



Trwają prace nad kodeksem urbanistyczno-budowlanym. O tym jak dziś wygląda planowanie przestrzenne i co może w nim zmienić wejście w życie kodeksu Dziennikowi Warto Wiedzieć opowiada dr Adam Kowalewski, członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej.

Adam Kowalewski: Kodeks jest czwartą legislacyjną próbą odbudowy planowania przestrzennego w Polsce, w trzech uczestniczyłem. Pierwszą w 2011 r. podjął ówczesny wiceminister infrastruktury Olgierd Dziekoński. Później, razem z Jerzym Regulskim i Michałem Kuleszą, jako doradcy Senatu, próbowaliśmy ograniczyć decyzje o warunkach zabudowy, ale klub senatorów PO wyrzucił projekt ustawy do kosza. Potem była Komisja Kodyfikacyjna, która 29 listopada 2015 r. przyjęła projekt urbanistycznej części Kodeksu opracowany przez powołany w tym celu zespół. Te wszystkie próby nie zakończyły się sukcesem, ponieważ chaos niekontrolowanej urbanizacji przynosi olbrzymie zyski różnym grupom interesu, a politycy lansują skrajny liberalizm. Teraz mamy czwarte podejście.

Dziennik Warto Wiedzieć: Wszystkie projekty są krytykowane.

AK: Krytyka jest nieunikniona, ponieważ problemy urbanistyczne można rozwiązać różnymi metodami, z których każda jest dobra. Modele planowania przestrzennego krajów Europy są bardzo zróżnicowane. Każdy może mieć na nie inny punkt widzenia. Ale źle jest, jeżeli krytykuje się istotne i podstawowe zmiany, zgodne z głównymi zasadami planowania przestrzennego, powszechnie akceptowanymi na świecie, które kodeks chce wprowadzić.

DWW: Wróćmy może do chaosu.

AK: Mamy kolosalne straty wynikające z niekontrolowanej urbanizacji i chaosu będącego jej produktem. Na ten temat powstało wiele raportów, m.in. często cytowany raport z 2013 r. o kosztach chaosu przestrzennego. Poza mną autorami byli: Jeremi Mordasewicz, prof. Jerzy Osiatyński, prof. Jerzy Regulski, sędzia Jerzy Stępień oraz prof. Przemysław Śleszyński.

Wykazaliśmy w nim, że straty należy liczyć w dziesiątkach miliardów złotych, a ich źródłem są wadliwe plany przestrzenne, które przeznaczają pod zabudowę mieszkaniową tereny dla setek milionów ludzi. Ma to olbrzymie konsekwencje. Bo jeżeli jakiś teren – łąkę czy nieużytki zapisze się w planie miejscowym, jako teren rozwoju zabudowy dla 30 tys. mieszkańców w gminie liczącej 5 tys. mieszkańców i w której tych mieszkańców ubywa, to od razu wiadomo, że jest to plan wirtualny, który nie ma związku z rzeczywistością. Ale jeżeli na tym terenie chce się wybudować drogę publiczną, to za nieruchomości pod nią trzeba już płacić jak za działkę budowlaną. To powoduje olbrzymie spekulacje, handluje się decyzjami o warunkach zabudowy, handluje się pozwoleniami na budowę. Rozmiary spekulacji na naszym rynku nieruchomości, to fenomen niespotykany w Europie, której kraje kontrolują rozwój przestrzenny, wyznaczając tereny rozwoju proporcjonalne do potrzeb. W Polsce, na władze gmin wywierane są naciski, którym przy wadliwym prawie, bardzo trudno się oprzeć. To naciski lokalnych spekulantów, właścicieli nieruchomości, wyborców, polityków i deweloperów. W konsekwencji powstają wadliwe plany, które powodują rozpraszenie zabudowy. To jest kuriozum w skali światowej. Po 50 latach praktyki i doświadczeniach z wielu lat pracy za granicą, nie znam kraju, którym planowanie by tak dramatycznie źle działało. Główny koszt zapaści planowania to koszt wykupu terenów dla dróg przewidzianych do budowy w uchwalonych planach. Szacuje się, że wyniosą około 120 mld.

DWW: Kodeks te problemy rozwiąże?

