

Lukasz Drozda

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Kolegium Ekonomiczno-Społeczne,
Instytut Gospodarstwa Społecznego, ul. Wiśniowa 41, p. 66b-d, 02-520 Warszawa;
e-mail: lukasz.drozda@doktorant.sgh.waw.pl

WŁASNOŚĆ W MODELU NEOLIBERALNYM NA PRZYKŁADZIE POLSKIEJ PRZESTRZENI ZURBANIZOWANEJ PO 1989 ROKU

Streszczenie: Transformacja systemowa stanowi długotrwały proces, znajdujący swoje odzwierciedlenie w przyjętym modelu stosunków własnościowych oraz sposobie kształtowania środowiska zamieszkanego. Celem artykułu jest sporządzenie opisu polskiej przestrzeni zurbanizowanej, jako przykładu przestrzeni, która poddana została transformacji 1989 r., przeprowadzonej w modelu neoliberalnym. Transformacja ta cechuje się: atrofią sektora publicznego w mieszkalnictwie, przestrzennym łaodem dowolności oraz pogłębiającą się segregacją przestrzenną. Przekształcenia przestrzeni zurbanizowanej w duchu neoliberalnym objęły zarówno porządek prawny, planowanie przestrzenne, jak i prywatyzację zasobów mieszkaniowych oraz publicznej infrastruktury. W opracowaniu wykorzystano literaturę przedmiotu, dane statystyki publicznej oraz analizę aktów polskiego prawa.

Słowa kluczowe: przestrzeń zurbanizowana, neoliberalizm, transformacja, prywatyzacja, łaod przestrzenny

PROPERTY IN THE NEOLIBERAL MODEL ON THE EXAMPLE OF THE POLISH URBAN AREA AFTER 1989

System transformation is a long-lasting process which is reflected in the model of property relationships and the way inhabited environment is created. This paper discusses the Polish urban area as an example of a neoliberal model of space transformation characterized by: atrophy of the public sector, arbitrary spatial order, and deepening spatial segregation. The transformation of the urban area in a neoliberal model has affected the legal order, spatial planning, privatization of housing resources, and public infrastructure. The paper is based on source literature, official statistics, and an analysis of Polish legal acts.

Keywords: urban area, neoliberalism, transition, privatization, spatial order.

Istotną rolę w opracowaniu klasyfikacji stosunków własnościowych pełni kształt rynku nieruchomości. Jako niezbędne dla człowieka do gospodarowania, mieszkania stanowią rodzaj dobra podstawowego. Mieszkalnictwo to jedna z najbardziej wrażliwych sfer i scenaria wielu konfliktów społecznych. Rodzaje stosunków własnościowych i swoboda dostępu do przestrzeni znacząco wpływały na kształt wielu historycznych systemów społecznych: począwszy od feudalizmu, skończywszy na realnym socjalizmie i kapitalizmie. Ogromne znaczenie mia-

ły też te przemiany własności nieruchomości, które towarzyszyły systemowym transformacjom w różnych częściach świata (w tym polskiej transformacji przełomu lat 80. i 90. XX w.). Znaczenie własności w obrębie gospodarowania przestrzenią ukazuje wreszcie globalny kryzys wieńczący pierwszą dekadę XXI w., zainicjowany na rynku kredytów hipotecznych w Stanach Zjednoczonych. W tym kontekście dużą wagę zyskuje analiza kategorii własności w modelu neoliberalnym na przykładzie przestrzeni zamieszkałej oraz szerzej rozumianej przestrzeni zurbanizowanej.

Autor artykułu przyjmuje założenie, że model, właściwy dla (po)transformacyjnego rynku nieruchomości w Polsce, daje się opisać jako neoliberalny ze względu na:

1. radykalne ograniczenie roli sektora publicznego w zakresie mieszkalnictwa (Cesarski 2014, s. 398);
2. przemianę ładu przestrzennego do modelu ładu dowolności w myśl klasyfikacji hierarchii tegoż ładu autorstwa Jeremiego T. Królikowskiego i Jana Rylkego (2001, s. 87)¹;
3. pogłębienie się zjawiska segregacji przestrzennej, zwiększającej się w Polsce po upadku realnego socjalizmu (Marciniak 2013, s. 44).

Istotą neoliberalizmu jest tradycyjne dla liberalizmu akcentowanie wolności jednostki, z jednoczesnym podkreśleniem jej samodzielności i odpowiedzialności za podejmowane decyzje ekonomiczne. Towarzyszy temu szczególny nacisk na wolność podmiotów gospodarczych, na czele z rynkami finansowymi – kluczowymi uczestnikami neoliberalnego życia społeczno-gospodarczego, postrzeganymi przez zwolenników tego modelu jako najsprawniejsze regulatory alokacji dóbr i kapitału. Celem niniejszego opracowania jest analiza kategorii własności w rozumieniu modelu neoliberalnego, na przykładzie przestrzeni zamieszkałej w Polsce po 1989 r., jako reprezentatywnej dla tego zjawiska.

Neoliberalny kontekst transformacji 1989 r.²

Przemiany przełomu lat 80. i 90. XX w. przebiegały w okresie dominacji nowego paradygmatu ekonomicznego, paradoksalnie widocznego jeszcze w schyłkowym okresie realnego socjalizmu. Już w latach 70. XX w. zauważalny stał się wzrost powiązań gospodarki z zachodnimi systemami, które dostarczały kapitał dla inwestycji epoki Edwarda Gierka. W latach 80. XX w. jedną z form odpowiedzi władz PRL na pogłębiającą się zapaść gospodarczą, widoczną także na przykładzie spadku produkcji mieszkaniowej, było stopniowe „uwalnianie” przedsiębiorczości prywatnej. To nie „plan Balcerowicza”, wprowadzony przez solidarnościowy rząd Tadeusza Mazowieckiego, ale Mieczysław Wilczek, minister przemysłu w „komunistycznym” rządzie, przeforsował ustawę, która w spo-

¹ Podobnie zjawisko to określa Marek Wiland (2009, s. 22–34) w koncepcji *liberalnej polityki przestrzennej*.

