

Rozdział 5

WNIOSKI I REKOMENDACJE

5.1. Aktualne problemy i skutki kryzysu w gospodarce przestrzennej

Chaos przestrzenny wpływa na większość dziedzin życia i działalności człowieka, związanych z gospodarowaniem w przestrzeni. Analizy wskazują przede wszystkim na problemy związane z dekoncentracją i rozpraszaniem osadnictwa oraz chaosem morfologiczno-funkcjonalnym. Wynika to z tego, że osadnictwo stanowi podstawowy element zagospodarowania przestrzennego, stając się podstawą dla innych działalności. Do najważniejszych negatywnych skutków chaosu przestrzennego z punktu widzenia rozwoju i kształtowania układów osadniczych należą zatem:

- **Niezadawalający stan obsługi infrastruktury publicznej.** Wynika on z wadliwej, ekstensywnej i nieracjonalnej struktury przeznaczania i zagospodarowania terenów. Do rozproszonej i chaotycznej zabudowy i osiedli gmina nie jest w stanie doprowadzić dróg, wodociągów, kanalizacji, sieci energetycznych i zapewnić ich utrzymanie. Podobnie nie jest możliwe ze względów ekonomicznych zapewnienie odpowiedniego standardu obsługi komunikacyjnej i usługowej. Pod względem gospodarczym oznacza to wyższe koszty i niższą atrakcyjność inwestycyjną, pod względem społecznym – niski standard życia, a pod względem przyrodniczym – zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Problem niedopasowania obsługi dla finansów publicznych oznacza zawsze wyższe koszty.
- **Brak uzbrojenia terenów.** Na terenach ekstensywnej zabudowy samorządy nie są w stanie zapewnić dostępu – zwłaszcza dla zabudowy mieszkaniowej, do podstawowych mediów. Najczęściej wynika to z przeznaczenia terenów pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych i studiach uikzp, wielokrotnie przekraczających chłonnością nie tylko aktualną, ale także prognozowaną liczbę mieszkańców (w strefach podmiejskich, gdyż pozostała część kraju będzie się wyludniać). Politycznie i spekulacyjnie motywowana nadpodaż praktycznie uniemożliwia skoordynowanie i przygotowanie uzbrojonych terenów budowlanych. Z gospodarczego punktu widzenia oznacza to niższą atrakcyjność inwestycyjną, społecznym – niższą atrakcyjność zamieszkania, a pod względem przyrodniczym – nadmierną terenochłonność i marnotrawstwo przestrzeni. W przypadku finansów publicznych najpoważniejszym zagrożeniem są wysokie koszty wykupu gruntów pod budowę

infrastruktury, szacowane na dziesiątki mld zł i grożące bankructwem niektórych samorządów gminnych.

- **Chaotyczna zabudowa i dysfunkcje urbanistyczno-przestrzenne.** Wadliwe zagospodarowanie wynika z nadmiernego liberalizmu w obszarze planowania i gospodarki przestrzennej, braku hierarchiczności wiążących ustaleń w dokumentach planistycznych na wyższych poziomach JST, powszechnie potwierdzonej patologicznej roli administracyjnej decyzji o warunkach zabudowy (tzw. wuzetek), niedostrzeganiu wartości społeczno-ekonomicznej przestrzeni jako składnika majątku narodowego. Na terenach za nową rozproszoną zabudową brak jest zaplanowanych powiązań funkcjonalnych, następują zbyt szybkie zmiany społeczne niepozwalające na tworzenie się prawidłowych relacji międzyludzkich, wzmacnianie kapitału społecznego i budowanie tożsamości lokalnej. W rezultacie – w sposób pośredni cała gospodarka ponosi wyższe koszty Obsługi, a dodatkowo, pośrednio niższy poziom kapitału społecznego wpływa na spadek konkurencyjności przedsiębiorstw. Społeczności są skazywane na niski standard życia i mają problemy z tożsamością lokalną. W systemach przyrodniczych następuje defragmentacja i zaburzenie tradycyjnego rytmu obiegu materii i energii. Silna antropopresja niszczy środowisko.
- **Nadmierna lokalizacja zabudowy na terenach rolniczych** (urbanistyka „narolna”) powoduje utratę terenów rolniczo-żywnościowych (tzw. strefy żywicielskiej). Brak scaleń powoduje, że struktura przestrzenno-funkcjonalna terenów nowej zabudowy jest bezpośrednim odzwierciedleniem granic własności nieruchomości.
- **Nadpodaż gruntów inwestycyjnych o niskim potencjale lokalizacyjnym.** Problem ten dotyczy wadliwej struktury terenów osiedleńczych: zbyt małej powierzchni działek, nieuporządkowanych stanów własnościowych, braku scaleń i dostępu do infrastruktury. Podstawową przyczyną tego stanu jest zarówno brak rozwiązań ustawowych, w tym ograniczeń prawnych w opracowywaniu studiów uikzp i planów miejscowych, jak też opór społeczny, wynikający z inercji dotychczasowego użytkowania i przyzwyczajień. Rodzi to konflikty społeczne, a dla finansów publicznych oznacza olbrzymie koszty przekształceń (wykup gruntów, gospodarka urządzeniowo-rolna – w tym scalenia, itp.).
- **Nieźrównoważona gospodarka przestrzenna samorządów,** wynikająca z braku zapewnienia dochodów z racjonalnie prowadzonej polityki przestrzennej, jak też wysokich kosztów generowanych przez nadpodaż gruntów budowlanych i rozproszenie osadnicze.

