

## Ryszard Grobelny

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych,  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej;  
ul. Bogumiła Krygowskiego 10, 61-680 Poznań; rysgro@amu.edu.pl

# INSTRUMENTY EKONOMICZNO-FINANSOWE W GRZE O PRZESTRZEŃ

**Abstract: Economic-financial Instruments in the Game of Space.** The contemporary, ever-faster development of the world, man-made changes in the natural environment, and especially the advanced urbanisation process, exert an ever stronger pressure on the use of space. Space can be used in a number of ways, depending on its natural features and human opinions. This gives rise to many spatial conflicts. One of their significant aspects is an economic one. For its analysis use can be made of a notional apparatus deriving from game theory. This paper offers an analysis of situations occurring at the micro-scale (of individual properties). It identifies economic motives behind the activities of two principal players: property owners and communes, and the strategies the communes adopt in this field. They make use of economic-financial instruments. The paper discusses them and the effects they bring in terms of the economic equilibrium and physical development. Also presented is a new instrument in this group: an advertisement charge, as an example of a new, correct approach to this type of instruments.

**Keywords:** Economic-financial instruments, spatial conflicts, the advertising charge.

**JEL codes:** R52

## Wstęp

Wszelka działalność człowieka realizowana jest w przestrzeni. Spośród wielu zadań gminy, ład przestrzenny, gospodarka terenami i ochrona środowiska stanowią jeden z najważniejszych obszarów działania samorządu terytorialnego w Polsce. Wynika to z kilku powodów. Najistotniejszym z nich jest to, że w zasadzie wszystkie działania gminy, jej mieszkańców i innych interesariuszy mają swój aspekt przestrzenny i często uzależnione są od tej przestrzeni. Poza tym prawidłowa organizacja przestrzeni jest jednym z najważniejszych warunków rozwoju społecznego i gospodarczego, a w efekcie także poprawy jakości życia [Grobelny 1996; Parysek 2005]. Współczesny rozwój świata, antropogeniczne zmiany środowiska naturalnego, a szczególnie zaawansowany proces urbanizacji, wywołują coraz większą presję na wykorzystanie przestrzeni. Jednocześnie przestrzeń może być wykorzystywana na wiele sposobów, wynikających zarówno z jej cech naturalnych, jak również z poglądów człowieka. Rodzi to wiele konfliktów przestrzennych.

Konflikty przestrzenne są coraz częstszym przedmiotem badań w różnych aspektach. Na podstawie ogólnej definicji konfliktu [Białoszewski 1983] można uznać, że *konflikt przestrzenny* pojawia się wówczas, gdy jedna ze stron chce utrzymać określoną funkcję danego terytorium (miejsca), natomiast druga dąży do jego zmiany albo, gdy obydwie strony dążą do zmiany określonego stanu (funkcji), ale cele lub sposoby zmiany są różne. Do konfliktu przestrzennego najczęściej dochodzi między grupami ludzi lub grupą a podmiotami gospodarczymi z udziałem instytucji państwowych (publicznych) oraz stowarzyszeń [Dutkowski 1995]. Obiektywnie występujące sprzeczności w użytkowaniu przestrzeni nie stanowią sytuacji konfliktowej dopóty, dopóki na jej tle nie nastąpi interakcja niezgodności między użytkownikami tej przestrzeni [Markowski 1999]. Taka interakcja jest swoistą *grą o przestrzeń*.

Jednym z istotnych aspektów konfliktów przestrzennych jest aspekt ekonomiczny. Najczęściej analizowany jest w ujęciu makro-, w kontekście zapewnienia wzrostu gospodarczego i innych celów rozwojowych, wyczerpywania zasobów czy powstawania szkód środowiskowych [Dutkowski 1995]. Wynika to również z tego, że w ujęciu ekonomicznym główną przyczyną powstawania konfliktów środowiskowych jest przemieszczanie w gospodarce efektów zewnętrznych do jej otoczenia. W wymiarze tym jest państwo<sup>1</sup>, które ponosi koszty udostępnienia dóbr środowiskowych [Dutkowski 1996]. Rzadziej spotyka się ujęcie aspektu ekono-

<sup>1</sup> W tym także jego struktura terytorialna, przede wszystkim gminy.

micznego konfliktów przestrzennych w skali mikro-zwłaszcza to, jak wpływają one na sytuację jednostek, poszczególnych osób czy podmiotów gospodarczych lub gdy dotyczą one pojedynczych, nawet niewielkich nieruchomości. Niewątpliwie źródłem konfliktów jest sprzeczność interesów [Banachowicz 2004] między poszczególnymi osobami – w ujęciu ekonomicznym jest to sprzeczność interesu ekonomicznego. Takie podejście oznacza, że u podstaw każdego konfliktu przestrzennego leżą rozbieżności ekonomiczne w skali mikro.

Wydaje się, że analiza lokalnych konfliktów przestrzennych w ich ujęciu ekonomicznym może przyczynić się do lepszego zrozumienia zjawiska, a tym samym uzyskania niezbędnej wiedzy do przeciwdziałania tym konfliktom lub ich rozwiązywania. Do analizy ekonomicznych aspektów konfliktów przestrzennych można zastosować różne podejścia, w tym aparat pojęciowy wywodzący się z teorii gier.

Gra przestrzenna posługuje się pewnymi, właściwymi dla gospodarki przestrzennej regułami. Można je utożsamiać z instrumentami gospodarki przestrzennej. Porządkują one zachowania poszczególnych graczy, nadając im pewne uprawnienia (np. swoboda dysponowania prawem własności) lub ustanawiając ograniczenia (np. zakaz pewnego typu działalności). Niektórzy z graczy mogą uzyskać prawo do kształtowania wybranych instrumentów w ograniczonym, ściśle zdefiniowanym zakresie (np. prawo do ustalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego). Część reguł porządkujących zachowania uczestników gry o przestrzeń ma charakter ekonomiczno-finansowy – polegają one na kształtowaniu relacji ekonomicznych i przepływów finansowych.

