

BARBARA MAĆKIEWICZ
ARKADIUSZ ANDRZEJEWSKI
EWA KACPRZAK

Uniwersytet Adama Mickiewicza w Poznaniu

KOSZTY BEZŁADU PRZESTRZENNEGO NA RYNKU NIERUCHOMOŚCI

Abstract: Costs of Spatial Disorder for the Real Estate Market. The article discusses the problem of costs which the spatial disorder in Poland causes in the real estate market. It also draws attention to the likely future consequences of the current lack of spatial order for the domestic real estate market. The impact of spatial chaos on the functioning of this market was considered in terms of economic, social and environmental costs. In the empirical part of the paper, analyzing land turnover in the Poznań agglomeration, the characteristics of the undeveloped real estate market in metropolitan areas in Poland were presented. At the same time, the negative effects of land trading in the situation of a flawed spatial planning system were emphasized. In addition, particular attention was paid to the common practice in Poland of excluding only part of the investment plots from agricultural use. At the same time, the urgent need to create the mechanisms of the actual protection of agricultural land within the agglomeration is emphasized.

Keywords: Land turnover, real estate market, spatial chaos, spatial management.

1. Ocena wpływu istniejącego bezład przestrzennego na rynek nieruchomości

Wstęp

Wiele wskazuje na to, że powszechny bezład przejawiający się w zagospodarowaniu polskiej przestrzeni stał się już w pewnym sensie jej znakiem rozpoznawczym [Springer 2013; Kowalewski *et al.* 2014]. Jednak taki stan rzeczy, rodzi daleko idące konsekwencje, które należy rozpatrywać w wielu aspektach m.in. z perspektywy funkcjonowania rynku nieruchomości [Kowalewski *et al.* 2013]. Wpływ chaosu przestrzennego na rynek nieruchomości jest bowiem bezsprzeczny i powinien być postrzegany przez pryzmat kosztów ekonomicznych, społecznych i środowiskowych.

1.1. Koszty ekonomiczne

Wśród kosztów ekonomicznych szczególnie istotne są te, które stanowią bezpośrednią implikację patogenicznych regulacji i praktyk obowiązujących w zakresie planowania przestrzennego. Za najbardziej szkodliwą, gdyż w zasadzie uniemożliwiającą prawidłowe funkcjonowanie rynku nieruchomości, należy uznać, dopuszczalną w polskim systemie planowania przestrzennego, możliwość zabudowywania na podstawie decyzji administracyjnych (decyzja o warunkach zabudowy tzw. warunki zabudowy) gruntów nieobjętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Należy przy tym określić taki stan rzeczy jako patologiczny, ponieważ decyzje te nie muszą być zgodne z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Finansowe konsekwencje tego faktu to m.in. brak roszczeń przysługujących właścicielom z tytułu spadku wartości nieruchomości, powstałego na skutek lokalizacji w jej otoczeniu inwestycji, dla której pozwolenie na budowę wydano na podstawie warunków zabudowy. Warto zwrócić uwagę, że dla obszarów pokrytych planami miejscowymi możliwość uzyskania takiej rekompensaty przysługuje właścicielom nieruchomości na podstawie art. 36 ust. 3 *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.). Poza tym, na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego już sam ustawowy wymóg dotyczący obligatoryjnej zgodności ustaleń tych planów z zapisami studium, w pewnej mierze ogranicza prawdopodobieństwo lokalizacji inwestycji mogącej skutkować spadkiem wartości nieruchomości. Takich gwarancji nie daje jednak zabudowywanie gruntów na podstawie warunków zabudowy, które na rynku nieruchomości powoduje także wiele innych, negatywnych konsekwencji, tj. sprzyja spekulacji gruntami, budzi niepewność inwestycyjną, prowadzi do przekłamywania wartości nieruchomości [Kowalewski *et al.* 2014; Markowski 2014; Śleszyński 2014; Maćkiewicz 2016]. Możliwość zabudowywania terenów niepokrytych planami sprawia, że na wielu obszarach obrót gruntami dotyczy przede wszystkim nieruchomości niezabudowanych o nieokreślonym przeznaczeniu, a więc i nie do końca uzasadnionej cenie, która nierzadko nie posiada także związku z dostępem danej działki do urządzeń infrastruktury technicznej.

Obserwowane na rynku nieruchomości koszty ekonomiczne panującego w Polsce bezładu przestrzennego wynikają również z innych niż ww. wada systemu planowania przestrzennego, w znacznym stopniu stanowią również konsekwencję błędów popełnianych przez gminy na etapie formułowania i wykonywania polityki przestrzennej [por. Kowalewski *et al.* 2013; Śleszyński 2014, 2015a; Kaczmarek, Mięka 2016; Kaczmarek 2017]. Trzeba zaznaczyć, że istniejący system planowania przestrzennego znacznie utrudnia samorządom właściwe wykorzystanie wzrostu wartości terenów będącego następstwem uchwalenia planów miejscowych. W efekcie następuje niemal całkowita utrata renty planistycznej¹ [por. Śleszyński 2015b; Koniarek 2016], a wpływy

¹ *Renta planistyczna* jest to wartość tworzona w wyniku zmian zagospodarowania i uzbrojenia terenu. Obejmuje ona opłatę planistyczną, związaną z uchwaleniem miejscowego planu zagospoda-

z tytułu opłaty planistycznej oraz opłaty adiacenckiej nie zasilają w należyтым stopniu budżetu gminy i tym samym nie służą finansowaniu jej rozwoju. Opłaty te *de facto*, nie obciążają właścicieli nieruchomości, co w oczywisty sposób sprzyja spekulacji gruntami [Kowalewski *et al.* 2013].

Jak wcześniej wspomniano, nie mniej brzemiennie w skutkach są błędy popełniane przez samorządy tak podczas formułowania, jak i wykonywania polityki przestrzennej. Wyniki przeprowadzonych w skali kraju bilansów przeznaczenia terenów według obowiązujących studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin jednoznacznie wskazują na niebywałą wręcz niefrasobliwość zapisów tych opracowań. Dokonany na ich podstawie szacunek chłonności demograficznej² waha się w granicach 167-229 mln osób, co jest wartością 4-6 krotnie przewyższającą aktualną liczbę mieszkańców Polski [Kowalewski *et al.* 2013]. Oznacza to, że w polskiej przestrzeni występuje ewidentna, choć jak dotąd nieuświadomiona powszechnie, nadpodaż potencjalnie budowlanych gruntów o bardzo zróżnicowanej jakości, co skutkuje chaosem na rynku nieruchomości [por. Śleszyński 2014; Maćkiewicz 2016]. Znajduje on swój wyraz w często nieracjonalnych, tj. niezwiązanych z lokalizacją i uzbrojeniem technicznym cenach gruntów, a także w ogólnym przekonaniu, że w bliższym i dalszym sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich, przekształcenie każdego niemal terenu rolnego w budowlany jest nie tylko zasadne, ale również nieuniknione i jako takie stanowi jedynie kwestią czasu. Należy podkreślić, że wspomniany nadmiar dotyczy nie tylko gruntów, które według studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przypuszczalnie będzie można zabudować, ale także tych, przeznaczonych już w planach miejscowych pod budownictwo mieszkaniowe [por. Śleszyński *et al.* 2012; Śleszyński 2014; Kowalewski *et al.* 2014; Kaczmarek, Mięka 2016]. Mimo że pokrycie planistyczne w Polsce wynosi niespełna 30% [KPZK 2030 2012] wadliwa struktura funkcjonalna planów miejscowych, w których zdecydowanie zbyt dużo gruntów przeznaczona się pod zabudowę, skutkuje nadwyżką terenów budowlanych. Zgodnie z szacunkami Kowalewskiego *et al.* na koniec 2012 r., zapisy obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego umożliwiały zasiedlenie 62 mln osób. Trzeba mieć jednak świadomość, że w swoim nadmiarze, te pokryte planami, przeznaczone pod zabudowę tereny charakteryzują się bardzo różnymi parametrami dotyczącymi m.in. dostępności, czy uzbrojenia w infrastrukturę techniczną, co przysparza trudności na etapie określania ich wartości. Zbyt duża podaż zaplanowanych pod zabudowę gruntów tworzy ‘wirtualny’ rynek nieruchomości i przyczynia się do ryzyka wystąpienia ‘bańki spekulacyjnej’ [Kowalewski *et al.* 2013; Maćkiewicz 2016]. Poza tym, tam gdzie presja inwestycyjna jest szczególnie silna, tj. na obszarach aglomeracji, a także w korytarzach transportowych pokrycie

rowania przestrzennego oraz opłatę adiacencką, związaną z wybudowaniem ze środków publicznych urządzeń infrastruktury technicznej.

² *Chłonność demograficzna* jest to liczba mieszkańców, których można osiedlić na danym terenie, uwzględniając wskaźniki gęstości zabudowy.

planistyczne jest zazwyczaj niewielkie, a obrót nieruchomościami niezabudowanymi, także z innych powodów, w znacznej mierze dotyczy gruntów nieobjętych planami miejscowymi. Należy bowiem pamiętać, że wspomniana na wstępie możliwość często bardziej swobodnego, gdyż pozbawionego konieczności respektowania wytycznych zawartych w, nie będącym aktem prawa miejscowego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, zabudowywania terenów niepokrytych planami generuje dodatkową podaż gruntów budowlanych, psując tym samym rynek nieruchomości. Rozpatrując z perspektywy rynku nieruchomości skutki ekonomiczne bezładu zagospodarowania polskiej przestrzeni, powinno się również zwrócić uwagę na konsekwencje wynikające z dopuszczonej *Ustawą z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.) możliwości bezpłatnego wyłączenia z produkcji rolnej gruntów na cele budownictwa mieszkaniowego³ z jednoczesnym brakiem obowiązku wyłączenia z produkcji rolnej całego obszaru inwestycji⁴. W sytuacji gdy wyłączenie gruntu na cele realizacji zabudowy mieszkaniowej dotyczy jedynie fragmentu działki, pozostała jej część formalnie jest nadal terenem użytkowanym rolniczo, mimo że właściciel najczęściej nie prowadzi na niej działalności rolnej [Kacprzak, Maćkiewicz 2013; Maćkiewicz, Motek 2014; Maćkiewicz, Kalas 2017]. Praktyka takich wyłączeń jest w Polsce powszechna, do tego stopnia, że sami architekci na etapie sporządzania projektu zagospodarowania działki sugerują właścicielom nieruchomości takie „korzystne rozwiązanie”. Umożliwia ono właścicielom nieruchomości uniknięcie wysokiego w przypadku gleb dobrej jakości kosztu wyłączenia gruntu z produkcji rolnej oraz skutkuje mniejszym obciążeniem podatkowym wynikającym z różnicy w wysokości stawek podatku rolnego i podatku od nieruchomości. Podatek od nieruchomości regulowany jest przez *Ustawę z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych* (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.), a podatek rolny przez *Ustawę z 15 listopada 1984 r. o podatku rolnym* (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 617 z późn. zm.). Za ‘rolną’ część działki pobierany jest zdecydowanie niższy niż podatek od nieruchomości podatek rolny. Podatkiem od nieruchomości opodatkowany jest natomiast jedynie pozostały fragment gruntu. W efekcie powoduje to obniżenie dochodów podatkowych samorządu gminnego. Ponadto prowadzi do nieścisłości w zapisach ewidencji gruntów i budynków, w których użytkiem pozostaje część zabudowanej działki budowlanej. Warto nadmienić, że opisany sposób postępowania dotyczy również działek budowlanych objętych planami miejscowymi. Oznacza to, że mimo zapisanej w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego zmiany

³ Art. 12a. Obowiązek uiszczenia należności i opłat rocznych, a w odniesieniu do gruntów leśnych również jednorazowego odszkodowania, o którym mowa w art. 12 ust. 1, nie dotyczy wyłączenia gruntów z produkcji rolnej lub leśnej na cele budownictwa mieszkaniowego:

- 1) do 0,05 ha w przypadku budynku jednorodzinnego;
- 2) do 0,02 ha, na każdy lokal mieszkalny, w przypadku budynku wielorodzinnego.

⁴ Warto pamiętać, że ww. przepis dotyczy także gruntów leśnych, co znacznie ułatwia zabudowywanie lasów.

przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze, faktyczne wyłączenie z produkcji rolnej dotyczy tylko części ich powierzchni. Należy przy tym podkreślić, że utrata przez gminy wpływów należnych z tytułu podatku od nieruchomości, nie jest w tym przypadku szkodą jedyną. Dotkliwe są również, często pomijane i niczym nierekompensowane koszty wynikające z nadmiernej i nieracjonalnej konsumpcji przestrzeni. Można zakładać, że gdyby wyłączenie z użytkowania rolniczego pozostałej, tj. powyżej ustawowych limitów 'rolnej' części działki było obowiązkowe i odpłatne, gruntami gospodarowanoby bardziej racjonalnie tzn. m.in. postępowanoby zgodnie z art. 6.1. *Ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.), w myśl którego *na cele nierolnicze i nieleśne można przeznaczać przede wszystkim grunty oznaczone jako nieużytki, a w razie ich braku – inne grunty o najniższej przydatności produkcyjnej* i faktycznie unikanoby zabudowywania gruntów rolnych posiadających gleby o wysokich klasach bonitacyjnych, ponieważ już sam koszt takiego wyłączenia ograniczyłby podaż tego rodzaju gruntów na rynku działek budowlanych.