W efekcie efektywność (sprawność) ekonomiczna osadnictwa i towarzyszących jej elementów infrastruktury usługowej jest niska. Wynika to bezpośrednio z rozproszenia zabudowy i dysfunkcji – oddalenia od siebie miejsc zamieszkania, pracy i usług oraz niepotrzebnego krzyżowania się różnego rodzaju relacji, braku hierarchii, itp. Wyższe koszty rynkowe i publiczne, ponoszone na działalność, wynikają zwłaszcza ze złej dostępności przestrzennej, w tym kosztów transportu i czasu potrzebnego na

efektywne „związanie” różnych funkcji, decydujących o poprawnym funkcjonowaniu systemów terytorialno-społecznych.

Kryzys gospodarki przestrzennej objawia się w wielu innych badanych zagadnieniach. W transporcie, poza wymienionymi już problemami niskiej sprawności systemów osadniczo-transportowych, dotyczy to jeszcze kwestii bezpieczeństwa i wypadków (kolidacji) drogowych, wywołanych nadmiernym ruchem i chaotycznym przebiegiem dróg.

Na obszarach wiejskich oraz z punktu widzenia prowadzenia działalności rolniczej istotny jest negatywny wpływ rozdrobnienia gospodarstw i działek (brak scaleń), duże odległości położonych w różnych miejscach działek od siedlisk, nieregulowane stosunki własnościowe, utrudnienia i nieracjonalność wykorzystania siły roboczej, utrata stref życiowych dla miast i w efekcie podwyższenie kosztów produkcji rolnej. Dla rynków nieruchomości bezład oznacza rozliczne zaburzenia jego funkcjonowania, w tym nieuporządkowanie własności, a nawet ryzyko potężnej bańki spekulacyjnej (350-550 mld zł), wynikającej z silnej nadpodaży gruntów budowlanych w Polsce, czy potencjalnych kosztów odszkodowawczych (zabudowa na terenach zalewowych).

Specyficznym elementem jest środowisko przyrodnicze. W systemach ekologicznych następuje dekompozycja, defragmentacja i zaburzenie tradycyjnego rytmu obiegu materii i energii, a silna antropopresja niszczy środowisko. Chaos funkcjonalny sprawia, że niemożliwe jest efektywne sterowanie polityką przestrzenną, w tym zapewnienie standardów ochrony środowiska, gospodarki wodno-ściekowej, odpadami, itp. Niszczenie tradycyjnego krajobrazu przyrodniczo-kulturowego silnie obniża jego wartość estetyczną.

5.2. Koszty chaosu przestrzennego

Jak wspomniano we wstępie, jednym z dwóch głównych celów była ilościowa kwantyfikacja kosztów chaosu przestrzennego. Poniżej zestawiono te koszty według głównych analizowanych kategorii w uszczegółowieniu na poszczególne rodzaje działalności (tab. 22). Otrzymano sumaryczną sumę 84,3 mld zł rocznie. Największą jej część (31,5 mld zł, czyli 37,4%) stanowią koszty związane z obsługą transportową. Następnie relatywnie wysokie, kosztowne pozycje dotyczyły osadnictwa i infrastruktury technicznej (20,5 mld zł i 24,3%). Pozostałe trzy kategorie (rolnictwo, rynek nieruchomości oraz środowisko przyrodnicze wygenerowały 32,3 mld zł (38,3%) kosztów. Wydaje się, że wyliczone kwoty przedstawiają minimalny pułap kosztów bezładu.

Analizy wskazują zatem, że koszty chaosu przestrzennego są olbrzymie. W relacji do budżetów gmin, jest to nawet połowa ich wydatków. Oczywiście, nie wszystkie koszty są ponoszone przez samorządy. Pewna część jest finansowana przez państwo, np. koszty leczenia różnego rodzaju chorób, ale największą część ponoszą mieszkańcy, bowiem w ostatecznym rachunku utrzymywanie nieracjonalnych i nieefektywnych systemów społeczno-gospodarczych odbywa się głównie z podatków. Gdyby uzyskaną kwotę podzielić równo na liczbę zameldowanych mieszkańców, otrzymana wartość wyniosłaby 2207 zł rocznie. Daje to na przeciętną, czteroosobową rodzinę 8,8 tys. zł

rocznie. Jest to zarówno koszt podatkowy, jak też bezpośrednio wydane środki, np. na paliwo.

Tabela 22

Pieniężne koszty chaosu przestrzennego w Polsce według rodzajów działalności

Zagadnienie	Opis kosztów	Oszacowana kwota w skali kraju (rocznie, mld zł)	Uwagi
Osadnictwo i infrastruktura techniczna	budowa infrastruktury, obsługa nadmiernie rozproszonego osadnictwa, ujemne saldo gospodarki przestrzennej	20,5	W przypadku kosztów wieloletnich przyjęto 10-letni okres amortyzacji. Kwota nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych
Transport i mobilność	nadmierne dojazdy do pracy, kongestia ruchu, straty czasowe, koszty zewnętrzne	31,5	W przypadku kilku różniących się szacunków tego samego zjawiska kwoty uśredniano. W przypadku kosztów zewnętrznych przyjęto 20% całości kosztów
Rolnictwo	mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia	8,8	dane z gmin i województw interpolowano na gminy typowo wiejskie w Polsce
Rynek nieruchomości	wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości	10,9	Bez tzw. bańki spekulacyjnej wynikającej z silnej nadpodaży gruntów i potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z ewentualnym uchyleniem planów miejscowych
Koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym	wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych	12,6	Kwota minimalna, np. WHO oszacowało koszty silnego zanieczyszczenia powietrza na 102 mld USD
Razem		84,3	

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych przedstawionych w rozdz. 4.

