

PRZEMYSŁAW ŚLESZYŃSKI

Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania
im. St. Leszczyckiego w Warszawie

POTENCJALNE KOSZTY ODSZKODOWAWCZE ZWIĄZANE Z NIEWŁAŚCIWYM PLANOWANIEM PRZESTRZENNEM W GMINACH*

Abstract: Potential Compensatory Costs Related to Invalid Spatial Planning in Communes.

The purpose of the article is to compare the costs of enacted local plans and their possible repeal in the part concerning the faulty (irrational) allocation of land for various functions. It was attempted to estimate the costs associated with the hypothetical repeal of local plans in a situation where such a need arises, resulting from the overestimation of areas designated especially for housing development. These costs are primarily the need to pay compensation to landowners for those parts of the land that first changed their intended use from a lower market value to a higher one, and then there would be a hypothetical “reverse” operation (*e.g.* restoration of agricultural use). It was obtained that depending on the methodology, these costs could fluctuate between 135-325 billion PLN. This means that there is no possibility of ‘automatic’ repealing defective local plans across the all country.

Keywords: Compensations, de-agriculturalization, local spatial development plan, oversupply of housing areas, spatial management.

Wprowadzenie

Celem opracowania jest zestawienie potencjalnych kosztów planowania miejscowego, związanych z ich uchwalaniem lub ewentualnym uchylaniem w części dotyczącej wadliwego (nieracjonalnego) przeznaczania terenów pod funkcje mieszkaniowe. Starano się oszacować koszty związane z hipotetycznym uchyceniem planów miejscowych w sytuacji, gdyby nastąpiła taka potrzeba, wynikająca z przeszacowania terenów przeznaczanych pod budowę mieszkań. Koszty te, to przede wszystkim konieczność

* Opracowanie jest znacznie poszerzoną wersją jednego z rozdziałów dorocznego, niepublikowanego raportu nt. stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach wykonanego w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN i przyjętego przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa [Śleszyński *et al.* 2017].

wypłaty odszkodowań właścicielom gruntów dla tych części terenów, które najpierw zmieniły przeznaczenie z niższej wartości rynkowej na wyższą, a następnie wystąpiła operacja „odwrotna” (np. przywrócenie użytkowania rolniczego). Nie zajmowano się natomiast decyzjami o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, ze względu na ich minimalny koszt z punktu widzenia wydania decyzji urzędowej (jednostkowy koszt wynosi ok. 100-200 zł¹, co w skali kraju daje kilkanaście mln zł rocznie).

Potrzeba wykonania szacunków wynika z kilku powodów. Najważniejszym jest stwierdzana od wielu lat nieracjonalna polityka przestrzenna gmin, prowadząca do chaosu przestrzennego i zwiększania kosztów obsługi osadnictwa i infrastruktury. Po drugie, w ostatnich latach podejmowanych było kilka inicjatyw ustawodawczych, mających wpływ na planowanie miejscowe i rodzących konieczność aktualizacji dokumentów planistycznych. Do najważniejszych należą ustawy przyjęte w latach 2015-2016, tj. zwłaszcza:

- tzw. ustawa krajobrazowa, nakładająca obowiązek sporządzania audytów krajobrazowych na poziomie województw (a następnie uwzględnienie tego w dokumentach gminnych);
- ustawa rewitalizacyjna, ustanawiająca m.in. konieczność delimitacji obszarów problemowych w gminach;
- nowelizacja *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, wprowadzająca obowiązek silniejszego niż dotychczas uwzględniania uwarunkowań demograficznych oraz bilansowania terenów pod względem prognozowanego popytu na przestrzeń.

1. Założenia do szacunku potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z uchYLENIEM wadliwych planów miejscowych wskutek nadpodaży gruntów budowlanych

W analizach wykorzystano dostępne dane źródłowe pochodzące z badania PZP-1 w gminach (PPI), dotyczące aktualizacji i kosztów sporządzanych dokumentów planistycznych, realizowane w ramach Programu Badań Statystyki Publicznej GUS. Wiarygodność tych danych, ich wady i zalety opisano w niniejszym tomie w innym miejscu [Pieniążek, Orleański 2018]. Aby zapewnić możliwie dobre odwzorowanie kosztów, jako referencyjny wykorzystano okres pięcioletni (2011-2015). Ponadto wykorzystano dane o średnich cenach gruntów budowlanych i rolnych z 2015 r.

Potencjalne koszty odszkodowawcze mogą wynikać ze zmiany przeznaczenia terenów w planach miejscowych z tych o wyższej wartości rynkowej na niższą (w procedurze zmiany planu „starego” na „nowy”). Może to też dotyczyć hipotetycznej

¹ Zgodnie z *Ustawą z 16 listopada 2006 r. o opłacie skarbowej*, koszt wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wynosi 107 zł, ale w praktyce wiele gmin stosuje odstępstwa.

sytuacji, gdyby pojawiły się rozwiązania ustawowe, w systemowy sposób uchylające całości lub części planów miejscowych, związane np. z wadliwym z punktu widzenia racjonalności gospodarczej przeznaczaniem terenów pod zabudowę lub eliminujące zagrożenia związane z przeznaczaniem terenów powodziowych pod osadnictwo. W obecnie obowiązującym systemie prawno-planistycznym nie jest możliwe uchylenie planu przez Radę Gminy.

Aktualnie okoliczności powstania i tryb odszkodowań reguluje art. 36 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*:

1. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, korzystanie z nieruchomości lub jej części w dotychczasowy sposób lub zgodny z dotychczasowym przeznaczeniem stało się niemożliwe bądź istotnie ograniczone, właściciel albo użytkownik wieczysty nieruchomości może, z zastrzeżeniem ust. 2, żądać od gminy:
 - 1) odszkodowania za poniesioną rzeczywistą szkodę albo
 - 2) wykupienia nieruchomości lub jej części.
2. Realizacja roszczeń, o których mowa w ust. 1, może nastąpić również w drodze zaoferowania przez gminę właścicielowi albo użytkownikowi wieczystemu nieruchomości zamiennej. Z dniem zawarcia umowy zamiany roszczenia wygasają.
3. Jeżeli, w związku z uchwaleniem planu miejscowego albo jego zmianą, wartość nieruchomości uległa obniżeniu, a właściciel albo użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość i nie skorzystał z praw, o których mowa w ust. 1 i 2, może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości.

W skali całego kraju istnieją trzy teoretyczne sposoby obliczenia kosztów odszkodowawczych:

- 1) na podstawie orzecznictwa i faktycznie wypłaconych odszkodowań;
- 2) na podstawie modeli ekonometrycznych uwzględniających równowagę popytowo-podażową;
- 3) na podstawie bilansów terenów.

Pierwsza z metod jest najbardziej wiarygodna, ale niestety nie nadaje się ze względu na znikomą liczbę wypłaconych dotychczas odszkodowań. Przeniesienie pojedynczych przypadków na cały kraj byłoby zupełnie niereprezentatywne.

Druga z metod jest lepsza, ale jej wadą jest określenie „równowagi popytowo-podażowej” na rynku nieruchomości gruntowych. Wiadome jest bowiem, że pewna część zakupów gruntowych nie ma na celu natychmiastowej lub odłożonej w czasie inwestycji budowlanej, ale jest traktowana jako lokata kapitału. Trudno jest oszacować, jaki jest bezpieczny poziom udziału tych „lokat” w całkowitym rynku nieruchomości (tj. w podaży gruntów), a od jakiego momentu staje się to zagrożeniem dla rynków (nie tylko nieruchomości) w postaci „bańki spekulacyjnej”².

