

# PLANOWANIE PRZESTRZENNE W GMINIE JAKO CZYNNIK KSZTAŁTUJĄCY LOKALNY RYNEK NIERUCHOMOŚCI NIEZABUDOWANYCH



**dr Barbara Maćkiewicz**

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza  
Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej

## Streszczenie

Artykuł stanowi próbę zbadania zależności pomiędzy planowaniem przestrzennym w gminie Kórnik, a lokalnym rynkiem nieruchomości niezabudowanych. Porównując obrót gruntami z zapisami miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, jak również ustaleniami zawartymi w decyzjach o warunkach zabudowy, w opracowaniu identyfikuje się przeznaczenie niezabudowanych działek będących przedmiotem transakcji kupna–sprzedaży. Ponadto w oparciu o analizę zmian pokrycia planistycznego gminy dąży się do określenia związku pomiędzy obrotem nieruchomościami niezabudowanymi, a występowaniem i uchwalaniem miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

## Słowa kluczowe

rynek nieruchomości, obrót gruntami, planowanie przestrzenne, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, decyzja o warunkach zabudowy



**Agnieszka Obiegalka**

Starostwo Powiatowe w Środzie Wielkopolskiej  
Powiatowy Ośrodek Dokumentacji  
Geodezyjnej i Kartograficznej

## 1. Wstęp

**R**egulacje prawne związane z zagospodarowaniem przestrzennym zawarto w ustawie z dnia 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2017, poz. 1073). Niniejsza ustawa przewiduje istnienie dwóch dokumentów, na podstawie których gmina prowadzi politykę i gospodarkę przestrzenną, są to: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (SUiKZP) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP). Jednakże poza wspomnianymi dokumentami, należy również wymienić decyzję o warunkach zabudowy (WZ), która choć nie powinna spełniać takiej roli, często taktowana jest jak komplementarny, a niekiedy nawet alternatywny w stosunku do planów miejscowych instrument planowania przestrzennego (Kowalewski i in. 2013,

Kowalewski i in. 2014, Maćkiewicz 2016, Maćkiewicz i in. 2018, Śleszyński i in. 2012, Śleszyński 2015a, Śleszyński 2015b). Decyzja o warunkach zabudowy wydawana jest dla terenów, na których nie obowiązują miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Ponadto co istotne, decyzja ta nie musi być zgodna z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dlatego też, w powszechnej świadomości przyjęło się uważać decyzję o warunkach zabudowy za bardziej „elastyczną” i w pewnych sytuacjach bezpieczniejszą od miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej strony trzeba jednak zaznaczyć, że wielokrotnie gminy, nawet gdy do wspomnianej decyzji administracyjnej podchodzą niechętnie m.in. dlatego, że może być ona sprzeczna z ich polityką przestrzenną, w świetle obowiązujących przepisów są do jej wydania przez

właścicieli gruntów niejako przymuszone, ponieważ „(...) jeśli zamierzenie inwestycyjne objęte wnioskiem o wydanie takiej decyzji spełnia ustawowe wymogi, organ nie może odmówić jej wydania”. Należy w tym miejscu zwrócić również uwagę na fakt, że dla właścicieli nieruchomości określenie możliwości jej zagospodarowania w oparciu o decyzję o warunkach zabudowy jest korzystniejsze finansowo i bardziej wygodne, gdyż nie obarczone ryzykiem poniesienia opłaty planistycznej. Sposobem pozwalającym gminie zawiesić na pewien czas (12 miesięcy) wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest wszczęcie przez nią procedury uchwalania miejscowego

planu zagospodarowania przestrzennego (*Ustawa z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym Dz.U. z 2017r. poz. 1073 z późn. zm.*). Stąd też przed niechcianym zagospodarowaniem następującym w efekcie decyzji o warunkach zabudowy samorządy gminne wielokrotnie bronią się przystępując do uchwalania planów miejscowych. Warto zaznaczyć, że takie postępowanie, choć często stanowi pilną konieczność, bardziej przypomina przysłowiowe „gaszenie pożaru” aniżeli przemyślaną realizację gminnej polityki przestrzennej. Innymi słowy, w tej sytuacji gmina nie zagospodarowuje swojej przestrzeni, a jedynie dostosowuje się do sytuacji zastanej tj. przestrzeni wcześniej i często wadliwie ukształtowanej. Jednocześnie, we wspomnianych wcześniej okolicznościach gmina często przystępuje do planu miejscowego po prostu zbyt późno, tj. w momencie gdy zasadniczy obrót nieruchomościami na danym obszarze nastąpił już wcześniej i w związku z tym uzyskanie przez nią choćby częściowej rekompensaty wydatków poniesionych na sporządzenie planu miejscowego w postaci dochodu z opłaty planistycznej jest utrudnione. Niniejsze opracowanie stanowi próbę zbadania ww. zależności występujących pomiędzy planowaniem przestrzennym w gminie, a lokalnym rynkiem nieruchomości niezabudowanych.