5.3. Reforma systemowa gospodarki przestrzennej

Poniższe rekomendacje dotyczą strategicznych kierunków niezbędnych reform w sferze funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Są one wynikiem nie tylko analiz skutków prawnych i ekonomicznych wobec użytkowania przestrzeni zawartych

w dwóch integralnych tomach, ale także rezultatem innych prac i raportów cząstkowych KPZK, jakie powstały w ostatnich latach jego działalności.

Wprowadzanie systemowych parametrów ekonomicznych powinno wynikać z potrzeb określonych w zintegrowanym procesie planowania rozwoju. Do tej pory rząd nie przystąpił do tworzenia zintegrowanego systemu planowania rozwoju, mimo formalnych deklaracji, m.in. zawartych ostatnio w *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*. Jak wskazuje doświadczenie, propozycje idące w tym kierunku są niestety blokowane w imię krótkookresowych korzyści politycznych. W ostatnim czasie dochodzi też do prób dopasowania prawa do potrzeb rządowego inwestora (realizacja programu Mieszkanie+), a nie dbania o regulacyjną i stymulacyjną rolę planowania przestrzennego do osiągania długofalowych celów gospodarczych i społecznych.

Podstawowym celem systemowej, ekonomicznej i prawnej reformy gospodarki przestrzennej powinno być prawo równego dostępu do zasobów przestrzeni. Przestrzeni rozumianej wspólnie jako dobra wspólnego i ograniczonego, którego użytkowanie i redystrybucja musi być uregulowana ze względu na immanentne cechy ułomności rynków ziemi i nieruchomości. Nowy system gospodarki przestrzennej powinien być również otwarty na wyzwania przyszłości i postulaty pojawiające się w skali europejskiej.

Idee liberalizmu ze względu na strukturalne ułomności rynków nieruchomości powinny być w gospodarce przestrzennej ograniczone i odpowiednio regulowane prawem materialnym oraz planowaniem przestrzennym o charakterze regulacyjnym. Likwidacja kontroli planistycznej, dająca prymat interesom prywatnym nie przyspieszyła (jak deklarowano), ale zdecydowanie opóźnia awans kulturowy i ekonomiczny Polski.

Konieczne jest połączenie w spójny system planowania prakseologicznego (zarządzanie) z planowaniem regulacyjnym – wprowadzenie możliwości uchwalania wiążących ustaleń³⁶ ze strony podmiotów planowania publicznego – a zwłaszcza limitowanie prawa do nadmiernej ekspansji urbanistycznej z systemem planowania krajowego i wojewódzkiego. Warto też rozważyć w takim systemie „handel prawami” do ekspansji urbanistycznej. Systemowej reformy wymaga rynek nieruchomości ze względu na coraz większą skalę oddziaływań globalnych. Obecnie jest to pole konfliktów i obszar, w którym ścierają się różne interesy i priorytety. Polityka przestrzenna władz publicznych musi godzić ekonomiczne wymogi sektora publicznego, interesy właścicieli nieruchomości, dobro publiczne, interesy inwestorów i deweloperów.

Konieczna jest reforma instytucji publicznych zajmujących się planowaniem przestrzennym na wszystkich poziomach zarządzania oraz nadanie im charakteru instytucji zaufania publicznego. Konieczna jest reforma instytucji publicznych na wszystkich poziomach zarządzania, aby mogły sprawnie realizować politykę przestrzenną, miejską i mieszkaniową.

³⁶ Ustalenia wiążące powinny powstawać w subsydiarnym, partnerskim i negocjacyjnym procesie planistycznym na poziomie ponadlokalnym (wojewódzkim i krajowym) z określeniem warunków ich egzekwowania.

Konieczne jest wzmocnienie regulacji prawnych, służących ochronie ładu przestrzennego przez rząd i poszerzenie kompetencji władz centralnych, tak aby Rada Ministrów i inne organy centralne mogły określać i prowadzić skuteczną politykę przestrzenną. Odpowiednio należy podzielić kompetencje samorządów wojewódzkich i gminnych, ważnych realizatorów polityki przestrzennej w regionach i gminach. Być może należy zastanowić się nad większym wpływem Państwa na planowanie przestrzenne przez uaktywnienie w tym zakresie urzędów wojewódzkich.

Reforma prawa powinna stanowić ramy regulacyjne ustalonych zasad gospodarowania przestrzenią. Konieczne jest zwłaszcza wzmocnienie regulacji prawnych, służących ochronie ładu przestrzennego oraz uspojnienie linii orzecznictwa sądów administracyjnych z celami aktów prawnych. Jest to zadanie dla prawników, należy jednak zwiększyć udział w procedurach sądowych rzeczoznawców i biegłych, jeśli przedmiotem oceny są problemy wymagające wiedzy urbanistycznej, ekologicznej, ekonomicznej, geograficznej, itp.

Warunkiem powodzenia reform jest uzyskanie zgody społecznej na kontrolę procesów przestrzennych. Polacy nie doceniają jednak znaczenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, a jednocześnie tolerują społeczne i gospodarcze koszty bezładu przestrzennego. Dlatego kluczowym działaniem i warunkiem powodzenia koniecznych reform jest szeroka edukacja społeczna. Jest to zadanie władz publicznych. Konieczne jest przedstawianie pełnych (wiarygodnie oszacowanych) kosztów, jakie generuje obecny, wadliwy system zarządzania przestrzenią. Mieszkańcom gmin prowadzących nieracjonalną politykę przestrzenną należy uświadamiać, że to oni ponoszą lub poniosą w bliskiej przyszłości koszty chaosu. Lokalne społeczności należy przekonać, że samoo graniczenia są konieczne, gdyż w końcowym rachunku przyniosą olbrzymie korzyści.