AK: Większość z nich powinien. To nie są z resztą tylko problemy ekonomiczne. To także problemy społeczne. Rozproszona zabudowa tworzy wadliwy układ przestrzenny, zwłaszcza komunikacyjnie. Przy takiej zabudowie nie ma szans, aby transport publiczny obsłużył mieszkańców. Brak usług. Słabość planowania ma też skutki ekologiczne, np. smog. Teraz, kiedy rozmawiamy, Stołeczny Ratusz apeluje w telewizji, aby nie wychodzić z mieszkań, ponieważ zanieczyszczenie powietrza w Warszawie zagraża naszemu zdrowiu. Ale w Warszawie przez ćwierć wieku demokratycznej Polski nie zrobiliśmy żadnego większego parku a zabudowujemy tereny zielone, które były przez wiele dziesięcioleci chronione. Mieliśmy od czasów przedwojennych zaplanowane pasy napowietrzające, kliny, które miały wprowadzać czyste powietrze do centrum miasta a w tych miejscach powstaje zabudowa. Niszczymy dorobek wielu pokoleń i niszczymy miasto.

DWW: Dlaczego to robimy?

AK: Dominuje pogoń za zyskiem, a nie bierzemy pod uwagę interesów społecznych. Sytuacja jest dramatyczna. Państwo, jego centralne władze, wycofały się z ochrony przestrzeni. To zresztą nie tylko problem administracji centralnej i legislatorów. To również efekt orzeczeń Sądu

Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego, które wyniosły ochronę prywatnej własności na niespotykane wysoki poziom. To zrozumiała reakcja na nadużycia PRL-u, ale obecnie interes publiczny w gospodarowaniu przestrzenią przestał się liczyć.

DWW: Co samorządom da kodeks?

AK: Dla samorządów skutki wprowadzenia kodeksu będą moim zdaniem dobre. Jak mówiłem, samorzady działają pod naciskiem różnych grup interesu i obecnie mają bardzo trudną rolę. Dostaną zaś przepisy prawa, które wzmocnią ich działania w ochronie interesu publicznego. Posłużę się przykładem Halifax. To miasto kanadyjskie zbadało jaki jest koszt na rodzinę usług komunalnych w mieście a jaki jest koszt takich samych usług na terenie podmiejskim. Przy czym to są osiedla podmiejskie zaplanowane, nie jest to nasza rozproszona zabudowa. W Halifaxie koszty czternastu najważniejszych funkcji komunalnych, takich jak straż pożarna, wodociąg, kanalizacja, ochrona zieleni, szkolnictwo i dowożenie dzieci do szkół - na rodzinę - są 2,5 krotnie większe pod miastem niż w mieście. Koszty te region Halifax ponosi, aby zapewnić mieszkańcom osiedli podmiejskich właściwy standard życia. Polskie gminy takich zasobów nie mają i nigdy nie zapewnią mieszkańcom rozlewającej się wokół miast zabudowy dobrych warunków życia. Mieszkańcy wielu naszych terenów podmiejskich są skazani na substandard, bez żadnych szans na poprawę.

Absurd braku polityki przestrzennej pokazuje porównanie planów krajowych i planów gmin. Przyjęta przez Radę Ministrów koncepcja Zagospodarowania Kraju stwierdza, że rozpraszanie zabudowy, stanowi, zagrożenie dla naszych miast, zwłaszcza że ludność Polski maleje. Tymczasem w studiach gmin, które określają ich politykę przestrzenną, wskazano pod zabudowę tereny o chłonności 300 mln ludzi.

DWW: Czyli kilkakrotnie więcej niż populacja Polski.

AK: I to są formalne dokumenty uchwalane przez władze publiczne – rząd i gminy. Czyli formalny dokument samorządowy jest sprzeczny z dokumentem państwowym i nikomu od lat to nie przeszkadza. Państwo nie realizuje jednego ze swoich podstawowych obowiązków, jakim jest troska o ład przestrzenny, który decyduje o warunkach życia obywateli naszego kraju.

DWW: I kodeks tą rzecz w dużym stopniu wyprostuje?