## 2. Źródła informacji i metodyka badań

**P**odstawowe źródło informacji wykorzystane w niniejszym opracowaniu stanowiły dane pozyskane z rejestru cen i wartości nieruchomości prowadzonego w Powiatowym Ośrodku Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej Starostwa Powiatowego w Poznaniu. Dotyczyły one obrotu nieruchomościami niezabudowanymi w gminie Kórnik w latach 2010–2014 i zawierały m.in. informacje o: numerach ewidencyjnych sprzedanych działek, ich cenie ogólnej, powierzchni i dacie transakcji, cenie m<sup>2</sup>, rodzaju i powierzchni poszczególnych użytków gruntowych wchodzących w skład sprzedawanych gruntów, przeznaczeniu terenu i numerze repertorium aktu notarialnego. Na tej podstawie stworzono bazę danych, która stanowiła materiał wyjściowy dla dalszych analiz. Istotne informacje uzyskano ponadto

z Wydziału Planowania Przestrzennego Urzędu Miasta i Gminy Kórnik. Odnosiły się one głównie do decyzji o warunkach zabudowy wydanych w latach 2010–2014. Dane te zawierały treść i datę wydania decyzji oraz informację na temat obszaru, którego dotyczyło postępowanie administracyjne. Z Wydziału Gospodarki Nieruchomościami Urzędu Miasta i Gminy Kórnik pozyskano natomiast informacje o wydanych decyzjach podziałowych. Pozwoliły one na odszukanie działek ewidencyjnych, które uległy połączeniu lub podziałowi, w efekcie którego zmieniły swój numer ewidencyjny. Ważne źródło informacji stanowiła również strona internetowa prowadzona przez Starostwo Powiatowe w Poznaniu – [www.poznanski.e-mapa.net](http://www.poznanski.e-mapa.net). Umożliwiła ona analizę pokrycia planistycznego wszystkich niezabudowanych działek gruntu, które w badanym okresie były przedmiotem obrotu rynkowego. Na jej podstawie ustalano także zakres i datę uchwalenia poszczególnych

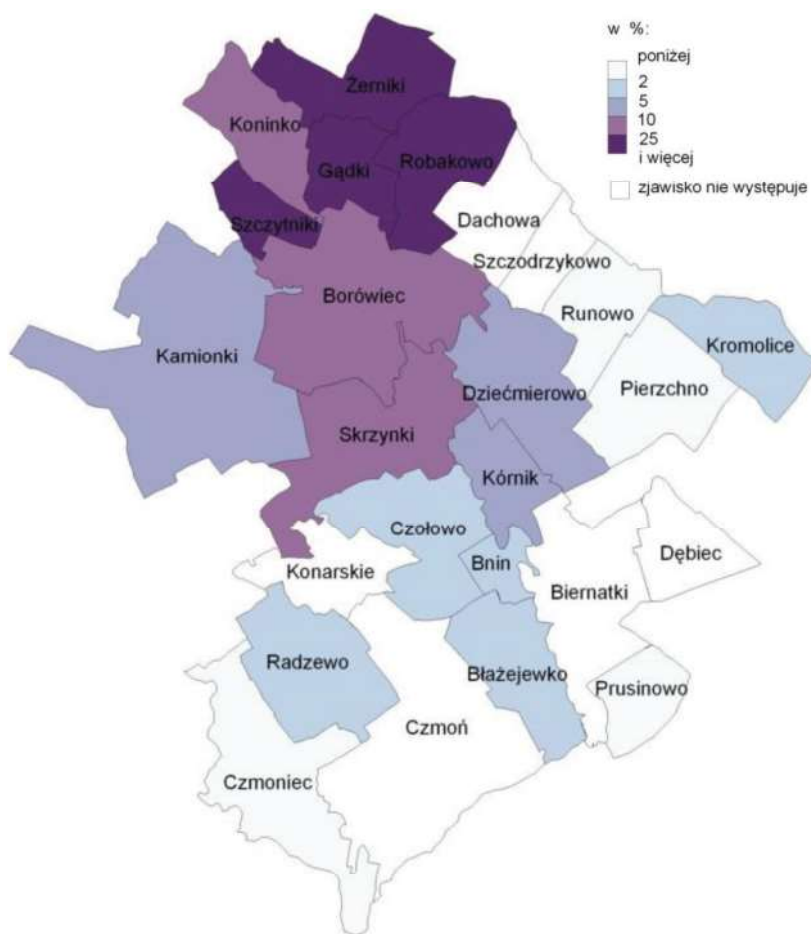
miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, a następnie w programie AutoCAD dokonano zliczenia powierzchni terenów, które w poszczególnych latach były objęte planami miejscowymi, zabieg ten był konieczny ponieważ ta wydawałoby się podstawowa informacja w zagregowanej formie nie była dostępna.



Arboretum w Kórniku; Źródło: <http://pl.wikipedia.org>; Autor: Przemysław Jahr

### Rysunek 1

Pokrycie planistyczne w gminie Kórnik w 2010 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <http://www.poznanski.e-mapa.net/>.