Oczywiście zabudowywania gruntów rolnych, również tych dobrej jakości, na obszarach charakteryzujących się silną presją inwestycyjną nie da się uniknąć, jednak powinno ono następować jedynie w sytuacji faktycznej konieczności z zachowaniem zasad racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Trudno natomiast oczekiwać tego w warunkach, gdy zarówno samorządy gminne, jak i właściciele nieruchomości nie ponoszą bezpośredniego kosztu faktycznego wyłączenia takich gruntów z produkcji rolnej, a jednocześnie dla posiadaczy gruntów rolnych położonych w obszarach o silnej presji inwestycyjnej perspektywa ich przekształcenia na cele nierolnicze, jest bardzo atrakcyjna ze względów finansowych [Maćkiewicz 2007; Kacprzak, Maćkiewicz 2013]. Taki stan rzeczy sprzyja zarówno lobbowaniu na rzecz odradniania także dobrej jakości gruntów rolnych, jak i wszystkim innym działaniom służącym ich intratnemu zbywaniu i późniejszemu zabudowywaniu.

1.2. Koszty społeczne

Wpływ bezładu przestrzennego na rynek nieruchomości należy również postrzegać przez pryzmat kosztów społecznych. Źle zaprojektowana przestrzeń pogarsza warunki życia, stanowi również przyczynę problemów społecznych m.in. alienacji i frustracji, a także konfliktów związanych z niemożliwością pogodzenia różnych funkcji na tym samym obszarze [KPZK 2030 2012; Kowalewski *et al.* 2013]. Patologie społeczne często są efektem złej organizacji przestrzeni. Brak lub niska jakość przestrzeni publicznych, zamknięte osiedla, zanik więzi społecznych i polaryzacja społeczno-przestrzenna wynikają w dużym stopniu z niedostatecznej kontroli planistycznej oraz braku zróżnicowania standardów zagospodarowania terenu [Kowalewski *et al.* 2014]. Warto zaznaczyć, że brak ładu przestrzennego jest ściśle związany z brakiem ładu społecznego: atrofia społeczna, chaos estetyczny i zawodowa bylejakość znajdują

swoje odzwierciedlenie w otoczeniu, w którym człowiek żyje. Marnej jakości polskiej przestrzeni sprzyja głęboko w społeczeństwie zakorzenione umiłowanie sarmackiej wolności i siebiepaństwo, a także wykształcony w toku dziejów spryt i tzw. zaradność [por. Śleszyński 2014]. Należy jednak pamiętać, że przestrzeń, która nie gwarantuje zaspokojenia szerokiego spektrum potrzeb społecznych, tj. m.in. dostępu do przedszkoli, szkół, ośrodków zdrowia i opieki, kultury, wysokiej jakości przestrzeni publicznych nie jest w pełni wartościowa. Prędzej czy później, fakt ten także w Polsce, znajdzie właściwe odzwierciedlenie na rynku nieruchomości. Można zakładać, że dojdzie do tego chociażby na skutek obserwowanych obecnie tendencji demograficznych, tj. depopulacji, zwiększającej się liczby jednoosobowych gospodarstw domowych oraz przede wszystkim postępującego procesu starzenia się społeczeństwa. Jak dotąd, wydaje się jednak, że nadal pozornie niższa cena, coraz to bardziej oddalanej od miasta, działki oraz iluzoryczny, a przede wszystkim niezapłacony komfort mieszkania «wśród lasów i pól» sprawia, że w rodzimym obrocie nieruchomościami brak odpowiedniej infrastruktury społecznej oraz przestrzeni zapewniającej rozwój właściwych interakcji międzyludzkich jest w niewystarczającym stopniu postrzegany jako istotna wada danej lokalizacji, tj. mankament, który w znacznej mierze wpływa na wartość nieruchomości.

Tymczasem w Stanach Zjednoczonych, państwie o najbardziej rozwiniętym rynku nieruchomości, wobec narastającej krytyki nowo realizowanych zespołów zabudowy mieszkaniowej, w których jakość życia była oceniana niżej niż w zespołach o „tradycyjnej” urbanistyce, IV. Kongres Nowej Urbanistyki USA przyjął w 1996 r. „Kartę Nowej Urbanistyki” [Buczek 2011]. Należy wspomnieć, że na podstawie zawartych w Karcie Nowej Urbanistyki pryncypiów zagospodarowuje się także tereny różnych krajach europejskich m.in. Wielkiej Brytanii, Belgii czy Holandii. Bez wątpienia najbardziej znanym przykładem takich realizacji jest położone w Wielkiej Brytanii Poundbury (fot. 1). Co ważne, również w Polsce, niejako wbrew wszechobecnemu chaosowi przestrzennemu, powstaje inwestycja bazująca na ideach nowego urbanizmu. Na granicy aglomeracji śląskiej od podstaw budowana jest nowa, zrównoważona dzielnica Siewierz Jeziorna⁵ (fot. 2). Przykład stosowania ww. wytycznych, stanowi również obecne podejście do zagospodarowania przestrzeni we Francji, gdzie w myśl zasady więcej wysokiej jakości otwartych terenów publicznych, mniej terenów konsumowanych wyłącznie indywidualnie (mniejsze działki budowlane, racjonalne metraże domów i mieszkań, zróżnicowanie typów i standardów zabudowy) wdraża się mniej egoistyczne podejście do konsumpcji przestrzeni. Trzeba nadmienić, że jest to jeden z wielu krajów Europy Zachodniej, w których realizacja taniego, komunalnego budownictwa mieszkaniowego o niskim standardzie doprowadziła do rozwoju patologii społecznych będących konsekwencją złej organizacji przestrzeni [Kowalewski *et al.* 2013]. Warto mieć to na uwadze rozważając koszty społeczne nieprawidłowego zagospodarowania terenu.

⁵ Inwestycja ta powstaje na podstawie uprzednio uchwalonego miejscowego planu zagospodarowania terenu.



Fot. 1. Poundbury – przykład projektu realizowanego według zasad Nowej Urbanistyki

Źródło: [<https://www.princeofwales.gov.uk/features/poundbury>, dostęp 08.09.2017].



Fot. 2. Siewierz-Jeziorna – początki zabudowy zrównoważonej dzielnicy

Źródło: [<http://mau.com.pl/>, dostęp 08.09.2017].

Wydaje się, że w chwili obecnej za najbardziej dotkliwy społecznie koszt bezładu polskiej przestrzeni bezpośrednio związany z rynkiem nieruchomości, należy uznać występowanie licznych konfliktów społecznych, jak również duże prawdopodobieństwo pojawienia się ich w przyszłości. Wspomniane konflikty są naturalnym następstwem konfliktów funkcjonalno-przestrzennych, które z kolei stanowią pokłosie złego systemu planowania przestrzennego, a w szczególności możliwości zabudowywania terenów nieobjętych miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. W strefach podmiejskich m.in. Poznania np. w gminie Rokietnica, często występują konflikty pomiędzy rolnikami oraz mieszkańcami niedawno powstałej zabudowy, którym nie podoba się

hałas i pył generowany przez maszyny rolnicze czy elewatory zbożowe oraz naturalne dla obszarów wiejskich zapachy⁶ [Rabiej 2017]. Warto podkreślić, że niejednokrotnie wcześniej obie strony takiego konfliktu zawarły na rynku nieruchomości korzystną transakcję, w której rolnik grunt rolny zbył dużo drożej niż w przypadku gdyby miał on nadal pełnić funkcję rolniczą, a nowy mieszkaniec zapłacił za niego cenę zdecydowanie niższą od jej odpowiednika na obszarze zurbanizowanym.

Innym, częstym rodzajem konfliktów społecznych są te, w których stronami są posiadacze domów jednorodzinnych, deweloperzy i samorząd gminny. Konflikty te, są szczególnie ostre w sytuacji gdy zabudowa jednorodzinna znajduje się na obszarze, dla którego sporządzono plan miejscowy przewidujący takie właśnie zagospodarowanie, a deweloper na sąsiednim, niepokrytym planem terenie, na podstawie warunków zabudowy wznosi osiedle bloków mieszkalnych. W tej sytuacji właściciele domów słusznie uważają, że takie otoczenie niekorzystnie wpłynie na wartość ich nieruchomości, tym bardziej, że deweloperzy inwestujący na podstawie warunków zabudowy starają się maksymalnie „wykorzystać” przestrzeń, w związku z czym często nie zapewniają należycie zorganizowanych parkingów czy terenów zieleni. Niczym nieskrępowana zachłanność deweloperów powoduje, że powstająca w ten sposób zabudowa wielokrotnie ma *de facto* charakter substandardowy. Niestety jednak, jak wcześniej wspomniano, w takiej sytuacji właścicielom domów jednorodzinnych nie przysługuje nawet roszczenie z tytułu spadku wartości nieruchomości.

Należy zatem jeszcze raz podkreślić, że niepewność dotycząca docelowego zagospodarowania przestrzeni, występująca obecnie w wielu lokalizacjach, a więc dotycząca dużej grupy nieruchomości skutkuje ryzykiem inwestycyjnym, przez co m.in. prowadzi do frustracji społecznych.

1.3. Koszty środowiskowe

Zastanawiając się nad tym, jakie są koszty środowiskowe chaosu przestrzennego na rynku nieruchomości, trzeba przede wszystkim podnieść kwestię postępującej fragmentaryzacji przestrzeni prowadzącej do ciągłego obniżania się jej jakości, a tym samym również wartości. Należy podkreślić, że obowiązujący system gospodarki przestrzennej wyraźnie sprzyja dynamicznemu rozwojowi tego, że wszech miar negatywnego procesu. Dopuszcza on rozprzestrzenianie się rozproszonej, chaotycznej zabudowy pośród której pozostają, mniej lub bardziej regularne, fragmenty nieużytków i pól uprawnych (por. fot. 3 i 4). Pozwala na przesadne, powodujące zbytnie zagęszczenie,

⁶ Znane są przypadki, w których mieszkańcy takich osiedli doprowadzili do wyłączenia z pracy w godzinach nocnych elewatora zbożowego. Do najczęstszych należą skargi na hałas maszyn rolniczych oraz ich obecność na drogach. Bywa też, że po nawiezieniu obornikiem do urzędu wpływają zgłoszenia, w których zarzuca się rolnikom regularne wylewanie szamba na pola. Są gminy, w których zmęczeni tego typu konfliktami rolnicy doprowadzili do uchwalenia planów miejscowych zakazujących zabudowę gruntów rolnych.

„wciskanie” budynków, prowadząc tym samym do tworzenia się skupisk nadmiernej i na dodatek nieharmonijnej zabudowy. W efekcie, od lat następuje niemająca precedensu dewastacja krajobrazu.



Fot. 3. Przykład typowej narolnej zabudowy – obręb Bytkowo, gmina Rokitnica

Źródło: [<http://www.geoportal.gov.pl>, dostęp 08.09.2017].



Fot. 4. Przykład zagospodarowania przestrzeni – obręb Bytkowo, gmina Rokitnica

Źródło: [<http://www.geoportal.gov.pl>, dostęp 08.09.2017].

Zupełnie ignorowany jest fakt, że atrakcyjność zagospodarowania terenu i krajobrazu miasta oraz terenów otwartych, sama w sobie posiada istotną wartość, która bez właściwego planowania przestrzennego jest tracona [Kowalewski *et al.* 2013]. Tymczasem właśnie ta, konkretna wartość krajobrazu bezpośrednio przekłada się na ceny nieruchomości, liczbę turystów i inwestorów [Śleszyński 2014]. Na całym świecie od dawna bada się i docenia znaczenie walorów krajobrazu dla rynku nieruchomości. Zbiór występujących w danym miejscu cech środowiskowych, tj. m.in. bliskość terenów rekreacyjnych, atrakcyjność widoku z okna, czy jakość powietrza w okolicy odgrywa bowiem bardzo istotną rolę w ocenie jakości danej lokalizacji [Senetra 2010]. W licznych publikacjach udowodniono m.in., że sąsiedztwo terenów zieleni, szczególnie dużych parków i lasów, wpływa na wzrost wartości nieruchomości [por. Crompton 2001; Dunse *et al.* 2007; Netusil *et al.* 2014; Zygmunt, Gluszek 2015; Maćkiewicz, Szczepańska 2017]. Należy jednak podkreślić, że ta pozytywna, wahająca się od 5-20% zależność nie dla wszystkich terenów zieleni jest oczywista [Biao *et al.* 2012; Czebrowski 2016]. Szczególnie bliskość zieleni zaniedbanej i w żaden sposób niekomponowanej, tj. np. porośniętych krzewami niewielkich powierzchniowo fragmentów terenów o nieczytelnej funkcji, a także obszarów rolnych potrafi skutkować wręcz spadkiem wartości sąsiednich nieruchomości [Tyrväinen 1997; Borkowska *et al.* 2001; Larson, Perrings 2013].

W polskich miastach obserwuje się narastającą presję na istniejące tereny zieleni publicznej. Po części jest to związane z rozwojem sieci infrastruktury komunikacyjnej i usługowej. Dzieje się tak również dlatego, że brakuje miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, które uniemożliwiałyby dalszą fragmentację zieleni oraz pozwoliły na jej uzupełnienie [Urbański *et al.* 2009; Maćkiewicz, Szczepańska 2017]. Ponadto aspekt ekonomiczny sprawia, że zakładanie nowych terenów zieleni na działkach, dla których ta funkcja nie została przewidziana miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, a ponadto nie stanowią one własności gminy jest trudne i kosztowne [Godzina 2015]. Poza tym do wzrostu presji na tereny zieleni przyczynia się zagospodarowywanie przestrzeni na podstawie warunków zabudowy, które niejednokrotnie, będąc w sprzeczności z ustaleniami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, dopuszczają zabudowę obszarów przewidzianych w nim na tereny zieleni publicznej. Warto nadmienić, że deweloperzy, którzy wszelkimi sposobami, starają się nie „marnować” gruntu na zielen, chętnie z niej korzystają, zarówno na etapie lokalizacji swoich inwestycji, jak i podczas ich promocji m.in. nadając im „zielone” nazwy (np. Osiedle na Skraju Lasu, Botanika, Riverpark). Badania wykazały jednak, że w działaniach marketingowych często nadużywają oni tego „zielonego” czynnika, ponieważ dostępność terenów zieleni, zwłaszcza w bezpośrednim sąsiedztwie „zielonych” inwestycji, charakteryzuje się gorszym wskaźnikiem aniżeli tych, które w nazwie tej „zieloności” nie mają [Maćkiewicz, Szczepańska 2017].

Wracając do kosztów środowiskowych, jakie niesie ze sobą bezład przestrzenny, należy stwierdzić, że są one najbardziej dotkliwe na objętych procesem rozlewania

się miast obszarach podmiejskich. Skala zjawiska suburbanizacji w Polsce, szacowana jest maksymalnie na pięć milionów osób. Taką populację, bez doprowadzania do nadmiernego zagęszczenia, można byłoby osiedlić na powierzchni nie większej niż 250 tys. ha. Tymczasem faktyczne osadnictwo podmiejskie według ostrożnych obliczeń rozprasza się na obszarze 5 mln ha, tj. ponad 20-krotnie większym. Dlatego też jest ono najbardziej bezładne i chaotyczne w Europie [Śleszyński 2014]. Przy tym w ostatnich dwudziestu latach, wraz z nasilaniem się procesów niekontrolowanej suburbanizacji wzrastała presja budowlana na tereny o wysokich walorach środowiska przyrodniczego. W efekcie zabudowa szczególnie pod tym względem atrakcyjnych obszarów doprowadziła do defragmentacji naturalnych układów przyrodniczych, spowodowała również zniszczenie wartości estetyczno-widokowych krajobrazu [Kowalewski *et al.* 2014]. Jednocześnie rozproszona i nieharmonijna zabudowa terenów rolnych wokół dużych miast pociągnęła za sobą destrukcję krajobrazu wiejskiego [Ruiz *et al.* 2017]. Dopelnienie widocznej na przedmieściach polskich miast dewastacji krajobrazu stanowi bezładne przemieszanie różnorodnych stylów architektonicznych, a także różnych, nierzadko konfliktowych funkcji zabudowy (domy mieszkalne, warsztaty, hale produkcyjne, stacje benzynowe, magazyny) [Jałowiecki 2003]. W konsekwencji przestrzeń suburbiów jest zarówno nieestetyczna, jak i niefunkcjonalna [Wdowicka, Mierzejewska 2012].

Oczywiste jest więc, że takie otoczenie w dłuższej perspektywie nie może kreować wzrostu wartości nieruchomości. Przeciwnie należy zakładać, że w dobie rosnących wymagań co do jakości środowiska życia i pracy brak ładu przestrzennego będzie czynnikiem znacznie ją obniżającym.

2. Wymiar kosztów społecznych i ekonomicznych obrotu nieruchomościami niezabudowanymi na obszarach metropolitalnych

2.1. Obrót nieruchomościami niezabudowanymi w aglomeracji poznańskiej – studium przypadku

Przeprowadzone badanie obrotu nieruchomościami niezabudowanymi w aglomeracji poznańskiej, której obszar obejmuje Poznań i siedemnaście gmin powiatu poznańskiego, dotyczy zarówno jego wielkości, tzn. liczby sprzedanych działek oraz ich powierzchni, jak również wartości środków zainwestowanych w kupno niezabudowanego gruntu. Szczególną uwagę poświęcono badaniu rozkładów przestrzennych zawartych transakcji oraz cen nieruchomości przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne. Materiał wyjściowy do prowadzonych analiz stanowią dane o charakterze pierwotnym. Zostały one udostępnione przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu oraz Zarząd Geodezji i Katastru Miejskiego

GEOPOZ w Poznaniu. Uzyskane wyniki prezentowane są w formie tabeli, wykresu oraz map przygotowanych w układzie gmin, jak również obrębów ewidencyjnych.

W 2013 r. obrót nieruchomościami niezabudowanymi na obszarze aglomeracji poznańskiej dotyczył 2124 działek ewidencyjnych o łącznej powierzchni 846,7 ha i wartości 721 344 162 zł (tab. 1). Najwięcej niezabudowanych działek sprzedano w Poznaniu (372), na terenie wiejskim gminy Kórnik (231), w Dopiewie (180) i Tarnowie Podgórny (154) (por. ryc. 1-2) Sprzedażą dużej liczby działek charakteryzowały się ponadto obszar wiejski gminy Swarzędz (136), Rokietnica (117) oraz tereny wiejskie gmin Stęszew (108) i Mosina (105). W sumie działki sprzedane na tych najbardziej aktywnym pod tym względem obszarach stanowiły dwie trzecie (66,0%) całkowitego obrotu. Z kolei niewielka liczba sprzedanych działek cechowała miasta aglomeracji poznańskiej. Szczególnie na obszarach miejskich gmin miejsko-wiejskich sprzedaż działek była wielokrotnie mniejsza, niż na otaczających je terenach wiejskich. W miastach Buk (3), Murowana Goślina (8), Stęszew (11), Kórnik (12) Swarzędz (12), łączny obrót wynosił zaledwie 2,2% wszystkich sprzedanych działek.

Pod względem powierzchni obrotu zdecydowanie wyróżniało się miasto Poznań (18,9%). Poza tym wysoki udział w powierzchni sprzedanych gruntów odnotowano na terenach wiejskich gmin Mosina (15,6%), Kórnik (7,6%), Pobiedziska (7,4%), Stęszew (7,3%) oraz w gminach wiejskich Rokietnica (6,1%) i Kleszczewo (5,8%) (por. tab. 1, ryc. 3-4). Można zatem zauważyć, że poza Poznaniem obrót nieruchomościami niezabudowanymi w aglomeracji dotyczył przede wszystkim terenów wiejskich. We wszystkich miastach powiatu poznańskiego koncentrowało się zaledwie 2,3% łącznej powierzchni sprzedanych gruntów. Potwierdza to od lat obserwowaną tendencję do nabywania nieruchomości niezabudowanych głównie na obszarach wiejskich aglomeracji [por. *PZPPOM* 2012; *SURPAP* 2012].

Transakcje kupna-sprzedaży niezabudowanych gruntów, które w 2013 r. miały miejsce na obszarze aglomeracji poznańskiej opiewały na łączną kwotę 721 344 163 zł. Co istotne większość (59,5%) środków zainwestowanych w zakup niezabudowanych działek dotyczyła Poznania. Oznacza to wyraźny wzrost znaczenia i ponowną dominację głównego środka aglomeracji w strukturze wartości obrotu gruntami [por. Maćkiewicz 2007, 2010, 2011, 2012]. Ponadto wysokim udziałem w łącznej wartości sprzedanych gruntów charakteryzowały się gminy wiejskie położone na południowy zachód, zachód i północny-zachód od Poznania, tj. Komorniki (5,9%), Tarnowo Podgórne (4,4%), Dopiewo (3,6%), Suchy Las (3,4%) i Rokietnica (2,8%) oraz obszary wiejskie gmin: Kórnik (3,1%), Swarzędz (2,8%) i Mosina (2,7%) (por. tab. 1, ryc. 5-6).

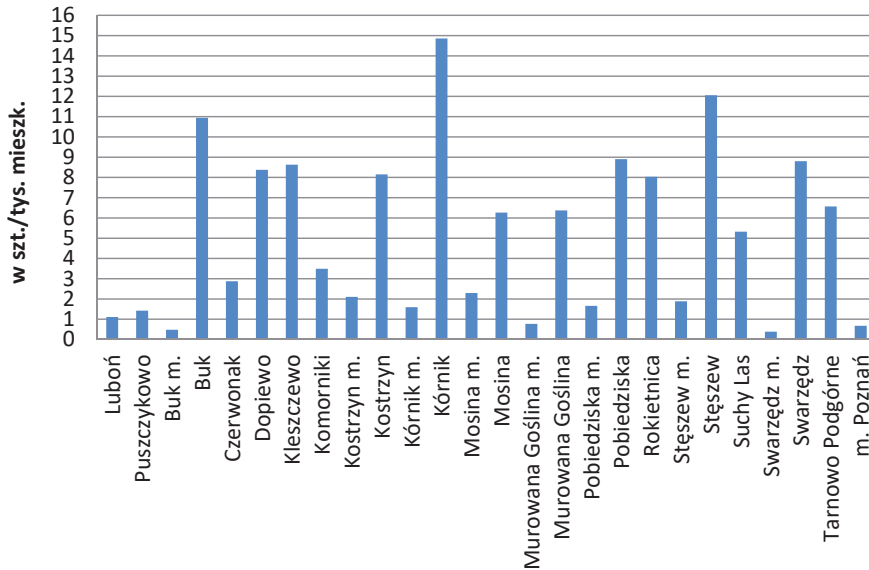
W 2013 r. w aglomeracji poznańskiej przeciętna, bieżąca cena m² nieruchomości niezabudowanych poznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne wynosiła 149,5 zł. Jednocześnie cena tego rodzaju gruntu była przestrzennie bardzo zróżnicowana. Najwięcej za działki o funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej płacono w Poznaniu – średnio 344,9 zł/m² (por. ryc. 7-9). Warto zauważyć, że wartość ta była o 188,7 zł niższa niż w 2010 r. Podobna prawidłowość dotyczy większości gmin

Tabela 1

Sprzedaż niezabudowanych działek w aglomeracji poznańskiej w 2013 r.

Wyszczególnienie	Liczba sprzedanych działek		Powierzchnia sprzedanych działek		Wartość sprzedanych działek	
	(szt.)	(%)	(ha)	(%)	(PLN)	(%)
Buk m.	3	0,1	0,6	0,1	362 000	0,1
Buk	67	3,2	14,7	1,7	4 532 755	0,6
Czerwonak	77	3,6	23,6	2,8	12 685 590	1,8
Dopiewo	180	8,5	20,5	2,4	26 040 035	3,6
Kleszczewo	60	2,8	48,7	5,8	10 194 996	1,4
Komorniki	81	3,8	19,9	2,4	42 541 083	5,9
Kostrzyn m.	20	0,9	2,2	0,3	2 018 642	0,3
Kostrzyn	65	3,1	59,8	7,1	11 984 091	1,7
Kórnik m.	12	0,6	4,5	0,5	2 363 390	0,3
Kórnik	231	10,9	64,2	7,6	22 598 687	3,1
Luboń	34	1,6	2,2	0,3	4 796 498	0,7
Mosina m.	30	1,4	2,2	0,3	3 391 384	0,5
Mosina	105	4,9	132,1	15,6	19 197 230	2,7
Murowana Goślina m.	8	0,4	1,0	0,1	515 155	0,1
Murowana Goślina	40	1,9	26,2	3,1	2 905 365	0,4
Pobiedziska m.	15	0,7	2,2	0,3	1 829 730	0,3
Pobiedziska	87	4,1	62,9	7,4	10 321 264	1,4
Puszczykowo	14	0,7	2,2	0,3	4 764 840	0,7
Rokietnica	117	5,5	51,5	6,1	20 111 156	2,8
Stęszew m.	11	0,5	1,5	0,2	2 474 185	0,3
Stęszew	108	5,1	61,6	7,3	8 705 099	1,2
Suchy Las	85	4,0	18,8	2,2	24 209 602	3,4
Swarzędz m.	12	0,6	0,6	0,1	1 887 690	0,3
Swarzędz	136	6,4	33,4	3,9	19 883 918	2,8
Tarnowo Podgórne	154	7,3	29,8	3,5	31 554 289	4,4
Poznań	372	17,5	160,0	18,9	429 475 490	59,5
Agglomeracja poznańska	2124	100,0	846,7	100,0	721 344 163	100,0

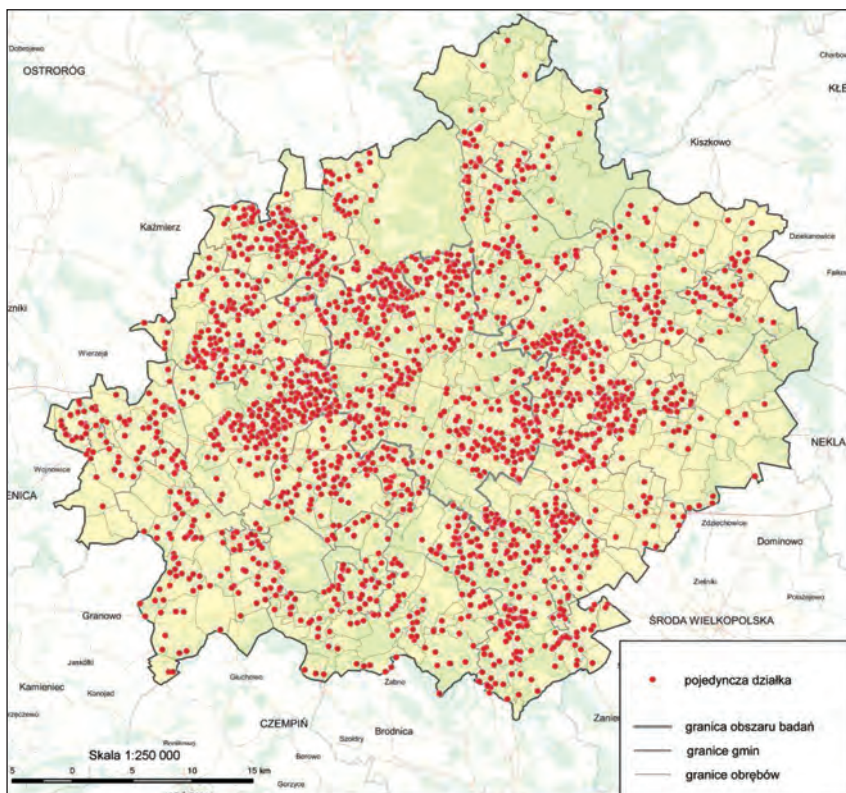
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.



Ryc. 1. Liczba niezabudowanych działek sprzedanych w aglomeracji poznańskiej w 2013 r. (w szt./tys. mieszkańców)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.

powiatu poznańskiego, gdzie z wyjątkiem Dopiewa i Buku, w stosunku do 2010 r. wystąpił spadek cen bieżących. Obok Poznania najwyższe ceny gruntów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną odnotowano w miastach Swarzędz i Puszczykowo, gdzie cena m^2 wynosiła odpowiednio: 270,6 zł i 259,2 zł. Tradycyjnie wysokie ceny tego typu gruntów występowały również w położonych na północny-zachód, zachód i południowy zachód i od granicy Poznania gminach: Suchy Las 230,7 (zł/ m^2), Dopiewo (210,3 zł/ m^2), Luboń (207,2 zł/ m^2), Komorniki (205,5 zł/ m^2) i Tarnowo Podgórne (179,0 zł/ m^2). Tym samym ponownie uwidoczniła się obserwowana na początku XXI w. wyraźna przewaga w poziomie ceny jednostek położonych przy zachodniej granicy Poznania nad gminami sąsiadującymi z miastem od wschodu [por. *SURPAP* 2012]. Warto zwrócić uwagę, że poza ww. obszarami relatywnie wysokie ceny działek pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną występowały w mieście Mosina (164,1 zł/ m^2), na terenie wiejskim gminy Swarzędz (160,5 zł/ m^2), a także w mieście Murwana Goślina (134,9 zł/ m^2). Najniższe ceny gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne odnotowano natomiast w peryferyjnie położonej gminie Stęszew gdzie wynosiły one odpowiednio 78,1 zł/ m^2 w obrębie miasta i 69,9 zł/ m^2 na terenie wiejskim. Reasumując za niewątpliwie pozytywny należy uznać wzrost znaczenia i dominację Poznania w obrocie nieruchomościami niezabudowanymi (liczba sprzedanych działek ich powierzchnia i wartość). Poza tym wciąż duża liczba

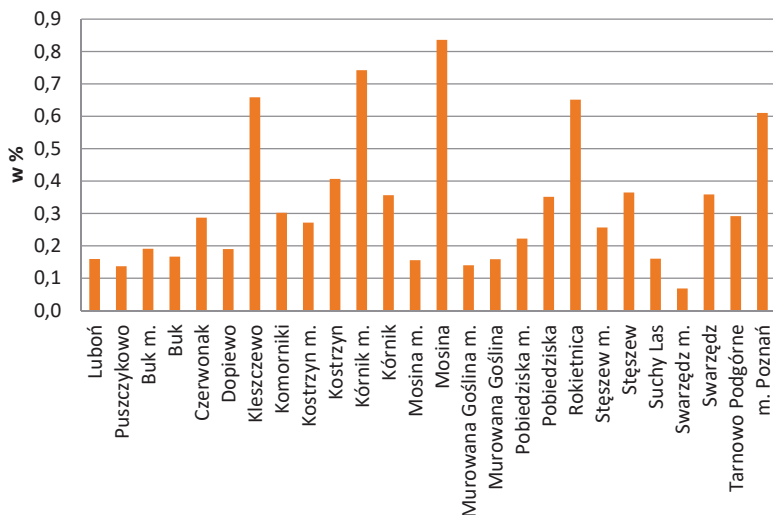


Ryc. 2. Niezabudowane działki sprzedane w obrębach ewidencyjnych aglomeracji poznańskiej w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.

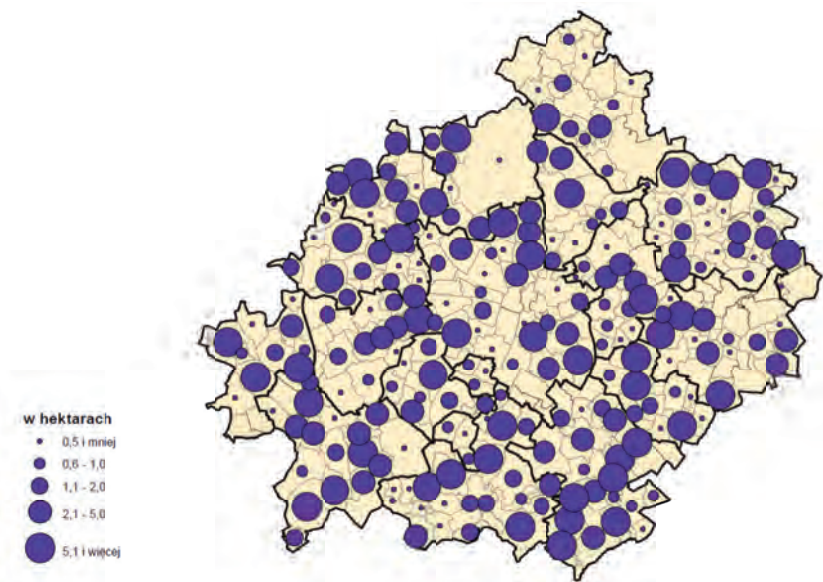
niezabudowanych działek sprzedawana jest w gminach tzw. pierwszego pierścienia tzn. graniczących bezpośrednio z Poznaniem. Wysoka cena gruntów przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe w niektórych miastach aglomeracji potwierdza ich atrakcyjność jako miejsca zamieszkania.

Nie zmienia to jednak faktu, że obrót nieruchomościami niezabudowanymi w aglomeracji poznańskiej dotyczy przede wszystkim terenów wiejskich. Znaczna część gruntów uczestniczących w obrocie nie jest objęta miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. Dla sprzedawanych działek często wydana jest jedynie decyzja o warunkach zabudowy, czy też w ogóle nie można ustalić ich przeznaczenia, co świadczy o kontynuacji występowania procesu *urban sprawl* na obszarze aglomeracji. Spadek w stosunku do 2010 r. ceny bieżącej m² gruntu oznaczonego pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne w Poznaniu i zdecydowanej większości gmin powiatu poznańskiego, zdaje się potwierdzać występowanie nadpodaży tego typu gruntów.



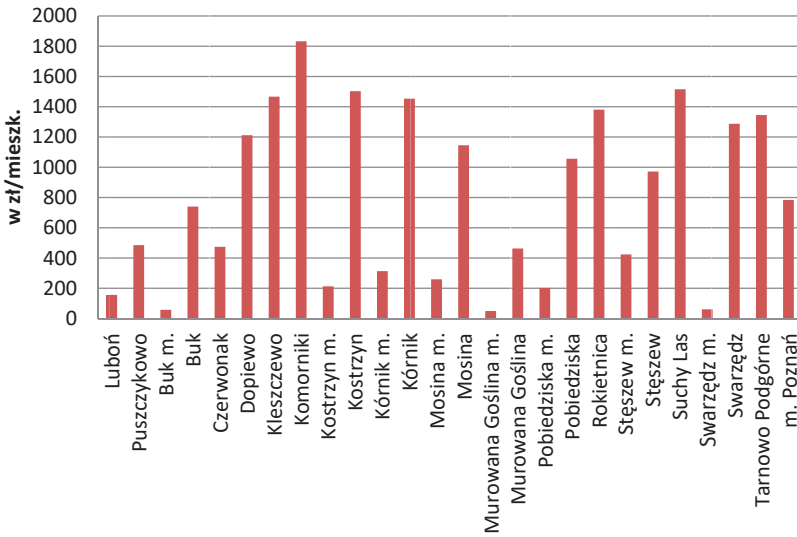
Ryc. 3. Udział powierzchni niezabudowanych gruntów sprzedanych w 2013 r. w ogólnej powierzchni gmin aglomeracji poznańskiej

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.



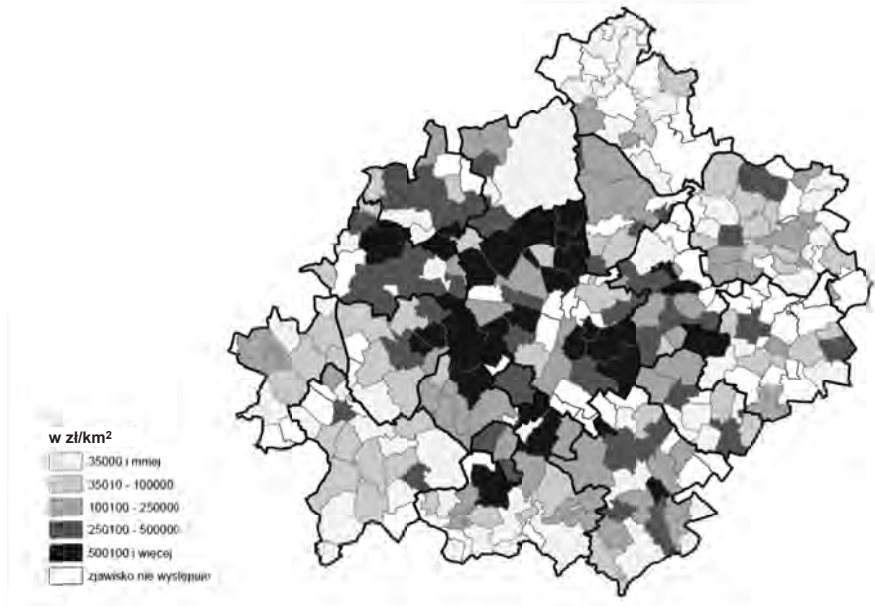
Ryc. 4. Powierzchnia niezabudowanych gruntów sprzedanych obrębach ewidencyjnych aglomeracji poznańskiej w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.



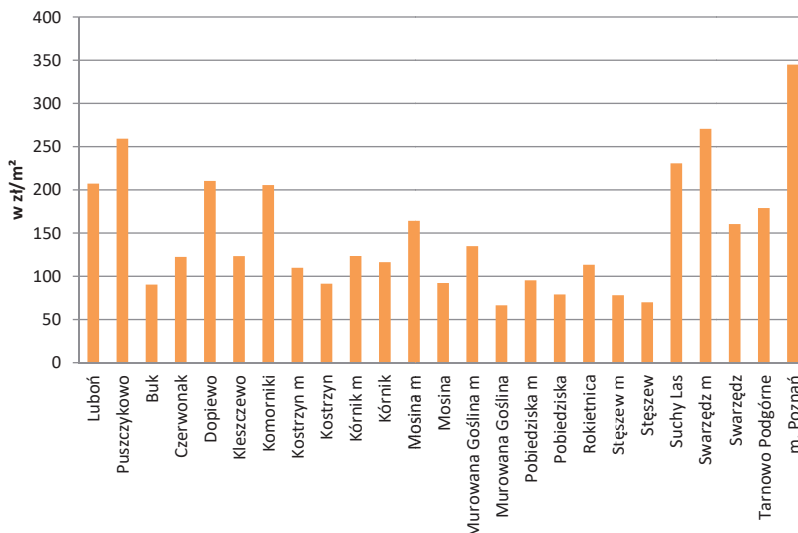
Ryc. 5. Wartość niezabudowanych gruntów sprzedanych w gminach aglomeracji poznańskiej w 2013 r. (w zł na mieszkańca)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.



Ryc. 6. Wartość niezabudowanych gruntów sprzedanych w obrębach ewidencyjnych aglomeracji poznańskiej w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.



