
	Municipal officials?	60.53	39.47	
2.4	Is the selection of a plan draft alternative dependent on forecast results?	0	100	

ZASADNOŚĆ SPORZĄDZENIA PROGNOZY SKUTKÓW FINANSOWYCH PRZYJĘCIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO W POLSCE

1. WPROWADZENIE

Planowanie przestrzenne, w szczególności miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, są ściśle związane z finansami. Zgodnie z przepisami prawa, które obowiązują w Polsce od 2003 r., miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (zwane dalej planami lub planami miejscowymi) muszą zawierać prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu (zwane dalej prognozami). Nie oznacza to jednak, że zapisy planu muszą być uzależnione od wyników finansowych prognozy.

Należy podkreślić, że celem gospodarki przestrzennej nie jest na ogół maksymalizacja efektu ekonomicznego, podstawą jest uporządkowanie przestrzeni, dobór funkcji do otoczenia z uwzględnieniem czynników przyrodniczych i krajobrazowych. Mogą to być powody, dla których analiza ekonomiczna będzie niekorzystna, chociaż w większości przypadków dobrze sporządzony plan da nie tylko pozytywne efekty przestrzenne, ale również (możliwe, że rozciągnięte w czasie) dobre skutki ekonomiczne (Heldak M., Szczepański J., Stacherzak A., 2011, p. 141) za (Czekiel-Świtalska E., 2005, p. 90).

Niniejszy artykuł ma na celu udzielenie odpowiedzi na pytanie, czy możliwe jest przygotowanie prognoz skutków finansowych przyjęcia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które będą w praktyce wykorzystywane. Odpowiedź na to pytanie jest ściśle związana z pytaniami dotyczącymi tego, czy prognozy są faktycznie wykorzystywane oraz jaka powinna być ich treść i forma przedstawienia. Również jaką rolę powinna odgrywać prognoza i kto powinien móc z niej korzystać.

2. METODY I MATERIAŁY

Badanie opierało się na ankietach, wywiadach oraz własnym doświadczeniu zawodowym w sporządzaniu prognoz i planów miejscowych, a także analizie dokumentów prawnych i literatury. Analizy objęły aktualnie obowiązujące akty prawne oraz projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (zwanego dalej KUB). (KUB/UPCC, 2017)

Ankiety zostały wysłane do wszystkich gmin w Polsce (część miała podany zły adres mail i nie dotarła). W sumie wysłano ankietę do 2489, z czego skutecznie dotarło 1789, więc można powiedzieć, że pytania ankietowe wysłane zostały do 71,88 % gmin.

Ze wszystkich gmin, do których doszła prośba o wypełnienie ankiety, odpowiedzi udzieliło 17,6 %, z czego do analizy wzięto 16,27 %, ponieważ część gmin nie miała uchwalonego żadnego planu, tym samym odpowiedzi były czysto teoretyczne, a nie jak jest faktycznie. W sumie odpowiedziały 438 osób, z tego 33 osób nie uwzględniono w analizie wyników ankiety.

W ankiecie zostały zawarte między innymi pytania:

- Czy w okresie ostatnich 10 lat były uchwalone miejscowe plany?
- Czy przed uchwaleniem miejscowego planu analizowane są wyniki prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu?
- Czy zrozumiałe jest opracowanie dotyczące prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu?
- Czy wyniki prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu są brane pod uwagę przy planowaniu budżetu gminy/miasta? Jedną możliwością odpowiedzi była „tak” lub „nie”, oprócz tego była możliwość swobodnej odpowiedzi.
- Czy radni przed uchwaleniem miejscowego planu zapoznają się z wynikami prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu?

Wywiady bezpośrednie przeprowadzono w 38 gminach, z osobami które bezpośrednio zajmowały się procedurą uchwalania miejscowego planu. Między innymi zadano takie pytania urzędnikom gminnym:

- Czy wyniki prognozy skutków finansowych uchwalenia planu wpływają na ustalenia zapisane w planie?
- Czy prognoza jest udostępniana w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu? Jeżeli nie, to dlaczego?
- Czy prognoza jest czytana przez radnych czy urzędników miejskich?
- Czy wybór wariantu projektu planu jest uzależniony od wyników prognozy?

