

**„Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”, Konferencja Kongresu Budownictwa i Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, 30 czerwca 2014 r., Sejm RP**

Charakterystyczną i szczególnie niepożądaną cechą współczesnej polskiej urbanizacji w aspekcie przestrzennym jest jej niekontrolowany i żywiołowy charakter. Przynosi to ogromne szkody społeczne, ekonomiczne i środowiskowe. Jesienią 2013 r. grupa ekspertów – praktyków i naukowców pod kierunkiem Adama Kowalewskiego (Jeremi Mordasewicz, Jerzy Osiatyński, Jerzy Regulski, Jerzy Stępień, Przemysław Śleszyński) – przygotowała dla Premiera RP i środowisk rządowych *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*<sup>1</sup>. Raport został upubliczniony poprzez media i spotkał się z pewnym zainteresowaniem społecznym.

Konferencja zorganizowana w Sali Kolumnowej polskiego Sejmu wpisuje się w debatę nad tą niezwykle ważną problematyką. Została przygotowana przez Kongres Budownictwa i Fundację Rozwoju Demokracji Lokalnej – instytucje mające wielkie zasługi na rzecz rozwoju samorządności i społeczeństwa obywatelskiego w Polsce. Skład Komitetu Organizacyjnego, dobór referatów i zgłoszenia dyskutantów pokazały, że możliwe są interdyscyplinarne działania na rzecz poprawy urbanistyki i zagospodarowania przestrzennego.

W konferencji wzięło udział ok. 100 osób, w tym przedstawiciele rządu (ministrowie Janusz Żbik – Podsekretarz Stanu w Ministerstwie Infrastruktury i Rozwoju, oraz Robert Dziwiński – Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego), samorządów, organizacji pozarządowych, zrzeszeń zawodowych (m.in. w zakresie budownictwa i urbanistyki) oraz instytucji naukowych. Chociaż wystosowano zaproszenia, niestety nie odnotowano obecności ani jednego Posła na Sejm RP, co symbolicznie odzwierciedla stosunek władzy ustawodawczej do nabrzmiałych problemów, wynikających z dotkliwego kryzysu gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego w Polsce. Nie jest to również dobry prognostyk związany z procesem legislacyjnym, dotyczącym Kodeksu urbanistyczno-budowlanego planowanego do uchwalenia przez Sejm jeszcze w obecnej kadencji w randze ustawy.

Na konferencji wygłoszono pięć referatów, odbyła się żywa dyskusja, przyjęto też specjalną rezolucję (w załączeniu). W zagajeniu Roman Nowicki (Kongres Budownictwa) podkreślił ważność tematyki związanej z zaspokajaniem podsta-

---

<sup>1</sup> Jest on dostępny m.in. na stronach internetowych Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, a skrót był drukowany w numerze 4/2014 *Samorządu Terytorialnego*.

wowego prawa człowieka do zamieszkania. Następnie Jerzy Regulski (Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej) zwrócił uwagę, że o ile reforma samorządowa (której był głównym twórcą na przełomie lat 80. i 90. ubiegłego wieku) jest wielkim osiągnięciem i przyczyniła się niewątpliwie do rozwoju lokalnego, o tyle jej najłabszą stroną stanowią planowanie przestrzenne i narastający chaos przestrzenny.

W referacie wprowadzającym Adam Kowalewski (Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego) przedstawił główne tezy związane z oceną procesów zagospodarowania przestrzennego i ograniczenia chaosu urbanistycznego. Następnie Tadeusz Markowski (Towarzystwo Urbanistów Polskich) omówił w swoim referacie ekonomiczne uwarunkowania urbanizacji, a Hubert Izdebski (Uniwersytet Warszawski) – zagadnienia prawno-planistyczne. Ostatnie dwa referaty wygłosili Krzysztof Chwalibóg (Polska Rada Architektury) – na temat destrukcji przestrzeni, oraz Ewa Kipta (Forum Rewitalizacji) – na temat problematyki odnowy zdeastrowanych dzielnic miejskich.

