

Dlaczego przez lata nie doczekaliśmy się spójnej polityki osadniczej?

Bezład po polsku

Krajową politykę przestrzenną trzeba ocenić zdecydowanie negatywnie – jej wynikiem jest wszechobecny chaos i bezład. Na krytykę zasługują nie tylko osiągnięte rezultaty, ale również instrumenty ich realizacji.

Monika Ojczyk

Dokumentacja planistyczna na poziomie gminy nadal sporządzana jest „na zamówienie” inwestorów, których interesuje niemal wyłącznie korzystne dla nich rozstrzygnięcie przestrzenne. Brak narzędzi systemowych, zaangażowania społecznego i w końcu odpowiedzialności mieszkańców, urzędników gminnych i rządu powoduje, że sytuacja nie ulega poprawie. Czy tak powinna wyglądać nowoczesna polityka przestrzenna w rozwiniętym kraju?

• Planowanie kuleje

Chaos przestrzenny widoczny jest niemal na każdym kroku. Prowadzenie polityki przestrzennej jest wprawdzie obowiązkowe, jednak jakość opracowań planistycznych pozostawia wiele do życzenia. Regulacje prawne na poziomie lokalnym nie tworzą skutecznych

bodźców, które skłoniłyby samorządy terytorialne do dbania o racjonalną politykę przestrzenną. Obecnie stosowane dwa dokumenty planistyczne – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego (MPZP) – nie przekładają się na spójną wizję regionalnego zagospodarowania przestrzeni. Planem przestrzennym (tab. 1) objęte jest tylko 31,4% powierzchni Polski [1]. W ciągu ostatniej dekady wskaźnik ten wzrósł o zaledwie 4,9 punktu procentowego. W aż trzech województwach udział powierzchni objętej MPZP nie przekracza 10%: kujawsko-pomorskim, podkarpackim i lubuskim. Najgorzej sytuacja przedstawia się w tym pierwszym regionie, gdzie w 2020 r. tylko 7,7% terenów było objętych planem miejscowym. Zdecydowanie lepiej jest na południu kraju, przodujące województwa to: dolnośląskie (65,8%), śląskie (71,8%) i małopolskie (68,4%).

• Kiedy planów nie ma

Na obszarach nieobjętych planami miejscowymi władze gminy posługują się decyzjami administracyjnymi, które w teorii mają być zgodne z ustaleniami w studium. Obywatele chcący wybudować dom na działce nieobjętej planem miejscowym muszą starać się o pozwolenie na budowę, w którym określone są warunki zabudowy danej działki (tzw. wuzetka). Problem polega na tym, że władze gmin wydają „wuzetki” w takich miejscach, które nie są powiązane infrastrukturalnie z centrum zabudowy. W praktyce to właśnie urzędnik ma wpływ na to, czy na danej działce może powstać obiekt budowlany. Nierzadko decyzja administracyjna nie uwzględnia spójności nowo powstałego budynku z otaczającą zabudową. Skutkiem takiego zaniedbania są konflikty w sąsiedztwie, które kończą się procesami sądowymi.

Analiza systemu gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym przeprowadzona w 2017 r. przez Najwyższą Izbę Kontroli rekomenduje wzmocnienie roli urbanisty uczestniczącego w tworzeniu ogólnej wizji rozwoju gminy, w którą to dopiero architekt wrysuje konkretne obiekty budowlane [2]. Niezbędne jest zatem podjęcie działań mających na celu zmianę całego systemu planowania przestrzennego w Polsce. Czy kiedyś doczekamy się takich zmian?

• Będzie reforma planistyczna?

Rząd pracuje nad reformą zagospodarowania przestrzennego, która w styczniu br. trafiła do szerokich prekonsultacji [3]. Proponowane zmiany dotyczą m.in. zastąpienia SUiKZP planami ogólnymi, które obejmą całą gminę. Dokument ten uzyska status prawa miejscowego, na podstawie którego będzie można uchylać MPZP oraz wydawać warunki zabudowy. Okres przejściowy (czas, jaki będą miały samorządy na sporządzenie planów ogólnych) zakończy się w 2026 r.

