

Lidia Piotrowska

OKRES PROGNOZOWANIA SKUTKÓW FINANSOWYCH UCHWALENIA MIEJSCOWEGO PLANU ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Słowa kluczowe: prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, szacowanie wpływów i wydatków gminy, bilans skutków finansowych.

PERIOD OF FINANCIAL EFFICIENCY IN RESPECT OF THE SPATIAL DEVELOPMENT OF THE SPATIAL DEVELOPMENT PLAN

Keywords: forecast of the financial consequences of the adoption of the local spatial development plan, estimation of the commune's income and expenditure, balance of financial consequences.

Wstęp

Prognozowanie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego z istoty odnosi się do pewnego okresu – do przyszłych rokowań stanów planistycznych. Prognoza jest więc określeniem prawdopodobieństwa wystąpienia jakiegoś stanu planistycznego w przyszłości.

Nie ulega wątpliwości, że przestrzeń planistyczna jest systemem dynamicznym. W tradycyjnym ujęciu, w systemie dynamicznym najbliższą przyszłość przedstawia się poprzez opis stanu obecnego. Stan obecny staje się w każdej chwili stanem przeszłym, więc opis przyszłości w systemach dynamicznych wyprowadza się z opisu przeszłości¹.

Przepisy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie precyzują jaki okres powinna obejmować prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. W literaturze i środowisku ekspertów można spotkać się z różnymi opiniami dotyczącymi okresu prognozowania. Mianowicie, jedni twierdzą, że okres ten nie powinien być dłuższy niż 5 lat – takie wnioski opierają o przepis ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz.U. z 2017 r., poz. 1073, 1566)², zgodnie z którym roszczenia dotyczące obniżenia albo wzrostu wartości nieruchomości w związku z wejściem w życie planu miejscowego albo jego zmianą można składać w terminie 5 lat od dnia wejścia w życie planu miejscowego. Inni twierdzą, że okres prognozy nie powinien być krótszy niż

¹ R. Cymerman, T. Bajerowski, H. Kryszk, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Educaterra, Olsztyn 2008.

² www.isap.sejm.gov.pl.

rok i nie dłuższy niż 3 lata (takie wnioski opierają o przepis ww. ustawy dotyczący obowiązku aktualności ustaleń planu miejscowego).

W praktyce spotyka się więc prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego opracowane na 3 lata, 5 lat, 10 lat, a nawet na 20 lat. Występują także prognozy, które nie zawierają w ogóle informacji o okresie prognozowania. Jaki więc okres takie prognozy obejmują? Nie wiadomo. Należy w tym miejscu podkreślić, że nie powinny być sporządzane prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na czas nieokreślony.

W niniejszym artykule przedstawiono analizę i wnioski dotyczące okresu prognozowania oparte na analizie 43 prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

1. Pojęcie *prognozy* i *prognozowania*

Pojęcie *prognozy* wprowadził do nauki Hipokrates (z greckiego: *gnoza* – wiedza, *prognoza* – uprzednia wiedza, przewidywanie).

Jedna z definicji pojęcia *prognoza* stanowi, że prognoza to stwierdzenie odnoszące się do określonej przyszłości, formułowane z wykorzystaniem dorobku nauki, weryfikowane empirycznie, niepewne, ale akceptowane³.

Prognoza to przewidywanie przyszłych zdarzeń oparte na określonych badaniach, przesłankach i obliczeniach. Prognoza dotyczy tylko i wyłącznie zjawisk, których realizacja w czasie nie jest pewna, czyli zjawisko niepewności jest immanentną cechą każdej prognozy⁴.

Można także spotkać inne definicje tego pojęcia. Poniżej podano kilka przykładów.

- sąd o zajściu określonego zdarzenia w czasie określonym z dokładnością do momentu/punktu lub okresu/przedziału czasu, należącego do przyszłości;
- sąd o następujących własnościach:
 - a) sformułowany z wykorzystaniem dorobku nauki,
 - b) odnoszący się do określonej przyszłości,
 - c) weryfikowalny empirycznie,
 - d) niepewny, ale akceptowalny;
- wnioskowanie o zdarzeniach nieznanych na podstawie zdarzeń znanych;

³ A. Zaliaś, *Teoria prognozy*, PWE, Warszawa 1997.

⁴ R. Cymerman, *Teoretyczne i praktyczne aspekty sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Educaterra, Olsztyn 2005.

- przewidywanie przebiegu i stanu możliwych/prawdopodobnych przyszłych zdarzeń (rzeczy, faktów, zjawisk);
- sąd, którego prawdziwość jest zdarzeniem losowym, przy czym prawdopodobieństwo tego zdarzenia jest znane i wystarczająco duże dla celów praktycznych;
- wnioskowanie o rzeczach niedostępnych bezpośredniemu poznaniu, przeszkołą może być czas, przestrzeń lub jeszcze coś innego;
- racjonalne i naukowe przewidywanie przyszłych zdarzeń.

Prognoza musi więc zawierać element niepewności na tyle istotny, że możliwość jej spełnienia się określa jest wartością prawdopodobieństwa wyraźnie różną od jedności⁵. *Prognoza* nierozzerwalnie związana jest z pojęciem *prawdopodobieństwa*⁶. Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego nie daje więc pewności, co do zaistnienia pewnych zjawisk w przyszłości, nie jest w stanie określić dokładnych dochodów i wydatków związanych z uchwaleniem lub zmianą planu miejscowego, określa jedynie prawdopodobieństwo jego wystąpienia⁷.

