

**Dr Adam Kowalewski**  
Instytut Rozwoju Miast  
Przewodniczący Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej

## **GOSPODARKA PRZESTRZENNA W POLSCE**

*[pełny tekst referatu wygłoszonego w wersji skróconej na  
XX Konferencji Spalskiej PZITB w dniu 6 października 2009 r.]*

Gospodarka przestrzenna i sektor mieszkaniowy w Polsce są w stanie kryzysu. Kryzys ten ma groźne konsekwencje społeczne, gospodarcze i przestrzenne, to kryzys systemowy. Główne źródło kryzysu to neoliberalna polityka ekonomiczna polskich rządów i uczynienie przedmiotem gier rynkowych dziedziny gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej. Drugim powodem zacofania Polski w gospodarce przestrzennej to prawie dwuwiekowa luka w budowie państwowości, która spowodowała że obecnie prawo i instrumenty ekonomiczne w gospodarce przestrzennej należą w Polsce do najbardziej zaniedbanych sfer domeny publicznej. Kryzys pogłębia brak niezależnej i kompetentnej służby cywilnej oraz bierność społeczeństwa.

Szkodliwe inicjatywy legislacyjne eliminują kontrolę publiczną nad przestrzenią, efekty to patologie procesów urbanizacyjnych, makroekonomiczne straty sektora publicznego, „rozlewanie się miast”, osiedla mieszkaniowe bez usług, obsługi transportowej i zieleni.

Konieczna jest reforma gospodarki przestrzennej, której cele, zakres i wzory są oczywiste. Ale główne problemy gospodarki przestrzennej wymagają w pierwszym rzędzie decyzji politycznych. Dotyczy to zwłaszcza przyjęcia zasady, że władza publiczna decyduje o zmianach użytkowania terenu, ograniczenia praw użytkowania nieruchomości, wprowadzenia obligatoryjności planowania przestrzennego i kontroli merytorycznej planowania lokalnego, które winno realizować cele polityki przestrzennej państwa. Konieczne jest również wdrożenie nowoczesnych instrumentów ekonomicznych i rzeczywiste uspołecznienie procesów planowania i polityki przestrzennej władz publicznych.

### **Gospodarka przestrzenna w kryzysie**

Od szeregu lat jesteśmy świadkami narastającego kryzysu w sferze gospodarki przestrzennej i sektorze mieszkaniowym. Jest to zgodna opinia środowisk fachowych, urbanistów, socjologów i ekonomistów; potwierdzają to oceny Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, raporty NIK [1] oraz uzasadnienia do decyzji Trybunału Konstytucyjnego. System prawny jest pełen luk, błędów i nierealnych regulacji. Również wdrażanie prawa, tam gdzie stworzono narzędzia do kontroli procesów przestrzennych, jest złe bowiem instytucje sektora publicznego są niestabilne i w wysokim stopniu upolitycznione. Przykładem tego są działania wojewodów, na których spoczywa obowiązek kontroli prawnej nad samorządami terytorialnymi, a którzy często tolerują naruszanie prawa przez samorzady

gminne przy sporządzaniu planów przestrzennych czy przy wydawaniu decyzji o warunkach zabudowy.

Narasta chaos przestrzenny w aglomeracjach miejskich, co pogarsza funkcjonowanie wielkich miast, niesłychanie ważnych dla społecznego i ekonomicznego rozwoju kraju.

Grupy biznesu zainteresowane brakiem kontroli publicznej procesów przestrzennych, lansują nieprawdziwą tezę, że planowanie przestrzenne i kontrola urbanistyczna utrudniają inwestowanie, że brak terenów budowlanych w Polsce, że budownictwo mieszkaniowe ruszy jak jeszcze bardziej osłabimy kontrolę państwa nad procesami urbanizacyjnymi.

Tymczasem w uchwalonych i obowiązujących planach przestrzennych, już w 2007 roku [2] wskazano tereny mieszkaniowe, dla co najmniej 9 milionów mieszkańców a w *studiach uwarunkowań* przewidywana wielkość terenów była już w roku 2005 dwukrotnie większa. Według oficjalnego raportu rządowego: „... *samorządy przewidywały, że 8,2 tys. km<sup>2</sup> powierzchni może być wykorzystane pod zabudowę mieszkaniową. Stanowi to średnio ponad 3% powierzchni kraju, przy czym najwyższy wskaźnik jest w gminach miejskich - ponad 8%, a najniższy w gminach miejsko-wiejskich - niecałe 2%* [3]. Łącznie tereny wskazane w *studiach* pod nowe inwestycje miały chłonność przekraczającą 15 milionów mieszkańców, co odpowiada liczbie 4 milionów mieszkań.

Studia uwarunkowań są wykonywane, bowiem ich uchwalenie ma istotne znaczenie w procedurach unijnych. Równocześnie, z wielu powodów, większość gmin nie jest zainteresowana sporządzaniem *planów miejscowych*. Piętnaście lat po uchwaleniu przez Sejm ustaw regulujących problemy planowania i zagospodarowania przestrzennego, **tylko kilkanaście procent terenów miejskich ma pokrycie obowiązującymi planami przestrzennymi** pomimo, że plan to główny instrument tej gospodarki - niezbędny, aby przestrzeń miast i gmin racjonalnie gospodarować i sprawnie zarządzać.

Konsekwencją zaniku kontroli urbanistycznej jest chaotyczny rozwój wielu miast i niesłychanie szkodliwe rozpraszanie zabudowy. Źródła tych procesów opisują badania wykonane w roku 2007 na zlecenie firmy Ernst@Young. Ich autorzy wykazali, że w zbadanych gminach, połowa pozwoleń na budowę wydawana jest w trybie decyzji administracyjnej (*decyzji o warunkach zabudowy*), na obszarach pozbawionych planów [4]. Ten tryb działania, który w krajach cywilizowanych, doceniających znaczenie racjonalnej polityki przestrzennej jest wyjątkiem, w Polsce stał się regułą. Co interesujące, wielu polskich prawników twierdzi, że jest to tryb niekonstytucyjny.