Zaskakujące jest jednak to, że mimo zapowiedzi wiceministra rozwoju i technologii Piotra Uścińskiego z listopada ub.r. rząd nie zamierza zlikwidować warunków zabudowy. „Wuzetki” mają być wystawiane na czas określony i wygasać po upływie trzech lat od dnia, w którym staną się one prawomocne.

Od stycznia 2022 r. czas oczekiwania na wydanie warunków zabudowy ma być krótszy niż dotychczas. Po wejściu w życie tzw. ustawy o domu bez formalności (dopuszcza ona budowę bez pozwolenia domu do 70 m² powierzchni zabudowy) urzędnik ma na to tylko 90 dni. Po tym czasie samorząd zapłaci 500 zł kary grzywny za każdy dzień zwłoki [4].

• Nic na siłę

Jak wynika z wywiadów przeprowadzonych przez portal Prawo.pl, samo-

Tab. 1. Udział powierzchni objętej obowiązującymi MPZP [%]

województwo	2010 r.	2020 r.
dolnośląskie	53,5	65,8
kujawsko-pomorskie	3,8	7,7
lubelskie	56,2	56,9
lubuskie	6,3	9,5
łódzkie	29,0	33,2
małopolskie	61,8	68,4
mazowieckie	28,9	33,4
opolskie	36,3	41,5
podkarpackie	7,0	9,2
podlaskie	14,3	16,4
pomorskie	14,7	21,5
śląskie	61,7	71,8
świętokrzyskie	21,1	31,2
warmińsko-mazurskie	11,5	14,7
wielkopolskie	16,1	21,2
zachodniopomorskie	15,6	20,8
POLSKA	26,5	31,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS



Coraz częstsza ostatnio zabudowa łanowa to osiedla domów ciasno wybudowanych na wąskich działkach będących wcześniej polami

rządowcy, deweloperzy i planiści mocno sceptycznie podchodzą do nowelizacji ustawy o planowaniu przestrzennym. Zmiany, owszem, są konieczne, ale nie w czasie pandemii. Istnieje uzasadnione ryzyko, że konieczność wprowadzenia nowych regulacji prawnych zablokuje inwestycje mieszkaniowe. A każde opóźnienie na budowie – wspólnie z szalejącą inflacją, rosnącymi cenami materiałów budowlanych i usług – może skutkować kolejnym wzrostem cen mieszkań.

Nowa propozycja władz nie jest na rękę również samorządom. Te obawiają się, że nie poradzą sobie z prawdziwą falą od-

szkodowań, jakie będą zmuszone wypłacać właścicielom nieruchomości, które straciły na wartości poprzez uchwalenie nowego planu.

• Skoro jesteśmy przy kosztach...

Autorzy raportu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) „Studia nad chaosem przestrzennym” z 2018 r. oszacowali koszty występowania zjawiska bezładu przestrzennego na – bagatela! – 84,3 mld zł rocznie [5]. Kwotę tę należy traktować jako minimalną. Z raportu wynika, że najwięcej kosztuje nas

dodatkowa obsługa transportowa wynikająca z rozproszenia przestrzennego – 31,5 mld zł. Szczegółowe koszty chaosu przestrzennego w różnych dziedzinach przedstawia tabela nr 2.

Po przeliczeniu podanych kwot na jednego mieszkańca, wychodzi, że przeciętny Polak płaci około 2200 zł rocznie za „obsługę” chaosu przestrzennego. W kraju nadal występują całe regiony pozbawione dostępu do sieci kanalizacyjnej i wodociągowej, a nic nie wskazuje na to, że w najbliższych latach sytuacja ulegnie znaczącej poprawie. Często narzekamy na estetykę przestrzeni. Trudno jednak

Tab. 2. Roczne koszty chaosu przestrzennego w Polsce w poszczególnych dziedzinach [mld zł]

