

Maciej W. Wierzbowski

Gospodarka gruntami dla budownictwa mieszkaniowego

Problemy Rozwoju Miast 2/1-2, 5-19

2005

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Maciej W. Wierzchowski

GOSPODARKA GRUNTAMI DLA BUDOWNICTWA MIESZKANIOWEGO

Abstrakt. Dobrze funkcjonujący rynek nieruchomości może w równym stopniu zostać popsuty przez niedobór nadających się pod inwestycje terenów budowlanych, jak również – o czym wielu planistów zapomina – przez ich nadmiar. Jeśli podaż jest zbyt duża, grunty tanieją aż do zablokowania obrotu, ponieważ właścicielom nie opłaca się zbywać gruntów. Ponadto drastyczny spadek cen gruntów jest niebezpieczny dla rynku kredytowego bazującego na zabezpieczeniu hipotecznym oraz dla sytuacji ekonomicznej gmin i spółek prawa handlowego, z uwagi na spadek wartości ich majątku trwałego i w efekcie np. zmniejszenia tzw. zdolności kredytowej. Powinny o tym pamiętać gminy, występujące na rynku w roli kreatorów oraz uczestników rynku nieruchomości.

Słowa kluczowe: gospodarka przestrzenną, renta planistyczna, tereny dla budownictwa mieszkaniowego, scalanie i podział nieruchomości, infrastruktura techniczna, opłaty adiacenckie, gospodarka gruntami

Podstawy prawne obecnej gospodarki gruntami w Polsce zostały wyznaczone przez wprowadzone w 1995 r. przepisy dotyczące zagospodarowania przestrzennego¹, określające zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele. W generalnym zarysie znalazły one potwierdzenie w obowiązującej od lipca 2003 r. ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym².

Dodatkowych instrumentów prawnych, pomocnych w realizacji wyznaczonych w planach przestrzennych celów, dostarczyła gminom ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami³. Reguluje ona między innymi zasady gospodarowania nieruchomościami stanowiącymi własność gminy, problematykę realizacji przez gminę infrastruktury technicznej, a także podziału oraz scalania i podziału nieruchomości położonych na obszarach przeznaczonych w planach na cele inne niż rolne i leśne⁴.

Wymienione regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego i nieruchomości wyznaczają kształt gospodarki gruntami poszczególnych gmin miejskich. Decydują o tym wpływające na waloryzację ekonomiczną terenów objętych zmianami funkcjonalnymi

¹ Patrz: obowiązująca od dnia 1 stycznia 1995 r. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym. (Dz. U. nr 89, poz. 415 z późn. zm.).

² Dz. U. nr 80, poz. 717.

³ Tekst jednolity Dz. U. z 2000 r. nr 46, poz. 2851.

⁴ Scalanie i wymiana gruntów położonych na obszarach przeznaczonych w planach miejscowych na cele rolne i leśne regulowane są ustawą z dnia 26 marca 1982 r. (tekst jednolity Dz. U. z 2003 r. nr 178, poz. 1749). W praktyce poszczególne gminy powinny w sposób komplementarny rozwiązywać problemy gospodarowania gruntami rolnymi i leśnymi oraz terenami przeznaczonymi na inne, pozarolnicze cele.

rozstrzygnięcia architektoniczno-urbanistyczne, wyznaczające nowe przeznaczenie funkcjonalne i stanowiące podstawę prac geodezyjnych związanych ze scaleniem i podziałem gruntów i terenów oraz infrastrukturalne, inicjujące realizację przez gminę niezbędnych urządzeń technicznych.

W ramach prowadzonej przez gminę polityki w zakresie planowania przestrzennego możliwa jest zmiana przeznaczenia gruntów i terenów. Gmina może korzystać z profitów powstałych w wyniku zmiany zagospodarowania przestrzennego. Jeżeli wartość nieruchomości wzrosła w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel zbywa tę nieruchomość, to zgodnie z prawem wójt, burmistrz albo prezydent miasta może zastosować jednorazową opłatę, wynikającą z powstania tzw. renty planistycznej. Intencją prawodawcy było, aby renta planistyczna stanowiła potencjalną zachętę dla gminy do podejmowania działań mających na celu udostępnianie nowych terenów budowlanych (wpływających na dodatkowe zasilenie budżetu gminy).

Gmina ma prawo z własnej inicjatywy realizować *proces scalania i podziału gruntów*. Gmina może korzystać z powstałych dzięki temu profitów, zasilając budżet samorządowy *opłatami adiacenckimi*, pobieranymi od właścicieli działek z tytułu dokonanego scalenia i podziału nieruchomości. Na gminie spoczywa obowiązek uzbrojenia terenu. Gmina może korzystać z powstałych w wyniku tego profitów w formie opłat adiacenckich pobieranych od właścicieli działek z tytułu realizacji infrastruktury technicznej, co zwiększa wartości nieruchomości.

Dotychczas gminy w bardzo małym zakresie korzystały z uchwalania i naliczania opłat wynikających z renty planistycznej oraz opłat adiacenckich⁵. Uzasadniają to uciążliwością wymaganych prawem procedur administracyjnych⁶ i relatywnie niskimi w przypadku infrastruktury dla budownictwa mieszkaniowego potencjalnymi wpływami budżetowymi. Rady większości gmin traktują tego typu działania jako planowaną aktywizację wybranych terenów oraz swoisty posag przekazywany społeczności lokalnej w formie uporządkowanych geodezyjnie i uzbrojonych terenów budowlanych (w tym niezbędnych dla budownictwa mieszkaniowego). Należy to zmienić, ponieważ podstawową barierą ograniczającą działania samorządów lokalnych jest brak środków na wyprzedzające finansowanie prac studialnych, geodezyjnych i planistycznych, a także na późniejszą realizację podejmowanego z inicjatywy gminy i za jej środki procesu scalania i podziału gruntów lub procesu uzbrajania terenów w niezbędną infrastrukturę.