Dodatkowo, jak wykazują badania, duży procent *decyzji o warunkach zabudowy* narusza prawo, bowiem decyzje te są wydawane poza granicami terenów wskazanych w *studiach uwarunkowań*, jako tereny inwestycyjne. Jest to kolejny przykład niemocy lub bierności instytucji publicznych odpowiedzialnych za sprawowanie nadzoru nad praworządnością działań administracji.

Głównym powodem tych patologii jest prawo, które wprowadziło instytucję *decyzji o warunkach zabudowy*. Pozwolenie na budowę, wydawane na terenach posiadających uchwalony plan miejscowy, należy do prerogatyw administracji rządowej, natomiast *decyzja*

*o warunkach zabudowy*, wydawana w sytuacji braku planu, należy do kompetencji władz samorządowych. Dlatego większość samorządów lokalnych uznaje, że uchwalenie planu miejscowego ograniczy ich swobodę działań. Warto też zauważyć, że instytucja *decyzji o warunkach zabudowy* należy do niezwykle korupcjogennych zapisów prawa, bowiem tryb jej wydawania, w odróżnieniu od *decyzji o wydaniu pozwolenia na budowę*, nie jest w prawie jasno zdefiniowany.

Ważnym powodem niemocy planistycznej gmin są też ograniczenia finansowe. Z badań Uniwersytetu w Reading wynika, że koszty ponoszone przez samorzady Wielkiej Brytanii na procedury planistyczne, kontrolę urbanistyczną i wydawanie decyzji związanych z inwestycjami przekraczają rocznie 1,15 mld Euro [5]. Nawet uwzględniając różnice pomiędzy naszymi krajami, porównanie z budżetami planistycznymi polskich gmin wypada bardzo niekorzystnie.

### **Systemowe źródła kryzysu**

Próby zahamowania narastającego kryzysu w gospodarowaniu przestrzenią, podejmowane po roku 1994 były z szeregu powodów, nieskuteczne. Głównym jednak powodem tych porażek jest **neoliberalna polityka ekonomiczna polskich rządów**. Liderzy polskich reform nie zauważyli, że zasad *szkoły chicagowskiej* nie wdrożył żaden cywilizowany, rozwinięty gospodarczo kraj, przyniosły one natomiast klęski w krajach Ameryki Łacińskiej i Azji, gdzie emisariuszom z Chicago udało się je wdrożyć do praktyki ekonomicznej [6].

Leszek Balcerowicz i jego następcy nie tylko wdrożyli doktryny Friedmana, poszli nawet dalej niż to proponowała *szkoła chicagowska*, uczynili bowiem w Polsce, **przedmiotem gier rynkowych również sektory, w których obowiązki władz publicznych z wielu powodów nie podlegają dyskusji – dziedzinę gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej**.

Wyjaśnia to zarówno Paul Samuelson w swym fundamentalnym podręczniku ekonomii jak również inny noblista, liberał ekonomiczny i były Wiceprezydent Banku Światowego Joseph Stiglitz [7].

Ekonomiści nie mają żadnych wątpliwości, że kontrola procesów przestrzennych jest konieczna, potwierdza to teoria „ułomności rynku”, która wyjaśnia, że w sektorze nieruchomości i inwestycji mechanizmy rynkowe są szkodliwe. „Ułomności rynku” bowiem to - negatywne „efekty zewnętrzne”, brak ochrony interesu publicznego, niedoskonałość konkurencji i w konsekwencji słabe przeciwdziałanie inflacji i bezrobociu, niepełna informacja - powodująca wadliwe funkcjonowanie rynku, niedoskonała podaż pożądaných dóbr, brak społecznej wrażliwości i pomijanie norm etycznych, dominacja krótkookresowych interesów. Wady te powodują, że planowanie miast i kontrola ich rozwoju, jest w krajach zaawansowanych gospodarczo i cywilizacyjnie powszechnie akceptowana.

Drugim powodem zacofania Polski w gospodarce przestrzennej to prawie dwuwiekowa luka w budowie państwowości. W czasach Polski rozbiorowej i w epoce realnego socjalizmu, państwa Europy budowały nowoczesne systemy prawa i finansów,

doskonaliły samorządy terytorialne, stwarzając warunki, aby planowanie i zarządzanie miast mogło się rozwijać. Są to dekady wielkich projektów miejskich oraz dekady poszukiwania nowych rozwiązań. To wiek Cerdy, Hausmana, Howarda, Gedessa, Garniera i Abercrombie.

Dla polskich miast i polskiej urbanistyki to lata w dużym stopniu stracone i dlatego prawo i instrumenty ekonomiczne w gospodarce przestrzennej, to w Polsce najbardziej zaniedbanej strefy domeny publicznej.

Stan prawa jest powszechnie krytykowany, wciąż jednak nie doceniamy skutków zacofanego systemu podatkowego, dla rozwoju miast i funkcjonowania rynku nieruchomości. Jedynie przez 5 lat istniał w Polsce podatek katastralny, podstawowy regulator ekonomicznych gospodarki terenami; został wprowadzony uchwałą Sejmu II RP w 1934 roku i zlikwidowany przez władze PRL. Luka cywilizacyjna, spowodowana utratą niepodległości i dekadami socjalizmu, wciąż odciska swoje piętno na naszym prawie, instytucjach publicznych czy mechanizmach sprawowania władzy. **Jednak luka ta, ma szczególnie dramatyczny wymiar w odniesieniu do polskiej urbanistyki, bowiem w dziedzinie rozwoju miast, w dziedzinie budowy administracji lokalnej i systemu planowania, w środowisku gospodarki rynkowej i przy rygorystycznej ochronie prywatnej własności, to praktycznie cała historia współczesnego miasta.**

Kryzys pogłębia brak niezależnej i kompetentnej służby cywilnej. Przez dwie dekady budowy demokracji nie powstał cywilny korpus, który w krajach rozwiniętych zapewnia praworządność i ciągłość działań administracji publicznej. Dzieje się tak, bowiem wbrew licznym deklaracjom, żadna z kolejnych ekip rządzących, nie była zainteresowana aby powstał w Polsce niezależny od zawirowań politycznych, rządowy i samorządowy korpus cywilny, było by to bowiem niewygodne ograniczenie działań polskich polityków, przez niezależną administrację, strzegącą praworządności.