Prognozy można podzielić na różne rodzaje, przy uwzględnieniu różnych kryteriów. Do najczęściej wykorzystywanych kryteriów ich podziału należą:

- horyzont czasowy (krótko-, średnio-, długoterminowe/długookresowe, strategiczne i operacyjne);
- charakter lub struktura (proste i złożone, ilościowe i jakościowe, punktowe i przedziałowe, jednorazowe i powtarzalne);
- stopień szczegółowości (ogólne i szczegółowe);
- zakres ujęcia (kompleksowe, sekwencyjne i fragmentaryczne);
- zasięg terenowy (światowe, międzynarodowe, krajowe, regionalne);
- metoda opracowania (modelowe, indukcyjne, dedukcyjne, średnie);
- cel lub funkcja (ostrzegawcze, badawcze, aktywne, pasywne)⁸.

Prognozy krótkookresowe (krótkoterminowe) zwykle nie przekraczają 1 roku bądź jednego cyklu. W takim okresie mają miejsce zmiany o charakterze ilościowym. W praktyce sterowanie za pomocą tej metody jest trudne i zazwyczaj nieskuteczne. Prognozy średniookresowe (średnioterminowe) obejmują okres od 2 do 5 lat. Mają więc w takim okresie miejsce zmiany zarówno ilościowe, jak i jakościowe. Prognozy te pozwalają na w miarę skuteczne sterowa-

⁵ Ibidem.

⁶ W znaczeniu potocznym to szansa na wystąpienie jakiegoś zdarzenia, natomiast w matematycznej teorii prawdopodobieństwa to rodzina miar służących do opisu częstości lub pewności tego zdarzenia.

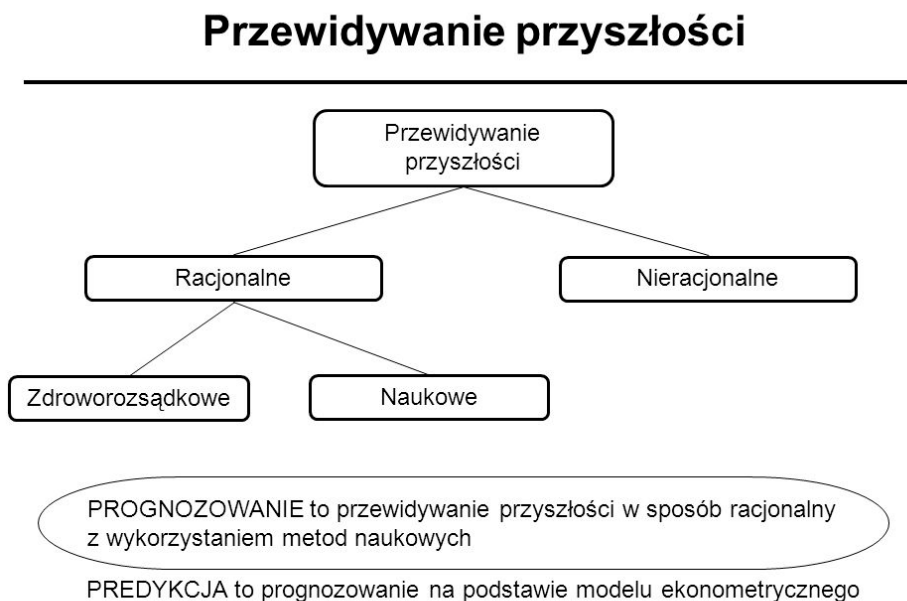
⁷ T. Bajerowski, *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2008.

⁸ A. Manikowski, Z. Tarapata, *Prognozowanie i symulacja rozwoju przedsiębiorstw*, Warszawa 2002.

nie procesem. Prognozy długookresowe (długoterminowe) obejmują zaś okres przekraczający 5 lat. W tak długim okresie występują zarówno zmiany ilościowe, jak i takie o charakterze jakościowym, co pozwala na skuteczne kierowanie procesami.

Czym natomiast jest *prognozowanie*? Otóż *prognozowanie* to wynikające z przesłanek ustalonych w toku analiz naukowych działanie, prowadzące do określenia najbardziej prawdopodobnych przyszłych stanów świata – najbardziej prawdopodobnych, ale niepewnych. Prognozami są bowiem tylko te sądy, które nie są pewne⁹. Do ogólnych zasad *prognozowania* zalicza się m.in. przewidywanie przyszłości (zob. schemat 1).

Schemat 1. Przewidywanie przyszłości.



Źródło: dr T. Głuszkowski, „Prognozowanie i symulacje” – www.dydaktyka.polsl.pl

⁹ R. Cymerman, T. Bajerowski, H. Kryszk, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Educaterra, Olsztyn 2008.

Przewidywanie nieracjonalne występuje wtedy, gdy w procesie wnioskowania korzystamy z wróżb i prorocत्व, które niekoniecznie muszą być fałszywe. Przewidywanie zdroworozsądkowe to wnioskowanie oparte na doświadczeniu osoby sporządzającej prognozę bez użycia reguł nauki. Przewidywanie naukowe występuje zaś wtedy, gdy w procesie wnioskowania korzystamy z reguł nauki, wykorzystujemy określone metody badawcze.

