

**Andreas Billert**

## **Likwidacja podmiotowości polskich miast i ich degradacja jako wynik błędnej polityki rozwoju państwa**

*„Bram cztery ułamki,  
klasztorów dziewięć  
a gdzieś domki”*

Krasicki: Monachomachia

1.

### **Chaos przestrzenny jako problem polityczny**

Wpisując do polskiej wersji [www.google.pl](http://www.google.pl) pojęcie „*chaos przestrzenny*”, otrzymujemy informację, że znajdziemy pod nim ok. 74.200 haseł. Przygniatająca większość odnosi się do polskich zjawisk przestrzennych i zabudowy miast. To samo pojęcie (*Raumchaos*), wpisane do niemieckiej wersji tej witryny ([w.google.de](http://www.google.de)), przynosi 5.000 haseł, w których trudno znaleźć takie odniesienia, a większość z tych haseł dotyczy gier komputerowych. „*Chaos przestrzenny*” jest więc specyfiką polskiej przestrzeni i „czerwoną nicią” dyskursu na temat planowania przestrzennego. I stanu polskich miast. Powstaje pytanie o przyczyny tego stanu rzeczy. Dlaczego stan polskich miast jest tak dramatycznie zły?

Na temat „*chaosu przestrzennego*” dyskutuje się w Polsce już od lat, uznając, że jego przyczyną jest w pierwszym rzędzie złe prawo (*Ustawa o planowaniu przestrzennym*), wzgl. brak określonych regulacji prawnych (np. prawa rewitalizacyjnego). Faktycznie jest jednak gorzej. Źródłem „*chaosu przestrzennego*” jest polityka. Złe prawo ma zawsze źródła polityczne. W ten za „*chaos przestrzenny*”, stanowiący symbol przestrzennego, urbanistycznego, budowlanego i społeczno – gospodarczego upadku polskich miast ostateczną odpowiedzialność ponosi polityka państwa. Proces transformacji po 1989 roku, wstąpienie Polski do Unii Europejskiej, udział Polski w unijnych programach wspierania rozwoju, czy nawet podpisanie przez polski rząd „*Karty Lipskiej dla zrównoważonego rozwoju miast europejskich*” nie wpłynęły ani na poprawę jakości polskich regulacji prawnych, ani nie przyniosły większych impulsów dla rozwoju miejskiego. Co dziwniejsze, świadomość tego stanu rzeczy istnieje na obszarze politycznym III Rzeczypospolitej. Innymi słowy, polityka wie, że jest z polskimi miastami źle, ale nie demonstruje zamiaru zmiany tej sytuacji. Niecałe dwa lata temu administracja rządowa sporządziła oficjalny raport na temat

## **Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”**

stanu polskich miast dla *Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD)*<sup>1</sup>. Raport ten ujawnia katastrofalny stan polskich miast i nie jest pierwszym dokumentem, który to czyni.<sup>2</sup> Fakt ten dostrzegać należy w kontekście niezwykle słabych wartości Polski w zakresie PKB (49% przeciętnej wartości krajów europejskich i jedno z ostatnich miejsc w tym rankingu), będącego miarą wielkości gospodarki, jak i niemniej słabej pozycji Polski w zakresie innowacyjności jej gospodarki (Europejski Ranking Innowacyjności - The European Innovation Scoreboard) . W tym ostatnim Polska znajduje się na 24 miejscu wśród 27 krajów europejskich, w towarzystwie Rumunii, Litwy, Bułgarii i Łotwy.<sup>3</sup> Oznacza to, że polska gospodarka produkuje mało i do tego jedynie nienowocześnie. Rozwój gospodarczy jak i rozwój jej innowacyjności, a tym samym generalnie rozwój społeczno – gospodarczy państw i narodów realizuje się przede wszystkim w miastach. Również o tym wiedzą polscy politycy, gdyż w oficjalnej witrynie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego czytamy:

*„Miasta jako obszary cechujące się największą zdolnością do kreowania wzrostu gospodarczego pełnią coraz istotniejszą rolę w prowadzeniu polityki rozwoju na poziomie krajowym jak i europejskim. (...) Również na poziomie europejskim coraz częściej dostrzegane jest znaczenie obszarów miejskich dla rozwoju całej Unii”*.<sup>4</sup>

### **Likwidacja podmiotowości miasta**

Po transformacji nastąpiło w Polsce zdumiewające i bezprecedensowe w Europie zjawisko likwidacji podmiotowości miast, co jest główną przyczyną ich obecnego katastrofalnego stanu przestrzennego i gospodarczo – społecznego. Rozkład dużych miast w Polsce ma charakter zdecentralizowany, a więc daje potencjalne możliwości generowania zrównoważonego rozwoju regionalnego. Miasta decydują o tym rozwoju, a w znacznie mniejszym stopniu dzieje się to odwrotnie. Z tej racji państwa europejskie wspierają rozwój miast i tworzą z nich sieciowe systemy zdolne do uruchamiania rozwoju regionalnego. Nikt nie rozpoczyna rozwoju kraju od budowy autostrad bez równoczesnego rozwijania potencjałów miast. W sytuacji polskiego opóźnienia rozwojowego, polityka rozwoju winna starannie wyważać swe priorytety w zakresie rozwoju miast,

<sup>1</sup> *Raport Wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce -Część I*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, Luty 2010

