

TADEUSZ MARKOWSKI

INSTRUMENTY POLITYKI GRUNTOWEJ – DOŚWIADCZENIA MIĘDZYNARODOWE

Wprowadzenie

Polityka gruntowa jest przede wszystkim domeną działania władz lokalnych. Jednak możliwości i skutki jej realizacji są uwarunkowane istniejącym systemem prawnym, aspektami kulturowymi oraz poziomem rozwoju społeczno-gospodarczego. To czy lokalna polityka gruntowa jest oceniana pozytywnie czy negatywnie z punktu widzenia celów krajowej polityki przestrzennej zależy od stopnia zgodności działań podmiotów lokalnych z celami polityki krajowej. W państwach o unitarnej organizacji ustroju terytorialnego, do których należy Polska, musimy zakładać hierarchię interesów publicznych występujących na różnym poziomie terytorialnej organizacji państwa. Hierarchiczność interesu publicznego należy łączyć z właściwie pojmowaną zasadą subsydiarności. Subsydiarność w tym ujęciu oznacza nie tylko pomoc w sprawach, w których układ lokalny nie jest w stanie danej sprawy rozstrzygnąć i załatwić (lub gdy zakres sprawy wykracza poza ramy terytorialnej jurysdykcji działania administracji lokalnej), ale jest to także kwestia identyfikowania i ochrony interesu publicznego widzianego w innym wymiarze, tj. z poziomu gminy, powiatu, województwa i państwa. Na sprawę interesu publicznego należy także patrzeć szerzej, tj. w kategoriach ponadnarodowych. Godzimy się przecież, że wstępując do Unii Europejskiej podporządkujemy część naszej suwerenności Komisji Europejskiej, zakładając, że w długim okresie łączyć się to będzie także z naszymi narodowymi interesami. Takie rozumowanie może prowadzić do wniosku, że planowanie przestrzenne, które stoi na straży interesów publicznych, musi mieć bezwzględnie charakter hierarchiczny. Nic bardziej błędnego.

Tradycyjnie rozumiana hierarchiczność planów oznacza bowiem podporządkowanie ustaleń planu lokalnego ustaleniom planu szczebla hierarchicznie wyższego. Nie chodzi nam o tak rozumiany układ pionowego podporządkowania systemu planów, ale o możliwość egzekwowania ochrony interesów publicznych wspólnot terytorialnych jako suwerennych jednostek. Ochrona ta zaś powinna się dokonywać przez rozstrzygnięcia demokratyczne z zachowaniem zasady sprawiedliwości społecznej, rekompensującej koszty podporządkowania się interesu indywidualnego interesowi publicznemu (zbiorowemu), identyfikowanemu w różnej skali przestrzennej. W tym rozumieniu wykluczone jest podporządkowywanie szczebli władz lokalnych władzom regionalnym i centralnym, a także planów przestrzennych poszczególnych samorządów planom wojewódzkim. Konieczne jest natomiast wprowadzenie prawnych i demokratycznych mechanizmów egzekwowania ochrony interesów publicznych. Uważamy więc, że uchwalone w krajowych i regionalnych planach zagospodarowania przestrzennego inwestycje celu publicznego muszą znaleźć możliwość materializacji na poziomie gminy. Jak na razie polski system prawny pozwala gminom, a także osobom prywatnym na każdą obstrukcję ustaleń planów i blokadę działań w imię ochrony interesu indywidualnego. Mamy więc system anarchiczny a nie demokratyczny (dobrze, że jeszcze nie wszyscy o tym wiedzą).

Zgodnie z powyższą argumentacją istotnym, jeśli nie kluczowym zagadaniem jest rozstrzygnięcie, jakie regulacje prawne powinny być wprowadzone w Polsce aby instrumenty polityki gruntowej szczebla lokalnego służyły także realizacji celów polityki państwa, tj. interesów publicznych zapisanych w krajowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego. Chodzi zatem o ocenę czy są, i do jakiego stopnia działają prawidłowo tzw. pośrednie instrumenty interwencji ze strony państwa. Innymi słowy czy system regulacji użytkowania gruntów działa poprawnie z punktu widzenia interesów ogólnonarodowych, a także czy istnieją bezpośrednie instrumenty gospodarki gruntami dostępne władzy centralnej, tj. służące bezpośredniej realizacji celów polityki przestrzennej państwa jako właściciela terenów i suwerena na swoim terytorium. W tym drugim ujęciu państwo jest i podmiotem polityki i właścicielem terenów. Jest więc uprzywilejowanym podmiotem obrotu gruntami i w tym zakresie właścicielskim ma wiele możliwości oddziaływania bezpośredniego. Jednocześnie może też korzystać z innych instrumentów przysługujących władzom publicznym, jak np. prawo wywłaszczeń czy pierwokupu terenów.

