ACTA SCIENTIARUM POLONORUM

Czasopismo naukowe założone w 2001 roku przez polskie uczelnie rolnicze

Administratio Locorum

Gospodarka Przestrzenna

Real Estate Management

14(2) 2015

Bydgoszcz Kraków Lublin Olsztyn
Poznań Siedlce Szczecin Warszawa Wrocław

Rada Programowa *Acta Scientiarum Polonorum*

Józef Bieniek (Kraków), Wiesław Nagórko (Warszawa), Janusz Prusiński (Bydgoszcz), Ewa Sobecka (Szczecin), Jerzy Sobota (Wrocław), Barbara Gąsiorowska (Siedlce), Krzysztof Szkucik (Lublin), Waldemar Uchman (Poznań), Ryszard Źróbek (Olsztyn)

Rada Naukowa serii *Administratio Locorum*

Christian Ahl (Getynga), Arturas Kaklauskas (Wilno), Le Thi Giang (Hanoi), Davorin Kerekovič (Zagrzeb), Alina Maciejewska (Warszawa), Tadeusz Markowski (Łódź), Ewa Siemińska (Toruń), Khac Thoi Nguen (Hanoi), Maria Trojanek (Poznań), Ivančica Schrunk (Minnesota), Ryszard Źróbek (Olsztyn) – przewodniczący, redaktor naczelny serii

Agnieszka Dawidowicz – sekretarz rady i zespołu redakcyjnego

Redaktorzy tematyczni serii *Administratio Locorum*

Gospodarka przestrzenna i kataster – Kazimierz Zwirowicz
Gospodarka i wycena nieruchomości – Sabina Źróbek
Zarządzanie nieruchomościami – Andrzej Muczyński

Redaktor statystyczny
Sebastian Kokot

Opracowanie redakcyjne
Ewelina Piórkowska-Głąb

Redaktor językowy
Ewelina Piórkowska-Głąb – język polski

Projekt okładki
Daniel Morzyński

Skład i łamanie
Urszula Trzeciecka

Redakcja informuje, że wersją pierwotną czasopisma jest wydanie papierowe

Kwartalnik jest także dostępny w formie elektronicznej
(http://wydawnictwo.uwm.edu.pl, podstrona *Czytelnia*)

ISSN 1644-0749

© Copyright by Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego
Olsztyn 2015

Redaktor Naczelny – Aurelia Grejner
ul. Jana Heweliusza 14, 10-718 Olsztyn
tel. 89 523 36 61, fax 89 523 34 38
e-mail: wydawca@uwm.edu.pl
www.uwm.edu.pl/wydawnictwo/

Nakład 100 egz. Ark. wyd. 6,5; ark. druk. 5,5
Druk: Zakład Poligraficzny UWM w Olsztynie, nr zam. 89

SPIS TREŚCI
CONTENTS

Marta Gwiaździńska-Goraj, Roman Rudnicki
Struktura wykształcenia rolniczego kierowników gospodarstw rolnych w Polsce. Analiza czasowa i przestrzenna zjawiska 7
Agricultural education managers farms in Poland. Analysis of temporal and spatial distribution and selected its conditions

Janusz Jasiński
Analiza stanu zabytków nieruchomych oraz ograniczeń w zakresie ich obrotu rynkowego w Polsce 21
Analysis of the historical real estate condition and limitations of their trading in Poland

Sebastian Kokot
Ekonomiczne skutki zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste 41
Economic consequences of the change of the way to use of property vested in perpetual usufruct

Krystyna Kurowska, Agata Kogut
Analiza stanu planistycznego miasta Torunia 55
Analysis of state planning of the city of Torun

Sławomir Sobotka
Zmiany struktury użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna 69
Changes to the structure of land use within Olsztyn suburban area

SZANOWNI CZYTELNICY!

Drugi numer *Acta Scientiarum Polonorum – Administratio Locorum* w 2015 r. poświęcony jest szczególnie różnorodnym aspektom gospodarowania przestrzenią i nieruchomościami. Skutki ekonomiczne, planistyczne, demograficzne i wiele innych towarzyszą proporcjonalnie każdej zmianie w przestrzeni. Podjęte decyzje muszą opierać się o rzetelne i sprawdzone informacje. Stąd tak istotne jest badanie zjawisk wpływających na rozwój przestrzeni oraz umiejętne ich interpretowanie.

W tym numerze kwartalnika szczególnie zapraszam do lektury publikacji zespołu autorów Marty Gwiaździńskiej-Goraj oraz Romana Rudnickiego na temat struktury wykształcenia rolniczego kierowników gospodarstw rolnych w Polsce. Artykuł stanowi próbę ukazania struktury i zmian w wykształceniu rolniczym kierowników gospodarstw rolnych w Polsce pomiędzy 2002 a 2010 r. przy uwzględnieniu zagadnień oddziaływania uwarunkowań: przyrodniczo-rolniczych, historycznych i przestrzennych. Autorzy w ciekawy sposób prezentują wyniki badań przedstawiając rozkłady przestrzenne wykształcenia rolniczego na poziomie powiatów oraz określają zależności tych oddziaływań. Dowodzą, że wymienione czynniki mają wpływ na poziom i strukturę produkcji rolniczej.

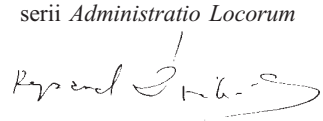
Pozostając w temacie przestrzeni rolniczej proponuję zapoznanie się z zagadnieniem na temat gospodarki przestrzennej w strefie podmiejskiej Olsztyna na tle przekształceń krajobrazu rolniczego poruszonym przez Sławomira Sobotkę. Autor oznaczył kierunki i natężenie zmian użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna w wyniku realizacji planów zagospodarowania przestrzennego w latach 1996–2010, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz budowy południowej obwodnicy Olsztyna. Analiza przestrzenna ukazała, że zmianie użytkowania podlegają głównie grunty orne, zaś w mniejszym stopniu użytki zielone i lasy.

Odrębne zagadnienie porusza Sebastian Kokot z Uniwersytetu Szczecińskiego. Opisuje ekonomiczne skutki zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste. Autor zwraca uwagę na wzmożoną presję rynkową w kierunku zagospodarowania terenów, których dawna funkcja nie przystaje do aktualnych trendów i uwarunkowań dążąc do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości ponad 20 lat temu oddanych w użytkowanie wieczyste na inne cele. Sytuacja taka wymusza zmianę stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. Artykuł przedstawia możliwości właściciela takiego gruntu w dochodzeniu utraconych korzyści wynikłych z obniżenia tej stawki.

Zapraszam do zapoznania się również z pozostałymi ciekawymi artykułami. Wszystkie stanowią oryginalne opracowania naukowe poruszające istotne problemy lokalne dotyczące zagospodarowania przestrzeni w Polsce.

Wszystkim autorom dziękuję za interesujące opracowania, a czytelnikom życzę przyjemnej lektury.

Przewodniczący Rady Naukowej
serii *Administratio Locorum*



prof. dr hab. inż. Ryszard Źróbek

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2) 2015, 7–19*

STRUKTURA WYKSZTAŁCENIA ROLNICZEGO KIEROWNIKÓW GOSPODARSTW ROLNYCH W POLSCE. ANALIZA CZASOWA I PRZESTRZENNA ZJAWISKA

Marta Gwiaździńska-Goraj[1], Roman Rudnicki[2]

[1] Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

[2] Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu

Streszczenie. Poziom zdobytego wykształcenia stanowi jeden z podstawowych elementów jakościowej oceny zasobów siły roboczej w rolnictwie. Artykuł niniejszy stanowi próbę ukazania struktury i zmian w wykształceniu rolniczym kierowników gospodarstw rolnych w Polsce pomiędzy 2002 a 2010 r. Ze względu na specyfikę zagadnienia badaniami objęto kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą w Polsce o wykształceniu: wyższym rolniczym, średnim zawodowym i policealnym rolniczym, zasadniczym zawodowym rolniczym, a także legitymujących się odbytym kursem rolniczym. Jednocześnie w celu pełniejszej oceny układu przestrzennego wykształcenia rolniczego na poziomie powiatów uwzględniono zagadnienie oddziaływania uwarunkowań: przyrodniczo-rolniczych, historycznych i przestrzennych.

Słowa kluczowe: wykształcenie rolnicze, poziom i struktura wykształcenia, edukacja

WSTĘP

Edukację na wsi charakteryzuje często niski poziom oświaty i uzyskanego wykształcenia. Cały czas przyjmuje się, że osiągnięty obecnie wzrost poziomu wykształcenia ludności wiejskiej jest w dalszym ciągu niewystarczający z punktu widzenia potrzeb modernizacji wsi [Frenkel 2003]. Poziom zdobytego wykształcenia stanowi jeden z podstawowych elementów jakościowej oceny zasobów siły roboczej w rolnictwie. Jest to efekt ogólnych przemian ekonomicznych i strukturalno-organizacyjnych w rolnictwie, przejawiających się poprzez wzrost kapitałochłonności rolnictwa oraz wykorzystanie postępu w technologii i organizacji produkcji rolniczej [Rudnicki 1997]. Problematyka z zakresu wykształcenia ludności wiejskiej jest przedmiotem licznych prac, zainteresowań badawczych i obejmuje zarówno opracowania dotyczące całego kraju, jak i wybranych

Adres do korespondencji – Corresponding author: Marta Gwiaździńska-Goraj, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, ul. Prawocheńskiego 15, 10-724 Olsztyn, marta.gwiazdzinska-goraj@uwm.edu.pl

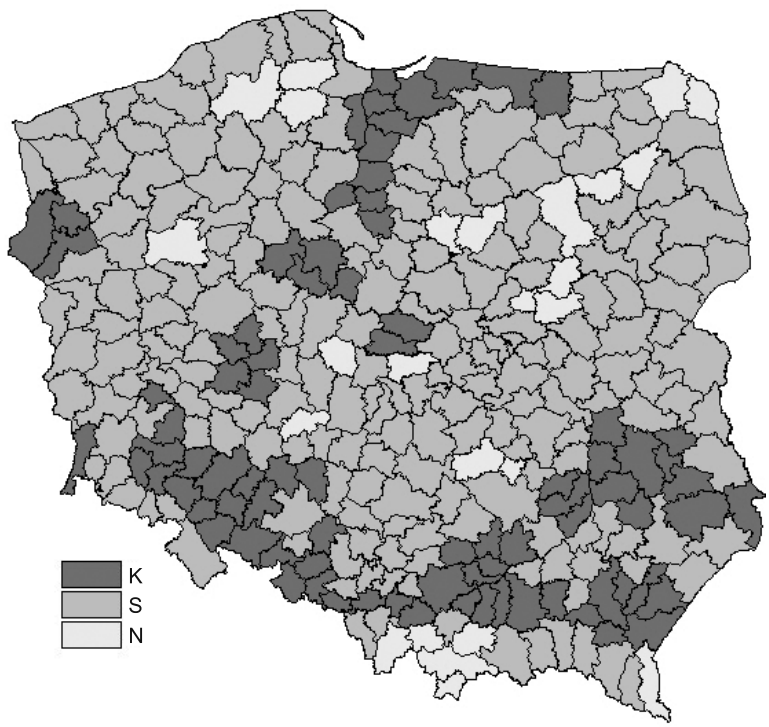
regionów: B. Gałczyńska [1988], B. Gałczyńska i R. Kulikowski [1986], J. Bański [1999, 2007], I. Frenkel [2003], M. Halamska [2013], A. Rosner i M. Stanny [2014]. Najpełniejszych danych dotyczących poziomu wykształcenia ludności rolniczej dostarczają powszechne spisy rolne. Na potrzeby niniejszego artykułu ze względu na dostępność danych dotyczących wykształcenia badaniami objęto osoby kierujące gospodarstwem rolnym. Według definicji GUS kierujący gospodarstwem rolnym jest na ogół tą samą osobą co użytkownik, bowiem za osobę kierującą gospodarstwem rolnym uważa się osobę fizyczną upoważnioną przez właściciela/użytkownika gospodarstwa rolnego do podejmowania decyzji bezpośrednio związanych z procesami produkcyjnymi, nadzorowania lub ich wykonywania [Charakterystyka gospodarstw rolnych…]. Badaniami objęto kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą w Polsce o wykształceniu: wyższym rolniczym, średnim zawodowym rolniczym i policealnym rolniczym, zasadniczym zawodowym rolniczym, a także legitymujących się odbytym kursem rolniczym. Celem niniejszego artykułu jest zbadanie zróżnicowania przestrzennego stanu i zmian wykształcenia rolniczego osób kierujących gospodarstwem rolnym w Polsce w latach 2002 i 2010. W tym celu przedstawiono rozkłady przestrzenne wykształcenia rolniczego na poziomie powiatów (grodzkie i ziemskie razem – jak w podziale na biura powiatowe ARiMR). Kolejnym etapem badań było określenie, czy istnieje zależność pomiędzy określonym poziomem wykształcenia kierowników gospodarstw prowadzących działalność rolniczą a uwarunkowaniami przyrodniczo-rolniczymi, historycznymi i przestrzennymi.

METODY

Do przedstawienia tempa zachodzących zmian poziomu wykształcenia rolniczego kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą w układzie przestrzennym wykorzystano metodę graficzną kartogramu. Przyjęto schemat prezentacji wykształcenia rolniczego: wyższego, średniego i policealnego, zawodowego, kursu rolniczego za pomocą dwóch kartogramów – według stanu w 2010 r. oraz uwzględniającego zmiany w latach 2002 i 2010 (stan w 2002 r. = 100 pkt) W ten sposób gdy wartość uzyskana w wyniku przeliczenia była równa 100 pp. oznacza to, iż nie nastąpiła żadna zmiana. Jeżeli, zaś wartość była niższa niż 100 pp. to nastąpiło obniżenie wartości cech w roku końcowym w stosunku do roku początkowego, a gdy wartość wynosiła powyżej 100 pp. nastąpił wzrost wartości badanej cechy.

Na stan i zmiany wykształcenia kierowników gospodarstw prowadzących działalność rolniczą wpływa szereg uwarunkowań zewnętrznych. Dlatego uzyskane wyniki rozkładów przestrzennych struktury wykształcenia kierowników gospodarstw rolnych odniesiono do istniejących uwarunkowań przyrodniczo-rolniczych, historycznych i przestrzennych. Przy zastosowaniu kryterium zróżnicowania obszaru w zależności od uwarunkowań przyrodniczo-rolniczych zastosowano ocenę z punktu widzenia ich przydatności dla rozwoju rolnictwa na podstawie wskaźnika jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej (WjRpp) uwzględniającego: jakość i przydatność rolniczą gleb, agroklimat, rzeźbę terenu i warunki wodne [Witek, Górski 1977]. Na podstawie wskaźnika jakości rolniczej

przestrzeni produkcyjnej, przyjmując kryteria dostępu do działania PROW *Wspieranie działalności rolniczej na obszarach o niekorzystnych warunkach gospodarowania* (ONW), wydzielono obszary: (N) o niekorzystnych (poniżej 52 pkt WjRpp, strefa nizinna), (Ś) średnio korzystnych (52-72 pkt WjRpp, strefa nizinna) i (K) korzystnych warunkach do gospodarowania rolniczego (WjRpp powyżej 72 pkt, poza płatnościami ONW) (por. tab. 2, rys. 1). Według tej klasyfikacji jako obszaru o niekorzystnych warunkach do gospodarowania rolniczego przyjęto przede wszystkim: obszary górskie, obszary ze specyficznymi naturalnymi utrudnieniami, a także obszary nizinne gdzie występują ograniczenia produktywności rolnictwa związane z niską jakością gleb, niekorzystnymi warunkami klimatycznymi, niekorzystnymi warunkami wodnymi, niesprzyjającą rzeźbą terenu.



Rys. 1. Wskaźnik jakości rolniczej przestrzeni produkcyjnej
Fig. 1. The values of the agrienvironmental soil quality index
N – niekorzystne/ unfavorable conditions, S – średnio korzystne/ average conditions, K – korzystne/ favorable conditions;
Źródło: Opracowanie własne na podstawie Waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski
Source: Own calculations based on Waloryzacji rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski

Ważnym czynnikiem wpływającym na poziom i strukturę produkcji rolniczej jest rozwój historyczny i zróżnicowanie kultury rolnej [Kostrowicki 1978; Kozłowski, Rudnicki, 2003; Rudnicki, Kluba, 2014]. Szczególny wpływ na obecne zróżnicowanie przestrzenne ma fakt, iż w okresie zaborów ziemie polskie stanowiły obszary peryferyjne trzech wielkich mocarstw: Prus, Austro-Węgier i Rosji. W konsekwencji ukształtowały się trzy typy

obszarów wiejskich różniące się wieloma cechami, takimi jak: struktura agrarna, struktura osadnicza, struktura demograficzna, struktura wykształcenia oraz wyposażenie w elementy infrastruktury technicznej [Rosner 2012; Stanny 2013]. Na potrzeby analizy zbadano wpływ uwarunkowań historycznych na poziom i strukturę wykształcenia kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą. W tym celu wyliczono wartość średnią analizowanych zmiennych dla obszarów położonych na terenach Polski w okresie międzywojennym, w tym dawnych zaborów austriackiego (ZA/P), pruskiego (ZP/P) i rosyjskiego (ZR/P) oraz w granicach dawnego zaboru pruskiego i na terytorium Niemiec w okresie międzywojennym (ZP/N); na terenie dawnego zaboru pruskiego (z wydzieleniem obszarów, które w okresie międzywojennym leżały w granicach Polski i Niemiec), rosyjskiego i austriackiego (por tab. 2). W kolejnym kryterium przestrzennym zbadano stan i zmiany wykształcenia kierowników gospodarstw prowadzących działalność rolniczą stosując podział na obszary: słabo zurbanizowane – powiaty ziemskie (Z) i silnie zurbanizowane – powiaty grodzkie (G) (por. tab. 2).

PRZESTRZENNE ZRÓŻNICOWANIE STRUKTURY WYKSZTAŁCENIA KIEROWNIKÓW GOSPODARSTW ROLNYCH PROWADZĄCYCH DZIAŁALNOŚĆ ROLNICZĄ W POLSCE

W 2010 r. największy udział kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą o wykształceniu rolniczym odnotowano w województwach: wielkopolskim (55,9%) oraz kujawsko-pomorskim (55,9%). Najniższy udział wykształcenia rolniczego wśród kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą cechowały, zaś województwa podkarpackie (30,0%), śląskie (31,5%), małopolskie (32,2%) i świętokrzyskie (32,7%). Dynamika zmian liczby kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą o wykształceniu rolniczym pomiędzy 2002 a 2010 r. była zróżnicowana, a wskaźnik dynamiki wahał się od 91 pp w województwie lubelskim i świętokrzyskim do 110 pp. w województwie opolskim. Analizując poziom i strukturę wykształcenia kierowników (użytkowników) gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą w Polsce w roku 2010 oraz jego zmiany w latach 2002–2010 widać wyraźne jego zróżnicowanie regionalne (por. tab. 1).

W celu ukazania zróżnicowania zachodzących przemian w zakresie wykształcenia rolniczego kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą przeprowadzono analizę z uwzględnieniem struktury tego wykształcenia w odniesieniu do uwarunkowań przyrodniczo-rolniczych, historycznych i przestrzennych (por.tab. 2).

W 2010 r. udział procentowy kierowników gospodarstw rolnych posiadających wykształcenie wyższe rolnicze wahał się od 0,8% w powiecie tatrzańskim (województwo małopolskie) do 11,5% w powiecie pruszkowskim (województwo mazowieckie), przy średniej wartości w kraju 2,0%. Najwyższe wartości w/w wskaźnika uzyskały powiaty położone w północnej i północno-zachodniej Polsce, a przede wszystkim w województwie zachodniopomorskim (4,7%) najniższe, bo 1%, uzyskały województwa: małopolskie, podkarpackie i śląskie (por. rys. 2).

Tabela 1. Gospodarstwa rolne według poziomu wykształcenia rolniczego osoby kierującej – udział w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą (2010 r.) oraz wskaźnik zmian

Table 1. Farms according to the level of agricultural education person in charge – of the total number of farms engaged in agricultural activities (2010) and the index changes

Wyszczególnienie Specification	Wykształcenie rolnicze / Agricultural education										Brak wykształcenia rolniczego Lack of agri-cultural education	
	razem total		wyższe university degree		policealne i średnie secondary school or college		zasadnicze zawodowe vocational school		kurs rolniczy training course			
	2010	Dynamika Dynamic 2002=100	2010	Dynamika Dynamic 2002=100	2010	Dynamika Dynamic 2002=100	2010	Dynamika Dynamic 2002=100	2010	Dynamika Dynamic 2002=100	2010	Dynamika Dynamic 2002=100
Polska – razem/total	41,0	97	2,0	190	8,6	152	10,8	111	19,7	76	59,0	102
w tym według województw / including by province												
Dolnośląskie	43,4	100	2,4	180	9,8	140	8,5	107	22,8	83	56,6	100
Kujawsko-pomorskie	55,9	104	2,8	192	14,0	160	20,7	112	18,4	74	44,1	95
Lubelskie	40,7	91	2,4	196	8,4	154	8,0	109	21,9	72	59,3	107
Lubuskie	40,9	106	2,8	186	11,3	147	9,0	117	17,8	82	59,1	96
Łódzkie	45,2	93	1,7	178	9,0	151	13,8	110	20,7	71	54,8	106
Małopolskie	32,2	98	1,0	190	4,8	154	8,0	116	18,4	83	67,8	101
Mazowieckie	44,5	96	2,1	200	9,1	163	14,7	110	18,6	71	55,5	103
Opolskie	47,3	110	2,0	187	11,5	161	11,0	127	22,7	88	52,7	92
Podkarpackie	30,0	94	1,0	184	4,7	136	5,5	111	18,7	82	70,0	103
Podlaskie	47,5	89	2,3	238	11,8	164	13,4	111	20,0	61	52,5	112
Pomorskie	50,9	99	2,8	166	10,7	145	17,5	111	20,0	75	49,1	101
Śląskie	31,5	105	1,0	166	5,3	150	6,5	113	18,6	93	68,5	98
Świętokrzyskie	32,7	91	1,2	183	6,2	148	6,0	101	19,3	77	67,3	105
Warmińsko-mazurskie	45,9	100	3,5	197	11,0	150	11,2	111	20,2	76	54,1	100
Wielkopolskie	54,1	103	2,8	187	14,1	154	18,3	110	18,8	74	45,9	97
Zachodniopomorskie	46,3	106	4,7	192	11,7	149	9,5	114	20,4	81	53,7	95

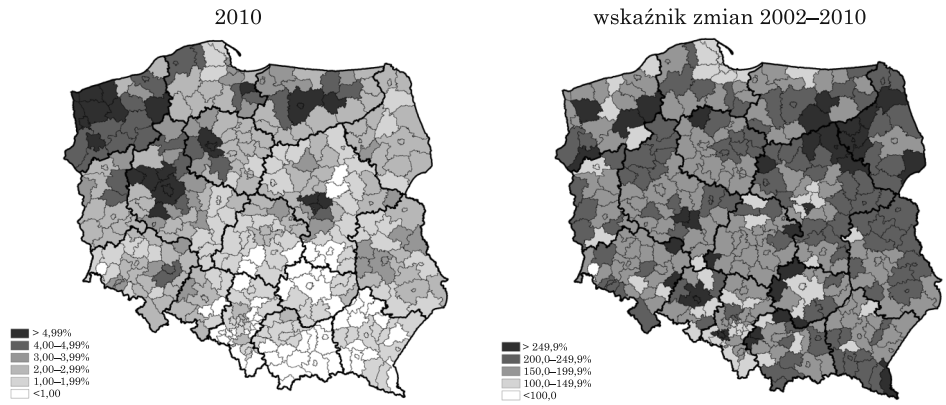
Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS
Source: Own calculations based on the GUS

Tabela 2. Gospodarstwa rolne według poziomu wykształcenia rolniczego osoby kierującej – udział w ogólnej liczbie gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą (2010 r.) oraz wskaźnik zmian według przyjętych kryteriów

Table 2. Farms according to the level of agricultural education person in charge – of the total number of farms engaged in agricultural activities (2010) and the index changes according to established criteria

Wyszczególnienie Specification		Wykształcenie rolnicze / Agricultural education										Brak wykształcenia rolniczego Lack of agricultural education	
		razem total		w tym – including									
				wyższe university degree		policealne i średnie secondary school or college		zasadnicze zawodowe vocational school		kurs rolniczy training course			
		2010	Dynamika Dynamic 2002=100	2010	Dynamika Dynamic 2002=100	2010	Wsk. zmian 2002=100	2010	Wsk. zmian 2002=100	2010	Wsk. zmian 2002=100	2010	Wsk. zmian 2002=100
Polska – razem / total		41,0	97	2,0	190	8,6	152	10,8	111	19,7	76	59,0	102
w tym według kryterium: / established conditions:													
Uwarunkowania przyrodniczo-rolnicze Agri-environmental conditions	N	39,4	93	1,2	203	6,9	163	11,2	110	20,2	74	60,6	105
	Ś	41,8	97	2,0	192	8,9	153	11,4	111	19,4	75	58,2	102
	K	39,9	98	2,0	184	8,3	148	9,6	109	20,0	79	60,1	102
Uwarunkowania historyczne Historical conditions	ZA/P	30,5	96	0,9	180	4,5	141	6,4	115	18,7	83	69,5	102
	ZP/P	54,2	107	2,9	192	13,6	159	19,2	115	18,5	78	45,8	92
	ZR/P	42,3	94	1,9	197	8,9	158	11,6	109	19,9	71	57,7	105
	ZP/N	44,8	103	3,0	190	10,7	148	9,8	114	21,3	82	55,2	97
Uwarunkowania przestrzenne Spatial conditions	Z	41,2	97	1,9	189	8,6	152	11,0	111	19,7	76	58,8	102
	G	33,5	113	3,5	202	6,5	158	4,7	108	18,8	97	66,5	95

N – niekorzystne/ unfavorable conditions, S – średnio korzystne/ average conditions, K – korzystne/ favorable conditions;
ZA/P – obszary położone na terenie dawnego zaboru austriackiego, a w okresie międzywojennym na terenie Polski / the areas that had been formerly occupied by Austria and belonged to Poland in the interwar period;
ZP/P – obszary położone na terenie dawnego zaboru pruskiego, a w okresie międzywojennym na terenie Polski / the areas that had been formerly occupied by Prussia and belonged to Poland in the interwar period;
ZR/R – obszary położone na terenie dawnego zaboru rosyjskiego, a w okresie międzywojennym na terenie Polski; the areas that had been formerly occupied by Russia and belonged to Poland in the interwar period;
ZP/N – obszary położone na terenie dawnego zaboru pruskiego, a w okresie międzywojennym na terenie Niemiec / the areas that had been formerly occupied by Prussia and belonged to Germany in the interwar period;
Z – powiaty ziemskie / rural counties, G – powiaty grodzkie / municipal counties
Źródło: Opracowanie własne na podstawie GUS
Source: Own calculations based on the GUS



Rys. 2. Kierownicy gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą posiadających wykształcenie rolnicze wyższe w 2010 roku (udział % ogólnej liczby kierowników gospodarstw) oraz zmiana ich liczby w latach 2002–2010 (stan w 2002=100 pp.)

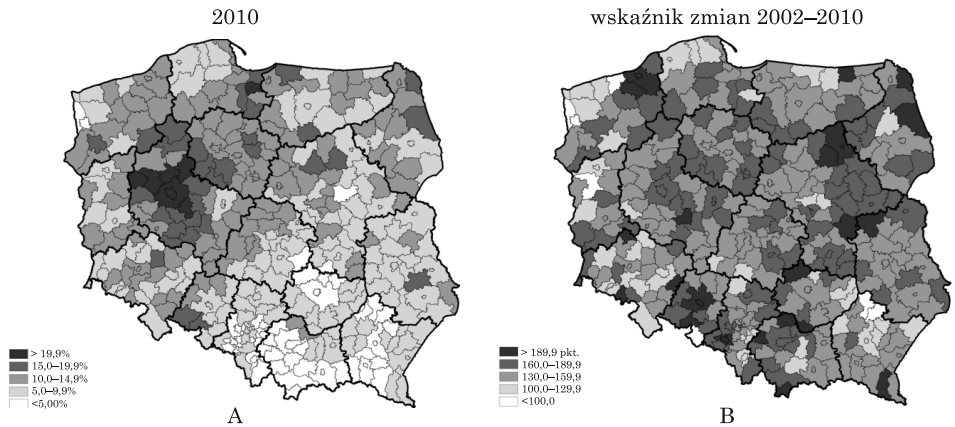
Fig. 2. Managers of agricultural holdings with degree in agriculture gained at an institution of higher education (percentage % share of the total number of agricultural holdings) and changes noted in period 2002–2010 (as of 2002=100 pp.)

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own compilation

Znaczące różnice w rozkładzie przestrzennym wartości w/w wskaźnika odnotowano głównie ze względu na historyczne położenie obszarów. Najwyższe wartości uzyskały powiaty położone na terenie dawnego zaboru pruskiego, a w okresie międzywojennym położonego w granicach Niemiec i Polski, cechującego się najwyższą kulturą rolną, a najniższe na terenie dawnego zaboru austriackiego. Tempo zmian liczby kierowników z wykształceniem wyższym pomiędzy 2002 a 2010 r. w kraju wynosiło 190 pp. – poza powiatem lubańskim 98 pp. (województwo dolnośląskie) w pozostałych powiatach odnotowano wzrost kierowników legitymujących się tym wykształceniem. W analizie przestrzennej województw, najwyższą dynamikę wzrostu odnotowano w podlaskim (238 pp.), a najniższą (166 pp.) w pomorskim i śląskim.

Następny poziom w ramach edukacji rolniczej stanowi wykształcenie policealne i średnie. Przeciętna wartość dla wskaźnika udział kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą o wykształceniu rolniczym policealnym i średnim do ogólnej liczby kierowników w 2010 r. to 8,6%. Różnica w kraju pomiędzy wartością maksymalną – 28,6% w powiecie międzychodzkim (województwo wielkopolskie) a minimalną – 0,8% w powiecie tatrzańskim (województwo podkarpackie) wynosiła 27,8%. Rozkład przestrzenny tego wskaźnika wykazuje największą koncentrację powiatów, które uzyskały najwyższą wartość w województwie wielkopolskim i kujawsko-pomorskim odpowiednio 14,1% i 14,0%. Najniższe zaś wartości uzyskały województwa: podkarpackie 4,7% i małopolskie 4,8% (por. rys. 3).



Rys. 3. Kierownicy gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą posiadających wykształcenie rolnicze policealne i średnie w 2010 roku (udział % ogólnej liczby kierowników gospodarstw) oraz zmiana ich liczby w latach 2002–2010 (stan w 2002=100 pp.)

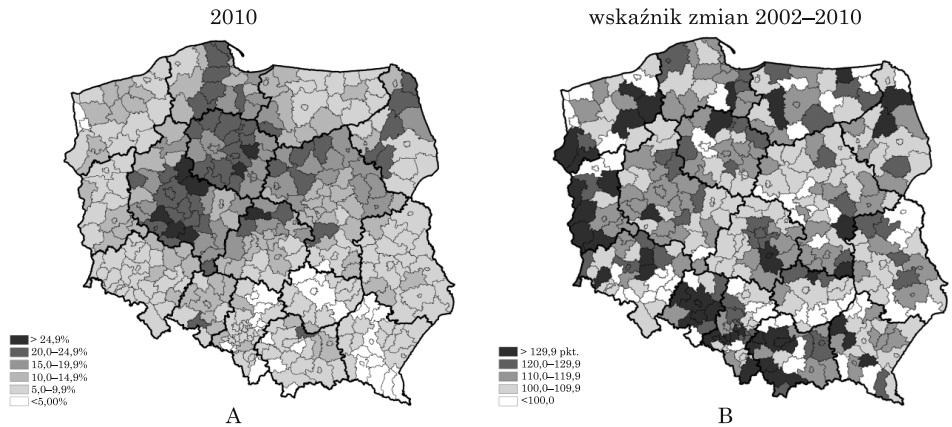
Fig. 3. Managers of agricultural holdings who graduated from agriculture colleges or gained vocational education in agriculture (percentage % share of the total number of agricultural holdings) and changes noted in period 2002–2010 (as of 2002=100 pp.)

