

## Rozdział 5

### BARIERY I UWARUNKOWANIA ZMIAN

#### Trudna reforma gospodarki przestrzennej

Wprowadzane po 1994 r. zmiany systemowe w gospodarce przestrzennej, zwłaszcza kolejne ustawy dotyczące planowania przestrzennego, prawa budowlanego oraz gospodarki gruntowej ograniczały w coraz większym stopniu publiczną kontrolę procesów przestrzennych, wzmacniały pozycję inwestora i właściciela, ograniczały stosowanie kryteriów ekonomicznych w polityce przestrzennej. W końcu, ograniczyły kontrolę procesów urbanizacyjnych, przynosząc olbrzymie i nieuzasadnione straty społeczne i gospodarcze. Rozmiary tych strat, w różnych dziedzinach życia społecznego i gospodarczego są znane. Krytyce i kosztom chaosu przestrzennego poświęcono w ostatnich latach wiele badań, były już w rozdz. 3 w sposób syntetyczny omówione i są głównym przedmiotem II Tomu *Studiów nad chaosem przestrzennym*. Są również systematycznie przywoływane w dokumentach władz publicznych, zwłaszcza rządowych. Kolejne, podejmowane próby wzmocnienia planowania przestrzennego jednak nie powiodły się. Zapisana w ustawach ochrona ładu przestrzennego w praktyce nie istnieje.

Brak jednak refleksji, brak odpowiedzi na pytanie, dlaczego naprawa obecnego, wadliwego ‘polskiego modelu’ gospodarki przestrzennej jest taka trudna, dlaczego wszystkie bez wyjątku próby zmian nie odniosły sukcesu. Mamy do czynienia z barierami, które czekają na rzetelne zbadanie. Jak je można dziś zdefiniować? Jak odpowiedzieć na pytanie – co uniemożliwia reformę gospodarki przestrzennej?

Zmiany systemowe natrafiają na bariery ideologiczne „polskiej wersji” neoliberalizmu. Uczyniliśmy przedmiotem gier rynkowych również gospodarkę przestrzenną, politykę mieszkaniową i rynek nieruchomości, sektory których kontrola publiczna jest konieczna. Zmiany blokują wciąż niezapomniane nadużycia PRL-owskiej gospodarki przestrzennej, o czym już była wcześniej mowa. Publiczna kontrola procesów przestrzennych, zwłaszcza decyzje o zmianach zagospodarowania terenu, były do lat 80. prowadzone z naruszaniem prawa własności i ograniczaniem praw użytkownika, nawet jeśli nie odbierano mu formalnie władztwa. Tereny przeznaczane w planach ogólnych gmin pod zabudowę i realizację inwestycji publicznych obejmowano ustawowo zakazem zabudowy, bez rekompensat finansowych. Często rozmiary tych terenów były nieuzasadnione ekonomicznie. Prawo sankcjonowało nieracjonalne ograniczenia

– w latach 60. powierzchnia użytkowa domu jednorodzinnego nie mogła przekraczać 110 m kw., partycypacja społeczna była fikcją.

Zmiany *status quo* naruszają interesy grup społecznych, którym brak kontroli procesów przestrzennych przynosi zyski lub, co najmniej, stwarza taką nadzieję. Przykładem są właściciele karłowatych gospodarstw rolnych wokół wielkich miast lub właściciele nieruchomości zlokalizowanych na terenach przeznaczonych w aktach planowania przestrzennego, w studiach uwarunkowań i planach miejscowych, pod zabudowę. Nie ma znaczenia, że kalkulacje te są absurdalne, bowiem zabudowa tych terenów byłaby możliwa jedynie wówczas, gdyby ludność Polski wzrosła wielokrotnie.

Zmiany utrudnia ignorancja społeczeństwa, która jest zarówno źródłem kryzysu, jak również barierą zmian. Społeczeństwo nie jest świadome olbrzymich strat, jakie przynosi chaos.

Systemowa naprawa zasad gospodarowania przestrzenią będzie szczególnie trudna, bowiem wszystkie poza jednym etapy budowy i realizacji publicznej polityki przestrzennej są w Polsce merytorycznie i technicznie wadliwe.

