

# Przestrzeń uporządkowanej wolności

JACEK KOZIŃSKI

Na wyregulowaniu parcelacji zyskują wszyscy: właściciele, bo wzrośnie wartość gruntu, gmina, bo bez pieniędzy będzie mieć drogi i place pod obiekty publiczne, narzędzie do sensownego etapowania inwestycji, inwestorzy – bo wreszcie będą mieli gdzie budować, obywatele – bo mieć będą ład w przestrzeni, normalnej jej planowanie i może wreszcie mieszkania.

Od kiedy zajmuję się sprawami budownictwa i urbanistyki w Polsce, mam wrażenie, że odkrywam wciąż nowe obszary mroku. Ten tytuł zaproponowali organizatorzy konferencji. Urzekł mnie on swoim światłem. To zadecydowało o charakterze tego referatu. Bardzo się starałem ograniczyć czarny kolor tylko do wymiaru potrzebnego tła. Jeśli mimo to wyda się Państwu, że za mało jasnego, to pamiętajcie, że w mrocznym tunelu, gdy już pojawi się światło na jego końcu, tylko ono staje się ważne, choć obiektywnie stanowi znikomą mniejszość całego obrazu. Spróbuję mniej marudzić, a więcej skupić się na konstruktywnych pomysłach konkretnych działań. W tym również biznesowych.

Wpierw krótko omówię nasz przedwojenny system reguł planowania i praw budowlanych w nawiązaniu do sytuacji obecnej. Istnienie przedwojennych praw jest wielką wartością. Samo położenie obok siebie *Ustawy budowlanej z 1927 roku* i obecnych jasno pokazuje, dlaczego te ostatnie nie działają i działać nie mogą. Tamten wzorzec jest o tyle ważny, że jest niewątpliwie źródłem kulturowym

wszystkich następnych naszych systemów, włącznie z obecnym.

Pewną rolę gra również porównanie z zagranicznymi współczesnymi systemami prawnymi, uznawanymi za skuteczne. Ale proste przeniesienie obcych, dobrych rozwiązań na nasz grunt czasem okazuje się nieskuteczne, ze względu na naszą specyfikę. Taki mechanizm można zaobserwować na przykładzie obecnego systemu planowania przestrzennego, który na pozór podobny jest w generaliach do systemów zachodnich, ale w odróżnieniu od nich nie działa. Wiele znakomitych rozwiązań stosowanych w Niemczech, nie chce działać w Polsce.

Zapewne w wielu obszarach jestem tylko teoretykiem, to faktyczni gospodarze terenu wiedzą lepiej. Chodzi o nawiązanie dialogu. Tylko razem.

