

Rozdział 3

TRZECIA RZECZPOSPOLITA – URBANISTYKA W KRYZYSIE

3.1. Zarządzanie przestrzenią – zadanie władz publicznych i rola prawa

Zarządzanie przestrzenią należy, z wielu względów, do jednego z najtrudniejszych i najważniejszych zadań władzy publicznej. Jest trudne, bowiem racjonalne decyzje o zmianie zagospodarowania terenu, ochrona dóbr publicznych i regulowanie rynku nieruchomości, granice ochrony prawa własności i zakres ingerencji państwa – są kształtowane przez różne, dynamicznie zmieniające się czynniki. Dojrzałość społeczeństwa, tradycje państwowości, mądrość i kultura polityczna rządzących, ekonomia kraju i wiele innych cech i umiejętności przesądza o tym, jak zarządzamy procesami przestrzennymi, które mają charakter ciągły, tak jak większość procesów cywilizacyjnych.

Dlatego budowa sprawnego i racjonalnego systemu zarządzania przestrzenią, to zadanie niezmiernie trudne. Pokazuje historia miast na kontynencie europejskim. Sięga ona 8 tysięcy lat. Historycy opisywali je wielokrotnie. Od dwóch wieków głównym fenomenem procesów przestrzennych jest urbanizacja, którą kształtują różne czynniki. Poziom rozwoju cywilizacyjnego, sytuacja gospodarcza, tradycje, polityka i ustrój państwa, klimat i fizjografia, militarne i społeczne cele rządzących, geopolityczna lokalizacja i model rządzenia – decydują o rozwoju, funkcjonowaniu, rozkwicie lub upadku miast. Ład przestrzenny – funkcjonalny, kulturowy, społeczny i ekonomiczny decyduje o warunkach życia i działalności człowieka, o funkcjonowaniu gospodarki i procesach społecznych. Stanowi ochronę wielu wartości ważnych w społeczeństwie nie tylko ze względów typowo przestrzennych. Można wręcz stwierdzić, że bez właściwej ochrony ładu przestrzennego, dysfunkcje w sferze publicznej i społecznej będą zawsze szerokie, a ich skutki obejmą prędzej lub później każdego obywatela.

Wśród instrumentów służących budowie i utrzymaniu ładu przestrzennego szczególnieą pozycję zajmuje prawo – jego system i regulacje. Często używane pojęcie „państwo prawa” dotyczy również sfery gospodarki przestrzennej, bowiem regulacje prawne regulują procesy przestrzenne, określają ich reguły i zasady, prawa i obowiązki uczestników tych procesów, role instytucji publicznych i sfery prywatnej.

Reformowanie gospodarki przestrzennej – zarówno wielkie reformy systemowe, które większość państw Europy przeprowadziły w XIX i XX w., jak również usuwanie błędów i wprowadzanie zmian, zawsze było określane, a następnie wdrażane przez prawo. Dlatego, nie umniejszając roli innych czynników, rolę prawa w kształtowaniu przestrzeni należy analizować i badać, śledzić skutki prawnych regulacji i modyfikować je, kiedy rodzi się konieczność zmian.

Jest to szczególnie potrzebne w Polsce z kilku powodów. Budujemy już ponad ćwierć wieku nowy system prawny, który powinien spełniać zasady gospodarki wolno-rynkowej, uspołecznienie polityki przestrzennej, ochronę interesu publicznego i prawa własności. Jednak nasze prawo zarządzania przestrzenią jest wadliwe, potwierdzają to dziesiątki badań, setki publikacji i ekspertyz, deklaracje organizacji samorządowych i uchwały rządów. Jest również widoczne i odczuwalne, kiedy przy ocenie jakości prawa będziemy je badać pod względem jego końcowego skutku – przebiegu procesów urbanizacyjnych i wykorzystaniu zasobów przestrzeni, majątku Państwa Polskiego i jego obywateli.

Należy zauważyć, że treść regulacji prawnych, ich spójność i treść merytoryczna mają w Polsce istotne znaczenie, decyduje o tym konstytucyjna zasada wywodzenia decyzji administracyjnych z ustaw i zarządzeń oraz brak dyskrecjonalnych uprawnień władz publicznych, nawet w szczegółowych, trudnych do skodyfikowania kwestiach zarządzania przestrzenią. Prawo nadało również szczególną rolę orzecznictwu. W konsekwencji, orzeczenia Sądów Administracyjnych mają istotny wpływ na realizację polityki przestrzennej w Polsce, zwłaszcza na poziomie gminy – czyli najważniejszym. Konkretna ocena przepisów dokonana przez sądy, warunkuje bowiem konieczność podjęcia konkretnych – również powiązanych bezpośrednio ze sferą urbanistyczną – działań przez władze gminy. Sytuację pogarsza słabość planowania przestrzennego, zwłaszcza niska jakość części planów miejscowych, która dodatkowo poszerza zakres merytoryczny orzeczeń.

Oceniając stan praw III Rzeczypospolitej i ich skutki w gospodarce przestrzennej należy pamiętać, że obok prawa wielką odpowiedzialność ponoszą rządzący, administracja rządowa i samorządowa, projektanci i urbaniści, inwestorzy i realizatorzy inwestycji. Prawdziwość tej tezy potwierdzają liczne przykłady dobrze rządzonych, mimo wadliwego prawa, miast – od wielkich aglomeracji – Gdańska, Poznania czy Wrocławia, do małych gmin miejsko-wiejskich.

Fenomen dobrze zarządzanych miast jest jednak źródłem szkodliwej tezy. W debatach o stanie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego formułowana jest niekiedy teza, że *'prawo nie jest takie złe'*, że źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest nie jego treść, lecz jego stosowanie i interpretowanie.

Ustawa, której poszczególne regulacje można wadliwie, wbrew celom ogólnych norm tej ustawy interpretować, to wadliwa ustawa. Zwolennicy tezy *'prawo nie jest takie złe'* nie doceniają 'mechaniki' stosowania prawa, bowiem zgadzając się, że 'egzekutorzy prawa' ponoszą istotną odpowiedzialność za patologie urbanizacyjne w Pol-

sce, nie można zapominać, że to prawo określa ramy i warunki ich działań, stanowi o kontroli ich pracy i działaniach zapobiegawczych, że o sposobie stosowania prawa decydują też sądy administracyjne, Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny. Wszystkie te instytucje często (tysiące orzeczeń WSA rocznie) stanowią wykładnie decydujące o stosowaniu i skutkach regulacji prawnych. Nie zawsze, nawet niezależnie od intencji samych sędziów, wykładnie te służą ochronie ładu przestrzennego. Czasem zdarza się, że indywidualna ocena danego przepisu w jakiejś sądowej sprawie będzie oderwana od ogólnych realiów systemu zarządzania przestrzenią i konsekwentnie stosowana w różnych przypadkach prowadzi do błędnych założeń. Z drugiej strony często również organy chcące chronić ład przestrzenny są w swych działaniach blokowane przez inne organy administracji publicznej (np. organy uzgadniające), którym z nie zawsze jasnych względów ustawodawca przyznał określone kompetencje.

Teza *'prawo nie jest takie złe'* jest szkodliwa zwłaszcza w sferze publicznej, bowiem stanowi wygodne alibi dla bierności tych, którzy odpowiadają za stan naszego prawa, za jego nieskuteczność, błędne regulacje i wewnętrzne sprzeczności.

Należy zauważyć, że niektóre niedoskonałe regulacje prawne, zezwalają na racjonalne i pożyteczne działania. Mądry wójt, rozumiejący potrzeby mieszkańców oraz doceniający wagę problemów strategicznych i przyszłości, rada gminy, której dobrze przygotowani zawodowo członkowie doceniają znaczenie racjonalnej organizacji przestrzeni. Dla nich interes mieszkańców jest ważniejszy niż indywidualne i partyjne interesy, wiedzą, że przed wydaniem pozwolenia na budowę trzeba tereny przygotować do inwestowania, zbudować drogi i uzbrojenie. Radni, dla których udział społeczeństwa w rządzeniu jest oczywistym warunkiem funkcjonowania gminy, wszyscy oni nauczyli się, jak działać w ramach obecnego prawa i *Ustawy z dnia 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003* (Dz. U. Nr 164, poz. 1588 ze zm., dalej *Ustawie o pizp 2003*). Dowodem są przykłady dobrze zarządzanych polskich gmin i miast, wyposażonych w plany, przyjaznych swoim mieszkańcom i inwestorom, szanujących zieleń i zabytki. Warto zauważyć, że z zasady prezydenci i wójtowie takich samorządów są wielokrotnie wybierani i często uzyskują mandat do rządzenia bez poparcia partii politycznych.

Prawo, ma jednak do spełnienia w dziedzinie gospodarowania przestrzenią, szersze zadania. Obok stanowienia ram dla racjonalnych mądrych działań, powinno również spełniać funkcje kontrolne i prewencyjne. Prawo powinno uniemożliwiać działania nieracjonalne w gospodarowaniu przestrzenią, zakazywać podejmowania działań – społecznie i gospodarczo szkodliwych, burzących ład przestrzenny. Musi działać jak kodeks drogowy, który decyduje o tym, że ruch w Polsce jest prawostronny i nikt nie próbuje stosować angielskich zasad poruszania się po drogach, byłby to niebezpieczny absurd. Jakkolwiek czy nie jest szkodliwym i niebezpiecznym absurdem budowanie domów mieszkalnych na terenach zalewowych, na co prawo *de facto* zezwala? Na uchwalanie przez gminy absurdalnych i szkodliwych dla tych gmin aktów planowania przestrzennego. Planów generujących nieracjonalne,

miliardowe odszkodowania i wymagających wykup terenów pod inwestycje, które nigdy nie będą realizowane.

Prawo powinno chronić obywatela nie tylko przed samowolą sąsiada, musi zapobiegać i chronić lokalną społeczność i kraj przed działaniami nieracjonalnymi, które marnotrawią publiczne środki i majątek, generują wadliwe zagospodarowanie terenu, osiedla bez zieleni, szkół i opieki lekarskiej, obszary zabudowy pozbawione transporty publicznego. Prawo, które na to pozwala, to prawo złe. Zwłaszcza wadliwa jest *Ustawa o pizp 2003*, bowiem miała chronić ład przestrzenny i racjonalność zagospodarowania terenu. Zobowiązuje ją do tego wiele artykułów, jednak jej szczegółowe regulacje tego nie zapewniają.

W polskim prawie, regulującym procesy przestrzenne, często mamy do czynienia z brakiem spójności, z regulacjami, które w pierwszych artykułach definiują racjonalnie i trafnie główne cele i zadania (*troska o ład przestrzenny w ustawie o samorządach* jest zadaniem nr 1 gminy, podobnie w *Ustawie o pizp 2013*) jednak kolejne artykuły często nie definiują i nie parametryzują tych celów, z zasady nie zapewniają monitorowania ich wykonywania, nie stanowią skutecznych sankcji za ich naruszenie lub nierealizowanie.

Kilka lat temu kontrola Najwyższej Izby Kontroli (dalej NIK) wykazała, że zakaz budowy ogrodzeń w pasie 1,5 m od linii brzegowej jest w Polsce powszechnie naruszany, a odpowiedzialne za egzekwowanie tego prawa Rejonowe Zarządy Gospodarki Wodnej tego zjawiska w praktyce nie kontrolują. Dzieje się tak nie tylko dlatego, że brak im urzędników, głównym źródłem zaniedbań i zaniechań jest prawo, które nie zawiera sankcji wystarczająco skutecznych, aby zmusić urząd do wykonywania swoich ustawowych zadań i ściganie – naruszających ustawowe zakazy. Przykładem jest przestrzeganie prawa dostępu do jezior w Polsce. Informacja NIK o *dostępie do jezior* (25 października 2011) stwierdza m.in.: ... *aby zagwarantować swobodny dostęp do zbiorników wodnych, prawo zabrania grodzenia plaż i brzegów – wszelkie ogrodzenia muszą kończyć się 1,5 m od wody. ... urzędami, które mogą kontrolować przestrzeganie swobodnego dostępu do wód publicznych, są krajowe i regionalne zarządy gospodarki wodnej. NIK negatywnie ocenia ich pracę: urzędnicy nie pilnują przestrzegania zakazu grodzenia, nie reagują na przypadki bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa i lekceważą skargi obywateli (przykładowo RZGW w Warszawie na 17 skarg jedną rozpatrzył w terminie, a czterech w ogóle).*

Kontrolerzy NIK sprawdzili odcinki linii brzegowych 18 jezior i stwierdzili 125 przypadków bezprawnego zagrodzenia dostępu do wody ... Narusza to prawo obywateli do swobodnego dostępu do wód publicznych.

Równie powszechne jest zjawisko zajmowania przylegających do jezior gruntów Skarbu Państwa przez właścicieli sąsiadujących nieruchomości. Linia brzegowa wszystkich jezior objętych oględzinami przebiegała inaczej, niż zaznaczono na mapach zarządów. Z powodu wieloletnich zaniedbań urzędnicy nawet nie wiedzieli o istnieniu atrakcyjnych działek. Na niekontrolowanym obszarze, który według planów był jezio-

rem, powstawały prywatne domy letniskowe, parkingi, hangary na łodzie i pomosty. W rezultacie z 85 tys. m² – formalnie zapisanych jako wody – nielegalnie zabudowano ponad 60 tys. m².

W ciągu czterech lat (od 2007 r.) na największym polskim pojezierzu zarządy gospodarki wodnej przeprowadziły tylko 10 kontroli sprawdzających swobodę dostępu do jezior (z czego tylko cztery planowe). Każda z tych kontroli ujawniła naruszenie prawa ... NIK ma jednak zastrzeżenia do jakości przeprowadzonych postępowań: niemal wszystkie były nieskuteczne, a urzędnicy, pomimo wykrycia nieprawidłowości, nie kierowali zawiadomień do odpowiednich organów.

Dlatego dyskusyjna, często szkodliwa jest teza, że prawo jest ‘dobre’ a ludzie – urzędnicy, deweloperzy, radni i urbaniści – są ‘zli’. To nie oni, a złe prawo oraz jego twórcy ‘produkują’ niesprawne instytucje, wadliwe procedury i bezład przestrzenny z wszystkimi jego konsekwencjami. Istotnym problemem jest nie tylko przestrzeganie prawa i jego wykładnia, o czym będzie dalej mowa.

Problemem jest również chęć posługiwania się regulacjami prawnymi. Według Stępnia: *Jeśli dla Zachodu niezwykle istotna jest zasada reprezentacji i delegowanie przez obywateli władzy ... – to Wschód raczej sprzyja władzy jednoosobowej, przedkładającej nade wszystko argument siły. ... W wielu polskich gminach do dziś np. nie uchwalono planów zagospodarowania przestrzennego, bo wygodniej jest wójtowi rządzić gruntami za pomocą „wuzetki”. Plan to prawo miejscowe, a zatem prawo, czyli akt normatywny, a decyzja administracyjna to działanie jednoosobowe, niepodporządkowane prawu miejscowemu. Zachód jednak to przede wszystkim państwo prawa, czyli prymatu prawa. A czy ktoś na Wschodzie prawem w ogóle się przejmuje [25 lat samorządów 2014].*

Zasadne jest to pytanie, bowiem śledząc historię miast łatwo zauważamy, że prawo i stosowane reguły z zasady służyły budowniczym. Taka była geneza obozu rzymskich kohort, miast króla Franciszka I oraz prawa magdeburskiego. Dopiero XIX w. przyniósł powszechnie obowiązujące prawa, początkowo w zakresie sanitarnego stanu miast, a wiek XX szczegółowe normatywy prawne – urbanistyczne i planistyczne.

3.2. Transformacje gospodarki przestrzennej

Miasto, ład przestrzenny i władze centralne III RP

Zmiany ustrojowe rozpoczęte w 1989 r. i następne lata przebudowy Państwa, doprowadziły do zasadniczych zmian w gospodarowaniu przestrzenią. Do najważniejszych należy zaliczyć wprowadzenia reguł gospodarki wolnorynkowej, wzmocnioną ochronę prawa własności, wprowadzenie samorządności lokalnej. Gminy, którym powierzono kluczową rolę w planowaniu przestrzennym i zagospodarowaniu terenu, stały się niezależnym podmiotem władzy państwowej. Było oczywiste, że konieczna będzie przebudowa systemu planowania przestrzennego [Kowalewski 1990A: 35-71].

