

# **DOKTRYNA SWOBODY BUDOWLANEJ**

## **ASPEKTY EKONOMICZNE I URBANISTYCZNE**

Poniższe rozważania, choć spisane przeze mnie, są efektem pracy zespołu, efektem stałego seminarium odbywającego się dwa razy w miesiącu w Uczelni Łazarskiego w Warszawie. Biorą w nim udział (kolejność alfabetyczna): Mateusz Chachulski, Alina Kozińska-Bałdyga, Jacek Koziński, Aleksander Nielicki, Łukasz Madej, Andrzej Olbrysz, Igor Zachariasz i zaproszeni goście. A więc zespół interdyscyplinarny: prawnicy, socjologowie, architekci, urbaniści, samorządowcy, deweloperzy i doświadczeni działacze organizacji pozarządowych.

W naszej pracy uczestniczy i pomaga nam drogą mailową liczne grono ekspertów z całej Polski, nie sposób ich wymienić, ale tą drogą im dziękuję.

Jacek Koziński  
Zalesie Górne, marzec 2012

## WSTĘP I DEFINICJE

Od kilkunastu lat zmagają się w Polsce dwa sposoby rozumienia prawa własności ziemi mające decydujący wpływ na zabudowę naszego kraju. Czy prawo do zabudowy wynika z prawa własności ziemi? Czy jest jego częścią? Czy należy do zbioru wolności konstytucyjnych?

Zwolennicy odpowiedzi twierdzącej chcą, aby naczelną zasadą praw urbanistycznych i budowlanych brzmiała: każdy ma prawo budować na swoim gruncie, o ile nie jest to zabronione przez prawo. Przeciwna odpowiedź prowadzi do reguły: budować można tylko tam, gdzie prawo to dopuszcza. Na pierwszy rzut oka obie te koncepcje niewiele się różnią, tak jak stwierdzenia: szklanka jest do połowy pełna, czy do połowy pusta. Ale głębsza refleksja prowadzi do wniosku, że są to zupełnie przeciwne koncepcje i co ważne, prowadzą do zupełnie różnych konsekwencji. To opracowanie ma naświetlić konsekwencje ekonomiczne pierwszej z nich, nazywanej „doktryną wolności (lub swobody) budowlanej”.

Drugie podejście jest określane jako zasada „poszanowania własności”. Głosi ono, że ochronie konstytucyjnej podlega tylko obecny stan, obecny sposób użytkowania nieruchomości. Właścicielowi nie przysługuje prawo dowolnej zmiany sposobu użytkowania ziemi, bo jest ona równocześnie dobrem ogółu, jest jak lasy, wody czy powietrze zasobem naturalnym „ograniczonym i nieodnawialnym”.

Dzisiejsza praktyka została zdominowana przez zasadę wolności budowlanej. Stało się tak pod wpływem orzeczeń Sądów Administracyjnych, które za pośrednictwem Samorządowych Kolegiów Odwoławczych ukształtowały działania na poziomie gmin i powiatów. Propaguje ją jedyny aktualny komentarz do ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym, autorstwa prof. Z.Niewiadomskiego. Zobaczyć go można na każdym biurku zajmujących się urbanistyką urzędników gminnych. Bardzo ważne jest, że zasada ta weszła do powszechnej świadomości, stała się częścią kultury. Tu decydującym czynnikiem była trzeźwa obserwacja rzeczywistości. W 2009 roku wśród 113 tysięcy wydanych decyzji o warunkach zabudowy dla budownictwa jednorodzinnego, było tylko 2% odmownych. Z pośród tych nielicznych, olbrzymia większość została uchylona, jeśli trafiła do drugiej instancji. GUS przestał monitorować to zjawisko ze względu na jego marginalny wymiar. W praktyce oznacza to, że każda parcela gruntu jest potencjalną działką budowlaną. W konsekwencji prawo do zabudowy coraz częściej utożsamiane jest z prawem własności.

Samo zagadnienie zrównoważenia społecznego i indywidualnego aspektu prawa własności ziemi jest bardzo stare i zapewne nigdy nie zostanie rozstrzygnięte ostatecznie. Nasza przedwojenna konstytucja w art.99 ograniczała prawo własności ziemi, stwierdzając: „ziemia, jako jeden z najważniejszych czynników bytu narodu i Państwa, nie może być przedmiotem nieograniczonego obrotu”. Ale spory wokół zakresu prawa własności trwały. Dla przykładu przytoczę dwa przeciwne stanowiska ówczesnych autorytetów.

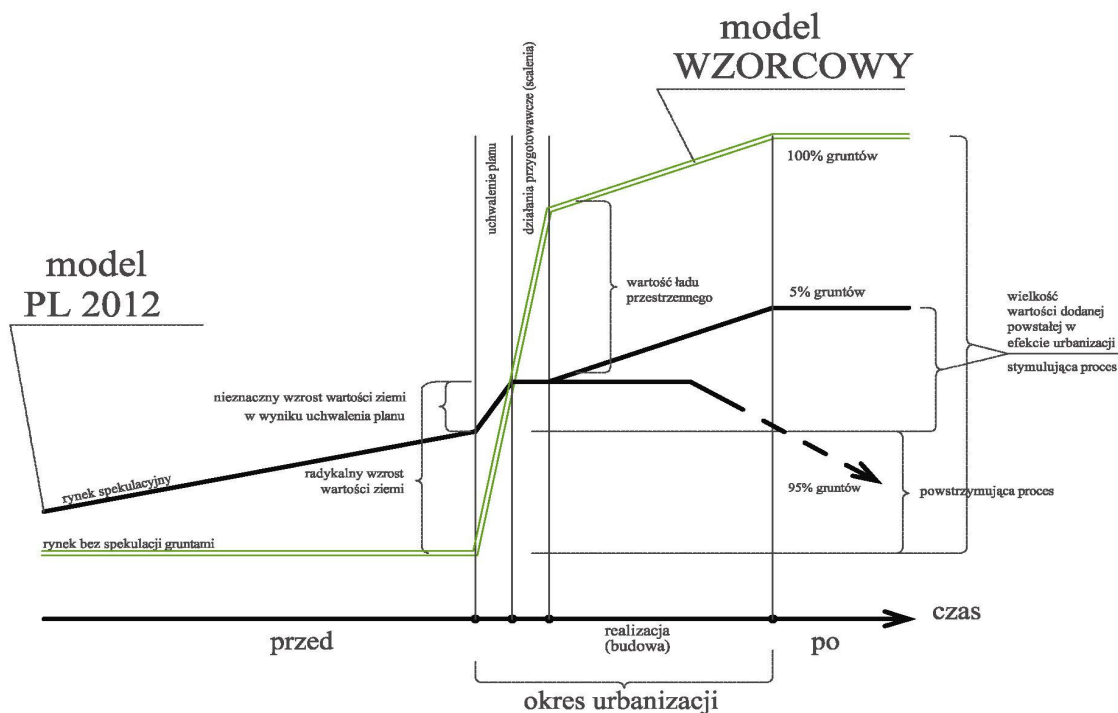
Prof. Wł.Jaworski w książce „Prawo Państwa Polskiego” z 1921 pisał: „*Sama możliwość wywłaszczenia jest podmuleniem fundamentów, na których opiera się wieś, jako wieś, jako kultura, ideologia, krąg interesów, cała przyszłość*”.

Natomiast Teodor Teplitz w 1929 r. pisał <sup>1)</sup> : „*W literaturze polskiej, szczególnie w poezji pierwszej połowy IX w. która tak silny miała wpływ na kształtowanie się psychiki polskiej (Mickiewicz, Słowacki Norwid), jak i w literaturze ostatniej doby (Żeromski) bardzo silnie się wyraża społeczny pogląd na własność: właściciel nie tylko ma prawo, ale i obowiązek użytkowania własności w sposób pożyteczny dla ogółu. Jest to w ich pojęciu jedyne uzasadnienie prawa własności, szczególnie w stosunku do ziemi*”.

Dzisiejszej dyskusji nie można jednak postrzegać jako prostej kontynuacji tamtych debat. Zmienił się obszar i radykalnie zmieniły się proporcje. Przed wojną było to ważne zagadnienie w kontekście reformy rolnej, ale marginalne, praktycznie nie podnoszone, w obszarze reguł zabudowy. Obecnie mówimy o zasadzie systemowej. Taką rolę pełnić ma „doktryna wolności budowlanej” w projektowanym Kodeksie Budowlanym, nad którym pracuje rząd. A więc debata jest pilna.