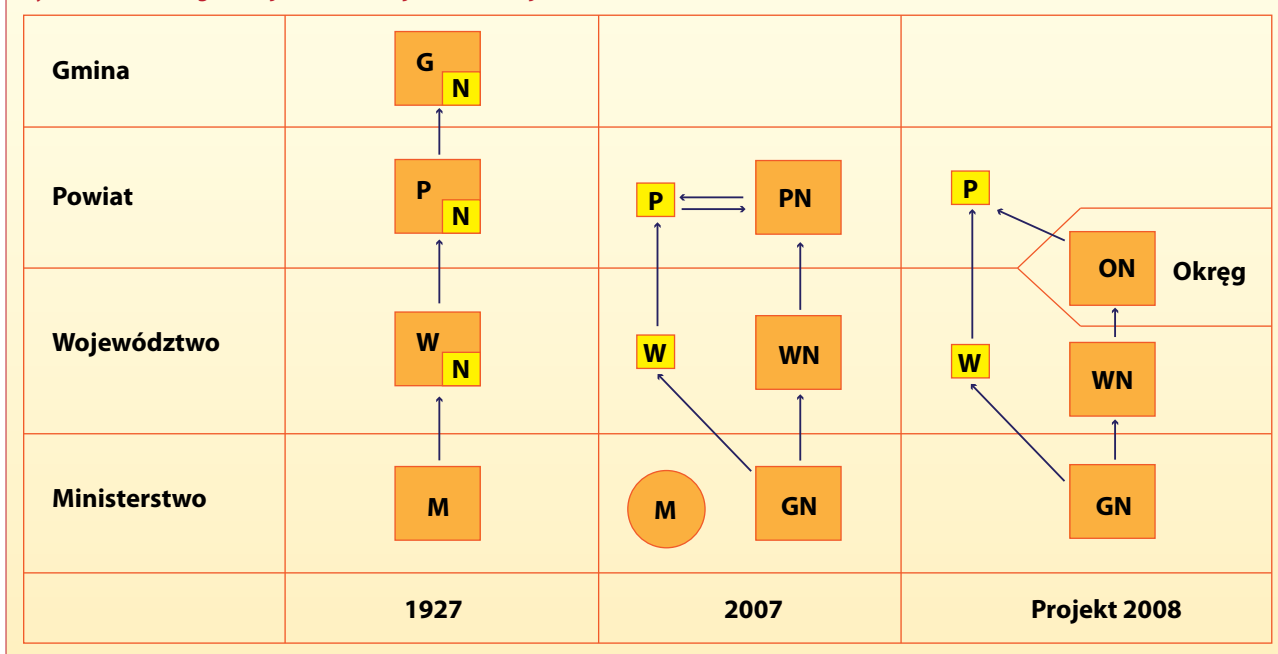
## Ustawa budowlana z 1927 roku

Najpierw omówię część odpowiadającą dzisiejszej ustawie *O planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*. Zagadnieniom zawartym w dzisiejszych planach

zagospodarowania odpowiadały przed wojną cztery etapy.

- Plan ogólny rozstrzygający tylko generalia urbanistyczne – wyznaczał granice obszarów o różnym przeznaczeniu i główne drogi. W stosunku do dzisiejszych zwyczajów plan był bogatszy o jeden konkret: decyzje w zakresie rządnych projektowanych ulic (sprawy odwodnienia i kanalizacji) – art.10.
- Plan szczegółowy wyznaczał mniejsze ulice, frontowe linie zabudowy i ewentualnie inne ogólne zasady zabudowy (art.11). Te dwa etapy związane z najpoważniejszymi konfliktami interesów miały podobne w charakterze do dzisiejszych obostrzenia proceduralne, choć istotnie mniejsze w skali – przed wojną terminy zawite to 56 dni, dziś 163 (art. 25–38)
- Trzecim etapem planistycznym były plany parcelacji – brak procedur, tylko zatwierdzenie przez samorząd (za gminy wiejskie – powiat) – art. 57–62. Na tym etapie były prowadzone prace dziś zaniechane: scalanie gruntów i naprawa źle zainwestowanych. Sądząc po ilości artykułów – od art. 68 do 170

**Rys. 1. Schemat organizacji administracji budowlanej**



Źródło: Opracowanie własne.

– miały poważną rangę (61 proc. tej części ustawy, która odpowiada dzisiaj o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym).

- Wreszcie czwarty etap – obszar, w którym zawarta była spora część treści dzisiejszych planów, to przepisy miejscowe. One ustalały szczegóły: parametry zabudowy, np. dopuszczalne rozmiary działek, szerokość jezdni, wymagania architektoniczne itp. Również tu nie było procedur, choć przepisy przygotowane przez samorząd zatwierdzała władza zwierzchnia (art. 408–417).

Ten podział według zasady „od ogółu do szczegółu” oraz, co ważniejsze, od spraw konfliktowych do czysto porządkowych, wynikał z ogólniejszej koncepcji powściągliwości prawodawczej: ograniczania przepisów centralnych i w ogóle nadawania im możliwie małej rangi. Wyodrębnienie krytycznego obszaru pozwalało prosto zmieniać sprawy z obszarów pozostałych, bez powtórnego uchwalania planu. Najtrudniejszym trybem regulowano TYLKO wyselekcjonowane, najważniejsze sprawy. Jednym z problemów z dzisiejszymi planami jest to, że obligatoryjnie muszą one zawierać nie tylko zagadnienia ze wszystkich czterech przedwojennych etapów, ale i wiele, wiele dodatkowych szczegółów. I wszystkie te zapisy planu mają jednakową, najwyższą rangę prawną.

Bardzo ważną częścią ustawy były narzędzia do realizacji planów, takie jak wspomniane zasady scalania gruntów i naprawy źle zainwestowanych.

Budowę infrastruktury finansowała gmina lub inwestor prywatny, przy czym gmina zwracała mu koszty po zabudowaniu trzeciej części ulicy. Koszt inwestycji łącz-

planistycznych stosowne władze. Chyba wierzone w rozsądek.

Ustawa była nowelizowana, ale były to nieistotne poprawki, np. wynikające z reformy ortografii. Istota systemu nie była zmieniana przez ponad pół wieku.