### 3. Planowanie przestrzenne w gminie Kórnik

W gminie Kórnik od 1996 do 2016r. powstało łącznie 226 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Najmniejszy z nich obejmował obszar 0,0923 ha i został opracowany dla miejscowości Kamionki, natomiast największy, wykonany dla miejscowości: Dziećmierowo, Kromolice, Pierzchno i Runowo, dotyczył terenu o powierzchni 2079 ha. Średnia powierzchnia planu miejscowego uchwalanego w gminie Kórnik w okresie od 1996 do 2016r. wynosiła 34 ha. Warto podkreślić, że zasadnicze zmiany w pokryciu planistycznym analizowanej gminy nastąpiły dopiero podczas bieżącej dekady. W 2010 roku miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego pokrywały jedynie 9,0% jej powierzchni, podczas gdy w 2014r. wartość ta wzrosła do poziomu 16,4%, a w dwa lata później wynosiła już 41,1% (Tabela 1, Rysunki 1 i 2). Oznacza to zasadniczy, gdyż ponad czterokrotny wzrost obszarów objętych MPZP w okresie siedmiolecia 2010–2016. Należy zauważyć, że w 2010 roku udział planów miejscowych w powierzchni gminy Kórnik (9,0%) był niższy od średniej dla kraju (26,5%), województwa (16,1%) czy powiatu poznańskiego (19,1%). W owym czasie najwyższym, przekraczającym 25% udziałem planów miejscowych w ogólnej powierzchni wyróżniała się część północna gminy Kórnik tj. obręby: Żerniki, Robakowo, Gadki i Szczytniki (Rysunek 1). Ponadprzeciętne pokrycie planistyczne występowało ponadto w obrębach Koninko, Borówiec, Skrzyńki. W 2014 roku w badanej gminie wynoszące 16,4% pokrycie planistyczne nadal było niższe od przeciętnej dla Polski (29,2%), choć już zbliżone do średniej dla województwa wielkopolskiego (18,3%), jednak wciąż niższe od przeciętnego pokrycia planami miejscowymi obszaru powiatu poznańskiego (27,1%) (por. Bank Danych Lokalnych 2017). Nadal największy udział planów miejscowych w powierzchni był charakterystyczny dla obrębów ewidencyjnych położonych na północy gminy, choć pokrycie planistyczne zasadniczo wzrosło w położonym na południu gminy obrębie Czmoń, jak również w samym mieście Kórnik (Rysunek 2). Niewiele później, bo w 2016 roku sytuacja planistyczna w gminie Kórnik zdecydowanie się poprawiała, aż 41,1% jej

**Tabela 1**

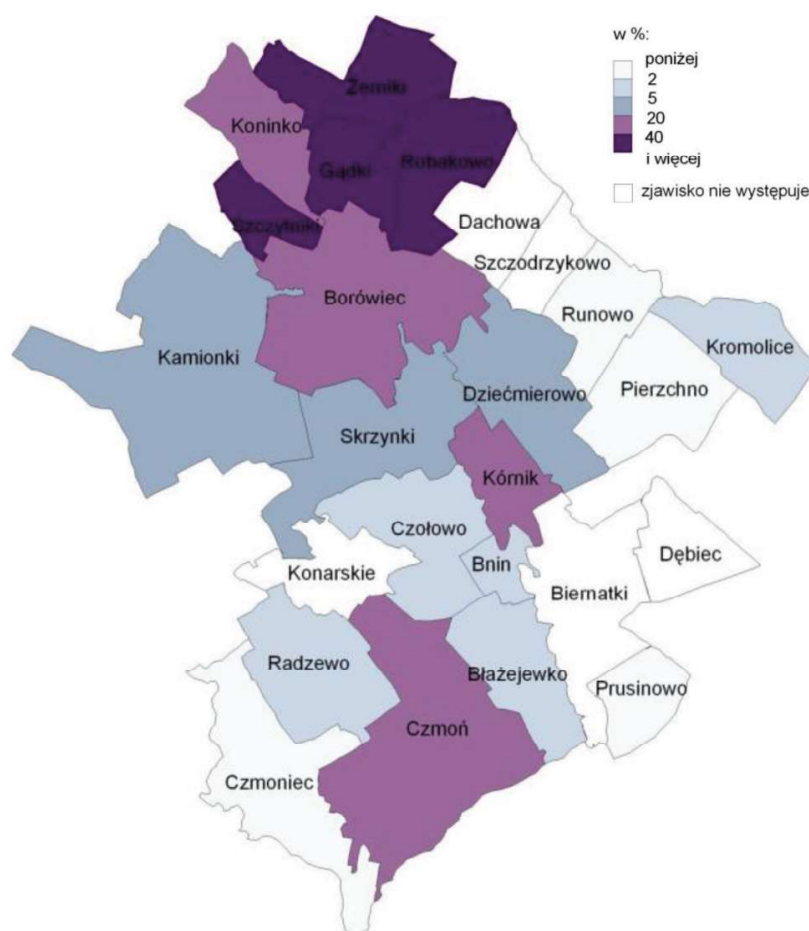
Pokrycie planistyczne w gminie Kórnik w latach 2010–2016

| Rok  | Powierzchnia MPZP [ ha ] | Udział MPZP w powierzchni gminy [ % ] |
|------|--------------------------|---------------------------------------|
| 2010 | 1667,8                   | 9,0                                   |
| 2011 | 1722,3                   | 9,3                                   |
| 2012 | 1995,8                   | 10,7                                  |
| 2013 | 2166,3                   | 11,6                                  |
| 2014 | 3058,5                   | 16,4                                  |
| 2016 | 7658,3                   | 41,1                                  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <http://www.poznanski.e-mapa.net/>.

**Rysunek 2**

Pokrycie planistyczne w gminie Kórnik w 2014 roku

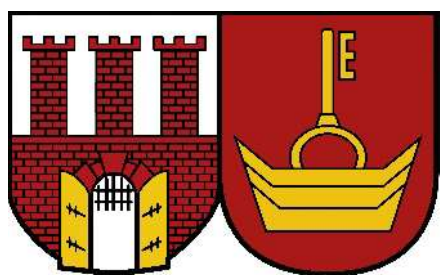


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych <http://www.poznanski.e-mapa.net/>.

powierzchni było objęte miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Jednocześnie wartość ta była to już wyższa niż średnia w kraju (30,2%), Wielkopolsce (20,0%), a także powiecie poznańskim (33,0%) (por. Bank Danych Lokalnych 2017).

