

Odrolnienia gruntów – ułatwić, ale kontrolować!

Uproszczenie procesu odrolnienia gruntów przez samorzady terytorialne na cele publiczne jest konieczne. Proces odrolnienia terenów potrzebnych dla realizacji inwestycji celu publicznego lub zadań własnych gmin należy jednak przenieść do planowania przestrzennego.

Należy również rozważyć możliwość odrolniania gruntów dla pozostałych inwestycji, ale wymaga to zmian zasad planowania przestrzennego, zwłaszcza regulacji prawnych dotyczących *planów miejscowych*, administracyjnej *decyzji o warunkach zabudowy* i regulacji dotyczących ochrony gruntów rolnych i leśnych. Konieczne jest ograniczenie wielkości odrolnień, bowiem często ich rozmiary przekraczają potrzeby inwestycyjne gmin.

Wprowadzając zmiany w procesie odrolniania terenów rolnych i leśnych, należy brać pod uwagę ogromne straty społeczne i gospodarcze, generowane obecnie przez chaos przestrzenny, zwłaszcza rozpraszanie zabudowy. Jest ono, między innymi, produktem nieracjonalnej wielkości terenów wskazanych w dokumentach planistycznych pod zabudowę. Tereny te wielokrotnie przekraczają potrzeby inwestycyjne celu publicznego, jak też inwestycji prywatnych.

W *Studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego* chłonność demograficzna (możliwość zamieszkania w nowej zabudowie) przekracza obecnie 150 mln osób, w *planach miejscowych* 60 mln. Skutki „nadprodukcji” terenów budowlanych są pod względem ekonomicznym katastrofalne. Według badań zespołów naukowych *Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN* [2018] udokumentowane straty przekraczają rocznie 84 mld złotych! Koszty likwidacji zadłużeń gmin i porządkowania gospodarki przestrzennej, w tym (...) *koszty uchylecia planów miejscowych, w których przewidziano silną nadpodaż terenów budowlanych (...) wyniosą 168 mld zł* [P. Śleszyński 2018].

Problemy te są przedmiotem badań placówek naukowych, organizacji zawodowych i samorządowych, Najwyższej Izby Kontroli oraz między innymi, Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego. Od wielu lat publikowane są raporty o skutkach chaosu przestrzennego oraz przeznaczania pod zabudowę w dokumentach planistycznych nieracjonalnie wielkich terenów. Stan gospodarki przestrzennej krytykują największe autorytety zawodowe i naukowe – T. Budzyński, H. Izdebski, T. Markowski, Z. Niewiadomski, M. Nowak, P. Śleszyński.

Negatywną ocenę gospodarki przestrzennej zawierają również dokumenty władz publicznych. W dokumencie Biura Analiz Sejmowych [2010] czytamy: *system gospodarki przestrzennej wymaga głębokich zmian (...)*. Jedną z kolejnych [2015] inicjatyw legislacyjnych rządu kontynuowała krytykę wcześniejszych dokumentów, stwierdzając w uzasadnieniu: *proces niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy znacznie przyczynia się do degradacji ładu przestrzennego oraz stanowi zagrożenie dla zachowania ciągłości przestrzeni miejskiej. (...) Zjawisko żywiołowej, chaotycznej ekspansji zabudowy mieszkaniowej na tereny wiejskie i obszary przyrodnicze, wywołuje obniżenie atrakcyjności obszarów zurbanizowanych, (...) a często również powoduje destrukcję systemów ekologicznych (...)*.

Krytykę niekontrolowanego rozpraszania zabudowy i zapowiedź daleko idących zmian w tym temacie można znaleźć w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju SOR* [2017]. Premier Mateusz

Morawiecki w exposé sejmowym [2017] stwierdzał (...) *prawo, niestety, nie zapobiega inwestycjom mieszkaniowym w szczerym polu, inwestycjom odciętych od komunikacji, szkół i przedszkoli i nawet podstawowej infrastruktury technicznej. (...) Zaslugujemy na to, aby nasze miasta i miasteczka stanowiły spójną całość, do domu każdego docierała sprawna komunikacja publiczna, a szkoły i przedszkola pojawiły się tam, gdzie powstają nowe osiedla. (...) Naszym dzieciom i wnukom musimy przekazać Polskę zadbaną i urządzoną ze zmysłem estetycznym.*

Koszty materialne chaosu ponosi państwo i jego obywatele, natomiast główne koszty społeczne ponoszą lokalne społeczności i mieszkańcy gmin. Efektem wadliwego planowania jest niedostatek wartościowych przestrzeni publicznych, defragmentacja terenów mieszkaniowych i utrudniony dostęp do terenów rekreacyjnych. Niekontrolowana suburbanizacja wydłuża dojazdy do pracy, pogarsza dostępność szkoły, przedszkola i opieki medycznej, skazuje mieszkańców na korzystanie z droższego, indywidualnego transportu. Rozpraszanie zabudowy powoduje też trudne do przywrócenia lub nieodwracalne zmiany struktury środowiska oraz nadmierne zanieczyszczenia gleb, wód i powietrza.

Problem strat, z powodu nadprodukcji terenów budowlanych, jest również efektem nieracjonalnych rozmiarów odrolniń gruntów rolnych i leśnych. Statystyczne badania odrolniń prowadził Instytut Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN. Według ostatniego raportu [2015] (...) *odrolnione grunty przekroczyły 300 tys. hektarów.* Badania te nie są kontynuowane, ale według wycinkowych informacji można przyjąć, że wielkość terenów odrolnionych przekracza już 600 tys. ha [P. Śleszyński. 2020]. Podobnie jak wielkość terenów wskazanych pod zabudowę w planach miejscowych, przekracza to wielokrotnie potrzeby inwestycyjne prywatnych inwestorów, deweloperów i inwestycji publicznych.

WNIOSKI

- Konieczne jest uproszczenie, ale też wprowadzenie kontroli procesu odrolniania gruntów rolnych i leśnych. W tym celu należy proces odrolnienia wprowadzić do planowania przestrzennego gmin.
- Ustalanie wielkości odrolnianych terenów rolnych i leśnych oraz ich dostosowanie do rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych gminy wymagają uregulowania prawnego.
- *Studia uwarunkowań* oraz *Plany miejscowe* powinny określać rozmiary i lokalizacje odrolniń koniecznych dla realizacji inwestycji celu publicznego oraz prognozę potrzeb terenowych dla pozostałych inwestycji.
- Wielkość i lokalizacja odrolnianych terenów rolnych i leśnych powinny być zawarte w uchwale rady zatwierdzającej plan miejscowy.

Ułatwienie procedur odrolnienia gruntów rolnych i leśnych bez kontroli prawnej, która dostosuje ich rozmiary do rzeczywistych potrzeb inwestycyjnych gminy, powiększy rozpraszanie zabudowy i pogłębi w Polsce kryzys gospodarki przestrzennej.

dr Adam Kowalewski

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN