

Państwo i społeczeństwo wobec chaosu przestrzennego – źródła i działania

Poniższa debata odbyła się 22 marca 2019 r. w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Ram do dyskusji dostarczyła treść raportu *Studia nad chaosem przestrzennym*¹. Jego autorzy oszacowali koszty występowania chaosu przestrzennego na kwotę 84,3 mld zł rocznie. Wskazali na główne mechanizmy prowadzące do występowania tego zjawiska.

Do debaty zaproszenie przyjęli: prof. Tadeusz Markowski, prof. Przemysław Śleszyński, współautorzy powyższego raportu (Polska Akademia Nauk), prof. Włodzimierz Anioł (Uniwersytet Warszawski), Czesław Bielecki (architekt i urbanista), Mikołaj Kołacz (architekt, Stowarzyszenie „Miasto Jest Nasze”), Bartosz Rozbiewski (naczelnik Wydziału Polityki Przestrzennej Biura Architektury i Planowania Przestrzennego w Urzędzie m.st. Warszawy), prof. Jacek Szlachta (SGH). Dyskusję moderował Andrzej Zybala (SGH).

Moderator: Przed naszą debatą Czesław Bielecki, cytując Chestertona, powiedział, że tylko wtedy warto zajmować się chorobami społecznymi, jeżeli wskazuje się lekarstwa. To poważna kwestia, ale chyba jednak nie mamy wyjścia. Musimy zajmować się tego typu problemami, w tym chaosem przestrzennym, a może nawet powinniśmy zająć się w szczególności takimi właśnie problemami. Zresztą to nie jest tak, że nie ma lekarstwa na rozwiązywanie/łagodzenie problemów przestrzennych. Kwestią jest to, że kolejne rządy nie są w stanie go zaordynować społeczeństwu, samorządom itp. A także zorganizowane społeczeństwo nie było w stanie dotąd wytworzyć presji na wprowadzenie określonych środków zaradczych.

Niektórzy uważali, że z tym problemem poradzi sobie obecna formacja rządząca Polską. Wprawdzie nie formułowała konkretnych zapowiedzi w zakresie polityki przestrzeni, ale formułuje chęć wzmocnienia państwa. A jeśli chce się wzmocnić państwo, to dziedzina, o której rozmawiamy, wydaje się kluczowa.

Proponuję, żebyśmy spojrzeli na ostatnie 3–4 lata, na to co się w tej dziedzinie wydarzyło i czy nastąpił jakiś progres w sensie zrjonalizowania przynajmniej części

¹ A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, Studia KPZK PAN, Warszawa 2018.

mechanizmów w sferze polityki przestrzennej. Ale rozumiem, że niektórzy z panelistów będą chcieli najpierw wskazać źródła problemów przestrzennych.

Tadeusz Markowski: Myślę, że na razie państwo nie stoi wobec zagrożeń ekonomicznych. A więc politycy nie odczuwają bezpośredniej motywacji, aby się zajmować problemami przestrzennymi. Nie mają one dla nich wartości politycznej.

Specyfika problematyki przestrzennej jest taka, że skutki nierozwiązywania problemów odkładają się w czasie, one się kumulują. Na razie dostrzegają to tylko spostrzegawczy ekonomiści, urbaniści, architekci. Natomiast jest inaczej z punktu widzenia polityków. Oni kierują się swoim systemem wartości, wymaganiami elektoratu, a także chęcią pewnej manipulacji.

Stało się tak, że nasze państwo nie pełni roli instytucji programującej i wykonującej określone *public policies*, czyli nie programuje w sposób systemowy podmiotu interwencji, które stymulowałyby procesy rozwoju w długiej perspektywie trwania. Politycy są nieustannie w fazie zdobywania władzy. I to determinuje fakt, że działania związane z przestrzenią są odkładane na bok, ponieważ cechują się długookresowymi procesami, inercją.

Moderator: Właśnie, władza, chcąc racjonalizować procesy w tej dziedzinie, musiałaby wystąpić przeciwko swojemu elektoratowi. Powiedzieć: nie będziecie mieli tyle praw czy korzyści z własności.

Tadeusz Markowski: Przyzwolenie na pewne zmiany wyłoni się, gdy dojdzie do załamania gospodarczego, np. w wyniku działania mechanizmów spekulacji gruntami, zaburzeń na rynku budowlanym itp. Takie są procesy historyczne.

Nasz problem jest też taki, że nie umiemy skorzystać z doświadczeń historycznych krajów wyżej rozwiniętych, które wprowadziły system regulacji gospodarowania przestrzenią. U nas od 1990 r. rozpoczęliśmy dewastację regulacyjnego planowania przestrzennego. To jest bardzo konsekwentny ciąg postępowania.

Przemysław Śleszyński: Trzeba chyba dobitnie powiedzieć. W roku 1990 – wszyscy pewnie z tym się zgodzimy – wylaliśmy dziecko z kąpielą. Planowanie przestrzenne zostało uznane za przeżytek komunizmu. To jest jedna sprawa. A druga jest taka – politycy uwierzyli zgodnie z duchem romantyzmu politycznego, że samorządy, zwłaszcza gminy, mogą wziąć na swoje barki zagospodarowanie przestrzeni i poradzić sobie. Uznali, że mogą działać w tym obszarze optymalnie, racjonalnie, efektywnie. Tak się niestety nie stało.

Natomiast, kiedy Pan mówił o wzmocnieniu państwa, to wydaje mi się, że trzeba sobie wreszcie powiedzieć, iż nie można polegać tylko i wyłącznie na tych dwóch i pół tysiąca gmin, jeśli mamy mieć w kraju odpowiedni poziom racjonalności i efektywności w działaniu publicznym. Państwo reguluje różne dziedziny życia zbiorowego, które są w przestrzeni społecznej, gospodarczej. Tak samo powinno wziąć w swoje ręce sprawy przestrzeni, skoro gminom z tym się nie udaje.

Moderator: Ale czy władza, nawet centralna, a nie tylko samorządowa, ma potencjał do poradzenia sobie z zagadnieniami tak złożonymi? Tu w grę wchodzi wartości, interesy, preferencje, estetyka, mobilność, wiedza itp.

Przemysław Śleszyński: Każda władza jest uzależniona od wyborcy. Dotykamy kolejnej sprawy wpływającej na to, dlaczego polską przestrzeń ogarnął chaos. W raporcie *Studia nad chaosem przestrzennym* wskazujemy, że władze samorządowe zdecydowały o odrolnieniu 6 miliardów metrów kwadratowych gruntów. Dlaczego to zostało zrobione? Kto odralnia? Na czyj wniosek – mieszkańców, deweloperów, spekulantów? To trzeba powiedzieć.

Gminni samorządowcy częściowo mają świadomość, że zrobili źle. Ale są też uzależnieni od swoich wyborców. Przede wszystkim rolników, mieszkańców, różnych innych osób. I to jest trudny orzech do zgryzienia.

Moderator: Nie stać nas na razie na przywództwo, które narusza dobrostan wyborców?

Przemysław Śleszyński: No właśnie. Potrzebujemy regulacji na poziomie centralnym. Nie ma innego wyjścia. I tu zgadzam się, że są, powiedzmy, jakieś obszary w życiu społecznym, gospodarczym, w których z zasady trzeba dać ludziom wolność, i ta wolność powinna być czymś niezbywalnym. Jednak w zakresie polityki przestrzennej trzeba działań specyficznych czy w obecnej sytuacji nawet, powiedziałbym, ratunkowych. Potrzebujemy konkretnych rozwiązań sanacyjnych systemu gospodarowania przestrzenią i w warstwie postulatycznej, eksperckiej je mamy. Prof. Markowski na wczorajszej konferencji w NIK-u (21 marca 2019 r.) pokazywał ponad 60 rodzajów różnych rozwiązań, instrumentów, mogących ratować polską przestrzeń.

Tadeusz Markowski: ...ekonomizujących gospodarowanie przestrzenią. Te instrumenty tworzą racjonalne podstawy, które politycy zniszczyli na początku lat 90. Mechanizmy, które obecnie funkcjonują, sprzyjają patologiom. Jednocześnie jest tak, że na zjawiska patologiczne robione są różne nakładki rozwiązań prawnych. A efekt jest taki, że one pogłębiają możliwości przejmowania zysków przez różne

grupy interesów. I te wszystkie rozwiązania nie eliminują przyczyn. Tym samym mamy proces narastającego zapętlenia.

Dodatkowo jest tak, jak wspomniałem, że gospodarowanie przestrzenne nie rodzi natychmiast widocznych skutków, np. finansowych, więc rządzący nie dostrzegają pilności zajęcia się problemami przestrzennymi. Dlatego politycy osłabiali instytucje państwa, które się nimi zajmowały, w tym nawet same ministerstwa. Gdy rzucano populistyczne hasło „oszczędne państwo”, to najłatwiej i najszybciej zaczęto eliminować z ministerstwa te departamenty, których zadaniem była długoterminowa analiza i myślenie perspektywicznie. W takim klimacie bardzo łatwo było zlikwidować np. Rządowe Centrum Studiów Strategicznych (RCSS).

Myślenie na krótki dystans

Włodzimirz Anioł: To, o czym Panowie mówią, wpisuje się w dominujący w polskiej polityce publicznej paradygmat krótkoterminowego myślenia. Miało to miejsce niezależnie od tego, kto rządził po 1989 r., która z opcji i partii politycznych. Przypomnę, że RCSS zlikwidował rząd premiera K. Marcinkiewicza zaraz po dojściu PiS do władzy w 2005 r. A potem przez prawie osiem lat premier D. Tusk powtarzał, że kto ma wizję, niech idzie się leczyć do lekarza. Najważniejsze było tu i teraz.

Strategiczne raporty „szły w ką”, a w najlepszym razie trafiały na dno głębokich szuflad. Takie powstawały na temat długofalowych wyzwań rozwojowych stojących przed Polską, poszerzające trochę rządzącym merytoryczny i czasowy horyzont spojrzenia, a przygotowywane m.in. pod kierunkiem M. Boniego.

Dziś myśleniu i projektowaniu polityki w dłuższym odcinku czasu nie służy też populizm, bo nagradza przede wszystkim tych polityków, którzy obiecują natychmiastowe rozwiązania nawet najbardziej skomplikowanych problemów. A po nas choćby potop, na co wskazywałyby m.in. decyzje o wydatkach z budżetu państwa czy w sprawach systemu emerytalnego.

Tadeusz Markowski: Politycy nie lubili np. ministerstwa budownictwa, zajmującego się gospodarką przestrzenną, ponieważ ono ciągle „mąciło”, mówiło o długiej perspektywie. Budownictwo zostało zdecentralizowane. Instytucja polskiego państwa nie radziła sobie. Politycy przekazali gminom nowe, ale nierealne kompetencje, bo bez adekwatnych środków. To też była konsekwencja mechanizmów prywatyzowania gospodarki, a państwo nagle utraciło możliwość rządzenia, posługując się narzędziem dystrybucji środków finansowych.

Od początku 2000 r. czekaliśmy na środki z Unii Europejskiej. Ale mechanizmy destrukcyjne wciąż oddziaływały. Oczywiście kosztem przestrzeni. To, co się zdarzyło, można różnie oceniać. Uznaliśmy, że planowanie przestrzenne może być fakultatywne. Następnie, że planowanie na poziomie ogólnogminnym jest kompetencją kierownictwa wewnętrznego, a nie żadnym przepisem gminnym. Później, żeby ratować procesy inwestycyjne, wymyślono wz-kę, która natychmiast została obrócona w patologiczne narzędzie wykorzystywane w znakomity sposób przez grupy interesów.

Mikołaj Kołacz: Od przełomu społeczno-politycznego z lat 1989–1990 minęło już prawie całe, kolejne pokolenie, tymczasem w zakresie polityki przestrzennej w Polsce wciąż mówimy o tych samych problemach. Od wielu lat nie potrafimy tych problemów rozwiązać, w tym problemu tzw. wz-ki. Właściwie od początku to narzędzie było bardzo mocno krytykowane, bo stało się tak zwaną protezą urbanistyczną. Jego skutki były do przewidzenia. Bardzo wielu ludzi to widziało.

Zgadzam się z głosami poprzedników o uwarunkowaniach politycznych. Przestrzeń jest politycznie mało atrakcyjna jako temat służący agitacji politycznej. Tylko wydaje mi się, że społecznie zaczynamy już osiągać moment, w którym coraz więcej środowisk zaczyna rozumieć, że nie wszystko musi być atrakcyjne tak od razu. I tak naprawdę więcej grzechów jest po stronie elity niż plebsu. Społeczeństwo ma prawo więcej od nas oczekiwać.

Natomiast, próbując bronić obecnej władzy, trzeba po pierwsze przypomnieć, że od początku lat 90. w programie Porozumienia Centrum były program mieszkaniowy i polityka przestrzenna. Ona zawsze się pojawiała. Tylko czekała na swój moment. I nadal chyba okazuje się, że to nie jest ten moment. Ale, czy jest tak dlatego, że władza źle realizuje ten program, czy dlatego, że wcześniej nie zrobiliśmy nic lub bardzo niewiele dla realizacji wielkoskalowego programu mieszkaniowego. Nie mówię, że musi być jak za Gierka, bo mogłoby się okazać, że i skutki wyłaniają się jak za Gierka.

Włodzimierz Anioł: Z tymi wątpliwymi skutkami sprawa nie wydaje się tak bardzo jednoznaczna, gdy zrobić ilościowe porównania. W ciągu prawie czterech lat rządów PiS w ramach programu „Mieszkanie plus” oddano do użytku 480 mieszkań, a premier M. Morawiecki zapowiadał rychłe wybudowanie 100 tys. lokali. Trudno byłoby uznać ten bilans za sukces. Oczywiście nie twierdzę, że Edward Gierek człowiekiem sukcesu, wybitnym politykiem i wielkim budowniczym był...

Mikołaj Kołacz: I druga sprawa – wola. Była deklarowana politycznie. W przemówieniach premiera Morawieckiego i prezesa Kaczyńskiego pojawiały się wątki dotyczące

polityki przestrzennej. W pewnym momencie nawet tak, że dwóch ministrów się ścigało, który pierwszy zrobi narodowy instytut. Jeden miał być urbanistyki, drugi architektury. Ostatecznie powstał Narodowy Instytut Architektury i Urbanistyki. Ciekawe, że umieszczony akurat przy Ministerstwie Kultury i Dziedzictwa Narodowego.

Moderator: Czy ta instytucja stała się istotnym podmiotem w polityce przestrzennej?

