

ISSN 2082-8675

nr 15 (02/2012)

KWARTAŁ

magazyn SKN SPATIUM

Michał Striżko

rolne Czy grunty mogą zainteresować studenta GP

Zanim opiszę proces powstawania mojej pracy licencjackiej, wspomnę, dlaczego wybrałem właśnie Gospodarkę Przestrzenną. Kiedy po raz pierwszy usłyszałem o tym kierunku i zdobyłem podstawowe informacje na jego temat, od razu zachęciła mnie niespotykana w przypadku większości kierunków interdyscyplinarność. I to właśnie ta cecha była głównym powodem, dla którego zdecydowałem się na studiowanie Gospodarki Przestrzennej. Niektórzy zarzucają tego typu kierunkom brak konkretności i niezagłębianie się w żaden z poruszanych tematów, ale ja uważałem, że nie można się znudzić studiami, na których zdobywa się wie-

dzę raz z dziedziny ekonomii, innym razem z socjologii, jeszcze innym z urbanistyki, metod ilościowych, samorządu terytorialnego, ochrony środowiska, nieruchomości, prawa i jeszcze wielu innych. Później przekonałem się, że wiedzę z wszystkich tych dyscyplin naprawdę wykorzystuje się w procesie gospodarowania przestrzenią. Postanowiłem więc, że moja praca licencjacka, może nie aż tak interdyscyplinarna jak gospodarka przestrzenna, ale w miarę możliwości będzie dotykać problematyki różnych dziedzin. W mojej ocenie sprawi to, że będzie się ją interesująco pisać i również bez znużenia czytać.

Ponieważ wybrałem specjalność „Inwestycje i nieruchomości”, stwierdziłem, że moja praca powstanie pod kierunkiem pracownika naukowego z katedry prowadzącej tę specjalność. Wybrany przeze mnie promotor, by skłonić grupę seminarystów do sprawnego rozpoczęcia pracy, już na pierwszym spotkaniu zapowiedział, że na kolejnym każdy seminarzysta ma przedstawić temat swojej pracy licencjackiej. Niedługo po tym każdy miał przedstawić plan swojej pracy oraz kilkustronicowe streszczenie tego, co chciałby w niej zawrzeć. Od razu zacząłem zastanawiać się nad tym, o czym chciałbym napisać, dbając jednocześnie o mój osobisty wymóg, czyli o możliwie jak największą interdyscyplinarność tematu.

Podstawowym wymogiem pracy dyplomowej jest problemowe ujęcie jakiegoś zagadnienia, to znaczy, że powinna ona poruszać konkretny problem i w swej treści dążyć do jego rozstrzygnięcia. Zastanawiając się nad wyborem, przypomniałem sobie jeden z przedmiotów pierwszego semestru – wykład „Podstawy gospodarki przestrzennej”. Na jednym z zajęć wykładowca w ramach dygresji poruszył aktualny wtedy temat wchodzącej właśnie w życie nowelizacji ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, która to nowelizacja dotyczyła wyłączenia spod ochrony gruntów rolnych znajdujących się w granicach administracyjnych miast. Prowadzący oce-

niał tę nowelizację negatywnie głównie dlatego, że był przekonany, iż spotęguje ona groźne według niego zjawisko urban sprawl (rozlewanie się miast). Nowelizacja wzbudzała spore kontrowersje i została wprowadzona z dużymi trudnościami, bo po odrzuceniu prezydenckiego weta. Po wstępnym zapoznaniu się z tym tematem zorientowałem się, że ochrona gruntów rolnych i leśnych, oprócz problematyki rozwoju miast, ma również bezpośredni związek z zagadnieniami z takich dziedzin jak: ochrona środowiska, rynek nieruchomości, proces inwestycyjny i polityka przestrzenna gmin. Dlatego też kwestia nowelizacji doskonale spełniała moje prywatne wymogi interdyscyplinarności oraz te formalne, dotyczące problemowego ujęcia zagadnienia.