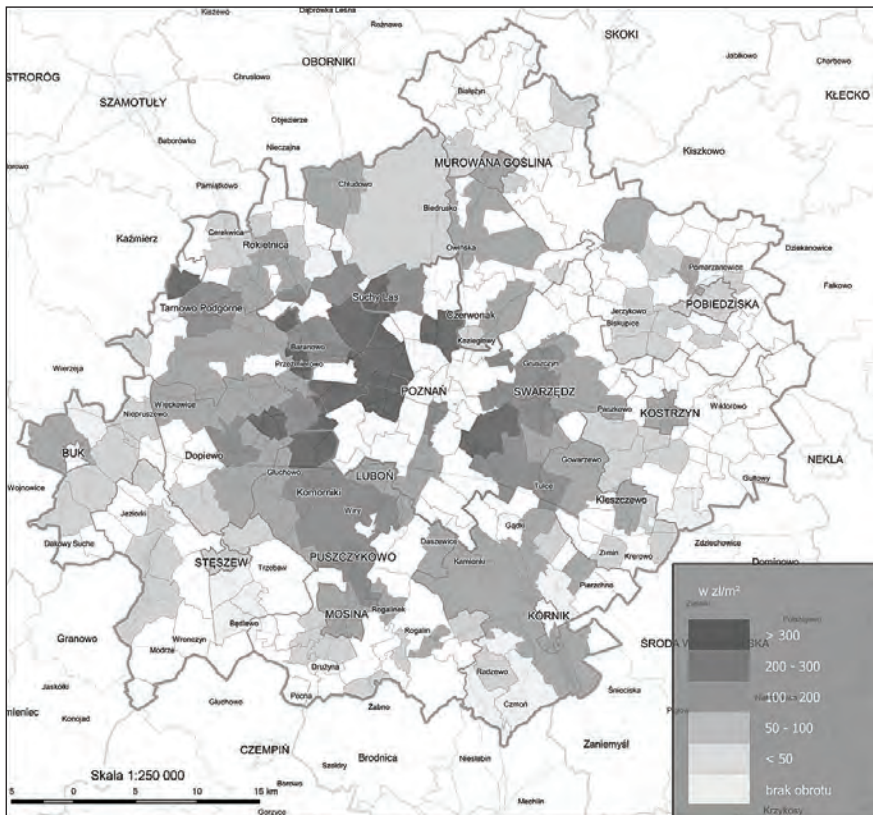
Ryc. 7. Ceny niezabudowanych działek przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne sprzedanych w aglomeracji poznańskiej w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.

2.2. Zestawienie obrotu nieruchomościami niezabudowanymi z zapisami planów miejscowych i decyzji administracyjnych (WZ) na przykładzie gmin Kórnik i Swarzędz – studium przypadku

Celem analiz było zbadanie zależności pomiędzy obrotem nieruchomościami niezabudowanymi a pokryciem planistycznym sprzedawanych działek. Badaniem objęto dwie, od lat podlegające dynamicznym procesom suburbanizacji, gminy aglomeracji poznańskiej, tj. Swarzędz i Kórnik w układzie obrębów ewidencyjnych. Punktem wyjścia przeprowadzonych analiz stanowiło pozyskanie z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej danych dotyczących transakcji kupna-sprzedaży nieruchomości niezabudowanych z pięcioletnia 2010-2014. Następnie, po zidentyfikowaniu niezabudowanych działek, które w badanym okresie były przedmiotem obrotu rynkowego na podstawie obowiązujących w dniu sprzedaży tych nieruchomości miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego oraz wydanych decyzji o warunkach zabudowy ustalono, jakie było ich pokrycie planistyczne.

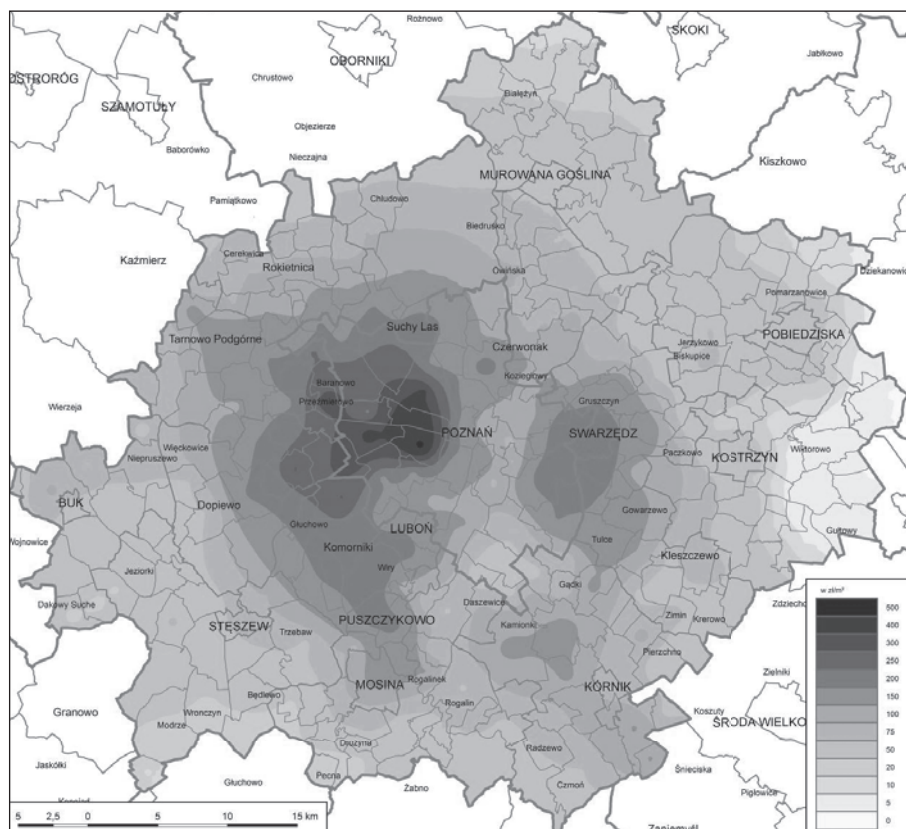
W latach 2010-2014 w gminie Swarzędz dokonano sprzedaży prawa własności do 818 niezabudowanych działek gruntu. Spośród wszystkich sprzedanych działek 372 (45,5%) z nich miało określoną funkcję, w tym jedynie 159 (19,4%) na podstawie miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, natomiast dalsze 213 (26,0%) na podstawie wydanej decyzji o warunkach zabudowy (tab. 2). Oznacza to więc, że przeznaczenie więcej



Ryc. 8. Ceny niezabudowanych działek przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne sprzedanych w obrębach ewidencyjnych aglomeracji poznańskiej w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.

niż połowy uczestniczących w obrocie działek nie było jasno określone. Należy zaznaczyć, że gmina Swarzędz charakteryzuje się niskim pokryciem planistycznym. Na początku badanego okresu wynosiło ono zaledwie 3,9% obszaru gminy i było wyraźnie niższe niż średnia dla powiatu poznańskiego [Śleszyński *et al.* 2012; *Wielkopolskie...* 2014]. Taki stan rzeczy powoduje konieczność ustalania przeznaczenia terenu przez warunki zabudowy, których średnio w roku Referat Architektury i Urbanistyki Urzędu Miasta i gminy Swarzędz wydaje ponad 250 [por. Krokowski 2016]. W 10 z 21 obrębów ewidencyjnych określenie funkcji sprzedawanej działki przez decyzję o warunkach zabudowy było częstsze niż na podstawie planu miejscowego, odwrotna sytuacja wystąpiła jedynie w 5 obrębach. W Bogucinie oraz Sarbinowie bilans ten ukształtował się na jednakowym poziomie, na pozostałych obszarach nie odnotowano sprzedaży działek o wyznaczonej funkcji. Badanie powierzchni obrotu ujawniło, że w analizowanym pięcioleciu w gminie Swarzędz sprze-



Ryc. 9. Ceny niezabudowanych działek przeznaczonych pod budownictwo mieszkaniowe jednorodzinne sprzedanych w obrębach ewidencyjnych aglomeracji poznańskiej w 2013 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych pozyskanych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji i Geodezyjnej i Kartograficznej oraz Zarządu Geodezji i Katastru Miejskiego GEOPOZ w Poznaniu.

dano zaledwie 63,9 ha gruntów z jasno określonym przeznaczeniem, co stanowiło 23,9% całkowitej powierzchni wszystkich sprzedanych gruntów (tab. 2). W przypadku pozostałych 76,1% w dniu sprzedaży funkcja gruntu nie była ustalona. Co istotne, w większej liczbie obrębów (11) łączna powierzchnia działek, dla których wydano warunki zabudowy była większa niż w przypadku tych z planami miejscowymi (6). Niemniej jednak, całkowity areal uczestniczących w obrocie gruntów pokrytych planami zagospodarowania był większy (12,4%) od powierzchni terenów, dla których wydano decyzję o warunkach zabudowy (11,5%). Nie zmienia to jednak faktu, że ponad $\frac{3}{4}$ arealu sprzedanych gruntów nie posiadało określonego przeznaczenia. Analiza wartości obrotu nieruchomościami niezabudowanymi, pozwoliła ustalić, że latach 2010-2014 w gminie Swarzędz sprzedaż gruntów o znanym przeznaczeniu opiewała na łączną kwotę 93 865 409 zł co stanowiło 37,6% wartości wszystkich sprzedanych działek (tab. 2). Warto jednocześnie zauważyć, że większy udział

w tej sumie (20,9%) miały grunty, dla których wydano warunki zabudowy, natomiast te niepokryte planami stanowiły 16,8%. Większość (62,4%) wartości obrotu dotyczyła sprzedaży działek nieobjętych planami miejscowymi i nieposiadających warunków zabudowy.

Tabela 2

Pokrycie planistyczne niezabudowanych gruntów sprzedanych w gminie Swarzędz w latach 2010-2014

Obwód ewidencyjny	Działki pokryte mpzp (%)	Działki z wz (%)	Działki bez przeznaczenia (%)	Pow. z mpzp (%)	Pow. z wz (%)	Pow. bez przeznaczenia (%)	Wart. z mpzp (%)	Wart. z wz (%)	Wart. bez przeznaczenia (%)
Bogucin	33,3	33,3	33,3	21,3	59,5	19,2	26,4	51,4	22,2
Garby	8,2	34,4	57,4	2,0	6,0	92,0	3,6	9,9	86,6
Gortatowo	10,3	32,1	57,7	5,6	26,5	68,0	10,1	55,9	34,0
Gruszczyn	37,0	10,4	52,6	19,2	3,9	77,0	31,1	7,5	61,4
Janikowo	23,3	26,7	50,0	66,0	3,7	30,4	69,8	9,5	20,8
Jasin	26,7	6,9	66,3	15,6	5,2	79,2	25,9	4,3	69,8
Karłowice	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kobylnica	0,0	31,8	68,2	0,0	15,3	84,7	0,0	26,1	73,9
Kruszewnia	34,8	0,0	65,2	7,4	0,0	92,6	4,2	0,0	95,8
Łowęcín	28,6	19,1	52,4	2,6	0,9	96,6	25,1	14,2	60,7
Paczkowo	4,0	54,0	42,1	2,0	49,5	48,4	2,6	46,9	50,4
Puszczkowo-Zaborze	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Rabowice	22,2	27,8	50,0	5,3	27,6	67,1	12,1	52,5	35,4
Sarbinowo	20,0	20,0	60,0	2,1	3,4	94,6	17,7	13,3	69,0
Sokolniki-Gwiazdowskie	0,0	20,0	80,0	0,0	3,1	96,9	0,0	20,4	79,6
Swarzędz	24,7	29,4	45,9	18,4	23,1	58,5	14,6	21,5	64,0
Uzarszewo	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0
Uzarszewo-Katarzynki	0,0	50,0	50,0	0,0	37,7	62,3	0,0	78,1	21,9
Wierzenica	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Wierzonka	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Zalasewo	5,8	38,5	55,8	2,8	36,8	60,4	3,4	44,3	52,3
Razem	19,4	26,0	54,5	12,4	11,5	76,1	16,9	20,8	62,4

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Krokowski, rękopis pracy magisterskiej pt. *Rynek nieruchomości niezabudowanych w gminie Swarzędz w latach 2010-2014*].

W analogicznym okresie w gminie Kórnik, w której pokrycie miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego w 2010 r. wynosiło 8,6%, sprzedano 1198 niezabudowanych działek. Większość z nich (68,8%) nie posiadała wyznaczonego na podstawie planu, czy warunków zabudowy przeznaczenia (tab. 3). Działki o funkcji ustalonej na podstawie planu miejscowego stanowiły 27,5%, natomiast te, których przeznaczenie określono warunkami zabudowy 3,8% całkowitego obrotu. Warto jednak zauważyć, że w niektórych obrębach, tj. Borówiec, Kamionki, Koninko, Skrzyńki i Szczytniki większość sprzedawanych działek była jednak objęta miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego. Analiza powierzchni obrotu wykazała, że również i w tym przypadku zdecydowana większość sprzedanego w badanym pięcioleciu areалу (72,5%) nie posiadała przeznaczenia. Niespełna $\frac{1}{4}$ powierzchni obrotu dotyczyła gruntów pokrytych planami miejscowymi, natomiast dalsze 2,7% stanowiły tereny, których funkcję ustalono decyzją o warunkach zabudowy (tab. 3). Wprawdzie w niektórych obrębach, tj. Borówcu, Dachowej, Kamionkach, Robakowie i Szczytnikach w powierzchni obrotu przeważały grunty objęte planami, a w Czołowie te, dla których wydano warunki zabudowy, jednak w skali całej gminy zdecydowana większość sprzedanego areálu nie miała określonego przeznaczenia. Badanie wartości obrotu nieruchomościami niezabudowanymi potwierdziło, że w latach 2010-2014 większość środków (63,9%), za które nabyto grunty w gminie Kórnik, przeznaczono na zakup terenów bez wyznaczonej funkcji (tab. 3). W łącznej wartości obrotu udział terenów, których przeznaczenie zdefiniowano w planie miejscowym lub decyzji o warunkach zabudowy wynosił odpowiednio 32,2% i 3,9%. Należy jednak zauważyć, że w analizowanej gminie w blisko $\frac{1}{4}$ obrębów ewidencyjnych, wartość sprzedaży dla gruntów z miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, była wyższa aniżeli w przypadku terenów o nieokreślonej funkcji.

