

Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk
Zeszyt 265, rok 2017, s. 102–125

Izabela Mironowicz

Politechnika Wrocławska, Wydział Architektury,
Katedra Urbanistyki i Procesów Osadniczych;
ul. B. Prusa 53/55, 50-317 Wrocław; izabela.mironowicz@pwr.edu.pl

DEWASTACJA POLSKIEJ PRZESTRZENI JAKO PRODUKT PROCESÓW SPOŁECZNYCH I REGULACJI PRAWNYCH

Abstract: Social Trends and Legal Regulations as Main Factors of the Havoc of Polish Space. New planning act was introduced in Poland as early as of 1994 with the aim to adapt planning system to the political and economic framework of the country, which shifted its polity from communism to liberal democracy. This new planning law introduced not only new order of planning documents but also shaped a new responsibility for the space. This act, and more broadly legal system of Poland at the time, created also foundations of the completely new approach to the territorial development of the country at each level of governance.

The paper is trying to answer a question whether all these legal regulations combined with their interpretation and general “social mood” produced benefits for the users of Polish space. In other words, whether the quality of life of all the stakeholders involved in the process of the production and use of the space increased as a result of this transformation. In this contexts the paper especially examines the impact of property rights and their liaisons with the development rights, followed by the discussion about neoliberal approach to the space, new role and meaning of planning documents and finally the role of planning education and professional development of planners during this 25-years period. In conclusion the paper discusses a few fundamental changes in the legal framework which might help to improve the state of Polish space in the future.

Keywords: Planning documents, planning profession, Polish planning system, property rights vs. development rights.

JEL codes: R52

Wstęp

Pięć lat po pokojowej transformacji politycznej w Europie Centralnej, w Polsce wprowadzono po raz pierwszy zupełnie nowe prawo dotyczące planowania i zagospodarowania przestrzeni, *Ustawę z 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym*, której celem było dostosowanie systemu planowania przestrzennego naszego kraju do nowych warunków polityczno-gospodarczych.

Ustawa zainicjowała, podtrzymany w zasadniczych punktach do dziś, także w przepisach *Ustawy z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, nowy porządek nie tylko dokumentów planistycznych, ale także odpowiedzialności za kształtowanie przestrzeni. Stanowiła również pewien doktrynalny fundament podejścia do spraw zagospodarowania przestrzeni w Polsce.

Dzisiaj istnieje już obszerna literatura [np. Jędraszko 2005; Kowalewski *et al.* 2013; Śleszyński 2013] wskazująca na liczne niekorzystne zjawiska i procesy, jakie od czasu transformacji dotknęły i nadal dotyczą polską przestrzeń. Niektóre z nich mają tak duże nasilenie, że można je uznać za rodzaj dewastacji naszej wspólnej przestrzeni. Należy do nich choćby niekontrolowana suburbanizacja, komercjalizacja przestrzeni publicznych czy degradacja dzielnic mieszkaniowych. Fakt ich występowania jest niekontrowersyjny także dla tych, którzy nie zajmują się profesjonalnie urbanistyką i planowaniem przestrzennym.

Warto być może, po ćwierćwieczu funkcjonowania wspomnianych regulacji, zapytać nie tylko czy przyniosły one korzyść użytkownikom polskiej przestrzeni, ale także czy i w jaki sposób są odpowiedzialne za liczne niekorzystne zjawiska i procesy obserwowane w tej przestrzeni. Poszukiwanie odpowiedzi na te pytania ma szczególnie sens w obliczu przygotowywanego od pewnego czasu przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego¹, który dość zasadniczo zmienia filozofię dotyczącą systemu planowania i zagospodarowywania przestrzeni.

¹ Obecnie, tj. w pierwszym kwartale 2017 r. zakończony został proces konsultacji społecznych projektu Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego, a intencją Ministerstwa jest przekazanie go po poprawkach do dalszych prac w Sejmie w lipcu 2017 r., zob. <http://mib.gov.pl/2-514324a4ec938-1797569.htm> [data dostępu 16.02.2017].

1. Prawo własności a prawo do zagospodarowania i zabudowy terenu

Obecnie już nie pamięta się atmosfery początku lat 90. XX w., kiedy to, w obliczu rodzącego się nowego porządku społeczno-gospodarczego, przewartościowaniu ulegały nie tylko wcześniejsze normy i idee, ale także odniesienia oraz relacje społeczne. Znalazły one odbicie w kluczowych aktach prawnych, które następnie wpłynęły na kształt regulacji dotyczących planowania i zagospodarowania przestrzennego.

Dla usprawnienia funkcjonowania państwa przed przyjęciem nowej konstytucji, która definiowałaby odmienny od dotychczasowego porządek społeczno-gospodarczy, w październiku 1992 r. uchwalono *Ustawę konstytucyjną* (tzw. małą konstytucję). Ze starej, uchwalonej w 1952 r. konstytucji, zachowano niektóre przepisy, których znaczenie w nowym kontekście społeczno-politycznym uległo jednak ogromnemu przewartościowaniu. Do takich zapisów należał art. 7, który mówił, że *Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia oraz poręcza całkowitą ochronę własności osobistej. Wywłaszczenie jest dopuszczalne wyłącznie na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem*. Podobne zapisy zostały zachowane w obowiązującej *Konstytucji uchwalonej 2 kwietnia 1997 r.*² Własność prywatna jako ważna społeczna wartość, powiązana z dążeniem do wolności oraz nieskrępowanej swobody rozwijania indywidualnych inicjatyw, dała społeczno-polityczne podwaliny pod specyficzne rozumienie przestrzeni jako miejsca realizacji rozmaitych prywatnych dążeń raczej niż dobra wspólnego, w dodatku charakteryzującego się ograniczoną dostępnością. Jednocześnie, po krachu gospodarki socjalistycznej, powszechne było przekonanie, że jedynie własność prywatna jest w stanie zapewnić rozwój gospodarki i stwarzać miejsca pracy. Utrudnianie funkcjonowania prywatnego biznesu było zatem uznawane za nieracjonalne także z punktu widzenia interesu publicznego.

Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że panujące na początku lat 90. przekonanie, że prymat prawa własności nad innymi stanowi nawiązywanie do regulacji prawnych w innych krajach europejskich, było zasadniczo błędne. Na przykład konstytucja Niemiec stanowi, podobnie jak regulacje polskie, w art. 14 ust. 1, że własność i prawo dziedziczenia są zagwarantowane, a ich

² Art. 21 mówi, że 1. *Rzeczypospolita Polska chroni własność i prawo dziedziczenia.*
2. *Wywłaszczenie jest dopuszczalne jedynie wówczas, gdy jest dokonywane na cele publiczne i za słusznym odszkodowaniem.*

ewentualne naruszenie musi być prawnie uregulowane, jednak już w ust. 2 ustala, że *własność pociąga za sobą obowiązki, a jej użycie* (wykonywanie prawa własności) *musi także służyć dobru publicznemu*³. Jak widać, duża jest różnica rozumienia zakresu praw i obowiązków właścicieli już na poziomie regulacji konstytucyjnych.

Nie należy także zapominać, że proces kształtowania się podstaw administracyjno-politycznych Polski po 1989 r. nie był krótki, nie miał także z góry zdefiniowanej wizji ustrojowej. Rola planowania i zagospodarowania przestrzennego nie była postrzegana jako priorytetowa dla dalszych losów kraju. Widziano problematykę przestrzeni najczęściej w perspektywie możliwych utrudnień dla rozwoju gospodarczego. Dodatkowo percepcja funkcjonowania gospodarki opierała się na doktrynie neoliberalnej, przeżywającej w tamtym momencie swój globalny szczyt popularności wśród politycznych i biznesowych elit.

