



Fot. 10. Architekt Sperckelsen wyjaśnia Prezydentowi Mitterrandowi i Ministrowi kultury koncepcję *Grand Arche*.

Również zreformowanie polskiej gospodarki przestrzennej to zadanie i odpowiedzialność rządzących. Można mieć nadzieję, że tym razem, ostatnio podejmowane próby ustanowienia racjonalnego zestawu praw gospodarki przestrzennej zakończą się sukcesem.

5. Rekomendacje

Budowa samorządów lokalnych jest powszechnie oceniana jako jedna z najważniejszych reform Trzeciej Rzeczypospolitej. U zarania III RP gminy otrzymały wielkie możliwości działania, ale i wielką odpowiedzialność. Z jednymi zadaniami poradziły sobie lepiej, z innymi gorzej. Ład przestrzenny i gospodarka przestrzenna, w tym sprawy własnościowe, od początku przysparzały największej trudności i stały się niestety obszarem, z którym duża część gmin nie daje sobie rady. W tym kontekście warto przypomnieć początki samorządów. Trzydzieści lat temu władze publiczne: Rząd i Sejm RP, podejmując wielką reformę samorządową, uruchomiły wielkie działania instytucjonalne oraz fundamentalne zmiany prawa. Powstała administracja rządowa i regionalna, uruchomiono wielkie programy informacyjne, a wykłady w telewizji wyjaśniały, czym jest samorząd i jaka będzie rola gmin. W ramach tego regionalne ośrodki i wyższe uczelnie oraz Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej uruchomiły programy edukacyjne i od 1989 r. przeszkoliły ponad półtora miliona działaczy i urzędników samorządowych.

Jednak porządkowanie gospodarki przestrzennej po okresie PRL odbywa się w trudnych warunkach. Kontrola zmian zagospodarowania terenu jest postrzegana jako ingerencja w „święte prawo własności”. Wadliwe prawo i odkładana od wielu lat kontrola procesów urbanizacyjnych stały się źródłem patologii przestrzenno-ekonomicznych. Adekwatny do narastających problemów system regulacyjny planowania przestrzennego nie powstał. Zmiana tego stanu rzeczy i uporządkowanie gospodarki przestrzennej wymaga podjęcia politycznej decyzji o radykalnej reformie całego systemu zarządzania przestrzenią.

W *Studiach nad chaosem przestrzennym* KPZK PAN (2018) wykazano, że przywrócenie stanu prawnego użytkowanych terenów i likwidacja nadmiaru terenów budowlanych będzie się wiązała z odszkodowaniami rządu 135–350 mld zł. Biorąc jednak pod uwagę wielkość strat, które przynosi chaos, jest to opłacalny wydatek. Należy też stwierdzić, że reforma gospodarki przestrzennej jest nieunikniona, bowiem żadne państwo w XXI w. nie może tolerować w nieskończoność kosztów chaosu urbanizacyjnego i olbrzymich strat, które on wywołuje. Redaktorzy Raportu KPZK PAN rekomendują wprowadzenie następujących zasad zarządzania przestrzenią:

- Idee liberalizmu powinny być w polityce przestrzennej ograniczone, bowiem teza o korzyściach, które przynosi „wolność zabudowy” jest nieprawdziwa. Przeciwnie, likwidacja kontroli planistycznej, dająca prymat interesom prywatnym i wywołująca przestrzenne patologie jest głęboko szkodliwa, bowiem opóźnia awans kulturowy i ekonomiczny Polski.
- Konieczna jest budowa wielopodmiotowego oraz zintegrowanego modelu planowania i zarządzania rozwojem przez wszystkie aktualnie obowiązujące poziomy terytorialnej organizacji państwa – rządowy, wojewódzki, powiatowy i gminny.
- Systemowej reformy: ekonomicznej i prawnej wymaga rynek nieruchomości. Jest to pole różnego rodzaju konfliktów i dlatego polityka przestrzenna władz publicznych oraz planowanie przestrzenne powinny godzić ekonomiczne wymogi sektora publicznego, interesy właścicieli nieruchomości, dobro publiczne oraz interesy inwestorów i deweloperów.
- Kluczowym obszarem reformy powinno być planowanie przestrzenne na poziomie gminy. Konieczne jest zwiększenie kompe-

tencji i wzmocnienie statusu władz samorządowych, z jednoczesną większą kontrolą wewnętrzną (mieszkańców) i zewnętrzną. Kiedy ustawy ograniczą możliwość wydawania szkodliwych decyzji administracyjnych, władze gminy będą w stanie skutecznie chronić zarówno interes lokalnej społeczności, jak również wartości szczególnie cenne.

- Konieczne jest zapewnienie rzeczywistego udziału społeczeństwa w decyzjach określających rozwój przestrzenny. Obecnie decyzje uchwalonego planu są często wynikiem politycznych nacisków i żądań różnych grup interesu, natomiast koszty błędnych planów, w tym koszty rozszczeń właścicieli terenów „budowlanych”, które nigdy nie zostaną zabudowane, ponosi „milcząca większość” obywateli. Oznacza to wprost niezwykle niesprawiedliwy i potencjalnie korupcjogenny system prywatyzacji zysków i uspołecznienia kosztów.
- Konieczne jest wzmocnienie instytucji publicznych odpowiedzialnych za formułowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na wszystkich poziomach zarządzania, ponieważ najlepsze nawet prawo nie zapewnia ładu przestrzennego. Konieczna jest kompetentna i sprawna administracja rządowa i samorządowa, na wzór Europy, gdzie jest to zadanie korpusu cywilnego.
- Konieczne jest uspołecznienie linii orzecznictwa sądów administracyjnych z celami aktów prawnych. Jest to zadanie dla prawników, należy jednak zapewnić udział w procedurach sądowych rzeczoznawców i biegłych, kiedy sprawa wymaga wiedzy zawodowej.