3. UWARUNKOWANIA PRAWNE DOTYCZĄCE SPORZĄDZANIA PROGNOZ FINANSOWYCH

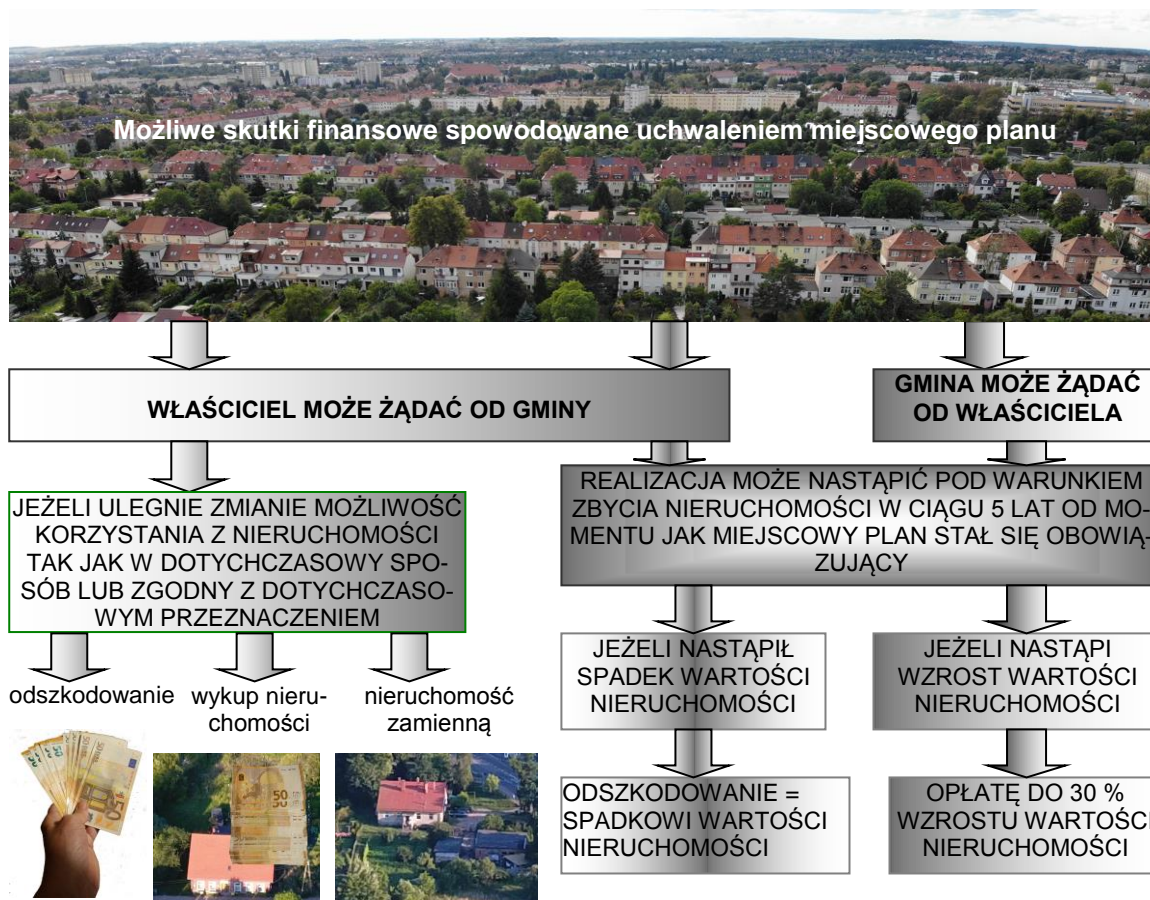
Pierwsze opracowania² dotyczące skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu były sporządzane na podstawie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku (obowiązująca od 1995 roku). Rozdział 3 tej ustawy (Ustawa 1994) określał skutki prawne uchwalenia miejscowego planu, a w nim między innymi zawarte są skutki finansowe (Ryc. 1). Obowiązkowo miała być ustalana wielkość opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem miejscowego planu. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku (Ustawa 2003), wprowadziła obowiązek sporządzania prognoz finansowych uchwalenia planu.

Dotychczas z powodu wzrostu wartości nieruchomości spowodowanej uchwaleniem planu do budżetu gminy wpływały opłaty planistyczne, których wielkość była zapisana w ustaleniach planu (maksymalnie 30% wzrostu wartości nieruchomości), pod warunkiem zbycia nieruchomości w ciągu 5 lat od uprawomocnienia się planu (zwana opłatą planistyczną). Według KUB opłata planistyczna ma być scalona z opłatą adiacencką i zastąpiona opłatą infrastrukturalną (Art. 266. § 1). Opłata infrastrukturalna obejmuje koszty realizacji inwestycji w postaci sieci wodociągowej, sieci kanalizacyjnej oraz drogi publicznej - służących obsłudze nieruchomości objętych opłatą). Opłata adiacencka wiąże się ze wzrostem wartości nieruchomości spowodowanym budową infrastruktury technicznej lub podziałem nieruchomości. *Obie opłaty mają to samo źródło, spowodowane są bowiem wzrostem wartości nieruchomości na skutek działań prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego. ... konstrukcja opłaty planistycznej jest doskonalsza od konstrukcji opłaty adiacenckiej.* Opłaty adiacenckie obejmują: budowę infrastruktury technicznej lub scalanie i podział nieruchomości. *Charakterystyka rodzajów opłat adiacenckich wskazuje, że jedynie w przypadku przeprowadzenia procedury scalenia i podziału nieruchomości, ustawodawca wprost nakłada na organ obowiązek wydania decyzji ustalającej wysokość należnej opłaty, w pozostałych przypadkach kwestię opłaty adiacenckiej pozostawiono uznaniu administracyjnemu (Sulczewska K., 2014, s. 129). Badania wykazują, że opłaty adiacenckie są nieskuteczne, jako instrument dochodowy. W przypadku opłat adiacenckich z tytułu scaleń i podziałów prawie 77% ogółu gmin nie nakłada takich opłat, przy blisko 16% nakładających. W przypadku opłaty adiacenckiej z tytułu budowy infrastruktury technicznej ponad 78,2% badanych gmin nie nakładało opłat.* (Brzeziński C. , 2015. s. 163)

Swoistą interpretację prawa tworzą wyroki sądów, które interpretują pewne zapisy ustaw czy rozporządzeń. Prawo dotyczące prognoz finansowych według wyroków sądów przedstawia się następująco:

Prognoza skutków finansowych nawet nierzetelnie sporządzona nie powoduje żadnych konsekwencji, a w szczególności nie wpływa na uchylenie uchwały dotyczącej planu. Według niektórych uzasadnień wyroków, uchwała w sprawie uchwalenia planu mogłaby być uchylona, jeżeli udowodniłoby się, że gdyby byłaby sporządzona rzetelnie to rada gminy nie podjęłaby takiej uchwały. Udowodnienie tego jest w praktyce niemożliwe. Jest ona traktowana jako spełnienie ustawowego wymogu, a nie ważne opracowanie.

² Mimo braku w ustawie obowiązku sporządzania opracowań, już w 1995 roku autorka artykułu sporządzała takie opracowania do projektów miejscowych planów. Opracowania te wskazywały które nieruchomości zmieniły swoją wartość i jaka powinna być stawka opłaty związanej ze wzrostem wartości nieruchomości.