<sup>2</sup> np. K. Kamieniecki (red.), „*Miasto za miastem*”. Raporty Instytutu na rzecz Ekorozwoju, R-3/2002; *Bariery i problemy Gospodarki Przestrzennej w Polsce (strefa planowania i zagospodarowania przestrzennego)* Raport Krajowego Sekretariatu „Habitat” 2003, w: [www.mb.gov.pl/archiw/bariery\\_i\\_problemy\\_gospodarki\\_przestrzennej\\_w\\_polsce.pdf](http://www.mb.gov.pl/archiw/bariery_i_problemy_gospodarki_przestrzennej_w_polsce.pdf)

<sup>3</sup> Innovation Union Scoreboard 2010 - [http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enterprise/policies/innovation/files/ius/ius-2010_en.pdf)

<sup>4</sup> Witryna Ministerstwa Rozwoju Regionalnego: [http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/Polityka\\_regionalna/rozwoj\\_miast/Strony/rozwoj\\_miast.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_regionalna/rozwoj_miast/Strony/rozwoj_miast.aspx) (16.01.2012)

## **Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”**

regionów i infrastruktury i ich wzajemne relacje. Równocześnie niezbędne jest sprawne integrowanie i koordynowanie aktywności rynku i angażowania środków publicznych tak, aby redystrybucja tych środków nie była oderwana od aktywności rynku. Wymaga to z jednej strony przełamania sektorowości działań administracji, z drugiej, koordynacji między sferą aktywności publicznych i prywatnych. W obecnej chwili mamy w Polsce do czynienia zarówno z silną sektorowością działań publicznych jak i z procesem wzmożonej autonomizacji aktywności gospodarczych obszaru rynkowego. Podstawą dla skutecznego działania państwa w zakresie polityki rozwoju jest przy tym tworzenie podmiotowości obszarów odpowiedzialnych za rozwój i na tej podstawie integrowanie w nich stosownych aktywności publicznych i prywatnych. Podmiotowość takich obszarów wyraża się w sferze politycznej, prawnej i instytucjonalnej. Uznając miasta za główne obszary realizacji pożądanego, nowoczesnego rozwoju społeczno – gospodarczego, oczekiwać należałoby ze strony polityki szczególnej troski w zakresie budowy i umacniania ich podmiotowości. Jest jednak inaczej. Po 1989 roku pozbawiono w Polsce miast ich podmiotowości politycznej, prawnej i instytucjonalnej. Podmiotowość miasta wyraża się co prawda m.in. w tym, że gminy miejskie posiadają swoją samorządność, a w tym możliwość realizacji planowania przestrzennego, ale zakres i jakość tej samorządności jest zdeterminowana jakością prawa, które stanowi podstawę względnej autonomii miast i które formułowane jest na poziomie państwa. Również na poziomie państwa winny być formułowane ramowe kierunki polityki miejskiej oraz instrumenty finansowe (programy) jej wspierania. Odpowiedzialne za to są w państwach europejskich ministerstwa rozwoju miast, którym podporządkowane są z reguły również budownictwo, mieszkalnictwo, często również transport. Służy to wzmocnieniu i „urealnianiu” podmiotowości miast i możliwościom realizacji przez nie swych zadań publicznych, co wymaga oczywiście ich klarownego określenia. Tak w Polsce nie jest, co z zaskakującą otwartością przyznaje rząd polski w wspomnianym wyżej raporcie dla OECD:

*„Polskie prawo nie wyróżnia konkretnych zadań publicznych, które należą do obowiązków miast jako takich.”<sup>5</sup>* Sytuacja ta nie sprzyja kształtowaniu się silnej podmiotowości miast.

Po wygranych wyborach, premier Donald Tusk podążył też tropem swych potransformacyjnych poprzedników i...nie powołał do życia ministerstwa rozwoju miast, pomimo, że jak stwierdził jeszcze przed wyborami w J. Zakowski w „Polityce:

*„W rządzie zwycięża wreszcie dominujący za granicą pogląd, że rozwój to dziś w przeważającej mierze polityka miejska. Naturalne jest więc, że z Ministerstwa Infrastruktury, gdzie ta polityka*

---

<sup>5</sup> *Raport Wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce -Część II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, Luty 2010, s. 5*

## **Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”**

*ginie przy kolejach i drogach, chce ją przejąć Ministerstwo Rozwoju Regionalnego. Ale polityka miejska pasowałaby też do nowego ministerstwa administracji (już bez służb mundurowych). Sprawa jest więc trudna także politycznie, bo wszystko to są resorty, które przypadną kluczowym postaciom koalicji.”<sup>6</sup>*

W ten sposób polskie miasta nie posiadają nie tylko klarownych zadań, ale również nie posiadają instytucjonalnej podmiotowości. Do tego dołącza się fakt, że nie posiadają one również swej podmiotowości politycznej, co przyznaje również rząd polski we wspomnianym już wyżej raporcie:

*„Nie ma w Polsce odrębnie prowadzonej polityki miejskiej, natomiast jej aspekty znajdują odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych dotyczących polityki rozwoju społeczno-gospodarczej oraz przestrzennego.”<sup>7</sup>*

Zaskakujący fakt braku politycznej i instytucjonalnej podmiotowości miasta został już dawno zauważony przez prof. Marka Bryxa, b. szefa (w randze podsekretarza stanu), Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miasta. Urzędu skąd innąd już zlikwidowanego:

