
A N N A L E S
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. L, 1

SECTIO H

2016

Uniwersytet Marii Curie-Skłodowskiej w Lublinie. Wydział Ekonomiczny

KATARZYNA ALEKSANDRA WÓJTOWICZ

kwojtowi@hektor.umcs.lublin.pl

*Możliwości wykorzystywania przez gminy podatków i opłat do
przejmowania pożytków z tzw. renty planistycznej – wybrane
problemy*

The Opportunities for Gminas (Communes) to Use Taxes and Charges to Impound Profits from
“Spatial Planning Rent” – Selected Issues

Słowa kluczowe: podatki i opłaty; gminy; renta planistyczna

Keywords: taxes and charges; gminas; spatial planning rent

Kod JEL: H71; R51; R58

Wstęp

Kształtowanie i prowadzenie polityki przestrzennej należy do jednych z najważniejszych zadań własnych gminy¹. Dla jego realizacji są wykorzystywane przede wszystkim bezpośrednio instrumenty planistyczne, wśród których podstawową rolę odgrywają miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Osiągnięcie przez władze lokalne pożądanego poziomu rozwoju przestrzennego i społeczno-gospodarczego wymaga jednak nie tylko właściwego stosowania odpowiednich narzędzi

¹ Na mocy art. 3 ust. 1 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

polityki przestrzennej, ale także ich skoordynowania i zsynchronizowania z gminną polityką fiskalną.

Niestety, zarówno w literaturze przedmiotu, jak i w środowiskach eksperckich oraz wśród przedstawicieli samych jednostek samorządu terytorialnego [Kowalewski, 2009; Kowalewski i in., 2013; Olbrysz, Koziński, 2011; Śleszyński i in., 2015] eksponuje się w ostatnim czasie problem braku zbilansowania kosztów zagospodarowania przestrzennego w gminach dochodami powstałymi z tego tytułu, co wydaje się niekorzystne zwłaszcza w warunkach pogłębiającego się zadłużenia sektora samorządowego [Śleszyński i in., 2014; Śleszyński i in., 2015]. Szczególnie niepokojące jest to, że sytuacja ta może w wielu przypadkach zagrażać stabilności fiskalnej budżetów gminnych².

Głównych przyczyn tego stanu rzeczy należy upatrywać w mankamentach obecnego systemu gospodarowania przestrzenią w Polsce, wśród których istotne znaczenie mają wadliwe rozwiązania prawne generujące nadmierne wydatki na pokrycie roszczeń odszkodowawczych, a także na realizację zapisanych w miejscowych planach inwestycji gminnych. Niedoskonałości te wynikają również z ograniczonej wydajności fiskalnej dochodów z podatków i opłat należnych budżetom lokalnym z tytułu zmian planistycznych przynoszących korzyści posiadaczom nieruchomości położonych na terenie gminy. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że wpływy budżetowe płynące z przewłaszczenia tych dodatkowych pożytków, czyli tzw. renty planistycznej, winny finansować zasadniczą część kosztów procesów zagospodarowania przestrzeni w jednostkach samorządu terytorialnego [Olbrysz, Koziński, 2011].

Celem artykułu jest próba wskazania potencjalnych i faktycznych możliwości partycypowania samorządu lokalnego w rencie planistycznej, tkwiących w obowiązującym systemie podatków i opłat gminnych. W opracowaniu wykorzystano metodę krytycznej analizy aktów prawnych oraz literatury z zakresu finansów samorządowych, prawa finansowego i podatkowego, a także raportów Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk (PAN) oraz wyników kontroli Najwyższej Izby Kontroli (NIK) poświęconych badanemu zagadnieniu.