² Określenie *transformacja 1989 r.* jest dalece umowne – transformacja, odnosząca się do czynników ustrojowych, gospodarczych i społecznych, ma charakter procesu rozciągniętego w czasie.

sób radykalny uwalniała działalność gospodarczą z obowiązujących wcześniej realno-socjalistycznych ograniczeń (Kowalik 2009, s. 44). Przemiany transformacyjne także nie były wolne od kontekstu globalnego. Obrady Okrągłego Stołu miały miejsce niemal dokładnie dekadę po swoistym ekonomicznym przewrocie, zwiastującym początek epoki neoliberalizmu. Jego narodziny, zdaniem Davida Harveya (2008), wiązać można z trzema symbolicznymi zmianami kadrowymi. Pierwszą zmianą było postawienie Paula Volckera na czele amerykańskiej rezerwy federalnej w 1978 r., a także, następujące później rok po roku, wyborcze sukcesy brytyjskich konserwatystów pod przywództwem Margaret Thatcher i republikańskiego prezydenta Stanów Zjednoczonych, Ronalda Reagana. Neoliberalizm, jak opisuje Harvey (2008, s. 7–9), jest „teorią praktyk polityczno-ekonomicznych, która głosi, że ludzkiemu dobrobytowi najlepiej służyć będzie uwolnienie przedsiębiorczości w ramach instytucjonalnych, których cechy charakterystyczne to: mocne rynki i wolny handel. Rola państwa [w tym wariancie] polega na kreowaniu i utrzymywaniu odpowiednich ram instytucjonalnych”.

W praktyce oznaczać to miało deregulację, prywatyzację i wycofywanie się państwa z wielu sfer świadczeń socjalnych, a także stopniową finansjalizację gospodarki, czyli przesuwanie decyzyjności w kierunku sektora finansowego oraz znaczący rozrost rynków finansowych (Lewicki 2014b, s. 147–148). Wszystkie te procesy miały znaczący wpływ na przestrzeń zurbanizowaną państw realnego socjalizmu. Zdaniem Kacpra Pobłockiego (2014, s. 164), „[w]ytwarzanie przestrzeni w Polsce jest przede wszystkim polityczne”, ponieważ kluczową rolę w jej kształtowaniu odgrywają władze samorządowe, dysponujące instrumentem prawa miejscowego. To prawo wyrażane jest w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego (MPZP) oraz warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (warunkach zabudowy dotyczących inwestycji prywatnych, czyli tzw. „wuzetkach”, oraz decyzjach o lokalizacji inwestycji celu publicznego). Inwestorzy prywatni nie mają takiej samej, jak sektor publiczny, mocy zwiększania wartości przestrzeni. W przypadku neoliberalnej własności nieruchomości można jednak mówić o podporządkowaniu władzy nie tylko sektorowi finansowemu (czerpiącemu korzyści ze sprzedaży kredytów na rzecz budownictwa), ale i korporacjom deweloperskim. Ciekawą paralełą byłoby tutaj zestawienie nominacji prominentnych przedstawicieli komercyjnego sektora finansowego oraz powiązań personalnych polskich polityków z deweloperami, licznych nie tylko wśród samorządowców, ale i wśród przedstawicieli administracji centralnej (np. ministra administracji i cyfryzacji w rządzie Ewy Kopacz, Andrzeja Halickiego, wcześniej przedstawiciela Polskiego Związku Firm Deweloperskich).

Urbanizacja a porządek prawny

Dominację własności prywatnej po 1989 r. obrazuje wzrost jej znaczenia, jaki jest widoczny w porządku prawnym III RP. W treści ustawy zasadniczej PRL z 22 lipca 1952 r. (*Konstytucja...* 1952), pojęcie własności prywatnej nie zostało w ogóle użyte, w przeciwieństwie do akcentowanego terminu *własność społeczna*, w oparciu o którą organizowana miała być ówczesna gospodarka narodowa

(art. 3). Współcześnie obowiązująca konstytucja (z 2 kwietnia 1997 r.), określiła ustrój społeczno-gospodarczy III RP mianem *społecznej gospodarki rynkowej*, rozumianej w myśl art. 20 jako gospodarka „oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych”, stanowiących „podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej” (*Konstytucja... 1997*).

Jak wskazuje konstytucjonalista, Leszek Garlicki (2011, s. 77), zasada konstytucyjna społecznej gospodarki rynkowej z jednej strony zakazuje powrotu do systemu gospodarki centralnie sterowanej sprzed 1989 r., z drugiej zaś wprowadza mechanizmy państwa opiekuńczego oraz ograniczenia systemu wolnorynkowego. Zwraca jednak uwagę, że „podstawowe miejsce w systemie gospodarczym ma przypadać własności prywatnej, co w warunkach polskich kryje w sobie nakaz kontynuacji i sfinalizowania procesu prywatyzacji”. W przeciwieństwie do poprzedniej ustawy zasadniczej, tylko delikatnie podkreślającej prawo do „własności osobistej”, nowa ustawa precyzyjnie klasyfikuje wąski zakres okoliczności uprawniających do ograniczenia prawa do własności prywatnej (tamże). W rzeczywistości silniejsze umocowanie w polskim systemie zdaje się mieć inna zasada konstytucyjna, odnosząca się do demokratycznego państwa prawnego, która precyzuje ograniczenia instytucji publicznych w zakresie ich działań w stosunku do obywateli, jako mających podlegać ściśle określonym aktom prawnym, zakazująca ich retroaktywności, czy zabezpieczająca prawa nabyte (tamże, s. 58–64). Najwyższy akt ustawodawczy, chociaż sugeruje też wariant pośredni, który zakłada jedynie ograniczony model wolnorynkowy, w rzeczywistości nie kładzie poważniejszego nacisku na rolę sektora publicznego, a zatem, również na jakiegokolwiek formy wspólnotowe w zakresie mieszkalnictwa.