² Znane jest jedno opracowanie na ten temat, powstałe podczas seminariów na Uczelni Łazarzskiego, w którym bańkę spekulacyjną szacuje się na ok. 600 mld zł (grunty budowlane) i 270 mld zł (grunty rolne) [Kościński 2012]. Obliczenia wykonano stosując metodę tzw. czynszu skapitalizowanego,

Trzecia z metod jest najdokładniejsza, ale wymaga zestawienia istniejących i prognozowanych w związku z rozwojem osadnictwa terenów o różnych funkcjach w skali gminy, a czasem nawet mniejszych jednostek (dzielnice, sołectwa). Metodologia takiego bilansu jest dość skomplikowana, gdyż musi uwzględniać nie tylko prognozy demograficzno-ekonomiczne, migracyjne, itd., ale także stan zasobów mieszkaniowych oraz potrzeby ich ewentualnego rozgęszczenia i rewitalizacji, możliwości uzupełnień w istniejącej zabudowie, wyposażenie infrastrukturalne, itp. Konieczne jest posiadanie szczegółowych informacji (w tym map cyfrowych w odpowiednich skalach, zazwyczaj schodzących do poziomu działek) dotyczących zasięgów planów miejscowych i terenów o różnych funkcjach oraz rozmieszczenia zabudowy i ludności, według np. punktów adresowych.

Ponieważ w przypadku każdego z wykonanych trzech szacunków metodologia była odrębna, wyjaśniono ją w kolejnych podrozdziałach, odpowiadających tym wyliczeniom.

Dlatego też należy wyraźnie podkreślić, że wszystkie prezentowane poniżej szacunki mają dość orientacyjny charakter, a wyniki mają dać jedynie pogładową odpowiedź na skalę zjawiska, starając się wskazać raczej rząd wielkości potencjalnych odszkodowań. Bardziej precyzyjny szacunek kosztów odszkodowawczych byłby możliwy, gdyby znane były granice planów miejscowych z podziałem na funkcje oraz liczba osób zamieszkałych w granicach poszczególnych wydzieleń w tych planach. Wówczas możliwe byłoby dość dokładne obliczenie chłonności (pojemności) mieszkaniowo-demograficznej i tym samym oszacowanie, jaka część gruntów w każdej gminie może stanowić nadpodaż z demograficznego, jak też inwestycyjno-finansowego punktu widzenia. Aby analizę taką wykonać możliwie precyzyjnie, bardzo przydatna byłaby też pomoc ze strony rzeczoznawstwa majątkowego.

Ponieważ, jak wspomniano, nie istnieją szczegółowe cyfrowe (wektorowe) dane dla całego kraju, konieczne stało się przyjmowanie wielu uproszczeń. Z tego też powodu wykonano kilka wariantów szacunków, przyjmując różne dane źródłowe i rozwiązania metodologiczne.

Szacunki potencjalnych kosztów odszkodowawczych opierają się na założeniu, że w części planów miejscowych niektóre tereny zostały nieracjonalnie zaplanowane pod inwestycje i potrzebny jest powrót do ustaleń sprzed uchwalenia dokumentów. Wiąże się to z kolejnym założeniem, że istnieje nie tylko nadpodaż tego typu terenów, ale że też zostały one przekształcone z terenów o niższej do wyższej wartości rynkowej, albo że „uchylenie” statusu wyższej wartości rynkowej, usankcjonowane zapisem planu miejscowego (np. w procedurze jego zmiany), musiałoby się wiązać z obniżeniem wartości gruntu.

Na nadpodaż gruntów budowlanych w planach miejscowych (oraz studiach gminnych) wskazywano konsekwentnie we wcześniejszych opracowaniach IGiPZ PAN

czyli jak wynika z analizy branych pod uwagę w tym opracowaniu zmiennych, produktywności ziemi i możliwości zwrotu inwestycji wskutek realnego popytu wynikającego z migracji ludności.

wykonywanych dla resortów odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną. W tym dwukrotnie (według danych za 2013 i 2014 r.) wykonano szacunki chłonności demograficznej według gmin [Śleszyński *et al.* 2015, 2016]. Zestawienia zaprezentowano w tab. 1 oraz na dwóch mapach (ryc. 1 i 2).

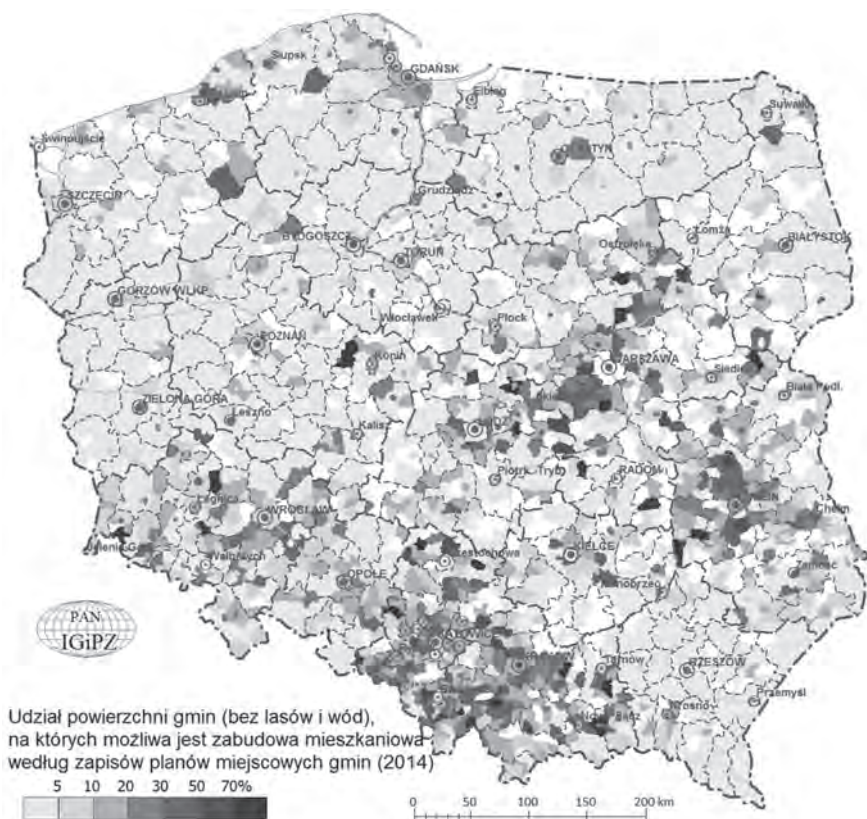
Przedstawiane dalej szacunki wykonano metodą bilansową, tj. porównania istniejących terenów inwestycyjnych z realnymi potrzebami. Obliczenia wykonano albo dla całego kraju, albo dla każdej gminy z osobna, a następnie wyniki sumowano dla Polski ogółem.