Odbicie takiego podejścia znalazło się we wspomnianej już, pierwszej po upadku poprzedniego systemu, *Ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym*. Uchwalony w 1994 r. tekst tej regulacji pokazywał, że ustawodawca dążył do implementacji zasady egzekucji prawa własności i wolności gospodarczej, stanowiąc w art. 1 ust. 2, że *w zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza:*

- 1) *wymagania ładu przestrzennego, urbanistyki i architektury,*
- 2) *walory architektoniczne i krajobrazowe,*
- 3) *wymagania ochrony środowiska przyrodniczego, zdrowia oraz bezpieczeństwa ludzi i mienia, a także wymagania osób niepełnosprawnych,*
- 4) *wymagania ochrony dziedzictwa kulturowego i dóbr kultury,*
- 5) *walory ekonomiczne przestrzeni i prawo własności,*
- 6) *potrzeby obronności i bezpieczeństwa państwa.*

Prawo własności jest wspomniane na tej krótkiej liście dwukrotnie: w pkt. 3 i 5. Trudno nie dostrzec jego prymatu nad innymi czynnikami wpływającymi na zagospodarowanie przestrzeni, jak choćby wymagania zrównoważonego rozwoju, interesu publicznego, sprawiedliwości w dostępie do rzadkich dóbr (jak przestrzeń) czy zapewnienie udziału społecznego w procedurach planistycznych, które, jak widać, mogły w ogóle nie być rozważane. Ta krótka lista pozostała w mocy do końca obowiązywania wspomnianego aktu prawnego, tj. do 2003 r.

³ Za: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_14.html [data dostępu 19.02.2017].

Analizowana *Ustawa z 1994 r.* w art. 3 potwierdziła przekonanie, że *w granicach określonych przez ustawy i zasady współzycia społecznego, każdy ma prawo do:*

- 1) *zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny,*
- 2) *ochrony własnego interesu prawnego, przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych.*

Ponieważ zaś „zasady współzycia społecznego” nie miały jasnej prawnej definicji, a granice określone przez ustawy wspierały związek prawa własności i prawa do zagospodarowania rozumianego najczęściej jako prawo do zabudowy, należałoby od tego momentu liczyć **usankcjonowanie** prawo dość powszechnego wówczas **przekonania, że w ramach swojej własności każdy może w zasadzie dowolnie dysponować gruntem**. Aż do obecnego momentu to przekonanie, raczej niespotykane w kontynentalnej części Europy Zachodniej, można uznać za obowiązujące wśród znacznej części społeczeństwa, a także klasy politycznej i przedstawicieli biznesu. Potwierdza to zapis o nieco tylko bardziej restrykcyjnym brzmieniu, który znalazł się w kolejnej, uchwalonej w 2003 r. *Ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*⁴. Można nawet uznać, że przepis wiążący ściśle prawo do zagospodarowania z *Ustawą o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* uczynił z niej niejako „głównego wroga” skrajnie liberalnego podejścia do gospodarowania przestrzenią. Stąd być może wywodzi się silny nacisk inwestorów, aby uzyskiwać prawo do zabudowy i zagospodarowania na podstawie decyzji i warunkach zabudowy nie zaś na podstawie planu miejscowego. Ta pierwsza bowiem podlega procedurom administracyjnym, które ogólnie opierały i nadal opierają się na zasadzie, że konieczna jest poważna prawna podstawa i niepodważalny powód do odmowy obywatelowi prawa wykorzystania (w domyśle zagospodarowania, zabudowy) własności. Za taki powód nie uznawano „interesu publicznego” czy „dobra wspólnego” lokalnej społeczności.

Ocenie nowego prawodawstwa oraz konsekwencjom przestrzennym, finansowym i społecznym, tak zdefiniowanego bardzo liberalnego podejścia, poświęcono wiele krytycznych opracowań, łącznie z obszernymi publikacjami, takimi jak *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża*

⁴ Art. 6 ust. 2 wspomnianej *Ustawy* stanowi, że „każdy ma prawo, w granicach określonych ustawą, do zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeżeli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich.

regulacji ustawowych [Jędraszko 2005], *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* [Kowalewski et al. 2013] czy [*Przestrzeń życia Polaków* 2014].

Praktyka, utrwalona na samym początku transformacji, mimo wprowadzenia do ustawodawstwa pewnych ograniczeń dotyczących utożsamiania prawa własności z prawem do zabudowy, trwa do dzisiaj. Pierwszym, raczej niewielkim, krokiem w kierunku tego ograniczenia było wprowadzenie w *Ustawie z 2003 r. potrzeb interesu publicznego* do katalogu spraw, jakie należy brać pod uwagę w zagospodarowaniu przestrzeni. Katalog ten był w następnych latach rozbudowywany o *zapewnienie udziału społeczeństwa w pracach nad studium, (...), planem miejscowym (...)* i *planem województwa (...)* czy *zachowanie jawności i przejrzystości procedur planistycznych*. Dodany został do art. 1 ustęp 3, który stanowi, że *Ustalając przeznaczenie terenu lub określając potencjalny sposób zagospodarowania i korzystania z terenu, organ waży interes publiczny i interesy prywatne, w tym zgłaszane w postaci wniosków i uwag, zmierzające do ochrony istniejącego stanu zagospodarowania terenu, jak i zmian w zakresie jego zagospodarowania, a także analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne*.

Te wysiłki były jednak nie tylko niewystarczające, ale wręcz całkowicie niweczone przez utrzymanie w systemie planistycznym zarówno dotychczasowego brzmienia art. 6 dającego każdemu prawo do zagospodarowania swojego terenu, jak i decyzji o warunkach zabudowy, która stanowiła i nadal stanowi podstawę zagospodarowania terenu w warunkach braku planu miejscowego. Przy jednoczesnej powszechnej filozofii organów administracyjnych i sądów administracyjnych uznających zasadniczo tożsamość prawa własności z prawem do zabudowy, następuje dalsze usankcjonowanie tej – podkreślmy – unikalnej w rozwiniętych krajach Unii Europejskiej reguły⁵.

Należy wyraźnie zaznaczyć, że decyzja o warunkach zabudowy nie podlega restrykcjom jawności i transparentności oraz zapewnienia udziału społeczeństwa, jakim podlegają dokumenty planistyczne, a jednocześnie wpływa zarówno na jakość życia, jak i koszty społeczne, w tym wydatki publiczne, w sposób porównywalny z tymi dokumentami. Stawia to w nierównej pozycji właścicieli i pozostałą część społeczeństwa, co można rozważać jako sprzeciwiające się art. 32 *Konstytucji*, mówiącym o równości obywateli wobec prawa.

⁵ Za wyjątek można by wprawdzie uznać system brytyjski z jego „pozwoleniem planistycznym”, jednak filozofia tego systemu jest tak fundamentalnie odmienna od systemów planistycznych kontynentalnej Europy, że takie porównanie należy chyba jednak uznać za nieuprawnione.

Należałoby zatem uznać za oczywiste, że **bez wprowadzenia zupełnie nowego, odmiennego od dotychczasowego, podejścia do wykonywania prawa własności i wyraźnego oddzielenia go od prawa do zagospodarowania i zabudowy, trudno spodziewać odwrócenia niekorzystnych trendów w zagospodarowaniu przestrzeni w naszym kraju**, które w szczególności skutkują:

- fragmentacją i brakiem spójności struktur przestrzennych,
- niedoposażeniem obszarów zabudowanych w usługi, w tym w szczególności usługi publiczne,
- degradacją przestrzeni publicznych,
- nadmiernymi kosztami ponoszonymi przez władze i organy publiczne oraz społeczeństwo, związanymi z rozpraszaniem zabudowy i nieracjonalnym użyciem przestrzeni („upublicznianie kosztów”),
- spekulacjami gruntowymi i pogarszaniem jakości życia obywateli („prywatyzacja korzyści”),
- nadmiernym używaniem środowiska⁶ oraz zagrożeniem zdrowia obywateli,
- brakiem transparentności procedur i możliwości włączania się obywateli w decyzje dotyczące jakości ich życia i sposobu wydatkowania środków podatników.

Filozofia „wszystko, co nie jest zabronione – jest dozwolone”, powinna zostać zastąpiona filozofią „wszystko, co nie jest dozwolone – jest zabronione”. Bez wyrażenia *explicite* takiego podejścia, grupa właścicieli gruntów, pozostanie uprzywilejowana w stosunku do całej pozostałej części społeczeństwa w zakresie wpływania na jakość życia i fundamentalne decyzje dotyczące zarówno społeczności lokalnych, jak i wszystkich obywateli.