Przy *prognozowaniu* stosuje się różne metody. Metod *prognozowania* jest wiele. Zalicza się do nich m.in. metody:

1. intuicyjne – oparte na wykorzystaniu wiedzy ekspertów z dziedziny wiedzy,
2. kolejnych przybliżeń – oparte na drodze prób i błędów,
3. prognozowania substytutywnego – oparte na przewidywaniu zastępowania istniejących form i sposobów przez nowe,
4. analogowe – prognozowanie przyszłości danej zmiennej poprzez użycie informacji o zachowaniu innej zmiennej, której zmiany w czasie są podobne ale nie równoczesne,
5. taksonomiczne – pogrupowanie zbioru elementów dowolnej natury na bardziej jednorodne statystycznie podzbiory spełniające zarazem formalne warunki rozłączności, zupełności oraz niepustości,
6. statystyczne – stosowane wszędzie tam, gdzie chodzi o poznanie prawdziwości w zakresie zjawisk masowych.

Częściej spotyka się podział metod *prognozowania* na metody:

1. matematyczne (bądź matematyczno-statystyczne),
2. niematematyczne.

Można także spotkać następujący podział metod *prognozowania*:

1. metody oparte na szeregach czasowych,
2. metody oparte na testach marketingowych,
3. metody pozwalające konstruować prognozę tylko na następny okres,
4. metody pozwalające prognozować na wiele okresów,
5. metody proste i złożone¹⁰.

Dane liczbowe wykorzystywane w *prognozowaniu* powinny być:

- jednorodne,
- rzetelne,
- jednoznaczne,
- porównywalne,
- kompletne,
- aktualne.

¹⁰ Z Lipińska, T. Smiłowska, B. Suchecki, *Wybrane metody prognozowania krótkookresowego*, GUS ZBSE, Warszawa 1984.

2. Pojęcie prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, zwana także *prognozą finansową* czy *analizą ekonomiczną*, stanowi jeden z obowiązkowych elementów dokumentacji prac planistycznych, zgodnie z przepisami ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Prognoza ta nie stanowi załącznika do miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz do projektu tego planu przedkładanego radzie gminy w celu uchwalenia. Nie ma ona więc charakteru wiążącego – pełni zaś funkcję analizy ekonomicznej¹¹.

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie definiuje pojęcia *prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*. Stanowi jedynie, że wójt, burmistrz albo prezydent miasta sporządza ww. prognozę z uwzględnieniem art. 36 tej ustawy.

Szerzej o *prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* stanowi natomiast rozporządzenie Ministra Infrastruktury z dnia 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. Nr 164, poz. 1587)¹². Zgodnie z § 11 ww. rozporządzenia *prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego* powinna zawierać w szczególności:

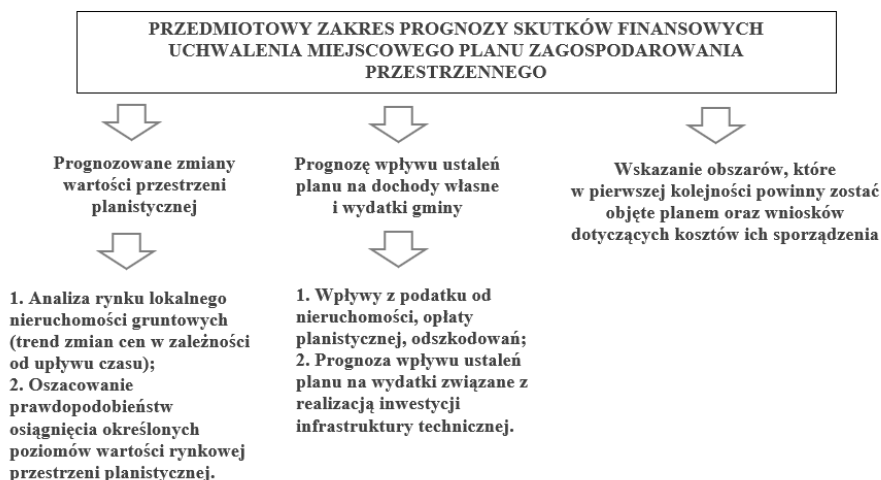
1. prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na dochody własne i wydatki gminy, w tym na wpływy z podatku od nieruchomości i inne dochody związane z obrotem nieruchomościami gminy oraz na opłaty i odszkodowania, o których mowa w art. 36 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym;
2. prognozę wpływu ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego na wydatki związane z realizacją inwestycji z zakresu infrastruktury technicznej, które należą do zadań własnych gminy;
3. wnioski i zalecenia dotyczące przyjęcia proponowanych rozwiązań projektu planu miejscowego, wynikające z uwzględnienia ich skutków finansowych.

Na podstawie powyższego przepisu zarysowuje się zakres merytoryczny przedmiotowej prognozy, który ma przełożenie na zdefiniowanie tego dokumentu (zob. schemat 2).

¹¹ Prof. Z. Niewiadomskiego, *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, C.H. BECK, Warszawa 2016.

¹² Ibidem.

Schemat 2. Przedmiotowy zakres prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.



Źródło: opracowanie własne.