Tabela 1

Zestawienie szacunków chłonności demograficznej dla zbioru gmin ogółem (2014)

Kategoria gmin [według klasyfikacji Śleszyńskiego i Komornickiego, 2016]	Według studiów gminnych		Według planów miejscowych	
	według danych z 2068 gmin	dla całego kraju (z doszacowa- niem)	według terenów mieszkaniowych w planach miejscowych	według zmian przeznaczenia gruntów („odrolnień”)
	w tys. osób			
Rdzenie MOF ośrodków wojewódzkich	12 670	14 372	4 692	237
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków wojewódzkich	18 026	22 126	11 643	3 047
Rdzenie MOF ośrodków subregionalnych	6 960	7 667	3 745	2 612
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków subregionalnych	9 251	11 338	6 286	1 477
Miasta – ośrodki wielofunkcyjne	7 235	8 491	3 854	1 125
Gminy z funkcją transportową	7 937	8 997	3 611	560
Gminy o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (gł. turystyka)	13 229	16 177	5 203	560
Gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	18 847	22 616	6 776	723
Gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	24 458	28 695	10 278	578
Gminy ekstensywnie zagospodarowane (las, ochrona przyrody)	6 640	8 303	3 462	282
Polska ogółem	125 253	150 159	59 551	11 199

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2016].



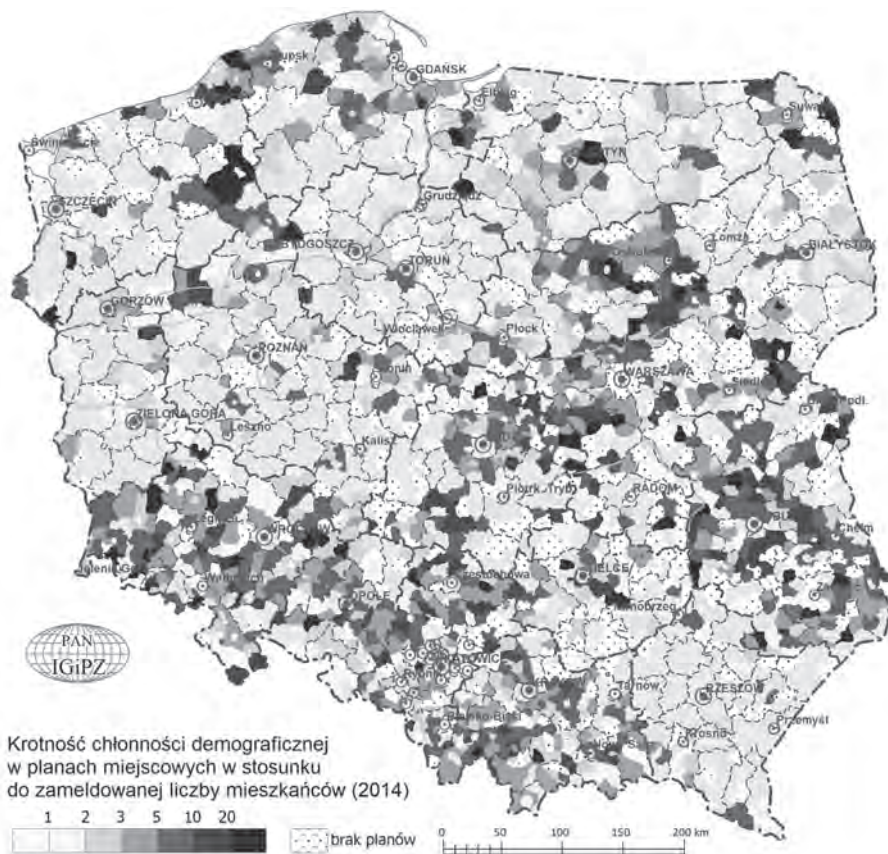
Ryc. 1. Udział powierzchni gmin (bez lasów i wód), na których możliwa jest zabudowa mieszkaniowa według zapisów planów miejscowych gmin (2014)

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2016].

2. Szacunek według zmian przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze

Jest to najbardziej zgrubny szacunek, oparty na założeniu, że struktura osadnicza przed „odrolnieniami” była dla większości gmin w kraju w miarę zrównoważona (w sensie dopasowania liczby mieszkańców do terenów osadniczych) – zwłaszcza na terenach peryferyjnych, a nowe tereny inwestycyjne tylko w części odpowiadają realnym potrzebom.

Szacunek wykonano na dwa sposoby: globalnie dla całego kraju oraz odrębnie dla każdej z gmin. Do obliczeń wykorzystano dane o wykonanych odrolnieniach i zameldowaniach międzygminnych. Zakłada się, że migracje wewnątrzgminne poza miastami będą miały mniejsze znaczenie, zwłaszcza w kontekście obserwowanych procesów



Ryc. 2. Krotność chłonności demograficznej według zapisów planów miejscowych w stosunku do zameldowanej liczby mieszkańców (2014)

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2016].

depopulacyjnych. Główny popyt na tereny inwestycyjne poza miastami dotyczy stref podmiejskich, obszarów turystyczno-rekreacyjnych (w tym w kontekście funkcji letniskowych i „drugich domów”) oraz niektórych korytarzy drogowych.

W pierwszym sposobie, obliczenia wariantowano przez zakładany udział oddawanych do użytku mieszkań w zabudowie wielorodzinnej i jednorodzinnej oraz przez zakładaną różnicę cen gruntów rolnych i budowlanych. Szacunki mają charakter orientacyjny.

Kwota potencjalnych odszkodowań została obliczona na 135-296 mld zł (tab. 2). Jest to „dolna” i górna granica możliwych różnic wartości gruntów w planach miejscowych i po ich teoretycznym uchyleniu w „nadpodażowej” części. Szacunek łatwo powtarzać dla innych różnic cen pomiędzy gruntem budowlanym a rolnym, ze względu na oszacowaną dosyć podobną wielkość nadpodaży terenów budowlanych wskutek „odrolnień” (322-353 tys. ha, czyli 3,2-3,5 mld m²).

Tabela 2

Szacunek kosztów odszkodowawczych według metody zmian przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze („odrolnień”) i wielkości ruchu budowlanego

Cecha	Oznaczenie	Warianty w zależności od przewidywanego udziału zabudowy wielorodzinnej (ZW) i jednorodzinnej (ZJ)			
		wariant a (ZW=50%, ZJ=50%)		wariant b (ZW=10%, ZJ=90%)	
		Wartość			
Powierzchnia gruntów, które przekształcono w planach miejscowych z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia) (do końca 2015 r.)	A	483 tys. ha			
Chłonność demograficzna [według Śleszyński <i>et al.</i> 2016]	B	11 199 tys. osób			
Budowa nowych mieszkań rocznie (średnia z lat 2011-2015)	C	150 tys.			
Zapotrzebowanie na nowe grunty w ciągu 30 lat*, wraz z 50% nadwyżką	D	130 tys. ha	161 tys. ha		
Nadpodaż terenów budowlanych (A-D)	E	3 534 mln m ²	3 221 mln m ²		
Warianty różnicy cen gruntów (1 – mała różnica, 2 – duża różnica)		wariant 1	wariant 2	wariant 1	wariant 2
Przeciętna cena gruntu budowlanego	F	50 zł/m ²	100 zł/m ²	50 zł/m ²	100 zł/m ²
Przeciętna cena gruntu rolnego**	G	8 zł/m ²	8 zł/m ²	8 zł/m ²	8 zł/m ²
Różnica, będąca podstawą kwoty potencjalnych odszkodowań (F-G)	H	42 zł/m ²	92 zł/m ²	42 zł/m ²	92 zł/m ²
Oszacowana kwota odszkodowań	I	148 mld zł	325 mld zł	135 mld zł	296 mld zł

* Założenie, że chłonność (pojemność) demograficzna wynosi dla zabudowy jednorodzinnej 40 osób na ha, a dla zabudowy wielorodzinnej 150 osób/ha oraz w zabudowie wielorodzinnej 1 mieszkanie = 2 osoby, w zabudowie jednorodzinnej – 2,5 osoby [oszacowanie z wykorzystaniem *Prognozy gospodarstw domowych na lata 2016-2050*, GUS, Warszawa, 2016]. W założeniu tym przyjęto również, że wszystkie inwestycje mieszkaniowe będą się koncentrować na terenach „odrolnionych”, co w praktyce jest nierealne wskutek dużego udziału (prawdopodobnie około połowy) realizowanej zabudowy mieszkaniowej na podstawie decyzji WZ, niemniej jednak potencjalne koszty odszkodowawcze wystąpiłyby na terenach odrolnionych.

