

LIBERALNA POLITYKA PRZESTRZENNA

W artykule przedstawiono przyczyny i skutki liberalnej polityki przestrzennej, prowadzącej do narastających procesów rozpraszania zabudowy, rozlewania się miast oraz zanikania ładu przestrzennego. W Polsce ta polityka przejawia się przede wszystkim w nadmiarze gruntów, którym nadano prawo zabudowy i których rezerwy – jak oszacowano - wystarczyłyby na kilkaset lat nieprzerwanego rozwoju. Zaproponowano sposoby, którymi mogą się posłużyć lokalne władze lub społeczności, dla przeciwdziałania niektórym negatywnym skutkom – wynikającej z ustawodawstwa - liberalnej polityki przestrzennej.

1. Liberalna polityka przestrzenna kiedyś i dziś

Pojęcie „liberalnej polityki przestrzennej”, jak wynika chociażby z wyszukiwań internetowych, nie jest w naszym kraju specjalnie często używane. Niewątpliwie wywodzi się z liberalizmu, czyli kierunku politycznego głoszącego, *„iż szeroko rozumiana wolność jest nadrzędną wartością. Najogólniej mówiąc liberalizm odwołuje się do indywidualizmu, stawia wyżej prawa jednostki niż znaczenie wspólnoty, głosi nieskrępowaną (aczkolwiek w ramach prawa) działalność poszczególnych obywateli we wszystkich sferach życia zbiorowego”*¹. W sferze gospodarki przestrzennej taka polityka rozumiana jest przede wszystkim jako dająca bardzo dużą swobodę inwestorom w realizacji ich zamierzeń. Jej przeciwieństwo można byłoby nazwać restrykcyjną polityką przestrzenną. Polega ona z kolei na określaniu szczegółowych ram prawnych dla nowej zabudowy i innych zmian w zagospodarowaniu.

Wydaje się, że obecnie spór pomiędzy zwolennikami tych dwóch rodzajów przeciwstawnych polityk jest jednym z najbardziej istotnych w sferze gospodarki przestrzennej, tak w Polsce, jak w wielu innych krajach. Dla jej polskich zwolenników liberalna polityka przestrzenna jest dziś czymś oczywistym, tak jak niedawno odzyskana wolność wyborów politycznych, natomiast przeciwnicy upatrują w niej bardzo wiele zagrożeń, czy wręcz obciążają ją winą za mniej lub bardziej katastrofalne skutki zmian w zagospodarowaniu przestrzennym. Jeżeli jednak żarliwe spory o optymalne rozmiary wolności wyborów politycznych toczą się na naszym kontynencie już od starożytności, to spory o bardziej liberalną lub bardziej

restrykcyjną politykę przestrzenną zaczęły pojawiać się w Europie przede wszystkim od kilkudziesięciu lat, czyli od kiedy uciążliwe skutki liberalnej polityki przestrzennej zaczęły być odczuwane jako dotkliwe. Sto, a jeszcze bardziej dwieście lat temu i wcześniej, swoboda zabudowy i zmian w zagospodarowaniu były bardzo silnie ograniczona ówczesnymi uwarunkowaniami. W Europie mieszkało wówczas znacząco mniej ludzi, którzy mieli dużo słabsze – niż dzisiaj - możliwości techniczne, jak i ekonomiczne. W efekcie, obszary zurbanizowane zajmowały bardzo niewielki odsetek powierzchni naszego kontynentu. Ówczesna różnorodność sposobów zagospodarowania terenów była znacznie uboższa, a na dodatek te sposoby nie były tak „terenożerne” jak obecne (np. lotniska, tereny kolejowe, centra logistyczne itp.). Dodatkowo, przed rewolucją przemysłową, względy obronności bardzo ograniczały zasięg przestrzenny miast. Z kolei na terenach wiejskich feudalna struktura społeczna (a wcześniej niewolnictwo), znacząco ograniczała obszary zajmowane przez zabudowę chłopską, która często spychana była w rejony mniej dogodne dla uprawy roli.

Słabość ówczesnych możliwości technicznych, w porównaniu z dzisiejszymi, przejawiała się nie tylko w radykalnie wolniejszej presji urbanizacyjnej na tereny otwarte, ale także znacznie mniejszej różnorodności rozwiązań architektonicznych i materiałowych. Do tego dzisiejsze procesy globalizacyjne były wówczas dopiero w zarodku, co stanowiło optymalne warunki do wykształcenia się rozwiązań regionalnych w strukturach przestrzennych i w zabudowie.