# ZMIANY WARTOŚCI ZIEMI POD WPLYWEM URBANIZACJI

Najpierw trochę teorii. Wykres przedstawia jak zmienia się wartość ziemi w czasie jej urbanizacji.



## ZMIANY WARTOŚCI ZIEMI PODDANEJ URBANIZACJI

Gruba, czarna kreska (część górna) to nasz obecny stan zestawiony z „wzorcowym” (podwójna, zielona linia). W okresie samej urbanizacji wyróżniłem dwa podetapy: przygotowań wirtualnych (decyzja i sporządzanie planów) oraz przygotowań fizycznych (np. scalenia). Te dwa okresy teoretycznie generują większość z wartości dodanej powstającej w procesie urbanizacji. Teoretycznie, bo u nas tak nie jest. Scalen nie ma w ogóle, zaś waga planów systematycznie maleje, zanika różnica między ceną rynkową ziemi rolnej i „odrolnionej”. Przyczyny są dwie. Pierwsza to faktyczna możliwość budowania na każdej działce na drodze „decyzji o warunkach zabudowy”, czyli faktyczne zrównanie sytuacji prawnej wszystkich gruntów. Drugą przyczyną jest zupełna swoboda w parcelacji działek rolnych. W obrocie gruntami znikomy procent stanowią dziś zakupy inwestycyjne (aby uprawiać ziemię lub na niej budować), większość zakupów to lokata kapitału, czyli cel spekulacyjny. Wzrost ceny ziemi podnosi koszty samego procesu urbanizacji dla jej rzeczywistych wykonawców, tym samym podnosi poziom cen mieszkań będących finalnym produktem procesu. Jest to jedna z podstawowych przyczyn niedostępności cenowej mieszkań na naszym rynku. Wiele państw uważa za swój konstytucyjny obowiązek skuteczne przeciwstawianie się tendencjom spekulacyjnym na rynku gruntami, wywodząc go z konstytucyjnych zapisów o prawie obywateli do mieszkania. Artykuł 75 naszej Konstytucji daje podobną podstawę prawną, obligując władze do skutecznych działań dla zapewnienia obywatelom mieszkań.

Spekulacja gruntami jest to niełatwy problem. Ale, jak widać z wykresu, jest to zagadnienie podstawowe. Po prawej stronie wykresu zaznaczyłem co się dzieje z wartością dodaną powstającą w procesie urbanizacji. Tu warto powiedzieć, że prawo w wielu państwach (np. Hiszpania) jasno stwierdza, że wartość dodana powstająca w procesie urbanizacji nie jest zasługą właścicieli ziemi, nie im się należy, lecz społeczności lokalnej.

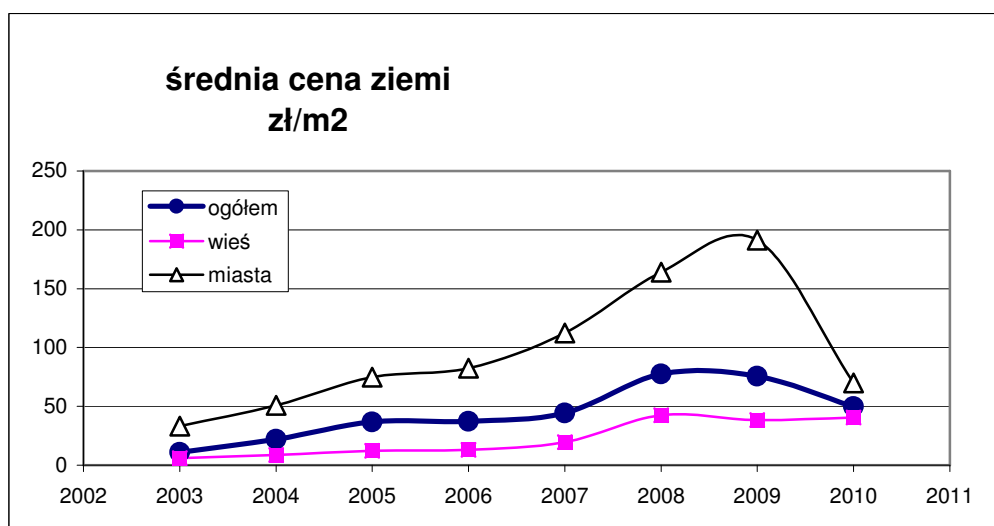
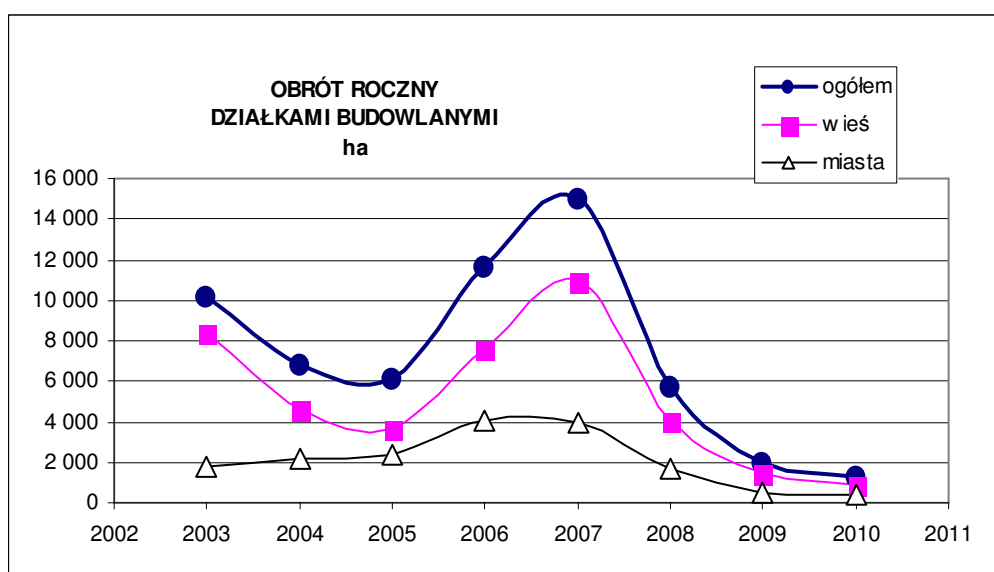
Ta część wartości dodanej, która w naszym systemie przypada właścicielom ziemi, nie stymuluje procesu, lecz hamuje go, poprzez wzrost kosztów. Górna część na rysunku,

związana z właściwym przygotowaniem procesu – w ogóle nie istnieje. W konsekwencji cały proces ma tylko trzecią część dynamiki, więc kuleje.

Czarna linia rozdwa się na wykresie. Górna jej część opisuje grunty, które faktycznie podlegają zabudowie. Stanowią one znikomą część całości gruntów przewidzianych w uchwalonych planach pod zabudowę. Cała reszta, razem z gruntami bez planów, jest bańką spekulacyjną, która po okresie przejściowym pęknie. Sądzę, że już jesteśmy na początku tendencji spadkowej, że wyczerpał się potencjał spekulacyjny naszego rynku ziemi. Uzasadniają to kolejne wykresy.

Nim je pokaże ważna konstatacja: rozdwojenie czarnej linii jest konieczną konsekwencją rynku spekulacyjnego, który wlicza w wartość ziemi spodziewane skutki przyszłej urbanizacji, czyli niepewnej przyszłości. Zaś taki rynek jest konieczną konsekwencją doktryny „wolności budowlanej”.

## OBROTY NA RYNKU



Źródło:GUS

[http://www.stat.gov.pl/gus/5840\\_1120\\_PLK\\_HTML.htm](http://www.stat.gov.pl/gus/5840_1120_PLK_HTML.htm)

Wykresy przedstawiają zmiany w ostatnich latach wielkości obrotów na rynku działek budowlanych i zmiany cen transakcyjnych. Dane pochodzą z analizy aktów notarialnych wykonanej przez GUS.