5.4. Zintegrowane planowanie rozwoju

W Polsce potrzebny jest nowy paradygmat planowania rozwoju, tj. planowania w sposób zintegrowany rozwoju trzech sfer współdecydujących o jakościowych pozytywnych zmianach na rzecz społecznego dobrobytu, łączących wyważone relacje sfery gospodarczej, społecznej i przestrzennej. Planowanie zintegrowane jest nakierowane na alokację i realokację zasobów w sposób bezpośredni (tam gdzie rynek nie działa sprawnie), natomiast w jego ramach podsystem planowania przestrzennego spełniać powinien strategiczną funkcję regulacyjną (pośredniej alokacji) procesów lokalizacyjnych i form zagospodarowania tworzonych w subsydiarnym systemie ochrony interesu publicznego. Bez zintegrowania procedur planistycznych i decyzyjnych z procesami gospodarczymi i społecznymi, nie nastąpi poprawa ładu przestrzennego. Niezbędne jest wprowadzenie zintegrowanych planów rozwoju na poziomie gmin i województw powiązanych z aktami planistycznymi regulującymi podstawowe strefy użytkowania, zwłaszcza w strefach zurbanizowanych, tj. w skali całych miejskich obszarów funkcjonalnych.

System decyzji planistycznych powinien być wspierany instrumentami prawa materialnego i instrumentami finansowymi korygującymi ułomne sygnały rynkowe. W polityce rozwoju i w pracach planistycznych należy brać pod uwagę wyzwania przyszłości. Niewątpliwie przed rozwojem kraju już obecnie stoją poważne wyzwania, związane z depopulacją i starzeniem się społeczeństwa. Wydają się one najistotniejszym uwarunkowaniem, do którego obecnie, a tym bardziej w przyszłości, musi dostosować się polityka rozwoju.

W dalszej perspektywie narasta groźba globalnych zmian klimatycznych oraz masowych ruchów migracyjnych, które wymuszą gospodarcze i społeczne problemy krajów Południa. Brak zainteresowania wielkimi wyzwaniami przyszłości jest zrozumiałe, nadal mamy do czynienia w Polsce z uciążliwościami dnia codziennego – takimi jak dysfunkcyjna służba zdrowia czy ubóstwo. Jednak w programach badawczych oraz w systemie polskiego planowania przestrzennego należy pamiętać o nadchodzących problemach naszego wieku.

5.5. Reforma planowania przestrzennego

Niezbędna i pilna jest systemowa reforma planowania przestrzennego **jako elementu zintegrowanego planowania rozwoju** na poziomie kraju, regionu i gminy. Należy zbudować system wielopodmiotowego, zintegrowanego planowania i zarządzania rozwojem na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa. Kierunki koniecznych zmian systemowych i konkretne propozycje zasad zarządzania przestrzenią, zwłaszcza zmian prawa i naprawy planowania definiują liczne dokumenty, w tym dokumenty rządowe omówione w pierwszym i drugim tomie *Studiów nad chaosem przestrzennym*. Rozwój przestrzenny powinien być rozwojem zaplanowanym. Oznacza to wzmocnienie mechanizmów regulujących i planistycznych wobec przestrzeni i skutków środowiskowych i stworzenia silnych struktur wspierania procesów decyzyjnych i regulacyjnych.

W środowisku prawnym panuje powszechna zgoda, że konieczna jest systemowa reforma, uporządkowanie i korekta kilkudziesięciu ustaw [Wierzbowski, Plucińska-Filipowicz 2016]. System terytorialnych finansów publicznych powinien pójść w stronę wzmocnienia dochodów bazujących na kryterium majątkowym przez większe powiązanie podatków dochodowych z miejscem prowadzenia działalności gospodarczej. W tym kontekście podstawowe warunki skutecznego planowania miejscowego są następujące:

- powiązanie planów wojewódzkich z planem krajowym lub system wiążących ustaleń dla ochrony interesów publicznych z prawem powszechnie lub terytorialnie obowiązującym;
- przyjęcie zasady o publicznym celu walorów przestrzeni i środowiska;
- przyjęcie jednoznacznej zasady, że każdy użytkownik-właściciel fragmentu przestrzeni ma regulowane warunki korzystania z przestrzeni przez plan miejscowy i inne przepisy systemowe;

- zmiana formy użytkowania z funkcji nieurbanistycznej na urbanistyczną odbywa się tylko na podstawie przepisu miejscowego ogólnego i szczegółowego planu miejscowego;
- podstawą wyjściową do tworzenia lokalnych zasad użytkowania gruntów w formie prawa miejscowego powinna być zasada kontynuacji – utrzymania dotychczasowego sposobu użytkowania gruntów i zagospodarowania terenu (LZUT);
- konkretne zapisy planistyczno-urbanistyczne, w tym zwłaszcza plany miejscowe powinny być sporządzane w możliwie największym stopniu dla całości funkcjonalnych, takich jak wsie z otoczeniem, dzielnice podstawowe miast, strefy turystyczno-rekreacyjne itp.;
- lokalne zasady użytkowania terenów powinny być zmieniane wyłącznie w trybie uchwały rady gminy (tj. prawa lokalnego/ miejscowego);
- konieczne jest wzmocnienie rangi zawodu i ochrona zespołów planowania, jako instytucji ochrony interesu publicznego.