*„ W rezultacie dokonanej w Polsce transformacji nie istnieje polityka miejska państwa, a w jej ramach polityka rewitalizacji miast, ani nawet departament w jakimkolwiek ministerstwie próbujący ją naszkicować, nie mówiąc już o jej wdrożeniu. Oznacza to, że prawie 20 lat od rozpoczęcia procesu transformacji i zmiany ustroju społeczno – gospodarczego, rządzących Polską, niezależnie od reprezentowanej przez nich tzw. opcji politycznej, nie interesuje sytuacja w polskich miastach ani też los ich mieszkańców, czyli ponad 62% obywateli.<sup>8</sup> M. Bryx wskazuje równocześnie na nikły wpływ założeń miejskiej polityki unijnej na problemy miejskie w Polsce, czego przykładem jest „uchwalenie przez Polskę w gronie wszystkich krajów należących do UE tzw. Karty Lipskiej. (...) Polska do dziś nie podjęła trudu przekazania społeczeństwu co podpisała i do czego się zobowiązała, nie mówiąc już o podjęciu jakichkolwiek rzeczywistych działań na rzecz wdrożenia postanowień Karty Lipskiej.”<sup>9</sup>*

### **Miasta jako część amorficznej przestrzeni stepowej**

Polska jest państwem członkowskim Unii Europejskiej, które nie posiada regulacji prawnej

<sup>6</sup> J. Zakowski, *Przyczajona władza*, w: *Polityka*, nr. 46, z dn. 08.11.2011-  
<http://archiwum.polityka.pl/art/przyczajona-wladza,386109.html> (16.01.2012)

<sup>7</sup> *Raport Wprowadzający Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na potrzeby przygotowania Przeglądu OECD krajowej polityki miejskiej w Polsce -Część II, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Departament Koordynacji Polityki Strukturalnej, Warszawa, Luty 2010, s. 53*

<sup>8</sup> M. Bryx/A. Jadach-Sepiolo (red.): *Rewitalizacja miast w Niemczech*, Instytut Rozwoju Miast w Krakowie, t. 3, Kraków 2009, s. 248-249

<sup>9</sup> Tamże, s. 249

## Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”

dla rozwoju miasta i miejskiego planowania przestrzennego. Wbrew utartym wyobrażeniom, polska *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* nie jest taką regulacją, gdyż służy realizacji wszystkich możliwych inwestycji budowlanych, niezależnie gdzie mają one miejsce i niezależnie od ich kształtu i jakości. Dotyczy bowiem *planowania i zagospodarowania przestrzennego* „jako takiego, wszędzie i wogóle”, a nie planowania i rozwoju **miast**. Tymczasem, zgodnie z wszelkimi zasadami europejskiej sztuki planistycznej, poziomy planowania miejskiego i ponadmiejskiego posiadają tak dalece zróżnicowaną specyfikę, że nie wolno ich wrzucać do jednego „prawnego wora” i operować wobec nich amorficznym pojęciem „przestrzeni” jako przedmiotu „zagospodarowania”. Brak jakościowego i prawnego – planistycznego zróżnicowania przestrzeni miejskich, regionalnych i krajowych, co wyraża się w ciągłym ich mieszanym w rządowych dokumentach polityki rozwoju, jest ewenementem na skalę europejską. W dokumentach tych miasto pojawia się i niknie, a na poziomie instytucjonalnym (ministerialnym) „ginie przy kolejach i drogach”<sup>10</sup>. Unifikacja pojęcia „przestrzeni”, którą odkryć można w duchu i literze polskiej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* zaskakuje w kontekście faktu, że miasta polskie – szczególnie te duże, ale nie tylko – prezentują niezwykle bogactwo miejskiej - europejskiej - tradycji historyczno – kulturowej, planistycznej i społecznej, a pomimo to polityka nie stworzyła dla ich oddzielnych instrumentów planowania i rozwoju tak, jakby przestrzeń polską charakteryzowały monotonne krajobrazy stepowe, stanowiące jednolity obszar, korzystny dla bytowania w nim wędrujących koczowników ustawiających gdzie bądź swoje jurty. Nie wykluczone, że dla ignorowania specyficznej jakości i znaczenia miasta znaczenie ma fakt, że znakomita większość polskiego społeczeństwa posiada korzenie wiejskie. Równocześnie - jak donosiła Gazeta Wyborcza – Prezydent Komorowski, w trakcie ostatnich uroczystości dożynkowych powiedział, że 40% obywateli miast w Polsce chce żyć na wsi, gdyż wybiera świadomie miejsce, gdzie się dobrze żyje. Tajemnica uroków współczesnej wsi polskiej leży, wg. Prezydenta w tym, że na wsi można żyć nie tylko dobrze, ale też ciekawie i pożytecznie nie będąc przy tym rolnikiem. Wypowiedzi takie wskazują na znaczącą rolę jaką odgrywa w Polsce tendencja do opuszczania zdegradowanych miast, chociaż z drugiej strony zauważa się w Polsce proces powstawania „nowego mieszczaństwa”, a w nim „nowej klasy kreatywnej” (w sensie R. Floridy)<sup>11</sup>. Brak podmiotowości miasta nie sprzyja polityce zdolnej wesprzeć te ostatnie tendencje, a tym samym proces kształtowania się nowoczesnego społeczeństwa miejskiego. Wpływa za to konserwująco na archaiczne mentalne tradycje antymiejskie i antymieszczańskie.