2. Neoliberalne podejście do przestrzeni

Wybór Margaret Thatcher na premiera Wielkiej Brytanii (1979) i Ronalda Reagana na prezydenta USA (1981) znaczą przestawienie systemu gospodarczego na tory liberalne. Z tego czasu też wywodzą się narracje polityczne o przewadze wolnego rynku nad rynkami regulowanymi przez państwa czy

⁶ Szczególnym potwierdzeniem takiej oceny było wejście w życie od początku 2017 r. *Ustawy z 16 grudnia 2016 r. o zmianie ustawy o ochronie przyrody* (Dz.U. 2016 poz. 2149), która pozwoliła na wycinanie drzew na prywatnych działkach bez konieczności uzyskiwania pozwolenia i ponoszenia wysokich opłat. W ciągu niespełna dwóch miesięcy we wszystkich miastach w Polsce odnotowano bulwersujące akty dewastacji starych drzewostanów. Celem wycinki jest zazwyczaj przygotowanie gruntu pod przyszłe inwestycje.

wyższej efektywności przedsiębiorstw prywatnych (jest równie dużo przykładów przeciwnych, zob. np. [Chang 2014]. Zauważmy, że w krajach kapitalistycznego Zachodu prawdziwie wolnorynkowy nigdy nie istniał, zatem nikt nie mógł naprawdę przywołać żadnych faktów w tym zakresie. Gabinet Żelaznej Damy wprowadził typowy „zestaw neoliberalny”: obniżenie podatków dla najzamożniejszych grup, obcięcie wydatków publicznych, (zwłaszcza na edukację, mieszkalnictwo i transport), obniżenie kontroli nad kapitałem, zmniejszenie praw pracowniczych, w tym zamrożenie stawek płacy minimalnej. Do tego włączył prywatyzację spółek publicznych, także tych odpowiedzialnych za dostawy gazu, wody, elektryczności. Sprywatyzowana została także spora część mieszkalnictwa. Obniżenie podatków dla najbogatszych uzasadniane zawsze było tym, że tylko oni, przez fakt pozostawienia w ich rękach większej ilości kapitału, są zdolni do kreowania nowych inwestycji a w ślad za tym nowych miejsc pracy. W tym samym czasie pozbawienie pomocy najuboższe grupy społeczne pozostawione na zamrożonej płacy minimalnej miały zostać zachęczone w ten sposób do wydajniejszej pracy. Chang [2014] dowcipnie podsumowuje tę argumentację wskazując, że trudno jest zrozumieć, dlaczego trzeba uczynić bogatych jeszcze bogatszymi, aby pracowali lepiej, podczas gdy biednych w tym samym celu należy uczynić jeszcze biedniejszymi.

Wszystkie te instrumenty doprowadziły do agresywnego, nastawionego na krótkotrwały efekt zachowania przedsiębiorstw, które szukały obniżenia kosztów. W katalogu tych ostatnich znajdowały się znaczne cięcia inwestycyjne i szybkie zaspokajanie oczekiwań akcjonariuszy, a nie długotrwałej strategii rozwojowej. Polityka podwyższania stóp procentowych, którą wdrożono w celu zdławienia inflacji, doprowadziła do załamania eksportu, wskutek przyciągnięcia kapitału spekulacyjnego i wzrostu wartości lokalnych walut, co uczyniło ten eksport niekonkurencyjnym. Nietrudno się domyśleć, że kolejną fazą był upadek firm i wzrost bezrobocia.

Całkowite uwolnienie kapitału wywoływało kolejne kryzysy w rozmaitych krajach na całym świecie. Zapomniano lekcję z wielkiego kryzysu lat 20., kiedy to w celu zapobieżenia machinacjom finansowym rząd USA wprowadził w 1933 r. *Glass-Steagall Act* zakazujący łączenia banków inwestycyjnych i handlowych. Zakaz ten został zniesiony w 1999 r. W celu zaspokojenia oczekiwań akcjonariuszy banki zaczęły nie tylko pożyczać pieniądze nierozsądnie, ale konstruować tzw. instrumenty finansowe, w odniesieniu do których one same nie rozumiały jak działają. Jeden z finansistów wprowadził w osłupienie ministra finansów Wielkiej Brytanii, Alistaira Darlinga, kiedy w przyływie

szczeroci wywołanej zapewne skalą kryzysu finansowego 2008 r. obiecał, że *od teraz będziemy udzielać pożyczek tylko w przypadkach, w których będą dla nas zrozumiałe wiążące się z tym ryzyka* [Chang 2014].

Jeżeli do uwolnienia kapitału, wycofania się państwa z regulacji, agresywnych strategii przedsiębiorstw poszukujących szybkiego zysku dodać wzrost wydajności środków transportu i rozwój szybkiej komunikacji (Internet), to w zasadzie mamy zarysowane pole współczesnej globalizacji, polegającej na międzynarodowej integracji gospodarczej, z regulowania której państwa, pod wpływem neoliberalnej doktryny, świadomie zrezygnowały. Obecnym rezultatem tego działania jest – jak się szacuje – nie tylko dodatkowe 80 mln ludzi na świecie pozbawionych pracy, ale także dewastacja środowiska, zwłaszcza w krajach słabszych ekonomicznie.

Warto zaznaczyć, że w tego rodzaju neoliberalną gospodarkę zostały wciągnięte kraje bloku wschodniego, po nieuniknionym upadku gospodarki socjalistycznej w wydaniu sowieckim.

Obecnie, kiedy przez czasopisma naukowe, popularnonaukowe i popularne przetoczyła się dobrze udokumentowana krytyka neoliberalnego podejścia do gospodarki, trudno odtworzyć entuzjastyczny optymizm początku lat 90., kiedy to wiara w moc „niewidzialnej ręki rynku” i jej zbawienno wpływ na rozwój, a w konsekwencji na losy obywateli, a także korzyści płynących z globalizacji, odsuwała na dalszy plan pytania o rolę władz publicznych w kształtowaniu ładu gospodarczego oraz odpowiedzialności za definiowanie warunków życia obywateli. W ramach tej odpowiedzialności kształt przestrzeni, z definicji wspólnej, i sposób jej zagospodarowania stanowił jeden z istotnych problemów. Władze lokalne, w których kompetencjach mieściła się sprawa zagospodarowania przestrzennego koncentrowały się na „przyciąganiu inwestycji” i „optymalizacji kosztów” usług publicznych. Trudno zresztą mieć o to do nich pretensje, wszak regulacje prawne obarczały je odpowiedzialnością za *zaspokajanie zbiorowych potrzeb wspólnoty*⁷ nie zapewniając jednocześnie dostatecznych środków na realizację tak ambitnie zakreślonego celu.

Nakładała się na to powszechna narracja o korzyściach płynących z niskich podatków i nieustanne narzekanie przedsiębiorców oraz wielu obywateli na nadmierne obciążenia podatkowe. Podatki od nieruchomości w krajach Europy Centralnej (Bułgaria, Polska, Czechy, Słowacja) wywodzące się z takiego podejścia mają do dzisiaj zasadniczo odmienną konstrukcję od powszech-

⁷ Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym.

nych w Europie Zachodniej podatków od wartości nieruchomości [Matuszewska 2016]. Ich wysokość w Europie Centralnej jest niewspółmiernie niska w porównaniu do krajów Europy Zachodniej, a dodatkowo korzyści ze wzrostu wartości nieruchomości wskutek decyzji planistycznych są w całości konsumowane przez prywatnych beneficjentów, nawet jeżeli nie podejmą oni żadnych działań inwestycyjnych, natomiast koszty tych decyzji w całości przerzucane są na stronę władz i organów publicznych. Takie podejście jest logicznie spójne z opisanym wcześniej stosunkiem do własności.