Jednocześnie zdajemy sobie sprawę, że cele polityki przestrzennej nie są realizowane wyłącznie przez instrumenty *sensu stricto* związane z gospodarką przestrzenną. Większość decyzji Rządu jest bowiem podejmowana w ramach działania innych sfer regulacji życia społeczno-gospodarczego. Wraz z dojrzewaniem gospodarki rynkowej i demokratycznej ta sfera regulacji systemowych będzie rosła, a nie malała. Dlatego też ich znaczenie dla realizacji celów polityki przestrzennego zagospodarowania kraju także będzie rosło, a nie malało. Według autora niniejszej ekspertyzy podstawowym zadaniem krajowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego będzie wskazywanie, jakie regulacje prawne i inne instrumenty bezpośrednio stosowane przez rząd mają być modyfikowane pod kątem ich związków z celami polityki przestrzennej. Taką kwestią jest np. zabudowa obszarów wiejskich i terenów rolniczych. W naszych warunkach ustawa o użytkowaniu terenów rolniczych zezwala na podjęcie budowy domu każdemu „rolnikowi” i jego rodzinie w ramach siedliska, nawet jeśli te tereny rolnicze są objęte granicami planu, a np. w interesie lokalnej społeczności leży utrzymanie ich rolniczego, a nie zurbanizowanego charakteru.

Wydaje się, że w polskich warunkach zamiast dokonywać korekty wielu aktów prawnych rzutujących na zły stan polskiej przestrzeni lepiej jest przyjąć takie regulacje w Ustawie o *planowaniu przestrzennym*, które zapewniłyby, że z chwilą uchwalenia planu czyni się z niego akt nadrzędny w stosunku do innych sektorowych regulacji mających także często niepożądane skutki przestrzenne. To jednak oznaczałoby konieczność udoskonalenia prawnych form zapisów ustaleń planów lokalnych tak, aby nie stały się one przedmiotem manipulacji prawnych jak to obecnie ma miejsce. Wymaga to stworzenia systemu kształcenia specjalistów prawa i planistów przestrzennych w taki sposób, aby w wyniku ich zespołowej pracy powstawały właściwe i niepodważalne zapisy prawa miejscowego chroniące interesy społeczności terytorialnych.

Polityka przestrzenna i jej instrumentalizacja

Chcąc dobrze naświetlić interes publiczny i potrzebę jego ochrony, warto więc wyjść od europejskiego spojrzenia na problematykę planowania przestrzennego. Czym faktycznie jest planowanie przestrzenne oraz czym jest właściwie polityka przestrzenna państwa.

Politykę przestrzenną rozumiemy jako „przestrzenne” (terytorialne) przełożenie interesów społeczności (w układzie krajowymi, regionalnym i lokalnym oraz zobowiązań władzy publicznej związanych z realizowaniem szeroko pojętych funkcji społecznych, ekonomicznych, politycznych, ekologicznych itd.) w stosunku do przestrzeni (terytorium) administracyjnie jej podporządkowanej oraz w stosunku do przestrzeni zewnętrznej” (Markowski 1999). Te interesy i zobowiązania zawarte są w różnych dokumentach związanych z systemem planowania przestrzennego na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym (czytaj gminnym) i zapisane są w postaci odpowiednio zhierarchizowanego zestawu celów i środków ich osiągnięcia. W tym ujęciu planowanie może być traktowane dwojako, tj. jako narzędzie – procedura (planowanie jako proces) służące zdefiniowaniu celów a także jako instrument ich realizacji (plan jako dokument polityczny lub prawny). W naszych warunkach plan jest instrumentem realizacji na poziomie lokalnym, plan miejscowy jest przepisem gminnym, natomiast studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (co nie wyklucza tego, że stanowi także założenia obowiązujące dla opracowywania planów szczegółowych) zobowiązaniem politycznym władzy gminnej.