Dyskusja pokazała, że problematyka niekontrolowanej urbanizacji i chaosu przestrzennego wciąż wzbudza duże emocje i mimo słusznych postulatów zgłaszanych przez środowiska naukowo-eksperckie, a coraz częściej także biznesowe, świadczy o bezradności polskiego państwa wobec postępującej degradacji przestrzeni i krajobrazu. Bogdan Ney (Instytut Geodezji i Kartografii) sugerował potrzebę pewnej elastyczności w prawie urbanistycznym oraz zwracał uwagę na istnienie wielu gmin, dobrze gospodarujących przestrzenią. Bohdan Szymański (Polski Klub Ekologiczny) podnosił kwestie zdrowotne i jakości życia (w tym związane z polityką leśną oraz miastami-ogrodami), a także planowania przestrzennego opartego na wartościach. Jacek Sztechman (Krajowa Izba Urbanistów) apelował o uproszczenie prawa, jak również piętnował zanik idei solidarności społecznej oraz postępującą deprecjację zawodu urbanisty. Mariusz Ścisło (Stowarzyszenie Architektów Polskich) zaproponował rozwiązanie kilku szczegółowych kwestii związanych z prawem zabudowy tylko dla obszarów „urbanizacyjnych”, zakazem zabudowy na terenach zalewowych, tworzeniem planów 3D, wprowadzenia podatku od terenów niezabudowanych oraz kolejnością uchwalania planów miejscowych, jak też poruszył problemy rewitalizacji terenów poprzemysłowych i partycypacji społecznej w planowaniu.

W dalszej kolejności Grzegorz Buczek (Politechnika Warszawska, Towarzystwo Urbanistów Polskich) zwracał uwagę na brak definicji ładu przestrzennego, konieczność likwidacji decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu oraz problem orzecznictwa w tym zakresie. Bartłomiej Kolipiński (Mazowieckie Biuro Planowania Regionalnego) podkreślał osadzenie hierarchiczności planowania w Konstytucji RP i znaczenie kwestii związanych z estetyką krajobrazu oraz dezaprobował paraliż decyzyjny na szczeblu krajowym. Andrzej Grudziński (Polski Klub Ekologiczny) mówił o wolnym rynku i jego ułomnościach, piętnował uleganie presji inwestycyjnej podmiotów gospodarczych i intensywne zmiany przeznaczenia terenu w celu zysku oraz podnosił konieczność kontroli decyzji inwestycyjno-planistycznych.

Marek Bryx (Szkola Główna Handlowa) w odróżnieniu od innych dyskutantów wyraził generalną aprobatę wobec ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu

przestrzennym z 2003 r., wskazując, że musiała być ona kompromisem godzącym różne potrzeby i interesy. Stanowczo natomiast skrytykował orzecznictwo towarzyszące tej ustawie, które jego zdaniem jest głównym „winowajcą” postępującego chaosu przestrzennego. Krytykował też niedomogi hierarchiczności planowania, długotrwałość i komplikację procedur prawnych oraz braki w edukacji powszechnej i specjalistycznej. Na zakończenie wypowiedzi wyraźnie sprzeciwił się wprowadzaniu opłat adiacenckich i *ad valorem*, ze względu na ich niejasność i ryzyko korupcji. Ostatnia z dyskutujących, Krystyna Krzekotowska (Uczelnia Łazarskiego), wskazywała na brak zainteresowania decydentów tematyką konferencji oraz na problem edukacji, w tym obecności tematyki urbanistycznej w programach studiów różnego typu.

Na zakończenie konferencji Przewodniczący Komisji Wnioskowej – Jeremi Mordasewicz (Konfederacja Lewiatan) – przedstawił listę postulatów i wniosków do przedłożenia Marszałek Sejmu i Radzie Ministrów (w załączeniu).

Na konferencję wydrukowano także tom materiałów<sup>2</sup>, zawierających pełny, 36-stronicowy *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, referaty oraz kilka innych przygotowanych wypowiedzi (w kolejności: Adama Kowalewskiego, Tadeusza Markowskiego, Mariusza Ścisła, Marka Budzyńskiego, Krzysztofa Chwaliboga, Magdaleny Staniszkis, Bartłomieja Kolipińskiego, Grzegorza A. Buczka, Zygmunta Ziobrowskiego, Sławomira Gzella, Jerzego Grochulskiego i Jacka Sztechmana). Materiały są też do pobrania na stronie internetowej Kongresu Budownictwa.