Ryc. 1. Skutki finansowe związane ze zmianą wartości nieruchomości lub zmianą formy użytkowania w wyniku uchwalenia planu, zgodnie z ustawą o planowaniu przestrzennym z 1994 r. oraz ustawą o planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r. Źródło: autorzy

Prognoza skutków finansowych nie ma znaczącego umocowania prawnego, jak na przykład prognoza oddziaływania na środowisko, która musi być sporządzana wraz z projektem planu. Jest tylko powiedziane, że prognoza skutków finansowych ma być sporządzona. *Nie podlega ona opiniowaniu i uzgadnianiu.* (Wyrok NSA z 2017, II OSK 1558/15) *Pełni ona funkcję analizy ekonomicznej, ... Ponadto, stawiając zarzut istotnego naruszenia zasad sporządzania planu na skutek nieprawidłowego sporządzenia prognozy skutków finansowych trzeba by wykazać, iż gdyby nie stanowiła rzetelnej analizy ekonomicznej do uchwalenia planu by nie doszło* (Wyrok WSA 2017, 843/16).

Prognoza skutków finansowych jest pewnym szacunkiem opartym na przewidywaniach co i kiedy zostanie zagospodarowane oraz w jaki sposób. Nie ma możliwości na etapie sporządzania planu dokładnie wyliczyć wszystkich skutków finansowych i określić w jakim czasie one nastąpią. Jednak jako narzędzie wspomagające uchwalenie planu, powinna przedstawić wszystkie możliwe skutki jakie mogą mieć miejsce i określić je najrzetelniej jak jest to możliwe. Nie zawsze uważają tak sędziowie i przedstawiciele gmin, w wyroku NSA II OSK 665/14 z dnia 19 listopada 2015 r. (przywołanym w wyroku WAS, 2017, II SA/Kr 1039/17) uznano: *fakt ewentualnego nieuwzględnienia odszkodowania za nieruchomość skarżącej, do którego wypłacenia byłaby zobowiązana gmina w żaden sposób nie wpływa na rzetelność tej oceny. Prognoza bowiem (...) nie musi uwzględniać wszystkich przychodów i wydatków (...)* w dalszej części wyroku (WAS, 2017, II SA/Kr 1039/17): *W każdym razie stwierdzić należy, że prognoza finansowa ma charakter informacyjny i nawet wa-*

dliwe jej sporządzenie nie może naruszać interesu właściciela nieruchomości. Od poprawności prognozy nie zależy bowiem ani zakres rzeczywistych zobowiązań finansowych gminy, ani zakres rzeczywistych uprawnień odszkodowawczych właściciela. Potwierdza to również uzasadnienie wcześniejszego wyroku z 2012 roku, w którym podano: Okoliczność podnoszona przez skarżącą, że prognoza finansowa była błędna, nie stanowi w ocenie Sądu, kategorycznej przesłanki do stwierdzenia z tego tytułu nieważności uchwały w sprawie miejscowego planu ... (WSA 2012).

Wielu urzędników gminnych uważa, że prognoza nie wpływa na tryb sporządzania planu. Nie podlega ona ocenie w żadnym z etapów sporządzania planu. Zdaniem NSA prognoza nie jest załącznikiem do projektu planu wykładanym do publicznego wglądu, tylko przekładana radzie gminy przy uchwalaniu projektu planu, ale przynajmniej uznane jest, że powinna być rzetelna. *Rada gminy powinna mieć świadomość uchwalając plan miejscowy o jego finansowych skutkach i powinna być to rzetelna informacja ekonomiczna. Jednakże stawiając zarzut istotnego naruszenia trybu sporządzania planu poprzez błędna zawartość prognozy skutków finansowych trzeba by wykazać, iż taka prognoza doprowadziła do uchwalenia planu a gdyby była rzetelna analiza ekonomiczna do uchwalenia planu by nie doszło (NSA z 2013).*

Prognoza rzeczywiście nie zawsze jest przedstawiana do konsultacji społecznych wraz z planem, ponieważ często po prostu nie jest gotowa w tym czasie. W związku z tym właściciele nieruchomości nie zawsze mają możliwość zapoznania się z jej treścią i nie mają możliwości dowiedzenia się, czy na ich nieruchomość czekają jakieś konsekwencje finansowe. Społeczeństwo nie korzysta z treści prognozy, ponieważ jest ona przygotowywana po zakończeniu okresu konsultacji społecznych związanych z planem.

Analizując treści prognoz finansowych, to w większości przypadków są one rzetelnie sporządzone, jednak forma podania ich wyników jest mało przystępna, powoduje trudności w odczytaniu jakie skutki faktycznie występują i jaki to jest rząd wielkości obciążenia gminy lub właścicieli nieruchomości.

4. FAKTYCZNE WYKORZYSTANIE PROGNOZ FINANSOWYCH

Prognoza skutków finansowych powinna służyć, poza wyborem najlepszego rozwiązania przestrzennego, również pod względem walorów ekonomicznych, do ujęcia zysków i strat jakie mogą mieć wpływ na budżet gminy. Badania ankietowe, przeprowadzone przez autorów artykułu w latach 2013-2019, obejmowały gminy z całej Polski; z czego przedstawione wyniki dotyczą 16,27 procent gmin, ponieważ pozostałe nie udzieliły odpowiedzi lub nie miały sporządzonych miejscowych planów. W przedstawionych wynikach nie uwzględniono odpowiedzi gmin w których nie było sporządzanych planów, ponieważ są to tylko wyobrażenia czy prognoza byłaby wykorzystana, a nie wiedza o jej faktycznym wykorzystaniu. Gminy odpowiedziały między innymi na pytanie: czy prognozy finansowe są brane pod uwagę przy sporządzaniu budżetu gminy? Wyniki wykazały, że w 22,4 % prognozy są brane pod uwagę, w 74,3 % odpowiedzi wyniki prognoz nie są brane pod uwagę i 3,3 % respondentów nie odpowiedziało na to pytanie. Jak wynika z przeprowadzonych badań, w zdecydowanej większości gmin prognoza nie była brana pod uwagę przy sporządzaniu budżetu gminy.