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own compilation

Zróżnicowanie przestrzenne udziału kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą o wykształceniu rolniczym policealnym i średnim do ogólnej liczby kierowników jest efektem przede wszystkim wpływu uwarunkowań historycznych. Najwyższy odsetek w/w odnotowano na ziemiach dawnego zaboru pruskiego, przy czym widoczne jest zróżnicowanie w wynikach dla terenów należących w okresie międzywojennym do Polski, gdzie odnotowano wartość 13,6%, a należących do Niemiec –10,7%. Najniższy odsetek uzyskały obszary położone na terenie zaboru austriackiego 4,5%. Istnieje zależność pomiędzy wykształceniem a uwarunkowaniami przyrodniczo-rolniczymi –najwięcej kierowników o wykształceniu średnim i policealnym rolniczym odnotowano na terenach o warunkach korzystnych i średnio korzystnych dla rozwoju rolnictwa, a najmniej na terenach o niekorzystnych warunkach przyrodniczo-rolniczych. Tempo zmian liczby kierowników z wykształceniem średnim i policealnym rolniczym pomiędzy 2002 a 2010 r. w kraju wynosiło 152 pp. Wzrost dynamiki zmian tego wskaźnika nastąpił w większości powiatów w Polsce, co należy uznać za korzystne zjawisko. Najwyższą dynamikę wzrostu wśród województw, odnotowano w podlaskim (164 pp.), a najniższą w podkarpackim (136 pp.).

Kolejną kategorię wykształcenia rolniczego stanowią kierownicy gospodarstw rolnych posiadający wykształcenie zawodowe rolnicze. Ich udział w ogólnej liczbie kierowników posiadających wykształcenie rolnicze w 2010 r. wahał się od 1,5% w powiecie skarżyskim (województwo świętokrzyskie) do 30,5% w powiecie krotoszyńskim (województwo wielkopolskie), przy średniej wartości w kraju 10,8% (por. tab. 2, rys. 4). Wysoki odsetek kierowników gospodarstw rolnych z wykształceniem zawodowym rolniczym



Rys. 4. Kierownicy gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą posiadających wykształcenie rolnicze zasadnicze zawodowe w 2010 roku (udział % ogólnej liczby kierowników gospodarstw) oraz zmiana ich liczby w latach 2002–2010 (stan w 2002=100 pp.)

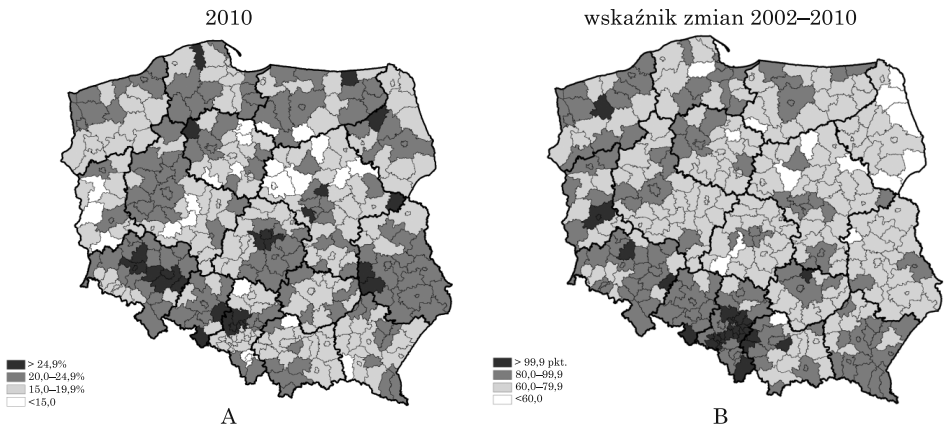
Fig. 4. Managers of agricultural holdings who gained basic vocational education in agriculture (percentage % share of the total number of agricultural holdings) and changes noted in period 2002–2010 (as of 2002=100 pp.)

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own compilation

w wielu wypadkach wynika ze stosunkowo dobrej dostępność szkół zawodowych przy niższych kosztach nauki niż w przypadku ukończenia szkół, co najmniej na poziomie średnim, z jednoczesnym uzyskaniem konkretnego zawodu. Zawodowy charakter tych szkół pozwala młodym ludziom na szybsze usamodzielnienie się, co często ma duże znaczenie wśród społeczności wiejskich. Rozkład przestrzenny analizowanego wskaźnika wykazuje duże podobieństwo do rozkładu wskaźnika wykształcenia kierowników gospodarstw rolnych o wykształceniu policealnym i średnim. Wysokie wartości uzyskały bowiem powiaty położone głównie w województwie: wielkopolskim (18,3%) i kujawsko-pomorskim (20,7%). Najniższe wartości, zaś powiaty zlokalizowane w województwach: podkarpackim (5,0%), świętokrzyskim (6,0%), śląskim (6,5%). Analizując wpływ uwarunkowań przyrodniczych i pozaprzyrodniczych na układ przestrzenny udziału kierowników gospodarstw rolnych z wykształceniem zawodowym widać istotne znaczenie czynnika historycznego, gdzie najwyższe wartości (19,2%) uzyskały obszary położone na terenie dawnego zaboru pruskiego i Polski w okresie międzywojennym, zaś najniższe obszary położone na terenie dawnego zaboru austriackiego. Zróżnicowanie udziału procentowego kierowników gospodarstw rolnych posiadających wykształcenie zawodowe rolnicze z punktu widzenia miejsca zamieszkania, wykazuje na silne powiązanie z charakterem pracy w rolnictwie. W powiatach ziemskich udział kierowników o wykształceniu zawodowym do ogólnej ich liczby wynosił bowiem 11,0%, a grodzkich tylko 4,7%. Jednak w odniesieniu do znaczenia uwarunkowań przyrodniczo-rolniczych widać odwrócenie relacji w porównaniu do wyższych szczebli edukacji. Ponieważ na obszarach o korzystnych warunkach dla rozwoju rolnictwa analizowany udział wynosi 9,6%, a na

obszarach o średnich i niskich jest on wyższy i wynosi odpowiednio 11,4% i 11,2%, co należy uznać za korzystny fakt. W latach 2002–2010 liczba kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą o wykształceniu zawodowym wzrosła o 11 pp. Najwyższy wskaźnik wzrostu, bo 127 pp. odnotowano w województwie opolskim, a najniższy w świętokrzyskim 101 pp. Przy czym tempo zmian wskaźnika przestrzennie było bardzo zróżnicowane. Jednak najniższą dynamiką w charakteryzowały się tereny centralnej i wschodniej części Polski.



Rys, 5. Kierownicy gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą posiadających kurs rolniczy w 2010 r. (udział % ogólnej liczby kierowników gospodarstw) oraz zmiana ich liczby w latach 2002–2010 (stan w 2002 = 100 pp.)

Fig. 5. Managers of agricultural holdings who can prove completion of agriculture-related training courses (percentage % share of the total number of agricultural holdings) and changes noted in period 2002–2010 (as of 2002=100 pp.)

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own compilation

Najniższy stopień wykształcenia rolniczego, a zarazem najbardziej dostępny i korzystny pod względem czasowym i finansowym dla mieszkańców wsi jest kurs rolniczy. W 2010 r. najwięcej kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą, bo aż 19,7% legitymowało się tym poziomem wykształcenia kierunkowego. Najwyższy udział kierowników gospodarstw rolnych, którzy ukończyli kurs rolniczy w 2010 r. odnotowano w powiecie węgorzewskim (województwo warmińsko-mazurskie) – 32,9%, a najniższy 12,1 % w powiecie krośnieńskim (województwo lubuskie) (por. tab. 1, rys. 5). Na zróżnicowanie przestrzenne udziału kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą posiadających kurs rolniczy nie miały istotnego wpływu ani uwarunkowania przyrodniczo-rolnicze, ani historyczne czy przestrzenne. Najniższy udział w/w wskaźnika odnotowano w województwie lubuskim (17,8%), a najwyższy w województwie dolnośląskim (22,8%). W porównaniu do 2002 r. w 2010 r. nastąpiło dynamiczne zmniejszenie udziału kierowników posiadających kurs rolniczy w stosunku do ich ogólnej liczby przy średniej wartości w kraju 76 pp. W układzie powiatów wskaźnik ten wahał się od 51 pp. w powiecie płońskim (województwo mazowieckie) do 153 pp. w powiecie

chrzanowskim (województwo małopolskie). Przeprowadzona analiza wykazała, iż jedynie w poniżej 5,0% badanych powiatów nastąpił wzrost liczby kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą legitymujących się ukończeniem kursu rolniczego. Stan ten może wynikać z faktu, iż na tych obszarach mogła istnieć potrzeba uzupełnienia wykształcenia rolniczego dla osób prowadzących gospodarstwo rolne w wyniku wymogów przepisów prawnych w celu uzyskania dotacji unijnych.

PODSUMOWANIE

Na podstawie przeprowadzonych badań można stwierdzić, że zarówno w 2002, jak i 2010, ponad 50% kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą nie posiadało wykształcenia rolniczego, co świadczy o potrzebie podnoszenia poziomu edukacji wśród rolników. W 2010 r. nastąpiła poprawa struktury wykształcenia rolniczego kierowników w porównaniu do 2002 r. W skali kraju stwierdzono, że im wyższy był poziom wykształcenia tym odnotowano wyższe tempo jego wzrostu – od 111 pp. dla wykształcenia zasadniczego zawodowego rolniczego do 190 pp. dla wykształcenia wyższego rolniczego. Postęp w technologii i organizacji produkcji rolniczej powoduje wzrost zapotrzebowania na wykwalifikowanych rolników, co może mieć wpływ na proces uzupełniania braków edukacyjnych wśród tej grupy zawodowej. Determinowana jest zarówno przez uwarunkowania przyrodnicze, jak i pozaprzyrodnicze. Zmiany poziomu i struktury wykształcenia rolniczego kierowników gospodarstw rolnych charakteryzują się dużym zróżnicowaniem w układzie województw oraz powiatów. Poziom i struktura wykształcenia kierowników gospodarstw rolnych prowadzących działalność rolniczą uzależniona jest przede wszystkim od uwarunkowań historycznych. Wyższe wykształcenie rolnicze cechowało kierowników gospodarstw rolnych prowadzący działalność rolniczą obszarów położonych na terenie dawnego zaboru pruskiego charakteryzujące się tradycyjnie wysoką kulturą rolną. Na obszarze tym najszybciej rozpoczęto reformę uwłaszczeniową chłopów a jednocześnie funkcjonowały silnie ekonomicznie i największe obszarowo gospodarstwa rolne [Rosner 2011; Stanny 2013]. Rozkład przestrzenny poziomu i struktury wykształcenia rolniczego kierowników gospodarstw rolnych charakteryzuje się pewną trwałością, która wraz z upływem czasu ulega ugruntowaniu.

PIŚMIENNICTWO

Bański, J. (1999). Obszary problemowe w rolnictwie Polski, (Vol. 172), IGiPZ PAN.

Bański, J. (2007). Geografia rolnictwa Polski. Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne.

Charakterystyka gospodarstw rolnych, (2012). Powszechny Spis Rolny, (2010). GUS, Warszawa.

Frenkel, I. (2003). Ludność zatrudnienie i bezrobocie na wsi. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, Warszawa.

Gałczyńska, B. (1988). Wykształcenie ludności zatrudnionej w rolnictwie indywidualnym w Polsce. Analiza przestrzenna. Przegląd Geograficzny, 60, 367–376.

Gałczyńska, B., Kulikowski, R. (1986). Poziom wykształcenia zatrudnionych w rolnictwie indywidualnym a efekty produkcyjne. Przegląd Geograficzny, 57, 783–795.
Halamska, M. (2013). Wiejska Polska na początku XXI wieku. Rozważania o gospodarce i społeczeństwie. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
Kostrowicki, J. (red.). (1978). Przemiany struktury przestrzennej rolnictwa Polski w latach 1950–1970. Prace geograficzne, 127, Igi PZ PQN Warszawa.
Kozłowski, L., Rudnicki R. (2003). Historical-economic basis of present regions in Poland. International Conference, Between Space and Enlargement to the East. [In:] The Territorial Recombining of the European Union. Metz and Schengen. International Geographical Union, Commission on Political Geography.
Racine, J.B., Reymond, H. (1977). Analiza ilościowa w geografii. PWN, Warszawa.
Rosner, A. (2011). Zróżnicowanie przestrzenne obszarów wiejskich a pożądane kierunki ich rozwoju. [W:] W. Kamińska i K. Heffner (red.), Obszary wiejskie: wielofunkcyjność, migracje, nowe wizje rozwoju. KPZK PAN, Studia t. CXXXIII, Warszawa.
Rosner, A. (2012). Zmiany rozkładu przestrzennego zaludnienia obszarów wiejskich. Wiejskie obszary zmniejszające i koncentrujące ludność wiejską. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
Rosner, A., Stanny, M. (2014). Monitoring rozwoju obszarów wiejskich. Etap I, Fundacja Europejski Fundusz Rozwoju Wsi Polskiej Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa PAN, Warszawa.
Rudnicki, R. (1997). Geograficzno-ekonomiczne czynniki kształtujące produkcję rolnictwa indywidualnego na przykładzie makroregionu dolnej Wisły. Uniwersytet Mikołaja Kopernika w Toruniu, Towarzystwo Naukowe w Toruniu, Toruń.
Rudnicki, R. (2013). Spatial differences in the number of applications for payments under the UE Common Agricultural Policy submitted by agricultural holdings in Poland over the years 2002–2010. [W:] A. Kołodziejczak (red.), Development of rural areas in European Regions, Quaestiones Geographicae, 32 (4), Poznań.
Rudnicki, R. (2014). Analiza absorpcji środków WPR i ich wpływu na zmiany strukturalne w rolnictwie polskim. [W:] B. Głębocki (red.), Zróżnicowanie przestrzenne rolnictwa, GUS, Warszawa.
Rudnicki, R., Kluba, M. (1993). Przestrzenne zróżnicowanie oraz zmiany poziomu wykształcenia użytkowników indywidualnych gospodarstw rolnych w makroregionie dolnej Wisły w latach 1978–1988. Acta Univ. Nic. Cop., Geografia XXV, Wyd. Uniwersytetu M. Kopernika, Toruń.
Rudnicki, R., Kluba, M., Wiśniewski, Ł. (2014). Zróżnicowanie regionalne rolnictwa a poziom absorpcji funduszy Wspólnej Polityki Rolnej. [W:] Rudnicki R., Kluba, M. (red.), Zintegrowany rozwój obszarów wiejskich w świetle polityki Unii Europejskiej, t. 1, Rolnictwo i Wspólna Polityka Rolna, Wyd. Naukowe UMK, Toruń.
Stanny, M. (2013). Przestrzenne zróżnicowanie rozwoju obszarów wiejskich w Polsce. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa, PAN, Warszawa.
Waloryzacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej Polski, (2000). IUNiG, Puławy
Witek, T., Górski, T. (1977). Przyrodnicza bonitacja rolniczej przestrzeni produkcyjnej w Polsce. IUNG, Puławy.

Artykuł przygotowano w ramach projektu badawczego finansowanego przez Narodowe Centrum Nauki – Przemiany struktury przestrzennej rolnictwa w warunkach oddziaływania instrumentów Wspólnej Polityki Rolnej (2011/03/B/HS4/04952).

AGRICULTURAL EDUCATION MANAGERS FARMS IN POLAND. ANALYSIS OF TEMPORAL AND SPATIAL DISTRIBUTION AND SELECTED ITS CONDITIONS

Abstract. The level of knowledge acquired is one of the basic elements of a qualitative assessment of the labor force in agriculture. This article is an attempt to show the structure and evolution of agricultural education managers of farms in Poland between 2002 and 2010. Due to the specific research topics included the heads of farms engaged in agricultural activities in Poland on education: university degree, secondary school or college, vocational school and training course. At the same time in order to more fully assess the spatial arrangement of agricultural education at the county level included the issue of the impact of conditions: agri-environmental, historical and spatial.

Key words: agricultural education, the level and structure of education, education

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 18.01.2016

For citation – Do cytowania:

Gwiaździńska-Goraj, M., Rudnicki, R. (2015). Struktura Wykształcenia rolniczego kierowników gospodarstw rolnych w Polsce. Analiza czasowa i przestrzenna zjawiska. Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2) 2015, 7–19.

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2) 2015, 21–39*

ANALIZA STANU ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH ORAZ OGRANICZEŃ W ZAKRESIE ICH OBROTU RYNKOWEGO W POLSCE

Janusz Jasiński

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. W Polsce nieruchome obiekty zabytkowe stanowią znaczący udział w ogólnych zasobach nieruchomości oraz ważny, a zarazem specyficzny segment rynku. O specyfice zabytków świadczy fakt, że obok wartości materialnych posiadają one wartość niematerialną, stanowiącą dorobek poprzednich pokoleń. W związku z powyższym przepisy prawa chronią wszystkie zabytki, a jednocześnie na ich właścicieli i posiadaczy nakładają obowiązek opieki nad nimi bez względu na ich stan zachowania, czy fakt wpisu do urzędowych rejestrów.

W artykule, w pierwszej części, omówiono zakres i formy ochrony zabytków nieruchomych oraz dokonano charakterystyki ich stanu. W drugiej zaś części wskazano na ograniczenia w zakresie funkcjonowania rynku tego segmentu nieruchomości.

Przeprowadzona analiza wykazała, że na obszarze Polski występuje duże zróżnicowanie w zakresie występującej ilości, rodzajów i form ich ochrony, lokalizacji, stanu prawnego, oraz potrzeb remontowych i konserwatorskich. Z kolei ich szczególna ochrona prawna oraz występujące ograniczenia w gospodarowaniu i obrocie rynkowym, świadczą o specyfice tego segmentu rynku nieruchomości.

Słowa kluczowe: zabytek, ewidencja zabytków, rynek nieruchomości zabytkowych

WSTĘP

Dziedzictwo kulturowe stanowi dorobek materialny i duchowy poprzednich pokoleń, jak również dorobek naszych czasów. Posiada on wartość zarówno materialną, jak i niematerialną. Prawny system ochrony dziedzictwa kulturowego w Polsce wyznacza szereg norm zawartych w krajowych i międzynarodowych aktach prawnych. Podstawę funkcjonowania tego systemu stanowią art. 5, 6 i 73 Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej

Adres do korespondencji – Coressponding author: Janusz Jasiński, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Gospodarki Nieruchomościami i Rozwoju Regionalnego, ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, e-mail:bas@uwm.edu.pl

z dnia 2 kwietnia 1997 r.[1] Normy konstytucyjne znajdują swą konkretyzację w przepisach ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. Nr 162, poz. 1568, t.j. Dz.U. z 2014 r., poz. 1446, z późn. zm.) oraz wydanych na jej podstawie aktach wykonawczych. Ustawa określa przedmiot, zakres i formy ochrony zabytków oraz opieki nad nimi, zasady tworzenia krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami oraz finansowania prac konserwatorskich, restauratorskich i robót budowlanych przy zabytkach, a także organizację organów ochrony zabytków. System ochrony dziedzictwa kulturowego współtworzą także akty prawne dotyczące innych dziedzin. np. ustawa z dnia 7 lipca 1994 – Prawo budowlane (Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 414, z późn. zm.), ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717, Dz.U. z 2015 r., poz. 199, z późn. zm.). Szczególne znaczenie przypisać należy także normom prawa międzynarodowego, w tym przede wszystkim ratyfikowanym przez Polskę konwencjom międzynarodowym UNESCO i Rady Europy, które stanowią źródła prawa powszechnie obowiązującego. Osobną równie ważną kategorię tworzą dokumenty opracowywane przez organy ochrony zabytków. Wskazane wyżej przepisy prawa chronią wszystkie zabytki, a jednocześnie zobowiązują ich właścicieli i posiadaczy do opieki nad nimi bez względu na ich stan zachowania czy fakt wpisu do urzędowych rejestrów.

Celem niniejszego artykułu jest analiza stanu zabytków nieruchomych oraz uwarunkowań funkcjonowania (specyfiki) rynku nieruchomości zabytkowych w Polsce.

Diagnozy stanu zabytków nieruchomych dokonano poprzez omówienie ich wielkości zasobów, struktury rodzajowej, lokalizacji oraz stanu technicznego i potrzeb remontowych. Na bazie tej analizy, w drugiej części artykułu, dokonano omówienia specyfiki i analizy rynku nieruchomości zabytkowych.

Wynikiem przeprowadzonych badań jest wskazanie występujących trendów w zakresie rozwoju rynku tego segmentu nieruchomości.

Do przeprowadzenia badań wykorzystano dane pozyskane głównie z zasobu Narodowego Instytutu Dziedzictwa – opracowanego w 2014 r. Krajowego Programu Zabytków, Raportu o zasobie i stanie zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków sporządzonego w 2004 r. oraz w oparciu o zebrane informacje z portali internetowych dotyczące rynku nieruchomości zabytkowych w Polsce.

Art. 5. Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swojego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.

Art. 6. 1. Rzeczpospolita Polska stwarza warunki upowszechniania i równego dostępu do dóbr kultury, będącej źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju.

2. Rzeczpospolita Polska udziela pomocy Polakom zamieszkałym za granicą w zachowaniu ich związków z narodowym dziedzictwem kulturalnym.

Art. 73. Każdemu zapewnia się wolność twórczości artystycznej, badań naukowych oraz ogłaszania ich wyników, wolność nauczania,a także wolność korzystania z dóbr kultury.

DEFINIOWANIE, ZAKRES I FORMY OCHRONY ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH

Definiowania pojęcia zabytek dokonuje w art. 3 wymieniona wcześniej ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, która dokonuje także ich podziału na zabytki nieruchome, ruchome oraz archeologiczne. Za zabytki nieruchome ustawa uznaje nieruchomości, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową.

Ochronie i opiece podlegają, bez względu na stan zachowania zabytki nieruchome będące, w szczególności: krajobrazami kulturowymi, kładami urbanistycznymi, ruralistycznymi i zespołami budowlanymi, dziełami architektury i budownictwa, dziełami budownictwa obronnego, obiektami techniki, a zwłaszcza kopalniami, hutami, elektrowniami i innymi zakładami przemysłowymi, cmentarzami, parkami, ogrodami i innymi formami zaprojektowanej zieleni, miejscami upamiętniającymi wydarzenia historyczne bądź działalność wybitnych osobistości lub instytucji.

Zgodnie z art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, formami ochrony zabytków są: wpis do rejestru zabytków, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego oraz ustalenia ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego.

Do rejestru zabytków wpisuje się zabytek nieruchomy na podstawie decyzji wydanej przez wojewódzkiego konserwatora zabytków z urzędu bądź na wniosek właściciela zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym znajduje się zabytek nieruchomy. Wówczas to zabytek otrzymuje numer rejestru zgodny z kolejnym zapisem w księdze rejestru zabytków. Odrębne księgi rejestru zabytków prowadzone są w trzech kategoriach: A – zabytek nieruchomy, B – zabytek ruchomy, C – zabytek archeologiczny. Do rejestru może być również wpisane otoczenie zabytku wpisanego do rejestru, a także nazwa geograficzna, historyczna lub tradycyjna tego zabytku.

EWIDENCJA, STRUKTURA WŁASNOŚCIOWA I STAN ZABYTKÓW NIERUCHOMYCH W POLSCE

Ewidencja zabytków nieruchomych

Podstawowym źródłem informacji o zabytkach jest dokumentacja ewidencyjna zabytków. Stanowi ją zbiór opracowań wykonanych według jednolitych wzorów, zawierających najistotniejsze informacje o zabytku: dane administracyjne i adresowe obiektu, rys historyczny, opis obiektu, fotografie, mapy i plany, często też dane archiwalne. Ewidencja zabytków nieruchomych obejmuje różne ich rodzaje, np. pojedyncze obiekty architektoniczne, zespoły budowlane, zespoły urbanistyczne i ruralistyczne, zabytkowe parki, cmentarze, a także stanowiska archeologiczne. Podstawowym celem tej ewidencji jest

rozpoznanie zasobu zabytkowego poprzez badania historyczne i terenowe oraz jego udokumentowanie w celu prowadzenia planowej polityki i działalności konserwatorskiej. Realizacja tego celu obejmuje następujące etapy: wskazanie obiektów zabytkowych w terenie, zebranie i opracowanie podstawowych informacji merytorycznych o obiektach zabytkowych, zgromadzenie informacji administracyjno-adresowych, udokumentowanie stanu zachowania obiektów, przygotowanie opracowań dotyczących obiektów zagrożonych rozbiórką, zniszczeniem lub gruntowną przebudową, monitoring obiektów zabytkowych.

Ewidencja zabytków prowadzona jest na szczeblu krajowym, wojewódzkim i gminnym. Krajową ewidencję zabytków w formie zbioru kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się w wojewódzkich ewidencjach zabytków prowadzi Generalny Konserwator Zabytków. Wojewódzką ewidencję zabytków w formie kart ewidencyjnych zabytków znajdujących się na terenie województwa prowadzi wojewódzki konserwator zabytków.

Z kolei wójt (burmistrz, prezydent miasta) winien prowadzić gminną ewidencję zabytków w formie zbioru kart adresowych zabytków nieruchomych z terenu gminy.

Natomiast w gminnej ewidencji zabytków powinny być ujęte zabytki nieruchome wpisane do rejestru, znajdujące się w wojewódzkiej ewidencji zabytków oraz inne zabytki nieruchome wyznaczone przez wójta (burmistrza, prezydenta miasta) w porozumieniu z wojewódzkim konserwatorem zabytków.

Gromadzeniem i zarządzaniem zasobem krajowej ewidencji zabytków, na który składają się zasoby wojewódzkich ewidencji zabytków, zajmuje się w imieniu Generalnego Konserwatora Zabytków, Narodowy Instytut Dziedzictwa (NID). W archiwum dokumentacji ewidencyjnej NID, zgodnie Rozporządzeniem Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. z 2011 r. Nr 113, poz. 661), przechowywane są następujące karty ewidencyjne: karty ewidencyjne zabytków wpisanych do rejestru zabytków, karty ewidencyjne zabytków niewpisanych do rejestru, karty ewidencyjne zabytków ruchomych, karty ewidencyjne zabytków techniki, karty ewidencyjne zabytku archeologicznego, karty adresowe zabytków nieruchomych stosownych dla gminnej ewidencji zabytków. Przy tym, dokumentacja ewidencyjna wykonana na mocy wcześniej funkcjonujących przepisów prawnych jest obowiązująca (§ 20.2 i 3 cyt. wyżej Rozporządzenia).

Charakterystyka zasobu zabytków nieruchomych

Dokumentacja ewidencyjna zabytków nieruchomych znajdująca się w zbiorach NID wg stanu na dzień 31.03.2014 r. obejmowała łącznie 183 192 kart ewidencyjnych, w tym 147 369 kart ewidencyjnych zabytków architektury i budownictwa, 9024 kart ewidencyjnych parków i 25 525 kart ewidencyjnych cmentarzy. Natomiast w zamkniętych zbiorach ewidencyjnych było zgromadzonych 1274 teczek urbanistycznych oraz 649 127 kart adresowych. Zestawienie rodzajowe i ilościowe dokumentacji ewidencyjnej zabytków nieruchomych w poszczególnych województwach w zbiorach NID obrazuje tab. 1.

Tabela 1. Dokumentacja ewidencyjna zabytków nieruchomych w zbiorach w NID (stan na 31.03.2014 r.)
Table 1. Record documentation of fixed monuments in sets of NID (state on 31 03 2014)

Województwo Voivodeship	KRAJOWA EWIDENCJA ZABYTKÓW / DOMESTIC REGISTER OF MONUMENTS				ZAMKNIETE ZBIORY EWIDENCYJNE CLOSED REGISTRATION SETS	
	Karty ewidencyjne zabytków architektury i budownictwa Registration cards of monuments of architecture and constructions	Karty ewidencyjne parków Registration cards of parks	Karty ewidencyjne cmentarzy Registrations card of cemeteries	Łącznie Together	Teczki urbanistyczne Urban planning files	Karty adresowe Address cards
DOLNOŚLĄSKIE	12 021	1252	2049	15 429	107	76 409
KUJAWSKO-POMORSKIE	9763	485	1886	12 202	68	23 033
LUBELSKIE	11 849	601	1700	14 235	85	39 161
LUBUSKIE	8736	262	1578	10 626	50	38 374
ŁÓDZKIE	5508	523	1025	7147	91	27 093
MAŁOPOLSKIE	11 263	557	1247	13 146	79	60 246
MAZOWIECKIE	11 685	1028	1504	14 362	145	31 148
OPOLSKIE	4509	227	664	5445	45	22 827
PODKARPACKIE	8983	338	1392	10 800	87	64 733
PODLASKIE	6227	341	1072	7697	57	15 001
POMORSKIE	8215	366	1865	10 481	35	37 259
ŚLĄSKIE	6152	229	849	7325	95	12 144
ŚWIĘTOKRZYSKIE	3450	154	513	4181	64	14 670
WARMIŃSKO-MAZURSKIE	10 730	460	2774	14 014	50	57 560
WIELKOPOLSKIE	19 627	1189	2495	23 465	154	76 997
ZACHODNIO-POMORSKIE	8651	1012	2912	12 637	62	52 472
RAZEM	147 369	9024	25 525	183 192	1274	649 127

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Instytutu Dziedzictwa 2014 r.
Source: Own study on the basis of data of the National Institute of the Legacy 2014

Liczba i struktura rodzajowa zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków

Z danych NID wynika, że na dzień 31.06.2015 r. wpisem do rejestru zabytków było objętych 69 254 obiektów nieruchomych (z wyłączeniem zabytków archeologicznych, których było 7628 wg wykazanego stanu na dzień 30.04.2013 r.).

W grupie tej rodzajowo wyodrębnia się następujące obiekty: urbanistyka (obiekty wieloprzestrzenne), sakralne, obronne, publiczne, zamki, pałace, dwory, parki, mieszkalne, gospodarcze, przemysłowe, cmentarze i inne. Najwięcej jest zabytków mieszkalnych – 18 931 (27,3%) i sakralnych – 12 769 (18,4%). Duży udział stanowią: tereny zieleni – 7342 (10,6%), folwarczne – 5278 (7,6%), rezydencjonalne – 4834 (7,0%), cmentarze – 4700 (6,8%) i publiczne – 4589 (6,6%). Mniej jest przemysłowych – 2431 (3,5%), gospodarczych – 2281 (3,3%), urbanistycznych – 1065 (1,5%), obronnych – 1066 (1,5%) i zamków – (0,6%). Innych, wyżej nie wymienionych, obiektów nieruchomych objętych wpisem do rejestru jest 3555 (5,1%). Z powyższego zestawienia wynika także, że liczba zabytków kubaturowych (po odjęciu obiektów wieloprzestrzennych, terenów zieleni i cmentarzy) wpisanych do rejestru wynosi 56 147 (stanowią one 81,1% wszystkich obiektów nieruchomych – poza archeologicznymi – objętych wpisem do rejestru zbytków).Przeprowadzone badania wskazują, iż najwięcej obiektów nieruchomych objętych wpisem do rejestru zabytkowych znajduje się w województwach: dolnośląskim – 8332 (12,3%), wielkopolskim – 7138 (10,3%), mazowieckim – 7113 (10,3%), warmińsko-mazurskim – 5900 (8,5%) i małopolskim – 5263 (7,6%). Znaczna ich ilość znajduje się w województwie; podkarpackim – 4324 (6,2%), lubuskim (5,9%), lubelskim – 3749 (5,4%) i zachodnio-pomorskim – 3622 (5,2%). Mniej w województwach: pomorskim – 3191 (4,6%), opolskim – 3087 (4,5%), kujawsko-pomorskim – 3004 (4,3%), śląskim – 3874 (4,1%), łódzkim – 2673 (3,6%), podlaskim – 2272 (3,3%) i świętokrzyskim – 1655 (2,4%).