** Przyjęte ceny w obydwu wariantach są znacznie wyższe, niż średnia w Polsce (ok. 4 zł/m²), ze względu na występowanie tego typu „odrolnianych” terenów głównie w pobliżu miast.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych GUS/MliB.

W drugiej wersji (sposobie) szacunku obliczenia wykonano dla gmin. Analizowano tylko gminy wiejskie i miejsko-wiejskie. Wzięto pod uwagę tylko te gminy, w których krotność obliczonej w 2014 r. chłonności demograficznej była większa, niż 1,5. Otrzymano kwotę 331 tys. ha, z której odjęto tereny potrzebne dla zabezpieczenia osadnictwa jednorodzinne w wysokości 30% mieszkańców każdej gminy (2367 tys. osób/40 osób na 1 ha = 59 tys. ha). Otrzymana kwota wyniosła zatem 272 tys. ha, którą można przemnożyć przez różnicę cen gruntu rolnego i budowlanego wykazaną w tab. 3 (72 zł). Daje to 196 mld zł.

Dokładniejszy szacunek jest możliwy pod warunkiem posiadania co najmniej danych o średnich cenach gruntów rolnych i budowlanych w każdej gminie. Nie wiadomo jednak, jaka byłaby skala spadku wartości gruntów rolnych w pobliżu miast w sytuacji, gdyby były wprowadzone większe restrykcje dotyczące możliwości „odrolniania” i jaka byłaby wówczas różnica pomiędzy ceną gruntu budowlanego i rolnego, będąca podstawą wyliczania odszkodowań.

Tabela 3

Szacunek kosztów odszkodowawczych według metody zmian przeznaczenia gruntów na cele nierolnicze („odrolnień”) i wielkości ruchu budowlanego – wariant dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich wyselekcjonowanych na podstawie przeszacowanej chłonności demograficznej

Cecha	Oznaczenie	Wartość
Powierzchnia gruntów, które przekształcono w planach miejscowych z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (tzw. odrolnienia, do końca 2014 r.) w gminach niemiejskich, w których obliczony wskaźnik krotności chłonności był większy niż 1,5 [według Sleszyński <i>et al.</i> 2016]	A	331 tys. ha
Liczba ludności zamieszkała w tych gminach	B	7 891 tys.
Procent ludności, będący maksymalnym pułapem popytu na budownictwo jednorodzinne w tych gminach (w stosunku do liczby ludności tych gmin)	C	30%
Liczba ludności, będąca maksymalnym pułapem popytu na budownictwo jednorodzinne w tych gminach (w stosunku do liczby ludności tych gmin) (B * C)	D	2 367 tys.
Maksymalne zapotrzebowanie na tereny budowlane dla tej ludności (40 osób/ha)	E	59 tys. ha
Nadpodaż terenów budowlanych (A-E)	E	2 720 mln m ²
Przeciętna cena gruntu budowlanego	F	80 zł/m ²
Przeciętna cena gruntu rolnego*	G	8 zł/m ²
Różnica, będąca podstawą kwoty potencjalnych odszkodowań (F-G)	H	72 zł/m ²
Oszacowana kwota odszkodowań	I	196 mld zł

* Przyjęta cena jest znacznie wyższa, niż średnia w Polsce (ok. 4 zł/m²), ze względu na występowanie tego typu „odrolnianych” terenów głównie w pobliżu miast.

Źródło: Opracowanie na podstawie danych GUS/MiIB.

3. Szacunek potencjalnych kosztów odszkodowawczych wskutek nadpodaży gruntów budowlanych według powiatów

Metodologia opiera się na podobnych przesłankach, jak dla całego kraju (podrozdział 3), z tym że wykonano ją według powiatów. Było to możliwe dzięki otrzymaniu niepublikowanych danych z GUGiK/GUS w tej dezagregacji, z wyróżnieniem wartości i średnich cen transakcyjnych gruntów w szczegółowej klasyfikacji (w tym grunty budowlane i użytkowane rolniczo) za lata 2011-2015. Ze względu na obszerność tematu, szacunek ten wyodrębnilo w postaci osobnego podrozdziału.

W pierwszej kolejności przedstawiono podstawowe charakterystyki związane z obrotem ziemią w latach 2011-2015. Następnie obliczono średnie ceny gruntów rolniczych i budowlanych w powiatach w podziale na miasto i wieś. Kolejnym krokiem było oszacowanie nadpodaży gruntów budowlanych w stosunku do aktualnego zaludnienia według gmin. Pominięto przy tym kwestie związane z różnym popytem w poszczególnych jednostkach, a starano się jedynie znaleźć nadwyżkę w stosunku do pewnej krotności terenów budowlanych w odniesieniu do zabudowy jednorodzinnej. Ostatnim elementem było przemnożenie uzyskanej nadwyżki gruntów przez średnie ceny transakcyjne, co zsumowane w skali kraju dało ostateczny wynik, a w skali powiatów i gmin dało orientację np. w stosunku do możliwości budżetowych. Z analiz wyłączono miasta powiatowe grodzkie.

Analiza ma charakter orientacyjny, starając się przybliżyć rząd wielkości potencjalnych odszkodowań, gdyby doszło np. do hipotetycznego unieważnienia „nadpodażowych” planów miejscowych. Należy pamiętać, że w każdej gminie sytuacja jest indywidualna i nie można z tego powodu wyciągać zbyt ogólnych wniosków.

Jeśli chodzi o dynamikę obrotów na rynku nieruchomości, to w ostatnich latach była ona bardzo wysoka [GUS 2015]. W 2011 r. wartość transakcji kupna-sprzedaży wyniosła 48,8 mld zł, a w 2014 r. – 75,9 mld zł. Z tego w 2014 r. nieruchomości gruntowe niezabudowane i użytki rolne stanowiły 29,2 mld zł, a więc 38,5% rynku. W 2015 r. wartość obrotu gruntami niezabudowanymi i użytkami rolnymi wyniosła już 40,3 mld zł. Z kolei obrót samymi gruntami w latach 2013-2015 wyniósł 151 mld zł (tab. 4).

Ze względu na pewne różnice średnich cen transakcyjnych, jak też wartości obrotu, w dalszych analizach brano pod uwagę dane z trzylecia 2013-2015. Poglądowe mapy z wartością obrotu i innymi charakterystykami przedstawiono na ryc. 3-5. Analiza kartograficzna wyraźnie wskazuje na koncentrację obrotu nieruchomościami w kilku miejscach, zwłaszcza w aglomeracji warszawskiej. Sama stolica koncentrowała 1/6 rynku krajowego (25,8 mld zł), a w kilku podwarszawskich powiatach (warszawski zachodni, piaseczyński) obroty były większe, niż w większości miast wojewódzkich.

