

## **Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk**

*przyjęte na Posiedzeniu Prezydium PAN w dniu 20 listopada 2018 r.*

### **w sprawie uwzględnienia w polityce rozwoju i przepisach prawa wyników badań naukowych dotyczących potrzeb kształtowania przestrzennego rozwoju Polski**

Od początku zmian ustrojowych 1989 r. podejmowane są próby stworzenia racjonalnego i efektywnego prawa w sferze planowania i gospodarki przestrzennej. Jednak kolejne inicjatywy, w tym nowelizacje *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (2003), intensywnie podejmowane od 2007 r., nie powiodły się. Taki stan rzeczy ma szereg przyczyn, z których polityczno-organizacyjne są najważniejsze. Zespoły rządowe, przygotowujące propozycje legislacyjne, nie dysponowały bowiem ani potencjałem kadrowym, jakiego ta reforma wymaga, ani też koniecznym poparciem politycznym rządzących elit. Problemem i barierą zmian prawa był i pozostaje wadliwy proces legislacyjny, brak przejrzystości tworzenia uregulowań oraz szkodliwe działanie lobbystów i grup nacisku. Barierą zmian i silnego kryzysu gospodarki przestrzennej jest również polska „odmiana” neoliberalizmu, polegająca na ograniczeniu do minimum lub rezygnacji interwencji państwa w tych aspektach życia społeczno-gospodarczego, gdzie kontrola publiczna jest bezwzględnie potrzebna. Polscy politycy nie są świadomi, że „niewidzialna ręka rynku” z wielu fundamentalnych powodów nie jest w stanie regulować w sposób prawidłowy procesów przestrzennych i rynku nieruchomości. Wynika to zwłaszcza z silnej dynamiki procesów inwestycyjnych, występującej w warunkach ograniczoności zasobów przestrzeni oraz prymatu interesu prywatnego nad publicznym. Generuje to liczne dysfunkcje w zagospodarowaniu przestrzennym, w tym wszechogarniający chaos przestrzenny.

W powyższym kontekście wyniki badań placówek naukowych, w tym instytutów oraz komitetów naukowych i problemowych Polskiej Akademii Nauk nad zagospodarowaniem przestrzennym i stanem gospodarki przestrzennej w Polsce, zwłaszcza opublikowane ostatnio trzypomowe *Studia nad chaosem przestrzennym*<sup>1</sup>, budzą poważne zaniepokojenie oraz uzasadnioną krytykę stanu naszej gospodarki przestrzennej. *Studia* potwierdziły i udokumentowały bardzo ważne ostrzeżenie: Polska ponosi ogromne straty społeczne i gospodarcze wskutek chaotycznej i niekontrolowanej urbanizacji. Błędy i zaniedbania w polityce przestrzennej oraz słabość planowania na wszystkich szczeblach zarządzania terytorialnego przestrzenią wywołują stany krytyczne. Są źródłem szkodliwego społecznie i ekonomicznie zjawiska rozpraszania zabudowy i przestrzennego bezładu, który ma negatywny wpływ na większość dziedzin życia i działalności człowieka.

---

<sup>1</sup> Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Studia KPZK PAN, 182, Warszawa. Tom I: A. Kowalewski, M. J. Nowak, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, 173 s. Tom II: Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), *Koszty chaosu przestrzennego*, 437 s. Tom III: *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, 231 s.

Według wspomnianych *Studiów* KPZK PAN **straty generowane bezładem przestrzennym przekraczają w Polsce rocznie 84 mld zł**. Dotyczy to zwłaszcza takich sfer życia i zagospodarowania przestrzennego, jak osadnictwo, transport, użytkowanie ziemi (w tym gospodarka rolna), infrastruktura komunalna, usługi publiczne, rynki nieruchomości oraz ochrona i kształtowanie środowiska. Konieczna jest zatem fundamentalna reforma, całościowo obejmująca system gospodarowania i planowania przestrzeni. **Jej przeprowadzenie to zadanie władz centralnych, które ponoszą odpowiedzialność za budowę spójnego, racjonalnego i sprawnego systemu zarządzania przestrzenią. Ponoszą, wskutek przeciągających się – już od roku 2007 i bezskutecznych prób reform, również odpowiedzialność za rosnące straty z powodu bezładu przestrzennego.**

Równocześnie tak potrzebna reforma ma coraz więcej sojuszników. Sprzyjają jej społeczeństwo obywatelskie, aktywne ruchy miejskie oraz coraz większa troska lokalnych społeczności o dobro wspólne. Również wiedza o wartości dobrze zagospodarowanej przestrzeni i o kosztach szkodliwych procesów urbanizacyjnych jest coraz większa. Głównym warunkiem przeprowadzenia koniecznych zmian jest zatem wola polityczna elit rządzących, której wciąż brak. Jeśli wola polityczna pojawi się dopiero pod wpływem załamania gospodarczego, to wielopokoleniowe koszty naprawy funkcjonowania gospodarki przestrzennej będą ogromne, a budowa prawnych, społecznych i ekonomicznych podstaw racjonalnego gospodarowania przestrzenią, będzie jeszcze trudniejsza.

Celem reformy powinna być całościowa, systemowa i dogłębna naprawa systemu planowania wraz ze sferą regulującą funkcjonowanie gospodarki przestrzennej. Dotychczasowe doświadczenia, w tym zrealizowane w ostatniej dekadzie inicjatywy legislacyjne jednoznacznie wskazują, że wrywkowe „reperowanie” prawa materialnego i elementów planowania oraz zagospodarowania przestrzennego z pominięciem zmian systemu decyzyjnego nie doprowadzi do potrzebnych reform.