Mój temat przybrał więc formę: „Ekonomiczne skutki nowelizacji z dnia 19 grudnia 2008 r. ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych”. Zdawałem sobie sprawę, że tak sformułowany temat na pierwszy rzut oka nie przykuwa uwagi i nie specjalnie zachęca do zapoznania się z problematyką, którą tytułuje, ale dostrzegałem również jego zalety, stwierdziłem, że jest to temat jasny, konkretny i zwięzły, co wydało mi się bardzo ważne.

Praca dotyczyć miała szeroko pojętego problemu zagospodarowania przestrzeni, toteż w pierwszym rozdziale znalazły się ogólne informacje na temat przestrzeni: jej ce-

chy, specyfika itd. Później zająłem się rozwojem systemu planowania przestrzennego w Polsce, zaczynając od okresu międzywojennego, przez okres komunizmu, skutki pierwszej, uwzględniającej specyfikę kapitalizmu, ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 roku, a kończąc na obecnie obowiązującej ustawie o tej samej tematyce z 2003 roku. Te rozważania miały za zadanie wprowadzić w problematykę gospodarowania przestrzenią w Polsce i dać punkt odniesienia do problemu, którym chciałem zająć się docelowo, czyli problemu ochrony gruntów rolnych przed zabudową.

Ponieważ przedmiotem pracy była nowelizacja ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych, w kolejnym rozdziale zająłem się właśnie tą ustawą i jej kontrowersyjną nowelizacją. Rozdział ten wprowadzał już w bardziej szczegółową, właściwą problematykę pracy i razem z poprzednim tworzył jej część teoretyczną. Na początku zdefiniowałem grunty rolne i leśne, podając przy okazji rodzaje gruntów w Polsce wraz z powierzchniami, które one zajmują, po to, żeby podkreślić, jak dużą część naszego kraju sankcjonuje omawiana ustawa. Okazało się, że jest to liczba znacząca, bo łącznie grunty rolne i leśne zajmują ok. 80% powierzchni Polski. Przytoczyłem dane mówiące m.in. o celach, na jakie przeznaczają się przestrzeń w Polsce w ujęciu dynamicznym, oraz na jakie wyłącza się

spod ochrony ustawy grunty rolne. Następnie omówiłem dość szczegółowo formy ochrony gruntów rolnych z podziałem na jakościowe i ilościowe. Później wyłożyłem dość skomplikowany proces wyłączania spod ochrony ustawy gruntów rolnych, po to, żeby na koniec rozdziału przedstawić zmiany, jakie w tym procesie dokonała nowelizacja.

Główna zmiana ustawy dokonała w nowelizacji dotyczyła wyłączenia spod mocy ustawy, czyli spod ochrony zarówno jakościowej, jak i ilościowej, wszystkich gruntów bez względu na klasę położonych w granicach administracyjnych miast. Bezpośrednią tego konsekwencją był brak konieczności przystępowania do drogiego i żmudnego procesu wyłączania spod ochrony tej ustawy gruntów rolnych, czego jednym z etapów jest objęcie odralnianych terenów miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Nie oznaczało to, że wszystkie grunty w miastach dotąd rolne zostały automatycznie zamienione na inwestycyjne, nowelizacja jedynie anulowała wymóg wyłączania spod ochrony gruntów rolnych, które to wyłączenie wprawiało w ruch wielką maszynę biurokratyczną. Samonarzucającą się intencją ustawodawcy było więc oszczędzenie inwestorom, chcącym rozpocząć inwestycję na objętych dotąd ochroną gruntach rolnych, czasu i pieniędzy przeznaczanych na odralnianie. Ruch ten miał jed-



nak daleko idące i nieprzemyślane przez ustawodawcę konsekwencje w innych dziedzinach. Tymi konsekwencjami, które tak naprawdę stanowiły właściwy przedmiot pracy i to one znalazły się w jej tytule, zająłem się w dwóch kolejnych rozdziałach pracy. Wszystkie dziedziny dotknięte tą nowelizacją, jakie udało mi się znaleźć, pogrupowałem w cztery obszary: polityka przestrzenna gminy, rynek nieruchomości inwestycyjnych, ochrona środowiska i rozwój miast.