Oprócz odpowiedzi "yes" and "no" ankietowani udzielili również następujących odpowiedzi:

- prognoza nie została przygotowana podczas przygotowywania projektu planu,
- jest wykorzystywana bardzo rzadko, tylko podczas pracy nad niektórymi inwestycjami,
- gmina sporządza własną ocenę,
- często pisane językiem specjalistycznym (tego typu odpowiedzi były również bardzo często udzielane podczas przeprowadzonych wywiadów).

Wywiady z urzędnikami gmin (2015-2019) wskazały, że w wielu wypadkach prognoza ta nie jest wykorzystywana przez nikogo i do niczego. Brak było zainteresowania jej zawartością zarówno urzędników, radnych czy władz gminy. Zainteresowanie wynikami prognozy pojawia się w nielicznych sytuacjach, często gdy radni szukają argumentów za nieuchwaleniem planu, ale zazwyczaj rezygnują z analizy zapisów prognozy, gdyż są one dla nich niejasne. Skomplikowana jest w wielu

przypadkach treść prognozy, co powoduje, że trudno jest z niej korzystać. To wynika z części odpowiedzi urzędników gmin, które uzasadniają dlaczego prognoza nie jest wykorzystywana.

5. REALIZACJA ZOBOWIĄZAŃ FINANSOWYCH DOTYCZĄCYCH OPŁATY PLANISTYCZNEJ

Opłata planistyczna jest swoistą rekompensatą dla gminy. Można uznać, że dla niewielkiej części gmin następuje zwrot kosztów sporządzenia planu. Badania Cezarego Brzezińskiego wykazują, że koszty nie są pokrywane, ale może to również wynikać z powodu małej ściągalności opłaty planistycznej. Na pytanie, czy opłaty planistyczne rekompensują chociaż koszty sporządzenia planu, odpowiedzi były zdecydowanie jednoznaczne. Blisko 80% ankietowanych gmin odpowiedziało przecząco, przy 4,2% odpowiedzi przeciwnych (Brzeziński C., 2015, s. 158).

Likwidacja tej opłaty (w KUB nie wspomina o tej opłacie) może zmniejszyć wpływy do budżetu gminy. Brak skutków finansowych spowodowanych wzrostem wartości nieruchomości, a pozostawienie tylko opłat związanych z realizacją infrastruktury lub podziału nieruchomości, ograniczy dochody gminy. *Wśród propozycji zmian w prawie zmierzających do poprawy efektywności planowania przestrzennego największym uznaniem wśród wszystkich gmin cieszył się bezwarunkowy pobór opłaty planistycznej* (Brzeziński C., 2015, s. 174). Opłatę planistyczną można obliczyć na etapie sporządzania miejscowego planu i jest ona ściśle związana z zapisami planu. Opłaty związane z budową infrastruktury technicznej i podziałem gruntów są związane z realizacją zapisów planu i nie można powiedzieć, kiedy to nastąpi.

Mimo teoretycznie jasno sformułowanych zasad ustalania i pobierania opłaty planistycznej, w wielu gminach nie jest ona realizowana z różnych powodów. Jak wykazała jedna z kontroli NIK, powody mogą być następujące: W niektórych gminach były opóźnienia w wydawaniu decyzji ustalających opłatę planistyczną w stosunku do terminu otrzymania aktu informującego o sprzedaży nieruchomości, której wartość na skutek uchwalenia planu wzrosła. Część gmin nie prowadziła działań windykacyjnych lub robiła to z opóźnieniem, co uniemożliwiało lub ograniczało ściągalność opłaty. Stwierdzono również *niewłaściwy obieg wypisów aktów notarialnych lub sposób ich ewidencjonowania ... Skutkowało to zaniechaniem wszczęcia co najmniej 143 postępowań w sprawie ustalenia opłaty planistycznej* (Górny J. kierownik projektu, 2014, s. 22).

Brak części realizacji skutków finansowych uchwalenia planu może być spowodowane słabą czytelnością prognozy (niezrozumieniem obliczeń zawartych w prognozie). Potwierdziły to niektóre odpowiedzi udzielone w ankiecie przeprowadzonej przez autorów, a także podczas wywiadów z urzędnikami gminy. Umieszczanie w prognozie dużych ilości obliczeń, które są nieczytelne dla przeciętnego urzędnika bez podania jasno sformułowanych wniosków – z których najważniejsze to te, które wskazują konkretne nieruchomości, która wywołuje konsekwencje finansowe dla budżetu gminy – może skutkować niepobieraniem opłat planistycznych.

Czytelnie sformułowana prognoza może poszerzyć wiedzę urzędników gminy, którzy po otrzymaniu informacji o sprzedaży nieruchomości powinni być w stanie zweryfikować, czy mogą obciążyć właścicieli nieruchomości opłatą planistyczną.

6. CZY PROGNOZA FINANSOWA TRAFNIE OKREŚLA SZACUNKI ODNOSZĄCE SIĘ DO DOCHODÓW I WYDATKÓW BUDŻETU GMINY?

Jak w każdym prognozowanym budżecie, są wpływy i wydatki, które przyjmuje się jako prawdopodobne. Podobnie jest z prognozą skutków finansowych związaną z uchwaleniem planu.