#### **Biorąc powyższe pod uwagę, do władz publicznych kierujemy apel o:**

- 1) podjęcie systemowej reformy planowania przestrzennego i gospodarki przestrzennej, w tym zbudowanie spójnego i efektywnego systemu planowania rozwoju, co rząd zapowiedział w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2016). Wymaga to zmian prawa oraz zreformowania instytucji publicznych zajmujących się planowaniem rozwoju i planowaniem przestrzennym na wszystkich poziomach zarządzania terytorialnego oraz nadanie im charakteru instytucji zaufania publicznego, tak aby mogły sprawnie realizować politykę przestrzenną, osadniczą (w tym zwłaszcza miejską) i mieszkaniową;

- 2) wzmocnienie regulacji prawnych, służących ochronie ładu przestrzennego poprzez wzmocnienie kompetencji władz centralnych, tak aby Rada Ministrów i inne organy centralne mogły określać i prowadzić skuteczną politykę przestrzenną. Odpowiednio należy podzielić kompetencje samorządów wojewódzkich i gminnych. Konieczne jest równoległe uspoźnienie linii orzecznictwa sądów administracyjnych z celami aktów prawnych. Jest to zadanie dla prawników, należy jednak zwiększyć udział w procedurach sądowych rzeczoznawców i biegłych, kiedy przedmiotem oceny są problemy wymagające specjalistycznej wiedzy architektonicznej, ekonomicznej, geodezyjnej, geograficznej, przyrodniczej, socjologicznej i urbanistycznej;
- 3) podjęcie działań i uzyskanie zgody społecznej dla porządkowania procesów przestrzennych. Polacy wciąż zbyt mało doceniają znaczenie racjonalnego gospodarowania przestrzenią, a jednocześnie tolerują, najczęściej nieświadomie, społeczne, ekonomiczne i przyrodnicze koszty bezładu przestrzennego. Dlatego kluczowym działaniem, ale także warunkiem powodzenia reform jest szeroko zakrojona edukacja społeczna. W pierwszym rządzie konieczne jest przedstawianie pełnych i udokumentowanych kosztów, jakie generuje wadliwy system zarządzania przestrzenią i planowania przestrzennego. Mieszkańcom gmin prowadzących błędną politykę przestrzenną należy uświadamiać, że to oni ponoszą lub poniosą w bliskiej przyszłości koszty popełnianych błędów;
- 4) zintegrowanie trzech sfer: społecznej, gospodarczej i przestrzennej w planowaniu rozwoju jako głównego warunku metodologicznego poprawy ładu przestrzennego. System decyzji planistycznych powinien być wspierany instrumentami prawa materialnego i narzędziami finansowymi korygującymi ułomne zachowania rynkowe. Potrzebne jest zbudowanie systemu wielopodmiotowego i zintegrowanego planowania oraz zarządzania procesami przestrzennymi na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa. Podstawowe założenia tego systemu, to powiązanie planów zagospodarowania przestrzennego województw z planem krajowym oraz wzmocnienie ochrony interesów publicznych w prawie miejscowym, w tym objęcie kontrolą planistyczną wszystkich procesów urbanizacyjnych i inwestycyjnych;
- 5) w polityce rozwoju i w pracach koncepcyjno-planistycznych należy brać pod uwagę wyzwania przyszłości. Niewątpliwie przed rozwojem kraju już obecnie stoją poważne problemy, związane z depopulacją miast oraz starzeniem się społeczeństwa. W dalszej perspektywie narasta groźba globalnych zmian klimatycznych oraz masowych ruchów migracyjnych, które wymuszą polityczne i społeczno-gospodarcze problemy krajów Południa.
- 6) przygotowanie i wdrożenie szczegółowego monitoringu zjawisk i procesów przestrzennych, związanych z aktualnym i planowanym zagospodarowaniem przestrzennym, z zastosowaniem nowoczesnych technik informatycznych. Powstanie takiego monitoringu jest niezbędnym warunkiem nie tylko dla podejmowania racjonalnych i uzasadnionych decyzji o rozwoju przestrzennym;

- 7) wprowadzenie racjonalnego i akceptowalnego z uwagi na interes społeczny systemu regulacji fiskalnej nieruchomości, w tym podatków majątkowych od nieruchomości oraz urealnienie opłat i podatków od korzyści wynikających z decyzji planistycznych, w tym wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości, podatku od niezabudowanych terenów budowlanych, przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami wygenerowanych w procesie „lobbowania” i przeznaczania terenów na cele budowlane w planach zagospodarowania niezgodnie z interesem społecznym oraz wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy bez odszkodowań w ciągu 2 lat i wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i reparcelacji terenów w planowaniu miejscowym;
- 8) zapewnienie finansowania koniecznych wielodyscyplinarnych i interdyscyplinarnych badań koncepcyjno-teoretycznych, metodologicznych i empirycznych nad stanem, kierunkami zmian oraz oceną procesów przestrzennych. Pilne i uzasadnione postulaty badawcze są od dawna formułowane przez środowiska naukowe i eksperckie, zajmujące się zjawiskami i procesami przestrzennymi (architektura, ekologia, ekonomia, geodezja, geoinformatyka, geografia fizyczna i społeczno-ekonomiczna, gospodarka przestrzenna, inżynieria i ochrona środowiska, socjologia, urbanistyka i inne). Konieczne jest rozwijanie badań zwłaszcza nad ładem i chaosem przestrzennym, w tym w odniesieniu do różnych wymiarów geograficznych (miejsce, otoczenie, region), terytorialnych (miejscowość, gmina, województwo), czy systemowych (interakcje człowiek-środowisko, terytorialny system społeczny, powiązania funkcjonalne i in.). W tym kontekście szczególnie ważne są analizy kosztów rozpraszania zabudowy i skutków ekonomicznych chaosu osadniczego oraz wdrażania efektywnego modelu partycypacji społecznej.