

## Gospodarka terenami pod budownictwo mieszkaniowe

Lipiec 1997

Eugeniusz Zawadzki

### Raport

**Nr 112**

Tematem opracowania jest charakterystyka terenów budowlanych w Polsce oraz analiza barier ograniczających rozwój budownictwa mieszkaniowego. Wskazano na bariery występujące w planowaniu przestrzennym, bariery prawno-organizacyjne, ekonomiczne, ekologiczne oraz w zakresie opłat za techniczne uzbrojenie terenów.

W opracowaniu omówiono warunki jakie winny być spełnione, aby wspomniane bariery przełamać.

## I. Uwagi wprowadzające

Jakkolwiek podaż terenów budowlanych, dostępność urządzeń infrastruktury technicznej oraz rola i metody działania władzy lokalnej w pozyskiwaniu i przystosowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe nie powinny być czynnikiem ograniczającym rozwój budownictwa mieszkaniowego, to dotychczasowe doświadczenia wskazują na trudności w pozyskiwaniu uzbrojonych terenów przez nowych inwestorów budownictwa mieszkaniowego, zwłaszcza przez nowe spółdzielnie mieszkaniowe, firmy developerskie (pełniących rolę inwestorów budowlanych) oraz indywidualnych inwestorów.

Jednocześnie liczne tereny budowlane są w posiadaniu spółdzielni mieszkaniowych o długim okresie funkcjonowania, obecnie nie prowadzących inwestycji mieszkaniowych, tereny takie pozostają również we władaniu przedsiębiorstw państwowych w różnym stopniu sprywatyzowanych, które uzyskały te grunty w zarząd po niewielkich kosztach, a następnie uzyskały decyzje o przekształceniu zarządu w prawo wieczystego użytkowania. Nie wszystkie gminy posiadają aktualne plany zagospodarowania przestrzennego, co utrudnia zatwierdzanie planów realizacyjnych i projektów technicznych, a w rezultacie uzyskiwanie pozwoleń na budowę. Ponadto wiele terenów budowlanych jest nieuzbrojonych w infrastrukturę techniczną. Sytuacja jest skomplikowana, warto więc zaznajomić posłów z przyczynami tego stanu rzeczy oraz zastanowić się nad niezbędnymi krokami jakie należy podjąć w celu jej zaradzenia.

Celem opracowania jest ocena popytu i podaży terenów pod budownictwo mieszkaniowe, określenie barier utrudniających pozyskiwanie terenów budowlanych, rozpoznanie metod i organizacji działania gmin w zakresie gospodarki terenami budowlanymi oraz sformułowanie propozycji usprawnień systemu pozyskiwania, przygotowania i przekazywania terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Powyższe cele opracowania wpłynęły na jego strukturę. W rozdziale drugim przeprowadzono charakterystykę terenów budowlanych w Polsce w świetle rozwiązań legislacyjnych, danych o wielkości i strukturze własnościowej terenów miejskich, stopniu ich zagospodarowania pod budownictwo mieszkaniowe oraz oceny ich potrzeb do 2010 r. W rozdziale trzecim omówiono występujące bariery w gospodarce terenami, ograniczające rozwój budownictwa mieszkaniowego, zaś w rozdziale czwartym wskazano na bariery

występujące w opłatach za techniczne uzbrojenie terenów budowlanych. Wreszcie w rozdziale piątym wskazano na warunki przełamania barier gospodarowania terenami budowlanymi na poziomie lokalnego sektora publicznego. Opracowanie kończą wnioski wynikające z przeprowadzonych analiz.

Przy opracowywaniu charakterystyki terenów budowlanych oraz barier w gospodarce terenami wykorzystano badania Instytutu Gospodarki Mieszkaniowej zawarte w pracy: "Opracowanie strategii i polityki mieszkaniowej zapewniającej poprawę sytuacji mieszkaniowej ludności Polski do 2010 r." Przy badaniu wieczystego użytkowania terenów wykorzystano raport Krakowskiego Instytutu Nieruchomości pt.: "Użytkowanie wieczyste w gospodarkach rynkowych". W analizie praktycznych aspektów gospodarowania gruntami pod budownictwo mieszkaniowe wykorzystano wyniki kontroli przeprowadzonej przez NIK w 1992 r. (po tym okresie nie przeprowadzono już kontroli). Spośród opracowań b. MGPIB wykorzystano przy analizie technicznego uzbrojenia terenów budowlanych przede wszystkim pracę pt. "Założenia polityki komunalnej państwa".

## **II. Charakterystyka terenów budowlanych w Polsce**

### **2.1 Gospodarka terenami w Polsce w świetle rozwiązań legislacyjnych**

Możliwości wpływu samorządu lokalnego na kształtowanie gospodarki gruntami w Polsce określają odpowiednie przepisy zawarte w kilkunastu aktach prawnych, tj.:

- Ustawa z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127; Nr 103, poz. 446; Nr 107, poz. 464);
- Ustawa z dnia 29 września 1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31; z 1992 r. Nr 91, poz. 455);
- Ustawa z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1990 r. Nr. 16, poz. 95) i ustawa z dnia 6 listopada 1992 r. o zmianie ustawy o samorządzie terytorialnym (Dz. U. z 1992 r. Nr 100, poz. 499);
- Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o terenowych organach rządowej administracji ogólnej (Dz. U. z 1990 r. Nr 21, poz. 123);
- Ustawa z dnia 10 maja 1990 r. - Przepisy wprowadzające ustawę o samorządzie terytorialnym i ustawę o pracownikach samorządowych (Dz. U. z 1990 r. Nr 342, poz. 191);

- Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczególnych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198; Nr 43, poz. 253);

- Przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1991 r. Nr 71, poz. 311-315);

- Przepisy wykonawcze do ustawy z dnia 29 kwietnia 1985 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1993 r. Nr 23, poz. 97);

- Ustawa z dnia 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości oraz zmieniającej ustawę o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 601 oraz M.P. z 1995 r. Nr 13, poz. 163);

- Ustawa z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1991 r. Nr 107, poz. 464; z 1992 r. Nr 10, poz. 39; z 1992 r. Nr 12, poz. 42);

- Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415);

- Ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (Dz. U. z 1991 r. Nr 9, poz. 31);

Ustawa z 29.04.1985 r. o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127, Nr 103, poz. 446 i Nr 107, poz. 464) stanowi, że gospodarka gruntami będącymi własnością Skarbu Państwa należy do właściwości wojewodów i rejonowych organów administracji ogólnej, a gospodarka gruntami stanowiącymi własność gminy - do właściwości rad i zarządów gmin. Wywłaszczanie nieruchomości należy do właściwości rejonowych organów rządowej administracji ogólnej. Gospodarka gruntami przeznaczonymi pod budownictwo mieszkaniowe stanowi zadanie własne gmin. Nowelizacja ustawy dokonana w 1990 r. wprowadziła urynkowanie obrotu gruntami stanowiąc, że wycena gruntów w ogólnej puli terenów powinna być dokonywana przy uwzględnieniu aktualnych cen w obrocie gruntami, a ich sprzedaż lub oddanie w wieczyste użytkowanie powinna następować drogą przetargu.

Powoływana wyżej ustawa z 17.05.1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych nakłada na gminy obowiązek przygotowania terenów pod budownictwo mieszkaniowe, w tym uzbrojenia i wyposażenia ich w infra-

strukturę techniczną. Ustawą z 10.5.1990 r. o samorządzie terytorialnym i ustawą o pracownikach samorządowych - (Dz.U. Nr 32, poz.191, Nr 43. poz. 253 i Nr 92, poz. 541 z 1991 r. Nr 34, poz. 151 oraz z 1992 r. Nr 6, poz. 20) dokonano komunalizacji części mienia państwowego, w tym gruntów budowlanych stanowiąc, że stają się one z mocy prawa z dniem 27.5.1990 r. własnością gmin, na terenie których są położone.

W celu ułatwienia pozyskiwania gruntów oraz zwiększenia ich podaży wprowadzono ustawą z 4.10.1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji budownictwa mieszkaniowego w latach 1991-1995 oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz.U. Nr 103, poz. 446) nowe rozwiązania, m.in.: uproszczono procedury zmiany przeznaczenia gruntów rolniczych klasy IV, ułatwiono korekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, przyznano inwestorom, którzy otrzymali ostateczne decyzje lokalizacyjne przed 5.12.1990 r. (tj. przed wejściem w życie nowelizacji ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości) i ponieśli koszty przygotowania inwestycji, prawa nabycia nieruchomości objętych tymi decyzjami w trybie bezprzetargowym. Przyznano preferencyjne warunki pozyskiwania gruntów dla zarejestrowanych kandydatów spółdzielni mieszkaniowych. Uproszczono postępowanie przy wydawaniu pozwoleń na budowę. Gminy otrzymały możliwość emitowania obligacji jako formy ułatwienia obrotu gruntami, w celu zdobycia środków finansowych na pozyskiwanie i przygotowanie gruntów pod budownictwo mieszkaniowe.

## **2.2 Wielkość i struktura własnościowa terenów miejskich**

W 1995 r. było na terenie kraju 845 miast (należących do 315 gmin) i 555 gmin miejsko-wiejskich. Łączna ich powierzchnia wynosiła 2,04 mln ha, tj. 6,5 % całkowitej powierzchni kraju. W strukturze zagospodarowania przestrzennego można było wyróżnić tereny:

- osiedlowe o zabudowie miejskiej - 13,7% (280 tys ha);
- leśne, wody i tereny zieleni miejskiej - 29,9% (600 tys ha);
- komunikacji kolejowej i drogowej - 7,4% (149 tys. ha);
- nieużytki - 1,7% (35 tys. ha);
- niezabudowane - 47,3% (965 tys. ha).

Czynnikiem oddziałującym na stopień pokrycia potrzeb terenowych pod budownictwo mieszkaniowe jest struktura własnościowa terenów niezabudowanych w granicach ogólnego obszaru miast (956 tys. ha). Większość terenów niezabudowa-

nych (61,7%) znajduje się w posiadaniu właścicieli prywatnych, którzy przeważnie rolniczo użytkują posiadane grunty. Instytucje państwowe i komunalne posiadają 16,7% gruntów. Na ogół tereny te są przekazywane różnym instytucjom państwowym i społecznym oraz spółdzielniom mieszkaniowym w użytkowanie wieczyste. Instytucje zajmujące się rolnictwem posiadają 20,2% terenów niezabudowanych. Ponadto niewielkie obszary w granicach 0,2 - 1,2% należą do różnych instytucji państwowych zajmujących się zarządaniem lasów, wód oraz drogami publicznymi i kolejowymi.

Tereny osiedlowe niezabudowane przeznaczone pod inwestycje mieszkaniowe i ogólnomiejskie obejmują powierzchnię 49 tys. ha czyli zaledwie 5,1% ogółu terenów niezabudowanych i nie stanowią poważnej rezerwy dla rozwoju aglomeracji miejskich (tablica 1).