Według ustawy z 2003 roku sporządza się prognozę skutków finansowych uchwalenia planu uwzględniając art. 36 (dotyczy to ograniczenia lub uniemożliwienia korzystania z nieruchomości jak w dotychczasowy sposób oraz zmiany wartości nieruchomości), a skutki w nim opisane zostały przedstawione na ilustracji numer 1. Bardziej szczegółowy zakres prognozy został zawarty w § 11 Rozporządzeniu Ministra Infrastruktury w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Rozporządzenie 2013). Paragraf ten stanowi, że w prognozie mają być wymienione inne dochody i wydatki gminy, w tym, poza pozycjami wymienionymi

w art. 36 ustawy z 2003 r. (Ustawa 2003), podatek od nieruchomości oraz wydatki związane z rozwojem infrastruktury technicznej, co jest zadaniem własnym gminy.

Znane wydatki obejmują sporządzenie miejscowego planu, pozostałe skutki finansowe to przewidywanie: czy wystąpią, a jak tak to kiedy i w jakiej wielkości. Skutki ekonomiczne jakie najczęściej występują w związku z uchwaleniem, a następnie realizacją ustaleń planu, związanych z możliwością realizacji nowej zabudowy lub rozbudowy już istniejącej, to przede wszystkim:

- podatek od nieruchomości - ulegnie zmianie dopiero po budowie lub rozbudowie budynków czy budowli - nie można stwierdzić czy i kiedy to nastąpi. Również na etapie planu nie jest wiadoma powierzchnia przyszłej zabudowy lub wartość budowli,
- podatek od osób fizycznych i prawnych - trudno jest oszacować ile osób będzie zatrudnionych, a tym bardziej jakie będą podatki od ich przyszłych dochodów.

Inne skutki finansowe:

- zyski lub straty (w zależności od ustaleń planu) spowodowane sprzedażą nieruchomości, których właścicielem jest gmina,
- koszty budowy dróg i infrastruktury technicznej oraz ewentualny wykup gruntów z tym związanych,
- opłaty adiacenckie, związane ze wzrostem wartości nieruchomości na skutek scalenia i podziału nieruchomości lub budowy infrastruktury technicznej,
- odszkodowania związane z uniemożliwieniem lub ograniczeniem możliwości korzystania z nieruchomości,
- odszkodowania lub zyski związane ze spadkiem lub wzrostem wartości nieruchomości, co jest ściśle powiązane z ich sprzedażą w ciągu 5 lat od uprawomocnienia się planu,
- inne jak na przykład podatek od czynności cywilnoprawnych.

Według Źróbek i Krajewskiej (2014) podatek od osób fizycznych i prawnych w prognozie powinien być pomijany. *Jest to zadanie mocno obciążone niepewnością, które jeszcze bardziej zniekształcałoby wynik prognozy* (Źróbek S., Krajewska M., 2014, s. 509). Według autorzek artykułu, jeżeli chodzi o niepewność występowania, to większość czynników wpływających na budżet gminy spowodowany uchwaleniem planu i realizacją jego ustaleń przy takim podejściu nie powinna być brana pod uwagę. Prognoza powinna jednak przede wszystkim wskazywać na wszystkie możliwe formy wpływu, jakie na budżet gminy mogą mieć różne czynniki wynikające z przyjęcia i realizacji planu.

Oprócz kosztów sporządzenia planu, wszystkie inne dochody i koszty jakie mogą powstać w związku z uprawomocnieniem się planu są obciążone wysokim stopniem niepewności.

Jednym z istotnych elementów jakie powinny zacząć znajdować się w prognozie to ocena czy ustalenia planu wpływają na ochronę środowiska. Jest to też element niewymierzalny, ale możliwy do opisanego, a w niektórych przypadkach do oszacowania.

7. JAKĄ ROLĘ POWINNA PEŁNIĆ PROGNOZA SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA MIEJSCOWEGO PLANU

Ustawa o planowaniu przestrzennym z 2003 r. nakłada obowiązek przygotowania prognozy skutków finansowych uchwalenia planu. Nie określa jednak na jakim etapie sporządzania planu opracowanie powinno być sporządzone. Możliwe, że to jest jedna z przyczyn, że prognoza ta jest gotowa w wielu przypadkach przed samym uchwaleniem planu (informacje pochodzą z wywiadów przeprowadzonych z urzędnikami gmin i projektantami - w latach 2015-2019). W takiej sytuacji należy zadać pytanie kto powinien ją używać i w jakim celu.

Nie jest wykorzystywana do wyboru najlepszego wariantu planu, ponieważ jest sporządzana później, czyli po sporządzeniu ostatecznej wersji projektu planu. Sporządzanie wariantów prognozy równoległe do sporządzania projektu planu dałoby możliwość wyboru koncepcji uwzględniając również skutki finansowe zarówno możliwe jak i ograniczone lub niemożliwe do obliczenia.

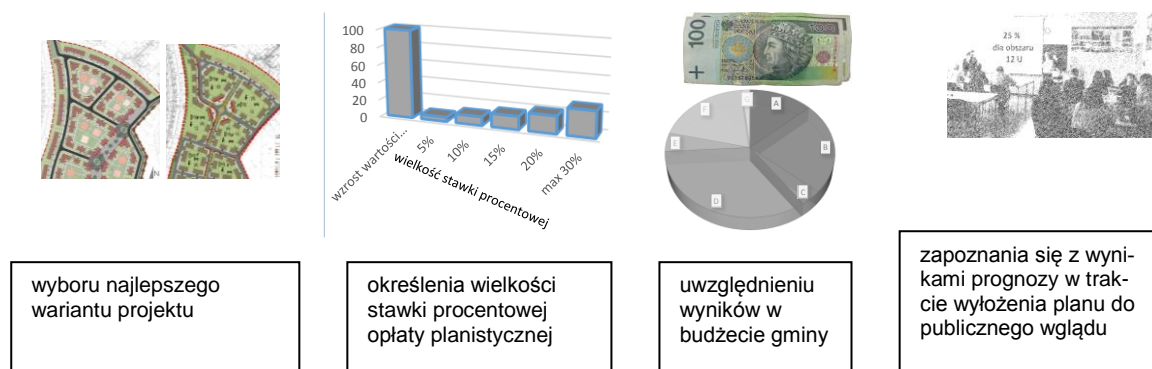
Natomiast nawet obecny termin jej sporządzenia, czyli przed samym uchwaleniem planu, nie powinien przeszkadzać, żeby prognozę wykorzystywać do sporządzania budżetu gminy. Będzie to możliwe, jeżeli ustalenia zawarte w prognozie będą jasno określać wszystkie skutki finansowe oraz trudne lub wręcz niemożliwe do obliczenia, jakie mogą wystąpić przez wejście w życie ustaleń planu i ich realizację.

