

Zmiany w wiejskim krajobrazie a uwarunkowania prawno-ekonomiczne

Marek Wiland

Changes in the Rural
Landscape and the
Legal-Economic
Conditions

Niszczenie walorów krajobrazowych na obszarach wiejskich to proces trwający w Polsce już od wielu lat, a jego tempo niestety wzmożło się w ostatnim dwudziestoleciu. Prawdopodobnie jedną z najważniejszych przyczyn tego stanu jest traktowanie przez licznych przedstawicieli władz, jak i wielu przedsiębiorczych obywateli naszego kraju, obszarów wiejskich jako przestrzeni o małej wartości, które jednak – dzięki różnego rodzaju przedsięwzięciom – mogą przynieść znaczące korzyści właścicielom nieruchomości. Uzupełnia to często przeświadczenie, że z racji małej wartości obszarów wiejskich należy dopuszczać na nich znacznie szerszy zakres przekształceń, i to najlepiej bez ich koordynacji, która mogłaby ograniczać swobodę poszczególnych inwestorów. W tym podejściu prawie zupełnie pomijane są aspekty zawarte w – ratyfikowanej przez Polskę w 2004 roku – Europejskiej Konwencji Krajobrazowej, w tym wskazujące, „*że krajobraz pełni ważną rolę w publicznych zainteresowaniach dziedzinami kultury, ekologii i sprawami społecznymi oraz stanowi on zasób sprzyjający działalności gospodarczej i że jego ochrona, a także gospodarka i planowanie mogą przyczyniać się do tworzenia zatrudnienia*” oraz „*że krajobraz przyczynia się do tworzenia kultur lokalnych oraz że jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając*

się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości”¹.

Sprzecznosc pomiędzy zasadami ochrony i racjonalnego kształtowania krajobrazu, a realizowaną w naszym kraju polityką lokalizacji inwestycji ma charakter fundamentalny. Choć nie zostało to sformułowane dotychczas jednoznacznie w żadnym akcie normatywnym, to interesy inwestora są traktowane zwykle jako wyraźnie ważniejsze niż innych interesariuszy, w tym właścicieli położonych w sąsiedztwie jego przedsięwzięcia nieruchomości. Szczególnie wyraźnie widać to na przykładzie regulacji prawnych i orzecznictwa dotyczącego decyzji o warunkach zabudowy². Autor we wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy określa swoje faktyczne interesy. Ich charakter ograniczony jest w pewnym zakresie art. 61 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, ale orzecznictwo sądów administracyjnych i samorządowych kolegiów odwoławczych zrobiło bardzo wiele, by wpływ tych ograniczeń zminimalizować i to w wymiarze, który dramatycznie odbiega od prognoz i wyjaśnień dotyczących funkcjonowania tego narzędzia lokalizacji inwestycji prezentowanych przed uchwaleniem tej ustawy przez ministerialnych urzędników przygotowujących jej projekt. W przypadku pozostałych interesariuszy w ogóle nie są brane pod uwagę te ich faktyczne interesy, które nie mają unormowania w aktach prawnych. Dzięki orzecznictwu



Ryc. 1. Świetlica i pobliskie zabudowanie we wsi Nowy Dwór w gminie Radwanice (woj. dolnośląskie) (fot. M. Wiland)

Fig. 1. Clubroom and nearby buildings in the village Nowy Dwór in the municipality Radwanice (Lower Silesia) (photo by M. Wiland)



Ryc. 2. Świetlica we wsi Ozorzyce w gminie Siechnice (woj. dolnośląskie) (fot. M. Wiland)

Fig. 2. Clubroom in the village Ozorzyce in the municipality Siechnice (Lower Silesia) (photo by M. Wiland)

sądów administracyjnych wiadomo, że szereg ograniczeń wynikających z przepisów odrębnych mogących chronić faktyczne interesy tych interesariuszy, także nie może być podstawą odmowy wydania decyzji o warunkach zabudowy³. Reakcją prawodawcy w takiej sytuacji nie było – jak można byłoby oczekiwać – uszczelnienie dotychczasowych regulacji, tylko dalsze wzmocnienie pozycji autora wniosku o wydanie decyzji o warunkach zabudowy w stosunku do pozostałych interesariuszy. Przykładem tego typu działań była zmiana art. 56 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym polegająca na wprowadzeniu zapisu, że „*przepis art. 1 ust. 2 nie może stanowić wyłącznej podstawy odmowy ustalenia lokalizacji inwestycji celu publicznego*”, a na mocy art. 64 ust. 1 tej ustawy ta regulacja odnosi się również do decyzji o warunkach zabudowy. W efekcie ustawodawca tą zmianą przesądził, że w odniesieniu do decyzji o warunkach zabudowy wymagania m.in. ładu przestrzennego, ochrony środowiska, ochrony zdrowia, czy walory architektoniczne i krajobrazu nie powinny być rozstrzygające.