Największa ilość budynków zabytkowych o funkcji mieszkalnej występuje w województwach: dolnośląskim – 2206 (11,7%), mazowieckim – 2160 (11,4%), lubuskim – 2085 (11,0%), warmińsko-mazurskim – 2041 (10,8%), śląskim – 1584 (8,4%), małopolskim (8,0%) i wielkopolskim – 1455 (7,7%); najmniej w świętokrzyskim – 227 (1,2%), zachodniopomorskim – 366 (1,9%), kujawsko-pomorskim – 509 (2,7%), lubelskim – 536 (2,7%), podlaskim – 546 (2,9%) i łódzkim – 594 (3,1%). Wprawdzie największa ilość rejestrowych zabytków o charakterze typowo mieszkalnym znajduje się na terenie województwa dolnośląskiego, jednak w przeliczeniu na wszystkie zasoby mieszkaniowe w danym województwie okazuje się, że najwięcej zabytków jest usytuowanych na ziemi lubuskiej. Jest ich tam 1,4% w stosunku do wszystkich budynków mieszkalnych. Po dodaniu do tej liczby dworków, pałaców, zamków i zabudowań folwarcznych, okazałoby się, że co 50 budynek z terenu województwa lubelskiego jest budynkiem zabytkowym. Należy także dodać, że w Polsce budynki zabytkowe mieszkalne stanowią nieco ponad 0,3% ogólnej ich liczby. Zabytki sakralne, w największej ilości zlokalizowane są w województwach: dolnośląskim – 450 (11,4%), wielkopolskim – 1132 (8,9%), podkarpackim – 1062 (8,3%), mazowieckim – 1058 (8,3%), małopolskim – 1029 (8,1%), warmińsko-mazurskim – 900 (7,0%), zachodnio-pomorskim – 880 (6,9%) i lubelskim – 842 (6,6%); najmniej w województwach: świętokrzyskim

– 451 (3,5%) i kujawsko-pomorskim – 516 (4,0%). Zabytkowych obiektów rezydencjonalnych najwięcej znajduje się w województwach: wielkopolskim – 789 (16,3%), dolnośląskim – 679 (14,0%), mazowieckim – 501 (10,4%), kujawsko-pomorskim – 330 (6,8%), małopolskim – 289 (6,0%), warmińsko-mazurskim – 284 (5,9%), łódzkim – 270 (5,6%) i zachodnio-pomorskim – 269 (5,6%); najmniej w województwach: podlaskim – 72 (1,5%), świętokrzyskim – 102 (2,2%) i opolskim – 158 (3,3%). Z kolei zamków najwięcej znajduje się w województwie dolnośląskim – 92 (22,3%). Obiektów przemysłowych najwięcej jest w województwach: dolnośląskim – 366 (15,1%), mazowieckim – 292 (11,9%), wielkopolskim – 265 (10,9%), warmińsko-mazurskim – 216 (8,9%), i śląskim – 205 (8,4%); najmniej w województwach: lubelskim – 69 (2,8%), świętokrzyskim – 72 (3,0%), podlaskim – 75 (6,0%) i podkarpackim – 76 (3,1%). Z kolei obiektów gospodarczych najwięcej jest w województwach: małopolskim – 235 (10,3%), warmińsko-mazurskim – 233 (10,2%), śląskim – 222 (9,7%), wielkopolskim – 195 (8,5%), pomorskim – 191 (8,4%) i mazowieckim – 171 (7,5%); najmniej w województwie świętokrzyskim – tylko 19 (0,8%). Obiektów folwarcznych największa ilość występuje w województwach: wielkopolskim – 931 (17,6%), dolnośląskim – 828 (12,4%) i warmińsko-mazurskim – 524 (9,9%), najmniej w województwie podlaskim – 83 (1,6%) i świętokrzyskim – 89 (1,7%). Obiektów publicznych najwięcej jest w województwach: dolnośląskim – 649 (14,1%), mazowieckim – 619 (13,5%) i wielkopolskim – 477 (10,4%), najmniej w województwie świętokrzyskim – tylko 57 (1,2%).

Szczegółowe dane o ilości w podziale zabytków nieruchomych na rodzaje w poszczególnych województwach przedstawia tabela 2.

Należy także dodać, że w przeszłości wiele zabytków wpisano do rejestru bez opracowania właściwej dokumentacji, a równocześnie wykonywano karty ewidencyjne dla obiektów, które pozostawały poza rejestrem zabytków. Wiele obiektów, dla których opracowano karty, uległo zniszczeniu jeszcze przed dokonaniem wpisu (np. dla budownictwa drewnianego).

Aktualnie trwają przygotowania do digitalizacji zgromadzonych dotychczas zbiorów, aby zapewnić im trwałość oraz umożliwić szeroki dostęp do danych.

Struktura własności zabytków nieruchomych

W grudniu 2004 r. Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji zabytków sporządził Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych. Raport ten jest ostatnim z wykonanych, całościowych opracowań określających stan zachowania i władania zabytkami w Polsce.Celem sporządzenia było uzyskanie aktualnych danych, mogących stanowić podstawę do sporządzenia wojewódzkiego, a następnie krajowego raportu o zasobie i stanie zachowania zabytków w powiązaniu z formą własności. Najwięcej trudności w raporcie sprawiło określenie własności obiektów zabytkowych. W wielu wypadkach sprawy te nie były i nadal nie są jednoznacznie uregulowane. Istnieje wciąż duża liczba obiektów pozostających we współwłasności, nawet kilku różnych podmiotów. Kwestia własności jest szczególnie zawikłana w przypadku dużych zespołów, gdzie budynki mają różnych właścicieli i są usytuowane na terenie składającym się z wielu działek, będących we władaniu innych właścicieli. Ponadto uchwycenie stanu własności zabytków utrud-

Tabela 2. Zabytki nieruchome wpisane do rejestru zabytków – stan na 31.06.2015 r.
Table 2. Immovable monuments entered in a list of register of monuments – state on 31.06.2015

WOJEWÓDZTWO VOIVODESHIP	URBA-NISTY-KA	SAK-RALNE	OBRO-NNE	PUBLI-CZNE	ZAM-KI	REZYDE-NCJONA-LNE	ZIE-LEŃ	FOLWA-RCZNE	GOSPO-DARCZE	MIESZ KALNE	PRZEMY-SŁOWE	CMEN-TARZE	INNE	RAZEM
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	13	13	14	15
DOLNOŚLĄSKIE	142	1450	111	646	98	679	852	828	208	2206	366	337	409	8332
KUJAWSKO--POMORSKIE	22	516	104	180	25	330	409	378	109	509	106	159	157	3004
LUBELSKIE	51	842	73	175	13	270	449	308	99	536	69	519	345	3749
LUBUSKIE	35	557	100	164	23	214	201	308	77	2085	101	76	116	4057
ŁÓDZKIE	33	571	15	157	19	270	395	120	96	594	129	153	121	2673
MAŁOPOLSKIE	56	1029	64	341	32	289	429	282	235	1518	76	461	451	5263
MAZOWIECKIE	128	1058	68	619	14	501	975	381	171	2160	292	381	365	7113
OPOLSKIE	37	667	54	151	28	158	228	190	89	1053	140	143	149	3087
PODKARPACKIE	50	1062	90	259	19	203	327	289	115	1180	76	378	276	4324
PODLASKIE	69	527	9	194	4	72	117	83	110	546	75	343	123	2272
POMORSKIE	61	521	106	249	14	227	286	227	191	871	113	153	172	3191
ŚLĄSKIE	68	606	17	336	32	177	206	177	222	1584	205	110	134	3874
ŚWIĘTOKRZYSKIE	46	451	19	57	19	102	231	89	19	227	72	194	129	1655
WARMIŃSKO--MAZURSKIE	67	900	128	296	28	284	449	524	233	2041	216	585	149	5900

cd. tabeli 2
cont. table 2

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	13	13	14	15
WIELKOPOLSKIE	143	1132	39	477	22	789	1031	931	195	1455	265	383	276	7138
ZACHODNIO--POMORSKIE	57	880	69	288	23	269	757	163	112	366	130	325	183	3622
RAZEM	1065	12 769	1066	4589	413	4834	7342	5278	2281	18 931	2431	4700	3555	69 254

URBANISTYKA/ URBAN PLANNING – założenia przestrzenne – układy urbanistyczne, ruralistyczne, dzielnice i osiedla, place i ulice (jako wnętrza urbanistyczne), strefy ochrony konserwatorskiej krajobrazu, kanały, linie kolejowe, założenia rekreacyjne i sportowe, miejsca pamięci narodowej;
SAKRALNE/ SACRED – obiekty sakralne – kościoły różnych wyznań, klasztory, dzwonnice, kaplice, kaplice cmentarne, kostnice, kapliczki przydrożne, figury;
OBRONNE/ DEFENSIVE – obiekty budownictwa obronnego – mury obronne, bramy miejskie, forty, arsenały;
PUBLICZNE/ PUBLIC – budowle użyteczności publicznej – siedziby władz, szkoły i internaty, banki, poczty, hotele i pensjonaty, teatry i kina, koszary i więzienia, dworce kolejowe, szpitale i zakłady opiekuńcze, budynki administracyjne zakładów przemysłowych;
REZYDENCJONALN /RESIDENTIAL – pałace i dwory, będące ośrodkami dóbr, pałace miejskie w zespołach rezydencjonalnych, dwory podmiejskie w zespołach rezydencjonalnych a także dwory obronne (wieże mieszkalne); zagregowane d. klasy „pałace" i „dwory";
ZIELEŃ/ GREEN – parki pałacowe i dworskie, ogrody dworskie, ogrody willowe (jako elementy komponowanych założeń), parki miejskie, aleje;
FOLWARCZNE/ FARM – zabudowa folwarczna – oficyny mieszkalne i gospodarcze (w zespołach), budynki inwentarskie (w zespołach), budynki produkcyjne (w zespołach), budynki mieszkalno-użytkowe pracowników folwarcznych (domki ogrodnika, leśniczego, doktora itp.), pojedyncze obiekty pozostałe po zespołach folwarcznych, spichlerze, magazyny;
GOSPODARCZE/ ECONOMIC – budynki gospodarcze – wszelkie pojedyncze obiekty gospodarskie w zagrodach wiejskich, spichlerze, magazyny jako obiekty samoistne, poza zespołami folwarcznymi, budynki pomocnicze w obiektach użyteczności publicznej i domach mieszkalnych;
MIESZKALNE/ RESIDENTIAL – domy mieszkalne – domy, kamienice, chałupy wiejskie, pałace i dwory miejskie, plebanie, wikariaty i organistówki, domy w osiedlach (wyszczególnione w decyzjach przestrzennych), domy w osiedlach robotniczych (wpisane w zespołach zakładów przestrzennych);
PRZEMYSŁOWE/ INDUSTRIAL – budownictwo przemysłowe – hale produkcyjne w zespołach fabrycznych, warsztaty, obiekty towarzyszące, parowozownie, kotłownie, wieże szybowe w kopalniach, pojedyncze budynki produkcyjne, poza zespołami folwarcznymi (kuźnie, olejarnie itp.), młyny, wiatraki, urządzenia hydrotechniczne, wodociągowe wieże ciśnień, mosty i wiadukty, elektrownie, gazownie i wodociągi;
CMENTARZE/ CEMETERY – cmentarze komunalne, wojenne, wyznaniowe, kwatery cmentarne, pojedyncze groby i mogiły;
INNE/ OTHER – ogrodzenia, bramy i kordegardy, pomniki, fontanny i studnie, mała architektura parkowa (altany, groty, pawilony), oranżerie, otoczenia i tereny poza zielenią i cmentarzami przykościelnymi).

Źródło: Narodowy Instytut Dziedzictwa
Source: Own study on the basis of data of the National Institute of the Legacy

nia brak bieżących informacji o dokonujących się niemal każdego dnia zmianach właścicieli.

Z przeprowadzonych w raporcie analiz wynika, że od roku 1989 struktura własnościowa zabytków ulegała stałym, dynamicznym zmianom. Taka sytuacja jest przede wszystkim wynikiem rozpoczętego po 1989 r. i trwającego dotychczas procesu komunalizacji i prywatyzacji majątku narodowego, a także przywrócenia znaczenia prawa właścicieli do korzystania i rozporządzania nieruchomościami. Zmiany własnościowe dotyczą prawie wszystkich kategorii i grup zabytków, z wyjątkiem zabytków urbanistycznych i cmentarzy grzebalnych.

Strukturę własnościową zabytków nieruchomych zmieszczoną w Raporcie według stanu na 31 grudnia 2004 r. ilustruje tabela 3.

Tabela 3. Struktura własnościowa zabytków nieruchomych
Tabela 3. The ownership structure of immovable monuments

Rodzaj własności Property Type	Ilość (w %) Quantity (%)
Własność Skarbu Państwa Owned by the State	15
Własność jednostek samorządu terytorialnego Communal ownership	21
Własność prywatna Private property	30
Własność kościołów i związków wyznaniowych Ownership of churchesand religious associations	24
Współwłasność Co-ownership	2
Własność nieuregulowana The unsettled ownership situation	1
Brak danych dotyczących stanu własności No data on state property	7

Źródło: Raport o stanie zachowania zabytków nieruchomych 2004 r.
Source: Raport on the condition of immovable monuments 2004

Pod względem ilościowym największa grupa zabytków była własnością prywatną (osób fizycznych i prawnych). Powołanie Agencji Nieruchomości Rolnych, Agencji Mienia Wojskowego oraz restrukturyzacja przemysłu sprawiły, że ponad 30% zabytków stanowiło własność prywatną. Dotyczy to głównie kamienic lub tylko ich części (tj. wydzielonych lokali), a także dworów, parków i obiektów gospodarczych. Prywatnych nabywców znajdowały też obiekty przemysłowe, a nawet pojedyncze budowle obronne, np. forty. Kolejną grupę właścicieli stanowiły kościoły i związki wyznaniowe, w posiadaniu których znajdowało się 24% obiektów zabytkowych. Przeważały świątynie i obiekty związane z kultem religijnym. Kościoły i związki wyznaniowe były właścicielami większości zabytków sakralnych i prawie wszystkich wyznaniowych cmentarzy grzebalnych. Własność komunalną stanowiło 21% zabytków, a 15% – Skarbu Państwa. W przypadku Skarbu Państwa stałą tendencją po 1989 r. była komunalizacja i prywatyzacja większości

obiektów zabytkowych. Zbycie takich obiektów na rzecz innych podmiotów niż Skarb Państwa było między innymi zadaniem Agencji Nieruchomości Rolnych (wcześniej Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa) oraz Agencji Mienia Wojskowego. Analogicznie było w przypadku jednostek samorządu terytorialnego, gdzie tego typu tendencją pozostawała prywatyzacja na rzecz osób fizycznych i prawnych. W obu ww. przypadkach prywatyzacja dotyczyła przede wszystkim obiektów mieszkalnych (lub ich wyodrębnionych części, lokali), pałaców, dworów, parków (głównie parków pałacowych i dworskich) oraz obiektów gospodarczych, w mniejszym stopniu natomiast zabytków obronnych i przemysłowych. Około 2% obiektów było przedmiotem współwłasności, która np. w budownictwie mieszkaniowym przejawiała się sprzedawaniem poszczególnych mieszkań prywatnym podmiotom, podczas kiedy dom pozostawał własnością komunalną. Podobnie było w wypadku zespołów folwarcznych lub przemysłowych, w których pojedyncze budynki były kupowane przez różnych nabywców. Nieuregulowany status własnościowy posiadało ok. 1% zabytków. Wiąże się to najczęściej z roszczeniami dawnych właścicieli lub ich spadkobierców prawnych. Zaś dla 7% zabytków brak było danych odnośnie stanu własności. Przyczyną tego były przede wszystkim zaszłości związane z funkcjonującym po 1945 r. terminem mienia porzuconego lub toczące się postępowania o nabycie praw własności w drodze tzw. zasiedzenia.

Po roku 2004 nie były publikowane kolejne raporty o stanie zachowana zabytków nieruchomych w Polsce. Brak jest więc oficjalnych danych liczbowych (procentowych) obrazujących aktualny stan własności zabytków w Polsce. Na podstawie niepełnych danych Departamentu Ochrony Zabytków Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, które uwzględniają pewne tendencje i zjawiska zachodzące po 2004 r. w zakresie „przepływu" własności zabytków, aktualnie strukturę własnościową zabytków nieruchomych w Polsce można nieco zmodyfikować w stosunku do roku 2004: Skarb Państwa – 13–15%, jednostki samorządu terytorialnego – 23%, własność prywatna 35%, kościoły i związki wyznaniowe 25%, współwłasność – 2 %, własność nieuregulowana – 1%. Należy jednak pamiętać, że są to tylko dane orientacyjne, nie odzwierciedlające w pełni udokumentowanego stanu faktycznego. Natomiast bieżące informacje na ten temat posiadają tylko niektóre wojewódzkie urzędy ochrony zabytków, gdzie można uzyskać szczegółowe informacje w tym zakresie.

Stan techniczny zabytków nieruchomych

Również w zakresie oceny stanu technicznego zabytków nieruchomych brak jest aktualnego kompleksowego opracowania. Do chwili obecnej jedynym takim opracowaniem jest omawiany wyżej raport z 2004 r. opracowany przez Krajowy Ośrodek Badań i Dokumentacji Zabytków na zlecenie Ministerstwa Kultury i Dziedzictwa Narodowego, którego dane w tym zakresie w części także należy już uznać za nieaktualne. Jak wynika z tego Raportu, ogólnie stan techniczny polskich zabytków nieruchomych wpisanych do rejestru zabytków był niezadowalający. Na potrzeby ówczesnej analizy przyjęto cztery kryteria oceny, przeprowadzając ją zarówno w odniesieniu do kategorii obiektów zabytkowych, jak i kategorii własności takich obiektów: obiekty niewymagające prac konser-

watorskich, obiekty wymagające drobnych napraw, obiekty wymagające remontu zabezpieczającego, obiekty wymagające remontu kapitalnego. Z dokonanej analizy wynika, że zaledwie 9% obiektów zabytkowych nie wymagało prac remontowych, 36% wymagało drobnych napraw, 19% remontu zabezpieczającego, i aż 23% remontu kapitalnego. Oznacza to, że znacząca część obiektów była w stanie postępującej destrukcji. W większości nie były one użytkowane. Dla 13% zabytków brak było danych dotyczących zakresu koniecznych prac remontowych. Można domniemywać, że ich stan był taki, iż nie kwalifikował się już do żadnego remontu, a pozostawione własnemu losowi wkrótce przestałyby istnieć.

Najbardziej stabilne pod względem stanu własności, użytkowania i zachowania były obiekty sakralne i użyteczności publicznej. Natomiast jako najbardziej zagrożone wymieniono obiekty przemysłowe, mieszkalne i popegeerowskie, będące we władaniu Agencji Nieruchomości Rolnej. Również obiekty budownictwa drewnianego wszystkich kategorii uznano za szczególnie zagrożone i trudne w utrzymaniu.

W wielu województwach zauważalna była poprawa stanu technicznego obiektów zabytkowych przejmowanych przez osoby prywatne, zwłaszcza zespołów dworskich i pałacowych. Wzrastało zainteresowanie gmin zabytkami, które zaczynają być postrzegane jako elementy podnoszące atrakcyjność turystyczną miejscowości i regionu. Ponadto, w miejscowościach o szczególnych walorach lokalizacyjnych i turystycznych zauważalne było zjawisko kupowania nieruchomości zabytkowych w celu adaptowania ich na działalność komercyjną (np. hotele, restauracje).

W analizowanym okresie czasu wzrastała również świadomość społeczna w odniesieniu do dziedzictwa narodowego. Mimo trudności finansowych coraz częściej właściciele obiektów zabytkowych podejmowali się ich ratowania.

Procentowy udział koniecznych prac remontowych według przyjętych kryteriów oceny dla poszczególnych rodzajów zabytków nieruchomych przedstawia poniższa tabela 4.

Z przedstawionych powyżej danych wynika, że najlepiej zachowane były: cmentarze, obiekty sakralne, obiekty użyteczności publicznej, obiekty inne i budynki mieszkalne. W tych kategoriach konieczność przeprowadzenia remontów zabezpieczających i kapitalnych dotyczy 30–40% obiektów. W pozostałych grupach wykonanie tych prac było konieczne w 50–60% obiektów, kolejno były to: zamki, dwory, parki, budynki gospodarcze, pałace, budowle obronne i przemysłowe. Najbardziej zagrożone były zabytki, które utraciły swoją pierwotną funkcję, głównie założenia rezydencjonalne, wśród których kapitalnego remontu wymagało: 38% dworów, 37% pałaców i aż 41% parków. Ogólnie kapitalnego remontu, we wszystkich rodzajach zabytków nieruchomych, wymagało aż 26% obiektów, czyli ponad 13 000 zabytków.

Z kolei udział procentowy koniecznych prac remontowych dla poszczególnych typów własności zabytków nieruchomych zawiera tabela 5. Wynika z niej, że najlepszym stanie znajdowały się zabytki stanowiące własność kościołów i związków wyznaniowych, nie wymagało prac 14%, zaś w 48% obiektach konieczne były jedynie drobne naprawy. Oznacza to, że 62% zabytków będących własnością kościelną było w stanie zadowalającym. Remontu zabezpieczającego wymagało 17%, a kapitalnego 13%. Należy także zaznaczyć, że dane te dotyczą zarówno obiektów kultu, jak i innego rodzaju zabytków: budynków mieszkalnych, administracyjnych, gospodarczych (np. w zespołach plebańskich), a także cmentarzy.

Tabela 4. Udział procentowy koniecznych prac remontowych dla poszczególnych rodzajów zabytków nieruchomych
Table 4. The percentage of necessary renovations for individual types of immovable monuments

Rodzaje zabytków Kinds of monuments	Udział procentowy zabytków nieruchomych Percentage share of fixed monuments				
	niewymagających prac konserwatorskich do not require maintenance work	wymagających drobnych napraw requiring minor repairs	wymagających remontu zabezpieczającego requiring repairsecurity	wymagających remontu kapitalnego requiring repair primary	dla których brak danych dotyczących koniecznych prac remontowych for which no data on the necessary repair work
Sakralne Sacred	13	48	18	15	6
Obronne Defensive	8	29	26	29	9
Publiczne Public	14	43	17	17	8
Zamki Locks	7	20	37	22	14
Pałace Palaces	7	26	19	37	11
Dwory Manor Houses	8	25	20	38	9
Parki Parks	13	30	16	41	-
Mieszkalne Residential	8	37	17	23	15
Gospodarcze Economic	6	28	26	31	9
Przemysłowe Industrial	7	29	23	29	12
Cmentarze Cemeteries	22	47	12	15	4
Inne Other	9	33	18	18	22
Ogółem Together	9	36	19	23	13

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Instytutu Dziedzictwa
Source: Own study on the basis of data of the National Institute of the Legacy

Kolejno – w grupie zabytków stanowiących własność prywatną, remontów nie wymagało 8%, zaś drobnych napraw wymagało 34% obiektów. W grupie zabytków wymagających remontu zabezpieczającego (22%) i kapitalnego (30%), przeważały obiekty mieszkalne i gospodarcze. Duży odsetek obiektów wymagających remontów stanowiły także przejęte przez prywatnych użytkowników w bardzo złym stanie technicznym dwory i pałace lub budynki produkcyjne folwarczne (popegeerowskie) albo fabryczne. Wśród

obiektów stanowiących mienie komunalne w stanie zadowalającym pozostawało 43% zabytków, 7% nie wymagało remontu, w 36% konieczne były drobne naprawy. Natomiast remontu zabezpieczającego wymaga 19% a kapitalnego 26%. Były to najczęściej domy mieszkalne lub, oczekujące na potencjalnych nabywców, obiekty rezydencjonalne z parkami oraz folwarczna zabudowa gospodarcza. Porównywalne wielkości procentowe, choć odnoszące się do mniejszej ilości zabytków, dotyczyły stanu zachowania obiektów będących w gestii Skarbu Państwa: nie wymagało remontu 8%, wymagało drobnych napraw 32%, remontu zabezpieczającego 23% oraz wymaga remontu kapitalnego 26%. Podobny był również rzeczowy zakres problemu, z tym, że wśród obiektów wymagających zabezpieczenia i remontu kapitalnego był duży odsetek obiektów przemysłowych, pozostałych po upadłych zakładach państwowych. Największy odsetek zabytków wymagających zabezpieczenia – 18% i remontu kapitalnego – 35% był wśród obiektów stanowiących współwłasność co należy wiązać z różną kondycją majątkowa współwłaścicieli. Występowało tu częste zjawisko niemożności porozumienia się co do prowadzenia wspólnych działań inwestycyjnych. W tej grupie tylko 3% zabytków nie wymagało remontów, zaś w 38% należało przeprowadzić drobne naprawy. Podobne proporcje niezbędnych nakładów odnosiły się do zabytków pozostających w nieuregulowanej sytuacji własnościowej: nie wymagało remontu 5%, wymagało drobnych napraw 38%, remontu zabezpieczającego 14% oraz remontu kapitalnego 28%.

Tabela 5. Udział procentowy koniecznych prac remontowych dla poszczególnych typów własności zabytków nieruchomych

Table 5. The percentage of necessary renovations for different types of ownership of immovable monuments

Typ własności Type of ownership	Udział procentowy zabytków nieruchomych / Percentage share of fixed monuments				
	niewymagających prac konserwatorskich do not require maintenance work	wymagających drobnych napraw requiring minor repairs	wymagających remontu zabezpieczającego requiring repairsecurity	wymagających remontu kapitalnego requiring repair primary	brak danych dotyczących koniecznych prac remontowych for which no data on the necessary repair work
Własność kościołów i związków wyznaniowych Ownership of churchesand religious associations	14	48	17	13	8
Własność prywatna Private property	8	33	22	30	6
Własność komunalna Communal ownership	7	36	19	26	12
Własność Skarbu Państwa Owned by the State	8	32	23	26	11
Współwłasność Co-ownership	3	38	18	35	3
Nieuregulowana sytuacja własnościowa The unsettled ownership situation	5	38	14	28	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Narodowego Instytutu Dziedzictwa
Source: Own study on the basis of data of the National Institute of the Legacy

Należy przy tym dodać, że w omawianym Raporcie zabrakło właściwego rozpoznania stanu zachowania i własności dla ok. 10% zabytków.

Reasumując, niezależnie od aktualności danych w omawianym Raporcie, można ogólnie stwierdzić, iż stan zachowania zabytków nieruchomych w Polsce jest zły.

OGRANICZENIA I SPECYFIKA RYNKU NIERUCHOMOŚCI ZABYTKOWYCH

Ograniczenia w zakresie obrotu rynkowego nieruchomości zabytkowych

O specyfice rynku nieruchomości zabytkowych świadczy ich relatywnie ograniczona podaż na rynku, ich szczególna ochrona prawna oraz przysługujące gminom prawo pierwokupu. Szczególna ochrona prawna nieruchomości zabytkowych nie wyklucza jednak faktu, że mogą one być i są przedmiotem obrotu rynkowego. Jak wynika z analiz prowadzonych przez Wrocławską Giełdę Nieruchomości (WGN), obiekty zabytkowe cieszą się coraz większą popularnością. Stanowią one przedmiot zainteresowania, pomimo ich znacznej kapitałochłonności, zarówno inwestorów prywatnych, jak i samorządów oraz różnego typu fundacji. Wielu potencjalnych kupujących coraz częściej poszukuje nieruchomości zabytkowych o niepowtarzalnej „duszy i historii". Obecnie posiadanie takiej nieruchomości, np. własnego dworu czy pałacu stało się nie tylko modne, ale jest też w wielu przypadkach wyznacznikiem pozycji majątkowej i towarzyskiej właściciela. Jednocześnie przybywa osób spędzających wolny czas w hotelach oraz pensjonatach usytuowanych w obiektach zabytkowych. Rośnie też ciągle ilość wyremontowanych zabytków i dostosowywanie ich do pełnienia nowych funkcji użytkowych – w szczególności funkcji komercyjnych. Dotyczy to nie tylko dużych zamków i pałaców, które zapewniają możliwość obcowania z dziedzictwem narodowym, relaksu czy też zorganizowania biznesowej konferencji lub szkolenia. Zlokalizowane w tych obiektach luksusowe hotele oferujące niepowtarzalny wystrój i atmosferę. Należy jednak zaznaczyć, że transakcje na tym rynku – z racji „zabytkowości" tych nieruchomości – różnią się nieco od zwykłych transakcji kupna/sprzedaży. Zasadnicze różnice dotyczą przede wszystkim tych obiektów, które zostały wpisane do rejestru zabytków. Właściciel takiej nieruchomości musi się liczyć z szeregiem obowiązków. Wszelkie zmiany, przebudowy itp. musi uzgadniać z konserwatorem. W wielu przypadkach wymogi konserwatorskie są bardzo wysokie i dotyczą np. użycia odpowiednich materiałów – charakterystycznych dla danej epoki – co podnosi znacznie koszty. Bez zgody i wiedzy właściwego konserwatora zabytków nie można także takiego obiektu wyburzyć, czy przebudować.

Zgodnie z zapisem art. 109, ust 1, pkt 4. w przypadku obrotu nieruchomościami objętymi wpisem do rejestru zabytków prawo pierwokupu obiektu zabytkowego ma gmina. Oznacza to, że jeśli zbywca znalazł potencjalnego nabywcę, który chce nabyć jego nieruchomość, która jest objęta wpisem do rejestru zabytków, do transakcji może dojść tylko wtedy, gdy kupnem nie będzie zainteresowany podmiot posiadający prawo pierwokupu – a więc w tym przypadku jednostka samorządu terytorialnego. Przy czym, prawo to odnosi się tylko do transakcji sprzedaży – nie obejmuje innych rodzajów transakcji na rynku nieruchomości związanych z przeniesieniem własności, takich jak darowizna, wniesienie do spółki, czy spadek. Oprócz nieruchomości zabytkowych gminom przysługuje także prawo pierwokupu w przypadku sprzedaży: niezabudowanej nieruchomości

nabytej uprzednio przez sprzedawcę od Skarbu Państwa albo jednostek samorządu terytorialnego, prawa użytkowania wieczystego niezabudowanej nieruchomości gruntowej, niezależnie od formy nabycia tego prawa przez zbywcę; nieruchomości oraz prawa użytkowania wieczystego nieruchomości położonej na obszarze przeznaczonym w planie miejscowym na cele publiczne albo nieruchomości, dla której została wydana decyzja o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego. Prawo pierwokupu może mieć miejsce tylko w sytuacji ujawnienia go w księdze wieczystej. W tym przypadku obowiązek ciąży na gminie. To ona ma obowiązek złożyć odpowiedni wniosek, tak by pierwokup został uwidoczniony w dziale III księgi wieczystej. Gmina od momentu powiadomienia o warunkowej umowie sprzedaży ma miesiąc na podjęcie decyzji. Decydując się na nią powinna złożyć oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu i zobowiązać się do zapłacenia zbywcy ceny ustalonej w pierwotnej – warunkowej – transakcji sprzedaży. Oświadczenie o wykonaniu prawa pierwokupu równoznaczne jest z umową nabycia nieruchomości i gmina powinna złożyć je w formie aktu notarialnego. Jeśli tak się stanie, pierwotna transakcja nie dochodzi do skutku. Gdy gmina zrezygnuje z kupna, sprzedający może wrócić do transakcji z wcześniejszym kontrahentem.

