

## Polskie miasta emigrują z Europy

---

### **ład przestrzeni uzdrowisk kontra nie-ład ustawy planistycznej**

Artykuł Renaty Krupa-Dąbrowskiej: „W kurortach będzie można budować” („Rzeczpospolita” z dn. 16.03.2010) ukazuje w dobitny sposób skutki potransformacyjnej degeneracji planowania i polityki rozwoju miejskiego w Polsce. Opisany tam konflikt powstał między *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (ustawą planistyczną), a *Ustawą o lecznictwie uzdrowiskowym, uzdrowiskach i obszarach ochrony uzdrowiskowej oraz o gminach uzdrowiskowych* (ustawą uzdrowiskową). Ta ostatnia pozwala ograniczyć destrukcyjne skutki pierwszej. Okazuje się jednak, że blokuje to interesy deweloperów, dostrzegających w uzdrowiskach „zasoby” gruntów, obiecujące wygenerowanie z nich olbrzymich zysków realizacją budownictwa mieszkaniowego. Chodzi więc deweloperom o to, aby usunąć „przeszkody” dla realizacji ich interesów, kosztem jakości uzdrowisk.

Operowanie pojęciami „planowania”, czy „planów”, zaczerpniętych z polskiej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, może sugerować, że ustawa ta może zabezpieczać „ład przestrzenny”, a więc wszystkie inne regulacje są zbędne.

Jest tymczasem zupełnie inaczej, bo właśnie wspomniana ustawa planistyczna jest w Polsce odpowiedzialna za realizowaną w miastach, nieodpowiedzialną społecznie, ekonomicznie i ekologicznie, postępującą dewastacji przestrzeni, krajobrazu i środowiska przyrodniczego w Polsce. Nie trzeba dodawać, że dla uzdrowisk, ustawa planistyczna, to ustawa zabójcza.

Jest ona już od dawna przedmiotem krytyki fachowców i inicjatyw społecznych. Wymienić tu warto chociażby tylko fundamentalne prace nestora polskiego planowania przestrzennego o światowej renomie - dr Andrzeja Jędraszki<sup>1</sup>. Krytyki te, sięgające od ekspertyz sejmowych, poprzez manifesty organizacji pozarządowych, aż po niezliczone prace specjalistyczne i wystąpienia na konferencjach, nie znajdują jednak większego echa na obszarze politycznym. Dramatyczny stan polskich miast, polityków nie interesuje. Prof. Marek Bryx – b. dyrektor nieistniejącego już Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, pisze dlatego:

---

<sup>1</sup> Jędraszko, A. 2005: Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża planowania ustawowego Warszawa; tenże 2008: Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich, biblioteka urbanisty t.13.

*„W rezultacie dokonanej w Polsce transformacji nie istnieje polityka miejska państwa, a w jej ramach polityka rewitalizacji miast, ani nawet departament w jakimkolwiek ministerstwie próbujący ją naszkicować, nie mówiąc już o próbie wdrożenia. Oznacza to, że prawie 20 lat od rozpoczęcia transformacji i zmiany ustroju społeczno-gospodarczego, rządzących Polską, niezależnie od reprezentowanej przez nich tzw. opcji politycznej, nie interesuje sytuacja w polskich miastach ani też los ich mieszkańców, czyli sposób życia 62% obywateli.”<sup>2</sup>*

Prof. Bryx zwrócił też uwagę na fakt, że Polska dobrowolnie wyizolowała się ze standardów europejskiej polityki przestrzennej. *„Dowodem odmiennego niż w Niemczech traktowania przez Polskę procesów urbanizacyjnych, w tym też rewitalizacyjnych, jest uchwalenie przez Polskę w gronie wszystkich krajów należących o UE tzw. Karty Lipskiej. (...) Polska do dziś nie podjęła jednak nawet trudu przekazania społeczeństwu co takiego podpisała i do czego się zobowiązała, nie mówiąc już o podjęciu jakichkolwiek rzeczywistych działań na rzecz wdrożenia Karty Lipskiej. (...) takiego myślenia na szczeblach władzy centralnej w ogóle się nie dostrzega.”<sup>3</sup>*

Spółeczeństwo polskie faktycznie nie wie chyba, że jego miasta już od lat kontynuują emigrację na margines Europy.