Jeśli polityka jest zapisem i działaniem wyrażającym wolę polityczną, która została sformułowana na podstawie zidentyfikowanych interesów w odniesieniu do przestrzeni, to już samo określenie czym jest planowanie z punktu widzenia poszczególnych krajów wchodzących w skład Unii Europejskiej oraz czym jest planowanie przestrzenne w Unii, i jak i czy jest realizowana wspólna polityka przestrzenna jest już zagadnieniem niejednoznacznie interpretowanym. Zgodnie bowiem z prawem obowiązującym w Unii Europejskiej zadeklarowano, że planowanie przestrzenne jest suwerenną działalnością poszczególnych państw. Jest ono bowiem realizowane przede wszystkim na poziomie podstawowych jednostek władzy terytorialnej.

W praktyce jednak sytuacja nie wygląda tak jednoznacznie. Wcześniej czy później należy oczekiwać zmiany stanowiska krajów członkowskich w tym zakresie. Europejskie Stowarzyszenie Planistów (ECTP) próbuje podjąć to wyzwanie i rozpoczęło dyskusję na tym, do jakiego stopnia można już mówić o planowaniu europejskim oraz czy można mówić o europejskiej polityce przestrzennej, *de facto* istniejącej, bez planowania przestrzennego na poziomie europejskim. W referacie pt. *Spatial Planning and EU Competencies* jego autor Vincent Nadin pisze, że zgodnie z definicją

Rady Europy planowanie regionalne i przestrzenne jest geograficznym wyrazem dla ekonomicznej, społecznej, kulturalnej i ekologicznej polityki społeczeństwa. Jednocześnie planowanie przestrzenne i regionalne jest nauką dyscypliną, a także techniką administrowania (działania) opracowaną jako międzydyscyplinarne i zintegrowane podejście nakierowane na zrównoważony rozwój regionów i ład przestrzenny (*physical organization of space*) zgodnie z ogólną strategią działania. Według Nadina planowanie przyczynia się do lepszej przestrzennej organizacji w Europie oraz do poszukiwania rozwiązań problemów, które wykraczają poza narodowe granice, a także nakierowane jest na stworzenie poczucia wspólnej tożsamości. Planowanie regionalne i przestrzenne powinno być demokratyczne, spójne, funkcjonalne i zorientowane na długi horyzont.

W konkluzji autor dowodzi, że *de facto* Komisja Europejska prowadzi politykę przestrzenną. Jest ona realizowana w formie różnych miękkich instrumentów programowych (por. oprac. J. Szlachty), co oznacza, że nieuchronnie dąży się do sformalizowania procedur planistycznych, a tym samym do opracowania indykatywnych dokumentów planistycznych i formułowania celów polityki przestrzennej, a to oznacza podejmowanie działań na rzecz formalnego zapisywania interesu publicznego Unii Europejskiej jako zintegrowanego organizmu gospodarczego. Warto także zwrócić uwagę, że termin „polityka przestrzenna” w praktyce UE jest używany także do charakteryzowania przestrzennego wymiaru polityk sektorowych (tamże s. 3), jako że większość polityk sektorowych oraz odpowiadające im fundusze strukturalne i regionalne mają swoje skutki przestrzenne. W tym sensie w gospodarce zdecentralizowanej i demokratycznej należy postrzegać rolę planu przestrzennego zagospodarowania kraju i polityki przestrzennej państwa. Planowanie krajowe i odpowiadająca mu polityka przestrzenna powinny przede wszystkim pełnić funkcję koordynacyjną w odniesieniu do polityk sektorowych w zakresie oddziaływania na przestrzeń.

Planowanie przestrzenne, w najszerszym ujęciu, dotyczy wszystkich form zabudowy terenów i działalności związanych z użytkowaniem terenów. Występuje we wszystkich przekrojach i na kilku zwrotnie powiązanych poziomach przestrzeni lokalnej, rolniczej podmiejskiej, miejskiej, metropolitarnej, regionalnej, narodowej i ponadnarodowej. Zajmuje się ono promocją, wskazywaniem kierunków, przyspieszaniem i kontrolą rozwoju w stale zmieniającym się fizycznym otoczeniu w interesie wspólnego dobra, lecz respektując prawa jednostki.