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego ma więc wskazać obciążenia (zwane wydatkami z budżetu) i dochody (zwane wpływami do budżetu) gminy będące następstwem uchwalenia planu miejscowego. Jest to podejście do planowania przestrzennego uwzględniające w szerszym ujęciu aspekty ekonomiczne. Takie podejście nie jest wynikiem tylko innego spojrzenia na przestrzeń, ale koniecznością wskazującą skutki podjęcia uchwały dotyczącej planu miejscowego¹³.

W tym miejscu należy wskazać, iż w zakresie stwierdzenia, czy zmiana miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wpłynie na zmianę dochodów i wydatków gminy, czy też nie, właściwą osobą powinien być rzeczoznawca majątkowy (jako osoba uprawniona do sporządzania opracowań i ekspertyz, niestanowiących operatu szacunkowego, dotyczących skutków finansowych uchwalenie albo zmiany planów miejscowych).

3. Funkcje prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Funkcje prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego można sprowadzić do trzech podstawowych funkcji:

¹³ R. Cymerman, *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*, Educaterra, Olsztyn 2012.

1. funkcja preparacyjna – polega na tworzeniu przesłanek w procesie podejmowania racjonalnych decyzji przestrzennych. Rozpoznaje przyszłość i ukazuje możliwe warianty projektu planu, może być elementem współdecydującym o wyborze ostatecznej wersji planu;
2. funkcja aktywizująca – polega na pobudzaniu do podejmowania działań eliminujących potencjalne zdarzenia niekorzystne i do podejmowania działań sprzyjających, gdy w perspektywie pojawiają się zdarzenia korzystne;
3. funkcji informacyjna – w tym ujęciu prognoza traktowana jest jako źródło informacji o terenie, które zostały zgromadzone na potrzeby obliczeń¹⁴.

Niektórzy dopatrują się jeszcze w prognozie skutków finansowych funkcji doradczej – zawierającej pewne zalecenia. Nazywana jest także funkcją decyzyjną. Jej istotą jest dostarczenie informacji w związku z planowanymi zamierzeniami. Można spotkać się także z opinią, że prognoza skutków finansowych pełni funkcję ostrzegawczą, tj. związana jest ona z celem prognozowania. Jej zadaniem jest wskazanie kosztów i korzyści wynikających z ustaleń planu miejscowego¹⁵. Występują także opinie, że prognoza skutków finansowych to pewien scenariusz przewidujący przyszłe zdarzenia.

4. Okres prognozowania skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego

Każda prognoza jest stawiana na ściśle określony czas w przyszłości. Okres, którego dotyczy sporządzana prognoza nazywa się *okresem prognozy*. Długość tego okresu zależy od dwóch czynników:

1. od charakteru prognozowanego zjawiska,
2. od praktycznych potrzeb prognozowania.

Okres prognozy powinien być ściśle zdefiniowany. Liczba jednostek czasu, jaka upływa od terażniejszości (momentu konstrukcji prognozy) do okresu prognozowania nazywa się *wyprzedzeniem prognozy*. Pojawia się problem jak daleko w przyszłość można sięgać z tworzeniem prognozy. Jest to tzw. zagadnienie dotyczące *horyzontu prognozy*¹⁶. *Horyzontem prognozy*¹⁷ jest najdłuższy okres lub moment w przyszłości, w którym prognoza jest dopuszczalna w świetle przyjętego kryterium. Długość *horyzontu prognozy* zależy od wielu czynników, a przede wszystkim od:

¹⁴ B. Hermann B., *Narzędzia obliczeniowe pomocne rzeczoznawcy majątkowemu w oszacowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego, Nr 2, 2011.

¹⁵ R. Cymerman, T. Bajerowski, H. Kryszk, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Educaterra, Olsztyn 2008.

¹⁶ K. Chudy-Laskowska, wykłady: *Prognozy i symulacje*, 2010/2011.

¹⁷ A. Manikowski, Z. Tarapata; *Prognozowanie i symulacja rozwoju przedsiębiorstw*, Warszawa 2002.

- charakteru obiektu prognozy,
- wybranego modelu prognostycznego,
- zastosowanej metody prognozowania.

Horyzont prognozy odgrywa bardzo ważną rolę w teorii wnioskowania w przyszłość. Ogólnie informuje o tym, jak daleko w przyszłości skonstruowana prognoza jest aktualna. Definicja *horyzontu prognozy* wymaga wcześniejszego wprowadzenia podstawowego pojęcia, jakim jest *dopuszczalność prognoz*. Właśność ta informuje, na ile dokładne i wiarygodne są opracowane prognozy.

Do oceny dopuszczalności prognozy wykorzystuje się mierniki rzędu dokładności predykcji. Pozwalają one na podział prognoz na dwie grupy:

1. prognozy dopuszczalne (są to prognozy, które na podstawie wybranego miernika można uznać za dostatecznie dokładne i wiarygodne),
2. prognozy niedopuszczalne (są to prognozy, w stosunku do których miernik dokładności predykcji nie daje podstaw do uznania ich za dostatecznie dokładne)¹⁸.

Powyższe informacje należy odnieść do przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w zakresie prognozowania skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jak wiadomo, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego wywołuje w czasie i w przestrzeni określone skutki prawne oraz ekonomiczne. Uchwalenie ww. planu albo jego zmiana każdorazowo powoduje, że zmieniają się również warunki wykonywania prawa własności nieruchomości. Właściciel (użytkownik wieczysty) nieruchomości po uchwaleniu planu:

1. może korzystać z nieruchomości w sposób dotychczasowy bez żadnych ograniczeń,
2. nie może korzystać z nieruchomości zgodnie z dotychczasowym przeznaczeniem,
3. może korzystać z nieruchomości w sposób ograniczony.