1. Istota renty planistycznej i możliwe sposoby jej przejmowania przez gminy

Pojęcie „renta planistyczna” wywodzi się z teorii renty gruntowej, która ma swoje źródło w stosunkach własnościowych ziemi i jej rolniczym użytkowaniu [Foryś, Nowak, 2014, s. 22]. W tym tradycyjnym rozumieniu mianem „renta” określa

² Z badań Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN wynika między innymi, że w przypadku gmin stanowiących strefy podmiejskie największych ośrodków miejskich udział zrealizowanych wydatków będących następstwem podjętych decyzji planistycznych w wydatkach budżetowych ogółem wyniósł na koniec 2013 r. aż 47,4%, podczas gdy w przypadku wielkości planowanych proporcja ta przekracza nawet 100%, co oznacza, że gdyby gminy te musiały natychmiast uregulować wszystkie swoje zobowiązania z tego tytułu, stałyby się niewypłacalne [Śleszyński i in., 2015].

się dochód z tytułu produkcyjnego (lub innego) wykorzystania gruntu. W praktyce źródłem renty mogą być także zmiany wartości nieruchomości, na których właściciel może wybudować obiekty przynoszące mu w przyszłości określone dochody. Proces planowania przestrzennego, w którym określa się dopuszczalne przeznaczenie terenów oraz zasady ich zabudowy, może wpływać zarówno na wysokość takiej renty, jak i możliwości jej uzyskania. Dlatego zagadnienie renty planistycznej stanowi ważny problem ekonomiczny w aspekcie zarządzania i gospodarowania przestrzennego.

Należy zauważyć, że termin „renta planistyczna” może być definiowany w ujęciu szerszym (określonym w teorii ekonomii) i węższym (wynikającym z obowiązujących regulacji prawnych).

W szerokim znaczeniu rentą planistyczną określa się wszelkie pożytki uzyskiwane przez właściciela nieruchomości w wyniku zmiany – w efekcie aktów planistycznych podejmowanych przez uprawnione podmioty (gminy) – charakteru przestrzeni fizycznej na korzystniejsze, czyli podnoszące jej wartość rynkową [Foryś, Nowak, 2014, s. 26]. Przyczyny tego wzrostu wiążą się najczęściej ze zmianą funkcji terenu określającej sposób zagospodarowania i wykorzystania nieruchomości³. Istotne znaczenie może odgrywać także lokalizacja tej funkcji w stosunku do przeznaczenia nieruchomości sąsiadujących. Ważnym czynnikiem kształtującym wartość jest również otoczenie, tj. stan i walory urbanistyczno-architektoniczne oraz estetyczne dzielnic. Kolejną determinantą wartości wydaje się być dostępność komunikacyjna oraz inne ustalenia planów, np. związane z wielkością, kształtem działki, parametrami jej zabudowy, jak również stopniem wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej [Jędraszko, 2005]. Warto zauważyć, że na rozwiniętych rynkach do zwiększenia wartości nieruchomości może dojść na skutek jedynie upowszechnienia informacji o potencjalnych zmianach przeznaczenia przestrzeni, np. w wyniku podjęcia czynności planistycznych, nawet wtedy, gdy nie doszło jeszcze do ich formalnego zakończenia [Foryś, Nowak 2014, s. 26]. Najbardziej spektakularny wzrost następuje w tym przypadku zazwyczaj w związku z planowaną zmianą funkcji nieruchomości z rolniczej na budowlaną.

W ujęciu węższym rentę planistyczną utożsamia się w polskim prawodawstwie i doktrynie prawnofinansowej z tzw. opłatą planistyczną⁴, będącą formą jednorazowej daniny publicznoprawnej⁵ na rzecz gminy, obciążającą właściciela lub użytkownika wieczystego nieruchomości, której wartość wzrosła w związku ze zmianą ustaleń za-

³ Wśród tych funkcji wyodrębnia się takie, jak: usługowa, mieszkaniowo-usługowa, budownictwo mieszkaniowe wielorodzinne, budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne, przemysł, komunikacja, rekreacja i zielen [Cymerman, 2009, s. 180].

⁴ Pobieraną na mocy art. 36 ust. 4 ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

⁵ Przy czym od dawna w doktrynie toczy się dyskusja dotycząca rzeczywistego charakteru tej daniny i możliwości jej zaklasyfikowania do jednej z trzech kategorii świadczeń pieniężnych określonych w art. 2 § 1 pkt 1 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa, tj. do: podatków, opłat czy też niepodatkowych należności budżetowych [zob. szerzej: Liszewski (red.), 2010, s. 200 i n.].

wartych w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego [Bąkowski, 2004]. Jest ona pobierana jedynie w przypadku zbycia takiej nieruchomości w okresie 5 lat od daty wejścia w życie postanowień planu. Opłata stanowi dochód własny gminy, a jej wysokość nie może być wyższa niż 30% różnicy między wartością nieruchomości po przyjęciu planu miejscowego a jej wartością przed jego uchwaleniem.

