

WYWŁASZCZENIE JAKO INSTRUMENT ZARZĄDZANIA W POWIATACH ATRAKCYJNYCH POD WZGLĘDEM TURYSTYCZNYM

Maciej J. Nowak, Paweł Kreja

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie

Streszczenie: celem artykułu jest określenie zakresu wywłaszczeń podejmowanych na obszarze powiatów atrakcyjnych pod względem turystycznym i środowiskowym oraz celów publicznych stanowiących ich przesłankę. Celem jest również określenie, jak występujące na terenie tych powiatów inwestycje ważne z punktu widzenia ochrony środowiska, czy też rozwoju walorów turystycznych powiatu ograniczają interes indywidualny użytkowników przestrzeni w tych powiatach. Badania dotyczą lat 2008 – 2011. Przeprowadzono je we wszystkich powiatach uznanych za atrakcyjne pod względem turystycznym i środowiskowym, czyli powiatów położonych w terenach górskich, nadmorskich oraz w znaczącym zakresie objętych obszarami dużych jezior i lasów

Słowa kluczowe: wywłaszczenie, rozwój lokalny i regionalny, cel publiczny

Wstęp

Realizacja celów publicznych jest jednym z najważniejszych zadań jednostek samorządu terytorialnego. W związku z powyższym w systemie zarządzania można znaleźć rozwiązania i instrumenty ułatwiające powyższe działanie. Jednym z najważniejszych jest niewątpliwie znajdująca oparcie w Konstytucji RP, instytucja wywłaszczenia przewidziana w ustawie o gospodarce nieruchomościami. Pomimo tego, że obowiązują również specustawy przewidujące wywłaszczenie na uproszczonych zasadach, to właśnie w ustawie o gospodarce nieruchomościami znaleźć można instrument gwarantujący realizację w szerokim zakresie, zróżnicowanych celów publicznych. Jednocześnie na uwadze należy mieć także to, że wywłaszczenie powinno stanowić ostateczność.

O ile organem orzekającym w sprawach wywłaszczenia jest co do zasady właściwy miejscowo starosta (wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej) o tyle inicjatorami wywłaszczenia mogą być różne podmioty publiczne, między innymi jednostki samorządu terytorialnego. Tym niemniej procesy wywłaszczenia, z uwagi na właściwość starosty, należy rozpatrywać przede wszystkim z punktu widzenia określonych powiatów i zachodzących na ich obszarze procesów rozwojowych. Powiaty można rozpatrywać z różnych punktów widzenia i różnych klasyfikacji. Jedną z nich jest atrakcyjność powiatów pod względem przyrodniczym i środowiskowym. Z powyższym wiąże się zdecydowanie większe zainteresowanie poszczególnych użytkowników przestrzeni oraz zróżnicowane koncepcje w zakresie wykorzystania konkretnych nieruchomości. Obejmuje to również założenia związane z podjęciem inwestycji celu publicznego. W takich powiatach jednakże nie zawsze poziom rozwoju gospodarcze-

go, zwłaszcza przemysłowego jest znaczący. Stąd też w mniejszym zakresie powinny występować tu typowe inwestycje gospodarcze, a w większym – pozytywnie wpływające na środowisko.

Celem artykułu jest określenie zakresu wywłaszczeń podejmowanych na obszarze powiatów atrakcyjnych pod względem turystycznym i środowiskowym oraz celów publicznych stanowiących ich przesłankę. Celem jest również określenie, jak występujące na terenie tych powiatów inwestycje ważne z punktu widzenia ochrony środowiska, czy też rozwoju walorów turystycznych powiatu ograniczają interes indywidualny użytkowników przestrzeni w tych powiatach. Zweryfikowano również ocenę zawartą w ustawie o gospodarce nieruchomościami instytucji wywłaszczeń przez osoby stosujące ten instrument. Badania dotyczą lat 2008 – 2011. Próbe uzyskania informacji oraz przeprowadzenia wywiadu bezpośredniego przeprowadzono we wszystkich powiatach uznanych za atrakcyjne pod względem turystycznym i środowiskowym, czyli powiatów położonych w terenach górskich, nadmorskich oraz w znaczącym zakresie objętych obszarami dużych jezior i lasów. Odpowiedzi uzyskano z dwudziestu dwóch powiatów.

W badaniach uwzględniono wywłaszczenie w szerokim zakresie, rozumiane nie tylko jako pozbawienie praw do nieruchomości, ale także jako ograniczenie tych praw.

Rola instytucji wywłaszczenia w rozwoju lokalnym i regionalnym na terenach atrakcyjnych pod względem turystycznym i środowiskowym

Podkreślić należy, że liczba dokonywanych wywłaszczeń, w przeciwieństwie np. do zakresu powierzchni obejmowanej miejscowym planem zagospodarowania przestrzennego, nie jest przesłanką oceny rozwoju lokalnego i regionalnego. Dokonywane wywłaszczenia świadczą przede wszystkim o:

- zamierzeniach związanych z realizacją celu publicznego na danym terenie,

Adres do korespondencji:

Maciej J. Nowak, Paweł Kreja

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
e-mail: maciej.nowak@zut.edu.pl; pawel.kreja@zut.edu.pl

- występowaniu konfliktów pomiędzy różnymi podmiotami (w tym publicznymi) w zakresie zagospodarowania określonej lub określonych nieruchomości,
- braku możliwości polubownego rozwiązania tych konfliktów.