### **Wnioski przyjęte przez uczestników konferencji**

(opracowała Komisja Wnioskowa w składzie:

Przewodniczący – Jeremi Mordasewicz, Członkowie: Marek Budzyński, Adam Kowalewski, Magdalena Staniszkis, Przemysław Śleszyński)

#### **1. Kryzys systemu gospodarowania przestrzenią i jego skutki**

Chaos przestrzenny i niekontrolowana urbanizacja powodują olbrzymie straty społeczne i gospodarcze. Rosną koszty funkcjonowania miast. Ponoszą je mieszkańcy, samorządy i państwo. Efektem błędnego planowania przestrzennego jest niska dostępność usług publicznych, wysokie koszty życia i prowadzenia działalności gospodarczej, zanik kontaktów społecznych, a także olbrzymie koszty budowy i utrzymania infrastruktury. Same tylko koszty wykupu gruntów przez gminy mogą sięgać 130 mld złotych.

Główną przyczyną kryzysu gospodarki przestrzennej i jego katastrofalnych skutków są wadliwe prawo i błędna polityka przestrzenna. Ich naprawa jest podstawowym warunkiem przełamania kryzysu. Szereg dokumentów rządowych i samorządowych (m.in. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* i *Krajowa Polityka Miejska*) trafnie określa zasady polityki przestrzennej odpowiadające warunkom społecznym i ekonomicznym naszego kraju. Niestety, zapisy tych dokumentów nie są wdrażane, a bieżące decyzje lokalizacyjne i in-

<sup>2</sup> Zob. <http://www.kongresbudownictwa.pl/pliki/konferencja%20kongresu%202014.06.30.pdf>.

westycyjne pogłębiają kryzys gospodarki przestrzennej. Również dostępne instrumenty ekonomiczne nie porządkują gospodarki przestrzennej. Renta planistyczna i opłata infrastrukturalna mają incydentalny, a nie systemowy charakter, natomiast stawki podatku od nieruchomości nie uwzględniają rzeczywistej renty gruntowej.

## **2. Nadrzędne wartości polityki przestrzennej i racjonalna gospodarka przestrzenna**

Źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest niedocenywanie korzyści i nieposzanowanie zasad racjonalnej polityki przestrzennej, powszechnie przestrzeganych w cywilizowanych krajach. Mówią one, że przestrzeń jest dobrem wspólnym, a jej jakość, czyli porządek i piękno oraz wartości przyrodnicze i kulturowe, mają zasadnicze znaczenie dla jakości życia i rozwoju zarówno obywateli, jak też całych państw i regionów.

Dlatego o sposobie wykorzystania przestrzeni decydować winny demokratycznie wybrane władze samorządowe, których powinnością jest ochrona interesu publicznego. Głównym celem planowania przestrzennego winno być określanie najlepszych możliwości efektywnego gospodarowania przestrzenią i zaspokajanie potrzeb społecznych, z poszanowaniem wartości przyrodniczych i kulturowych.

Z tych powodów, zgodnie z konstytucyjnym nakazem stosowania zasad rozwoju zrównoważonego, konieczna jest planistyczna kontrola procesów urbanizacyjnych i racjonalna gospodarka przestrzenna zapewniająca właściwe standardy zabudowy: pod względem społecznym, funkcjonalnym, ekologicznym i ekonomicznym. Szczególne znaczenie ma tworzenie przestrzeni publicznych, zwłaszcza placów i ulic, o odpowiedniej wielkości i jakości oraz terenów zieleni i wypoczynku.

## **3. Realizacja polityki przestrzennej**

Głównym instrumentem prowadzenia polityki przestrzennej na szczeblu kraju, regionu i gminy są akty planowania przestrzennego, o odpowiednim horyzoncie czasowym i hierarchicznie powiązane. Konieczne są planistyczne narzędzia umożliwiające:

- tworzenie planów zagospodarowania opartych na realistycznych prognozach potrzeb inwestycyjnych i terenowych, zgodnych z prognozami demograficznymi oraz możliwościami ekonomicznymi gminy;
- koncentrowanie inwestycji na terenach zurbanizowanych i uzbrojonych;
- powstrzymanie zjawiska rozpraszania zabudowy, poprzez odpowiednie regulacje planistyczne oraz wykorzystanie ekonomicznych i finansowych instrumentów polityki przestrzennej, zwłaszcza podatków i partycypacji inwestorów w kosztach realizacji nowej infrastruktury;
- efektywną gospodarkę gruntami, w tym ich wykup na cele publiczne, obowiązkowe scalanie terenów urbanizowanych oraz tworzenie przez samorządy „banków ziemi” na cele publiczne.