W dalszych analizach z całości rynku (lokale, budynki, grunty, użytki rolne, lasy) wzięto pod uwagę jako najbardziej adekwatne do szacunku jedynie nieruchomości gruntowe niezabudowane przeznaczone pod zabudowę (w tym grunty przeznaczone

pod zabudowę mieszkaniową) i użytki rolne dla obszarów wiejskich. Wychodzą z założenia, że w miastach problem potencjalnych odszkodowań wystąpiłby w najmniejszym stopniu lub wcale, gdyż prawidłowe wydaje się kierowanie inwestycji na tereny miast. Dlatego też zmiany w planach miejscowych w miastach, nawet jeśli istnieją tam spore nadwyżki terenów budowlanych, nie byłyby sensowne.

Tabela 4

Charakterystyka obrotu nieruchomościami gruntowymi (bez budynków)
w latach 2013-2015

Kategoria gruntu	Liczba nieruchomości w obrocie		Wartość		Powierzchnia działek		Średnia cena (zł/m ²)			
	tys.	%	mld zł	%	tys. ha	%	2013	2014	2015	średnia
Nieruchomości gruntowe ogółem	984,0	100,0	151,8	100,0	861,9	100,0	17	18	18	18
Nieruchomości gruntowe zabudowane ogółem	266,0	27,0	90,3	59,5	150,8	17,5	73	56	55	61
Nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi	132,9	13,5	49,4	32,5	29,9	3,5	231	211	116	186
Grunty rolne zabudowane	70,4	7,2	8,0	5,2	95,7	11,1	9	7	9	8
Nieruchomości zabudowane budynkami pełniącymi inne funkcje niż zagrodowa i mieszk.	62,7	6,4	32,9	21,7	25,2	2,9	157	99	140	132
Nieruchomości gruntowe niezabudowane ogółem	718,0	73,0	61,5	40,5	711,1	82,5	7	9	10	9
Grunty przeznaczone pod zabudowę ogółem	190,3	19,3	27,0	17,8	52,2	6,1	50	56	50	52
Grunty przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową	35,8	3,6	2,7	1,8	6,1	0,7	41	47	45	44
Grunty przeznaczone pod zabudowę przemysłową	2,3	0,2	0,5	0,3	2,0	0,2	32	27	20	26
Grunty przeznaczone pod zabudowę handlowo-usł.	2,7	0,3	0,7	0,5	1,1	0,1	62	72	57	64

Kategoria gruntu	Liczba nieruchomości w obrocie		Wartość		Powierzchnia działek		Średnia cena (zł/m ²)			
	tys.	%	mln zł	%	tys. ha	%	2013	2014	2015	średnia
Grunty przeznaczone pod zabudowę inną	149,5	15,2	23,1	15,2	43,0	5,0	52	58	52	54
Użytki rolne	516,1	52,4	34,1	22,5	650,2	75,4	4	5	6	5
Grunty leśne oraz zadrzewione i zakrzewione	11,5	1,2	0,4	0,3	8,7	1,0	7	5	4	5

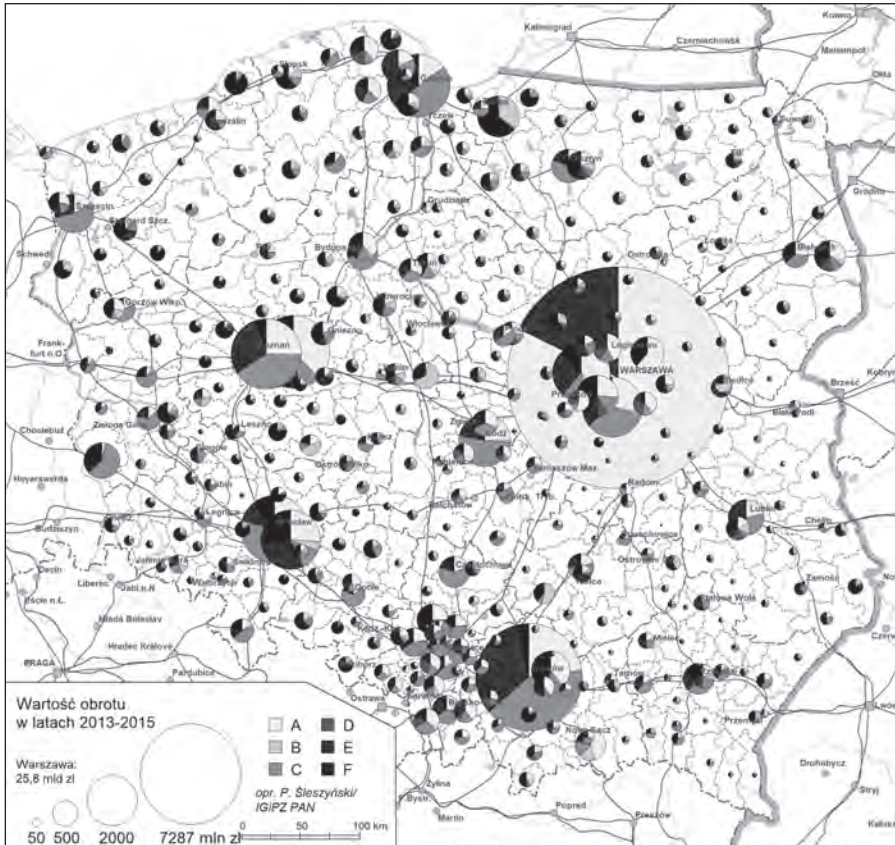
Źródło: GUS. Dane zostały opracowane na podstawie informacji pozyskanych z Rejestrów Cen i Wartości Nieruchomości (RCiWN) prowadzonych przez Starostwa Powiatowe i Prezydentów miast na prawach powiatu z wykorzystaniem informacji pochodzących z aktów notarialnych. Obserwacji podlegają tylko te transakcje kupna/sprzedaży nieruchomości, które zostały zawarte w trakcie badanego okresu oraz zostały zarejestrowane w Rejestrze Cen i Wartości Nieruchomości. Średnie ceny transakcyjne zostały uzyskane jako iloraz wartości i powierzchni sprzedanych nieruchomości.

Jak wspomniano, zajmowano się wyłącznie zabudową jednorodzinną. Obliczenia wykonano dla gmin wiejskich i miejsko-wiejskich. W pierwszej kolejności znaleziono te gminy, w których krotność liczby ludności w stosunku do zameldowanej liczby ludności była znacznie wyższa. Przy tym warunek ten zróżnicowano w zależności od typu funkcjonalnego gminy. Wyższą krotność dopuszczano w przypadku gmin silniej zurbanizowanych (zwłaszcza stref podmiejskich) oraz gmin miejsko-wiejskich (tab. 5).

Wykonane szacunki mają charakter bardzo orientacyjny. Nie uwzględniają różnych specyficznych sytuacji lokalnych, obniżających lub podwyższających uzyskane wyniki. Na przykład może się zdarzyć, że w jakiejś gminie jest dość niskie pokrycie planistyczne, ale plany miejscowe uchwalono wyłącznie dla nowych terenów inwestycyjnych, dla których chłonność wynosi równowartość zameldowanej liczby ludności. Ze względu na przyjętą metodykę, wskaźnik krotności dla tej gminy będzie bardzo korzystny (zaledwie 1,0), tymczasem występuje tam silna nadpodaż gruntów. Wskazuje to na potrzebę wykonywania szacunków indywidualnie w konkretnych gminach, ale oczywiście z zastosowaniem w miarę jednolitej i porównywanej metodologii.