Planowanie daje swój wkład w kształtowanie przyszłości – pomaga rozpoznać konflikty interesów, projektuje przestrzenne i społeczne zmiany, wspomaga harmonijną ewolucję społeczności lokalnych i inicjuje akcję dla optymalnego użytkowania zasobów. Jest działalnością zarówno zarządczą jak i twórczą. Jest katalizatorem w konserwacji najcenniejszych zasobów i przekształcaniach obecnej i przyszłej struktury obszarów miejskich i wiejskich. Ma swój udział w tworzeniu istniejącego i przyszłego charakteru organizacji społecznych i ekonomicznych; współdecyduje także o jakości środowiska.

Należy więc oczekiwać dalszej ewolucji polityki przestrzennej Unii Europejskiej jako dziedziny coraz bardziej zintegrowanej z polityką regionalną; w konsekwencji zaś dążenia do wprowadzania systemu planowania przestrzennego w stronę europejskiej standaryzacji. Jest to też konsekwencją coraz silniej odczuwanego przez poszczególne kraje, przede wszystkim w obszarach przygranicznych tzw. zjawiska dumpingu przestrzennego (lokalizowanie działalności gospodarczych tam, gdzie regulacje planistyczne są mniej rygorystyczne). Spojrzenie na instrumenty gospodarki przestrzennej, a w tym na instrumenty związane z gospodarką gruntami w ich kontekście europejskim nabiera dla nas istotnego znaczenia.

Instrumenty gospodarki gruntami – doświadczenia międzynarodowe

Międzynarodowa Federacja Mieszkalnictwa i Planowania IFHP wydała w 1999 r. publikację pod tytułem *Polityka gruntowa; cele, instrumenty*. Jest to już kolejna wersja publikacji prac grupy roboczej działającej od ponad dwudziestu lat w ramach IFHP. Pierwszy jej raport został opublikowany w 1981 r., a jego polski opis można znaleźć w pracy J. Regulskiego, W. Koconia i M. Ptaszyńskiej *Władze a rozwój gospodarczy* (Warszawa PWE 1988). Wówczas opisano 44 różne typy instrumentów. Obecna publikacja opisuje 66 instrumentów nie roszcząc sobie prawa do wyczerpania problematyki.

Dla celów niniejszej ekspertyzy wykorzystano ten nowy dokument i na tej podstawie sporządzono listę instrumentów skorelowaną z tzw. uniwersalnymi celami polityki użytkowania gruntów". Ze

względu właśnie na uniwersalność celów polityki użytkowania gruntów przeprowadzona ogólna ocena przydatności zebranych instrumentów ma także swoją wartość informacyjną do opracowania polskiego instrumentarium osiągnięcia celów zawartych w krajowej koncepcji zagospodarowania przestrzennego.

Autorzy założyli, że najważniejszymi uniwersalnymi celami polityki użytkowania gruntów jest w sensie najbardziej ogólnym – minimalizacja konfliktów i problemów związanych z rozwojem przestrzennym.

Pochodnymi tego celu są:

1. Współdziałanie w procedurach planowania rozwoju przestrzennego i wsparcie dla realizacji ustaleń planu.
2. Oddziaływanie na ceny terenów i zyski z użytkowania terenów.
3. Współdziałanie na rzecz realizacji zasady społecznej sprawiedliwości w procesach rozwoju przestrzennego.