Jednocześnie należy zauważyć, że w 2016 roku najwyższym i niemal całkowitym (powyżej 94%) pokryciem planistycznym charakteryzowały się obręby w zachodniej części gminy tj.: Runowo, Kromolice, Pierzchno, a także położony na południowym – wschodzie

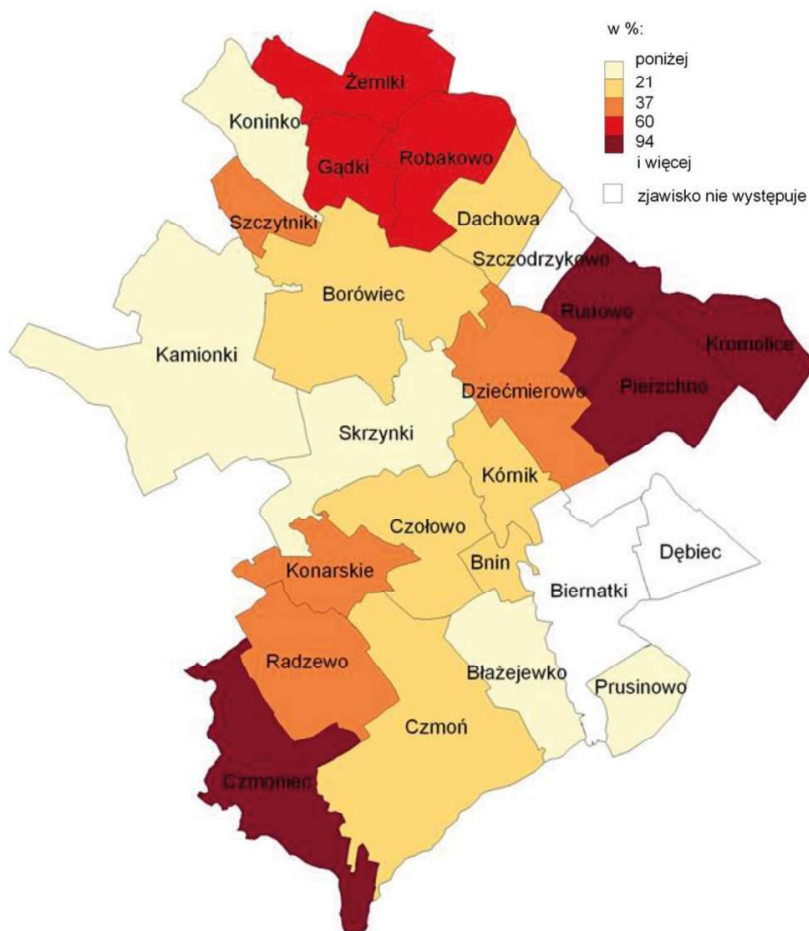
obręb Czmoniec (Rysunek 3). Ponadto wysokim przekraczający 60% udział planów miejscowych w powierzchni cechowały obręby na północy gminy: Gądkki, Żerniki, Robakowo. Pokrycie planistyczne na poziomie zbliżonym do średniej dla gminy występowało w Szczytnikach, Dziećmierowie, Konarskich i Radzewie. Poza tym, na terenie gminy Kórnik występowały obręby ewidencyjne, na których obszarze nie obowiązywał żaden, miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego. Były to: Biernatki, Dębiec i Szczodrzykowo. Co ciekawe, zasadniczy wzrost z poziomu 9,0% w 2010 do 41,1% w 2016 roku, pokrycia planistycznego w gminie Kórnik nie doprowadził ani do radykalnego ograniczenia liczby wydawanych rokrocznie decyzji o warunkach zabudowy (Rysunek 4, Tabela 2), ani też nie poskutkowało zwiększeniem się dochodów gminy z tytułu wpływów z opłaty planistycznej<sup>1</sup>



Herb miasta Kórnik  
Źródło: <http://pl.wikipedia.org>  
Autor: Maciej Jaros, Krzysztof Blechnicki

**Rysunek 3**

Pokrycie planistyczne w gminie Kórnik w 2016 roku



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta i Gminy Kórnik.

**Tabela 2**

Postępowania administracyjne ws. decyzji o warunkach zabudowy w gminie Kórnik w latach 2010–2014

| Rok         | Rozpoczęte postępowania administracyjne | Postępowania zakończone decyzją ostateczną | Udział w liczbie wszystkich rozpoczętych postępowań [%] | Liczba postępowań zakończonych: SKO/odmowa/wycofanie | Udział w liczbie wszystkich rozpoczętych postępowań [%] |
|-------------|---|--|---|--|---|
| 2010        | 314                                     | 314  | 100,0   | 0  | 0,0   |
| 2011        | 241                                     | 221  | 91,7  | 20   | 8,3   |
| 2012        | 235                                     | 198  | 84,3  | 37   | 15,7  |
| 2013        | 188                                     | 168  | 89,4  | 20   | 10,6  |
| 2014        | 235                                     | 224  | 95,3  | 11   | 4,7   |
| <b>SUMA</b> | <b>1213</b>                             | <b>1125</b>                                | <b>92,7</b>   | <b>88</b>  | <b>7,3</b>  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta i Gminy Kórnik.

<sup>1</sup> W badanym okresie w gminie Kórnik dochody z tytułu opłaty planistycznej były tak nieznaczne, że w sprawozdaniu z wykonania budżetu nie umieszczano ich nawet jako osobnej pozycji w dochodach tylko wykazywano łącznie z dochodami z tzw. innych lokalnych opłat pobierane na podstawie odrębnych ustaw.

