

Praca zawiera analizy i oceny skutków wybranych regulacji polskiego prawa dotyczących gospodarki przestrzennej, zwłaszcza planowania przestrzennego. Różni się od poprzednich raportów położeniem większego nacisku na bariery blokujące naprawę wadliwego systemu publicznego zarządzania przestrzenią. Praca nie jest próbą oceny prawa pod względem jego poprawności jurystycznej i legislacyjnej.

WPROWADZENIE

Prezentowana praca jest częścią trzutomowego raportu *Studia nad chaosem przestrzennym* Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN¹, którego tematem badawczym są niekontrolowane, chaotyczne procesy urbanizacji w Polsce. Ich skumulowane skutki uwidaczniają się w szeroko rozumianych kosztach ekonomicznych i społecznych ponoszonych przez mieszkańców i gospodarkę kraju.

W ostatnich latach problemy te były przedmiotem wielu publikacji – badań, analiz i ostrzegawczych raportów. Jednak kryzys gospodarki przestrzennej narasta. Dokumentują to liczne ekspertyzy [*Raport...* 2013; Izdebski 2013; *Przestrzeń życia Polaków* 2014; Śleszyński 2018] i badania naukowe. Wadliwe planowanie przestrzenne krytykują również uchwały organizacji samorządowych, Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej [GKUA 2011], rekomendacje kół biznesu i Państwowej Rady Gospodarki Przestrzennej. Ostrą krytykę bezładu przestrzennego zawierają nawet dokumenty rządowe, w tym *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* oraz uzasadnienia ostatnich projektów *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* [Kodeks... 2015; *Kodeks...* 2017].

Gromadzona wiedza o procesach przestrzennych nie jest jednak wykorzystywana, nie służy dobremu zarządzaniu przestrzenią. Nie stanowi podstawy budowania społecznego, ekologicznego i ekonomicznego ładu przestrzennego, jest lekceważona przez rządzących.

Wymaga też podkreślenia, że w ocenie Komitetu nadal istnieją luki badawcze, wiele zjawisk i procesów wciąż oczekuje opisu i identyfikacji, analiz, wymiarowania i oceny. Można nawet sformułować tezę, że obecny stan wiedzy jest jednym ze źródeł kolejnych porażek legislatorów, podejmujących próby zmian prawa po 1994 r.

¹ *Studia nad chaosem przestrzennym*. Tomy I-III. Raport Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN pod redakcją A. Kowalewskiego, T. Markowskiego i P. Śleszyńskiego. Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa 2018.

Tom dotyczy prawa, które zdaniem autorów, jest najważniejszym regulatorem procesów przestrzennych i decyduje o sposobach zagospodarowania przestrzeni. Jest to jedna z najważniejszych tez pracy.

Układ pracy, która składa się z trzech części, odpowiada przyjętemu celom badawczym. Pierwsza część pracy (rozdział 1) przedstawia historyczną syntezę zarządzania przestrzenią i służy potwierdzeniu jednej z najważniejszych tez pracy: racjonalne gospodarowanie przestrzenią, zwłaszcza planowanie miast – od najdalszych wieków – do dzisiaj jest zadaniem rządzących. Również obecnie, w państwach prawnych, chroniących dobro publiczne, prawa obywatelskie i samorządność lokalną, główna odpowiedzialność za pożyteczne, racjonalne gospodarowanie przestrzenią, spoczywa na władzach publicznych.

Druga część (rozdziały 2-4) dotyczy narastającego kryzysu gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego w Polsce po 1989 r. Szczególną uwagę autorzy poświęcają tezie, że podstawowym warunkiem przezwyciężenia kryzysu jest reforma prawa.

Trzecia część pracy (rozdziały 5-6) ma cele pragmatyczne. Autorzy podjęli próbę zdefiniowania barier i uwarunkowań zmian. Ta część pracy, jej tezy i oceny, w istotnym zakresie zostały zbudowane na doświadczeniu zawodowym autorów i niewątpliwie wymagają dalszych badań. Bowiem rzetelna identyfikacja barier jest wstępnym warunkiem powodzenia koniecznej reformy gospodarki przestrzennej. Część trzecią zamykają podstawowe rekomendacje, w których wykorzystano również dokumenty opublikowane po 1994 r., w którym uchwalone prawo zmieniło zasady gospodarki przestrzennej.

Literatura przedmiotu, która w Polsce i krajach anglosaskich liczy dziesiątki tysięcy tomów, obejmuje publikowane i cytowane dokumenty oraz publikacje badawcze. W szczególnych przypadkach, również prace, które miały istotny wpływ na zmiany zasad gospodarowania przestrzenią, jak [Mumford 1938; Rykwert 1960; Jacobs 1961; Giedion 1967; Lynch 1986, 1990].