<sup>10</sup> J. Zakowski, *Przyczajona władza*, op. cit.

<sup>11</sup> P. Kubicki, Nowi mieszczaństwo w nowej Polsce (2011), w: [http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2011/05/Ksie%CC%A8ga\\_mieszcz.pdf](http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2011/05/Ksie%CC%A8ga_mieszcz.pdf) (05.01.2012)

## Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”

### Prawo i procedury w próżni politycznej

Obecna *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* – niezależnie od osobliwości zawartego tam pojęcia przestrzeni - jest również dokumentem, którego instrumenty planistyczne nie dostarczają gminom możliwości realizacji nowoczesnego rozwoju miasta, ani też nie formułują w tym zakresie dostatecznie jasno ich celów<sup>12</sup>. Brak polityki miejskiej na poziomie państwa przynosi w konsekwencji jej brak na poziomie gmin<sup>13</sup>. Istniejące *Studium uwarunkowań i kierunków rozwoju przestrzennego* nie jest dokumentem polityki przestrzennej. Jego zapisy posiadają swą skuteczność tylko i wyłącznie w tym zakresie, w jakim formułują treści dla wywoływanych na ich podstawie planów miejscowych<sup>14</sup>. Pustka polityczna prowadzi do daleko idącej formalizacji procesów planistycznych, opartych o procedury planów miejscowych. Zgodnie z tradycyjnym, jeszcze „industrialistycznym” rozumieniem planowania, jest ono rozumiane w kategoriach prawno – technicznym i regulacyjnych oraz służyć interesowi „zagospodarowania” (zabudowywania) nowych przestrzeni.<sup>15</sup> Ustawa nie przewiduje również obligatoryjnej realizacji partycypacji społecznej w procesie planistycznym. Prowadzi to, łącznie z redukcją procesu planistycznego do wymiaru biurokratyczno – proceduralnego, do wyłączenia z procesów planistycznych społeczności lokalnej<sup>16</sup>. W obecnej chwili uznaje się, że udział społeczny w procesach planowania miasta („Good Urban Governance”) stanowi standard międzynarodowy.<sup>17</sup> W sytuacji, w której miasto jest dzisiaj definiowane jako „społeczny podmiot zbiorowy”<sup>18</sup>

<sup>12</sup> Najbardziej systematyczną krytykę polskiego systemu planowania przestrzennego przeprowadził w swych dwóch fundamentalnych pracach Andrzej Jędraszko: A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce : Drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Warszawa, Unia Metropolii Polskich, 2005; tenże: *Gospodarka przestrzenna w Polsce wobec standardów europejskich*, urbanista, Warszawa 2008; ostatnio: F. Koch: *Die europäische Stadt in Transformation. Stadtplanung und Stadtentwicklung in postsozialistischen Warschau*, VS Verlag für Sozialwissenschaften, Wiesbaden 2010

<sup>13</sup> Powstające na poziomie gmin dokumenty polityczne dla rozwoju miasta mają charakter marginalny, są sporządzane praktycznie wyłącznie tylko w celu możliwości uczestniczenia w redystrybucji środków unijnych, mają charakter konwencjonalny, niezwykle ogólny i abstrakcyjny oraz nie przekładają się na faktycznie realizowane działania w zakresie rozwoju miasta.

<sup>14</sup> Innymi słowy, *Studium* zawiera całą masę „pobożnych życzeń”, dla których *Ustawa* nie dostarcza gminom żadnych instrumentów realizacyjnych (np. Dla restrukturyzacji i rewitalizacji obszarów zdegradowanych, wpływania na realizację inwestycji prywatny prowadzonych na gruntach zbywanych przez gminę, realizacji programów odnowy obszarów kryzysowych (rewitalizacja socjalna), czy też programów unijnych wpływających na wartość gruntów prywatnych itp. Innymi słowy zarządzanie rozwojem miasta ogranicza się w tej sytuacji do wywoływania planów miejscowych dla inwestorów prywatnych, których treści i zakres nie rzadko jest wynikiem „cichych porozumień” między administracją a podmiotami inwestorskimi., por.: F. Koch: *Die europäische Stadt...*, op. Cit. s. 143 – 228.

<sup>15</sup> Jednym ze skutków formalizacji i biurokratyzacji planowania miejskiego i sprowadzenia go praktycznie do wykonywania standardowych planów ustawowych jest również marginalizacja zawodu urbanisty i praktyczna likwidacja zawodu miejskiego planisty przestrzennego.

<sup>16</sup> H. Izdebski/A. Nelicki/I. Zachariasz, *Zagospodarowanie przestrzenne. Polskie prawo na tle standardów demokratycznego państwa prawnego*, wyd: Sprawne Państwo, Program Ernst & Young, Warszawa 2007

<sup>17</sup> UN: *The Global campaign on urban governance. Concept paper 2<sup>nd</sup> Edition: March 2002*. Nairobi, United Nations Human Settlement Programm UN-Habitat.

<sup>18</sup> P. Le Gales, *European Cities. Social conflicts and Governanace*, University Press, Oxford 2002,

## **Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”**

polityczna podmiotowość miasta wyraża się nie tylko w istnieniu polityki miejskiej, ale przede wszystkim w możliwości jej budowania w przestrzeni porozumień społecznych. Brak partycypacji społecznej jest więc szczególnie drastycznym przyczynkiem do problemu utraty przez polskie miasta ich społeczno – politycznej podmiotowości.

