

Adam Kowalewski

Gospodarka przestrzenna – 25 lat samorządnej i samorządowej Polski

„Reforma dojdzie do skutku, to nieuniknione, alternatywa bowiem to narastający chaos przestrzenny, coraz gorsze warunki życia na wielu terenach kraju i w finale bankructwo państwa. Racjonalne argumenty w końcu przeważą, pytanie tylko: kiedy? Czy potrzebujemy kilku czy kilkunastu lat, a może kilku pokoleń? Wiemy jedno, że im później zajmiemy się reformą gospodarki przestrzennej, tym większe szkody wyrządzą Polsce patologie urbanizacyjne.”

Wprowadzenie samorządu terytorialnego jest powszechnie oceniane jako jedna z najważniejszych i najlepiej przeprowadzonych w III RP reform. Również powierzenie gminom głównej odpowiedzialności za ład przestrzenny było decyzją trafną. Prawo wyposażyło gminy w najważniejszy instrument – stanowienie prawa miejscowego, a troskę o ład przestrzenny ustawa o samorządzie gminnym uznaje jako zadanie własne gminy. W ciągu 25 lat działalność wielu samorządów zmieniła obraz polskich miast, również sukcesy w porządkowaniu centralnych części niektórych dużych miast potwierdzają, że była to potrzebna i dobra reforma.

Błędem reformy było jednak obarczenie gmin pełną i w praktyce wyłączną, pomijając ustawodawstwo specjalne, odpowiedzialnością za rozwój przestrzenny i przyjęcie zasad gospodarki wolnorynkowej na rynku nieruchomości. Również kolejne zmiany prawa osłabiły system planowania przestrzennego i publiczną kontrolę procesów urbanizacyjnych, zwłaszcza wadliwa jest podstawowa ustawa z 2003 r. Dlatego obok niewątpliwych sukcesów obserwujemy również niekorzystne zjawiska: patologie niekontrolowanej urbanizacji, szkodliwe społecznie i gospodarczo rozpraszanie zabudowy, zaśmiecanie przestrzeni agresywnymi reklamami i zbiurokratyzowany system inwestowania utrudniający inwestorom działalność.

Szczególne nasilenie negatywnych zjawisk przyniosło ostatnie 10 lat wraz z rozwojem

gospodarczym i boorem inwestycyjnym. W konsekwencji rozpraszanie zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja niszcząca krajobraz Polski przybrały wymiar niespotykany w cywilizowanych krajach¹.

W skali państwa – regionów i gmin – niekontrolowana urbanizacja generuje straty finansowe, których pełnego bilansu nie znamy. Nie znamy pełnych kosztów rozpraszania zabudowy, braku koordynacji przestrzennej procesów inwestycyjnych, braku rezerw terenowych pod budowę infrastruktury krajowej i skutków przeznaczania pod budowę nieracjonalnie wielkich terenów². Wiarygodne szacunki pokazują, że tylko wykup terenów pod budowę dróg w uchwalonych do 2012 r. miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego będzie kosztował polskie gminy ponad 120 mld zł.

W wymiarze lokalnym niekontrolowane rozpraszanie zabudowy wywołuje niekorzystne

¹ A. Lisowski, M. Grochowski, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, w: *Ekspertyzy do KPZK 2008–2033*, t. 1, Warszawa 2008.

² Lukę w pewnym zakresie wypełnił „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce” z 2014 r., opracowany przez zespół ekspertów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN. Zob. A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiałyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny” 2014/4, s. 5–21.

i szkodliwe społeczne zjawiska: niski standard zagospodarowania wielu terenów nowej urbanizacji, niedostatek wartościowych przestrzeni publicznych, defragmentację terenów mieszkaniowych i „grodzone miasta”, brak dostępu do usług i terenów rekreacyjnych oraz coraz bardziej uciążliwe dojazdy do pracy.

Jak bardzo szkodliwe społecznie może być wadliwe zagospodarowanie terenu i niski standard zabudowy, pokazały doświadczenia krajów zachodnich, które realizując w ubiegłym wieku ideały państwa opiekuńczego oraz ideologię „ruchu nowoczesnego” (*Modern Movements*), wznosiły wielkie społeczne osiedla mieszkaniowe dla ubogiej części swoich społeczeństw. Osiedla te, tzw. getta mieszkaniowe, często też getta etniczne, były wielką porażką, stały się bowiem obszarami licznych patologii społecznych, zwłaszcza wysokiej przestępczości.