Ponadto, w umowie sprzedaży, zamiany, darowizny lub dzierżawy zabytku nieruchomego wpisanego do rejestru zabytków stanowiącego własność Skarbu Państwa lub jednostki samorządu terytorialnego, przy określaniu sposobu korzystania (jeżeli stan zachowania zabytku tego wymaga) nakłada się na nabywcę lub dzierżawcę obowiązek przeprowadzenia w określonym terminie niezbędnych prac konserwatorskich przy tym zabytku.

Specyfika rynku nieruchomości zabytkowych

Obecnie największym powodzeniem w obrocie rynkowym cieszą się zabytki położone w pobliżu dużych miast, które można adaptować na rezydencje, jak również kamienice w centrach miast, w których można zlokalizować hotel, placówki handlowe, biura, czy lokale mieszkalne o wysokim standardzie. Nieruchomości takie, odpowiednio zaadaptowane, mogą stać się prestiżową rezydencją, elitarnym hotelem, pensjonatem, restauracją czy też luksusowym apartamentem mieszkalnym. Niestety ich stan jest na ogół bardzo zły (co wykazano wcześniej) i wymaga od inwestorów dużych środków finansowych na ich remont i adaptację. W związku z powyższym inwestorzy przed podjęciem decyzji o ich nabyciu, obok ceny jaką muszą zapłacić za nieruchomości muszą dokonać kalkulacji niezbędnych nakładów umożliwiających dokonanie prac remontowych i adaptacyjnych. W wielu przypadkach cena nieruchomości jest znacznie niższa od nakładów jakie należy ponieść na utrzymanie jej w należytym stanie, zgodnie z wymogami konserwatorskimi oraz na przystosowanie jej do pełnienia nowej oczekiwanej funkcji; często nakłady sięgają wielu milionów złotych. W związku z tym ceny obiektów zabytkowych w których dokonano tych nakładów są bardzo wysokie, np. w przypadku pałaców, dworów i zamków, ceny sięgają nawet od kilkunastu do kilkudziesięciu milionów złotych.

Z kolei w przypadku obiektów zrujnowanych, przeznaczonych do kapitalnego remontu ceny są bardzo niskie, np. obiekty pałacowe przeznaczone do generalnego remontu, położone w parkach można kupić już w cenie przeciętnej wielkości mieszkania w dużym mieście, czyli kilkuset tysięcy złotych (WGN 2015 r.).

Wobec powyższego, zasadne jest pytanie: czy obecnie inwestowanie w nieruchomości zabytkowe to dobry biznes? Odpowiedź na to pytanie daje sam rynek. Skoro podobnych inwestycji przybywa, to znaczy, że inwestorzy uważają je za opłacalne. Np. z danych Światowej Organizacji Turystyki wynika, że obłożenie pokoi hotelowych w zabytkowych pałacach, zamkach i posiadłościach jest nawet o 40 proc. wyższe, niż w hotelach nowoczesnych - budowanych we współczesnych technologiach. Poza tym należy dodać, że obecnie inwestorzy mogą nawet połowę kosztów renowacji pokryć ze środków Unii Europejskiej są też dotacje rządowe. Należy również stwierdzić, że mimo dużego zainteresowania rynku tym segmentem nieruchomości, nie charakteryzują się one szybką stopą zwrotu. W przypadku remontu i późniejszego funkcjonowania obiektu np. jako hotel może być to nawet perspektywa kilkunastu lat.

Na rynku wtórnym sprzedawane są różne obiekty zabytkowe, od średniowiecznych zamków, poprzez pałace i dwory, budynki mieszkalne i gospodarcze, młyny, aż po drewniane wiatraki. W każdym przypadku istotny jest ich zabytkowy klimat, a wielu przypadkach dodatkowo w połączeniu z oferowanymi w nich regionalnymi wyrobami i możliwością aktywnego wypoczynku. Obecnie oferta rynkowa sprzedaży, jak wynika z danych WGN, obejmuje kilkaset pozycji na terenie całego kraju. Najwięcej ofert sprzedaży obiektów zabytkowych jest na Dolnym Śląsku i w Wielkopolsce. Niestety, na Śląsku zdecydowana większość znajduje się w stanie ruiny. Nieco lepiej wygląda sytuacja w Wielkopolsce, gdzie przetrwały zarówno magnackie pałace, jak i liczne dwory będące świadectwem polskiej historii. Znaczna ich część jest już zagospodarowana lub w trakcie remontu. Cena nieruchomości zabytkowych zależy przede wszystkim od ich stanu technicznego, miejsca położenia, pełnionej funkcji użytkowej, a często także od możliwości ich adaptacji do pełnienia aktualnie poszukiwanych przez rynek funkcji. Funkcjonalność takich budynków zwykle znacznie odbiega od dzisiejszych standardów. Oczywiście po wykonaniu niezbędnych prac konserwatorskich i remontowych, obiekty zabytkowe mogą pełnić inne funkcje niż pierwotnie im przypisane, np. domu mieszkalnego albo służyć do prowadzenia różnego typu działalności gospodarczej.

Jak wynika z prowadzonych przez biura pośrednictwa nieruchomości analiz preferencji nabywców, zmiana lub możliwość zmiany ich funkcji (np. w przypadku ofert sprzedaży pałaców i zamków) powoduje, że osiągają na rynku relatywnie wysokie ceny. Dotyczy to w szczególności możliwości pełnienia funkcji usługowej (hotele, zajazdy, SPA, restauracje itp.) Kluczowym czynnikiem pozostaje też lokalizacja – dużo droższe są nieruchomości zabytkowe w dużych miastach, czy znanych miejscowościach turystycznych, gdzie ryzyko braku klientów jest mniejsze. Duże obiekty pałacowe, zlokalizowane zwłaszcza w centralnej Polsce, mają szansę stać się ośrodkami konferencyjno – wypoczynkowymi. Musi być jednak zapewnienie możliwości przyjęcia 120–150 osób oraz wyposażenia w nowoczesną salę konferencyjną na minimum 120 osób. Jeżeli obiekt jest mniejszy i przeznaczony jedynie do wypoczynku turystów, powinien bezwzględnie oferować minimum 50 miejsc noclegowych oraz atrakcyjne formy aktywnego spędzania czasu, np. basen, SPA, jazdę konną, turystykę rowerową, tor krosowy,itp. Znamienne jest, że lokalizacja nie ma w tym segmencie rynku tak dużego znaczenia, jak w przypadku innych nieruchomości. Inwestorzy wychodzą z założenia, że zabytkowy obiekt wypoczyn-

kowy, oferujący bogaty program usług na najwyższym poziomie, będzie przyciągał gości zarówno z Polski, jak i z zagranicy.

Mniejsze obiekty, np. dwory przeznaczane są raczej na cele mieszkaniowe. Jeżeli znajdują się blisko granic dużego miasta, mogą być siedzibą firmy – zwłaszcza, gdy jest możliwość wybudowania lub adaptowania w sąsiedztwie budynku uzupełniającego, np. biurowo – produkcyjnego pod nieuciążliwą produkcję.

PODSUMOWANIE

Przeprowadzone badania i analizy upoważniają do wysunięcia następujących wniosków:

1. Na obszarze Polski występuje duże zróżnicowanie w zakresie ilości, rodzajów i form ochrony zabytków nieruchomych, ich lokalizacji, stanu technicznego i potrzeb remontowych, jak również pod względem ich stanu prawnego.
2. Wartość nieruchomości zabytkowych zdeterminowana jest przez obowiązujące w Polsce przepisy prawa, które chronią wszystkie zabytki, a jednocześnie zobowiązują ich właścicieli i posiadaczy do opieki nad nimi bez względu na ich stan zachowania czy fakt wpisu do urzędowych rejestrów.
3. Rynek nieruchomości zabytkowych w Polsce ciągle rośnie – choć inwestycje w takie nieruchomości nie należą do łatwych. Przede wszystkim bardzo kosztowne i pracochłonne są projekty renowacji i przystosowania do pełnienia nowych funkcji użytkowych.
4. Realnym utrudnieniem w realizacji takich inwestycji jest konieczność podporządkowania się zaleceniom właściwego konserwatora zabytków.
5. Występujące ograniczenia w gospodarowaniu i obrocie rynkowym, świadczą o specyfice tego segmentu rynku nieruchomości. Jednocześnie rosnąca rokrocznie liczba odrestaurowanych i piękniejących nieruchomości zabytkowych, w szczególności pełniących funkcje obiektów mieszkalnych, hoteli, zajazdów, apartamentów, SPA, centrów kongresowych itp., pokazuje, że jest to liczący się segment nieruchomości, co jednocześnie stwarza szansę polskim zabytkom.

PIŚMIENNICTWO

Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. uchwalona przez Zgromadzenie Narodowe w dniu 2 kwietnia 1997 r., przyjęta przez Naród w referendum konstytucyjnym w dniu 25 maja 1997 r., podpisana przez Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 16 lipca 1997 r. (Dz.U. 1997, nr 78 poz. 483, z późn. zm.).

Rozporządzenie Ministra Kultury i Dziedzictwa Narodowego z dnia 26 maja 2011 r. w sprawie prowadzenia rejestru zabytków, krajowej, wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oraz krajowego wykazu zabytków skradzionych lub wywiezionych za granicę niezgodnie z prawem (Dz.U. 2011, nr 113, poz. 661).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109, Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1628 i Dz.U. z 2011 r. Nr 165, poz. 985).

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 21 września 2004 r. w sprawie wyceny nieruchomości i sporządzania operatu szacunkowego (Dz.U. z 2004 r. Nr 207, poz. 2109, Dz.U. z 2005 r. Nr 196, poz. 1628 i Dz.U. z 2011 r. Nr 165, poz. 985).
Uchwała NR 125 Rady Ministrów z dnia 24 czerwca 2014 r. w sprawie „Krajowego programu ochrony zabytków i opieki nad zabytkami".
Ustawa z dnia 21 sierpnia 1997 r. O gospodarce nieruchomościami (Dz.U. 1997, nr 115 poz. 741, t.j. Dz. U. z 2015 r. poz. 782, 985, 1039).
Ustawa z dnia 23 lipca 2003 r. O ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz. U. Nr 162, poz.1568, t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm.).
Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. 2003, nr 80 poz. 717, Dz. U. z 2015 r. poz. 199 z późn. zm.).
Ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. Prawo budowlane (Dz.U. 1994 nr 89 poz. 414 z późn. zm.).

ANALYSIS OF THE HISTORICAL REAL ESTATE CONDITION AND LIMITATIONS OF THEIR TRADING IN POLAND

Abstract. The historic buildings in Poland represent a significant share in the overall resource properties, important and also the specific segment of the market. The specific monuments evidenced by the fact that in addition to material values ??they possess an intangible asset, representing the achievements of previous generations. Therefore, the laws protect all the monuments, while their owners and imposing an obligation to care for them regardless of their state of preservation, or that an entry in the official registers. The article state characteristics of immovable monuments - their number, types and ownership structures, the scope of required renovation works. Based on the above characteristics, discussed the specific functioning of the real estate market. The analysis showed that the Polish area is very diverse in terms of the quantities, types and forms of protection, location, legal status, and needs repair and restoration. In turn their special legal protection and related constraints in managing and marketed testify about the specifics of this segment of the real estate market.

Key words: monument, register of monuments, market of historic real estates

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 17.10.2015

For citation – Do cytowania:

Jasiński, J. (2015). Analiza stanu zabytków nieruchomości oraz ograniczeń w zakresie ich obrotu rynkowego w Polsce. Acta Sci. Pol., Administratio Locorum, 14(2), 21–39.

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2) 2015, 41–54*

EKONOMICZNE SKUTKI ZMIANY SPOSOBU KORZYSTANIA Z NIERUCHOMOŚCI ODDANEJ W UŻYTKOWANIE WIECZYSTE

Sebastian Kokot

Uniwersytet Szczeciński

Streszczenie. Na skutek funkcjonowania gospodarki centralnie sterowanej przez ponad 40 lat, a następnie procesów przekształceń własnościowych, w wielu miastach w ich śródmiejskich strefach znajdują się tereny, których dawna funkcja nie przystaje do aktualnych trendów i uwarunkowań tak rynkowych, jak i odnoszących się do zagospodarowania przestrzennego. Większość z nich to tereny po byłych przedsiębiorstwach państwowych, spółdzielniach usługowych i produkcyjnych, które uwłaszczyły się na tych nieruchomościach uzyskując prawo użytkowania wieczystego. Obecnie obserwujemy wzmożoną presję rynkową w kierunku zagospodarowania tych terenów, przez podmioty komercyjne, w tym przedsiębiorstwa deweloperskie, dążące do trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości, ponad 20 lat temu oddanych w użytkowanie wieczyste na inne cele. Sytuacja taka rodzi zwykle problem zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego. W artykule przedstawiono możliwości właściciela takiego gruntu w dochodzeniu utraconych korzyści wynikłych z obniżenia tej stawki.

Słowa kluczowe: gospodarka nieruchomościami, użytkowanie wieczyste

WPROWADZENIE

Podstawowym celem gospodarki przestrzennej powinna być ochrona określonych wartości przestrzeni i jej racjonalne kształtowanie poprzez właściwe stymulowanie procesów gospodarczych [Cymerman, Cellmer, Buczek 1997]. Skutkiem błędnie prowadzonej przez dziesięciolecia gospodarki przestrzennej przed 1990 r. jest m.in.:
– nadmierne rozproszone struktury przestrzenne miast;
– zbyt mała ilość terenów mieszkaniowych i komunikacyjnych;
– zbyt mała ilość i brak koncentracji terenów usługowo handlowych;

Adres do korespondencji – Corresponding author: Sebastian Kokot, Wydział Nauk Ekonomicznych i Zarządzania, Instytut Ekonometrii i Statystyki, Uniwersytet Szczeciński, ul. Adama Mickiewicza 64, 71-101 Szczecin, e-mail: sebastian.kokot@wneiz, sebastiankokot@o2.pl

– nadmierna ilość terenów przemysłowych i rolnych w miastach, a w szczególności w ich centrach. [por. Brzeski i in. 1998].

Stąd po 1990 r. nastąpiła presja ze strony różnych podmiotów gospodarczych w kierunku pozyskiwania i zagospodarowania w sposób komercyjny atrakcyjnie położonych terenów. Jedną z form tej działalności jest budowa budynków mieszkalnych i mieszkalno-usługowych, a nawet zorganizowanych osiedli przez powstałe w tym okresie przedsiębiorstwa deweloperskie. Procesy te w praktyce rodzą szereg problemów nie tylko z punktu widzenia gospodarki przestrzennej czy też aspektów techniczno-organizacyjnych, ale też prawnych i ekonomicznych. W szczególny sposób problem dotyczy nieruchomości przedsiębiorstw państwowych oraz niektórych spółdzielni, które uwłaszczyły się na gruntach pozostających wcześniej w ich zarządzie. Uwłaszczenie przedsiębiorstw polegało na przekształceniu zarządu nieruchomości w prawo użytkowania wieczystego, z którym związane jest prawo własności budynków oraz urządzeń posadowionych na gruncie i zostało dokonane na podstawie art. 2 ustawy z 29.09.1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości [Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.], zgodnie z którym grunty stanowiące własność Skarbu Państwa lub własność gminy (związku międzygminnego), z wyłączeniem gruntów Państwowego Funduszu Ziemi, będące w dniu 5.12.1990 r. w zarządzie państwowych osób prawnych innych niż Skarb Państwa stają się z tym dniem z mocy prawa przedmiotem użytkowania wieczystego [Pawełczyk, Jankowska 2012]. W innym trybie mogły uwłaszczyć się spółdzielnie (nie tylko mieszkaniowe). Obowiązywała zasada uwłaszczenia na wniosek, co oznacza, że warunkiem uwłaszczenia było złożenie odpowiedniego wniosku do 31 grudnia 1996 r. [Hozer 2001]. W efekcie ww. podmioty stały się użytkownikami wieczystymi często atrakcyjnie położonych terenów w strefach śródmiejskich, a nawet samych centrach miast. W różny sposób były przy tym formułowane cele oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste, przy czym często były one określane w sposób ogólny i nieprecyzyjny, np. usługowo-produkcyjny. Miały miejsce przypadki, kiedy cele te w ogóle nie były wprost określane. Niemniej jednak najczęściej stawka procentowa opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego ustalana była na poziomie 3%. Lata dziewięćdziesiąte i dwutysięczne to okres w którym nastąpił znaczący, bo zwykle przynajmniej kilkukrotny wzrost wartości nieruchomości. Zmieniające się uwarunkowania gospodarcze, a także zmiany przepisów dotyczące planowania przestrzennego często prowadziły do swego rodzaju dysonansu pomiędzy formalnym celem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste a presją rynku. Dawne przedsiębiorstwa państwowe podlegały przekształceniom i komercjalizacji, a niektóre bankrutowały. Prowadziło to do wtórnego, niekiedy wielokrotnego obrotu użytkowanych wieczyście przez nie nieruchomości, a także ich podziałów. Skomercjalizowane przedsiębiorstwa nie potrzebowały tak dużych centralnie położonych obszarów, a nieruchomości przedsiębiorstw upadłych były oferowane w trybie postępowania upadłościowego. Jak już wspomniano jedną z grup podmiotów szczególnie zainteresowanych pozyskaniem takich nieruchomości były firmy deweloperskie. Nabywały one m.in. użytkowanie wieczyste gruntów „po" państwowych i komunalnych osobach prawnych oraz po różnego rodzaju spółdzielniach produkcyjno-usługowych z zamiarem wzniesienia na nich budynków mieszkalnych, a następnie sprzedaży znajdujących się w nich lokali, głównie mieszkalnych wraz z odpowiednimi udziałami

w nieruchomości wspólnej obejmującej m.in. prawo użytkowania wieczystego gruntu. Często też gminy sprzyjają podejmowaniu takich przedsięwzięć, co wyrażają studia uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie po przez uchwalanie planów miejscowych dopuszczając w tych miejscach zabudowę mieszkaniową, w skutek czego deweloperom zwykle udaje się uzyskać decyzje zatwierdzające projekt budowlany i udzielenie pozwolenia na budowę. Konsekwencją powyższego są problematyczne rozbieżności w zakresie:

– faktycznego sposobu korzystania z nieruchomości w stosunku do celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste;
– stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego wynikającej z decyzji lub umowy użytkowania wieczystego w stosunku stawki przewidzianej w ustawie o gospodarce nieruchomości dla nieruchomości wykorzystywanych na cele mieszkaniowe.

Uchwalenie studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie planów miejscowych dopuszczających na takich nieruchomościach zabudowę mieszkaniową otwiera możliwość trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości w stosunku do jej przeznaczenia wskazanego w decyzji lub umowie użytkowania wieczystego, a wydanie pozwolenia na budowę w bezpośredni sposób do tej zmiany prowadzi. Należy zwrócić przy tym uwagę, że w przypadku miast na prawach powiatu wszystkie z tych zdarzeń powstają przy czynnym udziale tego samego urzędu. Ponadto w takich miastach w odniesieniu do nieruchomości dawnych komunalnych osób prawnych gmina występuje jednocześnie w roli właściciela nieruchomości, a w odniesieniu do nieruchomości dawnych państwowych osób prawnych, właściciela reprezentuje prezydent miasta.

Korzystanie z nieruchomości przez użytkownika wieczystego w sposób odmienny niż to zostało określone w umowie może nieść ze sobą pewne konsekwencje prawne. W szczególności, zgodnie z art. 73 pkt 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami, jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Najczęściej oznacza to zmianę stawki procentowej opłaty rocznej z 3% na 1%. Dla właściciela gruntu oznacza to utratę spodziewanych dochodów z tytułu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste na cele dotychczasowe.

W przedstawionym kontekście należy wskazać odpowiedź na pytanie: jakie możliwości ma gmina w zakresie dochodzenia utraconych korzyści z tego tytułu i w jaki sposób należy je obliczyć?

ANALIZA SYTUACJI PRAWNEJ I FAKTYCZNEJ

Kwestia przedstawiona w powyższym pytaniu wymaga w pierwszym etapie dokonania oceny jakie właściciel gruntu (gmina lub reprezentowany przez prezydenta miasta, lub starostę skarb państwa) ma możliwości zachowania się w sytuacji zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste w stosunku do sposobu

określonego w umowie lub decyzji. W tym zakresie należy rozważyć następujące uprawnienia czy też możliwe sposoby działania:

1. Rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania przed upływem określonego w niej terminu, z powodu korzystania z gruntu przez wieczystego użytkownika w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie (art. 240 k.c. art. 33 ustawy o gospodarce nieruchomościami);
2. Ustalenie dodatkowych opłat rocznych obciążających użytkownika wieczystego w razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej (art. 63 ust. 2, ustawy o gospodarce nieruchomościami);
3. Zmianę stawki procentowej opłaty rocznej stosownie do nowego celu oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste.

Poniżej dokonano zwięzłego przeglądu obowiązujących przepisów i orzecznictwa dotyczącego ww. możliwych działań w kontekście przedstawionego problemu tj. zamiaru wybudowania przez użytkownika wieczystego budynku lub zespołu budynków w zabudowie mieszkaniowej lub mieszkaniowo-usługowej na nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste z przeznaczeniem na inne cele np. usługowo-produkcyjne.

1. Rozwiązanie umowy wieczystego użytkowania przed upływem terminu

Na wstępie należy wskazać, że zgodnie z art. 240 k.c. umowa o oddanie gruntu Skarbu Państwa lub gruntu należącego do jednostek samorządu terytorialnego bądź ich związków w użytkowanie wieczyste może ulec rozwiązaniu przed upływem określonego w niej terminu, jeżeli wieczysty użytkownik korzysta z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie, w szczególności jeżeli wbrew umowie użytkownik nie wzniósł określonych w niej budynków lub urządzeń.

Skorelowany z tym przepisem jest zapis art. art. 33 ust. 3 ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami właściwy organ może żądać rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem ustalonego okresu stosownie do art. 240 k.c. cywilnego, jeżeli użytkownik wieczysty korzysta z tej nieruchomości w sposób sprzeczny z ustalonym w umowie, a w szczególności, jeżeli nie zabudował jej w ustalonym terminie. W spotykanych sytuacjach najczęściej, co prawda umowa użytkowania wieczystego została zawarta (lub decyzja wydana na rzecz) z innym podmiotem niż aktualny użytkownik wieczysty, który został użytkownikiem wieczystym wskutek wtórnego obrotu tym prawem, lecz postanowienia umowy wiążą nabywcę ustanowionego wcześniej prawa użytkowania wieczystego.

Z treści powyższych przepisów wynika, że do rozwiązania umowy o oddanie gruntu w wieczyste użytkowanie konieczne jest spełnienie przesłanki korzystania z gruntu w sposób sprzeczny z przeznaczeniem w umowie, i korzystanie to ma być w sposób oczywisty sprzeczne z przeznaczeniem. W wyroku Naczelnego Sądu Administracyjnego w Lublinie z dnia 31.05.1994 r. [sygn. akt SA/Lu 1650/93] podniesiono, że według art. 240 k.c., rozwiązanie umowy użytkowania wieczystego dozwolone jest w przypadku korzystania przez użytkownika wieczystego z gruntu w sposób oczywiście sprzeczny z jego przeznaczeniem określonym w umowie. Organ wydający decyzję o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego powinien wykazać nie tylko „sprzeczność" ale oczywistą sprzeczność. Oczywista sprzeczność to nie tylko proste naruszenie warunków

umowy, połączone ono powinno być po stronie użytkownika ze szczególnym nasileniem złej woli, kierowanej na złamanie warunków umowy.

Artykuł 240 k.c. podaje wprost przykładowo jeden z przypadków gdy można mówić o oczywistej sprzeczności korzystania z gruntu z jego przeznaczaniem w umowie. Chodzi o jej niezabudowanie. Problem w tym, że zarówno umowy, jak i decyzje potwierdzające użytkowanie wieczyste spółdzielni oraz państwowych i samorządowych osób prawnych powszechnie nie wskazywały sposobu w jaki nieruchomość powinna być zabudowana i w ogóle nie nakazywały użytkownikom wieczystym jakichkolwiek działań związanych z zabudową czy tez innym zagospodarowaniem nieruchomości, choć jak wskazał Sąd Najwyższy w wyroku z dnia 24.07.2002 r. [sygn. akt I CKN 891/00; publik. LEX nr 75260] w granicach gwarantowanej stronom swobody umów nie ma przeszkód, aby w umowie o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste strony ustaliły sposób korzystania z gruntu w ten sposób, że ma na nim być wybudowany budynek o określonym przeznaczeniu przez samego użytkownika. Należy w tym aspekcie wziąć również pod uwagę treść wyroku SN z dnia 13 lutego 2002 r. [sygn. akt IV CKN 661/2000], który stwierdził, że nie zachodzi podstawa do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego z powodu nie wzniesienia przez użytkownika wieczystego wbrew umowie określonych w niej budynków lub urządzeń, jeżeli w umowie nie określono terminów rozpoczęcia i zakończenia tych robót. Takie terminy także powszechnie nie bywały w umowach lub decyzjach ustalane, skoro nie były ustalane obowiązki zabudowy nieruchomości. Niemniej jednak warto mieć na uwadze, że w wyroku NSA z dnia 10.02.1993 r. [sygn. akt I SA 1236/92] wskazano, że wynikające z umowy użytkowania wieczystego terminy rozpoczęcia i zakończenia budowy mają charakter dyscyplinujący użytkownika wieczystego w zagospodarowaniu działki na cel, który został w umowie określony, lecz nie służą odebraniu działki tylko z tego powodu, że nastąpiło ich przekroczenie. O możliwości podjęcia decyzji o rozwiązaniu umowy użytkowania wieczystego i odebraniu nieruchomości z powodu nierozpoczęcia budowy lub jej niezakończenia w terminach określonych w umowie decyduje stan zaawansowania robót w okresie podejmowania decyzji, a nie samo uchybienie tych terminów. Wskazać przy tym należy, że w doktrynie i orzecznictwie przyjmuje się, że postanowienia umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste wiążą nie tylko stronę tej umowy – użytkownika wieczystego, ale też jego następców (osoby które nabyły to prawo). Z tego względu wskazane powyżej roszczenie - realizowane na drodze powództwa przed sądem powszechnym – przysługuje również wobec aktualnych użytkowników wieczystych, którzy nie byli stroną umowy o oddanie gruntu w użytkowanie wieczyste. Oznacza to, że przesłanka oczywistej sprzeczności nie zachodzi nawet w przypadku niewywiązania się użytkownika wieczystego z warunków umowy poprzez niedotrzymanie przez niego terminów zagospodarowania nieruchomości o ile podjął i do pewnego stopnia zaawansował on działania w tym kierunku, a dotyczy to także wtórnych nabywców prawa użytkowania wieczystego.

Konsekwencje rozwiązania umowy o oddaniu gruntu w użytkowanie wieczyste określone są w art. 33 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami. W razie wygaśnięcia użytkowania wieczystego na skutek upływu okresu ustalonego w umowie albo na skutek rozwiązania umowy przed upływem tego okresu, użytkownikowi wieczystemu przysługuje wynagrodzenie za wzniesione przez niego lub nabyte na własność budynki

i inne urządzenia. Wynagrodzenie powinno być równe wartości tych budynków i urządzeń określonej na dzień wygaśnięcia użytkowania wieczystego. Co istotne, za budynki i inne urządzenia wzniesione wbrew postanowieniom umowy wynagrodzenie nie przysługuje. Ponadto w razie rozwiązania umowy użytkowania wieczystego przed upływem okresu ustalonego w umowie zwraca się sumę opłat rocznych wniesionych z tego tytułu za niewykorzystany okres użytkowania wieczystego. Opłaty podlegają waloryzacji. Maksymalna wysokość kwoty podlegającej zwrotowi nie może przekraczać wartości prawa użytkowania wieczystego określonej na dzień rozwiązania umowy (art. 33 ust. 3a).

Odnosząc wyżej wskazane unormowania i interpretacje do sytuacji zarysowanej we wstępie należy rozstrzygnąć, czy wybudowanie np. budynku mieszkalnego zamiast korzystania z nieruchomości zgodnie z jej przeznaczeniem o ile to przeznaczenie zostało określone np. na cele „usługowo-produkcyjne" nosi znamiona oczywistej sprzeczności. W kontekście przedstawionych argumentów prawnych należy stwierdzić że w takiej sytuacji nie występują tego znamiona. Dodatkowo mogą przemawiać za tym następujące aspekty:

– w chwili oddawania nieruchomości w użytkowanie wieczyste najczęściej w ogóle nie brano pod uwagę możliwości jej zabudowy innymi budynkami niż istniejące;
– gminy (często występujące także w roli właściciela nieruchomości) uchwalają studia uwarunkowań kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, a następnie miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego często dopuszczające na obszarze nieruchomości np. zabudowę mieszkaniową lub inną, ale taką, gdzie funkcja mieszkaniowa jest dominująca;
– starostowie lub prezydenci miast wydają dla tych nieruchomości pozwolenia na budowę m.in. budynków mieszkalnych zgodnie z przepisami.

Takie okoliczności jednoznacznie wskazują na brak przesłanek do stwierdzenia oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z nieruchomości w stosunku do sposobu określonego w decyzji lub umowie użytkowania wieczystego. Nadto sugerują one, że zmiana sposobu korzystania z nieruchomości odbywa się za zgodą i pełną akceptacją odpowiednich organów, a niekiedy i samego właściciela. W efekcie należy stwierdzić, że w omawianych sytuacjach nie ma przesłanek do rozwiązania umowy użytkowania wieczystego z przyczyn oczywistej sprzeczności sposobu korzystania z gruntu z jego przeznaczeniem określonym w umowie.

2. Dodatkowe opłaty roczne

Kolejnym aspektem sprawy jest rozważenie możliwości ustalenia dodatkowych opłat rocznych. Jak stanowi art. 63 ustawy o gospodarce nieruchomościami, w razie niedotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej właściwy organ może wyznaczyć termin dodatkowy. W przypadku niedotrzymania tych terminów mogą być ustalone dodatkowe opłaty roczne obciążające użytkownika wieczystego, niezależnie od opłat z tytułu użytkowania wieczystego, ustalonych stosownie do przepisów rozdziału 8 działu II ustawy. Wysokość dodatkowej opłaty rocznej wynosi 10% wartości nieruchomości gruntowej określonej na dzień ustalenia opłaty za pierwszy rok, po bezskutecznym upływie terminu jej zagospodarowania, ustalonego w umowie lub decyzji. Za każdy następny rok opłata podlega zwiększeniu o dalsze 10% tej wartości. Opłaty ustala właściwy organ w drodze decyzji. Obowiązek ponoszenia dodatkowych opłat rocznych

powstaje z dniem 1 stycznia roku następującego po bezskutecznym upływie terminów zagospodarowania nieruchomości gruntowej ustalonych w umowie lub decyzji. Opłaty za dany rok wnosi się w terminie do dnia 31 marca każdego roku. W omawianych sytuacjach aspekt dodatkowych opłat rocznych nie występuje, gdyż prawodawca odnosi tę możliwość wprost do sytuacji nie dotrzymania terminów zagospodarowania nieruchomości. Aby opłaty dodatkowe egzekwować, przede wszystkim terminy zagospodarowania nieruchomości musiałyby być określone, czego powszechnie nie czyniono w odniesieniu do nieruchomości stanowiących przedmiot uwłaszczenia państwowych i samorządowych osób prawnych oraz spółdzielni. Należy więc wskazać, że w analizowanych sytuacjach dodatkowe opłaty roczne nie mogą być ustalane i nakładane na użytkownika wieczystego.