Natomiast w systemie regulacyjnym związanym ze sferą gospodarki przestrzennej konieczne są następujące zmiany i działania:

- stworzenie funduszu kompensującego straty z tytułu ograniczeń prawa własności na rzecz wartości publicznych;
- stworzenie funduszy na wykup nieruchomości z ograniczonymi prawami wynikającymi z programów adaptacyjnych;
- racjonalny system podatków majątkowych adekwatny do wyzwań współczesnej gospodarki;
- wprowadzenie opłat i podatków od korzyści z decyzji planistycznych;
- wprowadzenie obowiązkowej parcelacji i reparcelacji terenów w planowaniu miejscowym (ważny instrument kształtowania zabudowy pod kątem adaptacji do zmian klimatu);
- wprowadzenie opłat od przyrostu wartości nieruchomości i podatku od wartości nieruchomości, a przynajmniej od niezabudowanych terenów budowlanych;
- przejmowanie nadwyżek spekulacyjnych z obrotu nieruchomościami wygenerowanych w procesie „lobbowania” o przeznaczeniu terenów na cele budowlane w planach zagospodarowania niezgodnie z interesem społecznym;
- wygaśnięcie decyzji o warunkach zabudowy bez odszkodowań w ciągu 2 lat;
- należy rozważyć dostosowanie lokalnego prawa wyborczego do zwiększonej mobilności przestrzennej i majątkowej społeczeństwa; przykładowo mogłoby to być powiązanie prawa głosowania z prawem własności, tj. ograniczenie prawa do głosowania wyborcom w miejscu ich stałego zamieszkania lub okresowego pobytu czasowego związanego np. z posiadaną nieruchomością.

Konieczne jest wzmocnienie biur planowania jako instytucji zaufania (interesu publicznego). Obecnie JST ze swej istoty nie realizują ogólnonarodowych interesów publicznych (co wykazała diagnoza). W obecnym systemie nie można oczekiwać zachowania *pro publico bono* ze strony samorządowych służb planowania publicznego (podle-

głych kompetencyjnie, organizacyjnie, finansowo, kadrowo władzy wykonawczej JST). Obecnie plany regulacyjne opracowują władze lokalne i jednocześnie odpowiadają za ich przestrzeganie oraz, że jako inwestorzy podlegający także rygorom własnego planu. W tej sytuacji trudno mówić o biurach planowania – podporządkowanych wójtom, burmistrzom, prezydentom miast – jako instytucjach zaufania publicznego. „Instytucją zaufania publicznego” jest więc *de facto*, w obecnej praktyce: wójt, burmistrz, prezydent, natomiast podległa mu gminna pracownia urbanistyczna czy komunalne biuro planowania – jedynie podmiotem „technicznie” wykonującym plan.

Publiczne służby planowania przestrzennego w JST powinny mieć przypisane szczególne kompetencje i podlegać szczególnej ochronie państwa. W obecnym stanie administracyjno-prawnym występują bowiem w podwójnej roli: reprezentantów interesu lokalnego oraz interesu narodowego. Natomiast aby skutecznie wypełniać swoje zadania, powinny bronić się przed faworyzowaniem krótkookresowego interesu prywatnego, politycznego, itp.

Państwo (rząd centralny) może i powinno określić wymagania i standardy wiedzy i umiejętności wobec tych służb wraz z przydziałem środków (zwłaszcza finansowych i materialnych) na ich właściwe funkcjonowanie (co miałyby na celu uniezależnienie służb planowania od politycznego nacisku lokalnych władz samorządowych).

Nowy system planowania przestrzennego musi wprowadzić do systemu organizacyjnego jednostek planowania publicznego statut jednostki interesu (i zaufania) publicznego wraz z adekwatną do tego regulacją sposobów i ochrony wykonywania zawodów związanych ze sferą funkcjonowania gospodarki przestrzennej. Kwestie te mogą być rozwiązane w różnorodny sposób:

- przez ustawę ustrojową o JST (zmieniającą dotychczasowy zakres kompetencji JST w zakresie gospodarowania gruntami);
- w drodze ustawy o systemie planowania rozwoju (np. przez wprowadzenie procedur kontroli merytorycznej/ nadzoru merytorycznego decyzji planistycznych ze strony administracji rządowej).

5.6. Monitoring planowania i zagospodarowania przestrzennego

Niezbędnym warunkiem skutecznego planowania przestrzennego jest rzetelna, wiarygodna wiedza o zachodzących zjawiskach i procesach. Niestety, dotychczas w Polsce nie doczekano się opracowania i wdrożenia jednolitego i porównywalnego systemu monitorowania rozwoju, mimo licznych postulatów. Przyczyny tego są złożone, opisano je w innym miejscu [Śleszyński 2013a]. Podstawowym czynnikiem jest brak koordynacji tego na poziomie centralnym przy zrozumiałych potrzebach, jak też aspiracjach różnego rodzaju instytucji i podmiotów, a niekiedy i zespołów badawczych, mających do czynienia z szeroko rozumianą polityką rozwoju na różnych szczeblach organizacji terytorialnej, prowadzonej dla różnych celów i dla różnych odbiorców (i przez różnie przygotowane do tego zespoły, w warunkach przewidywanych prawem zamówień

publicznych). Takie uwarunkowania sprawiają, że istniejący system jest wprawdzie dość elastyczny pod względem godzenia różnego rodzaju interesów, ale jego efekty są zbyt często nieporównywalne, nie prowadzą do jednoznacznych wniosków i rozstrzygnięć, a czasem te wnioski i rozstrzygnięcia są ze sobą sprzeczne. Mnogość istniejących rozwiązań prowadzi też do dublowania analiz i wyników oraz generuje niepotrzebne koszty.