Wyniki szacunku przedstawiono w tab. 6 i 7 oraz na mapie (ryc. 6). Następnie uzyskane wartości przeliczono na 1 mieszkańca (ryc. 7) i w stosunku do rocznych wydatków budżetów gmin (ryc. 8). Ma to dać poglądowy obraz, w jakich typach gmin i częściach kraju można byłoby się spodziewać największych problemów, gdyby uchylono (czysto hipotetycznie, np. w drodze ustawowej) „nadpodażowe” plany miejscowe.

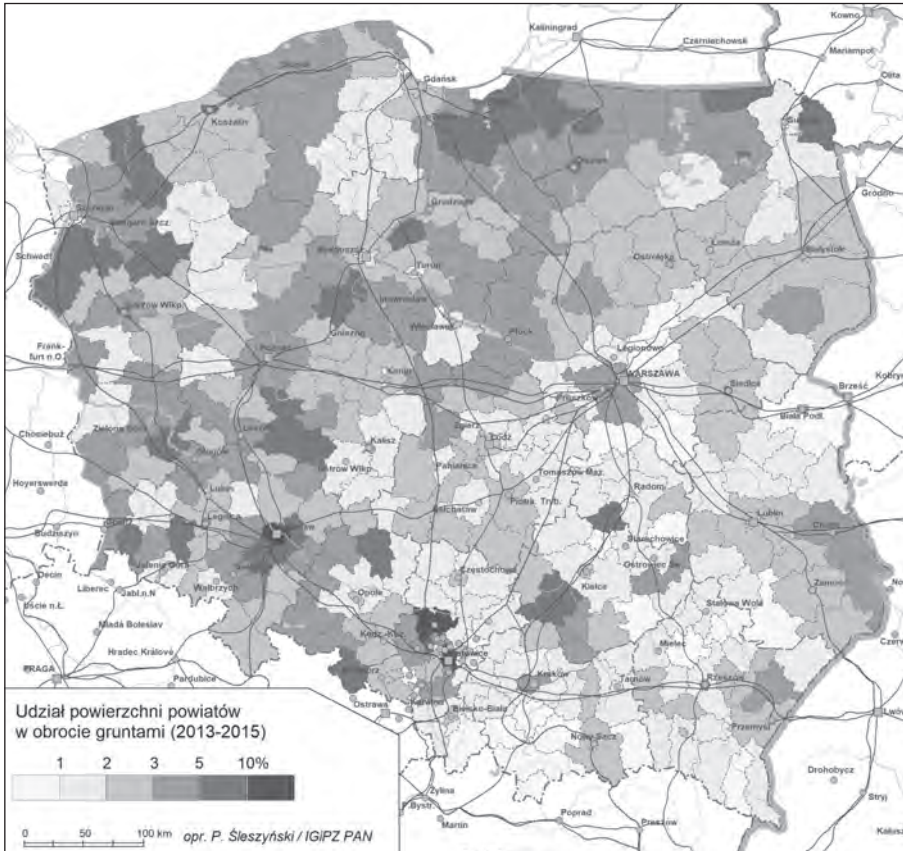
Łączna wyszacowana kwota wyniosła 168 mld zł. Jest to wartość zawierająca się raczej w dolnym przedziale wśród szacunków wykonanych dla całego kraju w poprzednim podrozdziale (135-325 mld zł). Szacunek ten, najdokładniejszy ze wszystkich potwierdza jednak, że kwoty potencjalnych odszkodowań z powodu uchylecia „nadpodażowych” planów miejscowych należałyby liczyć raczej w setkach, niż w dziesiątkach miliardów złotych.



Ryc. 3. Wartość obrotu gruntami w Polsce według powiatów w trzyleciu 2013-2015
 Oznaczenia: A – nieruchomości zabudowane budynkami mieszkalnymi; B – grunty rolne zabudowane; C – nieruchomości zabudowane budynkami pełniącymi inne funkcje niż zagrodowa i mieszkaniowa; D – grunty przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową; E – grunty przeznaczone pod inną zabudowę; F – użytki rolne.

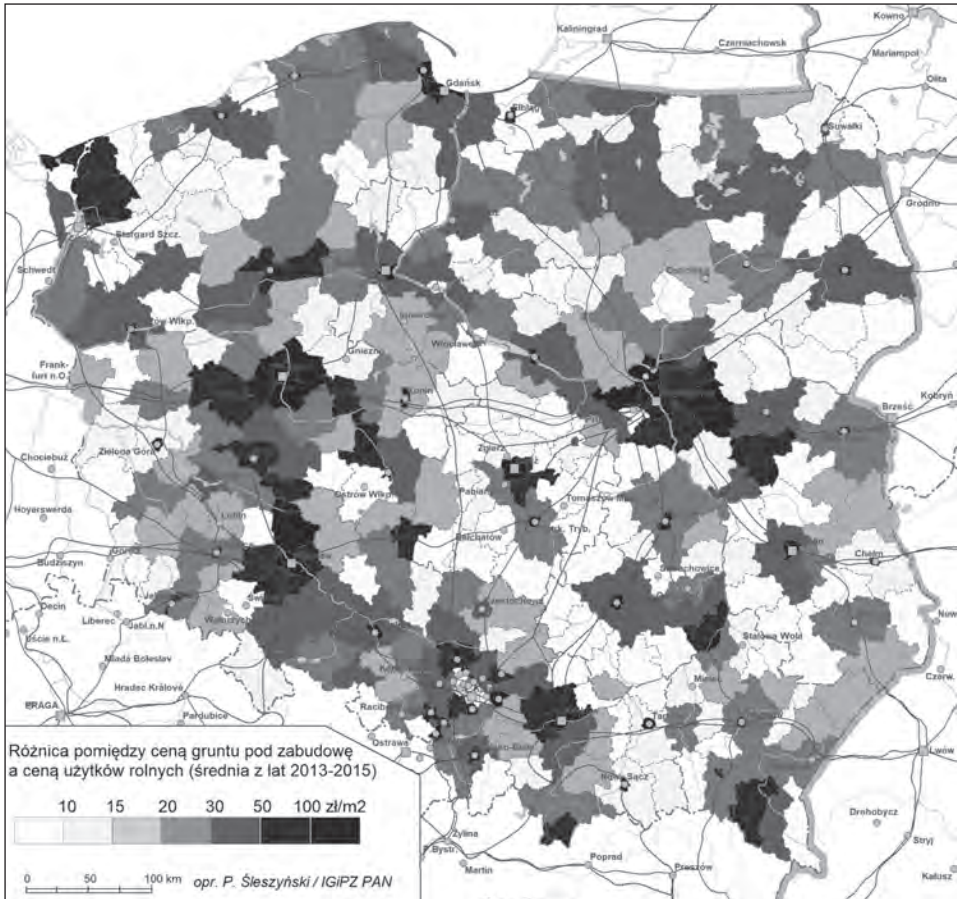
Źródło: Na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCiWN).

Wyniki wskazują, że problem potencjalnych odszkodowań jest wybitnie skoncentrowany funkcjonalnie i regionalnie. Po pierwsze, dotyczy zwłaszcza stref podmiejskich i niektórych regionów turystycznych. Te pierwsze z nich skoncentrowały aż 36,6% całej wyliczonej kwoty. Po drugie, obszarem największej koncentracji jest aglomeracja warszawska, skupiająca ok. 20% odszkodowań z całego kraju. Inne wyraźniejsze regiony to województwo małopolskie, dolnośląskie i lubelskie, a także szeroko rozumiany region trójmiejsko-kaszubski.



Ryc. 4. Powierzchnia obrotu gruntami w Polsce według powiatów w trzyleciu 2013-2015 w stosunku do całkowitej powierzchni

Źródło: Na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCiWN).