Takie uwarunkowania prawne, przez co należy rozumieć zarówno

regulacje, jak i orzecznictwo, sprawiają, że ochrona polskich krajobrazów, poza parkami narodowymi i rezerwatami zajmującymi łącznie jedynie około 1,5% powierzchni kraju, może być realizowana z powodzeniem tylko w nielicznych miejscach. Przy tym mówimy tu przede wszystkim o słownikowym, najbardziej potocznie używanym pojęciu krajobrazu, zgodnie z którym jest to „*przestrzeń powierzchni ziemi widziana z pewnego punktu*” [Słownik 2010]. Dla ochrony tak rozumianego krajobrazu – biorąc pod uwagę, że zagrażają mu przede wszystkim nowe inwestycje budowlane – przepisy ustawy o ochronie przyrody⁴, dotyczące parków krajobrazowych, obszarów chronionego krajobrazu i zespołów przyrodniczo-krajobrazowych, nie oferują adekwatnych narzędzi. Do tego polityka prymatu interesów inwestora w stosunku do innych potrzeb, w tym związanych z ochroną i racjonalnym kształtowaniem krajobrazu, powoduje, że szansa zachowania walorów krajobrazowych w naszym kraju, w ramach dotychczasowych uwarunkowań prawnych, maleje z każdym rokiem.

Osobliwe, że niekiedy udaje się chronić niektóre wiejskie kra-

jobrazy, jeżeli niezbędne jest to dla ochrony siedlisk lub gatunków roślin i zwierząt realizowanej przez wyznaczenie obszarów Natura 2000. To akurat narzędzie nie jest rodzime, lecz wynika z regulacji unijnych. Nie można jednak liczyć, że znaczną część naszych cennych wiejskich krajobrazów uda się uchronić przed zniszczeniem dzięki tworzonemu dla ochrony różnorodności biologicznej systemowi obszarów Natura 2000. Ochrona zabudowy i układów przestrzennych o dużej wartości kulturowej musi opierać się na innych narzędziach. Ale i ochrona konserwatorska realizowana na takich obszarach w bardzo wielu przypadkach nie jest skuteczna. Pomimo podejmowania wielu inicjatyw ukierunkowanych na ochronę lokalnych walorów kulturowych, nowe inwestycje przeważnie nie wtapiają się w istniejące układy przestrzenne, tylko realizowane są jakby niezależnie od nich. Przejawia się to zarówno w sposobie lokalizacji nowej zabudowy, jak i w jej charakterze.

Biorąc pod uwagę charakter wiejskiej zabudowy, o harmonii lub jej braku w poszczególnych wnętrzach zwykle co najmniej w części wypełnionych zielenią, decyduje w dużej mierze kształt i koloryt

dachów. Z rzadka nowe budynki uwzględniają charakterystyczne dla lokalnej tradycji formy i kolory dachów, i to często niezależnie od tego, czy realizowano je w oparciu o tanie projekty typowe, czy znacznie droższe projekty indywidualne. Niestety również inwestycje publiczne przeważnie nie dają w tym zakresie dobrego przykładu (ryc. 1 i 2).

Jeszcze większe szkody w krajobrazie wiejskim powoduje rozpraszanie zabudowy. Na obszarach otaczających większe miasta, a także w rejonach o dużych walorach rekreacyjnych, dewastowanie krajobrazów wiejskich przybiera szczególnie niepokojącą skalę. Powstają odwrwane od siebie większe i mniejsze zespoły zabudowy. Zresztą ta tenden-

cja rozpraszania zabudowy dotyczy także i innych obszarów naszego kraju, gdzie ruch budowlany jest stosunkowo niewielki i mógłby z powodzeniem mieścić się wewnątrz lub co najwyżej na obrzeżach istniejących miejscowości (ryc. 3-6).

Rozproszone enklawy zabudowy, które postrzegamy dziś jako rażąco naruszające walory krajobrazu



Ryc. 3. Tuchom w gminie Żukowo, koło Gdyni (źródło: Google Map, Internet)

Fig. 3. Tuchom in the municipality Żukowo, nearby Gdynia (source: Google Map, Internet)



Ryc. 4. Józefosław w gminie Piaseczno, koło Warszawy (źródło: Google Map, Internet)

Fig. 4. Józefosław in the municipality Piaseczno, nearby Warszawa (source: Google Map, Internet)



Ryc. 5. Chrzastawa w gminie Czernica, koło Wrocławia (źródło: Google Map, Internet)

Fig. 5. Chrzastawa in the municipality Czernica, nearby Wrocław (source: Google Map, Internet)



Ryc. 6. Wola Zachariaszowska w gminie Zielonki, koło Krakowa (źródło: Google Map, Internet)

Fig. 6. Wola Zachariaszowska in the municipality Zielonki, nearby Kraków (source: Google Map, Internet)

wiejskiego, to tylko drobna forpoczta tego, co w przyszłości może się w przestrzeni naszego kraju pojawić. Obszary, które wskazano w różny sposób pod zabudowę, obejmują znacząco większe powierzchnie. Dobrym, bo wcale nie wyróżniającym w skali kraju, przykładem może być w tym zakresie miejsko-wiejska gmina Syców w województwie dolnośląskim, którą od najbliższych miast liczących ponad 100 tys. mieszkańców, czyli od Wrocławia i Kalisza, dzieli około 60 km. Całą gminę zamieszkuje około 16,5 tys. mieszkańców, z których nieco ponad 10,5 tys. mieszka w mieście. Gmina prawie w całości pokryta jest planami miejscowymi. Powierzchnia niezabudowanych terenów przeznaczonych w tych planach pod zabudowę mieszkaniową przekracza ponad siedmiokrotnie powierzchnię zabudowanych terenów mieszkaniowych [Wiland 2010]. Na przedstawionym powyżej rysunku (ryc. 7) te rezerwy nie wydają się aż takie duże, bo na brązowo oznaczono nieruchomości, na których występuje zainwestowanie mieszkaniowe i inne osadnicze wraz z rezerwami na ewentualne dogęszczenie, a na czerwono tylko te nieruchomości, na których takiego zainwestowania nie ma w ogóle. Warto przy okazji wspomnieć, że pomimo tych olbrzymich rezerw terenowych określonych w obowiązujących planach miejscowych, ostatnio mieszkańcy jednej z wiosek sąsiadujących z Sycowem wystąpili gremialnie o znaczące powiększe-

nie tych rezerw (o należące do tych mieszkańców grunty rolne).