A w dziedzinie gospodarki przestrzennej, gdzie praworządność i przestrzeganie prawa oraz ciągłość planowania i zarządzania są konieczne, brak ten jest szczególnie szkodliwy.

Trzeci ważny powód naszych porażek w budowie nowoczesnego systemu gospodarowania przestrzenią, to **bierność społeczeństwa**. W krajach rozwiniętych partnerem dla władzy publicznej i jej kontrolerem, jest społeczeństwo obywatelskie, wykształcone, agresywne, świadome swej siły i roli. W konfrontacji z takim społeczeństwem władze państwowe dbać muszą o standard życia w miastach i jakość ich przestrzeni.

W Polsce, dopiero rozpoczynamy proces tworzenia społeczeństwa obywatelskiego, będzie to proces długotrwały i trudny. Dlatego brak dziś w naszym kraju społecznej kontroli nad poczynaniem władz i niestety, nie wiele robimy aby budować społeczną świadomość spraw przestrzennych.

Czwarty wielki powód ma innych charakter. Należy sobie uświadomić, że „doskonalenie” praw naszej gospodarki przestrzennej prowadzono **bez rzetelnej analizy i identyfikacji przyczyn narastającego kryzysu.**

W efekcie kolejne, złe modyfikacje prawne zmniejszały uprawnienia i zadania władz publicznych, osłabiały planowanie przestrzenne i kontrolę budowlaną, rozszerzały korupcjogenne zapisy, mnożąc uznaniowe decyzje.

Powody, dla których kraje anglosaskie i zachodniej Europy kontrolują procesy przestrzenne, utrzymują rozbudowany aparat administracyjny, modernizują techniki planistyczne i prowadzą szerokie badania procesów przestrzennych, są znane i oczywiste. W Wielkiej Brytanii 800 inspektorów kontroluje wdrażanie wytycznych rządu, wydawanych na podstawie ustaw i powszechnie obowiązujących, we Francji 70 tysięcy urzędników państwowych w departamentach, regionach i na szczeblu centralnym kontroluje racjonalność procesów przestrzennych i przestrzeganie prawa.

Władze tych państw rozumieją, że kontrola planistyczna jest konieczna bowiem **przestrzeń jest dobrem skończonym** a wiele jej elementów, zwłaszcza tam gdzie przestrzeń jest intensywnie użytkowana, należy do dóbr cennych i deficytowych. Użytkownikami przestrzeni są obywatele, właściciele i przedsiębiorcy, grupy społeczne lub lokalne społeczności, koncerny międzynarodowe i państwa. Użytkownicy, wykorzystując przestrzeń dla własnych potrzeb, muszą wywoływać konflikty i spory, bowiem ich interesy są często kolizyjne, dlatego **immanentną cechą gospodarowania przestrzenią są konflikty**, które wymagają trudnych, niepopularnych często decyzji politycznych.

Równocześnie, dwoisty charakter przestrzeni jako **przedmiotu osobistej czy grupowej własności i jako dobra wspólnego** powoduje, że mechanizmy rynkowe i prawo w własności nie mogą być jedynymi regulatorami sposobu użytkowania i zagospodarowania terenów i rozwiązywania nieuchronnych konfliktów.

Odpowiedzialność władz publicznych za racjonalne gospodarowanie przestrzenią, eliminowanie konfliktów, za oszczędne wykorzystywanie jej zasobów i ochronę interesów obywateli - stwarza wymóg kontroli publicznej nad różnymi formami i zasadami użytkowaniem terenu, niezależnie od jego statusu prawnego. W konsekwencji, **o jakości gospodarki przestrzennej decyduje wola polityczna rządzących**, stanowione prawo oraz kondycja administracji, odpowiedzialnej za jego przestrzeganie.

Nieracjonalna gospodarka przestrzenna wywołuje różne zjawiska patologiczne. W Polsce, powstają różne *spec-ustawy*, które mają rozwiązać w ciągu kilku miesięcy narastające od lat problemy, kolejne ekipy rządowe prześcigają się w licytacji pod hasłem „tanie państwo”, spychając przestrzenne problemy na barki lokalnych samorządów.

Jest to absurdalna polityka, bowiem bez aktywnego udziału wszystkich władz publicznych, również władz centralnych, bez planowania krajowego, mądrej polityki regionalnej, instytucji planistycznych, dobrych systemów statystycznych i odpowiednich nakładów finansowych racjonalna gospodarka przestrzenna na szczeblu lokalnym nie jest możliwa.

Przykładem patologii i szkodliwego działania władz publicznych jest **ustawowe odrolnienie wszystkich terenów w miastach, nawet tych o najwyższej klasie bonitacyjnej**. Dotychczasowy tryb odrolnienia był instrumentem zapobiegającym (choć nie

w pełni skutecznie) szkodliwemu rozpraszaniu zabudowy i skutki nowej ustawy będą niedobre. Wykazuje to najprostsza nawet analiza.

W Gdańsku, tereny rolne obejmują 38% miasta - 9.890 ha, ich chłonność wynosi ca 3 mln mieszkańców. Obecnie miasto liczy 460.000 mieszkańców i według *studium uwarunkowań*, uchwalonego przez Radę Miasta liczba mieszkańców do roku 2030 **ulegnie zmniejszeniu**. Intensywność brutto wykorzystania terenów jest niska, wynosi poniżej 50 os/ha a ponad 40% miasta to tereny niezainwestowane. Jakie więc efekty przyniesie odrolnienie terenów Gdańska?

W Gorzowie Wielkopolskim tereny rolne zajmują 40% miasta - 3.560 ha, ich chłonność przekracza 1 Mln. mieszkańców, tymczasem miasto liczy dziś 130.000 mieszkańców i szanse na jego dynamiczny rozwój są bardzo ograniczone.