⁵ Patrz: L. Kalkowski, M. Wierchowski, A. Sroczynski, *Analiza struktury i udziału wpływów z nieruchomości w budżetach gmin*. Instytut Gospodarki Mieszkaniowej, Kraków 1999.

⁶ Związanych z merytorycznym przygotowaniem i podejmowaniem stosownych uchwał, wykonywaniem wyceny uzyskanych dzięki infrastrukturze korzyści itp.

Zgodnie z obowiązującym w Polsce prawem gospodarowanie przestrzenią jest silnie uwarunkowane czynnikiem społecznym. W większości przypadków proponowane przez administrację publiczną zmiany przeznaczenia terenu, inwestycji budowlanych, a także faktycznej lub domniemanej ingerencji w wartości kulturowe lub przyrodnicze środowiska wywołują opór społeczności lokalnej (reprezentowanej np. przez różnego typu organizacje o charakterze ekologicznym) i poszczególnych obywateli (tzw. zainteresowanych osób trzecich).

Problem wpływu gminy na podaż terenów budowlanych, w tym przeznaczonych na cele budownictwa mieszkaniowego, jest przedmiotem zainteresowania nauki i praktyki. Biuletyn Informacyjny Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast (nr 4/2000 z marca 2000 r.) cytuje fragment raportu McKinsey Global Institute zatytułowany „Budownictwo mieszkaniowe”. Raport wymienia *bariery zewnętrzne*, ograniczające wzrost wydajności i produkcji budowlanej w Polsce, zaliczając do nich między innymi⁷: bariery wzrostu popytu oraz bariery uniemożliwiające dostęp do odpowiednich działek pod wielkoskalowe projekty budownictwa jednorodzinne.

W tym ostatnim zakresie stwierdzono, że „Nabywanie dużych działek pod budownictwo jednorodzinne jest utrudnione przez kilka czynników. Najważniejsze z nich to brak czynników motywujących samorządy do udostępniania terenów oraz wysokie koszty i czasochłonność budowy infrastruktury”.

Badania IRM⁸ potwierdzają istnienie na polskim rynku nowych mieszkań bariery popytowej, natomiast wymienianie wśród barier trudności w dostępie do odpowiednich działek oraz brakiem motywacji gmin w jego przełamywaniu budzi poważne wątpliwości. W tym zakresie raport cytuje niemal dokładnie sformułowane od lat zarzuty o braku odpowiedniej ilości odpowiedniej wielkości uzbrojonych terenów dla budownictwa mieszkaniowego. W okresie gospodarki planowanej centralnie było to „troską” sekretarzy partii (reprezentujących wykonawstwo budowlane i dyrektorów państwowych zjednoczeń) oraz centralnych agend spółdzielczości mieszkaniowej. Po roku 1989, w okresie transformacji rynkowej naszej gospodarki jest to „troską” prezesów stowarzyszeń bezdomnych oraz izb gospodarczych, reprezentujących np. deweloperów.

Problem podaży terenów budowlanych, dostępności urządzeń infrastruktury technicznej, roli i metod działania władzy lokalnej w pozyskiwaniu i przystosowaniu terenów pod budowę był przedmiotem zakończonych w czerwcu 1999 r. badań pod kierunkiem

⁷ Biuletyn Informacyjny Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast nr 4/2000, s. 28.

⁸ Informacje o mieszkalnictwie. Wyniki monitoringu za 2002 r. Praca zbior. pod kier. J. Kornitowicza. IRM, Kraków 2003.

L. Kałkowskiego⁹. Badania te doprowadziły do sformułowania dwóch strategicznych, bazujących na respektowaniu zasady powszechnej dostępności mieszkania tez:

1. Dostępność terenów budowlanych nie może być czynnikiem ograniczającym rozwój budownictwa mieszkaniowego. Oznacza to, że podaż terenów budowlanych powinna być wystarczająca w stosunku do popytu mieszkaniowego, w tym wspomaganego finansowo przez państwo.
2. Zasoby terenów w gminach miejskich są dostatecznie duże i wystarczające dla dalszego rozwoju budownictwa mieszkaniowego. Problemem jest wskazanie z odpowiednim wyprzedzeniem arealów udostępnianych budownictwu terenów i zapewnienie rezerw tych terenów w planach zagospodarowania przestrzennego.

Te dwie podstawowe tezy dopełnia teza zaproponowana przez Z. Ziobrowskiego¹⁰, zgodnie z którą jednym z zadań prowadzonej przez gminę polityki przestrzennej powinno być równoważenie rynku nieruchomości, a ważnym czynnikiem tej równowagi powinna być właściwa relacja podaży gruntów budowlanych i popytu, wpływająca w praktyce na kształtowanie się ich cen rynkowych.

Z przeprowadzonej przez Instytut Rozwoju Miast analizy planów ogólnych poszczególnych miast (ważnych do końca 1999 r.) wynika, że wielkość istniejących rezerw terenowych jest kilkakrotnie większa niż popyt wyrażony w decyzjach o pozwolenie na budowę. W praktyce należy pamiętać, że dobrze funkcjonujący rynek nieruchomości może w równym stopniu zostać popsuty przez niedobór nadających się pod inwestycje terenów budowlanych, jak również – o czym wielu planistów zapomina – przez ich nadmiar. Jeśli podaż jest zbyt duża, grunty tanieją aż do zablokowania obrotu, ponieważ właścicielom nie opłaca się zbywać gruntów, jeśli nie są do tego zmuszeni trudną sytuacją finansową. Ponadto drastyczny spadek cen gruntów jest niebezpieczny dla rynku kredytowego bazującego na zabezpieczeniu hipotecznym oraz dla sytuacji ekonomicznej spółek prawa handlowego z uwagi na spadek wartości ich majątku trwałego i w efekcie np. zmniejszenie tzw. zdolności kredytowej.