## ZASOBY TERENÓW BUDOWLANYCH

POLSKA - ZASOBY DZIAŁEK BUDOWLANYCH				gęstość osób/ha	
<b>PLANY 2010</b>		8 242 500 ha		<b>40</b>	jednorodz.
				<b>200</b>	wielorodz.
	zabudowa jednorodzinna	12,55%	1 034 434 ha	41	mln ludzi
	wielorodzinna	2,19%	180 511 ha	36	mln ludzi
	<b>RAZEM</b>		<b>1 214 945 ha</b>	<b>77</b>	<b>mln ludzi</b>
<b>STUDIA 2010</b>					
	zabudowa jednorodzinna	11,21%	3 508 730 ha	140	mln ludzi
	zabud. wielorodzinna	2,81%	879 530 ha	176	mln ludzi
	<b>RAZEM</b>		<b>4 388 260 ha</b>	<b>316</b>	<b>mln ludzi</b>

Powyższe zestawienie wykonane na podstawie syntetycznych danych z Ministerstwa Infrastruktury <sup>2)</sup> ujawnia imperialne plany Polski. Otóż zasoby terenów przeznaczonych w uchwalonych planach pod zabudowę jednorodzinną i wielorodzinną pozwalają na osiedlenie 77 mln ludzi. Natomiast w studiach przygotowano miejsce dla ponad ćwierć miliarda nowych mieszkańców – dla 316 milionów. Tu w grę wchodzi tylko dwa państwa: Chiny lub Indie. A więc już nie koncepcja Polski „od morza do morza”, z której realizacją mieliśmy kłopoty, ale nowa, wielka wizja Polski „od oceanu do oceanu”.

Porównanie tych liczb z obrotami na rynku działek budowlanych w 2010 roku pokazuje spodziewany czas sprzedaży obecnych zasobów, czyli stosunek podaży do popytu.

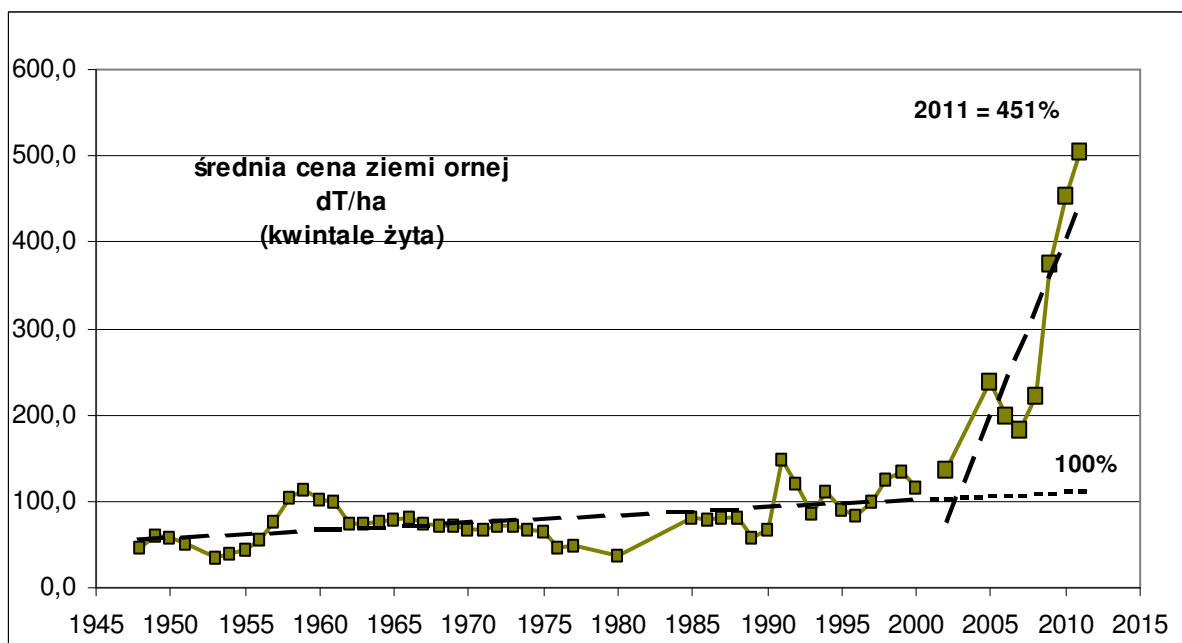
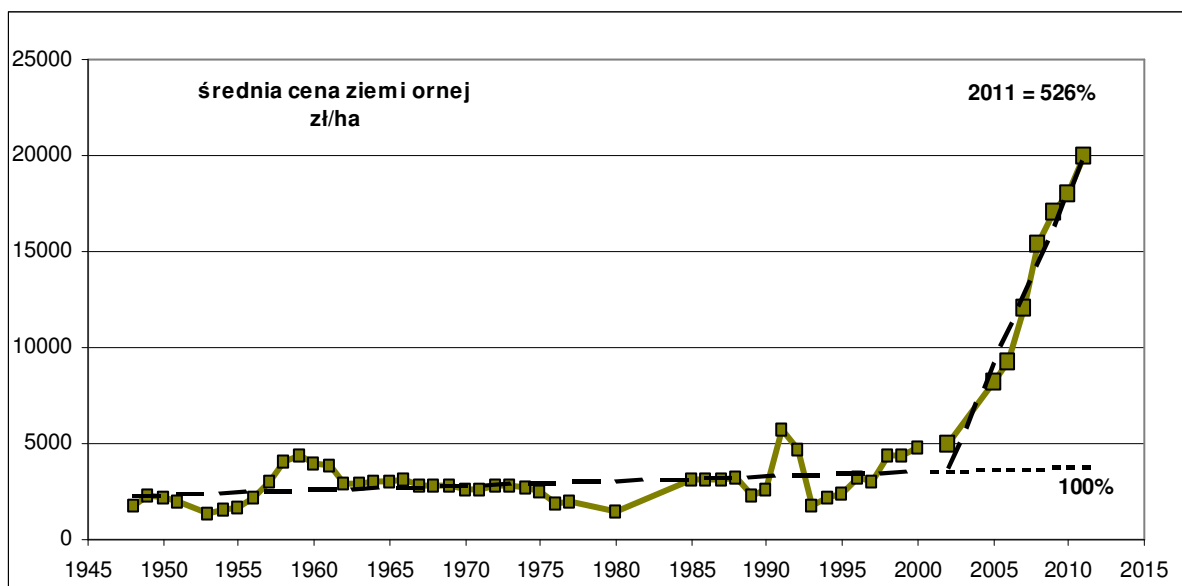
<b>spodziewany czas sprzedaży</b>	według obrotu z 2010
(stosunek podaży do popytu)	
<b>wg. planów</b>	<b>915 lat</b>
<b>wg. studiów</b>	<b>3 306 lat</b>

W rzeczywistości podaż jest jeszcze większa, bowiem przedstawione dane dotyczą tylko części gruntów, tych przeznaczonych pod zabudowę. Natomiast obrotowi w tym celu podlegają również inne grunty. Śladem tego jest wydanie w 2008 i 2009 roku po 170 tys. decyzji o warunkach zabudowy stosowanej wobec terenów nie objętych planami. Z tej liczby około 110 tys. dotyczyło zabudowy jednorodzinnej. Całe budownictwo jednorodzinne w Polsce zamyka się liczbą około 65 tys. nowych domów rocznie. Jeśli przyjąć, że połowa ma miejsce na terenach objętych planami, to z tych 170 tys. decyzji powstanie około 32 tysięcy domów. Porównanie tych liczb wskazuje, że trzy czwarte wniosków o decyzje o warunkach zabudowy wynika nie z planów inwestycyjnych właścicieli, lecz z chęci sprzedaży ziemi po wyższej cenie.

Wobec przytoczonych liczb, zupełnie nierealna jest nadzieja na zrealizowanie planów, nadzieja na zurbanizowanie istotnej części przeznaczonych pod budownictwo terenów. Ta nadzieja jest podstawą rynkowej wyceny ziemi. Oznacza to, że wycenie podlega wartość nierealna, pewna iluzja. Taki właśnie jest mechanizm „bańki spekulacyjnej”, której najbardziej niebezpieczną cechą jest nietrwałość. Tak jak powstała z niczego, nagle musi pęknąć.

Zanim spróbujemy oszacować wielkość bańki spekulacyjnej na rynku nieruchomości gruntowych w Polsce, najpierw przedstawienia wymaga mechanizm jej oddziaływania na grunty rolne.

