

Bartłomiej Kolipiński
Wiceprezes Towarzystwa Urbanistów Polskich

Mity o gruntach w city

Środowiska urbanistów i ekologów wnioskowały do Prezydenta o zawetowanie ustawy znoszącej w miastach ochronę gruntów rolnych przed zabudową. Również wcześniej, za rządów PIS-u, sprzeciwiały się one projektom analogicznych ustaw. Wtedy skutecznie - teraz nie. Odrzucenie przez Sejm weta prezydenta kończy spór na gruncie ustawodawczym. Problem jednak pozostaje. Warto więc mu się przyjrzeć.

Odrolnienie - co to takiego?

Wokół sprawy tzw. odrolnień gruntów w miastach narosło w ostatnim czasie wiele nieporozumień. Zacząć więc wypada od wyjaśnienia kwestii podstawowej: co to jest „odrolnienie”. Otóż takie pojęcie w ogóle nie występuje w polskim prawie; w polskim języku zresztą też nie. W sensie prawnym neologizm ten oznacza zestaw czynności, w wyniku których grunty rolne uzyskują przeznaczenie budowlane. Sprawy te są regulowane w przepisach o ochronie gruntów rolnych, w powiązaniu z przepisami o planowaniu przestrzennym. Zgodnie z nimi, co do zasady, obowiązywały do niedawna następujące reguły postępowania:

- zmiana przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze mogła nastąpić tylko w sporządzanym i uchwalanym przez gminę miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego,
- na cele budowlane w planach miejscowych można było przeznaczać nieużytki i grunty najłabsze,
- grunty o wyższych klasach bonitacyjnych można było w planach przeznaczać pod zabudowę tylko w uzasadnionych przypadkach i pod warunkiem uzyskania zgody organu właściwego w sprawach rolnictwa: ministra lub (obecnie) marszałka województwa.

Tak więc „odrolnienie” w rozumieniu ustawowym oznaczało do niedawna **uchwalenie miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego**; zgody rolne były zaś formą współuczestnictwa organów właściwych w sprawach rolnictwa w procesie jego sporządzania.

Ochrona gruntów w PRL-u

Po raz pierwszy ustawa o ochronie gruntów rolnych pojawiła się w latach 70-tych, a więc w epoce gierkowskiej, i miała na celu powściągnięcie zapędów „porażonych optymizmem” planistów przestrzennych, którzy rysując „drugą Polskę” nie troszczyli się zbyt o racjonalne gospodarowanie ziemią. Słuszna co do zasady idea ochrony gruntów rolnych za sprawą biurokratycznych sposobów jej wdrażania (z natury rzeczy cechujących się dużą odpornością na argumenty rozumowe), szybko przerodziła się w swoją karykaturę. Ministerialni i wojewódzcy urzędnicy wydający zgody rolne zaczęli bowiem decydować o kształcie planów urbanistycznych. Prowadziło to do licznych absurdów, polegających np. na tym, że trzeba było omijać grunty klasy I-III i planować zabudowę na terenach odległych od centrów miast, co prowadziło do rozpraszania zabudowy i tym samym pociągało niebagatelne koszty jałowych przebiegów liniowej infrastruktury komunalnej.

Sprzeciw planistów przestrzennych wobec takiego sposobu planowania miast (określanego jako urbanistka glebowa) były zbijane demagogicznymi argumentami wyrażanymi m.in. w haśle „każdy kłós na wagę złota”. W rzeczywistości jednak chodziło bardziej o interesy określonych osób i instytucji. Trzeba bowiem wiedzieć, że procedury uzyskiwania zgód rolnych z czasem nabrały autonomicznego charakteru w stosunku do procesu planistycznego, co doprowadziło do powstania bardzo dbającej o swoją pozycję i interesy grupy zawodowej.

