



Bez ładu i harmonii

#54

Kontynuujemy temat planów zagospodarowania przestrzennego. W numerze 2 magazynu (Nie tylko wizja, „Rynek, Biznes. Praca” nr 2/2014) naszym rozmówcą był Artur Hajdorowicz, dyrektor Biura Planowania Przestrzennego UM Kielce. W niniejszym numerze głos oddaliśmy Jeremiu Mordasiewiczowi, ekspertowi Konfederacji Lewiatan, współautorowi „Raportu o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”, reprezentującemu punkt widzenia pracodawców i przedsiębiorców.



Jeśli się rozejrzemy, to w większości mamy dookoła czystą, zadbaną Polskę. Czy Pana to zadowala? Jak scharakteryzowałby Pan polską przestrzeń publiczną?

Jeremi Mordasiewicz: To prawda, że mamy coraz więcej ładnych budynków i zadbanych ogrodów. Ale większość naszych miast rozwija się bezplanowo, brakuje w nich ładu i harmonii. Prawo budowlane wymaga, aby nowe budynki harmonizowały z otoczeniem, ale ta zasada bardzo często nie jest przestrzegana. Przy czym nie chodzi tylko o walory estetyczne. Skutkiem bezplanowej urbanizacji jest również nieefektywna organizacja miast i niski standard życia: długie dojazdy do pracy i szkoły czy brak terenów rekreacyjnych.

Są dwa podejścia do zagospodarowania przestrzeni wynikające z tradycji wiejskiej i miejskiej. W pierwszym przypadku, w warunkach rozproszonej zabudowy, budują jak chcą, bo nikomu nie przeszkadza, a nie zależy mi na współpracy z innymi. W drugim, w warunkach zabudowy zwartej, muszą przestrzegać reguł uchwalonych przez wspólnotę. Ogranicza to moją swobodę budowania, ale podporządkowuję się, bo uważam, że jest to korzystne i dla wspólnoty, i dla mnie. W Polsce dominuje jeszcze mentalność wiejska. W porównaniu z Niemcami czy Czechami nie wytworzyliśmy mieszczaństwa z jego etosem współdziałania.

W naszym wspólnym interesie jest, abyśmy mieli dostęp do wysokiej jakości przestrzeni publicznej, żyli w warunkach ładu przestrzennego, a nie w chaosie urbanistycznym. A jednak inwestycje, często duże inwestycje w centrum miast, zdają się być przypadkowe, brakuje spójnej wizji rozwoju i rozbudowy – i nikomu to nie przeszkadza.

Większość władz miejskich nie docenia wagi planowania przestrzennego i jego wpływu na rozwój miasta oraz standard życia. Po drugie, rezultaty dobrego planowania są odczuwalne dopiero po latach, a władze samorządowe pragną pozyskać sympatię wyborców już teraz i koncentrują się na działaniach doraźnych i spektakularnych, jak nowe chodniki czy festyny. Po trzecie, realizacja dobrych planów i urządzenie przestrzeni publicznej kosztuje, np. ze względu na konieczność wykupu gruntu

na cele publiczne. W cywilizowanych państwach samorządy dysponują wpływami z podatku od wartości nieruchomości, które rosną wraz z rozwojem miasta i wzrostem wartości gruntów. Jeżeli władze gminne dzięki dobremu planowaniu i inwestycjom przyczynią się do wzrostu cen gruntów, to otrzymają większe wpływy z podatków. W Polsce podatek od wartości nieruchomości nie pokrywa nawet 1/10 kosztu budowy i eksploatacji ulic. Jak więc finansować urządzenie przestrzeni publicznej? A poza tym czy to uczciwe i racjonalne, że właściciel gruntu w centrum Warszawy, mający w pobliżu szkołę, szpital i stację metra, płaci taki sam podatek jak ktoś mieszkający na dalekich przedmieściach, bez dostępu do kanalizacji i innych usług publicznych?

Polacy są przeciwni podatkowi od wartości nieruchomości, bo nie chcą wzrostu obciążeń podatkowych. Nie zdają sobie sprawy, że obecnie gminy finansują swoją działalność, otrzymując subwencje i dotacje z budżetu państwa, czyli z podatków dochodowych i VAT. Gdybyśmy zwiększyli wpływy z podatku od nieruchomości, moglibyśmy zmniejszyć podatek dochodowy.

Samorządowcy również nie chcą podatku od wartości nieruchomości. Wolą żyć z subwencji i dotacji z budżetu państwa niż podatków lokalnych. Wygodniej jest krytykować rząd, że za mało daje, niż narażać się wyborcom, podnosząc podatek od nieruchomości. Jeżeli chcemy zmobilizować władze samorządowe do racjonalnego działania, w tym racjonalnej gospodarki przestrzennej, powinniśmy zwiększyć udział podatków lokalnych w dochodach gmin. Jedną z podstawowych zasad sprawiedliwego systemu podatkowego mówi: ten płaci, kto korzysta. Finansowanie budowy i utrzymania infrastruktury z podatku od wartości nieruchomości jest zgodne z tą zasadą.