Jane Jacobs w słynnej już publikacji³ w 1961 r. poddała druzgocącej krytyce społeczne konsekwencje wadliwej urbanistyki amerykańskiej; 30 lat później znany krytyk i historyk architektury, Charles Jencks⁴, ogłosił „śmierć architektury nowoczesnej” – wyburzenie w 1972 r. osiedla w St. Louis. Jego autorem był światowej sławy architekt Minoru Yamasaki. Osiedle zostało zbudowane w latach 1952–1955, kiedy idee państwa opiekuńczego były „atrakcyjne”. Te przełomowe publikacje i następne tysiące badań, raportów i ocen wykazały, że racjonalne planowanie przestrzenne i troska o jakość przestrzeni mają do odegrania olbrzymią rolę społeczną. Obecnie kraje, które na to stać, poświęcają ogromne środki na burzenie osiedli o niskim standardzie funkcjonalnym i estetycznym lub na rewitalizację urbanistyczne, techniczne i społeczne.

Również właściciele nieruchomości ponoszą często straty będące efektem bezplanowej gospodarki przestrzennej, brak bowiem miejscowych planów naraża ich nieruchomości na

dokuczliwe sąsiedztwo lub spadek wartości ich domów z racji uciążliwej inwestycji „za płotem”. Dla inwestora brak kontroli planistycznej jest również niekorzystny, ponieważ kolejna, sąsiadująca z jego terenem inwestycja może przynieść mu straty z powodu jej uciążliwości.

Wadliwe planowanie przestrzenne generuje w wielu gminach uzasadnione roszczenia właścicieli nieruchomości i inwestorów, sięgające nieraz setek milionów złotych. W stolicy deweloperzy prowadzący wielką inwestycję mieszkaniową prowadzą z miastem spory w sądach, otrzymali już 220 mln zł odszkodowania, obecnie żądają zwrotu kosztu gruntów pod budowę dróg, czyli 280 mln zł, i budowy kanalizacji – 70 mln zł. To przykład roszczeń odszkodowawczych tylko dla jednej inwestycji⁵. Monitoringu krajowego pozwów sądowych nikt nie prowadzi, nie podjął tego ani GUS, ani żadna z organizacji samorządowych i skali zagrożenia nie znamy.

1. Źródła „kryzysu przestrzeni” i źródła niepowodzeń

Patologiczne procesy urbanizacyjne są coraz ostrzej krytykowane. Ekspertyzy, oceny⁶ i diagnozy oraz dokumenty władz centralnych – *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*⁷, *Założenia Krajowej Polityki Miejskiej* oraz najnowszy raport opracowany z inspiracji Prezydenta RP – *Przestrzeń życia Polaków* – przedstawiają nie tylko nasze sukcesy, lecz także źródła niepowodzeń i ich skutki.

Najczęściej jako główne źródło wadliwego modelu gospodarki przestrzennej wymienia się liberalną ideologię. Nie zawsze jednak jesteśmy świadomi, że budując polski model liberalnej gospodarki, poszliśmy dużo dalej, niż wymaga tego stosowanie zasad „szkoły chicagowskiej”. Uczyniliśmy przedmiotem gier rynkowych

³ J. Jacobs, *The Death and Life of Great American Cities – The Failure of Town Planning*, Harmondsworth 1961.

⁴ C. Jencks, *The Language of Post-Modern Architecture*, Londyn 1984.

⁵ Dane dostępne w „Gazecie Wyborczej” z 27.08.2014 r.

⁶ A. Kowalewski, *Kryzys planowania miast w Polsce*, „Przeгляд Urbanistyczny” 2009/1.

⁷ Przyjęta uchwałą nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r. oraz uchwałą Sejmu z 15.06.2012 r.

również gospodarkę przestrzenną, w której obowiązki władz publicznych w innych krajach nie podlegają dyskusji. Guru neoliberalistów, noblista Milton Friedman, pisał i przekonywał, że planowanie przestrzenne jest konieczne. Że jest ono potrzebne, dobrze wiedzą ekonomiści, rynek nieruchomości nie spełnia bowiem wielu ważnych kryteriów wolnego rynku i wymaga regulacji.