(por. np. Sprawozdanie roczne z wykonania budżetu miasta i gminy Kórnik za rok 2016). Warto jednocześnie zaznaczyć, że w wysokość opłaty planistycznej w gminie Kórnik ustalana była każdorazowo tzn. we wszystkich planach miejscowych na najwyższym poziomie tj. 30% wzrostu wartości nieruchomości.

W latach 2010–2014 liczba postępowań rozpoczętych w sprawie wydania decyzji o warunkach zabudowy w gminie Kórnik wynosiła 1213 (Tabela 2). Sposób ich zakończenia można podzielić na następujące kategorie:

- 1) zakończenie decyzją ostateczną;
- 2) skierowanie sprawy do Samorządowego Kolegium Odwoławczego (SKO);
- 3) odmowa;
- 4) wycofanie wniosku przez stronę.

W analizowanym pięcioleciu w gminie Kórnik średniorocznie wydawano 225 decyzje o warunkach zabudowy. Warto zauważyć, że była to wartość wysoka, gdyż w analogicznym okresie na gminę w powiecie poznańskim przypadało średnio 141 decyzji, w województwie wielkopolskim 93, a w kraju (58) (por. Bank Danych Lokalnych i Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego i rozwoju województwa wielkopolskiego 2014.) W badanej gminie najczęściej decyzji o warunkach zabudowy – 314 wdano w roku 2010 (Tabela 2). W kolejnych trzech latach ich liczba spadała, by w 2013 osiągnąć najniższą w analizowanym pięcioleciu wartość 168. Jednak rok później nastąpił ponowny wzrost, wydano wtedy 224 decyzje o warunkach zabudowy. W późniejszym okresie liczba wydawanych rokrocznie decyzji o warunkach zabudowy utrzymywała się na zbliżonym poziomie (Rysunek 4). Co istotne, ponad 5/6 decyzji o warunkach zabudowy wydanych w latach 2010–2014 w gminie Kórnik dotyczyło inwestycji, których celem była realizacja zabudowy o szeroko pojętej funkcji mieszkaniowej (86,4%) w tym: zabudowy wyłącznie mieszkaniowej (68,6%), budynków gospodarczych towarzyszących zabudowie mieszkaniowej (15,5%) oraz zabudowy mieszkaniowej realizowanej łącznie z inną (2,3%) (Tabela 3). Kolejne, zdecydowanie mniej liczne grupy obejmowały odpowiednio decyzje związane z: zabudową zagrodową (4,7%), aktywizacją gospodarczą (3,6%), usługami (3,5%) i komunikacyjną–drogową (1,8%).

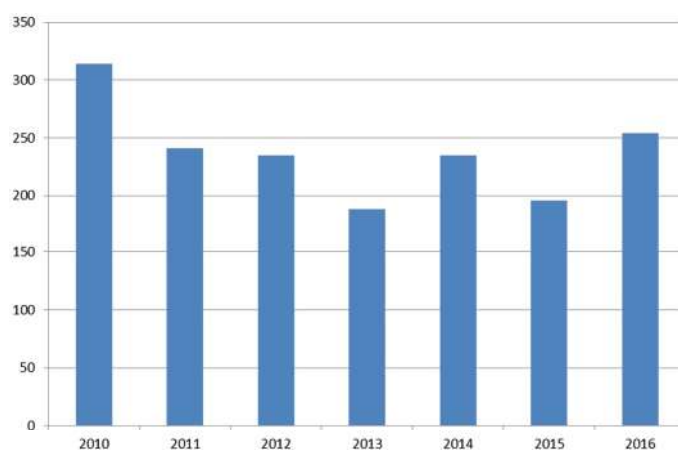
## 4. Pokrycie planistyczne, a obrocie nieruchomości niezabudowanymi

Śród 1198 niezabudowanych działek, które w latach 2010–2014 były w gminie Kórnik przedmiotem transakcji kupna–sprzedaży zdecydowana większość 824 (68,8%) nie posiadała przeznaczenia (Tabela 4). W obrocie gruntami, działek o funkcji określonej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego było 329 (27,4%), natomiast tych, których przeznaczenie wynikało z decyzji o warunkach zabudowy 45 (3,8%). W przypadku

ogólnej powierzchni obrotu nieruchomości niezabudowanymi sytuacja przedstawiała się dość podobnie. Z ogółu tj. 487,7211 ha gruntów sprzedanych w gminie Kórnik analizowanym okresie, większość 353,7005 ha (72,5%) nie miała określonego przeznaczenia. Jedyne 120,7546 ha, tj. nieco mniej niż 1/4 łącznej powierzchni sprzedanych gruntów (24,8%) stanowiły tereny o funkcji zdefiniowanej planem miejscowym, a dalsze 13,2660 ha (2,7%) posiadały przeznaczenie określone w decyzji o warunkach zabudowy. Również odniesieniu do wynoszącej 227 085 132 zł ogólnej wartości obrotu nieruchomości niezabudowanymi, rozkład poszczególnych

### Rysunek 4

Liczba decyzji o warunkach zabudowy wydanych w gminie Kórnik w latach 2010–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta i Gminy Kórnik i Banku Danych Lokalnych.