Mikołaj Kołacz: Robi to, co jest bardzo ważne w zakresie pracy edukacyjnej, wykonuje dość dobrą, ciekawą robotę. No, ale to jest praca na lata, może dla następnego pokolenia. Natomiast chyba słabo poszły sprawy w zakresie kompetencji Andrzeja Adamczyka, ministra infrastruktury. Miał, przynajmniej w założeniu, przebudować kwestie naukowego zarządzania przestrzenią, czyli stworzenia zcentralizowanej struktury, która by polityką przestrzenną zarządzała. I temu miało służyć połączenie krakowskiego Instytutu Rozwoju Miast z warszawskim Instytutem Gospodarki Przestrzennej i Mieszkalnictwa. Szczerze mówiąc, nie wiem, jak to wygląda.

Podstawa ładu przestrzennego

Jacek Szlachta: Problem polega na tym, że dopiero budujemy czy wzmacniamy wartości, które mogłyby być podstawą do ustanowienia ładu przestrzennego, przestrzeni publicznej o wysokiej jakości. Chodzi o wartości związane z dostępem do różnych zasobów, świadczeniem usług publicznych, nawet powiedziałbym sprawiedliwości terytorialnej.

Podzielałam pogląd Tadeusza Markowskiego, który powiedział, że do momentu, w którym doraźne interesy obywateli nie są naruszane, politycy nie zajmą się problemami przestrzennymi. A interesy są naruszane, jeżeli przestrzeń publiczna jest zawłaszczana i ktoś mówi: no zaraz, mogłem tu wejść spokojnie, chodzić, a teraz jest tabliczka *private property* i nie masz prawa.

Wprawdzie pojawiają się różne patologie w pięknie opisanej suburbanizacji, która jest żywiołowa, wskazuje się na koszty rozpraszanej zabudowy, ale to mało. Prawdopodobnie potrzebujemy kolejnego pokolenia, czyli około 20 lat, kiedy społeczeństwo będzie jeszcze troszkę bogatsze, lepiej wyedukowane i może zacząć reagować inaczej na problemy, które mają charakter długoterminowy.

Chcę powiedzieć o takim wymiarze Unii Europejskiej. Mianowicie w regulacjach europejskich jest zapis, że polityka przestrzenna jest kompetencją państw członkowskich. Kropka. I w tym momencie każdy kraj sobie to kształtuje, jak chce. No i Dania sobie kształtuje zupełnie inaczej. Odczuwamy dużą przyjemność, znajdując

się w przestrzeni duńskiej. Natomiast Polska też zupełnie inaczej. Nikt nas nie będzie do niczego nakłaniał. Czy to znaczy, że Unii nie można wykorzystać? Można wykorzystać. W dokumentach strategicznych, które powstają we współpracy między instytucjami unijnymi i polskim rządem zawsze się zaznacza, że kształt planowania przestrzennego jest nieadekwatny, że tam są różne nieprawidłowości i tak dalej. I nie wiem, jak państwo ocenicie, pan Bielecki na pewno zna się lepiej ode mnie na tym, ale co roku są ogłaszane konkursy architektoniczne na najlepsze obiekty.

I zwróćcie państwo uwagę, że czołowe miejsca na liście zajmują obiekty wybudowane z udziałem pieniędzy z Unii Europejskiej. Prawdopodobnie dlatego, że nie ma różnych ograniczeń, które narzucają sobie czy mają deweloperzy, np. filharmonia w Szczecinie.

Unijne regulacje moglibyśmy lepiej wykorzystać, gdybyśmy wiedzieli, czego chcemy w zakresie gospodarki przestrzennej. Natomiast, jeśli nie, no to dokładnie tak jak Tadeusz Markowski powiedział, zagęszczenie przestrzeni będzie się zwiększało, mimo że liczba ludności się nie zwiększa. Jest zapotrzebowanie na przestrzeń, bo jeszcze nie chcemy regenerować bram, a wszyscy chcą zieleni, co stwarza dodatkowe zapotrzebowanie. Mamy nieoszczędne zagospodarowywanie czy zawłaszczanie przestrzeni. W którymś momencie społeczeństwo powie klasie politycznej: zajmijcie się tym wreszcie. Ona zareaguje w momencie, kiedy to zacnie ważyć w decyzjach wyborczych...

Moderator: Ciekawe, czy będzie taki moment.

Jacek Szlachta: ...uwrażliwi się. Natomiast pytanie, jak szybko to nastąpi. Uważam, że jeszcze nie jesteśmy w tym momencie i jeszcze jest trochę przed nami.

Z motyką na słońce?

Bartosz Rozbiewski: Chciałbym zwrócić uwagę na sposób działania kolejnych rządów w zakresie polityki przestrzennej. Dziwi mnie on. Otóż wychodzą z inicjatywami wprowadzenia nowej ustawy, która wszechogarniałaby problematykę przestrzeni. Mieliśmy kilka projektów gwałtownych zmian. Takich absolutnie wywracających do góry nogami nasz system planowania. Uważam, że jeszcze nie jesteśmy gotowi na wielką zmianę. A jak wiadomo, wszyscy boją się zmian i gdy jest taka zapowiedź, starają się bronić, zabezpieczyć przed konsekwencjami.

Uważam za niewłaściwy taki sposób działania. Tymczasem sporo można osiągnąć strategią małych kroków, drobnych korekt i ewolucyjnych zmian w istniejących

przepisach. Przyniosłyby one dużo szybciej efekt. Nawet koncepcję decyzji o warunkach zabudowy (w-z) można zmieniać ewolucyjnie. Ona nie była na początku czymś złym. Opierała się przecież na doświadczeniach niemieckich. Ale została całkowicie wypaczona, niedoregulowana w wielu miejscach. Zawsze są te „kruczki”. Prawnicy to uwielbiają – „rozjeżdżają” każde słowo na mniejsze, które jest nieostre. I to się stało. Ale gdyby próbować naprawić to, co jest dzisiaj: coś przeciąć, coś doregulować, coś poprawić, a nie rzucać się z motyką na słońce. Myślę, że mielibyśmy już dwa i pół kroku więcej.

Dobrym przykładem jest chociażby nowelizacja ustawy o planowaniu, która weszła w życie w 2015 r. Nowelizacja ustawy o rewitalizacji. Ona próbowała przynajmniej jakoś zracjonalizować proces powstawania studium. Nie dała co prawda innych narzędzi, które mogłyby powstrzymać wz-ki. Te wszystkie niechciane zjawiska. Ale to była jakaś jaskółka.

Przemysław Śleszyński: W naszym raporcie wykazujemy, że znacznie więcej patologii wynika z ustawy z 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym niż z samej wz-ki. Wykazujemy, że plany miejscowe są złe, służą, w bardzo wielu przypadkach, w ten sam sposób co wz-ka. Plany dotyczą często powierzchni jednego hektara, a dotyczące jednej dziesiątej hektara są po całej gminie gdzieś porozrzucane. Są tam olbrzymie tereny pod inwestycje mieszkaniowe, na których zmieścilibyśmy prawie dwie Polski, a plany dotyczą tylko 30% powierzchni kraju. To się dzieje zwłaszcza wokół miast, powodując silne rozproszenie zabudowy i wzrost kosztów utrzymania, osłabia to portfele mieszkańców, przedsiębiorców i samorządów. Ta liczba w dzisiejszej dyskusji już padła na początku, ale dla porządku powiedzmy, że te koszty chaosu przestrzennego w całym kraju, w takich obszarach jak osadnictwo, infrastruktura, rynek nieruchomości, środowisko i kilka innych, oszacowaliśmy na 84 mld zł rocznie.

Trzeba jeszcze dwie rzeczy rozdzielić. W planowaniu przestrzeni czym innym jest skala architektoniczna, to jest to, że budynki powinny być ładne i funkcjonalne, a czym innym układ urbanistyczny w skali całej gminy czy dzielnicy miasta. I wydaje mi się, że głównym problemem ustawy z 2003 r. jest fakt, że gdzieś w niej zatracono ten szczebel pośredni między budynkiem a szerszym otoczeniem. Jest tam wprawdzie napisane, że gmina powinna pilnować ładu przestrzennego, ale nie idą za tym żadne standardy, nie ma definicji, co ten ład przestrzenny tak naprawdę ma oznaczać w sensie wskaźników. Co z tego, że jest zapis: „kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego”, jeśli gołym okiem widać, że zabudowa powstaje wszędzie i byle gdzie.

Są jeszcze kolejne poziomy, jak zwłaszcza regionalny, ale tym w naszym raporcie się nie zajmowaliśmy. A tam też są absurdy, bo jeśli rozgałęzienie ważnych,

międzynarodowych i krajowych dróg lokuje się w małym mieście powiatowym, to jest to absurd. Mam tu na myśli casus Via Baltica, która ominęła Białystok, ale takich absurdów jest i będzie pewnie jeszcze więcej.

Natomiast odnośnie do sposobu działania rządów i tego, co powiedział pan Bartosz Rozbiewski, to boję się, że zbyt ewolucyjnie robiliśmy bardzo wiele rzeczy i wiele rzeczy odkręcić już się nie da. Nikt nie przeniesie tysięcy domów z terenów zalewowych.

Mikołaj Kołacz: Również uważam, że jednak problemem jest ustawa o planowaniu przestrzennym w całości. Być może można ją tak naprawić, żeby wz-ka musiała być zgodna, podobnie jak plan miejscowy, ze studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Ale sama koncepcja wz-ki jest przede wszystkim błędna. Zakłada bowiem, że ten instrument planowania jest płaski. Ona nie zawiera wymiaru 3D i nie ma w niej interesariuszy społecznych. Gdybyśmy mieli naprawiać wz-kę jako aktywiści miejscy, to musielibyśmy być w procesie przyznania każdej wz-tki, bo nie wierzymy, niestety, urzędnikom, że są w stanie reprezentować interes publiczny we właściwy sposób zgodnie z regułami klasycznego planowania przestrzennego. Czyli z udziałem wszystkich stron zainteresowanych.

Bartosz Rozbiewski: Nie zawsze mamy narzędzia ku temu.

Mikołaj Kołacz: Tak. O tym mówię. Wydaje mi się, że to jest rzecz do naprawienia w ramach nowej ustawy i nowego systemu zagospodarowania przestrzeni, jeżeli mielibyśmy takie narzędzie jak lokalne tworzenie, tak jak teraz jest pewien pomysł na tak zwaną skalę planu urbanistycznego. Nie pamiętam niestety, co w wersjach kolejnych ustawy się pojawia. Chcielibyśmy, żeby czynnik społeczny się tam pojawiał.

Kolejna sprawa to jest kwestia dwuskalowości planowania miejscowego, czyli tzw. plan ogólny i plan szczegółowy. To zostało zarzucone i uważam, że to był błąd.

Narzędzia czy cały kontekst polityczno-społeczny wtedy po prostu narzucały pewien sposób realizacji systemu planowania. Ale co do zasady wydaje się, że to był system prawidłowy. Dobrze byłoby w ten sposób naprawić istniejącą ustawę, ale mam wątpliwości, czy to się uda.

Wspólne tworzenie przestrzeni

Moderator: Zapytam pana Bartosza, w jakiej skali samorząd może racjonalizować coś, co centralnie nie jest zrationalizowane? Na ile może zadbać o ład w tych warunkach prawnych, które obowiązują? Warszawa nie jest perfekcyjna od tej strony również?

Bartosz Rozbiewski: To prawda. Problem w tym, że nie mamy zbyt wiele narzędzi prawnych. Ale można inaczej spojrzeć na te obecne przepisy. Staramy się działać w obecnych ramach i je racjonalizować. I to coraz lepiej wychodzi, co mogę powiedzieć jako naczelnik wydziału polityki przestrzennej. Dzięki doświadczeniom dzisiaj zupełnie inaczej czytam zapisy tego samego dokumentu studium niż jeszcze 10 lat temu.

Ale też w różnych grupach społecznych jest większa świadomość, że przestrzeń jest wieloskładnikowa. Wiele środowisk zdaje sobie sprawę, że tworzenie zabudowy mieszkaniowej to nie tylko budynki mieszkalne, ale całe spektrum idących za tym funkcji i udogodnień.

Widząc, że system prawny nie jest doskonały, próbujemy sobie radzić działaniami „miękkimi”, które nie są bezpośrednio wymagane przez prawo. Mam tu na myśli chociażby takie działania, które prowadzimy już od dwóch lat pod nazwą Osiedla Warszawy. To jest nazwa procesu, który ma formę trójstronnego warsztatu. Do jednego stołu siadają przedstawiciele wielu biur z Urzędu Miasta, interesariusze, kierujący się interesem komercyjnym na wykupionych działkach oraz strona społeczna (obywatele i ich grupy).

Uruchamiamy proces służący temu, aby zapobiegać wyłonieniu się niepożądanych skutków w zagospodarowaniu danej przestrzeni. Ma to być efekt sytuacji, w której poszczególne inwestycje i ich interesariusze z tych samych terenów w ogóle się nie widzą. Regulacje prawne nie wymuszają, aby interesariusze, w tym samorząd, analizowali szerszy obszar i jego funkcjonalności. Chodziło nam zatem o to, aby wytworzyć miejsce, w którym będziemy próbowali sprawić, że inwestorzy, interesariusze wejdą w proces komponowania szerszej przestrzeni. Jest to szczególnie ważne na terenach, gdzie władze miasta rzeczywiście nie są w stanie w najbliższym czasie uchwalić planu miejscowego. A jest tak przecież, że życie się tam będzie toczyć, nie oszukujemy się... Zainteresowanie nowymi terenami pod zabudowę jest gigantyczne. To jest Warszawa i wiadomo, że tego się nie zatrzyma. I próbujemy działaniami miękkimi, konsultacyjnymi wręcz, próbować koordynować to jakkolwiek. Działanie w warunkach tzw. wolności budowlanej, jaką myślę mamy w Polsce, nam jednak nie pomaga.

Moderator: Jak to się udaje?

Bartosz Rozbiewski: To jest oczywiście proces trudny. On nie wychodzi tak, jakbyśmy sobie tego życzyli w wielu przypadkach. Bo mówiliśmy sobie za każdym razem na starcie takiego procesu, że jeśli będzie zgoda wszystkich trzech stron, to możemy działać. Wszyscy się na to umawiają. Robimy szkoły, obszary publiczne, robimy taką, a nie inną wysokość. Taką, a nie inną intensywność. Ale wszyscy się muszą

na to zgodzić. Z tym bywało różnie, co jest zrozumiałe wobec złożoności spraw. Trzeba przekonać mieszkańców i lokalne społeczności do tego, żeby kształtować przestrzeń w określony sposób. To często jednak dotyczyło w tych procesach Osiedli Warszawy terenów poprzemysłowych.