Wspomniana wyżej biurokratyczna proceduralizacja planowania przestrzennego w miastach i rozumienie planowania w kategoriach techniczno – prawnych, nie wyprowadzonego z obszaru uspołecznionej polityki miejskiej, powoduje generalną „prywatyzację miasta”. Oznacza ona podporządkowanie realnego kształtowania jego przestrzeni urbanistycznej i społeczno – gospodarczej prywatnym interesom inwestorskim. Innymi słowy: produkty procesów planistycznych – plany miejscowe – powstają na zamówienie podmiotów prywatnych i są realizowane w ich interesie w próżni publicznej polityki miejskiej. Z drugiej strony sektor publiczny realizuje w przestrzeni miasta działania oparte o redystrybucję środków publicznych (głównie unijnych). Oba obszary tych działań nie jest z sobą zintegrowany z racji nie istnienia spójnej polityki rozwoju miasta. Zarówno inwestycyjne działania sektora prywatnego jak i publicznego nie są tym samym społecznie weryfikowalne. Wiadomo jedynie, że dokonują one z jednej strony realizacji swych interesów ekonomicznych, z drugiej realizowana jest redystrybucja środków publicznych. Obie formy działań posiadają sankcję prawną, ale działania te wymykają się ocenie w odniesieniu do celów politycznych rozwoju miasta. Jak już mówiliśmy, tym samym wymykają się ocenie ich społecznej użyteczności. Ta ujawnia się tylko fragmentarycznie jak dalece takie działania przynoszą okazjonalnie korzyść jednostkom lub niewielkim grupom społecznym. Nie ujawnia się natomiast jako spójny wyraz interesu społeczno – gospodarczego miejskiej podmiotowości. W tej sytuacji politycy są zmuszeni do „politycznej mistyfikacji”, czemu służy szeroki słownik takich pojęć jak „prawa rynku”, „ważna inwestycja dla rozwoju” i „cenny inwestor”, „rozwój”, „gospodarczy sukces” czy też „nowoczesność” oraz określanie ew. oponentów jako „oszołomów”, „konserwatystów” czy też „eko-terrorystów”.

### **Polityka rozwoju jako funkcja kompetencji administracji**

Zawieszeniu polskich miast w politycznej, prawnej i instytucjonalnej próżni, stanowi zaskakujący kontrast wobec ich sytuacji w innych krajach unijnych jak i wobec unijnej polityki miejskiej formułowanej *Karcie Lipskiej*. A. Jędraszko określa tę sytuację jako realizację „polskiej trzeciej drogi” w polityce planowania i rozwoju miast<sup>19</sup>. Prof. Grzegorz Węclawowicz w swym referacie wygłoszonym na konferencji zorganizowanej przez sejmową Komisję Infrastruktury,

---

<sup>19</sup> A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne...* op. cit.;

## Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”

Ministerstwo Infrastruktury we współpracy z Biurem Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu w Warszawie, 24 czerwca 2008 roku, stwierdza, że :

*„Interpretację i wyjaśnianie zjawisk gospodarczych, społecznych i politycznych zachodzących w przestrzenioparto na teorii modernizacji. Przyjęto założenie, że jeśli przebieg modernizacji gospodarki i społeczeństwa Polski ma charakter naśladowczy wobec wzorców zaczerpniętych z krajów Europy Zachodniej i Stanów Zjednoczonych, to zasada ta dotyczy w pewnym stopniu również planów i koncepcji zagospodarowania przestrzennego, **które nie zawsze są korzystne dla Polski**. Zgodnie z teorią modernizacji, zmiany dotyczące poszczególnych sfer życia społeczno-gospodarczego zachodzą w różnym tempie, a jedną z najbardziej „opornych” sfer jest organizacja i struktura przestrzenna. Zmiany struktury zróżnicowań przestrzennych podążają zazwyczaj ze znacznym opóźnieniem za zmianami politycznymi i społecznymi. Przyspieszenie zmian w zakresie zagospodarowania przestrzennego, spowodowanych transformacją społeczno-gospodarczą oraz powstawania nowych problemów i wyzwań zbiegło się z intensyfikacją badań nad zmianami struktur przestrzennych. Można postawić tezę, że zgromadzono dostateczną wiedzę, którą potencjalnie można wykorzystać do racjonalizacji przestrzennego zagospodarowania kraju.”*  
(podkr.: A.B.)<sup>20</sup>

Cytowane wypowiedzi G. Węclawowicza są dość tajemnicze. Nie bardzo wiemy, dlaczego integracja „wzorców zaczerpniętych z krajów Europy Zachodniej”, w tym – jak rozumiemy – także postulatów „Karty Lipskiej” (te amerykańskie wzorce możemy sobie śmiało darować), miałyby być dla Polski „niekorzystne”. Może chodzi o to, aby zapewnić sprzyjającą sytuację dla realizacji celów silnych podmiotów inwestycyjnych? Być może tak, ale również chodzić może o coś jeszcze innego.