Na poziomie celów drugorzędowych zapisano:

- 1.1. Wspomaganie (stymulowanie) wdrażania polityk i programów ekonomicznych i mieszkaniowych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.
- 1.2. Zapewnienie właściwego użytkowania gruntów, tj. właściwy inwestor we właściwym miejscu i czasie.
- 1.3. Ograniczenie presji rozwojowej na tereny, których użytkowanie nie leży w interesie społeczności lokalnej.
- 1.4. Ochrona przed marnotrawstwem terenów budowlanych, tj. utrzymaniem terenów niezabudowanych lub użytkowanych ekstensywnie.
- 1.5. Ochrona przed niepożądaną, rozlewającą się urbanizacją.
- 1.6. Ochrona wartościowych obiektów przyrodniczych i historycznych.
- 2.1. Utrzymywanie cen terenów na poziomie akceptowalnym przez społeczeństwo.
- 2.2. Możliwość określenia nieuzasadnionego wzrostu wartości terenów i wielkości, którą powinno przejąć społeczeństwo.
- 2.3. Możliwość przejęcia nieuzasadnionych przyrostów wartości terenów.
- 2.4. Możliwość logicznego i akceptowalnego zdefiniowania spekulacji terenami wraz z określeniem, jaka część zysków spekulacyjnych powinna być przejęta przez społeczeństwo.
- 2.5. Możliwość przejęcia zysków ze spekulacji.
- 2.6. Możliwość zapobiegania spekulowaniu gruntami.

- 2.7. Możliwość zapobiegania wielokrotnej spekulacji gruntami (odsprzedaż lub dzierżawa terenów nabytych od władzy publicznej).
- 3.1. Możliwość zapewnienia równości między właścicielami terenów w poszczególnych obszarach planowania, między różnymi obszarami planowania oraz między wszystkimi właścicielami terenów.
- 3.2. Zapewnienie równości kosztów terenów dla mieszkańców żyjących w podobnych obszarach zurbanizowanych.
- 3.3. Zapewnienie aby żaden właściciel ani każda inna osoba, której dotyczy użytkowanie gruntów, nie ponosiła realnych strat ekonomicznych z powodu uchwalenia planu lub jego realizacji.
- 3.4. Zapewnianie prawa do bezpiecznego użytkowania terenów dla mieszkańców wynajmujących mieszkania .

W poniższej tabeli zestawiono macierz powiązań między celami i instrumentami wraz z oceną ich przydatności pod kątem bezpośredniej efektywności dając dwie gwiazdki (**) oraz pośredniej lub mniejszej efektywności dając jedną gwiazdkę (*).

Instrumenty podzielono na sześć grup:

- planistyczne
- rynkowe
- finansowania rozwoju
- podatkowe
- pozostałe prawne
- wspierania

Oprócz korelacji między celami i instrumentami, którą przytaczamy z odpowiednią interpretacją przybliżającą czytelnikowi charakter poszczególnego instrumentu, autorzy dokonali także ogólnej oceny stosowanych instrumentów pod kątem zalet i niepożądanych skutków. Ta ocena dla poszczególnych krajów, a przede wszystkim dla krajów gospodarki transformującej swój system prawny i planistyczny (np. Polski) jest jednak bardzo ograniczona.

Ocena przydatności instrumentów, jaką można znaleźć w tym opracowaniu, jest jednak bardzo uogólniona. Mimo to może stanowić ogólną wskazówkę do dalszych badań i analiz skuteczności stosowanych instrumentów w konkretnych warunkach krajowych. W tej sytuacji należałoby postulować jak najszybsze podjęcie badań empirycznych nad skutecznością polskiego instrumentarium gospodarki gruntami. Dopiero na tym tle można by zaproponować określone zmiany prawne, tak aby system regulacji pozwalał na skuteczne i zgodne z celami polityki przestrzennej