W ocenie autorów niekorzystne procesy przestrzenne trwają, na wielu obszarach Polski, od wielu lat. Bezład przestrzenny nasilił się zwłaszcza po wejściu w życie *Ustawy 2003* oraz, kiedy Polska uzyskała dostęp do wielkich funduszy unijnych. Aby je wykorzystać, wprowadzono wiele „specustaw”, nie poprawiając głównych regulacji ustawowych – *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* (dalej *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003*), prawa budowlanego i o gospodarce nieruchomościami. Nie udało się żadna z podejmowanych po 2003 r. prób naprawy wadliwego prawa i wprowadzenia systemowych zmian w zasadach publicznego władania przestrzenią. Dlatego celowa jest szersza refleksja nad społecznymi i ekonomicznymi źródłami kryzysu gospodarki przestrzennej, a zwłaszcza identyfikacja uwarunkowań, które kształtują obecny, szkodliwy społecznie i gospodarczo model zarządzania przestrzenią i uniemożliwiają jego naprawę. Konieczne jest obiektywne wyjaśnienie przyczyn tych niepowodzeń.

Równoległe z dalszymi badaniami stanu gospodarki przestrzennej, należy identyfikować decyzje i procesy, które generują bezład przestrzenny (fot. 1). Konieczne jest przedstawienie rzetelnie udokumentowanych ocen działań władz centralnych, które odpowiadają za politykę przestrzenną państwa, a w szczególności za stan prawa. Należy odpowiedzieć na wiele pytań. Jak dalece ideologia neoliberalna jest źródłem bezładu przestrzennego? Jaka jest dziś rola regionów? Dlaczego część samorządów lokalnych, ustawowo odpowiedzialnych za ład przestrzenny, a jest to pierwsze zadanie ustawowe gminy, działa racjonalnie, a niektóre tego zadania nie realizują?



Fot. 1. Białoleka – główne pasmo rozwojowe stolicy – brak planu miejscowego, brak scaleń, kompletny chaos. Urbanistyka regulowana granicami gospodarstw rolnych

Źródło: D. Śmiechowski.

Konieczna jest, obok pogłębiania wiedzy o procesach przestrzennych, identyfikacja głównych barier naprawy systemu gospodarki przestrzennej, zwłaszcza jej ram prawnych. Bez wyjaśnienia politycznych, gospodarczych i społecznych przyczyn, które spowodowały porażki ostatnich inicjatyw legislacyjnych, następne legislacyjne próby naprawy systemu funkcjonowania gospodarki przestrzennej, nie powiodą się. Należy bowiem pamiętać, że systemowe zmiany gospodarki przestrzennej, choć konieczne – często nie są atrakcyjne dla polityków i deweloperów, zwłaszcza inwestorów zajętych spekulacjami na rynku nieruchomości. Sprzeciwy budzą propozycje ograniczenia ‘wolności budowlanej’, bowiem reformy są długookresowe, a horyzont korzyści odległy. Tymczasem ograniczenia należy wprowadzić jak najszybciej, aby ograniczyć straty, które generuje chaos. Odbieranie przyznanych praw i zwiększanie kontroli publicznej zmian zagospodarowania terenu, to zadanie – społecznie i politycznie – trudne, dlate-

go konieczne jest również budowanie społecznego przyzwolenia na zmiany, tak aby następne działania i zmiany wadliwego prawa zakończyły się sukcesem.

Ważne jest analizowanie pozytywnych zjawisk, ‘dobrych praktyk’. Wiele gmin w obecnych, niekorzystnych warunkach, prowadzi racjonalną gospodarkę przestrzenną i ekonomiczną, doceniając rolę planowania i sprzyjając powstawaniu przyjaznego otoczenia życia swoich mieszkańców. Rodzi to pytania. Dlaczego jest to możliwe i dlaczego jedynie w niektórych samorządach? Jaki mają na to wpływ tradycje lokalne i regionalne? Jak na to wpływa poparcie mieszkańców i kredyt zaufania, który udzieliły władzom gminy? Kiedy decydują czynniki polityczne i partyjne a kiedy, społeczne i ekonomiczne? Odpowiedzi na te pytania są konieczne dla zrozumienia mechanizmów kształtowania ładu przestrzennego w Polsce.