#### 4. Rekomendacje

Reformując system planowania przestrzennego, musimy uwzględniać stan świadomości społecznej. Dlatego wprowadzane na pierwszym etapie zmiany powinny eliminować największe wady systemowe i szkodliwe rozwiązania prawne. Uzyskanie przyzwolenia społecznego będzie wymagało aktywnej i szerokiej kampanii informacyjnej rządu, samorządów oraz organizacji społecznych. W pierwszej kolejności należy:

- wyeliminować z procesu inwestycyjnego decyzje administracyjne, które powodują rozpraszanie zabudowy i są źródłem największych patologii w gospodarowaniu przestrzenią, zarówno funkcjonalnych, jak i estetycznych;
- ograniczyć wykonywanie prawa własności do użytkowania nieruchomości, natomiast prawo do zmiany jej przeznaczenia i zabudowy powinny mieć władze publiczne, w ramach przepisów ustawowych;
- wzmocnić lokalne planowanie przestrzenne gminy, wprowadzając do Studium wiążące ustalenia dotyczące sposobów zagospodarowania terenu i głównych zasad organizacji przestrzeni, oparte na ustawowo zdefiniowanych kryteriach społecznych, ekonomicznych i urbanistycznych;
- uruchomić monitoring zmian zagospodarowania przestrzennego, w tym zwłaszcza zmian użytkowania ziemi oraz ocenę skutków tych zmian, aby podstawą decyzji planistycznych i inwestycyjnych była rzetelna diagnoza procesów przestrzennych;
- w miejsce istniejących, ale rzadko wykorzystywanych opłat wprowadzić rozwiązania podatkowe motywujące do racjonalnej urbanizacji, w tym podatek od wartości niezabudowanych terenów budowlanych (powinien być on wprowadzany etapowo i zróżnicowany ze względów społecznych);
- przyjąć jako kryterium kwalifikacyjne projektów inwestycyjnych do finansowania lub współfinansowania ze środków UE potwierdzenie spójności tych projektów z aktualnymi dokumentami planowania rozwoju i zagospodarowania przestrzennego jednostek samorządu terytorialnego.

Najpilniejsze zmiany powinien wprowadzić Kodeks urbanistyczno-budowlany, zapewniający obecnie najszybszą ścieżkę legislacyjną. Równolegle należy podjąć kompleksową reformę, która zapewni efektywne funkcjonowanie miast i osiedli oraz zwiększy korzyści z urbanizacji. Reforma powinna zmodernizować cały system planowania przestrzennego i procesu budowlanego na podstawie kompleksowej oceny społeczno-ekonomicznych warunków, w jakich funkcjonuje nasza gospodarka przestrzenna.

Warunkiem powodzenia reformy jest podjęcie szerokiej akcji informacyjnej, wyjaśniającej korzyści z niej płynące oraz wpływ prawidłowego zagospodarowania przestrzennego na jakość życia. Konieczne jest zwiększanie zainteresowania lokalnych społeczności, które nie zawsze doceniają znaczenie jakości środowiska miejskiego i przestrzeni publicznych. Podstawą działań powinna być polityczna decyzja Rządu i Sejmu, określająca podstawowe kierunki zmian i zasady reformy.

Proponowane zmiany są trudne do wprowadzenia, naruszają bowiem interesy grup społecznych, którym niekontrolowana urbanizacja i brak racjonalnej

---

ekonomicznie polityki przestrzennej przynoszą ogromne zyski. Jeśli jednak nie podejmiemy reform, rosnące koszty złego gospodarowania przestrzenią będziemy ponosić wszyscy, a efektem będzie narastający kryzys finansów publicznych i zahamowanie rozwoju Polski.

Warszawa, Sejm RP, 30 czerwca 2014 r.

*opracował Przemysław Śleszyński*  
*(Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN)*