Celem prezentowanej pracy jest wskazanie znaczenia instrumentów ekonomiczno-finansowych w *grze o przestrzeń*, a tym samym w rozwiązywaniu konfliktów przestrzennych. Analizie poddano możliwe do stosowania w warunkach polskich instrumenty, podejmując próbę określenia ich skuteczności. Wskazano jednocześnie na konieczność ewolucji tych instrumentów, pokazując przykład nowego instrumentu – opłaty reklamowej, która może stać się jednym z istotnych instrumentów porządkującym przestrzeń polskich miast.

## 1. Ekonomiczne aspekty gry o przestrzeń

W modelowym przypadku *gry o przestrzeń* w skali mikro (pojedynczej nieruchomości) można wyróżnić dwie grupy interesariuszy – graczy. Pierwszą są właściciele nieruchomości, dążący do zoptymalizowania wykorzystania swojej własności. Drugim jest gmina, która zgodnie z zapisami ustawowymi

reprezentuje interes ogółu mieszkańców i jest odpowiedzialna za sterowanie zagospodarowaniem przestrzennym na swoim obszarze. Gmina działa za pośrednictwem administracji gminnej<sup>2</sup>, również w zakresie przewidzianym w przepisach prawnych. Jednym z podstawowych celów jej działalności są sprawy ładu przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, ochrony środowiska i przyrody oraz gospodarki wodnej (art. 6 ust. 1, p. 1 *Ustawy o samorządzie gminnym*).

Zgodnie z teorią gier przyjmuje się, że interesariusze – gracze postępują racjonalnie, dążąc do maksymalizacji efektu – wypłaty. Efekty te mają obok innych (społecznych, środowiskowych itp.) także wymiar ekonomiczno-finansowy. W przypadku właściciela nieruchomości jest to dążenie do wzrostu majątku lub jego dochodowości, chęć zysku [Kociuba 2013]. Dąży on zatem do zwiększenia wartości swojej nieruchomości lub do zwiększenia dochodu generowanego przez nieruchomość. Administracja gminna podobnie dąży do zwiększenia dochodu gminy. Sytuacja jest jednak znacznie bardziej skomplikowana. Dochodowość gmin tylko w niewielkim stopniu zależy od efektywności poszczególnej nieruchomości. W znacznie większym stopniu zależy ona od oddziaływania tej nieruchomości na obszary sąsiednie. Oddziaływanie to może być zarówno pozytywne – może powodować wzrost dochodów gminnych, jak i negatywne – wywołujące ich spadek lub rodzące dodatkowe koszty.

Należy pamiętać, że efekt ekonomiczno-finansowy jest tylko jednym z aspektów, którymi kierują się uczestnicy *gry o przestrzeń*. O ile jest on podstawowy dla właściciela nieruchomości<sup>3</sup>, o tyle dla administracji gminnej jest jednym z wielu. Istotnym motywem działalności przestrzennej gminy jest również szeroko rozumiana akceptacja społeczna<sup>4</sup> i uzyskanie wsparcia wystarczającego do wygrania kolejnych wyborów (efektywność społeczno-polityczna). Gmina jest przecież najczęstszym adresatem postulatów generowanych przez pozostałych uczestników *gry o przestrzeń* (mieszkańców, właścicieli innych, w tym sąsiednich, nieruchomości, turystów itp.).

---

<sup>2</sup> Podział tylko na dwóch graczy jest oczywiście sporym uproszczeniem i może być wykorzystywany wyłącznie do analizy sytuacji modelowej. Tym bardziej, że w praktyce coraz częściej dochodzi do konfliktu na linii mieszkańcy – administracja gminna. Niewątpliwie zatem gmina nie reprezentuje wszystkich mieszkańców, a to oznacza, że uczestników gry o przestrzeń jest w praktyce znacznie więcej.

<sup>3</sup> Choć oczywiście zdarzają się również sytuacje, gdy właściciel kieruje się innymi motywami, np. emocjonalnym związkiem z nieruchomością, nie zgadzając się na zmianę jej zagospodarowania, nawet na znacznie bardziej efektywną ekonomicznie. Są to jednak sytuacje niezbyt częste i ulegające rozwiązaniu w dłuższych okresach.

<sup>4</sup> Unikanie konfliktów w zagospodarowaniu przestrzeni z pozostałymi graczami [Kociuba 2013].

Wyraźnie widać, że choć cele działalności właścicieli nieruchomości i gminy mogą być wyrażone w kategoriach ekonomiczno-finansowych, to może dochodzić do sprzeczności. O ile bowiem właściciel dąży do optymalizacji (ekonomicznej) swojej nieruchomości, o tyle gmina dąży do optymalizacji efektów oddziaływania tej nieruchomości na gospodarkę gminną. Można wyróżnić trzy podstawowe rodzaje konfliktów, które dotyczą:

- 1) funkcji
- 2) intensywności
- 3) atrakcyjności przestrzennej.