Tablica 1. Struktura własnościowa terenów w Polsce w tym gmin miejskich oraz terenów osiedlowych

Własność	Ogółem Polska		w tym gminy miejskie		w tym tereny osiedlowe	
	tys. ha	%	tys. ha	%	tys. ha	%
państwowa	14.658	46,8	741,8	36,3	274,9	75,9
spółdzielcza	765	2,4	75,2	3,7	1,0	0,2
prywatna	15.846	50,8	1225,9	60,0	86,1	23,9
Ogółem	31.269	100,0	2042,9	100,0	362,0	100,0

Źródło: opracowano na podstawie danych GUS

Z danych zawartych w tablicy 1 wynika, że 36,3% obszaru terenów gmin miejskich było we władaniu przedsiębiorstw oraz instytucji państwowych i komunalnych, 60% tego obszaru było we władaniu właścicieli prywatnych i 3,7% należało do spółdzielni produkcyjnych oraz innych organizacji społecznych. Struktura rozdysponowania terenów osiedlowych jest następująca:

- tereny osiedlowe zabudowane - 279.850 ha (77,3%),
- tereny zielone - 30.167 ha (9,2%),
- tereny osiedlowe niezabudowane - 49.020 ha (13,5%).

Tereny niezabudowane w granicach ogólnego obszaru miast, ze względu na znaczny udział w powierzchni ogółu miast (47,3%) są przedmiotem zainteresowania planistycznego, którego celem jest realizacja na tych terenach różnych inwestycji.

Obszar ten, przekraczając dwudziestokrotnie niezabudowane tereny osiedlowe, stanowi rezerwę dla dynamicznego rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

## **2.3 Zagospodarowanie terenów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe<sup>1</sup>**

### **2.3.1 Ewidencja gruntów**

Wojewodowie w większości przypadków zaniechali sporządzania regionalnych planów zagospodarowania przestrzennego. Spośród badanych województw tylko w trzech z nich: katowickim, krakowskim i sieradzkim były aktualne plany przestrzenne. Pięć województw ograniczyło się do opracowania założeń do projektu planu i nie kontynuowało prac, a w czterech województwach (w tym w warszawskim) w ogóle nie było takich planów.

W badanych 160 gminach ustalono, że aktualny plan zagospodarowania przestrzennego posiadały tylko 74 gminy (46%), 86 gmin (54%) nie miało więc planu miejscowego lub był on nieaktualny. Także odrębne gminy w Warszawie nie posiadały planów miejscowych. Przedstawiony stan oznacza regres w stosunku do stanu z 1987 r. Kontrola wykazała wtedy, że aktualnych planów nie posiadało 28% miast. Pozostałe elementy ewidencji gruntów takie jak: mapy, ich matryce, rejestry, zestawienia, spisy alfabetyczne, dokumentacja, wykazywały również dużo braków. Gminy posiadały tylko częściowe opracowania geodezyjne swych gruntów. Wyręczały się tu inwestorami i wykorzystywały podkłady geodezyjne sporządzone przez nich przy opracowywaniu planów realizacji inwestycji. Dla części gruntów nie były założone księgi wieczyste, co uniemożliwiało załatwienie formalności związanych z obrotem gruntami (przykładowo w gminie Przasnysz księgi wieczyste miało zaledwie 10% gruntów objętych decyzjami komunalizacyjnymi Wojewody Ostrołęckiego). Przedstawiona sytuacja powodowała zahamowanie obrotu gruntami.

### **2.3.2 Komunalizacja gruntów**

Ustawa z 10.05.1990 r. - wprowadzająca przepisy o samorządzie terytorialnym stanowi (Dz.U. Nr 342, poz. 191), że komunalizacja mienia państwowego następuje z mocy prawa z dniem 27.05.1990 r. i wyznacza termin 1 roku na przejście skomunali-

<sup>1</sup> Problem ten przedstawiono w oparciu o wyniki kontroli NIK zawarte w opracowaniu: Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i gospodarowania terenami pod budownictwo mieszkaniowe w miastach w latach 1990-1991, Warszawa 1992 r. Po tym okresie podobnych kontroli nie przeprowadzono.

zowanych składników mienia. Termin ten okazał się nierealny. Przyczyną były braki w ewidencji gruntów i dokumentów geodezyjnych, nie wyjaśniony bądź nie udokumentowany stan własności gruntów, brak ksiąg wieczystych. Proces komunalizacji utrudniały także wnioski rewindykacyjne byłych właścicieli nieruchomości. W woj. kieleckim skomunalizowano 5% nieruchomości podlegających komunalizacji, w woj. warszawskim 22% nieruchomości, w woj. krakowskim 60% nieruchomości, a w Krakowie 15%. Według wojewodów przyczynami opóźnień były: nie uregulowane w znacznej części sprawy prawne mienia, roszczenia rewindykacyjne oraz trudna sytuacja kadrowa i finansowa gmin.

### **2.3.3 Obrót terenami budowlanymi**

Ustawa o samorządzie terytorialnym stanowi (Dz.U. z 1992 r. Nr 100, poz. 499), że gminy tworzą zasoby gruntów pod budownictwo mieszkaniowe i gospodarują nimi. Badania wykazały, że 60% kontrolowanych gmin posiadało niewielkie zasoby takich gruntów. Grunty te pozyskiwano przede wszystkim od Skarbu Państwa drogą komunalizacji. Powolne tworzenie zasobów gruntów oraz nie uporządkowana ich ewidencja powodowało ograniczenia w przekazywaniu gruntów użytkownikom.

### **2.3.4 Wykorzystanie gruntów**

Spółdzielnie mieszkaniowe nie opracowywały wieloletnich planów budownictwa mieszkaniowego. Plany (programy) kilkuletnie opracowało tylko 13 skontrolowanych spółdzielni (31%). Pozostałe sporządzały plany roczne lub posługiwały się planami realizacyjnymi zadań inwestycyjnych. Brak wieloletnich planów ograniczało możliwość sporządzenia perspektywicznych bilansów terenów budowlanych w spółdzielniach.

Struktura skontrolowanych spółdzielni z punktu widzenia wielkości posiadanych terenów budowlanych przedstawiała się następująco:

- 5 spółdzielni nie posiada żadnych terenów,
- 7 spółdzielni posiada tereny poniżej 1 ha,
- 14 spółdzielni posiada tereny bardzo duże, w tym SM w Gliwicach -28,8 ha, a SM "Goclaw-Lotnisko" w Warszawie-33 ha.

Większość gruntów znajdujących się w zasobach spółdzielni miało uregulowany stan prawny, jednak występują również niedociągnięcia i nieprawidłowości, jak np.: brak umów o przekazanie gruntów, brak aktów notarialnych, wycofywanie się gmin z



wydanych uprzednio decyzji lokalizacyjnych w celu postawienia gruntów do przetargu, opóźnienia w przekazywaniu gruntu (niejednokrotnie po rozpoczęciu budowy), dysponowanie gruntami nie będącymi własnością gmin.

Spółdzielnie nie posiadające terenów dokonywały zagęszczenia zabudowy wykorzystując place przewidziane w planach pod obiekty handlowo-usługowe, socjalne i tereny rekreacyjne, których realizacja została zaniechana. Pogarszało to warunki życia w osiedlach. Jednocześnie były spółdzielnie, które przetrzymywały latami tereny bez wykorzystania. Z kontroli wynika, że: 38% spółdzielni przetrzymywało tereny przez 3 do 10 lat; 30% nie wykorzystywało terenów przez 10-20 lat i 8% spółdzielni przetrzymywało niewykorzystane tereny ponad 20 lat.

### **2.3.5 Opłata za użytkowanie gruntów**

Opłaty za użytkowanie gruntu ustalane były na mocy oświadczenia gminy, a nie na podstawie szacunku rzeczoznawców. Przy naliczaniu opłat gminy popełniały wiele nieprawidłowości: naliczały opłaty za grunty niezgodnie z decyzjami lub umowami, za niektóre grunty opłat nie naliczały, a za inne naliczały dwukrotnie. Na przykład gminy w Kłodawie i Babiaku nie naliczyły opłat za tereny przekazane w wieczyste użytkowanie SM w Kole. W Krakowie nie naliczono opłat za kilka działek przekazanych w wieczyste użytkowanie SM im. T. Kościuszki, a jednocześnie naliczono podwójnie opłaty za działki odebrane spółdzielni i przekazane innym użytkownikom (opłaty naliczono najpierw spółdzielni, a następnie tym użytkownikom).

Ustawowe urynkwienie obrotu gruntami i zastosowanie przez gminy nowych cen gruntów i opłat za ich użytkowanie znacznie podniosło koszty budownictwa mieszkaniowego. Z badań wynika, że 78% spółdzielni posiadających wolne tereny budowlane, opłatami za ich użytkowanie obciążało w całości lub częściowo koszty gospodarki zasobami mieszkaniowymi, co oczywiście zwiększyło koszty eksploatacyjne mieszkań.

Niektóre spółdzielnie podnajmowały tereny uznane dla siebie za zbędne. Podnajem gruntów powodował często, że tereny nie były wykorzystywane zgodnie z warunkami, na jakich zostały przekazane. Za nieprzestrzeganie warunków ich wykorzystania gminy mają prawo stosować sankcje w postaci podwyższonych opłat lub rozwiązać umowę i odbierać grunty. Kontrole wykazały, że w większości umów wieczystego użytkowania określono jedynie ogólnie rodzaj zabudowy bez warunków szczegółowych, przede wszystkim bez terminu rozpoczęcia i zakończenia zabudowy. Tym

samym gminy pozbawiły się możliwości dyscyplinowania użytkowników gruntów do ich właściwego wykorzystania.

### **2.3.6 Uzbrojenie terenów**

Badania wykazały poważne niedobory uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Ponad połowa badanych gmin (55,6%) nie sporządziła bilansu potencjału i zapotrzebowania na infrastrukturę techniczną i nie miała rozeznania co do skali potrzeb inwestycyjnych w tym zakresie. Natomiast w gminach, w których dokonano rozeznania problemu, bilanse wykazały znaczne deficyty. Niedobory wszystkich lub niektórych urządzeń występowały w ponad 80% gmin. Na ogół występował brak lub przeciążenie oczyszczalni ścieków. Deficyt energii cieplnej występował w 40% gmin, a w następnych 40% bilans był napięty, co oznaczało niedobór ciepła dla mieszkań oddawanych w następnych latach. Jedynym, tańszym niż rozbudowa ciepłowni, sposobem łagodzenia tego deficytu było docieplanie istniejących budynków. Deficyt wody pitnej występował w 70% badanych gmin.