G. Węclawowicz cytując *Koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju*, cytuje zawarte tam priorytety polityczne: „Rozwój transportu i infrastruktury telekomunikacyjnej powinien być uznany za zadanie priorytetowe polityki przestrzennej, a także gospodarczej i społecznej.”<sup>21</sup>

Likwidacja podmiotowości miasta i oparcie polityki rozwoju państwa głównie o redystrybucję środków unijnych, ujawnia się jako skutek faktycznych priorytetów polityki rozwoju państwa opartych o priorytet rozwoju regionalnego, transportu i infrastruktury. Miasto ujawnia się

<sup>20</sup> G. Węclawowicz, *Stan polskiej przestrzeni w świetle „Raportu o stanie przestrzennego zagospodarowania kraju”*, w: *Wyzwania dla polskiej polityki przestrzennej*, Konferencja organizowana przez Sejmową Komisję Infrastruktury, Ministerstwo Infrastruktury we współpracy z Biurem Analiz Sejmowych Kancelarii Sejmu, Warszawa 24 czerwca 2008, Materiały pokonferencyjne, s. 38, w: [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/35968A2FC048D57BC125746D002BD6CF/\\$file/O%20polityce%20przestrzennej.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/35968A2FC048D57BC125746D002BD6CF/$file/O%20polityce%20przestrzennej.pdf) (15.10.2011).

<sup>21</sup> op. cit., s. 39



## **Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”**

w tej koncepcji jako „widmo” wplecione w te obszary i mające profitować z ich rozwoju. Chodzi przy tym, aby relacje między rozwojem miejskim, a rozwojem faktycznych priorytetów polityki rozwoju zaprezentować możliwie mętnie:

*„Zapisy Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego i Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju stanowią przesłankę/założenia dla planowego oddziaływania władzy publicznej na rozwój miast w Polsce. Wskazują one te działania wobec miast, których realizacja wprost implikuje osiągnięcie celów polityki regionalnej i przestrzennej. Wiele z nich można uznać za „klasyczne” instrumenty oddziaływania na rozwój miast. Założenia polityki miejskiej będą je rozwijać oraz ewentualnie uzupełniać o zagadnienia wykraczające poza ich przedmiotową właściwość.”<sup>22</sup>*

Alibi dla koncepcji uznania priorytetu rozwoju regionalnego i infrastrukturalnego i marginalizacji miast stanowi więc mętna i bałamutna teza, że rozwój miast będzie niejako naturalną funkcją tych priorytetów, tzn. że rozwój regionów, dróg, autostrad etc. w magiczny sposób wywoła pożądany rozwój miast. Dla rozwoju miast stoją do dyspozycji tylko niewielkie pieniądze unijne, gdyż zgodnie z zasadą unijnej polityki rozwoju miast i realizowaną od lat praktyką w tym zakresie, polityka miejska i programy wspierania rozwoju miast stanowi przedmiot działań państw narodowych, a środki unijne mogą je jedynie w ograniczony sposób wspierać. W Polsce obowiązuje jednak zasada: dla jakich obszarów rozwoju nie ma unijnych pieniędzy, dla takich nie ma ich podmiotowości, nie ma polityki rozwoju, nie ma regulacji prawnych i nie ma ministerstwa. Stąd stwierdzenie: *„(...) można podkreślić, że współcześnie o zróżnicowaniach przestrzennych Polski w przyszłości, w większym stopniu ma szanse decydować polityka regionalna państwa wspierana funduszami europejskimi.”<sup>23</sup>* W ten sposób myli się cytowany już wyżej J. Zakowski mówiąc, że problem istnienia lub nie istnienia ministerstwa rozwoju miast zależy tylko od stojących do dyspozycji *„kluczowych postaci koalicji rządowej.”<sup>24</sup>* Faktycznie chodzi o to, aby uniknąć konieczności budowania dla miast polityk rozwoju, co skutkowałoby koniecznością uruchomienie dla nich określonych programów wspierania, w szczególności dla mieszkalnictwa i rewitalizacji<sup>25</sup>. W sytuacji nie istnienia dla tych celów znaczących środków unijnych, które istnieją dla rozwoju regionalnego, transportu i infrastruktury, zostało to uznane przez rząd polski jako działania nie celowe. Kompetencje urzędników kończą się bowiem tam, gdzie kończy możliwość oparcia ich

<sup>22</sup> Witryna Ministerstwa Rozwoju Regionalnego -

[http://www.mrr.gov.pl/rozwoj\\_regionalny/polityka\\_regionalna/rozwoj\\_miast/rozwoj\\_miast\\_w\\_polsce/strony/rozwoj\\_miast\\_w\\_polsce.aspx](http://www.mrr.gov.pl/rozwoj_regionalny/polityka_regionalna/rozwoj_miast/rozwoj_miast_w_polsce/strony/rozwoj_miast_w_polsce.aspx)

<sup>23</sup> op. cit., s. 38

<sup>24</sup> J. Zakowski, *Przyczajona władza...* op. cit.,

<sup>25</sup> Stąd 20 letnia już i bezskuteczna walka o uchwalenie ustawy rewitalizacyjnej oraz rezygancja z budowania i realizacji polityki mieszkaniowej. W ten sposób jest Polska chyba jedynym krajem unijnym nie posiadającym tej ustawy i takiej polityki, należących do istotnych elementów społeczno – politycznej podmiotowości miasta.