Niezbędnym warunkiem skutecznego planowania przestrzennego jest rzetelna, wiarygodna wiedza o zachodzących zjawiskach i procesach. Dlatego konieczne jest wzmocnienie monitoringu i rozbudowa bazy informacyjnej.

Główne zasady nowoczesnego planowania przestrzennego są powszechnie znane, nowy model planowania rozwoju i planowania przestrzennego przez władze publiczne powinien bazować na następujących kluczowych zasadach i rozwiązaniach:

- Przyjęcie jednoznacznej zasady, że każdy użytkownik-właściciel fragmentu przestrzeni ma uregulowane warunki korzystania z tej przestrzeni przez plan miejscowy oraz inne regulacje prawne.

- Celowe jest wprowadzenie ogólnych planów przeznaczenia terenów bilansujących potrzeby ekspansji urbanistycznej w skali miast i większych obszarów funkcjonalnych oraz w skali wojewódzkiej w powiązaniu z systemem planowania gmin. Potrzebne jest powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym poprzez system wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym (skala przyrostu nowych terenów budowlanych w gminach musi podlegać kontroli).
- Zmiana formy użytkowania terenów powinna odbywać się na podstawie ogólnego planu przeznaczenia terenów, uchwalanego przez radę gminy.
- Konieczne jest wprowadzenie mechanizmów fiskalnych, racjonalizujących gospodarkę przestrzenną, w tym prowadzących do rozsądnej koncentracji użytkowania, a nie rozpraszania osadnictwa. Są to zwłaszcza:
 - opłata od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości,
 - zwiększony podatek od niezabudowanych terenów budowlanych,
 - obowiązkowa parcelacja i reparcelacja (scalenia gruntów) terenów nowej zabudowy.

Nowy system prawno-organizacyjny gospodarki przestrzennej powinien być otwarty na wyzwania przyszłości i postulaty pojawiające się w skali europejskiej i globalnej. Nowe prawo musi też odpowiadać uwarunkowaniom, w jakich działa współczesna gospodarka. Ponadto system planowania musi uwzględniać cechy współczesnej ekonomii, tj. wysoką zmienność procesów gospodarczych, rosnącą mobilność przestrzenną mieszkańców, zmiany w modelu świadczenia usług publicznych, wyzwań związanych z depopulacją (w tym „kurczeniem” się miast) oraz zmianami klimatu.

Niezbędna jest spójność planowania lokalnego z planowaniem ponadlokalnym, oparta na zasadzie subsydiarności w ochronie interesu publicznego. Dlatego na poziomie wojewódzkim i lokalnym powinien obowiązywać tylko jeden dokument strategiczny ujmujący programy działań społecznych, gospodarczych i inwestycji własnych jednostek samorządu terytorialnego integralnie powiązanych z wiążącymi powszechnie aktami polityki przestrzennej. Na poziomie lokalnym powinien być to obejmujący całą gminę ogólny plan przeznaczenia

terenów, a na poziomie wojewódzkim przepisy miejscowe chroniące wspólne wartości przestrzenne na obszarze województwa.

6. Uwarunkowania reformy i drogi dojścia do sprawnego systemu regulacyjnego w gospodarce przestrzennej

Dziś wiemy, jakie zmiany są potrzebne, a najważniejsze pytanie brzmi: jak wyjść z impasu, jak przełamać niemoc, jak zmusić polityków do uporządkowania gospodarki przestrzennej i usunięcia jej głównych wad?

Kluczowym warunkiem jest uzyskanie poparcia społecznego dla zmian, ponieważ wprowadzenie koniecznych wielkich reform w gospodarce przestrzennej dotyczyć musi licznych interesów publicznych i prywatnych, co wymaga poparcia i zgody społecznej.

Większość społeczeństwa nie docenia jeszcze znaczenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią i nie jest świadoma wielkości strat ponoszonych przez państwo. Nikt obywatelom nie wyjaśnia, że wielomiliardowe koszty chaosu, są pokrywane z budżetu publicznego – rządu i gmin, kosztem możliwości zaspakajania ważnych potrzeb społecznych, takich jak ochrona zdrowia, badania naukowe, czy dostęp do mieszkań.

Zmiana tych postaw wymaga szerokiej edukacji społecznej. Powinno to być zadanie władz publicznych i liderów politycznych. Konieczna jest debata społeczna i wystąpienia polityków wysokiej rangi oraz debaty ekspertów z liderami samorządów lokalnych, opiniotwórczymi grupami społecznymi, „ruchami miejskimi”, samorządami lokalnymi i organizacjami biznesu. Potrzebne jest przedstawianie pełnych, rzetelnie określonych kosztów, jakie generuje obecny, wadliwy system zarządzania przestrzenią. Niezbędny jest aktywny udział organizacji i liderów samorządowych. Są to warunki wstępne zapewnienia priorytetu politycznego reformy gospodarki przestrzennej w pracach Rządu i Sejmu RP.

Jeśli wiedza o pożytkach z reformy dotrze do świadomości społecznej, kontrola rozwoju i ochrona ładu przestrzennego znajdzie się na liście celów politycznych. Wówczas zaczniemy porządkować prawo,