Plany strategiczne mają odpowiadać potrzebom ludzi, a także potrzebom wolnego rynku. W Polsce o zabudowie przestrzeni miejskiej decyduje głównie inwestor i tak naprawdę jest to jedyny przedsiębiorca brany pod uwagę jako partner w kształtowaniu przestrzeni.

W żadnym cywilizowanym kraju prawo własności gruntu nie jest równoznaczne z prawem do jego dowolnej zabudowy. Ważny jest sposób podej-

mowania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, który powinien umożliwiać godzenie interesu indywidualnego właściciela i lokalnej społeczności. W demokratycznym i praworządym państwie taka decyzja powinna być podejmowana przez demokratycznie wybrane władze gminne w drodze uchwalenia planu zagospodarowania przestrzennego. Oczywiście po przeprowadzeniu szerokich konsultacji społecznych i rzetelnej analizie skutków proponowanych inwestycji. Tymczasem w Polsce planów brakuje i większość budynków powstaje na podstawie administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy, co oznacza, że nie spełniamy europejskich standardów. Korzystanie z prawa własności może być ograniczone w interesie społecznym, ale na podstawie prawa powszechnie obowiązującego, czyli planu miejscowego, a nie na podstawie urzędniczej decyzji.

Gdzie w takim razie jest interes mieszkańców?

Jeżeli chcemy żyć w dobrze urządzonej miastach, powinniśmy powstrzymać proces chaotycznego rozwoju, ograniczyć możliwość budowania na podstawie decyzji urzędników i przejść do budowania na podstawie planów zagospodarowania przestrzennego. W dodatku powinny to być plany obejmujące całe miasta, a nie jak obecnie plany opracowane dla małego obszaru. Uchwalanie planów „wyspowych” uniemożliwia racjonalny rozwój sieci kanalizacyjnej, drogowej, energetycznej, skoordynowanie osiedli mieszkaniowych i stref przemysłowych, organizację komunikacji, szkolnictwa, rekreacji.

Jakie są konsekwencje dla obszarów po uchwaleniu planu zagospodarowania przestrzennego, ich pracownicy widzą w nich obok szans także zagrożenia?

Uchwalenie planów jest korzystne dla inwestorów, bo czyni przestrzeń lepiej zorganizowaną i przewidywalną. Kupując nieruchomość na terenie objętym planem, wiemy, co będziemy mogli wybudować i co może powstać w przyszłości w naszym sąsiedztwie. Budowanie na terenach bez planu to jak skok do mętnej wody. Argumentacja niektórych samorządowców, że planowanie oznacza zwiążanie sobie rąk i ograniczenie elastyczności, nie jest dla mnie przekonująca.

Oczywiście planów nie tworzy się na zawsze i trzeba brać pod uwagę możliwość ich zmiany. Ale z drugiej strony koszty bezplanowego rozwoju oraz ryzyko dla mieszkańców i inwestorów są znacznie większe niż w przypadku planowej urbanizacji. Czasem zdarza się, że na terenie objętym planem inwestor ma problem z zatwierdzeniem projektu, bo jego architekt i urzędnicy miejscy inaczej interpretują plan. Nie oznacza to jednak, że nie warto uchylać planów, a jedynie, że powinny być starannie wykonane. Obecnie jeżeli teren nie ma planu, to można budować, opierając się na zasadzie dobrego sąsiedztwa, interpretowanej jako kontynuowanie funkcji już wzniesionych budynków. Na przykład budynek mieszkalny w sąsiedztwie budynków mieszkalnych. W efekcie zdarza się, że obok jednopiętrowego domu jednorodzinnego stoją wielopiętrowe bloki.

Jestem zdania, że nawet nie najlepszy plan jest dla mieszkańców i inwestorów korzystniejszy niż brak planu.

Poważnym problemem w Polsce jest rozrost miast. Jak można kontrolować proces suburbanizacji?

Doświadczenie uczy, że miasta o zwartej zabudowie z dobrze urządzonej przestrzenią publiczną zapewniają wyższy standard życia i niższe koszty funkcjonowania. Rozpraszanie zabudowy podnosi koszty budowy i utrzymania infrastruktury, ogranicza możliwość wykorzystania transportu zbiorowego, który jest tańszy od indywidualnego, utrudnia dostęp do usług publicznych: szkół, przedszkoli, szpitali, niszczy cenne przyrodniczo tereny wokół miast.