Polską przestrzeń zurbanizowaną cechuje też zagniatwana sytuacja własnościowa nieruchomości (Pobłocki 2014, s. 164), której skomplikowanie powiększają dodatkowo spory dotyczące samego definiowania przedmiotu własności (Kusiak 2012). Jak wskazuje David Stark (1996), upadek realnego socjalizmu doprowadził do stworzenia charakterystycznego, wschodnioeuropejskiego typu kapitalizmu, z typowymi dlań hybrydowymi (*recombinant*) formami własności, a towarzysząca tutejszej transformacji prywatyzacja przebiegała wolniej od początkowych oczekiwań (tamże, s. 998). Analizowany przez Starka przypadek Węgier, niesie za sobą wiele podobieństw do toczącej się równoległe, polskiej transformacji. W rodzimym modelu, pomimo daleko posuniętej prywatyzacji, wciąż występują formy własności nieruchomości, które powszechnie utożsamiane są z realnym socjalizmem, np. użytkowanie *wieczyste*³, będące formą przyjmującą jednocześnie cechy pełnej własności, jak i ograniczonych praw rzeczowych.

Ewolucja rozumienia własności widoczna jest też wyraźnie na przykładzie kolejnych ustaw poświęconych planowaniu przestrzennemu, które publikowane

³ Pamiętać należy również o zakorzenieniu podobnych form w przypadku porządków prawnych, które nie mają nic wspólnego z realnym socjalizmem, jak np. francuska regulacja z 1902 r., dotycząca *dziżawy wieczystej* (Skwarło 2008, s. 110).

były kolejno w latach: 1984, 1994 i 2003. Charakter zmian, w zakresie przepisów planistycznych, dokumentuje już sama częstotliwość uchwalania nowych aktów poświęconych tej materii, chociaż już art. 2. pierwszego z nich podkreślał wagę ciągłego charakteru planowania przestrzennego, procesu z definicji długotrwałego i mającego na celu ochronę ludzkich siedlisk w dłuższej perspektywie. Kolejne ustawy uchwalano na przestrzeni niepełnej dekady. Treść tych aktów każdorazowo prowadziła do reorganizacji systemu prawnej regulacji przestrzeni zamieszkaney w Polsce, co wiązało się przede wszystkim z utratą ważności poprzednio obowiązujących dokumentów planistycznych (Wiland 2009, s. 30).

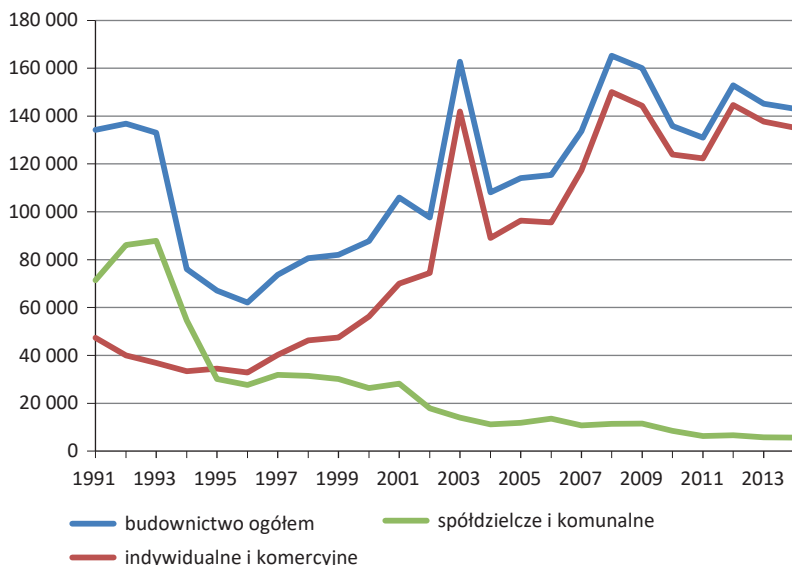
Ustawa z 1984 r. nie skupiała się szerzej na instytucji własności. Uchwalony dekadę później akt wspominał natomiast o prawie własności już w art. 1., jako jednym z głównych czynników wpływających na system organizacji przestrzeni. Zaś art. 36. dodatkowo precyzował kwestie możliwości uzyskiwania odszkodowań za „poniesioną rzeczywistą szkodę”, wykupu części nieruchomości, bądź zamiany jej na inną nieruchomość. Rolę własności prywatnej podkreślał też art. 43., wskazujący, że „[n]ie można odmówić ustalenia warunków zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli zamierzenie jest zgodne z przepisami prawa i ustaleniami” MPZP. Także obowiązująca obecnie ustawa, uchwalona w 2003 r., kładzie nacisk na prawo własności, wymienione (już w 1. art. tego aktu) jako jedna z podstaw procesu planowania i zagospodarowania przestrzeni.