## WPŁYW SPEKULACJI GRUNTAMI NA ROLNICTWO.



Źródło: GUS. <sup>3)</sup>

Wykresy przedstawiają ceny rynkowe ziemi ornej od czasów wojny: w złotych za hektar (wykres górny) i w kwintalach żyta (dolny). Ten drugi sposób wyceny był stosowany jako miara zdolności produkcyjnej ziemi, czyli potencjalnych dochodów z uprawy ziemi, a więc metoda czynszu skapitalizowanego. Na obu wykresach widać typową dla rolnictwa znikomą zmienność do roku 1995 i gwałtowny wzrost później. Od 1995 roku ceny ziemi rolnej, niejako rykoszetem, podlegają wpływom spekulacyjnych tendencji na rynku gruntów budowlanych, powstałych w wyniku rozluźnienia ograniczeń prawa zabudowy (doktryna wolności budowlanej). Ziemia stała się modną lokatą kapitału. Nastąpiło oderwanie ceny ziemi rolnej od jej wartości jako środka produkcji rolnej. Efektem jest wyeliminowanie z rynku rolników. Zupełnie zatrzymało to spodziewany proces restrukturyzacji rolnictwa i zamroziło skrajnie rozdrobniony układ własności ziemi na wsi.

# WIELKOŚĆ BAŃKI SPEKULACYJNEJ

Poniższe wyliczenia są próbą oszacowania wielkości „bańki spekulacyjnej” na rynku ziemi rolnej oraz ziemi budowlanej. Jednostka dT oznacza kwintal żyta (deka tona).

## GRUNTY ROLNE.

<b>wartość ziemi rolnej obliczona wg.zasady czynszu skapitalizowanego</b>	85	dT/ha
cena 1 dT (średnia z ostatnich 10 lat)	39,6	zł/dT
	3 368	zł/ha
obecna cena rynkowa 1 ha (GUS)	19 990	zł/ha
nadwyżka spekulacyjna dla 1 ha	16 622	zł/ha
ogólna powierzchnia gruntów rolnych	16 200 000	ha
<b>nadwyżka spekulacyjna dla całego kraju</b>	<b>269 278 179 119</b>	<b>zł</b>
	<b>269</b>	<b>mld zł</b>

## GRUNTY BUDOWLANE.

Łączna powierzchnia gruntów pod zabudowę mieszkaniową wg.planów 2010 rok	<b>1 214 945</b>	<b>ha</b>
średnia cena rynkowa (GUS 2010)	500 000	zł/ha
wartość obliczona wg.czynszu skapitalizowanego	3 370	zł/ha
nadwyżka spekulacyjna	496 630	zł/ha
<b>nadwyżka spekulacyjna dla całego kraju</b>	<b>603 377 887 035</b>	<b>zł</b>
	<b>603</b>	<b>mld zł</b>

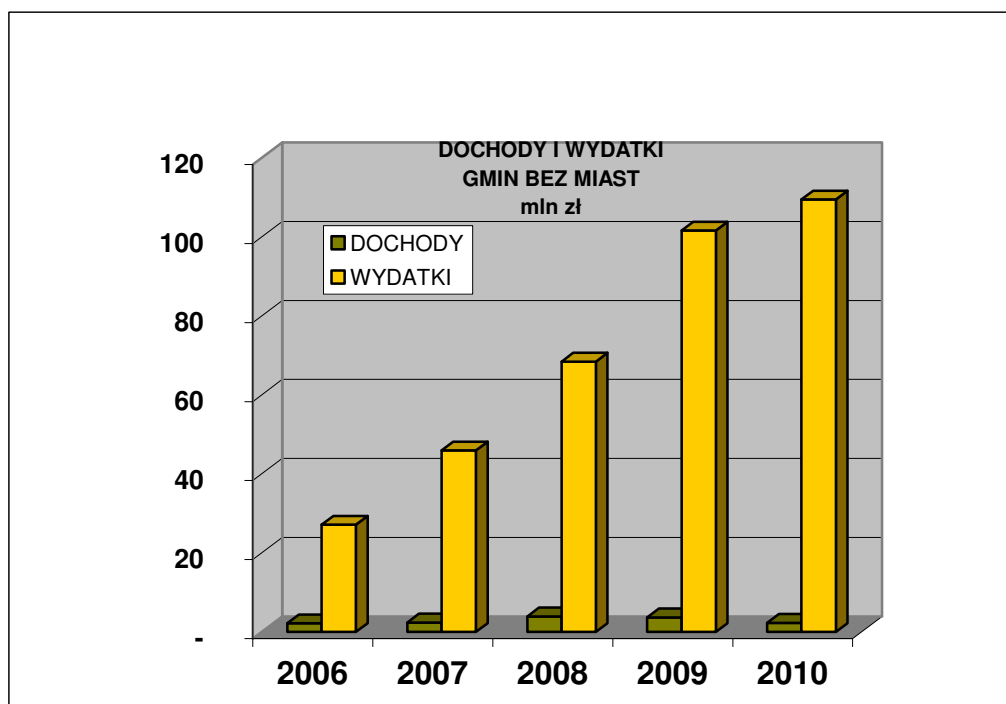
Nieznana jest skala zaangażowania banków w te rynki spekulacyjne.

## KOSZTY

W odróżnieniu od spodziewanych zysków zobowiązania powstałe w procesie planistycznym i poniesione koszty mają charakter trwałe. Część z nich zostanie omówiona w kolejnym rozdziale.

Największym trwałym kosztem jest powstała już i powstająca zabudowa rozproszona, która jest konieczną konsekwencją jednoczesnego udostępnienia do inwestowania prawie wszystkich gruntów w Polsce. Jej konsekwencje będą odczuwane przez wiele pokoleń, ale dziś nie potrafimy ująć ich w wymiernej formie. Natomiast niektóre inne z powstałych kosztów można przedstawić w liczbach.