Ustawowe odrolnienie gruntów rolnych w miastach będzie szkodliwe, gdyż przyspieszy rozpraszanie zabudowy i doprowadzi do zabudowy obszarów, które nigdy nie będą uzbrojone. Prawa rynku spowodują bowiem, że deweloperzy będą inwestować na najtańszych terenach („tanie tereny” było głównym hasłem koalicji rządzącej – lansującej tą inicjatywę legislacyjną), czyli **będą inwestować na terenach peryferyjnych, nieuzbrojonych i bez usług, tworząc absurdalny model urbanizacji**, o bardzo niskiej intensywności wykorzystania terenów miast. Wszyscy (poza deweloperem który sprzeda mieszkania i zacznie szukać jeszcze lepszej „okazji”) stracą. Dla mieszkańców i miasta, docelowo, jest to katastrofa, bowiem nawet najbogatszy kraj na świecie nie byłby w stanie takiej „polityki” przestrzennej sfinansować.

Wbrew obietnicom deweloperów, **odrolnienie terenów miast nie zwiększy podaży terenów dla inwestycji mieszkaniowych i nie przyspieszy budownictwa mieszkaniowego**, bowiem dotyczy terenów pozbawionych uzbrojenia i komunikacji. Wzrosną natomiast straty terenów rolnych i ekologicznie czynnych oraz ilość substandardowej zabudowy, jedynymi beneficjentami nowego prawa będą spekulanci rynku nieruchomości.

Inna ze szkodliwych inicjatyw legislacyjnych to uchwalona przez Sejm, ustawa Komisji „Przyjazne Państwo” zmieniająca *prawo budowlane*. Jej wdrożenie powiększy chaos przestrzenny, powiększy konflikty, obniży jakość projektów i pogorszy warunki inwestowania. Projekt, który nie uzyskał ani jednej pozytywnej opinii poza Parlamentem RP, ale pomimo szeregu protestów został uchwalony przez Sejm. Projekt w końcu natrafił na sprzeciw Prezydenta, jeśli jednak Trybunał Konstytucyjny uzna projekt ustawy za zgodny z Konstytucją, polskie prawo budowlane będzie *curiosum* w Unii Europejskiej.

Brak kontroli publicznej nad przestrzenią powoduje, że korzystna dla wielu krajów urbanizacja, ma w Polsce charakter niekontrolowanego, żywiołowego procesu, a skutki bezplanowej gospodarki i braku koordynacji procesów rozwoju przestrzennego, są znane. Makroekonomiczne konsekwencje braku kontroli planistycznej i „rozlewanie się miast” - to osiedla mieszkaniowe bez usług i zieleni, chaotyczna zabudowa gmin podmiejskich, pogarszające się na wielu obszarach warunki życia ich mieszkańców, niszczenie więzi społecznych i lokalnej tożsamości.

Nieracjonalna gospodarka przestrzenna to dewastacja zieleni, zaniedbane tereny publiczne i niekorzystny klimat miasta. Zieleń publiczna, budowana w polskich miastach od XIX wieku, jest dziś wyprzedawana i niszczona. W Stolicy po 1989 roku nie zbudowano ani jednego większego parku publicznego, za to dziesiątki hektarów zieleni zniszczono, nawet rzetelny bilans tych strat nie jest sporządzany. Planowo rozwijane systemy transportu są warunkiem sprawnego funkcjonowania terenów zurbanizowanych, oferują komfort podróżowania i ograniczają społeczne straty czasu.

Koalicja rządząca, likwidując ministerstwo odpowiedzialne za sprawy gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa udowodniło że problemów miasta, gospodarki przestrzennej i mieszkalnictwa nie rozumie i nie szanuje, że zalecenia unijne, przestrzegane w wielu innych dziedzinach, w sferze gospodarki przestrzennej władz naszego kraju nie interesują.

Analizując konsekwencje decyzji likwidującej resort budownictwa należy brać pod uwagę rzeczywiste funkcjonowanie władz państwa w Polsce. **Brak resortu i brak ministra członka rządu odpowiedzialnego za sprawy mieszkalnictwa i gospodarki przestrzennej pozbawia te działy właściwej reprezentacji na forum rządu.** Mają one drugorzędne znaczenie w Ministerstwie Infrastruktury, którego priorytety to sprawy transportu, budowa autostrad i modernizacja kolei. Odmienna jest sytuacja w krajach Europy zachodniej, w których ministrowie odpowiedzialni za problemy mieszkalnictwa, miast i gospodarkę przestrzenną mają silną pozycję polityczną. Można przytoczyć tu przykład Francji, w której powołano Radę do spraw mieszkalnictwa, której przewodniczy Premier i w skład której wchodzi ministrowie odpowiedzialni za realizację polityki mieszkaniowej Państwa, w tym minister finansów.

Instytucjonalne usytuowanie spraw gospodarki przestrzennej w Ministerstwie, które nie radzi sobie z realizacją swoich priorytetów i którego szef walczy o polityczne przetrwanie, spycha ją na koniec listy rządowych priorytetów. Dowód – to ambitny program „Polska 2030”, którego twórcy **nie zauważyli spraw miast, urbanizacji i przestrzeni**, bowiem w świecie rządów biurokracji - jeśli nie ma ministra – nie ma sprawy.

Polityka lekceważenia spraw przestrzennych jest zresztą prowadzona w Polsce z niezwykle konsekwencją przez jej kolejne rządy, bez względu na ich ideologię i głoszone programy.

### **Reforma gospodarki przestrzennej**

Reforma ta jest jednak konieczna, jeśli chcemy, aby polskie miasta i metropolie stały się miastami i metropoliami europejskimi, aby mogły w przyszłości konkurować na rynku globalnym i aby, co najważniejsze, **były efektywne gospodarczo i przyjazne swoim mieszkańcom.** Ale wstępnym warunkiem przełamania kryzysu gospodarki przestrzennej jest polityczna wola i determinacja władz krajowych w **ustanowieniu kontroli publicznej nad procesami przestrzennymi**, co było polską rzeczywistością od początków II Rzeczypospolitej, a co rządy III RP zaniedbały. Bowiem to władze publiczne mają obowiązek troski o społeczny i gospodarczy ład przestrzeni oraz prawo decydowania o sposobie jej użytkowania.

Wzory istnieją, kraje zachodniej Europy zgromadziły olbrzymie doświadczenia budując systemy prawne i instytucjonalne zarządzania przestrzenią, w demokratycznie rządzonych państwach, w warunkach gospodarki rynkowej, respektując prawo własności i uspołeczniając planowanie.

