

Puścić gminę z torbami..

Z Jarosławem Sobolem, architektem gminnym w Michałowicach, rozmawia Zbigniew Leszczewicz

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym mówi o tym, że każdy, kto kwestionuje ustalenia wyłożonego do publicznego wglądu planu, może wnieść do niego protest. Oznacza to, że na przykład mieszkańiec gminy Michałowice może wnieść protest do projektu planu Włodawy, Rzepina czy Gdańska. To już chyba przerost demokracji.

Na czym polega specyfika gminy Michałowice?

Gmina Michałowice jest niewielką gminą o powierzchni ok. 3880 ha i liczbie mieszkańców ok. 12 tys. Położona jest tuż za granicami Warszawy i graniczy jeszcze z dwoma innymi miastami – Piastowem i Pruszkowem. Od południa natomiast otaczają ją gminy Raszyn, Nadarzyn i Brwinów z dużymi kompleksami leśnymi i rolnymi. Już z samego położenia wynika, że na terenie gminy pojawiają się wszystkie możliwe ograniczenia i potrzeby występujące w innych miejscowościach. Z jednej strony sąsiedztwo dużych miast to duże zapotrzebowanie na tereny zabudowy mieszkaniowej i przemysłowej, z drugiej zaś – bliskość terenów leśnych wymusza pewne ograniczenia w inwestowaniu. Wizja gminy jako sypialni i miejsca rekreacji dla otaczających miast wyraźnie kłóci się z silnym parciem inwestycyjnym. Obowiązująca w aktualnym planie zagospodarowania zasada dopuszczalności lokalizacji nieuciążliwych programów usługowych i warsztatowych na każdej działce przeznaczonej pod zabudowę mieszkaniową jest rozwiązaniem salomonowym, lecz niewątpliwie kontrowersyjnym.

Jak Pan ocenia plan zagospodarowania przestrzennego gminy?

To trudne pytanie. Każdy plan zagospodarowania jest na tyle dobry, na ile jest możliwy do realizacji. Nasz plan opracowywany był w latach 80. w zupełnie innych realiach gospodarczych. W 1992 r. Rada Gminy zatwierdziła Miejskowy Plan Ogólny Zagospodarowania Przestrzennego (jego ustalenia będą obowiązywać do 2010 r.) na pewnym etapie opracowywania z myślą o tym, by w gminie, która od chwili powstania nie posiadała sprecyzowanej polityki inwestycyjnej, obowiązywał wreszcie ład przestrzenny. Jednak sam fakt, że od chwili rozpoczęcia opracowywania planu do dnia jego zatwierdzenia minęło około 12 lat, świadczy o przydatności i aktualności planu w dniu dzisiejszym. Pewne ustalenia straciły już swą aktualność, a niektóre zostały narzucone „z góry” bez możliwości odwołania (np. autostrada A-2). Pewnym usprawiedliwieniem projektanta planu jest niewątpliwie nietypowość gminy, która nie ułatwiała opracowania.

Gmina Michałowice uchodzi za bogatą...

To już tylko wspomnienie. Rzeczywiście w latach 80. gmina

Michałowice uczestniczyła w pilotażowym programie samofinansowania się gmin i wtedy była określana jako jedna z najbogatszych w województwie warszawskim. Teraz można powiedzieć, że pod względem zasobności budżetu plasujemy się wśród średnio zamożnych gmin.

Powszechna jest opinia, że obowiązująca od 1 stycznia 1995 r. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 1994 r. nr 89, poz. 415) pozwala na doprowadzenie do finansowego bankructwa nawet najbogatszej gminy w Polsce.

Obecnie bardzo trudno określić skutki finansowe nowej ustawy. Jak już powiedziałem, obowiązujący plan zagospodarowania nie spełnia naszych wymagań, lecz formalnie obowiązuje do 2010 r. Ustawa nakłada jednak na gminę obowiązek przystąpienia do sporządzania do końca roku 1999 studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jest to „nowość” kosztująca gminę według wstępnych szacunków – około 70 000 PLN. Trudno jest przekonać radnych o konieczności takiego wydatku kosztem prowadzonych inwestycji czy wydatków bieżących przeznaczonych na oświatę lub służbę zdrowia, tym bardziej że jest to pierwszy wydatek związany z opracowaniami urbanistycznymi. Szacunkowy koszt opracowania planu dla gminy wyniósłby kilkaset tysięcy złotych. Nie ma jednak żadnej pewności, że gmina na opracowaniu nowego planu zarobi. Gmina musi bowiem ponieść koszty związane z niekorzystnymi dla właścicieli nieruchomości zmianami planu, a przepis mówiący o możliwości pobierania przez gminę do 30% zwiększenia wartości nieruchomości z tytułu zmiany jej przeznaczenia jest enigmatyczny.