Przed 1990 r. obowiązek uzbrojenia terenów pod budownictwo mieszkaniowe spoczywał na terenowych organach administracji państwowej. Działania w tym zakresie prowadziły właściwe wydziały urzędów wojewódzkich, które zawierały z inwestorami umowy lub wydawały decyzje koordynacyjne, wg których po zakończeniu robót miały dokonywać refundacji kredytu. Ustawa z 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji (Dz.U. Nr 34, poz. 198) zadanie uzbrojenia terenów nałożyła na gminy. Powstała sytuacja, w której wojewodowie nie wywiązywali się z zawartych umów lub wydanych decyzji, a gminy nie chciały przejmować zobowiązań wojewodów. Spośród badanych gmin jedynie prezydent miasta Poznania przejął zobowiązania wojewody poznańskiego dotyczące uzbrojenia terenu pod zadania realizowane przez SM "Osiedle Młodych" w Poznaniu.

Po 1990 r. znacznie zmniejszył się zakres uzbrojenia terenów. Gminy odmawiały w całości lub części podpisywania przedkładanych im przez spółdzielnie mieszkaniowe umów o uzbrojenie terenów przeznaczonych pod zatwierdzone do realizacji zadania. Przyczyną odmów był brak środków finansowych. W tej sytuacji niektóre spółdzielnie, mając jako alternatywę wstrzymanie działań inwestycyjnych, podejmowały finansowanie uzbrojenia terenu własnymi środkami, co podwyższało koszty budowy mieszkań.

### **2.3.7 Poszukiwanie nowych terenów pod budownictwo mieszkaniowe**

Pozyskiwanie gruntów przez gminy dokonuje się z trzech źródeł. Głównym, choć ograniczonym, źródłem jest komunalizacja mienia Skarbu Państwa. Z tego źródła gminy pozyskały nieduże obszary gruntów. Kolejnymi źródłami są: wykup gruntów od właścicieli i wywłaszczenia oraz przekwalifikowanie gruntów. Możliwości wywłaszczeń zostały ustawowo ograniczone, niezbędne jest zatem przeprowadzenie rokowań o nabycie gruntu w drodze umowy. Wymóg ustalenia ceny gruntu wywłaszczonego w wysokości jego rzeczywistej wartości zrównuje - z ekonomicznego punktu widzenia - formy wykupu i wywłaszczenia. W badanym okresie tylko dwie gminy (Konin i Siemianowice) pozyskały grunty drogą wykupu i wywłaszczenia. Szersze pozyskiwanie gruntów tą drogą było ograniczone ze względu na małe środki finansowe (przeznaczone na ten cel) a będące w dyspozycji gminy.

Ustawa z 4.10.1991 r. o zmianie niektórych warunków przygotowania inwestycji pod budownictwo mieszkaniowe (Dz.U. Nr 103, poz. 446) wprowadziła możliwość emitowania obligacji - stanowiących dla nabywców jakby formę przedpłaty na nabycie gruntów - oraz udzielanie gminom przez wojewodów dotacji na pozyskiwanie i przygotowanie gruntów. W czasie kontroli stwierdzono, że żadna z gmin nie wyemitowała obligacji, a wojewodowie nie udzielili gminom dotacji na ten cel, albo były one znikome.

Ważnym źródłem pozyskiwania gruntów jest przekwalifikowanie gruntów rolnych i leśnych na cele budownictwa mieszkaniowego. Spośród badanych gmin w 33% urzędy uzyskiwały zgodę (od wojewody lub ministra rolnictwa) na przekwalifikowanie gruntów rolnych. Inwestorzy budownictwa mieszkaniowego mają dwa źródła pozyskiwania gruntów: otrzymanie ich w wieczyste użytkowanie z zasobu gminy lub zakup bezpośrednio od właściciela. Czynniki ekonomiczny i organizacyjny - większa komplikacja sposobu pozyskiwania gruntów od gmin - powodowały, że inwestorzy woleli zakupywać grunty bezpośrednio od właścicieli. Na przykład SM im. T. Kościuszki i "Związkowa" w Krakowie oraz "Michałów" w Radomiu zakupiły tereny pod budownictwo mieszkaniowe od właścicieli, zaś środki na zakup uzyskały od swych członków, mających zamieszkać w budynkach wzniesionych na tych terenach.

### **2.4 Ocena potrzeb w zakresie terenów pod budownictwo mieszkaniowe do 2010 roku**

Popyt na tereny budowlane jest uzależniony od rozwoju budownictwa mieszka-

niowego w okresie objętym prognozą. Zakłada się trzy warianty rozwoju budownictwa mieszkaniowego w latach 1995-2010. W wariantcie pierwszym przyjmuje się budowę 2600 tys. mieszkań, w wariantcie drugim - 2900 tys., zaś w wariantcie trzecim 3700 tys. mieszkań. Potrzeby terenowe pod powyższy program będą odpowiednio następujące: wariant I - 80 tys. ha; wariant II - 90 tys. ha i wariant III - 115 tys. ha. Potrzeby te pochłoną odpowiednio następujące rezerwy terenów: 8%, 9% i 12%. Z powyższego wynika, że nie ma zasadniczo problemu z podażą terenu pod budownictwo mieszkaniowe. Problemem natomiast będzie fakt, iż rezerwy terenów budowlanych są niemal całkowicie obszarem nieuzbrojonym technicznie i w większości wymagać będą kapitałochłonnych inwestycji w sieciach magistralnych i osiedlowych dla zasilania nowych osiedli mieszkaniowych.

### **III. Bariery w gospodarce terenami ograniczającymi rozwój budownictwa mieszkaniowego**

Ograniczenia w przygotowaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe na szczeblu gmin wynikają:

- z braku, dostatecznych w stosunku do potrzeb, rezerw terenów w planach zagospodarowania gmin;
- z braku możliwości wykorzystania terenów zarezerwowanych dla budownictwa z uwagi na obowiązujące regulacje prawne, niedostatek terenów uzbrojonych, warunki ekonomiczne, ekologiczne itp.

#### **3.1 Bariery w planowaniu przestrzennym**

Powstanie samorządu lokalnego w 1990 r. i rozdział majątku oraz zadań pomiędzy administrację rządową i samorządową spowodowało przesunięcie decyzji<sup>2</sup> w zakresie gospodarowania terenami na cele mieszkaniowe i tworzenia zasobów tych terenów do dyspozycji organów gminnych. Do zadań własnych gmin zaliczono, między innymi, przeznaczanie terenów na określone cele, gospodarowanie terenami komunalnymi oraz komunalne budownictwo mieszkaniowe. Tak więc gminy stały się podmiotem gospodarowania terenami pod budownictwo mieszkaniowe.

---

<sup>2</sup> Ustawa z dnia 17 maja 1990 r. o podziale zadań i kompetencji określonych w ustawach szczegółowych pomiędzy organy gminy a organy administracji rządowej oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. z 1990 r. Nr 34, poz. 198; Nr 43, poz. 253).

Zgodnie z obowiązującymi przepisami<sup>3</sup> gminy powinny przeprowadzać przegląd i aktualizację planów przestrzennego zagospodarowania, z punktu widzenia popytu na tereny pod budownictwo mieszkaniowe. Równolegle gminy winny formułować własną politykę w zakresie gospodarowania terenami (w tym na potrzeby mieszkaniowe), przy uwzględnieniu zaspokojenia potrzeb własnych gminy. Z badań tego zjawiska wynika, że **niewiele gmin zdobyło się na określoną i racjonalną gospodarkę tymi terenami<sup>4</sup>**.

Niedostateczna podaż terenów pod budownictwo mieszkaniowe w niektórych gminach może wynikać z niedostatecznych rezerw w planach zagospodarowania przestrzennego. **Gminy, mimo że posiadają rozeznanie w zakresie niedoboru mieszkań, nie posiadają jednak aktualnych prognoz dotyczących zapotrzebowania na tereny.** Należy tu podkreślić dodatkowo, że tereny pod budownictwo mieszkaniowe winny być przygotowane z kilkuletnim wyprzedzeniem, z uwagi na potrzebę dokonania regulacji geodezyjnej i prawnej poszczególnych działek oraz na uzbrojenie terenu. Oznacza to, że podaż terenów budowlanych winna wyprzedzać popyt, gdyż wtedy ceny działek budowlanych będą miały tendencję spadkową.

**Projekt ustawy o nieruchomościach (Druk Sejmowy nr 1892 z 1997 r.), mający m.in. określać zasady gospodarowania gruntami, nie zobowiązuje w sposób wyraźny gmin do przygotowania terenów pod budownictwo mieszkaniowe, co należy uznać za poważny mankament.** Należy więc odpowiedzieć na pytanie, w jakim zakresie i po jakich cenach samorządy lokalne mają zapewnić tereny pod budownictwo mieszkaniowe, mimo objęcia tej dziedziny zasadami gospodarki rynkowej. Należy także stworzyć odpowiednie preferencje (w tym finansowe) w zakresie pozyskiwania gruntów przez samorządy.

Istotne znaczenie w gospodarce gruntami mieć będą tereny odzyskane w ramach wyburzeń zużytych fizycznie zasobów mieszkaniowych. Prognoza ubytków mieszkań w latach 1994-2010 wskazuje, że może to być na poziomie około 550 tys. lokali<sup>5</sup>. Przyjmując intensywność zabudowy w wysokości 25 tys. mieszkań na 1 tys. hektarów, można oczekiwać, że odzyska się około 22 tys. hektarów względnie uzbrojonych terenów. **W zależności od realizowanego wariantu rozwoju budownictwa**

<sup>3</sup> Organizowanie przygotowania terenów pod budownictwo mieszkaniowe następuje według zasad zawartych w ustawie z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89, poz. 415), ustawie z 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wyłączeniu nieruchomości (Dz. U. z 1994 r. Nr 123, poz. 601 oraz M.P. z 1995 r. Nr 13, poz. 163).

<sup>4</sup> Informacja o terenach budowlanych w latach 1990-1991, opracowanie NIK, Warszawa 1992 r.

<sup>5</sup> Zob.: H. Kulesza. Prognoza mieszkaniowa do 2010 r. Uwarunkowania społeczne i ekonomiczne, IGM, Warszawa 1996 r.

**mieszkaniowego do 2010 r. można by bezinwestycyjnie zmniejszyć popyt na tereny budowlane o 15-30%.** Nie trzeba dodawać, że tereny te nie są uwzględniane w planowaniu przestrzennym na poziomie gmin, ponieważ jest to dla nich zbyt odległy horyzont czasowy.

W planach zagospodarowania przestrzennego ziemia jako dobro niepomnażalne, lecz cieszące się coraz większym popytem, poza jej rolniczym użytkowaniem, powinna podlegać szczególnym rygorom. Przygotowywana taksacja nieruchomości mogłaby stanowić "bank terenów" dla różnych potrzeb użytkowych. W tym celu niezbędne byłoby opracowanie **kart nieruchomości** (patrz rysunek). W przypadku, gdyby organy samorządów lokalnych nie ujmowały zadania wyprzedzającego przygotowania terenów pod budownictwo mieszkaniowe (z praktyki wiadomo, że rzadko je podejmują samodzielnie), należałoby nałożyć na nie obowiązki drogą ustawową (w projekcie ustawy o nieruchomościach enigmatyczne pojęcie "zadanie własne gmin" należałoby zastąpić określeniem "**obowiązek działania**").