Dlatego w krajach Unii Europejskiej i państwach anglosaskich do planowania przestrzennego i racjonalnej gospodarki terenami przywiązuje się wielką wagę, procesy przestrzenne są monitorowane, bada się konsekwencje zmian stanu zagospodarowania terenu oraz społeczne i gospodarcze skutki prowadzonej polityki przestrzennej. Inwestorom ułatwia się działanie, ale tylko tam, gdzie urbanizacja jest korzystna dla miasta czy kraju.

W Polsce rynek nieruchomości stał się obszarem gry wolnorynkowej i spekulacyjnej. Jest to efekt zadekretowanej ustawowo słabości planowania przestrzennego. Kolejne próby jego wzmocnienia są blokowane w imię obrony wolności gospodarczej, własności prywatnej, demokracji i rozwoju. Politycy bronią interesów spekulantów, posługując się parodią liberalizmu, który w gospodarce przestrzennej nie powinien być akceptowany.

Ostatnie deregulacje doprowadziły do stanu, w którym projektowanie studium uwarunkowań gminy oraz planu miejscowego może podjąć absolwent uczelni w dzień po otrzymaniu dyplomu. Autorzy tej legislacji nie mają najmniejszego nawet pojęcia o wiedzy, jakiej wymagają te prace. Efekty tej absurdalnej regulacji będą gorsze niż złe.

Zródło kryzysu „polskiej przestrzeni” to efekt lekceważenia problemów gospodarki przestrzennej przez kolejne ekipy rządzące Polską. Liderzy polityczni, odpowiedzialni za stan gospodarki przestrzennej w naszym kraju, nie rozumieją, że procesy urbanizacyjne, zwłaszcza zmiany zagospodarowania terenu, przynoszą skutki i straty w różnych skalach. Warto ich postawę porównać z działaniami kolejnych prezydentów i rządów Francji przy realizacji nowego muzeum w Paryżu:

- 1973 r. – prezydent Georges Pompidou przedstawił ideę przekształcenia dworca kolejowego d’Orsay w Paryżu w muzeum sztuki francuskiej drugiej poł. XIX w.,
- 20.10.1977 r. – Rada Gabinetowa obradująca pod przewodnictwem prezydenta Valéry’ego Giscarda d’Estaing podjęła decyzję o budowie muzeum, określając jego koszty i program,
- 30.03.1978 r. – dekret prezydenta ustanowił instytucję Muzeum d’Orsay, następnie Senat Republiki rozpatrzył i zatwierdził program budowy muzeum przedstawiony przez rząd,
- 5.06.1979 r. – jury konkursu w obecności prezydenta Francji wybrało do realizacji projekt jego zdaniem najlepszy,
- 24.09.1981 r. – prezydent Francois Mitterrand rozpoczął realizację decyzji poprzednika o powiększeniu programu Muzeum d’Orsay,
- 9.09.1981 r. – Gae Aulenti przedstawił prezydentowi François Mitterrandowi koncepcję wnętrza muzeum; prezydent podjął decyzję o wyborze tego projektu, odrzucając trzy inne francuskie propozycje⁸.

Zainteresowanie prezydentów i rządów Francji budową muzeum nie jest niczym niezwykłym, La Défense, Pompidou Centre i Piramida Louvre w Paryżu były „projektami prezydenckimi”, a konkurs na pałac, który w XVIII w. ogłosił Ludwik XV, zdefiniował współczesne oblicze tego miasta.

W Polsce prawo realizujące politykę rządu jest obecnie głównym źródłem chaosu przestrzennego. Nie ma potrzeby uzasadniania tej tezy, zrobili to już autorzy wartościowych raportów i opracowań. Refleksji wymagają natomiast niedobre skutki przyjętej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, ilustrują to przykłady kilku orzeczeń.

Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Poznaniu⁹ o ustaleniu warunków

⁸ J. Jenger, *Orsay, the metamorphosis of a monument*, Cambridge 1987.