## **Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”**

działań o redystrybucję środków unijnych. Nie ma takich środków, dla rozwoju miast, nie ma tym samym polityki miejskiej, stosownych regulacji i instrumentów prawnych, nie ma też odpowiedniego ministerstwa. Skuteczna realizacja polityki rozwoju miast opiera się o integrację działań sektora prywatnego i publicznego oraz wiąże się z udziałem społeczności lokalnej w jej budowaniu i wdrażaniu. Realizacji tak złożonych działań wykracza już zupełnie poza kompetencje wszystkich poziomów administracji. W ten sposób uznać można, że koncepcja polityki rozwoju Polski jest nie tyle wynikiem koncepcji przemyślanej i obliczonej na nowoczesny rozwój społeczno – gospodarczy kraju, ile wynikiem dopasowania jej do możliwości i kompetencji administracji państwowych i lokalnych. Nic dziwnego, że:

*„Znaczna część środowiska naukowego związana z gospodarką przestrzenną i polityką regionalną oraz analityków zagospodarowania przestrzennego w dalszym ciągu niezbyt wierzy w racjonalność przyszłych polityk przestrzennych.”<sup>26</sup>*, a swoją funkcję dostrzega w dostarczanie rządowi niezliczonych tomów koncepcji, ekspertyz i raportów, w których *lamento* nad upadkiem polskich miast i niezmiernie cytowanie różnych dokumentów unijnych, łączy się w osobliwą całość z wizjami rozwoju regionów i autostrad jako panaceum na rozwoju państwa i jego miast.

### **Beneficjenci trzeciej drogi polskiej polityki rozwoju**

Aktualna koncepcja rozwoju kraju, a w jej ramach marginalizacja miast jest politycznie niezwykle wygodna. Rząd nie musi zwracać sobie głowy programami rozwoju miast, ani wygospodarowywaniem dla nich pieniędzy, ani rewitalizacją, ani polityką mieszkaniową. Może to tłumaczyć brakiem pieniędzy, gdyż na wszystkie te zadania nie ma pieniędzy z Unii Europejskiej. Może więc spokojnie tworzyć struktury administracyjne zajmujące się pracowicie formułowaniem wytycznych i budowaniem „pasów transmisyjnych” dla redystrybucji środków unijnych na potrzeby infrastruktury i rozwoju regionalnego. Koncepcja ta też wielu beneficjentów. W miastach jest nim prywatny sektor inwestycji budowlanych, przejmujący „władzę” nad miastami i realizujący tam swoją własną „politykę” rozwoju. Innym, są Urzędy Marszałkowskie mogące rozdzielać środki unijne mało się kłopotząc o ich faktyczne skutki dla rozwoju miast. Jeszcze innymi firmy realizujące infrastrukturę. Realizacja tej koncepcji zaspakaja również interesy inwestorów autostrad, mogących liczyć na polityczne wsparcie polityki rządu. Miasta zadawalają się deweloperami, budującymi coraz to nowe wieżowce, centra handlowe i podmiejskie osiedla mieszkaniowe, których blichtr pozwala demonstrować lokalnym politykom sukcesy w zakresie „nowoczesnego” rozwoju miast i zręczność w pozyskiwaniu inwestorów „dla rozwoju miejskiego”,

---

<sup>26</sup> op. cit., s. 38

## Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”

aby społeczeństwo mogło – jak to stwierdził niedawno Krzysztof Nawratek - „zastygnąć w fascynacji tego imitacyjnego kapitalizmem peryferii”.<sup>27</sup>

Wykorzystując redystrybucję unijnych środków (*Lokalny Program Rewitalizacji*), gminy mogą też realizować fragmentaryczne inwestycje „rewitalizacyjne”, pod którą to nazwą kryją się remonty ulic, placów i kwietników<sup>28</sup>. W sumie wszyscy są zadowoleni. Polityków nie wzrusza fakt, że obok tych inwestycji galopuje proces degradacji pustoszejących śródmieść, w których zawalają się kolejne historyczne kamienice, a przestrzeń miasta poddawana jest niebywałym dotąd procesom dezintegracji przestrzennej i społeczno – gospodarczej. Ofiary tych dramatycznych procesów posiadają jednak minimalną siłę politycznego przebiccia, a ogół społeczeństwa znikomą świadomość ich dalekosiężnych i katastrofalnych skutków. Znaczne części społeczeństwa nie są w pełni świadome tego, że upadek miast uniemożliwia pozyskiwanie przez nie prawdziwie nowoczesnych potencjałów inwestycyjnych, rozwój nowoczesnego rynku pracy i tym samym rozwój nowoczesnego społeczeństwa miejskiego. Uniemożliwia nie tylko rozwój „klasy kreatywnej” w sensie R. Floridy, , ale również klasy średniej, stanowiącej podstawę lokalnej gospodarki miejskiej, w tym tzw. „małej i średniej przedsiębiorczości”. Innymi słowy, proces upadku miast uniemożliwia nowoczesny rozwój kraju. Co gorsza, skutków dramatycznych procesów dezintegracji przestrzennej społeczno – gospodarczej i katastrofalnej dla obszarów śródmiejskich suburbanizacji<sup>29</sup>, nie da się odwrócić w ciągu wielu następnych dziesięcioleci. Wymagałoby to gigantycznych nakładów finansowych, tak prywatnych jak i publicznych. Środków unijnych na ten cel na pewno nie będzie.