W końcu 2010 r. miejscowe plany pokrywały 26,4% powierzchni kraju. Na cele mieszkaniowe przeznaczono w nich około 12 tys. km² [Śleszyński 2012], gdy w tym czasie powierzchnia zabudowanych gruntów mieszkaniowych w całej Polsce⁵ zajmowała tylko 2,87 tys. km². Przy czym powierzchnia wyznaczonych w planach miejscowych nowych terenów mieszkaniowych, w latach 2008–2010, powiększyła się o 6,2 tys. km², ponad dwudziestokrotnie przekraczając powierzchnię zabudowywanych w tym czasie obszarów mieszkaniowych (0,3 tys. km²)⁶. Niezależnie od tego zwiększa się w dużym tempie także powierzchnia gruntów, dla których wydano pozytywne decyzje o warunkach zabudowy dla zabudowy mieszkaniowej. Prawdopodobnie od 2003 roku objęto tymi decyzjami⁷ już 3-6 tys. km². Można zatem szacować, że łącznie te rezerwy pozwoliłyby zbudować na terenie Polski mieszkania dla co najmniej 80 milionów osób, a może i dla znacznie większej populacji.

Z tworzeniem jeszcze większych rezerw mamy do czynienia w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania gmin. W końcu 2010 r. na funkcje mieszkaniowe przewidziano w nich 14,2% powierzchni [Śleszyński 2012], co w skali kraju odpowiadało około 44 tys. km². Na takich obszarach – przy zbliżonej do obecnej intensywności wykorzystywania gruntów miesz-

kaniowych – mogłoby zamieszkać ponad 200 mln mieszkańców. Tej wielkości gruntów przeznaczonych pod mieszkalnictwo nie można – w świetle prognoz demograficznych – w żaden sposób powiązać z potrzebami inwestycyjnymi obecnych i przyszłych pokoleń naszego kraju.

Występująca, a w wielu miejscach wręcz wzmagająca się, presja na dalsze wyznaczanie w naszym kraju nowych terenów pod zainwestowanie, głównie mieszkaniowe, nie wynika zatem z potrzeb inwestycyjnych, tylko z nadziei na ekonomicznie efektywną dla właścicieli spekulację gruntami⁸. Sprzyja temu ewolucja zachodząca od 20 lat w polskim prawodawstwie i orzecznictwie. Przejawia się ona między innymi tym, że lokowanie pieniędzy na kontach bankowych zostało obłożone podatkiem, a lokowanie pieniędzy w gruncie rolnym, w tym przeznaczonym pod zainwestowanie, zostało „nagrodzone dopłatami obszarowymi”. Jeżeli ocenia się system prawny i towarzyszące mu orzecznictwo po efektach w sferze zagospodarowania przestrzennego, nie sposób nie dostrzec, że stanowi on realizację bardziej lub mniej świadomej polityki spekulacyjnej. Stoi to w kolizji m.in. z postulowanymi w Europie zasadami gospodarki przestrzennej, na co m.in. wskazują zapisy „Karty Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich”⁹. W tym dokumencie stwierdza się m.in., że „zwarta struktura zasiedlenia stanowi ważną podstawę efektywnego

*i zrównoważonego wykorzystania zasobów. Można ją osiągnąć za pomocą planowania przestrzennego i miejskiego, które poprzez dokładną kontrolę dostępności gruntu i spekulacyjnych inwestycji budowlanych zapobiega bezładnej zabudowie miasta*¹⁰.

Dotychczasowa prospekulacyjna polityka przestrzenna musiała odcisnąć się na świadomości społecznej. Szerokie rzesze Polaków uwierzyły, że najlepszą dla nich metodą na „zostanie milionerami” może być uzyskanie zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele budowlane, a potem ich zyskowne sprzedanie. Potwierdzały to przykłady osób, którym to się udało, a pomagały rady płynące szerokim strumieniem z gazet, radia, telewizji czy internetu. W rezultacie władze gmin stawały przed niemożliwą – jak się okazało – do opanowania presją na przekształcanie gruntów rolnych, zarówno w planach miejscowych, jak i w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin, na cele mieszkaniowe, a także inne urbanizacyjne. Kto się jej sprzeciwiał, szczególnie w gminach wiejskich, zwykle przegrywał wybory. Tam, gdzie nie sporządzono planów miejscowych ich funkcję narzędzia pozyskiwania prawa zabudowy pełniły decyzje o warunkach zabudowy – prawie zawsze pozytywnie uwzględniające wnioskowane zamierzenia.