**KARTA NIERUCHOMOŚCI**  
Miejscowość (adres)

**NR**

**Nieruchomość:**

nr ewidencyjny działki i obiektu  
właściciel i nr księgi wieczystej  
użytkownik

**Teren:**

przeznaczenie powierzchnia działki (terenu) klasa gleb  
uzbrojenie: sieciowe, własne drogi dojazdów wartość

**Budynek:**

przeznaczenie  
powierzchnia użytkowa  
liczba kondygnacji  
stan techniczny, rok budowy  
wartość  
wymogi zagosp. przestrz.

**Zdjęcie obiektu**

**Plan sytuacyjny**

**Jedną z największych przeszkód występujących w gminach w czasie realizacji programów poprawy zagospodarowania przestrzennego (głównie infrastruktury technicznej) jest rozproszenie zabudowy mieszkaniowej. Koncentracja zabudowy mieszkaniowej powinna być długofalowym celem działań w każdej gminie. Typy nowej zabudowy mieszkaniowej powinny być dostosowane do funkcjo-**

nalnego charakteru i istniejącego zagospodarowania jednostek osadniczych.

### **3.2 Bariery prawno-organizacyjne**

Prawne uregulowania gospodarki gruntami, związane są z dokonującymi się zmianami warunków gospodarowania, modelu funkcjonowania administracji publicznej i istniejącego modelu własności. Podstawowe przepisy ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz.U. Nr 30, poz. 127) odnoszą się do gruntów zabudowanych bądź przeznaczonych w planach zagospodarowania przestrzennego na cele zabudowy i dotyczą:

- podziału kompetencji między organy rządowe i samorządowe (gminy),
- ułatwień w obrocie nieruchomościami,
- wprowadzenia rozwiązań rynkowych w obrocie nieruchomościami,
- wprowadzania mechanizmów skłaniających do racjonalnej gospodarki gruntami,
- kompleksowego porządkowania terenu oraz przygotowania działek budowlanych.

Gospodarka gruntami zabudowanymi i gruntami, które są przeznaczone w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego pod zabudowę, stanowiącymi własność Skarbu Państwa, należy do zakresu wojewodów i rejonowych organów rządowej administracji ogólnej, zaś gospodarka gruntami stanowiącymi własność gminy - do zakresu rad gmin i zarządu gminy. Gminy nie mogą wywłaszczać nieruchomości ani wydawać decyzji o wywłaszczeniu nieruchomości oraz nie dokonują podziału nieruchomości.

Grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy, mogą być sprzedane zarówno osobom prawnym jak i osobom fizycznym oraz mogą być także oddane tym osobom w użytkowanie wieczyste, użytkowanie, dzierżawę lub najem (ustanowiono zatem różne wiązki praw). Ponadto stworzono możliwość zamiany gruntów będących własnością Skarbu Państwa lub własnością gminy na grunty stanowiące własność lub będące w użytkowaniu wieczystym osób prawnych lub fizycznych oraz możliwości oddania tych gruntów pod zarząd.

Najistotniejsze zmiany dotyczące obrotu nieruchomościami państwowymi i komunalnymi sprowadzają się do wprowadzenia:

- jednolitych zasad obrotu, w odniesieniu do osób prawnych i fizycznych - dotyczy to także udostępnienia nieruchomości cudzoziemcom;

- różnych form władania;
- możliwości zmiany wiązek praw na nieruchomościach.

Zgodnie z art. 39 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości cenę nieruchomości ustala zarząd gminy na poziomie nie niższym niż wartość nieruchomości określona przez biegłych z listy wojewody. Podstawą ustalania wartości gruntów są ceny aktualnie osiągnięte w obrocie gruntami, dokonane nakłady, funkcje wyznaczane dla tych gruntów w planie zagospodarowania przestrzennego, ich położenie i stopień wyposażenia w urządzenia komunalne, infrastrukturę techniczną oraz stan zagospodarowania tych gruntów (art. 38 ust. 2).

Zasady ustalania cen nieruchomości uzależnione są od wiązki praw na nich ustanowionych. Przykładowo sprzedaż lub oddanie w użytkowanie wieczyste terenu stanowiącego własność Skarbu Państwa lub gminy odbywa się w drodze przetargu. Cenę wywoławczą terenu w przetargu pierwszym stanowi cena wywoławcza równa (lub wyższa) wartości terenu. Jeśli dojdzie do przetargu drugiego, wówczas cena wywoławcza stanowi część ceny z przetargu pierwszego, a ceną do zapłaty jest cena osiągnięta w przetargu drugim. Rozwiązanie to odbiega od praktyk stosowanych na Zachodzie<sup>6</sup>. W celu obniżenia ceny terenu (budowanie mieszkań po umiarkowanych kosztach) rządy i samorządy udzielają tamtejszym organizacjom mieszkaniowym nie nastawionym na zysk (zajmującym się budową mieszkań) szerokiego poparcia wyrażającego się w postaci:

- a) udostępniania terenów budowlanych w **przetargach zamkniętych**, co powoduje ograniczanie wzrostu ceny terenów,
- b) przyznawania organizacjom mieszkaniowym **pierwszeństwa** w przyznawaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe, ujęte rządowymi lub samorządowymi programami mieszkaniowymi, co ułatwia pozyskiwanie terenów,
- c) szerokiego stosowania **wieczystego użytkowania terenów** powodującego z reguły niższe koszty pozyskiwania terenów,
- d) tworzenia przez państwo infrastruktury technicznej na terenach objętych rządowymi programami mieszkaniowymi (**wzrost nakładów na infrastrukturę techniczną o 25% w stosunku do terenów nie objętych programami rządowymi**).

Jeżeli w Polsce teren stanowiący własność Skarbu Państwa lub gminy udostępniany jest w użytkowanie wieczyste lub pod zarząd, wówczas użytkownik wieczysty

---

<sup>6</sup> Zob. W Dominiak: Niedochodowe organizacje mieszkaniowe w wybranych krajach o gospodarce rynkowej, IGM, Warszawa 1995 r.



nie płaci ceny lecz pobierane są opłaty. Jednakże ceny takich terenów, stanowiące podstawę naliczania opłat, aktualizowane są nie częściej niż raz na rok i powodują zmianę wysokości opłat. Wysokość pierwszej opłaty wynosi od 15 do 25% ceny terenu osiągniętej w przetargu zaś, opłaty roczne wynoszą 3% ceny i mogą być w określonych wypadkach obniżone przez wojewodę lub radę gminy, aż do całkowitego zwolnienia z ich uiszczania, bądź też mogą być podwyższone. **Gminy posiadając ograniczone, w stosunku do potrzeb, środki finansowe z reguły podnoszą poziom opłat, ponad poziom uzasadniony, co osłabia zalety użytkowania wieczystego.**

Z tytułu wzrostu wartości terenu spowodowanej wybudowaniem urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych, właściciele nieruchomości muszą uiszczać tzw. opłaty adiacenckie<sup>7</sup>. Opłaty takie mogą być wprowadzone także w przypadku scalania i podziału terenów na działki przeznaczone pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. **Bariery w stosowaniu opłat adiacenckich polegają na obciążaniu nimi w zbyt małym stopniu właścicieli sieci infrastruktury technicznej (rejonowe urzędy energetyczne, drogowe itp.) oraz gmin, kosztem użytkowników indywidualnych (często właścicieli małych działek budowlanych).**

Wywłaszczenie terenu może nastąpić tylko na ograniczoną liczbę celów, za słusznym odszkodowaniem, (tj. za wszystko, co zostało wywłaszczone), i odszkodowanie ustalane jest na poziomie wartości rynkowej. Problem polega na tym, że wartość rynkowa nie jest równoznaczna ze słusznym odszkodowaniem. Wynika to z następujących przesłanek:

- wartość rynkowa może być ustalana na poziomie minimalnym lub maksymalnym. **Odszkodowanie ustalane jest z reguły na poziomie minimalnej wartości rynkowej** (powody takiego postępowania gmin wyjaśniono wyżej),

- **wywłaszczany traci często poprzez wykup terenu więź ze środowiskiem rodzinnym, uwarunkowaniami kulturowymi, tradycją itp. Cena rynkowa, nawet ta maksymalna, nie jest w stanie tych wartości zrekompensować.** Dlatego też wywłaszczony jest zawsze w gorszej sytuacji, a cena rynkowa nigdy nie jest ceną słuszną. Słuszne odszkodowanie winno być więc wyższe od ceny rynkowej przy-

---

<sup>7</sup> Obowiązek uczestniczenia w kosztach budowy urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowniczych odpowiednio do wzrostu wartości nieruchomości, powstałego w następstwie wybudowania tych urządzeń, stanowi opłatę adiacencką, obciążając właścicieli gruntów oraz odpowiednio użytkowników wieczystych, którzy korzystają z działki. Wysokość opłaty wynosi 50% różnicy między wartością gruntu przed wybudowaniem urządzeń i a wartością po ich wybudowaniu. Opłatę ustala się w formie opłaty jednorazowej, po wybudowaniu każdego urządzenia, jeśli zostały stworzone warunki umożliwiające skorzystanie z tych urządzeń lub podłączenie się do nich.

najmniej o 50%. Postulat ten nie oznacza konieczności obciążania tak skalkulowaną słuszną ceną właścicieli mieszkań. Jest to postulat dla stworzenia **subsydium gruntowego** w celu pokrywania przez państwo (gminę) różnicy pomiędzy ceną rynkową a ceną słuszną.

W cytowanej ustawie znajduje się przepis (art. 45) umożliwiający stosowanie sankcji z tytułu niewykorzystania gruntów zgodnie z celem, dla realizacji którego zostały one udostępnione oraz przepis, który umożliwia rozwiązanie umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste lub żądanie oddania i przeniesienia własności na Skarb Państwa lub gminę. Wysokość dodatkowych opłat rocznych z tytułu niezagospodarowania lub niezabudowania gruntów w określonym terenie wynosi 10% ceny gruntu za pierwszy rok po upływie terminu i za każdy następny rok podlega zwiększeniu o dalsze 10% aktualnej ceny gruntu. Przytoczone rozwiązania zmierzają do odzyskania niewykorzystanych gruntów oraz mają zapobiegać blokowaniu gruntów przez tych, którym zostały one udostępnione.