Do zmian tych dostosowano w latach 1989-1994 model gospodarki przestrzennej, wprowadzony głównie przez dwie ustawy – *o planowaniu i przestrzennym i prawo*

budowlane. Brano pod uwagę złe doświadczenia sztywnego, nakazowego socjalistycznego planowania przestrzennego oraz fasadowy charakter ‘samorządów lokalnych’. Rady narodowe zostały zastąpione (1998) samorządami gmin i województw, które wyposażono w atrybuty władzy.

Stanowieniu prawa w tych dziedzinach towarzyszyły spory. Sejm ‘przebudował’ rządowy projekt *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym 1994*. Po jej uchwaleniu jeden z głównych autorów sejmowej wersji – Poseł K. Szczygielski, wiceprzewodniczący komisji sejmowej, miał wiele wątpliwości. Poseł podkreślił, że Sejm *przeanalizował kilkaset, czasami o przeciwstawnej wymowie wniosków* [Kachniarz, Niewiadomski 1994: 5], a ówczesne komentarze, odczytywane po dwudziestu kilku latach, rodzą pytanie, czy Sejm uchwalając ustawę, był w pełni świadom skutków wprowadzonych zmian.

Większą wiedzą dysponowali ministrowie pierwszych rządów III Rzeczypospolitej, odpowiedzialni za urbanistykę i planowanie przestrzenne. Mieli świadomość, że podejmują trudną przebudowę systemu gospodarowania przestrzenią.

Dokument Ministerstwa Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa stwierdza: *Stoimy dziś przed koniecznością generalnej reformy gospodarki przestrzennej w Polsce, reformy systemowej i szalenie rozległej. Jesteśmy z nią spóźnieni o wiele lat ... Jeśli do niej nie przystąpimy, do katastrofy ekologicznej, którą już spowodowaliśmy, dojdą katastrofy społeczne, anarchia w przestrzeni się pogłębi i choć wydaje się to niemożliwe, stan naszych miast i gmin za kilka lat będzie jeszcze gorszy* [Kowalewski 1990B: 35-51; Kowalewski 1991]. Dokument ten, o wielkim nakładzie, zwracał uwagę na zagrożenia, jakie stworzy: *wolnorynkowa gospodarka, ograniczenie kontroli zmian w gospodarowaniu terenie, samodzielność i uprawnienia samorządów gminnych oraz nowy model planowania przestrzennego*.

Informacja przygotowana na konferencję prasową Ministerstwa Budownictwa (1991) stwierdza: *Cała strefa gospodarki przestrzennej wymaga zreformowania ... wady aktualnego systemu są wyraźnie widoczne ... Reformowanie systemu gospodarki przestrzennej jest sprawą trudną... obejmuje w pierwszym rzędzie podstawy prawne systemu, ... państwowe struktury instytucjonalne, metodykę i warsztat planowania przestrzennego ... Szczegółowe rozwiązania dotyczą zwłaszcza sposobu i trybu ustalania polityki przestrzennej państwa oraz zakresu ingerencji administracji państwowej w sferę działalności samorządów terytorialnych ... zakresu ograniczania swobody...*¹⁶.

Zapowiadane prace nie zostały podjęte. Kolejne dokumenty rządowe proponujące różne działania [*Koncepcja Polityki...* 1995; *Polska Przestrzeń* 2007], były rodzajem ‘rządowej publicystyki’ całkowicie lekceważonej przez politycznych decydentów. Od uchwalenia niedoskonałej ustawy 1994 r. przez następne kilkanaście lat zrealizowano jedną inicjatywę legislacyjną – wadliwą ustawę o *pizp 2003*. Żaden z rządów i sejmów nie podjął systemowej, kompleksowej reformy gospodarki przestrzennej, którą postulowały dziesiątki dokumentów, apeli, listów otwartych. Również narastające patologie

¹⁶ Informacja prasowa Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, 11 lutego 1991 r.

przestrzenne nie zmobilizowały władz centralnych do działań. Wręcz odwrotnie, ranga polityki przestrzennej w kolejnych rządach III RP systematycznie malała.

Najbardziej zaawansowana i najlepiej opracowana próba zmian – *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* – nie doczekała się wdrożenia. Przez kilka lat prowadzono prace nad kolejnymi wersjami *Planu Działań*, które miały wdrożyć ustalenia *Koncepcji*. Pierwsza, kompleksowa wersja proponowała szeroki program wdrażania przez zmiany prawa, wzmocnienie instytucji publicznych, szkolenia. Nie została przyjęta. Kolejne wersje coraz bardziej ograniczały plan działań. Trzecia wersja (kwiecień 2012) zapowiadała opracowanie *koncepcji nowego systemu prowadzenia polityki zagospodarowania przestrzennego na wszystkich poziomach* (niewątpliwie, od tego należało zacząć). Jednak nawet ta, najbardziej ograniczona wersja, nie została przez Radę Ministrów przyjęta. Minęło kilka lat i nadal zapowiedzianej, rządowej koncepcji prowadzenia polityki zagospodarowania brak.

Malejącą rangę i niestabilną pozycję gospodarki przestrzennej i planowania dobrze ilustruje usytuowanie tych problemów w strukturze władz centralnych. W pierwszych sześciu rządach 1989-1995 szef resortu budownictwa obejmującego te problemy był członkiem Rady Ministrów, a problemami planowania przestrzennego, urbanistyki i architektury zajmowało się kilka departamentów oraz dwóch podsekretarzy stanu.

W 1996 r. ministerstwo gospodarki przestrzennej i budownictwa zostało zlikwidowane¹⁷, a problematyka gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego została przeniesiona do powołanego Urzędu Centralnego. Kolejną decyzją Rady Ministrów było obniżenie rangi Urzędu, którego kierownik utracił rangę rządową i został podporządkowany właściwemu ministrowi.

Systematyczne obniżanie rangi gospodarki przestrzennej (urbanistyki i architektury) w strukturach władzy III RP pokazuje tab. 1 [*Leksykon Politologii* 2003].

Tabela 1

Usytuowanie gospodarki przestrzennej w rządach III RP przed 16 listopada 2015 r.

Premier Szef resortu budownictwa	Minister	Partia polityczna	Data powołania lub odwołania ministra
Tadeusz Mazowiecki Minister gospodarki przestrzennej i budownictwa	Aleksander Paszyński	Unia Demokratyczna	12 września 1989
Jan Bielecki Minister gospodarki przestrzennej i budownictwa	Adam Glapiński	Porozumienie Centrum	12 stycznia 1991

¹⁷ Zniesione *Ustawą z 8 sierpnia 1996 r.* Jego zadania i kompetencje włączono wówczas do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Skarbu Państwa.

Tabela 1 – cd.

Premier Szef resortu budownictwa	Minister	Partia polityczna	Data powołania lub odwołania ministra
Jan Olszewski Minister gospodarki przestrzennej i budownictwa	Andrzej Diakonow Kierownik Ministerstwa	Porozumienie Centrum	10 lipca 1992
Hanna Suchocka Minister gospodarki przestrzennej i budownictwa	Andrzej Bratkowski	bezpartyjny	26 października 1993
Waldemar Pawlak Minister gospodarki przestrzennej i budownictwa	Barbara Blida	Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej	27 października 1993
Józef Oleksy Minister gospodarki przestrzennej i budownictwa	Barbara Blida	Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej	7 marca 1995
Włodzimierz Cimoszewicz Ministerstwo zlikwidowane, powstaje Urząd Centralny	Barbara Blida	Socjaldemokracja Rzeczypospolitej Polskiej	7 lutego 1996
Jerzy Buzek Minister rozwoju regionalnego i budownictwa	Jerzy Kropiwnicki	Zjednoczenie Chrześcijańsko- Narodowe	31 października 1997 (do 16 czerwca 2000 minister-członek Rady Ministrów)
Leszek Miller Wiceprezes Rady Ministrów, Ministerstwo infrastruktury (w tym budownictwo)	Marek Pol	Unia Pracy	19 października 2001
Marek Belka Minister infrastruktury (w tym budownictwa)	Krzysztof Opawski	bezpartyjny	2 maja 2004
Kazimierz Marcinkiewicz Minister budownictwa	Antoni Jaszczak	Samoobrona RP	5 maja 2006
Jarosław Kaczyński Minister budownictwa	Andrzej Aumiller Miroslaw Barszcz	Samoobrona RP bezpartyjny	13 sierpnia 2007

Premier Szef resortu budownictwa	Minister	Partia polityczna	Data powołania lub odwołania ministra
Waldemar Tusk Minister rozwoju regionalnego (w tym budownictwa)	Elżbieta Bieńkowska	bezpartyjna ^[a]	16 listopada 2007
Donald Tusk Minister infrastruktury (w tym budownictwa)	Cezary Grabarczyk	Platforma Obywatelska	7 listopada 2011
Donald Tusk Minister transportu, budownictwa i gospodarki morskiej	Sławomir Nowak	Platforma Obywatelska	zlikwidowane w 27 listopada 2013
Ewa Kopacz Minister infrastruktury i rozwoju (w tym budownictwa)	Maria Wasiak	Bezpartyjna	22 września 2014

Źródło: [Wikipedia i *Leksykon Politologii* 2003].

Ostatecznie usunięto ‘gospodarkę przestrzenną’ z nazw ministerstw. Dodatkowo osłabił pozycję planowania przestrzennego ostatni rząd i w konsekwencji Sejm, ‘dzieląc’ system planowania przestrzennego (2016) pomiędzy dwa resorty. Ponadlokalne planowanie przestrzenne i politykę miejską, znowelizowana *Ustawa o działach administracji* i Rada Ministrów ulokowały w Ministerstwie Rozwoju, a planowanie przestrzenne lokalne w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa. Jest to sprzeczne z jedną z najważniejszych zasadą planowania przestrzennego – która nakazuje spójność systemową wszystkich jego szczebli. Obecnie (2018) kolejne dokumenty rządowe (cytowane dalej) zapowiadają porządkowanie gospodarki przestrzennej.

Marginalizowanie spraw rozwoju i planowania przestrzennego w Polsce to efekt decyzji politycznych, decyzji rządzących, którzy nie doceniają korzyści społecznych i ekonomicznych, które przynosi zaplanowane i racjonalnie zagospodarowane miasto – mieszkańcom, przedsiębiorcom i inwestorom. Prowadzona, przez kolejne rządy działalność legislacyjna posługiwała się mądrym hasłem – *ułatwić inwestowanie*. Jednak legislacyjne i organizacyjne działania polskich rządów i parlamentu w coraz szerszym zakresie promowały samowole budowlane i eliminowały planowanie przestrzenne. Te działania nie ułatwiają lecz utrudniają realizację inwestycji, ułatwiają jedynie spekulacje na rynku nieruchomości. Spekulacyjne działania dodatkowo premiuje system podatkowy, oderwany od wartości nieruchomości.

Przed działaniami spekulantów przestrzega nawet twórca gospodarki rynkowej – Adam Smith, jak świadczy cytat z jego słynnego dzieła *Badania nad naturą i przy-*

czynami bogactwa narodów, biblii współczesnych neoliberalistów: *Nigdy nie zdarzyło mi się widzieć, aby wiele dobrego działali ludzie, którzy udawali, iż handlują dla dobra społecznego* [Zabieglik 2003: 246].

Jaki bowiem będzie pożytek z drogi ekspresowej lub wojewódzkiej zbudowanej przez państwo, jeśli zostanie obudowana i wyjazdy z kolejnych działek będą skutecznie blokowały ruch drogowy? Takie obrazki mamy już obecnie w Polsce wszędzie tam, gdzie kontrola planistyczna i budowlana przestała funkcjonować. Jak będzie użytkowany dom jednorodzinny lub pensjonat, kiedy „za płotem” powstanie uciążliwy warsztat zbudowany bez pozwolenia, który następnie, za niewielką opłatą lub nawet bez¹⁸, zostanie „zalegalizowany”?

Dlatego, osłabiając planowanie przestrzenne i kontrolę budowlaną, ułatwiając samowole urbanistyczne i budowlane, utrudniamy inwestowanie, a niekiedy pozbawiamy je nawet sensu ekonomicznego i społecznego. Gdy jednak sami to zauważamy na podstawie własnych doświadczeń – jest już za późno. Odwrócenie, a nawet ograniczenie negatywnych skutków wadliwych decyzji przestrzennych jest bowiem bardzo trudne.

Szczególne nasilenie negatywnych zjawisk przyniosło ostatnie 10 lat wraz z rozwojem gospodarczym i *boomem* inwestycyjnym. W konsekwencji rozpraszanie zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja niszcząca krajobraz Polski przybrały wymiar niespotykany w cywilizowanych krajach [Lisowski, Grochowski 2008; Kowalewski 2015].

Głównym źródłem tych szkodliwych zjawisk i procesów jest wadliwe prawo, generujące niesprawność władz publicznych, podstawa absurdu wręcz planowania przestrzennego. W 2005 r. w planach miejscowych zarezerwowano pod zabudowę mieszkaniową – 436 000 ha terenu, a po dziesięciu latach funkcjonowania ustawy, w 2015 r. w planach miejscowych zarezerwowano pod zabudowę mieszkaniową – 1.838.000 ha [Śleszyński 2015]. W tym samym okresie ludność Polski wzrosła zaledwie o 255 tys., co gorsze w ciągu ostatnich czterech lat spadła o 96 tys. (dane GUS). W tym samym czasie powierzchnia terenów rezerwowana w planach miejscowych na cele mieszkaniowe wzrosła trzykrotnie. Problem ten jest szerzej udokumentowany w dalszej części pracy (rozdz. 3.5) oraz w II Tomie Studiów [Śleszyński 2018].

¹⁸ W Raporcie o wynikach kontroli legalizacji samowoli budowlanych oraz prawidłowości prowadzenia postępowań egzekucyjnych (Raport P/08/115 z lipca br.) Najwyższa Izba Kontroli stwierdza m.in.:

Powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego prowadzili postępowania administracyjne w sprawie legalizacji samowoli budowlanych z naruszeniem przepisów ustawy – Prawo budowlane i ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego. ... Stwierdzono to w 9, tj. w 37,5% spośród 24 skontrolowanych powiatowych inspektoratów nadzoru budowlanego. ... Nieprawidłowo wydawano postanowienia o naliczeniu opłaty legalizacyjnej... w 7 (29,2%) powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego. W 2 przypadkach (8,3%) powiatowi inspektorzy nadzoru budowlanego zalegalizowali 4 obiekty budowlane bez ustalenia wysokości opłaty legalizacyjnej. ... W 12 (50%) powiatowych inspektoratach nadzoru budowlanego stwierdzono przypadki wszczęcia postępowania egzekucyjnego, nawet po upływie 11 miesięcy od dnia wystawienia upomnienia, mimo obowiązku wszczęcia postępowania bez zbędnej zwłoki ...

Kryzys gospodarki przestrzennej

Pierwsze lata Trzeciej RP były dość zgodnie oceniane jako lata sukcesów. Reforma samorządowa, reformy gospodarcze, zmiany polityczne zmieniały Polskę. Pierwszych osiągnięć w dziedzinie rozwoju miast i urbanizacji, w dziedzinie budowy administracji lokalnej i ekonomii wolnego rynku, nikt nie neguje, z wyjątkiem okresów kampanii wyborczych, które mają własne, specyficzne cele. W gospodarce przestrzennej, w następnych latach, obok sukcesów odnotowujemy jednak wiele porażek, o których była już mowa. Ich bezpośrednim źródłem było lekceważenie korzyści i zalet racjonalnego gospodarowania przestrzenią i w efekcie, słabość planowania przestrzennego. Systematyczne osłabianie kontroli urbanistycznej przez kolejne ekipy rządzące Polską doprowadziło do patologii przestrzennych i żywiołowych procesów urbanizacyjnych, które obniżały społeczną i ekonomiczną wartość przestrzeni i degradowały zagospodarowanie terenu na obszarach niekontrolowanej suburbanizacji. Brak planów powiększał ryzyko inwestycyjne i obniżał standard usług [Kowalewski 2007].