### **„Schizofrenia” planowania przestrzennego i polityki rozwoju miejskiego**

Polityka rozwoju miast jest istotnym elementem unijnej polityki spójności, jako polityka zrównoważonego rozwoju miejskiego. Programowym dokumentem unijnym w tym zakresie jest wspomniana już wyżej *„Karta Lipska na temat zrównoważonego rozwoju miast europejskich”*. Unia Europejska wzywa w tym dokumencie swych członków również do realizacji *zintegrowanego planowania rozwoju miejskiego*. Oznacza ono wyprzedzające, szeroko uspołecznione planowanie społeczno-polityczne, łączące w sobie planowanie przestrzenne, społeczno-gospodarcze (polityki rozwoju miejskiego) oraz strategie finansowe, w zakresie zaangażowania środków publicznych jak pozyskiwania inwestycji prywatnych. Jest to w Europie wiodące planowanie gmin, przy czym ustawowe instrumenty planistyczne, takie jak plany ogólne (w Polsce – studium) i szczegółowe (w Polsce plany miejscowe), traktuje się jako akty prawno-planistyczne, zabezpieczające realizację planów

---

<sup>2</sup> Rewitalizacja Polskich Miast 2009, t. 7, sw. 248-250, Kraków

<sup>3</sup> Tamże

zintegrowanych. Istnieje powszechna zgoda na to, że plany ustawowe nie mogą być dzisiaj – tak jak to było w epoce rozwoju przemysłowego – instrumentami generującymi kształt przestrzeni, gdyż w okresie postindustrialnym, charakteryzującym się m.in. kryzysem demograficznym, głównym zadaniem planowania nie powinno być nowe, ekstensywne zagospodarowanie gruntów, ale przede wszystkim, szeroko pojęta restrukturyzacja obszarów zurbanizowanych (reurbanizacja), ochrona gruntów przed zabudową, koncentracja działań na recyding przestrzeni zasobów budowlanych oraz przeciwdziałanie suburbanizacji i zagrożeniom społeczno-gospodarczym w miastach. Cele te stanowią podstawę realizacji zrównoważonego rozwoju miejskiego.

Są one w Polsce dobrze znane, na co wskazują setki dokumentów programowych i politycznych sporządzanych w polskich gminach, w tym plany i strategie rozwoju miejskiego, formułowane w perfekcyjnym „języku unijnym” i nie mówiącym o niczym innym jak tylko o zrównoważonym rozwoju miast. Zostały one wymuszone przez Unię Europejską, gdyż stanowią warunek uzyskania unijnych środków wspierających.

Rzecz w tym, że zawarte tam treści nie znajdują żadnego przełożenia na rzeczywistość politykę przestrzenną polskich miast. Ta, realizowana jest własnym, oryginalnym polskim instrumentem: *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* i zawiera regulacje niespotykane w innych krajach unijnych. Te – jak np. Republika Federalna Niemiec – dokonały już dawno „europeizacji” odpowiednich ustaw, dostosowując je do wymogów unijnej polityki zrównoważonego rozwoju, a tym samym do skutecznej alokacji unijnych środków wspierających. Rozszerzono znacznie zakres instrumentów prawno-planistycznych pozwalających, skutecznie i restrykcyjnie, zarządzać procesami zrównoważonego rozwoju miast. Są one skierowane na restrukturyzację i rewitalizację obszarów zdegradowanych, realizację programów rozwoju społeczno-gospodarczego oraz na recyding zasobów, a więc na działania nieodzowne dla wdrażania unijnych zasad zrównoważonego rozwoju miast i związanej z tym polityki reurbanizacyjnej.

W Polsce tymczasem powstały dwie, niespójne „rzeczywistości”. W programach, planach i strategiach politycznych czytamy jedno, w rzeczywistej przestrzeni polskich miast – kształtowanej Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – dostrzegamy coś całkowicie odmiennego.