Dziedzina	Opis kosztów	Kwota	Uwagi
Osadnictwo i infrastruktura techniczna	Budowa infrastruktury, obsługa nadmiernie rozproszonego osadnictwa	20,5	W przypadku kosztów wieloletnich przyjęto 10-letni okres amortyzacji. Kwota nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych
Transport i mobilność	Nadmierne dojazdy do pracy, zagęszczenie ruchu, straty czasowe, koszty zewnętrzne	31,5	W przypadku kilku różniących się szacunków tego samego zjawiska kwoty uśredniano. Dla kosztów zewnętrznych przyjęto 20% całości kosztów
Rolnictwo	Mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona poprzez zadrzewienia	8,8	Dane z gmin i województw interpolowano na gminy typowo wiejskie w Polsce
Rynek nieruchomości	Wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszenie wpływu z podatku od nieruchomości	10,9	Kwota nie obejmuje tzw. bańki spekulacyjnej wynikającej z silnej nadpodaży gruntów i potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z ewentualnym uchynieniem planów miejscowych
Koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym	Wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych	12,6	Kwota minimalna, np. Światowa Organizacja Zdrowia (WHO) oszacowała koszty silnego zanieczyszczenia powietrza na 102 mld dolarów
RAZEM		84,3	

Tab. 3. Łączna liczba powierzchni gruntów rolnych i leśnych, dla których zmieniono w planach przeznaczenie na cele nierolnicze i nieleśne [ha]

województwo	grunty rolne		grunty leśne	
	2010 r.	2020 r.	2010 r.	2020 r.
dolnośląskie	48 326	40 914	2466	12 945
kujawsko-pomorskie	14 017	10 076	750	1058
lubelskie	34 799	22 661	1497	854
lubuskie	12 397	9176	900	2936
łódzkie	31 917	18 443	2121	1748
małopolskie	59 879	45 298	5161	12 356
mazowieckie	110 468	50 165	4720	6995
opolskie	10 502	8808	1362	1365
podkarpackie	23 315	14 188	349	439
podlaskie	11 875	8774	12 323	1489
pomorskie	36 571	31 353	1070	5482
śląskie	26 705	11 475	2310	3105
świętokrzyskie	7367	7480	886	1142
warmińsko-mazurskie	17 614	17 166	968	7609
wielkopolskie	44 368	29 462	1168	2411
zachodniopomorskie	35 120	19 573	2370	1298
POLSKA	525 240	345 012	40 421	63 232

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych GUS

spodziewać się, że nagle zaczniemy dbać o kwestie estetyczne, skoro władze zmuszane są do wydawania miliardów na obsługę dóbr, które powinny być zapewniane w pierwszej kolejności.

• Przeznaczenie na cele nierolnicze

Dużym problemem związanym z chaosem przestrzennym na polskiej wsi jest zmiana przeznaczenia w planach gruntów rolnych i leśnych. Dane w tab. 3 wskazują, że tylko w 2020 r. zmieniono przeznaczenie dla 345 012 ha gruntów w Polsce [1]. Ale to i tak sporo mniej niż w 2010 r., kiedy to przekształcono aż 525 240 ha! Spadek ten spowodowany jest najprawdopodobniej ograniczeniami wynikającymi z ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która zakłada ochronę gruntów najlepszej jakości (obowiązuje od 26 maja 2013 r.). I mogłoby się wydawać, że idzie ku lepszemu, gdyby nie... nowelizacja wspomnianej ustawy [6].

• Zagrożone grunty rolne

1 stycznia 2022 r. weszły w życie nowe przepisy dotyczące gruntów rolnych i leśnych. Ustawodawca twierdzi, że celem wprowadzonych zmian jest „uproszczenie podejmowania lub rozwijania przez rolników, ich małżonków i domowników działalności nierolniczej na gruntach rolnych, w szczególności na gruntach klasy I, II i III, przy wykorzystaniu zasobów gospodarstwa rolnego poprzez zwolnienie z konieczności przeznaczania tych gruntów na cele nierolnicze i wno-

szenia opłat związanych z wyłączeniem gruntów z produkcji rolnej, w przypadku podjęcia na nich działalności nierolniczej” [7]. Nowelizacja przewiduje zwolnienia od obowiązku uiszczenia należności i opłat rocznych z tytułu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej. Zwolnienia mają dotyczyć gruntu tylko pod jednym z budynków objętych zabudową zagrodową. Powierzchnia budynku nie może przekroczyć 30% powierzchni całkowitej gruntu, nie więcej niż 0,05 ha. Żeby dostać takie zwolnienie, należy zobowiązać się do kontynuowania działalności rolniczej oraz zapewnić, że użytkowanie nierolnicze nie jest działalnością przemysłową. Fakt ten musi zostać zgłoszony do starostwa powiatowego. Brak zgłoszenia skutkuje karą pieniężną.