Podsumowując można stwierdzić, że w każdej z omówionych wcześniej gmin zależność pomiędzy obrotem nieruchomościami niezabudowanymi a pokryciem planistycznym sprzedawanych gruntów była nieco inna. W charakteryzującym się małym udziałem planów miejscowych w powierzchni gminy Swarzędzu w obrocie nieruchomościami podobne znaczenie miały grunty, których przeznaczenie określono w planie zagospodarowania przestrzennego oraz te o funkcji ustalonej w warunkach zabudowy. W gminie Kórnik, gdzie pokrycie planami miejscowymi jest zdecydowanie wyższe, w obrocie gruntami działki z wydanymi warunkami zabudowy odgrywały marginalną rolę. Niemniej jednak, co niepokojące, w obu analizowanych przypadkach zasadniczą część obrotu rynkowego dotyczyła nieruchomości o nieustalonej funkcji. Zarówno w gminie Swarzędz, jak i Kórnik ponad 70% powierzchni uczestniczących w obrocie gruntów nie posiadało ustalonego przeznaczenia. W każdej z badanych gmin funkcja więcej niż połowy działek sprzedanych w latach 2010-2014 nie była określona. Można zatem przypuszczać, że w obu gminach nabywcy nieruchomości niezabudowanych decydując się na zakup działki kierowali się głównie zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz, że niekiedy prawdopodobnie nie brali oni pod uwagę nawet i tego dokumentu.

Tabela 3

 Pokrycie planistyczne niezabudowanych gruntów sprzedanych w gminie Kórnik
 w latach 2010-2014

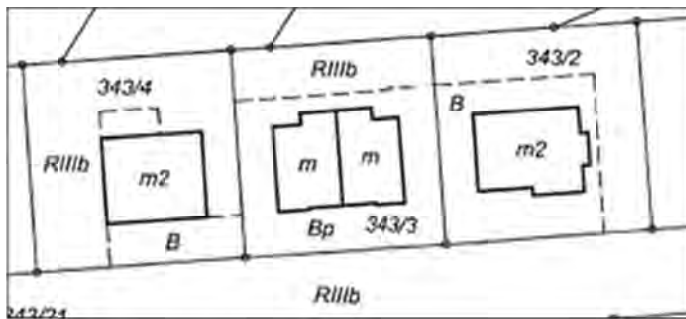
Obręb ewidencyjny	Działki pokryte mpzp (%)	Działki z wz (%)	Działki bez przeznaczenia (%)	Pow. z mpzp (%)	Pow. z wz (%)	Pow. bez przeznaczenia (%)	Wart. z mpzp (%)	Wart. z wz (%)	Wart. Bez przeznaczenia (%)
Bnin	3,2	12,9	83,9	1,0	15,3	83,7	1,3	21,5	77,2
Kórnik	36,0	8,0	56,0	29,1	1,0	69,9	39,1	4,2	56,7
Biernatki	0,0	7,7	92,3	0,0	4,7	95,3	0,0	15,3	84,7
Błazejewko	33,9	8,1	58,1	5,4	2,5	92,1	13,6	4,7	81,7
Borówiec	65,4	0,0	34,7	52,9	0,0	47,1	57,7	0,0	42,3
Czmoń	1,7	3,5	94,8	6,7	1,1	92,2	2,1	3,3	94,6
Czmoniec	13,5	1,9	84,6	2,9	0,0	97,1	17,0	0,0	83,0
Czołowo	26,3	10,5	63,2	4,0	36,4	59,7	11,7	23,3	65,0
Dachowa	5,8	6,6	87,6	70,7	0,9	28,5	44,1	3,4	52,5
Dębiec	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Dzieścimerowo	32,0	0,0	68,0	25,7	0,0	74,3	32,0	0,0	68,0
Gądkki	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Kamionki	68,6	3,3	28,1	60,9	3,7	35,4	66,5	4,5	29,1
Konarskie	0,0	2,2	97,9	0,0	1,7	98,3	0,0	1,7	98,4
Koninko	55,0	0,0	45,0	11,4	0,0	88,6	15,4	0,0	84,6
Kromolice	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Pierzchno	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Prusinowo	33,3	0,0	66,7	31,5	0,0	68,5	24,7	0,0	75,3
Radzewo	6,4	0,0	93,6	2,2	0,0	97,8	7,0	0,0	93,1
Robakowo	36,8	7,9	55,3	68,0	18,5	13,5	84,6	10,8	4,6
Runowo	5,3	0,0	94,7	0,2	0,0	99,8	0,2	0,0	99,8
Skrzynki	63,6	2,3	34,1	54,2	1,0	44,8	67,2	1,9	30,9
Szczodrzykowo	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Szczytniki	48,7	6,8	44,6	46,3	4,0	49,8	53,8	3,8	42,4
Żerniki	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0
Razem	27,4	3,8	68,8	24,8	2,7	72,5	32,2	3,9	63,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie [Obiegalka, rękopis pracy magisterskiej pt. *Rynek nieruchomości niezabudowanych w gminie Kórnik w latach 2010-2014*].

3. Wymiar kosztów społecznych i ekonomicznych częściowego wyłączenia gruntów z produkcji rolnej

3.1. Częściowe wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej

Od początku transformacji ustrojowej w Polsce obserwuje się systematyczny spadek powierzchni użytków rolnych. W głównej mierze jest on wynikiem wyłączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej na cele inwestycyjne [por. Kacprzak, Maćkiewicz 2011, 2013; Maćkiewicz, Kacprzak 2015; Kołodziejczak, Kacprzak 2016]. Najbardziej dynamiczne przekształcania terenów rolnych w budowlane dotyczą obszarów wiejskich znajdujących się w bliskim sąsiedztwie dużych ośrodków miejskich. Od lat występuje tam ekspansja rozproszonego osadnictwa na tereny wiejskie [por. Maćkiewicz, Świdorski 2004; Bański 2006; Lisowski, Grochowski 2007; Maćkiewicz 2007, 2011, 2016; Wójcik 2008; Kajdanek 2012; Kowalewski *et al.* 2014; Kacprzak, Głębocki 2016]. Jednak ze względu na różnicę w wysokości stawek podatku rolnego i podatku od nieruchomości, jak również koszt wyłączenia z produkcji rolnej, bardzo często wyłączenie dotyczy jedynie fragmentu działki ewidencyjnej, natomiast pozostała jej część formalnie nadal pozostaje terenem rolnym, mimo że właściciel najczęściej nie prowadzi tam działalności rolniczej (por. *NIK* 2012; ryc. 10, fot. 5 i 6) [Maćkiewicz, Motek 2014; Ruiz-Lendinez *et al.* 2017; Maćkiewicz, Karalus-Wiatr 2017]. Postępowaniu polegającemu na wyłączeniu jedynie części działki sprzyja *Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych* (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161). Zgodnie z jej zapisami, wyłączenie z produkcji rolnej do 500 m² gruntu rolnego następujące w celu budowy domu jednorodzinnego podlega zwolnieniu z jakichkolwiek obciążeń finansowych tzn. z zapłaty danin publicznych w postaci należności i opłat rocznych [Kwartnik-Pruc *et al.* 2011; Bielecka, Całka 2012; Maćkiewicz,



B – budynek i część działki objęte podatkiem od nieruchomości
 R – część działki pozostająca użytkiem rolnym objęta podatkiem rolnym

Ryc. 10. Użytki rolne na zabudowanych działkach budowlanych

Źródło: Ewidencja Gruntów i Budynków Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu.



Fot. 5. Trawnik – typowe zagospodarowanie użytku rolnego na zabudowanej działce budowlanej – obręb ewidencyjny Bytkowo, gmina Rokietnica

Fot. B. Maćkiewicz, M. Szczepańska.



Fot. 6. Teren rekreacyjny – typowe zagospodarowanie użytku rolnego na zabudowanej działce budowlanej – obręb ewidencyjny Bytkowo, gmina Rokietnica

Fot. B. Maćkiewicz, M. Szczepańska.

Motek 2014; Maćkiewicz, Karalus-Wiatr 2017]. Ponieważ jednocześnie ustawa nie nakazuje wyłączenia z produkcji rolniczej powierzchni całej działki, nawet takiej, która w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego przeznaczona jest pod zabudowę mieszkaniową jednorodzinną, inwestorzy chcąc ponieść jak najmniejsze koszty oraz płacić niższe podatki starają się, aby obszar wyłączanego z produkcji rolnej gruntu nie przekraczał zwolnionego z opłat limitu. W praktyce, bardzo często zdarza się, że wyłączany z pro-

dukcji rolnej fragment terenu jedynie nieznacznie wykracza poza obrys posadowionych na działce budynków (ryc. 11). Stosowanie częściowych włączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej na działkach budowlanych, od lat stanowi w Polsce powszechnie przyjętą praktykę, która na obszarach podlegających gwałtownej suburbanizacji, jest wręcz nagminna. Skutki takiego postępowania jednoznacznie należy ocenić negatywnie. Przez ograniczenie kosztu wyłączenia gruntu rolnego z produkcji rolnej prowadzi ono do nieracjonalnego gospodarowania tymi gruntami. Co istotne, dotyczy to również gruntów charakteryzujących się glebami wysokiej jakości. Ponadto jedynie częściowe włączenie gruntów rolnych z produkcji rolnej na działkach budowlanych umniejsza dochody podatkowe gmin oraz powoduje nieścisłości w katastrze nieruchomości [Maćkiewicz, Motek 2014; Maćkiewicz, Karalus-Wiatr 2017]. W wymiarze ekonomicznym taki nieuporządkowany i nielogiczny stan rzeczy ma istotne konsekwencje dla budżetów gmin, które zamiast wyższych wpływów z podatku od nieruchomości otrzymują zdecydowanie niższe przychody z podatku rolnego odprowadzanego od gruntu, który w praktyce nie jest użytkowany rolniczo [Maćkiewicz, Motek 2014; Ruiz-Lendinez *et al.* 2017; Maćkiewicz, Karalus-Wiatr 2017]. Poza tym za istotne należy uznać straty ekonomiczne powstające na skutek nieponoszenia przez właścicieli nieruchomości kosztów wyłączenia z produkcji rolnej⁷ tej części działki, która pod względem formalnym pozostaje nadal gruntem rolnym (por. *Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*). Warto w tym miejscu zaznaczyć, że w świetle obowiązującego prawa w omawianym przypadku koszt takiego wyłączenia, poza tym, że w przypadku niższych klas bonitacji dotyczy tylko gleb z pochodzenia organicznego, a jedynie w przedziale klas III b – I zarówno gleb z pochodzenia mineralnego, jak i organicznego i tak nie jest szczególnie dotkliwy. Zgodnie z Art.12 ust.6 *Ustawy z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*⁸ (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161) należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji. Przy czym w omawianej sytuacji przyjęcie przez starostę do pomniejszenia należności wartości gruntu jako rolnego, tj. na podstawie zapisów w ewidencji gruntów, były sprzeczne z prawem [Drogosz 2014]. W efekcie, biorąc pod uwagę wartość gruntu budowlanego na obszarach suburbanizowanych, właściciel nieruchomości w praktyce nie ponosi kosztu należności za wyłączenia gruntu rolnego z produkcji, uiszcza on jedynie opłaty roczne. W tym miejscu warto zwrócić uwagę na pewną sprzeczność, jako że ten sam grunt do naliczania podatku traktowany jest jako rolny, natomiast przy pomniejszaniu należności z tytułu jego wyłączenia z produkcji rolnej jest on terenem budowlanym tzn. jego wartość jest określana na podstawie gruntów budowlanych.

⁷ Art. 12. 1. Osoba, która uzyskała zezwolenie na wyłączenie gruntów z produkcji, jest obowiązana uiścić należność i opłaty roczne, a w odniesieniu do gruntów leśnych – także jednorazowe odszkodowanie w razie dokonania przedwczesnego wycięcia drzewostanu. Obowiązek taki powstaje od dnia faktycznego wyłączenia gruntów z produkcji.

⁸ Art. 12. 6. Należność pomniejsza się o wartość gruntu, ustaloną według cen rynkowych stosowanych w danej miejscowości w obrocie gruntami, w dniu faktycznego wyłączenia tego gruntu z produkcji.



Ryc. 11. Przykład praktyki wyłączania jak najmniejszej powierzchni działki budowlanej z użytkowania rolniczego – obręb ewidencyjny Bytkowo w gminie Rokietnica

Źródło: Ewidencja Gruntów i Budynków Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu.

3.2. Użytki rolne na zabudowanych działkach budowlanych a dochody gmin: przykład gminy Rokietnica w aglomeracji poznańskiej – studium przypadku

Badaniami objęto sąsiadującą z Poznaniem gminę wiejską Rokietnica. Na podstawie udostępnionych przez Powiatowy Ośrodek Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej danych graficznych i opisowych ewidencji gruntów i budynków przeprowadzono szczegółową analizę użytków gruntowych wchodzących w skład wszystkich działek ewidencyjnych w Rokietnicy. Przeprowadzone badanie ujawniło, że pod koniec 2014 r. blisko 7% wszystkich działek ewidencyjnych w tej gminie stanowiły zabudowane działki budowlane⁹, na których występowały fragmenty użytków rolnych. Oznacza to, że część powierzchni każdej z tych działek w katastrze nieruchomości sklasyfikowana była jako B – zabudowane tereny mieszkaniowe, natomiast reszta jej powierzchni pozostała gruntem rolnym (por. ryc. 10 i 11). Niemal we wszystkich przypadkach użytkami rolnymi na zabudowanych działkach budowlanych, były grunty orne, w katastrze nieruchomości oznaczone symbolem R. Jedynie na bardzo niewielkim obszarze użytki rolne towarzyszące zabudowie stanowiły łąki – Ł (tab. 4).