3. Zmiana stawki procentowej opłaty rocznej

Artykuł 73 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami stanowi, że jeżeli po oddaniu nieruchomości gruntowej w użytkowanie wieczyste nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości, powodująca zmianę celu, na który nieruchomość została oddana, stawkę procentową opłaty rocznej zmienia się stosownie do tego celu. Przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78–81 ustawy tj. analogicznie jak przy aktualizacji opłaty rocznej. Dodatkowo ust. 2a pkt 1 tego artykułu wyraźnie określa, że przepisy ust. 2 stosuje się odpowiednio do udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, w przypadku ustanowienia odrębnej własności lokalu, którego przeznaczenie jest inne niż cel, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste. Tak więc przyszli właściciele lokali mieszkalnych będą mogli żądać obniżenia stawki opłat rocznych, gdyż za nieruchomości gruntowe oddane na cele mieszkaniowe opłata wynosi 1% ceny nieruchomości gruntowej. Jedyną formalną przesłanką do obniżenia tej stawki jest wykazanie trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości i właściciel nieruchomości nie ma w zasadzie, żadnych możliwości „uchronienia się" przed tą obniżką, o ile ta trwała zmiana zostanie jednoznacznie wykazana. Przepisy nic nie mówią na temat ewentualnych odszkodowań, czy też rekompensat na rzecz właściciela z tego tytułu.

Możliwe działania praktyczne

W świetle powyższego w praktyce mogą wystąpić trzy sytuacje mające wpływ na stawki procentowe opłaty rocznej i w związku z tym wysokości opłat rocznych za użytkowanie wieczyste gruntu:

1. zmiana stawki przed wydaniem pozwolenia na budowę;
2. zmiana stawki po wydaniu pozwolenia na budowę, ale przed oddaniem budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniem własności lokali na ich nabywców;
3. zmiana stawek po oddaniu budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniu własności lokali na ich nabywców.

Paradoksalnie sytuacja przedstawiona w pkt 1 może okazać się najkorzystniejsza dla właściciela gruntu. W tej sytuacji nie istnieją jeszcze bowiem żadne, formalne przesłanki wskazujące na szybką zmianę sposobu korzystania z nieruchomości. Gmina (lub Skarb Państwa) występuje tu jako strona umowy cywilnoprawnej, który to stosunek strony

mogą dowolnie, w granicach prawa kształtować, w tym zmieniać jego warunki. Jednym z mogących podlegać zmianie elementów jest sposób korzystania z nieruchomości, który tu należy utożsamić z celem oddania nieruchomości w użytkowanie wieczyste oraz związana z nim zmiana stawki procentowej opłaty rocznej. Właściciel może spełnić oczekiwania użytkownika wieczystego, ale w związku z tym ma prawo domagać rekompensaty utraconych korzyści, a więc w ogólnym ujęciu różnicy w wysokości opłat rocznych jakie właściciel by uzyskiwał gdyby stawka opłaty rocznej nie została zmniejszona, a opłatom pomniejszonym wskutek zmiany tej stawki. Kalkulując te utracone korzyści należy wziąć pod uwagę, że wartość nieruchomości zmienia się w czasie, a wraz z tymi zmianami, mogą też ulegać zmianie opłaty roczne oraz koszty przeprowadzenia opłat rocznych. Zastosowanie znajduje więc formuła:

$$UK = \sum_{t=1}^{n} \frac{x_{ot}(C_{uw}(s_1 - s_2)) + \sum_{i=1}^{k}(x_{it}(w_i(s_1 - s_2)) - K_{it})}{((1 + x_{r1t}r_1)(1 + x_{r2t}r_2))^t}$$

gdzie:

UK – bieżąca wartość korzyści utraconych przez gminę na skutek zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego;
t – kolejne lata, przez które po zmianie stawki procentowej będzie pobierana opłata roczna,
n – liczba lat, przez które po zmianie stawki procentowej będzie pobierana opłata roczna;
x_{ot} – zmienna przyjmująca wartość = 1 od roku t = 1 do roku poprzedzającego rok dokonania pierwszej aktualizacji opłat rocznych i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat trwania użytkowania wieczystego;
C_{uw} – cena po której nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste i od której będą naliczane opłaty roczne do czasu przeprowadzenia pierwszej aktualizacji opłat rocznych;
s_1 – stawka procentowa opłaty rocznej obowiązująca przed jej zmianą (3%);
s_2 – stawka procentowa opłaty rocznej obowiązująca po jej zmianie (1%);
i – kolejne przeprowadzane aktualizacje opłat rocznych;
k – ilość przeprowadzonych aktualizacji opłat rocznych;
x_{it} – zmienna przyjmująca wartość = 1 dla lat, w których obowiązuje zaktualizowana opłata roczna i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych;
w_i – wartość nieruchomości stanowiąca podstawę do obliczania opłaty rocznej po aktualizacji;
K_{it} – koszt przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych;
r_1 – stopa dyskontowa nie oczyszczona z inflacji;
r_2 – stopa dyskontowa oczyszczona z inflacji;
x_{r1t} – zmienna przyjmująca wartość = 1 od roku t = 1 do roku zrównania się wartości rynkowej nieruchomości z C_{uw} i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych;
x_{r2t} – zmienna przyjmująca wartość = 0 od roku t = 1 do roku zrównania się wartości rynkowej nieruchomości z C_{uw} i przyjmująca wartość = 1 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych.

Sytuacja wskazana w pkt 2, a więc zmiana stawki po wydaniu pozwolenia na budowę, ale przed oddaniem budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniem własności lokali na ich nabywców, różni się od sytuacji wskazanej w pkt 1 tym, że fakt wydania pozwolenia na budowę wskazuje, że w najbliższym czasie z dużym prawdopodobieństwem nastąpi trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości. Stawka

opłaty rocznej może zostać zmieniona na analogicznych zasadach jak przed wydaniem pozwolenia, lecz po stronie właściciela pozostają znacznie gorsze argumenty dotyczące rekompensaty utraconych korzyści wskutek ewentualnej zmiany stawki. W takim scenariuszu może nastąpić zmiana stawki opłaty rocznej z 3% do 1% dla całej nieruchomości na podstawie umowy zmieniającej warunki umowy użytkowania wieczystego w zakresie przeznaczenia nieruchomości (zmiana podstawowego przeznaczenia – np. cele usługowo-produkcyjne na mieszkaniowe). W tym przypadku do rozważenia pozostaje, czy z uwagi na fakt, że strona umowy o oddanie nieruchomości w użytkowanie wieczyste nie dochowała jej pierwotnie określonych warunków, gminie nie przysługuje odszkodowanie na zasadach ogólnych prawa cywilnego, tj. na podstawie art. 471 k.c. (odpowiedzialność kontraktowa). Dłużnik obowiązany jest do naprawienia szkody wynikłej z niewykonania lub nienależytego wykonania zobowiązania, chyba że niewykonanie lub nienależyte wykonanie jest następstwem okoliczności, za które dłużnik odpowiedzialności nie ponosi. Z punktu widzenia gminy (lub Skarbu Państwa) ma miejsce utrata korzyści polegających na uzyskiwaniu opłat rocznych w mniejszej wysokości, ponieważ obliczonych na podstawie niższej stawki procentowej, w stosunku do stawki przewidzianej dotychczasową umową lub decyzją. Z uwagi na fakt, że w zakresie utraconych korzyści niezbędnym jest wykazanie z dużym prawdopodobieństwem, że korzyści by uzyskano, należy wskazać, że właściciel przez okres od zmniejszenia stawki procentowej dla całej nieruchomości, do czasu zmiany stawek dla udziałów w nieruchomości związanych z własnością lokali mieszkalnych nie osiągnie konkretnej kwoty (kwotowej różnicy pomiędzy stawką 3% a 1%). Należy bowiem założyć, że po oddaniu wybudowanych lokali mieszkalnych do użytkowania, ich właściciele z pewnością skorzystają z prawa do zmiany stawki procentowej, o czym mowa w dalszej części. Fakt wydania pozwolenia na budowę, rodzi więc duże prawdopodobieństwo, że w przyszłości stawka opłaty rocznej zostanie zmieniona, a właściciel użytkowanego wieczyście gruntu nie otrzyma z tego tytułu żadnej rekompensaty.

Podsumowując, właściciel nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, w przypadku zamiaru zabudowania jej przez użytkownika wieczystego w sposób odmienny do postanowień umowy, może zmienić warunki umowy na mniej dla niego korzystne, pod warunkiem rekompensaty jemu utraconych korzyści (uzyskania odszkodowania). Sposób oszacowania tych utraconych korzyści powinien zakładać możliwość wybudowania przez inwestora budynku, w którym tylko cześć lokali to lokale mieszkalne, a część to lokale o innym przeznaczeniu, czyli takie co do których związane z ich własnością udziały w użytkowaniu wieczystym nie będą mogły mieć w przyszłości zmienionej stawki obliczany jest w następujący sposób:

$$UK = \sum_{t=1}^{T} \sum_{i=1}^{k} \frac{x_{it}(o_{1t} - o_{2t}) - K_{it}}{(1+r)^t}$$

gdzie:

UK – bieżąca wartość korzyści utraconych przez gminę na skutek zmiany stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego;
t – kolejne lata, przez które będzie pobierana opłata roczna;
T – liczba lat, przez które procentowo będzie pobierana opłata roczna;
o_{1t} – opłata roczna wynikająca z dotychczasowej umowy (wg. stawki 3%) w okresie t;

o_{2t} – opłata roczna zakładająca, że od udziałów w wieczystym użytkowaniu związanych z własnością lokali mieszkalnych będzie obowiązywała stawka 1 % w okresie t;
i – kolejne przeprowadzane aktualizacje opłat rocznych;
k – ilość przeprowadzonych aktualizacji opłat rocznych;
x_{it} – zmienna przyjmująca wartość = 1 dla lat, w których obowiązuje zaktualizowana opłata roczna i przyjmująca wartość = 0 dla pozostałych lat pobierania opłat rocznych;
K_{it} – koszt przeprowadzenia aktualizacji opłat rocznych;
r – stopa dyskontowa.

Nieco inaczej przedstawia się sytuacja wskazana w pkt 3, tj. zmiana stawek po oddaniu budynku (budynków) z lokalami do użytkowania i przeniesieniu własności lokali na ich nabywców. Uwzględnia ona fakt, że przez cały okres trwania inwestycji obowiązuje stawka 3%, a po jej zakończeniu i przeniesieniu własności lokali mieszkalnych i usługowych na rzecz ich nabywców. Na podstawie art. 73 ust 2a pkt 1 ustawy o gospodarce nieruchomościami, nabywcy lokali mieszkalnych wystąpią do właściciela gruntu o zmianę stawki procentowej opłaty rocznej do wysokości 1% odpowiednio do ich udziału w prawie użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej. Realnie należy założyć, że wnioski takie będą składane w okresie do 2 lat od zakończenia inwestycji, gdyż prawdopodobnie tylko część właścicieli lokali mieszkalnych wystąpi o zmianę stawki niezwłocznie po przeniesieniu na nich własności lokali, a większość dopiero po otrzymaniu informacji o opłacie rocznej, co oznacza, że nowe stawki zaczną obowiązywać dopiero w roku kolejnym. Uchwalenie planu miejscowego dopuszczającego zabudowę mieszkaniowo-usługową oraz wydanie pozwolenia na budowę jest oznaką tego, że gmina taki scenariusz traktuje jako realny. Przy dokonywaniu zmiany stawki procentowej stosuje się tryb postępowania określony w art. 78–81 ustawy o gospodarce nieruchomościami odnoszący się do aktualizacji opłat z tytułu użytkowania wieczystego. Przepisy te określają procedurę wypowiedzenia dotychczasowej stawki opłaty, w szczególności art. 81 określa:

„1. Użytkownik wieczysty może żądać od właściwego organu dokonania aktualizacji opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego nieruchomości gruntowej, jeżeli wartość nieruchomości uległa zmianie, a właściwy organ nie podjął aktualizacji. Doręczenie żądania powinno nastąpić na piśmie do dnia 31 grudnia roku poprzedzającego aktualizację opłaty rocznej. Jeżeli właściwy organ odmówił aktualizacji opłaty użytkownik wieczysty może, w terminie 30 dni od dnia otrzymania odmowy, skierować sprawę do kolegium. W przypadku gdy właściwy organ nie rozpatrzył żądania w terminie 30 dni, użytkownik wieczysty może, w terminie 90 dni od dnia doręczenia żądania, skierować sprawę do kolegium. Przepisy art. 77–80 stosuje się odpowiednio.
2. Ciężar dowodu, że istnieją przesłanki do aktualizacji opłaty, spoczywa na użytkowniku wieczystym.
3. W przypadku oddalenia wniosku przez kolegium obowiązuje opłata dotychczasowa.
4. Nowa wysokość opłaty rocznej, ustalona przez właściwy organ w wyniku realizacji żądania, o którym mowa w ust. 1, albo w wyniku prawomocnego orzeczenia kolegium lub ugody zawartej przed kolegium, obowiązuje począwszy od dnia 1 stycznia roku następującego po roku, w którym użytkownik wieczysty zażądał jej aktualizacji.
5. Przepisy ust. 3 i 4 stosuje się odpowiednio, jeżeli sprawę rozstrzygnięto prawomocnym wyrokiem sądu lub zawarto ugodę sądową, w następstwie wniesienia sprzeciwu”.

W związku z tym, jeżeli podstawy złożenia wniosku o zmianę stawki procentowej opłaty z tytułu użytkowania wieczystego byłyby uzasadnione, to zgodnie z postanowieniami przytoczonego wyżej w całości art. 81 ust. 4 ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z art. 78 ust. 1 tej ustawy zmiana stawki opłaty nastąpiłaby, poczynając od 1 stycznia roku następnego po roku, w którym został złożony wniosek. Dlatego też podstawową okolicznością wymagającą wyjaśnienia w analizowanym przypadku jest wystąpienie podstaw pozwalających na przyjęcie, czy nastąpiła trwała zmiana sposobu użytkowania nieruchomości. W przypadku bowiem udzielenia odpowiedzi pozytywnej na tak postawione pytanie, organy nie będą miały swobody działania, gdyż stwierdziwszy wystąpienie faktów potwierdzających trwałą zmianę sposobu użytkowania nieruchomości, będą musiały zmienić stawkę procentową opłaty rocznej, a zmiana ta będzie wywoływała skutek, poczynając od 1 stycznia po roku, w którym został złożony wniosek o zmianę stawki procentowej, nawet jeżeli jego rozpatrzenie nastąpiło w roku, za który stawka opłaty powinna być zmieniona.

Co do meritum – nie budzi wątpliwości, że legalne wybudowanie budynków z lokalami mieszkalnymi, a następnie sprzedaż lokali mieszkalnych i w konsekwencji ich zamieszkanie nie może być zakwalifikowane jako cele np. usługowo-produkcyjne lecz jako cele mieszkaniowe, a więc kwalifikujące się do stawki procentowej opłaty rocznej w wysokości 1%. Problematyczne może być określenie momentu wystąpienia okoliczności trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości. W tym względzie w orzecznictwie spotykamy bowiem niejednoznaczne poglądy. Według niektórych z nich o trwałej zmianie sposobu korzystania z nieruchomości, powodującej zmianę celu, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste, można mówić już z chwilą wydania pozwolenia na budowę budynku mieszkalnego, a nie dopiero po wybudowaniu takiego budynku i wydaniu pozwolenia na użytkowanie (wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2008 r., VI ACa 302/08, podobnie również wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., I ACa 49/08). Z przytoczonych wyroków wynika, że do przyjęcia wystąpienia w konkretnym przypadku trwałej zmiany sposobu użytkowania gruntu oddanego w użytkowanie wieczyste nie jest niezbędne wybudowanie określonego obiektu, ale wystarczy do tego wydanie pozwolenia na budowę oraz zatwierdzenie projektu budowlanego. Oznacza to, że do wystąpienia przyjęcia trwałej zmiany sposobu korzystania z nieruchomości wystarczy więc przyznanie pewnych uprawnień oraz potwierdzenie zgodności z prawem proponowanych rozwiązań technicznych. Jednak w późniejszych wyrokach spotykamy odmienne interpretacje. Miedzy innymi w wyroku z 19 maja 2010 r. [I CSK 591/09] SN stwierdził, że trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości w rozumieniu art. 73 ust. 2 ustawy o gospodarce nieruchomościami następuje w wyniku decyzji o pozwoleniu na użytkowanie obiektu budowlanego wzniesionego na tej nieruchomości. Nie wystarczy jedynie zmiana przeznaczenia gruntu wynikająca z uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego lub decyzji ustalającej warunki zabudowy i zagospodarowania terenu (tak uznał SN w wyroku z 21 stycznia 2010 r., I CSK 210/09). W obu bowiem wypadkach pojawia się tylko możliwość określonego sposobu korzystania z nieruchomości. Żaden z tych aktów sam przez się nie prowadzi do zmiany, i to trwałej, sposobu „korzystania" z gruntu . To samo doty-

czy decyzji o pozwoleniu na budowę, a nawet rozpoczęciu budowy. Podobnie bowiem jak w przypadku decyzji o warunkach zabudowy w rachubę wchodzi prawna dopuszczalność zmiany tego pozwolenia także w trakcie realizacji inwestycji, a nawet całkowite jej zaniechanie. Ustawodawca w odniesieniu do przesłanki „trwałości" nie wprowadza jakichkolwiek kryteriów, które powinny zostać spełnione. Przesłankę tę należy więc obiektywizować. Znaczenie prawne ma przy tym tylko zmiana sposobu korzystania z gruntu, która powoduje zarazem „zmianę celu, na który nieruchomość została oddana". Wznoszenie budynku mieszkalnego na danym gruncie docelowo ukierunkowane jest na mieszkaniowe korzystanie z tego gruntu. Jednakże dopiero z chwilą zakończenia robót budowlanych można mówić o zmianie sposobu korzystania z nieruchomości jako czynności dokonanej. Zakończenie budowy należy oceniać w kontekście przepisów prawa budowlanego. Z przepisów tych zaś wynika że z prawnego punktu widzenia stan budowy kończy się z momentem dopuszczenia obiektu budowlanego do użytkowania. Z tą chwilą powstaje prawna możliwość rozpoczęcia mieszkaniowego sposobu wykorzystywania nieruchomości. W ocenie SN to właśnie dokonana zmiana sposobu korzystania z gruntu świadczy o zmianie celu. Cel mieszkaniowy ma wynikać z bieżącego, mieszkaniowego sposobu korzystania z gruntu.

Mając na względzie powyższe należy przyjąć, że trwała zmiana sposobu korzystania z nieruchomości nastąpi po zakończeniu budowy i uzyskaniu przez inwestora stosownego zezwolenia na użytkowanie obiektu. Teoretycznie wówczas inwestor będzie mógł wystąpić o zmianę stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego gruntu. Jednakże w praktyce na tym etapie inwestorzy mają już podpisane umowy deweloperskie na większość lokali i niezwłocznie przystępują do ich przekazywania nabywcom oraz do zawierania umów przenoszących własność tych lokali wraz ze stosownymi udziałami w prawe użytkowania wieczystego gruntu. W obliczu takich działań należy się spodziewać, że inwestorzy nie są już tak zainteresowani zmianą stawki procentowej, tym bardziej że prawo użytkowania wieczystego będzie przenoszone w udziałach na nabywców lokali i to ci nabywcy zyskają niepodważalne prawo do wystąpienia o zmianę stawki na podstawie art. 73 ust. 2 i 2a ustawy o gospodarce nieruchomościami w związku z ustanowieniem odrębnej własności lokalu, którego przeznaczenie jest inne niż cel, na który nieruchomość została oddana w użytkowanie wieczyste.

PODSUMOWANIE

Na koniec należy wskazać, że sytuacje 2. i 3. są z punktu widzenia utraconych korzyści przez właściciela nieruchomości użytkowanej wieczyście tożsame. W 1. z nich uzyskuje on bowiem jednorazową rekompensatę, a w 2. regularne opłaty roczne według stawki 3% przynajmniej do czasu zakończenia inwestycji. Sytuacja 2. jest o tyle korzystniejsza dla dewelopera, że jego oferta rynkowa jest lepsza i stawia go w lepszym świetle tak przed potencjalnymi nabywcami lokali, jak i różnymi instytucjami, z którymi dla realizacji inwestycji musi współpracować, w szczególności z bankami udzielającymi kredytów służących jej finansowaniu. Praktyczny wniosek wynikający z przeprowadzonych analiz

jest taki, że w interesie właściciela nieruchomości leży możliwie jak najwcześniejsza zmiana stawki procentowej opłaty rocznej z tytułu użytkowania wieczystego, najlepiej już na etapie opracowywania studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, ewentualnie prac nad planem miejscowym, gdyż wówczas może oprócz korzyści pozafinansowych przejawiających się nowoczesnym zagospodarowaniem nieruchomości uzyskać rekompensatę utraconych korzyści z powodu zmiany stawki. Wymaga to jednak odpowiedniego porozumienia stron – właściciela i użytkownika wieczystego.

PIŚMIENNICTWO

Cymerman, R., Cellmer, R., Buczek, B. (1997). Planowanie miejscowe jako regulatro (motor i hamulec) rynku nieruchomości. V Konferencja Naukowa „Rynek nieruchomości – zagospodarowanie przestrzenne (relacje)" Spała.

Brzeski, W.J., Hałuszko, M., Sambura, A., Walczewski, H. (1998). O modernizacji polskiego systemu katastralnego. Świat Nieruchomości, nr 23.

Hozer, J. (red.). (2001). Nieruchomości, przedsiębiorstwa, wyceny, analizy. Katedra Ekonometrii i Statystyki Uniwersytetu Szczecińskiego, Instytut Analiz Diagnoz i Prognoz Gospodarczych, Szczecin.

Pawełczyk, M., Jankowska, M. (2012). Zarząd jako przesłanka uwłaszczenia nieruchomości. Nieruchomości C.H. Beck, nr 10/2012.

Ustawa z 29 września1990 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczaniu nieruchomości (Dz.U. Nr 79, poz. 464 ze zm.)

Ustawa z 23.kwietnia.1964 r. Kodeks Cywilny (t.j. Dz. U. z 2014 r. poz. 121, z późn. zm.).

Ustawa z 21.sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (tj. Dz.U. z 2015 r. poz. 782, z późn. zm.).

Wyrok NSA w Lublinie z dnia 31.05.1994 r. (sygn. akt SA/Lu 1650/93).

Wyrok SN z dnia 24 lipca 2002 r. (sygn. akt I CKN 891/00).

Wyrok SN z dnia 13 lutego 2002 r. (sygn. akt IV CKN 661/2000).

Wyrok NSA z dnia 10 lutego 1993 r. (sygn. akt I SA 1236/92).

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 24 września 2008 r., (sygn. akt VI ACa 302/08).

Wyrok Sądu Apelacyjnego w Warszawie z dnia 23 września 2008 r., (sygn. akt I ACa 49/08).

Wyrok SN z 19 maja 2010 r. (sygn. akt I CSK 591/09).

Wyrok SN z 21 stycznia 2010 r., (sygn. akt I CSK 210/09).

ECONOMIC CONSEQUENCES OF THE CHANGE OF THE WAY TO USE OF PROPERTY VESTED IN PERPETUAL USUFRUCT

Abstract: As a result of the functioning of over 40 years of centrally controlled economy and ownership transformation processes, in many cities in their downtowns there are areas having long been function, which does not fit into the current market trends and conditions of spatial development. Most of them are areas of former state-owned enterprises and various types of manufacturing and service cooperatives, which have received the right of perpetual usufruct. Nowadays we are seeing increased market pressure in the direction of development of these areas by commercial entities, aiming to per-

manent change of the way to use of the property, which were cast in perpetual use for other purposes over 20 years ago. This situation usually generates the problem of changing the percentage rate of the annual fee for the perpetual usufruct. The article presents the possibility of the owner of such land in the investigation of lost profits resulting from a reduction in that rate.

Key words: real estate management, perpetual usufruct

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 25.12.2015

For citation – Do cytowania:

Kokot, S. (2015). Ekonomiczne skutki zmiany sposobu korzystania z nieruchomości oddanej w użytkowanie wieczyste, Acta Sci. Pol., Administratio Locorum, 14(2), 41–54.

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2) 2015, 55–67*

ANALIZA STANU PLANISTYCZNEGO MIASTA TORUNIA

Krystyna Kurowska, Agata Kogut
Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Planowanie przestrzenne jest podstawowym narzędziem, dzięki któremu można chronić oraz kształtować przestrzeń w sposób racjonalny. Przestrzeń planistyczna odnosi się do rzeczywistej przestrzeni, która jest poddawana procesom planowania przestrzennego. Instrumentem planowania i zagospodarowania przestrzennego są opracowania planistyczne. W celu identyfikacji stanu planistycznego miasta Torunia szczegółowej analizie poddano obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz plany będące w trakcie opracowania, a także decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydane po roku 2003. W celu określenia oceny zainteresowania przestrzenią planistyczną przeprowadzono również analizę wydanych pozwoleń na budowę z uwzględnieniem podziału na poszczególne osiedla mieszkaniowe. Na podstawie przeprowadzonej analizy, stan planistyczny miasta Torunia oceniono jako dobry, rozwijający się w pożądanym kierunku.

Słowa kluczowe: planowanie przestrzenne, ład przestrzenny, opracowania planistyczne decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, pozwolenia na budowę

WSTĘP

Przestrzeń jest dobrem rzadkim, które nie może zostać powiększone. Dlatego istotnym jest, aby racjonalnie gospodarować przestrzenią i tak kształtować środowisko życia człowieka, by osiągnąć ład przestrzenny. Oznacza to, że działania w przestrzeni powinny tworzyć harmonijną całość. W relacjach uporządkowanych należy uwzględniać również możliwe uwarunkowania oraz wymagania funkcjonalne, środowiskowe, społeczno-gospodarcze, kulturowe, a także kompozycyjno-estetyczne. Niezmiernie ważnym elementem kształtowania przestrzeni jest zachowanie zasad rozwoju zrównoważonego, czyli takiego rozwoju społeczno-gospodarczego, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości

Adres do korespondencji - Corresponding author: Krystyna Kurowska, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie, Katedra Planowania i Inżynierii Przestrzennej, ul. R. Prawocheńskiego 15, 10-720 Olsztyn, e-mail: krystyna.kurowska@uwm.edu.pl

zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń. Niezwykle trudnym i złożonym zadaniem jest zachowanie równowagi pomiędzy ładem przestrzennym, ekologiczną racjonalnością, społeczną akceptacją i ekonomiczną efektywnością. Szczególnie istotne jest to w przypadku samorządów gminnych, których naczelnym zadaniem jest kreowanie rozwoju w wymiarze przestrzennym i społeczno-gospodarczym. Dużą rolę odgrywa tu planowanie przestrzenne, które można scharakteryzować jako świadome działanie człowieka mające na celu wprowadzanie określonego porządku w przestrzenni [Korenik, Słodczyk 2005]. Planowanie przestrzenne jest jedną z niewielu dziedzin, która zarówno w aspekcie teoretycznym, i praktycznym charakteryzuje się dużą interdyscyplinarnością. Według Koźmioskiego oraz Piotrowskiego „(…) planowanie jest procesem polegającym na świadomym ustalaniu kierunków działania oraz podejmowaniu decyzji opartych na celach, faktach i dobrze przemyślanych ocenach" [Koźmioski, Piotrowski 2000]. Wynikiem planowania przestrzennego jest zagospodarowanie przestrzenne, które obejmuje analizę przeszłych, aktualnych i przyszłych stanów użytkowania przestrzeni w takim rozumieniu, że gospodarowanie odnosi się do działalności, a wynik tej działalności to zagospodarowanie [Bajerowski 2003; Zydroń i in. 2014].

System planistyczny jako element gospodarki przestrzennej jest systemem decyzyjnym zasilanym informacjami o terenie, zgodnie z potrzebami decydentów (planistów) [Słońska i Jerczyńska, 1996]. W Polsce system planowania przestrzennego realizowany jest na trzech poziomach: krajowym, wojewódzkim i gminnym. Na każdym szczeblu planowania są opracowania, które określają politykę przestrzenną oraz opracowania określające instrumenty tej polityki. Na poziomie lokalnym przewiduje się sporządzenie dwóch zasadniczych dokumentów: studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (SUiKZP) oraz miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego (MPZP).

Wśród opracowań dotyczących zagospodarowania przestrzennego szczególne znaczenie mają plany miejscowe sporządzane przez samorządy lokalne jako prawo miejscowe (Gawroński 2012). Studium jako opracowanie obowiązkowe, prezentuje swoistą koncepcję zagospodarowania przestrzennego gminy i poprzedza uchwalenie MPZP. Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego w schemacie obiegu dokumentów planistycznych oraz procesie decyzyjnym stanowi najistotniejszy element w skali gminy [Hełdak i in. 2013]. Określa on przeznaczenie terenu, warunki zabudowy oraz lokalizację inwestycji celów publicznych. Zgodnie z ustawą z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym plany miejscowe były doprecyzowywane decyzją o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Decyzja była wówczas łącznikiem między planem miejscowym a decyzją o pozwoleniu na budowę [Cymerman 2012]. Zgodnie z obowiązującą ustawą z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. z 2015 r. poz.199 ze zm.) decyzja jest wydawana tylko w przypadku braku obowiązującego miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Jednak w odróżnieniu od planów miejscowych decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu nie mogą określać przeznaczenia terenu [Cymerman 2011]. Według Hejmanowskiej i Hnat [2009] odpowiednie zlokalizowanie zabudowy mieszkaniowej jest niezwykle istotną kwestią. Szczególnie ważne jest to w przypadku, gdy warunki zabudowy i zagospodarowania

terenu są określane w drodze decyzji o warunkach zabudowy. Parametry zabudowy ustalane są wówczas w oparciu o istniejące sąsiedztwo. Jednak możliwość uzyskania pozwolenia na budowę (od 26 czerwca 2015 zgłoszenie budowlane), poprzedzona wydaniem decyzji o warunkach zabudowy, może przynieść wiele niekorzystnych następstw m.in. związanych z chaotycznych rozwojem zabudowy, brakiem czytelności założeń urbanistycznych i punktów identyfikujących przestrzeń [Hełdak 2010] oraz może powodować istotne zagrożenie dla spójności przestrzennej [Karwińska 2008].

W celu identyfikacji stanu planistycznego miasta Torunia szczegółowej analizie poddano miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone po 1 stycznia 1995 r. i ogłoszone w dzienniku urzędowym do 30 września 2014 r. oraz plany będące w trakcie opracowania. Uwzględniono również wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu po roku 2003. Na terenie miasta Toruń pierwsze decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zostały wydane w 2006 r. W związku z powyższym do analiz przyjęto decyzje z lat 2006–2014. W celu określenia zapotrzebowania na przestrzeń planistyczną wzięto pod uwagę wydane pozwolenia na budowę z uwzględnieniem podziału na poszczególne osiedla mieszkaniowe.

Temat został podjęty ze względu na zwiększającą się świadomość społeczeństwa odnośnie racjonalnego planowania, narastającej chęci wprowadzenia ładu przestrzennego w celu łatwiejszej organizacji życia, a także w celu oceny prowadzonej polityki przestrzennej dużego miasta. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy istnieje ciągłość prac planistycznych i z jakim rezultatem są uchwalane miejscowe plany?