Powinniśmy powstrzymać proces rozlewania się miast i rozpraszania zabudowy, z jednej strony ułatwiając budowę na terenach zurbanizowanych, a z drugiej, utrudniając budowę w szczerym polu. Na przykład Warszawa, biorąc pod uwagę jej potencjał ludnościowy i gospodarczy, zajmuje obszar ponad dwa razy za duży w stosunku do dobrze zorganizowanych miast europejskich. A jednocześnie zabudowywane są okoliczne lasy i pola. Załedwie 1/4 powierzchni Warszawy objęta jest planami. Wiele działek ma nieuregulowane prawa własności. Część właścicieli traktuje działki jak lokatę, a nie teren inwestycji.

Powinniśmy wprowadzić podwyższony podatek od gruntów niezabudowanych na terenach zurbanizowanych, aby skłonić właścicieli do ich zabudowania lub sprzedania innym inwestorom. Gdybyśmy uzupełnili zabudowę w centrum, oczywiście pozostawiając odpowiednio dużo przestrzeni rekreacyjnej, miasto zyskałoby na uroku, powstrzymałibyśmy dewastację okolicznych lasów, a mieszkańcy nie staliby w podmiejskich korkach, jadąc do pracy i odwożąc dzieci do szkoły.

Żałuję, że nie czerpiemy doświadczeń z państw wyżej rozwiniętych i wolimy uczyć się na własnych błędach. A jest to nauka niezwykle kosztowna, bo budynków nie da się przenieść, będziemy przez pokolenia ponosić wysokie koszty utrzymania infrastruktury.

Co Pana zdaniem wymaga zreformowania w polskim systemie planowania i zagospodarowania przestrzennego?

Uważam, że projekt kodeksu urbanistyczno-budowlanego przygotowany dla rządu przez komisję kodyfikacyjną i w tym roku szeroko konsultowany zmierza we właściwym kierunku.

Poszerza się obowiązek sporządzania planów. Zasadą ma być budowanie na podstawie planu, a inwestowanie na obszarze nieobjętym planem będzie wyjątkiem. Ustanawia się obowiązek podziału całego terenu gminy na trzy kategorie obszarów: zabudowany, rozwoju zabudowy i o ograniczonej zabudowie. Na terenie zabudowanym, mającym niezbędną infrastrukturę techniczną, będzie można uzupełniać zabudowę bez większych formalności. Na obszarach o ograniczonej zabudowie, cennych przyrodniczo, będzie można wznosić jedynie obiekty niezbędne do realizacji funkcji terenu. Przykładem może być leśniczówka.

Na obszarze rozwoju zabudowy będzie można budować jedynie po uchwaleniu planu. Przy czym uchwalając plan, gmina będzie brała na siebie obowiązek realizacji infrastruktury technicznej, jak drogi i kanalizacja, oraz społecznej, jak szkoły. Obowiązek gminy będzie powiązany ze zobowiązaniem właścicieli i inwestorów do partycypacji w kosztach realizacji infrastruktury.

Plany będą obowiązkowe również w przypadku terenów publicznych i zagrożonych powodzią oraz inwestycji, które mogą wywoływać sprzeciw społeczny, takich jak składowiska odpadów czy elektrownie wiatrowe.

Oczywiście sama zmiana prawa niewiele da, jeżeli władze gminne nie będą doceniać korzyści wynikających z racjonalnego planowania, a mieszkańcy będą wyznawać zasadę „wolność Tomku w swoim domku”.

Ważne jest również skoordynowanie planów zagospodarowania przestrzennego na poziomie gminnym, regionalnym i krajowym. To wymaga przygotowania długoterminowych strategii rozwoju regionalnego i dobrej współpracy władz samorządowych wszystkich szczebli oraz rządu.

I na koniec kwestia edukacji, moim zdaniem najważniejsza a niedoceniana.

Po pierwsze, mam na myśli wszechstronne kształcenie planistów-urbanistów, aby tworzone przez nich plany były wysokiej jakości, pozwalały podnieść standard życia, zachęcały do inwestycji. Urbanisci to nie są architekci w większej skali. Potrzebują wiedzy z zakresu geografii, ekonomii, psychologii i socjologii.

Po drugie, mam na myśli upowszechnianie wiedzy o gospodarce przestrzennej i jej wpływie na nasze życie wśród młodzieży w szkołach i wśród dorosłych za pośrednictwem mediów. Mieszkańcy powinni umieć ocenić co jest dobre dla ich społeczności, formułować postulaty dla władz samorządowych i rozliczać je z wyników. Obecnie wyborcy przywiązują większą wagę do kwiatów na skwerach niż planów rozwoju miasta.

Rozmawiała:

Olga Darewicz-Uberman