Według związkowców z Dolnośląskiej Izby Rolniczej ziemia rolna będzie mogła być teraz przeznaczana pod działalność nierolniczą bez żadnych ograniczeń i kontroli. Zgłoszono obawę, że prawdziwym celem ustawodawcy jest przeznaczenie ziemi rolnej pod mieszkalnictwo.

• Kto ponosi odpowiedzialność?

Za chaos przestrzenny odpowiadamy wszyscy. Niestety, z punktu widzenia planowania należałoby zacząć od zmiany mentalności Polaków – czyli mniej dla siebie, więcej dla społeczeństwa. Podstawowym problemem jest brak stosownej edukacji już na wczesnym etapie wychowania.

Dużym nadużyciem byłoby jednak obarczanie odpowiedzialnością za bezład przestrzenny tylko obywateli. Aby racjonalnie gospodarować przestrzenią, potrzebne są poważne zmiany na poziomie administracyjnym. Oddawanie gruntów na cele nierolnicze i nieleśne ma znaczące negatywne skutki. Rolnik zachęcony szybkim zdobyciem gotówki nie zastanawia się, czy na polu, na którym jeszcze rok wcześniej rosła pszenica, za dwa lata nie powstanie magazyn. Zmieniająca się władza co rusz wykorzystuje elektorat rolniczy do wygrania kolejnych wyborów, w zamian obiecując różne profity.

No i na końcu dochodzimy do odpowiedzialności urzędników samorządowych i rządowych za absurdalne i często nieprzemyślane decyzje inwestycyjne. Wydając kolejne „wuzetki” na budowę domów i innych obiektów budowlanych, w tym publicznych, w miejscach, które się do tego nie nadają, narażają przestrzeń na jeszcze większy chaos przestrzenny.

Rząd zabrał się ostatnio za standaryzację i cyfryzację planowania przestrzennego [patrz s. 5 i GEODETA 12/2021 – red.]. To bardzo dobrze. Nie rozwiąże jednak w ten sposób problemów rozproszonych zabudowy i związanych z tym nadmiernych kosztów niezbędnej infrastruktury czy nadmiernej skali odrolnienia ziemi na cele budownictwa. Zmiany legislacyjne powinny wpływać również na kształt przyszłej polityki przestrzennej, m.in. poprzez ograniczenie dalszego niekontrolowanego rozpraszania się zabudowy.

Monika Ojczyk

Literatura

- [1] Na podstawie danych GUS
- [2] System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem publicznym, Informacja o wynikach kontroli NIK 2017, <https://www.nik.gov.pl/plik/id,13209,vp,15626.pdf>
- [3] Wywiad z wiceministrem resortu rozwoju i technologii Piotrem Uścińskim, <https://www.prawo.pl/biznes/reforma-planowania-przestrzennego-rozmowa-z-piotrem-uscinskim,512290.html>
- [4] Ustawa z 17 września 2021 r. o zmianie ustawy – Prawo budowlane oraz ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, DzU 2021 poz. 1986, <http://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/DocDetails.xsp?id=WDU20210001986>
- [5] Raport Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk (KPZK PAN) „Studia nad chaosem przestrzennym” z 2018 r., https://kpzk.pan.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=168&Itemid=177&lang=pl
- [6] Ustawa z 17 listopada 2021 r. o zmianie ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, https://orka.sejm.gov.pl/proc9.nsf/ustawy/1567_u.html
- [7] <https://gov.legalis.pl/poselski-projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-ochronie-gruntow-rolnych-i-lesnych/>