Teraz parę słów o części odpowiadającej dzisiejszej ustawie *Pravo budowlane*

Mała, lapidarna i prosta. Liczy 11 stron wobec dzisiejszych 45. Nie była zmieniana przed wojną.

Kompetencje do wydawania pozwoleń na budowę były uszeregowane według kryterium skomplikowania i konfliktowości. Pozwolenia na proste budynki wydawały gminy, powiaty zajmowały się bardziej skomplikowanymi obiektami prywatnymi i samorządowymi, pozwolenia na świątynie i obiekty publiczne wydawał wojewoda. Sporządzone przez władze centralne projekty obiektów państwowych zatwierdzał minister. Magistraty miast miały kompetencje powiatów. Pod względem liczby spraw był to system w kształcie piramidy – większość na dole, im wyżej, tym mniej.

W tym miejscu potrzebny jest komentarz do zupełnie innych dzisiejszych uregulowań.

Pozbawienie gmin prawa wydawania pozwoleń na budowę jest unikalnym polskim rozwiązaniem. Poza nieefektywnością jest obciążone drugą ułomnością. Otóż niespójnym czyni system planowania przestrzennego. We wszystkich europejskich

**Od domów jednorodzinnych, poprzez blokowiska, do obiektów publicznych – wszystko są to obiekty wolno stojące. W kategoriach przedwojennych powojenne budownictwo w miastach ma charakter wiejski! Poza strefami starej zabudowy, miasta zamieniły się w gigantyczne wsie.**

nie z wartością gruntu gmina rozkładała na właścicieli przyległych działek, czyli na tych, co zyskali (art. 64–67). W efekcie gmina pełniła rolę organizatora, a nie fundatora.

Ustawa przewidywała w jednym zwięzłym artykule, że jeśli teren objęty planem obejmuje tereny o znaczeniu państwowym (obiekty wojskowe, porty, drogi, tereny górnicze), to należy zawiadomić o pracach

systemach pozwolenia są jednym z zasadniczych narzędzi realizacji planów. Z tym etapem powiązane są narzędzia ustalające współdziałanie inwestorów w kosztach publicznych konsekwencji danego zamierzenia. Jeśli gmina ma być gospodarzem swojego terenu, to musi decydować o pozwoleniach zarówno przed budową, jak i po jej zakończeniu. Dzisiejsze rozwiązanie systemowo przenosi punkt ciężkości z zagadnień merytorycznych na formalno-biurokratyczne.

Jeszcze jeden znamieny szczegół z uregulowań przedwojennych. Jeden artykuł, którego w tamtej ustawie nie było i dlatego jest trudny do zauważenia, a zmienia system i krajobraz. Dla terenów zurbanizowanych, miast i miasteczek, nie określano centralnie odległości budynków od granicy sąsiada. Mogły być one narzucone na poziomie prawa lokalnego. Czyli systemowo odwrotne rozwiązanie do dzisiejszego, odwrotne uporządkowanie reguły i wyjątków. Ta subtelna różnica zmieniła krajobraz Polski. Do dziś można poznać, czy miejscowość miała prawa miejskie przed wojną po zabudowie pierzejowej, gdzie budynki są pomyślane jako ściany dla ulicy.

Poza uzupełnieniami starej tkanki nic takiego nie zbudowano po wojnie. Od domów jednorodzinnych, poprzez blokowską, do obiektów publicznych – wszystko są to obiekty wolno stojące. W kategoriach przedwojennych powojenne budownictwo w miastach ma charakter wiejski! Poza strefami starej zabudowy, miasta zamieniły się w gigantyczne wsie.

Odrzucone zostały odwieczne zasady definiujące miasto jako obszar koncentracji zabudowy. Zupełnie zanikł najefektyw-



Warszawa – Bródno. Drewniany kościół św. Wincentego a Paulo wzniesiony w XIX wieku.