Różnie wyglądają takie procesy. Ale myślę, że Żerań, FSO i teraz Stare Świdry udowadniają, że to może zadziałać, jeśli pokaże się strukturę miejską w pełni wyposażoną: z odpowiednią ilością zieleni, usług publicznych, zbiorową komunikacją publiczną. I jeśli mamy taki szkielet, to nawet możemy działać na podstawie decyzji administracyjnych. Pod warunkiem, że wszyscy będą to chcieli realizować z korzyścią dla wszystkich. To są duże obszary, na których dzisiaj nawet na wz-kach nie moglibyśmy inwestować. Mając pełną wizję ich rozwoju, jesteśmy w dużo większym stopniu przekonani do tego, że wprawdzie dzisiaj ustawa nam nie daje za bardzo mechanizmów, ale my, w trosce o przestrzeń, którą łatwo zniszczyć nierozsądnymi decyzjami, radzimy sobie, wykorzystując czasami sposoby nieprzewidziane wprost w prawie, ale też niezakazane.

Bańka spekulacyjna

Tadeusz Markowski: Pan Rozbiewski podał dobry przykład na to, że wyjątki generalnie potwierdzają regułę złego systemu. W ramach złych rozwiązań systemowych zawsze się znajdzie grupa liderów, którzy idą w poprzek. Wtedy mówimy: patrzcie, oni potrafil!

Ale zobaczymy też, że gminy pozwoliły na wejście z inwestycjami na tereny zalewowe i teraz nie mogą się z tego wycofać, mimo że prawo daje im tę możliwość. Jest parę takich gmin, które opanowały ten problem. Wypracowały z czasem plany miejscowe. Miały nadal zachowane służby planowania przestrzennego.

Jeśli spojrzymy na Gdynię czy Gdańsk, to widzimy, że tam stopień pokrycia planami był zdecydowanie większy. Znam też gminy, w których już w pierwszym okresie transformacji przeprowadzono odrolnienie na podstawie planów miejscowych. Korzystały z tej wielkiej szansy rozwojowej. Działają cały czas w systemie planowania. Mają dynamiczny rozwój, ale niestety z uwagi na wadliwy system planowania mają też chaos przestrzenny. Jak się spojrzy na całość systemu gospodarowania przestrzenią i rolę obecnego sposobu planowania, to mówimy ciągle o chaosie przestrzennym, o rosnących kosztach społecznych, o tworzeniu patologicznego mechanizmu gospodarki przestrzennej.

Niektóre gminy zaczynają się umiejętnie w nim poruszać. Ale powstają pewne grupy interesu, które wykorzystują sytuację bałaganu. Speculanci gruntowi na odrolnionych

gruntach robią gigantyczne pieniądze, powstają bańki spekulacyjne. One wcześniej czy później pękają. Mogę to opisać.

Czesław Bielecki: Ale spekulacja była też w XIX wieku. Dawała jednak lepsze rezultaty. W niewątpliwie zbyt gęstej tkance miejskiej była logika wyrastająca z długiej tradycji budowy miast, którą moderniści całkowicie zakwestionowali. Lekarstwo okazało się groźniejsze od choroby, skoro stare struktury miejskie jest łatwiej rewitalizować niż te nowoczesne.

Tadeusz Markowski: Tak. Przyczyna jest taka, że u nas, gdy inwestor uzyskuje wz-kę, nie ponosi kosztów. W efekcie wz-ka daje duże korzyści z renty budowlanej i spekulacyjnej. Są one większe niż w przypadku innych instrumentów lokalizacyjnych, np. planistycznych. W planowaniu przestrzennym była pobierana opłata planistyczna, ale ją zawieszano, kiedy nie było rozwoju. Wobec tego nawet tam, gdzie były prawne możliwości częściowego poboru opłat na rzecz lokalnej społeczności, jej się nie egzekwuje.

Jako społeczeństwo tworzymy coraz bardziej patologiczny system gospodarowania przestrzenią i nie potrafimy z niego wybrnąć.

Moderator: Czy wyczerpaliśmy głosy dotyczące kwestii możliwości działania obecnego rządu jako tego, który zapowiadał wzmocnienie państwa?

Tadeusz Markowski: Jest rzeczywiście kwestią, dlaczego silny rząd nic nie zrobił w sferze zagospodarowania przestrzennego. Kiedy obecnie rządzący dochodzili do władzy, mieli projekt kodeksu przygotowany przez poprzedników. Zobowiązanie do zmian wpisano w Strategii Odpowiedzialnego Rozwoju, wiele propozycji przeniesiono z dokumentów wypracowanych przez Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, w tym także z dokumentów poprzedniego rządu. Jako naukowcy pilnowaliśmy, żeby umieszczono tam to wszystko o zintegrowanym podejściu i wzmocnieniu systemu planowania, co zaproponowano w Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju.

We wszystkich opiniach eksperckich z ramienia KPZK PAN wskazywaliśmy na istotną rolę podatku od wartości nieruchomości jako instrumentu racjonalizującego gospodarowanie przestrzenią, mimo że poprzedni rząd nam to ciągle wyrzucał. Zapowiadał, że podatku *ad valorem* nie wprowadzą. Zostałem uznany za zniechęconego osobnika, który ciągle wpisywał ten podatek do wszystkich dokumentów z zakresu polityki rozwoju i pani minister mnie nie cierpiała. Nawet specjalnie zamówiła w „Rzeczpospolitej” wypowiedź, że podatku katastralnego nie wprowadzą.

Z kolei obecny rząd też uznał, że ma dobry instrument w postaci wz-ki na potrzeby sytuacji, gdy chce szybko uruchomić programy mieszkaniowe. Więc blokada zapowiadanej reformy. Decyzja polityczna...

Przemysław Śleszyński: Patrząc systemowo, to trzeba powiedzieć, że kataster nie wejdzie przy obecnych uwarunkowaniach politycznych i nastrojach społecznych. Ale wystarczy jedną rzecz wprowadzić – podatek od gruntów niezabudowanych, które znajdują się w planach miejscowych jako tereny mieszkaniowe. Jeśli ktoś ma grunt, który wykupił spekulacyjnie i nagle będzie musiał zapłacić podatek, to zastanowi się, czy może tej ziemi z powrotem jednak nie „urolnić”.

W naszym raporcie pokazujemy konkretne liczby. Wskazują one, że w gminach odrolniono 6 miliardów metrów kwadratowych gruntów. W rezultacie oznacza to, że około 60 milionów osób mogłoby w sumie obecnie zamieszkać na terenach, dla których istnieją uchwalone plany miejscowe. Tymczasem – jak już mówiłem – one pokrywają tylko 30% powierzchni kraju. Natomiast według innych dokumentów planistycznych, czyli gminnych studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, na terenach przeznaczonych pod budownictwo mogłoby zamieszkać między 130 a 200 mln osób. Trzeba podkreślić, że nigdy nie będzie popytu demograficznego na taką ilość gruntów. Co to oznacza? Że ta odrolniona ziemia w wielu miejscach nie ma wartości, bo gdybyśmy wszyscy chcieli ją nagle sprzedać, to jej wartość spadłaby. Prawdopodobnie o kilkaset miliardów złotych.

Mamy zatem bańkę spekulacyjną. Ona tworzy poważne zagrożenie dla finansów publicznych Polski. Takie wnioski zawarliśmy w opracowaniu, które wytworzyliśmy wspólnie z profesorem Markowskim oraz doktorem Adamem Kowalewskim i przedłożyliśmy Radzie Rzyzka Systemowego, który miała się tworzyć przy Narodowym Banku Polskim.

A zatem, jeśli chodzi o kataster, to gdy go nie będzie, wystarczy podatek od gruntów, które są w planach na cel budowlany i pozostają niezabudowane. I to wiele uporządkowałoby w polskiej przestrzeni.

Moderator: No właśnie, ale to ciekawe, dlaczego ten podatek nie został wprowadzony?

Przemysław Śleszyński: Kiedy była pierwsza poważniejsza dyskusja na ten temat, czyli 15–20 lat temu, to dotyczyła ona powszechnego katastru, a byliśmy wówczas jeszcze wciąż społeczeństwem biednym, nie doganialiśmy, jak dziś, Portugalii czy Włoch, pod względem PKB per capita. Uderzyłoby to w najsłabszych i ja się z tym wciąż zgadzam, że jeśli nasze zarobki są nadal trzy czy cztery razy mniejsze, to podatek w wysokości 1% wartości nieruchomości, jak w Europie Zachodniej, to niegodziwość.

Ale dyskusja o powszechnym katastrze odciągnęła też od bardzo racjonalnego, niezależnie od sytuacji materialnej społeczeństwa, pomysłu opodatkowania gruntów budowlanych niezabudowanych.

W ogóle, wokół nieruchomości nagromadziło się wiele bardzo złych rzeczy, nawet na elementarnym poziomie informacyjnym. Istnieje problem z wiedzą o strukturze własnościowej terenów w Polsce. Nie ma powszechnie dostępnej bazy, jaki rodzaj podmiotu i na jakim obszarze jest właścicielem. Dopiero od paru lat mamy podstawowe informacje o strukturze terenów w gminach. Od dawna w naszych raportach postulujemy powstanie baz na poziomie województw lub kraju, gdzie byłyby podstawowe informacje, takie jak choćby zasięg planu miejscowego. Czy Pan wie, że te szokujące dane o rozdrobnieniu planów, że na przykład w wielu gminach jeden plan jest w dwudziestu i więcej „kawalkach”, udało się uzyskać tylko dlatego, że otrzymaliśmy bezpłatnie zasięgi planów miejscowych od firmy komercyjnej, która miała je dla 1/3 dokumentów w Polsce?

Państwo polskie nie zdaje egzaminu w zakresie monitoringu. Podam pewien absurdalny przykład. Od mniej więcej trzech lat podaje się na poziomie centralnej bazy i centralnego serwera wszystkie dane o wydanych pozwoleniach na budowę: rodzaj właściciela, czy prywatny, czy inny, różne cechy działki, gdzie była wydana ta wz-ka itp. I teoretycznie to wszystko jest dostępne, ale tylko teoretycznie. Próbowałem bowiem zrobić bazę pozwoleń dla kilkudziesięciu gmin, dla których zebrałem dane o zasięgach planów miejscowych. Na tym tle chcieliśmy pokazać, gdzie są inwestycje: ile w granicach planów, a ile poza, na podstawie wz-ek. System informatyczny nadzoru budowlanego umożliwiłby ściągnięcie informacji dla pojedynczego pozwolenia na budowę. Jeśli w jakiejś gminie było ich kilkaset, to całą operację, mówiąc żargonowo, trzeba tyle razy „przeklikać”, co zabiera olbrzymią ilość czasu. Wystąpiliśmy więc do urzędu z prośbą o dane w Excelu, bo przecież te dane są „zasysane” z jakiejś bazy. Decyzja była odmowna, bo wiązałoby się to z nadmiernym ujawnieniem informacji osobowych, czy jakoś tak. To ja się pytam, co za tym tak naprawdę stoi?

Ale my się uparliśmy i z gmin oraz chyba częściowo z geodezji powiatowych oraz „ręcznie” z serwera urzędu wyciągnęliśmy dane o około 2 tys. pozwoleń dla dwudziestu gmin pod Warszawą. Pokazaliśmy następnie, jak szalenie nieefektywne są lokalizacje, w jakich odległościach od istniejącej zabudowy powstają nowe inwestycje, jaka jest średnia odległość do szkoły, przychodni czy apteki. I wyszły zatrważające liczby. Ale naprawdę strach pomyśleć, gdybyśmy mieli dane dla całego kraju.

Jacek Szlachta: Patologia, o której mówisz, dotyczy sąsiedztwa czy dostępności terenów, na których przyznano wz-ki?

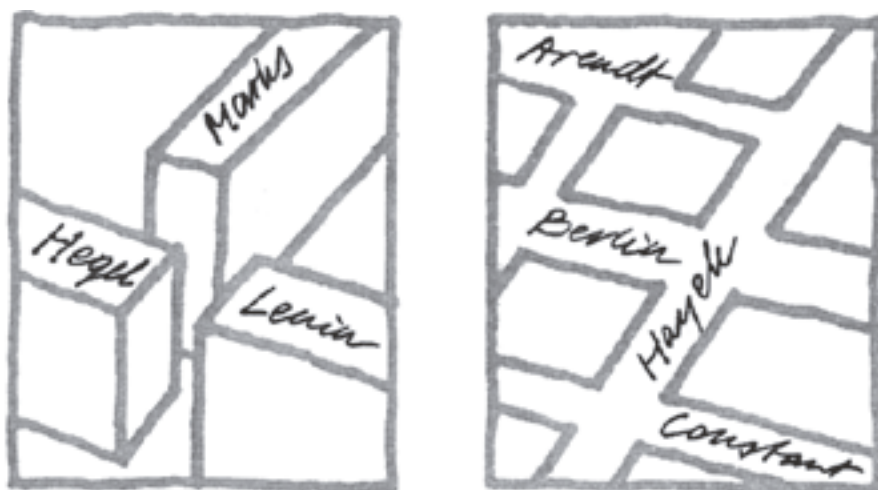
Przemysław Śleszyński: Generalnie chodzi o to, wykazaliśmy niezbitcie, bo empirycznie, że wz-ka nie jest czynnikiem koncentracji zabudowy, wręcz przeciwnie. Te nowe inwestycje powstają zbyt często gdzieś tam pod lasem, na terenach rolnych. Na mapach i zestawieniach pokazaliśmy dokładnie, jakie są patologie lokalizacyjne.

Nieprzepracowana przestrzeń

Czesław Bielecki: Słucham Panów z zainteresowaniem i w milczeniu, ponieważ zgadzam się z raportem, ale nie podaliście remediów. Problem nie tyle leży w tym, co chcielibyśmy mieć jako przyjazną przestrzeń, lecz jak do niej dojść. Samą kwestię chaosu przestrzennego wystarczy zdefiniować, jak encyklopedyści definiowali konia: „Koń jaki jest, każdy widzi”. Świetnie, że podajecie pewne parametry liczbowe i trudno się z tym nie zgodzić. Kwantyfikujecie efekty ekonomiczne, a także koszty społeczne chaosu. Wszystko to jest starannie wyliczone i przekonujące. Ale nie podajecie – wracam do Chestertona – nowych lub starych lekarstw na to rakowacenie przestrzeni.

Nie zgadzam się z Wami aż na trzech poziomach: teorii, prawa stanowionego w różnych wariantach (włącznie z tą regulacją z czasów minister E. Bieńkowskiej), a także na poziomie praktyki.

Najpierw pokażę dwa rysunki, które pokazują istotę tworzenia przestrzeni miejskiej i rozumienie relacji prawa do wolności i własności. Jest to kwestia, mówiąc słowami Piłsudskiego, nieprzepracowana w sobie przez akademików polskiej urbanistyki i architektury, mimo że opublikowałem te dwa schematy ćwierć wieku temu w mojej „Grze w miasto”.