Przyjmując na potrzeby niniejszej publikacji szersze rozumienie terminu „renta planistyczna” jako wszelkiego rodzaju korzyści właściciela nieruchomości (w postaci wzrostu jej wartości) uzyskane w konsekwencji przyjętych przez gminę rozstrzygnięć planistycznych, można wskazać jeszcze inne (poza opłatą planistyczną) potencjalne sposoby jej przewłaszczenia na rzecz gmin, dostępne w ramach obowiązującego systemu dochodów gminnych. Należy je przy tym podzielić na możliwości bezpośrednie, tj. wynikające z bezpośredniego wzrostu wartości terenu w następstwie uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, oraz pośrednie, w przypadku których do zwiększenia wartości nieruchomości dochodzi dopiero po realizacji ustaleń zawartych w planach w związku z rozwojem przestrzennym wspólnoty lokalnej [Cymerman, Bajeroski, Kryszk, 2006, s. 35].

Do pierwszej kategorii, oprócz wymienionej już opłaty planistycznej, należy zaliczyć także dochody gmin z tytułu wzrostu podatku od nieruchomości na skutek zmiany – w efekcie podjętych decyzji planistycznych – przeznaczenia gruntu, czego następstwem jest również podwyższenie dotychczasowych stawek podatkowych⁶. Należy przy tym wyraźnie stwierdzić, że nadanie danej nieruchomości w miejscowym planie funkcji komercyjnej jeszcze nie może skutkować jej zaliczeniem do kategorii związanych z działalnością gospodarczą na mocy ustawy o podatkach i opłatach lokalnych. W przypadku gruntów i budynków należących do osób fizycznych organ podatkowy musi bowiem najpierw ustalić, czy służą one prowadzeniu działalności gospodarczej (oraz czy prowadzenie tej działalności jest możliwe ze względów technicznych), czy też są może wykorzystywane do celów osobistych podatnika⁷. Do wzrostu dochodów gminy w efekcie decyzji planistycznych może także prowadzić przekształcenie terenów rolnych na budowlane⁸, przy czym w takiej sytuacji przesądzająca jest ich klasyfikacja określona w ewidencji gruntów i budynków⁹, a nie to, w jakim charakterze są one faktycznie wykorzystywane.

⁶ Na przykład grunty i budynki związane z prowadzeniem działalności gospodarczej są obciążone stawkami tego podatku ponad 2-krotnie (w przypadku nieruchomości gruntowych) oraz blisko 30-krotnie (w odniesieniu do budynków) wyższymi w stosunku do opodatkowania nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe. Por. art. 5 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

⁷ Por. art. 1a ust. 1 pkt 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych.

⁸ Prowadzące do zastąpienia podatku rolnego, pobieranego na mocy ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym, wyższym podatkiem od nieruchomości.

⁹ Art. 1a ust. 3 ustawy z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych wymienia tę ewidencję jako dokument rozstrzygający o klasyfikowaniu gruntów na potrzeby opodatkowania. Podobną regulację zawiera art. 21 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne.

Jeśli chodzi o pośrednie sposobności przejęcia przez gminę renty planistycznej, to w pierwszej kolejności należy wspomnieć o opłacie adiacenckiej¹⁰. Stanowi ona opłatę ustaloną w związku ze wzrostem wartości nieruchomości będącym następstwem jednej z trzech okoliczności, tj. 1) zatwierdzonego podziału nieruchomości zgodnie z zasadami określonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego¹¹, 2) przeprowadzenia (w oparciu o stosowne zapisy planu) scalenia i podziału nieruchomości, a następnie przyznania właścicielom nowych nieruchomości¹² oraz 3) realizacji w oparciu o ustalenia planu określonych inwestycji infrastrukturalnych¹³.