Dodatkowo, wnoszenie od decyzji dotyczących wywłaszczeń odwołań oznacza brak rozwiązania konfliktu na etapie wydanej decyzji. Dopiero przy powyższych zastrzeżeniach można uznać wywłaszczenie za jakieś odzwierciedlenie podejmowanych w skali danego powiatu inwestycji celu publicznego. Tak, jak wskazano powyżej, wywłaszczenia na różne cele związane z infrastrukturą techniczną normują specustawy (np. specustawa drogową). Ustawa o gospodarce nieruchomościami stanowi względem nich *lex generalis* (Woś 2010). W niniejszym artykule należy jednak zwrócić uwagę na to, że celami publicznymi, zgodnie z art. 6 ustawy o gospodarce nieruchomościami mogą być również między innymi:

- budowa oraz utrzymywanie obiektów i urządzeń służących ochronie środowiska,
- regulacja przepływów oraz ochrona przed powodzią,
- ochrona zagrożonych wyginięciem gatunków roślin i zwierząt lub siedlisk przyrody,
- budowa i utrzymywanie urządzeń służących do zapatrywania ludności w wodę.

Można więc przyjąć, że wśród przesłanek wywłaszczenia można znaleźć zarówno te, dotyczące środowiska, jak również związane z utrzymaniem i rozwojem walorów turystycznych. Obok właściwego wywłaszczenia, należy również zgodnie z art. 124 ustawy o gospodarce nieruchomościami wyróżnić ograniczenie prawa własności nieruchomości. Ograniczenie to może polegać na zezwoleniu wydanym przez starostę na prowadzenie na nieruchomości ciągów drenażowych, przewodów i urządzeń służących do dystrybucji i przesyłania płynów, pary, gazów, energii elektrycznej, urządzeń łączności publicznej i sygnalizacji, a także innych podziemnych i naziemnych obiektów.

Przy wszystkich wcześniejszych zastrzeżeniach należy także przyjąć, że dokonywane wywłaszczenia stanowią w pewnym zakresie pochodną uwarunkowań przestrzennych i gospodarczych danego powiatu. Dlatego też zasadnym wydaje się rozpatrywanie również tych działań z punktu widzenia charakteru jednostek samorządu terytorialnego, w których są dokonywane. Wyodrębnienie powiatów atrakcyjnych pod względem turystycznym i środowiskowym wydaje się zasadne z kilku powodów. Przede wszystkim na obszarach tych powiatów występuje zarówno rozwój gospodarczy (zwłaszcza związany z rozwojem usług turystycznych), jak i konieczność ochrony środowiska. Jest to wręcz modelowy obszar dla wdrażania wytycznych związanych ze zrównoważonym rozwojem (Kozłowski 2007; Jaźwiński 2010; Papuziński 2005; Bukowski 2009; B. Poskrobko, T. Poskrobko 2012). Ponadto, z obszernej literatury przedmiotu wynika, że zwłaszcza na obszarach cennych środowiskowo (przyrodniczo) występuje poważny konflikt pomiędzy wskazanymi wyżej dwoma

kierunkami. Nie budzi też wątpliwości, że są one ze sobą wzajemnie bardzo mocno powiązane i ta ich zależność musi być przedmiotem bieżących analiz (Deszcza i in., 2011). W opinii wielu przedstawicieli gmin środowisko oraz chroniące go instytucje stanowi barierę rozwoju. Ograniczenia dotyczyć mogą nie tylko samorządów, czy przedsiębiorców, ale także prywatnych właścicieli, czy użytkowników wieczystych nieruchomości (użytkowników przestrzeni) (Bukowski 2011¹). Na marginesie wskazać też należy, że w literaturze przedmiotu akcentuje się negatywny wpływ turystyki na środowisko. Z wielu badań wynika bowiem, że turystyka powoli niszczy środowisko (Bohdanowicz 2008; Jędrzejczyk 1995; Mirowski 2003). Niniejszy wątek nie będzie rozwijany akurat w przedmiotowym artykule, tym niemniej należy mieć jego świadomość przy okazji analizy kwestii uwarunkowań rozwoju lokalnego i regionalnego w powiatach atrakcyjnych turystycznie i środowiskowo.

Zasadnym wydaje się zweryfikowanie, jak przedstawiona powyżej teza znajduje zastosowanie w praktyce w odniesieniu do instytucji wywłaszczenia. Wywłaszczenie może być bowiem uznawane za instytucję godzącą w interesy użytkowników przestrzeni (niezależnie od jego słuszności w licznych przypadkach) (Bołtomiuk 2011). W związku z powyższym wartym weryfikacji wydaje się to, czy wymogi związane ze środowiskiem (ale także rozwojem turystycznym terenów) będą więc z tego punktu widzenia godzić w interesy użytkowników przestrzeni, zmuszając ich do dostosowania się do wywłaszczenia.

Podkreślić także należy, że wywłaszczenie może być oceniane jako instrument zarządzania. Jednakże starosta wykonujący zadania z zakresu administracji rządowej nie jest jedynym organem, który powinien być brany przy tej okazji pod uwagę. Jego rola sprowadza się do zapewnienia sprawnego działania administracji rządowej przy okazji realizacji kolejnych zadań. Samo wywłaszczenie – zwłaszcza na rzecz jednostek samorządu terytorialnego, następuje z inicjatywy tych jednostek. Tak więc ich organy składając odpowiednio wnioski o wywłaszczenie również korzystają z tego instrumentu zarządzania. Z kolei jeżeli wywłaszczenie przeprowadzane jest z urzędu, instytucję wywłaszczenia jako instrument zarządzania stosować będą starosta oraz organy administracji publicznej.

Wywłaszczenie w powiatach atrakcyjnych turystycznie i środowiskowo – wyniki badań

W ramach prowadzonych badań, podjęto próbę w starostwach powiatów atrakcyjnych pod względem turystycznym uzyskania informacji na temat:

- liczby wydanych decyzji wywłaszczeniowych,
- liczby wydanych decyzji o ograniczeniu praw do nieruchomości,

¹ Ograniczenia te mogą w szczególności wynikać z przepisów ustawy o ochronie przyrody. Nawet w obecnej formule są jednak oceniane także w literaturze przedmiotu jako zbyt słabe.

- liczby odwołań wniesionych od decyzji,
- przeznaczeń związanych z wydawanymi decyzjami.