⁹ Wyrok WSA w Poznaniu z 13.09.2013 r. (II SA/Po 16/13), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

zabudowy dla inwestycji polegającej na budowie kościoła i domu parafialnego stwierdza w orzeczeniu: „Pojęcie zabudowy usługowej należy ujmować relatywnie szeroko, nie ograniczając tego pojęcia jedynie do obiektów handlowych lub biurowych. Funkcję usługową mogą bowiem również pełnić obiekty służące zaspokajaniu potrzeb duchowych, niematerialnych, okolicznych mieszkańców, w szczególności obiekty sakralne lub kulturalne”. Sąd oddalił skargę mieszkańców na „uciążliwość, jakie kościół będzie generował dla okolicznych mieszkańców, oraz na spadek wartości nieruchomości położonych w sąsiedztwie świątyni”.

Wyrok WSA w Łodzi¹⁰ dotyczący sporu o lokalizowanie zabudowy wielorodzinnej na obszarze zabudowy jednorodzinnej jako kontynuacji funkcji stwierdza, że „Nieuprawniony jest pogląd, iż nowa zabudowa projektowana jako osiem budynków wielorodzinnych nie stanowi kontynuacji funkcji mieszkaniowej, ponieważ na działkach sąsiadujących znajdują się wyłącznie budynki jednorodzinne”. Sąd stwierdza w orzeczeniu: „Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy”.

Podobnie wyrok WSA w Poznaniu¹¹ w sprawie zakresu pojęcia kontynuacji funkcji stwierdza w uzasadnieniu: „w zakresie kontynuacji funkcji mieści się każda zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy”. W skardze właściciela nieruchomości stwierdzono, że na terenie, na „którym dopuszcza się wprowadzenie wyłącznie nieuciążliwych usług, o nieprzekraczalnej powierzchni zabudowy do 40 m², (...) jako funkcji uzupełniającej dla mieszkalnictwa (...) ma powstać obiekt wielkopowierzchniowy o powierzchni sprzedaży przekraczającej 400 m²”. Sąd orzekł: „pojęcie kontynuacji funkcji należy

rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy”. Uznał również, że „zawarte w ustawie niejasne, niejednoznaczne sformułowania należy interpretować na korzyść uprawnień właścicielskich”.

Cytowane orzeczenia budzą wątpliwości, przyznają bowiem pierwszeństwo inwestorowi, naruszając interesy innych właścicieli, również właścicieli prywatnych. Czynią to kosztem tych ostatnich, orzekając, że prawo dewelopera jest „mocniejsze”. Również rozstrzygnięcia te, oceniane pod względem kryteriów urbanistycznych, interpretują pojęcia dobrego sąsiedztwa zbyt szeroko.

2. Zmiana zasad gospodarowania przestrzenią

Wadliwy system zarządzania przestrzenią wymaga reformy w dziedzinie prawa, procedur i instytucji. Reforma powinna zapewnić ochronę interesu państwa, lokalnych samorządów i obywatela, a więc inwestora, przedsiębiorcy, użytkownika i właściciela. Powinna zagwarantować przede wszystkim skuteczną ochronę interesu publicznego, obszaru największej porażki III RP w gospodarce przestrzennej.

- Początkiem reformy powinno być prawne zdefiniowanie odpowiedzialności za stan polskiej przestrzeni – władz centralnych, samorządów województw i gmin oraz odpowiednie zdefiniowanie ich zadań i kompetencji. Nowych zasad i nowej definicji prawnej wymaga hierarchia celów polityki przestrzennej i zasady gospodarki przestrzennej zaplanowanej w Polsce.
- Konieczne jest, zgodnie z treścią KPZK 2030, wzmocnienie aktywności władz centralnych odpowiedzialnych za formułowanie polityki przestrzennej państwa, określającej cele i zasady gospodarowania przestrzenią. Są to znane, powszechnie akceptowane w krajach rozwiniętych zasady

¹⁰ Wyrok WSA w Łodzi z 25.09.2013 r. (II SA/Łd 560/13), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

¹¹ Wyrok WSA w Poznaniu z 14.06.2013 r. (II SA/Po 89/13), <http://orzeczenia.nsa.gov.pl>.

rozwoju zrównoważonego, zasady zwarcie tego miasta i ograniczania rozproszonych zabudowy, zagwarantowanie minimalnych standardów zagospodarowania terenu, tworzenie warunków dla aktywnego udziału obywateli w zarządzaniu miastem. Zasady te powinny stać się normami prawnymi, które umożliwią jednostkom samorządu terytorialnego.