### Tabela 3

Funkcje terenów objętych decyzjami o warunkach zabudowy w gminie Kórnik w latach 2010–2014

| Funkcja           | Lata | 2010       | 2011       | 2012       | 2013       | 2014       | Udział do liczby wszystkich rozpoczętych postępowań [ % ] |
|-------------------|------|------------|------------|------------|------------|------------|---|
| mieszkaniowa*     |      | 296        | 203        | 167        | 164        | 218        | 86,4  |
| zagrodowa         |      | 4          | 12         | 27         | 8          | 6          | 4,7   |
| aktywizacja gosp. |      | 9          | 11         | 16         | 3          | 5          | 3,6   |
| usługowa          |      | 1          | 11         | 13         | 12         | 5          | 3,5   |
| komunikacyjna     |      | 4          | 4          | 12         | 1          | 1          | 1,8   |
| <b>SUMA</b>       |      | <b>314</b> | <b>241</b> | <b>235</b> | <b>188</b> | <b>235</b> | <b>100,0</b>  |

\* obejmuje decyzje wydane na zabudowę mieszkaniową wraz z inną oraz budynki gospodarcze towarzyszące zabudowie mieszkaniowej.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych z Urzędu Miasta i Gminy Kórnik.

**Tabela 4**

Pokrycie planistyczne niezabudowanych gruntów sprzedanych w gminie Kórnik w latach 2010–2014 (według liczby działek, powierzchni i wartości obrotu)

| Obręb ewidencyjny | Sprzedane działki objęte MPZP [%] | Sprzedane działki objęte WZ [%] | Sprzedane działki bez przeznaczenia [%] | Powierzchnia obrotu objęta MPZP [%] | Powierzchnia obrotu objęta WZ [%] | Powierzchnia obrotu bez przeznaczenia [%] | Wartość obrotu objęta MPZP [%] | Wartość obrotu z WZ [%] | Wartość obrotu bez przeznaczenia [%] |
|-------------------|-----------------------------------|---------------------------------|---|-------------------------------------|-----------------------------------|---|--------------------------------|-------------------------|--------------------------------------|
| Bnin              | 3,2                               | 12,9                            | 83,9                                    | 1,0                                 | 15,3                              | 83,7                                      | 1,3                            | 21,5                    | 77,2                                 |
| Kórnik            | 36,0                              | 8,0                             | 56,0                                    | 29,1                                | 1,0                               | 69,9                                      | 39,1                           | 4,2                     | 56,7                                 |
| Biernatki         | 0,0                               | 7,7                             | 92,3                                    | 0,0                                 | 4,7                               | 95,3                                      | 0,0                            | 15,3                    | 84,7                                 |
| Błażejewko        | 33,9                              | 8,1                             | 58,1                                    | 5,4                                 | 2,5                               | 92,1                                      | 13,6                           | 4,7                     | 81,7                                 |
| Borówiec          | 65,4                              | 0,0                             | 34,7                                    | 52,9                                | 0,0                               | 47,1                                      | 57,7                           | 0,0                     | 42,3                                 |
| Czmoń             | 1,7                               | 3,5                             | 94,8                                    | 6,7                                 | 1,1                               | 92,2                                      | 2,1                            | 3,3                     | 94,6                                 |
| Czmoniec          | 13,5                              | 1,9                             | 84,6                                    | 2,9                                 | 0,0                               | 97,1                                      | 17,0                           | 0,0                     | 83,0                                 |
| Czozłowo          | 26,3                              | 10,5                            | 63,2                                    | 4,0                                 | 36,4                              | 59,7                                      | 11,7                           | 23,3                    | 65,0                                 |
| Daehowa           | 5,8                               | 6,6                             | 87,6                                    | 70,7                                | 0,9                               | 28,5                                      | 44,1                           | 3,4                     | 52,5                                 |
| Dębiec            | 0,0                               | 0,0                             | 100,0                                   | 0,0                                 | 0,0                               | 100,0                                     | 0,0                            | 0,0                     | 100,0                                |
| Dziećmierowo      | 32,0                              | 0,0                             | 68,0                                    | 25,7                                | 0,0                               | 74,3                                      | 32,0                           | 0,0                     | 68,0                                 |
| Gądko             | 0,0                               | 0,0                             | 100,0                                   | 0,0                                 | 0,0                               | 100,0                                     | 0,0                            | 0,0                     | 100,0                                |
| Kamionki          | 68,6                              | 3,3                             | 28,1                                    | 60,9                                | 3,7                               | 35,4                                      | 66,5                           | 4,5                     | 29,1                                 |
| Konarskie         | 0,0                               | 2,2                             | 97,9                                    | 0,0                                 | 1,7                               | 98,3                                      | 0,0                            | 1,7                     | 98,4                                 |
| Koninko           | 55,0                              | 0,0                             | 45,0                                    | 11,4                                | 0,0                               | 88,6                                      | 15,4                           | 0,0                     | 84,6                                 |
| Kromolice         | 0,0                               | 0,0                             | 100,0                                   | 0,0                                 | 0,0                               | 100,0                                     | 0,0                            | 0,0                     | 100,0                                |
| Pierzchno         | 0,0                               | 0,0                             | 100,0                                   | 0,0                                 | 0,0                               | 100,0                                     | 0,0                            | 0,0                     | 100,0                                |
| Prusinowo         | 33,3                              | 0,0                             | 66,7                                    | 31,5                                | 0,0                               | 68,5                                      | 24,7                           | 0,0                     | 75,3                                 |
| Radzewo           | 6,4                               | 0,0                             | 93,6                                    | 2,2                                 | 0,0                               | 97,8                                      | 7,0                            | 0,0                     | 93,1                                 |
| Robakowo          | 36,8                              | 7,9                             | 55,3                                    | 68,0                                | 18,5                              | 13,5                                      | 84,6                           | 10,8                    | 4,6                                  |
| Runowo            | 5,3                               | 0,0                             | 94,7                                    | 0,2                                 | 0,0                               | 99,8                                      | 0,2                            | 0,0                     | 99,8                                 |
| Skrzynki          | 63,6                              | 2,3                             | 34,1                                    | 54,2                                | 1,0                               | 44,8                                      | 67,2                           | 1,9                     | 30,9                                 |
| Szczodrzykowo     | 0,0                               | 0,0                             | 0,0                                     | 0,0                                 | 0,0                               | 0,0                                       | 0,0                            | 0,0                     | 0,0                                  |
| Szczytniki        | 48,7                              | 6,8                             | 44,6                                    | 46,3                                | 4,0                               | 49,8                                      | 53,8                           | 3,8                     | 42,4                                 |
| Żerniki           | 0,0                               | 0,0                             | 100,0                                   | 0,0                                 | 0,0                               | 100,0                                     | 0,0                            | 0,0                     | 100,0                                |
| <b>Razem</b>      | <b>27,4</b>                       | <b>3,8</b>                      | <b>68,8</b>                             | <b>24,8</b>                         | <b>2,7</b>                        | <b>72,5</b>                               | <b>32,2</b>                    | <b>3,9</b>              | <b>63,9</b>                          |