Drugim z ważnych źródeł kryzysu jest ideologia neoliberalizmu, a właściwie jej polska wersja. Główny reformator polskiej ekonomii, niewątpliwie zasłużony dla polskiej gospodarki – Leszek Balcerowicz, jest uczniem Friedmana. Ten ostatni chwalił nawet osiągnięcia polskiego polityka, jednak znaczenia planowania przestrzeni nigdy nie lekcewał. Zauważa to H. Izdebski stwierdzając, że Friedman podkreślał *rangę planowania przestrzennego, jako naturalnego ograniczenia odpowiednich aspektów gospodarki wolnorynkowej* [Izdebski 2013]. W Polsce, w odróżnieniu od nauk Friedmana, liberalizując polską gospodarkę popełniliśmy wielki błąd. Uczyniliśmy przedmiotem gier rynkowych również sektory, w których obowiązki władz publicznych w krajach racjonalnie rządzonych (również przez liberałów), z wielu powodów, nie podlegają dyskusji – gospodarkę przestrzenną, politykę mieszkaniową, i rynek nieruchomości. Zbudowaliśmy wadliwy model gospodarki przestrzennej, w czasie kiedy w krajach „starej” Unii przywiązuje się wielką wagę do racjonalizacji rozwoju miast i właściwej gospodarki terenami, prowadzi się rygorystyczną kontrolę i monitorowanie procesów przestrzennych, bada konsekwencje zmian stanu zagospodarowania terenu oraz społeczne i gospodarcze skutki prowadzonej polityki przestrzennej. Na podstawie systematycznie gromadzonej wiedzy państwo, wszystkie szczeble jego władzy, prowadzą i korygują politykę przestrzenną. W odróżnieniu od Polski, są to kraje ‘zaplanowanej zabudowy’.

Kryzys gospodarki przestrzennej w Polsce ma nawet kontekst międzynarodowy. Przykładem jest niezadowolające wdrożenie obowiązków wynikających z ratyfikacji Konwencji UNESCO¹⁹. Ma to również wpływ na ochronę ładu przestrzennego. Konwencja wprowadziła obowiązek wskazania obiektów wymagających ochrony, zasady obrotu handlowego obiektami zabytkowymi, ustanawianie właściwych stref buforowych dóbr wpisanych na *Listę Światowego Dziedzictwa*. Zdaniem ekspertów, legislacja

¹⁹ W tym: *O ochronie dóbr kultury* (1954) oraz *w sprawie ochrony światowego dziedzictwa* (1972).

dotycząca obiektów zabytkowych nie spełnia tych dyrektyw i wymaga gruntownej, systemowej przebudowy [Zalasińska 2013].

OECD (*The Organisation for Economic Co-operation and Development*) pozytywnie ocenia w Przeglądzie Krajowej Polityki Miejskiej stan polskiej gospodarki, dynamiczny rozwój miast i korzystny, policentryczny model osadnictwa. Krytykuje jednak szkodliwe zjawiska przestrzenne, takie jak: *społeczne dysproporcje rozwojowe, ubóstwo zwłaszcza dotkliwe w małych miastach, znaczący deficyt mieszkań (zwłaszcza w przystępnej cenie i o przyzwoitej jakości)*. Rekomenduje *silniejsze regulacje prawne w zakresie planowania przestrzennego, w tym – integrowanie lokalnych planów z planowaniem sektorowym* [OECD 2011]. Raport główne rekomendacje kieruje do polskiego rządu, bowiem dotyczą one budowy krajowych ram polityki miejskiej, a zwłaszcza spraw instytucjonalnych (utworzenie odpowiednich instytucji na szczeblu centralnym) oraz działań legislacyjnych. Przedstawia również przykładowe rozwiązania stosowane w krajach OECD.

Należy zauważyć, że ostatni, starannie opracowany dokument *Krajowa Polityka Miejska 2023* i zawierający wiele cennych propozycji, przyjęty uchwałą Rady Ministrów 20 października 2015 r., zignorował jednak organizacyjne zalecenia OECD. Niechęć do porządkowania gospodarki przestrzennej i wzmocnienia planowania przestrzennego wciąż jest silna.

Oceniając historię i stan gospodarki przestrzennej w III RP możemy, bez ryzyka popełnienia błędu stwierdzić, że główną odpowiedzialność za chaos przestrzenny i szkodliwe, niekontrolowane procesy ponoszą – władze publiczne, zwłaszcza centralne. Odpowiadają za wadliwe prawo i stan instytucji publicznych nadzorujących gospodarkę przestrzenną i za brak publicznej kontroli procesów przestrzennych (fot. 4).



Fot. 4. Estetyka miasta w III RP – centrum Gminy Lesznowola

Źródło: [Kowalewski 2010].

Wiele dokumentów rządowych to *de facto* samokrytyka. W pierwszym zdaniu dokumentu Biura Analiz Sejmowych (2010) czytamy: *System gospodarki przestrzennej wymaga głębokich zmian. Zamiast racjonalnej, uporządkowanej gospodarki przestrzeni mamy dziś do czynienia z pogłębiającym się chaosem przestrzennym, często bezładną zabudową i degradacją krajobrazu. Brak planów zagospodarowania przestrzennego sprawia, że działania inwestycyjne w kraju są prowadzone na podstawie przypadkowych, nieskoordynowanych decyzji* [Gwiazdowicz 2010].

Ocena jest trafna, jednak zaskakuje, że nawet ekspert Biura Analiz Sejmowych nie w pełni rozumie mechanizmy zmian przestrzennych – to nie brak planów jest głównym źródłem chaosu.

Po pierwsze, planów jest za dużo, ale ich brak na obszarach o silnym ruchu budowlanym i inwestycyjnym. W uchwalonych planach jest za to za dużo terenów wskazanych pod zabudowę, zwłaszcza w gminach, w których ruchu budowlanego i inwestorów brak [Śleszyński 2016].

Po drugie – głównym źródłem chaosu jest wadliwe prawo, które pozwala realizować inwestycje poza ternami objętymi planami miejscowymi. Połowa inwestycji jest realizowana na podstawie decyzji administracyjnych, bowiem tą metodą można je lokalizować na tańszych, nieuzbrojonych terenach rolnych.

Pewne nadzieje budzą ostatnie inicjatywy rządowe, pozytywnym sygnałem było podjęcie prac wdrażających Politykę Miejską oraz zapowiedź budowy zintegrowanego planowania rozwoju. Kolejnym, było powołanie *Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego* w 2010 r. i obecną kontynuację jej dorobku, po likwidacji Komisji, początkowo przez Ministerstwo Infrastruktury i Budownictwa (2017) a następnie przez Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju. Prace resortu taką nadzieję wzmacniają. Podczas połączonego posiedzenia sejmowych komisji Infrastruktury oraz Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej 8 czerwca br. podsumowane zostały prace nad rządowym projektem *Kodeksu urbanistyczno-budowlanego*²⁰, według komunikatu Ministerstwa: *Jednym z najważniejszych celów Kodeksu urbanistyczno-budowlanego jest stworzenie skutecznych ram prowadzenia polityki przestrzennej ... Nowa redakcja Kodeksu urbanistyczno-budowlanego, ... ma przywrócić i utrwalić ład przestrzenny w Polsce... W nowych przepisach znajdzie odzwierciedlenie sześć najważniejszych postulatów NIK: Traktowanie przestrzeni i jej walorów jako dobra wspólnego, przy wyważeniu interesu publicznego i prywatnego; Nadanie Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego mocy wiążącej przy inwestowaniu na terenach nieobjętych planami miejscowymi; Rozszerzenie wymogu sporządzania planów miejscowych dla terenów o istotnych walorach, np. przyrodniczych; Uregulowanie kwestii terminu ważności decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu; Zapewnienie spójności dokumentów planistycznych; Skuteczne informowanie lokalnych społeczności, zapewniające zwiększenie udziału interesariuszy w procesie planowania*

²⁰ Informacja Ministerstwa Infrastruktury i Budownictwa z 28 lipca 2017 r.

przestrzennego. Pełne wprowadzenie tych zmian może zasadniczo zmienić i usprawnić system planowania przestrzennego.

Warto jednak zaznaczyć, że poza zdiagnozowaniem samych celów, bardzo ważne jest zachowanie dostatecznej dbałości o treść wprowadzanych regulacji, aby dobre intencje znów nie zostały zablokowane przez nieprzemyślane w szczegółach przepisy.

Krytykę stanu gospodarki przestrzennej i daleko idące zmiany zapowiada Projekt *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* [Strategia... 2017]. Jest to kolejny rządowy który krytykuje niekontrolowaną suburbanizację, chaos przestrzenny, który: *generuje dodatkowe koszty w zarządzaniu i funkcjonowaniu miast, związane z zapewnieniem transportu, wyposażeniem w infrastrukturę i usługi publiczne, czy degradacją środowiska przyrodniczego*. Stwierdza, że niekontrolowane rozprzestrzenianie się zabudowy wpływa również na jakość życia mieszkańców (przypominając znany *Raport o ekonomicznych stratach i ekonomicznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce 2013*).

Zapowiada zmiany – *wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (ekonomicznym, społecznym, przestrzennym, i środowiskowym) poprzez stworzenie regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego (m.in. zgodnie z Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym), efektywniejsze wykorzystanie przestrzeni w obszarach zurbanizowanych, w tym przywracanie utraconych funkcji oraz kształtowanie wielofunkcyjnych, łatwo dostępnych przestrzeni miejskich* (s. 154). Stwierdza również, że *Funkcjonowanie planowania przestrzennego na obecnych zasadach jest zasadniczą barierą rozwojową. Niska liczba planów generuje niepewność inwestycyjną, nieład w zagospodarowaniu przestrzeni, konflikty przestrzenne oraz niską jakość, funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznych. Zwiększa też skalę utraconych korzyści dla obywateli i samorządów, wynikających z braku wysokiej jakości przestrzeni. Zabudowa mieszkaniowa – ekstensywna, rozproszona, przypadkowa wymknęła się spod kontroli JST ... znacznie podwyższając koszty społeczne ... Dostrzegalny jest deficyt działań informacyjnych państwa skierowanych do obywateli oraz niedostosowanie metod potencjalnej partycypacji społecznej w procesach rozwojowych. Brakuje wyprzedzającej dyskusji z mieszkańcami i użytkownikami przestrzeni na temat ich potrzeb i oczekiwań* (s. 185).

Główną, proponowaną systemową zmianą jest zapowiadana integracja planowania przestrzennego z programowaniem rozwoju społeczno-gospodarczego. Nie jest to nowa idea, zasady integracji oraz kierunki zmian polityki przestrzennej są podobne do dyskutowanych od kilkunastu lat. Działania będą polegały m.in. na dokonaniu zasadniczej reformy funkcjonowania sfery zarządzania *rozwojem w postaci połączenia dokumentów strategicznych i planistycznych na każdym poziomie zarządzania (krajowym, wojewódzkim, funkcjonalnym oraz lokalnym) ... Wprowadzone zostaną mechanizmy finansowe i prawne, w tym planistyczne, porządkujące procesy inwestycyjne i zajmowanie nowych terenów pod zabudowę. Nowe inwestycje zostaną przekierowane na tereny w przeszło-*

ści już wykorzystywane, przygotowane do zabudowy i wyposażone w infrastrukturę techniczną i społeczną, w tym zmodernizowaną do powtórnego wykorzystania.

Strategia zapowiada również: *Usprawnienie procesów inwestycyjno-budowlanych zgodnie z Kodeksem Urbanistyczno-Budowlanym ... planową suburbanizację i racjonalne wykorzystanie przestrzeni – wprowadzenie mechanizmów zachęcających gminy do uchwalania planów miejscowych oraz likwidację decyzji o warunkach zabudowy, wprowadzenie mechanizmów fiskalnych uzależnionych od typu terenu inwestycyjnego (brownfield vs. greenfield) oraz dostosowanie podatków i opłat odnoszących się do działań związanych ze zmianami w zagospodarowaniu przestrzeni* (s. 193). *Novum* jest koncepcja zarządzania polityką rozwoju na szczeblu centralnym, zmiana konieczna, jeśli autorzy *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* pragną wprowadzić ją w życie.

Jeden z głównych autorów SOR premier M. Morawiecki w swoim expose stwierdził: *... prawo niestety, nie zapobiega inwestycjom mieszkaniowym w szczerym polu, inwestycjom odciętym od komunikacji, szkół i przedszkoli i nawet podstawowej infrastruktury technicznej. ... Zaslugujemy na to, aby nasze miasta i miasteczka stanowiły spójną całość, do domu każdego docierała sprawna komunikacja publiczna, a szkoły i przedszkola pojawiły się tam gdzie powstają nowe osiedla. Dlatego proponujemy pakiet korzyści dla samorządów, które zadbają o ład przestrzenny. Naszym dzieciom i wnukom musimy przekazać Polskę zadbaną i urządzoną ze zmysłem estetycznym ...* [Expose 2017].

3.3. Gospodarka przestrzenna – źródła kryzysu

Brak tradycji i doświadczeń jako źródło kryzysu

Do głównych źródeł kryzysu należy zaliczyć spuściznę naszej najnowszej historii oraz brak tradycji, w porównaniu z krajami Europy Zachodniej, w budowie demokratycznego państwa prawa, samorządności i społeczeństwa obywatelskiego, w dominacji liberalnej ideologii, w silnej pozycji politycznej i ekonomicznej grup interesu, przeciwników publicznej kontroli procesów urbanizacyjnych.

Brak tradycji i doświadczeń to efekt ponad stoletniej luki w budowie państwowości, administracji, samorządów lokalnych w czasach rozbiorowych, kiedy było to głównym zadaniem niepodległych państw Europy. W wielu dziedzinach, tak jak lokalna samorządność czy parlamentaryzm, brak nam doświadczeń, które narody i państwa Europy gromadziły przez wieki.

Samorządy miejskie rozwijają się w Europie od XI w. Większość państw rozpoczyna budowę prawa, finansów, tworzy samorządy terytorialne – stwarza warunki, aby planowanie i zarządzanie miast mogło się rozwijać. W Polsce samorządność lokalna istnieje dopiero 27 lat, co gorsze nie widzimy już potrzeby jej doskonalenia, niechętnie korzystamy z doświadczeń państw, w których władze samorządowe działają od średniowiecza.

Wiek nowożytny to intensywny rozwój miast, to dekady wielkich projektów miejskich oraz dekady poszukiwania nowych rozwiązań. To wiek Cerdy, Hausmana, Howarda, Geddesa, Garniera i Abercrombie. Poza drobnymi epizodami i krótką historią Polski międzywojennej, zacofana gospodarczo i skolonizowana przez sąsiadów Polska miała urbanistykę na poziomie carskiej Rosji i Prus. Podejmowano sporadyczne próby zakładania nowych miast w Królestwie Kongresowym. Próby te nie stały się jednak początkiem urbanizacji, o czym decydowało wiele czynników. Manchester na początku XVIII w. miał 10 tys. mieszkańców, a w 1820 r. było to miasto dwustutysięczne, w Królestwie Kongresowym, R. Rembieliński, Prezes Komisji Województwa Mazowieckiego (które sięgało wówczas do Torunia i Łodzi) zakłada za zgodą namiestnika, wiele ośrodków tkackich i miast, takich jak Zgierz, Aleksandrów, Pabianice i Gostynin. Jedynie Żyrardów przetrwał do XX w., jako silny ośrodek przemysłowy.

Szkodliwą spuścizną historii i źródłem kryzysu jest słabość instrumentów ekonomicznych w gospodarce przestrzennej. Największą luką jest brak nowoczesnego systemu podatkowego. W Polsce zaledwie przez kilka lat istniał efektywny system podatkowy w sektorze nieruchomości. Podatek katastralny został wprowadzony *uchwałą Sejmu II RP z 15 marca 1934 r.*²¹ W III RP doszło nawet do politycznego zakazu wspomnienia o podatku od wartości nieruchomości, po tym jak błędna informacja wiceministra finansów²² – Polaków przeraziła, a polityków spłoszyła²³.