Ważne jest również to, że skutki ówczesnej liberalnej polityki przestrzennej były zwykle mniej trwałe, a jej przejawy uzasadnione panującymi uwarunkowaniami. Budowane pod ufortyfikowanymi miastami drewniane ich przedmieścia podlegały znacznie liberalniejszym niż w miastach uregulowaniom. Zespoły te były natomiast mniej trwałe, tym bardziej, że w przypadku zagrożenia wojennego nierzadko ulegały spaleni. Innym przejawem dawnej liberalnej polityki przestrzennej jest XIX-wieczne rozproszenie osadnictwa wiejskiego w zaborze rosyjskim. Przy dosyć autarkicznej gospodarce i braku jakichkolwiek sieci infrastruktury technicznej na wiejskich obszarach, takie rozproszenie mogło wydawać się wówczas nawet racjonalne, gdyż w warunkach małej mobilności, więcej ludzi mogło mieszkać tuż przy uprawianych przez siebie polach.

¹ Liberalizm: Wikipedia

Obecnie, gdy nasza cywilizacja ma do dyspozycji niepomernie większe środki techniczne, a do tego zmieniło się wiele jeszcze innych uwarunkowań, czy liberalna polityka przestrzenna jest dobrym rozwiązaniem? Do korzyści wynikających z tej polityki można zaliczyć przede wszystkim:

- Zapewnienie najłatwiejszego i najbardziej powszechnego dostępu do gruntów budowlanych. W bardziej ekstremalnej wersji liberalnej polityki przestrzennej prawo własności nieruchomości próbuje się utożsamiać z prawem jej zabudowy. W efekcie każdy z właścicieli nieruchomości, poza szczególnymi przypadkami, w świetle tej polityki „ma prawo budować się na swoim” i na dodatek w taki sposób, jak chce.
- Ograniczenie do minimum zadań administracji publicznej w zakresie reglamentacji prawa zabudowy, gdyż ograniczenia tego prawa będą dotyczyły tylko wybranych fragmentów gminy czy kraju. W efekcie znaczącemu zmniejszeniu mogą ulec nakłady na administrację urbanistyczną i budowlaną, przy jednoczesnym osłabieniu przesłanek skłaniających do zachowań korupcyjnych.
- Podniesienie, w krótkim czasie, wartości niektórych – dotychczas nie budowlanych – nieruchomości.

Powyższe korzyści należy przeciwstawić wadom liberalnej polityki przestrzennej. Można do nich przede wszystkim zaliczyć:

- „Rozlewanie się” zabudowy na tereny otwarte (*urban sprawl*)². Związek takich procesów z liberalną polityką przestrzenną jest dosyć oczywisty, gdyż jednym z podstawowych jej przejawów jest upowszechnienie prawa zabudowy na bardzo rozległych obszarach.
- Przeważnie niską wartość estetyczną zespołów zabudowy i innych poddanych procesom *urban sprawl* obszarów zainwestowania. Jeżeli większość obiektów znajdujących się w zasięgu takiego obszaru nie podlegała jednolitym regułom kształtowania formy, to zazwyczaj na tym obszarze dominuje chaos.
- Niszczenie naturalnych walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego poprzez różne przejawy *urban sprawl*. Te procesy – jeżeli nie podlegają silnym restrykcjom – jak katastrofalna powódź – przetaczają się przez coraz

² Szerzej na ten temat m.in. R. Dylewski [2007].

rozleglejsze tereny otwarte, niszcząc m.in. unikalne siedliska przyrodnicze, czy równie unikalne krajobrazy historycznych zespołów zabudowy.