Ta presja na pozyskanie prawa zabudowy dla posiadanego przez

siebie niezabudowanego gruntu, najczęściej rolnego, tylko z rzadka wiąże się z zamiarem budowania. Grunty z prawem zabudowy są traktowane przede wszystkim jako dobra służące do pomnażania kapitału, a nie jako przestrzenie dla nowych przedsięwzięć budowlanych, a do tego właściciele tych gruntów nie ponoszą żadnych istotnych kosztów z powodu ich przetrzymywania jako gruntów rolnych. Nie są więc zainteresowani sprzedażą tych gruntów od razu i w akceptowalnych przez rynek cenach, w obszarach umożliwiających koncentrację zainwestowania. W rezultacie wzrost rezerw gruntowych pod zainwestowanie nie przekłada się na podaż gruntów pod budowę, ani znaczącą obniżkę ich cen.

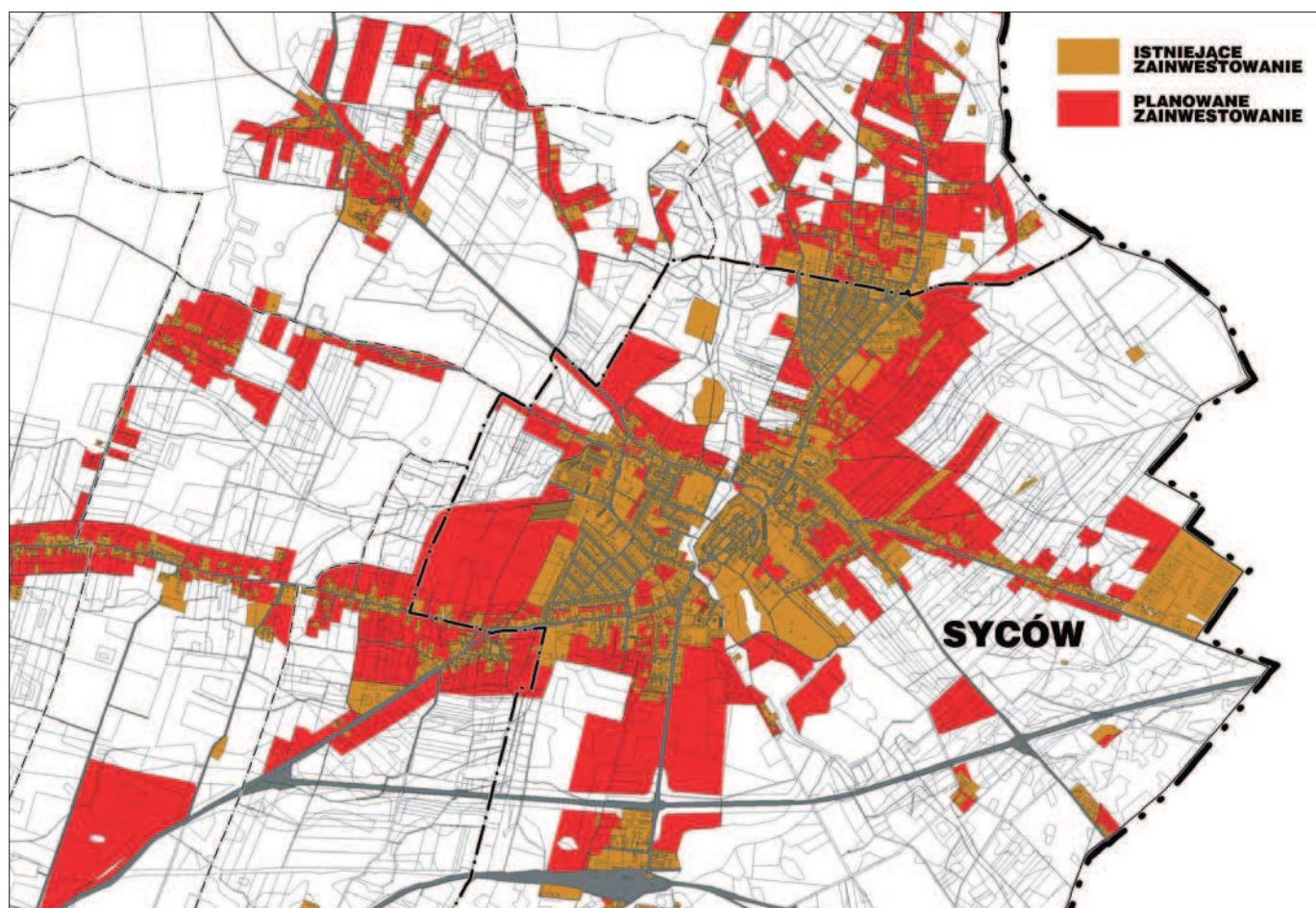
Olbrzymia rezerwa gruntów z prawem zabudowy nie przyczynia się do wzrostu tempa budowy nowych mieszkań i niezbędnej do ich obsługi infrastruktury społecznej, technicznej i drogowej. Jest wręcz odwrotnie. Nie opłaca się uzbrajać tych olbrzymich rezerw gruntowych, gdyż prawdopodobieństwo, że ktoś na danym terenie zainwestuje jest zwykle zbyt małe. Tam gdzie tego typu uzbrojenie zostało zrealizowane, nierzadko jest natomiast nieefektywnie wykorzystywane z racji obsługiwanego rozproszonej chaotycznie zabudowy.