- Samorządy województw powinny prowadzić aktywną politykę przestrzenną. Obecnie, z braku odpowiednich uprawnień i regulacji prawnych, tego nie robią, choć taki obowiązek nakłada na nie ustawa.
- Planowanie przestrzenne na poziomie gminy wymaga zreformowania, jest to prawdopodobnie najpilniejszy i najtrudniejszy obszar reformy samorządowej. Polityka przestrzenna gminy powinna chronić interesy jej społeczności, uwzględniając społeczne i ekonomiczne realia, co wymaga powiązania planowania przestrzennego z prognozami demograficznymi i finansowymi. Obecnie są w Polsce gminy, które planują tereny zabudowy mieszkaniowej przekraczające dziesięciokrotnie liczbę mieszkańców, a to oznacza w praktyce, że gmina, której ludność liczy 10.000 mieszkańców, planuje zabudowę dla 100.000. Skutki tych absurdów planistycznych znane, dlatego warunkiem uchwalenia studium uwarunkowań oraz planu miejscowego powinno być uzasadnienie potrzeb programowych i możliwości ekonomicznych gminy. Brak tego wymogu to jeden z największych błędów ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.
- Konieczne jest zwiększenie kompetencji władz samorządowych i wzmocnienie ich pozycji. Samorząd bez wsparcia wiążącymi regulacjami prawa nie opanuje patologii przestrzennych, władze gminy bowiem działają zawsze pod naciskiem polityków i wyborców, lokalnych grup interesu oraz inwestorów. Nie można w tej sytuacji wymagać, aby wójt lub prezydent miasta, których obowiązkiem jest troska o interesy lokalnej

- społeczności, chronił ład przestrzenny i odmawiał prawa do budowy swoim wyborcom w „imię interesu publicznego”, skoro nie robią tego władze centralne. Należy pamiętać, że to rząd wraz z Sejmem jest twórcą wadliwego prawa zezwalającego inwestorowi, aby budował, gdzie chce i co chce. Ten dysfunkcyjny model zarządzania przestrzenią, fatalny dorobek III RP, stworzyli polscy politycy, nie wójtowie i nie twórcy reformy samorządowej.
- Pilne jest wprowadzenie regulacji prawnych, które zagwarantują gminom zyski z renty gruntowej i planistycznej, tworzonej przez zmiany użytkowania terenu. W krajach Europy Zachodniej jest to źródło dużych dochodów gminy, w Polsce są marnotrawione lub przejmowane przez spekulanta. Trafne jest znane powiedzenie: „w gospodarce przestrzennej upaństwowiliśmy straty i sprywatyzowaliśmy zyski”.
 - Konieczne jest zapewnienie aktywnego udziału społeczeństwa w decyzjach określających rozwój przestrzenny. Tezy tej nikt nie kwestionuje, jednak obecny model partycypacji społecznej jest wysoce niedoskonały. Obecnie o rozwoju przestrzennym gminy często decydują naciski polityczne lub żądania aktywnych grup społecznych zainteresowanych przeznaczeniem pod zabudowę nieracjonalnie wielkich terenów. Większość mieszkańców nie ma informacji, wiedzy i kwalifikacji, aby rozwiązania proponowane przez władze gminy trafnie ocenić, w efekcie często nie jest zainteresowana tym, co proponują projekty studiów uwarunkowań i planów miejscowych. Ta milcząca większość często jest nieświadoma, że cała lokalna społeczność ponosi koszty wadliwych aktów planowania przestrzennego – uznawanie nieuzasadnionych roszczeń właścicieli terenów rolnych z racji wadliwych decyzji planistycznych oraz strat generowanych przez rozpraszanie zabudowy.
- Jak te zasady wprowadzić? Jak zrationalizować gospodarkę przestrzenną? Odpowiedź jest prosta, tak jak to robią inne kraje

od kilkudziesięciu lat. Przykłady mamy w państwach Europy Zachodniej, które kontrolują skutecznie procesy przestrzenne¹².