Szczególną uwagę autorzy poświęcili regulacjom prawnym, odnoszącym się do gospodarowania przestrzenią, wprowadzonym po 1994 r. Główne oceny, tezy i wnioski pracy są zgodne z wcześniejszymi, znanymi dokumentami, ekspertyzami oraz uchwałami władz centralnych – Sejmu i rządu. Potwierdzają je również wyniki badań statystycznych, dokumenty organizacji zawodowych i samorządowych. Oceny są jednoznaczne – gospodarka przestrzenna Polski jest w stanie pogłębiającego się kryzysu, który generuje wielkie szkody społeczne i wielomiliardowe straty gospodarcze. Niektóre zjawiska są alarmujące, niektóre skutki odczuwamy wszyscy, codziennie – jak ostatnie ataki smogu w wielu miastach. To ostatnie zjawisko jest, w istotnym stopniu, efektem likwidacji zieleni na terenach zurbanizowanych, zwłaszcza klinów nawietrzających, tworzonych i chronionych od XIX w. Stolica jest tego smutnym przykładem. Warto zauważyć, że praktyczna likwidacja ustawowej ochrony drzew w miastach, efekt inicjatywy legislacyjnej ministra środowiska, powiększyła niekorzystne zjawiska klimatyczne.

Praca przedstawia również historię planowania i rozwoju miast oraz zmiany warunkowań społecznych i gospodarczych, które o ich ewolucji decydowały. Ich identyfikacja jest ważna dla zrozumienia współczesnej urbanistyki. Jej zasady skodyfikowano w ostatnich dwóch wiekach, należy jednak pamiętać, że doświadczenia w zarządzaniu rozwojem miast i układów zurbanizowanych, ich planowaniu i programowaniu, są o wiele starsze. Często kształtowała je starożytność, jak w przypadku miast Miletu i Aleksandrii czy średniowiecze w księstwach Toskanii czy Francji, króla Franciszka I.

Przykłady zagraniczne przywoływane w pracy mają charakter ilustracyjny, najnowsze obrazują dystans, jaki dzieli dziś Polskę od krajów troszczących się o ład przestrzenny lub mogą być wzorem do naśladowania. Należy się jednak zastrzec, że autorzy nie są zwolennikami ‘mechanicznego’ przenoszenia zagranicznych rozwiązań do polskiego systemu prawnego. Doświadczenia z definiowaniem zasady ‘dobrego sąsiedztwa’ i bezpodstawne powoływanie się na wzory niemieckie (polskie prawo inaczey i wadliwie skodyfikowało to rozwiązanie) pokazały, jak bardzo jest to ryzykowane. Autorzy są natomiast przekonani, że należy dorobek krajów o zaawansowanych i sprawnych systemach gospodarowania przestrzenią, śledzić, analizować i wykorzystywać.

Autorzy cenią ogromny dorobek ostatniego ćwierćwiecza w rozwoju miast, jednak przedmiotem pracy są ułomności systemowe polskiej gospodarki przestrzennej, źródła i skutki chaosu przestrzennego. Dlatego przeważają w jego treści zjawiska i oceny negatywne.

Należy także podkreślić, że praca nie jest próbą oceny prawa pod względem jego poprawności jurydycznej i legislacyjnej, jest natomiast próbą oceny jego materialnych skutków i zgodności prawa z zasadami wiedzy urbanistycznej.

Czy Raport ten zmieni stanowisko elit rządzących Polską? Trudno wyrokować. Koszty uchylenia wadliwych aktów planowania przestrzennego i błędnych decyzji administracyjnych wyniosą, według aktualnych badań, ponad 270 mld zł. Co istotne, koszty te, wraz z rosnącymi długami publicznymi, nadal rosną. Niezrozumiała i trudna do akceptacji jest w tej sytuacji bierność i bezradność władz publicznych, które ponoszą odpowiedzialność za kryzys polskiej przestrzeni.

Być może Raport nie wywoła zmian, a jego rekomendacje podzielą losy wcześniejszych dokumentów, uchwał i ekspertyz. Być może konieczne są jeszcze większe straty społeczne i gospodarcze, aby władze naszego kraju podjęły reformę gospodarki przestrzennej, zwłaszcza jej podstaw prawnych. Autorzy mają tego świadomość. Jednak nawet w sytuacji ograniczonych szans na zmiany, społeczny obowiązek nakazuje, aby architekci, urbaniści, ekonomiści i prawnicy, ponawiali i dokumentowali potrzebę generalnej reformy zarządzania naszym wielkim dobrem – zagospodarowaną i otwartą przestrzenią. Alternatywą reformy jest akceptacja stanu, w którym wielomilionowa rzesza Polaków będzie w coraz większym zakresie skazana na życie w chaosie i w wadliwych strukturach osadniczych, o niskich walorach kulturowych i złym stanie środowiska, pozbawionym usług i przestrzeni publicznych. W standardzie niespotykanym w Europie XXI w.