Dodatkowo, czasy sprzyjały „biznesowemu” nastawieniu władz lokalnych do swoich obowiązków. W zarządzaniu obowiązywał paradygmat *New Public Management* (NPM), który *zapożycza i adaptuje do swoich potrzeb szereg rozwiązań typowych dla gospodarki rynkowej i sektora prywatnego, w tym zwłaszcza podejście menedżerskie, orientację na rezultaty, decentralizację, prywatyzację i outsourcing, a także poprawę gospodarności, skuteczności i efektywności* [Kozak 2013]. To podejście wiązało się z pewnym odsunięciem na niejako drugi plan takich wartości, jak sprawiedliwość społeczna, prawo do przestrzeni, akceptacja wielokulturowych społeczności (nie tylko w sensie etnicznym, ale także stylów życia), konceptualizacja i promocja zrównoważonego rozwoju. Jego konsekwencją była także swoista „proceduralizacja” zachowań władz lokalnych polegająca na wydawaniu decyzji, których zasadność byłaby łatwa do udowodnienia na podstawie istniejących przepisów, a jednocześnie nie powodująca społecznego niezadowolenia. Dlatego też **decyzje o warunkach zabudowy były znacznie wygodniejszym narzędziem sterowania zagospodarowaniem przestrzennym niż plany miejscowe**. Miały one bowiem oparcie w prawie, nie wywoływały szerokiej dyskusji społecznej, były „efektywne” i „skuteczne” oraz „kosztowały najtańiej” w bieżącej chwili. Władze lokalne wielokrotnie uzasadniały publicznie kontestowane decyzje takimi argumentami, że *inaczej nie mogły postąpić, ponieważ i tak samorządowe kolegia odwoławcze lub sądy administracyjne uchylilyby decyzje odmawiające prawa do zabudowy właścicielom gruntów*. Wprawdzie uchwalenie planu miejscowego zakazującego zabudowy, byłoby równie efektywne i skuteczne, jednak nie miało szerokiego zastosowania. Całkowite podporządkowanie interesom inwestorów jako tych, którzy budują świetlaną przyszłość dla całego społeczeństwa było powszechne.

Optyka efektywności i skuteczności skutkowałą także potraktowaniem przestrzeni jako zasobu porównywalnego z innymi. Z podejścia traktującego inwestora jako najważniejszy podmiot w procesie produkcji przestrzeni, wywodzą się grodzone osiedla, zabudowa powstająca bez związku z istnie-

jącą tkanką urbanistyczną, wprowadzanie zabudowy znacznie pogarszającej warunki funkcjonowania istniejącego wcześniej zagospodarowania. Skutkiem tej doktryny jest także komercjalizacja przestrzeni publicznej.

Wreszcie, co może jest mniej oczywiste, opisane zjawiska skutkowały ignorowaniem wymiaru przestrzennego, co w odniesieniu do przestrzeni może się wydać na pierwszy rzut oka absurdalne.

W czasach niedoborów wynikających z ograniczonego wzrostu oraz dominacji doktryny neoliberalnej, sektor prywatny zaczął odciskać coraz większe piętno na obliczach miast, miasteczek i wsi w ogóle, natomiast w Polsce ten wpływ był dodatkowo wzmocniony brakiem ograniczających jego działania ram prawnych oraz ogólną akceptacją społeczną. Wzrostowi dominacji sektora prywatnego towarzyszyło „odmiejscowienie” kapitału inwestycyjnego w związku z całkowitym uwolnieniem mechanizmów jego przepływu. O ile wcześniej wielu inwestorzy czuli się i rzeczywiście byli związani z konkretnym miejscem, to w nowej rzeczywistości ta zależność została zerwana [Mironowicz 2016].

Międzynarodowe inwestycje z tego okresu można podzielić na dwa typy: *opportunity investment* oraz *core investment*. Ten pierwszy typ oznacza rodzaj inwestycji polegający na wykorzystaniu potencjału jakiegoś miejsca lub zasobu, który nie został dotąd zauważony i wykorzystany lokalnie. Międzynarodowy kapitał zostaje zatem w określone miejsce ściągnięty i zainwestowany w niedoceniane wcześniej zasoby miasta. Mimo że lokalny biznes, mieszkańcy i interesariusze niekoniecznie muszą czerpać bezpośrednie korzyści z takiej inwestycji, to ma ona jednak taką zaletę, że związana jest z konkretnym miejscem i wykorzystuje specyficzny dla niego zasób. W tym sensie nie jest całkowicie „odmiejscowiona”, choć nie musi koniecznie przyczyniać się ogólnego rozwoju miasta, zwłaszcza w długiej perspektywie. Pierwsze inwestycje w londyńskich dokach, prowadzone jeszcze w czasach, kiedy ich rewitalizacja znajdowała się w rękach LDDC (1981–1998) można zaliczyć do tej kategorii.

Core investment ma inną charakterystykę. Polega on na tym, że międzynarodowe firmy deweloperskie mają rodzaj portfolio określonych typów inwestycji – może to być zdefiniowana wielkość i standard powierzchni biurowej, określony typ hotelu czy centrum handlowego – i dla nich poszukują lokalizacji. Nie ma przy tym dla nich często znaczenia, w jakim mieście ani nawet państwie zostanie dana inwestycja zrealizowana, gdyż operują zgeneralizowanymi typami lokalizacji (np. w sąsiedztwie węzła autostradowego). Jeżeli nie można danej inwestycji zrealizować np. w Tours, to może uda

się w Lublanie, Izmirze albo Brisbane. Inwestycja nie ma nic wspólnego z lokalnymi potrzebami i kontekstem terytorialnym, jest swoistym inwestycyjnym *prêt-à-porter*. Wraz z nastaniem doktryny neoliberalnej *core investments* zaczęły zdecydowanie dominować.

Warto zwrócić uwagę, że przy szczupłości dostępnych środków publicznych inwestorzy prywatni zaczęli być przez władze lokalne nie tylko zapraszani czy nawet energicznie zachęcani, ale niekiedy wręcz „przekupywani” rozmaitymi ulgami, kontrybucją ze strony władz publicznych i długofalowymi zobowiązaniami. Obietnica wygenerowania pożądanych miejsc pracy przyćmiła wielu gospodarzom chłodną kalkulację kosztów (w dużej części ponoszonych przez ze środków publicznych) oraz zysków (zazwyczaj zarezerwowanych dla strony prywatnej).

Sektor prywatny przyjął strategię urządzania swoistych „castingów”, doprowadzając poszczególne miejsca do ostrej konkurencji między sobą w celu przyciągnięcia inwestycji.

Jednym z przykładów tego „od-przestrzelenia” decyzji terytorialnych były przedsięwzięcia konkurujących o inwestorów sąsiednich gmin, które wymuszały dodatkowe, finansowane z budżetu „sąsiada”, inwestycje, takie jak drogi czy transport publiczny.

Konkurencja między poszczególnymi miejscami doprowadziła także do inwestycji, realizowanych zarówno w drodze inwestycji publicznych, prywatnych jak mieszanych, które można nazwać *copy and paste*. Jeśli np. Lizbona odniosła sukces z powodu wybudowania oceanarium, bo dzięki tej inwestycji przyciągnęła wielu turystów, to oceanarium zaczęły budować inne miasta – niezależnie od ich związku z oceanem. Jeśli do Bilbao ściągnęło wielu turystów do muzeum sztuki współczesnej – to każde powiatowe miasto też chce budować takie muzeum.

Gorączka „przyciągania” do tego stopnia opanowała pomysł na rozwój, że wiele miejscowości przygotowanych jest na potrzeby turysty, który przyjedzie tam na jeden weekend w życiu, a nie na potrzeby mieszkańca, który stale tam mieszka i w podatkach którego ma stały udział.

Motywacje „ekonomiczne” nie uwzględniały takich elementów, jak spójność przestrzenna i społeczna czy kwestie zrównoważonego rozwoju, w tym ograniczania niekoniecznych mobilności i ograniczania konsumpcji ziemi pod zagospodarowanie. Nie brano także pod uwagę zwykłej racjonalności wykorzystania zasobów. Zabudowa lotniskowa w Karwieńskich Błotach, dewastująca historyczny układ dawnego holenderskiego osadnictwa na tych ziemiach, nie była wszak zaspokojeniem podstawowych potrzeb mieszkani-

wych lokalnej społeczności, ale „drugimi domami” osób na co dzień związanych z zupełnie innymi obszarami. Zasób ten wykorzystywany był i nadal jest jedynie sezonowo w ciągu roku.