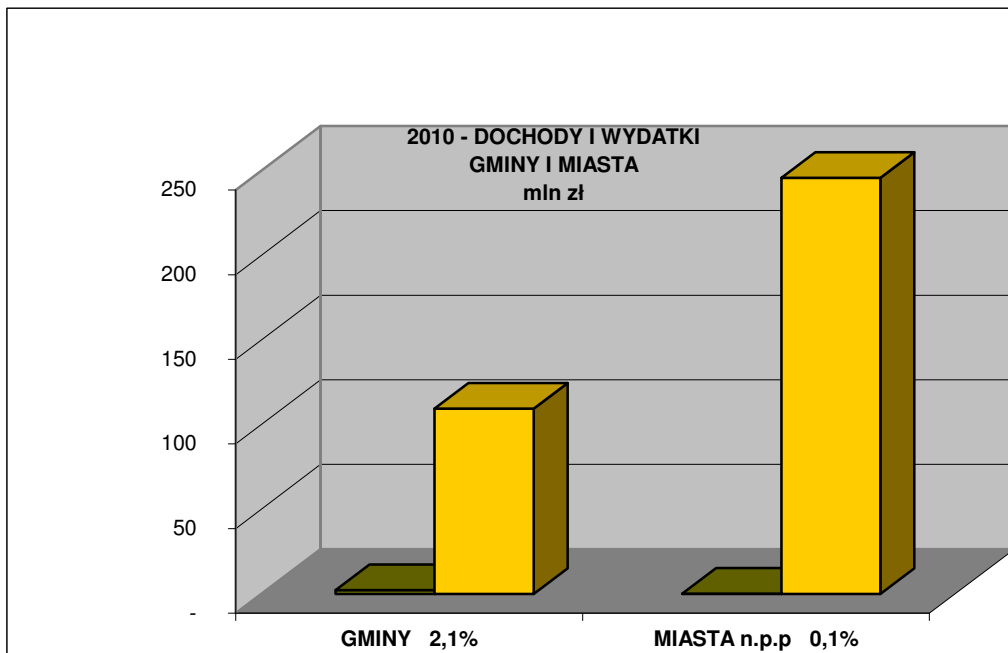
### ZOBOWIĄZANIA GMIN



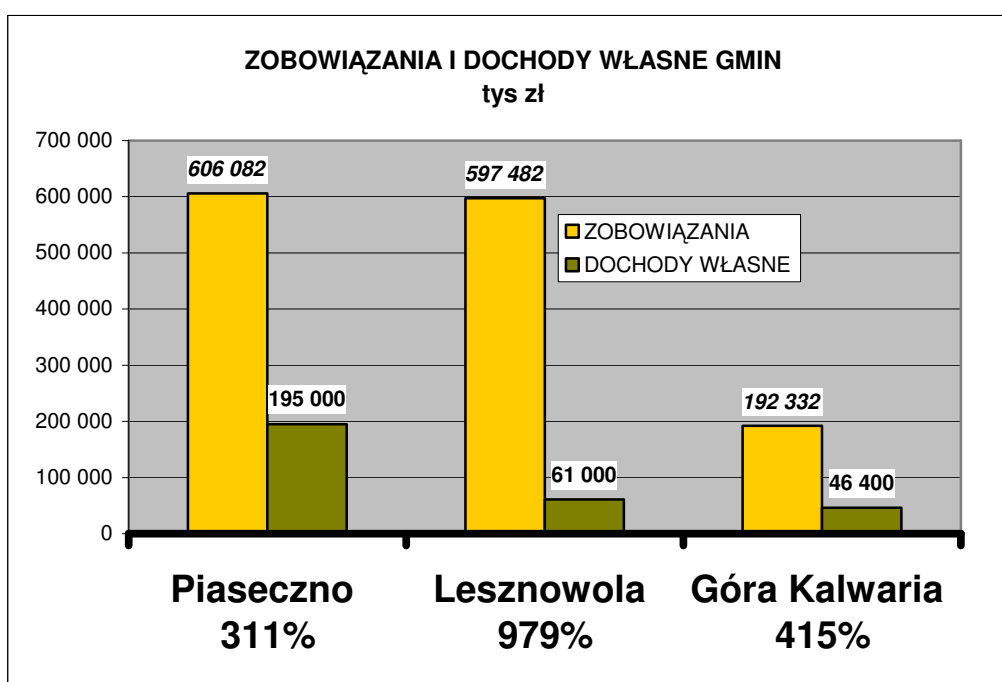
Wielkość i dynamika rzeczywistych dochodów i wydatków gmin związanych z uchwaleniem planów zagospodarowania terenów. Na podstawie zamówionych w GUS danych z corocznych sprawozdań finansowych <sup>4)</sup> ze wszystkich gmin w kraju (bez miast na prawach powiatu).

Wydatki są prawie w całości związane są z wykupem gruntu pod drogi, pod inne funkcje publiczne gminy praktycznie nie pozyskują terenów.





Bilans finansowy w obszarze skutków uchwalenia planów gmin i miast na prawach powiatów w 2010 roku. Źródło – zamówione opracowanie GUS. W gminach dochody pokryły 2,1% wydatków, w miastach tylko 0,1%

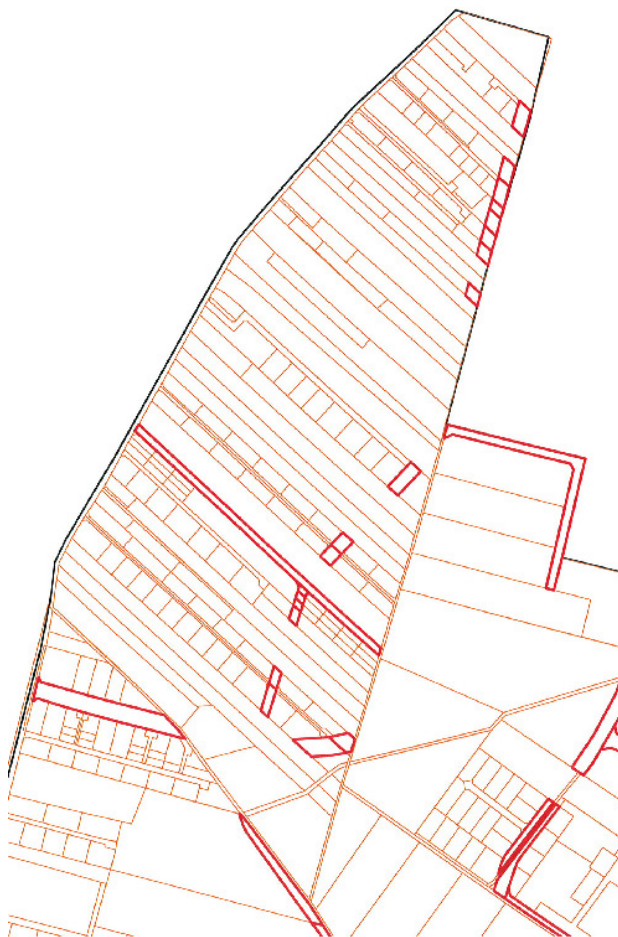


Wykres przedstawia „stopień zadłużenia”, czyli relację zobowiązań do dochodów własnych przebadanych gmin, w których wykonano szczegółową inwentaryzację zaprojektowanych w planach dróg gminnych. Powierzchnię uchwalonych dróg pomnożono przez spodziewaną, jednostkową wielkość odszkodowania (rynkową cenę ziemi). Relatywnie gorszy wynik gminy Lesznowola wynika z braku na jej terenie starych, już ukształtowanych układów miejskich.

Łączna wielkość tych zobowiązań gmin i miast w skali całego kraju wynosi **130 mld zł**. Oszacowanie zostało wykonane na podstawie danych z 98 miast i gmin.<sup>5)</sup> Średnie tempo narastania tych zobowiązań od 2003 roku to 50 milionów zł dziennie<sup>6)</sup>

Prawdopodobnie podobną wielkość mają zobowiązania do wybudowania infrastruktury, niezbyt poważnie traktowane w Polsce, ale jak najbardziej poważne według praw unijnych.

Przy ocenie ogólnych kosztów społecznych trzeba wskazać na ich nieefektywność. Nowa droga może pełnić swoją funkcję dopiero wtedy, gdy powstanie w całości, a przejęcie przez gminę losowo wybranych jej fragmentów nie przynosi żadnych korzyści publicznych. Na rysunku czerwonym kolorem zaznaczono fragmenty terenu już przejęte przez gminę pod przyszłe drogi we wsi Zgorzała w gminie Lesznówola. Przejęte fragmenty mają tak losowy układ, że trudno z nich odczytać przebieg zaplanowanych dróg. Nie da się przewidzieć, kiedy te drogi powstaną w całości.



Ślad przyszłych dróg we wsi Zgorzała, gmina Lesznówola.

Nim zamkniemy zagadnienia związane z finansowymi skutkami uchwalonych planów, spróbujmy odpowiedzieć na nasuwające się pytanie: po co gminy je uchwalają w takim nadmiarze? Pewne światło rzuca konstatacja, że są to plany „na niby” bo nawet nie próbują odpowiedzieć na zasadnicze pytania: kiedy mają być zrealizowane? za co? czy wreszcie: po co? Ośrodek poznański wykazał istnienie ścisłej korelacji: im gmina bardziej peryferyjna, im gorsze prognozy demograficzne, tym więcej terenów pod zabudowę<sup>7)</sup>. Na pytanie o motywację radni odpowiadają, że wypełniają wolę swoich wyborców, właścicieli ziemi, i w tym sensie działają w interesie publicznym. A więc chodzi o sprawy handlowe. W języku ekonomii: działają dla pobudzenia lokalnego rynku ziemi, zwiększenia jego szans (i cen) na tle rynku ogólnego, zdominowanego przez tendencje spekulacyjne. I znów wracamy do zagadnienia wolności budowlanej.

## AUTOSTRADY

Zdumiewająco precyzyjną diagnozę naszego rynku ziemi można znaleźć na portalach internetowych radzących inwestorom w co warto inwestować. Oto jedna z takich rad eksperta-praktyka:

*Patrząc na ten rynek w dłuższej perspektywie bez trudu dojdziemy do wniosku, że ziemia rolna była jedną z najbardziej atrakcyjnych form lokowania kapitału.*

*Grunty nabywane są często przez inwestorów, którzy głównych źródeł zysku upatrują nie w samym wzroście wartości ziemi rolnej, ale w zmianie przeznaczenia nieruchomości z rolnej na budowlany lub podziale dużego areалу na mniejsze działki w myśl zasady, że im mniejsza sprzedawana nieruchomość, tym wyższa jej cena w przeliczeniu na metr kwadratowy.*

*Wzrost wartości nieruchomości rolnej może być też konsekwencją zmiany przeznaczenia działki lub budowy infrastruktury np. dróg, obwodnic, mostów. Takie trafione inwestycje potrafią generować kilkukrotnie wyższe stopy zwrotu niż obserwowane dotychczas roczne wzrosty cen gruntów rolnych. (Bankier.pl)*