Ryc. 5. Różnica cen gruntów przeznaczonych pod zabudowę w stosunku do cen użytków rolnych na podstawie średniej z lat 2013-2015

Źródło: Na podstawie danych GUS (powiatowe Rejestry Cen i Wartości Nieruchomości RCiWN).

Tabela 5

Graniczne wskaźniki wartości krotności demograficznej przyjęte w szacunku

Typ gminy [według typologii Śleszyńskiego i Komornickiego 2016]	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Rdzenie MOF ośrodków wojewódzkich	–	–
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków wojewódzkich	1,7	2,2
Rdzenie MOF ośrodków subregionalnych	–	–
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków subregionalnych	1,5	2,0
Miasta – ośrodki wielofunkcyjne	–	–

Typ gminy [według typologii Śleszyńskiego i Komornickiego 2016]	Gmina wiejska	Gmina miejsko-wiejska
Gminy z funkcją transportową	1,3	1,5
Gminy o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (gł. turystyka)	1,5	1,8
Gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	1,3	1,5
Gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	1,2	1,3
Gminy ekstensywnie zagospodarowane (lasy, ochrona przyrody)	1,2	1,3

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 6

Szacunek potencjalnych odszkodowań z powodu hipotetycznego uchylecia planów miejscowych, w których przewidziano silną nadpodaż terenów budowlanych pod zabudowę mieszkaniową według typów gmin

Typ gmin [według typologii Śleszyńskiego i Komornickiego 2016]	Liczba gmin	Nadwyżka chłonności demograficznej (tys. mieszk.)	Różnica w cenie gruntu pod zabudowę do użytków rolnych (średnia nieważona, zł)	Potencjalna kwota odszkodowań	
				mld zł	%
Rdzenie MOF ośrodków wojewódzkich	x	x	144	x	x
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków wojewódzkich	118	4 937	50	61,7	36,6
Rdzenie MOF ośrodków subregionalnych	x	x	50	x	x
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków subregionalnych	88	2 951	24	15,8	9,4
Miasta – ośrodki wielofunkcyjne	x	x	23	x	x
Gminy z funkcją transportową	45	1 812	22	8,2	4,9
Gminy o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (gł. turystyka)	76	2 583	21	13,3	7,9
Gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	140	3 828	20	15,5	9,2
Gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	250	8 756	21	42,1	25,0
Gminy ekstensywnie zagospodarowane (lasy, ochrona przyrody)	68	2 298	21	11,9	7,1
Polska ogółem	785	27 166	27	168,6	100,0

x – nie brano pod uwagę (gminy miejskie)

Źródło: Opracowanie własne.

Tabela 7

Szacunek potencjalnych odszkodowań z powodu hipotetycznego uchylenia planów miejscowych, w których przewidziano silną nadpodaż terenów budowlanych pod zabudowę według województw

Typ gmin	Liczba gmin	Nadwyżka chłonności demograficznej (tys. mieszk.)	Różnica w cenie gruntu pod zabudowę do użytków rolnych (średnia nieważona, zł)	Potencjalna kwota odszkodowań	
				mld zł	%
Dolnośląskie	82	2 940	29	19,3	11,5
Kujawsko-Pomorskie	13	183	22	1,3	0,8
Lubelskie	102	3 392	22	17,7	10,5
Lubuskie	9	178	19	1,2	0,7
Łódzkie	60	2 200	15	6,6	3,9
Małopolskie	97	3 678	24	22,4	13,3
Mazowieckie	122	5 518	32	46,0	27,3
Opolskie	34	896	24	4,8	2,9
Podkarpackie	12	259	23	1,2	0,7
Podlaskie	18	645	19	2,4	1,4
Pomorskie	35	908	38	6,4	3,8
Śląskie	82	2 457	31	14,8	8,8
Świętokrzyskie	23	733	22	4,6	2,8
Warmińsko-Mazurskie	30	485	23	3,1	1,8
Wielkopolskie	45	1 433	42	12,1	7,2
Polska ogółem	785	27 166	27	168,6	100,0

Źródło: Opracowanie własne.

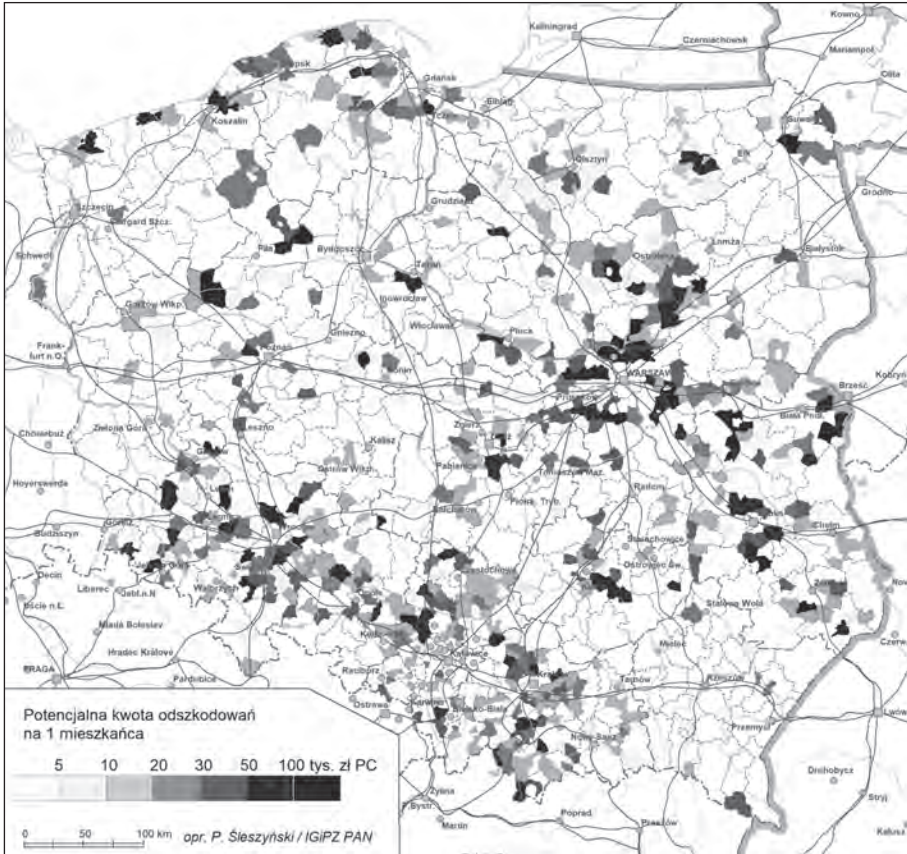
Przeliczenia w stosunku do liczby mieszkańców (*per capita*) i do budżetów gmin wyraźnie pokazują, że gdyby uchylić plany miejscowe, problem odszkodowań dla wielu samorządów byłby nie do udźwignięcia i groziłby pewnym bankructwem (ryc. 7, 8). W całym kraju zidentyfikowano 29 gmin wiejskich i miejsko-wiejskich, w których wartość odszkodowań przekroczyłaby 1 mld zł. Przy tym znane z literatury (tzw. raport Olbrysa i Kozińskiego) nie są wcale „rekordowe” w tym niechlubnym rankingu. W jeszcze większym stopniu problem ten może dotyczyć niektórych innych gmin w aglomeracji warszawskiej. Z kolei w relacji do budżetów gmin zidentyfikowano aż 158 samorządów, w których potencjalna kwota odszkodowań wyniosłaby więcej, niż 10 rocznych budżetów. Ten wskaźnik dobitnie pokazuje, że problem uchylenia planów

miejskowych należy traktować w kategoriach futurystycznych i rozwiązań na nadpodaż należy szukać zdecydowanie w innych rozwiązaniach, zwłaszcza katastrofno-podatkowych (np. podatek w postaci podatku od terenów budowlanych niezabudowanych).