Pośrednim sposobem udziału gminy w rencie planistycznej może być zwiększenie wpływów z tytułu podatku od nieruchomości po ich zabudowaniu budynkami lub/i budowlami w wyniku realizacji zapisów miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Ze wzrostem dochodów podatkowych będziemy mieć do czynienia przede wszystkim w efekcie zabudowania gruntów, którym w planie nadano charakter budowlany z funkcją komercyjną. Do znacznego zwiększenia wpływów budżetowych gminy prowadzić będzie także opodatkowanie nowo wybudowanych obiektów budownictwa wielorodzinnego. W tym przypadku potencjalne korzyści budżetowe wynikać będą również z rozszerzenia zakresu bazy podatkowej.

Gmina może też partycypować w korzyściach płynących ze wzrostu wartości nieruchomości położonych na jej terenie dzięki zwiększeniu wpływów z podatku od czynności cywilnoprawnych. Jego zakres przedmiotowy obejmuje bowiem m.in. umowy sprzedaży oraz zamiany rzeczy i praw majątkowych, takich jak: prawo użytkowania wieczystego, własnościowe spółdzielcze prawo do lokalu mieszkalnego, spółdzielcze prawo do lokalu użytkowego¹⁴. Liczba tego rodzaju transakcji zawieranych na rynku nieruchomości zazwyczaj ulega zwiększeniu w związku z realizacją ustaleń planu zagospodarowania przestrzennego, co może przyczynić się do wzrostu wpływów z tytułu ich opodatkowania¹⁵.

¹⁰ Por. art. 4 pkt 11, art. 98a, 107, 145 oraz 146–148b ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

¹¹ W tym przypadku stawkę opłaty planistycznej określonej w uchwale ustala rady gminy. Stawka nie może przekroczyć 30% różnicy w wartości nieruchomości (przed i po podziale). Ustalenie opłaty adiacenckiej następuje w drodze decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta w terminie nie późniejszym niż 3 lata od dnia uprawomocnienia się decyzji zatwierdzającej podział nieruchomości.

¹² Do uiszczenia opłaty adiacenckiej zobowiązane będą osoby, które otrzymały nowe nieruchomości wydzielone w wyniku scalenia i podziału, przy czym maksymalna jej wysokość określona w uchwale rady gminy nie może przekraczać 50% wzrostu wartości tych nieruchomości w stosunku do wartości nieruchomości dotychczas posiadanych.

¹³ Opłata jest wówczas określana w decyzji wójta, burmistrza lub prezydenta miasta, w terminie do 3 lat od dnia stworzenia możliwości korzystania z powyższych urządzeń infrastrukturalnych, na podstawie stawek wynikających z uchwały rady gminy, których wysokość nie może przekraczać 50% różnicy między wartością nieruchomości przed zapewnieniem dostępu do tych urządzeń a wartością, jaką nieruchomość ma po jego umożliwieniu.

¹⁴ Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych.

¹⁵ Należy jednak pamiętać o tym, że dotyczy to przede wszystkim transakcji zawieranych na rynku wtórnym, ponieważ w przypadku sprzedaży nieruchomości w ramach prowadzonej przez podatnika działalności gospodarczej (np. przez dewelopera na rynku pierwotnym) będzie ona stanowić odpłatną