Polski system prawnej regulacji przestrzeni, pomimo możliwości wywiedzenia przesłanek o nadrzędnej roli interesu społecznego z zasad społecznej gospodarki rynkowej oraz opisanie możliwości wyłączenia na rzecz interesu publicznego, w rzeczywistości jest niezwykle liberalny, co, w opinii Huberta Izdebskiego (2013, s. 142–143) świadczy wręcz o jego atrofii. Polska przestrzeń zurbanizowana, prawnie klasyfikowana na bazie niezwykle często zmienianych aktów prawnych, które pociągają za sobą dezaktualizację powstających na ich bazie dokumentów planistycznych, w znacznym stopniu regulowana jest na podstawie jednostkowych decyzji, podejmowanych w trybie doraźnego orzecznictwa administracyjnego. Pomimo teoretycznego dążenia do tworzenia planów miejscowych, w rzeczywistości dominującą rolę odgrywają indywidualne decyzje o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (tzw. „wuzetki”), tworzące pole do nadużyć właściwych zliberalizowanemu systemowi (braku) ochrony ładu przestrzennego⁴. Zdaniem Wilanda (2009, s. 25–27), mówić można wręcz o promowaniu przezeń zjawiska suburbanizacji (ryc. 2), oznaczającego rozlewianie się miast, inspirowane poprzez „upowszechnienie prawa zabudowy na bardzo rozległych obszarach”, co wywołuje kolejne dysfunkcje rozwojowe, związane z organizacją usług publicznych, transportem, estetyką, degradacją środowiska przyrodniczego, a finalnie – także z problemami samych właścicieli nieruchomości, tracących najpierw wartość użytkową, następnie zaś wymienną zasobu znajdującego się w ich dyspozycji.

⁴ Jednym z bardziej szokujących przykładów zastosowania trybu „wuzetki” jest budowa na miejscu dawnego biurowca Uniwersalu przy skrzyżowaniu al. Jerozolimskich z ul. Marszałkowską w Warszawie. Obejmuje ona reprezentacyjny budynek w miejscu określanym niekiedy jako „główne skrzyżowanie w kraju” (mpw 2015a).

Własność nieruchomości a model mieszkalnictwa po 1989 r.

Charakter stosunków własnościowych, preferowanych przez paradygmat neoliberalny, obrazują również przemiany struktury własnościowej mieszkalnictwa w Polsce po 1989 r. Jak wskazuje Maciej Cesarski (2014), widoczne jest tu stopniowe zmniejszanie się roli sektora publicznego. Mieszkalnictwo zostało urynkowane. Zwiększyła się swoboda: obrotu nieruchomościami (w sensie kupna i sprzedaży), planowania przestrzeni (liberalizacja zasad zagospodarowania przestrzennego) oraz jej projektowania (likwidacja normatywów). Rynek mieszkaniowy po 1989 r. zorganizowany został nie wokół potrzeb mieszkaniowych, lecz popytu na nieruchomości. Udział sektora publicznego i tzw. „budownictwa uspołecznionego” znacząco zmalał. Gwałtownie za to wzrasta liczba inwestycji indywidualnych i komercyjnych, czyli tych, które są budowane przez deweloperów – podmiotu rynku mieszkaniowego przed 1989 r. zupełnie nieobecnego w polskiej przestrzeni zurbanizowanej – i przeznaczone na sprzedaż. Jeszcze w 1988 r. własność osób fizycznych dotyczyła 4,7 mln mieszkań, stanowiących 44% zasobu ogółem, podczas gdy dwie dekady później osoby fizyczne były właścicielami 9,3 mln lokali, „wyznaczających największą część zasobu mieszkaniowego w kraju – 71%. Przyrost liczby mieszkań we władaniu osób fizycznych w okresie 1989–2009 o 98 % jest cztery razy większy od przyrostu liczby mieszkań ogółem” (Cesarski 2013, s. 210). Rycina 1. przedstawia udział głównych aktorów rynku mieszkaniowego w Polsce pod względem liczby oddawanych przez nich mieszkań w skali roku w latach 1991–2014:



Ryc. 1. Rozmiary budownictwa mieszkaniowego w skali rocznej (1991–2014): główne typy inwestorów

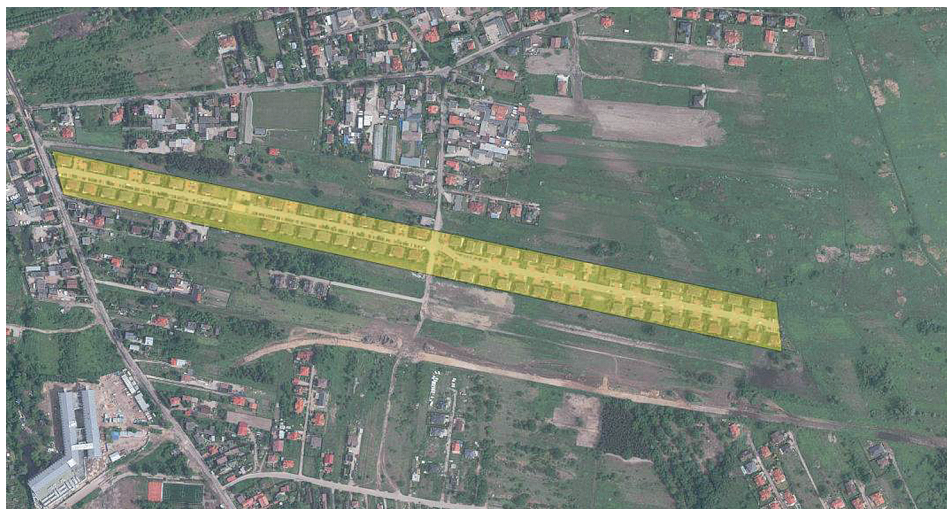
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Roczników Statystycznych oraz Banku Danych Lokalnych GUS.

Jak pokazują przytoczone dane statystyki publicznej, na początku lat 90. XX w. budownictwo mieszkaniowe opierało się w około dwóch trzecich na budownictwie komunalnym i spółdzielczym, a dwie i pół dekady później – niemal wyłącznie na budownictwie indywidualnym i komercyjnym. Rycina 1. pokazuje tym samym zarówno skalę, jak i charakter urynkowienia rodzimej przestrzeni zamieszkałej.