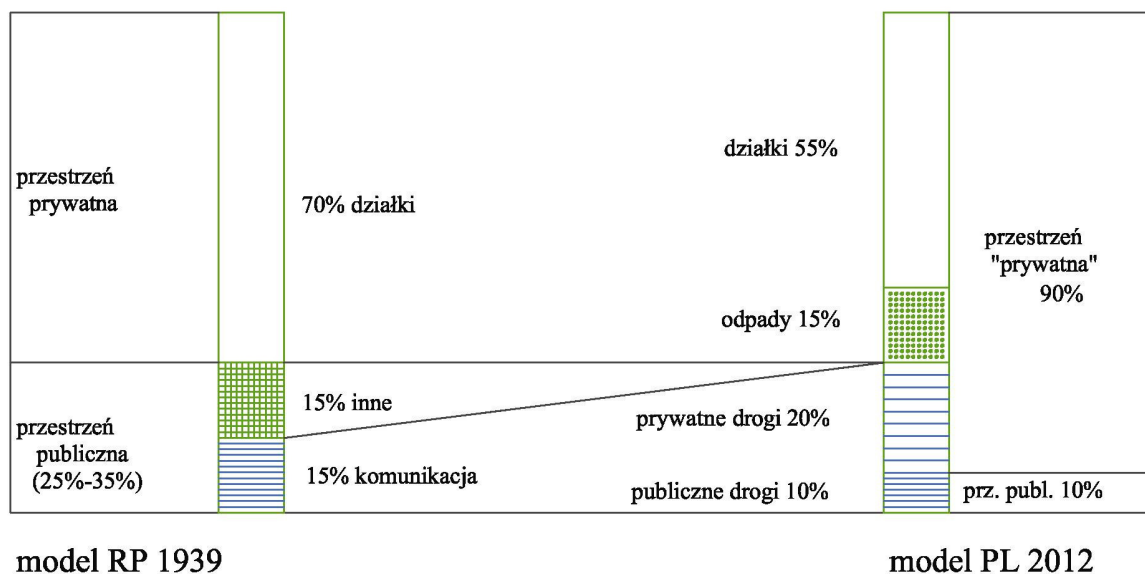
Ostatni akapit wart jest bliższego zbadania. Wywłaszczenie nieruchomości na cele publiczne wymaga „słusznego odszkodowania” (Konstytucja RP art.21), które jest „ekwiwalentne do wartości wywłaszczanego dobra” (werdykt TK z 14 marca 2000 r.). Ustawodawca, mając „obowiązek wyważenia ochrony interesu osoby wywłaszczanej oraz możliwości władz publicznych” (wyrok TK z 15 września 2009 r.) postanowił, że „podstawą do ustalenia wysokości odszkodowania, co do zasady, jest wartość rynkowa nieruchomości” (Ustawy o gospodarce nieruchomościami z 21 sierpnia 1997 r.). W tym miejscu zagadnienie wolności budowlanej dotyka problemów z budową autostrad. Czy wartość rynkowa ustalona przez rynek zdominowany przez tendencje spekulacyjne, a więc generujący urojoną wartość chwilową, jest dobrą podstawą do określenia konstytucyjnego „słusznego odszkodowania”?

Według raportu Ministerstwa Infrastruktury z listopada 2011, (*Wycena nieruchomości wywłaszczonych w celu realizacji inwestycji drogowych*), w okresie od 2008 do połowy 2010 r. wysokość wypłaconych odszkodowań w przeliczeniu na 1 m<sup>2</sup> wzrosła: dla nieruchomości rolnych o 350%, dla leśnych – o 500%, dla pozostałych – o 100%. Wysokość odszkodowań za grunty budowlane była podobna do cen rynkowych, ale za grunty rolne średnia wysokość wypłaconych odszkodowań przewyższała ich cenę rynkową ponad 20-krotnie, zbliżając się do rynkowej ceny gruntów budowlanych. Jest to konsekwencją stanu, gdy każdy grunt jest potencjalnie budowlany, a ta potencja jest wliczana w jego wartość.

Szybko malejące obroty na rynku nieruchomości gruntowych są zastępowane przez zakupy budżetu państwa pod drogi szybkiego ruchu. W 2008 roku były one 3 razy mniejsze niż obroty na rynku działek budowlanych (1 639 ha wobec 5 697 ha). Ale w pierwszej połowie 2010 roku były już trzykrotnie większe (2 013 ha wobec 664 ha).

Nieoczekiwanie państwo stało się dominującym kupującym na rynku nieruchomości gruntowych, podtrzymując ten rynek poprzez masowe wykupywanie po cenach rynkowych, a więc spekulacyjnych, terenów pod autostrady i drogi szybkiego ruchu.

## LOSY ZIEMI



## PRZEZNACZENIE URBANIZOWANEJ ZIEMI

Przedwojenne nasze prawo przewidywało przekazanie bez odszkodowania 25% lub 35% procent ziemi na cele publiczne (przyjąłem średnią 30%). Około połowy zajmowały drogi. W dzisiejszej praktyce przekazanych zostaje ok.10% terenu, a więc 3 razy mniej (za odszkodowaniem!). Zniknęła zupełnie przestrzeń publiczna pod inne cele niż drogi. Pojawiły się dwie nowe kategorie: prywatne drogi (stanowiące większość „drogi wewnętrzne”) oraz rzecz unikalna – odpady, czyli działki zbyt wąskie do jakiegokolwiek wykorzystania. Choć system miał faworyzować interesy prywatnych właścicieli ziemi w ostatecznym efekcie sprzedać na działki mogą oni znacznie mniej ziemi niż przed wojną (55% wobec 70%). Innymi słowy faktyczne koszty urbanizacji jakie ponoszą dzisiaj właściciele ziemi są większe niż przed wojną.<sup>8)</sup>

## PODZIAŁ KOSZTÓW

Koszt uzbrojenia terenu przypadający na jednostkę mieszkalną jest odwrotnie proporcjonalny do gęstości zabudowy. Oznacza to, że model zabudowy, który stał się w Polsce standardem, tzn. ekstensywna zabudowa wolnostojąca na działkach ponad 1000 m<sup>2</sup>, realizowana w sposób rozproszony, prowadzi do kosztów uzbrojenia 15 razy wyższych niż w londyńskich dzielnicach willowych, gdzie średnia działka ma powierzchnię około 200 m<sup>2</sup>.<sup>9)</sup>

Mówimy o wszystkich kosztach uzbrojenia niezależnie od tego, kto w dzisiejszym systemie je ponosi. Czyli o ogólnych kosztach społecznych uzbrojenia. Według szacunków przeprowadzonych dla trzech gmin powiatu piaseczyńskiego samorządy zobowiązały się w uchwalonych planach do poniesienia około jednej trzeciej koniecznych kosztów budowy dróg i ich uzbrojenia. Jak wynika z poprzednich danych, ta wielkość znacznie przekracza możliwości finansowe gmin i jest źródłem często podnoszonego stwierdzenia, że gminy nie mogą być „fundatorem wszystkiego dla wszystkich”.

Pozostałe dwie trzecie ponieść muszą inwestorzy prywatni, co też przekracza ich możliwości i jest z kolei źródłem powszechnej wśród inwestorów opinii, że to na nich zostały przerzucone wszystkie koszty urbanizacji<sup>10)</sup>.

Paradoks polega na tym, że obie te sprzeczne i wykluczające się opinie są prawdziwe, a to w ten sposób, że zdecydowanej większości przedmiotowych kosztów w ogóle nie powinno być. Jak pokazuje porównanie z Londynem, tylko w małej części koszty te są niezbędne dla procesu urbanizacji, w większości są produktem niesprawnego systemu.

## KOSZT DEMOGRAFICZNY

Najpierw fakty. Są nimi: kryzys demograficzny, permanentny kryzys mieszkaniowy (III Rzeczpospolita potrafi zbudować ledwie połowę liczby mieszkań budowanych w czasach komunizmu – średnia 106 tys. mieszkań rocznie wobec 197 tys. w latach 1960-1990), w badaniach ankietowych kłopoty mieszkaniowe wymieniane są jako jedna z głównych przyczyn: emigracji, aborcji, odkładania decyzji o założeniu rodziny i rezygnacji z liczniejszego potomstwa.