Zakresem badań objęto lata 2008–2011. Podjęto ponadto próbę określenia przeciętnego czasu trwania postępowań w sprawie wywłaszczenia (licząc od dnia zgłoszenia wniosku do dnia wydania decyzji w pierwszej instancji) oraz liczby wywłaszczeń dotyczących nieruchomości samorządowych. Wskazane informacje w różnych starostwach w zróżnicowanym stopniu zostały udzielone.

Powiaty, które udzieliły informacji zostały podzielone na dwie grupy:

- powiaty położone na terenach górskich i podgórskich,
- powiaty położone na terenach nadmorskich oraz inne powiaty atrakcyjne przyrodniczo i turystycznie (związane z położeniem na ich obszarze jezior, rzek, lasów).

Tabela 1. Wywłaszczenia nieruchomości w latach 2008–2011 w powiatach położonych na terenach górskich lub podgórskich

Powiat	Liczba wywłaszczeń w latach 2008-2011	Liczba ograniczeń praw do nieruchomości w latach 2008-2011	Liczba wniesionych odwołań
Pszczynski	0	0	0
Tychy (miasto na prawach powiatu)	0	2	0
Kamienna Góra	0	0	0
Żywiec	0	1	0
Bielsko – Biała	1	0	1
Tarnów	13	31	2
Krosno	5	5	0
Jasło	0	0	0
Sanok	0	221	0
Nowy Sącz	0	0	0
Jelenia Góra	1	0	1
Kłodzko	1	3	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w starostwach powiatowych

Przy okazji analizy wyników badań należy mieć na uwadze to, że wydanie decyzji w danej sprawie nie oznacza od razu jej zakończenia. W związku z powyższym w badaniach uwzględniono także liczbę wnoszonych odwołań. Stanowi ona informację o występowaniu największych konfliktów związanych z dokonaniem wywłaszczenia. Z tab. 1 wynika, że jedynie w wybranych powiatach górskich i podgórskich przeprowadzane są wywłaszczenia na podstawie ustawy o gospodarce nieruchomościami. W dużej części przypadków w badanym okresie nie wydano żadnej decyzji. Częściej wydawane są decyzje w sprawie ograniczeń prawa własności nieruchomości. Najwięcej decyzji w badanej

grupie wydanych zostało w powiecie sanockim oraz tarnowskim. W przypadku powiatu sanockiego – tak jak w innych badanych powiatach – decyzje wiążą się przede wszystkim z zamierzeniami dotyczącymi jednej dużej inwestycji. Wyjątkiem jest powiat tarnowski. Podkreślić również należy, że odwołania od wydanych decyzji są kierowane w znikomym zakresie. Świadczy to pozytywnie o skłonności organów do porozumienia z podmiotami wywłaszczanymi.

Z wywiadu bezpośredniego przeprowadzonego w starostwach powiatowych wynika, że czas trwania postępowań wywłaszczeniowych, które miały miejsce, to średnio 6 miesięcy – 1 rok. Biorąc pod uwagę realia i terminy załatwiania różnych spraw administracyjnych uznać należy, że są to terminy krótkie. Organy więc możliwie szybko i sprawnie starają się załatwiać poszczególne sprawy.

Tabela 2. Przeznaczenie i cechy specyficzne dokonywanych wywłaszczeń w powiatach położonych na terenach górskich i podgórskich

Powiat	Przeznaczenie wywłaszczeń	Ew. inne informacje dotyczące uwarunkowań związanych z wywłaszczeniem
Tychy (miasto na prawach powiatu)	Budowa kanału sanitarnego i deszczowego, modernizacja urządzeń kanalizacyjnych	-
Żywiec	Prace remontowe zniszczonej linii napowietrznej	-
Bielsko – Biała	Cmentarz	
Tarnów	Zbiornik retencyjny, wały przeciwpowodziowe, osadnik, przedszkole	Liczba wywłaszczeń na rzecz gminy: 12, liczba wywłaszczeń dotyczących nieruchomości samorządowych: 12
Krosno	Przebudowa drogi krajowej	W jednym przypadku gmina była współwłaścicielem wywłaszczanej nieruchomości

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w starostwach powiatowych

Przeznaczenie dokonywanych wywłaszczeń w badanych powiatach jest mocno zróżnicowane. Jedynie w dwóch przypadkach prowadzone inwestycje można powiązać z celami środowiskowymi. Z tab. 2 wynika, że w kilku przypadkach dokonanie wywłaszczenia wymaga z konieczności prowadzenia określonych inwestycji infrastrukturalnych (w tym remontów poszczególnych obiektów). W związku z powyższym przyjąć należy, że w grupie badanych powiatów podejmowane działania związane z ochroną środowiska oraz zagospodarowaniem turystycznym nie powodują znaczących konsekwencji związanych z utratą lub ograniczeniem praw do

nieruchomości przez użytkowników przestrzeni w tych powiatach. Również w znikomym zakresie procedura wywłaszczeń dotyczy nieruchomości samorządowych.

Tabela 3. Wywłaszczenia nieruchomości w latach 2008 – 2011 w powiatach położonych na terenach nadmorskich lub w inny sposób atrakcyjnych turystycznie i przyrodniczo

Powiat	Liczba wywłaszczeń w latach 2008-2011	Liczba ograniczeń praw do nieruchomości w latach 2008-2011	Liczba wniesionych odwołań
Starogard Gdański	0	5	2
Wejherowo	0	1	0
Kołobrzeg	0	6	2
Kamień Pomorski	0	8	-
Gryfice	0	0	0
Mragowo	0	0	0
Chojnice	0	27	3
Sławno	1	1	0
Września	0	14	-
Elbląg	0	0	0

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w starostwach powiatowych

Wyniki dotyczące powiatów położonych na terenach górskich i podgórskich, w jeszcze większym stopniu potwierdzają się w pozostałych badanych powiatach atrakcyjnych pod względem turystycznym i środowiskowym. W powiatach tych w badanym okresie wydano łącznie tylko jedną decyzję wywłaszczeniową. Więcej (ale łącznie nie tak dużo jak w pierwszej grupie powiatów) wydano decyzji ograniczających prawa do nieruchomości. Zauważyć można, że względem tej drugiej kategorii decyzji wniesiono większą liczbę odwołań. Decyzje te budziły więc największe kontrowersje.