Z gospodarowaniem gruntami w gminie ściśle wiąże się finansowanie budowanej na terenie gminy infrastruktury technicznej. W Polsce jest znaczna ilość źródeł finansowania lokalnych inwestycji infrastrukturalnych¹¹. Niektóre, jak np. fundusze ochrony środowiska, należą do bardziej stabilnych, inne, np. programy pomocy, uruchamiane są jedynie na

⁹ W ramach projektu badawczego zamawianego PBZ-128 Strategia, baza i instrumenty polityki przestrzennej, mieszkaniowej i budowlanej w dostosowaniu do warunków rynkowych i ustawodawstwa Wspólnot Europejskich. Zadanie 1.6. Opracowanie strategii i polityki mieszkaniowej zapewniającej poprawę sytuacji mieszkaniowej ludności Polski w okresie do 2010 r.

¹⁰ Z. Ziobrowski. *Szacowanie potrzeb terenowych*. W: *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy. Poradnik metodyczny. Przykłady, wybrane zagadnienia, komentarze*. Praca zbiorowa pod kier. Z. Ziobrowskiego, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Kraków 1998 r. s. 117.

¹¹ E. Michałak-Rybak, M. Węglowski. *Finansowanie lokalnych inwestycji infrastrukturalnych limitujących rozwój budownictwa mieszkaniowego*, IGM, Kraków 2000.

pewien czas. Warunki udzielania pomocy są zmienne, zależą między innymi od przyjętych priorytetów, czy posiadanych środków. W przypadku braku odpowiedniej ilości środków udostępnionych gminom z budżetu państwa zaostrzane były przez dysponenta (np. Bank Gospodarstwa Krajowego) obowiązujące wnioskodawców kryteria formalne i merytoryczne. Powodowało to wstępną selekcję potencjalnych korzystających, co sprawiało wrażenie, że („na papierze”) środków było dostatecznie dużo. W tej sytuacji podstawowym źródłem finansowania inwestycji infrastrukturalnych w miastach w latach 1998-2000 były środki własne, pochodzące z budżetu gminy. Ponadto prężne gminy wołały zdobywać niezbędne środki finansowe z tzw. źródeł pomocowych lub dzięki emisji obligacji komunalnych.

Obecnie podstawowym problemem jest wprowadzenie w Polsce takiej formy realizacji inwestycji komunalnych, w której budżet gminy nie musi być bezpośrednio zaangażowany w finansowanie podejmowanych przedsięwzięć. Możliwe jest wykorzystanie w tym zakresie doświadczeń rozwiniętych gospodarczo krajów Europy, w których przekazuje się inwestorom zewnętrznym wodociągi i kanalizację, oczyszczalnie ścieków, utylizację i zagospodarowanie odpadów oraz komunikację. W nowym układzie również w Polsce samorząd lokalny przestanie być widziany jako wyłączna czy podstawowa jednostka realizująca inwestycje komunalne i świadcząca usługi w tym zakresie, lecz jako podmiot umożliwiający takie działania. O tym, które inwestycje mogą być realizowane w formie odrębnych przedsięwzięć z udziałem inwestora strategicznego, późniejszego operatora, powinien decydować rachunek ekonomiczny, uwzględniający fazę realizacji przedsięwzięcia oraz fazę jego eksploatacji.

Popyt na tereny budowlane ma silne uwarunkowania społeczne. Szczególnie silnie uwidaczniają się one w przypadku budownictwa mieszkaniowego, charakteryzującego się ogromnym zróżnicowaniem. Skalę tego zróżnicowania dobrze ilustrują związane z popytem na mieszkania oraz pośrednio z zapotrzebowaniem na grunty budowlane wskaźniki: *wskaźnik gęstości zaludnienia, wskaźnik przyrostu naturalnego, wskaźnik migracji*. Wynikowy wskaźnik dodatniej migracji ludności np. zależy między innymi od podejmowanych przez lokalną administrację publiczną działań związanych z tworzeniem dogodnych warunków rozwoju budownictwa mieszkaniowego na obrzeżach aglomeracji miejskich (przyciągających nowych inwestorów, zainteresowanych np. osiedlaniem się „bliżej natury”) oraz tworzeniem korzystnych warunków dla podejmowania działalności gospodarczej w gminach miejsko-wiejskich lub wiejskich.

Ujemne wskaźniki migracji wiążą się z reguły z degradacją ekonomiczną miejscowości, zanikiem przemysłu, górnictwa lub usług i powrotem części ludności, zwłaszcza napływowej, do stron rodzinnych, *na ojcowiznę* (gdzie mają szansę przeżycia z posiadanej emerytury, renty lub zasiłku).