Dla właściciela nieruchomości skutkiem ekonomicznym uchwalenia planu miejscowego jest spadek albo wzrost dochodu z nieruchomości. Na wolnym rynku zaś cena nieruchomości może ulec spadkowi albo wzrostowi¹⁹. To jednak nie jedyne skutki, jakie występują w przestrzeni.

Jaki więc okres prognozy należy przyjąć, aby wszystkie skutki ekonomiczne uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego prawidłowo przewidzieć? Jaki okres prognozy należy przyjąć, aby prognoza była dokumentem rzetelnym i wiarygodnym? Czy prognoza powinna być prognozą krótkoterminową, średnioterminową czy długoterminową? W tabeli 1 przedstawiono wyniki analizy 43 prognoz skutków finansowych uchwalenia miej-

¹⁸ Ibidem.

¹⁹ E. Kucharska-Stasiak, *Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*, PFSRM, Warszawa 2004.

scowych planów zagospodarowania przestrzennego pod kątem przyjmowanego w praktyce okresu prognozowania.

Tabela 1. Okres prognozowania wskazany w prognozach skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego poddanych analizie.

Liczba prognoz:	Okres prognozowania:
16	Brak wskazania okresu prognozowania
8	5 lat
2	6 lat
1	7 lat
15	10 lat
1	20 lat
43	

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy wybranych 43 prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

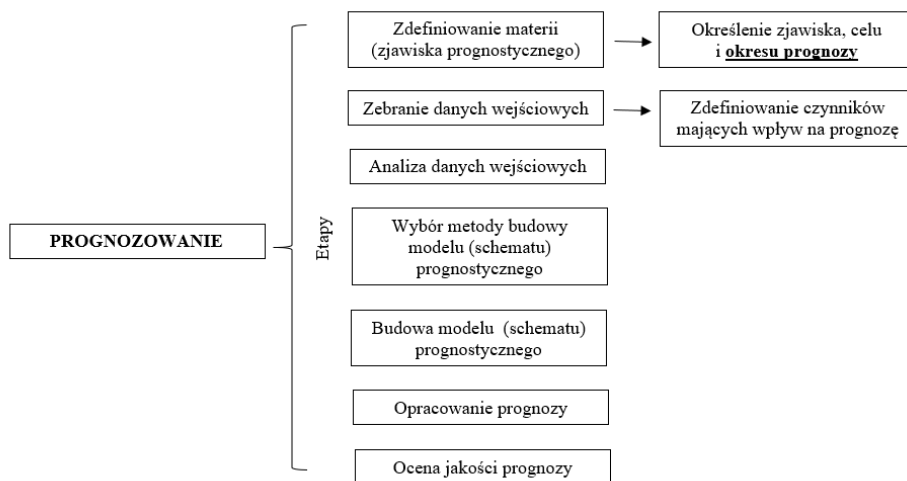
Jak pokazują wyniki przeprowadzonej analizy, prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzane są na różne okresy. Można także spotkać prognozy, które nie określają w ogóle okresu prognozowania (nie wiadomo więc, jaki okres prognozowania obejmują i dla jakiego okresu zostały w niej przedstawione obliczenia).

Za negatywną praktykę należy uznać niewskazywanie w ogóle w prognozach skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego okresu prognozowania. Taki fakt świadczy nie tylko o braku znajomości odpowiedniego zastosowania przepisów o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, czy też przepisów dotyczących szacowania/wyceny nieruchomości, ale także świadczy o braku wiedzy w zakresie samej istoty prognozowania. Autorzy takich prognoz nie znają podstawowej zasady prognozowania, zgodnie z którą należy przewidzieć to, w jaki sposób będą kształtowały się w przyszłości określone procesy i zdarzenia (w tym przypadku skutki finansowe uchwalenia planu miejscowego).

Autorzy prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinni mieć świadomość, że w trakcie procesu prognozowania powinny zostać sformułowane tzw. *sądy* na temat przyszłych stanów zjawisk i zdarzeń, które zwane są *prognozą*. Przy prognozowaniu należy wykorzystywać informacje dotyczące czynników i ich wpływu na badane zjawisko/proces i zbadać relacje między czynnikami a badanym zjawiskiem,

a także kształtowanie się ich w przeszłości do wnioskowania o przyszłości, wykorzystując nauki statystyczne i matematyczne. Mając na uwadze powyższe, a także fakt, iż proces prognozowania w praktyce wywołuje wiele trudności (nie tylko w zakresie przyjmowania odpowiedniego okresu prognozowania), opracowano schemat procesu prognozowania jako postępowania wieloetapowego (zob. schemat 3).

Schemat 3. Proces prognozowania.