Cele reformy, po latach debat, wydają się być oczywiste, szereg dobrych propozycji zawierają dokumenty przygotowane przez kolejnych Ministrów odpowiedzialnych za sprawy gospodarki przestrzennej, raporty Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej, Tezy Krajowej Rady Izby Urbanistów (2005), memoriały i raporty Polskiej Akademii Nauk, opinie Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, ekspertyzy Instytutu Rozwoju Miast i liczne dokumenty organizacji zawodowych.

Skuteczna ochrona interesu publicznego wymaga troski o stwarzanie właściwych warunków życia i korzystnych warunków dla rozwoju społecznego i gospodarczego oraz ochronę wartości kulturowych i przyrodniczych. W interesie publicznym leży również ochrona środowiska przyrodniczego, terenów rolnych i leśnych czy przeciwdziałanie budowaniu substandardowych osiedli mieszkaniowych.

Szczegółnej uwagi wymaga problem efektywności wdrażania polityki przestrzennej państwa na poziomie lokalnym, a zwłaszcza zagwarantowanie przez państwo minimalnych standardów życia wszystkim obywatelom, co oznacza czystość środowiska, dobrze funkcjonujący transport czy właściwą dostępność usług.

Wstępnym warunkiem wdrożenia do praktyki gospodarczej i społecznej racjonalnej polityki przestrzennej jest wola polityczna władz centralnych - wynika to z realiów III RP. Prawo, rozwiązania instytucjonalne, pragmatyki działań, środki finansowe - wszystkie instrumenty konieczne do stanowienia i prowadzenia polityki przestrzennej są w rękach Sejmu i rządu. Dlatego, bez podjęcia decyzji politycznych w kluczowych kwestiach, nawet formalne zdefiniowanie polityki przestrzennej i uchwalenie ustaw nic nie zmieni. Pokazuje to doświadczenie ostatnich dekad - ustawy pełne intencjonalnych zakłęb i sloganów typu „ochrona ładu przestrzennego”, które Sejm uchwalił, niczemu w końcu nie służą.

Siedem głównych problemów gospodarki przestrzennej wymaga decyzji politycznych.

1. Władza publiczna winna decydować o zmianach form użytkowania terenu. Zasada ta jest podstawowym warunkiem uporządkowania gospodarki przestrzennej w Polsce. Bez publicznej kontroli zagospodarowania terenu nie zapewnimy społecznego ładu przestrzeni, gwarantującego jej użytkownikom możliwość korzystania z walorów przestrzeni, eliminującego konflikty, segregacje i wykluczenia. Stabilność planistyczna jest również elementarnym warunkiem ładu ekonomicznego, czyli efektywnego gospodarczo użytkowania przestrzeni oraz właściwych warunków inwestowania. Bez polityki przestrzennej nie zapewnimy skutecznej ochrony dziedzictwa historii oraz ładu kulturowego w naszych miastach, nie powstrzymamy dewastacji środowiska i nie wdrożymy do praktyki gospodarczej - konstytucyjnej zasady zrównoważonego rozwoju.



Cele te mogą być osiągnięte jedynie poprzez wprowadzenie skutecznej, publicznej kontroli użytkowania terenów w oparciu o formalnie (ustawowo) zdefiniowaną politykę przestrzenną, mieszkaniową i urbanizacyjną państwa (gminy, regionu i kraju).

2. Należy jednoznacznie określić prawa użytkownika nieruchomości. O możliwości skutecznej kontroli procesów przestrzennych decydują granice uprawnień władz publicznych, zwłaszcza sposób realizowania konstytucyjnych praw właścicielskich. Spór o prawo własności trwa od czasów Starożytnego Rzymu a legitymizowanie własności od XVII wieku, jednak prawa właściciela wciąż są przedmiotem sporów politycznych i prawnych. Dlatego polskie prawo winno zdefiniować treść prawa użytkowania, jeśli bowiem prawo użytkowania nie uzyska ograniczonej, przyjętej w innych krajach wykładni, a jego zmiany nie znajdą się pod efektywną kontrolą publiczną, żadna nowa inicjatywa legislacyjna nie przyniesie oczekiwanej poprawy. Nadal właściciel nieruchomości będzie decydował, co jest bezkarną praktyką w Polsce, kiedy jego pole lub las staje się terenem budowlanym.

3. Obligatoryjność planowania przestrzennego jest koniecznością i winna podlegać regulacjom ustawowym. Jest to warunek racjonalizacji polskiej gospodarki przestrzennej i warunek zbudowania nowoczesnego systemu planowania przestrzennego oraz systemu monitorowania i kontroli przebiegu procesów przestrzennych. Wówczas możliwe będzie, ustawowe wprowadzenie zasad gwarantujących, że procesy inwestycyjne będą odbywać się wyłącznie na terenach objętych obowiązującym planem miejscowym, a na terenach intensywnie zagospodarowanych i ważnych dla miasta również projektowaniem urbanistycznym. Również hierarchia dokumentów planistycznych winna być określona ustawowo i winna być zgodna z hierarchia interesów społecznych i publicznych.

Konieczne jest doprowadzenie do stanu, w którym urbanizacyjne procesy są kontrolowane a zakres dopuszczalnej ekspansji zabudowy wynika z realistycznie ocenionych potrzeb gminy oraz z przyjętych zasad polityki przestrzennej kraju i regionów.

Należy znowelizować system prawny oraz system instytucji gospodarki przestrzennej. Wymaga to zmodernizowania lub zbudowania od podstaw publicznych instytucji gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej na szczeblu centralnym, wymaga też stworzenia skutecznych instrumentów egzekwowania, na wszystkich etapach planowania, zdefiniowanej i obowiązującej polityki przestrzennej władz publicznych. Zapisy prawa winny również zapobiegać zjawisku uchylania się instytucji publicznych od wykonywania swoich zadań.