W aspekcie społecznym należy rozpatrywać również *wpływ uzbrojenia gruntów budowlanych na ceny a w konsekwencji popyt*. W praktyce o zachowaniach rynkowych osób fizycznych, planujących zaspokojenie swoich potrzeb mieszkaniowych systemem gospodarczym, decyduje ich sytuacja mieszkaniowa (brak mieszkania lub posiadanie mieszkania o gorszym standardzie, parametrach technicznych i powierzchniowych lub lokalizacyjnych). W przypadku zakupu działki podstawowym kryterium, nad czym boją projektanci i doradcy inwestycyjni, jest jej cena. Rozpatrując sprawę jej uzbrojenia, kupujący zwraca uwagę na istnienie warunków technicznych do podłączenia się do wodociągu, energii elektrycznej oraz drogi lokalnej. Również dla inwestorów instytucjonalnych ważne są istniejące lub przewidziane w planach gminy możliwości skorzystania z infrastruktury technicznej, zwłaszcza magistralnej sieci wodociągowej i kanalizacyjnej, oczyszczalni ścieków, sieci wysokiego napięcia itp. Obecnie, zwłaszcza w przypadku inwestycji komercyjnych, traci rację bytu uzbrajanie gruntów dla anonimowego inwestora. W praktyce podstawowym kryterium zakupu określonej działki budowlanej jest lokalizacja oraz możliwa do zrealizowania funkcja.

W aspekcie społecznym należy rozpatrywać również zagadnienie tzw. renty planistycznej, związanej z uchwaleniem lub zmianą dotychczasowych planów zagospodarowania przestrzennego. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że większość gmin rezygnuje z obciążania beneficjentów z tytułu zmiany planu stosownymi opłatami, traktując uzyskane przez nich korzyści jako swoisty posag. Rekomendujemy więc rozważenie celowości i możliwości ustawowego:

- zlikwidowania obciążania rentą planistyczną właścicieli zbywających działki przeznaczone w planach zagospodarowania przestrzennego pod budownictwo mieszkaniowe;
- wprowadzenia obciążeń rentą planistyczną wszystkich posiadaczy działek przeznaczonych pod budownictwo komercyjne, niezależnie od tego czy je dalej użytkują, czy też je zbywają,
- wprowadzenia zasady przechodzenia naliczonych i jeszcze nie wniesionych opłat z tytułu renty planistycznej na nabywcę działki lub już zabudowanej nieruchomości, niezależnie od czasu dokonania transakcji.

Podstawową przesłanką wyznaczającą zachowania rynkowe inwestorów są czynniki lokalizacyjne nieruchomości gruntowej. Zdaniem rzeczoznawców majątkowych, czynniki te obejmują¹²:

- odległość od centrum i usytuowanie względem stron świata,
- dostępność komunikacyjną,
- występowanie w sąsiedztwie elementów uatrakcyjniających lokalizację,

¹² A. Woźniak: *Analiza rynku nieruchomości na terenie powiatu poznańskiego*. Analiza Rynku Nieruchomości nr 3, Kwartalnik DIM, wrzesień 2003 r..

– tradycyjną ocenę atrakcyjności lokalizacji.

Atrybut lokalizacji zwiększa ceny jednostkowe nieruchomości gruntowych niezabudowanych o 50-60%. Natomiast potencjalne uzbrojenie działki budowlanej w postaci dostępu do sieci energetycznej, wodociągowej i kanalizacyjnej wpływa na zwiększenie ceny o 15-25%.

W centralnej części miast ilość nieruchomości gruntowych niezabudowanych, przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego dla budownictwa mieszkaniowego jest ograniczona. W śródmiejskich i peryferyjnych częściach miast takich nieruchomości jest bardzo dużo. Problemem większości wolnych terenów przeznaczonych dla budownictwa mieszkaniowego jest brak niektórych elementów infrastruktury technicznej, jednak przy zabudowie typu wielorodzinnego i jednorodzinnego osiedlowego niezbędne nakłady na uzupełnienie braków nie stanowią istotnej bariery finansowej.

W procesie kreowania podaży terenów budowlanych gmina powinna uwzględnić groźbę spekulacji nieruchomościami. Zjawisko spekulacji powstaje w sytuacji zachwiania funkcjonujących w państwie mechanizmów rynkowych, obejmujących ogół wzajemnych zależności między popytem, podażą i cenami dóbr i usług. W przypadku rynku nieruchomości podstawowym narzędziem spekulacji jest zmiana planów zagospodarowania przestrzennego gruntów i terenów. Możliwość wcześniejszego opracowania, zapoznania się z ich treścią, a nawet wpływania na ich zawartość skłania spekulanta do wyprzedzającego zakupu określonych terenów lub newralgicznych dla planowanych przez administrację publiczną przedsięwzięć inwestycyjnych. Racjonalnym sposobem zapobiegania spekulacji terenami i gruntami jest stosowanie przez administrację publiczną przejrzystych procedur zmiany starych lub uchwalania nowych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Wiążą się z tym następujące rekomendacje:

- administracja państwowa powinna zapewnić stabilne ramy prawne planowania przestrzennego, gospodarki nieruchomościami, rozwoju infrastruktury technicznej i mieszkalnictwa;
- na szczeblu lokalnym plany zagospodarowania przestrzennego powinny mieć oparcie w długookresowej strategii rozwoju gminy oraz w studium uwarunkowań i kierunków jej zagospodarowania przestrzennego;
- każdemu etapowi prac planistycznych powinna towarzyszyć właściwie przygotowana (zrozumiała dla obywatela), odpowiednio wcześniej przekazana i adresowana w założeniu do wszystkich podmiotów gospodarczych informacja¹³ dotycząca prac studialnych i planistycznych.

¹³ Właściwa informacja umożliwia społeczności lokalnej śledzenie i kontrolowanie podejmowanych przez administrację publiczną działań, a potencjalnym uczestnikom rynku nieruchomości podejmowanie racjonalnych decyzji gospodarczych, uwzględniających:

W odniesieniu do terenów i gruntów budowlanych mamy do czynienia głównie ze spekulacją wykorzystującą zmienność cen na rynkach, zróżnicowanych pod względem instytucjonalnym. Ma ona miejsce w transakcjach dokonywanych na styku sektora prywatnego ze skarbem państwa lub gminy. Zazwyczaj wiąże się z niefrasobliwością, niekompetencją lub kryminogennymi zachowaniami przedstawicieli administracji publicznej.