W pracy wykorzystano literaturę o tematyce planistycznej, regulacje prawne dotyczące planowania przestrzennego oraz uchwały Rady Gminy dotyczące uchwalenia opracowań planistycznych, a także o przystąpieniu do sporządzenia miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Informacje na temat opracowań planistycznych zostały pozyskane ze stron internetowych wojewódzkiej i miejskiej pracowni planistycznej. Rejestry decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz decyzji o pozwoleniu na budowę uzyskano z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Torunia. Jako narzędzie służące do stworzenia wizualizacji danych w formie kartogramów posłużył program AutoCAD 2013. Artykuł powstał na podstawie badań do pracy inżynierskiej pt. *Analiza stanu planistycznego na przykładzie gminy miasta Torunia* [Kogut 2015].

CHARAKTERYSTYKA OBSZARU BADAŃ

Toruń jest miastem na prawach powiatu zlokalizowanym w województwie kujawsko-pomorskim nad rzekami: Wisła i Drwęca. Prawa miejskie posiada od 1233 r. Powierzchnia miasta wynosi 115,72 km^2 (http://pl.wikipedia.org/wiki/Toru%C5%84, 5.01.2015 r.). Od 2010 r. liczba ludności stopniowo maleje – w 2013 r. wyniosła 203 447. Przyrost naturalny na 1000 ludności był ujemny i kształtował się na poziomie -0,3%. Stopa bezrobocia rejestrowanego kształtowała się na poziomie 10,4%, z czego 52,2% osób bezrobotnych to kobiety (http://bydgoszcz.stat.gov.pl/vademecum/vademecum_kujawskopomorskie/portrety_miast/miasto_torun.pdf, 5.01.2015 r.).

Miasto Toruń zostało podzielone na 78 obrębów, 24 części i 13 osiedli. Według tego podziału m.in. opracowywane są lokalne listy zamierzeń do budżetu partycypacyjnego w Toruniu. Podział ten został zastosowany także na potrzeby analiz w celu identyfikacji stanu planistycznego (http://www.torun.pl/pl/miasto/dzielnice-i-osiedla,6.11.2014r. https://www.google.com/maps/d/viewer?mid=zRqmlhJw8kI4.kGmJScfJDK-cE&msa=0&ll=53.024077,18.641739&spn=0.210012,0.528374, 6.11.2014 r.)

Na potrzeby analiz osiedla mieszkaniowe zostały pogrupowane według charakteru zabudowy:

– Podgórz (I), Stawki (II), Rudak (III), Czerniewice (IV) – przeważnie mają charakter przedmiejski, z wyjątkiem Podgórza i części Stawek, gdzie skupiają się głównie funkcje mieszkaniowe i usługowe, ale także transportowe (znajduje się tu wielki węzeł kolejowy z dworcami: Głównym i Kluczyki). Ponadto w dzielnicy znajdują się zakłady przemysłowe, głównie z branży spożywczej;
– Bydgoskie (V) – zabytkowe XIX-wieczne kamienice, osiedla mieszkaniowe, lasy, parki. Zlokalizowane jest tu miasteczko uniwersyteckie UMK: rektorat wraz z aulą, Biblioteka Główna, Wydziały Chemii, Biologii, Prawa i Administracji, Ekonomii i Zarządzania oraz cywilne lotnisko;
– Wrzosy (VI) – osiedle domków jednorodzinnych, miejski las Barbarka;
– Chełmińskie (VII) – w przeważającej części zabudowane, zarówno przez budynki jednorodzinne, jak i wielorodzinne. Czas budowy budynków także rozłożony w czasie. Na osiedlu znajduje się kilkanaście szkół, gimnazjów, przedszkoli. Występuje bardzo dobry dostęp do placówek handlowych, posiada dobrą komunikację z pozostałymi osiedlami;
– Staromiejskie (VIII) – najstarsza część Torunia, w większości pokrywa się z zespołem staromiejskim, liczne zabytki. Na północy osiedla zabudowa jedno i wielorodzinna ;
– Jakubskie-Mokre (IX) – rozległe osiedle przemysłowe, handlowe, w dużej części przeważa charakter mieszkaniowy jednorodzinny, najczęściej z XIX/XX wieku;
– Rubinkowo (X), Na Skarpie (XI) – zbudowane w latach 70. i 80. XX wieku. Wspólnie tworzą największe nagromadzenie ludności we wschodniej części miasta. Dominuje zabudowa wielorodzinna, znajduje się tu również duże centrum handlowo-usługowe;
– Bielawy-Grębocin (XII) – przeważa zabudowa jednorodzinna, znajduje się tu centrum handlowe. W zachodniej części przeważają tereny przemysłowe oraz komunalne. W pobliżu granicy administracyjnej miasta, zostały utworzone duże osiedla wielorodzinne Toruńskiego Towarzystwa Budownictwa Społecznego, mieszkania socjalne, komunalne oraz prywatne wspólnoty mieszkaniowe;
– Kaszczorek (XIII) – miejsce intensywnego rozwoju zabudowy jednorodzinnej.

IDENTYFIKACJA STANU PLANISTYCZNEGO MIASTA TORUNIA

Głównym dokumentem w lokalnym systemie planistycznym jest Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego Miasta Torunia, który dotyczy gospodarki przestrzennej miasta w jego granicach administracyjnych. Obecne studium stanowi załącznik do Uchwały 1032/2006 Rady Miasta Torunia z dnia 18 maja 2006 r.

Stanowi ono zmianę studium uchwalonego przez radę miasta w dniu 27 lipca 2000 r. W studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia zostały zawarte zapisy dotyczące kierunków zmian w strukturze przestrzennej i przeznaczenia terenów oraz kierunków przekształceń i wskaźników dotyczących zagospodarowania i użytkowania terenu, w celu podniesienia poziomu ładu przestrzennego, np. poprzez rewaloryzację, rewitalizację i kształtowanie terenów zieleni urządzonej powiązanych kompozycyjnie, funkcjonalnie i przestrzennie, w sposób kształtujący strefę pierścienia zieleni wokół zespołu staromiejskiego (Uchwała, 1032/2006).

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego definiują politykę przestrzenną miasta, jak również upraszczają procedurę planistyczną. W przypadku istnienia planu, chcąc uzyskać pozwolenie na budowę należy otrzymać z urzędu miasta wypis oraz wyrys z planu. (http://www.geoexpert.pl/geoexpert-inwestorzy-artykul.html?&no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=14&tx_ttnews%5BbackPid%5D=22&cHash=748862d0e1, 5.01.2015 r.)

Według stanu na dzień 30 września 2014 r. na ternie miasta Toruń obowiązywały 172 miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego. Pokrywały one około 48,8% powierzchni miasta. W trakcie sporządzania nadal jest 33 i stanowią one 4,87% powierzchni miasta. (http://mpu-torun.pl, 30.09.2014 r.). Zestawianie uchwalonych planów na przestrzeni lat 1995-2014 z uwzględnieniem przynależności do dzielnic mieszkaniowych przedstawia tabela 1.

Tabela 1. Obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w gminie miasta Toruń

Table 1. Current local plans for spatial management in community of Torun

Rok Year	Liczba planów Number of plans	Nazwa osiedla (liczba planów) Name of the estate (number of plans)
1	2	3
1995	1	Jakubskie-Mokre
1996	0	–
1997	0	–
1998	4	Podgórz, Bielawy-Grębocin, Wrzosy, Chełmińskie
1999	12	Jakubskie-Mokre (4), Podgórz (2), Rudak, Chełmińskie (3), Bydgoskie, Stawki
2000	10	Stawki, Jakubskie-Mokre (2), Na Skarpie, Kaszczorek, Chełmińskie, Rudak (2),Bydgoskie, Staromiejskie
2001	15	Chełmińskie, Rudak (2), Stawki (2), Jakubskie-Mokre (3), Podgórz (4), Kaszczorek (2), Bydgoskie
2002	8	Jakubskie-Mokre (2), Stawki (3), Bielawy-Grębocin (2), Staromiejskie
2003	18	Rudak (2), Jakubskie-Mokre (2), Podgórz (2), Stawki (4), Kaszczorek, Staromiejskie, Bydgoskie (3), Wrzosy (2), Chełmińskie

cd. tabeli 1
cont. table 1

1	2	3
2004	7	Chełmińskie (3), Podgórz, Bydgoskie, Jakubskie-Mokre (2)
2005	13	Stawki (2), Podgórz (2), Kaszczorek, Na Skarpie, Staromiejskie, Rubinkowo, Jakubskie-Mokre (3), Wrzosy, Rudak
2006	4	Podgórz, Staromiejskie, Chełmińskie, Jakubskie-Mokre
2007	19	Bielawy-Grębocin, Podgórz (3), Wrzosy (2), Chełmińskie (4), Rubinkowo (2), Rudak, Jakubskie-Mokre, Czerniewice, Na Skarpie, Bydgoskie (3)
2008	10	Stawki (2), Wrzosy, Jakubskie-Mokre, Bydgoskie (2), Rudak, Bielawy-Grębocin (2), Chełmińskie
2009	9	Podgórz (2), Staromiejskie, Bydgoskie, Rudak, Jakubskie-Mokre (2), Kaszczorek, Czerniewice
2010	12	Bielawy-Grębocin (3), Wrzosy, Bydgoskie (3), Chełmińskie (2), Jakubskie-Mokre (3)
2011	9	Chełmińskie (2), Bydgoskie (3), Jakubskie-Mokre, Bielawy-Grębocin, Podgórz, Wrzosy
2012	9	Czerniewice, Podgórz (3), Bielawy-Grębocin, Chełmińskie, Staromiejskie, Rubinkowo, Bydgoskie
2013	5	Staromiejskie, Chełmińskie, Bielawy-Grębocin, Rudak (2)
2014	7	Bydgoskie, Podgórz, Chełmińskie, Wrzosy, Jakubskie-Mokre (2), Staromiejskie

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.mpu.torun.pl
Source: Own work on the basis of www.mpu.torun.pl

W latach 1996 oraz 1997 nie uchwalono żadnego planu. Najwięcej miejscowych planów rada miasta Torunia uchwaliła w 2008 r. – 18 planów (tab. 1). Przeznaczenie terenów, na których uchwalono miejscowe plany jest zróżnicowane – dominuje funkcja mieszkaniowa jedno- i wielorodzinna oraz usługi. Uchwalano również plany, których tereny zostały wyznaczone na tereny kolejowe, a także lotnisko, składy, czy magazyny. W trakcie sporządzania pozostają nadal 33 projekty miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do dnia 30 września 2014 r. ich procedura nie została zakończona. Plany miejscowe będące w opracowaniu przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego w trakcie realizacji w gminie miasta Toruń
Table 2. Local plans for spatial management during realization in community of Torun

Data podjęcia uchwały Year	Liczba planów Number of plans	Nazwa osiedla (liczba planów) Name of the estate (number of plans
2006	1	Jakubskie-Mokre
2009	2	Jakubskie-Mokre, Czerniewice
2010	4	Jakubskie-Mokre, Stawki, Rudak, Bydgoskie
2011	5	Bydgoskie, Staromiejskie, Chełmińskie, Podgórz, Rudak
2012	6	Rudak, Bydgoskie, Staromiejskie, Stawki, Chełmińskie, Kaszczorek
2013	9	Bielawy-Grębocin, Bydgoskie (2), Kaszczorek, Jakubskie-Mokre (2), Stawki, Podgórz, Chełmińskie
2014	6	Wrzosy, Jakubskie-Mokre (3), Bydgoskie (2)

Źródło: Opracowanie własne na podstawie www.mpu.torun.pl
Source: Own work on the basis of www.mpu.torun.pl

Najstarszą uchwałą intencyjną jest uchwała Rady Miasta Torunia nr 957/06 z dnia 9 lutego 2006 r. o przystąpieniu do sporządzenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego w rejonie ulic: Kościuszki, Chrobrego, Batorego i Dworcowej. Z 2013 r. nadal pozostaje nie uchwalonych dziewięć projektów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Do 30 września 2014 r. rada miasta zdecydowała się na podjęcie sześciu kolejnych uchwał o przystąpieniu do sporządzenia planów. Występowanie stosunkowo dużej liczny uchwał intencyjnych w latach 2013–2014 z niezakończoną procedurą planistyczną wydaje się być rzeczą oczywistą z uwagi na przeciętny czas procedury planistycznej, który wynosi około dwóch lat.

W kolejnym etapie analizą objęto wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu z uwzględnieniem rodzaju decyzji: o lokalizacji celu publicznego i decyzji o warunkach zabudowy. W Toruniu pierwsze decyzje o warunkach zabudowy zgodnie z obowiązującą ustawą o panowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 27 marca 2003 r. wydano w roku 2006. W związku z powyższym niniejsza analiza obejmuje lata 2006–2014. W celu określenia zapotrzebowania na nowe plany miejscowe uwzględniono liczbę wydanych pozwoleń na budowę, z uwzględnieniem lokalizacji (osiedla mieszkaniowego). Dane zostały pozyskane z rejestrów prowadzonych przez Wydział Architektury i Budownictwa Miasta Torunia.

Tabela 3. Wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwolenia na budowę w mieście Toruń w latach 2006–2014
Table 3. Administrative decision concerning terms of construction and land management and construction permit decision in community of Torun in the period 2006–2014

Rok Year	Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu ogółem Total number of administrative decision concerning terms of construction and land management	Decyzje o warunkach zabudowy Administrative decision concerning terms of construction	Decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego Decision concerning location of a public facility construction project	Pozwolenia na budowę Construction permit decision
2006	316	270	46	411
2007	355	279	76	1099
2008	464	397	67	994
2009	390	322	68	442
2010	400	342	58	831
2011	313	258	55	855
2012	248	211	37	787
2013	257	220	37	732
09.2014	189	157	32	601
Suma Sum	2932	2456	476	6752

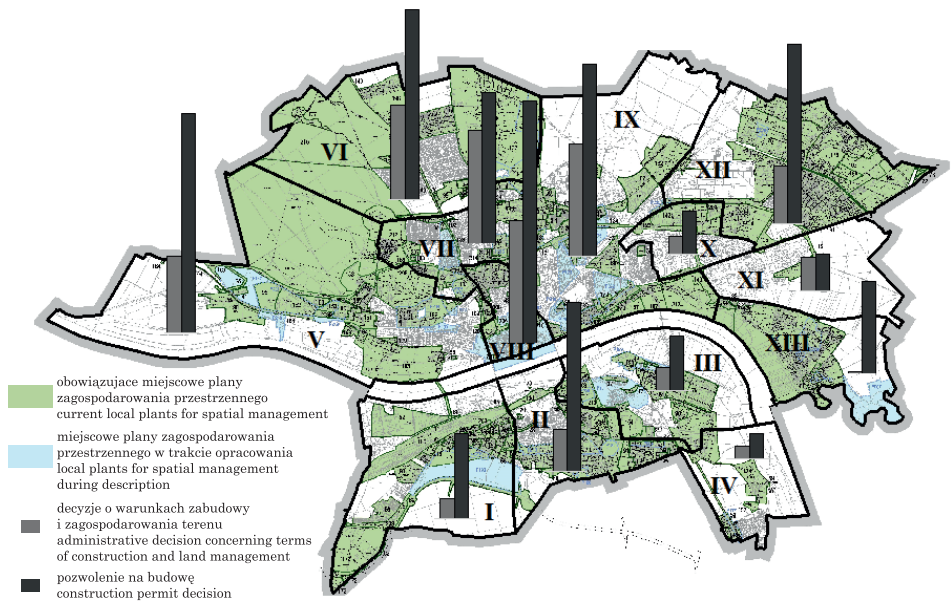
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Toruń
Source: Own work on the basis of data from Faculty of Architecture and Construction of City Hall of Torun

Tabela 3 przedstawia zestawienie wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz wydane pozwolenia na budowę na przestrzeni poszczególnych lat. W analizowanym okresie miasto wydało łącznie 2932 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, 2456 z nich to decyzje o warunkach zabudowy. Najwięcej decyzji zostało wydanych w 2008 r. (397), natomiast najmniej – w roku 2014 (do 30.09 wydano łącznie 157 decyzji). Znacznie rzadziej wnioskowano o decyzje o lokalizacji celu publicznego. Tendencja ta dotyczy całego analizowanego okresu.

W okresie 2006 – 09.2014 wydano 6752 pozwoleń na budowę. Liczba wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę w poszczególnych latach była jednak zróżnicowana. Najwięcej pozwoleń na budowę wydano w 2007 r. (1099) i 2008 r. (994). W latach 2010–2013 liczba wydawanych decyzji była na podobnym poziomie. W celu oceny zróżnicowania przestrzennego procesu inwestycyjno-budowlanego na terenie miasta Toruń sporządzono

wizualizację z uwzględnieniem pokrycia obowiązującymi miejscowymi planami, planami będącymi w trakcie opracowania oraz liczbą wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, a także decyzji o pozwoleniu na budowę (rys. 1).

Na przestrzeni analizowanych lat najwięcej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania zostało wydanych dla osiedla Staromiejskiego – 494 decyzje, w tym aż 435 decyzji o warunkach zabudowy. Łączna suma wydanych decyzji dla osiedli Chełmińskie, Jakubskie-Mokre oraz Wrzosy, to odpowiednio: 455, 449 i 378. Stosunkowo dużą liczbę decyzji wydano także dla Bydgoskiego – 307. Osiedla te stanowią trzon starego miasta, ponadto są najbardziej rozwinięte i atrakcyjne dla mieszkańców. Osiedla usytuowane na wschodzie miasta i po lewej stronie Wisły cechują się niższą liczbą wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Są to tereny mniej rozwinięte. Najmniej decyzji o warunkach zabudowy w latach 2006-2014 wydano dla osiedla Kaszczorek – łącznie 13 decyzji, które położone jest w południowo-wschodniej części miasta i przeważającej części ma obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.



Rys. 1. Stan planistyczny Miasta Toruń w latach 2006–09.2014
Fig. 1. State planning of Torun in the period 2006–09.2014
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Toruń
Source: Own study based on the data of Faculty of Faculty of Agriculture and Construction of City Hall in Torun

W analizowanym okresie 476 decyzji dotyczyło lokalizacji celu publicznego (tab. 3). Najwięcej z nich zostało wydanych w 2007 r. (76). Odnosząc wydane decyzje celu publicznego do osiedli na przestrzeni lat, najwięcej zostało ich wydanych dla osiedla Jakubskie-Mokre (81 decyzji). Dla pozostałych osiedli znajdujących się w centrum miasta

liczba wydanych decyzji była podobna: Bydgoskie – 71, Chełmińskie – 69, Staromiejskie – 59. Dla osiedla Wrzosy wydano 35 decyzji w analizowanych latach. Centrum i jego okolice jest to obszar ciągłego rozwoju oraz przemian zachodzących w mieście. Podobnie jak przy decyzjach o warunkach zabudowy – najmniej decyzji celu publicznego wydawano dla osiedli znajdujących się w lewobrzeżnej oraz wschodniej części Torunia. Szczegółowe analizy prezentuje tabela 4.

Tabela 4. Proces inwestycyjny
Table 4. Investment process

Nazwa osiedla Name of the estate	Powierzchnia [km^2] Area [sk]	Stopień pokrycia planami miejscowymi [%] Degree of coverage of local plans	Liczba decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu [km^2] Total number of administrative decision concerning terms of construction and land management [sk]	Liczba pozwoleń na budowę [km^2] Total number of construction permit decision [sk]
Podgórz	10,4	45	7,7	32,7
Stawki	5,4	68	31,5	125,7
Rudak	7,4	63	12,8	29,9
Czerniewice	4,3	32	11,4	23,3
Kaszczorek	5,7	71	2,3	66,0
Bielawy-Grębocin	11,5	83	20,3	62,7
Na Skarpie	5,8	10	23,1	25,3
Rubinkowo	2,8	69	26,4	61,4
Jakubskie-Mokre	16,1	40	27,9	48,0
Wrzosy	14,4	76	26,3	52,9
Chełmińskie	4,5	48	101,1	134,1
Staromiejskie	2,3	40	214,8	423,5
Bydgoskie	21,0	65	14,6	42,0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z Wydziału Architektury i Budownictwa Urzędu Miasta Toruń
Source: Own work on the basis of data from Faculty of Architecture and Construction of City Hall of Torun

Analizując stopień pokrycia planami miejscowymi, zestawienie wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz pozwoleń na budowę dla poszczególnych osiedli, można zauważyć, że największą liczbę decyzji, a także pozwoleń na kilometr kwadratowy wydano dla najmniejszego osiedla, Staromiejskiego – odpowiednio

prawie 215 i 424. Teren ten jest pokryty w 40% planami miejscowymi. Najmniej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu wydano dla Kaszczorka – 2,3 decyzji/km^2, natomiast liczba pozwoleń na budowę wyniosła 66/km^2. Powierzchnia tego osiedla wynosi około 5,7 km^2 i aż około 71% terenów posiada miejscowe plany. Osiedle Czerniewice posiada najmniej wydanych pozwoleń na budowę – 23,3 km^2. Jego powierzchnia wynosi około 4,3 km^2 i w około 30% pokryta jest miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego. W przypadku największego z analizowanych osiedli (Bydgoskie) przypada 14,6/km^2 wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz 42/km^2 pozwoleń na budowę. Teren ten pokryty jest w 65% planami miejscowymi. Największy procent powierzchni zajmowany przez miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego posiada osiedle Bielawy-Grębocin (83%). Na kilometr kwadratowy przypada około 20 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz prawie 63 pozwoleń na budowę.

Na podstawie przeprowadzonych analiz można stwierdzić, iż w zdecydowanej większości wydane decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu dotyczyły warunków zabudowy na cele mieszkaniowe. Biorąc pod uwagę liczbę wydanych decyzji o pozwoleniu na budowę wyraźnie wyróżnia się lewobrzeżna część miasta, która charakteryzuje się mniejszym potencjałem inwestycyjnym. Obszar ten w przeważającej części jest zagospodarowany obiektami usługowymi. Należy przewidywać, że miasto będzie rozwijało się głównie w strefach przejściowych, dotyczy to osiedli: Wrzosy, Bydgoskie oraz Bielawy-Grębocin. Tereny te w przeważającej części mają obowiązujące miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego.

WNIOSKI

Pokrycie miasta Torunia obowiązującymi miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego świadczy o tym, że ten instrument realizacji polityki przestrzennej w Toruniu jest dobrze wykorzystywany. Z roku na rok stopniowo uchwalanych jest coraz więcej planów miejscowych. Pełnią one rolę praktyczną, zwłaszcza w stosunku do nowej przestrzeni mieszkaniowo-usługowej. Dzięki planom miejscowym miasto może zagwarantować zrównoważony rozwój i kształtować przestrzeń z uwzględnieniem wymogów ładu przestrzennego. Zapisy planów są zgodne z treścią studium.

W przypadku braku miejscowych planów, niezbędne jest wydanie decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Nie mogą one określać przeznaczenia terenu. Decyzje te muszą być wydawane w odniesieniu do ustaleń, jakie wynikają z przepisów prawa. W związku z tym, iż studium nie ma statusu prawa miejscowego, zapisy w nim zawarte nie mogą stanowić podstawy do odmowy wydania decyzji, jak również nie są obowiązujące co do treści zawartych w decyzji. Może to powodować zakłócenia ładu przestrzennego, dlatego z punktu widzenia prawidłowego planowania przestrzennego niezbędnym jest, sporządzanie kolejnych planów miejscowych, szczególnie dla terenów, na których obserwuje się zapotrzebowanie na przestrzeń inwestycyjną.

Duża liczba wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu w centrum miasta sugeruje pilne opracowanie planów miejscowych dla tych obszarów,

ponieważ tylko one mogą zagwarantować zachowanie ładu przestrzennego. Z 33 planów będących w trakcie opracowania, aż 20 z nich odnosi się do tych terenów, dla których wydano najwięcej decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Należy zauważyć, że w niektórych przypadkach procedura planistyczna trwa zbyt długo. Świadczyć o tym mogą uchwały intencyjne podjęte w latach 2006, 2009–2011 (12 planów w opracowaniu), które do końca września 2014 r. nie zostały uchwalone. Stosunkowo dużo uchwał intencyjnych zostało podjętych w ostatnich latach, czyli w 2013 i 2014 r. Spośród 172 obowiązujących miejscowych planów, 95 zostało opracowanych na podstawie ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Plany te charakteryzują się większą szczegółowością części tekstowej. Są one zgodne z art. 20. ust. 1 obowiązującej ustawy.

Reasumując, przestrzeń jako dobro rzadkie powinna być chroniona poprzez różnego rodzaju opracowania i działania z nimi związane zarówno na szczeblu krajowym, regionalnym, jak i lokalnym. Badając stan planistyczny Torunia można zauważyć, że rozwija on się w dobrym kierunku, dbając o zasady zrównoważonego rozwoju.

PIŚMIENNICTWO

Bajerowski, T. (2003). Podstawy teoretyczne gospodarki przestrzennej i zarządzania przestrzenią. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Cymerman, R. (red.). (2011). Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie.

Cymerman, R. (red.). (2012). Planowanie przestrzenne dla rzeczoznawców majątkowych. Zarządców oraz pośredników w obrocie nieruchomościami, Educaterra Olsztyn.

Gawroński, H. (2012). Instrumenty planowania przestrzennego w zarządzaniu strategicznym jednostkami terytorialnymi. Studia i Materiały. Miscellanea Oeconomicae. Zarządzanie i finanse. 16 (2), 101–116.

Hejmanowska, B., Hnat, E. (2009). Wielokryterialna analiza lokalizacji zabudowy na przykładzie gminy Podegrodzie. Archiwum Fotogrametrii, Kartografii i Teledetekcji, Vol. 20, 109–121.

Hełdak, M. (2010). Rozwój przestrzenny zabudowy w strefie dużych miast. Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 9 (1), 37–46.

Hełdak, M., Raszka, B., Szczepański, J., Patrzałek, C. (2013). Wspomaganie komputerowe w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich, 1/IV, 285–297.

Karwińska, A. (2008). Gospodarka przestrzenna. Uwarunkowania społeczno-kulturowe. PWN Warszawa.

Kogut, A. (2015). Analiza stanu planistycznego na przykładzie miasta Torunia. Praca inżynierska. Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie. Olsztyn.

Korenik, S., Słodczyk, J. (2005). Podstawy gospodarki przestrzennej – wybrane aspekty. Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej im. Oskara Langego we Wrocławiu, Wrocław.

Koźmioski, A.K., Piotrowski, W. (red.). (2000). Zarządzanie – teoria i praktyka. PWN Warszawa.

Uchwała nr 1032/2006 Rady Miasta Torunia z dnia 18 maja 2006 r. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta Torunia.

Ustawa z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 2015 r., poz. 199 ze zm.).

Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym (t.j. Dz. U. 1999 r. Nr 15 ze zm.) – przepis nieobowiązujący.

Zydroń, A., Kaczmarek, R., Szczepański, P., Zbierska, A. (2014). Analiza dokumentacji planistycznej oraz jej wpływu na zmiany funkcjonalno-przestrzenne wybranego fragmentu miasta Poznania w latach 1975–2008. Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania 37 (3), 325–338.

ANALYSIS OF STATE PLANNING OF THE CITY OF TORUN

Abstract. Spatial planning is a main tool with which you can protect and shape the space in a rational way. The space planning refers to a real space, which is subjected to the processes of planning. Instrument of spatial planning and zoning are documents of planning. In order to identify the planning state of the city of Torun were subjected to a detailed analysis of the existing local zoning plans and plans that are under development, as well as decisions on land development conditions and land development issued after 2003. In order to determine the request of spatial planning assessment also examines building permits issued disaggregated by individual housing estates. On the basis of this analysis, the state planning of the city of Torun has been rated as good and developing in the desired direction.

Key words: spatial planning, spatial order, documents of planning, decisions about land development conditions and land development, building permits

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 31.10.2015

For citation – Do cytowania:

Kurowska, K., Kogut, A. (2015). Analiza stanu planistycznego miasta Torunia. Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2), 55–67.

ACTA SCIENTIARUM POLONORUM *Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2) 2015, 69–88*

ZMIANY STRUKTURY UŻYTKOWANIA GRUNTÓW W STREFIE PODMIEJSKIEJ OLSZTYNA

Sławomir Sobotka

Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie

Streszczenie. Niniejszy artykuł przedstawia podsumowanie wyników badań w ramach pracy doktorskiej pt. *Gospodarka przestrzenna w strefie podmiejskiej Olsztyna na tle przekształceń krajobrazu rolniczego*. Zakres przestrzenny badań obejmuje 6 gmin położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna. W celu omówienia przemian przestrzennych odniesiono się do obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz przeanalizowano powierzchnię gruntów do wykupu pod południową obwodnicę Olsztyna. W Dziennikach Urzędowych Województwa Warmińsko-Mazurskiego, w latach 1996–2010, opublikowano 196 planów zagospodarowania przestrzennego w części lub całości dla 86 spośród 200 wsi (43% stanu).

Orientacyjna powierzchnia objęta planami zagospodarowania przestrzennego wynosi 8594,8 ha. Stanowi to 6,3% obszaru strefy podmiejskiej Olsztyna. W latach 2004–2010 dla 146 wsi (73% stanu) w strefie podmiejskiej Olsztyna wydano 5308 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. W tym 55% (dane z lat 2004–2008) z nich dotyczy zabudowy mieszkaniowej. Szacunkowo 0,6% powierzchni gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna będzie podlegało zmianie użytkowania w wyniku realizacji decyzji o warunkach zabudowy. Ponadto według planów na lata 2015–2017 ten sam proces obejmie w 4 gminach 1,7% obszaru strefy podmiejskiej. Jest to związane z realizacją południowej obwodnicy Olsztyna. Poza tym około 4,6% powierzchni gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna będzie podlegało zmianie użytkowania do 2017 roku. Zmianie użytkowania podlegają głównie grunty orne, zaś w mniejszym stopniu użytki zielone i lasy.

Słowa kluczowe: plany zagospodarowania przestrzennego, decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, południowa obwodnica Olsztyna, zmiany struktury użytkowania gruntów, strefa podmiejska, krajobraz

---

Adres do korespondencji – Coresponding auhor: Sławomir Sobotka, Uniwersytet Warmińsko-Mazurski, Katedra Architektury Krajobrazu, ul. Prawochańskiego 17, 10-720 Olsztyn, e-mail: slaw116@wp.pl

WPROWADZENIE

Przedmiotem badań są kierunki i natężenie zmian użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna w wyniku realizacji planów zagospodarowania przestrzennego w latach 1996–2010, wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (okres 2004–2010) oraz budowy południowej obwodnicy Olsztyna w latach 2015–2017. Przeprowadzenie analiz uzasadnia proces suburbanizacji, gdzie od 2001 r. notuje się w strefie podmiejskiej Olsztyna wzmożony ruch budowlany (związany ze wznoszeniem różnego rodzaju budynków). Istotną kwestią jest budowa południowej obwodnicy Olsztyna, która w dużym stopniu wpłynie na strukturę użytkowania gruntów w obrębach geodezyjnych wielu wsi położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna.

Zagospodarowanie terenów i związane z tym zmiany użytkowania gruntów, wpływają na krajobraz. Zgodnie z zapisami zawartymi w Europejskiej Konwencji Krajobrazowej z 2000 r. „krajobraz to (…) znany obszar, postrzegany przez ludzi, którego charakter jest wynikiem działania i interakcji czynników przyrodniczych i/lub ludzkich (…) krajobraz przyczynia się też do tworzenia kultur lokalnych (...) jest on podstawowym komponentem europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, przyczyniając się do dobrobytu ludzi i konsolidacji europejskiej tożsamości".