Czas trwania postępowań dotyczących ograniczenia prawa własności nieruchomości wynosi od 3 miesięcy do 2 lat. Przy czym dominują tutaj terminy kilkumiesięczne. Pod względem czasu załatwiania spraw nie jest to nadmiernie długo i dobrze świadczy o sprawności administracji publicznej.

Tabela 4. Przeznaczenie i cechy specyficzne dokonywanych wywłaszczeń w powiatach położonych na terenach nadmorskich lub w inny sposób atrakcyjnych turystycznie i przyrodniczo

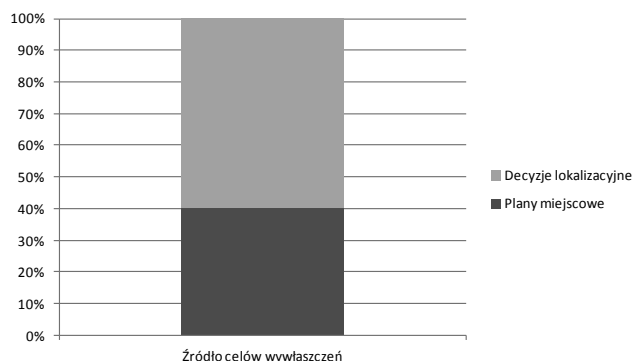
Powiat	Przeznaczenie wywłaszczeń	Ew. inne informacje dotyczące uwarunkowań związanych z wywłaszczeniem
Kamień Pomorski	bd	Występowanie sporów związanych z zasadnością wydania decyzji – zakończonych dojsciem przez strony do porozumienia
Chojnice	Gazociąg wysokiego ciśnienia	-
Sławno	Drogi publiczne	-

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych uzyskanych w starostwach powiatowych

Z wywiadów bezpośrednich przeprowadzonych w starostwach powiatowych wynika, że przeznaczenie dokonywanych ograniczeń praw nieruchomości jest zróżnicowane, tym niemniej bardzo rzadko można powiązać je z celami ważnymi z punktu widzenia ochrony środowiska i rozwoju turystyki (tab. 4). Także pomimo większej liczby sporów związanych z dokonywanymi ograniczeniami w tego rodzaju powiatach nie stwierdza się na analizowanej płaszczyźnie konfliktu pomiędzy celami związanymi z ochroną środowiska i rozwojem turystyki a interesem poszczególnych mieszkańców.

Wywłaszczenie w opinii organów je stosujących

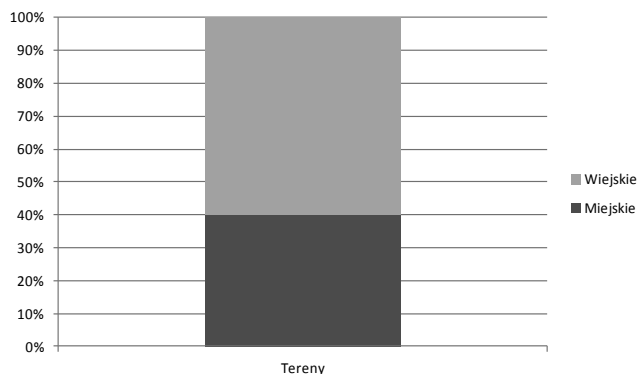
Uzupełniającym elementem badań jest ankieta skierowana do wszystkich starostw powiatowych poddanych badaniom. Odpowiedzi uzyskano z ok. 20 % starostw, które udzieliły informacji na temat dokonywanych wywłaszczeń.



Rysunek 1. Akt, z którego wynikają cele publiczne stanowiące przesłankę wywłaszczeń

Źródło: Opracowanie własne

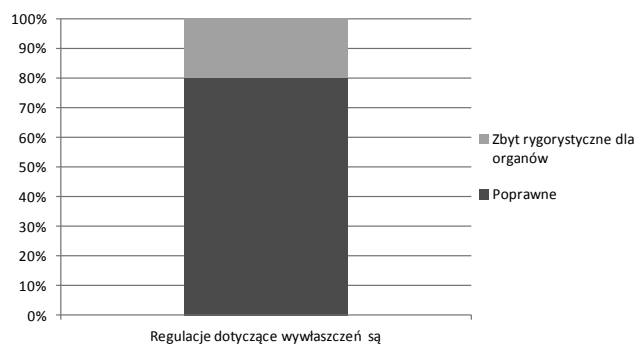
W systemie zarządzania przestrzenią wśród instrumentów zarządzania przestrzenią wywołujących bezpośrednie skutki wymienić należy miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego oraz decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu. Zarówno w planach, jak i w decyzjach mogą zostać zawarte cele publiczne. Dopiero zawarcie celu publicznego w ten sposób uzasadni wszczęcie procedury wywłaszczeniowej. Z punktu widzenia całego systemu zarządzania przestrzenią wydaje się, że zdecydowanie bardziej korzystna sytuacja będzie w przypadku, kiedy cele publiczne (jak również inne ważne zadania) uwzględnione będą w uchwalonych planach miejscowych. To plany bowiem w większym stopniu gwarantują realizację na danym terenie zasad ładu przestrzennego i zrównoważonego rozwoju. Z wykresu 1 wynika, że w przypadku analizowanych powiatów niniejsza podstawa dla dalszej procedury wywłaszczenia jest zróżnicowana. Nie dominują wyraźnie w tym kontekście ani plany miejscowe, ani decyzje lokalizacyjne. Sytuację powyższą należy ocenić negatywnie. Świadczy ona o częściowym zaniechaniu przez gminy położone w analizowanych powiatach aktywnej polityki przestrzennej w odniesieniu do najważniejszych jej zadań. Przynajmniej w pewnych wypadkach może to wynikać z możliwości finansowych tych gmin.