Opisane zjawiska miały oczywiście swoje umocowanie w prawie. Gminy, mimo teoretycznej możliwości współpracy, nie otrzymywały dodatkowych korzyści z koordynacji swoich polityk rozwoju. Odpowiedzialność za budżet zmuszała zaś poszczególne samorządy lokalne do ignorowania problemów zlokalizowanych poza ich administracyjnymi granicami, łącznie z tymi, jakie zostały wygenerowane przez ich własną politykę. Suburbanizacja byłaby tu sztandarowym przykładem [Gzell 2013; Solarek 2014; Kaczmarek, Miłkuła 2016].

3. Przewartościowanie roli i znaczenia dokumentów planistycznych

Ustawa z 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym nie tylko zmieniła system planowania w Polsce, ale także przewartościowała znaczenie i rangę planów na szczeblu lokalnym. Poprzednie regulacje⁸ na poziomie gmin definiowały dwa rodzaje planów miejscowych: ogólne i szczegółowe. Co do zasady (pomijając oczywiście zupełnie inny kontekst administracyjno-polityczny i ustrojowy) były to więc dokumenty o takim samym charakterze. Tymczasem nowy system wprowadził zupełnie nowe rodzaje dokumentów: *studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, które zyskało nieco dziwny status „aktu kierownictwa wewnętrznego”, co oznacza, że ma wiązać władze lokalne, jednak nie ma charakteru przepisu gminnego powszechnie obowiązującego oraz decyzję o warunkach zabudowy, która jest decyzją administracyjną. Ciekawe, że studium nie mogło i nadal nie może stanowić podstawy wydania decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, czyli decyzji administracyjnej. Ponadto oczywiście definiował nowy status planu miejscowego jako aktu prawa lokalnego.

To oznacza, że zasady zagospodarowania przestrzeni mogły i nadal mogą być określane w odrębnych i podlegających odmiennym filozofiom ścieżkach postępowania. Taka dwutorowość oczywiście musiała skutkować widocznymi odmiennymi efektami w zagospodarowywaniu przestrzeni, uzyskanymi w wyniku stosowania różnych procedur, ale też wywierała presję – wobec ogólnej postawy samorządów opisanej wcześniej – na stosowanie ścieżki

⁸ *Ustawa z 12 lipca 1984 r. o planowaniu przestrzennym* (Dz.U. Nr 35 poz. 185).

„bardziej przyjaznej” dla inwestorów. Ten dualizm odbił się do pewnego stopnia także na podejściu do sporządzania planów miejscowych, które stały się coraz bardziej „elastyczne”, co jest eufemistycznym opisem obniżania wymagań jakościowych zagospodarowania przestrzeni. Jednocześnie wszelkie interpretacje niejasnych przepisów dokonywane były – wobec opisanego wcześniej podejścia do wykonywania prawa własności – na korzyść inwestorów, bez uwzględnienia istotnych czynników interesu publicznego czy wymagań środowiska.

Nowy charakter planu miejscowego jako aktu prawnego podlegającego zasadom techniki legislacyjnej okazał się także wyzwaniem dla urbanistów, którzy nie byli przygotowani do opracowywania tego rodzaju dokumentów. Brak wiedzy z zakresu techniki prawodawczej skutkowało często zapisami, które łatwo było użyć niezgodnie z intencją planu, choć zgodnie z wykładnią gramatyczną konkretnych uregulowań. Ten ostatni element z pewnością przyczynił się do traktowania planu jako swoistego pola prawniczych rozgrywek, które zazwyczaj wygrywał inwestor interpretujący lub nawet nadinterpretujący zapisy planu, nie zaś lokalny samorząd dążący do zabezpieczenia jakiegoś istotnego interesu publicznego [zob. np. Mironowicz 2005; Wagner 2016]. W dalszej części tej pracy dokładniej zostanie także przeanalizowany proces przygotowania nowych kadr, które miałyby odpowiedzieć na wszystkie te trudne wyzwania.

Wreszcie plany stały się narzędziem spekulacyjnym dla właścicieli żądających odszkodowań nie za rzeczywiste, ale za potencjalne użytkowanie terenu. Zgodnie z zapisami zarówno *Ustawy z 1994 r.* jak i z 2003 r. *Jeżeli wartość nieruchomości ulega obniżeniu w związku z uchwaleniem lub zmianą miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, a właściciel lub użytkownik wieczysty zbywa tę nieruchomość (...) może żądać od gminy odszkodowania równego obniżeniu wartości nieruchomości. Zatem wystarczyło doprowadzić do zapisów w planie podnoszących wartość gruntu (np. przez zmianę przeznaczenia terenu z produkcji rolnej na zabudowę mieszkaniową), następnie odczekać pięć lat nie podejmując żadnej aktywności i doprowadzić do kolejnej zmiany planu, która zmniejszała potencjalny obszar inwestycyjny, by żądać od gminy odszkodowania za poniesioną „stratę”. Jednocześnie pamiętać należy, że w Polsce nie występuje podatek od wartości nieruchomości, zatem właściciel nie ponosi absolutnie żadnych dodatkowych kosztów związanych ze wzrostem wartości nieruchomości. Zwykły podatek od nieruchomości naliczany jest od rzeczywistego, nie zaś potencjalnego użytkowania gruntów. Widać stąd, jak łatwo plan może stać się narzędziem wyłudzenia publicz-*

nych środków bez ponoszenia żadnych nakładów. Znowu grupa właścicieli nieruchomości oraz użytkowników wieczystych jest tu uprzywilejowana w stosunku do pozostałych obywateli.

Analizowany przepis jest także jednym z ważniejszych mechanizmów powstrzymujących niezbędne reformy zagospodarowania przestrzennego. Liczne badania [zob. np. Kowalewski *et al.* 2013; Śleszyński 2013] pokazują, że gminy pod naciskiem właścicieli oraz pod presją „przyciągania inwestorów” przeznaczyły pod zagospodarowanie nieracjonalnie ogromne ilości gruntów. Dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju, zapobieganiu fragmentacji przestrzennej oraz unikaniu nadmiernych kosztów infrastruktury konieczna jest zmiana przeznaczenia części terenów (dodajmy – cały czas niezagospodarowanych) na obszary wyłączone spod zabudowy. Tu jednak mechanizm odszkodowawczy powstrzymuje gminy od podjęcia racjonalnych kroków w tym kierunku. Warto być może jasno sformułować postulat, że bez usunięcia szkodliwego, spekulacyjnego mechanizmu odszkodowawczego prawo działa na rzecz obniżania jakości przestrzeni w Polsce. Ten mechanizm nie musi wcale „zabierać” możliwości odszkodowawczych właścicielom, ale dać gminom możliwość równoważenia kosztów i zysków przez wprowadzenie podatku od wartości nieruchomości. Pozwoli to zlikwidować nieracjonalne rezerwy obszarów pod zabudowę oraz uwolnić lokalny samorząd spod wiszącej nad nim groźby bankructwa spowodowanego roszczeniami właścicieli.

4. Wpływ na kształcenie i rozwój kadr

Ostatni wreszcie element ważny dla jakości zagospodarowania przestrzeni w Polsce dotyczy kadr. Na podstawie upoważnienia wynikającego z *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym z 1994 r.*, Minister Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa wydał *Rozporządzenie z 30 grudnia 1994 r. w sprawie uprawnień urbanistycznych*. Ustalono w nim (§2), że za wykształcenie odpowiednie dla uzyskania uprawnień urbanistycznych uważa się:

- studia o kierunku *architektura i urbanistyka* w specjalności z zakresu *urbanistyki*,
- studia o kierunku *architektura i urbanistyka*, w specjalności z zakresu *architektury*, uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, których program obejmuje nie mniej niż 200 godz. nauczania,
- inne studia, które w obowiązkowym programie nauczania zawierają zagadnienia związane z planowaniem przestrzennym, urbanistyką lub

gospodarką przestrzenną w wymiarze co najmniej 45 godz., uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, których program obejmuje nie mniej niż 400 godz. nauczania.