W efekcie następuje przyspieszona dewastacja przestrzeni naszego kraju, a koszty pozyskiwania gruntów pod szeroko rozumianą infrastrukturę stają się nieracjonalnie

wysokie. W dużej mierze z powodu wysokich kosztów, przekraczających możliwości finansowe potencjalnych nabywców mieszkań, skala budownictwa mieszkaniowego jest dwukrotnie niższa niż w latach 70. XX wieku. Źródłem tych wysokich kosztów jest zarówno nieefektywność rozwiązań przestrzennych, będąca skutkiem gigantycznego nadmiaru gruntów z prawem zabudowy, oraz wysokie koszty tych gruntów, zarówno dla budowy infrastruktury, jak i samego mieszkalnictwa. Do tego dochodzi prawie kompletna rezygnacja z dokonywania procedur scaleń i podziałów gruntów. Nie chcą ich przeprowadzać gminy, bo – w świetle obowiązujących przepisów¹¹ – wiązało by się to z koniecznością pokrywania w krótkim czasie z budżetów komunalnych kosztów uzbrojenia obszarów objętych tymi procedurami. W sytuacji dramatycznego nadmiaru gruntów z prawem zabudowy byłoby to ekonomicznie zarówno niewykonalne, jaki zupełnie nieracjonalne. W efekcie pomimo, a właściwie – jak tu się wykazuje – dzięki gigantycznemu nadmiarowi gruntów z prawem zabudowy oraz w wyniku nie wykształcenia narzędzi, które by skłaniały nie zainteresowanych budową właścicieli takich gruntów do zbywania ich w akceptowalnych przez rynek cenach, brakuje działek w racjonalnych cenach i odpowiednich lokalizacjach, które nadawały by się od razu pod zabudowę. W konsekwencji koszty gruntu nadmiernie

Ryc. 7. Obszary istniejącego i planowanego zainwestowania osadniczego na fragmencie gminy Syców, obejmującym miasto i sąsiadujące z nim wsie (autor: M. Wiland)

Fig. 7. Areas of the existing and planned settlement investment on a fragment of the municipality Syców, including town and neighboring villages (author: M. Wiland)



obciążają procesy inwestycyjne, w tym w zakresie mieszkalnictwa.

Wysoka cena mieszkań uderza przede wszystkim w młodych ludzi w wieku rozrodczym [Koziański 2012]. Dostępne na rynku mieszkania są – z tego powodu – dla bardzo wielu z nich nieosiągalne. Swoistą zatem formą przystosowania znaczącej części tej grupy wiekowej naszego społeczeństwa do prospekulacyjnej polityki przestrzennej jest decyzja o wyjeździe z kraju. Przy czym tylko niektórzy od razu decydują się na trwałą emigrację. Wiele osób liczy,

że jak zarobi na mieszkanie to wróci do kraju. Jednak dane statystyczne pokazują, że tych powrotów jest znacznie mniej niż można byłoby oczekiwać. Młodzi Polacy zakładają za granicą rodziny, w tych rodzinach przychodzą na świat dzieci (znacznie więcej niż w rówieśnych im rodzinach w kraju), a potem posyłają je tam do przedszkoli i szkół, a wówczas powrót do kraju staje się coraz mniej prawdopodobny.

Prospekulacyjna polityka przestrzenna stanowi także bardzo poważne zagrożenie dla budżetów

gmin. Jak wskazują niedawne badania GUS-u, w coraz większej liczbie gmin pogłębia się dysproporcja pomiędzy kosztami gospodarki przestrzennej, a przychodami z tej dziedziny [Koziański 2012], i to w warunkach, kiedy jak nigdy w historii naszego kraju nie uzyskaliśmy tak wielu środków finansowych na inwestycje w szeroko pojętą infrastrukturę.

Prospekulacyjna polityka przestrzenna prowadzona w naszym kraju prowadzi oczywiście do wielu innych niepożądanych skutków. Szereg z nich wiąże się z wzmożonymi

procesami rozpraszania zabudowy, które powodują:

- w sferze środowiskowej:
 - wywieranie nieuzasadnionej presji na powierzchnię ziemi;
 - przyspieszoną eliminację otwartych przestrzeni, w tym przede wszystkim rolnych,
 - niepożądane rozdzielanie ekosystemów,
 - niszczenie walorów krajobrazu,
 - zacieranie cennych historycznych założeń,
 - wzrost zanieczyszczenia środowiska,
 - wzrost zużycia energii;
- w sferze ekonomicznej:
 - niesprawiedliwą redystrybucję kosztów i korzyści z procesów urbanizacyjnych,
 - wzrost kosztów budowy i funkcjonowania podmiejskich zespołów osiedleńczych,
 - wzrost kosztów pozyskiwania gruntów na cele publiczne,
 - wzrost uzależnienia mieszkańców od indywidualnych środków transportu,
 - osłabienie pozycji ekonomicznej miast (o wiele łatwiej jest budować poza miastem, bo tak jest taniej – tyle że po pewnym czasie centrum miasta zamienia się w slumsy; te procesy są jeszcze słabo widoczne w Polsce, ale niebawem się objawią, jeśli będziemy nadal zmierzać w tym kierunku),

– narastający chaos przestrzenny obniżający wartość nieruchomości;

- w sferze społecznej:
 - wydłużanie czasu dojazdu do miejsc pracy i usług,
 - osłabianie więzi społecznych,
 - społeczna segregacja,
 - konflikty ludności miejscowej i napływowej,
 - wzrost udziału warstw zmarginalizowanych w niektórych częściach miast.