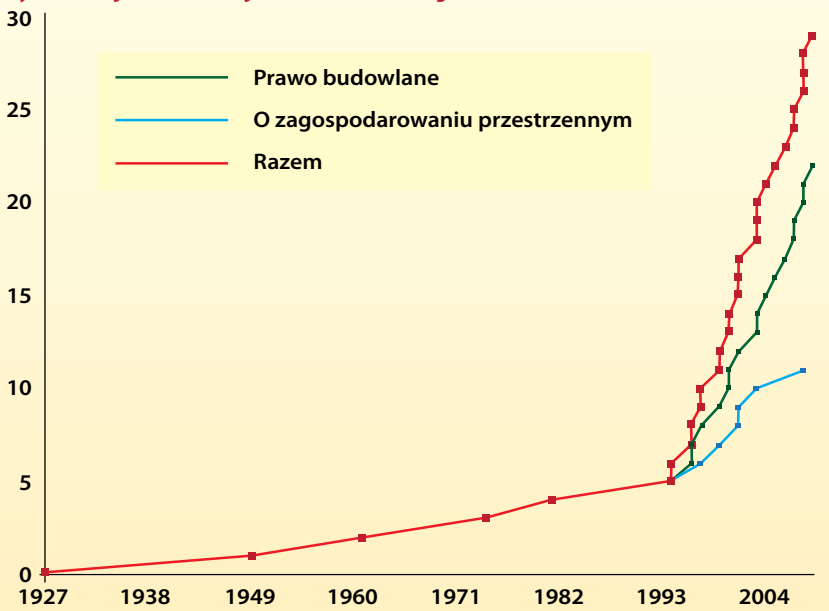
niejszy, najbardziej ekonomiczny, naturalny model zabudowy miejskiej. Sądzę, że jest to efekt niezamierzony, skutek nieświadomej zmiany jednego małego centralnego przepisu. Jego skutek na skalę krajobrazu całego kraju jest przestrożą przed zbyt dużą koncentracją władzy, przed centralizacją i centralnymi eksperymentami. We wszystkich znanych mi systemach prawnych określenie odległości zabudowy od granicy sąsiada na terenach zurbanizowanych rozstrzygane jest w prawie lokalnym, a nie centralnym.

### Inny styl i kultura prawna

Porównując ustawę z 1927 r. do dzisiejszych uregulowań, nie można nie wspomnieć o zupełnie innym jej stylu i kulturze prawnej. Lapidarna, napisana normalnym

językiem. Stworzona przez ludzi **niepragnących władzy**, lecz próbujących pomóc w rozwiązaniu prawdziwych problemów. A było ich sporo. W jednym państwie trzy zabory, każdy z inną tradycją prawną. Problemy z pożarami wsi (strzechy). Problemy sanitarne ubogich dzielnic. To jednak, co uderza w ustawie z 1927 r., to zdumiewająca powściągliwość ustawodawców. Tylko sprawy niezbędne, minimum przepisów. Wszystko co możliwe, pozostawić do decyzji samorządom i administracji lokalnej. Tak, by każde miasteczko miało własne przepisy budowlane. Wiele artykułów miało taką konstrukcję: w takiej a takiej sytuacji, urzędnik ma tak a tak postąpić – i dopisek – **chyba że są ważne przyczyny, by postąpić inaczej**. Ten dodatek działa jak magiczna różdżka, ma moc odmieniania świata. W jednej chwili ten urzędnik stawał się godnym zaufania fachowcem – to ON, tam na miejscu, miał ocenić sytuację. Ale też ON odpowiadał za swoją decyzję. Gwałtownie rósł jego status społeczny i wymagania fachowe. Nie mógł zasłaniać się przepisami. Niemożliwe były powszechne dziś słowa wymówki urzędnika zmuszającego nas do czynienia absurdu: „to nie ja wymyśliłem takie przepisy”. To są systemowe zabezpieczenia przed biurokracją. Podobne wrażenia płyną z lektury dzisiejszych zachodnich ustaw. Pełne są one wyjaśnień, wskazywania raczej celu działań, niż sztywnych procedur. Głównym aktorem są tam samorzady lokalne, a nie administracja państwa. One decydują o większości spraw poprzez prawa lokalne. Wydaje się, że w zachodnich systemach prawnych decentralizacja jest utożsamiana z demokracją.

Rys. 2. Kolejne nowelizacje Prawa budowlanego na osi czasu



Źródło: Opracowanie własne.

W opracowanym z inicjatywy Brukseli w 2006 r. przeglądzie systemów planowania przestrzennego na zachodzie Europy jest krótki rozdział o Polsce. Znamienne, że w pierwszym akapicie jest podkreślona nasza specyfika: całe prawo jest centralnie uchwalane (*Spatial Planning Systems in Western Europe*, Larsson).

Z zagadnieniem praw lokalnych związana jest pozycja gmin w systemie administracyjnym. Przedstawię teraz, jak się ona zmieniała i jakie są tendencje.