Po pierwsze, do określenia wartości nieruchomości przed i po zmianie przeznaczenia potrzeba szeregu wycen i ekspertyz, które kosztują niemałe pieniądze. Po drugie, decyzja wójta jest zwykłą decyzją administracyjną i jako taka jest zaskarżalna, a długotrwały proces administracyjny nie daje żadnej pewności na otrzymanie pieniędzy. Po trzecie wreszcie, decyzję wydać można tylko w przypadku sprzedaży nieruchomości.

Tereny przeznaczone na obiekty infrastruktury technicznej muszą być wykupione po cenach rynkowych od dotychczasowych właścicieli.

Tak, rzeczywiście – to już czwarty punkt wyliczanki. Jak z tego widać, zobowiązania finansowe gminy w przypadku opracowania nowego planu mogą mieć niemały wpływ na jej budżet.

Kto powinien ustalać cenę gruntu: biegli czy rynek połączony z ciągłym monitoringiem cen?

Myszę, że miałbym większe zaufanie do wyceny zrobionej przez zatrudnionych do tych celów biegłych.

W nowym projekcie ustawy o nieruchomościach jest propozycja trzech wariantów postępowania w przypadku podziału działki z wydzielaniem gruntu pod drogę:

- 1 – podziału dokonuje się pod warunkiem nieodpłatnego przekazania na własność gminy gruntu wydzielonego pod drogę, o ile nie przekracza to 20% jej powierzchni,
- 2 – droga jest we współwłasności z warunkiem łącznego zbywania,
- 3 – jak do tej pory.

Z finansowego punktu widzenia najkorzystniejszy byłby wariant drugi. Jednak skutki prawne takiego rozwiązania są nieobliczalne. Proszę sobie np. wyobrazić budowę kolektora kanalizacyjnego w ulicy stanowiącej własność 30 rodzin, z których część ma nie uregulowane sprawy własnościowe (spadki, darowizny itp.). To koszmar. Dotychczas na terenie gminy stosowano różne rozwiązania, każde z nich miało swe dobre i złe strony. W tej sytuacji najrozsądniejszym rozwiązaniem wydaje się uregulowanie ustawowe problemu proponowane w wariantcie pierwszym.

Nie jest Pan entuzjastą nowej ustawy...

Nie mam jeszcze sprecyzowanego zdania – każda ustawa niesie za sobą określone skutki prawne i finansowe. Z punktu widzenia urzędnika samorządowego trudno w tej chwili jednoznacznie określić korzyści, jakie płyną z ustawy. Można już jednak stwierdzić, że przy opracowywaniu ustawy zabrakło trochę wyobraźni.

Co Pan ma na myśli?

Wyobraźni w sensie przewidzenia ilości dokumentów, pism, odwołań, decyzji itp. Na przykład art. 3 ustawy mówi o tym, że **każdy**, kto kwestionuje ustalenia wyłożonego do publicznego wglądu planu, może wnieść do niego protest. Oznacza to, że mieszkaniec gminy Michałowice może wnieść protest do projektu planu Włodawy, Rzepina czy Gdańska. Protesty w drodze uchwały rozstrzyga Rada Gminy. To już chyba przerost demokracji. Czy nie powinno być tu stosowane ograniczenie przynajmniej do tych, których interesu prawnego lub uprawnień plan dotyczy. A z drugiej strony jak sobie wyobrazić rozstrzyganie protestów przez Radę Gminy – ciało w niektórych przypadkach kilkudziesięciosobowe. Przecież nie wystarczy czasu na inne problemy.

Plan zagospodarowania przestrzennego powinien stwarzać ofertę terenową dla potencjalnych inwestorów.