2. Ocena faktycznego udziału gmin w korzyściach z tytułu renty planistycznej

Do oceny rzeczywistego zakresu udziału gmin w pożytkach z renty planistycznej mogą posłużyć dane Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN [Śleszyński i in., 2014; Śleszyński i in., 2015]. Wynika z nich, że w latach 2012–2013 w skali całego kraju wpływy budżetowe uzyskane w związku z uchwaleniem planów miejscowych (obejmujące: opłatę planistyczną, wzrost podatku od nieruchomości oraz podatku od czynności cywilnoprawnych, a także opłatę adiacencką) pokrywały przeciętnie zaledwie ok. 65% kosztów zagospodarowania przestrzennego. W strukturze tych dochodów w badanym okresie blisko 85% stanowiły wpływy podatkowe (z tytułu opodatkowania nieruchomości i podatku od czynności cywilnoprawnych), zaś na łączne dochody z opłaty planistycznej oraz adiacenckiej przypadało jedynie pozostałe 15%. Z zaprezentowanych danych wynika zatem, że w praktyce samorządy lokalne w niewielkim stopniu wykorzystują podatki i opłaty do przejmowania korzyści uzyskiwanych przez właścicieli nieruchomości w następstwie gminnych decyzji planistycznych, a pozyskane dochody budżetowe nie pokrywają w pełni nakładów związanych z procesami urbanizacyjnymi. Przyczyn tej sytuacji należy upatrywać przede wszystkim w niedoskonałościach konstrukcyjnych omówionych powyżej kategorii dochodów.

Jeśli chodzi o mankamenty podatku od nieruchomości, to dotyczą one głównie braku możliwości bezpośredniego uwzględnienia za pomocą jego konstrukcji rzeczywistego wzrostu wartości nieruchomości w konsekwencji uchwalenia (lub zmiany) miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Głównym powodem tego stanu rzeczy jest stosowanie ilościowej (tj. powierzchniowej), a nie wartościowej podstawy wymiaru tego podatku¹⁶. W praktyce problem ten próbuje się rozwiązać przez stosowanie pewnych rozwiązań pośrednich, takich jak ustawowe zróżnicowanie poziomu stawek podatkowych w zależności od przeznaczenia nieruchomości, przy czym i w tym przypadku różnice w stawkach (poza tymi przewidzianymi dla nieruchomości komercyjnych) są znikome i nie odzwierciedlają faktycznych pożytków osiągniętych przez właścicieli z renty planistycznej. Ponadto w konstrukcji tego podatku nie bierze się pod uwagę innych (poza zmianą funkcji terenu) źródeł wzrostu wartości nieruchomości, które mogą wynikać chociażby z jej wyposażenia w urządzenia infrastruktury technicznej, poprawy dostępności komunikacyjnej czy innych zmian otoczenia. Warto zwrócić uwagę na to, że do niskiej wydajności fiskalnej podatku od nieruchomości przyczynia się niekompletność i brak terminowej aktualizacji ewidencji gruntów i budynków wpływającej na jego wymiar, a także pominięcie w niej wielu

dostawę towarów na gruncie ustawy o podatku od towarów i usług i będzie podlegać (poza nielicznymi wyjątkami) obciążeniu podatkiem VAT, który stanowi podatek państwowy [por. ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług].

¹⁶ Kwestiom mankamentów konstrukcyjnych podatku od nieruchomości, wpływających na ograniczenie jego wydajności fiskalnej, poświęcono w literaturze przedmiotu wiele miejsca [zob. szerzej: Wójtowicz, 2007, s. 113–137].

istotnych z podatkowego punktu widzenia informacji. W raportach NIK wskazuje się, że rozbieżności między stanem ujętym w ewidencji a rzeczywistością sięgają niekiedy nawet 20% danych [NIK 2012b].

Z kolei konstrukcja opłaty planistycznej jest wadliwa głównie dlatego, że sprzyja zjawisku uchylania się od obowiązku jej płacenia. Ograniczenie okresu, w którym może być ona pobierana jedynie do 5 lat od daty wejścia w życie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego¹⁷ oraz powiązanie konieczności jej zapłaty z faktem sprzedaży nieruchomości powoduje, że rzeczywisty moment zbycia jest przez właścicieli przesuwany w czasie (tj. następuje po upływie wspomnianych 5 lat). W efekcie zamiast do wzrostu dochodów budżetowych gmin dochodzi jedynie do czasowego zablokowania inwestycji [Olbrysz, Koziński, 2011]. Do niskiej egzekwowalności wpływów z opłaty planistycznej przyczynia się również zła organizacja pracy w urzędach gmin, w tym znaczące opóźnienia w wydawaniu decyzji ustalających ich wysokość i nieszczelność systemu weryfikacji transakcji nieruchomościami położonymi na obszarach samorządów lokalnych [NIK, 2012a]. Powstawaniu nieprawidłowości w tej dziedzinie sprzyjają także niespójne i niejednoznaczne przepisy i niejednolita ich interpretacja przez organy rozpoznające odwołania od decyzji w sprawach o ustalenie opłaty planistycznej [NIK, 2012a].