Spekulacja nieruchomościami stanowiącymi własność skarbu państwa lub gminy dotyczy w równym stopniu terenów i gruntów niezabudowanych i zabudowanych. Ta ostatnia wiąże się najczęściej z procesem prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych. W wielu przypadkach głównym celem nabywcy przedsiębiorstwa lub jego części jest pozyskanie nieruchomości. W skrajnych przypadkach interesuje go tylko atrakcyjnie położony teren budowlany, który uwalnia, likwidując lub przenosząc dotychczasową działalność w inne miejsce oraz rozbierając istniejące obiekty.

Obecnie w Polsce stosowany jest sposób udostępniania nowych terenów budowlanych polegający na tym, że cały ciężar i ryzyko związane z przejęciem i przygotowaniem terenu bierze na siebie bezpośrednio deweloper lub opłacana przez niego firma zarządzająca. Podejmuje się on wykupu od dotychczasowych właścicieli, najczęściej terenów wykorzystywanych rolniczo, doprowadza do zmiany dotychczasowych zapisów planu zagospodarowania przestrzennego, przeprowadza niezbędne prace geodezyjne (związane np. ze scaleniem i podziałem gruntów), porządkuje stan prawny nieruchomości, załatwia niezbędne opinie i uzgodnienia (z dostawcami mediów, administratorami dróg publicznych, służbami ochrony środowiska itp.), uzyskuje decyzję o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, decyzję o zatwierdzeniu dokumentacji projektowej oraz decyzję o pozwoleniu na budowę, a także realizuje infrastrukturę techniczną niezbędną dla danego obszaru, ale często również zaleconą przez lokalne władze. Na tak przygotowanym terenie realizuje własne przedsięwzięcia oraz dopuszcza na zasadach komercyjnych innych inwestorów.

Zasadą jest nieponoszenie przez beneficjentów zmiany planu zagospodarowania przestrzennego opłat z tytułu powstałej renty planistycznej, ponieważ w większości przypadków deweloper dopiero po upływie pięciu lat sprzedaje zbudowany przez siebie obiekt nowemu inwestorowi.

Rozpatrując zagadnienie spekulacji, należy rozważyć celowość zastosowania w Polsce doświadczeń zagranicznych (np. francuskich) oraz rozpowszechnienia opartych na odpowiednich regulacjach prawnych pozytywnych doświadczeń krajowych (stosowanych np. przez Agencję Rozwoju Regionalnego w Krakowie), polegających na powierzeniu

-
- aktualne relacje między popytem i podażą na tereny i grunty, w tym budowlane,
 - prognozowane zmiany popytu i podaży (głównie związane z planowaną polityką państwa oraz wynikające ze strategii rozwoju gminy, zmiany planów zagospodarowania przestrzennego itd.),
 - istniejące i planowane warunki zawierania transakcji dot. nieruchomości z udziałem skarbu państwa lub gminy.

przedsięwzięć związanych z gospodarką terenami i gruntami w mieście wyspecjalizowanej agencji publicznej. Zajmuje się ona:

- przejmowaniem terenów rolnych i zarządzaniem ich zgodnie z miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego,
- przejmowaniem i przygotowywaniem do nowych celów terenów przemysłowych, zdegradowanych i wymagających rekultywacji,
- kierowaniem na rynek przygotowanych do celów gospodarczych terenów i ich sprzedawaniem w trybie przetargowym.

Specyficzną formę spekulacji gruntami może wywołać złe prawo. Wywołały ją zapisy ustawy z dnia 26 października 1995 r. o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego. Zgodnie z ustawą preferencyjne kredyty dla товариств budownictwa społecznego (TBS) mogły być udzielane na sfinansowanie nie więcej niż 70% kosztów przedsięwzięcia inwestycyjno-budowlanego, do których zalicza się między innymi koszty pozyskania terenu pod budowę oraz wykonanie niezbędnego zakresu uzbrojenia terenu. Prowadziło to do zawyżenia wartości gruntów wnoszonych do przedsięwzięcia przez deweloperów (nawet do poziomu wymaganych 30% kosztów przedsięwzięcia). W sensie ekonomicznym zachowania te (z uwagi na znikomy udział budownictwa TBS na rynku) miały marginalny charakter. Groźny był jednak efekt uboczny, polegający na przesyłaniu¹⁴ fałszywych sygnałów rynkowych o znacznym wzroście cen gruntów pod budownictwo mieszkaniowe na danym obszarze.

Rozpatrując odbierany zazwyczaj negatywnie proceder spekulacji, należy pamiętać, że na rynku terenów i gruntów budowlanych mamy do czynienia również z lokatami nieruchomościowymi. Polega to na zamianie wolnych środków pieniężnych na atrakcyjne zdaniem inwestora parcele lub tereny.

Przełamywanie barier rozwoju polskich miast, w tym dotyczących mieszkalnictwa, wymaga stworzenia **warunków kształtowania ładu przestrzennego**, będącego odzwierciedleniem ładu prawnego, społecznego i gospodarczego¹⁵. Oznacza to, że ład przestrzenny w równym stopniu zależy od określonych przez państwo instrumentów prawnych i ekonomicznych, rozwiązań organizacyjnych funkcjonowania administracji publicznej, jak również – co w wielu przypadkach okazuje się najważniejsze – od postawy społeczności lokalnej. „Najlepszym przykładem jest niechęć obywateli i władz do planowania przestrzennego, niechęć poszukiwania równowagi sfery interesu publicznego i sfery interesów prywatnych, chociaż wiadomo, że ład przestrzenny chroni właściciela

¹⁴ Do potencjalnych sprzedawców gruntów budowlanych, ale i do administracji publicznej, w tym urzędów skarbowych.

