

Tomasz Żylicz

### Nietypowe zastosowania pozwoleń zbywalnych

Opinia publiczna przyzwyczała się już do zastosowania pozwoleń zbywalnych przy redukcji emisji lub przydziale kwot połowowych. Mniej znane – a przecież też bardzo ważne i obiecujące – są ich zastosowania w innych dziedzinach. Pomijam tu pomysł amerykańskiego biologa Garretta Hardina z 1968 r., by wprowadzić zbywalne pozwolenia na płodzenie dzieci; oczywiście trudno sobie to wyobrazić, choć nawet i w tym nagannym etycznie przykładzie ujawniają się pewne cechy charakterystyczne instrumentu. Ilekroć ktoś bowiem postuluje pozwolenia zbywalne, tylekroć stawia sobie za cel osiągnięcie jakiegoś pułapu ilościowego i przewiduje, że rynek pomoże w przełożeniu tego celu na zadania dla konkretnych podmiotów gospodarczych. W szczególności zakłada się, że rynkowa cena tego pozwolenia wymusi na nabywcach podzielenie się swoim bogactwem, zaś sprzedawcom zapewni wynagrodzenie za rezygnację z przysługującego im "prawa własności".

Przeciwko pozwoleniom zbywalnym moralisci wysuwają niekiedy zarzut, że bogaty może sobie pozwolić na więcej niż biedny. Niechętnie się z tym godzimy, ale pamiętać trzeba, że nie jest to specyfiką ochrony środowiska. W ogóle bogaci mają się lepiej i – czy się nam to podoba, czy nie – wszystkie ceny rynkowe zależą od tego, ile pieniędzy mają potencjalni nabywcy.

Wracając zaś do szeroko pojętej ochrony środowiska, bardzo obiecujące wydają się być zbywalne prawa rozwojowe (*Transferable Development Rights*, TDR). Stanowią one odpowiedź na wątpliwości nurtujące polityków, którzy chcieliby uczciwie reglamentować pozwolenia budowlane, lub ogólniej pozwolenia na zagospodarowanie terenu. Problem, jaki powstaje wówczas do rozwiązania polega na tym, jak rekompensować właścicielom nieruchomości ograniczenia nakładane na tych, którzy mają "nieszczęście" posiadać teren cenny nie tylko dla nich. Sprawa może dotyczyć na przykład historycznych centrów miast, gdzie nie chcielibyśmy widzieć nowoczesnej wysokiej zabudowy, albo mokradeł, których nie chcielibyśmy wybetonować. Oczywiście takie obszary trzeba we wspólnym interesie chronić przed zbyt intensywnym zagospodarowaniem, ale oznacza to ubezwłasnowolnienie ich gospodarzy.

Tradycyjny sposób rozwiązania problemu polega na nałożeniu na takich gospodarzy pewnych ograniczeń oraz wypłaceniu przez władzę rekompensat z tytułu pozbawienia ich swobody w wykonywaniu praw własności. A zatem właściciel działki położonej w historycznym miejscu nie może ze swoją własnością zrobić tego, co mógłby ktoś posiadający taką samą powierzchnię gdzie indziej. Albo właściciel nieruchomości w pobliżu rezerwatu przyrody nie dostanie pozwolenia na budowę hałaśliwego obiektu, który mógłby być przedmiotem intratnej inwestycji w innym miejscu. W obu przykładowych sytuacjach ubezwłasnowolnionym w ten sposób gospodarzom należy zapewnić jakieś rekompensaty. Trudno się jednak dogadać w sprawie ich wysokości. Władze wolałyby wypłacić jak najmniej, ponieważ ich budżety są i tak napięte. Z kolei właściciele mogą rościć pretensje do wysokich sum przesadzając – być może – w oszacowaniu utraty dochodu, którego ich pozbawiono w wyniku nałożenia wymagań ochronnych. Oczywiście każdy taki spór mógłby się doczekać rozstrzygnięcia w sądzie, ale nie stanowi to dobrej recepty na prowadzenie polityki zagospodarowania przestrzennego, która takich spraw musiałaby prowadzić setki w każdym powiecie.