Poważnym problemem w monitorowaniu rozwoju jest wciąż niewystarczająca baza źródłowo-statystyczna. Dotyczy to dwóch kwestii:

- 1) pozyskiwania nowych danych,
- 2) uszczegółowienia istniejących danych do zadowalającej dezagregacji przestrzennej.

W tym kontekście należy podkreślić od dawna artykułowaną potrzebę wykonania i wdrożenia takiego systemu, który byłby nie tylko kompatybilny z istniejącymi rozwiązaniami (zwłaszcza wojewódzkimi i gminnymi systemami monitorowania rozwoju), ale także [Śleszyński 2011; 2013a, 2014]:

- ujedynolnić standardy pozyskiwania, analizy i prezentacji danych (w tym generalizacji), także w zakresie stosowanych porównywalnych wskaźników;
- zapobiegał obserwowanemu marnotrawstwu sił i środków, związanego z dublowaniem przetwarzania tych samych danych oraz powielaniem analiz tego samego typu w różnych miejscach kraju na różnych poziomach agregacji przestrzennej. Ważne jest też, aby system monitorowania planowania i zagospodarowania przestrzennego uwzględniał uniwersalne założenia dotyczące opracowań kartograficzno-statystycznych (tab. 23).

Tabela 23

Pożądanee cechy monitoringu planowania i zagospodarowania przestrzennego i sposoby ich realizacji

Cecha	Opis szczegółowy	Sposoby realizacji
Aktualność	Odpowiadanie potrzebom bieżącym: system powinien przedstawiać najnowsze dane	Unacześnianie danych na mapach przez wypracowanie systemu aktualizacji ze sprecyzowaniem dat, źródeł pozyskiwania informacji, podmiotów odpowiedzialnych oraz sposobów archiwizacji poprzednich wersji map
Kompleksowość	System monitoringu powinien wyczerpywać całość zagadnień związanych z zagospodarowaniem przestrzennym	Ustalenie szczegółowej struktury tematycznej

Cecha	Opis szczegółowy	Sposoby realizacji
Hierarchiczna szczegółowość	Przyjęcie zasady podporządkowania hierarchicznego. System monitoringu powinien przedstawiać zagadnienia zgeneralizowane i opracowane pod kątem odbiorców ze strony administracji różnego szczebla	Realizowane na dwa sposoby: 1) przez uporządkowaną strukturę merytoryczną (tematyczną), nawiązującą do głównych działów (środowisko, społeczeństwo, gospodarka, infrastruktura, zagadnienia kompleksowe i syntetyczne); 2) przez uporządkowaną strukturę funkcjonalną, zapewniającą intuicyjną nawigację i wyszukiwanie informacji
Wiarygodność		Oparcie się na wiarygodnych, potwierdzalnych źródłach, szczegółowy opis w metadanych
Porównywalność	System monitoringu powinien zapewniać możliwość śledzenia zmian danego zjawiska lub procesu	Przedstawienie zagadnień w ujęciu dynamicznym, np. porównania zmian w określonych przedziałach czasowych
Użyteczność	System monitoringu powinien przedstawiać zagadnienia w sposób możliwie przystępny dla odbiorców	Opracowanie słownika zagadnień, komentarze autorskie, problemowo-metodyczne do każdego zestawu map. Udostępnianie nie tylko map, ale i danych
Dostępność	System monitoringu powinien być powszechnie i łatwo osiągalny	Udostępnienie przez portal internetowy oraz wydanie w późniejszym terminie wersji książkowej
Permanentność, ciągłość	System monitoringu powinien być projektem działającym nieprzerwanie	Zapewnienie finansowania w perspektywie długofalowej

Źródło: [Śleszyński 2014].

5.7. Pilne postulaty badawcze

Reforma gospodarki przestrzennej wymaga poszerzenia wielodyscyplinarnych badań i pilotażowych projektów. Badania powinny zidentyfikować najbardziej pilne postulaty badawcze, jakie formułowane są przez środowiska naukowe i eksperckie, zajmujące się zjawiskami i procesami przestrzennymi (urbanistyka, architektura, gospodarka przestrzenna, geografia, ekonomia, socjologia, ochrona środowiska, ekologia, geodezja i in.):

- rozwijanie podstaw koncepcyjno-teoretycznych i metodologicznych badań nad łaodem i chaosem przestrzennym, zwłaszcza w odniesieniu do różnych wymiarów terytorialnych (miejsce, otoczenie, region);
- w tym kontekście szczególnie pożądany jest rozwój metodologii badań teledetekcyjnych, jako najbardziej efektywnej metody rejestracji zjawisk;
- empiryczne badania kosztów rozpraszania zabudowy oraz skutków ekonomicznych chaosu osadniczego;

- badania nad modelami i efektywnością wdrażania efektywnego modelu partycypacji społecznej;
- dostosowanie planowania przestrzennego do wyzwań związanych z poważnymi zmianami demograficznymi (depopulacja obszarów peryferyjnych, wyludnianie się miast, suburbanizacja) oraz zmianami mobilności i stylów konsumpcji;
- poprawa wiarygodności statystyki, zwłaszcza dla obszarów o wysokiej dynamice procesów inwestycyjnych. W tym kontekście dość szokujące są docierające coraz częściej informacje dotyczące rejestracji statystycznej podstawowych zjawisk i procesów. Na przykład w tym kontekście Harasimowicz i Janus [2011] wykazywali 3-6-krotne różnice stanu faktycznego wielkości działek w stosunku do ewidencji gruntów i budynków, a Jończy [2014] alarmował, że w niektórych miejscowościach Opolszczyzny mieszka zaledwie 60% zameldowanej ludności.