3. Reforma i polityka

Zbudowanie w Polsce racjonalnego systemu zarządzania wymaga podjęcia decyzji politycznych, rozwój przestrzenny bowiem, budowa i planowanie miast od zarania naszej cywilizacji były i do dziś są decyzjami politycznymi. Obszerna literatura i badania, w tym najnowsza publikacja Huberta Izdebskiego¹³, uznają zagospodarowanie przestrzeni za produkt ideologii, dlatego reforma zarządzania przestrzenią będzie zadaniem niezmiernie trudnym. Konieczne zmiany prawa wymagają jednak nie tylko odrzucenia błędnych doktryn politycznych. Zmiany ograniczą również zyski beneficjentów chaosu przestrzennego i braku publicznej kontroli rynku nieruchomości. Dlatego tak ważne jest wypełnianie wielkiej luki naszych debat i badań – dyskutujemy o stratach państwa i obywateli, lecz wciąż brakuje refleksji nad zyskami, które niekontrolowana urbanizacja przynosi. Zapominamy, że są w Polsce wpływowe grupy społeczne „ciągnące” zyski z chaosu i brzydoty. Ochrona tych zysków to niewątpliwie jeden z powodów niepowodzeń ostatnich inicjatyw legislacyjnych.

- Olbrzymie zyski osiągają deweloperzy-spekulanci na rynku nieruchomości, handlując terenami, decyzjami administracyjnymi o warunkach zabudowy i pozwoleniami na budowę.
- Kancelariom adwokackim, wyspecjalizowanym w dziedzinie planowania przestrzennego i budownictwa, wielkie dochody przynosi obsługa rynku deweloperskiego. Umiejętnie wykorzystują błędy ustaw i ich niejasne regulacje, czego przykładem są przepisy dotyczące decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy.
- Utrzymaniem *status quo* są zainteresowani

chłopi, których interesów zawzięcie broni jedna z partii rządzących. Jednak wbrew zapewnieniom jej polityków, chłopci nie budują „na swoim”, a głównie wyprzedają tereny rolne, uruchamiając proces „rozlewania się” miast. Ostatnia próba likwidacji ochrony gleb najwyższych klas bonitacyjnych była tak szkodliwa, że doprowadziła nie tylko do weta Prezydenta RP, lecz nawet do sojuszu w Sejmie dwóch największych, wrogich sobie partii politycznych.

- W trudnej sytuacji znalazły się grupy zawodowe prowadzące działalność planistyczną i projektową, architekci, urbaniści i firmy konsultingowe. Projekty decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy, umożliwiających budowanie na terenach pozbawionych planów miejscowych, to rynek rzędu 30 mln zł, a honoraria firm projektowych i specjalistycznych za przygotowywanie wystąpień inwestorów o prawo zabudowy na terenach pozbawionych planu, to dziesiątki, nieraz setki tysięcy złotych. Są to jednak zajęcia niedające autorom satysfakcji, wpisujące się w szkodliwy system zarządzania przestrzenią. Dlatego reforma systemu planowania i wprowadzenie kontroli publicznej procesów urbanizacyjnych będą dla zawodów zaufania publicznego¹⁴, w dziedzinie gospodarki przestrzennej, pod każdym względem korzystne.

Wielkim problemem, przed jakimi staną realizatorzy reformy, jest nieufność obywateli i brak społecznego przyzwolenia na trudne zmiany. Jest to jedno ze źródeł niemocy i braku woli politycznej kolejnych rządów, niewprowadzających koniecznych zmian.

Brak społecznego przyzwolenia na zmiany to również efekt obiektywnej bariery, którą trafnie opisał Szabolcs Pogonyi w eseju

¹² A. Kowalewski, *Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji*, „Nauka” 2005/1.

¹³ H. Izdebski, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Warszawa 2013.

¹⁴ Architekci i urbanisci, z racji ich odpowiedzialności zawodowej, należą do zawodów zaufania publicznego. Dlatego decyzje polskich polityków, skreślające je z listy tych zawodów, były bezpodstawne i dobrze pokazują stan umysłów polskich parlamentarzystów. Realizując słuszną ideę deregulacji, naruszają interes publiczny, którego ochrona jest zadaniem tych zawodów.

*Postkomunistyczny deficyt zaufania*¹⁵. Jego zdaniem społeczne podstawy rządzenia w naszym regionie słabną: „wskaźniki solidarności i spójności społecznej w krajach Europy Centralnej i Wschodniej ustawicznie spadają od czasu wprowadzenia demokratycznych zmian w latach 1989–1990”. Autor przytacza wyniki badań Fundacji Bertelsmanna¹⁶ które „wykazały, że poziom solidarności definiowanej jako gotowość do pomocy i odpowiedzialność za innych jest w krajach byłego bloku komunistycznego najniższy na całym kontynencie”. Podobnie pesymistyczny obraz przedstawiają znane raporty Janusza Czapińskiego¹⁷.