Ponadto wymagana była co najmniej trzyletnia praktyka zawodowa, liczona dla ostatniej kategorii od momentu ukończenia studiów podyplomowych. Postępowanie kwalifikacyjne odbywało się na wniosek zainteresowanego złożony do Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa i obejmowało, oprócz konieczności spełnienia wcześniej wymienionych warunków, także konieczność zdania egzaminu państwowego.

Z opisu tej procedury widać, że największy nacisk kładziony był na techniczne umiejętności projektowania zagospodarowania przestrzeni wsparte doświadczeniem praktycznym i wiedzą z zakresu prawa. Jako osoba najlepiej przygotowana do opracowywania dokumentów planistycznych uznawany był absolwent kierunku *architektura i urbanistyka* w specjalności *urbanistyka*, następnie zaś w specjalności *architektura* pod warunkiem uzupełnienia wykształcenia. *Rozporządzenie* otwierało możliwość wejścia do zawodu urbanisty uprawnionego do sporządzania opracowań planistycznych także osobom, które ukończyły inne kierunki studiów, choć w odniesieniu do nich wymagania uzupełnienia wykształcenia były dwukrotnie wyższe niż w odniesieniu do architektów.

Pamiętać należy, że w 1994 r. nie obowiązywał system boloński. Studia wyższe obejmowały zazwyczaj 10 semestrów (w odniesieniu do kierunku *architektura i urbanistyka*), prowadzone były jako jednolite studia magisterskie i miały znacznie większą niż obecnie liczbę godzin dydaktycznych do zrealizowania.

Na marginesie warto zauważyć, że w tym czasie powstały już pierwsze programy w zakresie *gospodarki przestrzennej*. W 1991 r. pierwszy nabór na ten kierunek przeprowadzony został na Wydziale Architektury Politechniki Wrocławskiej oraz na Wydziale Nauk Geograficznych i Geologicznych Uniwersytetu Adama Mickiewicza w Poznaniu. Pierwsi absolwenci tego nowego kierunku obronili dyplomy w 1996 r. Spełniali oni oczywiście zawiązką wymagania 45 godz. dotyczących zajęć związanych z planowaniem przestrzennym, urbanistyką lub gospodarką przestrzenną, jednak zgodnie z *Rozporządzeniem* musieli dodatkowo odbyć 400-godzinne studia podyplomowe. Z perspektywy Wydziału Architektury PWr wymóg ten był absurdalny, gdyż studenci w trakcie toku studiów mieli więcej godzin projektowania z zakresu *planowania przestrzennego i urbanistyki*, niż ich koledzy studiujący na kie-

runku *architektura i urbanistyka*. Łączna liczba 3135 godz. dydaktycznych obejmowała kształcenie umiejętności projektowych w ramach 1110 godz.

Wymagania w odniesieniu do uprawnień urbanistycznych zostały zmienione w 1999 r.⁹ Do listy kierunków studiów dających wykształcenie odpowiednie do uzyskania uprawnień obok *architektury i urbanistyki* dopisana została *gospodarka przestrzenna*. Dodatkowo zachowano możliwość starania się o uprawnienia po innych studiach, które w obowiązkowym programie nauczania zawierają zagadnienia związane z architekturą i urbanistyką oraz gospodarką przestrzenną w wymiarze co najmniej 90 godz., uzupełnione studiami podyplomowymi w zakresie planowania przestrzennego, urbanistyki lub gospodarki przestrzennej, których program obejmuje nie mniej niż 300 godz.

Zachowany został wymóg praktyki, choć czas jej trwania obniżono do dwóch lat oraz wymóg egzaminu państwowego organizowanego przez Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast.

Przepisy te zostały uchylone już niespełna dwa lata później *Ustawą z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów oraz inżynierów budownictwa*. W akcie tym zdefiniowano, że wykonywanie zawodu urbanisty polega na projektowaniu zagospodarowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej, zgodnie z wymaganiami ładu przestrzennego, ochrony wartości architektonicznych i krajobrazowych, z wymaganiami ochrony środowiska, racjonalności struktur osadniczych i sieci infrastruktury oraz na edukacji w tym zakresie (art. 2 pkt 3). Wymagania formalne dotyczące wykształcenia i praktyki były zbliżone do tych określonych w *Rozporządzeniu z 1999 r.*, jednak egzamin państwowy został zastąpiony postępowaniem kwalifikacyjnym do Izby Urbanistów.

Mimo że brzmienie przepisów się nie zmieniło, w krótkim czasie znacznym przemianom uległo otoczenie edukacyjne. Po pierwsze, wiele uczelni zaczęło uznawać kierunek *gospodarka przestrzenna* za atrakcyjny dla swoich potencjalnych studentów. Wśród nich przeważały takie, które nie miały doświadczenia w technicznych zagadnieniach projektowania przestrzeni. Z badania przeprowadzonego w 2002 r. wynikało [Mironowicz, Zipser 2002], że wśród 7 uczelni¹⁰ publicznych prowadzących kierunek *gospodarka przestrzenna* znajdowała się jedna politechnika (Wrocławska), dwie uczelnie z pewnym profilem technicznym (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski w Olsztynie oraz SGGW w Warszawie), dwa uniwersytety (UAM w Poznaniu, Wydział

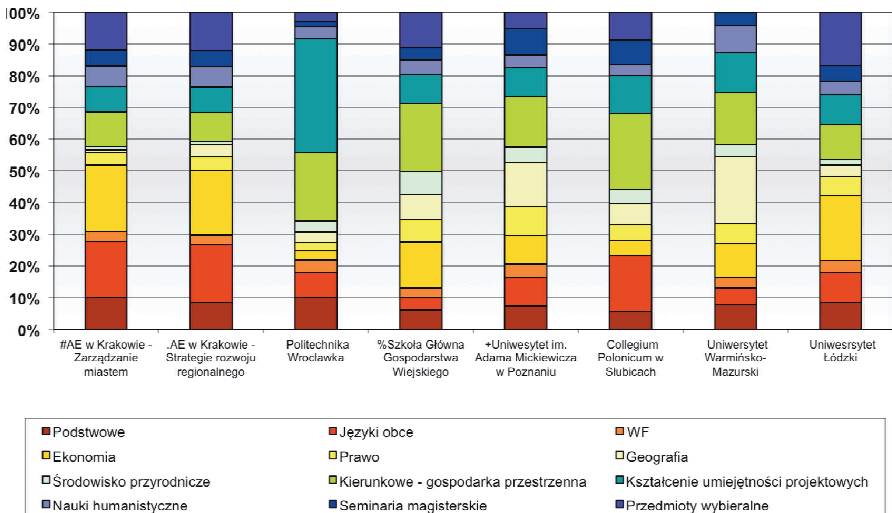
⁹ *Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z 28 stycznia 1999 r. w sprawie uprawnień urbanistycznych* (Dz.U. 1999 Nr 10 poz. 86).

¹⁰ Można do pewnego stopnia uznać, że tych uczelni było 6, gdyż Collegium Polonicum w Słubicach było *de facto* prowadzone przez Wydział Geografii UAM w Poznaniu.

Nauk Geograficznych i Geologicznych a także prowadzone przez tę uczelnię *Collegium Polonicum* w Słubicach oraz Uniwersytet Łódzki, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny) oraz jedna akademie ekonomicznej (w Krakowie)¹¹.

Ponadto w związku ze stopniowym wdrażaniem systemu bolońskiego otwarto uzupełniające studia magisterskie w Akademii Ekonomicznej w Poznaniu i Uniwersytecie Warszawskim, a także studia inżynierskie lub zawodowe z zakresu *gospodarki przestrzennej* w Akademii Rolniczej we Wrocławiu i studia licencjackie w prywatnej Wyższej Szkole Finansów i Zarządzania w Białymstoku.