W pierwszym przypadku mamy do czynienia z sytuacją, gdy nieruchomości może być wykorzystana na kilka sposobów, które mają różną wartość ekonomiczną. Właściciel dąży do ulokowania na danej nieruchomości funkcji pozwalającej na wygenerowanie najwyższego możliwego dochodu. Gmina natomiast chce doprowadzić do wykorzystania nieruchomości w sposób pozwalający na uzyskanie najwyższych efektów w skali całego miasta. Co oczywiste, konflikt nie występuje w sytuacji, gdy istnieje taki sposób zagospodarowania nieruchomości, który jednocześnie maksymalizuje efekty właściciela i gminy. W pozostałych przypadkach występuje sytuacja konfliktowa. Jest ona widoczna szczególnie silnie wtedy, gdy jeden uzyskuje korzyść, a drugi stratę (najczęściej gmina). Po stronie właściciela strata oznacza niższą wypłatę od oczekiwanej, a zatem niższy dochód niż przewidywany. Może to wynikać z niższej przychodowości nieruchomości (funkcja o niższej zdolności generowania przychodów) lub z wyższych niezbędnych do poniesienia kosztów (np. w wyniku konieczności partycypowania w kosztach doprowadzenia do nieruchomości infrastruktury). W przypadku gminy, rzadziej jest to niewystarczająca przychodowość (np. niższe wpływy podatkowe), a częściej konieczność poniesienia dodatkowych wydatków. Niższe od oczekiwanych przychody na rzecz gminy niezwykle rzadko wynikają z generowania podatków i opłat z samej nieruchomości, a znacznie częściej z tego, jak funkcja zlokalizowana na nieruchomości wpływa na nieruchomości sąsiednie (efekty pośrednie). Jeśli obniża ich atrakcyjność lub wręcz uniemożliwia zlokalizowanie tam pożądaných funkcji, to wówczas obniża się „atrakcyjność” miasta, a to skutkuje często spadkiem jego dochodowości. Nie jest to jednak łatwe do wyliczenia, gdyż ewentualne oddziaływanie na dochody gminy jest rozłożone w czasie i wynika z wielu czynników, w dużym stopniu leżących poza daną nieruchomością. Z tego powodu trudno jest jednoznacznie ocenić rzeczywisty wpływ sposobu zagospodarowania danej nieruchomości na dochody miasta, oczywiście poza wpływem dochodów generowanych bezpośrednio przez tę

nieruchomość. W tej sytuacji gminy najczęściej pomijają w analizie efektywności ekonomicznej wpływ efektów pośrednich sposobu zagospodarowania nieruchomości na dochody budżetowe. Inaczej to wygląda po stronie niezbędnych wydatków. Te są relatywnie łatwo policzalne. Wynikają one z konieczności wykupu gruntów i wypłaty odszkodowań dla właścicieli lub z konieczności wybudowania niezbędnej dla prawidłowego funkcjonowania nieruchomości, infrastruktury (technicznej i społecznej). Z tego powodu gmina najczęściej przyjmuje strategię minimalizowania nakładów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni.

Właściciel nieruchomości dąży nie tylko do uzyskania możliwości zlokalizowania na swojej nieruchomości funkcji najbardziej dochodowej, ale również do maksymalizacji dochodu w ramach tej funkcji. W praktyce zatem dąży do maksymalnego wykorzystania nieruchomości, zarówno jeśli chodzi o procent zabudowy terenu, jak i wysokość obiektu. Chodzi po prostu o uzyskanie największego przychodu z 1 m kw. posiadanego terenu [Parysek 2016]. W efekcie dąży często do „przeskalowania” zabudowy. Gmina natomiast dąży do zminimalizowania oddziaływania nieruchomości na obszary sąsiednie, aby uniknąć dodatkowych kosztów<sup>5</sup>. W takiej sytuacji pojawia się konflikt, co do intensywności wykorzystania nieruchomości.

Trzecim typem jest konflikt w zakresie atrakcyjności przestrzennej (architektonicznej, wizualnej) nieruchomości. Właściciel dąży do obniżenia kosztów. Wybiera zatem formy uproszczone, tanie w realizacji. Często prowadząc do sytuacji, w której nieruchomość zagospodarowana jest w sposób mało atrakcyjny, o słabej architekturze i z zastosowaniem niskiej jakości materiałów. Gmina, co prawda nie ponosi bezpośrednich ekonomicznych skutków niskiej atrakcyjności, ale zdaje sobie sprawę, że postrzeganie miast i poszczególnych (głównie tych najbardziej eksponowanych) nieruchomości wpływa na atrakcyjność całej miejscowości, a to w przyszłości może negatywnie oddziaływać na przychody.

## 2. Ekonomiczno-finansowe instrumenty gry o przestrzeń

Uczestnikom gry o przestrzeń przysługują pewne uprawnienia, z których część ma charakter ekonomiczno-finansowy. Uprawnienia te stanowią swoiste ramy – reguły tej gry. Ponieważ są one również sposobem oddziaływania na przestrzeń mogą być utożsamiane z pewnego rodzaju instrumentami gospodarki przestrzennej.

---

<sup>5</sup> Często również dlatego, że rodzi to konflikty z użytkownikami sąsiednich obszarów.

Przede wszystkim właścicielowi nieruchomości przysługuje prawo własności, a tym samym prawo do czerpania pożytków z posiadanej własności. Prawo to podlega ochronie (art. 31 Konstytucji) i może być ograniczone tylko w uzasadnionych, ściśle określonych sytuacjach, wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego. Wynika z tego, że uprawnione jest dążenie właściciela do maksymalizacji dochodu z nieruchomości. Podstawowym instrumentem ograniczającym to dążenie i ograniczającym prawo własności, jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Gmina może w nim wprowadzić ograniczenia, zarówno co do funkcji wykorzystania terenu, jak i intensywności, a nawet atrakcyjności przestrzennej. Jednak ustawodawca przewidział ochronę majątkową właściciela nieruchomości, wynikającą z art. 36 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Przepis ten stanowi, że właścicielowi nieruchomości w przypadku, gdyby nieruchomość w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego straciła na wartości przysługuje odszkodowanie, równe utraconej wartości. Innymi słowy właściciel nieruchomości ma gwarancję, że jego majątek w wyniku działań planistycznych nie ulegnie uszczupleniu. Stosując nomenklaturę teorii gier, właściciel nieruchomości ma gwarantowaną wypłatę w wysokości co najmniej równej wartości nieruchomości przed zmianą sposobu zagospodarowania. Zmiana sposobu wykorzystania nieruchomości w zasadzie może przynieść mu wyłącznie korzyści.