**Cele te nie zostaną, jak sądzimy, osiągnięte.** Powyższa konstrukcja prawna nie jest w stanie rozwiązać braków dotyczących atrofii więzi pomiędzy właścicielami terenu, developerami i użytkownikami terenów. **Brak tych związków wynika z wadliwych rozwiązań modelowych budownictwa (realizowanie modelu rynkowo-liberalnego zamiast społeczno-rynkowego).** Na Zachodzie gdzie stosowany jest społeczno-rynkowy model budownictwa mieszkaniowego, przyjmowane rozwiązania systemowe prowadzą do:

- koordynacji działalności poszczególnych uczestników procesu budowlanego polegającej na: udzielaniu pomocy w zakupie terenów budowlanych, udzielaniu porad w dziedzinie prawno-organizacyjnej, finansowej, projektowej, technicznej i technologicznej;
- zasiadania w radach nadzorczych towarzystw mieszkaniowych przedstawicieli lokalnej władzy, banków, organizacji ubezpieczeniowych itp., co prowadzi do skutecznego nadzoru i bieżącej kontroli.

Kompleksowemu porządkowaniu terenu oraz przygotowaniu działek budowlanych służy wprowadzony tryb scalania i podział nieruchomości pod budownictwo jednorodzinne. **Rozstrzygnięcia w tym obszarze (rozdz. 2 omawianej ustawy) ograniczające problem scalania i podziału nieruchomości tylko dla potrzeb budownictwa jednorodzinnego stanowi swego rodzaju barierę w wykorzystaniu tej procedury pod budownictwo wielorodzinne.**

### 3.3 Bariery ekonomiczne

W gospodarce terenami występuje szereg czynników o charakterze ekonomicznym oddziałujących negatywnie na podaż terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Najważniejsze z nich to:

- niski udział środków finansowych przeznaczanych w budżetach gmin na przygotowanie terenów pod zabudowę, co ogranicza podaż terenów budowlanych,
- wzrastające tempo cen terenów budowlanych ograniczające skłonność do inwestowania.

**Udział wydatków budżetowych na gospodarkę terenami i prace geodezyjne ma tendencje malejące.** W 1991 r. wynosił on 17,6% ogółu wydatków na gospodarkę mieszkaniową, w 1992 r. obniżył się do 14,9%, a w 1993 r. osiągnął poziom 5,1%<sup>8</sup>. Z analizy ankiet w wybranych gminach miejskich wynika, że w latach 1993-1994 gminy te przeznaczyły na uzbrojenie terenów wydatki budżetowe w wysokości od 1,7% do 12,8% ogółu środków finansowych<sup>9</sup>. Z analizy struktury własnościowej terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową wynika, że w większości badanych miast niewielki jest udział gruntów państwowych, znacznie większy jest udział gruntów komunalnych oraz występuje przewaga gruntów prywatnych. Jednakże podaż terenów budowlanych - w szczególności małych uzbrojonych działek budowlanych, o atrakcyjnej lokalizacji, to ze strony właścicieli gruntów prywatnych, komunalnych i użytkowanych przez spółdzielnie - jest niewielka.

**Gminy, prowadząc własną politykę zagospodarowania przestrzennego oraz mając na uwadze perspektywiczne inwestycje o charakterze ogólnospołecznym, ograniczają sprzedaż inwestorom gruntów pod zabudowę mieszkaniową.** Z analizy danych statystycznych dotyczących przetargów w 6 gminach w latach 1993-1994 wynika, że udział powierzchni terenów przekazanych nowym właścicielom w ramach przetargów jest niewielka. Łącznie w powyższych gminach odbyło się 67 przetargów na komunalne działki budowlane. Sprzedano na nich od 0,6% (Tarnów) do 5,8% (Kraków) powierzchni terenów komunalnych, które można było przeznaczyć pod zabudowę mieszkaniową.

Skłonności do zbywania gruntów nie wykazują także spółdzielnie mieszkaniowe, mimo że nie posiadają możliwości finansowych do inwestowania na terenach prze-

<sup>8</sup> Budżety gmin w latach 1991-1993, GUS, Warszawa 1994 r.

<sup>9</sup> Badania takie przeprowadził IGM. Szerzej zob.: *Opracowanie strategii i polityki mieszkaniowej zapewniającej poprawę sytuacji mieszkaniowej ludności Polski w okresie do 2010 r.*, IGM, Warszawa 1996 r.

kazanych im uprzednio w wieczyste użytkowanie. Wśród właścicieli prywatnych, posiadających działki atrakcyjnie położone lecz o niewielkich rozmiarach, występuje dążność do ich utrzymania z uwagi na wzrastające ceny terenów budowlanych. W efekcie, na rynku nieruchomości większość ofert dotyczy działek budowlanych o dużej powierzchni, zlokalizowanych na obrzeżach miast, często nieuzbrojonych i wymagających dużych nakładów finansowych na przygotowanie pod zabudowę.

Czynnikiem ograniczającym rozwój budownictwa mieszkaniowego jest wzrost cen działek budowlanych w ostatnich latach, a także coraz bardziej różnicujący się poziom tych cen w obrębie miast.

Ceny (w tys. zł za 1 m<sup>2</sup>) działek budowlanych osiągniętych na rynku nieruchomości oraz na przetargach w połowie lat dziewięćdziesiątych wynosiły (w nawiasie podano ceny osiągnięte na przetargach): w Warszawie (2200-5000); w Krakowie - 200-1000 (200-1800); w Katowicach - 50-600 (80-600); w Częstochowie - 40-100 (100-200); w Skierniewicach (37-1300); w Tarnobrzegu - 50-200 (200-1000); Bytomiu - 150-400 (150-160)<sup>10</sup>.

**Wysokie ceny działek oraz brak ich uzbrojenia stanowią zasadniczą barierę dla inwestorów.** Ceny zakupu działek stanowią od 10-25% kosztów, a uzbrojenie terenu (uzbrojenie magistralne i wewnątrz osiedlowe) wynosi od 25 do 50% całkowitych kosztów budownictwa mieszkaniowego. Najbliższe lata będą okresem powszechnej wyceny nieruchomości, w tym i gruntów (taksacja), co w pierwotnym założeniu ma przede wszystkim cele fiskalne. Należy się spodziewać, że taksacja nieruchomości spowoduje podniesienie ogólnego poziomu cen, co podniesie koszty budownictwa mieszkaniowego.

### 3.4 Bariery ekologiczne

Wśród czynników ograniczających procesy inwestowania na terenach budowlanych należy wymienić także czynniki o charakterze ekologicznym, takie jak zanieczyszczenie powietrza (emisja pyłów i gazów), zanieczyszczenie wód (nieoczyszczone ścieki). Najbardziej zagrożonymi ekologicznie terenami w kraju są m.in. obszary: bełchatowski, turowski, górnośląski, koniński, płocki, inowrocławski. Zagrożenia ekologiczne pochodzące z niewłaściwej regulacji systemu wodno-ściekowego obniżają bezpieczeństwo sanitarne miast i ograniczają możliwości ich rozwoju. Z kolei zanieczyszczenie powietrza pyłami i gazami ogranicza możliwości lokalizacji bu-

<sup>10</sup> Podano za IGM, op. cit.

downictwa mieszkaniowego do terenów oddalonych od źródeł emisji zanieczyszczeń.

#### **IV. Bariery w zakresie opłat za techniczne uzbrojenie terenów pod budownictwo mieszkaniowe**

##### **4.1 Przygotowanie uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe**

Tereny, które można aktualnie przeznaczyć pod budownictwo mieszkaniowe, są od dwu do czternastu razy większe (w zależności od regionu) od aktualnie szacowanych, choć długofalowych, potrzeb mieszkaniowych. Jednakże tylko 19% tych terenów - to tereny uzbrojone. W strukturze własnościowej terenów budowlanych własność prywatna stanowi od 60 do 97% tych terenów. Ponieważ kompleksowe uzbrojenie terenów obejmuje nie tylko sieci infrastruktury technicznej, lecz również źródła zasilania (ujęcie wody, ciepłownie, rozdzielnie energetyczne itd.) i odbioru (oczyszczanie ścieków, utylizacja odpadów itd.) oraz system komunikacji - koszty uzbrojenia muszą być rozłożone na gminy (w części państwo) oraz na właścicieli uzbrojonych terenów.

Gminy przeznaczają na uzbrojenie terenów od 1 do 18% swoich budżetów, z pewną możliwością zwrotu poniesionych nakładów od właścicieli działek w ramach tzw. opłat adiacenckich. Opłaty te mogą wynosić do 50% kwoty o jaką wzrosła wartość działki w wyniku doprowadzenia do niej sieci uzbrojenia technicznego. Rozwój budownictwa mieszkaniowego nie jest więc ograniczony brakiem terenów "w ogóle", lecz brakiem terenów uzbrojonych oraz środków na ten cel. Przyczyną tego stanu jest zarówno niewykształcenie się odpowiednio sprawnych samorządów lokalnych, jak i nieprzestrzeganie obowiązujących przepisów prawnych przez władze gmin.

Środki na infrastrukturę techniczną pochodzą z trzech źródeł: środków gminy (częściowo państwa), dostawców mediów oraz opłat adiacenckich. Obowiązująca tu praktyka gromadzenia środków powinna być zmieniona. Gminy nie przeznaczają odpowiednich środków na uzbrojenie terenu przerzucając je często na właścicieli działek zamiast na przedsiębiorstwa użyteczności publicznej.

Gminy mogą zaciągać zobowiązania dotyczące budowy infrastruktury technicznej do wysokości kwot przewidzianych w uchwalonym budżecie gminy. Jednakże nic nie stoi na przeszkodzie, aby organy samorządu terytorialnego podejmowały określone wyżej zobowiązania możliwe do zaspokojenia z przyszłych dochodów gmin. W trakcie badania wniosku o ustalenie warunków zabudowy i zagospodarowa-

nia terenu, trzeba ustalić nakłady inwestycyjne konieczne do poniesienia w celu zapewnienia odpowiedniej infrastruktury technicznej dla danej inwestycji. Nakłady te należy porównać ze wzrostem dochodów gmin związanych z określonym przedsięwzięciem. Jeśli dodatkowe (przyszłościowe) dochody gmin są wyższe od nakładów na budowę infrastruktury koniecznej dla danego projektu, gmina nie powinna odmówić finansowania budowy wspomnianej infrastruktury. Takie podejście umożliwiłoby gminom przełamanie bariery limitu kwot przewidzianych w budżecie na infrastrukturę techniczną.