Ryc. 2. Żoliborz (Warszawa): Zagęszczenie zabudowy osiedla deweloperskiego (czerwone) i osiedla z okresu realnego socjalizmu (niebieskie)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: geoportal.gov.pl



Ryc. 3. Wawer (Warszawa): suburbanizacja na przykładzie zagęszczenia zabudowy osiedla deweloperskiego w peryferyjnej strefie podmiejskiej (żółte)

Źródło: opracowanie własne na podstawie: geoportal.gov.pl

Inwestycje aktorów komercyjnych, skupionych na maksymalizacji zysku ekonomicznego, mniejszy nacisk kładą na społeczno-funkcjonalny charakter osiedli, za to częściej odwołują się do praktyk kreowania stylu życia charakterystycznego dla aspiracji klasy średniej, która dąży do prestiżu właściwego elitom. W Polsce prestiż ten kojarzy się ciągle z grodzonymi osiedlami (Gądecki 2009, s. 151). Osiedla deweloperskie charakteryzuje ponadto nacisk na maksymalizację wykorzystania przestrzeni (ryc. 2). Z jednej strony, odchodzą one od modelu jednostki sąsiedzkiej (planowania zgodnie z normami, które określają bliskość szkoły powszechnej, dostęp do usług publicznych, czy charakter przestrzeni wypoczynkowej) (Wallis 1967, s. 133), z drugiej zaś, już w samej kompozycji, pod pewnymi względami przypominają XIX-wieczne, kamieniczne podwórka typu „studnia”. Są to osiedla mało przewiewne, nie oferują należytego dostępu do światła, a budynki są najczęściej wielokondygnacyjne. Z kolei przestrzenie między blokami zapełniają wszechobecne parkingi, które ograniczają infrastrukturę zieloną. Osiedla deweloperskie służą zatem maksymalizacji zysku inwestora, wynikającego z budowy największej możliwej liczby lokali na działkach inwestycyjnych. Oprócz licznych przykładów polskich, w tym Warszawy, która bije niechlubne europejskie rekordy pod względem liczby grodzonych osiedli (Werth 2005, s. 156), warto wspomnieć rosyjski przykład dzielnicy Krutye Klyuchi na przedmieściach Samary – blokowiska pozbawionego przestrzeni zielonych, docelowo przeznaczonego dla 50 tys. mieszkańców (Wojtowicz 2015).

Ekstensywna w swoim charakterze urbanizacja, której dynamikę kształtują inwestycje deweloperów i inwestorów indywidualnych, jest przy tym podatna na dysfunkcje systemu planowania przestrzennego. Większość inwestycji (zarówno mieszkaniowych, jak i do celów publicznych) powstaje w oparciu o oba właściwe im typy decyzji jednostkowych. Dokładne, ilościowe porównanie z inwestycjami realizowanymi w oparciu o MPZP nie jest możliwe, ponieważ liczba decyzji administracyjnych nie jest kompatybilna z realnie powstającymi obiektami – nie wszystkie planowane budowy są zrealizowane, budownictwo cechuje też długi czas realizacji. Dominację jednostkowych decyzji nad lokalizacjami opartymi o plany ukazuje tabela 1, w której zestawiono liczbę wydawanych rocznie decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej jednorodzinnej z powstającymi równolegle mieszkaniami w nowej zabudowie tego typu⁵. Różnica pomiędzy liczbą nowych budynków i „wuzetek” często przyjmuje wartość ujemną, co oznacza, że w niektórych latach liczba decyzji przerasta liczbę realizowanych inwestycji mieszkaniowych ogółem. Mimo że obie te kategorie nie są w pełni porównywalne, a część pozwoleń na budowę opiera się na istniejących MPZP, to liczby te dobrze oddają skalę zjawiska, stanowiącego nie wyjątek, a regułę w polskiej przestrzeni zurbanizowanej.

⁵ Analogiczne zestawienie liczbowe inwestycji w mieszkalnictwie wielorodzinnym i dotyczących ich „wuzetek” nie jest możliwe, ponieważ pojedyncze decyzje dotyczą wówczas większej liczby budynków. Decyzje odnośnie zabudowy jednorodzinnej są też największą liczebnie grupą „wuzetek” – w 2014 r. 72 tys. ze 126 tys. ogółem.

Tab. 1. Nowe budynki oraz decyzje o warunkach zabudowy w mieszkalnictwie jednorodzinym (2012–2014)

	2012	2013	2014
Liczba realizowanych nowych budynków	75 064	75 729	71 096
Liczba decyzji o warunkach zabudowy	85 836	75 312	72 375
Różnica	-10 772	417	-1 279

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS.

Miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, które organizują w rzeczywistym stopniu zagospodarowanie przestrzeni, dotyczą stosunkowo niewielkiej części powierzchni kraju. Dane, zamieszczone w tabeli 2, pokazują uśredniony dla całej Polski stopień pokrycia planistycznego gmin. W latach 2004–2014 średnio zaledwie 0,62% ich powierzchni pokrywanych było rocznie nowymi planami, a w skali kraju powierzchnia ta nie przekraczała sumarycznie 30%. Opierając się na tych danych, Przemysław Śleszyński (2014, s. 13) wskazuje, że nastąpiło „trwałe już wyhamowanie prac planistycznych” w Polsce, ponieważ tempo przyrostu pokrycia planistycznego kraju wykazuje tendencję spadkową.

Tab. 2. Procentowy udział powierzchni objętej obowiązującymi MPZP w powierzchni gmin ogółem (2004–2014)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Udział w powierzchni ogółem	17,2	19,7	22	24,2	25,5	25,6	26,5	27,2	28	28,8	29,2
Przyrost roczny	–	2,5	2,3	2,2	1,3	0,1	0,9	0,7	0,8	0,8	0,4

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Bank Danych Lokalnych GUS, Śleszyński 2014.