Strefę podmiejską wyróżniono na podstawie kryterium administracyjnego. Obejmuje ona sześć gmin bezpośrednio sąsiadujących z granicą administracyjną Olsztyna, tj. Purdę, Stawigudę, Gietrzwałd, Jonkowo, Dywity i Barczewo. Łączna powierzchnia wymienionych gmin wynosi 1358,38 km^2. Wybór gmin, a tym samym wyznaczenia strefy podmiejskiej dokonano na podstawie wielkości zmian liczby ludności. W latach 2000–2010 wyniosła ona ogółem 23,5%. Są to wartości wielokrotnie wyższe niż te odnotowywane w pozostałych gminach powiatu olsztyńskiego. Napływ ludności wiąże się najczęściej ze wznoszeniem zabudowy, głównie mieszkaniowej jednorodzinnej. Wpływa to również na zmiany użytkowania terenu. Kryterium administracyjne wyznaczania strefy podmiejskiej ułatwia zbieranie danych i ich późniejszą interpretację. Wspomnianą strefę podmiejską podzielono na dwa obszary: strefę podmiejską bliższą (do 15 km od granic administracyjnych Olsztyna) i strefę podmiejską dalszą (powyżej 15 km od granic administracyjnych Olsztyna).

Niejednorodność strefy podmiejskiej sprawia, iż w opracowaniach naukowych występuje wiele jej definicji. Wśród nich można wyróżnić dwa podstawowe podejścia: funkcjonalne lub strukturalne. Dane zawarte w piśmiennictwie nie dostarczają jednoznacznych wniosków dotyczących delimitacji strefy podmiejskiej. Najczęściej wskazuje się na napływ (wzrost) liczby ludności i zmiany użytkowania ziemi.

Liszewski [1985c] utożsamia strefy podmiejskie z obszarem położonym w bezpośrednim sąsiedztwie miasta, w różnorodny sposób z nim związanym i w wyniku tych powiązań systematycznie przekształcanym. Z kolei koter [1985] za strefy podmiejskie uważa obszar wielostronnych i bezpośrednich kontaktów z miastem, pas terenu otaczający ośrodek centralny, w obrębie którego zachodzi przenikanie się form życia miejskiego i wiejskiego. Liszewski [1987b] stwierdza, że strefa podmiejska stanowi zorganizowaną część przestrzeni geograficznej, która przylega do terenów zainwestowanych miasta cen-

tralnego, w której dochodzi do wzajemnego przenikania elementów charakterystycznych zarówno dla miast, jak i wsi.

Struktura użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna przedstawiała się w 2011 r. następująco: lasy (44,7%), grunty orne (27,7%), użytki zielone (10,9%), tereny zabudowane i zurbanizowane (9,5%) oraz grunty pod wodami (6,3%).

Wśród sposobów użytkowania ziemi można wyróżnić użytkowanie faktyczne i potencjalne [Cymerman 2009] lub faktyczne, postulowane i potencjalne [Zarządzanie przestrzenne 2008].

W celu określenia zmian obecnego użytkowania ziemi w strefie podmiejskiej Olsztyna przeanalizowano materiały źródłowe, mapy i dokumentację w ramach kwerendy terenowej w urzędach gmin i Urzędzie Miasta i Gminy Barczewo, Starostwie Powiatowym i Generalnej Dyrekcji Dróg Krajowych i Autostrad Oddział w Olsztynie.

Do opisu przedstawionych elementów przyjęto jedną z czterech grup metod – charakterystykę i ocenę badanego obszaru i zjawisk na nim występujących z wybranych punktów widzenia. Przykładowe punkty widzenia można wydzielić na:
– rozmieszczenie różnych elementów i zjawisk w przestrzeni;
– podział na elementy składowe;
– związki występujące pomiędzy tymi elementami;
– dotychczasowe tendencje rozwoju;
– czynniki sprawcze;
– potencjalne możliwości rozwoju;
– unikalne wartości wymagające zabezpieczenia;
– czynniki stwarzające zagrożenie dla tych wartości i inne.

Metody niezbędne do tych celów wiążą się ściśle ze zbieraniem i przetwarzaniem informacji [Dembowska 1987]. Wyniki badań przedstawiono za pomocą rysunków i tabel.

ANALIZA OBOWIĄZUJĄCYCH W GMINACH STUDIÓW UWARUNKOWAŃ I KIERUNKÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO

Podstawą realizacji gospodarki przestrzennej w jednostkach samorządowych są ustalenia zawarte w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Pomimo faktu, że studia nie są aktem prawa miejscowego, a podstawowym dokumentem do późniejszego opracowywania planów zagospodarowania przestrzennego, zawarte w nich zapisy determinują kierunki i sposoby zagospodarowania gruntów w gminach.

W badanych jednostkach samorządowych, obowiązujące studia uchwalano w latach 2001–2011. Obecnie część zapisów powinno być zweryfikowanych i uzupełnionych. Dotyczy to zwłaszcza gminy Purda, gdzie studium nie było zmieniane od momentu opracowania go w 2001 r. (jego objętość wynosi niecałe 30 stron). Zmiany w studiach najczęściej dotyczą wyznaczania nowych lub zwiększania powierzchni obecnych obszarów spełniających funkcje pozarolnicze. Stąd najczęściej określa się kilka funkcji dla danego obszaru. Umieszczając zapisy dotyczące kilku funkcji terenów nie ma potrzeby wprowadzania częstych zmian w ustaleniach studium.

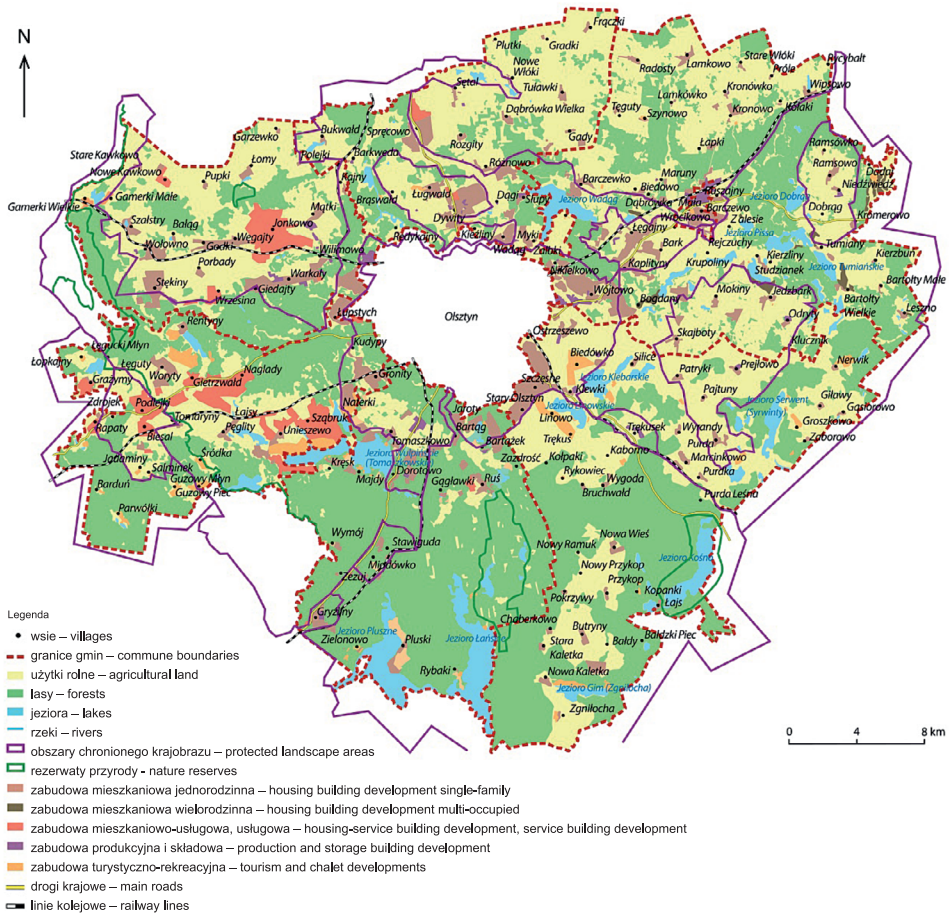
Na terenie gmin strefy podmiejskiej Olsztyna wyróżniono ogółem 25 stref zagospodarowania przestrzennego (od trzech do sześciu w każdej z gmin). Przy ich wydzielaniu przyjęto następujące kryteria:
– walory przyrodniczo-krajobrazowe;
– dotychczasowy stan zainwestowania;
– trendy rozwojowe związane między innymi z sąsiedztwem Olsztyna, a także przebiegiem dróg krajowych i wojewódzkich.

Wyróżniono strefy o charakterze leśnym, rolniczym, turystycznym, miejskim i krajobrazowym. Część z nich posiada charakter mieszany. Na obszarach miejskich dominuje funkcja mieszkaniowa jednorodzinna i mieszkaniowa jednorodzinna z dopuszczeniem usług. Wspomniane strefy mieszkaniowe są rozmieszczone na terenach bezpośrednio sąsiadującymi z granicami administracyjnymi Olsztyna. Wyróżnić tutaj można sześć dużych obszarów: wokół Jonkowa, między Warkałami i Giedajtami (gmina Jonkowo), Nagladami i Podlejkami oraz Sząbrukiem i Unieszewem (gmina Gietrzwałd). Są to również tereny między Nikielkowem a Barczewem (w gminie Barczewo) i w okolicach Spręcowa (gmina Dywity). Zabudowa produkcyjna i składowa oraz wielorodzinna występuje na niewielkim obszarze. Rozwój zabudowy turystyczno-rekreacyjnej zaplanowano w sąsiedztwie jeziora Rentyńskiego (gmina Gietrzwałd), Wulpińskiego (gmina Stawiguda), Klebarskiego i Linowskiego (gmina Purda). Znacznie mniejsze obszary z przeznaczeniem pod wspomnianą funkcję znajdują się w Gamerkach Wielkich (gmina Jonkowo), Guzowego Pieca i Guzowego Młyna (gmina Gietrzwałd), w okolicach jeziora Gim, a także wsi Groszkowo i Nerwik w gminie Purda (rys. 1).

Układ komunikacyjny na terenie badanych gmin, złożony jest z trzech elementów, które wzajemnie się uzupełniają:
– **układ nadrzędny** – oparty został na drogach krajowych (nr 16, 51, 53) i wojewódzkich (nr 527, 531, 595, 598);
– **układ podstawowy** – złożony jest z dróg powiatowych. Jego rolą jest powiązanie Olsztyna z siedzibami gmin oraz siedzib gmin między sobą. Pełni funkcję głównych powiązań sieci osadniczej na obszarze gminy;
– **układ uzupełniający** – wspomaga układ podstawowy. Zapewnia obsługę sieci osadniczej oraz dojazdy do ośrodków turystycznych, lasów i pól. Należy tutaj część dróg powiatowych oraz drogi gminne [Studia Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gmin].

ZMIANY STRUKTURY UŻYTKOWANIA GRUNTÓW WYNIKAJĄCE Z OBOWIĄZUJĄCYCH PLANÓW ZAGOSPODAROWANIA PRZESTRZENNEGO ORAZ WYDANYCH DECYZJI O WARUNKACH ZABUDOWY I ZAGOSPODAROWANIA TERENU

Realizacja gospodarki przestrzennej w strefie podmiejskiej Olsztyna wyraża się poprzez uchwalanie planów zagospodarowania przestrzennego, wydawanie decyzji o warunkach zabudowy i budowie południowej obwodnicy Olsztyna. Wspomniane działania przyczyniły się w największym stopniu do zmian w strukturze użytkowania gruntów



Rys. 1. Zagospodarowanie stefy podmiejskiej Olsztyna na podstawie obowiązujących uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego

Fig. 1. Development of Olsztyn suburban area based on studies of conditions and directions of spatial development

Źródło: Opracowanie własne

Source: Own elaboration

w strefie podmiejskiej Olsztyna. Plany zagospodarowania przestrzennego uchwalone w latach 1996–2010 obejmują obszar o powierzchni 8594,8 ha. Stanowi to 6,3% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna. Bez uwzględniania powierzchni lasów i gruntów pod wodami wartość ta wynosi 12,9%. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy (w odniesieniu do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej), powierzchnia ta wynosi 758,7 ha. W pierwszym przypadku wraz ze wzrostem powierzchni objętej planem miejscowym rośnie udział gruntów, które nie zmieniają swojego przeznaczenia. Dotyczy to gruntów rolnych, użytków zielonych, zieleni urządzonej i nieurządzonej oraz lasów.

Na przykładzie obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego, obejmujących obszary o powierzchni przynajmniej 100 ha – obręb geodezyjny Łęgajny i Wójtowo (gmina Barczewo) czy w części wsi Frączki (gmina Dywity) – stwierdzić można, że około 75% powierzchni objętej planami zagospodarowania przestrzennego obejmuje tereny, które nie zmieniły swojego przeznaczenia. Głównie dotyczy to obszarów leśnych i użytków rolnych. W przypadku planów zagospodarowania przestrzennego obejmujących mniejszy obszar (do 30 ha), zmiana funkcji dotyczy średnio 70–75% ich powierzchni. Wartość tą określono na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Myki (Dz.U. Woj. Warm.-Maz. z 2006 r. Nr 155, poz. 2288) i Różnowo (Dz.U. Woj. Warm.-Maz. z 2006 r. Nr 70, poz. 1260). Obydwa plany zagospodarowania przestrzennego dotyczą głównie funkcji mieszkaniowej jednorodzinnej (MN). Z kolei powierzchnia objęta przez wspomniane opracowania wynosi odpowiednio 14,4 ha i 27,3 ha.

W związku z powyższymi przykładami przyjęto, że w przypadku 196 obowiązujących w strefie podmiejskiej planów zagospodarowania przestrzennego, można określić, że około 65% objętej przez nie powierzchni nie zmieniło swojej funkcji. Pomimo faktu, że obliczenia objęły tylko kilka spośród blisko 200 obowiązujących planów zagospodarowania przestrzennego można je uznać za wiarygodne. Bowiem opracowanie z roku 2014 dla wszystkich gmin w Polsce (publikacja Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk) przytaczają wartość 70%. Taki odsetek gruntów objętych planami zagospodarowania przestrzennego w Polsce nie zmienia swojej funkcji.

W przypadku terenów, których przeznaczenie uległo zmianie powierzchnia wynosi 2991,0 ha – stanowi to około 2,2% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna.

W wyniku wydawania decyzji o warunkach zabudowy zmiana sposobu użytkowania gruntów objęła 758,7 ha. Podana wartość wynika z faktu, że wydana decyzja o warunkach zabudowy dotyczy działki o powierzchni 0,26 ha. Jest to mediana dla 43 działek (ze strefy podmiejskiej Olsztyna) o powierzchni od 0,1 do 1,0 ha, będących w ofercie sprzedaży w 2009 r. w Biurze Nieruchomości „Strzecha" w Olsztynie.

Porównując powierzchnie, gdzie grunty uległy zmianie w wyniku wydawania decyzji o warunkach zabudowy (758,7 ha) i uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego (2991,0 ha), można uznać, że w 79,8% za zmiany związane z użytkowaniem gruntów odpowiadają uchwalone plany zagospodarowania przestrzennego.

W przypadku poszczególnych gmin w strefie podmiejskiej Olsztyna występują różnice między podanymi wartościami. Uwzględniając opublikowane plany zagospodarowania przestrzennego i ich powierzchnie w poszczególnych gminach oraz liczbę wydanych decyzji o warunkach zabudowy (dotyczy budynków jednorodzinnych) można stwierdzić, że największe zmiany w sposobie użytkowania terenu zachodzą w gminach Dywity, Barcze-

wo i Stawiguda. W przypadku gminy Purda za zmianę sposobu użytkowania terenów w większym stopniu odpowiadają wydane decyzje o warunkach zabudowy niż sporządzone plany zagospodarowania przestrzennego (tab. 1).

Tabela 1. Tereny (w ha) objęte planami zagospodarowania przestrzennego i wydanymi decyzjami o warunkach zabudowy (dotyczy budynków mieszkaniowych jednorodzinnych), w obrębie których stwierdzono zmianę funkcji

Table 1. Land (ha) covered with Area Development Plans and the issued decisions on building conditions (applicable to single-family residential buildings), within which a change to the land use was found

Nazwa gminy Commune name	Tereny (w ha) objęte planami (1996–2010) Land (in ha) covered with Plans (1996–2010)	Tereny (w ha) objęte decyzjami (2004–2010) Land (in ha) covered with decisions (2004–2010)	Suma Total
Purda	148,0	217,5	365,5
Barczewo	813,5	69,1	882,6
Stawiguda	718,9	62,1	781,0
Gietrzwałd	429,1	80,9	510,0
Jonkowo	189,8	122,2	312,0
Dywity	691,7	206,9	898,6
Suma	2991	758,7	3749,7

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w urzędach gmin
Source: Own stady on base in offices of gminas gotten data

Proporcja między powierzchnią terenów objętych planami oraz decyzjami o warunkach zabudowy, gdzie struktura użytkowania terenu uległa zmianie, dostarcza pośrednio informacji o jakości realizowanej gospodarki przestrzennej. Średnia dla badanych gmin wynosi 1:4. Podanej zależności nie spełnia gmina Dywity, Purda i Jonkowo. We wspomnianych gminach wydaje się zbyt dużo decyzji o warunkach zabudowy. Najkorzystniej sytuacja przedstawia się w gminie Barczewo (1:12) i Stawiguda (1:12). Tutaj realizuje się plany zagospodarowania przestrzennego, które w największym stopniu pokrywają obszary o wzmożonym ruchu budowlanym.

Na podstawie danych uzyskanych w Wydziale Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami Starostwa Powiatowego w Olsztynie i zestawienia dotyczącego przeznaczenia terenów, związanego z obowiązującymi planami zagospodarowania przestrzennego, można stwierdzić, że dane nie są spójne. Z reguły w ewidencji gruntów Starostwa Powiatowego w Olsztynie powierzchnia zajmowana przez obszary o poszczególnych funkcjach jest od kilku do kilkunastu razy mniejsza niż wynika to z opublikowanych planów zagospodarowania przestrzennego czy wydanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Wpływa na to:

– długotrwały proces pełnego zagospodarowywania obszarów ujętych w planach zagospodarowania przestrzennego (jako przykład należy podać przeanalizowaną przez

Tabela 2. Udział % gruntów zabudowanych i zurbanizowanych w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna w 2011 r.
Table 2. Percentage of developed and urbanised land in communes located within Olsztyn suburban area in 2011

Nazwa gminy Commune name	Funkcje terenów / Land uses									
	mieszkaniowe residential		przemysłowe industrial		rekreacyjne recreational		komunikacyjne traffic		pozostałe* other*	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
Purda	435,2	1,4	13,0	0,04	25,6	0,08	577,1	1,8	113,4	0,4
Barczewo	561,7	1,8	18,2	0,06	20,7	0,06	863,6	2,7	132,8	0,4
Stawiguda	339,9	1,5	5,3	0,02	2,5	0,01	460,5	2,1	116,6	0,5
Gietrzwałd	284,1	1,6	23,4	0,14	26,4	0,15	423,3	2,4	136,1	0,8
Jonkowo	330,2	2,0	11,4	0,07	5,0	0,03	452,1	2,7	63,8	0,4
Dywity	464,6	2,9	15,9	0,10	7,2	0,04	446,7	2,8	104,2	0,6
Suma	2415,7	1,8	87,2	0,06	87,4	0,06	3223,3	2,4	666,9	0,5

* użytki kopalne, inne tereny zabudowane i zurbanizowane tereny niezabudowane
* surface mining land in use, other developed and urbanised land, non-developed land
Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Starostwie Powiatowym w Olsztynie
Source: Own study based on data obtained at the County Office in Olsztyn

autora sytuację dotyczącą planu zagospodarowania przestrzennego dla części wsi Różnowo – funkcja MN, powierzchnia 27,3 ha; Dz.U. Woj. Warm.-Maz. z 2006 r. Nr 70, poz. 1260 – w gminie Dywity wykazała, że samo rozdysponowanie 114 ze 124 działek budowlanych (92% stanu) trwa 11 lat; w tym 81 z nich – 65,3 % sprzedano w okresie 5 lat);

– znaczna część terenów objętych planami zagospodarowania przestrzennego; nie zmienia swojej funkcji (przeznaczenia);
– przy sporządzaniu planów na podstawie Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.] roku nie było wymogu analizy skutków finansowych wdrażanych dokumentów. Stąd część obszarów, mimo upływu kilkunastu lat nadal nie posiada infrastruktury technicznej. Wstrzymuje to proces ich zagospodarowania;
– celowe przedłużanie oddawania budynków mieszkalnych do użytku. W ten sposób nadal w ewidencji figuruje grunt rolny, pomimo że budynek mieszkalny jest na ogół wykończony i zamieszkany.

W związku z powyższym następuje utrata wpływów przez gminy, związanych z wyższymi opłatami. Wynikają one z dochodów od powierzchni użytkowej budynków mieszkalnych i gruntów zabudowanych.

Czasami w badanych gminach występuje brak związku między strukturą użytkowania gruntów a sposobami zagospodarowania. Dla przykładu w gminie Stawiguda tereny rekreacyjne zajmują najmniejszą powierzchnię spośród badanych gmin – 2,5 ha, pomimo

że grunty pod wodami (w praktyce duże jeziora) zajmują tutaj najwięcej – 14,4% powierzchni.

W trakcie analizy zmiany funkcji terenów nasuwa się pytanie, dotyczące bonitacji i rodzaju użytków gruntowych, na których wznoszona jest zabudowa. Oprócz gruntów ornych, zmianie użytkowania ulegają użytki zielone, lasy i tereny zadrzewione. Biorąc pod uwagę bonitację gruntów ornych, należy stwierdzić, że zmianie struktury użytkowania poddawane są grunty od III do VI klasy bonitacji. W przypadku decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu zabudowywane grunty nie podlegają ochronie, zgodnie z ustawą o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.]. Wynika to z faktu, że od 2003 r. do dziś nie było konieczności (w przypadku wydawania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu) stosowania procedury przeznaczania gruntów rolnych na cele pozarolnicze o powierzchni do 0,5 i 1,0 ha (w zależności czy był to odpowiednio grunt III czy IV klasy bonitacji). Zmiany wprowadzone w 2013 r. również niewiele zmieniły, bowiem dopuszczono 0,05 ha (bez konieczności przeznaczania gruntu na cele pozarolnicze) pod zabudowę.

Na podstawie powyższego autor uważa, że Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. 1995 r. Nr 16, poz. 78 z późn. zm.], nie powinna być stosowana na obszarach, gdzie występuje intensywny ruch budowlany (np. w strefach podmiejskich).

W miastach, od 2009 r. zapisy ustawy dotyczące ochrony gruntów nie są stosowane. Niepotrzebnie przedłuża to procedurę uchwalania planów zagospodarowania przestrzennego. Przeciwnicy wspomnianej tezy stwierdzają, że należy chronić grunty o najwyższej klasie bonitacji, w celu zapewnienia samowystarczalności żywnościowej dla regionu. Z drugiej zaś strony te same grunty (bądź ich część) jest celowo odłogowana. W ten sposób można uzasadnić zamiar ich przeznaczenia na cele pozarolnicze.

W przyszłości podaż gruntów (działek) budowlanych będzie uzależniona od wielu czynników. Między innymi od dostępności kredytów hipotecznych czy polityki UE dotyczącej rolnictwa. Wystarczy wspomnieć, że w 2002 r. 44,9% powierzchni gruntów ornych (14 313,4 ha) w strefie podmiejskiej Olsztyna była odłogowana i ugorowana. Jest to wartość 2,5-krotnie większa niż średnia krajowa (tab. 3).

Po wprowadzeniu dopłat do powierzchni uprawianych gruntów ornych ilość odłogów zmalała 2-krotnie. W strefie podmiejskiej Olsztyna zmniejszyła się ona z 14 313,4 ha [Spis Rolny 2002] do 6 123,6 ha [Spis Rolny, 2010]. W poszczególnych gminach powierzchnia ugorów i odłogów wynosi: Dywity (1527,2 ha), Barczewo (1 519,7 ha), Jonkowo (952,2 ha), Purda (827,3 ha), Gietrzwałd (806,6 ha) i Stawiguda (490,7 ha). Gospodarstwa rolne o dużej powierzchni (umownie powyżej 15 ha) gwarantują właścicielom zadowalający poziom dochodów. Z kolei należy domniemywać, że właściciele gruntów o powierzchni do 10 ha będą stopniowo sprzedawać je pod zabudowę o charakterze pozarolniczym, szczególnie te położone w strefie podmiejskiej bliższej, w sąsiedztwie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych. Bowiem na tych obszarach jest największy ruch budowlany.

Istotna jest również analiza danych, która informuje o rodzaju użytków gruntowych przeznaczanych pod zabudowę. Są to głównie grunty orne, zaś w mniejszym stopniu dotyczy to użytków zielonych oraz lasów i zadrzewień. Ważnym elementem jest dynamika ruchu budowlanego, w wyniku którego są zabudowywane kolejne tereny w strefie

podmiejskiej Olsztyna. Zakładając dużą presję budowlaną w strefie podmiejskiej można przyjąć, że od 2001 r. średnia wyniosła 1,5% (w latach 2001–2010).

W poszczególnych gminach waha się wspomniana wartość od 0,8 do 2,0%. (tab. 4). Podane dane nie uwzględniają powierzchni, której sposób zagospodarowania ulegnie zmianie w wyniku realizacji południowej obwodnicy Olsztyna.

Tabela 3. Udział odłogów i ugorów w powierzchni gruntów ornych w gminach podmiejskich Olsztyna w 2002 r.

Table 3. Percentage of fallow land and idle land in communes located within Olsztyn suburban area in 2002

Nazwagminy Communename	Grunty orne [w ha] Arable land [ha]			Odłogi i ugory [w ha] Fallow land and idle land [ha]		Udział odłogów i ugorów w powierzchni gruntów ornych [w %] Percentage of fallow land and idle land in the area of arable land [%]
	ogółem	od 0,1 do 10 ha	powyżej 10 ha	od 0,1 do 10 ha	powyżej 10 ha	
Purda	5266,6	686,8	4579,8	557,6	1953,3	52,3
Barczewo	8940,9	1349	7591,9	963,2	2817,8	42,3
Stawiguda	2740	629,7	2110,3	510,1	648,8	42,3
Gietrzwałd	4921,2	519,7	4401,5	405,2	1457,7	37,9
Jonkowo	4062,4	937,3	3125,1	724,2	1615	57,6
Dywity	5928,2	1322,4	4605,8	1000,4	1660,1	44,9
Suma	31 859,3	5444,9	26 414,4	4 160,7	10 152,7	44,9

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Spisu Rolnego z 2002
Source: Own study based on data of the National Agricultural Census of 2002

Tabela 4. Rodzaj użytków gruntowych przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w gminach strefy podmiejskiej Olsztyna [stan na 2011 r.] oraz przyrost powierzchni zabudowanej w latach 2001–2010

Table 4. The type of land in use designated for housing developments in communes located within Olsztyn suburban area [as at 2011], and an increase in the area of developed land in the years 2001–2010

Nazwa gminy Commune name	Grunty orne [w ha] Arable land[ha]	Użytki zielone [w ha] Grassland [ha]	Lasyi zadrzewienia [w ha] Forests and woodlots [ha]	Przyrost powierzchni zabudowanej [w %] An increase in the area of developed land [%]
Purda	395,3	32,8	7,1	1,4
Barczewo	368,6	61,2	16,7	1,4
Stawiguda	291,8	38,9	9,2	1,5
Gietrzwałd	115,7	18,9	3,6	0,8
Jonkowo	282,7	46,3	1,3	2,0
Dywity	228,2	54,0	0,7	1,8
Suma	1682,3	252,1	38,6	1,5

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w Starostwie Powiatowym w Olsztynie
Source: Own study based on data obtained at the County Office in Olsztyn

ZMIANY STRUKTURY UŻYTKOWANIA GRUNTÓW W WYNIKU REALIZACJI POŁUDNIOWEJ OBWODNICY OLSZTYNA

Realizacja południowej obwodnicy Olsztyna w latach 2015–2017 wpłynie na zmianę użytkowania 2469,2 ha użytków rolnych (w tym 2357 ha w strefie podmiejskiej Olsztyna). Stanowi to 1,7% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna, która zostanie zabudowana. Należy podkreślić, że uwzględniono tylko te grunty, które będą podlegały wykupowi. Porównując jest to powierzchnia niewiele mniejsza od obszaru (3223,3 ha, tj. 2,4% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna) jaki zajmowały w 2011 r. tereny komunikacyjne w strefie podmiejskiej Olsztyna. Zwraca uwagę fakt, że zabudowie ulegnie 941 działek gruntowych, 21 rodzajów użytków gruntowych w 17 obrębach geodezyjnych. Dotyczy to głównie Bartąga (gm. Stawiguda), Tomaszkowa (gm. Stawiguda), Linowa (gm. Purda) i Gronit (gm. Gietrzwałd). Ogółem jest to 1871,3 ha (75,8% obszaru pod planowaną obwodnicę). W przypadku gmin zabudowie ulegnie odpowiednio: Stawiguda (1119,3 ha), Purda (700,7 ha), Gietrzwałd (411,1 ha), Barczewo (125,8 ha) i Olsztyn (112,2 ha).

Rozpatrując udział poszczególnych użytków zabudowa obejmie grunty orne (1065,7 ha), drogi (już istniejące – 459,5 ha), pastwiska (139,8 ha), łąki (116,9 ha) i nieużytki (105,7 ha). Znacznemu ubytkowi ulegnie (powyżej średniej dla ww. gmin, tj. 11,8 % w stosunku do 3,0%) odsetek gruntów ornych o najwyższej na badanym obszarze, tj. trzeciej klasie bonitacji (291,9 ha). Poza tym wycięciu ulegnie 493,2 hektara lasów. W fazie planowania przebiegu obwodnicy w mniejszym stopniu uwzględniano bonitację gruntów. Priorytetem była ochrona cennych terenów pod względem przyrodniczym i zachowanie parametrów technicznych inwestycji.

Duże zmiany użytkowania terenu dokonają się na terenie wsi (obrębu geodezyjnego) Bartąg. W 2014 r. na obszarze wsi (2242,8 ha), tereny zabudowane i komunikacyjne zajmowały odpowiednio 60,2 ha (2,7%) i 75,0 ha (3,3%). W 2017 r., po realizacji południowej obwodnicy Olsztyna (pomijając grunty pod już istniejącymi drogami), zmianie użytkowania będzie podlegać 514,3 ha. W ten sposób ilość gruntów, których sposób użytkowania ulegnie zmianie, wzrośnie o 22,9%, do 28,9%. Będzie to największa wartość spośród 200 wsi, położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna. Jest to odsetek porównywalny do miast w Polsce liczących od 10 do 30 tys. mieszkańców, gdzie niejednokrotnie 30 – 40% ich powierzchni stanowią tereny znajdujące się pod zabudową i tereny komunikacyjne.

STAN REALIZACJI GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ W STREFIE PODMIEJSKIEJ OLSZTYNA

Według Pryora [1968] strefę podmiejską (*urban-rural fringe*) charakteryzują przeobrażenia użytkowania ziemi i cech społeczno-demograficznych, na skutek procesów urbanizacji. Efektem inwazji miasta według wspomnianego autora jest rozwój pozarolniczych form zagospodarowania ziemi, penetracja obszaru przez firmy usługowe i napływ nowych mieszkańców. Prowadzi to do wzrostu gęstości zaludnienia, która jest wyraźnie wyższa niż na tradycyjnych obszarach wiejskich. Dziewoński [1987] podkreśla, że zmiany w strefie podmiejskiej są spowodowane sąsiedztwem miasta i jego rozwojem.