Ekonomika miast to wiek XX, kiedy rynek nieruchomości stał się cennym walorem rynkowym. Zasady określania wartości terenów miejskich analizuje i definiuje dziewięćdziesiąt lat temu Hurd [1924]. Pół wieku później Harvey [1973] przedstawia oceny społecznych i ekonomicznych wartości miasta, budowane na podstawie różnych ideologii politycznych.

W Polsce szersze badania rynku nieruchomości zaczynają się dopiero w latach 80, z wyjątkiem teorii progów i prac Malisza, próby godzenia kryteriów ekonomicznych z ideologią socjalizmu [Malisz 1963]. W III RP prace są kontynuowane w nowych warunkach, jednak ich finansowanie natrafia niekiedy na trudności. Wystąpienie, w 2007 r. jednego z autorów o grant *na badania skutków wadliwego planowania przestrzennego dla rynku nieruchomości w Polsce* zostało odrzucone²⁴.

²¹ Generalne zasady podatkowe w zakresie istotnym dla rynku nieruchomości wprowadziła *Ustawa z 15.3.1934 r. o Ordynacji Podatkowej* (Dz.U. RP Nr 39, poz. 346).

²² Podając szacunek podatków *ad valorem* pomylił procenty z promilami.

²³ Warto obecny stan naszego prawa podatkowego porównać z systemem podatkowym założonym ponad dziewięć wieków temu w Kordobie. W 1060 r. spis nieruchomości w księdze podatkowej miasta za panowania kalifa Abd-ar-Rahmana obejmował 30 szkół, 50 szpitali, 900 łaźni, 80 000 sklepów i 300 000 domów.

²⁴ Wystąpienie dr Adama Kowalewskiego (pracownika Instytutu Rozwoju Miast) w 2007 r., do Centrum Nauki o grant zostało odrzucone. Recenzent zakwestionował celowość takich badań argumentując, że Polska jest krajem gospodarki rynkowej i wydawanie publicznych funduszy na proponowane badania jest niewłaściwe. Był to jedyny odrzucony wniosek o grant, kilka poprzednich Centrum Nauki zaakceptowało. W 2018 r. grant, prawdopodobnie, byłby przyznany.

Ideologia i bezład przestrzenny

Istotną przeszkodą w budowie racjonalnego modelu gospodarki przestrzennej w Polsce jest ideologia neoliberalna kolejnych, rządzących ekip, które *budując gospodarkę wolnorynkową*, uczyniły przedmiotem gier rynkowych również gospodarkę przestrzenną.

W światowej historii liberalizmu przypadek „Polski” jest szczególny, bowiem liberalizując gospodarkę poszliśmy dużo dalej niż to proponowała „szkoła chicagowska”. Uczyniliśmy przedmiotem gier rynkowych również sektory, w których obowiązki władz publicznych, z wielu powodów, nie podlegają dyskusji – gospodarki przestrzennej, polityki mieszkaniowej i rynku nieruchomości, w której kontrola władz publicznych jest konieczna.

Potwierdzają to polscy prawnicy. Zachariasz w ekspertyzie dotyczącej ekonomiczno-prawnych problemów planowania i rynku nieruchomości stwierdza ... *sądownictwo powszechnie objęło ochroną prawo właściciela (użytkownika wieczystego) do spekulacji gruntowej, kosztem publicznych środków finansowych, czyniąc z państwa polskiego jedyny w Unii Europejskiej kraj, w którym spekulacja gruntami, realizowana przy pomocy ustawowo określonego instrumentu, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy, przez podmioty prywatne jest prawnie chronionym działaniem. Trzeba także zauważyć, że nasila się wnoszenie roszczeń odszkodowawczych w związku ze zmianą w planie miejscowym warunków zagospodarowania terenu w stosunku do warunków zabudowy danego terenu określonych uprzednio w decyzji o warunkach zabudowy. Procesy tego typu mają miejsce szczególnie w dużych miastach, i choć ich skala jest trudna do oszacowania, ponieważ ani urzędy gmin, ani administracja rządowa, czy niezależne instytucje badawcze nie prowadzą w tym względzie statystyk, można zauważyć, że stanowią nasilający się proceder wymuszania przez zorganizowanych deweloperów, jak i osoby prywatne, środków publicznych z budżetów gmin w dużych miastach ...* [Zachariasz 2016 B: 15].

Podobne oceny zawierają wcześniejsze publikacje [Izdebski *et al.* 2007], ekspertyzy ośrodków badawczych, dokumenty i uchwały organizacji zawodowych i samorządowych (więcej informacji w rozdz. 3.5).

Polscy ideolodzy i zwolennicy liberalizmu, w odróżnieniu od wybitnych autorytetów w dziedzinie ekonomii [Stiglitz 2004], nie widzą potrzeby regulowania procesów przestrzennych. W konsekwencji doprowadzono do słabości instytucji publicznych odpowiedzialnych za stan gospodarki przestrzennej. Polska administracja centralna w dziedzinie planowania przestrzennego jest, w porównaniu z innymi krajami Unii, szczątkowa i destabilizują ją częste zmiany, o czym była mowa wcześniej.

Kontrola rynku nieruchomości jest konieczna, bowiem nie spełnia on wielu warunków i kryteriów, wolnego rynku [Kowalewski 2005]. Ideologia i jej efekt, błędna polityka kolejnych rządów – *mniej państwo to tańsze państwo* – doprowadziła do skrajnego zredukowania aparatu administracyjnego. Taka polityka często zwiększa koszty funkcjonowania państwa i rynku, przynosi anarchię przestrzenną, spekulacje oraz wielkie straty.

Ministerstwo Spraw Społecznych i Lokalnych Samorządów²⁵ (*Department of Communities and Local Government*) Wielkiej Brytanii zatrudnia ponad 5000 pracowników²⁶, a *Department of Housing and Urban Development* w Waszyngtonie zatrudnia (po dużych redukcjach) 16 000. Widocznie, silna administracja jest w końcowym rachunku opłacalna, inaczej kraje od wieków doskonalące instytucje publiczne i działania rynku, nie utrzymywałyby tak wielkiej liczby urzędników.

Nie jest oczywiście ani celowe ani realne, aby Polska zbliżyła się do takiego stanu zatrudnienia w administracji, jednak porównanie stanu polskiej administracji gospodarki przestrzennej, ze stanem tej administracji w Anglii wyjaśnia, dlaczego krajobrazy *Surrey* czy *Cotswold* tak bardzo są różne od obrazu Podhala czy gmin podwarszawskich.

Końcowym ‘produktem’ liberalnych rządów jest słabość planowania przestrzennego i bezład przestrzenny, z jego wszystkimi skutkami. Próby jego wzmocnienia są blokowane w imię obrony wolności gospodarczej, własności prywatnej, demokracji i rozwoju. *De facto*, politycy chronią głównie interesów spekulantów, bezpodstawnie powołując się na kanony neoliberalizmu.

Prawo własności i interes społeczny

Do najtrudniejszych i najczęściej dyskutowanych problemów prawnych gospodarki przestrzennej należą problemy własności i prawa zabudowy. W krajach o liberalnej ekonomice i demokratycznie rządzonych są one, od prawie dwóch wieków, przedmiotem sporów, negocjacji i zmian.

W ocenie konserwatystów [Miner 1996], neoliberalistów [Friedman, Friedman 1994] i wielu myślicieli²⁷, prawo własności jest gwarancją wolności i demokracji. Jednak, fenomen czynników zewnętrznych (*externalities*) mało istotny przy obrotach innymi dobrami materialnymi, ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do rynku nieruchomości. Praktycznie każda zmiana użytkowania terenu i każda inwestycja wywołuje jakieś efekty – często negatywne i szkodliwe dla otoczenia [Jewtuchowicz 1987; Kowalewski 2005]. Jest to wówczas, również w ocenie liberałów, zjawisko niepożądane, bowiem narusza interesy innych właścicieli nieruchomości.

W III RP ideologia liberalna doprowadziła w praktyce do prymatu prawa własności nad interesem publicznym, a prawa do zabudowy nad prawem własności, szczególnie bowiem silną pozycję w sporach ma właściciel-inwestor. Dla liberałów inwestowanie, to podstawa rozwoju i dobrobytu, w konsekwencji, często naruszane są prawa właścicielskie posiadaczy nieruchomości graniczących z terenem inwestycji. sądy administracyjne często przyznają temu drugiemu prawo do zabudowy. Jak słusznie zauważa

²⁵ Office of National Statistics „Statistical Bulletin”, [<http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/pse0609.pdf>].

²⁶ [<http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/cs0109.pdf>].

²⁷ Prawo własności i jego rangę określił J. Locke (1632-1704). W dziele *Dwa traktaty o rządzie* twierdzi, że każdemu człowiekowi przysługują trzy prawa naturalne *prawo do życia, wolności i własności prywatnej*.

prawnik: ... *Ta dysproporcja rangi prawnej jest wzmocniona komentarzami i glosami autorstwa prominentnych znawców prawa [Izdebski 2013].*

Podobne stanowisko zajmuje inny, badający te zjawiska prawnik, stwierdzając: *najważniejszym pojęciem definiującym granice własności z perspektywy planowania przestrzennego, jest interes publiczny oraz zasada sprawiedliwości społecznej. W kształtowaniu się prawa własności i jego treści, fundamentalną rolę odgrywa kontekst społeczny... Niestety zarówno polskie orzecznictwo, jak i większość doktryny, kwestię tę rozumie całkowicie błędnie, wychodząc z pseudointelektualnego założenia, że własność, jako prawo naturalne, zawiera w sobie prawo do zabudowy nieruchomości. Gdyby tak było, to większość nowożytnych systemów prawnych ukształtowałoby własność sprzecznie z prawami natury, a niemieckie, francuskie, holenderskie, czy angielskie normy dotyczące zasad prawa zabudowy, stanowiłoby zamach na prawa naturalne człowieka [Gdesz 2016: 2].*

Drugim fenomenem polskiego usytuowania prawa własności, jest respektowanie *potencjalnych* (oczekiwanych) korzyści. Zasada ta często narusza interes społeczny i ogranicza możliwości racjonalnego zagospodarowania terenu. Niektórzy prawnicy negatywnie oceniają tę zasadę prawną: ... *utrwaliło się, odbiegające jednak od konstrukcji społecznej funkcji własności, orzecznictwo, które, przyjmując, że szkoda planistyczna może być wynikiem zasadniczego utrudnienia lub uniemożliwienia przez plan potencjalnego korzystania z nieruchomości, dopuszcza możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z planowanym, lecz niezrealizowanym przedsięwzięciem w zakresie zmiany zagospodarowania – w szczególności wynikającej z wydanej przed uchwaleniem planu decyzji o warunkach zabudowy. Tego rodzaju podejście, sankcjonujące spekulację gruntami premiowaną ze środków publicznych, powinno być uznane za niezgodne z ... zasadami Konstytucji RP [Izdebski 2016: 8].*

Polskie prawo nie rozstrzyga jednoznacznie zakresu prawa własności, pokazując to spory i debaty prawnicze oraz sprzeczności w dokumentach rządowych. Czyni to jednak często kiedy orzecznictwo sądów administracyjnych, które uznało prymat prawa własności i *de facto* nadrzędność pozycji inwestora. W połączeniu z wadliwą konstrukcją prawną Decyzji o warunkach zabudowy, orzecznictwo jest dziś głównym źródłem szkodliwego rozpraszania zabudowy²⁸.

Problem ten będzie szerzej omówiony w rozdz. 4, jednak definiując źródła kryzysu warto przytoczyć kilka uzasadnień z orzeczeń: ... *Nieuprawniony jest pogląd, iż nowa zabudowa projektowana jako osiem budynków wielorodzinnych nie stanowi kontynuacji funkcji mieszkaniowej, ponieważ na działkach sąsiadujących znajdują się wyłącznie budynki jednorodzinne ... pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasa-*

²⁸ Decyzje administracyjne o warunkach zabudowy, umożliwiające budowanie na obszarach pozbawionych miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Są podstawą w ostatnich latach połowy pozwoleń na budowę.

da wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy ...zawarte w ustawie niejasne, niejednoznaczne sformułowania należy interpretować na korzyść uprawnień właścicielskich.

Cytowane orzeczenia oceniane w kategoriach wiedzy zawodowej, budzą zasadnicze wątpliwości, przyznają bowiem pierwszeństwo inwestorowi, naruszając interesy innych właścicieli. Również są niezgodne z zasadami wiedzy urbanistycznej interpretując pojęcie dobrego sąsiedztwa zbyt szeroko. Jednak to właśnie tego typu decyzje orzecznicze wymuszają na władzach wielu gmin prowadzenie polityki przestrzennej sprzecznej z zasadami ładu przestrzennego. W tym kontekście można zwrócić uwagę na jeszcze jedną sprawę – wyrażoną w orzecznictwie (w tym również powołanym powyżej) zasadę, zgodnie z którą wątpliwości przy wykładni muszą być rozwiązywane na korzyść właścicieli nieruchomości. Po pierwsze, zasada ta powinna być bardzo mocno ograniczona (m.in. względami związanymi z ochroną ładu przestrzennego), a po drugie, nawet w obecnych realiach prawnych zbyt często traktuje się ją jako swoisty „wytrych” umożliwiający realizację niedopuszczalnych z perspektywy ładu przestrzennego i zasad urbanistycznych lokalizacji inwestycji.

Grupy interesu

Wady systemowe gospodarki przestrzennej i wadliwe regulacje prawne są również efektem nacisków i wpływu grup interesu, zainteresowanych osłabianiem kontroli publicznej rynku nieruchomości. Jak wynika z badań mają one istotny wpływ na przebieg procesów legislacyjnych [*Przejrzystość procesu...* 2008]. Są to finansowi beneficjenci *status quo* – gracze na rynku nieruchomości, wpływowa grupa interesu, dysponująca efektywnymi środkami nacisku, czego przykładem są niektóre inicjatywy i działania posłów i senatorów, w dziedzinie prawa budowlanego i planowania przestrzennego²⁹. Ich działania mają jedną, wspólną cechę – osłabiają nadzór rządowy i samorządowy nad procesami budowlanymi.

Należy zauważyć, że deweloperzy stanowią szczególną i zróżnicowaną wewnątrznie grupę inwestorów. Część deweloperów działa doskonale, budują wygodne, funkcjonalne osiedla o dobrej architekturze. Jednak dla wielu jedynym lub co najmniej dominującym celem działalności jest zysk. W związku z tym poszukują terenów najtańszych, najchętniej na peryferiach miast, często nieuzbrojonych i rolnych. Nie odpowiadają im tereny budowlane, wskazane w uchwalonych planach miejscowych dla zabudowy mieszkaniowej, gdyż są z zasady droższe. Nie są zwolennikami kontroli planistycznej i budowlanej. Nie jest ich celem rozwiązywanie problemów mieszkaniowych Polaków,

²⁹ Słynna, powszechnie krytykowana inicjatywa grupy posłów PSL – nieudana próba likwidacji ochrony prawnej gleb o bonitacji I-III klasy. Jednocześnie, zablokowanie inicjatywy doradców Senatu, którzy przygotowali nowelizację *Ustawy o pizp 2003* ograniczającą wykorzystywanie wuzetek, pokazało jak czujna jest to grupa. Nowelizacja miała być jedynie przedmiotem uchwały Prezydium Senatu, jednak wystarczyło to, aby klub partii rządzącej ją zablokował pod zarzutem „naruszenia świętego prawa własności”.

natomiast ich celem jest zysk i jest to cel uzasadniony i logiczny. Deweloper ma prawo dbać o dochody i powinien mieć zapewnioną ochronę prawa w imię wolności gospodarczej, ale w procesach przestrzennych prawo powinno chronić również interes społeczny.