Jeśli chodzi o rynek nieruchomości inwestycyjnych, to nie znalazłem w publikacjach jasnej, jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jak na ten rynek wpłyną procesy zapoczątkowane omawianą nowelizacją. Przytaczani przeze mnie eksperci twierdzili, że z jednej strony nastąpi ożywienie na rynku i ceny takich gruntów wzrosną,

ale z drugiej strony zwiększy się ich podaż, co ściągnie ceny z powrotem w dół.

W odniesieniu do sytuacji gmin pobudzenie inwestycji zawsze oznacza dodatkowe wpływy do ich budżetów z tytułu podatków, ponadto gminy mogły spodziewać się wpływów z tytułu opłat adiacenckich (z powodu podziału gruntu rolnego na mniejsze działki inwestycyjne) i planistycznych (wskutek wzrostu wartości nieruchomości spowodowanego nowym przeznaczeniem w planie miejscowym, w którym można już przeznaczać grunty rolne na cele inwestycyjne bez procedury odralniania). Z drugiej strony gminy narażone zostały na koszty doprowadzania infrastruktury do nowopowstałych inwestycji na niedawno jeszcze gruntach rolnych. Ponadto gminy muszą teraz same otaczać ochroną najcenniejsze



grunty rolne, bo nie robi już tego za nie ustawa. Jak widać nowelizacja niejednoznacznie wpłynęła także na politykę przestrzenną gminy.

Bardziej klarownie wyglądała sytuacja w przypadku konsekwencji dla rozwoju miast i środowiska. Znalazłem bowiem wiele głosów zdecydowanie przewidujących pogorszenie się stanu środowiska w miastach z powodu zmniejszania się w ich pobliżu powierzchni biologicznie czynnych oraz nasilenie się zjawiska urban sprawl, czyli niekontrolowanego rozrastania się miast.

Najważniejszymi konsekwencjami były jednak te związane z procesem inwestycyjnym, bo to ta sfera była powodem powstania tego aktu prawnego. Ponadto w mojej ocenie nowelizacja nie przyczyniła się do usprawnienia procesu inwestycyjnego, co było jedyną intencją ustawodawcy, ponieważ problem odralniania gruntów rolnych jest tylko jednym z wielu, z którymi borykają się inwestorzy w Polsce – zarówno ci indywidualni, jak i komercyjni. Chodzi przede wszystkim o brak planów miejscowych, ale również o brak infrastruktury, niejasną sytuację prawną gruntów i wiele innych.

Ponadto władze centralne utrudniają inwestorom zagranicznym nabywanie gruntów pod inwestycje poprzez wykorzystywanie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców. Stwierdziłem więc, że małe są szanse, że brak konieczności odralniania gruntów spowoduje boom inwestycyjny, ponieważ jest to tylko jedna z barier powstrzymujących inwestycje w Polsce.

Po analizie wszystkich zdiagnozowanych konsekwencji w każdym z omawianych obszarów oceniłem wpływ nowelizacji na przestrzeń w Polsce jako negatywny. Zdanie promotora było odmienne, argumentowane koniecznością rozwoju miast i powszechnością podobnych rozwiązań na całym świecie. Zgodziliśmy się jednak w tym, że nowelizacja w połączeniu z niewydolnym systemem gospodarowania przestrzenią przez gminy i brakiem planów miejscowych nasila efekt urban sprawl, pogłębia chaos urbanistyczny i rozproszenie zabudowy, a przy okazji naraża gminy na ogromne koszty budowania infrastruktury technicznej tam, gdzie jeszcze niedawno rosło zboże. Konkluzją pracy było to, że nowelizacja mogłaby odnieść pozytywne skutki przy dobrze działającym systemie planowania przestrzennego, więc drodzy studenci Gospodarki Przestrzennej, sprawnie piszcie swoje prace dyplomowe i ruszajcie do gospodarowania naszą wspólną przestrzenią! ■