- Narastanie konfliktów funkcjonalnych i przestrzennych. Jeżeli rezygnuje się, w imię liberalnej polityki przestrzennej, ze stosowania restrykcji ograniczających swobodę realizacji zamierzeń różnych inwestorów, to konflikty funkcjonalne i przestrzenne są nieuniknione. Dotyczy to szczególnie obszarów o dużym potencjale inwestycyjnym, gdyż faktyczne skutki inwestycji oddziałują na warunki panujące w jej otoczeniu, w tym także dotyczące możliwości i atrakcyjności realizacji innych przedsięwzięć.
- Zwiększające się trudności z realizacją przedsięwzięć komunikacyjnych i infrastrukturalnych. Na obszarach, urbanizowanych w oparciu o liberalną politykę przestrzenną, często brak wolnych korytarzy na niezbędne drogi, szczególnie wyższych klas technicznych czy magistralne sieci infrastruktury technicznej. Natomiast władze publiczne bardzo niechętnie godzą się – ze względu na koszty i konflikty społeczne – na wykupy lub wywłaszczenia zabudowanych nieruchomości pod drogi i sieci. Dotyczy to także innych, pożądanych w takich zespołach, obiektów o charakterze publicznym, których wcześniej nie zrealizowano lub nie zarezerwowano dla nich terenów.
- Przyczynianie się do kształtowania się mało sprawnej i bardzo kosztownej struktury urbanistycznej. W takich strukturach wydłuża się odległość, a jeszcze bardziej czas dotarcia do różnych usług czy miejsc pracy oraz wzrastają koszty obsługi tej struktury, które w większości ponoszą jej mieszkańcy. Towarzyszą temu często inne niekorzystne procesy, takie jak choćby obumieranie starych terenów zurbanizowanych, które są degradowane lub wręcz opuszczane. W warunkach liberalnej polityki przestrzennej przeważnie tańsze jest bowiem inwestowanie na gruntach rolnych niż rewitalizacja miejskich obszarów zdegradowanych.
- Ofiarami liberalnej polityki przestrzennej stają się w końcu potencjalni główni jej beneficjenci, czyli właściciele nieruchomości. W wyniku narastającego chaosu przestrzennego i malejącej sprawności struktury urbanistycznej ich nieruchomości tracą na wartości, a potencjalni wynajmujący lub nabywcy gruntów, obiektów czy lokali, zaczynają wybierać inne, lepiej zorganizowane, efektywniejsze i piękniejsze zespoły osadnicze.

2. Liberalna polityka przestrzenna w Polsce

Jeszcze do niedawna w naszym kraju dominowały wezwania do radykalnej liberalizacji polityki przestrzennej. Głoszone były one przez licznych przedstawicieli środowisk biznesowych, przede wszystkim deweloperskich i propagowane przez media. Przykładowo „Gazeta Wyborcza”³ w końcu 2005 r. informowała, że *„przedsiębiorcy nie pozostawili rządowi złudzeń - żadne, choćby i dotowane przez państwo kredyty nie rozkręcą budownictwa mieszkaniowego, dopóki nie wzrosnie radykalnie podaż terenów budowlanych i nie zostaną uproszczone procedury. - Problemem nie jest brak popytu na mieszkania, lecz bariery hamujące ich podaż - mówił wiceprezes Polskiego Związku Firm Deweloperskich Marek Poddany”*. Podobne tezy wygłaszali także politycy, urzędnicy rządowego szczebla czy naukowcy. Przykładowo prof. dr Zofia Bolkowska z Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa, która dla Forum Budowlanego stwierdziła, że *„dobra koniunktura i rosnące ceny mieszkań nie przekładają się na wzrost ilości oddawanych do użytku mieszkań. Jako główną barierę wzrostu budownictwa mieszkaniowego developerzy wskazują brak działek budowlanych (jest to spowodowane bardzo niskim pokryciem terenów planami zagospodarowania przestrzennego).”⁴*

Jednocześnie pojawiały się – choć znacząco mniej liczne w mediach – głosy sprzeciwiające się dalszemu znaczącemu zwiększaniu powierzchni terenów przeznaczonych pod zabudowę, wskazujące najczęściej na negatywne skutki takiej polityki przestrzennej, przejawiające się w „rozlewaniu” się obszarów zabudowanych. Większość projektantów wykonujących opracowania planistyczne i urzędników odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną w miastach i gminach miała bowiem świadomość, że na obszarach, którymi się zajmują, występuje przeważnie nadmiar wolnych gruntów budowlanych, co jest szczególnie widoczne w rejonach większych miast i na innych obszarach charakteryzujących się dużym ruchem budowlanym.⁵