W powyższej sytuacji należy przede wszystkim niezwłocznie zmienić uwarunkowania ekonomiczno-prawne gospodarki przestrzennej i obciążyć opłatami posiadaczy niezabudowanych gruntów z prawem zabudowy. Wydaje się, że wysokość tych opłat powinna wzrastać, jeżeli grunt z prawem zabudowy w dłuższym okresie czasu nie zostaje właściwie zainwestowany. Z chwilą wprowadzenia tych opłat, w większym lub mniejszym stopniu, przestanie się opłacać utrzymywanie latami niezabudowanych gruntów budowlanych. Te o najlepszych lokalizacjach stosunkowo szybko zostaną zainwestowane, bądź zbyte – zwykle taniej niż dotychczas – na rzecz inwestorów, którzy będą chcieli w krótkim czasie przystąpić do budowy. Natomiast właściciele gorzej położonych nieruchomości sami zaczną występować o zniesienie na ich gruntach prawa zabudowy, szczególnie wtedy, gdy szansa na szybkie uzbrojenie tych gruntów,

a zatem i na ich zabudowę, będzie niewielka.

W wyniku tej zmiany zwiększyłaby się racjonalność inwestycji w uzbrojenie terenów, w tym także w obszarach jeszcze niezabudowanych, gdzie tego typu inwestycje można prowadzić relatywnie najtaniej wobec braku utrudnień wynikających z istniejącego zainwestowania. Będzie temu towarzyszyć intensyfikacja procesów inwestycyjnych i w konsekwencji szybsze, tańsze realizowanie kompleksowych założeń urbanistycznych. W efekcie i mieszkania nie będą tak drogie jak dotychczas oraz zmniejszy się presja na rozpraszanie zabudowy, co m.in. ułatwi rozwiązywanie problemów komunikacyjnych, w tym m.in. poprzez wzmocnienie komunikacji publicznej.

Dla racjonalizacji procesów inwestycyjnych niezbędne jest również rozpoczęcie powszechnego stosowania procedur scalania i podziału nieruchomości – jako skutku wejścia w życie planów miejscowych na obszarach dotychczas niezainwestowanych (przede wszystkim rolnych) lub poddawanych radykalnym przekształceniom. Oczywiście warto je także stosować w obszarach objętych planami, w których struktura nieruchomości utrudnia racjonalne zagospodarowanie terenu. Znacząco poprawi to ład przestrzenny w nowych zespołach urbanistycznych (m.in. ich funkcjonalność, efektywność i urodę). Zanim jednak upowszechni się stosowanie procedur scalania i podziału nieruchomości

należy koniecznie poddać poważnym zmianom zasady przeprowadzania procedur scalania i podziału nieruchomości określone w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Dotychczasowe regulacje są bowiem – jak już wcześniej zasygnalizowano – tak niekorzystne dla gmin, że te tylko w zupełnie wyjątkowych okolicznościach decydują się na ich stosowanie. Ponadto, jak to ma miejsce w Niemczech [Jędraszko, Biegański 2011, s. 71-72], gminy powinny mieć prawo nieodpłatnego przejmowania terenów pod drogi i zieleń i inne cele publiczne (np. do 30% powierzchni obszaru objętego procedurą), ale za to zobowiązane byłyby do pokrycia określonej części kosztów uzbrojenia terenu, a także straciłyby prawo naliczania opłaty planistycznej oraz opłat adiacenckich (liczonych od szacowanego wzrostu wartości nieruchomości). Pozostałą część kosztów uzbrojenia pokrywaliby właściciele nieruchomości gotówką, kredytem zabezpieczonym hipoteką lub poprzez przekazanie gminie dodatkowych fragmentów nieruchomości.

Opisana powyżej proponowana zmiana regulacji ma służyć celom proinwestycyjnym – rozumianych tu oczywiście jako inwestycje budowlane, a nie wyłącznie kapitałowe. W ich efekcie gminy wspólnie z właścicielami gruntów będą przygotowywały oferty terenowe pod inwestycje. Terminy rozpoczęcia i zakończenia inwestycji drogowych i innych infrastrukturalnych winny być określane w trybie negocjacji,

w określonej w prawie sprawiedliwej formie. Rozliczanie tych inwestycji z właścicielami gruntów nie będzie już następowało w oparciu o dotychczasowe drogie i często kontrowersyjne wyceny wzrostu wartości nieruchomości, tylko o realne koszty inwestycji. Warto też dodać, że zaproponowane metody nie są specjalnie innowacyjne. Podobne znane były już w przedwojennej Polsce, a obecnie stosowane są w Niemczech [Jędraszko, Biegański 2011, s. 74-75]. Ułatwi to niewątpliwie skalibrowanie parametrów procedur i ich szczegółowych zasad. Krytyczna ocena dotychczasowego stosowania opłaty planistycznej oraz opłat adiacenckich wskazuje na celowość rezygnacji z nich nie tylko na niezabudowanych obszarach przeznaczonych pod inwestycje, ale także na obszarach już zainwestowanych, poprzez odpowiednie zastosowanie niektórych wcześniej zaproponowanych narzędzi.