Na rynku pojawili się absolwenci formalnie spełniający wymogi wykształcenia, jednak zupełnie inaczej przygotowani do swojej roli jako planiści. Przywołana analiza z 2002 r. [Mironowicz, Zipsler 2002] pokazała (ryc. 1), że w układzie zajęć, poza Politechniką Wrocławską zapewniającą swoim studentom ponad 1100 godz. zajęć projektowych, czas poświęcany na naukę projektowania przestrzeni wahał się od 240 godz. (Akademia Ekonomiczna w Krakowie i Uniwersytet Łódzki) do 360 godz. (Uniwersytet Warmińsko-Mazurski).



Ryc. 1. Udział poszczególnych bloków kształcenia w programach nauczania na kierunku *gospodarka przestrzenna* w 2002 r.

Źródło: [Mironowicz, Zipsler 2002].

¹¹ Odwołując się do badania z 2002 r. posługiwać się będą ówczesnymi nazwami uczelni.

Wielu absolwentów, wyposażonych w rozległą wiedzę teoretyczną, w szczególności – w zależności od profilu uczelni – geograficzną, ekonomiczną lub prawną, nie miało dostatecznych umiejętności praktycznych projektowania przestrzeni.

Początek XXI w. przyniósł prawdziwy *boom* rozwoju kierunku *gospodarka przestrzenna*. Przez wielu studentów, nie planujących podjąć nauki na uczelniach technicznych¹², kierunek ten był postrzegany jako mogący zapewnić dobre miejsce na rynku pracy. Jednocześnie, wdrożenie systemu bolońskiego pozwoliło rozdzielić studia na licencjackie/inżynierskie oraz magisterskie. Od tej pory zatem absolwentem studiów wyższych w rozumieniu *Ustawy o izbach* był także absolwent 3-letnich studiów licencjackich.

W 2007 r. weszły w życie regulacji dotyczące standardów kształcenia¹³. Ich zakres był w zasadzie popierany przez wszystkie uczelnie publiczne, które w tamtym czasie prowadziły kierunek *gospodarka przestrzenna*. Ze względu na pokazaną wcześniej wielość profili kształcenia, standardy te ustanawiały jedynie minimalne wymagania dotyczące programów kształcenia. Być może był to jeden z czynników tego nadszpodziewanego rozwoju kierunku. Innym powodem mogło być przekonanie wielu uczelni prywatnych, że jest to kierunek „tani” i „łatwy” do wprowadzenia do katalogu ofert tych instytucji.

Badania pokazały [Frank, Mironowicz 2014], że w roku akademickim 2010/2011 w Polsce kierunek *gospodarka przestrzenna* prowadzono na 43¹⁴ uczelniach wyższych, wśród których były trzy politechniki (Wrocław, Warszawa, Białystok), sześć uniwersytetów (Gdański, UAM, Łódzki, Opolski, UW-M, Warszawski), cztery uniwersytety ekonomiczne (SGH, Katowice, Kraków, Poznań), pięć uniwersytetów przyrodniczych (SGGW, Lublin, Poznań, Wrocław, Kraków), jedna państwowa wyższa szkoła zawodowa (Wałbrzych) oraz 19 uczelni prywatnych. Spośród wymienionych instytucji, trzynaście miało prawo prowadzenia studiów na poziomie magisterskim. Z wyjątkiem Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, były to wyłącznie uczelnie publiczne.

¹² Niechęć do podejmowania nauki na uczelniach technicznych miała w pewnym okresie także związek ze zniesieniem obowiązkowego egzaminu z matematyki na egzaminie maturalnym.

¹³ *Rozporządzenie Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego z 12 lipca 2007 r. w sprawie standardów kształcenia dla poszczególnych kierunków oraz poziomów kształcenia, a także trybu tworzenia i warunków, jakie musi spełniać uczelnia, by prowadzić studia międzykierunkowe oraz makrokierunki* (Dz.U. 2007 nr 164 poz. 1166).

¹⁴ Niektóre z uczelni prowadziły kierunek *gospodarka przestrzenna* na więcej niż jednym wydziale, zatem samych programów było blisko 50.

Pamiętać trzeba, że w 2011 r. zostały zniesione standardy kształcenia na poszczególnych kierunkach studiów. Wśród wyjątków, dla których standardy nadal obowiązywały znalazła się *architektura*. Zatem dla jednego z kierunków stanowiących podstawę ubiegania się o członkostwo w Izbie Urbanistów standardy kształcenia obowiązywały, dla drugiego zaś – nie. Dane z początku roku akademickiego 2014 [Mironowicz 2017] pokazały w tym kontekście kilka internujących trendów. Okazało się, że wśród 47 programów kształcenia na pierwszym poziomie jest jedynie 16 oferujących licencjat i aż 31 oferujących tytuł zawodowy inżyniera. Ponadto w trybie niestacjonarnym oferowanych było dalszych 13 możliwości kształcenia na poziomie licencjackim i 27 na poziomie inżynierskim. Kształcenie oferowało 35 instytucji publicznych, w tym państwowe wyższe szkoły zawodowe oraz 19 prywatnych. Porównując te dane z uzyskanymi pięć lat wcześniej nie sposób dostrzec znacznego wzrostu programów oferujących tytuł zawodowy inżyniera. Do grona uczelni kształcących w zakresie gospodarki przestrzennej dołączyło kilka politechnik, ale też wiele uczelni nie mających tradycji, kadry oraz typowych dla nauk technicznych metod kształcenia (takich jak projektowania czy laboratoria), zaczęło oferować programy kończące się tytułem inżyniera, widząc w nich, wobec zaostrzającej się na rynku edukacyjnym konkurencji, sposób na przyciągnięcie studentów. W dodatku część programów oferowanych była (i nadal jest) w trybie niestacjonarnym. Nie sposób nie zauważyć w tej sytuacji pewnej degradacji wymagań wobec absolwentów kierunku *gospodarka przestrzenna*. Likwidacja Izby Urbanistów w 2014 r. wszystkim tak wykształconym urbanistom i planistom dała otwarty dostęp do rynku usług w zakresie projektowania i opracowywania dokumentów planistycznych.

Cytowane badanie pokazało także, że wśród 20 programów na drugim stopniu kształcenia było jedynie 6 o profilu technicznym. Dodatkowo uczelnie oferowały także 13 programów w trybie niestacjonarnym. Techniczny profil kształcenia na drugim stopniu jest zatem bardzo słabo reprezentowany. Oferują go jedynie uczelnie publiczne.

Czynniki demograficzne warunkują zmniejszanie się zainteresowania uczelni prywatnych kształceniem na kierunku *gospodarka przestrzenna*. Na przykład wśród 20 oferujących taki kierunek w roku akademickim 2014/2015, został on faktycznie uruchomiony jedynie na 16 [Mironowicz 2017]. Nastąpił natomiast znaczny wzrost programów na uczelniach publicznych, także na politechnikach. W 2011 r. tylko dwie z nich miały kierunek *gospodarka przestrzenna* (Wrocław, Warszawa), natomiast w 2014 r. dołączyły zarówno duże miasta (Kraków, Łódź, Poznań, Gdańsk, Szczecin), jak i mniejsze ośrod-

ki (Częstochowa, Białystok, Koszalin). Niezmieniona w zasadzie pozostała liczba programów na uczelniach/wydziałach o profilu ekonomicznym. Pewien wzrost nastąpił wśród uczelni/wydziałów o profilu geograficznym.

Ten skrócony przegląd pokazuje, w jaki sposób uwarunkowanie prawne regulujące proces kształcenia urbanistów i planistów, standardy zawodowe oraz sam system planowania przestrzennego doprowadziły do stanu, w którym osoba, która ukończyła zaoczne studia na poziomie pierwszego stopnia, nie mając w programie żadnych zajęć kształcących w zakresie umiejętności projektowania przestrzeni może bez przeszkód zajmować się opracowywaniem planów miejscowych i studiów złożonych jednostek terytorialnych. Trudno nie wiązać stanu polskiej przestrzeni także z tego rodzaju uwarunkowaniem.