Na rynku nieruchomości działają również inni „deweloperzy”, którzy nic nie budują, jedynie handlują terenami, odrealnionymi działkami, decyzjami o warunkach zabudowy i pozwoleniami na budowę. Ponieważ każdy kolejny etap ma przynieść zysk, końcowa cena terenu, na którym będzie realizowana inwestycja, jest nieracjonalnie wysoka. Są to spekulanci na rynku nieruchomości, których działalność jest również zgodna z prawem. Jednak w ich interesie leży, aby wadliwe prawo planowania przestrzennego nie zostało naprawione, bowiem ograniczyłyby zasadniczo ich działania i zyski.

Niezrozumiała jest jedynie silna pozycja spekulantów na rynku nieruchomości, bowiem ich wkład w rozwój miast czy w rozwiązywanie kwestii mieszkaniowej jest niewielki. Być może jest to efekt nieporozumienia, jakim jest utożsamianie dewelopera z inwestorem.

Inwestor ma inne cele. Inwestor publiczny buduje drogę czy filharmonię, aby służyła społeczeństwu, gospodarce i obywatelowi. Istotą inwestycji jest jej trwałość i funkcjonalność. Inwestor prywatny buduje hotel, aby mu przynosił zyski lub dom, aby w nim z rodziną mieszkać. Buduje osiedle i dba o jego urodę, funkcjonalność i standard techniczny, bowiem gwarantuje to odpowiedni zysk. Dla inwestorów, stabilność i przewidywalność środowiska i otoczenia, wartość (również przyszła) jego nieruchomości i możliwość jej niezakłóconego użytkowania, co zapewnić może jedynie kontrola planistyczna i budowlana, ma znaczenie fundamentalne. Wiele firm deweloperskich prowadzi podobną, również pożyteczną działalność. Dzięki nim powstają w miastach atrakcyjne centra handlowo-usługowe, budynki biurowe, często o wysokich walorach architektonicznych, są również deweloperzy budujący doskonale pod względem funkcjonalnym osiedla mieszkaniowe.

Organizacje deweloperskie współpracowały z Komisją Kodyfikacyjną Prawa Budowlanego. Jednak grupy interesu wykorzystujące „wolny rynek” nieruchomości do działań spekulacyjnych, nie były jej sojusznikiem, nie są zwolennikiem reformowania gospodarki przestrzennej.

Interes w utrzymaniu bezładu przestrzennego mają również właściciele drobnych gospodarstw rolnych zlokalizowanych wokół miast. Według Raportu GUS, w Polsce w 2016 r., 54% gospodarstw rolnych miało powierzchnię użytków nie przekraczającą 5 ha. Raport zwraca uwagę na ... *utrzymujący się niski udział (ok. 35%) w ogólnej liczbie gospodarstw indywidualnych, gospodarstw domowych, dla których głównym źródłem utrzymania jest działalność rolnicza* [Charakterystyka gospodarstw rolnych 2017: 60]. Jest więc oczywiste, że dla wielu właścicieli drobnych gospodarstw, zwłaszcza gospodarstw zlokalizowanych wokół miast, główną szansą na poprawę bytu jest sprzedaż nieruchomości deweloperowi. Dla ochrony ich interesów, nie bez znaczenia jest poparcie polityczne partii, dla której elektorat wiejski jest najważniejszy.

Bezradne i nieufne społeczeństwo

Źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest również słabość i obojętność społeczeństwa. Zacołanie naszego kraju i bierność społeczeństwa wynika z braku wiedzy. Przeciętny obywatel nie wie, że jego podatki pokrywają również starty wywoływane chaosem przestrzennym i wadliwym planowaniem. Za szkodliwy stan społecznej niewiedzy odpowiadają w dużym stopniu media publiczne, które niezmiernie rzadko nadają programy o problemach miast, urbanistyce, ładzie przestrzennym i jego wartości.

Socjologowie zgodnie zwracają uwagę na skutki społecznych barier kulturowo-mentalnych. Brak szacunku dla interesu publicznego i wspólnego działania potwierdzają badania. Zwłaszcza cenne są Raporty Czapińskiego pokazujące nasze społeczne zacołanie w skali Europy [Czapiński, Panek 2015: 16-22]. Szomburg trafnie zdefiniował niedawno jedną z największych barier rozwoju naszego kraju – brak *infrastruktury kulturowo-mentalnej*, tworzonej przez *kompetencje cywilizacyjne, kompetencje miękkie, takie jak umiejętność dialogu, współpracy, lojalność, zaufanie, poczucie dobra wspólnego, zdolność do empatii, kompromisu, rozwiązywania konfliktów* [Szomburg 2014]. Gospodarowanie przestrzenią, urbanistyka, planowanie szczególnie odczuwa te braki, bowiem są to działania, w których godzenie różnych interesów i współpraca społeczna są konieczne. Niezmiernie ważne jest szanowanie interesu publicznego, szacunek dla dobra wspólnego, dla interesu państwa i interesu wspólnot samorządowych.

Barierą kulturowo-mentalną jest niski poziom kultury politycznej. *Pełni ona w społeczeństwie szereg istotnych funkcji. Przede wszystkim są to: funkcja regulacyjna – wpływa na zachowania polityczne obywatelki ... i funkcja integracyjna – tworzenie porozumienia i wypracowywanie zasad współpracy jednostek i grup w dążeniu do osiągnięcia określonych wartości i dóbr* [Szomburg 2014]. Stan kultury politycznej w Polsce ma niewątpliwie wielki wpływ na brak społecznego porozumienia w dziedzinie gospodarowania przestrzenią i społecznego przyzwolenia na zmiany.

Brak szacunku dla władzy i w konsekwencji, brak przyzwolenia na wprowadzanie koniecznych regulacji decydujących o jakości przestrzeni i ochronie dobra publicznego – to nie tylko efekt ignorancji i nieszanowania wspólnoty interesów. To również efekt historycznej luki w naszej państwowości, ponad dwieście lat, z krótkimi przerwami, władza była wrogiem Polaków, nie była to „nasza” władza.

Również przemiany ostatniego ćwierćwiecza, bardzo trudne społecznie i wysokie koszty społeczne transformacji, nie budowały autorytetu władzy. Siedemdziesiąt lat temu Kotarbiński, w czasach trudnych dla Polski powiedział: *wielkie, monumentalne niezmienniki w dobie wielkiej, powszechnej przemiany nie tracą swojej aktualności. Mówił o Prawdzie i wolności*. Czy jednak nie powinniśmy tego samego powiedzieć o interesie publicznym i wartości uporządkowanej przestrzeni, służącej wszystkim.

Wiedza i kondycja zawodów zaufania publicznego

Jednym ze źródeł kryzysu jest brak wiedzy, badań i analiz. Nie tylko nie badamy społecznych i ekonomicznych kosztów chaosu przestrzennego, lekceważymy też nowe, wielkie wyzwania urbanizacyjne, przedmiot troski rządów cywilizowanych krajów [*Wyzwania... 2008; Cities of Tommorow... 2011*]³⁰.

Kryzys zawodu urbanisty, który polscy politycy skreślili niedawno z listy zawodów zaufania publicznego, to kolejne źródło „zapaści” planowania przestrzennego. Prawna deregulacja tego zawodu praktycznie zlikwidowała kontrolę kwalifikacji w dziedzinie urbanistyki. Doprowadzono do stanu, w którym projektowanie studium uwarunkowań gminy czy planu miejscowego może podjąć absolwent uczelni w ciągu dwóch lat od uzyskania dyplomu. Autorzy tych zmian nie rozumieją, że prace te wymagają wiedzy, którą dać może jedynie doświadczenie. Nie zdają sobie sprawy, ile lat praktyki pod kontrolą doświadczonego urbanisty jest konieczne, aby planować zagospodarowanie terenu, jak ważne są współpraca z ekonomistami, ekspertami z różnych branż – ekologami, socjologami. Efekty tej absurdalnej regulacji z pewnością odczujemy. Będą gorsze niż złe.

Kryzys pogłębia „urynkowanie” planowania przestrzennego, które w połączeniu z wadliwym systemem przetargowym skutkuje często niskim poziomem opracowań planistycznych. Pewne nadzieje daje procedowany na szczeblu rządowym projektu ustawy zwiększającej kontrolę kwalifikacji zawodowych urbanistów.

Szkodliwy jest brak szacunku dla wiedzy urbanistycznej, ponieważ skutkuje odrzucaniem dobrych rozwiązań urbanistycznych przez władze lokalne. Jest to kolejne pole do badań naukowych, które powinny dać prawdziwy obraz procedury podejmowania decyzji dotyczących zagospodarowania przestrzeni.

Prawo – bezpośrednie źródło kryzysu

Wiele wymienionych wcześniej czynników – brak tradycji i spuścizna socjalistycznej urbanistyki, ideologia liberalna, naciski grup interesu i ich zaplecza politycznego oraz bierność społeczeństwa nieświadomego kosztów bezładu przestrzennego przesądziły, w procesie budowy III RP, o treści i wadach polskiego prawa gospodarki przestrzennej. W konsekwencji – wadliwe prawo stało się bezpośrednim i głównym źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej, bowiem w polskim ustroju prawnym jest ono podstawą decyzji administracyjnych, również w sferze gospodarki przestrzennej.

Obecnie jest powszechnie krytykowane. W ocenie instytucji publicznych (Rada Legislacyjna, Sąd Najwyższy, Debaty Prezydenckie, Kancelarii Sejmu) jest wadliwe. Będzie o tym mowa w następnym rozdziale.

W odróżnieniu od Polski, prawo gospodarki przestrzennej jest w Anglii, Francji, Niemczech i innych krajach wspólnoty – spójne, rozbudowane i systematycznie doskonalone. Realizuje je silna, kompetentna administracja i skuteczne systemy planowania

³⁰ Polskie wydanie – *Miasta Przyszłości* [2011].

przestrzennego. Powód jest oczywisty – im więcej wolnego rynku tym doskonalsze powinny być regulacje prawne.

Ustawy mają kontynuację w procedurach wykonawczych. W Zjednoczonym Królestwie – Minister Lokalnych Samorządów i Spraw Społecznych³¹ (*State Secretary for Communities and Local Government*) wydaje wytyczne PPG (*Planning Policy Guidance*), wiążące dla wszystkich podmiotów, publicznych i prywatnych. Wytyczne te interpretują i uszczegóławiają przepisy ustawowe. Są zaskarżalne, ale sądy z zasady potwierdzają decyzje ministra. Dzieje się tak, bowiem proces dystrybucji przestrzeni jest złożony i dobro to jest niesłychanie cenne i deficytowe. Jest elementem gry wolnorynkowej i jednocześnie obszarem interwencji władzy publicznej.

W Polsce produktem wadliwego prawa jest słabość planowania przestrzennego i chaos przestrzenny. Kilka lat temu padło pytanie – dlaczego urbanistyka w Polsce się „nie przyjęła”³²?

Dlaczego kolejne rządy, prawnie ponoszące odpowiedzialność za politykę przestrzenną, tolerują narastającą dysfunkcjonalność gospodarki przestrzennej i nie podejmują skutecznych działań naprawczych? Dlaczego tolerowane są absurdalne wręcz koszty niekontrolowanej urbanizacji w kraju walczącym z wysokim deficytem budżetowym? To ważne pytania, wymagają odpowiedzi, które będą tematem następných rozdziałów.

3.4. Dokumentacja kryzysu – ekspertyzy, dokumenty rządowe i prace badawcze

Niekorzystne procesy przestrzenne, zwłaszcza skutki niekontrolowanej urbanizacji stały się przedmiotem szerokiej krytyki, która nasiliła się zwłaszcza po 2003 r., kiedy widoczne stały się szkodliwe efekty wadliwego prawa. Krytykowane są zwłaszcza skutki niekontrolowanej urbanizacji. Krytykę zawierają raporty i rekomendacje samorządów i organizacji zawodowych. Chaos przestrzenny i jego skutki, stały się przedmiotem badań – analiz i raportów jednostek naukowo-badawczych. Cenne są publikacje H. Izdebskiego, A. Nielickiego i I. Zachariasza, ekspertyzy do koncepcji *KPZK 2030*, w tym opracowania Lisowskiego i Grochowskiego [2008], prace Niewiadomskiego [2008], Rycharda [2008], Olbrysha i Kozińskiego [2011] i ostatnie badania Niedziałkowskiego [2017: 53-73].

Publikacje dotyczące prawnych uwarunkowań planowania przestrzennego można weryfikować i klasyfikować na różne sposoby. Z perspektywy głównych tematów niniejszego raportu, szczególną uwagę zwrócić należy nie tyle na analizy konkretnych, szczegółowych dylematów prawnych, ile raczej na szersze, systemowe opracowania, które mogą stanowić podstawę do wyciągnięcia szerszych wniosków na temat

³¹ [<http://www.communities.gov.uk/corporate>].

³² Cytat z dialogu dyrektora Tatrzańskiego Parku Narodowego (Słowińskiego) ze starostą nowotarskim. Na narzekania dyrektora, że Park ma poważne problemy z brakiem planowania starosta lakonicznie stwierdził *Urbanistyka na Podhalu się nie przyjęła*.

systemu gospodarki przestrzennej. W pierwszej kolejności można zwrócić uwagę na publikacje wydane w ramach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, a zwłaszcza publikacje Markowskiego [Markowski 2008: 228-240; Markowski 2011: 36-38; Markowski 2015: 12-26]. Dokonywane diagnozy słabości – również regulacji prawnych związanych z systemem gospodarki przestrzennej, osadzone są w szerokim kontekście, obejmującym również problematykę ochrony ładu przestrzennego oraz zintegrowanego planowania i tym bardziej powinny stanowić inspirację do rozważań możliwych kierunków zmian prawnych. Na podobnej zasadzie można traktować inne analizy zawarte w wydawnictwach KPZK PAN, m.in. autorstwa Ziobrowskiego [2010: 37-43].

Również w pozostałej grupie należy wyróżnić publikacje bardzo istotne z perspektywy ogólnej diagnozy systemu gospodarki przestrzennej. Należy zwrócić uwagę na doprecyzowanie zakresu ochrony interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym [Bąkowski 2012: 37-50]. Pewnym punktem odniesienia są kompleksowe komentarze do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [Izdebski, Zachariasz 2013: 33-95; Plucińska-Filipowicz, Wierzbowski 2014: 11-87; Niewiadomski 2016: 11-130]. W komentarzach autorzy ze względu na założenia tych prac nie odnoszą się szerzej do problemów w systemie gospodarki przestrzennej, niemniej jednak zwłaszcza lektura komentarzy do przepisów z pierwszego rozdziału ustawy daje szeroki obraz roli wartości w systemie gospodarki przestrzennej, a także roli poszczególnych narzędzi. Dodać należy także analizę Małusy-Sulińskiej [2008: 185-293] ujmującą specyfikę norm kształtujących ład przestrzenny oraz Kwaśniaka [2008: 172-258] na temat szczególnej roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako źródeł prawa. Zwrócić uwagę należy również na ważną analizę Kotulskiego problemów w prawie planowania przestrzennego z perspektywy sądów administracyjnych [Kotulski 2012: 37-50].

Liczne dokumenty rządowe, sprawozdania dla komisji sejmowych i oceny zawarte w propozycjach legislacyjnych Rady Ministrów, także zwierają ostrą krytykę stanu planowania przestrzennego i dokumentują negatywne skutki społeczne i gospodarcze bezładu przestrzennego [*Założenia systemu* 2009: 7-11].

Publikacje są jednomyślne, mogą się niekiedy różnić w szczegółach, panuje jednak powszechna zgoda, gospodarka przestrzenna i planowanie są w kryzysie.