Na rys. 1 literka **N** oznacza nadzór budowlany, literki **G, P, W, M** – szczeble: gminny, powiatowy, wojewódzki oraz ministerstwo; symbol **GN** na poziomie ministerialnym – to GINB (Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego); strzałki – kierunek podległości. Wielkość kwadratów opisuje rangę organu.

Warto zwrócić uwagę na:

- zdublowanie pionów administracji;
- tytułową, zanikającą rolę ministerstwa;
- centralizację (zanik szczebla gminnego, projektowane przeniesienie szczebla nadzoru do okręgów).

Dla kontrastu pokazano czysty i klarowny schemat przedwojenny. Rola ministra była poważna i aktywna. Jego kompetencje (inne niż wydawanie rozporządzeń) opisywało 18 z 78 artykułów, to jest 23 razy częściej niż w aktualnej ustawie.

## Biegunka legislacyjna

Ten wykres przedstawiam, by uzasadnić wybór drogi. By nie liczyć zbyttno na centralę. Na wykresie widać, że po 1994 r.

weszliśmy w zupełnie nowy okres kultury legislacyjnej. Nastąpił czas zdumiewającej dekadencji, a historia za takie ekstrawagancje każe drogo płacić.

Warto zwrócić uwagę, że:

- te nowe zwyczaje nie są związane ani z demokracją, ani z rynkiem. Pierwszy odcinek od 1927 do 1939 to też demokracja;
- na przebiegu wykresu nie widać wpływu kolejnych opcji politycznych, ani kolejnych ministrów budownictwa. **Wszystkie** uchwalone ostatnio nowelizacje *Prawa budowlanego* powstały nie w ministerstwie – jest ono za słabe na to – ale w GUNB-ie. Główny Inspektor Nadzoru Budowlanego jest jedynym stałym aktorem tego spektaklu. A może reżyserem? Ministrowie pełnią rolę tytułową i reprezentacyjną.

Najgorsze jest to, że cały ten ogromny wysiłek okazał się zupełnie bezskuteczny. Wszystkie tradycyjne modele zabudowy przestały działać. Nie mamy dziś żadnych sprawnych narzędzi do kształtowania ładu przestrzennego.

## Stan i specyfika

Nim opowiem o pomysłach na zmiany, w pierwszym krótkim podsumowaniu stanu obecnego i naszej krajowej specyfiki.

- **Olbrzymie potrzeby mieszkaniowe i dopiero czekająca nas urbanizacja.** Narastający od I wojny głód mieszkaniowy, radykalnie zaostrzający się od 20 lat. Średnia roczna produkcja mieszkań z ostatniego dwudziestolecia to ledwie

52 proc. z okresu komunizmu. Ta nieleczona choroba ma już przerzuty na ważne, życiowe organy. Objawami są choćby kryzys demograficzny i emigracja młodzieży.

- **Złe przemiany kulturowe.** Przykładem niech będzie bardzo zła opinia o deweloperach. To słowo nabrało u nas bardzo złego znaczenia. Prawie jak spekulant. Angielski źródłosłów jest pozytywny: pochodzi od „rozwój”, „rozwijać”. A więc ktoś, kto profesjonalnie zajmuje się inwestowaniem i budowaniem, ogólnie materialnym rozwojem. Temu znaczeniu bliższe jest nasze „przedsiębiorca”, ten co bierze się za coś, co posuwa do przodu. Nie będzie rozwoju bez profesjonalnych, zawodowych specjalistów od rozwoju. Oni są niezbędni. Fatalna opinia jest nie tylko ich winą, ale również warunków zewnętrznych. Przez 20 lat ta branża rozwinęła się do poziomu ledwie 20 proc. odpowiedników zachodnich (według REAS). To znak bardzo niesprzyjającego środowiska. Paradoksalnie droga do wyeliminowania patologii wiedzy przez rozwój tego sektora i oczyszczające mechanizmy rynkowe.
- **Fatalne skutki reformy rolnej** – „tramwajowa parcelacja” utrudniająca planowanie i uniemożliwiająca realizację planów. Unikalność nasza doszła do tego, że nie mamy nawet systemu do wydzielania szkieletu dróg. Według przedwojennych kryteriów olbrzymia większość naszych terenów budowlanych nie nadaje się do tego celu, wymaga działań naprawczych i przekształceniowych.