Źródło: Maciekiewicz i in. 2018 Koszty bezładnego przestrzennego na rynku nieruchomości.

udziałów był zbliżony. Większość środków finansowych 145 107 191 zł (63,9%) nabywcy przeznaczali na zakup gruntów o nieokreślonym przeznaczeniu. Niemal dwukrotnie mniejszą sumę – 73 215 722 zł (32,2%) wydatkowano na nieruchomości niezabudowane, o funkcji jednoznacznie zdefiniowanej na podstawie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, natomiast pozostałe 8 762 218 zł (3,9%) na zakup terenów, których potencjalne zagospodarowanie określono w decyzji o warunkach zabudowy.

Warto zauważyć, że obręby ewidencyjne takie jak Czmoń, Radzewo, Konarskie, gdzie w badanym pięcioleciu sprzedano najwięcej gruntów, a tym samym ich udziały w ogólnej powierzchni obrotu nieruchomościami niezabudowanymi w gminie Kórnik były najwyższe odznaczały się jednocześnie znikomym pokryciem planistycznym terenów będących przedmiotem transakcji kupna–sprzedaży (Rysunek 5).

W obrębach tych udział powierzchni gruntów, których funkcję w momencie sprzedaży określał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w ogólnym areale obrotu wynosił odpowiednio: 6,7% w Czmoniu, 2,2% w Radzewie, natomiast w Konarskich 0,0%. Wyjątek w tej kwestii stanowiły obręb ewidencyjny Dachowa, w którym bardzo wysoki był nie tylko udział w ogólnej powierzchni obrotu, ale także pokrycie planistyczne zbywanych gruntów (70,7%). Należy w tym miejscu nadmienić, że wysokie, bo przekraczające 50% pokrycie planami zagospodarowania przestrzennego sprzedawanych gruntów odnotowano ponadto w obrębach Robakowo (68,0%), Kamionki (60,9%), Skrzyńki (54,2%) i Borówiec (52,9%). Nie zmienia to jednak faktu, że w większości obrębów ewidencyjnych charakteryzujących się najwyższym udziałem w łącznej powierzchni obrotu nieruchomościami niezabudowanymi, grunty o określonym planem przeznaczeniu stanowiły niewielki odsetek. Jednocześnie na obszarze omawianej gminy sprzedaż znacznych arealów gruntów poprzedzała proces planistyczny, który był w stosunku do niej wtórny tzn. miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego były uchwalane dla terenów, na których uprzednio wystąpił obrót nieruchomościami niezabudowanymi, tj. np. w obrębach ewidencyjnych Dachowa, Czmoń, Czmoniec, Konarskie, Radzewo czy Runowo. Na początku badanego pięciolecia obręby te charakteryzowały się niewielkim (Radze-

wo – mniej niż 5%), znikomym (Czmoniec, Runowo – poniżej 2%) lub w ogóle niewystępującym (Czmoń, Dachowa, Konarskie) pokryciem planistycznym. W 2016 roku natomiast udział miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w ich powierzchni był już znacznie wyższy, a niektórych przypadkach jak Czmońcu czy Runowo przekraczał nawet 94%.