Opinię środowisk naukowych dobrze przedstawia stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Polskiej Akademii Nauk, przyjęte 24 maja 2007 r., w którym m.in. czytamy: *Do władz publicznych kierujemy apel o ... stanowienie takiego prawa regulującego planowanie przestrzenne i gospodarowanie przestrzeni na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym, który będzie sprzyjać ładowi przestrzennemu, racjonalnej gospodarce terenami i innymi zasobami naturalnymi, ekonomizacji przestrzeni, praworządności decyzji planistycznych i lokalizacyjnych ...*

Krytyczną ocenę stanu polskiej przestrzeni oraz program *rekonstrukcji planowania przestrzennego, projektowania urbanistycznego i architektonicznego oraz systemu wła-*

dzy w tej dziedzinie, przedstawiły już w 1981 r., w czasach solidarności stowarzyszenia twórcze – Stowarzyszenie Architektów Polskich i Towarzystwo Urbanistów Polskich w Memoriale w sprawie Zagospodarowania Przestrzennego Polski [Memoriał 1981]. Cennym opracowaniem jest *Diagnoza Stanu Gospodarki Przestrzennej* opracowana przez grono wybitnych urbanistów, socjologów i ekonomistów w 1983 r. [Kukliński 1983].

Ostatnich kilkanaście lat przyniosło wiele wartościowych dokumentów środowisk twórczych – raportów, uchwał kolejnych kongresów. Uczestnicy Kongresu Architektury Polskiej 1998, najwybitniejsi polscy i europejscy urbaniści, architekci, socjologowie debatowali nad Spójnością i Tożsamością Przestrzeni i Architektury.

Krytycznie oceniono stan polskiej przestrzeni. W rekomendowanym programie działań stwierdzono ... *Trzeba zbudować spójny system zarządzania przestrzenią w miejsce przypadkowego zbioru agend powstałych w wyniku nieskoordynowanych koniunkturalnych reorganizacji ... sformułowanie ustawy o zagospodarowaniu przestrzeni zapewniającej rzetelny i kompetentny sposób dysponowania przestrzenią zgodny z dobrem publicznym* [Spójność i Tożsamość... 1999: 132-133].

Obszerny i kompleksowy Raport *Bariery i problemy Gospodarki Przestrzennej w Polsce* przedstawił Krajowy Sekretariat „Habitat”³³ w 2003 r. Raport krytycznie ocenia stan gospodarki przestrzennej i rekomenduje wiele działań. Należy podkreślić, że był to pierwszy dokument, w której podjęto próbę dokładniejszego zdefiniowania najważniejszych aspektów ładu przestrzennego, który często ograniczany jest do estetyczno-kompozycyjnych walorów przestrzeni. W pierwszej części raport stwierdza: *Przestrzeń jest dobrem wspólnym. Jej ład i jej organizacja decydują o warunkach życia obywatela i o dobrobycie państwa, świadczą o kulturze społeczności która ją zamieszkuje, determinują postęp cywilizacyjny. Podstawową cechą przestrzeni winien być ład, szeroko rozumiany jako: ład społeczny – gwarantujący wszystkim użytkownikom możliwość korzystania z walorów przestrzeni, eliminujący segregacje i wykluczenia; ład ekonomiczny – czyli efektywne gospodarstwo użytkowanie przestrzeni oraz właściwe warunki dla funkcjonowania w niej podmiotów i użytkowników; ład kulturowy – czyli szacunek dla dziedzictwa historii, troska o spuściznę i tożsamość; ład estetyczny – czyli harmonia i piękno krajobrazu; ład ekologiczny – chroniący przyrodę i honorujący zasady zrównoważonego rozwoju. W tak rozumianym ładzie przestrzennym każdy z wyróżnionych składników jest integralnie związany z pozostałymi; nie możemy więc mówić o ładzie społecznym bez ładu gospodarczego i przestrzennego, podobnie jak nie jest możliwe zbudowanie ładu ekologicznego*

³³ Krajowy Sekretariat „Habitat” został powołany zarządzeniem nr 10 Prezesa Urzędu Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast 20.07.1999 r. Główne zadania Sekretariatu obejmowały śledzenie realizacji Agendy habitat w Polsce, monitorowanie rozwoju osiedli ludzkich (sieci osadniczej), formułowanie propozycji koniecznych zmian prawnych lub organizacyjnych, dla usunięcia barier rozwojowych, blokujących postęp w rozwoju i przebudowie polskich miast oraz śledzenie realizacji Agendy 21 w miastach.

bez zapewnienia właściwych relacji środowiska przyrodniczego ze środowiskami: społecznym, gospodarczym i kulturowym.

Następnie Raport analizuje cele i zadania polityki przestrzennej, polityczne uwarunkowania gospodarki przestrzennej, prawo gospodarki przestrzennej, instrumenty i instytucje gospodarki przestrzennej, ekonomiczne uwarunkowania gospodarki przestrzennej, rolę społeczeństwa obywatelskiego i rekomenduje wiele działań legislacyjnych i instytucjonalnych.

Środowiska zawodowe i gospodarcze podejmowały dialog z władzami publicznymi. 8 lipca 2014 r., w liście otwartym do Prezesa Rady Ministrów D. Tuska, grupa samorządowców, ekonomistów, przedstawicieli nauki i biznesu, urbanistów i architektów zaapelowała o podjęcie reformy gospodarki przestrzennej, zgodnie z uchwaloną przez Radę Ministrów *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* stwierdzając: *Przestrzeń jest dobrem wspólnym, a jej jakość, czyli porządek i piękno, wartości przyrodnicze i kulturowe, mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju społecznego i ekonomicznego. Brak należytej troski ze strony kolejnych rządów o stan przestrzeni naszego kraju, narastający chaos i niekontrolowana urbanizacja ... powodują olbrzymie straty społeczne. Staje się coraz poważniejszą barierą rozwoju kraju. Chaos przestrzenny, a zwłaszcza niekontrolowane rozpraszanie zabudowy i „rozlewanie się” miast, to źródło wielu niekorzystnych zjawisk... Zobowiązania finansowe gmin wynikające z obowiązku wykupu terenów pod zaplanowane drogi przekroczyły według wiarygodnych szacunków 120 mld zł. W konsekwencji, rośnie liczba pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości żądających odszkodowań – ich wysokość w niektórych gminach to setki milionów złotych. ...Bardzo wysokie koszty krajowych inwestycji publicznych zwłaszcza tras drogowych i korytarzy przesyłowych, dla których nie rezerwuje się terenów w planach.... Problemy te są znane. Istniejący system planowania przestrzennego jest od szeregu lat przedmiotem powszechnej krytyki. Jego szczególnie negatywną ocenę zawiera przyjęta w 2011 roku uchwałami Rady Ministrów i Sejmu ‘Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030’, w której przedstawiono skutki patologii przestrzennych i kierunki koniecznych działań. Od uchwalenia ‘Koncepcji’ minęły trzy lata, jej wytyczne wciąż nie są wdrażane, tymczasem niekorzystne zjawiska przestrzenne mają coraz szerszy zasięg i przynoszą coraz większe straty. ...Reforma planowania winna zapewnić w całym kraju właściwy poziom architektoniczny, funkcjonalny i ekologiczny nowej zabudowy oraz modernizację zaniedbanych kwartałów miast. ... Będzie to trudna reforma, bowiem musi naruszyć interesy grup społecznych, którym niekontrolowana urbanizacja przynosi zyski. Jeśli jednak Polski Rząd nie przygotowuje i nie wdroży rozwiązań prawnych oraz instytucjonalnych zapowiadanych w ‘Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030’, jeśli reforma nie stanie się jednym z politycznych priorytetów, chaos urbanizacyjny będzie narastał, straty finansowe będą coraz większe. Końcowe koszty zapłacimy wszyscy, bowiem dewastacja przestrzeni przełoży się na znaczące obniżenie jakości życia, kryzys finansów publicznych i zahamowanie rozwoju naszego kraju. Był*

to kolejny apel, poprzedni skierowany do przyszłego premiera, po wyborach 2007 r. został zlekceważony. Również i ten, cytowany powyżej, nie przyniósł efektu³⁴.

Paradoksalnie, na szczególne wyróżnienie wśród dokumentów przedstawiających stan gospodarki przestrzennej, kryzys planowania przestrzennego i jego skutki, zasługują dokumenty rządowe i sejmowe. Niezmiernie krytyczne oceny zawiera przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (KPZK 2030)*. *Koncepcja* charakteryzuje społeczne i gospodarcze skutki patologii przestrzennych przemian, przynoszące Polsce olbrzymie straty. W obszernej części diagnostycznej, opracowanej przez zespoły czołowych polskich ekspertów, zawarte są m.in. następujące oceny³⁵: ... *Nieuporządkowany system gospodarki przestrzennej wywołuje konkretne skutki w sferze społecznej i gospodarczej. Są nimi przede wszystkim problemy społeczne w postaci patologii, alienacji, frustracji i konfliktów wynikające z segregacji społecznej (zabudowa przedmieść bazująca na zamkniętych osiedlach pozbawionych przestrzeni publicznych przyjaznych mieszkańcom, terenów zielonych, dogodnego dostępu do dobrej jakości usług publicznych, degradacja śródmieść i wielokopłytowych osiedli oraz popegeerowskich zespołów zabudowy wielorodzinnej). ... Drugim poważnym skutkiem jest zagrożenie bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na terenach zalewowych. Tylko materialne skutki powodzi w 2010 roku oszacowano na mniej więcej 12 miliardów złotych. ... Kolejnym efektem braku konsekwentnej polityki przestrzennej jest niekontrolowana urbanizacja wywołująca koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym, wydłużenie czasu dojazdu do centrum (do miejsc pracy, edukacji, usług). ... Brak adekwatnych regulacji w systemie gospodarki przestrzennej ... powoduje, że struktura własnościowo-przestrzenna obszarów rolnych decyduje o kształcie nowej zabudowy. ... Szacuje się, że straty te sięgają 20% każdego hektara przeznaczonego pod zabudowę. W Polsce nie prowadzi się społecznych rachunków kosztów rozwoju rozproszonego. ... Taki sposób zabudowy jest sprzeczny z zasadą rozwoju zrównoważonego i sprawiedliwości społecznej. Promowanie taniego wybudowania domu na „taniej ziemi” de facto*

³⁴ List podpisali, m.in.: Andrzej Arendarski – Prezes Krajowej Izby Gospodarczej, Henryka Bochniarz – Prezydent Konfederacji Lewiatan, Marek Budzyński – architekt, profesor Politechniki Warszawskiej, Krzysztof Chwalibóg – architekt, Przewodniczący Polskiej Rady Architektury, Marek Degórski – Dyrektor Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Henryk Domański – profesor, Instytut Filozofii i Socjologii PAN, Ryszard Grobelny – Prezydent Poznania, Hubert Izdebski – profesor, Uniwersytet Warszawski, Adam Kowalewski – architekt, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego, Grzegorz Kostrzewa-Zorbas – Prezes Stowarzyszenia Ład na Mazowszu, Tadeusz Markowski – Prezes Towarzystwa Urbanistów Polskich, Lech Mergler – Stowarzyszenie Prawo do Miasta, Kongres Ruchów Miejskich, Roman Nowicki – Przewodniczący Kongresu Budownictwa, Rafał Olbiński – malarz, grafik, Jerzy Regulski – Prezes Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Bolesław Stelmach – Przewodniczący Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, Mariusz Ścisło – Prezes Stowarzyszenia Architektów Polskich, Przemysław Śleszyński – profesor, Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Ryszard Trykosko – Przewodniczący Polskiego Związku Inżynierów i Techników Budownictwa.

³⁵ Fragmenty tekstu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjętej uchwałą 239/2011 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. (s. 159-170).

kosztuje całe społeczeństwo co najmniej dwukrotnie więcej niż w strefie o właściwej intensywności zabudowy z odpowiadającym jej uzbrojeniem... Konsekwencją obecnego systemu gospodarki przestrzennej jest bardzo niska – ekonomiczna i społeczna – efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania transportu publicznego. ... Na podstawie badań zagranicznych autorów i cząstkowych badań krajowych szacuje się, że zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej. ... Bez zasadniczej zmiany ekonomicznych warunków gospodarowania przestrzenią i uzdrowienia systemu planowania w Polsce efektywność ekonomiczna terenów zabudowy rozproszonej pozostanie bardzo niska, renta budowlana będzie nadal rozpraszana, a gminny oraz krajowy system finansowy nie będą w stanie finansować, irracjonalnych pod względem przestrzennym, ilościowych wymagań wobec infrastruktury. ... Brak ładu i niska jakość zagospodarowania przestrzennego sprawiają, że polskie miasta nie są atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych i wykwalifikowanych kadr decydujących o współczesnym rozwoju.

Koncepcja przedstawia również źródła tych niekorzystnych zjawisk, krytykując dezintegrację instytucjonalną systemu planowania przestrzennego: Słabością systemu planowania jest ... rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego, ... Na poziomie krajowym nie istnieją systemowe rozwiązania dotyczące monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego. Przepisy kolejnych ustaw dotyczących sfery przestrzennej należą do najczęściej i powszechnie, do tego całkowicie bezkarnie, łamanych przepisów prawa, przy częstym braku ustawowo określonego nadzoru wojewodów.... Brak prawnej i systemowej współzależności dokumentów powstających na różnych szczeblach zarządzania nie pozwala na koordynację przedsięwzięć rozwojowych (zarówno pionową, jak i poziomą). ...Rozbudowany i skomplikowany system jest bezradny wobec problemu konfliktów przestrzennych, które są stałym elementem gospodarowania przestrzenią przez użytkowników reprezentujących różne – najczęściej przeciwstawne – interesy. ... Plan zagospodarowania przestrzennego województwa nie stanowi ostatecznego narzędzia koordynacji procesów rozwoju przestrzennego ... (studium), nie będąc przepisem prawa miejscowego, nie gwarantuje realizacji określonych w nim kierunków zagospodarowania – nie służy koordynacji przestrzennej ... Kolejnym źle wykorzystywanym, nadużywanym instrumentem są oba rodzaje decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, zwłaszcza decyzje o warunkach zabudowy (wuzetka). To jedna z głównych przyczyn braku ładu przestrzennego – wuzetka jest podstawą wydawania ponad połowy pozwoleń na zabudowę, zamiast być narzędziem wykorzystywanym tylko w wyjątkowych przypadkach. ... Obecne regulacje prawne nie rozwiązują zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej. Przeciwnie – wzmocniają niekorzystne zjawiska, blokując szanse rozwojowe przede wszystkim obszarom zurbanizowanym, sprzyjają rozpraszaniu zabudowy i ekstensywnemu wykorzystaniu przestrzeni, powodują straty cennych przyrodniczo terenów w miastach i ich otoczeniu, stwarzają bariery dla

*inwestycji publicznych oraz inwestycji prywatnych, utrudniając modernizację miast i kształtowanie przestrzeni publicznych oraz prowadzenie kompleksowych operacji urbanistycznych o dużej skali*³⁶.

Porównanie tych zapisów z późniejszymi działaniami Rządu rodzi pytanie, czy Rada Ministrów, podejmując Uchwałę Nr 239/2011 o przyjęciu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* była świadoma co czyni i co zawiera ten dokument.