### **Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym – czyli: cui bono?**

Nie ulega wątpliwości, że źródłem tej „schizofrenii” jest polityka państwa. Przestrzeń polskich miast kształtowana jest regulacjami prawnymi, sprzecznymi z przyjmowanymi założeniami politycznymi, które zostają notorycznie wirtualizowane i neutralizowane. Sprzyja temu brak programu polityki rozwoju miast na poziomie rządowym. Jaki ten program winien być, można się przekonać czytając jej założenia wybitnego polskiego specjalisty od rozwoju miast – prof. Tadeusz Markowskiego<sup>4</sup>. Niezależnie jednak od tego, czy zostanie ona uchwalona, czy też nie, gminy polskie nie będą w stanie jej realizować. Nie pozwoli im na to *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, gdyż zlikwidowała ona – jak słusznie zauważa cytowany już Jędraszko – autentyczne i skuteczne planowanie przestrzenne. Sprowadziła je bowiem do procedur ustawowych skierowanych wyłącznie na łatwe i szybkie uzyskiwanie prawa zabudowy nowych gruntów. Równocześnie wprowadziła regulacje umożliwiające uzyskiwanie prawa zabudowy poza władztwem planistycznym gminy (rady gminy). Chodzi tu o, pozbawione analogii w całej Europie, tzw. „warunki dla zabudowy”<sup>5</sup>. W takiej sytuacji każdy teren, który można zabudować, a który nie jest w szczególny sposób chroniony (prawem), stanowi „zasób dla zagospodarowania” i z tej racji dyskurs na temat „planowania” przestrzennego koncentruje się na wysiłkach „pokrycia planami” jak największych obszarów gminy. Tym samym osiągnięcia zysków z oczekiwanej renty gruntowej. „Chytrność” tych zabiegów polega m.in. na tym, że teoretycznie – ale tylko teoretycznie – plany miejscowe służyć mogą również zabezpieczeniu innych celów niż zabudowa gruntów. Argument ten słyszą często oponenti istniejących regulacji prawno-planistycznych. Wystarczy jednak stwierdzić w jakim celu wywołuje się w gminach większość planów miejscowych, aby przekonać się, czemu one tak naprawdę służą.

Rozumieniu planowania przestrzennego wyłącznie w kategoriach procedur ułatwiających „zagospodarowywanie” (zabudowywanie) zasobów gruntu, towarzyszy traktowanie go wyłącznie w kategoriach prawno-technicznych. Tym samym nie jako działań wyprowadzonych z określonych systemów wartości i celów będących wynikiem politycznego wyważania interesów społecznych.

---

4 <http://www.mi.gov.pl/files/0/1789128/politykamiejska.pdf>

5 Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I.2007.: Zagospodarowanie Przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego, Warszawa wyd. Sprawne Państwo-Program Ernst&Jung.

Marginalizacja i neutralizacja planowania przestrzennego drogą „wirtualizacji” dokumentów i strategii rozwoju miejskiego na korzyść instrumentów łatwego generowania zyskowej renty z niezabudowanych dotąd gruntów, eliminuje więc z planowania systemy wartości na rzecz – pozornie obiektywnych – procedur prawnych. Odpowiada to, zdiagnozowanej przez Jadwigę Staniszkis<sup>6</sup>, tendencji do biurokratyzacji i proceduralizacji zadań istotnych dla rozwoju społeczno-ekonomicznego. Ma to wywołać przekonanie, że ich realizacja jest wyłącznie problemem prawno-technicznym i nie musi być realizowana w przestrzeni społeczno-politycznej. W ten sposób eliminuje się możliwość uwzględniania w planowaniu przestrzennym zarówno realizacji wartości społecznych, jak i unika kontroli społecznej oraz partycypacji społecznej rozumianej jako współplanowanie i realizacja tą drogą faktycznych interesów społecznych<sup>7</sup>. Stąd permanentne protesty, w których społeczeństwo domaga się udziału w planowaniu swoich miast. Autentyczna partycypacja społeczna jest bowiem możliwa tylko w ramach realizacji planowania, rozumianego jako uspołeczniony i wieloaktorowy **proces** budowania planów, wyprzedzający **akt** prawno-planistyczny, czyli planowanie ustawowe. Takiej partycypacji domaga się Unia Europejska i taka jej forma jest dzisiaj powszechnym standardem europejskiej kultury planistycznej.

System polskiego planowania przestrzennego realizuje bardzo określone cele, obce interesowi zrównoważonego rozwoju miast, jak i interesowi społecznemu:

- neutralizuje unijny proces dostosowywania się polskiej polityki przestrzennej do unijnej polityki zrównoważonego rozwoju miejskiego,
- preferuje ekscesywne sposoby zabudowy gruntów realizujące wyłącznie prywatne cele ekonomiczne,
- wyłącza społeczeństwo z możliwości realnego partycypowania w kształtowaniu przestrzeni miejskiej,
- blokuje sprawne i skuteczne formy wspierania unijnego w zakresie rozwoju miast i ich rewitalizacji.