#### **4.2 Bariery w opłatach adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w następstwie wybudowania urządzeń komunalnych, energetycznych i gazowych**

Zgodnie z zasadą subsydiarności<sup>11</sup> rozwiązywanie problemów lokalnych powinno być podzielone między organy samorządowe i państwo. Oznacza to, że wszystkie sprawy związane z zaspokojeniem potrzeb społeczności gminnej, powinny być, w ramach obowiązujących ustaw, rozwiązywane przez samorządy. Państwo z założenia pełni tu funkcję pomocniczą i koordynującą. Finansowanie budowy infrastruktury technicznej osiedli mieszkaniowych należy do gmin. Udział właścicieli nieruchomości w tym finansowaniu następuje przez wnoszenie na rzecz samorządu terytorialnego opłat adiacenckich. Gminy naruszają te zasady, wykorzystując pozycję monopolistyczną, nakładają na właścicieli nieruchomości obowiązek zapewnienia niezbędnej infrastruktury technicznej. Jest to jeden z warunków zawartych w uzyskaniu pozwolenia na budowę, co stanowi rażące naruszenie prawa.

#### **4.3 Bariery w opłatach adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z przeznaczeniem na skoncentrowane budownictwo jednorodzinne**

Zasady i tryb ustalania granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne<sup>12</sup>, scalanie i podział nieruchomości na działki budowlane oraz koszty i opłaty z tym związane reguluje rozporządzenie Rady Ministrów z dnia

<sup>11</sup> Zasada subsydiarności została wprowadzona (art. 3b) do Traktatu o Unii Europejskiej z 7.2.1992 r. Mówi ona, że w dziedzinach, które nie podlegają wyłącznej kompetencji Unii, Wspólnota może się włączyć tylko wtedy, gdy cele planowanych przedsięwzięć nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający na szczeblu państw członkowskich i dlatego z powodu ich zakresu lub ich skutków osiągnięte zostaną skuteczniej na szczeblu Wspólnoty.

<sup>12</sup> Przez skoncentrowane budownictwo jednorodzinne ustawa (Dz.U. Nr 72, poz. 312) rozumie budowę na gruntach w granicach określonych uchwałami rad gmin, w formie zagospodarowanej przestrzeni, co najmniej 10 domków jednorodzinnych.

16 lipca 1991 r. (Dz.U. Nr 72, poz. 312). Zobowiązane do wnoszenia opłaty są osoby, które w następstwie scalania oraz ponownego podziału otrzymały na własność lub jako użytkownicy wieczysti wydzielone działki budowlane, których wartość wzrosła w następstwie zaliczenia do terenów przeznaczonych na skoncentrowane budownictwo jednorodzinne.

Z przepisu art. 14 ust. 1 wynika konieczność ustalania przez radę gminy w drodze uchwały granic gruntów przeznaczonych pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne. Grunty te mają być położone na obszarach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Wobec brzmienia powyższego przepisu, mimo ustalenia w planach zagospodarowania granic obszarów pod skoncentrowane budownictwo jednorodzinne, konieczne jest podjęcie przez radę gminy uchwały w tym zakresie.

Wysokość opłaty adiacenckiej wynosi 50% różnicy między wartością gruntów posiadanych przez zainteresowaną osobę przed scaleniem i podziałem, a wartością działek budowlanych otrzymanych przez tę osobę w wyniku scalenia i podziału, z tym że wartość gruntów przed scaleniem pomniejsza się o:

- odszkodowanie za część tych gruntów przejętych na własność gminy z mocy prawa (§ 12 ust 1 rozporządzenia z 16 lipca 1991 r- Dz.U. Nr 72, poz. 312),

12) - wartość urządzeń, drzew i krzewów, których właściciel lub wieczysty użytkownik nie mógł zabrać, jeśli otrzymał za nie odszkodowanie (art. 16 ust. 5 i 6 ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości - Dz.U. z 1991 r. Nr 30, poz. 127).

W samym mechanizmie opłat adiacenckich z tytułu wzrostu wartości nieruchomości w związku z przeznaczeniem na skoncentrowane budownictwo jednorodzinne trudno byłoby dopatrzeć się nieprawidłowości. Pojawiające się tu bariery mają charakter negatywnych uwarunkowań zewnętrznych (wspomniane wyżej bariery w planowaniu przestrzennym, organizacyjne itp.), które wpływają ujemnie na procedurę wyznaczania terenów pod skoncentrowane budownictwo mieszkaniowe.

#### **4.4 Bariery w zakresie rozliczania kosztów budowanych przez odbiorców odcinków sieci i urządzeń energetycznych przyłączonych do wspólnej sieci**

**W obecnie obowiązujących przepisach prawnych nie jest uregulowana kwestia finansowania kosztów budowy urządzeń energetycznych przyłączonych do wspólnej sieci.** Na skutek uchylecia Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 30

grudnia 1988 r. w sprawie ogólnych zasad udzielania kredytu bankowego na cele mieszkaniowe (Dz.U. Nr 123, poz 601), do b. Urzędu Antymonopolowego<sup>13</sup> (obecnie Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów) napłynęło wiele wniosków od spółdzielni mieszkaniowych o wszczęcie postępowania w sprawie stosowania przez dostawców nośników energii i paliw praktyk monopolistycznych polegających na odmowie finansowania, wybudowanych kosztem i staraniem odbiorcy, sieci i urządzeń energetycznych, przejętych nieodpłatnie przez dostawcę z chwilą przyłączenia ich do wspólnej sieci. Rozporządzenie to umożliwiało m.in. pobieranie przez spółdzielnie mieszkaniowe umarzanych kredytów na budowę infrastruktury technicznej.

Były Urząd Antymonopolowy zwracał się do ówczesnych naczelnich organów administracji państwowej z prośbą o wyrażenie stanowiska w sprawie ustalenia, na kim spoczywa obowiązek finansowania budowy urządzeń przyłączanych do wspólnej sieci. Zdaniem b. MPiH zakłady energetyczne jako samodzielne przedsiębiorstwa państwowe nie mogą współfinansować rozwoju sieci i urządzeń energetycznych w zakresie wynikającym z potrzeb budownictwa mieszkaniowego, gdyż wywołałoby to ujemne skutki finansowe dla budżetu państwa. Urzędowe ceny energii elektrycznej nie zapewniają bowiem odpowiednich środków na niezbędne inwestycje systemowe. Dlatego też środki na finansowanie budowy sieci i urządzeń infrastruktury technicznej w zakresie wynikającym z potrzeb budownictwa mieszkaniowego powinny być zapewnione w budżetach gmin.

Byłe Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zgodziło się z poglądem b. MPiH, że w obecnej sytuacji zakłady energetyczne nie dysponują środkami finansowymi na realizację i wykup omawianych inwestycji. Niemniej b. MGPIB uważało, że inwestor budownictwa mieszkaniowego, który przed podjęciem realizacji inwestycji musi uzyskać techniczne warunki przyłączenia planowanego obiektu do sieci energetycznej, nie ma możliwości zagwarantowania sobie zwrotu kosztów poniesionych na budowę przyłącza w zakresie infrastruktury technicznej. Według b. MGPIB inwestorzy znajdują się w kręgu silnego oddziaływania jednostek o charakterze monopolistycznym i nie mają możliwości wyboru innego dostawcy nośników energetycznych.

Biuro Prawne b. Urzędu Rady Ministrów wyraziło pogląd, że ani przepisy z pakietu ustaw dotyczących samorządu terytorialnego, ani też inne ustawy nie nakładają obowiązku na organy samorządu terytorialnego obowiązkowi finansowania budowy

<sup>13</sup> Podaję za: Biuletynem Urzędu Antymonopolowego, nr 4, 1994 r., s. 19.



sieci i urządzeń infrastrukturalnych przyłączanych do wspólnej sieci. Gminy mogą wykorzystywać wpływy z opłat adiacenckich na rozbudowę sieci i urządzeń infrastruktury technicznej, ale o tym, jak konkretnie będą wykorzystane te środki, gminy decydują same. Spółdzielnie mieszkaniowe nie mają tytułu prawnego do roszczeń w tym względzie. Mogą jedynie wnioskować o konkretne przeznaczenie funduszy.

Powstała sytuacja jest trudna do zaakceptowania. W gospodarce rynkowej następuje, w majestacie prawa, za darmo, transfer majątku od odbiorców energii do jego "prawowitych właścicieli", dostawców energii. Spółdzielnie mieszkaniowe utraciwszy możliwości otrzymywania dotacji z budżetu państwa przerzucają koszty infrastruktury technicznej na lokatorów. Taka polityka mieszkaniowa powoduje wzrost (zamiast spadku) kosztów budownictwa mieszkaniowego. Zakłady energetyczne występując w roli monopolisty dyktują dodatkowo ceny energii. Ponieważ brak jest rynku dostawców nośników energetycznych i niejasne są perspektywy jego utworzenia, sytuacja taka może potrwać jeszcze długo. Polityka Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów sprowadza się do monitoringu sytuacji i nakładania kar (nurt represyjny działań) zamiast eliminowania struktur zmonopolizowanych (niedorozwój nurtu prewencyjnego). Pozostałe organy państwa (Ministerstwo Gospodarki, Urząd Mieszkalnictwa, Ministerstwo Finansów) odpowiedzialne za powstałą sytuację prowadzą działania pozorowane. **W efekcie nie jest realizowany konstytucyjny obowiązek państwa, jakim jest tworzenie warunków rozwoju budownictwa mieszkaniowego, a tym samym zaspokajania potrzeb mieszkaniowych obywateli.**

## **V. Warunki przełamania barier gospodarowania terenami przeznaczonymi pod budownictwo mieszkaniowe na poziomie lokalnego sektora publicznego**

### **5.1 Poprawa gospodarki terenami przeznaczonymi pod budownictwo mieszkaniowe**

#### **5.1.1 Sporządzanie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wyznaczających tereny pod budownictwo mieszkaniowe**

Gmina, poprzez swoje działania własnościowe na gruncie, ma duże możliwości kształtowania tempa i sposobu zagospodarowania gruntu, poprzez udostępnienie go inwestorom, którzy są gotowi i sprawni do podjęcia stosownych inwestycji. Warunkiem podjęcia tych działań jest sporządzanie w każdej gminie planu zagospodarowania przestrzennego wyznaczającego tereny pod przyszłe budownictwo mieszkaniowe.

we. Jest to szczególnie efektywny instrument w przypadku istnienia posiadaczy gruntu niezdolnych do zagospodarowania go, braku bodźca fiskalnego w formie podatku dopasowanego do wartości rynkowej gruntu oraz przy zachowaniach spekulacyjnych nastawionych na wzrost wartości gruntu niezabudowanego.

### **5.1.2 Egzekwowanie od użytkowników obowiązku zagospodarowania terenu zgodnie z przeznaczeniem**

Użytkowanie terenu zgodnie z przeznaczeniem zapobiega spekulacji gruntami. Aczkolwiek spekulacja gruntami jako taka nie musi być postrzegana jako coś szczególnie złego w gospodarce rynkowej, to jednak elementem zwalczanym przez sektor publiczny winna być spekulacja o charakterze monopolistycznym, w której następuje przetrzymywanie obszaru gruntu uzbrojonego wcześniej przez gminę lub przeznaczanie go na inny cel. Prowadzi to do spirali cen gruntów, co jest szczególnie niemile widziane w kategoriach polityki mieszkaniowej mającej na celu także redukcję kosztów mieszkaniowych. Przeciwdziałanie spekulacyjnemu przetrzymywaniu lub użytkowaniu terenu na inne cele niezgodnie z przeznaczeniem opanowanych gruntów budowlanych polega na posługiwaniu się podatkiem od wartości gruntu, który winien być nakładany za jego niewłaściwe użytkowanie.