## MIEJ OKO NA DŁUŻNIKÓW

sprawdź kontrahentów, odzyskaj należności

**InfoMonitor**  
Biuro Informacji Gospodarczej S.A.

**Zastosuj  
system  
wszystkich  
banków**

**Dołącz do nas.  
Zadbamy o bezpieczeństwo  
Twoich pieniędzy.**

Skontaktuj się z Doradcą: nr tel. 0 22 486 56 56,  
e-mail: [sprzedaz@infomonitor.pl](mailto:sprzedaz@infomonitor.pl) lub [www.infomonitor.pl](http://www.infomonitor.pl)  
albo zapytaj w Centrum Informacji Gospodarczej  
w Twoim regionie (sprawdź lokalizację: [www.cigi.pl](http://www.cigi.pl),  
wyślij e-mail: [biuro@cigi.pl](mailto:biuro@cigi.pl)).

- **Powszechna partyzantka.** W zeszłym roku 55 proc. liczby mieszkań powstało w tzw. budownictwie indywidualnym. W przeliczeniu na kubaturę lub na powierzchnię jest to 80 proc. budowane metodami chałupniczymi. Tylko piąta część budowana jest przez firmy profesjonalne. Skutki: wydajność pracy na poziomie 20 proc. budownictwa amerykańskiego (McKinley).
- **Związany z poprzednim zagadnieniem model budownictwa,** fatalny dla środowiska, najdroższy ze znanych model rozproszonego budownictwa rezydencjonalnego. Kształtujący się w Polsce model zabudowy przypomina nieco model amerykański – tylko bez dominującej u nich formy zabudowy zorganizowanej (osiedla), przy pięciokrotnie większej gęstości zaludnienia kraju i bez dróg. Innymi słowy model nastawiony na samochody, ale bez dróg i autostrad. Średnia nowa działka budowlana w Anglii to 220 metrów kw. Nasze są pięć razy większe, jeśli przyjmiemy realny stopień wypełnienia zabudowy 1/3 za 40 lat, to uzyskamy piętnastokrotnie wyższy koszt uzbrojenia terenu w przeliczeniu na jeden dom. Czy Polska jest piętnastokrotnie bogatsza niż Anglia?
- **Nieskuteczna administracja.** Będąca efektem centralizacji doktryna fundamentalizmu formalnego, nastawiona

raczej na kontrolowanie i unikanie odpowiedzialności niż na rozwiązywanie problemów. Efekt – spustoszenie w obszarze kultury, zaufania, w obszarze miękkiego podbrzusza i spoiwa struktury społecznej, jaką jest państwo. Przykładem złych przemian kulturowych jest narastający problem z rozróżnieniem w świadomości społecznej prawa własności ziemi i prawa do jej użytkowania. Na ten fundamentalny problem zwracają uwagę urbaniści. We wszystkich zachodnich systemach to rozróżnienie jest wyraźnie zdefiniowane. Unikalny mechanizm decyzji o warunkach zabudowy stworzył wrażenie, że właściciel może domagać się swobodnego wyboru funkcji swojej ziemi – w szczególności prawa do jej zabudowy. Znikomy procent sprzeciwów gmin potwierdza to wrażenie. A problem w tym, że tam, gdzie nie ma planów, gminy nie mają narzędzi prawnych do odmowy prawa do zabudowy. A uchwalając plany, biorą na siebie obowiązki, dla realizacji których nie mają narzędzi ani prawnych, ani finansowych. I kółko się zamyka.

Jeszcze słowo o biurokracji. Wszyscy tego terminu używamy powszechnie, ale nie znam żadnego teoretycznego zdefiniowania czy opracowania na jego temat. A choroba staje się tak poważna, że trzeba się nią zająć. Coraz więcej jest danych za tezę, że biuro-

kracja, która w życiu jednostki jest tylko uciążliwością, w skali populacji narodu może być chorobą śmiertelną (niepokojące dane o związku trzech czynników: kryzysu demograficznego, budowlanego i biurokracji). Istotą biurokracji jest to, że nie służy ona żadnym innym interesom, tylko swoim. Biurokracja kieruje się tylko interesem biurokracji. Polega on na wzroście ilościowym – mnożeniu przepisów i procedur, na tworzeniu nowych urzędów i etatów (choćby do walki z biurokracją) oraz na eliminowaniu odpowiedzialności urzędników (tzw. walka z uznaniowością). Korupcja jest ubocznym efektem, nie jest celem jawnym ani zasadniczym. Za to walka z korupcją jest znaczącym sojusznikiem biurokracji (a tym samym korupcji). Nie przypadkiem obszar największych afer korupcyjnych, budownictwo, jest też najbardziej zbiurokratyzowany.