Interesująca próbę modernizacji systemu zarządzania podejmuje Minister Rozwoju Regionalnego, jego projekt założeń nowego, zintegrowanego systemu zarządzania został przyjęty przez Radę Ministrów w kwietniu br. [8] a realizacja tego dokumentu usprawniłaby również model gospodarki przestrzennej. Realistycznie jednak oceniając jego szanse, należy wątpić czy w obecnej atmosferze politycznej, propozycja naruszająca interesy resortowe i narzucająca większą dyscyplinę planistyczną i koordynacyjną wszystkim władzom publicznym, również samorządowym zostanie zrealizowana.

4. Wprowadzenie nadzoru celowościowego nad samorządami lokalnymi jest konieczne i nieuniknione. Polityka przestrzenna gminy winna służyć zarówno lokalnej

społeczności jak również krajowi, dlatego polityka ta musi mieścić się w ramach polityki przestrzennej państwa określonej przez rząd i Sejm.

Oznacza to kontrolę merytoryczną treści planowania lokalnego, co jest to powszechna praktyką w krajach o wielowiekowej tradycji samorządności lokalnej. Tymczasem próby prawnego uporządkowania spraw koordynacji przestrzennej regionów i obszarów metropolitalnych, po dwudziestu zaledwie latach doświadczenia w funkcjonowaniu samorządów, są traktowane w Polsce jako zamach na samorządność. Jednak za stan naszych regionów i miast nie odpowiadają gminy, za zły stan wielu terenów podmiejskich odpowiada rząd i Sejm, który taką politykę gminom umożliwia.

**5.** Konieczne jest stworzenie korzystnych warunków dla aktywności inwestorów i przedsiębiorców. Jest to kluczowe zadanie reformy gospodarki przestrzennej, bowiem ich działalność decyduje o materialnej realizacji polityki przestrzennej i miejskiej. Wymaga to budowania warunków dla consensusu społecznego i równowagi pomiędzy sferą interesu publicznego i prywatnego, kreowania właściwych prawnych instrumentów i instytucji – które umożliwią godzenie interesów społeczności miejskiej, przedsiębiorcy, inwestora i właściciela.

Polityka przestrzenna państwa winna wspomagać działania gospodarcze, eliminować ryzyko inwestycyjne oraz ryzyko strat makroekonomicznych, zwłaszcza ryzyko nieuzasadnionego marnotrawienia przestrzeni i nieracjonalnego zużycia zasobów środowiska; służyć temu winna stabilna polityka przestrzenna sektora publicznego, rządu i samorządów lokalnych oraz jawność i spójność tej polityki. Równocześnie, polityka ta winna ograniczać w możliwie wysokim stopniu zjawiska i procesy korupcyjne.

Konieczne jest zbudowanie preferencyjnych warunków dla partnerstwa publiczno-prywatnego oraz dla organizacji non-profit, bowiem bez partnerstwa publiczno-prywatnego, nie jest możliwa modernizacja polskich miast i rozwiązanie kwestii mieszkaniowej. Tymczasem udział inwestora prywatnego w inwestycjach z udziałem sektora publicznego, bo do takich należą z zasady modernizacje urbanistyczne i budownictwo mieszkaniowe w systemach PPP, jest w Polsce utrudniony. Po pierwsze, władza nie odważy się na taki krok gdyż natychmiast zostanie, słusznie lub nie, oskarżona o korupcję. Po drugie, dla prywatnego inwestora władza publiczna nie jest partnerem godnym zaufania, bowiem istnieje realna groźba, że kolejny burmistrz czy wójt nie będzie respektował zobowiązań swojego poprzednika. I po trzecie, mamy do czynienia w Polsce z systemem prawnym, który nie chroni interesów inwestora. Dzieje się tak bowiem prawo regulujące PPP zostało zbudowane w oparciu o zasadę nieufności, w efekcie bardziej hamuje niż wspomaga wspólne działania sektora publicznego i prywatnego.

**6.** Wdrożenie do systemu gospodarowania przestrzenią podstawowych instrumentów ekonomicznych. W praktyce wielu krajów istnieje kilkadziesiąt różnego rodzaju instrumentów, kluczowe jednak znaczenie ma podatek katastralny, wciąż polityczne *tabu* w Polsce. Tymczasem, możliwe jest w pierwszym etapie wprowadzenie tego podatku w odniesieniu do niewykorzystanych obszarów miast, mających już status terenów budowlanych. Nie stworzy to społecznego konfliktu natomiast zapoczątkuje proces porządkowania terenów miejskich, ułatwi politykę przestrzenną gminom, zwiększy ich dochody i ograniczy procesy spekulacyjne.

7. Należy uspołecznic proces planowania i politykę przestrzenną. W pierwszym rządzie konieczne jest zbudowanie nowoczesnego systemu partycypacji społecznej. Obecne zasady i formy udziału społeczeństwa w procesie ustalania polityki przestrzennej mają charakter „liturgiczny” lub incydentalny. Dobre wzory w tej dziedzinie istnieją, należy je wykorzystać.

Należy równocześnie przystąpić do edukowania społeczeństwa i kreowania podstaw informacyjnych autentycznej partycypacji społecznej, co wymaga stworzenia kompleksowego systemu informowania i edukowania społeczeństwa o problemach gospodarki przestrzennej i zasadach zrównoważonego rozwoju.

### **Polityka mieszkaniowa państwa**

Polityka mieszkaniowa to centralny problem reformy. Gospodarka mieszkaniowa jest w wysokim stopniu zdeterminowana przez jakość polityki przestrzennej i miejskiej władz publicznych, równocześnie jednak, od stanu sektora mieszkaniowego i gospodarki mieszkaniowej, od jakości i standardu budowanych osiedli i zespołów mieszkaniowych zależy jakość przestrzeni, bowiem budownictwo mieszkaniowe i związane z nim usługi decydują o obrazie, funkcjach i kształcie miasta.

W Polsce mamy do czynienia od szeregu już lat z kryzysem zarówno sektora mieszkaniowego jak również całej gospodarki przestrzennej, kryzysem wywołanym nieudolnością państwa i brakiem racjonalnej polityki władz publicznych w tych dziedzinach. I podobnie jak w sferze całej gospodarki przestrzennej, również w dziedzinie mieszkalnictwa konieczne jest uznanie, że zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych Polaków jest politycznym zadaniem państwa, że dla rozwiązania kwestii mieszkaniowej nie wystarczy wolnorynkowa gospodarka. Przyjęcie takiego założenia wymagało by podjęcia szeregu nowych działań przez władze centralne - Parlament i Rząd oraz przez samorządy terytorialne.