Polityczne deklaracje kolejnych rządów i dokumentów rządowych wprawdzie przewidywały, zwłaszcza po 2011 r., kiedy wady chaosu przestrzennego były już oczywiste, odbudowę ładu przestrzennego i wzmocnienie planowania przestrzennego [KPZK 2030; *Strategia na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju 2017*; *Expose... 2017*]. Jednak zapowiedzi polityczne nie zostały zrealizowane, nie przeprowadzono odpowiednich, koniecznych zmian prawa. Brak było woli politycznej i podejmowane inicjatywy prawne były na etapie uzgodnień oraz prac rządu lub parlamentu, niekorzystnie zmieniane lub odrzucane.

Barierą zmian jest również, omówiony wcześniej w analizie źródeł kryzysu, dysfunkcyjny proces legislacyjny [*System Stanowienia Prawa 2011*]. Jego końcowym produktem jest wadliwe, niespójne, pełne luk i braków prawo. Jego negatywne skutki powiększa stosowanie regulacji prawnych niezgodnie z intencjami ustaw i ich treścią. Dlatego, stosowanie prawa i prowadzenie polityki przestrzennej na wszystkich jej poziomach – kraju, regionu i gmin jest wadliwe.

Reforma gospodarki przestrzennej jest trudna również ze względu na kompleksowy charakter i zakres koniecznych zmian. Wszystkie wymienione etapy wymagają przebudowy, wszystkie należą do warunkowych progów budowy sprawnego zarządzania przestrzenią. Pominięcie nawet jednego etapu spowoduje, że reforma systemu prawa nie przyniesie pożądanych zmian.

## **Wiedza, ideologia, politycy i grupy interesu**

Podejmowane w ostatnich latach próby zmian prawa planowania przestrzennego utrudnił brak informacji, bowiem często debaty nie zawsze są oparte na rzetelnej wiedzy, badania naukowe są wyrywkowe, badania statystyczne, w niektórych dziedzinach doskonale prowadzone, realnych procesów przestrzennych często jednak nie

opisują. Nie wiemy ile kosztuje nasz kraj chaotyczna, niekontrolowana suburbanizacja i nie próbujemy oszacować budżetowych konsekwencji rozproszonej, zabudowy, mamy trudności z oszacowaniem rosnących kosztów podróży do pracy i strat społecznych wywoływanych „rozlewaniem się” miast.

Luki i braki wiedzy powodują, że wnioski i propozycje rozwiązań są mało przekonujące, otwieramy w ten sposób pole dla demagogii, działań i nacisków politycznych, ułatwiamy działania korupcyjne. Powtarzane są z uporem hasła „mniej państwa”, „tanie państwo”, „konieczna deregulacja” – ale nikt nie próbuje policzyć ile to „tanie państwo” naprawdę Polskę kosztuje. Ile kosztuje brak resortu i ministra członka rządu odpowiedzialnego za sprawy mieszkalnictwa i gospodarki przestrzennej.

Słabość reprezentacji politycznej na szczeblu centralnym była i jest nadal źródłem porażek kolejnych rządów w konfrontacji z trudnymi problemami gospodarowania przestrzenią, kryzysem publicznej kontroli planistycznej i spekulacjami na rynku nieruchomości. Była też przeszkodą w pokonaniu barier, na jakie natrafiały propozycje zmian.

Barierą zmian, jak również jedną z głównych przyczyn kryzysu gospodarki przestrzennej jest polska odmiana neoliberalizmu. Była już o tym mowa. Polscy politycy są nieświadomi, że „niewidzialna ręka rynku”, z kilku powodów nie jest w stanie regulować w sposób prawidłowy procesów przestrzennych i rynku nieruchomości. Dzieje się tak, gdyż rynek nieruchomości nie spełnia wielu kryteriów wolnego rynku, o czym decydują – efekty zewnętrzne (*externalities*), nierówność w dostępie do informacji i publiczne funkcje przestrzeni [Kowalewski 2005]. Hołdując liberalnej filozofii rządzący nie biorą pod uwagę ułomności rynku i skutków, które każda działalność w przestrzeni wywołuje. Promują za to pogoń za zyskiem, tolerują rozrost szarej strefy ekonomicznej i korupcję, a koszty takiej polityki ponoszą mieszkańcy.