### **Kapitalistyczne miasto potrzebuje sprawnej i restrykcyjnej regulacji planistycznej**

„Przechytrzeniem” Unii Europejskiej, manipulacją pojęciem gospodarki rynkowej oraz tanią „demagogią biznesową” udało się polityce stworzyć przekrętny model funkcjonowania

---

6 Staniszkis, J. 2005: O władzy i bezsilności, Gdańsk

7 Izdebski, H., Nelicki, A., Zachariasz, I.2007.: Zagospodarowanie Przestrzenne...j.wyż.

kapitału w przestrzeni miasta. Według tego, kapitał prywatny to „złoty deszcz”, spadający gdzie bądź i przekształcający „rżysko w San Francisco”, wywołujący jednocześnie proces odwrotny na obszarach już zurbanizowanych. Funkcją kapitału w kapitalistycznym mieście jest wprawdzie generowanie kapitałów z gruntów i realizowanie tą drogą inwestycji, jednak zgodnie z Konstytucją Rzeczypospolitej Polskiej, gospodarka tego Państwa jest **społeczną gospodarką rynkową**. Oznacza to, że Państwo ma obowiązek takiego stymulowania „wędrówki kapitału”, aby przekładał się on na realizację interesów społeczno-gospodarczych oraz na zrównoważony rozwój miast, a nie tylko na prywatną korzyść inwestujących podmiotów. To nie kapitał wybiera sobie dowolnie lokalizacje w kapitalistycznym mieście, ale decyduje o tym sektor publiczny. Czyni to również w interesie samego kapitału, gdyż jakość i trwałość jego inwestycji jest zależna od ładu i zrównoważonego charakteru oraz jakości przestrzennej struktury miejskiej.

Instrumentem państwa w tym zakresie, jest planowanie przestrzenne. Polska *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* takiej funkcji spełniać nie może, więc można ją ocenić jako niekonstytucyjną i sprzeczną z polskimi zobowiązaniami dotyczącymi realizacji unijnej polityki spójności. Nie sprzyja również rozwojowi kapitalistycznego miasta, gdyż nie gwarantuje bezpieczeństwa inwestycji prywatnych, generując anarchistyczno-woluntarystyczne anty-planowanie przestrzenne. Sprzyja inwestycjom tandetnym, (zbudować – sprzedać – uciec), a odstrasza te, wysokiej jakości, o długich okresach refinansowania nakładów kapitałowych, wymagających dobranych i stabilnych kontekstów przestrzennych.

Uporczywie lansowane twierdzenia, że instrumenty prawne i zarządzające dla planowania rozwoju miast należy coraz bardziej upraszczać, jest, w świetle powyższego, bałamutne. Podobnie, jak są nim ekscesywnie neoliberalne poglądy odmawiające państwu kompetencji w zakresie regulacji lokalizacji kapitału w przestrzeni miejskiej.

### **Czy Polska jest za biedna aby realizować zrównoważony rozwój miast?**

Bałamutne jest też twierdzenie, że Polska jest za biedna aby móc realizować unijną politykę zrównoważonego rozwoju miejskiego, jak i to, że ekscesywne zabudowywanie gruntów jest konieczne dla realizacji potrzeb mieszkaniowych. Szczególnie, że w wypadku dotychczasowych inwestycji w tym zakresie mamy w Polsce do czynienia nie z prawdziwie konkurencyjnym rynkiem mieszkaniowym, ale z jego monopolizacją przez podmioty

deweloperskie. Nie bez znaczenia jest tu zablokowanie inwestycji na obszarze starych zasobów mieszkaniowych w wyniku braku ustawy rewitalizacyjnej, odpływu ludzi i kapitałów z obszarów śródmiejskich do peryferyjnych zasobów nowego budownictwa, jak i brak polityki mieszkaniowej państwa. Zurbanizowane przestrzenie polskich miast wyglądają jak „szwajcarski ser”. Są pełne niezagospodarowanych „dziur”: terenów przemysłowych, powojkowych, poportowych i pokolejowych, pozbawionych zabudowy i zaniedbanych wzgl. nieracjonalnie wykorzystanych terenów śródmiejskich oraz wielkopowierzchniowych obszarów zdekapitalizowanej zabudowy. Sensowne zagospodarowanie i odnowa tych obszarów, umożliwiłoby na nich realizację większości zapotrzebowań na nowe inwestycje mieszkaniowe i użytkowe. Nie ma przy tym wiarygodnych danych na temat faktycznego zapotrzebowania na mieszkania, zrelatywizowanych do zróżnicowanych potrzeb i możliwości finansowych różnych grup społecznych w sytuacji postępującego spadku demograficznego. Brak też dynamicznych ujęć potrzeb mieszkaniowych uwzględniających procesy starzenia się społeczeństwa i zmian w użytkowaniu powierzchni. Nikt też nie wie, ile pustostanów jest obecnie w starych zasobach budownictwa, które to, w każdym mieście, są już dostrzegalne gołym okiem. W ten sposób, jedynym miernikiem zapotrzebowania na mieszkania są dane obrotów rynku deweloperskiego. Tymczasem precyzyjna ocena i analiza faktycznych i zróżnicowanych zapotrzebowań na mieszkania, to również element nowoczesnego planowania przestrzennego.