Drugim sposobem, w szczególności przy braku podatku od wartości gruntu, co jest właściwe przypadkowi polskiemu, jest wykorzystanie instytucji użytkowania wieczystego, która nakłada rosnące opłaty karne za niezgodne z przeznaczeniem wykorzystanie gruntu.

### **5.1.3 Naliczanie i egzekwowanie należnych opłat za wzrost wartości przekazanych terenów budowlanych**

Naliczanie i egzekwowanie należnych opłat za wzrost wartości przekazanych terenów budowlanych - to jeden z ważnych czynników wzrostu wartości, szczególnie w Polsce. Mało zakorzenione jest tu przekonanie, że sektor publiczny poprzez swoje działania regulacyjne (planowanie przestrzenne) i inwestycyjne (infrastruktura techniczna) znacznie przyczynia się do tworzenia wartości gruntów. W związku z tym sektor publiczny powinien być w stanie uczestniczyć w ekonomicznych korzyściach (wzrost wartości) celem przeznaczania pozyskanych tą drogą środków na dalsze inwestycje mieszkaniowe. Prawo do uczestniczenia w korzyściach ze wzrostu wartości przejawia się w różnych formach, takich jak: podatek od wartości gruntu (nie istniejący w Polsce), opłata od położenia terenu (podatek od renty planistycznej, nie stoso-

wany w Polsce), udział w zysku od kapitału (nie stosowany).

#### **5.1.4 Przyspieszenie regulacji własności gruntów**

Istotnym aspektem dyspozycyjności nieruchomości jest stan prawnego uporządkowania stosunków własnościowych. W chwili obecnej, w szczególności w większych miastach, regulacja własności gruntów nie została przeprowadzona. Jest to istotny hamulec w przygotowywaniu terenów pod budownictwo mieszkaniowe<sup>14</sup>. Pokonanie tej bariery zapewni dostępność gruntów po niewygórowanych cenach i przeciwdziałać będzie spekulacyjnej "spirali cen".

### **5.2 Poprawa gospodarki infrastrukturą techniczną na terenach przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe**

#### **5.2.1 Powiązanie subsydiowania rozwoju infrastruktury technicznej z subsydiowaniem budownictwa mieszkaniowego**

Wiązanie subsydiowania rozwoju infrastruktury technicznej z mechanizmami rynkowymi w sferze budownictwa mieszkaniowego i przygotowania terenów pod to budownictwo oznacza z jednej strony wykorzystywanie w maksymalnym stopniu pomocy państwa w bezzwrotnym subsydiowaniu infrastruktury technicznej. Z drugiej zaś strony oznacza wykorzystanie reguł rynku i rachunku ekonomicznego zarówno w działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw komunalnych oraz zakładów energetycznych, jak i w procesach finansowania rozwoju infrastruktury technicznej z uwzględnieniem zakresu wspierania tych procesów przez państwo.

Obecnie państwo w poważnym stopniu wycofało się z subsydiowania infrastruktury technicznej, przerzucając koszty jej rozwoju na gminy i użytkowników. Ponadto zakłady energetyczne nie działają na zasadach rachunku ekonomicznego, skoro będąc właścicielami budowanych przez odbiorców odcinków sieci i urządzeń energetycznych przyłączanych do wspólnej sieci nie partycypują w kosztach jej budowy. Szwankuje także system dotacji dla potrzeb budownictwa mieszkaniowego. Występuje więc pilna potrzeba stworzenia systemu subwencjonowania budownictwa mieszkaniowego i infrastruktury technicznej oraz ich wzajemnego powiązania.

---

<sup>14</sup> Na konferencji w Warszawie w dniach 21-23 maja 1997 r. organizowanej przez Międzynarodową Federację Mieszkalnictwa i Planowania oraz Agencję Rozwoju Warszawy stwierdzono, że największym problemem dla rozwijających się w szybkim tempie miast Europy Środkowej jest nieuregulowany system prawny terenów budowlanych ("Rzeczpospolita" z 23 maja 1997 r.).

### **5.2.2 Tworzenie konkurencyjnych warunków dostawy mediów komunalnych do różnych warunków budowy i eksploatacji mieszkań**

Zasada konkurencyjności w zakresie infrastruktury technicznej polega na tworzeniu warunków do prowadzenia działalności w zakresie dostawy mediów komunalnych różnym podmiotom, poprzez stworzenie konkurencji na rynku usług infrastrukturalnych (zastąpienie monopolu "sieciowych" dostawców wody lub nośników energetycznych zróżnicowaną gamą jednostek organizacyjnych dostarczających te usługi taniej lub drożej, o zróżnicowanej jakości, czasokresie itp. dopasowanym do potrzeb użytkowników. Dotychczasowy system prawny i praktyka gospodarcza utrzymują monopol dostawców mediów.

### **5.2.3 Powiązanie samodzielnego kształtowania rynku usług infrastrukturalnych przez samorządy lokalne z potrzebami uzbrajania terenów budowlanych**

Problem polega na tworzeniu instytucjonalnych, prawnych i finansowych warunków samodzielnego kształtowania przez samorządy lokalne (zasada samorządności) rynków usług infrastrukturalnych, z uwzględnieniem potrzeb budownictwa mieszkaniowego. Dotychczasowy stan przekształceń, zarówno duży udział zakładów i jednostek budżetowych, jak i brak wyboru w szeregu miast prawno-organizacyjnych form działania jednostek samorządu lokalnego wskazują, że nie osiągnięto podstawowych celów reformy zarządzania przedsiębiorstwami lokalnymi, tj.:

- zapewnienia wpływu gmin na warunki i kierunki działania podmiotów lokalnych,
- uzyskania środków finansowych na realizację lokalnych zadań społeczno-gospodarczych, w tym zapewnienia środków na rozwoju infrastruktury technicznej, przygotowanie terenów pod budownictwo mieszkaniowe, jak i rozwój samego budownictwa,
- uzyskania poprawy efektywności działania lokalnych podmiotów.

Wobec braku odrębnych przepisów prawnych regulujących działalność gospodarczą gmin w sferze użyteczności publicznej, gminy często nie potrafiły, bądź nie mogły dokonać właściwego wyboru w sferze gospodarki gruntami, uzbrojeniem terenów budowlanych itp. Okolicznościami determinującymi politykę gmin w zakresie zarządzania gospodarką komunalną będzie m.in. specyfika poszczególnych branż, a zwłaszcza wielkość systemów ciepłowniczych i wodociągowo-kanalizacyjnych, powiązanie z nimi krajowych systemów energetycznych, ich zasięg terenowy (gminny,

ponadgminny), spójność funkcjonalna i techniczna systemów.

W sferze finansowej gminy winny zadbać o kreację dodatkowych strumieni finansowych m.in. poprzez rozwój systemu obligacji komunalnych. Administracja lokalna oraz różne agencje terenowe winny finansować swe inwestycje długoterminowe głównie poprzez emisję obligacji zwykłych (tzw. zobowiązaniowych), obligacji przychodowych, a także certyfikatów udziałowych (związanych z leasingiem obiektów prywatnych na potrzeby władz lokalnych). Obligacje zwykłe są to obligacje zabezpieczone dobrą wiarą i dochody (wynikające np. z uprawnienia do pobierania podatków) emitującej je jednostki sektora publicznego. Obligacje przychodowe są zabezpieczone przyszłymi wpływami z opłat wnoszonych przez użytkowników korzystających z oferowanych dodatkowych usług komunalnych.

#### **5.2.4 Dostosowanie narzędzi regulujących infrastrukturę techniczną do zróżnicowanych regionalnych potrzeb budownictwa mieszkaniowego**

Nowe budownictwo na terenach miejskich na Zachodzie (np. w Wielkiej Brytanii, Holandii, Szwecji) jest objęte często planem. Aby lokalizację, która może natrafić na trudności, uczynić konkurencyjną w stosunku do lokalizacji na terenach wiejskich, państwo przyznaje specjalne subsydia. Dla sprawnego gospodarowania terenami państwo przyznaje trzy rodzaje subsydiów: subsydia lokalizacyjne, subsydia na lokalizację dużego budownictwa oraz subsydia na główny plan infrastruktury technicznej.

**Subsydia lokalizacyjne** przyznawane są na ogół razem z subsydiami budowlanymi, na rozwój miast wyznaczonych przez państwo. Rozróżnia się kilka klas gruntów. Określona pomoc może być zróżnicowana dla każdej klasy gruntu. Na podstawie planu eksploatacyjnego, który przedstawia gmina, państwo ustala klasę subsydiów, odpowiednią dla danej lokalizacji. Świadczenia państwa mogą być niewystarczające, aby pokryć wszystkie koszty budowy. Gmina dopłaca wtedy swoją część.

**Subsydia na lokalizację dużego budownictwa** przeznaczone są na ograniczoną liczbę dużych projektów wewnątrz i wokół dużych miast. Projekt jest dużym przedsięwzięciem budowlanym, jeśli w ciągu pięciu lat buduje się

więcej niż 2000 mieszkań wokół miasta lub więcej niż 1000 w obrębie miasta. Projekty realizowane w kooperacji publicznych i prywatnych instytucji mają pierwszeństwo w subsydiowaniu. Tylko projekty, obejmujące 70% nie subsydiowanych lub "słabo" subsydiowanych mieszkań, otrzymują subsydia na lokalizację dużego bu-

downictwa lub subsydia lokalizacyjne. Stymulowanie budownictwa na tych terenach jest jedną z form pomocy rządu centralnego.

**Główny plan infrastruktury** przeznaczony jest na duże roboty z zakresu infrastruktury w dużych centrach miast. Subsydia (bezzwrotne) w pełni pokrywają koszty robót. W wyniku tego poziom cen gruntu jest obniżany i budownictwo mieszkaniowe staje się tańsze. Dostosowanie narzędzi polityki w zakresie infrastruktury technicznej do zróżnicowanych potrzeb regionalnych budownictwa mieszkaniowego (zasada regionalizacji) w sposób uwzględniający złożoność systemów infrastruktury technicznej i jej dopasowanie do dużych aglomeracji miejskich i małych miejscowości jest ważnym narzędziem sterowania wykorzystaniem terenów i budownictwem mieszkaniowym. Uruchomienie powyższego systemu subsydiów w Polsce wpłynęłoby zapewne na harmonizację uzbrajania terenów budowlanych z regionalnymi potrzebami budownictwa mieszkaniowego.