Inna jest sytuacja drugiego interesariusza – gminy. Przede wszystkim nałożono na nią wiele obowiązków, wynikających z zamierzonego w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego sposobu wykorzystania nieruchomości, mających bezpośredni wpływ na sytuację majątkową gminy. Są to:

- wykup gruntów pod cele publiczne,
- odszkodowania z tytułu obniżenia wartości terenu,
- koszt realizacji infrastruktury technicznej,
- koszt realizacji infrastruktury społecznej,
- spadek dochodów podatkowych<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> Nie jest to co prawda wydatek, ale skutek spadku dochodów podatkowych dla sytuacji finansowej gminy jest tożsamy z dodatkowymi wydatkami. Spadek dochodów podatkowych zdarza się relatywnie rzadko, gdyż przeważnie w planach miejscowych wyznaczane są dodatkowe tereny zabudowy. Występują jednak również przypadki, gdy w wyniku realizacji uchwalonego planu następuje wyburzenie obiektów lub następuje zmiana przeznaczenia nieruchomości na podlegającą mniejszemu opodatkowaniu np. z działalności gospodarczej na mieszkaniową. Wówczas dochodzi do spadku wpływów z podatku od nieruchomości.

Część tych wydatków musi być dokonana względnie szybko po uchwaleniu mpzp (wykupy gruntów i odszkodowania)<sup>7</sup>, natomiast inne mogą być rozłożone w dłuższym okresie<sup>8</sup>. Gminie również przysługują pewne dochody, wynikające z uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Są to:

- opłaty planistyczne,
- opłaty adiacenckie,
- wzrost dochodów podatkowych<sup>9</sup>,
- wzrost dochodów z własnego majątku zlokalizowanego na terenie planu<sup>10</sup>.

Opłaty planistyczne, opłaty adiacenckie, wzrost podatku od nieruchomości i ewentualnych pozostałych podatków i opłat lokalnych obciąża przede wszystkim właściciela nieruchomości. Są to zatem instrumenty mające na celu zmniejszenie ekonomiczno-finansowych efektów uzyskiwanych przez właściciela nieruchomości, a zwiększenie dochodów gminy (ich celem jest zmniejszenie „wypłat” właściciela, a zwiększenie „wypłat” gminy). Niestety, w praktyce większość z tych instrumentów działa bardzo słabnie lub wcale. Opłaty planistyczne<sup>11</sup> są łatwe do uniknięcia, a procedury ich naliczania są pracochłonne i mało przejrzyste. Zwraca na to uwagę Najwyższa Izba Kontroli w wynikach swoich postępowań kontrolnych [NIK 2012]. W efekcie, dochody z tego tytułu są nieznaczne. Opłaty adiacenckie<sup>12</sup> są również przez gminy

---

<sup>7</sup> Ponieważ właścicielowi nieruchomości przysługuje pięcioletni okres na zgłaszanie roszczeń, gmina musi planować zrealizowanie tych wydatków w pierwszych latach po uchwaleniu planu.

<sup>8</sup> Co prawda wydatki na realizację infrastruktury mogą być odłożone w czasie, ale nie warunkuje to zagospodarowania poszczególnych nieruchomości. W takim przypadku brak planowanej infrastruktury rodzi kolejne konflikty przestrzenne.

<sup>9</sup> Wzrost ten obejmuje przede wszystkim wzrost dochodów z podatku od nieruchomości i ewentualnie udziału w podatku dochodowym od osób fizycznych i prawnych; w mniejszym stopniu, inne podatki i opłaty lokalne (opłatę targową, opłatę od czynności cywilno-prawnych, opłatę miejscową).

<sup>10</sup> Gmina często jest jednym z właścicieli nieruchomości i podobnie jak inni właściciele, dzięki zapisom planu może zwiększyć swoje dochody z tych nieruchomości przez ich sprzedaż lub udostępnienie innym podmiotom na korzystniejszych warunkach. Często samorządy uznają, że wzrost dochodów z tego tytułu obejmuje całkowitą wartość nieruchomości przyjmując, że nieruchomość ta przed uchwaleniem planu nie posiadała wartości. Takie podejście, choć łatwiejsze, metodologicznie jest błędne, gdyż plan nie nadaje nieruchomości wartości, a może, co najwyżej ją modyfikować, zwiększać.

<sup>11</sup> Które mogą obejmować do 30% wzrostu wartości nieruchomości.

<sup>12</sup> Opłaty adiacenckie mogą być ustalone maksymalnie w wysokości 30% dla wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego jej podziałem lub 50% dla wzrostu wartości nieru-



niechętnie stosowane, szczególnie w przypadku opłaty związanej z realizacją infrastruktury technicznej. Rodzą one bowiem znaczne opory społeczne, a ich stosowanie jest praco- i kosztochłonne [NIK 2003]. W efekcie i to źródło dochodów jest mało wydajne. Jedynie wzrost podatku od nieruchomości jest istotną pozycją w budżetach gmin, jednak nie wiąże się on bezpośrednio ze wzrostem wartości nieruchomości, a jedynie z uzyskiwanymi tam powierzchniami zabudowy<sup>13</sup>.