Gwoli sprawiedliwości należy jednak powiedzieć, że przepisy o ochronie gruntów rolnych odegrały też pozytywną rolę w polskiej urbanistyce, polegającą na zmianie sposobu myślenia projektantów planów. Zmuszały one bowiem do poszukiwania rozwiązań terenooszczędnych, m.in. poprzez analizowanie wariantów rozwoju miast do środka, a więc w zgodzie z zasadą zwartości zabudowy.

Co się zmieniło po roku 1990

Przepisy o ochronie gruntów rolnych przetrwały okres transformacji. Istotnie zmienił się natomiast po roku 1990 system planowania przestrzennego. Między innymi zrezygnowano z planowania totalnego, polegającego na pokryciu całej powierzchni kraju miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego, wprowadzając w zamian zasadę planowania realistycznego, polegającą na robieniu planów na terenach przewidzianych do rozwoju urbanizacyjnego, uruchamianych w miarę potrzeb i możliwości realizacyjnych.

Symboliczną, a zarazem brzemioną w skutki cezurą między starym a nowym podejściem do planowania, była decyzja o unieważnieniu z mocy ustawy planów miejscowych sporządzonych przed 1995 r. Została ona wprowadzona ostatecznie w życie w roku 2003, po kilkuletnim okresie przejściowym. Stało się to w sytuacji takiej, że tylko niedużo ponad 10 % powierzchni kraju posiadało nowe, zachowujące ważność, plany. To spowodowało, że ustawodawca przestraszył się skutków własnej decyzji, i dopuścił, pod pewnymi warunkami, możliwość inwestowania na terenach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania. Rozwiązanie to stanowiło wyłom w dotychczasowym systemie planowania przestrzennego w Polsce (nb. w sferze instytucji prawnych system ten nie odbiegał od rozwiązań stosowanych w tzw. cywilizowanym świecie).

Proteza planu

W myśl obowiązującej dzisiaj ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, na terenach, na których nie ma planów miejscowych budowanie jest możliwe pod warunkiem uzyskania przez inwestora (i na jego wniosek) decyzji o warunkach zabudowy, popularnie zwanej „wuzetką”. Decyzja ta jest więc swego rodzaju protezą planu miejscowego.

W powszechnej opinii jest to proteza bardzo niedoskonała. Po pierwsze dlatego, że „wuzetka” jest jednostkową decyzją administracyjną, podczas gdy plan miejscowy jest aktem prawa miejscowego, co w praktyce oznacza, że w pierwszym przypadku decyzja o tym, co i gdzie można wybudować leży w rękach urzędników, w drugi zaś należy do rady gminy (miasta). Każdy kto zetknął się z realnym światem biurokracji wie, że łaska urzędnicza na pstrym koniu jeździ. Resztę można sobie odpowiedzieć.

Po drugie - i istotniejsze - w przypadku braku planu miejscowego teren pod względem prawnym nie ma swego przeznaczenia; nie ma też prawnie określonych warunków jego zabudowy. To zaś oznacza, że wniosek inwestora o ustalenie warunków zabudowy nie ma innego odniesienia prawnego jak tylko przepisy ogólne, wynikające z różnych i licznych ustaw (np. o ochronie przyrody, o zabytkach, o drogach publicznych itd). W takich przypadkach rolą urzędnika wydającego decyzję jest wyłącznie sprawdzenie, czy zamiar inwestora jest zgodny z tymi ustawami. Nie ma natomiast on prawa oceniać, czy jedno zamierzenie będzie pasowało do drugiego. Nie ma takiego prawa, bo nie ma planu miejscowego. Do czego to prowadzi – wystarczy rozejrzeć się dookoła.

Przyznać trzeba, że ustawodawca miał świadomość możliwości wystąpienia tych negatywnych skutków „wuzetek” i dlatego wprowadził zasadę tzw. „dobrego sąsiedztwa”, w myśl której ta forma zgody urbanistycznej miała mieć zastosowanie tylko w odniesieniu do inwestycji uzupełniających i nawiązujących do istniejącej zabudowy. W praktyce pojęcie sąsiedztwa okazało się jednak bardzo rozciągliwe. Stało się tak na skutek kuriozalnej interpretacji w rozporządzeniu wykonawczym do ustawy. Sprawa ta mogłoby stanowić kontynuację „Dziejów głupoty w Polsce” albo dowód na to, że rację mają zwolennicy IV RP.