Pokrycie planistyczne było do tego zróżnicowane regionalnie – o ile w województwach małopolskim i śląskim wskaźnik ten lokował się na zadowalającym poziomie (odpowiednio 66,3% i 65,8 %), o tyle w województwach kujawsko-pomorskim i lubuskim było to tylko 5,4% i 8,3% (wg GUS 2016). Pokrycie planistyczne nie powinno wprawdzie odnosić się do całości obszaru gmin (np. do terenów leśnych), ale trudno znaleźć uzasadnienie braku mechanizmów, które mogą ograniczać rozbudowę terenów mieszkalnych na obszarach nieobjętych planem. Sytuacja ta ma charakter nie tyle marginalnej patologii, ile stałej praktyki. Dowodzi to słabości systemu planowania przestrzennego w Polsce i jego dużej podatności na naciski inwestorów, skłaniających się do jak największego osłabienia planistyki, która mogłaby wszak ograniczać ich dysponowanie własnością nieruchomości, w konsekwencji zaś ograniczać także inwestycje w przestrzeni zurbanizowanej. Jak wskazuje Śleszyński (2014, s. 23), w porównywalnym okresie znacznie szybsze tempo wykazywał wzrost liczby odrolniń, które zmieniały klasyfikację gruntów z rolnych na budowlaną (206%), niż wzrostu po-

krycia planami (166%). Także ten czynnik uwidacznia fakt, iż rodzima przestrzeń zamieszкана poddawana jest przekształceniom, które służą ekstensywnej urbanizacji, stojącej w jawnej sprzeczności z zasadami zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego.

O neoliberalnym charakterze współczesnego modelu mieszkalnictwa świadczy też skala reprivatyzacji, której powszechność i skuteczność ilustruje w Polsce zasada tzw. „świętego prawa własności”. Duży rozgłos w tym zakresie wywołały konflikty w Warszawie oraz działalność „inwestorów” na reprivatyzacyjnym rynku skupowania roszczeń do nieruchomości, które były znacjonalizowane zgodnie z dekretem Bieruta. Wśród tych niechlubnych „inwestorów” wymienić należy zwłaszcza Marka Mossakowskiego, Macieja Marcinkowskiego oraz poznańskie przedsiębiorstwo „Fabryka Mieszkań”. W samej stolicy reprivatyzacja dotyczy ok. 8 tys. gruntów (Miasto Jest Nasze 2014). Tak duża skala roszczeń, obejmująca tysiące działek w skali jednego miasta, stwarza problemy zarówno pod kątem organizacji usług publicznych (w przypadku reprivatyzowanych siedzib instytucji użyteczności publicznej), czy planowania przestrzennego, a także sztucznie kreuje zjawisko bezdomności (w przeważnie uboższej grupie lokatorów mieszkań komunalnych i socjalnych). Reprivatyzacja niestety nazbyt często związana jest z brutalnością działań właścicieli „odzyskanych” nieruchomości. Proceder ten przyciąga kapitał spekulacyjny, który maksymalizuje zyski dzięki najbardziej korzystnej formie dysponowania nieruchomościami (sprzedaży, a nie wynajmie), na podstawie nieruchomości najtańszych ze względu na swoją problematyczność – zagmatwaną sytuację własnościową i konieczną do eksmitowania przed sprzedażą „wkładkę mięsną” (dotychczasowych lokatorów). Proces uwłaszczenia niejako „uruchamia” tym samym działalnością przestępczą, która polega na uprzykrzaniu życia lokatorom poprzez dewastację ich mienia czy bezpośrednią agresję fizyczną (Pobłocki 2014, s. 171–174), obejmującą nawet zabójstwa (Ciszewski 2016).

Charakterystyczną cechą neoliberalizmu – uzależnienie od prywatnych instytucji finansowych – obrazuje skala kredytowania mieszkań. Po 1989 r. znacznie zmalała rola sektora publicznego i spółdzielczego w odniesieniu do finansowania zakupu lokali własnościowych. Tym samym, zdaniem Mikołaja Lewickiego (2014a, s. 37), polityka publiczna w zakresie mieszkalnictwa nie tylko nie zorganizowała zabezpieczenia społecznego, ale wręcz przyczyniła się do utrzymania wysokich cen mieszkań. Działała przy tym procyklicznie, destabilizując makroekonomiczny ład gospodarczy. Kredyty, udzielane w tym okresie, opierały się niemal wyłącznie o środki z banków komercyjnych, w których dzisiejsza wartość zadłużenia hipotecznego Polaków szacowana jest na poziomie ok. 300 mld zł (Sutowski 2015). Tylko do pewnego stopnia refundowały je rządowe programy „Rodzina na swoim” czy „Mieszkanie dla młodych”. W opinii przeciwników, programy te w mniejszym stopniu służyły realnemu wsparciu osób poszukujących mieszkań, stanowiąc raczej przykłady transferów na rzecz deweloperów. Pozwalało na to wykluczenie ze wspomnianych programów nieruchomości z rynku wtórnego. Dodatkowo wzmacniają one negatywne tendencje przestrzenne związane z suburbanizacją, poprzez określone limity kwotowe cen metra

kwadratowego. W praktyce, w przypadku Warszawy, program „Mieszkanie dla młodych” zezwala przede wszystkim na zakup lokali w peryferyjnej dzielnicy Białołęka, która pozbawiona jest rozwiniętego transportu publicznego i wydajnej infrastruktury społecznej (mpw 2015b).

Gospodarstwa domowe wskutek finansjalizacji rynku mieszkaniowego stały się narzędziami dystrybucji ryzyka systemowego sektora bankowego. Ich podporządkowanie ekonomiczne niesie za sobą dalsze konsekwencje, w wyniku czego powstaje „władza zdepolityzowana, poddana zarządzaniu i administracji przez aktorów rynku finansowego, nie zaś obywateli i ich reprezentantów” (Lewicki 2014a, s. 39). Wymiar tak ukazanej depolityzacji, powiększa transnarodowy charakter rodzimego sektora finansowego, w przeważającej części kontrolowanego przez kapitał zagraniczny. Podporządkowanie to wynika zresztą nie tylko ze struktury właścicielskiej, ale również z popularności spekulacyjnych kredytów walutowych, których skalę pokazuje liczba kredytów udzielanych we frankach szwajcarskich. Taką postać w szczytowym 2008 r. przyjmowało aż 90% ogółu udzielanych kredytów hipotecznych w Polsce (Lewicki 2014a, s. 36). Rynki walutowe, najbardziej nieprzewidywalne ze wszystkich rynków finansowych, niezależne od krajowych regulatorów, zaczęły w ten sposób odgrywać decydującą rolę w zakresie mieszkalnictwa, tej kluczowej przecież sfery zabezpieczenia społecznego.