### 3. Nierównowaga ekonomiczno-finansowa jako efekt gry o przestrzeń i jej skutki

W efekcie zastosowania instrumentów finansowych w *grze o przestrzeń* dochodzi do istotnej nierównowagi między uczestnikami tej gry – właścicielami nieruchomości i gminami. Właściciele nieruchomości mają gwarantowaną „wypłatę” w postaci możliwego wzrostu swojego majątku. Problemem jest tylko skala tego wzrostu. Z tego powodu, co oczywiste, przyjmują oni strategię uzyskania takich uprawnień, aby maksymalizować dochodowość swoich nieruchomości (tym samym maksymalizując „wypłaty”). W gminach natomiast pojawia się istotna nierównowaga, w wyniku której często dochodzi do sytuacji, kiedy wydatki przekraczają dochody i tym samym następuje uszczuplenie majątku gminy („wypłata” ujemna).

Skala tej nierównowagi jest ogromna. Obrazuje ją różnica, jaka występuje między prognozowanymi dochodami a wydatkami gmin, wynikającymi z uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Różnica ta wynosi już prawie 36 mld zł w skali kraju (2,1% PKB) i stale wzrasta (tab. 1). Jest to olbrzymie obciążenie gmin, wynoszące ponad 23% ich całkowitych rocznych wydatków budżetowych, a stanowiące aż o prawie 20% więcej niż gminne wydatki majątkowe. W praktyce oznacza to, że skala tych wydatków znacznie przekracza możliwości finansowe gmin.

W takiej sytuacji gminy muszą przyjmować strategię minimalizującą niekorzystne efekty przyjmowanych rozwiązań. Strategia ta w niewielkim stopniu obejmuje próbę zwiększenia dochodów gmin, gdyż jak to już zostało zauważone w praktyce opłaty: planistyczna i adiacencka, są mało istotnym dochodem, nie mającym praktycznie żadnego wpływu na uzyskiwany bilans

---

chomości spowodowanego budową urządzeń infrastruktury technicznej lub przeprowadzeniem scalania i podziału nieruchomości.

<sup>13</sup> Jednak większa powierzchnia zabudowy generuje większą wartość nieruchomości.

efektywności. Gmina może dążyć jedynie do zwiększenia swoich wpływów z podatków, przede wszystkim z podatku od nieruchomości. Ponieważ jednak jest to podatek płacony od powierzchni użytkowej budynków, dążenie do maksymalizacji wpływów wychodzi naprzeciw oczekiwaniom właścicieli co do zwiększenia intensywności zabudowy i prowadzi często do przeskalowania obiektów lub wybierania funkcji dającej większą powierzchnię użytkową<sup>14</sup>. W strategii minimalizacji efektów ujemnych planowania przestrzennego, ważniejsze jest dążenie gmin do minimalizacji nakładów, przede wszystkim tych, które muszą być poniesione bezwzględnie i relatywnie szybko po uchwaleniu planu. Miasta starają się zatem uniknąć wykupu gruntów i wypłaty odszkodowań. Oznacza to, jeśli jest to możliwe, że unikają planowania obiektów użyteczności publicznej<sup>15</sup> i wyrażają zgodę na taki sposób zagospodarowania terenu, który jest zgodny z oczekiwaniami właścicieli. W skrajnym przypadku odstępują od uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, aby nie uruchamiać procesu wykupu gruntów i wypłat odszkodowań<sup>16</sup>. Prawdopodobnie jest to jedna z istotnych przyczyn małego postępu w uchwalaniu miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

Tabela 1

Prognozowane dochody i wydatki gmin w wyniku uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (w mln zł)

	2012	2013	2014
Prognozowane dochody	34 747	34 854	46 451
Prognozowane wydatki	66 257	66 799	82 374
Saldo	-31 509	-31 945	-35 923

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2016].

<sup>14</sup> Preferuje to powierzchnie zabudowane kosztem wolnych od zabudowy.

<sup>15</sup> Na przykład rezygnują z zieleni przyulicznej, aby obniżyć koszty wykupu pasa drogowego, rezygnują z terenów zielonych, planowania obiektów oświatowych itp.

<sup>16</sup> Na przykład w Poznaniu odstąpiono od uchwalenia 4 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które miały ważny ujemny skutek finansowy (mierzony zaktualizowaną wartością netto prognozowanych przepływów finansowych), od -8 do -896 mln zł, a w przypadku wielu kolejnych planów prace się bardzo przedłużają.

Wyraźnie widać, że gminy w praktyce ze względów ekonomicznych zmuszone są przyjmować strategie, zbieżne ze strategiami właścicieli nieruchomości, choć zdają sobie sprawę, że działania takie nie są zgodne z zasadami gospodarki przestrzennej, a szczególnie z naczelną zasadą ładu przestrzennego. Działanie podstawowego instrumentu gospodarki przestrzennej, jakim jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, bez odpowiedniego wsparcia ekonomiczno-finansowych instrumentów jest niewystarczające, a często wadliwe. Można nawet wysnuć dalej idący wniosek, że wadliwie działające ekonomiczno-finansowe instrumenty gospodarki przestrzennej, uruchamiane w wyniku uchwalania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w wielu przypadkach prowadzą do niewłaściwego zagospodarowania przestrzeni, a często do wstrzymania prac planistycznych. Preferują w *grze o przestrzeń* właściciele nieruchomości, prowadząc do spełniania ich oczekiwań.

Warto również zauważyć, że w *grze o przestrzeń*, ze względu na wadliwe funkcjonowanie ekonomiczno-finansowych instrumentów gospodarki przestrzennej, strategie właścicieli nieruchomości i strategie gminy są często zbieżne, uruchamiają się inni interesariusze (gracze), którzy uznają, że nie są wystarczająco reprezentowani przez administrację gminną i w konfliktach przestrzennych stają zarówno przeciw właścicielom nieruchomości, jak i władzom gminy. Nie kierują się racjonalnością ekonomiczną, gdyż ich „wyплаты” mają inny charakter, nie związany bezpośrednio z ich majątkiem czy dochodami. Kierują się w znacznym stopniu aktualnymi trendami (modą) i współczesnymi modelami rozwoju miast i gospodarki przestrzennej. Ich postulaty z punktu widzenia zagospodarowania przestrzennego i ładu przestrzennego są słuszne, choć nie uwzględniają lub uwzględniają w niewielkim stopniu interes ekonomiczny właścicieli nieruchomości i gmin. Obecnie w Polsce coraz częściej jesteśmy świadkami tego typu konfliktów.

