

## Rozdział 6

### REKOMENDACJE

Kierunki zmian systemowych i konkretne propozycje zasad zarządzania przestrzenią, zwłaszcza zmian prawa definiują liczne dokumenty, w tym dokumenty rządowe skrótowo omówione w raporcie. Panuje powszechna zgoda, że konieczna jest systemowa reforma, uporządkowanie i korekta kilkudziesięciu ustaw [Wierzbicki 2016] i objęcie kontrolą planistyczną procesy rozwojowe. Rozwój przestrzenny powinien być rozwojem zaplanowanym.

1. Idee liberalizmu powinny być w polityce przestrzennej ograniczone. System gospodarki przestrzennej w Polsce podporządkowano ideologii liberalnej, modnej w latach 80. i 90. ubiegłego wieku. Jednak nawet w tamtym okresie wprowadzane zasady liberalnej gospodarki nie objęły gospodarki przestrzennej. Główna teza polskich liberałów o korzyściach, które przynosi ‘wolność zabudowy’ jest nieprawdziwa. Przeciwnie, likwidacja kontroli planistycznej, dająca prymat interesom prywatnym nie przyspiesza, lecz opóźnia awans kulturowy i ekonomiczny Polski. Parlamentarzysta brytyjski w debacie nad rocznym sprawozdaniem *The Planning Inspectorate*, stwierdził: *Dobre planowanie pomaga w tworzeniu przestrzeni (miejsc), z których ludzie są dumni, chroni piękno przyrody i daje społeczności (lokalnej) udział w rządzeniu. Anglia potrzebuje systemu (planowania), który jest uczciwy, przejrzysty i zgodny z aktualnymi potrzebami*<sup>75</sup>.
2. Konieczna jest systemowa reforma planowania przestrzennego na poziomie regionu i gminy. Należy zbudować system wielopodmiotowego, zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem przez wszystkie poziomy terytorialnej organizacji państwa. Oznacza to wzmocnienie mechanizmów regulujących i planistycznych wobec przestrzeni i skutków środowiskowych i stworzenia silnych struktur wspierania procesów decyzyjnych i regulacyjnych. Należy uczytelnić relacje gmina – powiat – województwo. Samorząd regionalny powinien prowadzić skuteczną, racjonalną politykę rozwoju. System terytorialnych finansów publicznych powinien pójść w stronę wzmocnienia dochodów bazujących na kryterium majątkowym przez większe powiązanie podatków dochodowych z miejscem prowadzenia działalności gospodarczej. Należy traktować obszary metropolitalne, jako siły napędowe rozwoju.

---

<sup>75</sup> *Good planning helps build places that people are proud to call home, protects natural beauty and gives communities a voice. England needs a system that is fair, transparent and timely* [Pickles 2011].