Opłata adiacencka jest stosunkowo rzadko pobierana przez gminy, przede wszystkim ze względu na nieefektywny mechanizm jej naliczania nawiązujący do wzrostu wartości nieruchomości, który jest w praktyce trudny do oszacowania i wymaga ponoszenia znacznych kosztów ich wyceny przez rzeczoznawców majątkowych, niekiedy przekraczających potencjalne wpływy z tego tytułu [Olbrysz, Koziński, 2011]. W skrajnych przypadkach wyraża się to nawet całkowitą rezygnacją przez niektóre gminy z ustawowego obowiązku podjęcia uchwał ustalających wysokość stawki procentowej opłaty adiacenckiej [NIK, 2013].

Podsumowanie

Pomimo oparcia polskiego systemu gospodarki przestrzennej na zasadzie pokrywania kosztów zagospodarowania przestrzennego dochodami pozyskiwanymi przez samorządy w następstwie procesów planistycznych, w praktyce polskie gminy w bardzo małym zakresie partycypują w pożytkach z tytułu renty planistycznej. Powoduje to, że zobowiązania finansowe zaciągane przez samorządy lokalne w związku z realizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego muszą być spłacane z ogółu środków zgromadzonych w budżetach samorządowych, często przez ograniczanie zakresu i jakości innych zadań lokalnych. W przyszłości sytuacja ta może nie tylko naruszać stabilność fiskalną gmin, ale także generować potencjalne

¹⁷ Jest to tym bardziej nieuzasadnione, że w przypadku odszkodowań obowiązuje termin 10 lat, wynikający z art. 118 k.c.

konflikty społeczne związane z nierównomiernym rozkładem korzyści i kosztów procesów urbanizacyjnych.

Jeśli chodzi o możliwe kierunki potencjalnego zwiększenia udziału gmin w korzyściach płynących z renty planistycznej, to niezbędna wydaje się przede wszystkim zmiana zasad opodatkowania nieruchomości polegająca na wprowadzeniu tzw. podatku katastralnego, opartego na podstawie wartościowej. Z kolei w przypadku opłaty planistycznej i adiacenckiej możliwe wydają się co najmniej dwie drogi ewentualnych zmian [Ziniewicz, 2012, s. 219–220]. Pierwsza miałyby polegać na ich całkowitej likwidacji przez włączenie do zakresu zreformowanego podatku katastralnego. Należałoby przy tym wprowadzić wymóg obligatoryjnej aktualizacji wartości katastralnej nieruchomości po każdym zdarzeniu prawnym lub faktycznym (obejmującym m.in. podział, scalenie, budowę urządzeń infrastrukturalnych), które mogłoby wpływać na tę wartość. Pozwalałoby to gminom na przejęcie pożytków z tytułu zwiększenia podstawy opodatkowania przez wzrost dochodów z podatku od nieruchomości już od kolejnego roku podatkowego (po przeprowadzeniu takiej aktualizacji). Druga możliwość to pozostawienie opłaty adiacenckiej z tytułu budowy urządzeń infrastruktury technicznej, ale nadanie jej charakteru opłaty kosztowej, której wysokość byłaby uzależniona od rzeczywistych nakładów poniesionych przez gminę na ich wybudowanie (tego rodzaju rozwiązania funkcjonują m.in. w Niemczech czy Wielkiej Brytanii). Można by było ponadto rozważyć wymóg gromadzenia dochodów gmin z tego tytułu na rachunku odrębnego funduszu, z przeznaczeniem ich na finansowanie kosztów rozwoju przestrzennego.