Rysunek 2. Tereny, których dotyczą wywłaszczenia – wg charakteru miejskiego lub wiejskiego
Źródło: Opracowanie własne

Z wykresu 2 wynika, że wywłaszczenia w badanych przypadkach dotyczą zarówno terenów wiejskich, jak i miejskich – również tutaj nie ma zdecydowanych preferencji. Trudno więc także z tego punktu widzenia wywodzić w jakikolwiek sposób zależność między środowiskowym przeznaczeniem terenu a zakresem wywłaszczeń. Można tutaj dodać, że z przeprowadzonych wywiadów bezpośrednich wynika, że również ankietowani nie widzą dużego wpływu środowiskowego przeznaczenia ich terenów na zakres podejmowanych wywłaszczeń.

Szczególnie podkreślić należy brak znaczącego zakresu dokonywanych wywłaszczeń w miastach, w których ewentualne konflikty przestrzenne mogą pojawiać się – z uwagi na większą liczbę użytkowników przestrzeni, w zdecydowanie szerszym zakresie.



Rysunek 3. Ocena regulacji dotyczących wywłaszczeń
Źródło: Opracowanie własne

Przedstawiciele starostw zajmujący się sprawami związanymi z wywłaszczeniem oceniają procedury dotyczące wywłaszczenia jako poprawne (wykres 3). Jedyne niewielka część ankietowanych wskazuje na nadmierny rygoryzm całej procedury dla organów administracji publicznej. Chodzi w tym kontekście o komplikacje związane z wyznaczaniem stron postępowania oraz zbyt długim – w opinii niektórych – postępowaniem, którego finałem jest wydanie w sprawie decyzji.

Niniejszy wynik świadczy o tym, że w badanej grupie powiatów krytycyzm względem analizowanego instrumentu jest znikomy. Przy sprawnym – jak wykazano wcześniej – rozwiązywaniu spraw z tego zakresu oraz rozważnym jej stosowaniu uznać należy, że stanowi ona efektywny i użyteczny instrument zarządzania.

Podsumowanie

Z przeprowadzonych badań wynika, że cele związane z ochroną środowiska oraz rozwoju turystyki nie naruszają interesów użytkowników przestrzeni w powiatach atrakcyjnych pod względem turystycznym. Zdecydowanie większa liczba konfliktów wiązać się będzie z inwestycjami typowymi dla wszystkich powiatów, niezależnie od ich charakteru, które mogą dotyczyć np. infrastrukturalnych. Można więc wskazać, że na analizowanej płaszczyźnie nie występuje sprzeczność pomiędzy interesem publicznym dotyczącym ochrony środowiska, a interesem indywidualnym.

W badanych powiatach decyzje wywłaszczeniowe oraz związane z ograniczaniem praw do nieruchomości występują w niewielkim stopniu. Postępowania ich dotyczące trwają stosunkowo krótko. Dobrze to świadczy o działaniu organów administracji publicznej w tym zakresie. Analiza wyników badań uprawnia także do wniosku, że instytucja wywłaszczenia zawarta w ustawie o gospodarce nieruchomościami, pomimo pewnych rozwiązań alternatywnych, pozytywnie jest wkomponowana w cały system zarządzania na szczeblu lokalnym (i regionalnym). Akceptowana jest bowiem zarówno przez organy je stosujące, jak również strony postępowania, których dotyczy.

Literatura:

1. Bohdanowicz P. (2008), *Turystyka a świadomość ekologiczna*. Wydawnictwo „Adam Marszałek”, Toruń.
2. Bołtromiuk A. (red.), (2011), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
3. Bukowski Z. (2009), *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Dom Organizatora, Toruń 2009.
4. Bukowski Z. (2011), *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*. W: M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Łódź – Poznań 2011, s. 75.
5. Deszcza M., Dworakowska M., Gos M., Wąsowicz M. (2011), *Gospodarowanie zasobami środowiska*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
6. Jaźwiński I. (2010), *Podstawy polityki ekologicznej*. W: K. Małachowski (red.) *Gospodarka a środowisko i ekologia*. CeDeWu, Warszawa, s. 209 – 215.
7. Jędrzejczyk I. (1995), *Ekologiczne uwarunkowania i funkcje turystyki*. Katowice.
8. Kozłowski S. (2007), *Przyszłość ekorozwoju*. Wydawnictwo „KUL”, Lublin.
9. Mirowski W. (2003), *Ekologizacja jako problem strategiczny w rozwoju turystyki*. „Rocznik Naukowy Wyższa Szkoła Turystyki i Rekreacji w Warszawie”, nr 1/2003, Warszawa, s. 35 – 43.
10. Papuziński A (red.), (2005), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*. Branta, Bydgoszcz.
11. Poskrobko B., Poskrobko T. (2012), *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. PWE, Warszawa.
12. Woś T. (2010), *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*. Lexis Nexis, Warszawa.

EXPROPRIATION AS A MANAGEMENT INSTRUMENT IN THE TOURISTICALLY ATTRACTIVE DISTRICTS

Maciej J. Nowak, Paweł Kreja

West Pomeranian University of Technology in Szczecin

Summary: The aim of this article is to define the scope of expropriation undertaken in the touristically and environmentally attractive districts, and its justification determined by public purposes it is expected to serve. In addition, the article determines how the investments, significant from the environmental or the development of tourist attractions' viewpoint, limit the individual use of space in such districts. The study focuses on the period 2008-2011. The research involved all districts identified as touristically or environmentally attractive, i.e. districts located in the mountains, near the sea coast, or in substantial portion covered by large lakes and forests.

Key words: Expropriation, local development, regional development, imminent domain

Introduction

The realization of imminent domain is one of the most important tasks of the local government. In accordance with the above, in the executive system we may find solutions and instruments to facilitate this task. One of the most important is undoubtedly supported by RP Constitution, the institution of expropriation foreseen in the Real Estate Economy Act. Despite the fact that there are also an expert acts assuming expropriation with simplified rules, in REEA we can find guarantee of realization imminent domain in a wide range. Simultaneously we shall be aware that expropriation shall be treated as the last resource.