Politycy są wprawdzie świadomi, że chaos przestrzenny wywołuje straty, że konieczna jest systemowa reforma gospodarki przestrzennej. Informacje takie zawierają liczne, cytowane wcześniej, dokumenty rządowe. Jednak liberalna ideologia oraz obawa, że reforma musi naruszyć interesy różnych grup społecznych, skutkowałą biernością decydentów i odkładania ‘na potem’ trudnych decyzji.

Jest oczywiste, że reforma wymaga wielu trudnych zmian, konieczne jest bowiem ograniczenie ‘wolności zabudowy’ (głównego źródła katastrofy urbanizacyjnej), praktyczne wyeliminowanie administracyjnych decyzji z procesu lokalizacji inwestycji, powstrzymanie ‘inwazji’ reklam, które niszczą krajobraz Polski, ograniczenie spekulacyjnego rynku nieruchomości, wprowadzenie ekonomicznych kryteriów i kontrolowanie kosztów polityki przestrzennej.

Politycy mają również świadomość, że bez poparcia społecznego niemożliwe jest odebranie przywilejów i likwidacja dochodów, które generuje chaos przestrzenny. Nie podejmują jednak działań, aby to poparcie uzyskać.

W ten sposób kalkulacje polityczne, szczególnie odmiana ‘polskiego’ liberalizmu oraz bierność społeczeństwa uniemożliwiły naprawę systemową gospodarki

przestrzennej, której potrzeba była od początków III RP oczywista [Kowalewski 1990: 6, 38-51].

Ważnymi uczestnikami *gry o przestrzeń* są deweloperzy, o czym też była już mowa. W Irlandii uznano ich nawet za sprawców ostatniego kryzysu gospodarczego, ale komentator *Financial Time* słusznie zauważył, że gdyby rząd Irlandii nie zagwarantował bezpieczeństwa bankom prywatnym, które ryzykowne inwestycje kredytowały i finansowały (niespotykana w innych krajach praktyka), to do katastrofy budżetowej w tym kraju by nie doszło.

Jeśli władze zamierzają przeprowadzić istotne zmiany prawa [Kodeks 2017] należy bariery ideologiczne i polityczne pokonać. Konieczna jest debata publiczna i medialna ofensywa, w tym wykazywanie nierzetelności stwierdzeń wrogów zmian. Miały miejsce kiedy wprowadzono zmiany ułatwiające tzw. odrolnienia. Posługiwano się przy tym nieprawdziwym argumentem, że obecny tryb odrolnienia utrudnia inwestowanie i deweloperzy przyznali sami, że dzięki temu wejdą na tereny rolne, tanie i nieuzbrojone. *Czy oznacza to boom inwestycyjny? – Rewolucji się nie spodziewamy, choć rzeczywiście, dużo mamy teraz pól – mówi rzecznik Wilanowa Małgorzata Franaszczak. .... Boom w naszej dzielnicy już trwa. Odrolnienie zwiększy podaż, więc spodziewamy się obniżki cen – mówi Maciej Gnoiński z zarządu J. W. Construction. – I urzędnik nie będzie już blokował inwestycji – dodaje zadowolony prezes Dom Development*<sup>72</sup>.

### ***Cui Bono*<sup>73</sup> – beneficjenci bezładu – wrogowie ładu**

Jednym z najrzadziej stawianych w debacie publicznej i w badaniach naukowych pytań jest *Cui Bono*? W czyim interesie jest utrzymywanie chaosu przestrzennego skutkującego olbrzymimi stratami społecznymi i gospodarczymi? Kto za kryzys polskiej przestrzeni, za stan środowiska kulturowo-przyrodniczego odpowiada.

Dlaczego w Polsce mamy społeczne przyzwolenie na chaos i brzydotę, na patologie urbanizacyjne, naruszające interesy wszystkich obywateli. Należy odpowiedzieć na pytanie, które sędzia rzymski zadał 21 wieków temu, a które do dziś jest jednym z fundamentalnych pytań, które zadajemy orzekając o winie. Kto odnosi korzyść z patologii przestrzennych? Czyje interesy są na tyle ważne, że rządzący akceptują wadliwy i szkodliwy system zarządzania przestrzenią?