Przejrzystość działalności gminy powinna zapewnić społeczeństwu możliwość zapoznania się ze skutkami finansowymi uchwalenia planu na etapie konsultacji społecznych. Właściciel nieruchomości powinien mieć możliwość sprawdzić w opracowaniu, czy dla jego nieruchomości nie ma skutków finansowych spowodowanych uchwaleniem planu. W rezultacie okazać się może, że wartości nieruchomości spadła, a według prawa przestrzennego z 2003 roku, żeby właściciel nie był stratny z tego powodu, powinien sprzedać nieruchomość w ciągu 5 lat od kiedy plan stał się obowiązujący. Sytuacja inna powstaje jak wzrasta wartość nieruchomości o czym w prognozie nie było powiedziane, wtedy nie świadomy właściciel sprzedając nieruchomość w ciągu 5 lat musi przekazać gminie odpowiedni procent, który został uchwalony w planie.

Wcześniejsze opracowanie prognozy (a nie udostępnienie jej na sesji uchwalającej plan) oraz przystępność jej ustaleń mogłoby spowodować wykorzystanie jej przez radnych, którzy podejmują decyzję o uchwaleniu lub nie uchwaleniu planu.

Jaki cel ma sporządzanie i wykorzystywanie prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu opisane zostały w artykule z 2013 roku (Czekiel-Świtalska E., 2013, s. 56/60), co zostało przedstawione na ilustracji numer 3.

Prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu powinny być przydatna do



Ryc. 3. Do czego powinna przede wszystkim być wykorzystywana prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu. Źródło autorki na podstawie Czekiel-Świtalska E. 2013, s.. 56

8. DALSZY BADAŃ: PLAN MIEJSCOWY A OCHRONA ŚRODOWISKA W PROGNOZACH FINANSOWYCH

Istnieje szereg aspektów dotyczących ochrony środowiska, które mogą być ujmowane w planie miejscowym, a w przypadku pominięcia obliczeń dla nich, przynajmniej opisane w prognozie skutków finansowych. Ekologiczne aspekty ochrony środowiska, które powinny być analizowane w prognozie wpływu finansowego przyjęcia planu, obejmują:

Planowanie rozwoju w sposób zapewniający wentylację wewnątrz urbanistycznych, mającą na celu ograniczenie stężenia zanieczyszczeń powietrza. Planowanie dachów, innych elementów zabudowy oraz zagospodarowania terenu, które umożliwiają najbardziej efektywne wykorzystanie energii

słonecznej w wytwarzaniu energii elektrycznej i ciepłej. Zminimalizowanie komunikacji kołowej w szczególności w terenach mieszkaniowych i rekreacyjnych. Budowa ścieżek rowerowych i pieszych, rozwój komunikacji zbiorowej. Maksymalizacja terenów zielonych. Konieczność uzyskiwania jak największej powierzchni ekopozytywnej. Obszary na których ma znaleźć się przemysł powinny być lokalizowane w dużej odległości od terenów stałego przebywania człowieka.

Wody opadowe: Zapisanie w ustaleniach planu zbierania wody opadowej, która może być wykorzystywana nie tylko do podlewania zieleni, ale również na cele bytowo-gospodarcze. *Woda pochodząca z odzysku po odpowiednim uzdatnieniu może zostać wykorzystana do celów przemysłowych, splukiwania misek ustępowych, celów porządkowych czy też podlewania ogrodu.* (Merc K., Stępnia L., 2015, s. 551 Dopuszczenie realizacji przydomowych oczyszczalni nawet na obszarach gdzie występuje kanalizacja. Gminy budując sieć kanalizacyjną chcą, żeby była maksymalnie wykorzystana (wpływ pieniędzy za odprowadzenie ścieków) i dlatego często w planach miejscowych występuje zakaz budowy oczyszczalni przydomowych.

W wielu krajach władze starają się różnymi środkami, aby zwiększyć wzrost liczby ludności. Z punktu widzenia ekonomii jest to uzasadnione, więcej osób pracujących na osoby niepracujące oraz korzyści finansowe płynące z podatków. Jednak dla środowiska im więcej ludności, tym więcej zanieczyszczeń oraz coraz większa ilość terenów zabudowanych. Powierzchnia ziemi jest ograniczona, a obecnie zagrożona przez działalność człowieka. Więcej terenów biologicznie czynnych to zwiększenie ochrony środowiska, a zwiększenie populacji to więcej terenów na mieszkania i miejsca pracy, a mniej na rekreację w zieleni.

9. PODSUMOWANIE

Obowiązująca ustawa o planowaniu przestrzennym wymaga sporządzania prognoz finansowych do planu, natomiast z projektu KUB nie wynika jasno czy taka prognoza będzie musiała być sporządzona.

Jest wiele niedogodności związanych z prognozowaniem realizacji ustaleń planu powodujących skutki finansowe, powstałych na skutek jego uchwalenia. Prognozy w dużej mierze są traktowane jako spełnienie wymagań ustawowych i w większości przypadków nie są wykorzystywane przez radnych i władze gminy. Nie korzystają z niej również właściciele nieruchomości objętych ustaleniami planu.