#### **4. Opłata reklamowa jako nowe podejście do instrumentów w *grze o przestrzeń***

Jednym z istotnych przykładów braku ładu przestrzennego (chaosu) w polskich miastach jest nadmiar reklam i praktycznie pełna dowolność w kształtach, gabarytach, ich usytuowaniu i jakości. Choć co prawda dotychczasowe (obowiązujące przed 11 września 2015 r.) brzmienie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* wprowadzało możliwość kształtowania w planie zagospodarowania przestrzennego zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, tablic i urządzeń reklamowych oraz ogrodzeń,

ich gabaryty, standardy jakościowe oraz rodzaje materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane (art. 15, ust. 3, p. 9), to jednak przepis ten w niewielkim stopniu, a właściwie należałoby powiedzieć wcale, nie oddziałuje na ład przestrzenny w polskich miastach i na ich zagospodarowanie przestrzenne. Wynika to z dwóch grup powodów. Pierwszą jest jego niezbyt częste stosowanie. Po pierwsze, zaledwie 29,2% powierzchni kraju (2014 r.) pokryte jest planami zagospodarowania przestrzennego [Śleszyński *et al.* 2016]. Dodatkowo w wielu planach zagospodarowania przestrzennego sprawy reklam nie zostały uregulowane<sup>17</sup>. Co ważniejsze brak jest instrumentów pozwalających na egzekwowanie istniejących zapisów. Instrumentem takim są przede wszystkim reguły prawa budowlanego. Dotyczą one jednak tylko obiektów podlegających regulacjom budowlanym, a zatem wymagających uzyskania pozwolenia na budowę lub co najmniej wymagających zgłoszenia. Zdecydowana większość tablic i urządzeń reklamowych wymogów tych nie spełnia. Pewne ograniczenia dowolności reklamowej wprowadzone są przepisami o drogach publicznych i związanymi z ochroną zabytków. Jednak obostrzenia w tym zakresie nie wynikają z konieczności zachowania ładu przestrzennego, a jedynie z konieczności zapewnienia bezpieczeństwa ruchu drogowego i ochrony zabytków<sup>18</sup> i mają relatywnie wąskie zastosowanie, ograniczone do przestrzeni dróg publicznych oraz obiektów zabytkowych i obszarów zabytkowych podlegających ochronie. Brak skutecznych instrumentów regulujących rynek reklam, dodatkowo zniechęca gminy do wprowadzania stosownych zapisów do planów zagospodarowania przestrzennego, w myśl zasady, że jeśli przepis ma pozostawać martwy, to lepiej by go w ogóle nie było [Grobek 2015].

Sytuacja taka oznacza, że właściciel nieruchomości uzyskuje istotną korzyść – dochód z usytuowania na swojej nieruchomości tablicy lub urządzenia reklamowego. Im większa jest ekspozycja reklamy z terenu dostępnego publicznie i im bardziej atrakcyjny jest to teren publiczny, tym większy dochód właściciela<sup>19</sup>. Prowadzi to do lokalizowania reklam praktycznie wszę-

---

<sup>17</sup> Brak jest w tej chwili badań, w jakiej części planów uregulowane są sprawy, o których mowa w art. 15 ust. 3 p. 9 *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Wyrzykowane przejrzenie planów wskazuje jednak, że zaledwie część obowiązujących planów reguluje te kwestie.

<sup>18</sup> Oczywiście bezpieczeństwo ruchu drogowego i ochrona przestrzeni zabytkowych są jednym z elementów ładu przestrzennego.

<sup>19</sup> Reklama przynosi tym większe dochody, im więcej osób z grupy docelowej może ją zobaczyć.

dzie, gdzie to jest możliwe, nawet w miejscach ewidentnie, ze względu na zachowanie ładu przestrzennego, do tego się nienadających (konflikt funkcji). Ponadto wielu właścicieli wychodzi z założenia, że im większa powierzchnia reklamowa lub większa liczba reklam, tym większy dochód<sup>20</sup> (konflikt intensywności). Często również właściciele dążąc do obniżenia kosztów wykorzystują nośniki reklamowe o bardzo niskiej jakości (konflikt atrakcyjności).

W przypadku umieszczania reklam w przestrzeni polskich miast dochodzi do typowych sytuacji konfliktowych. W aspekcie *gry o przestrzeń*, także sytuacja jest modelowa. Właściciel nieruchomości dąży do maksymalizowania swojego efektu (wyłaty) – dochodu z nieruchomości. Gmina natomiast nie uzyskuje z tego tytułu praktycznie żadnych korzyści ekonomicznych<sup>21</sup>. Ponosi natomiast straty wizerunkowe, związane z brakiem ładu przestrzennego i obniżaniem wizualnej jakości przestrzeni publicznych.

Sytuacja ta potencjalnie<sup>22</sup> uległa zmianie w wyniku przyjęcia 24 kwietnia 2015 r. *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* (Dz.U. 2015 poz. 774). Ustawą tą zmieniono m.in. dwie inne *Ustawy: o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz o podatkach i opłatach lokalnych*.