Istnieje paralela między wyobrażaniem sobie przestrzeni w trzech wymiarach niegdyś i dzisiaj. Jest ona dokładnym odpowiednikiem pozytywnego definiowania wolności przez Hegla, Lenina i Marksa a negatywną definicją wolności i negatywną definicją przestrzeni, która dominowała przez całe dzieje architektury aż do rewolucji modernistycznej. Ci filozofowie (lub tylko filozofujący jak Lenin) twierdzili, że wiedzą, czym jest wolność i definiowali ją pozytywnie.

Z kolei szkoła liberalno-konserwatywna dywaguje o wolności negatywnie, rozważając, gdzie ona się kończy. Twierdzi, że możemy zdefiniować wolność poprzez pewien system zakazów. Bardziej wiedzą, kiedy się kończy, gdzie ma granice. Podobnie definiowano przestrzeń przez całe dzieje budowy miast i generowania przestrzeni miejskiej i nie tylko miejskiej. Mówiono o tym, gdzie nie wolno budować, a nie, jak budować. Nietrudno zauważyć w tym obrazowaniu pozytywnym przestrzeni, że kiedy próbujemy przestrzeń ograniczyć bryłami domów, to zawsze jest pytanie, co się dzieje po drugiej stronie tej bryły. Dla Le Corbusiera, Bauhausu i tak dalej nie istniał podział na przestrzeń prywatną i publiczną, nie mówiąc o pół-publicznej.

Moderator: Wynika z tego, że w Polsce nie udało nam się zakumulować istotnej wiedzy i świadomości o złożoności przestrzeni.

Czesław Bielecki: Na poziomie teorii architektury w 1990 r. byliśmy ćwierć wieku opóźnieni, a obecnie jesteśmy już pół wieku opóźnieni. Można uznać, że cała filozofia przestrzeni, w tym cała zbudowana na tym urbanistyka nauczana na wydziałach architektury, jest kompletnie *passé*. Kompletnie.

Moderator: Gdzie dokładnie tkwi problem?

Czesław Bielecki: Nasza urbanistyka nie pokazuje żadnego związku z wyobrażeniem o wolności, żadnego związku z wyobrażeniem o rynku. W ogóle nie mówi o tym, gdzie zaczyna się przestrzeń prywatna, a gdzie kończy się publiczna. Nie wiąże porządku własnościowego z ładem przestrzennym, a przez całą historię urbanistyki te dwa światy były współzależne.

W pierwszym schemacie definiujemy przestrzeń publiczną w jej geometrii, definiujemy pas infrastruktury, geometrię przestrzeni prywatnej pozostawiając osobnym, technicznym przepisom i dając swobodę niezależnym podmiotom. Przypisuję do niego nazwiska Isaiaha Berlina, von Hayeka, Beniamina Constanta czy Hanny Arendt. Nie wiemy do końca, co wyrośnie w trzecim wymiarze na modelu płaskiego planu – uwaga, były tu protesty przeciwko płaskiemu planowi. Właśnie on jest płaski. Mapa

katastralna, pas infrastruktury i podział na własność prywatną i publiczną są w tej filozofii przestrzeni decydujące.

Moderator: Czego potrzebujemy, aby wychodzić z obecnych oparów?

Czesław Bielecki: Potrzebujemy zatem kontrrewolucji w sposobie podejścia do przestrzeni. Budowanie przestrzeni zorganizowanej powinno być radykalnie inne. Obecnie, jak chłop chce dzielić pole i uzyskać z niego działki budowlane, to nie zgadza się oddać bezpłatnie przestrzeni na pas infrastruktury, choć cena jego działki rośnie na skutek tego, że gmina ze środków publicznych inwestuje w drogi, kanalizację, wodociąg i on z tego korzysta. Przed wojną 1/3 terenu parcelowanego musiała być oddana na te cele publiczne obsługujące własność prywatną.

Przechodzę do drugiego poziomu kontrrewolucji urbanistycznej. Zachowujemy się, jakbyśmy znali koniec historii naszych miast – przestrzeń docelową w funkcjach i formach, jakby nie był to otwarty proces. Colin Rowe i Fred Koetter w książce *Collage City*, nieobecnej na wydziałach architektury w Polsce, pokazali, że moderniści byli millenarystami. Uważali, że historia ma swój koniec i oni go znają. Nie zrozumieli, że konstruowanie przestrzeni ma charakter procesu. Następuje wymiana tkanki miejskiej i my nie panujemy do końca nad tym procesem. Gdy władza jest silniejsza, to buduje silne formy. Nieważne, czy to jest nasz król Stanisław Leszczyński, który robi jednym gestem sekwencję placów, implantując je w tkankę francuskiego Nancy. Czy towarzyszy Bierut z towarzyszem Sigalinem implantując plac Konstytucji w sieć przedwojennej Warszawy. Dodajmy – nienajgorzej. Bo włączają nowy zespół urbanistyczny w sieć istniejących ulic. A gdy władza jest słabsza, w miejscowości Lucca w Toskanii sami mieszczanie zagospodarowują elipsę po dawnym amfiteatrze rzymskim, dzielą teren wokół areny na parcele i wypełniają je zabudową.

Zatem, samo pojęcie generowania przestrzeni nie zostało u nas przepracowane w teorii. I to rzutuje na planowanie.

A Milton Friedman zawsze mówił...

Moderator: A co z poziomem polskiej legislacji w zakresie przestrzeni?

Czesław Bielecki: Wszyscy mówią – wz-ka – nie, a plan miejscowy – tak. Otóż, na temat planu miejscowego z waszym współautorem Adamem Kowalewskim prowadziłem dyskusje przez 40 lat. Mieliśmy za PRL i nadal mamy u nas system typowej imitacji planowania, jakby powiedział Raymond Aron. Przenosimy nazewnictwo

masterplanu z pewnej rzeczywistości własnościowo-ekonomiczno-planistycznej i przyklejamy ją do systemu totalitarnego, a obecnie posttotalitarnego, na który nałożyło się hiperliberalne rozumienie rynku. Jakby własność i obowiązki z nią związane nie były immanentną częścią zdrowego kapitalizmu.

Kiedy już Polska ma wolność i demokrację, to plan miejscowy wyniesiony z tamtych czasów nie ożyje. Dlaczego? Bo był kreowaniem przestrzeni według innego modelu – marksistowsko-hegeliańsko-leninowskiego. To było kreowanie przestrzeni poprzez demiurgiczny akt, a nie proces, którym trzeba było zarządzać. Interesariusze nie mieli przecież praw równoważących choćby w części wszechwładzę państwa.

Problem w tym, że ekonomiczni ojcowie naszej transformacji zapomnieli, że już Milton Friedman mówił, iż planowanie urbanistyczne jest jednym z wyjątków od żywiołowego działania wolnego rynku. Nieporozumieniem jest stwierdzenie: co my możemy zrobić, skoro działa rynek, a własność prywatna jest święta, bo gwarantuje ją konstytucja. Albo narzekanie moich kolegów, którzy mówią, co mam zrobić, gdy liczy się tylko PUM (powierzchnia użytkowa mieszkania – przyp. red.). Gdy sięgamy publicystyki przełomu XIX i XX wieku, to wtedy w wyniku walki o PUM nagle wzrosła liczba kamienic mieszczańskich, które miały ogromne wykusze². Wystawały jak takie pupy, „wchodząc” w linię uliczną właśnie dlatego, że bito się o PUM, a granicą z drugiej strony była wielkość podwórka studni wynikająca z promienia zawracania konnej sikawki strażackiej.

Dzisiaj też mamy parametry techniczne intensyfikowania zabudowy, nad którymi jeszcze gorzej panujemy. Mamy odległość dwóch stref pożarowych 12, a minimum 10, metrów i dlatego budujemy domy za blisko siebie, ponieważ wielkość, która powinna być, to przynajmniej 13 do 15 metrów pomiędzy parterami od strony przejazdu, aby awaryjne zatrzymanie jakiegoś pojazdu nie blokowało ruchu pieszych ani pojazdów technicznych. Charakterystyczne, że do dzisiaj aktywiści miejscy nie umieścili w projekcie kodeksu urbanistyczno-budowlanego takiego parametru. Tu uwaga następna. Tego nie można pozostawiać ministrowi do opracowania w przepisach technicznych. Niektóre liczby są święte. Nie tylko w waszej analizie chaosu i marnotrawstwa przestrzeni. Są święte na poziomie regulacji technicznych i nie można ich zmieniać z dnia na dzień ani robić odstępstw. Ulica rzymska w Kolonii i ulica warszawska mają szerokość 6 metrów. Minimalna logika kształtowania przestrzeni publicznej dotyczy tak samo mijania się dwóch par konnych, samochodów, jak pieszych i elektrycznych hulajnóg. Obowiązuje od wieków.

² Część budynku, która wystaje z lica elewacji (*bay window*), poszerza wnętrze mieszkania powyżej parteru, stosowany na wysokości jednej czy kilku kondygnacji.

Moderator: I teraz dochodzimy do praktyki jako trzeciego poziomu, na którym nie zgadzał się Pan z przedmówcami.

Czesław Bielecki: Otóż mają rację koledzy działający w sferze praktyki, mówiący, że w każdym przepisach można wyrzeźbić jakąś – jak też Pan Profesor powiedział – sensowną przestrzeń. No tak, ale prawodawstwa nie robi się dla najlepszych i najbardziej starających się polityków lokalnych czy architektów. Prawodawstwo robi się także dla złośliwego, skorumpowanego, bezmyślnego urzędnika, który jednak w granicach prawa musi się poruszać racjonalnie.

Chcę powiedzieć, że starannie czytałem projekt kodeksu poprzedniego rządu, i starałem się również minister Bieńkowskiej podpowiedzieć, gdzie uważam, że różni lobbyści wykręcili z tej ustawy istotne śrubki. Ich działania powtarzają się z naturalną prawidłowością. Przedstawię to na końcu w mojej krótkiej prezentacji.

Za każdym razem w każdym przepisach prawa wykręca się parę liczb, parę zawiązków, parę osi obrotu, w wyniku czego regulacje stają się jałowe, nieskuteczne, merytorycznie puste. Postulatywne, a nie dyrektywne. Są pisane jak felietony kursywą w „Trybunie Ludu”. Leniwy rzeczownik jest popychany przez aktywizujący przymiotnik. Przysłówek pcha czasownik do nieznanego dopełnienia. To jest styl zabójczy dla legislacji. Koledzy architekci także walczą o przymiotniki i epitety. Chcą, aby tam była estetyka, gdy wystarczyłoby zapobieganie brzydocie, chaosowi, samoutrwalającej się prowizorce. Na przykład „ustawa krajobrazowa” sprzed paru lat liczy 25 stron, a nie ma siły dwóch artykułów przedwojennego kodeksu budowlanego. Zgodnie z nimi właściwa władza mogła zażądać usunięcia danej budowli czy elementu, jeżeli uznała, że szpeci krajobraz.

Podsumowując, tylko fiaskiem może się zakończyć każda próba skonstruowania prawa, które nie zawiera czynnika wartościującego i nie zakłada odpowiedzialności władzy publicznej za jakość przestrzeni publicznej. Wprawdzie nasi profesorowie urbanistyki mówią, że nie można zdefiniować przestrzeni publicznej, ale to już inna opowieść. Nie jest przypadkiem, że projekty kodeksów, które sformułowały poprzedni i obecny rząd, są pozbawione teoretycznej i praktycznej wizji kształtowania polskiej przestrzeni. Tu i teraz. W efekcie powstały intelektualnie puste przepisy. Potem są puste operacyjnie, bo nie zawierają pewnych pojęć ani liczb.

Przemysław Śleszyński: Rozumiem, że Pan jest za tym, z czym i ja się zgadzam, żeby jednak było silne państwo, żeby to regulowało?

Czesław Bielecki: Wierzę od 30 lat, acz nie mogę się doczekać, w silne Państwo Minimum. To znaczy państwo, które określa w pewnych dziedzinach swoje prerogatywy

w sposób bardzo twardy. Natomiast czyni nas wolnymi w ramach tych zakazów. W ramach tych zakazów.

Włodzimierz Anioł: Ja bym określił ten pożądany stan „państwem optimum” – w opozycji do zarówno promowanego przez etatystów państwa maksimum, jak i państwa minimum ze światłych, acz dotkniętych fundamentalizmem rynkowym, dzieł Friedricha von Hayeka czy też wyeksponowanego nawet w samym tytule bardziej popularnej książki Guya Sormana, w których to pracach zaczytywali się w latach 80. z wypiekami na twarzy nie tylko Donald Tusk i inni gdańscy liberałowie. Tak, władza publiczna powinna mieć twarde i klarowne – a nie miękkie, rozproszone i za bardzo rozbudowane – prerogatywy w różnych horyzontalnych i sektorowych politykach, w tym także w polityce przestrzennej.

Moderator: To są idee i założenia.

Czesław Bielecki: To nie są założenia. Podam parę przykładów. W dzisiejszym prawie nikt nie mówi, że rekompensata za oddaną przestrzeń na drogę ma wynosić zero. Właśnie negocjuję jakiś plan. I przekonałem stosowną władzę lokalną, żeby mówiła tak: jeśli pan zbuduje drogę, to panu dadzą za darmo teren. A jak nie chcą oddać go za darmo, niech dalej jeżdżą w błocie przez dwadzieścia lat, jak sobie sami to z geodetą wyznaczyli.

Rola władz publicznych

Czesław Bielecki: Teraz na końcu jeszcze rzecz, na temat której nie będę się tu rozwodził. Problem własności. To jest problem absolutnie zaniedbany od czasów rewolucji Balcerowicza. Własność nieruchomości jest jednym z trzech sztucznych dóbr, które wymieniał K. Polanyi w *Wielkiej transformacji*: praca, pieniądz, ziemia. Jest jednym ze sztucznych towarów, bowiem nie przybywa go. To jest dobro, które rządzi się pewnymi zasadami. Za nimi idzie obyczaj, dbałość o przestrzeń, która ma stronę publiczną i prywatną.

Moderator: Jakie dokładnie dostrzega Pan przejście od sposobu myślenia do sposobu działania?

Czesław Bielecki: Nie zrozumiano specyfiki własności ziemi. Stąd sposoby działania w tym obszarze nie są właściwe, choćby w sferze legislacji. A teraz to oczywiście

rzutuje także na problem podatku katastralnego. I zamiast mówić o jakichś opłatach adiacenckich, trzeba mówić ludziom na dzień dobry o przestrzeni publicznej, że ona nie jest pusta, niezabudowana, lecz daje zyski zabudowanej, a tworzy publiczne koszty. I temu służy podatek od nieruchomości odwzorowujący wzrost wartości z racji lokalizacji. Tymczasem w waszym projekcie kodeksu poprzedniego rządu przestrzeń publiczna była zdefiniowana po prostu jako przestrzeń pusta. A ona nie jest pusta, bo mieści naziemną i podziemną infrastrukturę, choć dla chłopca sprzedającego rolę jest tylko błotnistym dojazdem do działek.