Oprócz przemian w mieszkalnictwie, charakterystycznym zjawiskiem w obrębie przestrzeni zurbanizowanej po 1989 r. była także inkluzja sektora prywatnego do organizacji usług publicznych. W dziedzinie mieszkalnictwa komunalnego miała ona stosunkowo ograniczony charakter (Sobiech-Grabka 2014, s. 179–181), co zresztą stanowi przedmiot krytyki polskiej polityki mieszkaniowej. Nie zna ona bowiem takich rozwiązań, jak np. powierzanie budowy lokali komunalnych deweloperom, przez powiązanie pozwolenia na budowę dla inwestycji komercyjnej z wypełnieniem obowiązku przeznaczenia części mieszkań na cel interesu publicznego. Partnerstwo publiczno-prywatne (PPP) odgrywało natomiast większą rolę w odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych, zwłaszcza dróg, czy nieco później kolejnictwa⁶. Partnerstwo to budzi przy tym kontrowersje. Krytycy neoliberalizmu wskazują na dysfunkcje sektora prywatnego w realizacji celu publicznego, które związane jest z motywacją nakierowaną na osiągnięcie zysku. Przykładem może tu być dworzec kolejowy w Poznaniu, gdzie ze względu na forsowanie interesów towarzyszącego mu centrum handlowego, znacznie wydłużono czas dojścia pieszych do peronów. W podobny sposób w Warszawie krytykuje się np. wiaty przystankowe obsługiwane przez operatora reklamy zewnętrznej. Stawiane przez tych operatorów „meble” miejskie dobrze eksponują witryny reklamowe, są jednak dalece niefunkcjonalne, źle chronią podróżnych od wiatru i opadów, a ze względu na szklany dach, nie zapewniają cienia w czasie słonecznych, upalnych dni.

⁶ Na przykład, spółka celowa Autostrada Wielkopolska powołana została już w 1993 r., a na szerszą skalę dworce kolejowe w formule PPP realizowano dopiero z okazji Euro 2012. Istnieją jednak i wcześniejsze realizacje, jak chociażby przebudowa Dworca Wileńskiego w Warszawie rozpoczęta w 2000 r.

Podsumowanie i wnioski

Polska przestrzeń zurbanizowana ukazuje właściwości instytucji własności w ramach modelu neoliberalnego. Do jej cech konstytutywnych zaliczyć należy: zmniejszoną rolę sektora publicznego w obrębie rynku nieruchomości mieszkalnych, liberalizację funkcjonującego modelu ładu przestrzennego oraz wzrost segregacji przestrzennej, zobrazowanej przede wszystkim powstawaniem enklaw bogactwa i biedy, opisywanych w literaturze jako proces gettoizacji (Jałowicki, Łukowski 2007). Przestrzeń zurbanizowana, poddana przekształceniom neoliberalizmu, w przypadku byłego państwa realno-socjalistycznego daje się opisać jako *przestrzeń chaosu*, zgodnie z twierdzeniem Kirila Stanilova (2007, s. 352), który charakteryzuje w ten sposób ducha czasu epoki transformacji⁷.

W odniesieniu do polskiego systemu prawa, o neoliberalnym charakterze rodzimej przestrzeni zurbanizowanej świadczyły przede wszystkim: częste zmiany aktów prawnych, regulujących zasady zagospodarowania i planowania przestrzeni, zdecydowana dominacja własności prywatnej w dysponowaniu nią, a także praktyczne nierealizowanie zapisów istniejących już regulacji, przy ilościowej przewadze decyzji o charakterze jednostkowym. W sferze mieszkalnictwa obserwowalne było wycofanie się państwa oraz instytucji społecznych i spółdzielczych, przy jednoczesnym wzroście urynkowienia sektora mieszkaniowego i dominacji w jego obrębie inwestorów prywatnych, zwłaszcza zaś korporacji deweloperskich, stanowiących oznaki depolityzacji zarządzania przestrzenią zurbanizowaną. O neoliberalnym charakterze polskiej przestrzeni zurbanizowanej świadczy też wzrost w jej obrębie skali i liczby konfliktów przestrzennych, związanych z reprivatyzacją długoletnich lokali komunalnych, a także jej silny związek z rynkami finansowymi, utrwalony powszechnością kredytów, które udzielane były na zasadach komercyjnych przez prywatne korporacje finansowe. Skutkiem finansjalizacji polskiego mieszkalnictwa stało się pogłębienie zależności od wahań globalnych rynków finansowych i zmniejszenie stabilności zabezpieczenia społecznego populacji.

Charakterystyczna dla neoliberalizmu prywatyzacja nie dotknęła do tej pory mieszkalnictwa komunalnego (nie uwzględniając społecznych skutków reprivatyzacji), chociaż sprzyjała ograniczeniu inwestycji sektora publicznego. Wyraźny był też jej wpływ na usługi publiczne, widoczny dzięki mechanizmom ich komercjalizacji i prywatyzacji, w tym wdrażanym mechanizmom PPP. Mimo że nie dotyczyły one na szeroką skalę mieszkalnictwa, to wyraźnie oddziaływały na newralgiczne elementy infrastruktury, a tym samym i na sieć osiedleńczą.

Literatura

Bank Danych Lokalnych GUS.

Cesarski M., 2013, *Polityka mieszkaniowa w Polsce w pracach naukowych 1918–2010.*

Dokonania i wpływ polskiej szkoły badań, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.