x	INSTRUMENTY/CELE	1.1	1.2	1.3	1.4	1.5	1.6	2.1	2.2	2.3	2.4	2.5	2.6	2.7	3.1	3.2	3.3	3.4	
I	Instrumenty planistyczne																		I
1	Planowanie strategiczne	**		*		*	*												1
2	Planowanie użytkowania terenów	**		*		**	*												2
3	Monopol publicznego planowania	**		**	*	**	**											*	3
4	Funkcjonalna polityka użytkowania gruntów	**		*		*	*								*			*	4
5	Ograniczenia w prawach zabudowy					**	**											*	5
II	Instrumenty rynkowe																		II
6	Nabywanie gruntów na otwartym rynku	**	**	**	*	*	*	**		**		*				**			6
7	Wymiana gruntów wraz ze scalaniem	**	**	**	*	*	*									**			7
8	Sprzedaż gruntów	**	**		*	**	**	*								*		*	8
9	Sprzedaż gruntów powiązana z formami użytkowania i przyszłymi przychodami	**	**			**	**												9
10	Kontraktowanie robót budowlanych na rzecz sektora prywatnego lub <i>quasi</i> publicznego	**	**		*														10
11	Wchodzenie w partnerstwo publiczno-prywatne na rzecz zagospodarowania terenów	**	**		*	*													11
12	Umowy z deweloperami zabezpieczającymi publiczne interesy w zakresie gruntów publicznych i ich zagospodarowania	*	**	**	*	*	*	*							*				12
13	Marketing uzbrojonych terenów pod określone funkcje	**																	13
14	Marketing (produktowy) celowy nastawiony na popyt ze strony określonych grup użytkowników	**																	14
15	Wyprzedzające wyposażenie infrastrukturalne terenów pod zabudowę (drogi, kanalizacja, wodociągi itp.)		*			*		*					*						15

III	Finansowe instrumenty pobudzania rozwoju																		III
16	Bilans korzyści i kosztów wprowadzenia planu (skutki finansowe planu) jako podstawa aktywnej polityki kupna, sprzedaży uzbrajania terenów itd. (instrument aktywnej polityki miasta jako dewelopera – możliwy do stosowania także przez deweloperów prywatnych)	**	*	*															16
17	Studium wykonalności strat i zysków z projektowanego zagospodarowania lub przekształceń zabudowy	**		*							*								17
18	Monitorowanie realizowanych rezultatów planowanego bilansu korzyści strat z tytułu zainwestowania w tereny	**									*								18
19	Kapitał ryzyka dla celów zagospodarowania i przekształcania terenów	**	**				*												19
20	Przejmowanie i przydział środków finansowych na cele rozwoju (wnoszenie aportu), np. infrastruktury służącej do obsługi wielu jednostek urbanistycznych. Przydział ten jest rezultatem obliczonych i przejmowanych wynikających z bilansu korzyści i kosztów realizacji konkretnego projektu (instrument aktywnej polityki łączący się z ryzykiem i wymaga dobrego administrowania budżetem)	**									*								20
21	Zarządzanie środkami budżetowymi wynikającymi z dotacji celowych centralnych i regionalnych na określone programy rozwojowe (mieszkalnictwo, rewitalizacja centrum miasta)	*																	21
22	Dotacje i subwencje rządowe na zakupy terenów przez samorządy lokalne	**	*			**	**												22
23	Pożyczki (rządowe i bankowe) na zakupy terenów przez samorządy po warunkiem nabycia ziemi po racjonalnych cenach	*	*			**					*	*							23

państwa ich stosowanie. Powyższa matryca może zatem stanowić wskazówkę do dokonania oceny polskich rozwiązań i podjęcia szczegółowych analiz pod kątem wprowadzenia w najbliższej przyszłości powszechnie stosowanych rozwiązań, jakie występują w innych krajach.

Proponujemy podjęcie szerszych badań nad stosowanymi instrumentami szczególnie tzw. form nie determinowanych prawnie, ale zgodnych z regulacjami prawnymi (np. w sferze rynkowej, organizacyjnej, programowej, badawczej). W odniesieniu do tego zestawu należałoby wykonać ocenę skuteczności polskiego instrumentarium gospodarki gruntami. Z dużym uproszczeniem można przyjąć, że prawie wszystkie instrumenty z grupy tzw. dobrej praktyki są potencjalnie w dyspozycji polskich podmiotów. Jednak nie wszystkie są stosowane, nawet te, które dopuszcza prawo. W naszych warunkach nieskuteczne są np. opłaty adiacenckie. Podatek od nieruchomości nie jest związany z jego wartością, a renty planistycznej bez katastru fiskalnego nie można wyegzekwować.

Wnioski z prezentowanego instrumentarium

W ramach wyróżnionych w tabeli korelacyjnej instrumentów możemy zidentyfikować tzw.

- a) bezpośrednie instrumenty realizacji celów polityki gruntami przez państwo,
- b) typowe instrumenty władz lokalnych,
- c) instrumenty mieszane, gdzie władza państwowa może motywować władze lokalne do zastosowania określonego instrumentu właściwego dla władzy lokalnej.