Weźmy przykład przedwojennych alej Niepodległości. Otóż, jeżeli ktoś kupił tu działkę, to musiał zrobić budynek o fasadzie ze szlachetnych materiałów. A jeżeli go nie było stać, mógł sobie kupić działkę głębiej w kwartale i spekulować nieruchomością. Z kolei, jeżeli już kupił działkę, musiał ją zabudować w ciągu zawitego terminu lub odsprzedać.

To są regulacje, których nie można oddać ministrowi i jego urzędnikom, żeby po swojemu dogęścili. Bo urzędnicy umieją zajmować się gnojówką. I odległością od gnojówki.

Moderator: To kto ma tworzyć przepisy?

Czesław Bielecki: Kodeks, jak każda w Polsce legislacja, powinien być w jednym aspekcie autorski. Projekt powinna firmować nieliczna grupa ludzi, która łączy w sobie kwalifikacje prawne, praktyczne i teoretyczne. Natomiast, jeżeli to robią urzędnicy, a stosowna komisja kodyfikacyjna robi im różne wrzutki lub daje założenia, to potem urzędnicy z pomocą posłów i lobbystów wykręcają te wszystkie śrubki i osie obrotu ustawy i otrzymujemy „pustą” regulację.

Mikołaj Kołacz: *Ad vocem.* Myślę, że tu Pana zaskoczę odnośnie do tego, co Pan powiedział o przedwojennych regulacjach. Otóż w gronie aktywistów miejskich, którzy z reguły mają demokrację, pełną wolność i opór przeciwko sile władzy na ustach i na sztandarach, coraz częściej te przepisy są przypominane. One były praktyczne. Wraca się do nich.

Natomiast chciałbym zadać panu Czesławowi pytanie, co zrobić z przestrzenią osiedli socjalistycznych lat 70. XX w., czyli miastem posocjalistycznym. Mam wrażenie, że Pan wyobraża sobie wspaniałe miasto konserwatywne. Zgadzam się, że to wszystko może działać tylko w bardzo konkretnych uwarunkowaniach społecznych, gospodarczych i przestrzennych. Natomiast, przechodząc do praktyki, jest wiele osiedli mieszkaniowych, które są obecnie przekształcane w sposób dramatyczny w Polsce.

Czesław Bielecki: Pan pyta o socjalistyczne miasto. Była w Polsce wystawa socjaldemokratycznego budownictwa wiedeńskiego z lat 30. Ono dalej trzyma standardy – nie modernizmu rozbuchanego w postaci zabudowy blokowej. A to są wciąż półkwartały, kwartał, dwa kwartały zabudowy. Do dziś bardzo ciekawy fragment i architektonicznie, i urbanistycznie. I my mieliśmy np. Warszawską Spółdzielnię Mieszkaniową, którą zainicjowali działacze PPS. To był przypadek gwałtu na modernistach dokonanego przez zarząd miasta, co zostało zapisane w historii Żoliborza. Moderniści chcieli robić „zabudowę linijkową”, jak nazywano w tamtych pionierskich latach późniejsze blokowiska. Ale nie pozwolono im. Obowiązywały ich „akademickie wzorce z poprzedniej epoki”. Rehabilitacja zabudowy postkomunistycznej nie może polegać na dogęszczaniu, lecz na stopniowej reurbanizacji. Tak dzieje się na przykład z ciągiem Grzybowskiej/Królewskiej w osiedlu bloków z płyt Za Żelazną Bramą.

Włodzimierz Anioł: Znów, zwrócę uwagę, istotna okazuje się jednak rola władzy publicznej. Bo niezależnie od oczekiwanych rozumnych i przejrzystych centralnych regulacji prawnych (w postaci kodeksów, ustaw i rozsądnych rozporządzeń), ważna jest aktywność i racjonalna interwencja ze strony instytucji samorządowych.

Czesław Bielecki: Tworząc miasto, trzeba wziąć pod uwagę i rozumieć chłonność przestrzeni. Problem w tym, że wśród architektów zdolności matematyczne są dość rzadkie. Otóż trzeba na przykład rozumieć, że kiedy człowiek kupuje kawalerkę, do tej kawalerki dodajemy samochód, bo trzeba uwzględnić miejsce parkingowe. To jest 25–30 metrów kwadratowych. Z kolei w przypadku, gdy zrobimy gęstą sieć ulic i będzie możliwe parkowanie obrzeżne przy ulicy, to już na terenie potrzebujemy tylko 12,5 metra kwadratowego. Liczby trzeba rozumieć. Miasto jest fenomenem koncentracji i musi ona być racjonalna dla określonej strefy zależnie od odległości od ścisłego centrum. Intensywność zabudowy to nie cyferki, lecz liczba. W 1989 r. czy 1990 napisałem do Urzędu Miasta Warszawa list z propozycją zrobienia analizy chłonności terenów uzbrojonych w Warszawie. Otrzymałem na to odpowiedź, że oczywiście oni sobie świetnie z tym sami poradzą i jak widać po trzydziestu latach...

Bartosz Rozbiewski: I to jest policzone. Z Grzegorzem Buczkiem to liczyliśmy już dawno temu.

Czesław Bielecki: Dobrze. Ale policzyliście, jakie ma to przełożenie na politykę inwestycyjną? Nie ma żadnego przełożenia. Dla mnie stosunek do tych liczb, ich rozumienie oznacza, że potrafimy ekstrapolować konsekwencje ekonomiczne, estetyczne, humanistyczne określonej gęstości zabudowy.

Przemysław Śleszyński: Ja na politykę inwestycyjną wpływu żadnego nie mam. Ale pamiętam, jak też właśnie z przywoływanym Grzegorzem Buczkiem liczyliśmy tę chłonność, w ramach przygotowywanej prognozy ciepłowniczej, chyba jeszcze w 2008 roku. To była bardzo dokładna analiza, na podstawie mapy kierunków przeznaczenia terenów w obowiązującym studium uwarunkowań. Mapa zawiera bowiem 14 tysięcy wydzieleni i dla każdego są w studium opisane różne parametry, również te dopuszczające rodzaj i intensywność zabudowy. Żałuję, że tego wtedy nie opublikowaliśmy, tylko niektóre tabele i wykresy w paru trochę przypadkowych miejscach, a wyszły nam szokujące liczby. Wskazują, że w Warszawie – w jej granicach administracyjnych – można jeszcze pomieścić drugie tyle mieszkańców, albo i więcej. Może już wówczas inne gminy też zaczęłyby to liczyć. Bilans terenów to podstawowa sprawa, to kanon urbanistyki w praktyce. Kilka lat temu recenzowałem doktorat Piotra Fogła na ten temat, to doskonała monografia. Dostępna w Internecie w Biuletynie KPZK PAN, numer 250.

Zagubiony kanon myślenia?

Tadeusz Markowski: Poczułem się nieco zaatakowany, gdy usłyszałem, że pan Czesław w niczym się nie zgadza. Ani w teorii, ani w praktyce, ani w niczym. I potem mówi Pan, jak powinien wyglądać regulacyjny i kreacyjny model planowania. Od lat o tym piszemy, sam jestem autorem z pięćdziesięciu artykułów o podstawach teoretycznych planowania przestrzennego, że planowanie to przede wszystkim działanie regulacyjne na negatywne efekty zewnętrzne gospodarki rynkowej.

We współczesnej gospodarce trzeba zapanować przede wszystkim nad tym, czego nie chcemy. Reszta to wolność. Natomiast jest tendencja do zaprojektowania wszystkiego i tu przywołałem naszych kolegów architektów reprezentujących szkołę urbanistyki operacyjnej, którzy chcieliby zaprojektować i uregulować innym wszystko. Jesteśmy też grupą osób w urbanistyce, które myślą tradycyjnymi kategoriami. To są urbaniści, projektanci przestrzenni. Oni nie chcą, nie myślą w kategoriach regulowania wolności, aby kolega mógł wejść ze swoją propozycją budowy, tylko on chce za niego wszystko zdecydować.

A więc podstawy teoretyczne są. Oczywiście zgadzam się, że nikt na ten temat nie rozmawia na wydziałach architektury. Uczę ekonomiki budownictwa. Miałem parę kursów na Politechnice Łódzkiej. Wzbudziłem zainteresowanie, ale potem się okazało, że to nie ma sensu.

Czesław Bielecki: Proszę Panów, czytałem projekt kodeksu ...

Tadeusz Markowski: To nie jest nasz projekt kodeksu. To jest projekt, który robiła grupa osób, prawnicy, i chcieli załatwić, tak jak Pan mówi, pewne interesy. I nadal się to toczy. W tej chwili też jest grupa osób pod przywództwem praktyka, która przygotowała projekt. On będzie znowu jakoś adaptowany pod bieżące potrzeby. Musimy też uwzględnić, że w ministerstwie odpowiedzialnym za gospodarowanie przestrzenią przez cały czas się dokonuje negatywna selekcja kadry. Tam wiedza o przyczynach obecnego stanu zapaści, nie mówiąc o w środkach zaradczych, sprwadza się do wiedzy znachorskiej, nie lekarskiej. Jest coraz gorzej.

Czesław Bielecki: Chcę być dobrze zrozumiany. Powiedziałem, że zagubiliśmy pewien kanon myślenia o mieście i konstruowaniu przestrzeni, w której definiujemy w postaci płaskiego planu geometrię przestrzeni publicznej, a w niej mieści się infrastruktura. Parcelujemy teren na kwartały, wyznaczamy sieć ulic. Otóż twierdzą, że w tych kodeksowych...

Tadeusz Markowski: Nie było tego. Ale parcelację próbowano zrobić. Została wyrzucona pod naciskiem ministerstwa.

Czesław Bielecki: Mówię o tym, co było zarówno za czasów min. Bieńkowskiej, jak i za min. Adamczyka. Nie mówię o...

Tadeusz Markowski: W interesie władz, które budują system prawny, działa maksyma, „co zrobić, żeby nic nie robić i żeby robota szła”. Rozmywa się każdą regulacją, żeby nie dawała żadnych konsekwencji. Jeżeli spojrzycie na akt...

Czesław Bielecki: Mimo wszystko uważam, że Pan Profesor nie docenia elementu konstytuującego to myślenie, którym jest niezrozumienie tego, jak przestrzeń powstaje. Co się zaczyna na poziomie definiowania planu rysunkiem i parametrami.

Tadeusz Markowski: Ale właśnie w planie przestrzeń jest generowana. Nieświadomie.

Czesław Bielecki: W czwartym wymiarze – w czasie dwuwymiarowy plan staje się trzywymiarowy. I jest to gra, na którą są dziesiątki przykładów. Plac Vendome w Paryżu nie był na początku prostokątnym placem ze ściętymi rogami. Był to plac w kształcie podkowy. Zbudowano nawet jego elewację frontową i została rozebrana, ponieważ interes nie szedł. Działki z elewacją w takim kształcie placu się nie sprzedawały.

Tadeusz Markowski: No i zajmujemy się kwestią definicji interesu publicznego i interesu prawnego. Mogę dać tutaj przykłady wielu problemów do rozwiązania, których nie chcą ludzie podejmować i dyskutować. Bo grono osób, z którymi rozmawiamy w ministerstwie, wybiórczo traktuje sprawy. Nawet mają zakaz podejmowania złożonych problemów. Jeżeli tylko my sygnalizujemy problem, który może wzbudzić jakieś kontrowersje, niejasności, jesteśmy wyrzucani jako kłopotliwa grupa ekspertów.

Moderator: Z poziomu politycznego są tego typu ograniczenia?

Tadeusz Markowski: Tak.

Czesław Bielecki: Cóż, refleksją nad miastem zajmuję się od końca studiów. Cały czas walczyłem o odtworzenie tradycyjnej przestrzeni miasta z podziałem na anonimową tkankę miejską i architekturę monumentalną – znaczącą. Z mojego punktu widzenia ci politycznie umocowani legislatorzy, włącznie z niektórymi waszymi kolegami, nie mają pojęcia o wyobrażeniu (mówiąc językiem kresowym), jak ta przestrzeń w dziejach była generowana. I że to planowanie, które było za PRL-u, było zaprzeczeniem i kreacji, i zdrowego myślenia o rynku nieruchomości.

Nie dopracowaliśmy się planowania jako porządkowania chaosu. Było za to kreowanie martwego porządku. I przykładem kreowania martwego porządku jest dla mnie osiedle Za Żelazną Bramą. A nieokiełznaniem przez miasto chaosu jest odtworzenie – skądinąd pozytywne – ulicy Królewskiej. Szkoda tylko, że reurbanizując ulicę Królewską, nie wyznaczono linii zabudowy.

Koło uczenia się w polityce przestrzennej?

Moderator: Do tej pory mówiliśmy, przynajmniej w ostatniej części naszej dyskusji, o pewnym kole uczenia się interesariuszy, aktorów tej polityki. W polityce publicznej proces uczenia się aktorów danej polityki ma kluczowe znaczenie. Ponieważ może prowadzić do przewartościowania przekonań, a to jest już krótka droga do zmiany w programowaniu polityki. Być może w Polsce na razie nie ma podstaw do tego, żeby mówić o przełomie w sposobie myślenia o przestrzeni, ale zastanawiam się, czy możemy mówić o pewnym kole uczenia się na podstawie praktyk, a może doświadczeń z ostatnich 30 lat.

Padło to w Panów wypowiedziach. Mowa była o elementach dialogu, partnerstwa z interesariuszami. Zastanawiam się, czy możemy ten wątek poszerzyć jeszcze: czy my się uczymy i adekwatnie do tego zmieniamy tę politykę? Jakkolwiek to może brzmieć

troszeczkę idealistycznie, że zmiana sposobu myślenia może doprowadzić do *policy change*. W Polsce możemy mieć wrażenie, że dana polityka publiczna może ulec zmianie, jeśli dojdzie raczej do przewartościowania w interesach, gdy interesariusze będą w stanie w większym stopniu moderować swoje interesy, być mniej drapieżni. Spróbujmy spojrzeć na to koło uczenia się od 1990 roku, czy to miało miejsce.

Przemysław Śleszyński: Widzę tu dwie rzeczy. Pierwsza to groźba, że kiedy zaczynamy się uczyć, mamy skłonność do ulegania modnym kalkom, które nam podsuwają, że mamy ściągnąć jakąś koncepcję z Zachodu i wtedy będziemy społeczeństwem rozumiejącym. Druga to kwestia bagażu historycznego, o czym wyraźnie piszemy w raporcie. Kiedy na świecie zachodnim powstawało obywatelstwo, utrwalano reguły obywatelskie i mechanizmy funkcjonowania państwa narodowego, my byliśmy pod zaborami. Być może zanim się nauczymy złożoności w polityce przestrzennej, miną 2–3 pokolenia. Nie było kiedy się nauczyć rozumienia dobra wspólnego. Dobra wspólnego, przestrzennego i tak dalej.