Co zmieniła ustawa Palikota

Do niedawna stosowanie „wuzetek” było ograniczone. Nie mogły być one wydawane na terenach o wysokich klasach bonitacyjnych gruntów rolnych. Tam warunkiem koniecznym uzyskania zgody budowlanej pozostawał miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, który oczywiście musiał mieć stosowne zgody rolne.

Ustawa o „odrolnieniu”, zaproponowana przez komisję posła Palikota, radykalnie zmieniła ten stan rzeczy. Zniosła bowiem w miastach obowiązek uzyskiwania zgód rolnych do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (na wsi zgody rolne zostały utrzymane, chociaż rygory ocheronn3e gruntów zostały trochę poluzowane). I bardzo dobrze się stało, że zniknął ten biurokratyczny i korupcyjny element systemu planowania przestrzennego. Problem w tym jednak, że w świetle obowiązujących przepisów **likwidacja zgód rolnych do planów miejscowych jest równoznaczna ze zniesieniem w miastach obowiązku robienia tychże planów**, a to oznacza przyzwolenie na stosowanie „wuzetek” na skalę znacznie większą niż dotychczas. Czy to wylanie dziecka z kąpielą było przypadkowe – trudno powiedzieć. Ale znamienne jest, że to następstwo uchwalonej ostatnio ustawy jest przemilczane, tak jak przemilczany jest paradoks, polegający na tym, że Polska stała się krajem, w którym plany urbanistyczne trzeba będzie robić na wsi (bo tam obowiązują zgody rolne), a w miastach nie.

Cui bono

Zwolennikami automatycznego „odrolnienia” gruntów w miastach byli i są deweloperzy. Ich argumentacja jest następująca: W wyniku odgórnego unieważnienia w roku 2003 miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego radykalnie zmalała podaż terenów budowlanych. Mimo upływu lat gminy nie kwapią się do robienia nowych planów miejscowych. Ale nawet tam, gdzie takie plany powstały sytuacja nie jest dużo lepsza, ponieważ często obejmują one tereny, na które nie ma popytu ze strony inwestorów. Tak czy inaczej, sytuacja w planowaniu przestrzennym jest barierą rozwoju budownictwa, zwłaszcza mieszkaniowego. W związku z tym społecznie uzasadnioną potrzebą chwili

jest utrzymanie możliwość inwestowania na terenach pozbawionych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. A w związku z tym należało automatycznie dokonać „odrolnienia” gruntów w miastach.

Ten pozornie logiczny wywód zawiera jeden prawdziwy fakt: unieważnienie planów; reszta to nadinterpretacje, półprawdy i nieprawdy. Przed próbą udowodnienia tego warto sobie uświadomić jaka jest w Polsce skala problemu z gruntami budowlanymi. Otóż wszystkie tereny zabudowane (w miastach i na wsi) zajmują 4,8 % powierzchni kraju, w tym tereny mieszkaniowe - 0,8 %. Według prognoz roczny przyrost terenów zabudowanych w najbliższym ćwierćwieczu będzie wynosił 0,1 %. Powierzchnia miast w granicach administracyjnych wynosi 6,8 % powierzchni kraju. Tereny objęte aktualnymi planami miejscowymi (w miastach i na wsi) wynoszą powyżej 20 %.

Mity i półprawdy

Przytoczone wskaźniki nie dają podstawy do kategoriycznych stwierdzeń dotyczących problemu pozyskiwania terenów budowlanych; ocena taka musi bowiem dotyczyć zawsze konkretnego miasta czy gminy. Tym niemniej stanowią one dobry punkt wyjścia do podważenia przytoczonych wyżej argumentów deweloperów.