Działania te muszą być zróżnicowane, aby zaspokoić potrzeby i uwzględnić możliwości różnych grup społecznych. Podobnie, jak ma to miejsce w większości krajów Europy, podstawowa część społeczeństwa oczekuje od państwa ograniczonej pomocy materialnej oraz instytucjonalnych i prawnych rozwiązań, które ułatwią zaspokojenie potrzeb mieszkaniowych większości obywateli.

Istnieje również segment społeczeństwa które nie rozwiąże swoich problemów mieszkaniowych bez bezpośredniej pomocy państwa, bez podjęcia na szerszą niż obecnie skalę budownictwa socjalnego i mieszkań na wynajem. Taka politykę prowadziły w XX wieku kraje Unii Europejskiej, w dekadach powojennych, kiedy problem mieszkania oczekiwał na rozwiązania.

Przykładem może być Holandia, która do roku 1990 prowadziła politykę mieszkaniową z aktywnym udziałem państwa. W tamtym okresie ponad 70 procent zasobów mieszkaniowych stanowiły mieszkania komunalne, wynajmowane obywatelom. Po zaspokojeniu „głodu” mieszkaniowego polityka rządu Holandii uległa radykalnej zmianie.

Obecnie 70 procent nowo wznoszonych mieszkań to mieszkania budowane przez osoby prywatne. Konsekwencją nowej polityki jest spadek ilości budowanych mieszkań o połowę (do ca 70.000 rocznie) oraz wzrost ich cen. Ale pomimo tak radykalnych zmian, sektor publiczny nadal kontroluje budownictwo mieszkaniowe, w którym obowiązują następujące etapy realizacji inwestycji:

- Gmina skupuje i zbiorczy tereny przewidziane pod nowe budownictwo mieszkaniowe. Są to z zasady tereny rolne, których cena wykupu kształtuje się obecnie na poziomie ca 150 tys. Euro za hektar.
- Tereny te następnie są w trybie PPP lub jako oferta otwarta oferowane deweloperom i prywatnym inwestorom, równocześnie prawo włącza podejmowanie budownictwa mieszkaniowego na innym, nie wskazanym przez gminę, terenie.
- Deweloperzy rozpoczynają budowę po sprzedaży (z udziałem pożyczek bankowych) od 60 do 70 procent mieszkań.

Końcowa wartość terenu osiąga, przy atrakcyjnej lokalizacji oraz po zmianach planu i uzbrojeniu nawet 5 Mln Euro za hektar. Autor badań podkreślił, że główne negocjacje w całym procesie i główne spory dotyczą obecnie podziału renty planistycznej pomiędzy uczestników procesu inwestycyjnego (głównie gminy i dewelopera). [9]

Konieczne jest sformułowanie koncepcji długofalowej polityki mieszkaniowej państwa, która winna zawierać wiarygodną diagnozę stanu mieszkalnictwa w Polsce, ocenę potrzeb społecznych oraz bilans mieszkaniowy obejmujący potrzeby wszystkich grup społecznych. Wymaga to opracowania **wieloletniego programu mieszkaniowego** z określeniem nie tylko jego wolumenu lecz również udziału budżetu centralnego dla sektora mieszkaniowego. Należy **zerwać z mitem ubóstwa** naszego Państwa. Niewątpliwie należymy do jednego z najbiedniejszych krajów Unii Europejskiej, jednak Anglia podjęła największy w dziejach program mieszkaniowy w roku 1947, pomimo że jej gospodarka była zrujnowana wojną, była krajem zadłużonym i działał tam system „kartek” na żywność.

To, że w Polsce praktycznie **zlikwidowano pomoc państwa dla sektora mieszkaniowego wynika z wyboru priorytetów politycznych**. Tymczasem istnieje szereg możliwych do uruchomienia źródeł wsparcia pozabudżetowego dla mieszkalnictwa. Mogą to być dochody sektora publicznego z renty gruntowej i etapowo wprowadzanego podatku katastralnego. Źródłem finansowania może być partnerstwo publiczno-prywatne - wykorzystywane od dziesięcioleci w najbogatszych krajach Europy, o czym była już mowa.

Należy stwarzać rzeczywiste preferencje dla realizacji programów mieszkaniowych, w pierwszym rzędzie należy formalnie powiązać ustalenia planów miejscowych i *studiów uwarunkowań* z działaniami realizacyjnymi oraz skoordynować je z instrumentami polityki rozwoju.

Konieczne jest **przygotowanie przez samorządy gminne terenów mieszkaniowych**, korzystnie zlokalizowanych, wykorzystując zasoby terenowe kolei, wojska, skarbu państwa i komunalne oraz niezabudowane tereny budowlane w miastach.

W tym celu konieczne jest prowadzenie przez samorzady gmin aktywnej polityki przestrzennej i mieszkaniowej, zwłaszcza wytypowanie korzystnie zlokalizowanych terenów dla budownictwa mieszkaniowego i usług oraz zmiana prawa – zlikwidowanie „imperiów” kolejowych, wojskowych i rolniczych, handlujących dziś mieniem publicznym, na własny rachunek. Przygotowane tereny winny stanowić ofertę mieszkaniową gmin dla różnych kategorii inwestorów: organizacji non-profit, umów partnerskich mieszkańców i całego sektora wolnego rynku.

Reforma będzie trudna, poszerzenie kontroli publicznej jest procesem kontrowersyjnym, zaniechania są olbrzymie, nieporozumienia narastają od lat, różne grupy nacisku i potężna „szara strefa” polskiej gospodarki nie sprzyjają reformie. Wciąż jeszcze nie uświadamiamy sobie konsekwencji złego stanu gospodarki przestrzennej i nie widzimy potrzeby jej reformowania.

Dlatego **konieczne jest stworzenie sojuszu koalicji rządzącej i głównych partii opozycyjnych na rzecz realizacji reformy gospodarki przestrzennej**, która wymaga zmian prawa, właściwej polityki finansowej sektora publicznego (rządu i samorządów terytorialnych) i nowoczesnych ram instytucjonalnych. Bez sojuszu „ponad podziałami” i stworzenia prawdziwie niezależnej politycznie administracji (*civil service*), nie jest możliwe prowadzenia wieloletniej, stabilnej i konsekwentnej polityki mieszkaniowej.