Although executive power in expropriations is the district executive (performing the tasks from the scope of national government), the initiators of expropriations might be various public entities, like local government units. Nonetheless the expropriation, with the attention of district executive function, shall be considered mostly from the poviats and evolution processes' point of view. Poviats might be considered in various perspectives and classifications. One of them is the attractiveness of poviats in view of nature and environment. In accordance with the above, there is much greater interest in particular land areas and various ideas of utilising concrete real estates. It also includes assumptions related to making decision about investment in imminent domain. In these poviats, however, the level of economic and notably urban development is not always significant. Therefore, economic investments shall appear in smaller range, in wider – investments with positive influence to the environment.

The purpose of the article is to determine the scope of expropriations taken in the districts area in terms of tourism and environment and of imminent domain, being its premise. The aim is also to identify, how in-

vestments occurring in this district's areas, matter in terms of environmental perspective or development of tourist attractions, restrict individual interest of users' in these poviats. Evaluation included in REEA, has also been verified by individuals using this instrument. Examinations concern 2008 – 2011. An attempt to obtain the information and conduct direct interview was performed in all poviats, approved as attractive with tourist and environmental aspect, which are situated in mountain areas, coastal regions and areas with lakes and forests. Responses were received from twenty two districts.

The research has taken into account expropriation in wide range, understood not only as deprivation of rights to real estate, but also as limitation of these rights.

The role of expropriation in the local and regional development in the areas attractive in view of tourism and environment.

It should be stressed that the amount of expropriations carried out, as opposed to the range of area encompassed with local zoning plan, is not the premise to evaluation of regional and local development. Expropriations carried out are mainly with regards to:

- plans related to the implementation of an imminent domain
- the occurrence of conflicts between the various stakeholders(also public) in the range of utilization of a specific or certain properties
- lack of possibility of an amicable resolve the conflicts.

Furthermore, the lodging of appeals decisions on expropriation means the lack of conflict solution at the stage of decision issued. Just at the foregoing claims, the expropriations may be considered to be taken for county public purpose. As indicated above, expropriations connected with technical infrastructure are regulated by special acts (e.g. Special Traffic Act). The

Adres do korespondencji:

Maciej J. Nowak, Paweł Kreja

Zachodniopomorski Uniwersytet Technologiczny w Szczecinie
e-mail: maciej.nowak@zut.edu.pl; pawel.kreja@zut.edu.pl

REEA is the *lex generalis* to all of the acts (Woś 2010). In this article we need to pay attention to the fact that imminent domain, pursuant to Article (6) of the REEA may also be:

- construction and maintenance of facilities and equipment for environmental protection,
- flow regulation and flood protection,
- protection of endangered plant and animal species or natural habitats
- construction and maintenance of equipment used to supply the population with water.

It may be assumed that with the expropriations we may find also these referred to the environment and connected with maintenance and development of tourist attractions. Next to the correct expropriation pursuant to Article (124) of REEA we may notice limitation of real estate laws. This limitation consists the permission given by district executive to lead routes of drainage, cables, and equipment used to distribution and transfer liquids, steam, gases, electric energy, public communications devices and traffic, and other underground and surface facilities.

With all the previous claims we may also assume that expropriation carried out is the derivative of spatial and economic conditions of the district. Therefore, it appears advisable to consider also these actions from the local government units' point of view. Separation of districts attractive for tourists and environment seems to be advisable for several reasons. First of all, in these areas there is economic development (especially connected with development of travel services) as well as the necessity to protect the environment. It is the perfect area to implicate guidelines related to balanced development (Kozłowski 2007, Jaźwiński 2010, Papuziński 2005, Bukowski 2009, B. Poskrobko, T. Poskrobko 2012). Furthermore, from the literature of the subject we can derive that especially in the areas various environmentally (naturally) there is a serious conflict between two directions indicated above. There is no doubt that they are firmly bonded to each other and that their subjection must be the purpose of current analyses (Deszczka and others, 2011). In beliefs many of commune representatives' environment and its protecting institutions is the barrier to the development. The restrictions may bother not only local governments, or entrepreneurs but also private owners or the real estate users (land users?) (Bukowski 2011¹). It needs to be pointed out in the margin that in the subject literature there is an accent about negative influence of tourism for environment. It results from many examinations that tourism slowly destroys the environment (Bohdanowicz 2008, Jędrzejczyk 1995; Mirowski 2003). The environmental thread will not be developed in this article; however we should be aware of it by the way of analysing the conditions of local and regional development in these districts.

¹ Restrictions may in particular arise from the regulations of the Nature Conservation Act. But even in present formula they are perceived in literature as too weak.

It appears advisable to verify how the thesis presented above is used in the practice in view of expropriation. Expropriation may be seen as institution which interferes with the land users (regardless of its validity in many cases) (Bołtromiuk 2011). Therefore, it is worth to verify if the requirements related to the environment (but also with tourism development areas) are going to undermine the individual users, making them to adapt to expropriation.

It is also worth noting that expropriation may be regarded as management tool. District executive doing tasks in the scope of national government is not the only power considered. His role is to provide the efficient work of national government. The expropriation – especially for the local government units – is considered to be done by them. And also its executive powers, applying for the expropriation, use this instrument. If the expropriation is done by the city council, the institution of expropriation as a management tool will be utilised by district executive and public administrative power.

The expropriation in poviats attractive in terms of tourism and environment – research results

As the research were conducted, there was a probe in governments of the poviats to obtain information about:

- the number of expropriation decisions
- the number of decisions of limited laws to real estate
- the number of repeals from decisions
- purposes of decisions issued

Years 2008 – 2011 were the scope of the research. There was also a probe to define average period of expropriation proceedings (counting from first day of applying to the day the decision was issued in the first instance) and the number of expropriations subject to local real estates. These information were given in various governments.