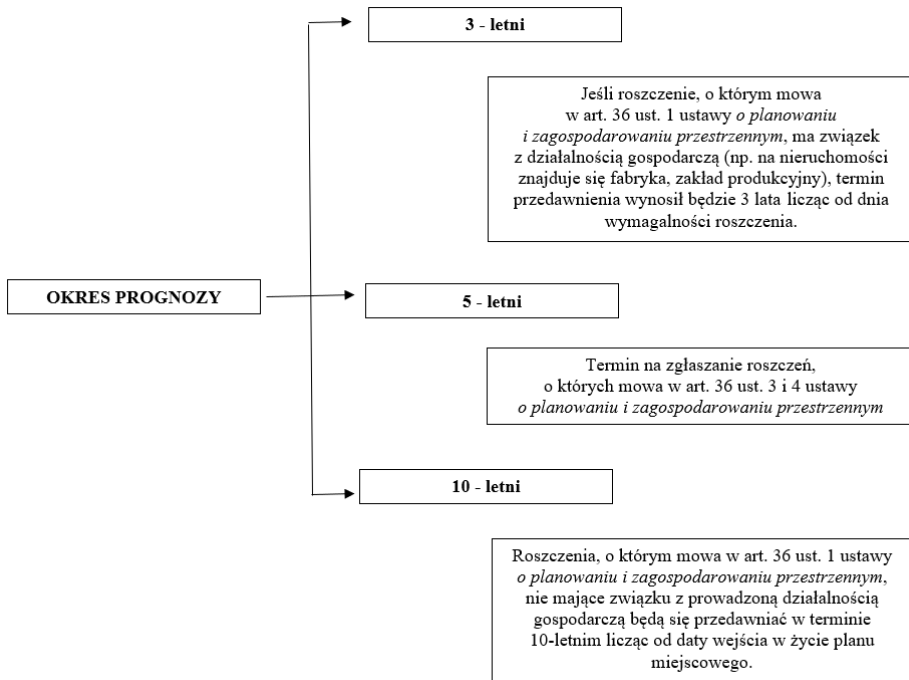
Źródło: opracowanie własne na bazie analizy przepisów prawa i literatury.

W ocenie autora, już na samym początku tego procesu należy określić obiekt/zjawisko/ zmienne, które mają podlegać prognozowaniu, a także cel wyznaczenia prognozy. Sformułowanie zjawiska prognostycznego jest bardzo istotne, gdyż wpływa na dalszy przebieg procesu.

Określenie okresu prognozy także powinno nastąpić na samym początku procesu prognozowania. Jest to jeden z podstawowych elementów każdej prognozy. Prognoza bez zdefiniowania okresu prognozowania nie jest prognozą.

Na poniższym schemacie zobrazowano poszczególne okresy prognozy, które w ocenie autora powinny mieć znaczenie przy prognozowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Schemat 4. Okresy prognozowania skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.



Źródło: opracowanie własne na bazie analizy przepisów prawa i literatury.

Wskazane na schemacie 4 okresy (terminy) wynikają wprost z przepisów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (terminy na zgłaszanie roszczeń) oraz z ustawy Kodeks cywilny (zasady ogólne – przedawnienie terminu).

W ocenie autora, prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinny być prognozami średniookresowymi (średnioterminowymi) lub długookresowymi (długoterminowymi), tj. powinny obejmować okres od 3 do 10 lat. W okresie krótszym nie ma możliwości oszacowania skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego. Okres powyżej 10 lat jest okresem zdecydowanie za długim. Skutki te wiążą się przecież nie tylko z przestrzenią, ale i z odpowiednim okresem czasowym (tzw. *horyzontem czasowym*).

W tym miejscu należy zadać sobie pytanie, czy odpowiednim okresem prognozowania nie powinien być okres 5 lat (przyjęty dla każdej prognozy)? Z punktu widzenia określenia prawdopodobieństwa wystąpienia określonego skutku finansowego/stanu planistycznego należałoby brać pod uwagę, jaki czas jest niezbędny, aby określić (z badać, zidentyfikować) zachodzące zmiany

w przestrzeni planistycznej. Nie powinien być więc to okres ani za krótki, ani za długi. Wydaje się, że okresem optymalnym może być więc okres, który wskazano powyżej, tj. okres od 3 do 10 lat. W tym czasie istnieje możliwość określenia przedmiotowego prawdopodobieństwa na poziomie najbardziej zbliżonym do wystąpienia stanu przyszłego. Takie rozumowanie poparte jest terminami określonymi w aktach prawa.

5. Praktyka sporządzania prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w praktyce – orzecznictwo i rozstrzygnięcia nadzorcze

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest dokumentem przedkładanym wraz z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego do organu nadzoru (województwo), który w tzw. procedurze nadzorczej bada całą dokumentację prac planistycznych.

Zdarzają się przypadki, że poprzez brak sporządzenia prognozy finansowej zgodnie z wymaganymi ustawowo elementami składowymi dla miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (albo jego zmiany) organ nadzoru stwierdza naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (patrz: rozstrzygnięcie nadzorcze z dnia 10 stycznia 2018 r. znak: IN.I.743.124.2017.MK/KD; wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego z dnia 23 stycznia 2013 r. o sygn. akt II OSK 2348/12).

Można w tym miejscu zadać sobie pytanie, czy niewskazanie w ogóle okresu czasowego prognozie skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi podstawę do wydania takiego rozstrzygnięcia? Na pewno nie jest to poprawne założenie, ale czy rzutuje na zakres merytoryczny i prawny tego dokumentu? Autor z takim rozstrzygnięciem się nie spotkał. Analizując rozstrzygnięcia nadzorcze wojewodów można spotkać natomiast wiele innych „powodów” merytorycznych i prawnych, które stanowią podstawę do wydawania rozstrzygnięć nadzorczych, dotyczących właśnie prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Dotyczą one głównie samej istoty tego dokumentu oraz osoby uprawnionej do jej sporządzania. W poniższej tabeli przedstawiono kilka przykładów rozstrzygnięć.