Rząd zdaje sobie sprawę z politycznej sytuacji i nastrojów społecznych. Prawdopodobnie dlatego KPZK 2030 i racjonalne programy – *Krajowa Polityka Miejska* i *Założenia Narodowego Programu Rewitalizacji* – nie proponują regulacji prawnych, które wdrażałyby ich cele oraz zapewniały monitoring i sankcje za działania niezgodne z przyjętymi celami.

Ta niespójność rodzi jednak wiele pytań. Jak rząd zamierza realizować nowe programy, jeśli boi się naprawić planowanie przestrzenne? Jaki sens ma tworzenie kolejnych dokumentów rządowych, pozbawionych instrumentów realizacji zapisanych w nich słusznych celów?

Przykładem jest szkodliwe zjawisko urbanizacyjne – rozpraszanie zabudowy. Dokumenty rządowe, od kilku lat, ograniczenie tego zjawiska słusznie zaliczają do celów strategicznych, jednak aby ten cel osiągnąć, prawo musi ograniczyć możliwość budowy na terenach otwartych, rolnych, leśnych, pozbawionych infrastruktury technicznej oraz dróg i ekologicznie cennych. Żaden z przyjętych programów rządowych nie proponuje jednak regulacji prawnych i skutecznych instrumentów, które ograniczyłyby to

szkodliwe zjawisko. Dokumenty te mają wielką wartość dydaktyczną i informacyjną, jednak zahamowanie rozlewania się miast czy likwidacja urbanistyki „narolnej”, polskiego wstydliwego wkładu w „dorobek” światowej urbanistyki, wymagają twardych regulacji – zakazów i wiążących dyrektyw oraz skutecznej kontroli.

W uchwale rządu przyjmującej KPZK 2030¹⁸ Rada Ministrów obiecuje: „Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 jest najważniejszym dokumentem dotyczącym ładu przestrzennego Polski. Realizacja tego dokumentu umożliwi zbudowanie sprawnego i przejrzystego systemu planowania przestrzennego na każdym poziomie gospodarowania przestrzenią”. Warto tę obietnicę w końcu spełnić. W przeciwnym razie ambitne programy rządowe pozostaną jedynie literaturą opisującą, jak piękne możemy mieć w Polsce miasta.

Nielogiczne działania rządu – formułowanie racjonalnych celów przy równoczesnym braku instrumentów ich osiągnięcia – mają dwa źródła. Po pierwsze, władze centralne boją się konfrontacji z grupami społecznymi, które czerpią zyski z chaosu i brzydoty, o czym była już mowa. W efekcie nieoficjalną polityczną zasadą zmian prawa jest unikanie tzw. kontrowersyjnych propozycji i zakazów. Ale jak powstrzymać zabudowę Polski „od Bałtyku do Tatr” bez zakazów?

Drugim źródłem jest ideologia – dogmat tzw. wolności zabudowy, niespotykany w krajach, w których wdrożono kanony liberalizmu gospodarczego. Wprost przeciwnie, władze publiczne tych krajów kontrolują procesy przestrzenne – teoretyczne i praktyczne uzasadnienia tej kontroli są tak znane, że nie ma potrzeby ich tu przytaczać.

Polscy autorzy dogmatu wolności zabudowy powołują się na święte prawo własności, nie zauważając, że wolność zabudowy niekiedy narusza prawo własności stanowiące normę konstytucyjną. Przykładem są wspomniane wcześniej orzeczenia sądów administracyjnych, przyznające prawo do zabudowy deweloperowi,

¹⁵ S. Pogonyi, *Postkomunistyczny deficyt zaufania*, „Respublica” z 14.07.2014 r.

¹⁶ *Radar gesellschaftlicher Zusammenhalt – messen was verbindet. Gesellschaftlicher Zusammenhalt im internationalen Vergleich*, http://www.gesellschaftlicher-zusammenhalt.de/fileadmin/Inhalte/Radar_Internationaler_Vergleich_web_de.pdf.

¹⁷ J. Czapiński, T. Panek, *Diagnoza społeczna 2013*, Warszawa 2014.