¹⁵ Z. Ziobrowski. *Przyszłość polskich miast*. Problemy Rozwoju Miast Nr 1-2/2004.

i przedsiębiorcę przed niekorzystnymi efektami zewnętrznymi działania innych właścicieli i przedsiębiorców”¹⁶.

W przedmowie do wydanej na początku polskiej transformacji ustrojowej pracy K. Herbsta na temat społecznych uwarunkowań planowania przestrzennego¹⁷ B. Jałowiecki stwierdził, że „Opracowanie odpowiadającej rzeczywistości planowania przestrzennego, które mogłoby skutecznie kształtować ład przestrzenny wymaga wypracowania nowych metod i technik partycypacji i negocjacji między różnymi podmiotami prowadzącymi grę o przestrzeń mającą znowu swoją wartość i cenę. Właśnie cena przestrzeni będzie w nowych warunkach podstawowym regulatorem zachowań przestrzennych zarówno instytucji jak i jednostek”.

Przywrócenie w Polsce po roku 1989 mechanizmów rynkowych wymaga, by ponownie rozwój naszych miast uwzględniał „...poszanowanie prawa własności, rentę gruntową i naturalny mechanizm ekonomiczny generujący wzrost”. Jest to szczególnie ważne w miastach historycznych, które nie zostały zniszczone w czasie II wojny światowej. Z powodu braku po 1945 r. naturalnych rynkowych mechanizmów rozwoju, „...tkanka tych miast, ich historyczny rdzeń, zostały...zamrożone w swoich funkcjach, ...zostały poddane stopniowej dekapitalizacji”¹⁸.

W interesującym nas zakresie miasto powinno być traktowane jako swoista forma zagospodarowanej przestrzeni geograficznej, koncentrującej w stopniu wyższym niż przeciętny potencjał ludzki, gospodarczy i wyposażenie techniczne. Jednym z nurtów teorii budowy miast¹⁹ jest nurt bazujący na doktrynie planowania organicznego, uwzględniającego stałą zmienność struktur, form i treści społeczno-ekonomicznej miast. Nurt ten zakłada, że „...żadne miasto nie ma i nie może mieć tzw. stanu docelowego”, a poszczególne plany są tylko etapami „na drodze funkcjonowania i rozwoju miasta”.

Założenie to oznacza w praktyce, że obecnie funkcjonujące miasto nie musi rozwijać się przez rozbudowę przestrzenną. Może się rozwijać w drodze *przekształceń wewnętrznych miasta*: przebudowy jego substancji technicznej, zmiany struktury funkcjonalnej poszczególnych obiektów itp. Zasadą nurtu organicznego jest wprowadzenie elementu czasu do planowania i traktowanie planu jako elastycznie kształtowanego i rozsądnie ustalanego *ciągu rozwojowego miasta*. Takie podejście powoduje konieczność badania potencjalnych możliwości rozwoju miasta i przewidywania (z określonym prawdopodobieństwem

¹⁶ Tamże.

¹⁷ K. Herbst, *Spoleczne uwarunkowania planowania przestrzennego*. Biuletyn KPZK PAN, z. 147, Warszawa 1990.

¹⁸ J. Purchla, *Dziedzictwo a rozwój. Zarządzanie miastami zabytkowymi a prawa rynku w doświadczeniach Europy Środkowej*, w: *Miasto historyczne. Potencjał dziedzictwa*. Międzynarodowe Centrum Kultury Kraków. Kraków 1997, s. 11.

¹⁹ Obok nurtów: formalnego, utilitarnego, romantycznego i technokratycznego. Patrz: W. Pietraszewski. *Elementy teorii planowania miast*. Zeszyty Naukowe AE w Krakowie, Seria specjalna Monografie, Kraków 1980, s. 43.

stwem) przyszłych kierunków i tendencji rozwoju. Dla doktryny planowania organicznego istotny jest *nacisk na udział społeczeństwa*:

- w tworzeniu planów rozwoju miasta, zwłaszcza z punktu widzenia tzw. gospodarki odległościami (i układu komunikacyjnego miasta),
- decydowaniu o sposobach użytkowania gruntów i terenów,
- wykorzystaniu zasobów środowiska przyrodniczego,
- zasadach gospodarki regionalnej,
- ocenie wpływu planowanego rozwoju społeczno-gospodarczego na poziom jakości życia mieszkańców.

W warunkach gospodarki rynkowej wartość działek położonych w śródmieściu w wielu przypadkach przekracza wartość stojących na nich budynków (np. liczoną metodą odtworzeniową lub dochodową dla dotychczas pełnionych funkcji). Wywołuje to naciski na zastępowanie istniejącej tkanki miejskiej nową zabudową, uwzględniającą współczesne relacje między wartością gruntu i formą techniczną oraz nową funkcją użytkową zabudowy.