Badania wykazały, że zabudowane działki budowlane, na których znajdowały się użytki rolne występowały we wszystkich obrębach ewidencyjnych gminy Rokietnica (tab. 5). Jednak najwięcej tego typu działek odnotowano w centralnie położonym obrębie Rokietnica (322), sąsiadującym bezpośrednio z Poznaniem Kiekrzu (126) oraz Krzyszkowie (119). Warto jednocześnie zaznaczyć, że obręby te stanowią najbardziej zurbanizowane obszary gminy Rokietnica.

⁹ Stwierdzenie to dotyczy obszarów charakteryzujących się wysokimi cenami gruntów budowlanych, np. w powiecie poznańskim w ok. 95% przypadków wysokość należności jest niższa niż ustalona według cen rynkowych wartość gruntu.

¹⁰ Maksymalną i minimalną powierzchnię działki budowlanej w analizowanej gminie ustalono na podstawie informacji uzyskanych w Referacie Zagospodarowania Przestrzennego gminy Rokietnica.

Tabela 4

Użytki gruntowe na zabudowanych działkach budowlanych w gminie Rokietnica w 2014 r.

Rodzaj użytku gruntowego	Oznaczenie użytku gruntowego w katastrze nieruchomości	Powierzchnia w (ha)
tereny mieszkaniowe	B	43,0
grunty orne	R	42,0
łąki	Ł	0,0
Razem:		85,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu.

Tabela 5

Udział zabudowanych działek budowlanych, na których znajdują się użytki rolne w ogólnej liczbie działek gminy Rokietnica w 2014 r.

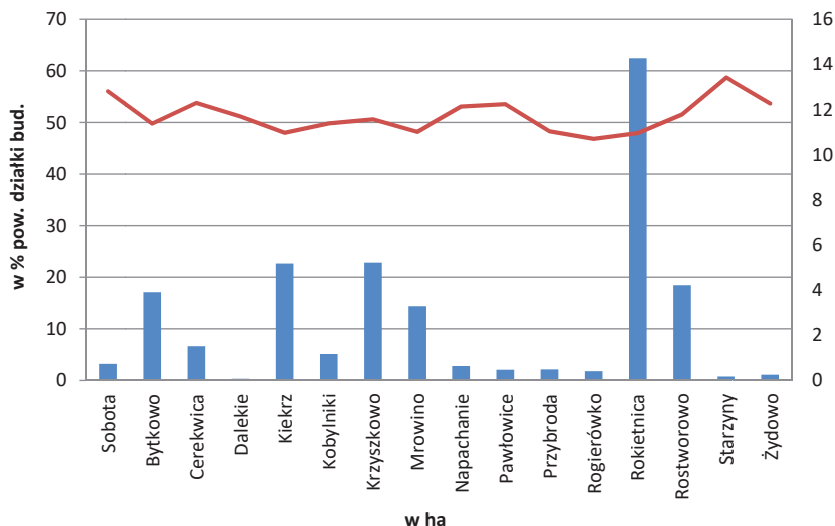
Obręb ewidencyjny	Ogólna liczba działek w obrębie	Liczba działek budowlanych z użytkami rolnymi	Działki budowlane z użytkami rolnymi w ogólnej liczbie działek w (%)
Bytkowo	719	84	11,7
Cerekwica	1 059	30	2,8
Dalekie	105	1	1,0
Kiekrz	2518	126	5,0
Kobylniki	863	21	2,4
Krzyszkowo	868	119	13,7
Mrowino	1 374	83	6,0
Napachanie	626	13	2,1
Pawłowice	264	7	2,7
Przybroda	237	10	4,2
Rogierówko	251	11	4,4
Rokietnica	3381	322	9,5
Rostworowo	509	78	15,3
Sobota	290	15	5,2
Starzyny	152	3	2,0
Żydowo	236	4	1,7
Razem:	13 452	927	6,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu.

Ponadto ustalono, że w gminie Rokietnica niemal 42 hektary gruntów (0,7% gruntów rolnych w badanej gminie) to użytki rolne na zabudowanych działkach budowlanych (por. tab. 4). Przeciętnie w Rokietnicy udział roli w powierzchni tego typu działki wynosił 49,4%. W niektórych obrębach ewidencyjnych był on jednak znacznie wyższy i przekraczał 55,0% obszaru zabudowanych działek budowlanych (por. ryc. 12). Reasumując w konsekwencji, gmina od całej tej powierzchni (42 ha) otrzymuje jedynie dochód z tytułu podatku rolnego, a nie od zdecydowanie wyższego podatku od nieruchomości. Taka sytuacja ma miejsce, ponieważ w przypadku gdy na tej samej działce znajduje się zabudowany teren mieszkaniowy oraz użytek rolny z jednej działki pobierane są dwa podatki, tj. jeden od nieruchomości, którego przedmiotem jest budynek i wyłączony z produkcji rolniczej grunt oraz drugi – podatek rolny od gruntu, który pozostał użytkowaniem rolnym. Biorąc pod uwagę stawki podatku nieruchomości i podatku rolnego obowiązujące obecnie (2017 r.) w gminie Rokietnica wynoszące odpowiednio: 0,47 zł/m² od gruntu mieszkalnego i 0,0255 zł/m² od gruntu rolnego niewchodzącego w skład gospodarstwa rolnego, można łatwo obliczyć, że w wyniku różnicy pomiędzy wysokością obu podatków budżet gminy co roku uzyskuje wpływy niższe o 186 601 zł. Największe powierzchnie użytków rolnych na zabudowanych działkach budowlanych występują w obrębach Rokietnica (14,3 ha), Krzyszkowo (5,2 ha) i Kiekrz (5,2 ha) straty wynikające z różnicy w podatkach w skali roku wynoszą w nich odpowiednio: 63 424 zł, 23 173 zł i 23 003 zł (por. ryc. 12 i 13). Istotna utrata wpływów budżetowych wstępuje ponadto w obrębach Rostworowo (18 740 zł), Bytkowo (17 361 zł) oraz Mrowino (14 593 zł). W pozostałych obrębach gminy Rokietnica arealy użytków rolnych na zabudowanych działkach budowlanych są znacznie mniejsze, a różnice wynikające z ich opodatkowania podatkiem rolnym, a nie podatkiem od nieruchomości wynoszą kilka tys. zł.

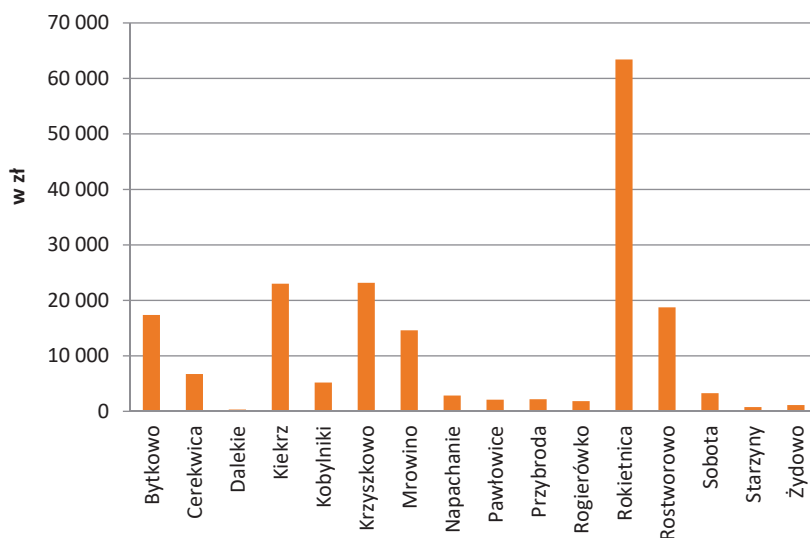
Podsumowanie – rekomendacje dla polityki rozwoju

Brak sprawnego, hierarchicznie zintegrowanego systemu planowania przestrzennego w połączeniu z niedostateczną ochroną gruntów rolnych i leśnych doprowadził do chaotycznego, tj. nieefektywnego i nieestetycznego zagospodarowania polskiej przestrzeni. Powszechny bezład przestrzenny jest jednocześnie bezpośrednim odzwierciedleniem praktyk, które wobec niesprawnej gospodarki przestrzennej rozpowszechniły się na rynku nieruchomości. Przeprowadzona z perspektywy obrotu nieruchomościami analiza, pozwoliła na przedstawienie związków pomiędzy brakami systemu planowania przestrzennego a funkcjonowaniem rynku nieruchomości. Umożliwiła również wskazanie ekonomicznych, społecznych i środowiskowych skutków bezładu przestrzennego obserwowanych na rynku nieruchomości.



Ryc. 12. Powierzchnia użytków rolnych na zabudowanych działkach budowlanych obrębach ewidencyjnych w gminie Rokietnica w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ewidencji Gruntów i Budynków Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu.



Ryc. 13. Straty we wpływach do budżetu gminy wywołane odprowadzaniem podatku rolnego od użytków rolnych położonych na zabudowanych działkach budowlanych w gminie Rokietnica w 2014 r.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Ewidencji Gruntów i Budynków Powiatowego Ośrodka Dokumentacji Geodezyjnej i Kartograficznej w Poznaniu.

Tabela 6

Skutki bezładu przestrzennego na rynku nieruchomości

Skutki	Ekonomiczne	Społeczne	Środowiskowe
bezpośrednie	<ol style="list-style-type: none"> Niepewność inwestycyjna spowodowana możliwością zabudowywania na podstawie decyzji o warunkach zabudowy gruntów nieobjętych planem miejscowym. Ryzyko inwestycyjne dodatkowo wzmacnia fakt, że warunki zabudowy mogą być sprzeczne z zapisami studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Brak roszczeń przysługujących właścicielom z tytułu spadku wartości nieruchomości, powstałego na skutek lokalizacji w jej otoczeniu inwestycji, dla której pozwolenie na budowę wydano na podstawie warunków zabudowy. Spekulacja gruntami, ceny gruntów, „oderwane” od pokrycia planistycznego, uzbrojenia technicznego czy dostępności komunikacyjnej. Obrót nieruchomościami zdominowany przez grunty bez ustalonego w planie miejscowym przeznaczenia. Utrata wpływów z opłaty planistycznej. 	<ol style="list-style-type: none"> Konflikty społeczne będące konsekwencją konfliktów funkcjonalno-przestrzennych, wynikających z wadliwego sytemu planowania przestrzennego. Frustracja społeczna powstająca w warunkach niepewności inwestycyjnej. Zanik więzi społecznych i polaryzacja społeczno-przestrzenna. Osiedla o niezróżnicowanej pod względem wieku i statusu społecznego strukturze społecznej. Przestrzeń niegwarantująca zaspokojenia szerokiego spektrum potrzeb społecznych. 	<ol style="list-style-type: none"> Fragmentaryzacja przestrzeni, prowadząca do ciągłego obniżania się jej jakości. Silna presja budowlana na tereny o wysokich walorach środowiska przyrodniczego. Konflikty funkcjonalno-przestrzenne. Dewastacja krajobrazu. Zabudowywanie bez ponoszenia adekwatnych kosztów gruntów rolnych, w tym także tych o wysokich klasach bonitacji, prowadzące do ich bezpowrotnej utraty. Zabudowywanie bez ponoszenia adekwatnych kosztów gruntów leśnych. Pogłębiający się deficyt wysokiej jakości terenów otwartych.

Skutki	Ekonomiczne	Spoleczne	Środowiskowe
	5. Powszechne występowanie na zabudowanych działkach budowlanych częściowych wyłączeń gruntów rolnych z produkcji rolnej. Utrata rekompensaty należnej z tytułu wyłączenia. Straty w dochodach budżetu gminy spowodowane odprowadzaniem za części działki zdecydowanie niższego podatku rolnego.		
pośrednie	1. Nadpodaż gruntów budowlanych. 2. Możliwość wystąpienia „bańki spekulacyjnej” i załamania na rynku nieruchomości.	1. Kreowanie podaży nieruchomości nieodpornych na kryzys demograficzny (brak zróżnicowania pod względem typów i cen mieszkań dostępnych w jednej okolicy).	1. Nieestetyczna i niefunkcjonalna przestrzeń wpływająca niekorzystnie na wartość nieruchomości.

Źródło: Opracowanie własne.

Rekomendacje dla polityki rozwoju:

- wprowadzenie wymogu zgodności WZ ze SUiKZP;
- wprowadzenie obligatoryjnego obowiązku wyłączenia całej powierzchni działki budowlanej z użytkowania rolniczego i leśnego;
- pilna potrzeba zmiany przepisów dotyczących kosztów wyłączenia gruntów z produkcji rolniczej, tak aby samorząd gminny lub właściciel nieruchomości ponosił faktycznie koszty ich utraty dla rolnictwa;
- dotkliwe opodatkowanie obrotu gruntami nieposiadającymi przeznaczenia określonego w planie miejscowym;
- wprowadzenie sprawnego mechanizmu, umożliwiającego gminie faktyczne czerpanie dochodów z tytułu renty planistycznej;
- stworzenie jednolitego w skali kraju systemu monitoringu rynku nieruchomości (rejestr cen i wartości prowadzony w ewidencji gruntów i budynków nie spełnia tych wymogów);
- na terenach urbanizowanych dążenie do powstawania osiedli o zróżnicowanym typie zabudowy dostosowanym do potrzeb społeczności o różnicowanej strukturze;

- pilne doprowadzenie do stanu, w którym urbanizacyjne procesy odbywają się wyłącznie na terenach objętych obowiązującymi planami miejscowymi, a zakres dopuszczalnej ekspansji urbanizacji wynika z realistycznie ocenionych potrzeb gminy oraz z przyjętych zasad polityki przestrzennej kraju i regionów;
- stworzenie sprawnych mechanizmów i norm prowadzących do mniej egoistycznej i zachłannej konsumpcji przestrzeni.