Faktem jest istnienie analiz statystycznych wskazujących na bardzo silną korelację podaży mieszkań i liczby nowych urodzeń. Kraje Europy Zachodniej w latach 1950 do 1970 skutecznie walczyły z zapaścią demograficzną poprzez nieraz ogromne Narodowe Programy Mieszkaniowe. Podobnie skutecznie Hiszpania i Irlandia w ostatnim dwudziestoleciu. Rzeczywiście dziś np. niemieccy politycy i planiści mówią, że te tradycyjne metody przestały być skuteczne. Czym zresztą potwierdzają, że kiedyś skuteczne były. Faktem jest, że Polska nigdy nie wykorzystwała tych „prostych” rezerw.

Faktem jest, że główną barierą jest niedostępność cenowa mieszkań. Ale faktem jest też, że cena jest funkcją kosztów, a olbrzymia ich część jest skutkiem fatalnej organizacji i biurokracji. Tylko koszty wygenerowane przez zaniechanie scaleń gruntów oszacowane zostały w gminie Lesznowola na ponad 100 tys. zł w przeliczeniu na jedną działkę o powierzchni 1000 m<sup>2</sup>. Model ekstensywnej zabudowy na działkach ponad 1000m<sup>2</sup> stał się u nas powszechny, na co nie stać jest żadnego społeczeństwa na świecie, może z wyjątkiem USA. Ale tam dominuje budownictwo zorganizowane, a u nas indywidualna zabudowa rozproszona, tylko ze względów organizacyjnych wielokrotnie droższa. Znacznie tańsze intensywne budownictwo zorganizowane praktycznie w Polsce zostało wyeliminowane. Faktem jest, że jedyni zawodowi producenci mieszkań, deweloperzy, są jednocześnie: i obarczani winą za brak mieszkań, i zwalczani. Zupełnie jak zawodowi producenci żywności na Ukrainie w latach 30-tych - kułacy. Zresztą z identycznym skutkiem. W efekcie faktem jest niebywała słabość naszego sektora budownictwa mieszkaniowego na tle innych państw Europy. Permanentne zablokowanie jednej z kluczowych dziedzin gospodarki. Ze względu na skalę zaległości Polska jest potencjalnie największym w Europie rynkiem mieszkaniowym. Chyba za fakt można też przyjąć, dowiedzioną wielokrotnie rolę budownictwa jako „lokomotywy ekonomicznej” dla całej gospodarki.

Kryzys demograficzny jest realnym faktem. Ale czy możemy mieć na niego wpływ, czy możemy poprzez świadome działania odwrócić złe tendencje – to powinno być przedmiotem najważniejszej dyskusji i badań, bo do końca nikt tego nie wie. Ale nie ma takiej dyskusji. Powszechnie przyjęta i przez demografów potwierdzona doktryna głosi, że zapaść demograficzna jest nieunikniona, że jest koniecznym kosztem przemian cywilizacyjnych i nie mamy na nią wpływu.

Waga sprawy. Od kiedy rozwiązana została kwestia suwerenności naszego państwa racja stanu przesunęła się w kierunku kondycji narodu, przede wszystkim kondycji demograficznej. Są to absolutnie najważniejsze dziś sprawy, one będą decydować również o obszarach ekonomicznych. W konsekwencji demograficzne aspekty omawianych zagadnień zapewne są ważniejsze niż wszystkie inne tu poruszone razem wzięte. Ten rozdział powinien być najważniejszy i najobszerniejszy w całym opracowaniu. Ale tak nie będzie.

Pouczony doświadczeniem nie będę po raz kolejny przedstawiał związków między kryzysem przestrzennym i w konsekwencji mieszkaniowym, a demograficznym. Wszystkie te obszary mają opinię nierozwiązywalnych. Przerazają swoim ogromem, paraliżują. Materiały na ten temat zostały zaprezentowane na zeszłorocznej konferencji samorządowej, mówiącej o skutkach zapaści systemu gospodarowania przestrzennego. Są dostępne w internecie pod adresem [www.financewurbanizacji.pl](http://www.financewurbanizacji.pl).

Za to w tym miejscu, oburzony pasywną postawą demografów ignorujących przytoczone fakty, demografów, których misja społeczna nie kończy się na samym badaniu sprawy, ale obejmuje również znalezienie i wskazanie drogi, oraz oburzony nieodpowiedzialnością władz centralnych, ze względu na wagę spraw, pozwolę sobie na przekroczenie pewnych kanonów kulturowych. Pogodzenie, zrezygnowanie, bierność i apatia nas wszystkich, całej zbiorowości w tej „gardłowej” sprawie, przypomina syndrom „<sup>11)</sup>”.



## ASPEKT URBANISTYCZNY

Nie jest możliwe, aby urbanista zrozumiał i zaakceptował doktrynę wolności budowlanej. Jako skrajnie indywidualistyczna jest ona bowiem fundamentalnie sprzeczna, w zakresie aksjologicznym, z samą istotą urbanistyki zajmującej się przecież porządkowaniem działań zbiorowości w obszarze przestrzeni, pojmowanej jako wspólna sprawa. Takie pojmowanie przestrzeni jest częścią kultury nie tylko europejskiej, ale i ogólnoludzkiej.

Swobodę w wyborze miejsca na siedlisko spotkać można tylko w obszarach bezludnych, wśród Lapończyków czy na pustyni Nubijskiej. Ale nawet tam, gdy stawiają wioskę, kilka namiotów obok siebie, robią to w uzgodnieniu, według reguł wyznaczonych przez wspólnotę.



Zdjęcie przedstawia „wioskę” hodowców reniferów Catanów, góry Sejany, pogranicze Rosji i Mongolii, sierpień 2006 roku.

Czytelne reguły zabudowy, ładu przestrzennego:

- zwarty zespół, brak zabudowy rozproszonej;
- silna linia zabudowy, regularne odległości od sąsiada;
- identyczna orientacja wszystkich „budowli”- wejście od południa;
- jednorodna architektura.

Ta osada potwierdza tezę, że grupowa własność ziemi jest pierwotna w stosunku do prywatnej. Oraz drugą, że oba te aspekty nie są ze swej natury antagonistyczne.

## Zakończenie.

Na koniec jeszcze kilka uwag bardziej ogólnych i bardziej osobistych, subiektywnych. Otóż sądzę, że doktryna wolności budowlanej jest zakorzeniona w heroicznym micie Drzymały, czyli jednostki w nieprzychylnym otoczeniu. W tych obszarach upatruję źródła, z którego zrodziła się tak silna tendencja do owego „wyzwolenia”. Czyli w rzeczywistej relacji między państwem, reprezentowanym przez administrację, a obywatelami. Poważne i prawdziwe kłopoty obywateli w dziedzinie mieszkalnictwa nie spotykają się ze zrozumieniem i pomocą ze strony kolejnych rządów, ani tym bardziej administracji. Jeśli władze centralne stać tylko na pomnażanie już gigantycznej i zupełnie jałowej biurokracji w budownictwie, to może lepiej, aby w ogóle przestały zajmować się tym tematem i wszystko pozostawiły ludziom? Co by nie było, pytanie o grunt, na jakim wyrosła „doktryna wolności budowlanej” jest i bardzo ważne, i bardzo ciekawe.

Studiując zagraniczne systemy praw urbanistycznych odniosłem wrażenie, że ich istotą jest właśnie wyeliminowanie, lub precyzyjniej, zminimalizowanie swobody budowlanej, ale w ten sposób by w ostatecznym rozrachunku było to korzystne również dla jednostki. Jako urbanista sądzę, że dylemat co ważniejsze: czy indywidualny, czy społeczny aspekt własności ziemi jest sztuczny. Dojrzała społeczność powinna potrafić zminimalizować antagonizmy między interesem jednostki a zbiorowości, pogodzić je bez wyrzeczeń żadnej ze stron. Drażnienie sprzeczności nikomu nie przyniesie korzyści, bowiem urbanizacja jest grą zespołową: albo wszyscy wygrywają, albo wszyscy przegrywają. A dla drużyny najgorsze jest, jeśli jakieś jej formacje zaczną postrzegać swoje interesy jako antagonistyczne. To właśnie, niedopuszczenie do takiego stanu, jest głównym zadaniem trenera.