Nie można wykluczyć, że cytowane wcześniej wypowiedzi przedstawicieli środowisk deweloperskich i naukowych o braku terenów budowlanych mogły bazować na jakichś konkretnych uwarunkowaniach określonych miejscowości. Jeżeli jednak potraktować je jako ocenę sytuacji w całym kraju, to można mieć uzasadnione

³ M. Wielgo [2005]

⁴ Z. Bolkowska [2007]

⁵ Z. Ziobrowski [2006]

wątpliwości odnośnie ich wiarygodności. Wskazuje na to chociażby analiza realizacji rzeczywistego popytu i podaży gruntów budowlanych na cele mieszkaniowe. Można ją przeprowadzić konfrontując informacje zawarte w *Krajowym zestawieniu zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków*⁶ z wynikami badań statystycznych *planowanie przestrzenne w gminach*⁷. Według danych z ewidencji gruntów i budynków (na 01.01.2008 r.) tereny z zabudową mieszkaniową zajmowały w Polsce 2573,07 km², natomiast w obowiązujących planach miejscowych – zgodnie z wynikami badań statystycznych na koniec 2007 r. – pod zabudowę mieszkaniową przewidziano 5835,3 km². Jest to zatem ponad dwa razy większa powierzchnia niż zajmowana przez całą istniejącą zabudowę mieszkaniową w kraju.

Przewaga powierzchni nowych gruntów budowlanych na cele mieszkaniowe w stosunku do powierzchni obecnych gruntów mieszkaniowych okazuje się jeszcze większa, gdy uwzględni się, że w końcu 2007 r. tylko niecałe 25% (24,17%) powierzchni naszego kraju było pokryte planami miejscowymi. W konsekwencji tylko część powierzchni z 2344,67 km², zajmowana przez istniejące mieszkalnictwo znalazła się w końcu 2007 r. w obszarach pokrytych planami miejscowymi. Należałoby zatem szacować, że powierzchnia nowych gruntów mieszkaniowych około 3-5 krotnie przekracza powierzchnię gruntów dotychczas wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Ta olbrzymia nadwyżka występuje nie tylko na obszarach pokrytych planami miejscowymi ale także i poza ich zasięgiem. Jest to konsekwencja łatwości uzyskiwania prawa zabudowy m.in. w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Tą łatwość potwierdzają zresztą niewielkie różnice w cenach 1 m² leżących nieopodal siebie gruntów budowlanych i niebudowlanych. W krajach, w których racjonalizuje się podaż gruntów budowlanych, różnice między nimi a gruntami z zakazem zabudowy są wielokrotnie wyższe.⁸

W pozostałych kategoriach przeznaczeń, wiążących się z zabudową w planach miejscowych, również występują znaczące rezerwy. Zgodnie z wynikami

⁶ Krajowe zestawienie...

⁷ Planowanie przestrzenne w gminach.

⁸ Jędraszko A. [2005], s. 333. „Obecna wartość terenów rolnych istniejących na obszarze Stuttgartu wynosi 10-15 euro/m². Wzrost ich wartości — zakładając ich przekwalifikowanie na tereny budowlane — jest w okresie sporządzenia planu użytkowania terenu dla obszaru całej gminy bardzo powolny. Ulega on skokowemu przyspieszeniu w momencie sporządzenia i uchwalenia planu szczegółowego (według obecnej polskiej terminologii miejscowego) do około 300 euro/m², a następnie po dokonaniu przez gminę scalenia i podziału zgodnie z planem miejscowym, wartość ta rośnie do około 500 euro/m².”

badań statystycznych w tych planach na koniec 2007 roku przeznaczono 9541,81 km² gruntów, natomiast zgodnie z ewidencją gruntów i budynków grunty zabudowane i zurbanizowane (w tym niezabudowane) zajmowały 15.264,80 km². Należy jednak dodać, że w tej ostatniej liczbie ponad połowę (7869,78 km²) stanowią tereny komunikacyjne poza miastami. Zatem, jeżeli pominiemy tylko tę kategorię gruntów, to powierzchnia terenów przeznaczonych na cele urbanizacyjne w miejscowych planach przekracza o ponad 20% powierzchnię istniejących gruntów zabudowanych i zurbanizowanych (tereny mieszkaniowe, tereny przemysłowe, zurbanizowane tereny niezabudowane, tereny rekreacyjno-wypoczynkowe, tereny komunikacyjne i użytki kopalne). Oczywiście, biorąc pod uwagę – jak przy omawianiu zabudowy mieszkaniowej – poziom pokrycia planami miejscowymi dotychczasowych terenów zurbanizowanych oraz występującą możliwość lokalizacji inwestycji na obszarach pozbawionych planów miejscowych, należy przewidywać, że wielkość rezerw gruntów budowlanych jest co najmniej zbliżona do obecnej powierzchni gruntów już zabudowanych i zurbanizowanych.