I tak nie można na podstawie ogólnopolskich wskaźników uznać za prawdziwą tezę o braku planów miejscowych. Skoro bowiem przyjęto, że plany miejscowe mają być sporządzane nie wszędzie, a według potrzeb i możliwości, to miarą ich deficytu nie może być odwrotność wskaźnika procentowego pokrycia powierzchni kraju tymi planami. Dla przykładu, dzisiaj nikt nie jest w stanie stwierdzić, czy aktualny wskaźnik wynoszący 20% jest wystarczający z punktu widzenia potrzeb urbanizacyjnych, czy nie. I to z dwóch powodów. Po pierwsze dlatego, że w obiegu znajdują się plany, w których tereny pod budownictwo mają bardzo różny udział, i po drugie, wskaźnik ten jest wypadkową różnych sytuacji, zarówno miast „przeplanowanych”, jak i miast, w których ewidentnie brakuje planów miejscowych.

Nie jest też prawdziwa teza, że w wyniku unieważnienia planów miejscowych zmalała radykalnie podaż terenów budowlanych. Głoszący taki pogląd zapominają, że na podstawie ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, wszystkie tereny budowlane wyznaczone w unieważnionych planach zostały automatycznie „odrolnione”. Dodać przy tym należy, że charakterystyczną cechą planowania urbanistycznego w Polsce było zawsze wyznaczanie terenów budowlanych na wyrost. Tak więc ilość „odrolnionych” terenów, na których można inwestować na podstawie owych nieszczęsnych „wuzetek”, jeszcze przed wejście w życie ustawy Palikota wielokrotnie przewyższała bieżące potrzeby inwestycyjne.

Zarzut dotyczący robienia planów miejscowych tam gdzie ich nie potrzeba jest efektem błędnego wnioskowania. Można wprawdzie udowodnić statystycznie, że inwestorzy wykazują duże zainteresowanie terenami, na których nie ma planów miejscowych, pomimo iż plany takie w danym mieście są. Nie można jednak na tej podstawie powiedzieć, że plany te są „nietrafione” (choć oczywiście takich przypadków wykluczyć się nie da). Błąd rozumowania w tym przypadku polega na tym, że racjonalny inwestor, mając prawne możliwości budowania na terenach nie objętych planami, będzie nimi bardziej zainteresowany niż terenami zaplanowanymi, ponieważ są one znacznie tańsze i nie obciążone należną gminie tzw. rentą planistyczną. Nie trzeba chyba jednak nadmiernej

wyobraźni żeby uświadomić sobie jakie przynosi to katastrofalne skutki z punktu widzenia ogólnej racjonalności procesów urbanizacyjnych.

I zarzut ostatni, dotyczący niechęci gmin do robienia planów. Po trosze słuszny, ale znowu obciążający system. Skoro bowiem dopuszczalny jest mechanizm ręcznego sterowania rozwojem przestrzennym polegający na wydawaniu przez administrację gminną jednostkowych decyzji administracyjnych, co jest znacznie tańsze i prostsze (nie mówiąc o innych „zaletach”) niż robienia planów, to trudno się dziwić, że gminy z niego korzystają.

Wnioski

- Nagłośnienie sprawy „odrolnienia” i sposób w jaki to zrobiono to typowy humbug. Nieujawnianym, a rzeczywistym skutkiem ustawy Palikota będzie dalszy demontaż systemu planowania przestrzennego.
- Realne potrzeby rozwojowe miast nie uzasadniają stosowanie żadnych nadzwyczajnych rozwiązań w sferze gospodarki przestrzennej w postaci np. decyzji o warunkach zabudowy. Na pytanie: „co robić w przypadku braku planów miejscowych?” - odpowiedź powinna być tylko jedna: „robić plany!”..
- Potrzebą chwili jest powrót do normalności, czyli respektowania zasady, w myśl której jedyną podstawą zgody budowlanej jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, sporządzany przez gminę bez zbędnych biurokratycznych ingerencji w postaci zgód rolnych, ale pod społeczną i prawną kontrolą celowości (racjonalności) projektowanych koncepcji urbanistycznych.