Tabela 2. Przykłady rozstrzygnięć nadzorczych dotyczących prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

<p>Znaczenie prognozy</p>	<p><i>W ocenie organu nadzoru nie można odstąpić od sporządzenia pełnej prognozy finansowej. Nie można zgodzić się ze stanowiskiem Przewodniczącego Rady Miejskiej w, który stwierdził, iż brak określenia skutków finansowych z tytułu art. 36 ustawy jest procedurą mającą wyłącznie znaczenie formalne, w związku z czym zlecenie kosztownego operatu osobie formalnie uprawnionej mija się z celem.</i></p>
<p>Osoba uprawniona do sporządzenia prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego</p>	<p><i>... podkreślić należy, iż sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego prognozy skutków finansowych zminimalizuje ryzyko wystąpienia wadliwości tego dokument, co w konsekwencji spowoduje, iż rada gminy nie będzie miała wątpliwości co do skutków finansowych wynikających z uchwalania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.</i></p> <p><i>... prognozę skutków finansowych przygotować może wyłącznie osoba posiadająca odpowiednie uprawnienia.</i></p> <p><i>Rzeczoznawca majątkowy może sporządzać prognozy skutków finansowych uchwalenia planu, ale nie musi. Tym bardziej, że faktyczne skutki finansowe związane z uchwaleniem lub zmianą planu w zakresie obniżenia wartości lub wzrostu wartości nieruchomości dokonywane są w momencie zbycia nieruchomości na podstawie operatów przygotowanych przez rzeczoznawców majątkowych.</i></p>
<p>Błędna prognoza – obliczenia nieprawidłowe</p>	<p><i>Skoro ustawodawca nakazuje sporządzać prognozę skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, to znaczy, że nie jest to dokument pozbawiony znaczenia, a jego merytoryczna treść nie odgrywa żadnej roli. Nie można przyjąć, że obojętnym jest, czy koszty uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zostaną w prognozie skutków finansowych podane w wysokości nieprawidłowej, czy rzeczywistej. A zatem, przygotowanie błędnej prognozy stanowi istotne naruszenie trybu sporządzania miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, co z kolei jest przestanką nieważności miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego (wyrok Naczelnego Sądu Administracyjnego w Warszawie z dnia 23 stycznia 2013 r. o sygn. akt II OSK 2348/12). Wobec powyższego, aby uniknąć wadliwości prognozy finansowej należałoby uznać, iż sporządzenie przez rzeczoznawcę majątkowego prognozy zminimalizuje ryzyko wystąpienia wadliwości sporządzonej prognozy skutków finansowych. Organ nadzoru ogranicza się jedynie do wskazania, iż doszło do naruszenia prawa, gdyż w ocenie tuż. organu naruszenia te nie miały cech istotności.</i></p>
<p>Skutki opracowania prognozy przez osoby nie będące rzeczoznawcami majątkowymi</p>	<p><i>Opracowanie prognozy (analizy ekonomicznej) przez osoby nie będące rzeczoznawcami majątkowymi stanowi naruszenie trybu sporządzania planu wskazanego w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, lecz nie jest naruszeniem istotnym w rozumieniu tej ustawy, ponieważ prognoza finansowa nie jest załącznikiem do planu i z tej racji nie ma charakteru wiążącego.</i></p>

Źródło: opracowanie własne na podstawie analizy orzecznictwa i rozstrzygnięć nadzorczych.

Analizując praktykę sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego zauważa się, że w większości przypadków organy gminy nie biorą pod uwagę wyników prognoz skutków finansowych przy planowaniu budżetu gminy. Takie podejście, w ocenie autora, jest nieprawidłowe. Skutki finansowe uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego bez wątpienia wpływają na budżet gminy, a co się z tym wiąże, wyniki ich prognoz powinny być wykorzystywane do konstruowania budżetu danej gminy²⁰. Określenie i przyjęcie odpowiedniego okresu prognozy ma tutaj istotne znaczenie. Budżet gminy planowany jest także na pewien okres. Tak też i każda prognoza powinna być sporządzana na okres, który powinien być adekwatny do rzeczywistego (prawidłowo oszacowanego) wystąpienia skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego.

Prognoza powinna zawierać więc jak najdokładniejsze wyliczenia skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego określone w czasie (a nie tylko w przestrzeni).

Wnioski

Prawidłowe opracowanie prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego wymaga nie tylko szerokiej wiedzy z zakresu planowania i zagospodarowania przestrzennego, ale i szacowania/wyceny nieruchomości. Nie bez powodu regulacje dotyczące sporządzania przedmiotowych prognoz zostały zawarte w aktach prawnych dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego oraz gospodarki nieruchomościami. Uprawnionym do sporządzania opracowań i ekspertyz, niestanowiących operatu szacunkowego, dotyczących skutków finansowych uchwalenie albo zmiany planów miejscowych, jest m.in. rzeczoznawca majątkowy²¹. Nie powinno zatem dochodzić do sytuacji, gdy w praktyce prognozy skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego sporządzane są przez pracowników urzędów gmin. Należałoby także zastanowić się, czy każdy rzeczoznawca majątkowy posiada odpowiednią wiedzę i doświadczenie z zakresu prognozowania skutków finansowych w przestrzeni planistycznej? Praktyka pokazuje jaka jest odpowiedź. W rzeczywistości prognozy skutków finansowych często nie są sporządzane prawidłowo, nie tylko w zakresie okresu prognozowania.