Warto także zauważyć, że średnioroczny rzeczywisty wzrost powierzchni terenów zurbanizowanych stanowczo „nie nadąża” za wzrostem nowych powierzchni przeznaczanych na zurbanizowane cele w planach miejscowych. W latach 2002-2008 powierzchnia istniejących terenów mieszkaniowych zwiększyła się o 224 km², czyli o około 1% rocznie. Z kolei w okresie 2005-2007, czyli w ciągu 3 lat, powierzchnia przeznaczona w planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową zwiększyła się o 1475 km², czyli roczny przyrost powierzchni przeznaczonej w miejscowych planach pod zabudowę mieszkaniową przekraczał 13-krotnie przyrost istniejących terenów mieszkaniowych. W odniesieniu do łącznej powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych, w okresie analizowanych 6 lat zaobserwowano natomiast niewielki jej spadek o około 1%. Największy w tym udział miało ograniczenie powierzchni zajmowanej przez tereny komunikacyjne i użytki kopalniane na terenach pozamiejskich.

Jak wynika z przytoczonych wyżej danych, w Polsce występuje bardzo duża nadwyżka gruntów budowlanych ponad rzeczywiste potrzeby inwestycyjne. Skargi na brak takich gruntów (poza sporadycznie występującymi przypadkami, których nie można wykluczyć), to *de facto* żądanie, by przyznać nieomal każdej nieruchomości prawo zabudowy i realizować dosyć skrajnie liberalną politykę przestrzenną. Najczęściej inwestorzy skarżą się bowiem, że na wybranym przez siebie terenie nie

mogą zrealizować tego czego chcą. Stoi to jednak w rażącej sprzeczności z sensem planowania przestrzennego i racjonalną gospodarką przestrzenną. Jest to także zdecydowanie obce polityce prowadzonej w zdecydowanej większości krajów zachodniej Europy.

Na początku lat 90., kiedy zagrożenia związane z liberalną polityką przestrzenną nie były jeszcze w Polsce powszechnie znane, na fali wolnościowych przemian ustrojowych polityka ta zyskała sobie ona wielu zwolenników. W niedługim czasie ich szeregi znacznie się rozszerzyły, gdy okazało się, że przyznanie dotychczasowemu gruntowi rolnemu prawa zabudowy może przynieść właścicielowi krociowe zyski. To tylko wzmocniło nacisk na liberalizację polityki przestrzennej. Nic zatem dziwnego, że w ostatnim dwudziestoleciu wprowadzono szereg przepisów służących tej polityce. W tym zakresie można w szczególności wymienić:

- Ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym*⁹
 - wprowadzającą możliwość ustalenia lokalizacji zabudowy na obszarach pozbawionych planu,
 - przewidującą utratę mocy przez plany miejscowe uchwalone przed 1995 r. w ciągu 5 lat od 1 stycznia 1995;
- Zmiany z dnia 22 grudnia 1999 r.¹⁰ oraz 21 grudnia 2001 r.¹¹ ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. *o zagospodarowaniu przestrzennym*, przesądzające o utracie mocy przez plany miejscowe uchwalone przed 1995 r. w ciągu 7, a następnie 8 lat od 1 stycznia 1995;
- Ustawę z dnia 27 marca 2003 r. *o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*¹²
 - ostatecznie przesądzającą o utracie mocy przez plany miejscowe uchwalone przed 1995 r.,
 - dopuszczającą w zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych lokalizację inwestycji na obszarach pozbawionych planu miejscowego na gruntach rolnych nie wymagających zgody na zmianę przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze;
- Zmianę z dnia 19 grudnia 2008 r. ustawy z dnia 3 lutego 1995 r. *o ochronie gruntów rolnych i leśnych*¹³ znacząco ograniczającą zasięg i

⁹ Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym.