### I jak dalej?

Sytuacja miast polskich jest więc bardziej niż katastrofalna. Zmiana tej sytuacji wymagałaby przede wszystkim przywrócenie miastom ich politycznej, prawnej i instytucjonalnej podmiotowości. Bez spełnienia tego warunku każda dyskusja na temat planowania przestrzennego, czy polityki miejskiej jest bezprzedmiotowa i przypominać może, co najwyżej, planowanie lotów

<sup>27</sup> K. Nawratek: Wajda - kandydat na Wielkiego Urbanistę, w: Krytyka Polityczna 11.05.2008 - <http://www.krytykapolityczna.pl/Opinie/Nawratek-Wajda-kandydat-na-Wielkiego-Urbaniste/menu-id-197.html>

<sup>28</sup> A. Billert, *Współczesne problemy rozwoju i rewitalizacji. Lokalny Program Rewitalizacji – Nowy instrument dla zintegrowanego planowania i wdrażania rozwoju i rewitalizacji miast*, w: Renowacja Budynków i modernizacja obszarów zabudowanych t.2, Zielona Góra 2006; W. Siemiński/T. Topczewska, *Rewitalizacja miast w Polsce przy wsparciu funduszami UE w latach 2004-2008*, Difin, Warszawa 2008.

<sup>29</sup> Do podstawowej, nieomal „szkolnej” wiedzy w zakresie procesów rozwoju miast należy reguła, że procesy suburbanizacji wywoływane są w pierwszym rzędzie ekstensywnym rozwojem miejskim, którego zahamowanie, stanowi warunek *sine qua non* dla reurbanizacji (rewitalizacji, restrukturyzacji i konsolidacji) miast i ich zrównoważonego i europejskiego rozwoju, por.: S. I. Lowry, *Filtering and Housing Standards – a Conceptual Analysis* w: *Land Economics* Vol. 36 Nr.4 1960; L. Fisher/E.M., Winnick, *A Reformulation of the Filtering Concept* (w:) *Journal of Social Crisis* 1951; H. Westphal, *Wachstum und Verfall der Städte Ansätze einer Theorie der Stadtsanierung*, Campus Forschung T. 56 Frankfurt-New York 1974; E. Lichtenberger, *Stadtverfall und Stadterneuerung*, In: *Beiträge zur Stadt- und Regionalforschung*, Band 10, 1990; K. J. Kujath, *Reurbanisierung? Zur Organisation von Wohnen und Leben am Ende des städtischen Wachstums*, w: *Leviathan* rocz. 16, zes. 1/1988, s. 24.

## Andreas Billert, Likwidacja podmiotowości miast, „Zielone Wiadomości”

kosmicznych w oparciu o teorię, że ziemia jest płaska. Również wzrastające protesty organizacji i miejskich ruchów społecznych nie przyniosą większych zmian w zakresie polityki miejskiej jeżeli podstawowym ich rządaniem nie będzie stanowczy i konsekwentnie stawiany postulat odzyskanie podmiotowości miasta. Zmianie poddana być winna aktualna koncepcja rozwoju kraju, w ramach czego winno się zrównoważyć priorytety w zakresie rozwoju regionalnego, infrastruktury i miast. Polityka rozwoju kraju nie może się też opierać wyłącznie o redystrybucję środków unijnych. Zadaniem polityki rozwoju być musi systemowe integrowanie potencjałów sektora publicznego i prywatnego w ramach całościowej, ponadsektorowej, dobrze zarządzanej i koordynowanej przez administrację wszystkich szczebli. Polityka ta musi opierać się o unijne założenia zrównoważonego rozwoju, a w zakresie miast o program sformułowany w *Karcie Lipskiej*.

Istotne wnioski na w tym zakresie sformułowała *Konferencja - Polityka państwa wobec miast – wyzwania i postulaty*, która odbyła się w Katowicach w dniach 11-12 stycznia 2007 roku. Jej uczestnicy stwierdzili m.in.:

„(...) w Polsce nie wypracowano dotychczas polityki miejskiej, mimo że 61,45% ludności naszego kraju zamieszkuje w miastach. Problematyka rozwoju miast przewija się strategiach i koncepcjach rozwoju, ale rozwiązania prawne **nie wyodrębniają podmiotowo miast**. (...) Rozwój miast powinien być **autonomicznym celem polityki społeczno-gospodarczej Państwa**” (podkr.: A.B.)<sup>30</sup>.

Zawarte w tym dokumencie, diagnozy i liczne postulaty zmian polityki państwa wobec miast, chwalebnie odbijają od bałamutnych, mętnych i treści oficjalnych dokumentów państwowych. Od czasu konferencji upłynęło już 5 lat. Jej postulaty spływały po polskich politykach „jak po kaczce”. W międzyczasie wskaźnik innowacyjności gospodarczej Polski spadł o 0,04 punkta, z 0,28 w roku 2007, do 0,24 w roku 2011.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> *Polityka państwa wobec miast – wyzwania i postulaty*, Konferencja w Katowicach w dniach 11-12 stycznia 2007 roku - [http://www.frw.fc.pl/pliki/Pliki/RozwojMiast/KonfPolMiejska/polityka\\_wobec\\_miast.pdf](http://www.frw.fc.pl/pliki/Pliki/RozwojMiast/KonfPolMiejska/polityka_wobec_miast.pdf) (16.01.2012)

<sup>31</sup> Innovation Union Scoreboard 2010 - <http://www.proinno-europe.eu/page/european-innovation-scoreboard-2007> i 2011 - [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?displayType=fo&lang=de&tpa\\_id=127&item\\_id=4400](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemlongdetail.cfm?displayType=fo&lang=de&tpa_id=127&item_id=4400)