Bibliografia

- Bąkowski T., *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Komentarz*, Zakamycze, Warszawa 2004.
- Cymerman R., *Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2009.
- Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk T., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, Wydawnictwo Educaterra, Olsztyn 2006.
- Foryś M., Nowak M., *Zarządzanie przestrzenią w gospodarowaniu nieruchomościami*, Wydawnictwo Poltext, Warszawa 2014.
- Jędraszko A., *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Wydawnictwo Unii Metropolii Polskich, Warszawa 2005.
- Kowalewski A., *Kryzys planowania miast w Polsce. Źródła i kierunki zmian*, „Przegląd Urbanistyczny” 2009, nr 1.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiałyński J., Reguński J., Śleszyński P., *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, PAN IGiPZ, Warszawa 2013.
- Liszewski G. (red.), *Opłaty samorządowe w Polsce – problemy praktyczne*, Temida 2, Białystok 2010.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli: opłaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych*, Warszawa 2012a.
- NIK, *Informacja o wynikach kontroli: ustalanie i egzekwowanie przez gminy województwa warmińsko-mazurskiego opłaty adiacenckiej oraz opłaty planistycznej*, Warszawa 2013.

- NIK, *Informacja o wynikach kontroli: wyłączanie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach w latach 2007–2012*, P/11/141, Warszawa 2012b.
- Olbryś A., Koziński J., *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, „Zawód: Architekt” 2011, nr 5.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2014.
- Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa 2015.
- Ustawa z dnia 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym (Dz. U. z 1993 r., nr 94, poz. 431 ze zm.).
- Ustawa z dnia 17 maja 1989 r. – Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz. U. z 2015 r., nr 520).
- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 849 ze zm.).
- Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (t.j. Dz. U. z 2014 r., poz. 518).
- Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. – Ordynacja podatkowa (t.j. Dz. U. z 2005 r., nr 8, poz. 60 ze zm.).
- Ustawa z dnia 9 września 2000 r. o podatku od czynności cywilnoprawnych (t.j. Dz. U. z 2015 r., nr 626).
- Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz.U.2012.647).
- Ustawa z dnia 11 marca 2004 r. o podatku od towarów i usług (t.j. Dz. U. z 2011 r., nr 177, poz. 1054).
- Wójtowicz K., *System opodatkowania nieruchomości w Polsce*, Wydawnictwo UMCS, Lublin 2007.
- Ziniewicz M.A., *Administracyjnoprawne aspekty opłat adiacenckich*, LexisNexis, Warszawa 2012.

The Opportunities for Gminas (Communes) to Use Taxes and Charges to Impound Profits from “Spatial Planning Rent” – Selected Issues

The aim of the article is to indicate potential and actual opportunities for gminas (communes) to use taxes and charges to impound profits from “spatial planning rent”. The main conclusion of the paper is that in practice the local municipalities do not benefit from this source of revenue in financing the costs of land-use planning. In the future, this situation can not only affect the fiscal sustainability of the gminas, but also generate potential social conflicts related to the unequal distribution of benefits and costs of urban development.

Możliwości wykorzystywania przez gminy podatków i opłat do przejmowania korzyści z tzw. renty planistycznej – wybrane problemy

Celem artykułu jest próba wskazania potencjalnych i faktycznych możliwości partycypowania samorządu lokalnego w korzyściach z tytułu renty planistycznej, tkwiących w obowiązującym systemie podatków i opłat. Głównym wnioskiem płynącym z przeprowadzonych rozważań jest to, że mimo oparcia polskiego systemu gospodarki przestrzennej na zasadzie pokrywania kosztów zagospodarowania przestrzennego dochodami pozyskiwanymi przez samorządy w następstwie procesów planowania przestrzennego, w praktyce gminy w bardzo małym zakresie wykorzystują korzyści płynące z przejęcia renty planistycznej, a główną przyczyną tego stanu rzeczy są mankamenty konstrukcyjne podatków i opłat samorządowych. Powoduje to, że zobowiązania finansowe, zaciągane przez samorządy lokalne w związku z realizacją miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, muszą być spłacane z ogółu środków zgromadzonych w budżetach samorządowych, często przez ograniczanie zakresu i jakości innych zadań lokalnych. W przyszłości sytuacja ta może nie tylko naruszać stabilność fiskalną gmin, ale także generować potencjalne konflikty społeczne związane z nierównomiernym rozkładem korzyści i kosztów procesów urbanizacyjnych.