Dyskutowana od wielu likwidacja szkodliwych decyzji administracyjnych lokalizujących inwestycje na terenach nieobjętych planami miejscowymi, to jeden z elementarnych warunków racjonalnego zagospodarowania terenu i tworzenia przestrzeni o wysokiej jakości. Jakakolwiek likwidacja decyzji administracyjnej o *warunkach zabudowy* zlikwiduje rynek projektantom tych decyzji, firmom konsultingowym i lobby-

<sup>72</sup> „Rzeczpospolita”, 24 listopada 2008 r.

<sup>73</sup> Słynne pytanie Sędziego Lucius Cassius Longinus 125 p.n.e. Cui bono – Komu przynosi korzyść?

stom o wymiarze rocznym kilkudziesięciu mln zł. Honoraria utracą firmy projektowe przygotowujące wystąpienia inwestorów i negocjujące z urzędami *warunki zabudowy*.

Wynagrodzenia w tej dziedzinie to nieraz setki tys. zł przy jednej tylko inwestycji<sup>74</sup>. Jeszcze większe są zyski spekulantów na rynku nieruchomości, handlujący terenami, decyzjami administracyjnymi o *warunkach zabudowy* i pozwoleniami na budowę. Na terenach objętych planami te dochody radykalnie maleją.

Słabością planowania przestrzennego i ochroną pozycji decyzji administracyjnych w lokalizowaniu inwestycji może być zainteresowane również państwo, jako inwestor. Przykładem jest polityka państwa, jej najnowszy program osłabia rolę planów miejscowych przy wyznaczaniu terenów mieszkaniowych.

Utrzymaniem *status quo* są zainteresowani właściciele gospodarstw rolnych, których interesów skutecznie broni jedna z czołowych partii politycznych oraz właściciele nieruchomości i ich organizacje. Jednak, wbrew zapewnieniom polityków, chłopci *nie budują na swoim*, bowiem wieś się wyludnia i chłopci wyprzedają tereny rolne, dziś jest to główne źródło 'rozlewania się' miast.

Nie wspierają zmian niektórzy działacze samorządowi, nawet jeśli na forum publicznym głoszą poparcie dla koniecznych reform. Powody są znane, sporządzenie planów jest kosztowne i pracochłonne. Partycypacja społeczna jest trudnym zadaniem, brak bowiem w planistycznych procedurach nowoczesnych instrumentów negocjacyjnych. Uchwalenie planu ogranicza możliwość 'rządzenia', które zapewniają na terenach pozbawionych planu decyzje administracyjne. W ostatnich latach wóldarze samorządowi 'odkryli', że decyzje wadliwych planów wywołują zobowiązania finansowe. Nie zmobilizowało to rad, wójtów i burmistrzów do większej troski o jakość planów, zastosowali rozwiązanie prostsze i logiczne – nie robią planów w ogóle lub nie rezerwują w planach terenu pod trasy drogowe.

Nie wszystkie organizacje samorządowe popierają potrzebne zmiany prawa, tak jak to czyni od lat *Związek Miast Polskich*. Inicjatywa rządu powołującego w 2012 r. Komisję Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego z zadaniem opracowania *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* wywołała ożywioną dyskusję na posiedzeniu „Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Uznano jednak, że *Kodeks* urbanistyczno-budowlany *wzmocni* planowanie przestrzenne i końcowe stanowisko „Komisji Wspólnej” było pozytywne.

O innych beneficjentach i zwolennikach chaosu przestrzennego była mowa wcześniej. Warto jednak zauważyć, że wrogowie ładu przestrzennego skutecznie pilnują, aby bałagan trwał. Badanie ciemnej strony naszego życia politycznego jest utrudnione, warto jednak zapoznać się z ocenami świata polskiej polityki w raportach Fundacji Batorego i dokumentach Kancelarii Prezydenta RP [*Polityka Antykorupcyjna 2012; System Stanowienia Prawa 2011*].