Dostarczane przez rynek sygnały powinny umożliwić inwestorowi wybór pomiędzy inwestowaniem na nowych terenach (w szczerym polu) lub w istniejącej, starej, często zdegradowanej zabudowie. W wielu dziedzinach działalności gospodarczej obszary dobrze zagospodarowane mogą przynieść inwestorowi wysokie korzyści z tytułu atrakcyjnej lokalizacji lub krótkiego cyklu uruchomienia działalności w istniejącej infrastrukturze technicznej (np. komunikacyjnej). Jednocześnie wysokie ceny takich nieruchomości oraz formułowane przez władze miasta warunki zabudowy i zagospodarowania terenu, konieczność partycypowania w inwestycjach wspólnych lub towarzyszących, konieczność przestrzegania wymagań konserwatora zabytków lub ochrony środowiska mogą zniechęcać do lokowania nowej działalności gospodarczej w istniejących centrach. Sygnały takie mogą służyć realizacji określonej polityki władz miejskich, dokonujących swoistej selekcji potencjalnych inwestorów, ściągających do centrum miasta działalność pożądaną, a jednocześnie oferowaniu do nowej zabudowy terenów o słabym zagospodarowaniu, a więc atrakcyjniejszych cenowo, choć trudniejszych do zagospodarowania (np. organizacyjnie lub technicznie).

Konkurencyjność działalności gospodarczej rozpatrywana z punktu widzenia jej lokalizacji na konkretnym obszarze jest ściśle związana z rozwojem społecznego podziału pracy, specjalizacji, różnicowania się rynków. Ze względu na obserwowaną tendencję do koncentracji poszczególne rodzaje działalności konkurują o lokalizacje korzystnie położone w stosunku do miejsc centralnych.

Kategorią ekonomiczną opisującą dogodne położenie terenów budowlanych (względem centrum oraz miejskiej infrastruktury technicznej i społecznej) jest tzw. renta

gruntowa pierwsza. W warunkach funkcjonowania ustalonego przez gminę planu zagospodarowania przestrzennego przybiera ona formę tzw. renty planistycznej.

Dla potencjalnego inwestora równie istotna jest optymalizacja lokalizacji inwestycji z punktu widzenia minimalizacji kosztów prowadzenia działalności gospodarczej, co wyraża tzw. renta gruntowa druga²⁰.

Zainwestowanie obszaru miasta podlega ciągłym zmianom i modyfikacjom. Z biegiem czasu zmienia się lokalizacja miejsc centralnych (w wyniku obumierania dotychczasowych centrów lub tworzenia nowych, silniejszych ośrodków). Opisowi tych zjawisk służy *analiza progowa*, wykluczająca określony teren spośród nadających się do prowadzenia niektórych działalności. Analiza progowa umożliwia przeprowadzenie gradacji (inwestycyjnego pogrupowania) obszarów miasta według siły oddziałujących na nie ograniczeń²¹.

W nowych warunkach posiadanie mieszkania lub firmy oraz prowadzenie działalności gospodarczej w śródmieściu historycznego miasta jest symbolem pozycji społecznej i wyznacznikiem osiągniętej efektywności ekonomicznej. Dlatego wyznaczona przez władze samorządowe cena oferowanej na cele gospodarcze nieruchomości powinna:

- uwzględniać reputację (*goodwill*) miasta, dzielnicy i konkretnej lokalizacji, w tym wynikającą z dziedzictwa historycznego i kulturowego,
- uwzględniać poniesione przez miasto nakłady na działkę i obiekt budowlany,
- uwzględniać koszty tworzenia oraz utrzymania związanej z nieruchomością infrastruktury technicznej i społecznej,
- być uzależniona od wielkości i dostępności zasobów miasta, z których może korzystać nowy właściciel nieruchomości,
- uwzględniać wrażliwość otoczenia na podejmowaną przez nowego właściciela działalność gospodarczą, w tym na środowisko.

Na polskie zasoby mieszkaniowe składa się stara i nowa substancja budowlana, w szerokim ujęciu obejmująca:

- 1) zasoby istniejące, w tym:
 - wymagające rewitalizacji zasoby położone w historycznych centrach miast,
 - wymagające remontów i modernizacji zasoby osiedlowe, głównie zrealizowane w technologii wielkopłytywowej i wielkoblokowej;
- 2) nowe budownictwo mieszkaniowe, w tym:
 - położone na terenach przywróconych miastu w procesie *reurbanizacji* (np. na terenach przemysłowych i zlikwidowanych stref ochronnych),

²⁰ W. Pietraszewski, *Elementy...*; op. cit. s. 81.

²¹ J. Kozłowski, *Analiza progowa za granicą*, PWN, Warszawa 1974.

- powstałe dzięki intensyfikacji wykorzystania terenów osiedlowych, głównie budowanych w technologii wielkopłytowej i wielkoblokowej (np. zwiększenie gęstości zabudowy i nadbudowy),
- wznoszone głównie w strefie podmiejskiej, związane z ekspansją terytorialną miasta,
- powstałe dzięki tworzeniu nowych skupisk aktywności społecznej – satelitów,
- w otaczających miasto gminach wiejskich.

Specyfiką polskich zasobów mieszkaniowych jest luka remontowa zwłaszcza w osiedlowym budownictwie z wielkiej płyty i z wielkiego bloku, relatywnie mały udział budownictwa jednorodzinnego w strukturze zasobów i terenów mieszkaniowych oraz luka infrastrukturalna, dotycząca infrastruktury komunikacyjnej i technicznej dla budownictwa jednorodzinnego.

Prowadzona w Unii Europejskiej polityka środowiskowa kładzie nacisk na *trwały i zrównoważony rozwój* rozpatrywanego obszaru, uznający w interesującym nas zakresie wzajemne relacje między miastem i otaczającym je regionem oraz między terenami miejskimi, wiejskimi i przyrodniczym środowiskiem naturalnym. Polityka ta jest ściśle związana z rozwojem przestrzennym, opartym na jednoznacznie określonych sposobach użytkowania terenu, uwzględnia też nowe spojrzenie na relację miasto-wieś, traktujące tereny miejskie i wiejskie jako jedną przestrzenną, społeczną, gospodarczą i środowiskową²².