Wynika to z doświadczeń krajów Europy Zachodniej, prowadzących racjonalną politykę przestrzenną i mieszkaniową. Wynika to również z dotychczasowych naszych doświadczeń. Kolejne nieśmiałe próby reform, podejmowane przez różne resorty, miały krótki żywot i padały ofiarą albo klótni politycznych albo potęgi *Polski resortowej*.

Również samorzady terytorialne i ich liderzy zwalczają wszelkie próby nałożenia na ich lokalną politykę przestrzenną jakiegokolwiek kontroli lub wprowadzenie instrumentów koordynujących ich działalność, co jest zjawiskiem zdumiewającym w kraju który ma **zaledwie dwadzieścia lat doświadczeń w budowie samorządów lokalnych**.

Należy to porównać z sytuacją w Anglii, gdzie samorzady istnieją od XIV wieku a gdzie nikt nie krytykuje nadzoru rządu nad gospodarką przestrzenną gmin czy dyrektyw rządowych dla gmin definiujących, nieraz bardzo szczegółowo, planowanie przestrzenne i politykę przestrzenną.

Na podstawie ustaw Minister Lokalnych Samorządów i Spraw Społecznych (*State Secretary of Communities and Local Government*) wydaje wiążące dla wszystkich podmiotów wytyczne PPG (*Planning Policy Guidance*), interpretujące i uszczegóławiające przepisy ustawowe, do dnia dzisiejszego wydano ich 31.

Przykłady Wytycznych to *PPG 15. Planning policy guidance: planning and the historic environment* 1994, która liczy 100 stron i zawiera szczegółowe interpretacje i wyjaśnienia do ustawy o planowaniu dla lokalnych samorządów na obszarach o znaczeniu historycznym czy *PPG 19. Planning policy guidance: outdoor advertisement control introduction* 1992, który liczy 11 stron i dotyczy obowiązku kontroli umieszczania oraz rozmiarów i charakteru reklam.[10]

Szereg argumentów na poparcie tezy o konieczności Reformy przytoczyłem w tekście. **Reforma ta jest również nieunikniona**, bowiem zmuszą nas do tego wymogi globalnego rynku, zmusi polityka unijna wkraczająca coraz szerzej w sprawy ładu przestrzennego i miast, w końcu – zmuszą nas obywatele którzy zaczynają rozumieć, że w końcowym rachunku to oni ponoszą koszty braku racjonalnej polityki przestrzennej. Bowiem straty makroekonomiczne jako efekt chaotycznej urbanizacji, koszty złego funkcjonowania miast, koszty procesów spekulacyjnych na rynku nieruchomości, w końcowym rachunku mają swoje odbicie nie tylko w warunkach życia lecz również w naszych podatkach i w warunkach naszej egzystencji.

Kryzys planowania przestrzennego i brak kontroli urbanistycznej uniemożliwia nam również realizację zaleceń zawartych w dokumentach Unii Europejskiej. Szereg dokumentów opracowanych pod nadzorem Brukseli jak *European Spatial Development Perspective* lub deklaracji takich jak „Karta Lipska”, zaleca prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej, troskę o miasta czy przestrzenie publiczne. „Kartę Lipską” podpisał również polski minister, ale jej zalecenia są w Polsce ignorowane. Również koncepcja „spójności terytorialnej” – sztandarowego programu Wspólnoty, stanowiącego główne źródło wsparcia finansowego Unii, wymaga wzmocnienia planowania przestrzennego i racjonalnej polityki urbanizacyjnej.

Należy pamiętać, że im dłużej trwać będzie bierność władz naszego kraju w sprawach polityki przestrzennej, im później podejmiemy zadanie budowy zintegrowanego, racjonalnego modelu zarządzania i planowania naszej przestrzeni, tym wyższe będą koszty społeczne, gospodarcze i kulturowe naszych zaniedbań.

#### Źródła:

- [1] Dokumenty NIK (1) KSR-41015/06 Nr ewid. 8/2007/p06107/ksr. *Wyniki kontroli kształtowania polityki przestrzennej w gminach jako podstawowego instrumentu rozwoju inwestycji*. Kwiecień 2007. (2) KSR – 41015/08 nr ewid. 26/2009/p08115/ksr. *Informacja o wynikach kontroli legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych*. Maj 2009.
- [2] *Raport o stanie zagospodarowania przestrzennego kraju*. Przyjęty przez RM 21.05.2007.
- [3] *Raport o stanie i uwarunkowaniach prac planistycznych w gminach na koniec 2005 roku*. Ministerstwo Infrastruktury, Warszawa, grudzień 2006.
- [4] Hubert Izdebski, Aleksander Nelicki, Igor Zachariasz; *Zagospodarowanie przestrzenne – polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*. Ernst&Young, Warszawa 2007.
- [5] Michael Ball; *Housing supply responsiveness & planning delay in England*. Referat - 49 Kongres Europejskiego Stowarzyszenia Badań Regionalnych (*the European Regional Science Association*). Łódź, 25-27.08.2009. Autor jest profesorem nieruchomości i planowania przestrzennego na Reading University w Anglii.

- [6] David Harvey; *a Brief History of Neoliberalism*. Oxford University Press 2005.
- [7] Joseph E. Stiglitz; *Ekonomia sektora publicznego*. PWN, Warszawa 2004.
- [8] *Założenia systemu zarządzania rozwojem Polski*. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego we współpracy z Kancelarią Prezesa Rady Ministrów i Zespołem doradców strategicznych PRM. Warszawa, kwiecień 2009.
- [9] Jan Rouwendal, Wouter Vermeulen, Gijsbert Zwart; *Land use control and housing supply in the Netherlands*. Referat – 49 Kongres Europejskiego Stowarzyszenia Badań Regionalnych (*the European Regional Science Association*). Łódź, 25-27.08.2009.
- [10] <http://www.communities.gov.uk/corporate/>.