Chociaż w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przewidziano możliwość wprowadzenia zakazu zabudowy, który mógłby dotyczyć m.in. znacznej części gruntów rolnych, gminy z coraz większą obawą podchodzą do przyjmowania w planach miejscowych takich regulacji, z racji potencjalnych roszczeń odszkodowawczych. Te obawy w ostatnich latach podsyciło szereg wyroków sądowych opierających się na doktrynie wiążącej własność gruntu z prawem jego zabudowy. Wydaje

się, że jest to mocno kontrowersyjne podejście nie tylko z racji – wcześniej opisanych – praktycznych skutków w postaci rozlewania się zabudowy i spekulacji gruntami, ale także w sferze rozważań konstytucyjnych. Jak zauważa Igor Zachariasz „ochrona własności przewidziana w art. 64 ust. 1 Konstytucji ma zabezpieczać przed naruszeniem istniejącego stanu własnościowego, stąd własność gruntowa chroniona jest w ramach status quo w jego zagospodarowaniu, a nie w ramach potencjalnych działań inwestycyjnych właściciela, o czym przesądza także art. 36 ust. 1 u.p.z.p – jeśli w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub z jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel (użytkownik wieczysty) może żądać odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo wykupienia nieruchomości lub jej części. Nie podlegają zatem ochronie ekspektatywy w zakresie zmiany zagospodarowania nieruchomości, w tym ekspektatywy jej zabudowy” [Zachariasz 2012].

Przy okazji najwyższa chyba pora na zmianę bardzo już anachronicznego art. 2 ust. 1 ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, który do gruntów rolnych zalicza także grunty zabudowane, w tym budynkami mieszkalnymi wchodzącymi w skład gospodarstw rolnych. Już od szeregu lat przeważająca ilość

takich zrealizowanych budynków mieszkalnych ma związek z gospodarstwami rolnymi tylko w papierach. Tę „furtkę” służącą dewastacji przestrzeni naszego kraju trzeba pilnie zamknąć. Dotyczy to nie tylko krajobrazu, czy funkcjonowania systemów osadniczych. To także narzędzie windowania cen gruntów na terenach otwartych przeznaczonych pod tranzytowe drogi czy magistralne sieci. Wystarczy przecież w pasie takiej projektowanej liniowej inwestycji wystąpić o decyzje o warunkach zabudowy dla zabudowy siedliskowej lub innej rolniczej. W efekcie pozyskanie gruntów na terenach otwartych w Polsce zaczyna kosztować drożej niż w krajach, w których średnie dochody mieszkańców i dochód narodowy per capita są znacznie wyższe niż w naszym kraju. Inną konsekwencją kwestionowanej regulacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych jest m.in. – mocno ostatnio podkreślany – brak planów miejscowych zakazujących zabudowy na terenach zagrożonych powodziami. To głównie z obawy przed możliwymi roszczeniami odszkodowawczymi takich zakazów nie wprowadzili zobowiązani do tego dyrektorzy regionalnych zarządów gospodarki wodnej, a w konsekwencji także i gminy w planach miejscowych.

Synergicznie na wzrost cen gruntów rolnych wpływa także łatwość uzyskiwania prawa zabudowy przy okazji sporządzania planów miejscowych. Wysoka cena rolnych

gruntów z prawem zabudowy i łatwość obejmowania tym prawem pozostałych gruntów powoduje, że są one często za drogie dla wielu polskich rolników zamierzających założyć lub powiększyć swoje gospodarstwo. Od 1995 roku nastąpił bowiem kilkakrotny wzrost wartości gruntów rolnych w stosunku do wartości uzyskiwanej z nich produkcji rolnej [Koziański 2012]. Wielu zatem rolników nie będzie w stanie kupić tych gruntów w ciągu najbliższych kilku lat. Potem, po 2016 roku, gdy skończy się okres przejściowy na sprzedaż gruntów rolnych cudzoziemcom, a utrzymany zostanie obecny kierunek prospekulacyjnej polityki przestrzennej, będzie jeszcze trudniej.

Racjonalnej gospodarce przestrzennej nie służą wreszcie decyzje o warunkach zabudowy, które wraz z innymi przepisami są przyczyną – w szczególności na terenach otwartych – dewastacji naszego krajobrazu. W ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym pojawiły się w 2003 r. jako substytut planów miejscowych obejmujących prawie 90% powierzchni naszego kraju, które ta ustawa ostatecznie wygasła. Po niemal 9 latach od jej wejścia w życie mamy już jednak inną sytuację. Obecnie plany miejscowe obejmują około 27% powierzchni Polski i ten procent stopniowo się zwiększa. Do tego mamy – jak to wcześniej zasygnalizowano – bardzo duży nadmiar niezabudowanych gruntów przeznaczonych pod zabudowę. Można byłoby zatem

stopniowo rezygnować z wydawania tych decyzji. W pierwszej kolejności należałoby uzależnić możliwość ich wydawania do przypadków, w których byłyby zgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy oraz odnosiły się do nieruchomości graniczących z już zabudowanymi, a także wykluczyć ich wydawanie na terenach otwartych. Do tego należy koniecznie wprowadzić limit czasowy ważności takich decyzji. Powinien on z jednej strony dawać możliwość spokojnego przygotowania projektu budowlanego i uzyskania odpowiednich zezwoleń umożliwiających realizację inwestycji, a z drugiej blokować możliwość „papierowego” podnoszenia wartości objętych takimi decyzjami nieruchomości, na których nie przystępuje się do realizacji inwestycji budowlanych. Takie stopniowe wprowadzanie ograniczeń w odniesieniu do wydawania decyzji o warunkach zabudowy, powinno skłonić gminy do większej aktywności w zakresie sporządzania planów miejscowych. Oczywiście bez przeniesienia na właścicieli nieruchomości znacznej części kosztów związanych z urbanizacją – co wcześniej postulowano – nie można liczyć, że plany te staną się racjonalnymi narzędziami polityki przestrzennej.