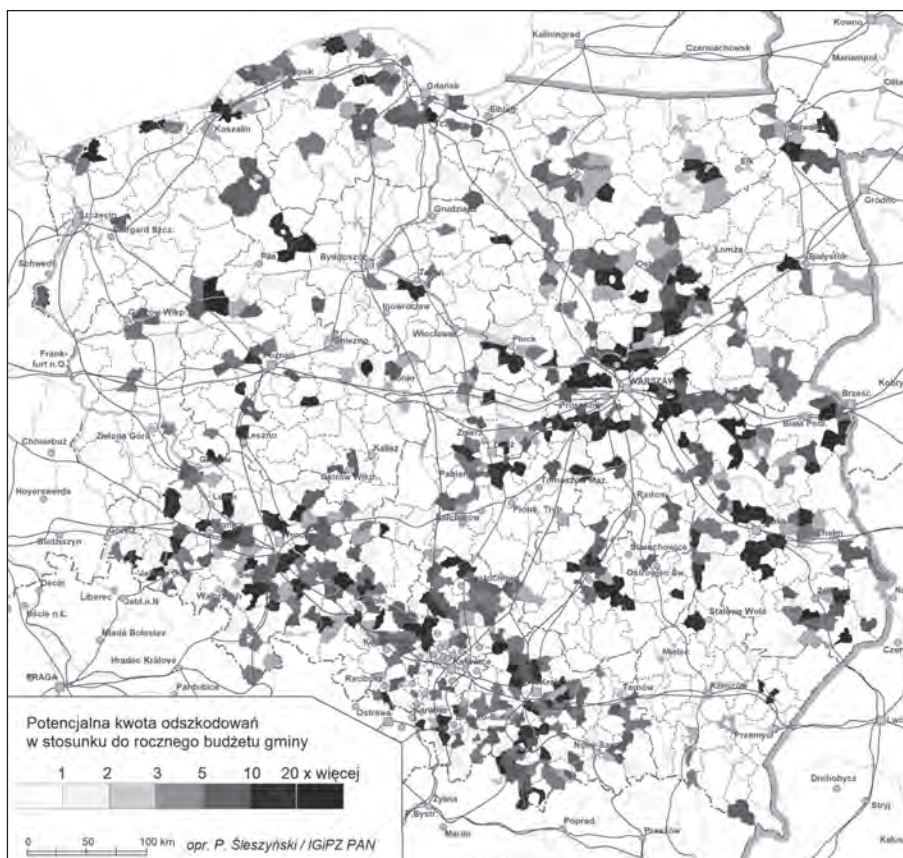
Ryc. 6. Szacunek potencjalnych kosztów odszkodowawczych z powodu hipotetycznego uchylecia planów miejscowych, w których przewidziano zbyt duże powierzchnie terenów pod zabudowę mieszkaniową

Źródło: Opracowanie na podstawie danych MiB i GUS.



Ryc. 7. Szacunek potencjalnych kosztów odszkodowawczych z powodu hipotetycznego uchylecia planów miejscowych, w których przewidziano zbyt duże powierzchnie terenów pod zabudowę mieszkaniową na 1 mieszkańca

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych MiiB i GUS.



Ryc. 8. Szacunek potencjalnych kosztów odszkodowawczych z powodu hipotetycznego uchylecia planów miejscowych, w których przewidziano zbyt duże powierzchnie terenów pod zabudowę mieszkaniową w relacji do budżetów gmin

Źródło: Opracowanie na podstawie danych MIiB i GUS.

Wnioski

We wnioskach należy jeszcze raz podkreślić orientacyjność wycieńczeń odszkodowawczych, które dają jednak podstawę do oszacowania rzędu wielkości potencjalnych odszkodowań w sytuacji, gdyby rozwiązania prawne miały ograniczać nadpodaż gruntów budowlanych i rozpraszanie osadnictwa. Mogłyby być to kwoty sięgające nie mniej niż ok. 135 mld zł, co zdecydowanie wyklucza rozważania nad uchyleciem planów miejscowych w „złej” ich części, jako remedium na silną nadpodaż gruntów budowlanych, rozpraszanie zabudowy, chaos urbanistyczny i kryzys planowania przestrzennego. Działoby się to w sytuacji i tak już poważnego niezrównoważenia gospodarki przestrzennej gmin [Śleszyński, Sudra 2016].

Dokładniejsze przybliżenie powinno być możliwe, jeśli udałoby się wykonać obliczenia według rzeczywistych granic funkcji terenów w planach oraz znajomości rozmieszczenia zabudowy, jej charakteru i liczby zamieszkujących osób. Daje to argumenty na rzecz wprowadzenia systemu monitorowania planowania przestrzennego w postaci bazy danych o granicach dokumentów planistycznych wraz z rozgraniczeniem terenów o różnych dopuszczalnych funkcjach. Wykonanie takiej bazy w skali kraju nie powinno przekroczyć niewielkiego ułamka potencjalnych korzyści, związanych nie tylko z szacowaniem ewentualnych odszkodowań, ale generalnie optymalizacji zagospodarowania przestrzennego w skali kraju.

Pośrednim wnioskiem z analiz jest pilna potrzeba posiadania wektorowych granic terenów przewidzianych pod różne funkcje, jak też przynajmniej samych granic planów miejscowych. Istnienie takiej bazy umożliwiłoby solidne oszacowanie, także finansowe, różnego rodzaju problemów wynikających z wadliwego planowania miejscowego.

Literatura

GUS, 2015, *Obrót nieruchomościami w 2014 r.* GUS, Warszawa.

GUS, 2016, *Prognoza gospodarstw domowych na lata 2016-2050.* GUS, Warszawa.

Koziński J., 2012, *Doktryna swobody budowlanej, aspekty ekonomiczne i demograficzne* [http://old2016.silesia.org.pl/upload/J.Kozinski_Finansowe%20i%20spoleczne%20koszty%20chaotycznej%20urbanizacji.pdf], 08.10.2017].

Pieniążek M., Orleański M., 2018, *Bezląd przestrzenny jako wynik braku pełnej informacji*, [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*. Tom II. *Koszty bezładu przestrzennego*, A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.). Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa: 425-430.

Śleszyński P., Komornicki T., 2016, *Klasyfikacja gmin Polski na potrzeby monitoringu zagospodarowania przestrzennego*. Przegląd Geograficzny, 88, 4: 469-488.

Śleszyński P., Sudra P., 2016, *Skutki finansowe uchwalenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego dla gmin według danych na koniec 2014 roku*. Człowiek i Środowisko, 40, 1: 25-44.

Śleszyński P., Komornicki T., Deręgowska A., Zielińska B., 2015, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*. IGiPZ PAN, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, maszyn.

Śleszyński P., Andrzejewska M., Cerić D., Deręgowska A., Komornicki T., Rusztecka M., Solon J., Sudra P., Zielińska B., 2016, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2014 roku*. IGiPZ PAN, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, maszyn.

Śleszyński P., Deręgowska A., Mazurek D., Stępiak M., Sudra P., Zielińska B., 2017, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 roku*. IGiPZ PAN, na zlecenie Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa, Warszawa, maszyn.