Po dwóch latach, próbę usunięcia fundamentalnych, systemowych wad gospodarki przestrzennej podjęła powołana Uchwałą Rady Ministrów *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego*³⁷. Opracowany został projekt *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* (wersja podstawowa)³⁸, który *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego* przyjęła 16 kwietnia 2014 r. Projekt w uzasadnieniu krytycznie ocenia prawo gospodarki przestrzennej, przytaczając znane argumenty: *prawo nie pełni roli stymulatora rozwoju społeczno-gospodarczego kraju ... staje się hamulcem tego rozwoju. ... przestaje być skutecznym instrumentem ochrony dobra wspólnego, wręcz przeciwnie: przynosi wymierne straty finansowe i szkody społeczne. ... prawo nie chroni wystarczająco interesu publicznego. ... Abstrahuje od ekonomicznych skutków działań inwestycyjnych. ... Sprzyja rozlewaniu się zabudowy, utrwalając niski standard usług i obsługi komunikacyjnej. Wywołuje wrażenie tolerowania przez państwo dysfunkcyjnych procesów decyzyjnych. ... Ład przestrzenny, walory estetyczne przestrzeni, ochrona środowiska, ochrona zasobów dziedzictwa narodowego to podstawowe, choć nie jedyne wartości, które należy chronić, ale wyznaczenie celów i zakresu ochrony tych wartości to zadanie państwa. Państwo musi mieć sprecyzowaną koncepcję w tym zakresie, i co równie ważne, musi „przełożyć” ją na język normy prawnej, wiążącej inwestora, aby ten wiedział co może, a czego nie może czynić na określonej nieruchomości....*

Ostatnia (2015) inicjatywa legislacyjna rządu³⁹ kontynuowała krytykę wcześniejszych dokumentów, stwierdzając w Uzasadnieniu: *Proces niekontrolowanego rozprzestrzeniania się zabudowy znacznie przyczynia się do degradacji ładu przestrzennego oraz stanowi zagrożenie dla zachowania ciągłości przestrzeni miejskiej. ... Zjawisko żywiołowej, chaotycznej ekspansji zabudowy mieszkaniowej na tereny wiejskie i obszary przyrodnicze, wywołuje obniżenie atrakcyjności obszarów zurbanizowanych, wyludnianie się obszarów centralnych miast a często również powoduje destrukcję systemów ekologicznych lub obniżenie walorów przyrodniczych i krajobrazowych na terenach zajmowanych pod nową „urbanizację”. Rozproszona zabudowa podmiejska charakteryzuje się stosunkowo niską gęstością zabudowy i mono funkcyjnością obszaru (funkcja mieszkaniowa), przy częstym braku odpowiedniej infrastruktury społecznej i transportowej,*

³⁶ Fragmenty tekstu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*.

³⁷ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego.

³⁸ Opublikowana na stronie Internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

³⁹ Projekt Ustawy z 18.08.2015 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przyjęty przez Radę Ministrów 21 sierpnia 2015 r.

co generuje zwiększenie indywidualnego ruchu samochodowego. W efekcie końcowym chaotyczna sub-urbanizacja jest zaprzeczeniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Najnowszy rządowy projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego [2017] przedstawia ponownie w uzasadnieniu znane argumenty. Warto przytoczyć kilka fragmentów uzasadnienia kolejnej, piątej od 2003 r. inicjatywy legislacyjnej [Kodeks 2015]: *Analiza funkcjonowania przepisów regulujących gospodarowanie przestrzenią ... prowadzi do wniosku, że konieczne jest kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem przestrzenią, w tym z uwzględnieniem powiązań planowania przestrzennego, tworzącego ramy dla przyszłych procesów inwestycyjnych, a jednocześnie pełniącego funkcje ochronne wobec wartości wysoko cenionych z innymi ustawami i obszarami regulacji. ... Kluczowym zagadnieniem są narastające koszty związane z rozlewaniem się zabudowy i nieskoordynowaniem przestrzennym procesów inwestycyjnych, w tym inwestycji celu publicznego, ... Chłonność terenów mieszkaniowych w studiach przekracza średnio 4-6 krotnie aktualną liczbę ludności w Polsce, a efektem jest wspomniane powyżej rozpraszanie zabudowy i związane z tym zwielokrotnione koszty ich obsługi. (koszt budowy infrastruktury technicznej w Polsce w skrajnych przypadkach określa się jako 16-krotnie wyższy niż w Londynie). Nie mniej ważną kwestią jest brak regulacji umożliwiających gminom bilansowanie kosztów urbanizacji. ... Nieproporcjonalnie wysokie koszty funkcjonowania sieci osadniczej i infrastruktury oraz poziom ukrytego długu planistycznego, ... Zbyt wąski zakres partycypacji społecznej w gospodarowaniu przestrzenią, niski faktyczny poziom jawności i transparentności procesu, ... Urbanizacja gmin nie uwzględnia zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, zarówno na poziomie uchwalanych dokumentów planistycznych, jak i przy realizacji inwestycji na obszarach nieobjętych planem miejscowym... Brak kompleksowych regulacji dotyczących zasad i sposobu finansowania kosztów urbanizacji ... Niewystarczający nadzór wojewody nad prawidłowością i jakością gminnych aktów planowania przestrzennego.*

Podobne wnioski i oceny zawiera opracowany z inspiracji Prezydenta RP raport *Przestrzeń życia Polaków*. Raport przedstawia nasze sukcesy w rozwoju miast oraz porażki, źródła niepowodzeń i ich skutki.

Zwraca uwagę, że *przestrzeń i kształtowane w niej warunki zamieszkania są przedmiotem gry rynkowej i działań wielu podmiotów o indywidualnych celach... Reasumując, negatywne skutki przestrzenne suburbanizacji, to dysfunkcjonalność obszaru na skutek rozlewania się zabudowy wzdłuż dróg ... zagrożenie dla wartościowego krajobrazu (naturalnego i kulturowego) ... powstawanie chaotycznej, bezładnej zabudowy ... kluczowa jest ustawa o planowaniu przestrzennym ... Potrzebujemy racjonalnej polityki miejskiej [Przestrzeń Życia Polaków 2014: 9, 18, 195].*

Krytykę zawierają Uchwały Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (2011) oraz rezolucje Kongresów Miast Towarzystwa Urbanistów Polskich i Związku Miast Polskich (2001, 2013, 2015). STANOWISKO Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (GKUA/29/2010) stwierdza: *Znaczenie ładu przestrzennego, jako*

nierozłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych Państwa spowodowało, że w krajach cywilizowanych racjonalizacja procesów przestrzennych stała się jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. Również w Polsce za racjonalność procesów przestrzennych, za ład przestrzenny decydujący o wartości, jakości i tożsamości polskiej przestrzeni odpowiedzialność ponosi Państwo i jego władze publiczne – rządowe i samorządowe. Ład przestrzenny ma szereg aspektów: społeczny – ważny dla każdego obywatela, ma wpływ na poziom aktywności społecznej i poczucie tożsamości; determinuje aktywność i integrację społeczną, ogranicza segregacje i wykluczenia; ekonomiczny – decyduje o kosztach funkcjonowania miast, efektywności sieci infrastruktury, zwłaszcza transportowej, warunkach inwestowania i funkcjonowaniu przedsiębiorstw, w konsekwencji o dobrobycie materialnym i miejscach pracy; kulturowy – chroni dziedzictwo narodowe i dorobek wieków, sprzyja kreatywności; ekologiczny – chroni bogactwo przyrodnicze, decyduje o oszczędnym, racjonalnym, zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi, o środowiskowych warunkach życia [TP]....

Polska gospodarka przestrzenna jest w stanie kryzysu, skutki jej nieracjonalności odczuwane są stale i powszechnie. Niekontrolowana urbanizacja i brak koordynacji przestrzennej procesów inwestycyjnych utrudnia funkcjonowanie jednostek osadniczych, pogarsza warunki życia oraz obniża społeczną, kulturową i ekonomiczną wartość przestrzeni. Interes publiczny nie jest chroniony, nawet jego postrzeganie jest ułomne, ograniczone zwykle do spraw inwestycji infrastrukturalnych.

Krytykę gospodarki przestrzennej i zapowiedź reformy systemowej gospodarki przestrzennej zawiera również cytowana już *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – SOR [Strategia 2017]*. Rada Ministrów krytycznie ocenia stan polskiej przestrzeni, zwłaszcza niekontrolowane rozprzestrzenianie zabudowy i zapowiada: *przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji poprzez prowadzenie bardziej racjonalnej gospodarki terenami (opartej na prognozach demograficznych i inwestycyjnych), zwiększanie efektywności realizacji inwestycji na terenach uprzednio zagospodarowanych, które utraciły swoje dotychczasowe funkcje, podnoszenie jakości i efektywności planowania i zagospodarowania przestrzennego w miastach i ich obszarach funkcjonalnych (s. 141-142). Zapowiada również: wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (ekonomicznym, społecznym, przestrzennym, i środowiskowym) poprzez stworzenie regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego, efektywniejsze wykorzystanie przestrzeni w obszarach zurbanizowanych, w tym przywracanie utraconych funkcji oraz kształtowanie wielofunkcyjnych, łatwo dostępnych przestrzeni miejskich (s. 154). Realizacja wniosków *Strategii* wymaga *de facto* przeprowadzenia generalnej reformy całego systemu zarządzania przestrzenią.*

Wiele ekspertyz naukowych potwierdza trafność ocen zawartych w dokumentach rządowych. W ekspertyzie zespołu wybitnych prawników czytamy: *W Polsce nie istnieje*

żaden centralny dokument czy akt prawny o charakterze operacyjnym, porządkujący wsparcie rządu w polityce osiedleńczej gmin)... planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym. Główny mankament to brak bilansowania potrzeb i ofert uzbrojonych terenów z potrzebami rynku oraz możliwością uzbrojenia ... Brak jest koordynacji działań władz publicznych w przestrzeni ... Partycypacja społeczna ma w Polsce charakter w istocie formalny (ochrona interesu prawnego), a nie służy wyważaniu rzeczywistych interesów [Izdebski et al. 2007: 45].

Dokumenty i prace naukowe to wielki i cenny dorobek. Warto zauważyć, że większość dokumentów i opracowań naukowych zawiera nie tylko krytykę stanu gospodarki przestrzennej i planowania, lecz często, również propozycje zmian – od generalnych tez, do propozycji legislacyjnych. Jednocześnie braki i luki w badaniach, zwłaszcza w badaniach statystycznych, oraz słabość monitoringu zmian zagospodarowania terenu powodują, że wciąż jeszcze nie mamy pełnego obrazu stanu gospodarki przestrzennej, pełnego bilansu strat i kosztów chaosu przestrzennego. Nie powiodły się również próby bilansowania strat, jakie poniosły gminy w wyniku przegranych procesów sądowych dotyczących odszkodowań, wygrane przez deweloperów i właścicieli nieruchomości. Z werykowskich wiadomości wiadomo jedynie, że w niektórych miastach są to setki mln zł.

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?

Luki w naszej wiedzy pokazują wyniki ostatnich badań Olbrysa i Zachariasza. Brak krajowego bilansu roszczeń zgłoszonych lub wypłaconych z tytułu obniżenia wartości nieruchomości spowodowanej wygaszeniem decyzji o warunkach zabudowy, w wyniku uchwalenia miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Wyniosły one w 2014 r. – w Białymstoku 868 209 zł, w Bydgoszczy 1 394 500 zł, w Krakowie 36 591 502 zł i w Szczecinie 694 674 zł [Goetz, Zubek 2005]. Nie znamy przesłanek podejmowanych decyzji politycznych, procesy te są z zasady mało przejrzyste, a debaty i teksty im poświęcone nie wychodzą poza poziom publicystyki⁴⁰. Projekty badawcze opisujące procesy przestrzenne są nieliczne i przedmiotowo ograniczone.

Nie kontrolujemy też procesów stanowienia prawa, funkcjonowania instytucji publicznych czy szkodliwych działań lobbystów, choć to ostatnie zjawisko dobrze scharakteryzował przed kilku laty raport Fundacji Batorego [*Przejrzystość procesu...* 2008]. Nie monitorujemy skutków stanowionego prawa, ubóstwo badań w tej dziedzinie jest zdumiewające. Brak rzetelnych i pełnych, krajowych bilansów strat społecznych

⁴⁰ Polskie badania nie obejmują i nie monitorują wielu kluczowych obszarów gospodarki przestrzennej, nie monitorują w sposób ciągły, dokładny i pełny. Niekiedy natrafiamy na publikacje wyposażone w ‘aparatus naukowy’, bogate listy źródeł czy szczegółowe rozważania nomenklaturowe, jednak często brakuje „twardych” danych, aby wysuwane tezy dokumentować.

i materialnych, jakie przynosi rozpraszanie zabudowy, wrywkowe dane pozwalają jedynie na stwierdzenie, że są to mld zł w skali rocznej, ale kolejne rządy nie widziały potrzeby prowadzenia takiego rachunku⁴¹.

Nie monitorujemy również przestrzegania prawa, jedynie wrywkowe badania NIK i raporty pokazują, że w sferze gospodarki przestrzennej instytucje publiczne wszystkich szczebli – rządowe i samorządowe – nie zawsze wykonują swoje zadania.

3.5. Główne skutki bezładu przestrzennego

Sprawne i uspołecznione planowanie przestrzenne jest podstawowym instrumentem gospodarki przestrzennej, ogranicza społeczne koszty urbanizacji, racjonalizuje i koordynuje zmiany zagospodarowania terenu i redukuje konflikty, nieuniknione przy tych zmianach. Jest potrzebne, bowiem ekspansja przestrzenna miast jest zjawiskiem naturalnym i nieuniknionym.

Modele przestrzenne i koncepcje urbanistyczne tej ekspansji są zróżnicowane. Przykłady, to koncepcja systemu nowych miast (Anglia), rozwój suburbiów o niskiej zabudowie – *american dream* (USA) czy promocja układów satelitarnych (Szwecja). Wszystkie te modele mają jednak wspólną zasadę – jest to rozwój zaplanowany, monitorowany i kontrolowany.

W Polsce, od 1989 r., władze centralne III RP, ograniczają kontrolę procesów przestrzennych. W konsekwencji, żywiołowe, niekontrolowane procesy urbanizacyjne stały się źródłem patologicznych procesów, takich jak „rozlewanie się” miast, wadliwa gospodarka terenami, budowa ułomnych funkcjonalnie i programowo osiedli i suburbiów. Szczególne nasilenie tych negatywnych zjawisk przestrzennych przyniosły ostatnie lata, wraz z rozwojem gospodarczym i *boomem* inwestycyjnym, zbudowanym na funduszach europejskich [Lisowski, Grochowski 2008; Olbrysz, Zachariasz 2011; *Raport...* 2013].

Zjawiska te, zwłaszcza rozpraszanie zabudowy i wadliwe, nieskoordynowane zagospodarowanie terenów nowej urbanizacji generują olbrzymie straty społeczne i gospodarcze – we wszystkich wymiarach – krajowym, regionalnym i lokalnym. Ich pełnego bilansu nie znamy, brak bowiem systematycznego monitorowania zmian zagospodarowania terenu, również nie są monitorowane pełne skutki finansowe uchwalonych planów miejscowych, mimo że istnieje taki wymóg prawny. Jednak, mimo braku globalnego ‘rachunku strat’, skutki chaosu przestrzennego są znane, a prowadzone w ostatnich latach badania znacznie poszerzyły naszą wiedzę.

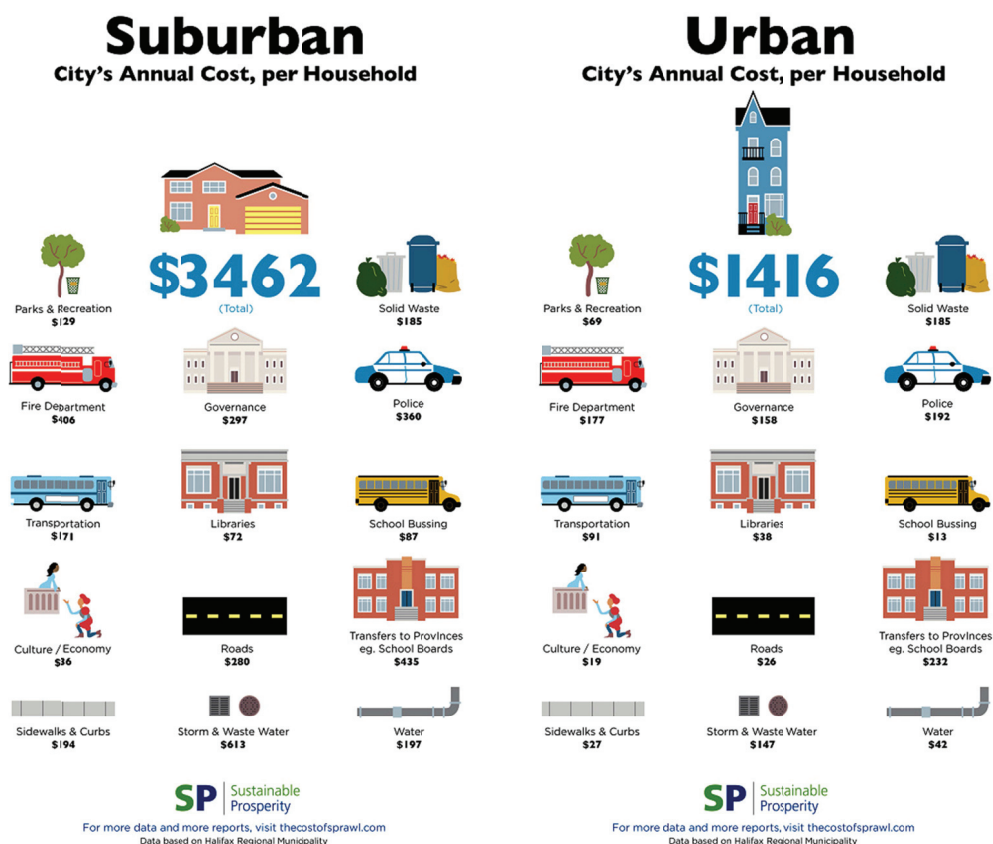
Skutki rozpraszania zabudowy potwierdzają również badania prowadzone w wielu krajach. Przykładem są prace zespołu badawczego Uniwersytetu w Ottawie, który przeprowadził analizę porównawczą kosztów obsługi gospodarstwa domowego (*household*)

⁴¹ Przykładowo, wiadomo że ostatnia wielka powódź przyniosła straty przekraczające 12 mld zł. Nie opublikowano jednak struktury tych strat, możemy się jedynie domyślać, że ich główną część stanowiły straty spowodowane zniszczeniem budynków mieszkalnych, często nowych lub w trakcie budowy.

w zabudowie podmiejskiej (suburbia) z kosztami gospodarstwa domowego w mieście, w prowincji (regionie) Halifax w Kanadzie (2013 r.).