¹⁰ Ustawa z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

¹¹ Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym.

rodzaj gruntów wymagających uzyskania zgody na zmianę przeznaczenia z rolnego na nierolnicze;

- Specustawy: autostradową¹⁴, drogową¹⁵, kolejową¹⁶, EURO 2012¹⁷, lotniskową¹⁸ oraz odnoszącą się do budowy terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu¹⁹, uchylające obowiązywanie planów miejscowych przy lokalizacji inwestycji.

Nie udało się natomiast wprowadzić w naszym kraju podatku katastralnego, który przyczyniłby się do częściowej redystrybucji na rzecz gmin korzyści majątkowych czerpanych dotychczas przez niektórych właścicieli nieruchomości. Podatek ten w istotny sposób wsparłby racjonalizację ekonomiczną gospodarki przestrzennej w Polsce, ograniczając różne negatywne skutki obecnej liberalnej polityki przestrzennej. Warto tu zwrócić uwagę, że Polska jest jednym z niewielu krajów OECD, które nie wprowadziły jeszcze podatku katastralnego²⁰.

3. Ograniczanie negatywnych skutków liberalnej polityki przestrzennej w naszym mieście lub gminie

Obowiązujące obecnie w Polsce ustawy bardzo utrudniają prowadzenie racjonalnej, czyli nierozrzutnej, gospodarki przestrzennej, dotyczy to w szczególności przepisów wydanych w ostatnich kilku latach (a także niektórych obecnie przygotowywanych projektów legislacyjnych). Nie znaczy to jednak, że gminy nie mogą się bronić przed niekorzystnymi skutkami liberalnej polityki przestrzennej. Warto by w tym celu spróbować zdiagnozować prowadzoną w gminie politykę przestrzenną. Co mogłoby się w takiej diagnozie znaleźć:

- Określenie rezerw gruntów budowlanych:

¹² Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

¹³ Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

¹⁴ Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych.

¹⁵ Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych.

¹⁶ Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012.

¹⁸ Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego.

¹⁹ Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu.

²⁰ X przegląd gospodarki Polski...

- w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego,
 - w planach miejscowych,
 - dostępnych w oparciu o decyzje lokalizacyjne.
- Określenie dyslokacji i powierzchni uzbrojonych rezerw gruntów budowlanych.
 - Określenie dyslokacji obiecujących obszarów inwestycji budowlanych.
 - Określenie dyslokacji i powierzchni obszarów zabudowanych lub inaczej zainwestowanych cechujących się ładem przestrzennym.
 - Określenie dyslokacji i powierzchni obszarów chronionych przed zabudową i zmianą zagospodarowania.
 - Analiza danych dotyczących użytkowania gruntów i zmian w tym zakresie, w tym określenie rocznego „zużycia” gruntów budowlanych.
 - Analiza zmian w dochodach i wydatkach wiążących się z gospodarką przestrzenną i/lub monitoring trafności prognoz skutków finansowych.

Taka diagnoza nie powinna być oczywiście jednorazową akcją. Warto cyklicznie monitorować aspekty ekonomiczne naszej polityki przestrzennej, co pozwoli nam ją racjonalizować. Jeżeli cały obszar naszej gminy jest objęty planami miejscowymi, w których oszczędnie gospodarowano prawem do zabudowy, to jesteśmy w komfortowej sytuacji. W większości wypadków jednak jest inaczej, bo np. mamy rezerwy gruntów budowlanych na sto lub więcej lat. Wówczas należałoby ograniczyć dalsze „rozdawnictwo” prawa do zabudowy do niezbędnego minimum, a jednocześnie spowodować na przykład koncentrację komunalnych przedsięwzięć w zakresie komunikacji i infrastruktury technicznej, by do wybranych obszarów przyciągnąć w dużej liczbie faktycznych inwestorów. W tym samym czasie inne obszary przewidziane pod zabudowę, pozbawione tego typu wsparcia, będą mogły zachować swój rolniczy charakter znacznie dłużej, lub być może nawet na stałe.