To niewielkie znaczenie prognozy powoduje, że decyzje planistyczne wielu gmin są całkowicie oderwane od ich możliwości finansowych, co jest zaprzeczeniem podstawowych zasad ekonomicznych i racjonalnego gospodarowania (Brzeziński C. 2015, s. 169).

Przeprowadzone analizy wskazują na kilka istotnych prawidłowości związanych z efektami finansowymi dla obowiązujących miejscowych planów w Polsce. Wpływy i wydatki związane z efektami przyjęcia planów miejscowych stanowią wysoki odsetek całkowitych przychodów i wydatków budżetów gmin (Śleszyński, P.; Nowak, i inni., 2021, s. 19).

Czy są jednak jakieś powody, które uzasadniałyby zniesienie obowiązku sporządzania prognoz skutków finansowych?

Skoro w praktyce z różnych powodów prawie nikt z niej nie korzysta, to może obowiązek sporządzania jej powinien być nieobligatoryjny. Jednak usunięcie jej sporządzania z zapisów prawa spowoduje, z dużym prawdopodobieństwem, że nie będzie ona opracowywana. Rada gminy uchwalając plan powinna wiedzieć jakie skutki finansowe niosą za sobą ustalenia zawarte w planie. Finanse są fundamentem rozwoju każdej gminy. Nie uwzględnienie potencjalnych wydatków i dochodów w budżecie gminy jest błędne. Skutki ekonomiczne uchwalenia planu niewątpliwie występują, więc według autorów artykułu prognoza powinna być sporządzana. Natomiast żeby prognoza była faktycznie wykorzystana istotne są trzy sprawy: czytelność prognozy, rzetelność jej wykonania i realizacja skutków finansowych, jakie wynikają z ustaleń planu.

Niewątpliwie procedura planistyczna jest droższa jeżeli wchodzi obowiązkowe opracowania, takie jak prognoza skutków finansowych. Koszty te można ograniczyć, jeżeli zamiast "kosztorysów"

i wyceny nieruchomości (które w wielu przypadkach nie są sporządzane), byłby załącznik, w którym wymienione byłyby skutki sporządzania i wejścia w życie planu, z wymienionymi konkretnymi skutkami z podziałem na takie, które na pewno wystąpią i te które mogą wystąpić. Zarówno dla gminy jak i dla właścicieli nieruchomości istotne byłoby wymienienie wszystkich nieruchomości, dla których potencjalnie mogą wystąpić skutki finansowe, z opisem jakie mogą być te skutki. Jednak, żeby z wyników prognozy mogły skorzystać osoby mające interes prawny związany z procesem powstawania i uchwalania planu, opracowanie to powinno być obowiązkowo wykładane do publicznego wglądu.

Zasadność sporządzania prognozy, będzie wówczas, jak będzie wykorzystana nie tylko dla radnych i urzędników gminy, ale również dla właścicieli nieruchomości. Możliwość pełniejszego wykorzystania prognozy jest powiązana z tym, kiedy jest ona sporządzana i dostępna. To wiąże się z etapem sporządzania planu i dostępności prognozy:

- sporządzanie prognozy równoległe z pracą nad projektem planu, zapewni pomoc przy wybrze najlepszej koncepcji,
- obowiązek wyłożenia prognozy wraz z planem do publicznego wglądu, umożliwiłoby korzystanie z jej wyników właścicielom nieruchomości objętych planem,
- przed uchwaleniem planu, żeby radni mieli świadomość jakie skutki mogą wystąpić dla budżetu gminy,
- po uchwaleniu planu, żeby jej wyniki mogły być przydatne przy sporządzaniu projektu budżetu gminy.

Rekomendacje do tworzenia nowego prawa:

W zmianie prawa powinno być jasno określone, że na etapie projektu miejscowego planu sporządza się prognozę skutków finansowych.

Zawartość prognozy finansowej ujmuje większość istotnych czynników wpływających na budżet gminy, a wynikający z uchwalenia planu. Natomiast konstrukcja obecnie sporządzanych prognoz powinna być uproszczona, czytelna dla wszystkich, bez konieczności wnikania w często nieczytelne obliczenia (które powinny być załącznikiem do wyników prognozy). Prognoza skutków finansowych uprawomocnienia się planu, powinna być sporządza, ale nie w formie "sztuka dla sztuki" lub spełnienia wymogu prawnego, tylko po to, żeby była wykorzystana przez gminę i osoby zainteresowane.

Tab. 1. Odpowiedzi na pytania jakie zostały udzielone przez ankietowanych i w wywiadach bezpośrednich

Ip	Zadane pytania 1 – ankieta 2 wywiady bezpośrednie	Tak [%]	Nie [%]	Brak lub niejednoznaczne odpowiedzi [%]
1.1	Czy w okresie ostatnich 10 lat były uchwalone miejscowe plany?	92,47	7,53	-
1.2	Czy wyniki prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu są brane pod uwagę przy planowaniu budżetu gminy/miasta	22,4	74,3	3,3
1.3	Czy przed uchwaleniem miejscowego planu analizowane są wyniki prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu?	19,63	74,20	6,17
1.4	Czy zrozumiałe jest opracowanie dotyczące prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu?	41,78	57,08	1,14
1.5	Czy radni przed uchwaleniem miejscowego planu zapoznają się z wynikami prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu?	7,31	82,65	10,04
2.1	Czy wyniki prognozy skutków finansowych uchwalenia planu wpływają na ustalenia zapisane w planie?	5,26	94,74	

lp	Zadane pytania 1 – ankieta 2 wywiady bezpośrednie	Tak [%]	Nie [%]	Brak lub niejednoznaczne odpowiedzi [%]
2.2	Czy prognoza jest udostępniana w trakcie wyłożenia do publicznego wglądu?	2,63	97,37	
2.3	Czy prognoza jest czytana przez: radnych?	10,53	89,47	
	urzędników miejskich?	60,53	39,47	
2.4	Czy wybór wariantu projektu planu jest uzależniony od wyników prognozy?	0	100	