W nowych rozwiązaniach podtrzymano możliwość regulowania przez gminy zasad i warunków sytuowania tablic reklamowych i urządzeń reklamowych, ich gabarytów, standardów jakościowych oraz rodzajów materiałów budowlanych, z jakich mogą być wykonane<sup>23</sup>. Ustalenia te nie są już jednak elementem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a odrębnej uchwały rady gminy<sup>24</sup>. Wprowadzono jednocześnie nowy ekonomiczno-finansowy instrument stojący na straży przestrzegania przyjętych przez radę zapisów. Są nim opłaty karne (art. 37d). Wysokość tych opłat

---

<sup>20</sup> Nie całkiem jest to prawdziwe założenie, gdyż nadmiar reklam utrudnia ich percepcję, co obniża ich atrakcyjność dla reklamodawców. Jednak właściciele nieruchomości, konkludując między sobą, przyjmują strategię konkurencji ilościowej (im więcej tym lepiej), a nie strategię współpracy prowadzącą do poprawy jakości (mniej a wyższej jakości).

<sup>21</sup> Praktycznie wpływy podatkowe z reklam są nieistotne w budżecie gminy. Mogą wystąpić niewielkie wpływy z podatku od nieruchomości. W praktyce jedynie od budowli, co w przypadku reklam zdarza się rzadko, a ewentualny dodatkowy dochód z PIT i CIT, choć prawdopodobnie występuje, jest bardzo niewielki

<sup>22</sup> Zmiany te dopiero są wdrażane w życie i nie ma jeszcze analiz ich rzeczywistej skuteczności.

<sup>23</sup> Doprecyzowano również poszczególne pojęcia.

<sup>24</sup> Opracowywanej i uchwalanej na zasadach zbliżonych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

jest znaczna i wynosi 40-krotność opłaty reklamowej. Powinno to w istotny sposób przyczynić się do przestrzegania zapisów uchwał rady gminy<sup>25</sup>.

Ponadto uchwałodawca wychodząc z założenia, że właściciel nieruchomości dzięki umieszczeniu na swoim terenie reklamy widocznej z przestrzeni publicznej, uzyskuje korzyść – możliwość czerpania dochodu, wprowadził opłatę reklamową (art. 17a *Ustawy o podatkach i opłatach lokalnych*)<sup>26</sup>. Dzięki temu gmina uzyskała kolejny instrument ekonomiczno-finansowy regulujący gospodarkę przestrzenną, który może być stosowany uzupełniająco w stosunku do regulacji przyjętych na mocy *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. W niektórych przypadkach może wzmacniać przyjęte tam regulacje, np. w sytuacjach, kiedy reklama jest niezgodna z uchwałą rady gminy, podlega ona likwidacji, a do czasu likwidacji objęta jest opłatą reklamową, płaconą regularnie w terminach ustalonych uchwałą rady oraz opłatą karną, płaconą po zakończeniu stosownego postępowania likwidującego reklamę. Może być stosowana zamiast zakazów i ograniczeń, szczególnie wówczas, gdy wprowadzenie tych zakazów wiązałoby się z możliwością wypłaty odszkodowań, wynikających z wprowadzenia ograniczeń prawa własności – prawa do swobodnego wykorzystania swojej nieruchomości. Już samo zastosowanie opłaty reklamowej powinno przyczynić się do likwidacji znacznej części reklam, przede wszystkim tych o niskiej dochodowości, w przypadku, gdyby ich dochodowość była niższa od płaconego podatku. Dotyczyć to będzie przede wszystkim małych reklam, lokowanych w miejscach o małej i średniej atrakcyjności. Przy reklamach bardzo atrakcyjnych i o wysokiej dochodowości, prawdopodobnie opłata będzie zbyt niska, by doprowadzić do całkowitej likwidacji reklamy. W takim przypadku część dochodu uzyskiwanego przez właściciela nieruchomości przejęta zostanie przez gminę i będzie mogła być przeznaczona na realizację zadań gminnych<sup>27</sup>. W uzasadnieniu *Ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu* przyjęto, że dochody gmin z tytułu wprowadzenia opłaty reklamowej wynosić będą ok. 66,7 mln zł. Szacunki te wydają się jednak być znacznie zaniżone<sup>28</sup>.

---

<sup>25</sup> Dotychczasowe metody administracyjne, oparte na prawie budowlanym były całkowicie nieskuteczne.

<sup>26</sup> Jest to rodzaj opłaty za korzystanie z przestrzeni publicznej. Reklama bowiem nie ma sensu, jeśli nie jest z tej przestrzeni widoczna.

<sup>27</sup> W tym także tych związanych z zagospodarowaniem przestrzennym.

<sup>28</sup> Uwzględniały one tylko nośniki reklamowe, będące w dyspozycji firm zrzeszonych w Izbie Gospodarczej Reklamy Zewnętrznej, nie uwzględniając znacznej części reklam lokal-

Oznacza to, że przyjęte nowe ekonomiczno-finansowe instrumenty regulujące reklamy w przestrzeni publicznej powinny w dużym stopniu przyczynić się do ograniczenia liczby reklam i podniesienia ich standardu, wzmacniając istotnie działanie instrumentu funkcjonującego na podstawie *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Instrumenty te zmniejszają bowiem „wyплаты” właścicieli nieruchomości (ich dochody), zmniejszając tym samym atrakcyjność zagospodarowania na cele reklamowe, a zwiększają „wyплаты” gminy, zmniejszając tym samym nierównowagę ekonomiczną wynikającą z zasad planowania przestrzennego. Co więcej, mogą mieć wpływ na podniesienie ładu przestrzennego. Wydaje się zatem, że opłata planistyczna oraz opłata karna za niedostosowanie reklamy do reguł przyjętych w uchwale rady gminy są niezbędnymi i właściwie skonstruowanymi instrumentami, mogącymi pozytywnie oddziaływać na gospodarkę przestrzenną i wprowadzenie ładu przestrzennego.