Jaskrawym przykładem przegranej wszystkich na skutek zbytniego wyróżnienia praw jednostki jest sprawa scaleń i konsolidacji gruntów. Po 1990 roku, w stosunku do lat poprzednich ilość scalanych gruntów spadła 40-krotnie. W Polsce jest to krytycznie ważne działanie ze względu na bardzo rozdrobnioną strukturę własności ziemi. Te działania powinny być absolutną regułą przed dopuszczeniem do zabudowy gruntów, bardzo istotnie podniosły by wartość ziemi i obniżyły koszty koniecznych inwestycji porządkując i skracając układy komunikacyjne. Ale te działania są praktycznie niemożliwe, bo wymagają współpracy mocno nieufnych i zantagonizowanych dziś jednostek dysponujących prawem weta. Analizy przeprowadzone w gminie Lesznówola prowadzą do wniosku, że w skali kraju, zaniechanie scaleń generuje nieuzasadnione koszty rzędu 160 mln zł dziennie.<sup>12)</sup>

Sądzę, że tak jak zapisane jest w konstytucjach wielu krajów (Niemcy, Hiszpania) prywatna własność ziemi jest zbiorem zarówno praw, jak i obowiązków. Ziemia, „nie dająca się odtworzyć, ani pomnożyć”, nawet w sensie dosłownym, jest fundamentem naszego, wspólnego środowiska naturalnego. Choćby tylko ze względu na te ekologiczne okoliczności sposób użytkowania ziemi, w szczególności jej zabudowa, musi być podporządkowany sprawom zbiorowości i poddany regułom przez nią wyznaczonym.

W dziedzinie ziemi Polska już jest w stanie głębokiego kryzysu ekologicznego, bardziej namacalnego i bardziej wymiernego niż zagrożenie zmianami klimatycznymi. To, co widzimy gołym okiem, bolesna utrata urody krajobrazu Polski, jest tylko zewnętrznym objawem choroby rozwijającej się w głębi organizmu. Aby kolejne objawy zaobserwować potrzebny jest czas, tak jak efekty ekonomiczne możliwe były do zaobserwowania dopiero po latach obowiązywania ustawy i panującego sposobu jej interpretacji. Czas pokaże nowe objawy, często w zupełnie nieoczekiwanych obszarach. Najważniejszy rozdział o demografii wskazuje, że przerzuty dotknęły już nawet kluczowe dla organizmu organy rozrodcze.

Niezbędnym, pierwszym krokiem do leczenia jest uznanie przez pacjenta faktu choroby. Dobrym znakiem jest przystąpienie przez rząd do prac nad Kodeksem Budowlanym. W tym haśle jest idea gruntownych porządków. To ważny postęp w stosunku do poprzedniego stanowiska, że „rząd nie jest od budowania mieszkań”. W kontekście planowanych reform sprawa doktryny wolności budowlanej ma dwa wymiary. Merytorycznie jest to zagadnienie pierwszorzędne, pilnie wymagające uregulowania. Drugi wymiar to wskazówka metodologiczna. Otóż ta doktryna zrodziła się nie z zapisów obecnego prawa, ale z tego, czego w nim nie ma. Brak zdefiniowania głównych zasad stworzył grunt, na którym ona wyrosła. Wyrosła, bo mogła wyrosnąć.

Najważniejszą cechą naszego systemu praw budowlanych i urbanistycznych jest jego pozorność. To odróżnia nasz system od podobnego przecież zewnętrznie systemu niemieckiego. A pozorność wynika z tego, że nasze ustawy skupiają się na procedurach wykonawczych bez jasnego zdefiniowania zasad i bez wskazania celu, do którego mają prowadzić działania. To z kolei w praktyce administracyjnej oznacza automatyczne wykonywanie procedur, puste, bez prób zrozumienia, bo cóż tu rozumieć, skoro to tylko obligatoryjne procedury? bez angażowania racjonalnej myśli, albo i wbrew niej, „bo takie są przepisy”, bo „nie ja wymyśliłam takie przepisy”, a więc bez odpowiedzialności, nawet bez myśli o skutkach.

Praca nad Kodeksem Budowlanym będzie jałowa, jeśli ominie zdefiniowanie zasad. Jak zrobić generalne, głębokie porządki pokazali Hiszpanie w ustawie urbanistycznej z 2007 roku.<sup>13)</sup> Po latach kolejnych nowelizacji ustaw częściowych opracowali jedną, „całkowicie zainspirowaną wartościami i zasadami konstytucyjnymi, wcześniej jedynie wzmiankowanymi”, a więc będącą wykładnią Konstytucji do obszaru gospodarowania przestrzenią. Po uporządkowaniu głównych zasad cały obszar wykonawczy, „*techniki urbanistyczne*” stały się i prostsze, i mniej ważne, więc kompetencje do ich ustalenia przekazali samorządom.

Znamienne jest, że tej fundamentalnej ustawie urbanistycznej nadali nazwę „*O ziemi*” – bowiem w tym obszarze mieszczą się główne sprzeczności interesów wymagające ustawowej interpretacji zapisów Konstytucji.

-----  
Koniec.



1). Referat na IV Międzynarodowy Kongres Miast w Sewilli, 1929r. „Wywłaszczenie dla celów użyteczności publicznej”.

2). Na podstawie danych z „Zestawienia zbiorczego” z „Analizy stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach na koniec 2010 roku”. IGiPZ PAN, luty 2012. [http://www.transport.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p\\_1.htm](http://www.transport.gov.pl/2-48edcaaad83e1-1789468-p_1.htm)

Inni autorzy (M.Wiland, A.Olbrysz), na podstawie innych źródeł i metod obliczeń uzyskali nieco inne wyniki, różniące się odpowiednio o 4% i 5%.

3). Dane zostały zebrane z kolejnych wydań Roczników Statystycznych Rolnictwa, dostępnych w bibliotece GUS. Ceny wyrażone w złotych są miarodajne tylko od 1990 r. Wcześniej zostały odtworzone na podstawie cen wyrażonych w kwintalach żyta.

4). Na podstawie corocznych sprawozdań z wykonania budżetu gmin, zbieranych przez GUS.

5). Dane zebrał i wykonał obliczenia A.Olbrysz ze swoim zespołem w 2011 r., [www.finanseurbanizacji](http://www.finanseurbanizacji)

6). Wielkość zobowiązań podzielona przez czas obowiązywania ustawy, która je wygenerowała.

7). A.Derc z zespołem „Polityka przestrzenna gmin a prognoza demograficzna”. <http://tup.poznan.pl/dzien-urbanisty>

8). Na podstawie badań faktycznej urbanizacji terenów w gminach Lesznów i Piaseczno, między innymi: „Analiza faktycznych skutków uchwalenia planu dla rejonu Bobrowca”. J.Koziński z zespołem.

9). Wielkość orientacyjna. Koszty są 5 razy większe ze względu na relacje wielkości działek i dodatkowo, 3 razy większe ze względu na organizację – w rozsądnym wymiarze czasu zabudowana zostanie tylko co trzecia działka. Nasza sytuacja jest znacznie mniej korzystna, bowiem brak scaleń prowadzi do bardzo nieefektywnych proporcji działek i do powstania terenów odpadowych. W skrajnych sytuacjach długość drogi (i instalacji) w przeliczeniu na jeden dom może się różnić nawet 100 razy. Szerzej w wykładzie o „Społecznych kosztach urbanizacji” [www.finanseurbanizacji](http://www.finanseurbanizacji)

10). Opis i wyniki badań dostępne są pod adresem [www.finanseurbanizacji](http://www.finanseurbanizacji)

Średnia powierzchnia przeznaczona na komunikację w planach, dla całego kraju wynosi 4,09% (dane MI opisane w pkt. 3) ). Jest to wielkość dwukrotnie mniejsza niż uzyskana dla badanych gmin, w konsekwencji proporcje podziału koniecznych kosztów infrastruktury są jeszcze gorsze niż opisane.

11) Na prośbę redaktorów i zespołu porównanie zostało wykreślone, jako merytorycznie trafne, ale zbyt szokujące. Na prośbę autora pozostawiono jego ślad.

12). Bardzo orientacyjny szacunek na podstawie analiz przeprowadzonych dla gminy Lesznów. Skutki zaniechania scaleń będą tam 3,3 razy większe niż zobowiązania do wykupu przewidzianych w planach dróg. Przez tę proporcję pomnożono wielkość opisaną w punkcie 6). Szczegóły są w referacie o „Społecznych kosztach urbanizacji” na stronie [www.finanseurbanizacji](http://www.finanseurbanizacji)

13) Ustawa Ley de Suelo z roku 2007 została przetłumaczona na język polski staraniem Federacji Inicjatyw Oświatowych, jest dostępna na stronie [www.finanseurbanizacji](http://www.finanseurbanizacji)