#### **5.2.5 Likwidacja szkodliwego oddziaływania infrastruktury technicznej na środowisko i środowiska na gospodarkę terenami**

Likwidacja "u źródła" szkodliwego oddziaływania środowiska (i infrastruktury na środowisko) na gospodarkę terenami budowlanymi, poprzez redukcję zanieczyszczeń w maksymalnie możliwym stopniu w miejscu ich powstawania, w obiektach infrastruktury technicznej i użytkowników winna przyczynić się do poprawy gospodarki terenami budowlanymi poprzez wzrost ich podaży.

#### **5.2.6 Harmonizacja krajowych uregulowań prawnych w zakresie gospodarki gruntami i infrastruktury technicznej z przebiegiem procesu budowy mieszkań (utworzenie logistycznego łańcucha powiązań)**

Logistyka to nie tylko przepływy realne (materiałowe i finansowe), lecz również ściśle z nimi powiązany przepływ informacji. Analizując zewnętrzny łańcuch logistyczny procesu budownictwa mieszkaniowego, czyli układ powiązań pomiędzy developerem, użytkownikiem, gminą (państwem) i dostawcami mediów infrastrukturalnych, trzeba pamiętać, że instytucje te nie mogą stanowić odosobnionych układów (tak jak ma to miejsce w obecnej praktyce gospodarczej). Winny one umiejętnie powiązać potrzeby mieszkaniowe z subwencjami centralnymi i lokalnymi, sztuką budowniczych przy wznoszeniu budynków mieszkalnych i dostawcami mediów, w jeden spójny system, preferujący zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych społeczeństwa.

### 5.3. Wprowadzenie usprawnionego mechanizmu wieczystego użytkowania gruntów

W krajach o gospodarce rynkowej istnieje, obok pełnej własności prywatnej, także uzupełniająca możliwość wieloletniego dzierżawienia gruntów zwana "**użytkowaniem wieczystym**". Użytkowanie wieczyste jest kategorią ekonomiczną umożliwiającą długookresowe gospodarowanie gruntem (władanie), bez konieczności jego zakupu oraz posiadanie prawa do własności zbudowanych na tym gruncie budynków, zabudowań czy obiektów. Jednocześnie instytucja ta zapewnia zbywalność, możliwość ustanowienia hipoteki oraz możliwość poddzierżawy gruntów. Użytkowanie wieczyste zapewnia korzyści zarówno dzierżawcy jak i właścicielowi. Najbardziej typowe korzyści dla dzierżawcy to:

- uniknięcie zaangażowania własnego kapitału w grunt, co daje możliwość zmniejszenia wielkości kredytu i zaangażowania go w budowę obiektów,
- możliwość odpisów podatkowych za ponoszone opłaty czynszowe za dzierżawienie gruntów (co jest szczególnie ważne gdy wartość gruntu jest relatywnie wysoka),
- oferowanie nabywcom budynków tańszych mieszkań (dom na dzierżawionym gruncie jest tańszy).

Korzyści właścicieli z tytułu dzierżawy gruntu polegają na:

- doinwestowaniu swych gruntów przez użytkowników, zwiększając tym samym ich wartość, kontrolując jednocześnie ich sposób zagospodarowania,
- możliwości pobierania skapitalizowanego czynszu dzierżawnego, co umożliwia zaciągnięcie kredytu zabezpieczonego regularnym dochodem.

Użytkowanie wieczyste gruntów wpływa korzystnie na politykę mieszkaniową, gospodarkę gruntami oraz gospodarkę przestrzenną. W polityce mieszkaniowej chodzi przede wszystkim o dostarczenie mieszkań przy przystępnych kosztach i odpowiednim standardzie. Długoletnia dzierżawa gruntów jest instrumentem wspierania własności mieszkaniowej, a w szczególności budowy domków jednorodzinnych. Możliwość ograniczania nakładów kapitałowych o koszty zakupu gruntów jest czynnikiem redukującym koszty budowy domków czy mieszkań. Gmina może udostępniać grunty w formie dzierżawy prywatnym developerom, którzy następnie przekazują je nabywcom domków i mieszkań. Jest to zgodne z intencjami społeczno-rynkowego modelu budownictwa mieszkaniowego, który szuka sposobu dostępnego

finansowania inwestycji mieszkaniowych dla niezbyt zamożnych nabywców mieszkań. Rozwiązanie to powinno być połączone z ulgami podatkowymi, które uznałyby opłaty dzierżawne ponoszone przez właścicieli domków i mieszkań, jako równoważne z odpisami od kredytów mieszkaniowych .

W krajach zachodnich stosujących społeczno-rynkowy model budownictwa mieszkaniowego oferowanie gruntu w formie wieczystego użytkowania jest traktowane przez gminy (np. w Niemczech, Szwecji czy Holandii) jako swoista usługa infrastrukturalna dla sektora mieszkaniowego porównywalna do dostawy mediów. Dzięki działalności scaleniowej gmin developerzy nie muszą zajmować się spekulacyjnym gromadzeniem gruntów, ponieważ mają do nich zagwarantowany dostęp przez sektor publiczny. Gminy stosują również instrument długoletniej dzierżawy dla zachowania kontroli nad sposobem zagospodarowania gruntów, przeciwdziałając w ten sposób spekulacyjnej "spirali" cen i zwiększając dostępność gruntów po niewygórowanych kosztach przy utrzymaniu należytego ładu przestrzennego.

Obecnie instytucja wieczystego użytkowania przeżywa kryzys, którego objawem jest trwająca dyskusja nad potrzebą jej utrzymania jak i nad sposobem uregulowania. Mając na względzie powyższą sytuację należałoby dokonać modyfikacji tej instytucji w kierunku:

- zwiększenia atrakcyjności tego prawa poprzez stworzenie dla niego przychylnych regulacji podatkowych,
- stosowania tej konstrukcji na gruntach stanowiących własność prywatną.

## **VI. Wnioski**

Z przeprowadzonej analizy barier w gospodarce terenami pod budownictwo mieszkaniowe wynikają następujące konkluzje:

1. Mieszkanie, które jest po wyżywieniu podstawowym dobrem pierwszej potrzeby, a którego posiadanie jest podstawowym prawem każdej rodziny nadal nie jest dobrem dostępnym dla wszystkich potrzebujących. Zagwarantowanie tego prawa leży w interesie państwa, a także jest konstytucyjną powinnością wobec obywateli.

2. Główną barierą nikłej dostępności mieszkania jest brak uzbrojonych terenów pod budownictwo mieszkaniowe. Państwo nie realizuje zatem podstawowego celu polityki komunalnej polegającego na zapewnieniu rozwoju infrastruktury technicznej na terenach budowlanych, odpowiedniego do tempa rozwoju budownictwa mieszka-



niowego.

3. Szukając przyczyn tego stanu rzeczy należy powiedzieć, że złamane zostały podstawowe zasady polityki komunalnej tj.:

a) **zasada wiązania subsydiowania rozwoju infrastruktury technicznej z uwzględnieniem mechanizmów rynkowych.** Zasada ta oznacza z jednej strony wykorzystywanie w maksymalnym stopniu pomocy państwa w bezzwrotnym subsydiowaniu infrastruktury technicznej, z drugiej zaś wykorzystanie reguł rynku i rachunku ekonomicznego zarówno w działalności eksploatacyjnej przedsiębiorstw komunalnych oraz zakładów energetycznych, jak i w procesach finansowania rozwoju infrastruktury technicznej. Obecnie państwo w poważnym stopniu wycofało się z subsydiowania infrastruktury technicznej, przerzucając koszty jej rozwoju na gminy i użytkowników. Ponadto zakłady energetyczne nie działają na zasadach rachunku ekonomicznego, skoro będąc właścicielami budowanych przez odbiorców odcinków sieci i urządzeń energetycznych przyłączanych do wspólnej sieci nie partycypują w kosztach jej budowy;

b) **zasada konkurencyjności w zakresie infrastruktury technicznej** polegająca na tworzeniu warunków do prowadzenia działalności w zakresie dostawy mediów komunalnych różnym podmiotom, poprzez stworzenie konkurencji na rynku usług infrastrukturalnych (zastąpienie monopolu "sieciowych" dostawców wody lub nośników energetycznych zróżnicowaną gamą jednostek organizacyjnych dostarczających te usługi w sposób dopasowany do potrzeb użytkowników). Dotychczasowy system prawny i praktyka gospodarcza utrzymują monopol dostawców mediów;

c) **zasada samorządności** - tworzenia instytucjonalnych, prawnych i finansowych warunków samodzielnego kształtowania przez samorzady lokalne rynków usług infrastrukturalnych, z uwzględnieniem potrzeb budownictwa mieszkaniowego. Warunki te nie zostały stworzone;

d) **zasada regionalizacji** - dostosowanie narzędzi polityki w zakresie infrastruktury technicznej do zróżnicowanych potrzeb regionalnych budownictwa mieszkaniowego w sposób uwzględniający złożoność systemów infrastruktury technicznej i jej dopasowanie do dużych aglomeracji miejskich i małych miejscowości. Narzędzia te nie zostały zróżnicowane;

e) **zasada ochrony środowiska** - likwidacja "u źródła" szkodliwego oddziaływania środowiska (i infrastruktury na środowisko) na gospodarke terenami budowlanymi, poprzez redukcję zanieczyszczeń w maksymalnie możliwym stopniu w

miejscu ich powstawania, w obiektach infrastruktury technicznej i użytkowników. Z braku środków finansowych działania te są niedostateczne;

f) **zasada logistycznego łańcucha powiązań** - harmonizacja krajowych uregulowań prawnych w zakresie gospodarki gruntami i infrastruktury technicznej z przebiegiem procesu budowy mieszkań. Łańcuch ten został zerwany i brak jest skutecznych działań jego odtworzenia.

### **Literatura**

1. *Założenia polityki komunalnej państwa*, MGPIB, Warszawa 1996 r.
2. *Opracowanie strategii i polityki mieszkaniowej zapewniającej poprawę sytuacji mieszkaniowej ludności Polski do 2010 r.*, IGM, Warszawa 1996 r.
3. Bzeski W., Miklaszewski P., *Użytkowanie wieczyste w gospodarkach rynkowych*, KIN, Kraków, 1996 r.
4. Polszakiewicz-Zabrzaska I, *Opłaty adiacenckie*, ZCO, Zielona Góra, 1995 r.
5. Bieniek G. Marmaj Z., *Użytkowanie wieczyste w praktyce*, ZCO, Warszawa 1996 r.
6. Wysocka E. (redakcja naukowa), *Przedsiębiorczość w gminach*, ZCO, Warszawa 1996 r.
7. *Informacja o wynikach kontroli pozyskiwania i gospodarowania terenami pod budownictwo mieszkaniowe w miastach w latach 1990-1991*, Warszawa 1992 r.