<sup>74</sup> Dochodową obsługę przez kancelariom adwokackie 'rynku deweloperskiego' ułatwia wadliwe prawo, niejasne lub błędne regulacje ustawowe oraz linia orzecznictwa sądów administracyjnych, których decyzje często prowadzą do rozwiązań sprzecznych z podstawowymi zasadami współczesnej urbanistyki.

Barierą reformy gospodarki przestrzennej jest brak przyzwolenia społecznego na proponowane zmiany. Była już o tym mowa wcześniej. Jego budowanie, to zadanie władz państwa i liderów samorządowych, to również zadanie środowisk zawodowych i instytucji odpowiedzialnych za informację publiczną. Potrzebny jest również aktywny udział ‘ruchów miejskich’ i społecznych organizacji. Kolejne rządy, uruchamiając inicjatywy legislacyjne nie podejmowały jednak szerokiej kampanii informacyjnej, skierowanej do ‘szarego obywatela’, nie podjęto próby zbudowania społecznej akceptacji dla zmian.

Niestety, również ostatnia inicjatywa legislacyjna rządu powtarza błędy poprzedników. Należy obawiać się, że następne inicjatywy legislacyjne, bez względu na ich treść, nie zakończą się sukcesem.

Na stan świadomości społecznej ma również wpływ dezinformacyjna działalność deweloperów i spekulantów gruntowych, którzy przekonują Polaków, że planowanie przestrzenne utrudni inwestowanie. Jest to oczywisty nonsens, jeśli porównamy polski ‘model’ gospodarki przestrzennej i stan planowania przestrzennego z praktykami Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Rządy tych krajów od połowy XX w. rozbudowują i modernizują planowanie przestrzenne, które stanowi podstawowy instrument racjonalnej polityki przestrzennej. Wiele przykładów przedstawiono wcześniej. Niestety, legislatorzy i autorzy inicjatyw legislacyjnych, nie podejmują poważniejszych prób, aby uzyskać społeczne przyzwolenie na zmiany. Wciąż jeszcze gospodarka przestrzenna nie jest przedmiotem szerokiej, publicznej debaty.

## **Wola polityczna – główny warunek zmian**

Zbudowanie w Polsce racjonalnego systemu zarządzania wymaga podjęcia decyzji politycznych. Jego budowa powinna się zacząć od zdefiniowania polityki przestrzennej państwa i ustalenia zasad jej skutecznego wdrażania. Konieczne jest wzmocnienie publicznego zarządzania przestrzenią, na wszystkich jego poziomach i etapach. Wciąż jednak brak świadomości, że konieczna jest systemowa naprawa gospodarki przestrzennej, że poprawianie fragmentów prawa, gospodarki przestrzennej nie uporządkuje. Dotyczy to kolejnych inicjatyw legislacyjnych, co potwierdził raport zespołu Wierzbowskiego [2014].

Wadliwość legislacyjnych działań rządu pokazuje porównanie reformy gospodarki przestrzennej z reformą samorządową, powszechnie uznaną za najlepszą reformą polityczną III RP. Jej przygotowanie zaczęto w 1980 r. [Regulski 2014] i po dziewięciu latach przygotowań, w negocjacjach ‘Okrągłego Stołu’, strona Solidarnościowa miała opracowaną koncepcję i zasady samorządności. Jej przygotowanie i wdrożenie wymagało następnych trzech lat, zajmowali się tym czołowi polscy politycy oraz rozbudowany aparat legislacyjny i administracyjny, w tym komisje Parlamentu i pełnomocnicy rządu w województwach [Kulesza 2008; Regulski 2009] oraz jednostki naukowo-badawcze.

Dziś, nad reformą gospodarki przestrzennej pracują w ministerstwie kompetentni prawnicy i urbanisci, jest to jednak niewielki zespół, obciążony różnymi zadaniami. Pokazuje to, jak nisko na liście politycznych priorytetów i w działaniach Rządu i Sejmu znalazły się sprawy gospodarki przestrzennej. To ostatnie, jest głównym źródłem niepowodzeń w przywracaniu ładu przestrzennego w Polsce jako Państwie Prawnym.