3. Systemowej reformy – ekonomicznej i prawnej – wymaga rynek nieruchomości. Jest to pole konfliktów i obszar, w którym ścierają się różne interesy i priorytety. Polityka przestrzenna władz publicznych musi godzić ekonomiczne wymogi sektora publicznego, interesy właścicieli nieruchomości, dobro publiczne, interesy inwestorów i deweloperów. Warto przypomnieć, że największy kryzys ekonomiczny XXI w., w ocenie czołowych ekonomistów był efektem polityki gospodarczej nastawionej na rozwój pobudzany niekontrolowanym wzrostem spekulacji na rynku nieruchomości i brakiem kontroli instrumentów wysokiego ryzyka.
4. Konieczna jest reforma instytucji publicznych na wszystkich poziomach zarządzania, aby mogły sprawnie realizować politykę przestrzenną, miejską i mieszkaniową. Konieczne jest wzmocnienie regulacji prawnych, służących ochronie ładu przestrzennego przez rząd i poszerzenie kompetencji władz centralnych, tak aby politykę przestrzenną krajową Rada Ministrów mogła określać i prowadzić. Odpowiednio należy podzielić kompetencje samorządów wojewódzkich i gminnych, ważnych realizatorów polityki przestrzennej w regionach i gminach.
5. Zasady nowoczesnego planowania przestrzennego są powszechnie znane. Zmiany zagospodarowania terenu są wdrażane przez dokumenty planistyczne, władze publiczne posiadają monopol planistyczny, kompetencje władz publicznych (rządu i samorządów terytorialnych) zapewniają możliwość realizacji polityki krajowej – przez rząd, regionalnej i lokalnej – przez samorzady terytorialne. Obowiązujące, państwowe standardy zagospodarowania terenu oraz katalog inwestycji celu publicznego uwzględniają aktualne potrzeby społeczne i gospodarcze. Polityka i dokumenty planowania przestrzennego są jawne, mieszkańcy otrzymują – na wszystkich etapach działania władz publicznych, pełną, aktualną i zrozumiałą informację o propozycjach i decyzjach władz. Systemowe zmiany należy wprowadzać po opracowaniu koncepcji systemu, uwzględniającej społeczne, gospodarcze i polityczne uwarunkowania polityki przestrzennej. Wymaga to wypełnienia luk informacyjnych i poszerzenia badan naukowych.
6. Nowy system gospodarki przestrzennej powinien być otwarty na wyzwania przyszłości i postulaty pojawiające się w skali europejskiej. Szczególny akcent należy położyć zwłaszcza na tworzenie obszarów funkcjonalnych. Otwartym zagadnieniem będzie to, w jakim zakresie rozwiązania te powinny być wspierane przez ramy prawne, a w jakim stanowić skutek m.in. wysokiego (w skali gmin/powiatów/województw) kapitału społecznego.
7. Konieczne jest uspoźnienie linii orzecznictwa Sądów Administracyjnych z celami aktów prawnych. Jest to zadanie dla prawników, należy jednak zwiększyć udział w procedurach sądowych rzeczoznawców i biegłych, jeśli przedmiotem oceny są problemy wymagające wiedzy urbanistycznej.
8. Uzyskanie zgody społecznej na kontrolę procesów przestrzennych jest jednym z najważniejszych warunków naprawy gospodarki przestrzennej. Jest to zadanie trudne, jesteśmy świadkami lekceważenia problemów urbanizacji i planowania prze-

strzennego. Polacy nie doceniają znaczenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią. Tolerujemy społeczne i gospodarcze koszty bezładu przestrzennego. Dlatego kluczowym działaniem i warunkiem powodzenia koniecznych reform jest szeroka edukacja społeczna. Jest to zadanie władz publicznych. Konieczna jest debata publiczna i kampania informacyjna w środkach masowego przekazu, zwłaszcza w TV, potrzebne są wystąpienia polityków wysokiej rangi oraz debaty ekspertów z liderami samorządów lokalnych, opiniotwórczymi grupami społecznymi, ‘ruchami miejskimi’, samorządami lokalnymi i organizacjami biznesu. Konieczne jest przedstawianie pełnych (wiarygodnie oszacowanych) kosztów, jakie generuje obecny, wadliwy system zarządzania przestrzenią. Niezbędny jest aktywny udział organizacji samorządowych, takich jak *Związek Miast Polskich*, organizacji zawodowych oraz ‘ruchów miejskich’. Mieszkańcom gmin prowadzących nieracjonalną politykę przestrzenną należy uświadamiać, że oni ponoszą koszty chaosu, przekonać, że konieczne samoograniczenia, w końcowym rachunku przyniosą społeczności gminy olbrzymie korzyści.

9. Budowanie poparcia społecznego powinno się rozpocząć jednocześnie z podejmowaniem prac nad najpilniejszymi zmianami prawa. Wymaga ono przygotowania i szerokiego rozpowszechniania informacji uzasadniającej konieczność reformy gospodarki przestrzennej i przedstawienie korzyści, które ona przyniesie.

Reforma gospodarki przestrzennej powinna otrzymać priorytet polityczny w działaniach rządu i Sejmu, podobny jaki otrzymała budowa samorządów w Polsce. Konieczne jest, przed przystąpieniem do systemowych prac legislacyjnych, zatwierdzenie przez rząd i Sejm założeń i głównych zasad docelowego modelu zarządzania przestrzenią i planowaniem rozwoju. Inicjatywy legislacyjne w dziedzinie gospodarki przestrzennej i mieszkaniowej bez zatwierdzenia zakresu koniecznych zmian, nie powiodą się, pokazały to doświadczenia ostatnich kilkunastu lat.