## Droga do ładu reguł

Antyczny mędrzec, Lao Tsu, lapidarnie zdefiniował kryterium oceny rządów – miarą jest ład reguł. Próby centralnego ich uporządkowania zawiodły. 20 lat błędów wystarczy. Nadzieja w decentralizacji. Prawa lokalne – jak przed wojną, jak w krajach starej demokracji. Jak we wszystkich znanych, skutecznych systemach zachodnich. Rzecz w tym, że chyba naprawdę mamy kłopot z demokracją przedstawi-



Fot. ANP

Były kościół rzymskokatolicki pw. św. Mikołaja wzniesiony w 1667 r. w Bączalu Dolnym obecnie znajduje się w Muzeum Budownictwa Ludowego w Sanoku. Jeden z najcenniejszych zabytków drewnianej architektury sakralnej południowo-wschodniej Polski.

cielską. Prawa lokalne to istotny krok do demokracji bezpośredniej.

Zyskami z decentralizacji są:

- 1) efektywne dopasowanie do lokalnych warunków;
- 2) elastyczność, łatwe, szybkie zmiany przepisów, czyli mechanizm szybkiej ewolucji prawa;
- 3) rzeczywista władza lokalna, władza i odpowiedzialność. **Rzeczywista, a nie tytułarna demokracja.**

Jak to osiągnąć? Budowa struktury pozomej. Porozumienie samorządowców, urbanistów, architektów i deweloperów. Jeśli te organizacje potrafią się dogadać, stworzyć wspólny projekt, to parlament go przyjmie. Wszystko zależy od jakości tej pracy, tej współpracy. Jestem członkiem Zespołu Legislacyjnego Izby Architektów, który pracuje nad koncepcją fundamentalnej reformy praw budowlanych i urbanistycznych na bazie ustaw przedwojennych i systemów zagranicznych. Jestem emisariuszem Związku Deweloperów do zbudowania porozumienia z innymi środowiskami.

Większość materiałów, jakie przedstawiam, to dorobek tego zespołu legislacyjnego. Powstał on po marcowym zjeździe architektów. Wtedy w Sejmie trwały boje o kolejną nowelizację. Delegaci na zjazd, nie prezydium, w demokratycznym zrywie postanowili zbadać swoje opinie. Na pytanie, kto z obecnych spodziewa się po szykowanych w Sejmie zmianach poprawy sytuacji, pozytywnie odpowiedziało 6 proc. Olbrzymia większość nie wierzy już w nic. Na tej fali postanowiono przeznaczyć wszystkie wolne środki Izby na prace nad fundamentalnymi reformami systemu.

Sądzę, że wszystkie zainteresowane środowiska powinny zrobić to samo. Odrobić pracę domową. Sprezycować swoje stanowisko i swoje spojrzenie. Potem trzeba popracować razem. Tylko od jakości tej pracy zależy sukces. To na tym polega demokracja, a nie na lobbowaniu, przepychankach w Sejmie.

Życie narodu jest jak gra zespołowa. Mamy różne wyspecjalizowane formacje: obronę, pomoc, atak itp. W naszej drużynie pomoc ma pewną szczególną cechę: odstają poziomem gry, psują wszystkie piłki. Nie pamiętam, aby raz dobrze zagraли, psują wszystko od kilkunastu lat. Nie wiemy, jak ich wyrzucić z boiska, ale jest metoda, by nadal grać. Trzeba grać długimi podaniami, z pominięciem pomocy. Wszystko, co nam potrzebne, musimy nauczyć się robić z pominięciem centrum.

Na podstawie przedwojennych działań naprawczych i scaleniowych powstała

koncepcja konkretnego narzędzia do realizacji planów. Nazwaliśmy je *Regulacją parcelacji*. Teraz przedstawię krótko tę koncepcję.

Kolejne etapy działań.

1. Gmina określa granice terenu, który ma ulec regulacji.
2. Ustala udział każdego właściciela w całości terenu.
3. Właściciele działek składają oświadczenie o woli przynależności do jednej z ustalonych grup etapowania zabudowy.
4. Następuje scalenie działek w jedną całość i wydzielenie szkieletu ulic.
5. Powstałe kwartały zabudowy dzielone są na działki o wielkościach proporcjonalnych do udziałów, z uwzględnieniem zadeklarowanej woli.
6. Działki przeznaczone pod drogi i inne cele publiczne stają się własnością gminy.
7. Rozliczenie pomocniczej puli finansowej. Do puli wchodzi: wpłaty gminy (za pobraną rentę, za grunt pod drogi przekraczające lokalny standard, za place pod obiekty publiczne (za tę ich część, która przekracza potrzeby obsługi regulowanego obszaru), bonusy wspierające z budżetu państwa.