Literatura

- Bański J., 2006, *Przestrenny wymiar współczesnych procesów na wsi*. Studia Obszarów Wiejskich, 9, IGiPZ PAN, PTG, Warszawa.
- Biao Z., Gaodi X., Bin X., Canqiang Z., 2012, *The Effects of Public Green Spaces on Residential Property Value in Beijing*. "Journal of Resources and Ecology", 3(3), 243-252.
- Bielecka E., Calka B., 2012, *Analiza procesu wyłączeń gruntów z produkcji rolnej i leśnej na terenach wiejskich*. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, (2/III).
- Borkowska M., Rozwadowska M., Śleszyński J., Żylicz, T., 2001, *Environmental Amenities on the Housing Market in Warsaw: Hedonic Price Method Research*. „Ekonomia Journal”, 3.
- Buczek G., 2011, *Przestrzeń publiczna a jakość życia i zamieszkania*. [<http://www.urbanistyka.info/content/przestrze%C5%84-publiczna-jako%C5%9B%C4%87-%C5%BCycia-i-zamieszkiwania>; 10.09.2017].
- Crompton J. L., 2001, *The Impact of Parks on Property Values: A Review of the Empirical Evidence*. "Journal of Leisure Research", 33(1), 1.
- Czembrowski P., 2016, *The Economic Valuation of Urban Green Spaces as a Voice in the Debate over Their Role in Sustainable Cities*. Economic and Environmental Studies, 3(16), 365-375.
- Dorosz P., 2014, *Należność za wyłączenie gruntów z produkcji rolnej dopiero po faktycznym wyłączeniu*. [<http://www.kpain.pl/arttykul/naleznosc-za-wylaczenie-gruntow-z-produkcji-rolnej-dopiero-po-faktycznym-wylaczeniu>; 01.09.2017].
- Dunse N., White M., Dehring C., 2007, *Urban Parks, Open Space and Residential Property Values*. RICS.
- Godzina P., 2015, *Tereny zieleni publicznej w kontekście zrównoważonego rozwoju miasta*. Prace Geograficzne, (141), 57.
- Jałowicki B., 2003, *Ład społeczny, ład przestrzenny*, [w:] *Spoleczno-gospodarcze i przyrodnicze aspekty ładu przestrzennego*, T. Ślęzak, Z. Ziolo (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 205, Warszawa: 45-53.
- Kacprzak E., Głębocki B., 2016, *Urban sprawl a zmiany zasobów użytków rolnych na obszarach wiejskich aglomeracji poznańskiej w latach 1990-2016*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, (34): 99-118.

- Kacprzak E., Maćkiewicz B., 2011, *Wylączenia użytków rolnych z produkcji rolniczej w powiecie poznańskim w latach 2000-2009*. Gospodarka rolna w aglomeracji poznańskiej. Biblioteka Aglomeracji Poznańskiej, 16: 61-70.
- Kacprzak E., Maćkiewicz B., 2013, *Farmland Conversion and Changes in the Land-use Pattern in the Poznań Agglomeration over the Years 2000-2009*. Quaestiones Geographicae, 32(4): 91-102.
- Kaczmarek T., 2017, *Dynamika i kierunki rozwoju suburbanizacji rezydencjalnej w aglomeracji poznańskiej*. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica: 81-98.
- Kaczmarek T., Mięka Ł. (red.), 2016, *Koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań*. Centrum Badań Metropolitalnych UAM i Stowarzyszenie Metropolia Poznań.
- Kaczmarek T., Kaczmarek, L., Mięka Ł. (red.), 2012, *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej*. Centrum Badań Metropolitalnych UAM.
- Kajdanek K., 2012, *Suburbanizacja po polsku*. Zakład Wydawniczy „Nomos”.
- Karta Nowej Urbanistyki*, 2005, „Urbanista”, 6: 8-10.
- Kołodziejczak A., Kacprzak E., 2015, *Funkcje rolnicze*, [w:] *Kierunki Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, T. Kaczmarek (red.). Centrum Badań Metropolitalnych, Strategia Rozwoju Powiatu Poznańskiego do 2030, Poznań.
- Koniarek Ł., 2016, *Gospodarka nieruchomościami komunalnymi w Wagrowcu w latach 2011-2015*. Niepub. praca magisterska, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM w Poznaniu, Poznań.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński P., 2014, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*. Samorząd Terytorialny, 25, 4 (280): 5-21.
- KPZK, 2012 2030. MRR, Warszawa.
- Krokowski M., 2016, *Rynek nieruchomości niezabudowanych w gminie Swarzędz w latach 2010-2014*. Niepub. praca magisterska, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM w Poznaniu, Poznań.
- Kwartnik-Pruc A., Bydłosz J., Parzych P., 2011, *Analiza procesu przeznaczenia gruntów rolnych i leśnych na cele inwestycyjne*. Studia i Materiały Towarzystwa Naukowego Nieruchomości, 19(4): 169-179.
- Larson E. K., Perrings C., 2013, *The Value of Water-related Amenities in an Arid City: The Case of the Phoenix Metropolitan Area*. Landscape and Urban Planning, 109(1): 45-55.
- Lisowski A., Grochowski M., 2007, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*. MRR, Warszawa.
- Maćkiewicz B., 2007, *Rynek nieruchomości niezabudowanych w Poznaniu i powiecie poznańskim w latach 1995-2000*. Bogucki Wyd. Naukowe, Poznań.

- Maćkiewicz B., 2008, *Ceny nieruchomości niezabudowanych jako kryterium zmian funkcjonalno-przestrzennych w aglomeracjach miejskich*. Studia Obszarów Wiejskich: Problemy i metody oceny kontinuum miejsko-wiejskiego w Polsce, 13: 89-101.
- Maćkiewicz B., 2010, *Obrót gruntami w aglomeracji poznańskiej*. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Oeconomica, 256: 189-201.
- Maćkiewicz B., 2011, *Sprzedaż gruntów z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa w Poznaniu i powiecie poznańskim w latach 2000-2009*, [w:] *Regionalne zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach wiejskich*, E. Kacprzak, A. Kołodziejczak (red.). Seria Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 14: 91-103.
- Maćkiewicz B., 2012, *Obrót nieruchomościami*, [w:] *Studium uwarunkowań rozwoju przestrzennego aglomeracji poznańskiej*, T. Kaczmarek (red.). CMB, Poznań.
- Maćkiewicz B., 2015, *Land Management in the Poznan Agglomeration after 1995*, [w:] *Warsaw Regional Forum 2015 Territorial Uncertainty and Vulnerability as a Challenge for Urban and Regional Policy*, M. Degórski, T. Komornicki, K. Czapiewski, P. Siłka (red.). Warszawa.
- Maćkiewicz B., 2015a, *Przekształcenia gruntów rolnych sprzedanych z Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa*. Studia Obszarów Wiejskich, 37: 169-180.
- Maćkiewicz B., 2016, *Gospodarka gruntami*, [w:] *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, T. Kaczmarek, Ł. Mikuła (red.). Centrum Badań Metropolitalnych UAM, Poznań: 171-179.
- Maćkiewicz B., Świdorski A., 2004, *Procesy suburbanizacyjne na obszarze powiatu poznańskiego w latach 1995-2000*, [w:] *Rozwój regionalny i lokalny w latach 1989-2002*, J. J. Parysek (red.). wydawnictwo
- Maćkiewicz B., Motek P., 2014, *Wylączenia gruntów rolnych z produkcji rolnej a dochody gmin z podatku od nieruchomości*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, 28: 69-78.
- Maćkiewicz B., Kacprzak E., 2015, *Policies of Farmland Use in the Agglomeration of Poznań*. Studia Regionalia KPZK PAN, t. 41-42: 115-128.
- Maćkiewicz B., Karalus-Wiatr C., 2017, *Agricultural Land on Built-up Housing Lots and the Incomes of Communes: an Example of Rokietnica Commune in the Poznań Agglomeration*. Questiones Geographicae, 36(2): 95-106.
- Maćkiewicz B., Szczepańska M., 2017, *Tereny zielone a nazwy inwestycji deweloperskich w Poznaniu*. Świat Nieruchomości (w druku).
- Markowski T., 2014, *Ekonomiczny wymiar urbanizacji*. Przestrzeń Życia Polaków, PZU, SARP, Murator, Warszawa.
- Mikuła Ł., 2016, *Rozwój funkcji mieszkaniowej w aglomeracji poznańskiej w świetle polityki przestrzennej samorządów lokalnych*. Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna, (36): 91-112.
- Mikuła Ł., Maćkiewicz B., 2016, *Tereny mieszkaniowe i przemysłowo-usługowe: wprowadzenie*, [w:] *Koncepcja Kierunków Rozwoju Przestrzennego Metropolii Poznań*, T. Kaczmarek, Ł. Mikuła (red.). Poznań.

- Najwyższa Izba Kontroli NIK, 2012, *Wylączenie gruntów z produkcji rolniczej i jego skutki dla ewidencji podatkowej w gminach 2007-2012*.
- Netusil N. R., Levin Z., Shandas V., Hart T., 2014, *Valuing Green Infrastructure in Portland, Oregon*. *Landscape and Urban Planning*, 124: 14-21.
- Obiegalka A., 2017, *Rynek nieruchomości niezabudowanych w gminie Kórnik w latach 2010-2014*. Niepub. praca magisterska, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM, Poznań.
- Plan Zagospodarowania Przestrzennego Poznańskiego Obszaru Metropolitalnego (PZPPOM)*, 2012 – Projekt, Wielkopolskie Biuro Planowania Przestrzennego w Poznaniu, Poznań.
- Rabiej J., 2017, *Rolnictwo miejskie w Poznaniu*. Niepub. praca magisterska, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Nauk Geograficznych i Geologicznych UAM w Poznaniu, Poznań.
- Ruiz-Lendínez J. J., Maćkiewicz B., Szczepańska M., 2017, *Zagospodarowanie użytków rolnych na zurbanizowanych terenach mieszkaniowych aglomeracji poznańskiej*. *Acta Universitatis Lodzianensis, Folia Geographica Socio-Oeconomica*, 28: 151-163.
- Senetra A., 2010, *Wpływ metodyki oceny walorów krajobrazowych na wyniki szacowania nieruchomości*. *ACTA, Administratio Locourum*, 9(2): 113-128.
- Sepioł J., 2015, *Przestrzeń życia Polaków*.
- Springer F., 2013, *Wanna z kolumnadą: reportaże o polskiej przestrzeni*. Wyd. Czarne.
- Śleszyński P., 2014, *Ład przestrzenny i jego właściciele*. „Rzeczpospolita”, 22.05.2014.
- Śleszyński P., 2015a, *Błędy polskiej polityki przestrzennej i krajobrazowej oraz propozycje ich naprawy*. *Problemy Ekologii Krajobrazu*, 40: 27-44.
- Śleszyński P., 2015b, *Gospodarka finansowa gmin w świetle prognoz skutków finansowych obowiązujących miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w 2013 r.* *Finanse komunalne*, 5:7-21.
- Śleszyński P., 2015c, *Wygospodarowano na działki obszar 60 milionów Polaków*. „Gazeta Pomorska” z 16.10.2015 [www.pomorska.pl].
- Śleszyński P., Komornicki T., Solon J., Więckowski M., 2012, *Planowanie przestrzenne w gminach*. IGiPZ PAN i Wydawnictwo Akademickie Sedno.
- Tyrväinen L., 1997, *The Amenity Value of the Urban Forest: an Application of the Hedonic Pricing Method*. *Landscape and Urban Planning*, 37(3-4): 211-222.
- Urbanski P., Krzyżaniak M., Rydzewska A., 2009, *Zieleń Poznania i innych miast w Polsce*. Nauka Przyroda Technologie, Uniwersytet Przyrodniczy w Poznaniu, 3(1).
- Ustawa z 15 listopada 1984 roku o podatku rolnym* (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 617 z późn. zm.).
- Ustawa z 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych* (tj. Dz. U. z 2016 r. poz. 716 z późn. zm.).
- Ustawa z 3 lutego 1995 r. o ochronie gruntów rolnych i leśnych*. (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1161 z późn. zm.).

Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tj. Dz. U. z 2017 r. poz. 1073 z późn. zm.).

Wdowicka M., Mierzejewska L., 2012, *Chaos w zagospodarowaniu przestrzennym stref podmiejskich jako efekt braku zintegrowanego systemu planowania (na przykładzie strefy podmiejskiej Poznania)*. *Problemy Rozwoju Miast*, (1): 40-52.

Wielkopolskie Biuro Zagospodarowania Przestrzennego, 2014, Raport o stanie zagospodarowania i rozwoju województwa wielkopolskiego.

Wójcik M., 2008, *Przemiany społeczno-gospodarcze wsi aglomeracji łódzkiej w okresie transformacji ustrojowej*. Wyd. UŁ.

Zygmunt R., Gluszak M., 2015, *Forest Proximity Impact on Undeveloped Land Values: A Spatial Hedonic Study*. *Forest Policy and Economics*, 50: 82-89.