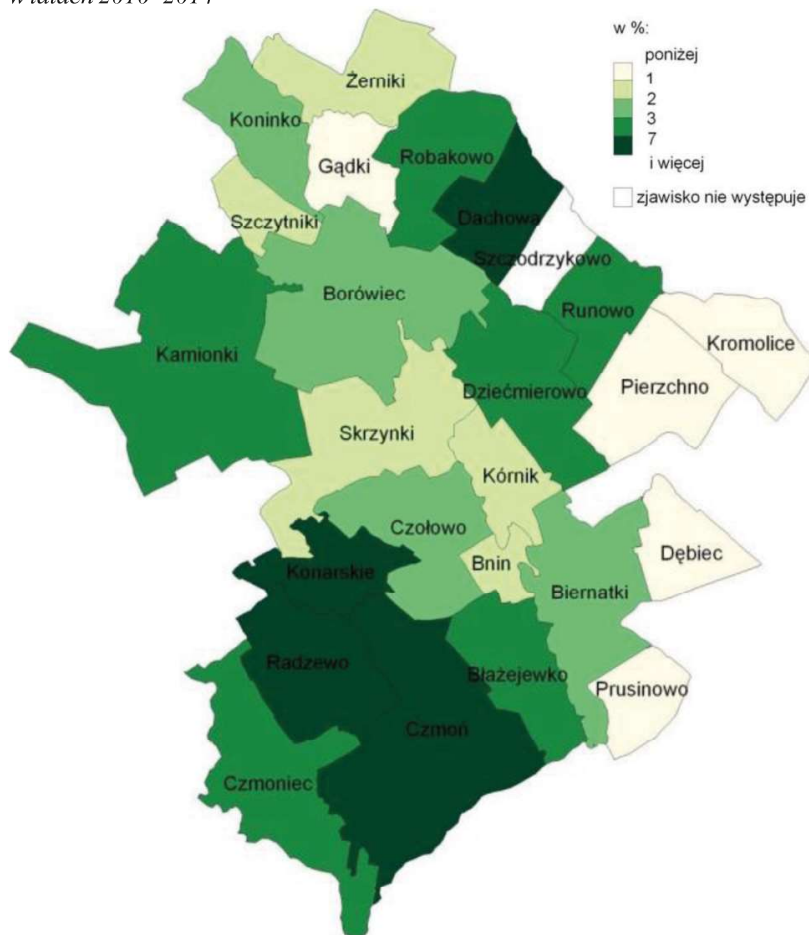
## 5. Podsumowanie

Przeprowadzone analizy pozwoliły stwierdzić, że mimo sukcesywnego i znacznego wzrostu pokrycia planistycznego gminy Kórnik w badanym okresie większość obrotu rynkowego, którego przedmiotem były nieruchomości niezabudowane dotyczyła gruntów o nieokreślonym przeznaczeniu. Spośród wszystkich sprzedanych działek te, których funkcję wyznaczał miej-

scowy plan zagospodarowania przestrzennego stanowiły nieco ponad 1/4. Ponadto niewiele, gdyż niespełna 4% z uczestniczących w obrocie działek posiadało zagospodarowanie określone w decyzji o warunkach zabudowy. Co ciekawe, badania wykazały, że zasadniczy wzrost pokrycia planistycznego gminy Kórnik w żaden sposób nie wpłynął na zwiększenie jej dochodów budżetowych z tytułu wpływów z opłaty planistycznej, która każdorazowo w planie miejscowym ustalana była na maksymalnym poziomie 30% wzrostu wartości nieruchomości. Trudno domniemywać, ale być może, przynajmniej w pewnym stopniu, to właśnie tak wysoka stawka tej opłaty skłaniała właścicieli niedawno pokrytych planami terenów do wstrzymywania się z ich sprzedażą. Ustalono również, że bardzo duży, gdyż ponad trzy- i pół-krotny wzrost udziału planów miejscowych w powierzchni ogólnej gminy, nie

### Rysunek 5

Powierzchnia obrotu nieruchomościami niezabudowanymi w gminie Kórnik w latach 2010–2014



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych ze PODGiK Starostwa Powiatowego w Poznaniu.

wpłynął na spadek liczby wydawanych rokrocznie decyzji o warunkach zabudowy, z których zdecydowana większość dotyczyła inwestycji związanych z zabudową mieszkaniową. Podsumowując można więc zaryzykować stwierdzenie, że w omawianej gminie uchwalenie

miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla poszczególnych obszarów wielokrotnie było czynnością wtórną zarówno w stosunku do obrotu gruntami, jak i wydania decyzji o warunkach zabudowy. Oznacza to, że w badanej gminie to rynek nieruchomości

niezabudowanych kształtował planowanie przestrzenne, a nie, jak być powinno, odwrotnie. Wszystko to wskazuje na brak spójnej polityki przestrzennej w gminie Kórnik.

## Bibliografia

1. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa.
2. Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*. *Samorząd Terytorialny*, 25, 4 (280): 5–21.
3. Maćkiewicz B., 2016, *Gospodarka gruntami, [w:] Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, T. Kaczmarek, Ł. Mięka (red.). Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań: 171–179.
4. Maćkiewicz B., Andrzejewski A., Kacprzak E., 2018, *Koszty bezładu przestrzennego na rynku nieruchomości*. *Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk [w druku]*.
5. Obiegalka A., 2017, *Rynek nieruchomości niezabudowanych w gminie Kórnik w latach 2010–2014*. *Niepub. praca magisterska*, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM, Poznań.
6. Wielkopolskie Biuro Zagospodarowania Przestrzennego, 2014, *Raport o stanie zagospodarowania i rozwoju województwa wielkopolskiego*.
7. Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*, Śleszyński P., 2014, *Ład przestrzenny i jego właściciele*. „Rzeczpospolita”, 22.05.2014.
8. Śleszyński P., 2015a, *Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy*. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 40:27–44.
9. Śleszyński P., 2015b, *Gospodarka finansowa gmin w świetle prognoz skutków finansowych obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2013r*. *Finanse komunalne*, 5:7–21.
10. Ustawa z 27 marca 2003r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. (tj. Dz.U. z 2017r. poz. 1073 z późn. zm.).

## **SPATIAL MANAGEMENT IN THE COMMUNE AS A FACTOR SHAPING THE LOCAL UNBUILT REAL ESTATE MARKET**

### Summary

The article is an attempt to investigate the relationship between the spatial management in the commune and the local market of undeveloped land. When comparing land turnover with the spatial development plans, as well as the arrangements contained in the decisions on land development and management conditions, the study aims at identifying the function of undeveloped plots of land that are the subject of the purchase – sale transaction. In addition, based on the analysis of changes in the spatial development plans coverage, the relationship between the turnover of undeveloped plots of land and the occurrence and adoption of spatial development plans is defined.

### Key words

real estate market, land turnover, spatial management, spatial development plan, decision on building conditions

### JEL classification

R30, R52