Marek Wiland

Zachodnia Okręgowa Izba Urbanistów
z siedzibą we Wrocławiu
President of West District Chamber of Town
Planners with a registered office in Wrocław

Przepisy

¹ Opublikowana w Dz. U. z 2006 Nr 14, poz. 98.

² Por. m.in.: wyrok NSA z dnia 14 01.2011 (sygn. akt II OSK 62/10) opowiadający się „za szerokim rozumieniem pojęcia *działki sąsiedniej*” lub wyrok WSA w Łodzi z dnia 3 marca 2011 r. (sygn. akt II SA/Łd 1371/10) definiujący szeroko pojęcie „*kontynuacji funkcji*” i elastycznie kwestię zgodności „z odrębnymi przepisami”.

³ Na ten kierunek orzecznictwa wskazano m.in. w: [Bator 2012] i [Zamolska 2012].

⁴ Dz. U. z 2009 Nr 151, poz. 1220 z późn. zm.

⁵ Według danych z ewidencji gruntów i budynków na 1 stycznia 2011 r. z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie.

⁶ Obliczenia na podstawie danych z ewidencji gruntów i budynków z Centralnego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Warszawie oraz wyników badań statystycznych „Planowanie przestrzenne w gminach”, prowadzonych w latach 2004-2010 oraz informacji zawartych w [Śleszyński 2008] i [Śleszyński 2012].

⁷ Szacunek na podstawie danych zawartych w [Śleszyński 2012].

⁸ Patrz m.in.: [Markowski 2010] i [Rynek ... 2011].

⁹ Przyjęta z okazji nieformalnego spotkania ministrów w sprawie rozwoju miast i spójności terytorialnej w Lipsku, w dniach 24-25 maja 2007 r., z udziałem reprezentanta Polski.

¹⁰ Pierwszym od lat rządowym dokumentem, który rodzi nadzieję na poprawę polityki przestrzennej w Polsce jest Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (M.P. z 2012 r. Nr 252). Stwierdza się w nim m.in. że „*Tereny rozwojowe przeznaczone pod inwestycje i zabudowę wielokrotnie przekraczają realne potrzeby (np. w Mszczonowie – na 300 lat). To jedna z głównych przyczyn rozpraszania zabudowy, dodatkowo sprzeczna z założeniami ustawowymi, by przeznaczać pod zabudowę tereny według aktualnych potrzeb.*”

Jest to zasadniczy błąd wynikający z całkowitego podporządkowania rynku nieruchomości zasadom rynkowym (państwo wycofało się z jego kontroli), co jest wykorzystywane dla celów spekulacyjnych.”

¹¹ Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz. U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651 z późn. zm.).

Literatura

1. Bator M., 2012, *Współdziałanie organów w postępowaniu lokalizacyjnym – wybrane zagadnienia* [w:] Problemy planistyczne Wiosna 2012, ZOIU 1/12, Wrocław, s. 61-77.
2. Jędraszko A., Biegański L., 2011, *Planowanie przestrzenne w Niemczech* [w:] Planowanie i realizacja przedsięwzięć urbanistycznych, Lorens P., Martyniuk-Pęcsek J. (red.), Gdańsk, s. 45-84.
3. Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i urbanistyczne* [w:] Problemy planistyczne Wiosna 2012, ZOIU 1/12, Wrocław, s. 5-24.
4. Markowski T., 2010, *Planowanie przestrzenne i instrumenty jego realizacji w świetle teorii ułomnych rynków* [w:] Zarządzanie rozwojem przestrzennym miast, Lorens P., Martyniuk-Pęcsek J. (red.), Gdańsk s. 12-31.
5. *Rynek nieruchomości w województwie lubelskim w latach 2007-2010*, 2011, Urząd Statystyczny w Lublinie, Lublin.
6. *Słownik języka polskiego PWN i Zasady pisowni i interpunkcji*, 2010, Wydawnictwo Naukowe PWN SA, Warszawa.

7. Śleszyński P. (kierownik projektu), 2008, *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2007 roku*, PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego, Warszawa.

8. Śleszyński P. (koordynacja), 2012, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 r.*, PAN, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania im. S. Leszczyckiego, Warszawa.

9. Wiland M. (z zespołem), 2010, *Analiza procesów inwestycyjnych i oceny aktualności studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta i gminy Syców oraz miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego*, Biuro Urbanistyczne Ecoland, Wrocław (niepublikowana).

10. Zachariasz I., 2012, *Środki prawne służące ochronie racjonalnej gospodarki przestrzennej w Polsce. Zagadnienia teoretyczne i ich konsekwencje praktyczne* [w:] Problemy planistyczne Wiosna 2012, ZOIU 1/12, Wrocław, s. 25-36.

11. Zamolska K., 2012, *Problemy prawnika zajmującego się gospodarką przestrzenną w mieście* [w:] Problemy planistyczne Wiosna 2012, ZOIU 1/12, Wrocław, s. 79-96.