Będzie to trudna reforma, wymaga kilku lat pracy, wielodyscyplinarnych badań, pilotowych projektów. Dlatego proces legislacyjny wymaga dwóch ścieżek, skoordynowanych i równoległych: Pierwsza – to szybkie usunięcie oczywistych wad prawa (nowelizacje ustaw i rozporządzeń), aby powstrzymać rosnące straty i koszty chaosu. Próby takie podejmowano w ubiegłych latach, należy je przyspieszyć i zakończyć. Druga – to równoległe prace nad całym systemem planowania rozwoju, tak aby doraźne zmiany były spójne z modelem docelowym i brały pod uwagę zły stan zagospodarowania wielu terenów oraz zobowiązania, jakie obecny system planowania generuje. Konieczne jest również objęcie badaniami<sup>76</sup> zaniedbanych obszarów wiedzy, tak aby wprowadzane zmiany przyniosły oczekiwane efekty. Doświadczenia ostatnich lat w tym względzie są niesatysfakcjonujące. Potrzebna jest rozbudowa zaplecza badawczo-naukowego i zapewnienie środków na prace badawcze, tak aby władze publiczne posiadały

---

<sup>76</sup> Systemy planowania przestrzennego i zasady prowadzenia polityki przestrzennej są w Europie i krajach anglosaskich bardzo zróżnicowane, występują istotne różnice pomiędzy krajami o zaawansowanych technikach planistycznych. Główne zasady są podobne, w Polsce nie są respektowane.

wiedzę o procesach przestrzennych i rozwojowych. Wielkim zadaniem, wymagającym wsparcia naukowego, będzie budowa nowoczesnego modelu partycypacji społecznej.

Są to wielkie zadania, wymagające zaangażowania polityków oraz fachowców, lokalnych społeczności i środowisk zawodowych. Naprawianie i modyfikowanie praw gospodarki przestrzennej należy wprowadzać z udziałem doświadczonych urbanistów, architektów, ekonomistów, socjologów i ekspertów z innych dziedzin, których dotyczy ich stanowione prawo. Konieczne jest również, w pracach legislacyjnych, wykonanie badań symulacyjnych na pilotowych projektach aktów planowania przestrzennego, nie tylko dla przetestowania merytorycznej treści proponowanych regulacji prawnych, lecz również dla sprawdzenia czy proponowane definicje są jasne, jednoznaczne i odporne na niekorzystne interpretacje. Wprowadzając zmiany w systemie gospodarki przestrzennej nie można pominąć szczególnej dbałości o kwestie proceduralne. To one bardzo często (uwidoczniły to zmiany *Ustawy o pizp 2003* dokonane w 2015 r.) są faktyczną barierą uniemożliwiającą wdrożenie w życie głównych celów ustaw.

Reformy gospodarki przestrzennej nie wolno odkładać, nie można tolerować patologii urbanizacyjnych, które generują olbrzymie, wciąż rosnące straty gospodarcze i społeczne. Należy zauważyć, że reforma ma coraz więcej sojuszników. Społeczeństwo obywatelskie doceniające znaczenie problemów przestrzennych i aktywne ruchy miejskie będą jej sprzyjać. Mamy coraz zamożniejsze społeczeństwo, które wymagać będzie odpowiednich standardów miejskich i środowiskowych, nie zaakceptuje niszczycielskich decyzji nieudolnych władz i szkodliwych działań spekulantów. Będzie zmuszać polityczne elity do racjonalnego działania i choć jest to proces powolny, to w dłuższym horyzoncie czasu postęp jest nieunikniony. Nasza wiedza o wartości dobrze zagospodarowanej przestrzeni i o kosztach szkodliwych procesów urbanizacyjnych, jest coraz większa. Wiemy, że systemowa naprawa planowania przestrzennego i wdrożenie skutecznej kontroli publicznej procesów przestrzennych będą miały również pozytywne skutki. Jeśli wiedza o korzyściach z reformy dotrze do świadomości społecznej, kontrola rozwoju i ochrona ładu przestrzennego znajdzie się na liście celów politycznych. Wówczas zaczniemy porządkować prawo, nasze instytucje i obyczaje. Będzie to proces zmian wieloletni i bardzo trudny, jak wszystkie zmiany cywilizacyjne. Jest jednak nieunikniony; jego odwlekanie zwiększy jedynie koszty społeczne i gospodarcze zmian.