## Podsumowanie – wnioski

Konflikty przestrzenne, będące skutkiem swoistej *gry o przestrzeń* mają swój wyraz ekonomiczny. Ekonomiczno-finansowe instrumenty gospodarki przestrzennej powinny łagodzić te konflikty. Niestety ich wadliwe funkcjonowanie, wywołane przede wszystkim tym, że służą one głównie do gwarantowania „wypłat” właścicieli nieruchomości nie tylko nie łagodzi tych konfliktów, ale jeszcze je pogłębia. Dzieje się tak, gdyż w wyniku zastosowania ekonomiczno-finansowych instrumentów gospodarki przestrzennej pojawia się głęboka nierównowaga ekonomiczna (deficyt) po stronie gmin, która ogranicza możliwość realizacji ustawowych zadań. Chcąc uniknąć lub zmniejszyć tę nierównowagę, gminy przyjmują strategie zbieżne z interesem właścicieli nieruchomości lub wstrzymują się z uchwalaniem planów. Oba te postępowania rodzą dodatkowe konflikty przestrzenne.

Znaczna część ekonomiczno-finansowych instrumentów gospodarki przestrzennej uruchamiana jest w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W efekcie, planowanie przestrzenne, które powinno być jedną z metod rozwiązywania konfliktów, czy też narzędziem zarządzania w sytuacjach konfliktowych [Kamiński 2002; Parysek 2005; Dubiel 2009], staje się źródłem nierównowagi ekonomicznej i generuje dodatkowe konflikty.

---

nych podmiotów oraz reklam pozostających poza ewidencją. Już pierwsze doświadczenia przy przygotowaniu nowych uchwał pozwalają prognozować znacznie wyższe dochody.

Wyraźnie widoczna jest potrzeba stworzenia takich instrumentów, które umożliwią przejmowanie części nadwyżki ekonomicznej, wynikającej z zagospodarowania nieruchomości na rzecz gminy. Innymi słowami, takich instrumentów, które ograniczałyby „wyплаты” właścicieli nieruchomości, a zwiększały „wyплаты” gmin. Przykładem może być opłata reklamowa i opłata karna za niedostosowanie reklam do lokalnych regulacji, wprowadzona *Ustawą o ochronie krajobrazu*. Jest to dobry kierunek zmian, którego skutki powinny być przedmiotem badań i analiz. Jeśli rzeczywiście będą one pozytywne, to może te rozwiązania wyznaczą nowe kierunki myślenia o celowości i skuteczności stosowania instrumentów ekonomiczno-finansowych w gospodarce przestrzennej.

## Literatura

- Banachowicz B., 2004, *Konflikty społeczne w grze o przestrzeń*, [w:] *Ekonomiczno-organizacyjne uwarunkowania rozwoju regionu – teoria i praktyka*, D. Stawasz (red.). Wyd. UŁ: 171–182.
- Białoszewski H., 1983, *Teoretyczne problemy sprzeczności i konfliktów społecznych*. PWN, Warszawa.
- Dubiel K., 2009, *Konflikty środowiskowe w procesie planowania przestrzennego*. Przegląd Komunalny, nr 9: 46–48.
- Dutkowski M., 1995, *Konflikty w gospodarowaniu dobrami środowiskowymi*. Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Dutkowski M., 1996, *Konflikty środowiskowe w ujęciu wielodyscyplinarnym*, [w:] *Nowa generacja w badaniach gospodarki przestrzennej*, R. Domański (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 174: 29–47.
- Grobelny R., 1996, *Narzędzia ekonomiczno-finansowe sterowania rozwojem przestrzennym w skali lokalnej*, [w:] *Rozwój lokalny i lokalna gospodarka przestrzenna*, J. Parysek (red.). Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań: 141–168.
- Grobelny R., 2015, *Nowe instrumenty kształtowania ładów przestrzennego wprowadzone ustawą z dnia 24 kwietnia 2014 roku o zmianie niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu*, [w:] *Wybrane współczesne aspekty rozwoju miast i obszarów wiejskich*, S. Staszewska (red.). Prace z zakresu gospodarki przestrzennej, Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań: 47–54.
- Kamiński Z., 2002, *Pojęcie konfliktu w planowaniu przestrzennym*. Zeszyty Naukowe Politechniki Śląskiej, Architektura, z. 40, Wyd. Politechniki Śląskiej, Gliwice.
- Kociuba D., 2013, *Gra o przestrzeń publiczną miast*. Studia Miejskie, Uniwersytet Opolski, t. 12: 95–105.



- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. Wyd. Naukowe PWN, Warszawa.
- Parysek J., 2005, *Wprowadzenie do gospodarki przestrzennej*. Wyd. Uniwersytetu im. A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań.
- Parysek J., 2016, *Pytania o przyszłość gospodarki przestrzennej w Polsce (po 13 latach obowiązujących regulacji prawnych)*. Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny, LXXVIII, 2: 37–58.
- Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku. Synteza*. IGiPZ PAN, Warszawa, [[https://www.igipz.pan.pl/tl\\_files/igipz/ZGMiL/Aktualno%C5%9Bci/Streszczenie\\_za\\_2014.pdf](https://www.igipz.pan.pl/tl_files/igipz/ZGMiL/Aktualno%C5%9Bci/Streszczenie_za_2014.pdf)].
- NIK, 2003, *Informacja o wynikach kontroli ustalania i egzekwowania przez gminy opłaty adiacenckiej* [[http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz\\_px\\_2003002.pdf,typ,k.pdf](http://www.nik.gov.pl/kontrole/wyniki-kontroli-nik/pobierz_px_2003002.pdf,typ,k.pdf)].
- NIK, 2012, *Oplaty planistyczne i roszczenia odszkodowawcze związane z uchwaleniem lub zmianą planów miejscowych. Informacja o wynikach kontroli* [<https://www.nik.gov.pl/kontrole/P/12/147/>].