Stąd powstała idea – która doczekała się już wielu praktycznych wdrożeń – by wszystkim gospodarzom w określonej okolicy wydawać zbywalne prawa rozwojowe, TDR, z których jedni mogliby korzystać na miejscu, a inni nie. Ci, którzy mogą z nich korzystać na miejscu stanowią potencjalnych nabywców, o ile tylko chcieliby zrobić coś więcej, niż wynika z posiadanego prawa. Natomiast ci, którzy nie mogą ze swoich praw korzystać na miejscu stanowią potencjalnych sprzedawców. Różnica pomiędzy tym modelem, a rozwiązaniem tradycyjnym polega na tym, że tutaj wysokość rekompensaty z tytułu ograniczeń ustala nie władza, tylko rynek. Ograniczona jest zatem korupcja i odpadają skargi, że rekompensata przyznana przez władzę jest zbyt skąpa. Jeśli w okolicy gospodarka rozwija się żywo, to i zapotrzebowanie na zbywalne prawa rozwojowe jest wysokie, a w konsekwencji także ich cena. Natomiast jeśli w okolicy gospodarka stagnuje, to również gospodarze terenów poddanych ograniczeniom nie mogą argumentować, że dużo tracą na niemożności swobodnego zagospodarowania. Tak więc rynek sam reguluje wysokość rekompensaty i robi to bardziej przekonująco niż jakakolwiek władza, nawet nieskorumpowana.

W przytoczonych przykładach TDR działają następująco. Jeśli chcemy chronić historyczne centrum miasta przed wysoką zabudową, to każdemu właścicielowi działki w okolicy można dać prawo do zabudowy dwupiętrowej i nie wydawać w centrum pozwoleń na jakiegokolwiek nowe budynki. Natomiast właściciele pozostałych działek mogą stawiać budynki wyższe, ale na każde piętro muszą mieć odpowiednie prawo. Jeśli więc ktoś chciałby postawić budynek dziesięciopiętrowy w dzielnicy niechronionej, to dysponując swoim TDR mógłby postawić tylko dwa piętra. Na pozostałych osiem musi nabyć TDR od czterech właścicieli z dzielnic chronionych, którzy swoich praw i tak nie mogą wykorzystać na miejscu, a w ten sposób zyskają rekompensatę – tym większą, im żywiej miasto się rozwija.

Podobnie działają TDR chroniące mokradała. W tym przypadku każdy właściciel terenu może otrzymać zbywalne prawo do zabetonowania pewnej części – powiedzmy 10% – swojej działki, z tym że na terenach chronionych niczego zabetonować nie wolno. Dzięki temu właściciele działek na takich terenach będą swoje TDR odsprzedawać tym, którzy chcieliby zabetonować – powiedzmy – aż 30% swojej działki położonej na terenie niechronionym. Tacy musieliby dokupić na rynku TDR potrzebne do zabetonowania tych 20%, na które nie starczy im własnych praw. I w tym przypadku podmioty pozbawione możliwości egzekucji swoich praw na miejscu byłyby rekompensowane z wykorzystaniem mechanizmu rynkowego przez tych, którzy analogicznymi ograniczeniami nie muszą być poddani. Przy tym wysokość rekompensaty zależy od lokalnej dynamiki gospodarczej, a nie od oceny urzędnika.

We wszystkich tego typu przykładach zastosowań władza ma pośredni wpływ na wysokość rekompensat, ustalając jednolity poziom ograniczeń dotyczący wszystkich: zarówno tych, którzy będą występować w roli nabywców, jak i sprzedawców. Jeśli poziom ograniczeń będzie bardzo ostry, popyt na TDR ze strony tych, którzy mogą na miejscu inwestować stanie się bardzo wysoki. W konsekwencji właściciele działek położonych na terenach objętych ochroną uzyskają wyższą cenę za swoje TDR. Władza, która chciałaby odpowiednie ograniczenia nałożyć zyskuje w nich potencjalnych stronników. Aż dziw, że na świecie wdraża się TDR tak powoli i ostrożnie. A przecież pozarządowe organizacje ekologiczne powinny silnie nalegać na skuteczniejszą politykę zagospodarowania przestrzennego, gdyby tylko orientowały się, że rynek może stać po ich stronie!