BIBLIOGRAPHY

- Brzeziński C. 2015. *Polityka przestrzenna w Polsce. Instytucjonalne uwarunkowania na poziomie lokalnym i jej skutki finansowe*. Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego. e-ISBN 978-83-7969-796-0
- Czekiel-Świtalska E., 2005, Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego a skutki ekonomiczne jego uchwalenia, *space & FORM / Przestrzeń i Forma*, no 1, s. 87-92
- Czekiel-Świtalska E., 2013. *The financial results prognosis of adopting the local plan of spatial development and the municipal budget*. *Space&form/Przestrzeń i forma* no. 19, pp. 51-62
- Górny J. kierownik projektu. *Przegląd kontroli przeprowadzonych w jednostkach samorządu terytorialnego przez najwyższą izbę kontroli w latach 2011–2013. Ważniejsze nieprawidłowości i dobre praktyki*. Opracowanie: Departament Strategii/Wydział Planowania i Analiz. Wydała: Najwyższa Izba Kontroli. 2014
- Hełdak M., Szczepański J., Stacherzak A. 2011. *Prognosis of the financial impact of adoption of the plan in the range of realization of the technical infrastructure*. INFRASTRUCTURE AND ECOLOGY OF RURAL AREAS. Komisja Technicznej Infrastruktury Wsi. Nr 1/2011, POLSKA AKADEMIA NAUK, Oddział w Krakowie, s. 139–149
- Merc K., Stępnia L., 2015. *Instalacje dualne jako alternatywa dla tradycyjnych instalacji wodociągowo-kanalizacyjnych.*, *Inżynieria i Ochrona Środowiska*. 2015, vol. 18, no. 4, pp. 549-562,
- Projekt Kodeksu urbanistyczno-budowlanego z dnia 23 listopada 2017 rok (KUB/UPCC)
- Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego Dz. U. Nr 164, poz.1587
- SULCZEWSKA K. 2014. *Oplata planistyczna oraz oplata adiacencka – uzasadnienie aksjologiczne i analiza porównawcza*. *Studia Prawno-Ekonomiczne*, t. XCII: 129–147 PL ISSN 0081-6841 pp. 129-147
- Śleszyński, P.; Nowak, M.; Sudra, P.; Załączna, M.; Blaszcze, M., brak daty *Economic Consequences of Adopting Local Spatial Development Plans for the Spatial Management System: The Case of Poland*. *Land 2021*, 10, 112. doi.org/10.3390/land10020112
- Ustawa 1994, *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r.* Dz. U. 89/94, poz. 415 z późniejszymi zmianami
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. z późniejszymi zmianami*, 2003.
- Wyrok NSA z 2013-01-23 Sygnatura: II OSK 2348/12 (NSA, 2013) / *Judgement 2013 of the SAC of Poland of 2013-01-23 Case signature: II OSK 2348/1*
- Wyrok NSA z 2017-02-24 Sygnatura: II OSK 1558/15 (NSA, 2017, II OSK 1558/15) / *Judgement of the SAC of Poland of 2017-02-24 Case signature: II OSK 1558/15 / Wyrok NSA z 2017-02-24 Sygnatura: II OSK 1558/15*
- Wyrok WSA 2012, Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Opolu z dnia 14 czerwca 2012 r., sygn. akt II SA/Op 114/12 (WSA, 2012) / *Judgement 2012, II SA/Op 114/12*

Wyrok WSA w Krakowie z 2017-11-28 Sygnatura: II SA/Kr 1039/17 za wyrokiem NSA w wyroku z dnia 19 listopada 2015 r. II OSK 665/14 (WAS, 2017, II SA/Kr 1039/17) / *Judgement of the Krakow VAC of 2017-11-28 Case signature: II SA/Kr 1039/17 following the Judgement of the SAC of Poland of 19 November 2015 Case signature: II OSK 665/14.*

Wyrok WSA w Łodzi z 2017-05-24 Sygnatura: II SA/Łd 843/16 (WAS, 2017, II SA/Łd 843/16) / *Judgement 843/16,, Judgement of the Łódź VAC of 2017-05-24 Case signature II SA/Łd 843/16*

Żróbek S., Krajewska M. (2014) *Identyfikacja obszarów ryzyka w prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Studia I Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych I Zarządzania NR 36, T. 1. s. 503-512

AUTHOR'S NOTE

Elżbieta Czekiel-Świtalska – the article author's primary field of study is local spatial planning. She conducts research on the financial impact of adopting local spatial development plans. She publishes research associated with spatial order and legal aspects pertaining to spatial planning.

Alicja Świtalska – since 2014 researcher in the Department of Civil Engineering and Architecture at the West Pomeranian University of Technology in Szczecin. Interested in spatial planning linked to chosen aspects of preservation of natural and landscape.

O AUTORZE

Elżbieta Czekiel-Świtalska – zajmuje się naukowo i zawodowo przede wszystkim przestrzennym planowaniem miejscowym. Prowadzi badania związane ze skutkami finansowymi, które powstają na skutek uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Publikuje badania związane z ładem przestrzennym oraz z aspektami prawnymi dotyczącymi planowania przestrzennego.

Alicja Świtalska – od 2014 r. pracownik dydaktyczno-naukowy na Wydziale Budownictwa i Architektury ZUT w Szczecinie. Zainteresowania naukowe: planowanie przestrzenne połączone z wybranymi zagadnieniami ochrony dóbr naturalnych oraz krajobrazem.

Contact | Kontakt: Elzbieta.Czekiel-Switalska@zut.edu.pl; alicja.switalska@zut.edu.pl