Włodzimierz Anioł: Dodałbym, że to nie tylko, a może nawet nie przede wszystkim, kwestia okresowego braku własnego państwa, zaborów i okupacji. Niedostatek szacunku dla dóbr publicznych, w tym wspólnej przestrzeni, ma głębsze korzenie historyczne. Tzw. negatywny indywidualizm, wsobność, samowola (także budowlana), skłonności anarchiczne to spuścizna szlachecka, sarmacka, folwarczna. Tego nie zmieni się szybko, ale też nie zmieni się to samo, poprzez *deus ex machina*. Świadomość zbiorową i indywidualną obywateli kształtują szkoła, media, autorytety publiczne, istniejące ramy prawne, praktyka polityczna.

Czesław Bielecki: Uważam, że w ciągu tych 30 lat doszło do petryfikacji bardzo złych nawyków. I to, co Panowie piszą w swoim raporcie pokazuje, jakby to powiedział Kisiel: „To nie kryzys, lecz rezultat”. To znaczy, trudno się uczyć w sytuacji, gdy lokalni politycy wygłaszają tyrady o zobowiązaniach wobec swojej społeczności, ale nie traktują ich serio. Sami nie dokonują uczciwych bilansów i sami nie patrzą na parametry ekonomiczne rozwoju. Rezultat jest taki, że w rozwoju miejskim wszystko idzie na żywioł.

Moderator: Pan Mikołaj powiedział powyżej, że większy problem z uczeniem się mają elity niż masy.

Czesław Bielecki: Zgodziłbym się z kolegą, że więcej grzechów widać po stronie elit niż po stronie ludu. Sam miałem ciekawe doświadczenia w społecznościach

lokalnych na początku transformacji. Uczestniczyłem w rozwiązywaniu konfliktów wokół zagospodarowania przestrzeni. Proszono mnie w bardzo różnych miastach, żebym jako felczer z Warszawy przyjechał, oczyścił ranę i rozstrzygnął przedmiot sporów. Ciekawe było to, że prawdziwy problem pojawiał się wtedy, kiedy przedyskutowane z lokalnymi grupami porozumienie trzeba było zaakceptować w komisji ładu przestrzennego samorządu albo musiał to zaakceptować cały samorząd. I tu już okazywało się, że burmistrz czy prezydent woli mętną wodę, niejasne zobowiązania. On/ona nie rozumie, że naprawdę odpowiada na poziomie prawa za kształt przestrzeni publicznej i obraz swojego miasta.

Moderator: Mam chęć oddać głos panu Bartoszowi, który mówił o kole uczenia się w tym sensie, że stwierdził, iż dzisiaj, po ponad 10 latach pracy, inaczej patrzy na określone wymiary polityki przestrzennej.

Bartosz Rozbiewski: Pracuję w Urzędzie Miejskim dwunasty rok. I przez te lata widziałem wiele działań publicznych od podszewki. Na pewno wzrosła świadomość, co nastąpiło dzięki aktywności różnego typu stowarzyszeń, organizacji społecznych, także indywidualnej świadomości mieszkańców.

I chyba już nie do końca się zgodzę z głosami z początku naszej debaty, w których padało stwierdzenie, że przestrzeń nie jest zbyt atrakcyjnym tematem dla wyborców. Przynajmniej w dużych miastach świadomość wśród wyborców jest szczególnie silna. Rzecz w tym, że dochodzi do kształtowania się różnych stylów życia. Nie jest tak, że wciąż dominuje styl korporacyjny, w ramach którego ludziom zależy tak naprawdę na dorobieniu się, dochowaniu dzieci oraz posiadaniu samochodu i domu pod Warszawą. Myślę, że sporo naszych mieszkańców ma już dużo większe wymagania. Mamy wielowarstwowe oczekiwania społeczne. To cieszy.

Tak naprawdę, my jako samorządowcy musimy mieć też wsparcie społeczne, aby skuteczniej kształtować dojrzałą przestrzeń. Wykorzystujemy je, gdy czujemy, że komuś zależy na jakości przestrzeni. Opieramy się na miękkim prawie, w jego ramach negocjujemy, w większym stopniu niż jeszcze 10 lat temu, czasami robimy targi: zróbcie to, a my zrobimy to. Mówimy – podzielajcie dla przestrzeni publicznej, to może coś więcej dostaniecie. Albo zróbcie coś dla przestrzeni. Mówimy: wejdźcie ze swoją inwestycją w przestrzeń publiczną, chcemy, aby ona funkcjonowała jak miasto, a nie odrębne zamknięte silosy, kwartały, zabudowy.

Moderator: A jak zmieniała się rola ruchów miejskich? Ich znaczenie rośnie w kształtowaniu przestrzeni i decyzji urzędu?

Mikołaj Kołacz: Jesteśmy różnorodni jako aktywiści. Ciekawe jest to, że np. politycy w kampaniach prezydenckich w wielu miastach mówią w tej chwili bardzo często właśnie językiem ruchów miejskich. Czyli poruszają problematykę, którą my się zajmujemy, a my nie kwalifikujemy się jako lewicowa, prawicowa czy też liberalna siła.

Po prostu staramy się wyłapywać te rzeczy, które dotyczą bardzo praktycznego odbierania przestrzeni. Twierdzimy bowiem, że przestrzeń z punktu widzenia jej użytkownika nie posiada granic politycznych. Oczywiście, ona je w określonym sensie posiada. Kwestia własności jest kwestią niesłychanie ważną i niesłychanie często niewykorzystywaną.

Włodzimierz Anioł: Można by powiedzieć, że pod względem „koła uczenia się” w polityce przestrzennej czy też procesów uczenia się, mankamenty i defekty w kreowaniu polityki przestrzennej odzwierciedlają bardziej generalne ułomności polskiej polityki publicznej.

Jako politolog, a nie wąski specjalista od urbanistyki i zagospodarowania przestrzeni, jestem trochę zagubiony wielością poruszanych przez Panów wątków i szczegółowością wielu uwag na temat bardzo konkretnych rozwiązań, przepisów, błędów i zaniechań. Ale to, o czym Panowie mówicie, skłania mnie do sformułowania ogólniejszej refleksji na temat pewnych analogii, podobieństw i punktów stycznych łączących obecną politykę przestrzenną z kształtowaniem innych polityk publicznych w Polsce. Otóż są one na ogół pozbawione niektórych faz, a wśród nich ostatniej fazy *public policy making*, czyli elementu uczenia się.

Przypomnę, że w tzw. stadialnym modelu analizy tejże polityki – za amerykańskim pionierem *policy analysis* Haroldem Lasswellem – w literaturze przedmiotu utrwalony został wzorzec funkcjonowania polityki publicznej w pięciu głównych etapach. Pierwszy etap – diagnoza, rozpoznanie problemu, ustanowienie agendy (*agenda setting*), zdefiniowanie kwestii do rozwiązania. Po drugie – planowanie, projektowanie, czyli różne scenariusze, opcje, możliwe do zastosowania środki i procedury, kiedy decydent rozważa, we współpracy z interesariuszami, rozmaite wersje decyzji. Trzecia faza – samo podjęcie decyzji, np. przyjęcie regulacji prawnej. Czwarta – wcielanie jej w życie, implementacja. I piąta – monitoring, ewaluacja, audyt, ocena, uczenie się. Tu ewaluacja jest *ex post*, bo wcześniej, w fazie drugiej możliwa jest też *ex ante*. Inżynierom czy architektom bliższa może być formuła PDCA: *Plan, Do, Check, Act*, czyli: projekt, realizacja, kontrola oraz adaptacja i korekta.

I teraz moja może niezbyt odkrywczą tezę, która mówi, że polska polityka publiczna jest wypatroszona czy dziurawa, a bardziej precyzyjnie należałoby powiedzieć, że jest właściwie oskubana z początku i końca – z faz pierwszej, drugiej oraz ostatniej. W istocie rzeczy cały wspomniany cykl jest najczęściej zredukowany do

podejmowania decyzji oraz ich lepszej lub gorszej implementacji. A nie ma dobrej, rzetelnej diagnozy problemów, starannego przygotowania rozstrzygnięć oraz namysłu nad skutecznością i efektywnością prowadzonych działań i polityk. Tak, jak to jest w innych rozwiniętych krajach, zachodnioeuropejskich czy skandynawskich, gdzie z udziałem ekspertów, akademików, czynnika społecznego, aktorów rynkowych i trzeciego sektora przygotowuje się decyzje, a następnie ocenia, ewaluuje, prowadzi audyt, monitoring. Obecne jest tzw. zarządzanie wynikami (*performance management*). W Polsce występuje to w bardzo małej skali i zakresie, co pokazuje też najwyraźniej polityka przestrzenna, jej system i funkcjonowanie. A można by też wiele powiedzieć o wadach samego podejmowania decyzji, o ułomnościach procesu legislacyjnego. Np. o przepychaniu ustaw w parlamencie jako inicjatyw poselskich tylko po to, by uniknąć konieczności konsultowania projektów z grupami interesów, NGO-sami czy ekspertami.

Słaby włodarz lokalny?

Mikołaj Kołacz: Poruszę dodatkową kwestię – scalania i reparcelacji gruntów w ramach procesu planowania. To narzędzie formalnie jest, ale jak ono wygląda myślę, że...

Czesław Bielecki: Ale dlaczego Pan uważa, że to nie działa? Jaka jest przyczyna? Czy dlatego, że można je zawetować po prostu?

Mikołaj Kołacz: Również to pytanie zadaję. Myślę, że samorząd jest zbyt słaby jako rządca.

Czesław Bielecki: Włodarz.

Mikołaj Kołacz: Włodarz, tak. On jest zbyt słaby albo nie czuje potrzeby walki o uregulowanie przestrzeni.

Natomiast bezpośrednio odnośnie do koła nauki, to tu się coś zmienia. Na przykład jako stowarzyszenie „wchodzimy” w nowe tematy i jesteśmy w stanie zabierać głos jako profesjonaliści. Przykładem jest kwestia własności w Warszawie, gdzie wybuchła kwestia reprivatyzacji. To był jeden z elementów, który bardzo mocno blokował rozwój miasta. Nie rozwiązano go we właściwym czasie. Moim zdaniem wygenerowano niesłychanie skomplikowaną sytuację, która na dodatek blokuje rozwój ekonomiczny. Gdzie nie spojrzymy, są roszczenia. Nic nie można zrobić.

Bartosz Rozbiewski: Przyczyniło się to do spotęgowania zjawiska rozlewania się miasta.

Natomiast odnośnie do włodarza. Pokażę to na przykładzie. Otóż co tydzień spotykamy się w sądach z czymś, co się nazywa przekroczeniem władztwa planistycznego gminy. To jest termin, który sądy niemal codziennie włączają nam do uszu. Według ich orzeczeń przekraczamy swoje uprawnienia jako gmina w obszarze prawa własności. Chyba tutaj można postawić kropkę. Ma to wszystko miejsce, ponieważ prawo własności w Konstytucji jest tak skonstruowane i tak umocowane, że każdy ma prawo do pobierania pożytków ze swojej nieruchomości.

Problem w tym, że mało kto myśli i mówi o tym, że obszary przestrzeni nie są towarem jak każdy inny. Obszar jest skończony, ma swoją wartość ekonomiczną, ale ma też wartości historyczną, kulturową i wiele innych. Tymczasem jest traktowany po prostu jak samochód albo długopis. Z czym fundamentalnie się nie zgadzam.

Czesław Bielecki: Ale to jest ruchomość, a my mówimy o nieruchomości.

Bartosz Rozbiewski: Tak. I w związku z powyższym ograniczenie prawa własności może nastąpić tylko w drodze ustawy, a nie jakichś tam urbanistycznych, architektonicznych czy estetycznych wydumań takiego czy innego samorządu lokalnego. Dość powiedzieć, że ład przestrzenny nie może być wyłączną przesłanką do odmówienia inwestorowi wydania decyzji o warunkach zabudowy. To jest znamienne dla naszego porządku prawnego.

Czesław Bielecki: Pozwolę sobie na krótkie wtrącenie. Uważam, że problem nie polega tu na uwarunkowaniach konstytucyjnych, a na *law in action*. To znaczy, w ciągu trzydziestu lat samorządy dały taką wykładnię prawa własności, przez którą nigdy właściciele nie usłyszeli, żeby cieszyli się polem, które mają albo miejscem, które mają.

Ale własność nie oznacza tylko prawa do dowolnego nią dysponowania, oznacza właśnie pewne ograniczenia i pewne obowiązki.

Moderator: Ale chyba ktoś inny niż samorządy wytwarza interpretację prawa.

Włodzimierz Anioł: Na przykładzie dzikiej reprivatyzacji w Warszawie widać, że odpowiedzialność za patologie w sprawach rozstrzygnięć własnościowych rozkłada się dość szeroko – bo to nie tylko uniki centralnego ustawodawcy (brak ustawy reprivatyzacyjnej) oraz nieudolność i brak dostatecznego nadzoru ze strony urzędników samorządowych, ale i kontrowersyjne, czasem wręcz niechlujne orzecznictwo sądów (np. uleganie trikom „na kuratora z Karaibów”, rzekomo reprezentującego wyjątkowo leciwych byłych właścicieli).

Tadeusz Markowski: W Polsce potrzebujemy dyskusji na temat istoty własności publicznej w koncepcji teorii sprawiedliwości. Na wspomnianej już tu konferencji w NIK-u (21 marca 2019 r.) wyraźnie podkreślałem, że trzeba zacząć rozumowanie od innych podstawowych praw, jakie powinny obowiązywać. Czyli prawo do życia w przestrzeni. Przestrzeń jest podstawowym prawem. Gwarancją swobodnego poruszania się (wolności). Wobec tego każdy, kto dysponuje własnością ziemi, ogranicza mi te prawa. I dlatego władza powinna to regulować. Nie musimy szukać uzasadnienia tego stanu rzeczy w Konstytucji, ale warto spojrzeć na grę prawników. Oni idą do każdego właściciela i mówią: „to i tamto” ci się należy, każdy ma prawo do zabudowy, my ci pomożemy, aby twój teren był budowlany.