Należy pamiętać, że w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym nie powinno sprawdzać się powiedzenie, zgodnie z którym: *błędne prognozy są lepsze, niż ich brak*. Jednocześnie nie może dojść do takiej sytuacji, że prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania prze-

²⁰ E. Czekieli-Świtalska, *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przeźren i forma” Nr 19, 2013.

²¹ Art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 2147).

strzennego nie zostanie w ogóle sporządzona. Naruszona zostałaby wtedy procedura planistyczna sporządzania aktu prawa miejscowego, jakim jest plan miejscowy.

Podsumowując, należy podkreślić, że przy sporządzaniu przedmiotowej prognozy należy mieć na uwadze przede wszystkim cel jej sporządzenia, tj. określenie kosztów i korzyści finansowych wynikających z ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w danym okresie. Analiza ekonomiczna, tj. analiza kosztów i korzyści ekonomicznych dla gminy, powinna mieć odzwierciedlenie w pewnym przedziale czasowym. Taki okres (okres prognozy) powinien być określany na samym początku procesu prognozowania. Planowane dochody powinny odnosić się do założonego czasu i być spójne z zakładanymi wcześniej kosztami.

Na marginesie, pod dyskusję można poddać zmianę przepisów dotyczących sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w zakresie wypracowania wzoru takiej prognozy.

Bibliografia

1. Bajerowski T., *Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych*, Wydawnictwo UWM, Olsztyn 2008.
2. Chudy-Laskowska K., wykłady: *Prognozy i symulacje*, 2010/2011.
3. Cymerman R., Bajerowski T., Kryszk H., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Educaterra, Olsztyn 2008.
4. Cymerman R., *Teoretyczne i praktyczne aspekty sporządzania prognoz skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego*, Educaterra, Olsztyn 2005.
5. Cymerman R., *Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych, zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami*, Educaterra, Olsztyn 2012.
6. Czekiel-Świtalska E., *Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego a budżet gminy*, „Przestrzeń i forma” Nr 19, 2013.
7. Hermann B., „*Narzędzia obliczeniowe pomocne rzeczoznawcy majątkowemu w oszacowaniu skutków finansowych uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*”, Biuletyn Stowarzyszenia Rzeczoznawców Majątkowych Województwa Wielkopolskiego, Nr 2, 2011.
8. Kucharska-Stasiak E., *Leksykon rzeczoznawcy majątkowego*, PFSRM, Warszawa 2004.

9. Lipińska Z., Smiłowska T., Suchecki B., *Wybrane metody prognozowania krótkookresowego*, GUS ZBSE, Warszawa 1984.
10. Manikowski A., Tarapata Z., *Prognozowanie i symulacja rozwoju przedsiębiorstw*, Warszawa 2002.
11. *Planowanie i zagospodarowanie przestrzenne. Komentarz*, Niewiadomski Z. (red.), C.H.BECK, Warszawa 2016.
12. Zaliaś A., *Teoria prognozy*, PWE, Warszawa 1997.
13. Art. 174 ust. 3a pkt 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2016 r. poz. 2147).
14. www.isap.sejm.gov.pl.

Streszczenie

Prognoza skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego powinna stanowić element wspomagający proces decyzyjny w zakresie gospodarki przestrzennej w gminie.

Prognoza ta powinna odpowiadać przede wszystkim na podstawowe pytanie: czy realizacja ustaleń miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego jest rentowna ekonomicznie z punktu widzenia budżetu gminy?

Oprócz prognozowanych wpływów i wydatków gminy w ww. zakresie prognoza powinna przedstawiać bilans skutków finansowych, który jest kluczowym elementem tego dokumentu.

Co do okresu czasowego prognozowania nie istnieją żadne wytyczne. W praktyce można spotkać prognozy skutków finansowych obejmujące okres 3, 5 lat, jak i 10, czy nawet 20 lat, co w ocenie autora jest okresem za długim.

W niniejszym artykule przedstawione zostały rozważania nt. przyjmowania odpowiedniego okresu czasowego prognozowania skutków finansowych uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, w oparciu m.in. o analizę praktyki sporządzania prognoz skutków finansowych.

Summary

The forecast of the financial consequences of the adoption of the local spatial development plan should be an element supporting the decision-making process in the area of spatial management in the commune.

This forecast should primarily answer the basic question: is the implementation of the local spatial development plan economically viable from the point of view of the commune's budget?

In addition to the forecasted receipts and expenses of the municipality in the above the forecast should present a balance of financial consequences, which is a key element of this document.

There are no guidelines for the time period of forecasting. In practice, you can see forecasts of financial consequences covering the period of 3, 5 years, as well as 10 or even 20 years, which in the author's opinion is a period too long.

This article presents considerations on the adoption of an appropriate period of time forecasting the financial consequences of the adoption of a local spatial development plan, based, inter alia, on an analysis of the practice of preparing financial forecasts.

Informacje o autorce

mgr inż. Lidia Piotrowska
Politechnika Warszawska
Wydział Geodezji i Kartografii
lidia.piotrowska@onet.com.pl