Być może nadszedł czas, aby określić bardziej precyzyjnie wymagania wobec osób, które zawód urbanisty i planisty mogłyby praktykować w tym sensie, że uprawnione byłyby do sporządzania określonych dokumentów regulujących sprawę zagospodarowania przestrzeni. Należy go zacząć rozważać jako zawód zaufania publicznego. Nie znaczy to oczywiście, że wszyscy absolwenci kierunku *gospodarka przestrzenna* muszą taki zawód praktykować. Ich wiedza i umiejętności są potrzebne na bardzo wielu polach, jednak proces kształtowania czy projektowania przestrzeni powinien być chyba, wobec faktu, że dotyka codziennej egzystencji każdego człowieka, poddany regulacji.

Podsumowanie

Prawo odzwierciedla jedynie stan wartości, jakie w danym społeczeństwie obowiązują. Może jednak wprowadzać rozwiązania, które na ten stan świadomości będą wpływać. Tak stało się chociażby w odniesieniu do kary śmierci.

Wydaje się, że potrzebna jest zmiana nie tylko prawa, ale pewnej filozofii czy wartości, na bazie których to prawo jest interpretowane i stosowane. Dotychczasowa praktyka pokazała, że ta filozofia ma katastrofalne skutki nie tylko dla przestrzeni, ale także dla społeczności oraz indywidualnych osób, które ponoszą bardzo wymierne konsekwencje złego zagospodarowania przestrzeni. Zagrożenie zdrowia wywołane zanieczyszczeniem powietrza czy nieuzasadnione wydatki publiczne spowodowane złym zagospodarowaniem byłyby typowymi ich przykładami.

Zmiana wartości nie jest procesem szybkim, jednak musi kiedyś się zacząć. Zmiana podejścia do wykorzystania przestrzeni byłaby doskonałym pierwszym krokiem w tym kierunku. Wymaga to jednak zmian prawnych, nie kosmetycznych, ale fundamentalnych. Nie tylko w zakresie zmiany doku-

mentów czy odpowiedzialności, ale wskazania pewnych wartości, które są podstawą planowania i użytkowania przestrzeni. Wymaga to także szerokiej edukacji społecznej oraz znacznego podniesienia wymagań wobec osób, które są uprawnione do interwencji w przestrzeni.

Oznacza to oczywiście, że nie można po prostu „wprowadzić zmian”, które skokowo polepszą sytuację, a raczej należy podejmować wiele rozmaitych działań na różnych płaszczyznach, które zwiększą prawdopodobieństwo korekty zarówno systemu prawnego, jak i pewnych społecznych postaw, a w szczególności społecznych wartości. Jednak nie są to procesy w pełni kontrolowalne, zatem trzeba mieć świadomość, że niekoniecznie można je w pełni zaplanować. Ważne jest jednak, aby je uważnie obserwować, analizować i interpretować.

Literatura

- Europejska Karta Samorządu Terytorialnego* sporządzona 15 października 1985 r. w Strasburgu (Dz.U. 1994 Nr 124 poz. 607).
- Chang H.-J., 2013, *23 rzeczy, których nie mówią ci o kapitalizmie*. Wyd. Krytyki Politycznej, Warszawa.
- Chang H.-J., 2014, *Economics: The User's Guide*. Penguin Books Ltd., London.
- Faludi A., 2012, *Multi-level (Territorial) Governance: Three Criticisms*. Planning Theory & Practice, t. 13, wyd. 2 [<http://www.sciencespo.fr/coesionet/sites/default/files/Faludi%20-%20Multi-level%20%28Territorial%29%20Governance%20-%20Three%20Criticisms.pdf>].
- Frank A., Mironowicz I., 2014, *Educating Planners in Europe: A Review of 21st Century Study Programmes*. *Progress in Planning*. No 91: 30–94, Elsevier [DOI:10.1016/j.progress.2013.05.001].
- Głuszak M., Marona B., 2015, *Podatek katastralny. Ekonomiczne uwarunkowania reform opodatkowania nieruchomości*. Wyd. POLTEXT, Warszawa.
- Gzell S., 2013, *Praktyka planistyczna a naukowe metody badania miasta*, [w:] *Wybrane teorie współczesnej urbanistyki*, P. Lorens, I. Mironowicz (red.). Politechnika Gdańska, Akapit DTP, Gdańsk.
- Jędraszko A., 2005, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*. Unia Metropolii Polskich, Warszawa.
- Kaczmarek T., Mikuła Ł. (red.), 2016, *Koncepcja rozwoju przestrzennego Metropolii Poznań*. Centrum Badań Metropolitalnych UAM i Stowarzyszenie Metropolia Poznań, Poznań.

- Kozak M. W., 2013, *Multi-Level Governance: możliwości wdrożenia w Polsce*. Zeszyty Naukowe WSEI, seria: Ekonomia, 6 [<http://www.wydawnictwo.wsei.lublin.pl/files/027-049%20Marek.%20W.%20%20Kozak,%20Multi-Level%20Governance%20mozliwosci.pdf>], data dostępu 3.03.2017].
- Kowalewski A., Mordasewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stępień J., Śleszyński J., 2013, *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*. Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej i IGiPZ PAN [http://frdl.org.pl/pliki/frdl/document/zalaczniki_artykuly/Raport%20Ekonomiczny%2029.10.2013%20calosc.pdf], data dostępu 3.03.2017]. Warszawa.
- Lorek A., 2010, *Oplata adiacencka i renta planistyczna*. Wyd. PRESSCOM, Wrocław.
- Malme J. H., Youngman J. M., 2001, *The Development of Property Taxation in Economies in Transition. Case Studies from Central and Eastern Europe*. Lincoln Institute of Land Policy, The International Bank for Reconstruction and Development, Washington DC.
- Manent P., 2014, *Przemiany rzeczy publicznej. Od Aten do całej ludzkości*. Europejskie Centrum Solidarności, Gdańsk.
- Matuszewska P., 2016, *'Ad valorem' Property Tax as an Instrument of Improvement of the Polish Spatial Planning System*. Praca magisterska, Politechnika Wrocławska. Maszyn.
- Mazzucato M., 2013, *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Anthem Press, London.
- Medeksza Ł., Mironowicz I., 2015, *Nowe modele zarządzania terytorialnego*, [w:] *Aktualne problemy zarządzania rozwojem przestrzennym w Polsce*, J. Martyniuk-Peczek, M. Nowak (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 257/258, Warszawa: 61–95.
- Mironowicz I., 2005, *Technika zapisu planistycznego*. Instytut Rozwoju Miast, Kraków.
- Mironowicz I., 2010, *Specyfika kształcenia planistów na uczelniach technicznych*, [w:] *Poprawa jakości i efektywności planowania i zarządzania rozwojem w administracji publicznej: wyzwania wobec kształcenia na kierunku gospodarka przestrzenna*, T. Markowski, T. Kudłacz (red.). Biuletyn KPZK PAN, z. 224, Warszawa: 100–106.
- Mironowicz I., 2016, *Modele transformacji miast*. Oficyna Wyd. Politechniki Wrocławskiej, Wrocław.
- Mironowicz I., 2017, *Development of Planning Education in Post-communist Poland*, [w:] *Urban Planning Education: Beginnings, Global Movement and Future Prospects*, A. Frank, Ch. Silver (red.). Springer (w druku).
- Mironowicz I., Zipser T., 2002, *Stan nauczania w zakresie gospodarki przestrzennej w Polsce na tle tendencji europejskich*. Referat wygłoszony na posiedzeniu plenarnym KPZK PAN, 27 listopada, 2002 w Warszawie.

- Przestrzeń życia Polaków*, 2014 [http://www.sarp.org.pl/pliki/1908_53fdc64bb3140-pzp_spistresci_1.pdf, data dostępu 3.03.2017].
- Solarek K., 2014, *Struktura przestrzenna strefy podmiejskiej Warszawy. Determinanty współczesnych przekształceń*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Warszawskiej, Warszawa.
- Śleszyński P. (red.), 2013, *Wskaźniki zagospodarowania i ład przestrzennego w gminach*. Biuletyn KPZK PAN, z. 252, Warszawa.
- Ustawa z 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym* (Dz.U., 1990 Nr 16 poz. 95 z późn. zmian., ostatnia z 2014 r.).
- Wagner M., 2016, *Evading Spatial Planning Law – Case Study of Poland*. Land Use Policy: 57, 396–404.