A zatem stworzyliśmy układ patologiczny. Nawet kiedy w ministerstwie toczą się dyskusje z udziałem prawników, to tam też jest kłótnia. Prawnik uzasadnia koncepcję, że wz-ka nie musi być zgodna ze studium, bo taka jest wykładnia w tej chwili. A drugi raz będzie interpretował prawo – za dobre pieniądze – w Poznaniu, że wz-ka musi być zgodna. Następnie toczy się walka przez dwa lata między dwoma prawnikami, żeby to udowodnić. Rzecz w tym, że wchodzi tu w grę ogromne pieniądze. Interesy są ogromne. Więc możemy długo zastanawiać się nad racjonalnymi rozwiązaniami dla problemu chaosu, ale najpierw warto spojrzeć na to patologiczne rozgrywanie interesów.

Oczywiście, potrzebujemy spójnej koncepcji przestrzeni publicznej: jak ją definiować, jaka jest jej wartość, jak ona podnosi wartość ekonomiczną terenów sąsiadujących i całych miast oraz kiedy trzeba pobrać opłaty *ad valorem*, gdy doszło do inwestycji finansowanej przez samorząd w okoliczną infrastrukturę. Wiemy, że gdy zainwestuje się w budowę drogi, wartość okolicznych działek budowlanych wzrasta. A teraz, jakie mamy sytuacje? Kto jest głównym urbanistą i architektem miasta? Prezydent. Jeśli prezydent powie, że nie wybuduje tu drogi, to możemy sobie ten plan robić, jak chcemy.

Jestem członkiem Miejskiej Komisji Urbanistycznej w Łodzi. I ciągle mam taki problem. Koledzy w ramach tego ułomnego systemu proponują: zapanujmy nad tymi chaotycznymi podziałami. Wybudujmy drogę publiczną. Niestety prezydent pierwszy zawetuje budowę takiej inwestycji z powodu kosztów. Ma inne ważniejsze wydatki. Musi zapewnić zdolność dla absorpcji unijnych środków finansowych. Musi sprzedać kamienicę, tereny miejskie. Inaczej politycy i inni okrzykną, że nie skorzystał z dostępnych funduszy. Jesteśmy inaczej sterowani funduszami z UE niż się nam wydaje. I mimo że chcemy ładu przestrzennego, to wychodzi nam bezład, między innymi dlatego, że środki unijne w wadliwych systemach prawnych stymulują różnego typu chaos przestrzenny.

Czesław Bielecki: Warto pod tym względem spojrzeć na program rewitalizacji w Paryżu w XIX w. Tam prefekt Haussmann, wyznaczony przez Napoleona III do przebudowy centrum Paryża, budował dwa razy więcej, niż burzył, tworząc nowe bulwary. Więc myślenie, że rewaloryzacja czy wejście w starą tkankę oznacza wyłącznie obniżanie pewnych parametrów ekonomicznych, jest nieprawdziwe.

Przemysław Śleszyński: Warto by pokazać hierarchię rzeczy ważnych i mniej ważnych. Rozmawialiśmy nieco o problemach architektonicznych, ale to nie tędy droga. To jest rzecz trzeciej kategorii ważności, tak naprawdę ważne są zasady konstytucyjne. I jak powiedziałem dosadnie na początku – potrzebne jednak jest silne państwo, które jest w stanie pełnić rolę regulatora. Samorządność poszła w zupełnie innym kierunku. To było romantyczne myślenie, że się uda, opierając się na aktywności samorządów, ale się nie udało. Tymczasem jest tak, że człowiek – bez właściwych ram prawnych i silnej egzekutywy – jest po prostu ułomny i skłonny do ulegania korupcji.

A druga rzecz, bardzo ważna, to jest kwestia własności – najważniejsza jest konstrukcja prawa własności. Jestem w gronie tych, którzy mówią, że potrzebne są zmiany zapisu Konstytucji mówiącego właśnie o prawie własności, interpretowanym w ten sposób, że możemy zabudować sobie teren, jeśli jesteśmy jego właścicielem.

Czesław Bielecki: Nie. Tego nie ma w Konstytucji.

Przemysław Śleszyński: Tego nie ma. To jest w planie. Kluczowe jest to, aby w Konstytucji znalazł się dodatkowy punkt, który będzie mówił o dobru wspólnym. Inaczej daleko nie zajdziemy. Bo podstawa orzecznictwa, o którym tu dzisiaj była mowa, wywodzi się właśnie z takiego rozumienia Konstytucji i prawa, w którym własność prywatna jest ważniejsza niż dobro ogólne. Oczywiście, że nie wolno tego przekraczać w drugą stronę. Bo w drugą stronę mamy pełny socjalizm. A to nie o to chodzi. Ważna jest kwestia edukacji.

Wróć do naszego raportu. Tam pokazujemy, że powinna być regulacja, opieka państwa w tym dobrym znaczeniu jako regulatora. Jeśli tego nie będzie, będziemy ponosili koszty chaosu. Teraz czas na drugi krok. Trzeba pokazać dobre rzeczy, które się w Polsce dzieją, że są takie miejsca, w których się udało, powiedzmy, coś dobrego zaplanować urbanistycznie.

Czesław Bielecki: Powiedziałbym tak, jak Kato Starszy, rzymski polityk, który z uporem maniaka powtarzał: Kartagina musi być zburzona. A może teraz powiem, gdzie jest dla mnie ta Kartagina, którą trzeba zburzyć. To legislacja – ustawy czy kodeksy

– które nie mają preambuły, w której nie są jasno stwierdzone cel planowania i środki jego realizacji. Uznaję to za zasadę Czesława Bieleckiego „dwa plus dwa”.

Pierwszy cel planowania to jest zapobieganie rozpraszaniu zabudowy, a drugi to jest ochrona terenów otwartych. I są dwa podstawowe środki realizacji – określenie przeznaczenia terenu i określenie możliwości jego zabudowy z uwzględnieniem stosowania ograniczeń lub nawet zakazów. Ochrzczył mi to już profesor Izdebski, więc od strony legislacyjnej śpię spokojnie.

Powtarzam to kolejnym ministrom i legislatorom. Na ten temat prowadziłem dyskusję z tymi, którzy wymyślili dzisiejszą ustawę i prowadziłem tę dyskusję z ministrem Bieńkowską i z otoczeniem ministra Adamczyka.

Moderator: W obecnym prawie nie ma rozwiązań idących w tym kierunku?

Czesław Bielecki: W ciągu ostatniego trzydziestolecia żadna ustawa o gospodarce lub planowaniu przestrzennym nie była zgodna z moją zasadą „dwa plus dwa”. A są w nich enumeracje liczące często kilkanaście punktów. Dlatego są w sensie sprawczym, o który Panu chodzi, puste.

Uważam, że władze publiczne powinny mieć prawo do monopolu i wyłączności na określanie dwóch ograniczeń własności: sposobu użytkowania i prawa do zabudowy aż po całkowite jej wykluczenie. To nie jest sprzeczne z Konstytucją, a jest zgodne ze zdrowym rozsądkiem. Natomiast zacząć trzeba od dwóch głównych celów planowania: są nimi zapobieganie rozpraszaniu zabudowy i ochrona terenów otwartych – niezabudowanych.

Proszę zauważyć, że na przykład ulica Puławska w Warszawie była charakterystyczną ulicą Warszawy, która zawierała przyuliczne skwery. Zostały w bezmyślny sposób zaśmiecone lub zabudowane. Chodzi o zasadę. To władza publiczna ma pilnować przestrzeni publicznej. I koniec. A dzisiaj po prostu uważa się, że to może być w dowolny sposób zorganizowane. Wolność Tomku w swoim domku. A to nie domek tylko przestrzeń wspólna.

Moderator: Dzisiaj jest chyba wrażenie, że władza uznaje za swoją rolę ochronę właścicieli i zapewnienie im pełni praw.

Czesław Bielecki: Nie. Pan profesor Śleszyński się oburzał, że wprowadzam poziom ontologiczny. To jest poziom arytmetyczno-elementarny. Jeżeli nie ma się pojęcia o wyobrażeniu, jak przestrzeń powstaje, czy jak jest generowana, to nie można wytworzyć dobrego prawa, które ją reguluje. Bo to będzie tylko prawo postulatywne.

Moderator: Nie, wszyscy się zgadzają, że państwo generuje przestrzeń.

Czesław Bielecki: Nie. Generują interesariusze. Ale państwo ją definiuje.

Moderator: A rynek?

Tadeusz Markowski: Również rynek, deweloperzy, wiele podmiotów. Władze publiczne też kreują przestrzeń, budując ją.

Czesław Bielecki: Państwo definiuje i strzeże tego.

Tadeusz Markowski: Ale też generuje. Rola państwa jest wielofunkcyjna, bo przecież tworzy regulację, plan miejscowy, w ramach którego też jest investorem. Więc to nie da się tak pięknie wszystkiego rozdzielić, ponieważ widać te powiązania.

Czesław Bielecki: Wolę mówić nie o pięknie, lecz o unikaniu brzydoty. Proszę pomyśleć o przykładzie realizacji wysokobudżetowej, którą było poprowadzenie metra pod Wisłą śladem Świętokrzyskiej. No przecież to jest poniżenie człowieka przez człowieka. Po to jest *underground*, że nie warto marnować miejsca *above ground*. No jak można pozwolić, żeby podziemna kolej wszystkimi możliwymi swoimi czerpniami, wyrzutniami zaśmieciła przestrzeń ulicy? Najpierw stworzyliśmy nową perspektywę dla pieszych i rowerzystów, i to za ciężkie pieniądze, po czym ją zaśmieciliśmy bombastyczną, i tylko z nazwy małą, architekturą wejść do metra. Dlaczego? Bowiemy wszyscy instalatorzy mogą dzisiaj w dowolnym miejscu ustawić swoje cudne szafki jak rzeźby.

Moderator: Nie wchodźmy już głębiej w tematykę Warszawy.

Włodzimierz Anioł: A propos zagadnienia: prawo do własności prywatnej versus dobro wspólne. Podzielam punkt widzenia, że w naszej Konstytucji ma miejsce pewna asymetria czy przynajmniej nierównowaga. To przyznali też profesor Ewa Łętowska, kiedyś także Wiktor Osiatyński, zresztą współtwórca Konstytucji jako wpływowy ekspert komisji parlamentarnej. Wydaje się, że w tym akcie nie doceniono stosownie właśnie interesu publicznego. Konstytucja powinna to lepiej zrównoważyć – interes prywatny z interesem publicznym. Tymczasem „święte prawo własności” wynosi ona ponad formułę społecznej gospodarki rynkowej, która ma się opierać – wedle konstytucyjnych zapisów – najpierw „na wolności działalności gospodarczej i własności prywatnej”, a dopiero w drugiej kolejności na „solidarności, dialogu i współpracy

partnerów społecznych”. Co przesuwa na dalszy plan konieczność ochrony dobra publicznego przez państwo.

Bardzo inspirujące były wstępne uwagi pana Bieleckiego w sprawie generalnej konstrukcji i tworzenia przestrzeni. Ale jeszcze bardziej podobały mi się ostatnie stwierdzenia na temat roli państwa jako podmiotu, niejako w „ostatniej instancji” (*last resort*), definiującego przestrzeń oraz stojącego na jej straży. Bo wydawało mi się wcześniej, że jest Pan zwolennikiem ortodoksyjnej doktryny neoliberalnej – wspomniany Hayek, Friedman itd. – zgodnie z którą rynek i jego mechanizmy powinny decydować niemal o wszystkim.

Czesław Bielecki: To byli konserwatywni liberałowie. Oni mówili, że liczy się też przestrzeń publiczna, że tradycja też jest istotna...

Włodzimierz Anioł: Pan podkreślił potrzebę ochrony otwartych przestrzeni. Czyli przestrzeń publiczna powinna być szanowana i pielęgnowana, niektórzy urbaniści precyzyjnie postulują, aby zajmowała ona przynajmniej jedną trzecią miasta. No, ale jest pytanie, kto konkretnie na straży tej publicznej przestrzeni powinien stać? Jaka jest rola samorządów z jednej strony, a z drugiej strony władzy centralnej, w tym ustawodawczej i sądowniczej. W ostatnim trzydziestoleciu państwo zostało jednak w dużym stopniu wyrugowane z różnych dziedzin polityki publicznej, choćby mieszkaniowej, ale i przestrzennej. Co zapewne nie sprzyjało ograniczaniu chaosu w tej i innych dziedzinach.

Samo pojęcie „planowanie” zostało w Polsce i nie tylko u nas sponiewierane. Uznano je za brzydkie i wstydlive słowo, kojarzące się jednoznacznie z komuną. Czy więc czasem ten bezład, którego doświadczamy wokół, nie jest przypadkiem także pochodną pewnych ideologicznych założeń, że rynek wszystko załatwi? Reakcja czy kontrrewolucja w myśleniu nastąpiła z powodu doświadczeń PRL-owskich, które uczyły, że to co państwowe, komunalne, spółdzielcze, a więc publiczne, jest niczyje, opresyjne i pod wieloma względami marne. Zapomniano jednocześnie o świetnych przecież doświadczeniach z okresu międzywojennego, choćby z Warszawy, gdzie w szerokim zakresie, ambitnie i udatnie planowano przestrzeń. Powstawały interesujące osiedla na Żoliborzu, Saskiej Kępie, Ochocie, Kole czy Rakowcu, a nie zbudowano by ich tak sprawnie bez procedur i mechanizmów planowania.

Polska szkoła akwarelistyki

Czesław Bielecki: Chciałem dodać jeszcze jedno. Pewien paradoks. Pewnie dlatego czasami sprzeciwiam się niektórym analizom i syntezom. Moim zdaniem, wnioski nie płyną z analiz, a z doświadczenia i z kreatywności. A analizami kontrolujemy hipotezy robocze, które rodzą się z intuicji.

Uważam, że w Polsce mamy źle postawioną wyjściową hipotezę roboczą. Hipoteza związana z gospodarką przestrzenną – ustrojowa, prawna, ekonomiczna opiera się na zmurszałych fundamentach, które tkwią w postkomunistycznym bagnie. W ostatnich 30 latach próbowano ją tylko przemałować, odnowić. A rzeczywistość jest dziś zupełnie inna, uwarunkowania są zupełnie inne i dlatego sobie z tym nie poradziliśmy.

Profesjoniści mówią tak: niech będą wszędzie plany miejscowe, a skończy się chaos. Polską szkołę urbanistyki nazywam od lat polską szkołą akwarelistyki. Sprowadza się bowiem do malowania akwarelą po mapie. Ta szkoła absolutnie nie jest w stanie opanować planowania przestrzeni. Jej problem polega na tym, że nigdy nie miała nic wspólnego z geometrią przestrzeni publicznej, nie umiała zgrać planowania sieci infrastruktury z własnością i jej podziałami. Za komuny w tych planach miejscowych nigdy nie było dojrzałego kształtowania przestrzeni. Dlatego to planowanie miejscowe jest kompletnie nieprzystosowane warsztatowo do nowej, znacznie trudniejszej sytuacji społecznej i ekonomicznej. I nie wystarczy tu, jak Kolega twierdzi, zmienić to i owo. To jest absolutnie fundamentalne. W Niemczech nie można zabudować jednej działki w kwartale, jeżeli nie ma planu uporządkowania własności i zabudowy w całym kwartale.