Badania związane z gospodarką przestrzenną natrafiają też na te same bariery, związane z głęboko niedostatecznym finansowaniem wszystkich dyscyplin nauki w Polsce. Tymczasem potrzebna jest rozbudowa zaplecza infrastrukturalnego i zapewnienie środków na prace badawcze, tak aby władze publiczne posiadały rzetelną i wiarygodną wiedzę o procesach przestrzennych i rozwojowych.

Istotną przeszkodą jest wciąż zbyt słaby przepływ informacji o badaniach, prowadzonych nad ładem i chaosem przestrzennym w Polsce przez różne ośrodki i instytucje, przynależące do nauk przyrodniczych, społecznych i technicznych. Niekiedy spotykana jest nawet niechęć niektórych środowisk na wykorzystanie badań z innych obszarów i dyscyplin naukowych. Wymaga to wciąż działań integracyjnych, podejmowanych przez instytucje, takie jak Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.

5.8. Uwarunkowania i bariery zmian systemowych i prawnych

Od 2007 r. podejmowane są próby naprawy wadliwego prawa, w tym zwłaszcza regulacji prawnych planowania przestrzennego. Wobec rosnących strat gospodarczych i społecznych, generowanych przez chaos urbanizacyjny oraz wskutek narastającej krytyki prawa, władze centralne zmuszane były do podejmowania kolejnych inicjatyw legislacyjnych. Równoległe z kolejnymi propozycjami zmian prawa występowały organizacje zawodowe oraz związki samorządów terytorialnych. Wszystkie inicjatywy, w tym nowelizacje *Ustawy o pizp 2003*, okazały się jak dotąd porażką. Najczęściej prace przerywano na poziomie tez i założeń (projekty Związku Miast Polskich, propozycje Towarzystwa Urbanistów i rekomendacje GKUA). Ignorowane były także wnioski, płynące z corocznie zamawianych przez resorty odpowiedzialne za gospodarkę przestrzenną (w różnych okresach ministerstwa infrastruktury i/lub rozwoju) raporty o stanie prac planistycznych w gminach, wykonywane w Instytucie Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, wskazujące na wyczerpanie się możliwości zapewnienia ładu przestrzennego na poziomie gmin przez obowiązujący stan praw-

ny, tj. przez stosowanie *Ustawy o pizp z 2003 r.* i jej narzędzi (studium uikzpp, plan miejscowy, decyzje lokalizacyjne).

Ponadto zespoły rządowe, przygotowujące propozycje legislacyjne, nie dysponowały ani potencjałem kadrowym, jakiego ta reforma wymaga, ani koniecznym poparciem politycznym rządzących elit. Wyjątkiem była jedynie Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, działająca w latach 2012-2015 i rozwiązana przed zakończeniem prac nad projektem Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego w 2015 r.

Z historii inicjatyw warto przypomnieć dwa zawansowane projekty nowelizacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* Pracami nad pierwszym kierował minister Olgierd Dziekoński. Projekt przeszedł wszystkie etapy legislacyjne, lecz nie został skierowany do Sejmu. Kolejną inicjatywę legislacyjną przygotowali parlamentarzyści i doradcy Senatu. Projekt nowelizacji, naprawiającej m.in. błędy związane ze stosowaniem tzw. wuzetek, opracowany przez Biuro Legislacyjne Senatu (maj 2011) zablokował klub senacki ówczesnie rządzącej partii, nie wyrażając zgody na jej rozpatrzenie przez odpowiednią komisję senacką.

Barierą zmian prawa jest niewątpliwie wadliwy proces legislacyjny. Paradoksalnie, jego najostrejszymi krytykami są prawnicy i legislatorzy, którzy zasady legislacyjne poddają od wielu lat ostrej krytyce, a jednocześnie to prawo stanowią. Prawnicy. Goetz i Zubek ponad 10 lat temu stwierdzili, że głównym źródłem kryzysu prawa jest wadliwy system jego stanowienia [Goetz, Zubek 2005]. Kilka lat później, również zdecydowanie negatywne oceny procesu legislacyjnego przedstawili czołowi polscy prawnicy na prezydenckim Forum Debaty Publicznej [*System stanowienia prawa...* 2011]. A. Zoll (były prezes Trybunału Konstytucyjnego), A. Kalwas (były minister sprawiedliwości), I. Lipowicz (Rzecznik Praw Obywatelskich) oraz M. Zubik (były przewodniczący Rady Legislacyjnej), zgodnie stwierdzili, że *polskie prawo wymaga naprawy (...) nadszedł czas, aby przejrzeć przepisy (Konstytucji) dotyczące trybu ustawodawczego, a być może również dokonać w niej zmian.... Czy prawotwórczy chaos da się opanować? Bez zmian systemowych już się chyba nie da*³⁷.

W tym kontekście warto zwrócić uwagę zwłaszcza na zapis dotyczący konstytucyjnej ochrony prawa własności (art. 64 *Konstytucji RP z 2007 r.*, w tym zwłaszcza jego pkt 3, tj. *własność może być ograniczona tylko w drodze ustawy i tylko w zakresie, w jakim nie narusza ona istoty prawa własności* [podkr. P.Ś.]). Poszukując źródeł tego zapisu, ostatnio Mironowicz [2017: 104] przypomina, że 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. (...) Własność prywatna jako ważna społeczna wartość, powiązana z dążeniem do wolności oraz nieskrępowanej*

³⁷ „Rzeczpospolita”, wywiad 26 lipca 2010.

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. (...) 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.