Z puli wypłacane są: koszty hipoteczne, geodezyjne, planistyczne i inne honoraria; ewentualne wyrównania udziałów, odszkodowania za rozebrane budynki i inne należne; Nadwyżka dzielona jest proporcjonalnie między uczestników.

Jakie będą tego efekty?

1. Wydzielenie od razu całego szkieletu drogowego dla danego obszaru i przekazanie go gminie.
2. Rozliczenie w większości w naturze, bez pieniędzy. Proporcjonalny udział zainteresowanych w zyskach i kosztach. Nie tak jak obecnie gdzie decyduje przypadek i planista.
3. Sensowne etapowanie zabudowy i uzbrojenia. Zainteresowani sprzedają się przemieszczeni do istniejącej infrastruktury, a ci co chcą uprawiać ziemię, są od niej odsunięci.
4. Naprawienie wymiarów działek, normalne projektowanie kwartałów zabudowy.
5. Wzrost wartości terenu, odblokowanie obrotu ziemią i przyciągnięcie inwestorów.

Zyskują wszyscy: właściciele, bo rośnie wartość gruntu, gmina, bo bez pieniędzy ma drogi i place pod obiekty publiczne, narzędzie do sensownego etapowania inwestycji, inwestorzy, bo wreszcie mają gdzie budować, my – bo ład, normalne planowanie i może wreszcie mieszkania.

Jeszcze jeden pomysł. Myśl nieuczesa. Jak wprowadzić prawne narzędzia do takiej operacji? Jak pokonać bezwładność Sejmu? Może na początek ograniczyć skalę. Zawalczyć nie o zmianę powszechnych reguł, lecz o prawo do lokalnych eksperymentów. O specjalne strefy budowlane, na wzór tych ekonomicznych.

Wszystkie firmy budujące domy w Polsce działają według zasady „mały obrót, duży zysk”. Nie dlatego, że tak chcą, po prostu inaczej nie można. Według naszych szacunków, gdyby obroty wzrosły trzykrotnie i gdyby wyeliminować koszty biurokratyczne, przy tych samych zyskach można by zmniejszyć cenę o 50 proc. Innymi słowy, połowa obecnych kosztów w budownictwie jest skutkiem biurokracji i bałaganu.

## Demokrację trzeba sobie wziąć

Byłem w tym roku w Anglii i w USA. Rozmawiałem z tamtejszymi deweloperami. Mają kryzys, ale to minie. Ich problem to nasycenie rynku. To nie minie. Aby tam coś zbudować i sprzedać, trzeba się naprawdę wysilać. Aż im oczy się świeciły, gdy opowiadałem o skali zadań, jakie nas czekają. A potrzeba jest głównym napędem biznesu. Z ich punktu widzenia to jest naprawdę gigantyczny biznes. Aby osiągnąć dzisiejszy poziom niemiecki, potrzeba 5 mln mieszkań. 10 proc. zysku z tej operacji to 2000 mld zł w ciągu powiedzmy 20 lat. Takie liczby przyciągną kapitał z końca świata. A sam VAT to 1500 mld zł dla budżetu. Trzeba tylko jednego – porządku, ładu reguł. Aby to wyszło, prawo musi być ustawione tak, by był to biznes dla wszystkich, w szczególności dla gmin, dla właścicieli ziemi i lokalnych społeczności oraz, co wcale nietrudne, gigantyczny biznes dla budżetu państwa. Po wojnie Niemcy wrócili do siły dzięki dwóm czynnikom – planowi Marshalla i budowanej lokomotywie gospodarczej Adenauera. Zamiast planu Marshalla mamy pomoc Unii. By ruszyć z kopyta, brak jeszcze drugiej nogi.

Ostatnie słowo. Skąd ten nasz paralizujący bałagan? Dlaczego jest, jak jest? W ostatecznym rozrachunku odpowiedź jest prosta – stąd, że my nań pozwalamy, my obywatele, od 20 lat demokratycznego państwa. Nie potrafiliśmy wypracować metod do zmuszenia naszych przedstawicieli, władz, parlamentu, do uporządkowania spraw dla narodu fundamentalnych. Otóż prawa tego świata są takie, że wolności, **demokracji nie rozdają – trzeba ją sobie wziąć.** ■