Poviats which provide the information, were divided in two groups:

- poviats located in mountain and hilly areas,
- poviats located in coastal areas and other poviats attractive naturally and tourists (with forests, lakes, rivers in their area).

Table 1. Real estate expropriation in districts in or near mountain areas between 2008 and 2011

Powiat (district)	The number of expropriation between 2008 - 2011	The number of limitation of the rights to real estate between 2008 - 2011	The number of repeals
Pszczynski	0	0	0
Tychy (miasto na prawach powiatu)	0	2	0
Kamienna Góra	0	0	0
Żywiec	0	1	0
Bielsko – Biała	1	0	1
Tarnów	13	31	2
Krosno	5	5	0

Jasło	0	0	0
Sanok	0	221	0
Nowy Sącz	0	0	0
Jelenia Góra	1	0	1
Kłodzko	1	3	0

Source: Authors' compilation based on data from district governments

Analysing the results of the research we need to be aware of the fact that making decision in a particular affair does not mean its ending. Therefore, in research we also considered the number of repeals. It includes the information about the conflicts related to expropriation. It arises from tab. 1 that only in chosen poviats in mountain and hilly areas the expropriations are based on the REEA. In many cases there was no decisions made. However, there were many decisions which limited the rights to real estate. The highest number of the decisions was noticed in poviats: sanocki and tarnowski. In sanocki poviat, the decisions are dependent of a large investment projects. The tarnowski poviat is an exception, however. It is need to be noted that appealing from the decisions was examined in a negligible scope. It is seen as an agreement between the authorities and expropriation bodies.

From the interview conducted in poviats governments appears that the duration of expropriations is 6 months to 1 year. Taking into account the deadlines of dealing with various cases we might assume that this duration is quite short. Authorities are trying to deal with all the affairs quickly and efficiently.

Table 2. Designation and specific characteristics of expropriation in districts in or near mountain areas

Poviat	The purpose of expropriations	Ew. other information on the conditions of expropriation
Tychy (town with county rights)	Construction of sanitary and rain channels, upgrading the sewage system	-
Żywiec	Renovation work of damaged overhead line	-
Bielsko - Biała	Cementary	
Tarnów	reservoir, flood embankments, settler, kidergarten	Number of expropriation for the municipality: 12, the number of government expropriation of real estate: 12
Krosno	Reconstrtucon of the national road	In one case the municipality was co-owner of expropriated real estate

Source: Authors' compilation based on data from district governments

The designation of the expropriation in chosen districts is highly diversified. Only in two cases the investments may be considered as connected with environmental purposes. From tab. 2 we can see that in some

poviats the expropriation requires infrastructural investments (also renovation of particular objects). Therefore, it should be assumed that in researched poviats the actions done to prevent environment and to develop tourism are not having an impact on land users, especially on limiting or losing their rights to real estate. The expropriation is also insignificant with local real estates.

Table 3. Real estate expropriation in districts bordering the Baltic Sea or districts with tourist attractions or nature preserves between 2008 and 2011

Poviat	The number of expropriation between 2008 - 2011	The number of limiting rights to the real estates between 2008 - 2011	The number of repeals
Starogard Gdański	0	5	2
Wejherowo	0	1	0
Kołobrzeg	0	6	2
Kamień Pomorski	0	8	-
Gryfice	0	0	0
Mragowo	0	0	0
Chojnice	0	27	3
Sławno	1	1	0
Września	0	14	-
Elbląg	0	0	0

Source: Authors' compilation based on data from district governments

The results of the research in mountain and hilly areas poviats are confirmed with other tourist and environmentally attractive poviats. In all of these poviats there was only one expropriation decision. There were more decisions limiting the rights to the real estates. It is also worth noticing that many appealings were made because of the second category of decisions mentioned above. These decisions were the most controversial.

The duration of proceedings of limiting the rights to real estates is between 3 months and 2 years. Mostly it is closed in few months. In respect of the duration of dealing with affairs it is not very long period and is a proof of efficiency of public administration.

Table 4. Designation and specific characteristics of expropriation in districts bordering the Baltic Sea or districts with tourist attractions or nature preserves

Poviat	Designation of expropriation	Ew. other information on the conditions of expropriation
Kamień Pomorski	Ld	The occurrence of disputes relating to the merits of the decision - completed by the parties reaching an agreement
Chojnice	High pressure gas pipeline	-
Sławno	Public roads	-

Source: Authors' compilation based on data from district governments

What arises from direct interviews conducted in governments is that the designation limiting the real estate rights is varied, and rarely we might connect them with the purposes important for protecting the environment and developing the tourism (tab.4). Therefore despite of higher number of the conflicts caused by limiting the rights, there is no formal clash between the purposes connected with the protection of the environment and development of the tourism and the interest of residents.

The expropriation in view of the authorities

The complementary element of the research is the survey addressed to all counties of the districts. The answers were achieved in 20 % of the counties, which grant the information of expropriations done.

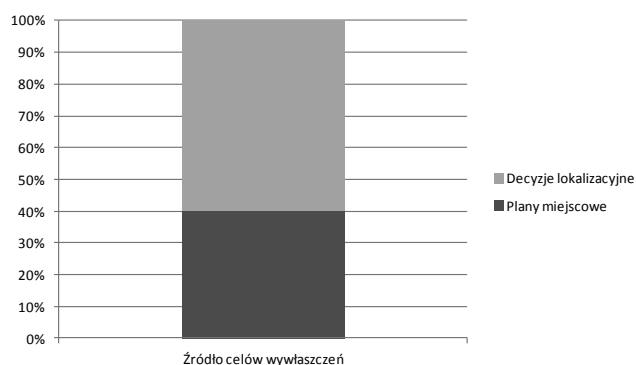


Figure 1. Sources of legal basis (imminent domain) of expropriation
Source: Authors' compilation

In management system of the area among the instruments of government of the area with its direct effects, local spatial planning and decisions about zoning and land use needs to be listed. Imminent domain might be included both in planning and decisions. Until the imminent domain is appointed, the expropriation procedure may be started. From the viewpoint of the government of the area it is reasonable that even more beneficial will be situation when imminent domain (and also other important tasks), are considered in adopted local plans. These plans guarantee implementation of spatial governance and sustainable development. From the figure 1 we can clearly see that for analysed poviats this base to further procedure of expropriation is diversified. There is no superiority between local planning and decisions of localization. This situation, however, needs to be estimated as negative. It is because of partial negligence by communes of analysed poviats active area management. In some cases it may arise from financial means of these communes.