¹⁸ Uchwała nr 239/2011 Rady Ministrów z 13.12.2011 r.

którego inwestycja przynosi szkody właścicielom sąsiednich nieruchomości. Przyjęta linia orzecznictwa, w pewnym stopniu oparta na wykładni Trybunału Konstytucyjnego i Sądu Najwyższego, jest umiejętnie wykorzystywana przez prawników specjalizujących się w sprawach lokalizacyjnych i budowlanych, katastrofalne efekty ich sukcesów znamy, opisują je KPZK 2030 i raporty specjalistyczne.

Bariery ideologiczne i obrona interesów wybranych grup społecznych to główne źródła niepowodzeń kolejnych prób naprawy systemu planowania przestrzennego. Również obecna, jedyna *de facto* inicjatywa legislacyjna rządu, kodeks urbanistyczno-budowlany, natrafia na przeszkody. Jest to zrozumiałe. Projekt kodeksu, który przewiduje wprowadzenie regulacji prawnych eliminujących główne, systemowe wady planowania przestrzennego, nie uzyska poparcia beneficjentów chaosu przestrzennego i niekontrolowanej urbanizacji.

Niepokojąca jest jednak postawa organizacji jednostek samorządu terytorialnego. Ich rola i znaczenie w przeprowadzeniu tej reformy są niezwykle ważne, jest bowiem oczywiste, że pozostaną nadal, zgodnie z fundamentalną zasadą samorządności, gospodarzem na swoim terenie. Nie wszyscy działacze samorządowi pragną jednak wzmocnienia planowania przestrzennego, podjęto nawet próby zablokowania prac nad kodeksem, zanim jego założenia zostały sformułowane. To kontestowanie nie ma charakteru merytorycznego, podstawowe propozycje zawarte w projekcie kodeksu nie tylko w pełni realizują postanowienia Celu Szóstego KPZK 2030, lecz również postulaty kolejnych Kongresów Miast, uchwały i rekomendacje organizacji samorządowych, takich jak Związek Miast Polskich i Unia Metropolii Polskich. Zaskakujący i nielogiczny jest zwłaszcza zarzut, że nie należy łączyć

w jednym dokumencie prawnym problemów planowania przestrzennego i budownictwa. Nie da się uporządkować inwestowania, które decyduje o racjonalnym zagospodarowaniu przestrzennym, bez naprawy planowania przestrzennego w gminie. Tej oczywistej prawdy nie akceptują niektórzy wójtowie czy prezydenci miast – być może dlatego, że decyzja administracyjna o warunkach zabudowy daje im swobodę działania, a być może również dlatego, iż przygotowywanie studiów uwarunkowań i planów miejscowych to zadania żmudne, wymagające wiedzy, środków finansowych, trudnych negocjacji.

Reforma dojdzie do skutku, to nieuniknione, alternatywa bowiem to narastający chaos przestrzenny, coraz gorsze warunki życia na wielu terenach kraju i w finale bankructwo państwa. Racjonalne argumenty w końcu przeważą, pytanie tylko: kiedy? Czy potrzebujemy kilku czy kilkunastu lat, a może kilku pokoleń? Wiemy jedno, że im później zajmiemy się reformą gospodarki przestrzennej, tym większe szkody wyrządzą Polsce patologie urbanizacyjne.

Głównym warunkiem wprowadzenia koniecznych zmian jest poparcie społeczne, dlatego trzeba wciąż o konieczności zmian mówić, pisać, nauczać i alarmować, zbierać dane i gromadzić wiedzę, nawet jeśli działania te wciąż nie przynoszą efektu. Procesy społeczne trudno prognozować, jest jednak pewne, że do świadomości społecznej dotrze w końcu prawda o niszczeniu naszego wspólnego dobra – przestrzeni, o społecznej i ekonomicznej randze gospodarki przestrzennej, o stratach, jakie ponosimy wszyscy, z wyjątkiem wąskich grup interesu. Wówczas świadome swych praw społeczeństwo obywatelskie zażąda wprowadzenia w Polsce racjonalnych zasad polityki przestrzennej chroniących ład społeczny, gospodarczy, ekologiczny i kulturowy.

dr Adam Kowalewski

jest przewodniczącym rady nadzorczej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, architektem.