AK: Tak, bo on nakłada obowiązek na gminy, aby planując rozwój przestrzenny dostosowały rozmiary zajmowanych nowych terenów do rzeczywistych potrzeb. I muszą te potrzeby uzasadnić. Kodeks zakłada kontrolę tych procedur. Dzięki temu wójt czy burmistrz będzie w dużo silniejszej pozycji i żadne naciski nie dadzą efektu. Może powiedzieć - *nie mogę, prawo na to nie pozwala, aby dać wam jeszcze pięć łąk pod zabudowę.*

Kodeks likwiduje wuzetki i wprowadza zasadę, że na wyznaczonych terenach rozwoju inwestowanie będzie możliwe jedynie na podstawie planu miejscowego. Budowanie poza obszarami urbanizacji będzie możliwe jedynie wówczas, kiedy inwestycja jest konieczna dla obsługi i funkcjonowanie terenu oraz dla inwestycji infrastrukturalnych. Na przykład w lesie będzie można postawić leśniczówkę, a gospodarstwie rolnym – silos.

DWW: Czy kodeks rozwiązuje wszystkie problemy?

AK: Nie, ale wprowadza konieczne zmiany, potrzebne i dla gospodarki, i dla ładu przestrzennego, i dla gmin. Gminom będzie łatwiej zarządzać, gdy będzie miała wsparcie w dobrym prawie.

Należy pamiętać, że sprawne planowanie jest opłacalne również dla państwa. W Wielkiej Brytanii rząd zatrudnia ok. 700 ekspertów, którzy nad stanem planowania przestrzennego i polityki przestrzennej władz publicznych czuwają. U nas brakuje w strukturach ministerialnych takich służb, będzie to jedna z głównych barier potrzebnych zmian..

DWW: Ile kosztuje chaos?

AK: Nie mamy pełnego bilansu bowiem nie monitorujemy planowania przestrzennego i zmian zagospodarowania terenu oraz ich skutków. Brak nam badań i wiedzy. Przykładowo - nie śledzimy ile gminy przegrywają rocznie w sądach i jakie płacą w wyniku zapadłych wyroków odszkodowania związane z gospodarką przestrzenną i wadliwym planowaniem. Wiemy jedynie z wyrywkowych informacji, że w skali kraju są to setki milionów złotych.

Nie mamy wiedzy, bowiem rynek nieruchomości jest w Polsce traktowany jako element gospodarki wolnorynkowej. To nonsens. Żaden z wybitnych ekonomistów, również liberałów amerykańskich czy brytyjskich, tego nie proponuje. Czasami się mylą, lecz błędy naprawiają. Dobrym przykładem była likwidacja w 1986 r. przez Margaret Thatcher Greater London Council – Rady Wielkiego Londynu, po 30 latach jej funkcjonowania. Jej zdaniem, Rada miała zbyt duże uprawnienia koordynacyjne i planistyczne, była też zbyt lewicowa. W 2000 roku instytucję tę reaktywował rząd Anthony Blair'a pod nazwą Greater London Authority, nadając jej nawet wyższy status. Jest to obecnie Zarząd, którego szefem jest burmistrz Londynu. W Polsce natomiast nie ma nawet poważnej debaty o zakresie władztwa publicznego a państwo, jak wspomniałem, wycofało się z zarządzania ładem przestrzennym.

Jak bardzo sprawa jest w Polsce lekceważona pokazują losy architektury i planowania przestrzennego w kolejnych zmianach administracyjnych. Wędrują one od resortu do resortu od kilkunastu lat. Obserwowałem to z bliska. W trzech pierwszych rządach III RP byłem wiceministrem ds. architektury i planowania przestrzennego, następnie problemy te zdegradowano do poziomu urzędu centralnego, który po kilku latach skasowano. Od wielu lat są to departamenty, o nielicznej obsadzie, w różnych ministerstwach.

DWW: Co będzie dalej?

AK: Trudno powiedzieć. Boję się, że kodeks z racji naruszenia różnych interesów będzie miał bardzo trudną drogę. Są też całkowicie obiektywne przeszkody. Przecież wydano dziesiątki tysięcy decyzji, które trzeba będzie cofnąć, należy poprawić kilkaset absurdalnych planów i nadać im jakąś logikę. Są też ogromne zobowiązania finansowe gmin, czyli państwa. Raz co prawda, w 1994 r., unieważniono plany. Czyli wydaje się, że jest to możliwe. Jednak decyzja jest niezwykle trudna – politycznie, społecznie i ekonomicznie.