Krytykowany jest brak przejrzystości procesu legislacyjnego, szkodliwe działanie lobbystów i grup nacisku i nieprawidłowe działanie posłów. Na niekorzystne zmiany projektów ustaw na etapie prac komisji sejmowych zwracają uwagę teoretycy prawa. Negatywnie zmianę projektu *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 2003 r., dotyczącą studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy ocenili Zachariasz i Izdebski [2013]: *Projekt uległ stosunkowo znacznym zmianom (...) Kierunek tych zmian w stosunku do projektu nie może być oceniany pozytywnie.*

Reformę utrudniają także braki informacyjne i niepełna wiedza. Prowadzone debaty nie zawsze są oparte na kompletnej informacji, a badania naukowe są wyrzywkowe. Badania statystyczne GUS, w niektórych dziedzinach doskonale prowadzone, nie opisują realnych procesów przestrzennych. Nie mamy pełnego bilansu strat, które generuje chaotyczna, niekontrolowana suburbanizacja. Nie potrafimy odpowiedzieć na wiele zasadniczych pytań. Jak wielkie starty ponoszą finanse publiczne i dlaczego Sejm, władze rządowe i samorządowe nie próbują uporządkować sfery planowania przestrzennego? Dlaczego ograniczenie spekulacji na rynku nieruchomości, co udało się innym krajom Europy, w Polsce jest wciąż nieosiągalne?

Barierą zmian – uznawaną także jako jedną z głównych przyczyn społecznego systemu wartości i kryzysu gospodarki przestrzennej, jest polska odmiana neoliberalizmu, wprowadzona po przemianach politycznych 1989 r. Polscy politycy są nieświadomi, że „niewidzialna ręka rynku” z wielu powodów nie jest w stanie regulować w sposób prawidłowy procesów przestrzennych i rynku nieruchomości. Dzieje się tak, gdyż rynek nieruchomości nie spełnia wielu kryteriów wolnego rynku, o czym decydują efekty zewnętrzne, nierówność w dostępie do informacji i publiczne dobra generowane przez przestrzenie publiczne [Kowalewski 2005].

Reformy utrudniają lobbysci i beneficjenci bezładu – wrogowie ładu przestrzennego. Jednym z najrzadziej stawianych w debacie publicznej i w analizach pytań jest pytanie: w czym interesie jest utrzymywanie chaosu przestrzennego? Kto za kryzys polskiej przestrzeni odpowiada i dlaczego w Polsce mamy społeczne przyzwolenie na chaos i brzydotę, na patologie urbanizacyjne, naruszające interesy wszystkich obywateli. Najlepiej potwierdzają to pokazane w analizach patologiczne skutki funkcjonowania decyzji o warunkach zabudowy. Likwidacja decyzji administracyjnych lokalizujących inwestycje na terenach nieobjętych planami miejscowymi zlikwiduje bowiem rynek projektantom tych decyzji, firmom konsultingowym, prawnikom i lobbystom o wymiarze rocznym kilkudziesięciu mln zł. Honoraria utracą firmy projektowe przygotowujące

wystąpienia inwestorów i negocjujące z urzędami warunki zabudowy. Ograniczona zostanie podatność na korupcję.

Słabością planowania przestrzennego i ochroną pozycji decyzji administracyjnych w lokalizowaniu inwestycji może być zainteresowany również Rząd jako inwestor. Przykładem jest najnowszy projekt tzw. ustawy mieszkaniowej związanej z realizacją programu Mieszkanie+, który osłabia rolę planów miejscowych przy wyznaczaniu terenów mieszkaniowych. Z drugiej strony plany miejscowe, jak wskazuje coraz więcej źródeł, w znacznym stopniu wyczerpały swoją rolę regulacyjną i porządkującą (jesli kiedykolwiek ją realnie miały). Zatem tego typu inicjatywy ustawodawcze przez wprowadzenie ostrych standardów urbanistycznych, paradoksalnie mogłyby się przyczynić w wielu miejscach (nie we wszystkich) do bardziej racjonalnej lokalizacji osadnictwa, uwarunkowanej dostępnością do infrastruktury technicznej i społecznej (kanalizacji, szkół, transportu itd.).

Nie wspiera reform w gospodarce przestrzennej także część działaczy samorządowych. Sporządzanie planów jest bowiem kosztowne i pracochłonne, a zyski z planowania i renty planistycznej zawłaszczają właściciele terenów [Markowski 2014]. Partycypacja społeczna jest trudnym zadaniem, brak bowiem w planistycznych procedurach nowoczesnych instrumentów negocjacyjnych. Uchwalenie planu ogranicza możliwość 'rządzenia', które zapewniają na terenach pozbawionych planu decyzje administracyjne. W efekcie, nie wszystkie organizacje samorządowe popierają potrzebne zmiany prawa.

Barierą reformy gospodarki przestrzennej jest brak przyzwolenia społecznego na proponowane zmiany. Jego budowanie, to zadanie władz państwa i liderów samorządowych, to również zadanie środowisk zawodowych i instytucji odpowiedzialnych za informację publiczną. Zadanie to powinno być priorytetem, zwłaszcza że na stan świadomości społecznej ma wpływ dezinformacyjna działalność deweloperów i spekulantów gruntowych, którzy przekonują Polaków, że planowanie przestrzenne utrudni inwestowanie i podniesie ceny mieszkań. Jest to oczywisty nonsens, jeśli porównamy polski 'model' gospodarki przestrzennej i stan planowania przestrzennego z praktykami Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Rządy tych krajów od połowy XX w. rozbudowują i modernizują planowanie przestrzenne.