W ostatnim okresie również w zakresie prowadzonej przez miasta gospodarki gruntami dla mieszkalnictwa coraz częściej mamy do czynienia z oddziaływaniem charakterystycznego dla ery globalizacji zjawiska świadomej lub podświadomej *unifikacji zachowań ekonomicznych i społecznych*. Zachowania te przybierają formę określonych modeli potrzeb (w naszym przypadku mieszkaniowych) i sposobów ich zaspokajania (preferowanych rozwiązań technicznych, zagospodarowania jednostek osadniczych, wybranych rozwiązań przestrzennych, lokalizacyjnych itp.).

Globalizacja wielu form aktywności gospodarczej, a także dokonana w Polsce transformacja ustrojowa przyspieszyły upadek starych, z reguły zacofanych technologicznie, uciążliwych dla środowiska i oferujących ciężkie warunki pracy zakładów przemysłowych, hut i kopalń. Z reguły były one ściśle związane z tkanką miejską, istniała swoista symbioza: miasto dostarczało pracowników, stanowiło zaplecze bytowe przemysłu, natomiast zakład dostarczał miastu energii elektrycznej, ciepła, wody, utylizował ścieki. W skrajnych przypadkach zakład pracy rozsadzał (np. Huta Kościuszko w Zabrze) lub dewastował (np.

²² Główne tezy dotyczącej przyszłości miast tzw. Deklaracji berlińskiej, przyjętej jako deklaracja końcowa światowej konferencji URBAN 21, zawiera artykuł Z. Ziobrowskiego, *Przyszłość polskich miast...*; op. cit.

Kopalnia Bytom) tkankę miasta. Ponadto zgodnie z obowiązującymi w Polsce regulacjami prawnymi większość zakładów produkcyjnych otaczały rozległe strefy ochronne.

W nowych warunkach politycznych, społecznych i gospodarczych dużego znaczenia nabrały:

- likwidacja dotychczasowej działalności i adaptacja obiektów przemysłowych do nowych funkcji,
- likwidacja w sensie prawnym stref ochronnych i powiązanie planistyczne uzyskanych terenów z miastem,
- zagospodarowanie gruntów zdewastowanych (które całkowicie utraciły wartość użytkową) i zdegradowanych (których wartość użytkowa zmalała w wyniku pogorszenia warunków przyrodniczych, zmian środowiska, działalności przemysłowej lub wadliwej działalności rolniczej), rekultywacja terenów zdegradowanych i poprodukcyjnych.

Dla nowego spojrzenia na gospodarkę przestrzenną, budowy strategii rozwoju gmin (w tym strategii mieszkaniowych), a także gospodarki gruntami w miastach równie ważne są problemy rozwiązywane w małej skali, dotyczące jednego likwidowanego lub zmieniającego funkcję zakładu produkcyjnego, jak również dotyczące całych dzielnic miasta, mieszczących obiekty zaplecza produkcyjno-usługowego budownictwa, transportu, kopalń lub przemysłu. W tym drugim przypadku podejmowane działania wypełniają zakres adaptowanego na polski grunt przez K. M. Skalskiego²³ pojęcia rewitalizacji, a także popularyzowanego w Krakowie pojęcia reurbanizacji²⁴, przywracania miastu zabranych przez przemysł terenów.

Z globalizacją wiąże się istotna dla mieszkalnictwa, wpływająca na zgłaszane przez społeczność lokalną potrzeby tendencja do dostosowywania aspiracji konsumpcyjnych i bytowych (modeli konsumpcji) do poziomu warunków i wzorców stylu życia w krajach wysoko rozwiniętych. W procesie dostosowywania działań administracji lokalnej do nowych wymagań należy uwzględnić również potrzeby firm globalnych, w tym związane z ofertą mieszkań o odpowiednim standardzie technicznym i użytkowym, a także dostępnością komunikacyjną, infrastrukturą techniczną i społeczną oraz wysoką jakością życia mieszkańców. W tym układzie szczególnie istotne są te, „które tworzą przewagę konkurencyjną wynikającą z pojawienia się cech dodatkowych, unikalnych, trudnych do powielenia, mające decydujące znaczenie dla pozyskania inwestorów”²⁵.

²³ K. M. Skalski, *O budowie systemu rewitalizacji dawnych dzielnic miejskich*. Wydawnictwo KIN, Kraków 1996.

²⁴ R. Loegrer, K. Bojanowski, J. Kolibski, *Miasto nauki i techniki jako idea reurbanizacji Nowej Huty*. „Świat Nieruchomości”, nr 39, s. 36.

²⁵ *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*. Praca zbiorowa pod red. T. Markowskiego i D. Stawasz, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 61.

MANAGEMENT OF THE LAND DESIGNED FOR HOUSING

Abstract. A well-operating real-estate market may be spoiled equally well by either a shortage of land suitable for housing projects, or something which is forgotten by many planners: the abundance of such land. When the land supply is large, land becomes inexpensive to the degree that transactions are stopped because of sale non-profitability to land owners. In addition, a sharp land price reduction undermines both the credit markets, which are based on mortgage collaterals, and the economic situation of municipalities and commercial companies due to the reduction of asset value, followed by the decrease of their creditworthiness. The municipalities that enter the market as real estate market players and participants should be aware of that process.

Key Words: spatial planning, planning annuity, land for housing, land integration and subdivision, technical infrastructure, adjacent fees, land management

Doc. dr Maciej W. Wierzchowski
Instytut Rozwoju Miast, Kraków