Obecny globalny kryzys ekonomiczny, przejawiający się w szczególności w spadku popytu na nieruchomości, może być doskonałym momentem do zahamowania – także w naszej gminie – nadmiernie liberalnej polityki przestrzennej. Coraz więcej właścicieli zaczyna sobie zdawać sprawę, że na sprzedaży rolnych nieruchomości pod zabudowę nie zawsze udaje się zarobić krocie. Coraz większa liczba właścicieli zdaje sobie również sprawę, że upowszechnienie prawa zabudowy

nie zawsze jest dla nich korzystne, a „arogancja przestrzenna” niektórych inwestorów zaczyna budzić społeczne sprzeciwy. Warto na potwierdzenie tych tez zacytować fragment wniosków z - zamówionego przez Ministerstwo Infrastruktury - raportu prezentującego percepcje architektury w polskim społeczeństwie oraz oczekiwania Polaków związane ze współczesnym budownictwem²¹: *„choć nadal istnieje w społeczeństwie wyraźny konflikt pomiędzy prawem do samostanowienia o swojej własności a regulacjami prawnymi w zakresie budownictwa i ładu przestrzennego, od 2005 roku można zauważyć nieznaczny wzrost znaczenia interesu wspólnego, jakim w tym wypadku jest poszanowanie ładu przestrzennego, kosztem wolności osobistej, wyrażającej się w samodecydowaniu o zabudowie na swoim terenie. Zdecydowanie przeważa też opinia, zgodnie z którą lepiej gdy budynek wkomponowany jest w otaczającą zabudowę, niż gdy się wyróżnia spośród innych budynków w okolicy”*.

Bibliografia

1. Bolkowska Z.: Budownictwo w 2006 roku. Forum Budowlane 2/2007
<http://www.forum-budowlane.pl/rynek.php?id=70>
2. Dylewski R. Żywiłowa suburbanizacja w świetle raportu Komisji Europejskiej i wnioski dla Polski. Człowiek i Środowisko, nr 1-2/2007
3. Jędraszko A. Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce — drogi i bezdroża regulacji ustawowych. Unia Metropolii Polskich. Warszawa 2005.
4. Krajowe zestawienie zbiorczych danych objętych ewidencją gruntów i budynków (na 1 stycznia). Główny Urząd Geodezji i Kartografii. Warszawa 2002, 2005, 2008
5. Liberalizm: Wikipedia. <http://pl.wikipedia.org/wiki/Liberalizm>
6. Planowanie przestrzenne w gminach. Wyniki badań statystycznych za lata 2004, 2005, 2006 i 2007. Ministerstwo Infrastruktury, GUS
7. Wielgo M.: 3 mln mieszkań legło w gruzach. Gazeta Wyborcza 23 listopada 2005 r. <http://gospodarka.gazeta.pl/gospodarka/1,33209,3030415.html>
8. Ziobrowski Z. Wypowiedź podczas IV Forum Gmin Krakowskiego Obszaru Metropolitalnego. Kraków 7 lipca 2006 r.
<http://www.malopolskie.pl/Planowanie/Kom/?id=1281>
9. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. Nr 89, poz. 415]
10. Ustawa z dnia 27 października 1994 r. o autostradach płatnych [Dz.U. Nr 127, poz. 627 z późn. zm.], od 1 stycznia 2004 r. pod nazwą o autostradach płatnych oraz o Krajowym Funduszu Drogowym.
11. Ustawa z dnia 22 grudnia 1999 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym. [Dz.U. Nr 111, poz. 1279]
12. Ustawa z dnia 21 grudnia 2001 r. o zmianie ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. Nr 154, poz. 1804]

²¹ Zabudowa w Polsce – oceny i opinie..., s. 30.

13. Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. [Dz.U. Nr 80, poz. 717]
14. Ustawa z dnia 10 kwietnia 2003 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg krajowych [Dz.U. Nr 80, poz. 721 z późn. zm.], od 16 grudnia 2006 r. pod nazwą o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie dróg publicznych
15. Ustawa z dnia 7 września 2007 r. o przygotowaniu finałowego turnieju Mistrzostw Europy w Piłce Nożnej UEFA EURO 2012 [Dz.U. Nr 173, poz. 1219]
16. Ustawa z dnia 6 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o transporcie kolejowym oraz ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz.U. z 2009 r. Nr 1, poz. 3]
17. Ustawa z dnia 19 grudnia 2008 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz.U. Nr 237, poz. 1657]
18. Ustawa z dnia 12 lutego 2009 r. o szczególnych zasadach przygotowania i realizacji inwestycji w zakresie lotnisk użytku publicznego [Dz.U. Nr 42, poz. 340]
19. Ustawa z dnia 24 kwietnia 2009 r. o inwestycjach w zakresie terminalu regazyfikacyjnego skroplonego gazu ziemnego w Świnoujściu [Dz.U. Nr 84, poz. 700]
20. X przegląd gospodarki Polski – OECD 2008. Ocena i Zalecenia. Strona internetowa Ministerstwa Gospodarki
http://www.mg.gov.pl/NR/rdonlyres/B9E06D47-F9BD-44A2-BCD6-095158BC2E3D/45778/Podsumowanie_raportOECD.pdf
21. Zabudowa w Polsce – oceny i opinie. Raport z badań ilościowych. Raport CBOS. Grudzień 2008. Strona internetowa Ministerstwa Infrastruktury
<http://www.mi.gov.pl/files/0/1790749/ZabudowawPolsceRaportCBOS.pdf>