Przeprowadzone badania dotyczące strefy podmiejskiej Olsztyna wykazały, że w wyniku realizowanej gospodarki przestrzennej krajobraz rolniczy ulega przeobrażeniu. Część użytków gruntowych zostaje przeznaczona na cele pozarolnicze. Zmiany te związane są z procesem suburbanizacji. Zabudowie ulegają grunty rolne (85%), użytki zielone (12,8%) oraz lasy i zadrzewienia (2,2%). W latach 1996–2010 opublikowanych zostało 196 planów zagospodarowania przestrzennego dla części lub całości 86 wsi (43% stanu). Obejmują one obszar o powierzchni 8594,8 ha, co stanowi 6,3% obszaru badanych gmin. Średnia powierzchnia objęta planami zagospodarowania przestrzennego wynosi 43,8 ha. Z drugiej jednak strony, analizowane opracowania objęły około 65% obszaru, którego przeznaczenie nie uległo zmianie. Duża część obszarów rolnych i leśnych zachowuje to samo przeznaczenie (przed i po sporządzeniu planu zagospodarowania przestrzennego). Wraz z przyrostem powierzchni sporządzonych planów zagospodarowania przestrzennego nastąpiło zwiększenie liczby funkcji jakie spełniają tereny przez nie objęte. Z kolei w 146 wsiach wydano 5308 decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Funkcję zmieniło 2,8% powierzchni gmin, z czego 2,2% (2991,0 ha) na podstawie uchwalonych planów, a 0,6% (758,7 ha) w wyniku wydanych decyzji o warunkach zabudowy. Sporządzone plany i wydane decyzje o warunkach zabudowy wykazują dużą koncentrację przestrzenną. Obejmują głównie centralne obszary średnich i dużych wsi, położonych w strefie podmiejskiej bliższej. Im większa odległość od centrów miejscowości i od granic administracyjnych Olsztyna, tym krajobraz wykazuje cechy typowo rolnicze. Wraz ze wzrostem odległości, zmienia się charakter wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Rośnie ich liczba w odniesieniu do infrastruktury technicznej, zaś maleje w stosunku do zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Tereny zurbanizowane stanowiły w 2011 r. 4,82% powierzchni strefy podmiejskiej Olsztyna.

W latach 2000– 2010 przyrost liczby ludności w gminach strefy podmiejskiej wyniósł 23,5%. Spośród 200 wsi na badanym obszarze, w 122 (61%) odnotowano dodatni przyrost ludności. W 14 wsiach dynamika wzrostu liczby ludności wyniosła lub przekroczyła 100%. Dotyczy to miejscowości Jaroty (1996,3%), Wadąg (588,8%), Ostrzeszewo (244,9%), Łopkajny (200,0%), Rozgity (196,6%), Giedajty (163,1%), Bark (154,3%), Wójtowo (130,4%), Ługwałd (122,3%), Gutkowo (109,7%), Gronity (104,6%), Różnowo (101,1%), Guzowy Młyn (100,0%) i Łęgucki Młyn (100,0%).

W liczbach bezwzględnych najwięcej osób zameldowało się w Jonkowie (704), Dywitach (625), Wójtowie (587), Różnowie (543) i Jarotach (539). W związku z napływem ludności (lata 2000–2010), wzrosła gęstość zaludnienia w strefie podmiejskiej Olsztyna z 28 do 34 osób/1 km^2. Mimo to jest ona blisko 4-krotnie niższa niż średnia dla Polski.

Na podstawie powyższych danych trudno się zgodzić z Dziewońskim [1987], który stwierdził, że na obszarze strefy podmiejskiej brak jest obszarów typowo wiejskich. W wielu wsiach, w szczególności w strefie podmiejskiej dalszej Olsztyna występują miejscowości, które zachowały tradycyjny charakter. Tym bardziej, że w 78 miejscowościach (39% wsi) nie wydano ani jednej decyzji o warunkach zabudowy, zaś w 114 (57% wsi) nie sporządzono planu lub planów zagospodarowania przestrzennego.

Maik [1985] podkreśla, że strefa podmiejska jest zjawiskiem zmiennym w czasie i przestrzeni. W przypadku strefy podmiejskiej Olsztyna zmienność polega w głównej mierze na zmianie funkcji, z rolniczej na mieszkaniową jednorodzinną oraz napływie ludności z terenów miejskich.

Ważnym elementem w prowadzonej dyskusji wyników są poglądy sformułowane przez Jakóbczyk-Gryszkiewicz [1998]. Autorka zauważa, iż przeobrażenia stref podmiejskich mogą być determinowane środowiskiem fizycznogeograficznym. W przypadku strefy podmiejskiej Olsztyna, ważna w kontekście przemian przestrzennych jest struktura użytkowania gruntów. Lasy zajmują 44,7% powierzchni badanego obszaru, zaś wody powierzchniowe 6,3%. Z procesu przemian przestrzennych wyłączone jest w przeważającym stopniu aż 51% powierzchni terenów. Dodatkowo w znacznej liczbie występują tereny podmokłe oraz śródpolne zbiorniki wodne. Przykładowo w ten sposób znaczne obszary w gminie Jonkowo, położone bezpośrednio przy granicy administracyjnej Olsztyna, pozostają wyłączone z zabudowy. Z kolei gminy Dywity i Barczewo, charakteryzujące się większym udziałem gruntów ornych, podlegają w większym stopniu presji budowlanej.

Lisowski i Grochowski [2009] podkreślają, że obecnie w Polsce zaznacza swoją obecność urbanizacja „funkcjonalna" (głównie mieszkaniowa) stref podmiejskich w ich częściach o formalnym statusie wiejskim. Dominacja jednej z funkcji nie jest rozsądna z punktu widzenia rozwoju miasta centralnego i jego otoczenia, widzianych jako jedna przestrzenna i funkcjonalna całość. W strefie podmiejskiej Olsztyna również dominuje rozwój stref zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej. Z biegiem lat funkcja ta stała się dominującą. Na gruntach bezpośrednio sąsiadujących z osiedlami mieszkaniowymi Olsztyna oraz w niektórych wsiach, gdzie znajduje się siedziba gminy, rozwija się zabudowa wielorodzinna. Tak jest w przypadku miejscowości Jaroty, Bartąg, Bartążek i Dywity. Sporządzone plany zagospodarowania przestrzennego w 60,7% dotyczą funkcji mieszkaniowej lub mieszkaniowej z dopuszczeniem usług. Ponadto 55,0% wydanych decyzji o warunkach zabudowy dotyczy domów jednorodzinnych. W niewielkim stopniu realizuje się rozwój pozostałych funkcji pozarolniczych, tj. usługowej i produkcyjnej.

Z drugiej strony Liszewski [1987b] dowodzi, że strefa podmiejska jest przestrzenią wielofunkcyjną, a liczba i charakter występujących funkcji uzależnione są od stadium rozwoju i struktury funkcjonalnej miasta, które ją tworzy, a ona je uzupełnia. W strefie podmiejskiej Olsztyna należy spodziewać się wzrostu znaczenia innych funkcji pozarolniczych. W szczególności dotyczy to funkcji usługowej. Obecna sytuacja częściowo wynika z faktu, że w pierwszej fazie zagospodarowania strefy podmiejskiej dominuje zabudowa mieszkaniowa jednorodzinna. Stopniowo, w miarę rozwoju funkcji mieszkaniowej, również realizowana jest funkcja usługowa, produkcyjna i składowa. Przykład gminy Stawiguda dowodzi możliwości rozwoju funkcji usługowych i produkcyjnych, nieuciążliwych dla środowiska przyrodniczego. Stąd rodzaj rozwijanych funkcji pozarolniczych dodatkowo będzie wynikał z polityki władz gminy. Wielkość wpływów podatkowych udowadnia, że można czerpać duże dochody z kilku obiektów o wspomnianym charakterze. W celu uniknięcia konfliktu funkcji ten rodzaj zabudowy jest lokalizowany w znacznej odległości od obszarów z zabudową mieszkaniową. Istotnym elementem z punktu widzenia budżetu gminy są też mniejsze nakłady finansowe na infrastrukturę techniczną,

związaną z takimi inwestycjami. Odmienna sytuacja występuje w przypadku zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej.

Maik [1985] uważa, że wraz z rozwojem miasta zmieniają się jego związki z obszarem otaczającym, a tym samym i funkcje strefy podmiejskiej. Stosunkowo mało zróżnicowana struktura gospodarcza i liczba ludności Olsztyna oraz rolniczo-turystyczny charakter Warmii i Mazur pozwala przypuszczać, że nie należy oczekiwać dużych inwestycji, związanych z obiektami usługowymi lub produkcyjnymi w strefie podmiejskiej. Do tej pory jednym z większych obiektów jest realizacja centrum logistycznego firmy Inter Parts w Stawigudzie.

Bogdanowski [1983] stwierdza, że strefa podmiejska stanowi wielkie pole konfliktów, cechujące się dużą dynamiką zmian. Zwraca też uwagę na fakt, że stała się ona obszarem o narastających sprzecznościach przestrzennych, ekologicznych i społecznych. Z kolei Jakóbczyk-Gryszkiewicz [1998] podsumowuje, że strefa podmiejska na ogół była traktowana jako „miejski śmietnik", rozwiązujący pewne problemy miasta centralnego.

Ponadto od lat 60. XX wieku funkcjonuje w literaturze termin *urban sprawl*. Według Lisowskiego [2005] oznacza on rozszerzanie się obszarów zurbanizowanych w sposób pozbawiony logiki i widocznego planu, a więc proces żywiołowy. Łączy się z gwałtownym, monotonnym i nieefektywnym zagospodarowywaniem gruntów, gdzie mieszkańcy są silnie uzależnieni od samochodu w przemieszczaniu się. Pojęcie to oznacza proces ekstensywnego, żywiołowego zasiedlania terenów wiejskich z rozproszoną lokalizacją domów, usług oraz miejsc pracy, połączonych nadmiernie rozbudowaną i niefunkcjonalną siecią dróg. Brak koordynacji w zagospodarowaniu podwyższa koszty ich budowy i funkcjonowania.

Strefa podmiejska Olsztyna cechuje się dużą dynamiką zmian, które powodują wiele sprzeczności, w odniesieniu do sposobów zagospodarowania terenu. Bywa ona traktowana jako miejsce ucieczki przed miejskim zgiełkiem. Jednak na jej obszar, wraz z rozwojem zabudowy, przenoszone są problemy występujące w Olsztynie. Takim przykładem jest efekt stłoczenia oraz powstawanie niefunkcjonalnej sieci dróg gruntowych. Dynamiczny rozwój zabudowy powoduje, że gminy nie są w stanie do momentu opublikowania planu zagospodarowania przestrzennego, zrealizować budowy infrastruktury technicznej. Dotyczy to sieci kanalizacyjnej, oświetlenia lub chodników. Obniża to standard życia na nowym obszarze. Poza tym z jednej strony w strefie podmiejskiej Olsztyna występuje duży odsetek lasów i wód powierzchniowych, z drugiej strony natomiast obszary te podlegają presji budowlanej. Miejscami może zostać zachwiana równowaga ekologiczna, tym bardziej, że znaczne obszary strefy podmiejskiej ulegają zabudowi w sposób chaotyczny, na podstawie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy, w szczególności dotyczy to gminy Purda i Jonkowo. Ponadto poza dwoma planami w gminie Dywity (ochrona polderu w Różnowie i doliny Łyny), nie sporządzono dotychczas planów ochrony dla innych, cennych przyrodniczo obszarów. Należy w nich uwzględnić również strefy brzegowe większych jezior oraz śródpolne zbiorniki wodne.

Bański [2005] i Wesołowska [2004] donoszą o przekształcaniu historycznych układów przestrzennych wsi w układy wielodrożne. Zmianom ulega także morfologia i fizjonomia wsi. Przyjmując koncepcję *kontinuum wiejsko-miejskiego*, zaproponowaną przez Sokołowskiego [1999], należy uznać część wsi (poddanych największej presji budowlanej) za osiedla zurbanizowane (urbanizacja *sensu largo*).

Duży napływ ludności, a także powstawanie nowej zabudowy mieszkaniowej powoduje przekształcanie historycznych układów przestrzennych części wsi. Dotyczy to głównie strefy podmiejskiej bliższej. Zabudowa mieszkaniowa „rozlewa" się w części wsi na tereny dotychczas typowo rolnicze. Presja urbanizacji na tereny rolnicze i cenne pod względem przyrodniczym, w przypadku Olsztyna i jego strefy podmiejskiej, jest odpowiednio mniejsza, w stosunku do innych, większych miast w Polsce.

W 53 wsiach (spośród 200) wystąpił w latach 2000–2010 napływ ludności powyżej 23,5%, tj. powyżej średniej dla wszystkich wsi położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna. Dla 19 wsi zaleca się sporządzenie planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowałyby cały ich obszar (czy obręb geodezyjny). Są to: Ostrzeszewo, Szczęsne, Klebark Mały, Nikielkowo, Jaroty, Stawiguda, Bartąg, Tomaszkowo, Gronity, Jonkowo, Giedajty, Gutkowo, Warkały, Dywity, Różnowo, Kieźliny, Wadąg, Ługwałd, Spręcowo. Do końca 2010 r. takie plany zagospodarowania przestrzennego sporządzono dla wsi Łęgajny i Wójtowo (gmina Barczewo). W wymienionych wsiach układy komunikacyjne ulegają przekształceniu w układy wielodrożne.

W niewielkim stopniu ochronie podlega tradycyjna zabudowa oraz układy przestrzenne warmińskich wsi. W 2009 r. opublikowano w związku z tym dwa plany zagospodarowania przestrzennego. Obejmują one wsie Brąswałd i Bukwałd (gmina Dywity). Poza tym wspomniane opracowania planistyczne powinny obejmować większy obszar. Obecnie są to tereny o powierzchni odpowiednio 52,7 ha i 53,3 ha, na których znajduje się zabytkowa zabudowa.

Böhm [2006] przywołuje słowa klucze, które trafnie oddają obecny stan planowania przestrzennego w Polsce są to: „krajobraz odłamków", „widzenie w odcinkach" (planowanie „wybiórcze", ograniczone do niewielkiego obszaru), „planowanie przydrożne" (zorientowane na zagospodarowanie terenów położonych bezpośrednio przy drogach) lub „urbanistykę samorzutną" (chaotyczna, pozbawiona elementów kompozycji). Według autora redukcja czynnika kompozycji w planowaniu powoduje deficyt wartości widokowych. Oznacza to ograniczenie różnorodności form, zanik struktur wiejskich i zatarcie tożsamości regionalnej. Poza tym występuje brak trwałości estetycznej krajobrazu. Taki krajobraz charakteryzuje się zachowaniem wysokiej atrakcyjności dla obserwatora.

W strefie podmiejskiej Olsztyna obserwujemy wszystkie wspomniane zjawiska. Występują one z różnym natężeniem w poszczególnych wsiach i gminach. Wymogi gospodarki wolnorynkowej spowodowały, iż zapisy w kolejnych ustawach dotyczących planowania przestrzennego są coraz bardziej liberalne. Z jednej strony uwzględniają one zróżnicowane potrzeby społeczne (decyzja o warunkach zabudowy), zaś z drugiej przyczyniają się do powstawania chaosu przestrzennego. W szczególności w wyniku stosowania art. 61 Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz.U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717]. Wspomniany artykuł dotyczy zasady dobrego sąsiedztwa. Gminy Gietrzwałd, Dywity, Stawiguda i Barczewo realizują wiele (lub mniej, ale obejmujących dużą powierzchnię) planów zagospodarowania przestrzennego i prowadzą zrównoważoną politykę przestrzenną. W gminach Purda i Jonkowo natomiast, dominuje wydawanie decyzji o warunkach zabudowy. Zabudowa rozwija się głównie w sąsiedztwie dróg krajowych, wojewódzkich i powiatowych, w strefie podmiejskiej bliższej. Wynika to z największej dostępności komunikacyjnej. Również przestrzeń otwarta, związana z walorami widokowymi

nie jest chroniona. Rzadko ujmuje się w planach zagospodarowania przestrzennego obszary cenne pod względem przyrodniczym lub zabytkowe układy ruralistyczne. W większości jednostek samorządowych (poza gminą Dywity) planowanie przestrzenne pojmuje się w sposób zawężony, jako instrument realizacji potrzeb społecznych. Polega to na ujmowaniu w planach zagospodarowania przestrzennego gruntów rolnych i zamianie ich funkcji na mieszkaniową jednorodzinną. Rzadko umieszcza się w planach większe obszary. W przypadku 14 planów zagospodarowania przestrzennego (7,1% stanu) w strefie podmiejskiej Olsztyna obejmują one tereny o powierzchni 100 i więcej hektarów. Stanowi to ogółem 59,5% powierzchni objętej przez plany zagospodarowania przestrzennego. Z drugiej zaś strony w strefie podmiejskiej Olsztyna 47,4% sporządzanych planów cechuje się niewielką powierzchnią, tj. do 10 ha. Mediana dla wszystkich sporządzonych planów zagospodarowania przestrzennego (w odniesieniu do objętej nimi powierzchni) dla strefy podmiejskiej Olsztyna wynosi 11,8 ha.

Lisowski i Grochowski [2009] uważają, że wadą systemową jest analogiczne traktowanie bardzo różnych rodzajowo terenów, tj. obszarów metropolitalnych, terenów rolniczych czy postindustrialnych. W strefie podmiejskiej Olsztyna, charakteryzującej się dużą dynamiką napływu ludności, zmiany powinny dotyczyć braku konieczności przeznaczania gruntów rolnych na cele pozarolnicze, udziału inwestorów w ponoszeniu kosztów sporządzania opracowań planistycznych, a przede wszystkim budowy infrastruktury technicznej. Budżety gmin, w szczególności w tym ostatnim przypadku, nie są w stanie ponieść dużych wydatków, które są z tym związane. Wspomniane zamierzenia są stopniowo realizowane w kolejnych Wieloletnich Planach Inwestycyjnych. Jednak jest to niewystarczające, w obliczu żywiołowego zjawiska urbanizacji. Wystarczy przywołać fakt, że dynamika przyrostu liczby ludności w gminie Dywity jest jedną z największych w Polsce. Ustępuje ona tylko niektórym gminom, które są położone w strefie podmiejskiej Warszawy i Poznania.

Według Śleszyńskiego i in. [2007] planowanie przestrzenne jest instrumentem, służącym do przekształcania przestrzeni. Bogart [2006] podkreśla, że rozproszona suburbanizacja to przejaw adaptacji lokalnej społeczności do przemian strukturalnych w miastach, w sytuacji niemocy władz lokalnych i regionalnych. Przykłady dotyczące gmin położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna dostarczają wniosków, z których wynika, że niemoc władz lokalnych wynika głównie z biernego i niewłaściwego podejścia do planowania przestrzennego. Bierność polega na zaniechaniu przygotowywania planów zagospodarowania przestrzennego, które obejmowałyby duży obszar. Dotyczy to w szczególności wsi, charakteryzujących się dużym ruchem budowlanym. Z kolei niewłaściwe podejście, obejmuje wydawanie dużej liczby decyzji o warunkach zabudowy (co jest tańsze i szybsze w realizacji) oraz braku opracowań planistycznych dla terenów chronionych i zabytkowych układów ruralistycznych wsi. Przykład gminy Dywity dowodzi, że można zmienić niekorzystną sytuację, która polega na funkcjonowaniu niewielu planów zagospodarowania przestrzennego. Do 2003 r. obowiązywało tutaj 7 planów o łącznej powierzchni 92,6 ha, w tym niemal 40 ha obejmował cmentarz, zlokalizowany między Dywitami i Kieźlinami. Po wejściu w życie w 2003 r. Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, rozpoczęto realizację licznych opracowań planistycznych. W latach 2006–2010 opublikowano ich 22. Obejmowały one powierzchnię 2182,8 ha.

Istotną kwestią jest również to, że nie należy uzasadniać niewielkiej powierzchni uchwalonych planów zagospodarowania przestrzennego wielkością wpływów do budżetów gmin, położonych w strefie podmiejskiej Olsztyna (w gminie Barczewo, zrealizowano dwa plany zagospodarowania przestrzennego, które objęły w całości dwa obręby geodezyjne. Dochody w przeliczeniu na jednego mieszkańca w tej gminie nie należą do najwyższych wśród gmin badanego obszaru).

Jałowiecki i Szczepański [2006] twierdzą, że kształt miasta i jego układ przestrzenny uzależniony jest od głównych aktorów na miejskiej scenie, którzy tworzą „klasę ludzi kreatywnych" (…). Kiedyś była to partia komunistyczna, jej funkcjonariusze i grupy zawodowe (…). W III RP układ aktorów radykalnie się zmienił i miejsce partii zajął rynek i jego elementarne wymogi. Zwiększyła się rola prywatnych inwestorów i wielkich korporacji, zmniejszyła architektów i urbanistów (…). Zawsze jednak jakość lokalnych i regionalnych liderów, (…), wpływa bezpośrednio na tempo przemian przestrzennych i na ich charakter.

W strefie podmiejskiej Olsztyna występują różnice w poziomie zatrudnienia w referatach dotyczących gospodarki przestrzennej. Wpływa to na jakość realizowanej polityki przestrzennej. W gminie Purda i Jonkowo referaty te liczą po 1 osobie. W pozostałych badanych gminach po 2-3 osoby. Wiąże się to z rangą planowania przestrzennego w poszczególnych gminach.

Poza tym należy w większym stopniu analizować wielkość ruchu budowlanego w poszczególnych wsiach, w celu realizacji planów zagospodarowania przestrzennego lub wydawania decyzji o warunkach zabudowy. W tym ostatnim przypadku powinny być one sporządzane dla działek we wsiach o niewielkim ruchu budowlanym lub w celu uzupełnienia już istniejącej zabudowy.

PODSUMOWANIE

W strefie podmiejskiej Olsztyna w latach 1996–2010 dokonały się zmiany w strukturze użytkowania ziemi. Między gminami a poszczególnymi wsiami zauważalne są różnice w intensywności tego procesu. Wynika to głównie ze zróżnicowanego poziomu napływu ludności na tereny omawianych gmin i wsi oraz poziomu ruchu budowlanego (związanego ze wznoszeniem różnego rodzaju zabudowy). Zwykle, ze wspomnianymi czynnikami powiązana jest powierzchnia jaką obejmują realizowane plany zagospodarowania przestrzennego i liczba wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Dynamika zmian, w odniesieniu do przyrostu terenów zurbanizowanych, wahała się w latach 2001–2010 od 0,8 do 2,0% w odniesieniu do powierzchni gmin w strefie podmiejskiej Olsztyna. Wartość średnia wyniosła 1,5%.

Zmiany w strukturze użytkowania gruntów powodują na ogół przyrost powierzchni gruntów zabudowanych i zurbanizowanych. W 2011 r. stanowiły one 4,82% powierzchni badanego obszaru. Wśród nich największy udział stanowią tereny komunikacyjne (2,4%) i mieszkaniowe (1,8%). Niewielki udział w powierzchni gmin stanowią tereny rekreacyjne (0,06%), przemysłowe (0,06%) oraz kopalne (0,01%). Tereny kopalne, obejmują obszary związane z eksploatacją kruszywa naturalnego (rzadziej iłu).

Według danych Wydziału Geodezji i Gospodarki Nieruchomościami w Starostwie Powiatowym w Olsztynie, wspomniane tereny zajmowały w 2011 r. na badanym obszarze powierzchnię 16 ha. Największy obszar terenów kopalnych występuje w gminie Gietrzwałd (6,8 ha), Stawiguda (3,7 ha), Dywity (2,1 ha), zaś najmniejszy – w gminach Purda (1,6 ha), Barczewo (1,5 ha) i Jonkowo (0,3 ha).

Ponadto przeprowadzone badania dowodzą, że nie podlegają ochronie grunty orne, zgodnie z zapisami Ustawy o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78].

Dotyczy to w szczególności wydawanych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Bowiem w tym przypadku jednostkowa, zabudowywana powierzchnia jest na ogół zbyt mała, aby występować z wnioskiem o przeznaczenie gruntów rolnych na cele pozarolnicze. Z kolei w odniesieniu do uchwalanych planów zagospodarowania przestrzennego, zwraca się najczęściej uwagę przy obejmowaniu nimi kolejnych obszarów na obecność infrastruktury technicznej i położenie w sąsiedztwie już istniejącej zabudowy. Z kolei realizacja południowej obwodnicy Olsztyna dowodzi, że ochrona obszarów cennych pod względem przyrodniczym i parametry techniczne inwestycji odgrywają najważniejszą rolę przy wyborze wariantu jej przebiegu.

W wyniku uchwalenia w latach 1996–2010 planów zagospodarowania przestrzennego, gdzie zabudowa objęła obszar 2991 ha, wydanych decyzji o warunkach zabudowy w latach 2004–2010 dla terenów dla budownictwa mieszkaniowego o powierzchni 758,7 ha i realizacji południowej obwodnicy Olsztyna w latach 2015–2017 na obszarze 2469,2 ha, zmianie sposobowi użytkowania ulegnie 4,6% powierzchni gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna. Dotyczy to przede wszystkim kilkunastu dużych i średnich wsi (uwzględniając liczbę ludności), położonych w sześciu badanych gminach, w strefie podmiejskiej bliższej.

PIŚMIENNICTWO

Bański, J. (2005). Współczesny wymiar procesów przestrzennych na wsi. [W:] Studia Obszarów Wiejskich, t. 9, Polska Akademia Nauk, Warszawa.

Bogart, W.T. (2006). Don't call it sprawl. Metropolitan structure in the twenty-first century. Cambridge University Press, New York.

Bogdanowski, J. (1983). Stan i przyczyny zniekształceń krajobrazu stref podmiejskich. [W:] Kształtowanie krajobrazu stref podmiejskich. Szkoła Główna Gospodarstwa Wiejskiego-Akademia Rolnicza, Warszawa, 30–46.

Böhm, A. (2006). Planowanie przestrzenne dla architektów krajobrazu. O czynniku kompozycji. Politechnika Krakowska.

Cymerman, R. (2009) Podstawy planowania przestrzennego i projektowania urbanistycznego. Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

Dembowska, Z.1(987). Metody i techniki w planowaniu przestrzennym. Część II. Metody i techniki szczegółowe. Instytut Gospodarki Przestrzennej i Komunalnej, Warszawa.

Dziewoński, K. (1987). Strefa podmiejska – próba ujęcia teoretycznego. Przegląd Geograficzny, 59, 1–2.

Europejska Konwencja Krajobrazowa, 2000 [Dz.U. 2006 nr 14, poz. 98].

Jakóbczyk-Gryszkiewicz, J. (1998). Przeobrażenia stref podmiejskich dużych miast. Studium porównawcze strefy podmiejskiej Warszawy, Łodzi i Krakowa. Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź.

Jałowiecki, B., Szczepański, M. (2006). Miasto i przestrzeń w perspektywie socjologicznej. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.

Koter, M. (1985). Kształtowanie strefy podmiejskiej w świetle badań historyczno-geograficznych. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica, nr 5.

Lisowski, A. (2005). Janusowe oblicze suburbanizacji. W: Jażdżewska, I. (red.). Współczesne procesy urbanizacji i ich skutki. XVIII Konwersatorium Wiedzy o Mieście, Katedra Geografii i Miast i Turyzmu, Uniwersytet Łódzki, Łódź, 91–100.

Lisowski, A., Grochowski, M. (2009). Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy, konsekwencje. Biuletyn Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju nr 240, t. 1, 216–280.

Liszewski, S. (1985c). Użytkowanie ziemi jako kryterium strefy podmiejskiej. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica, nr 5, Pojęcie i metody badań strefy podmiejskiej, 75–90.

Liszewski, S.(1987b). Strefa podmiejska jako przedmiot badań geograficznych. Próba syntezy, Przegląd Geograficzny, t. 59, z. 1–2.

Maik, W. (1985). Charakterystyka strefy podmiejskiej w kategoriach funkcjonalnych. Próba rekonstrukcji modelu pojęciowego i metody badawczej. W: Pojęcia i metody badań strefy podmiejskiej. Acta Universitatis Lodziensis, Folia Geographica, nr 5, 41–60.

Pryor, R. (1968). Defining the Rural – Urban Fringe. Social Forces, 47, 2, University of North Carolina Press, 202–215.

Sokołowski, D. (1999). Zróżnicowanie zbioru małych miast i większych osiedli wiejskich w Polsce w ujęciu koncepcji kontinuum wiejsko-miejskiego. Wydawnictwo Uniwersytetu Mikołaja Kopernika, Toruń.

Spis Rolny. (2002).

Spis Rolny. (2010).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Barczewo. (2010).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Dywity. (2006).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Gietrzwałd. (2011).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Jonkowo. (2009).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Purda. (2001).

Studium Uwarunkowań i Kierunków Zagospodarowania Przestrzennego Gminy Stawiguda. (2004).

Śleszyński, P., Komornicki, T., Deręgowska, A., Zielińska, B. (2014). Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2012 roku. Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.

Ustawa o ochronie gruntów rolnych i leśnych [Dz. U. z 1995 r. Nr 16, poz. 78].

Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 2003 r. Nr 80, poz. 717].

Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym [Dz. U. z 1994 r. Nr 89, poz. 415 z późn. zm.].

Wesołowska, M. (2004). Rozwój budownictwa mieszkaniowego na obszarach wiejskich. [W:] J. Bański (red.). Polska przestrzeń wiejska: procesy i perspektywy. Studia Obszarów Wiejskich, t. 6, Polska Akademia Nauk, Warszawa, 165–175.

Zarządzanie przestrzenne. Teoretyczne i praktyczne aspekty prognozowania finansowych skutków opracowań planistycznych. Bajerowski, T. (red.). (2008). Wydawnictwo Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn.

CHANGES TO THE STRUCTURE OF LAND USE WITHIN OLSZTYN SUBURBAN AREA

Abstract. The spatial range of the study includes 6 communes situated within Olsztyn suburban area. In order to address spatial changes, reference was made to the drawn up, applicable Area Development Plans as well as the issued Decisions on building and land development conditions; moreover, the number and area of plots to be bought out for the purpose of the construction of the southern Olsztyn bypass were analysed. In the Official Gazettes of Warmińsko-Mazurskie Province for the years 1996–2010, 196 Area Development Plans for a part or the whole of 86 out of 200 villages (43% of the total number thereof) were published.

The approximate area covered by Area Development Plans is 8594.8 ha. This accounts for 6.3% of Olsztyn suburban area. In the years 2004–2010, 5308 Decisions on building and land development conditions were issued for 146 villages (73% of the total number thereof) located within Olsztyn suburban area. Out of those, 55% (data for the years 2004–2008) concerned housing developments. It is estimated that 0.6% of the suburban area land will be developed due to the implementation of Decisions on land development conditions.

Moreover, according to plans for the years 2015–2017, this process will cover 1.7% of the suburban area land in 4 communes. This is related to the construction of the southern Olsztyn bypass. In total, approx. 4.6 % of Olsztyn suburban area land either has been developed or will be developed by 2017. The areas subject to development mainly include arable land and, to a lesser extent, grassland and forests.

Key words: Area Development Plans, Decisions on building and land development conditions, southern Olsztyn bypass, changes to the structure of land use, suburban area, landscape

Zaakceptowano do druku – Accepted for print: 31.08.2015

For citation – Do cytowania:

Sobotka, S. (2015). Zmiany struktory użytkowania gruntów w strefie podmiejskiej Olsztyna. Acta Sci. Pol., Administratio Locorum 14(2), 69–88.