Rzeczywiście jest to jeden z podstawowych celów planu. Taką ideologią kierowała się Rada Gminy Michałowice uchwalając jeszcze w zeszłym roku przystąpienie do sporządzania planu zagospodarowania dla całego obszaru gminy w zakresie niezbędnym do aktualizacji obecnie obowiązującego planu. Jednak wojewoda warszawski w trybie nadzoru uchwałę uchylił uzasadniając swą decyzję niesprecyzowaniem obszaru i zakresu opracowania. Przyzna Pan, że była to iście kuriozalna decyzja.

W gminie Centrum jest obecnie opracowanych ponad 40 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku dużego zainteresowania inwestycjami na terenie gminy – tak jak ma to miejsce w gminie Centrum – jest to uzasadnione. Prawdopodobnie w przypadku gminy Michałowice będzie to również jedyne rozwiązanie. Plany będą tworzone na konkretne zapotrzebowanie, trudno jednak będzie nad tym szaleństwem zapanować. Konieczne będzie rozbudowanie referatu związanego z planowaniem przestrzennym – a to pociągnie za sobą nowe koszty. W tej chwili w Referacie Architektury w Michałowicach zatrudnione są trzy osoby na pełnych etatach, w tym ja jako jego kierownik i jednocześnie zastępca wójta. W zeszłym roku, właśnie „dzięki” nowej ustawie, wydaliśmy ponad 1000 różnego rodzaju decyzji administracyjnych (w tym prawie 400 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu).

Ustawa oddaje większość rozstrzygnięć Radzie Gminy: powinna być ona doskonałym instrumentem do samorządowego sterowania rozwojem gminy.

Z jednej strony tak, a nawet (jak już mówiłem) zbyt dużo. Z drugiej jednak strony część uprawnień Rady Gminy jest likwidowana innymi ustawami. Na przykład niedawna zmiana ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych zabrała władzom samorządowym część uprawnień do decydowania w sprawach przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze i nieleśne.

Co się stało z tzw. opłatami adiacenckimi?

Opłaty adiacenckie to dobry sposób na częściowe sfinansowanie inwestycji i jednocześnie na skłócenie mieszkańców. W przypadku gminy Michałowice chyba nigdy nie dojdzie do uchwalenia tych opłat. Zbyt wiele jest niejasności związanych z nimi. Do dnia dzisiejszego większość inwestycji na terenie gminy finansowana była ze środków pochodzących z budżetu. Uchwalenie nowego podatku w postaci opłat adiacenckich na tym etapie prowadzenia inwestycji jest praktycznie niemożliwe. Natomiast odniesienie opłat adiacenckich do zmiany przeznaczenia gruntów może być poczytane jako podwójne opodatkowanie jednej czynności planistycznej. Ten problem będą musieli rozwiązać prawnicy.

Ustawa powoduje, że Urząd Gminy musi respektować własność prywatną i skutki finansowo-prawne wszelkiej ingerencji w stosunku do tej własności.

Już od 1990 r. własność prywatna jest respektowana przez urzędy w całej Polsce. Nie jest to novum dla Urzędu Gminy w Michałowicach. Jednak obecnie każdy decydent w administracji samorządowej będzie się musiał poważniej zastanowić np. w przypadku chęci zmiany przeznaczenia terenu z funkcji mieszkaniowej na przemysłową czy też rolną bez prawa zabudowy. Myszę jednak, że przy projektowaniu nowego planu zagospodarowania przestrzennego gminy Michałowice nie będzie okazji do podejmowania zbyt wielu takich decyzji. Liczę również na to, że prace planistyczne doprowadzą do zatwierdzenia nowego planu szybko i bez kłopotów, z korzyścią dla mieszkańców gminy i jej władz samorządowych. Myszę, że moje sceptyczne nastawienie do ustawy nie wpłynie na proces uchwalania nowych planów gminy.

Jarosław Sobol – mgr inż. architekt, 34 lata. Od 1991 r. kierownik Referatu Architektury i Nadzoru Budowlanego Urzędu Gminy Michałowice. Od 1992 r. zastępca wójta gminy. Studia na Wydziale Architektury Politechniki Warszawskiej. Żonaty, dwóch synów. Hobby – komputery.