Streszczenie

W Polsce w ciągu ostatnich 20 lat, w wyniku zmian w ustawodawstwie, w polityce przestrzennej coraz silniej przejawiają się liberalne cechy, które w niekorzystny sposób oddziałują na stan zagospodarowania naszego kraju. Następuje wylewanie się zabudowy miejskiej na tereny otwarte i towarzyszący mu zazwyczaj chaos przestrzenny. Towarzyszy temu niszczenie naturalnych walorów środowiska przyrodniczego i kulturowego, narastanie konfliktów funkcjonalnych i przestrzennych, zwiększanie dysfunkcjonalności struktury urbanistycznej całych zespołów osadniczych, w tym rozwiązań komunikacyjnych i infrastrukturalnych. Ofiarami liberalnej polityki przestrzennej stają się w końcu potencjalni główni jej beneficjenci, czyli właściciele nieruchomości. W wyniku narastającego chaosu przestrzennego i malejącej sprawności struktury urbanistycznej ich nieruchomości tracą na wartości, a potencjalni wynajmujący lub nabywcy gruntów, obiektów czy

lokali, zaczynają wybierać inne, lepiej zorganizowane, efektywniejsze i piękniejsze zespoły osadnicze.

Skalę tych niekorzystnych zjawisk i przyszłych jeszcze większych zagrożeń, wiążących się z prowadzeniem takiej polityki, można określić opierając się na rządowych danych. Wynika z nich m.in., że w końcu 2007 roku tereny z zabudową mieszkaniową zajmowały w Polsce 2344,67 km², natomiast w obowiązujących planach miejscowych pod zabudowę mieszkaniową przewidziano 5835,3 km². Jest to zatem ponad dwa razy większa powierzchnia niż zajmowana przez całą istniejącą zabudowę mieszkaniową w kraju.

Przewaga powierzchni nowych gruntów budowlanych na cele mieszkaniowe w stosunku do powierzchni obecnych gruntów mieszkaniowych okazuje się jeszcze większa, gdy uwzględni się, że w końcu 2007 r. tylko niecałe 25% (24,17%) powierzchni naszego kraju było pokryte planami miejscowymi. W konsekwencji tylko część powierzchni z 2344,67 km², zajmowana przez istniejące mieszkalnictwo znalazła się w końcu 2007 r. w obszarach pokrytych planami miejscowymi. Należałoby zatem szacować, że powierzchnia nowych gruntów mieszkaniowych około 3-5 krotnie przekracza powierzchnię gruntów dotychczas wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Ta olbrzymia nadwyżka występuje nie tylko na obszarach pokrytych planami miejscowymi ale także i poza ich zasięgiem. Jest to konsekwencja łatwości uzyskiwania prawa zabudowy m.in. w oparciu o decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Tą łatwość potwierdzają zresztą niewielkie różnice w cenach 1 m² leżących nieopodal siebie gruntów budowlanych i niebudowlanych. Także w pozostałych kategoriach przeznaczeń, wiążących się z zabudową w planach miejscowych, również występują zazwyczaj nadmierne rezerwy.

W obecnej sytuacji należy stanowczo sprzeciwić się co najmniej tym przejawom liberalnej polityki przestrzennej, które skutkują nadmierną podażą gruntów budowlanych. Najkorzystniejsze byłyby w tym celu zmiany w ustawodawstwie. Ale nawet przy istniejących uwarunkowaniach ustawowych gminy mogą podejmować działania dosyć skutecznie ograniczające niepożądane efekty liberalnej polityki.