Jest w Polsce (a raczej może było) dość pieniędzy na prywatne i publiczne finansowanie procesów reurbanizacji. Wystarczy obliczyć ile prywatnych środków finansowych skierowano w ostatnich dwudziestu latach na realizację osiedli deweloperskich na peryferiach miejskich, jak i na lokalizowane tam funkcje handlowo – usługowe. Do nich doliczyć należy środki publiczne, którymi finansowano, również na peryferiach miejskich, konieczną tam dla tych inwestycji nową infrastrukturę. Środki te mogłyby zostać zainwestowane również gdzie indziej, jeżeli gminy dysponowały by nowoczesnymi instrumentami planowania i zarządzania rozwojem miejskim, a politycy odpowiednią wolą, niezależną od nacisków grup deweloperskich. Są to pieniądze już stracone dla pożądanego – tak prywatnych jak i publicznych – inwestycji wspierającego zrównoważony rozwój miast i poprawę jakości ich obszarów zurbanizowanych. Stracone z racji błędnej, antyunijnej, antyekologicznej, aspołecznej i antyekonomicznej polityki rozwoju miast.

Skutki ekonomiczne dotychczasowej polityki przestrzennej w polskich miastach są porażające. Mierzone być muszą stratami ekologicznymi, kosztami dezintegracji przestrzennej i społeczno – gospodarczej miast, upadkiem obszarów śródmiejskich, kosztami chaosu transportu oraz utratą konkurencyjności polskich miast w Europie w walce o nowoczesne lokalizacje. O możliwości ich pozyskania nie decyduje dzisiaj ani chaos przestrzenny, ani tandetne osiedla deweloperskie z ich zadłużonymi po uszy mieszkańcami, przebijającymi się codziennie samochodami do zdegradowanych obszarów śródmiejskich.

Tak więc Polska nie jest za biedna aby realizować zrównoważony rozwój miast, jest za to za biedna, aby pozwolić sobie na ich dewastację obecnie obowiązującą *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Jest za biedna, aby pozwolić sobie na chaos przestrzenny, destrukcję jakości swych miast, a tym samym na ich peryferyzację. Jest za biedna, aby oddać swe miasta tandetnemu „dzikiemu rynkowi”. Na to są za biedne wszystkie miasta europejskie i tego się wystrzegają. Pozostaje spojrzeć na miasta innych krajów zachodniej Europy, gdzie sektor publiczny realizuje już od lat specjalne programy „przebudowy miast”, mające im zapewnić skuteczne i sprawne funkcjonowanie w sytuacji kryzysu demograficznego i konkurencyjnej walki o dobry kapitał. Ten, podąża tam, gdzie inteligentna polityka przestrzenna gwarantuje mu wysokiej jakości, zrównoważony rozwój przestrzeni miejskiej oraz szeroką akceptację społeczną.

#### **Autor**

Dr Andreas Billert (ur. 1944), mieszka we Frankfurcie nad Odrą. Jest specjalistą od zarządzania rozwojem miejskim i emerytowanym pracownikiem naukowym Europejskiego Uniwersytetu Viadrina w Frankfurcie nad Odrą. W latach 1982 – 1999 zajmował się realizacją programów odnowy miast w starych i nowych krajach związkowych Niemiec. Jako ekspert pracował w tym zakresie w Polsce. Jest współautorem i redaktorem pierwszego polskiego Podręcznika Rewitalizacji, jak i autorem wielu prac naukowych i publicystycznych na temat problemów polityki przestrzennej oraz odnowy miast.