Tadeusz Markowski: Ale w Niemczech na planie się zarabia. Natomiast w Polsce na planie się traci.

Mikołaj Kołacz: Wydaje mi się, że potrzebna jest rewolucja w planowaniu. Nie wiem, czy akurat w postaci zupełnie nowego kodeksu. W obecnym systemie jest bardzo dużo wad, a wśród nich wymienilibym jeszcze poza tymi, które zostały już wskazane – brak myślenia procesowego. Plany nie przewidują zjawiska ewolucji, nie zakłada się w nich w ogóle mechanizmu dynamiki.

Szedłbym w kierunku, aby plan był zapisem mechanizmu powstawania miasta, wsi, urbanizacji, dezurbanizacji, ochrony. Potrzebujemy systemu, w którym jest możliwość wyboru szczegółowych narzędzi planowania, które mogłyby być adekwatnie zastosowane w różnych typach przestrzeni: czy otwartych, czy przyrodniczych, czy zurbanizowanych, czy zdegradowanych. Do mechanizmów procesowych dołożyłbym

to, o czym mówił Włodzimierz Anioł, czyli mechanizmy kontrolne i ewaluacji planów po ich wprowadzeniu w życie. Powinniśmy mieć system planowania przestrzennego, który zakłada odwzorowanie cyklu powstawania i funkcjonowania polityki publicznej, czyli jej życia, wprowadzenia, oceny z uwzględnieniem etapu, na którym można wykonywać korekty w tej polityce.

Tadeusz Markowski: Zgadzam się, że istnieje problem z rozumieniem planowania przestrzennego jako dynamicznego procesu. Musi być taki system regulacji, którego istotę zrozumie prawnik.

Mikołaj Kołacz: Ale dlaczego nie można zaplanować regulacji, które byłyby „żywe”?

Tadeusz Markowski: Nie mogą być żywe. One na pewien okres muszą dawać stabilność. Ale mogą być tak sformułowane, aby dawały podstawy do elastycznego inwestowania dla kolejnych inwestorów. Jest kwestią, na ile ogólne powinny być to zapisy. Moim zdaniem na tyle, aby pozwalały na trwanie procesu inwestycyjnego w zmieniających się dynamicznie warunkach gospodarczych.

Niektóre samorządy przygotowują małe rozmiarowo plany – bardzo precyzyjne i szczegółowe – pod kątem jednego inwestora. A czasem inwestor nie przyjdzie, bo mu się zmieniły plany inwestycyjne. Gospodarka jest dynamiczna i zdarza się, że plan jest nieaktualny w momencie uchwalenia. Procedury przygotowywania i uchwalania planów są zbyt długie.

Podzielam zatem zdanie, że istnieje u nas problem ze zrozumieniem, czym jest planowanie. Planowanie jest szkołą rozumienia procesu. Prezydent miasta, urzędnicy powinni podpowiadać, jak działać. Na koniec zatwierdzenie, uchwalenie. Następnie wszyscy aktorzy muszą go przestrzegać. To wtedy działa. Na tym planie samorząd powinien jeszcze zarobić.

Jako akademicy, eksperci możemy sformułować liczne warunki, żeby planowanie funkcjonowało zgodnie z logiką gospodarki rynkowej. Trzeba umieć uwzględnić efekty zewnętrzne z podejmowanej w przyszłości działalności czy określić minimum tego, co chcemy chronić w danej przestrzeni. Kiedy chcemy chronić wszystko, niczego nie chronimy.

Planowanie powinno zapewnić silne miejsce dla urbanistyki, aby utrwać pozytywne wartości – na przykład: projektuję, pokazuję, negocjuję. Pokazuję, jakie powstają wartości przestrzenne. Na Zachodzie jest wyraźnie wydzielony zawód i specjalizacja *urban design*. Projektowanie urbanistyczne jest ważną częścią polityki publicznej, ale projektowanie jako proces współdecydowania (*public governance*). I znowu z tego projektowania mogą wyjść ustalenia. Myślę, że nawet nie rozumiemy, czym

jest planowanie, plan i jaka jest jego funkcja. I kiedy słucham różnych opowieści, co się dzieje w samorządach w sferze planowania, to dochodzę do wniosku, że nie potrafimy się komunikować.

Moderator: Panie profesorze, czy to nie jest tak, mówiliśmy o tym, że mamy problem z uczeniem się i podejmujemy decyzje na podstawie intuicji, a nie ekspertyzy, pogłębionej analizy. Natomiast, czy tutaj problemem jednak nie są interesy. Może jest tak, że intelektualnie samorządy, władze, inwestorzy, właściciele ogarniają złożoność procesów w polityce przestrzennej, ale może jest tak, że nie mają zdolności do moderowania interesów. Dręczy ich głębokie poczucie niepokoju, zagrożenia i dlatego jako aktorzy działań publicznych decydują się na strategię obrony partykularnych interesów wbrew długoterminowym interesom społeczności lokalnych. Deweloper nie jest w stanie sobie wyobrazić, że mógłby ustąpić i ponieść określone koszty. Drobnny właściciel może nie chce ustąpić z pewnych swoich interesów, bo nie wyobraża sobie doraźnej straty. W naszej historii łatwo zobaczyć, że mamy problem z konfrontacyjnością wobec siebie nawzajem: nie ustąpię, nie opłaca się ustąpić, bo ktoś zyska na tym.

Tadeusz Markowski: Ale jest teoria zarządzania konfliktami. Można do tego sięgnąć.

Włodzimierz Anioł: I tu wkraczamy w obszar uwarunkowań kulturowych, historycznych, mentalnych w istocie. Bo nieco inaczej kreuje się przestrzeń na Zachodzie Europy czy w Skandynawii. W uzgodnieniach, negocjując i szukając konsensusu, a przynajmniej kompromisu. Np. w Szwecji planista przestrzenny nazywany jest pająkiem w sieci (*spindel i naetet*), bo kształtowanie polityki przestrzennej i urbanistycznej jest sieciowe. A u nas wciąż widzimy anarchiczne, sarmackie ego. Postawić na swoim. Liberum veto. Szlachcic na zagrodzie równy wojewodzie. Wolność, Tomku, w swoim domku. Mój dom – *my castle*, choć to akurat formuła angielska.

Ale jest jeszcze w naszym charakterze narodowym skłonność do prowizorki, improwizacji, brawura i ekstrawagancja. To też nie wzięło się z niczego. Ciągłe najazdy, zniszczenia, niestabilność położenia całych pokoleń Polaków w sensie geopolitycznym i bytowym usposabiały nas do tymczasowości, prowizoryczności wielu rozwiązań – tak instytucjonalnych, jak i materialnych w otoczeniu zewnętrznym. Chociaż można by się spierać, czy ten cały bałagan i chaos nie mają swoich jaśniejszych stron, czy nie są oznaką witalności, przejawem braku zgody na bezruch i nudę – jako swoista manifestacja wolności.

Prywaciarz w przestrzeni

Tadeusz Markowski: Widzę też, że władza publiczna ciągle traktuje inwestora prywatnego jak „prywaciarza”. Jej natychmiastowa reakcja jest taka, aby go ograniczyć. Iść własną drogą, kreować przestrzeń poprzez inwestycje publiczne, komunalne. A każdy interesariusz, który jest właścicielem prywatnym, ma przypisaną ocenę pejoratywną.

I radni również w tę grę wchodzi. Łatwo oskarżają włodarza, że wchodzi w interesy z prywatnym. Wytwarza się atmosferę podejrzania korupcyjnego... Trzeba umieć rozładować te napięcia, inaczej one wpędzają politykę przestrzenną w negatywną spiralę. W takich warunkach trudno o wytworzenie dojrzałego systemu lokalnej gospodarki przestrzennej.

Przemysław Śleszyński: Nie byłoby tych problemów, gdyby samorząd miał plan ogólny dla całej gminy. Byłby spokój. Małymi, małymi kroczkami, ale gminy zaczynają dochodzić do tego.

Czesław Bielecki: Nie. Proszę państwa, cofnę się do dwóch książek A. Jędraszki, które są naprawdę bardzo precyzyjne. Mówią bardzo wyraźnie jedną rzecz, która w naszych regulacjach samorządowych nie została potraktowana serio. Otóż czymś zupełnie innym jest plan, który określa sposób użytkowania terenu, sposób użytkowania nieruchomości. I ten plan jest negocjowany pomiędzy instytucjami publicznymi a samorządem. A czymś zupełnie innym jest plan urbanistyczny, który określa pewne uwarunkowania dla określonych działek wobec placów publicznych, ulic i tak dalej. O ile ten drugi plan można negocjować z ludźmi, z interesariuszami, to ten pierwszy w ogóle nie może być negocjowany, bo oznacza, że władza państwowa uczestniczyłaby jako gracz w spekulacji.

Na Zachodzie nie ma przepychanki między władzą lokalną a obywatelami. Dlatego funkcjonuje tam system ograniczeń w zabudowie, a także wyznaczone są granice przestrzenne miast.

Chciałbym trzymać się jednak tematu dyskusji, by nie być posądzonym o estetyzowanie. Przecież Panowie mówią o chaosie przestrzennym. Gra toczy się o kształt przestrzeni publicznej, a ona ma swoją geometrię. Mówimy o różnych aspektach – ekonomicznych, społecznych, infrastrukturalnych, ale dalej kluczem pozostanie geometria granic przestrzeni wspólnej limitującej przestrzeń prywatne.

Moim zdaniem, to jest płaszczyzna – jak widać z naszej dyskusji – na której między prawnikami, ekonomistami a urbanistami musi być jakieś absolutne, definicyjne, precyzyjne porozumienie. Jeżeli operujemy zmiennymi nazwami i zmiennym rozumieniem, no to wtedy wkradają się w to rzeczywiście niejasności.

Nie uważam, że deweloper jest bezmyślnym spekulantem. On zna pojęcie *price for quality*. On wie, że nie jest tak, że każde mieszkanie się sprzeda. Pracując we Francji, w późnych latach 70. XX w., przeczytałem w „Le Monde”, że nie jest prawdą, iż deweloperzy chcieli wysokich budynków. To wśród samych architektów była taka moda. Rynek działa zresztą zawsze, działał w ograniczony sposób nawet za komuny. Mieszkania w alei Przyjaciół i w alei Róż były lepiej notowane niż mieszkania na Ursynowie czy na Stegnach. Rynek jest zawsze mierzalny. I można tak samo i dzisiaj to mierzyć.

Tadeusz Markowski: No tak, ale wracamy wtedy do tej podstawowej kwestii. Bardzo dobry jest mechanizm odrolniania gruntów przy pomocy wz-ki w planowaniu miejscowym, kiedy nie mamy właściwie planu zmiany przeznaczenia gruntu rolnego na budowlany, a on jest przedmiotem przetargów i wyborów politycznych, nacisków elektoratu.

Na obszarach wiejskich tworzy to mechanizm spekulacji. I to jest u nas podstawową przyczyną rozlewania się obszarów przeznaczonych na zabudowę, na które się nakłada struktura agrarna gruntów.

I teraz jest pytanie, czy plan dla całej gminy to opanuje. No, nie opanuje. Dlatego, że będzie presja właścicieli na utrzymanie terenów już przeznaczonych do odrolnienia, a szansa, że inwestorzy zarobią na rencie budowlanej będzie jak największa. I kłótnie będą trwałe. Dlatego proponujemy wyraźnie ministrom wprowadzenie systemu, który będzie limitował na jakiś czas prawo do ekspansji terenów budowlanych. W niektórych miejscach warto byłoby nawet się wycofać z podjętych już decyzji w sprawie zabudowy i stworzyć fundusz rekompensacyjny. Ale nie wiem, czy to będzie wdrożone.

Czesław Bielecki: Nic nie przeszkadza na przykład władzom Warszawy, żeby powiedziały, że wyznaczona obwodnica peryferyjna, która jeszcze nie została zakończona, powinna na określonych zasadach taksować teren. A kolejna obwodnica na kolejnych zasadach. W końcu wiemy, że Paryż jest ograniczony administracyjnie do dwudziestu okręgów. Ograniczonych granicą *periferique'u*. Ale dalej jest też Paryż. Tylko ten Paryż znowu podlega innym rygorom ze względu na formę dojazdu i różne inne parametry. Uważam, że *city rings* są znanym wzorcem i określają parametry cen nieruchomości. I niczego tu nie odkrywamy. Natomiast to wymaga wprowadzenia do polityki przestrzennej poprzez legislację.

Tadeusz Markowski: Ale to są dwie różne rzeczy. Uwłaszczenie gigantycznych terenów pod Ursynów i powierzenie dobremu architektowi zaprojektowania gigantycznego osiedla. Pracowałem w pracowni projektowej w latach 70. XX w. Pod względem funkcjonalnym wtedy były duże możliwości. A teraz zadaniem planu jest przede

wszystkim stworzenie systemu regulacji, w którym nie wiadomo, kto przyjdzie, kto jest właścicielem i będzie budował, co będzie chciał.

Jeżeli mam taki instrument, że wydzielam przestrzeń publiczną, ściągam od tych wszystkich właścicieli określoną kontrybucję, tak jak w planowaniu niemieckim, to wytwarzam pewien układ i potem tworzę ramy. Ale my takiej możliwości prawnej nie mamy.

Czesław Bielecki: Proszę Panów, może drażni Was moja pewność, kiedy wygłaszam tu pewne tezy, ale one wynikają z praktycznych doświadczeń. Otóż od 30 lat radzę sobie z obywatelami, na których narzeka władza publiczna. A nie radzę sobie, i to nie tylko w Warszawie, z władzą i administracją publiczną, kiedy przychodzę z rozwiązaniami wypracowanymi z obywatelami lub deweloperami.

Innymi słowy, jestem w stanie przekonać dewelopera lub przekonać właściciela do określonego szacunku dla przestrzeni publicznej, a nie mogę o tym przekonać władzy lokalnej i organów administracji, które decydują o pozwoleniach na budowę lub wydają decyzje o lokalizacji inwestycji. A zatem mam prawo być bardzo sceptyczny. I dlatego chcę regulacji prawnych, które opanują anarchię samej władzy, jej leseferyzm. Może wygodny, ale jednocześnie dość korupcyjogenny.

Tadeusz Markowski: Trzeba zatem reformować system planowania, ale również system funkcjonowania samorządu terytorialnego.

Przygotowanie i realizacja debaty:
Andrzej Zybała, Czesław Bielecki