Kodeks ma też jedną wadę, które powinna być szybko naprawiona.

DWW: Jaka?

AK: Jako Komisja Kodyfikacyjna przewidywaliśmy opracowanie planów symulacyjnych – opracowanie kilku projektów studium i planu dla różnego rodzaju miast i gmin stosując przepisy kodeksu. Następnie – przeanalizowanie efektów, które proponowane przepisy wywołują. Tego

Wpisany przez SCG
Pt, 30 gru 2016

typu badania doświadczony legislator zawsze robi, bowiem z zasady korygują szczegółowe rozwiązania. Żadna z poprzednich inicjatyw legislacyjnych oraz obecna tego nie zrobiły.

Tymczasem odbyły się konsultacje społeczne, podczas których wpłynęły tysiące szczegółowych uwag. A na tym etapie w ogóle nie powinno się ich przeprowadzać. Najpierw powinno się przepisy prawne przetestować, a potem dopiero konsultować, debatować i rozważać szczegółowe rozwiązania.

DWW: Jaka jest rola powiatów w planowaniu przestrzennym?

AK: Powiaty w tym całym systemie gospodarki przestrzennej są zagubione. Są pomijane, pomimo że w swoich zadaniach mają dbałość o stan środowiska i troskę o warunki życia, które pośrednio są produktem prawidłowej gospodarki przestrzennej.

Uważam, że tutaj potrzebna jest refleksja, co więcej powiaty mogłyby robić, aby przestrzeń była bardziej uporządkowana. Pewne elementy gospodarki przestrzennej przekraczają granice gmin i obejmują większe obszary. Nadal nierozwiązany jest problem metropolii. Było parę prób tworzenia obszarów funkcjonalnych. Może warto, aby Związek Powiatów Polskich ze Związkiem Miast Polskich i innymi organizacjami samorządowymi oraz właściwe resorty przeprowadziły poważną debatę i określiły rolę wszystkich „aktorów” odpowiedzialnych za gospodarkę przestrzenną. To ważny problem społeczny, gospodarczy i w końcu polityczny.

DWW: Bardzo serdecznie dziękuję za rozmowę.

Dr Adam Kowalewski - architekt i urbanista, doktor nauk ekonomicznych. Był projektantem w Biurze Projektów „Stolica” i pracował w biurze Paale Suensona w Kopenhadze. Pracował na różnych stanowiskach w projektowaniu i budownictwie.

Od 1972 do 1981 był dyrektorem Biura Planowania Rozwoju Warszawy. W latach 80. ekspert ONZ w krajach Afryki, następnie adiunkt w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN.

W latach 1989 – 1992 był podsekretarzem stanu w Ministerstwie Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, nadzorując pion planowania przestrzennego i architektury.

Przez cztery lata sprawował urząd ambasadora RP w Kenii, był też stałym przedstawicielem w agendach ONZ (UNEP i UN-HABITAT). W latach 1996 – 2005 był partnerem w firmie „Badowski, Budzyński, Kowalewski – architekci”.

Od 2006 do 2012 r. był pracownikiem naukowym w Instytucie Rozwoju Miast w Krakowie. Wykłady gościnne i kursowe m.in. na Uniwersytecie Johns Hopkins (USA), visiting fellow Uniwersytetu Cambridge (Anglia), wykłady WA PW i SGH (Warszawa)..

Członek Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (2007-2014 jej przewodniczący), członek Stowarzyszenia Architektów Polskich, Towarzystwa Urbanistów Polskich, CICA - Międzynarodowego Stowarzyszenia Krytyków Architektury i Izby Architektów. W latach 2005-20015 Przewodniczący Rady Nadzorczej Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. 2012-2016 członek Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego.

Autor szeregu publikacji książkowych i w periodykach specjalistycznych poświęconych urbanistyce, projektowaniu, ekonomice miast i problemom zrównoważonego rozwoju.

Za zasługi dla rozwoju demokracji lokalnej i reform samorządowych odznaczony przez Prezydentów RP Krzyżem Oficerskim Orderu Odrodzenia Polski (2004) i Krzyżem Komandorskim Orderu Odrodzenia Polski (2009). Odznaczony Złotą Odznaką Honorową za Zasługi dla Warszawy i Złotą Odznaką Honorową Towarzystwa Urbanistów Polskich.