Przykładowo władze centralne mogą w **grupie instrumentów planistycznych**:

- opracować plan – np. koncepcję krajową (instr. 1), *jednocześnie przez negocjacyjny charakter opracowywanych planów możemy ten instrument traktować jako instrument mieszany (rządowo samorządowy)*,
- wykorzystać swoją pozycję monopolistycznego planowania (instr. 3).

W instrumentach rynkowych:

- mogą nabywać i sprzedawać tereny na wolnym rynku (instr. 6 i 8),
- zamieniać tereny (instr. 7), kontraktować roboty budowlane (instr. 10).

W grupie instrumentów finansowych:

- udzielać dotacji i subwencji ze strony rządu na zakupy terenów przez władze lokalne (instr. 22),
- udzielać pożyczek rządowych na zakupy terenów przez samorządy (instr. 23),
- udzielać pomocy finansowej rządu na rekompensaty w obrocie ziemią (instr. 25),
- udzielać dotacji celowych na programy rewitalizacji miast, rozwój infrastruktury itp. (instr. 21).

Powyższe instrumenty można zakwalifikować także do grupy instrumentów mieszanych.

W instrumentach podatkowych:

- podatek od wartości nieruchomości (np. udział państwa w podatku ad valorem) – w tym przypadku może być traktowany jako instrument mieszany; zwolnienie z podatków gdy ziemia jest sprzedawana władzom publicznym (instr. 33)

W grupie pozostałych instrumentów prawnych:

- można wyróżnić takie instrumenty bezpośrednie, jak nacjonalizacja terenów (instr. 37),
- przejmowanie terenów na cele interesu publicznego krajowego (instr. 39),
- ograniczanie w prawach nabywania gruntów i prawach własności (instr. 41),
- regulacja cen terenów (instr. 42),
- ograniczanie lub zawieszanie konstytucyjnego prawa do zabudowy prywatnym właścicielom (instr. 43),
- wywłaszczanie na cele publiczne (instr. 44),
- prawo pierwokupu (instr. 45),
- ustanawianie prawem chronionych terenów (instr. 49),
- tworzenie specjalnych terenów: stref urbanistycznych, ekonomicznych, o złagodzonych rygorach planowania itp. (instr. 50),
- tworzenie banku terenów państwowych (instr. 51),
- wdzierżawianie gruntów państwowych (instr. 53).

Wśród instrumentów wspierających praktyczne można założyć, że wszystkie opisane w tabeli formuły działania (tj. poz. instrumentów 54–65) nadają się do zastosowania zarówno przez rząd, jak i samorząd lokalny odpowiednio do specyfiki kompetencji ustrojowych i właścicielskich¹.

¹ Pomijam w tej klasyfikacji szczegółowe rozwiązania polskie, gdyż nie jest to bezpośrednim celem niniejszej ekspertyzy.

Międzynarodowy przegląd instrumentów gospodarki gruntami wskazuje, że rządy dysponują znacznymi możliwościami osiągnięcia celów i realizacji zadań polityki przestrzennej w sposób bezpośredni i pośredni. Zakres ten różni się w zależności od konstytucyjnej roli państwa na rynku terenów. Polityka gruntowa w poszczególnych krajach ma charakter pasywny w przypadku, kiedy główna rola w zagospodarowaniu przypada sektorowi prywatnemu, lub aktywny, kiedy władza publiczna dominuje na rynku terenów budowlanych. W przypadku Polski należy się liczyć z coraz większym zakresem instrumentów przystających do tzw. polityki pasywnej; regulującej i katalizującej procesy inwestycyjne, czyli stopniowego ograniczania roli władz lokalnej jako bezpośredniego inwestora kształtującego przestrzeń miasta.

Literatura

- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN Warszawa.
- Nadin V., 2000, *Spatial Planning and EU Competencies*. Referat na seminarium ECTP Londyn.
- Regulski, J., Kocoń W., Ptaszyńska M., 1988, *Władze a rozwój gospodarczy*, Warszawa PWE.
- Virtanen P. V., (ed.), 1999, *Urban Land Policy – Goals and Instruments*. IFHP, The Hague, The Netherlands.