⁷ Do tej koncepcji odwołuje się też Joanna Kusiak (2014, s. 29).

- Cesarski M., 2014, „Zasób mieszkaniowy gospodarstw domowych w Polsce jako przedmiot polityki publicznej”, w: J. Osiński (red.), *Polityka publiczna we współczesnym świecie*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Ciszewski P., 2016, *Zamordowana Jolanta Brzeska oskarża – także nas. O obojętność*, <http://bit.ly/1T1hPqP> (dostęp: 21.04.2016).
- Garlicki L., 2011, *Polskie prawo konstytucyjne. Zarys wykładu*, Warszawa: Liber.
- Gądecki J., 2009, *Za murami. Osiedla grodzone w Polsce – analiza dyskursu*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Harvey D., 2008, *Neoliberalizm. Historia katastrofy*, tłum. J.P. Listwan, Warszawa: Instytut Wydawniczy Książka i Prasa.
- Izdebski H., 2013, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni. Doktrynalne prawno-polityczne uwarunkowania urbanistyki i architektury*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Jałowiecki B., Łukowski W. (red.), 2007, *Gettoizacja polskiej przestrzeni miejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo SWPS Academica, Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Konstytucja Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej z 22 lipca 1952 r.*, Dz.U. 1952 nr 33 poz. 232.
- Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.*, Dz.U. 1997 nr 78 poz. 483.
- Kowalik T., 2009, www.polskatransformacja.pl, Warszawa: Muza.
- Królikowski J.T., Rylke J., 2001, *Spoleczno-kulturowe podstawy gospodarowania przestrzenią*, Warszawa: Wydawnictwo SGGW.
- Kusiak J., 2012, „»Kudłata« własność”, *Kultura Liberalna*, nr 169 (14/2012)
- Kusiak J., 2014, „Porządki chaosu. »Chaos« jako pojęcie i zjawisko empiryczne w Warszawie po 1989 r.”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 1, s. 28–50.
- Lewicki M., 2014a, „Kapitalizm na swoim. Rozwój rynku kredytów hipotecznych w Polsce jako proces finansjalizacji gospodarstw domowych”, *Polityka Społeczna*, nr 5–6, s. 35–40.
- Lewicki M., 2014b, „»Za mała by sfinansjalizować?« Procesy finansjalizacji i polska gospodarka”, *Prakseologia*, nr 155, s. 125–173.
- Marcińczak S., 2013, *Segregacja społeczna w mieście postsocjalistycznym. Budapeszt, Warszawa i Tallin na początku XXI wieku*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego.
- Miasto Jest Nasze, 2014, *Mapa roszczeń dekretowych*, <http://bit.ly/1WBR4Np> (dostęp: 22.01.2016).
- mpw, 2015a, *Co zastąpi Universal przy Rotundzie? Oto wizualizacja nowego biurowca*, <http://bit.ly/1neIUPJ> (dostęp: 22.01.2016).
- mpw, 2015b, *Nowy limit programu Mieszkanie dla Młodych. Jakże mieszkania załapią się na dopłatę?*, <http://bit.ly/1RDSGXn> (dostęp: 22.01.2016).
- Pobłocki K., 2014, „Gentryfikacja, własność i polski kapitalizm polityczny”, *Politeja*, nr 26, s. 157–178.
- Roczniki Statystyczne GUS.
- Skwarło R., 2008, *Ustawa o przekształceniu prawa użytkowania wieczystego w prawo nieruchomości. Komentarz*, Warszawa: Wolters Kluwer Polska.
- Sobiech-Grabka K., 2014, „Innowacje w świadczeniu usług publicznych: Partnerstwo publiczno-prywatne”, w: M. Bryx (red.), *Innowacje w zarządzaniu miastami w Polsce*, Warszawa: Oficyna Wydawnicza SGH.
- Sroczyński G., 2015, *Szok frankowy. Wiedzieliście*, <http://bit.ly/1Ou7GVR> (dostęp: 01.04.2015).

- Stanilov K., 2007, „Urban development policies in Central and Eastern Europe during the transition period and their impact on urban form”, w: K. Stanilov (red.), *The Post-Socialist City. Urban Forms and Space Transformations In Central and Eastern Europe after Socialism*, Dordrecht: Springer.
- Stark D., 1996, „Recombinant property in East European capitalism”, *American Journal of Sociology*, t. 101, nr 4, s. 993–1027.
- Sutowski M., 2015, „Kuczyński: Szwajcarom zabrakło wyobraźni” (rozmowa M. Sutowskiego z P. Kuczyńskim), *Dziennik Opinii*, 15 stycznia, <http://bit.ly/1QjKg-Bq> (dostęp: 22.01.2016).
- Śleszyński P. (red.), 2014, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2013 roku*, Warszawa: Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania Kraju im. S. Leszczyckiego – Polska Akademia Nauk.
- Ustawa z 12 lipca 1984 r. *O planowaniu przestrzennym*, Dz.U. 1984 nr 35 poz. 185.
- Ustawa z 27 marca 2003 r. *O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 2003 nr 80 poz. 717.
- Ustawa z 7 lipca 1994 r. *O zagospodarowaniu przestrzennym*, Dz.U. 1994 nr 89 poz. 415.
- Wallis A., 1967, *Socjologia wielkiego miasta*, Warszawa: Państwowe Wydawnictwo Naukowe.
- Werth U., 2005, „Transformation zur geschlossenen Stadt? Geschlossene Wohnkomplexe in Polens Hauptstadt Warschau”, *Europa Regional*, t. 13, nr 4, s. 155–161.
- Wiland M., 2009, „Liberalna polityka przestrzenna”, *Człowiek i Środowisko*, nr 1–4, s. 23–35.
- Wojtowicz W., 2015, *Rosyjskie przedmieścia. Część 1: Samara*, <http://bit.ly/1QpXNt0> (dostęp: 1.04.2015).