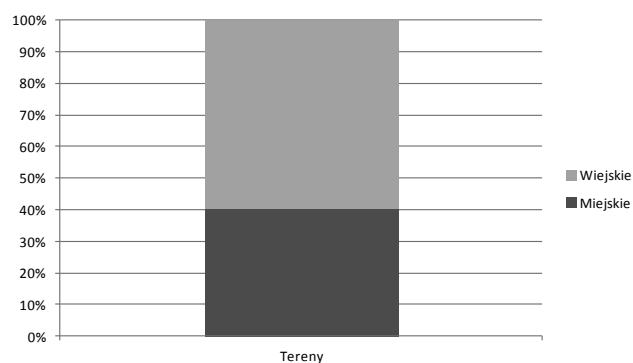


Figure 2. Rural and urban real estate subject to expropriation
Source: Authors' compilation

Figure 2 shows that the expropriations in researched poviats are related to rural and urban areas. Therefore it is difficult to see relation between environmental designation of the area and the scope of expropriations. It may be added that from the interviews conducted, that also the respondents do not see much impact of the environmental designation its areas to the scope of expropriations.

It is worth noting that the lack of meaningful scope of expropriations in cities where possible area conflicts may appear in wider range because of bigger number of land users.

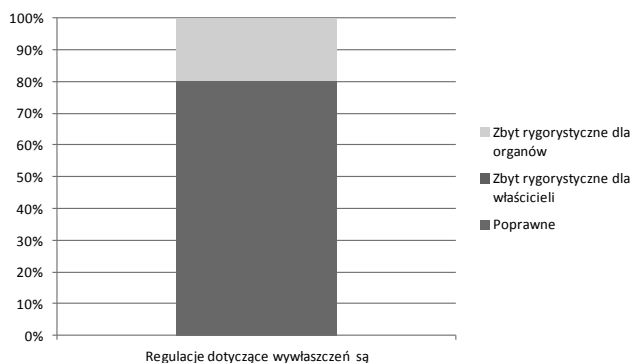


Figure 3. Rating of expropriation law
Source: Authors' compilation

The representatives of the counties dealing with the affairs of expropriations assess the procedures as valid (figure 3). Only a small part of the respondents indicates to excessive strictness of the procedure for the public authorities. The main problem is to indicate the proceeding parties and that proceedings leading to final decisions are too long.

This result is the proof that in the groups tested in the poviats, the criticism among the analysed subject is minimal. When solving the issues efficiently, it may be admitted that it is effective and useful management tool.

Summary

From the research conducted we might assume that the purposes connected to the protection of environment and the development of the tourism do not interfere with business of land users in these districts. By far the greater number of conflicts is related to investments typical to all poviats, regardless of their nature, e.g. infrastructural. Therefore, on the area which was analysed, there is no contradiction between the public interest of environment protection and individual affair.

In tested poviats the decisions of expropriation and these of limiting the estate laws appear in a minimum range. The proceedings are quite short. The authorities are also operating well in this particular range. The analysis of the results of the research leads to the conclusion that the expropriation institution included in REEA, though some alternative solutions, is positively compound in the management system at the local and regional level. It is because it is acceptable by both: the authorities and the proceedings parties.

References:

1. Bohdanowicz P. (2008), *Turystyka a świadomość ekologiczna*. Wydawnictwo „Adam Marszałek”, Toruń.
2. Bołtomiuk A. (red.), (2011), *Uwarunkowania zrównoważonego rozwoju gmin objętych siecią Natura 2000*. Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa.
3. Bukowski Z. (2009), *Zrównoważony rozwój w systemie prawa*. Dom Organizatora, Toruń 2009.
4. Bukowski Z. (2011), *Zrównoważony rozwój a gospodarcze korzystanie z zasobów przyrodniczych*. W: M. Górski (red.), *Prawo ochrony przyrody a wolność gospodarcza*. Polskie Zrzeszenie Inżynierów i Techników Sanitarnych, Łódź – Poznań 2011, s. 75.
5. Deszczka M., Dworakowska M., Gos M., Wąsowicz M. (2011), *Gospodarowanie zasobami środowiska*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
6. Jaźwiński I. (2010), *Podstawy polityki ekologicznej*. W: K. Małachowski (red.) *Gospodarka a środowisko i ekologia*. CeDeWu, Warszawa, s. 209 – 215.
7. Jędrzejczyk I. (1995), *Ekologiczne uwarunkowania i funkcje turystyki*. Katowice.
8. Kozłowski S. (2007), *Przyszłość ekorozwoju*. Wydawnictwo „KUL”, Lublin.
9. Mirowski W. (2003), *Ekologizacja jako problem strategiczny w rozwoju turystyki*. „Rocznik Naukowy Wyższa Szkoła Turystyki i Rekreacji w Warszawie”, nr 1/2003, Warszawa, s. 35 – 43.
10. Papuziński A (red.), (2005), *Zrównoważony rozwój. Od utopii do praw człowieka*. Branta, Bydgoszcz.
11. Poskrobko B., Poskrobko T. (2012), *Zarządzanie środowiskiem w Polsce*. PWE, Warszawa.
12. Woś T. (2010), *Wywłaszczanie nieruchomości i ich zwrot*. Lexis Nexis, Warszawa.