Analiza objęła 14 istotnych funkcji komunalnych: (1) parki i rekreacja, (2) wywóz śmieci, (3) straż pożarna, (4) zarządzanie (administracja), (5) biblioteki publiczne, (6) policja, (7) transport publiczny, (8) dowożenie dzieci do szkoły, (9) kultura, (10) drogi, (11) dojazdy do stolicy regionu, (12) utrzymanie ciągów pieszych i chodników, (13) kanalizacja i przelewy burzowe, (14) zaopatrzenie w wodę. Badania wykazały, że suburbia są „droższe” w eksploatacji o 144%. Wzrost kosztów na terenie suburbiów dotyczył zwłaszcza wodociągów, kanalizacji i przelewów burzowych, straży pożarnej, ciągów pieszych i chodników, transportu publicznego oraz dróg.

W rachunku globalnym, koszty obsługi jednej rodziny (*household*) mieszkającej na terenie podmiejskim, obejmujące wymienione usługi komunalne wynosiły w 2013 r. – 3462 dolarów kanadyjskich i były ponad dwukrotnie wyższe od kosztów obsługi rodziny mieszkającej w mieście – 1416 dolarów kanadyjskich [Thompson 2013] (ryc. 4).



Ryc. 4. Porównanie kosztów obsługi według funkcji komunalnych

Źródło: [Thompson 2013].

Wymaga podkreślenia, że cytowany przykład dotyczy zaplanowanej urbanizacji regionu Halifax. W przypadku niekontrolowanej, chaotycznej suburbanizacji, z którą mamy do czynienia w Polsce, różnice kosztów będą jeszcze większe [Thompson 2013].

Pod względem społecznym, chaos obniża kulturową i funkcjonalną wartość terenów nowej urbanizacji, pogarsza warunki życia ograniczając dostęp do usług i transportu publicznego. Na niepowiązanych ze sobą funkcjonalnie terenach nowej urbanizacji brak prawidłowych relacji społecznych – więzi międzyludzkich i tożsamości lokalnej. Chaos generuje również olbrzymie straty i zanieczyszczenie środowiska naturalnego, dodatkowo pogarszając standard życia na wielu obszarach kraju.

Pod względem gospodarczym chaos oznacza wzrost kosztów zagospodarowania terenu, zwłaszcza kosztów budowy i eksploatacji infrastruktury. Chaotyczna ekspansja miast i planistyczna nadpodaż terenów budowlanych praktycznie uniemożliwiają skoordynowanie i przygotowanie uzbrojonych terenów budowlanych. Oznacza to ich niższą atrakcyjność inwestycyjną. Wadliwe planowanie przestrzenne powoduje nieracjonalnie wysokie koszty obligatoryjnego wykupu gruntów pod budowę infrastruktury technicznej i drogowej. W skali kraju zobowiązania gmin przekroczyły już w 2012 r. 120 mld zł i grożą bankructwem niektórych samorządów gminnych. Niekontrolowana zabudowa terenów rolniczych i brak scaleń powodują utratę terenów strefy żywicielskiej i kreują karykaturalną urbanistykę „narolną”. Zagospodarowanie terenów pozbawionych planów miejscowych jest bowiem odzwierciedleniem podziałów własnościowych terenów rolnych.

Straty społeczne i gospodarcze są głównym tematem Studiów KPZK PAN (tom II), w którym przedstawiono wyniki prac czternastu zespołów badawczych. Niniejszy rozdział przedstawia jedynie najważniejsze koszty i straty w wybranych działach gospodarki przestrzennej.

Koszty i straty społeczne

Planowanie przestrzenne ma trudne do przecenienia znaczenie społeczne. Decyduje o jakości funkcjonalnej i kulturowej zagospodarowania terenu. Umożliwia wyważanie sprzecznych interesów, kreuje *genius loci* i buduje związek mieszkańców z miejscem zamieszkania. Decyduje o jakości krajobrazów w jakich żyjemy, o ich pięknie lub szpetocie.

W Polsce, mamy do czynienia z kryzysem gospodarki przestrzennej. Jego główne koszty ponoszą lokalne społeczności, mieszkańcy gmin, których budżety rujną wadliwe plany miejscowe (w wielu wypadkach naruszające elementarne zasady ładu przestrzennego). W skrajnych przypadkach są to zmarnotrawione setki mln zł. W efekcie – samorządom brak środków na wykonywanie własnych zadań, a końcowe straty ponoszą w dużej części mieszkańcy niezaplanowanej, rozproszonej zabudowy, skazani na niski standard obsługi, brak transportu publicznego, uciążliwe dojazdy do pracy i trudny dostęp do atrakcyjnych części miast.

Brak planów lub ich wady powodują rozpraszanie zabudowy i w efekcie – niedostatek wartościowych przestrzeni publicznych, defragmentację terenów mieszkaniowych i utrudniony dostęp do terenów rekreacyjnych.

Zróżnicowanie standardów zagospodarowania terenu na obszarach bezplanowej urbanizacji powoduje polaryzację społeczno-przestrzenną i osłabia więzi społeczne. W przeważającej części są to także tereny o niskiej, kulturowej wartości.

Niekontrolowana suburbanizacja, w szczególności rozpraszanie zabudowy, wydłuża dojazdy do pracy, pogarsza dostępność szkoły, przedszkola i opieki medycznej, skazuje mieszkańców na korzystanie z droższego, indywidualnego transportu. Niewydolność transportu publicznego zwiększa również liczbę ofiar wypadków drogowych. Liczba ofiar śmiertelnych w Polsce należy do jednej z najwyższych w Europie i daleko odbiega od średniego poziomu w UE⁴².

Jak szkodliwe społecznie może być wadliwe zagospodarowanie terenu i niski standard otoczenia, pokazały doświadczenia krajów anglosaskich i Europy Zachodniej, które wdrażając w ubiegłym wieku zasady państwa opiekuńczego oraz ideologię *Ruchu Nowoczesnego* budowały z silnym wsparciem sektora publicznego, wielkie „społeczne” osiedla mieszkaniowe dla ubogiej części społeczeństw. Osiedla te, *de facto* substandardowe getta mieszkaniowe, często etniczne, były wielką porażką, stały się bowiem obszarami licznych patologii społecznych, zwłaszcza wysokiej przestępczości. Cytowana wcześniej Jacobs, w słynnej publikacji [Jacobs 1961], poddała druzgocącej krytyce społeczne konsekwencje tej wadliwej urbanistyki i urbanistyczne błędy planowania przestrzennego. 30 lat później znany krytyk i historyk architektury, Jencks ogłosił „śmierć architektury nowoczesnej”, kiedy wyburzono w 1972 r. „społeczne” osiedle w St. Louis [Jencks 1977]. Jego autorem był jeden z najwybitniejszych architektów XX w., twórca *World Trade Center* w Nowym Jorku, Minoru Yamasaki. Osiedle powstało w latach 1952-1955, kiedy polityczne i społeczne idee państwa opiekuńczego były atrakcyjne.

Obecnie zamożne kraje wyburzają osiedla o niskim standardzie funkcjonalnym, technicznym i estetycznym lub prowadzą niezwykle kosztowne rewitalizacje.

Straty społeczne wywoływane niekontrolowaną, chaotyczną urbanizacją obejmują estetykę przestrzeni, utratę tożsamości i wartości kulturowych. Na poziomie badań międzynarodowych są to tematy ważne. Cennym źródłem informacji są zwłaszcza rankingi jakości życia w miastach, takie jak *Mercer Quality of Living Reports* oraz badania prowadzone przez agendy Unii Europejskiej [*Quality of Life...* 2015]. Poszukiwana jest metodologia ocen wartości piękna krajobrazu, puli *kulturowych usług ekosystemowych i krajobrazowych*. Pierwsza międzynarodowa klasyfikacja usług ekosystemowych została opracowana w 2005 r. Walory estetyczne krajobrazu zaliczone zostały do grupy usług związanych z intelektualnymi interakcjami człowieka z organizmami żywymi, ekosystemami i całymi przyrodniczo-kulturowymi systemami krajobrazami.

⁴² *Bezpieczeństwo na drogach UE*, dane statystyczne, 31 marca 2016 r.

Badania walorów estetycznych krajobrazu są prowadzone również w Polsce i mają dość długą tradycję. Pierwsze analizy były tworzone przez architektów i urbanistów, następnie zagadnieniem tym zainteresowali się geografowie i ekolodzy. Z ostatnich publikacji krajowych warto wymienić wydawnictwo Narodowego Centrum Kultury i Polski Komitet do Spraw UNESCO Krajobraz Kulturowo-Przyrodniczy z perspektywy społecznej [Kowalewski 2015] oraz prace polskich badaczy [Śleszyński 2015; Chmielewski *et al.* 2018].

Polskie prawo zawiera również ustawową definicję *ładu przestrzennego*, która określa go jako: *ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne* [Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003]. Podstawowym atrybutem ładu przestrzennego jest więc harmonijna organizacja przestrzeni, na którą składa się w szczególności harmonia kompozycji, funkcji oraz wzajemnych relacji przyrodniczych i antropogenicznych komponentów krajobrazu. Z kolei ład przestrzenny jest jednym z kluczowych warunków poczucia wysokiej jakości środowiska i komfortu życia ludzi.

Prowadzone badania wskazują, że niekorzystnym efektem ekspansji osadnictwa na tereny dotychczas użytkowane rolniczo lub ekstensywnie, jest fragmentacja i coraz większa izolacja dotychczasowych struktur przyrodniczych oraz narastanie konfliktów przestrzennych.

Skalę problemu przedstawiono w *KPZK 2030*. Opracowano mapę typologiczną konfliktów dotyczących natężenia napływów migracyjnych, rozwoju budownictwa mieszkaniowego, ruchu turystycznego, wydanych decyzji o warunkach zabudowy, eksploatacji kopalni i silnego rozwoju funkcji przemysłowych. Większość z nich ma swoje konsekwencje także w zdegradowanych walorach fizjonomii krajobrazu, a mapa konfliktów pośrednio informuje również o ich skali przestrzennej i zróżnicowaniu form oraz o degradacji estetyki systemów krajobrazowych.

Zjawiskiem estetycznym, narastającym lawinowo w Polsce jest rozmieszczanie reklam w najbardziej eksponowanych widokowo i najliczniej odwiedzanych przestrzeniach publicznych miast oraz wzdłuż ruchliwych tras komunikacyjnych. Skala przestrzenna i siła wizualnej presji billboardów i innych nośników reklamowych na użytkowników krajobrazu jest tak wielka i powszechna, że zyskała sobie w badaniach międzynarodowych kilka – w zasadzie równoznacznych – określeń: zanieczyszczenie wizualne (ang. *visual pollution*), smog optyczny, chaos (hałas) optyczny. Generalna ocena sformułowana na podstawie przeprowadzonych badań i zgromadzonych danych jest zdecydowanie negatywna. Ponad 60% mieszkańców Polski żyje w krajobrazach konfliktowych, poddanych presji bezładu przestrzennego, o obniżonych, lub zdegradowanych walorach kompozycyjno-estetycznych. Wciąż jednak brak regulacji prawnych, które zahamują to szkodliwe zjawisko.

Badanie estetycznych walorów przestrzeni rodzi też pytanie: ile warte jest piękno? Trudno je wycenić, bowiem potrzeba piękna należy do potrzeb „wyższych”, niż

codzienne, podstawowe wymogi egzystencjalne. Dla wielu osób brak zaspokojenia tej potrzeby negatywnie wpływa na samopoczucie, jednak cena dobrego samopoczucia jest wartością trudno mierzalną [Tatarkiewicz 1988; Hollingsworth 2006]. Najprostszym wskaźnikiem wartości piękna krajobrazu może być cena nieruchomości. Na Roztoczu ceny działek letniskowych w częściach wsi z rozległymi widokami na okolicę, były w latach po 2010 r. – od 2 do 2,5 razy wyższe od cen działek położonych w ich niższych częściach. Jeszcze większe różnice obserwowano w dolinie Biebrzy, ceny działek położonych na malowniczej skarpie z bezpośrednim dostępem do rzeki były 5-krotnie wyższe od pozostałych.

Można zakładać, że podnosząc jakość środowiska (otoczenia) i ładu przestrzennego, jednocześnie podnosi się jego wartość społeczną i ekonomiczną, a piękny widok jest też rodzajem „renty lokalizacyjnej”, dzięki której możliwa jest realizacja zysku z działalności gospodarczej.

Uwzględnienie estetycznej renty społecznej i ekonomicznej wymaga jednak gruntownych zmian w systemie planowania przestrzennego, transferu współczesnej wiedzy o systemach krajobrazowych do samorządów terytorialnych i kadr planistycznych oraz wieloletniej, konsekwentnej pracy. Niezbędne jest pilne opracowanie i sukcesywne wdrażanie polityki krajobrazowej państwa, do czego zobowiązuje swoich sygnatariuszy Europejska Konwencja Krajobrazowa. Konieczna jest również powszechna edukacja krajobrazowa społeczeństwa, uwzględniająca zarówno indywidualne preferencje w odbiorze jakości przestrzeni, jak również wartości podstawowe, powszechnie akceptowane.

Niekontrolowana urbanizacja oraz nieracjonalna polityka lokalizacyjna, zwłaszcza administracyjne decyzje lokalizacyjne na terenach pozbawionych planów, niszczą środowisko naturalne. Powodują niszczenie krajobrazu, zwłaszcza jego wartości estetyczno-widokowych i zwiększają koszty kompensacji przyrodniczej. Skutkują zabudową cennych terenów przyrodniczych, defragmentacją lub niszczeniem korytarzy ekologicznych i klinów nawietrzających w miastach. Natężenie takich działań obserwujemy po 1989 r. m.in. w stolicy Polski. Niszczone są dwa główne kliny nawietrzające, chronione od początku XX w., również w latach PRL – dolina Wisły i ciąg podskarpowy⁴³. Ma to szkodliwy wpływ na klimat miasta, ogranicza również dostęp mieszkańców do terenów zieleni i rekreacji, który jest ważną funkcją klinów.

Brak kontroli planistycznej i presja budowlana na tereny o wysokich walorach środowiska przyrodniczego, wywołuje konflikty funkcjonalno-przestrzenne, powoduje nieuzasadnione i nieracjonalne zabudowywanie gruntów rolnych o wysokich klasach bonitacji oraz gruntów leśnych. W sumie narasta deficyt wysokiej jakości terenów otwartych.

⁴³ Na terenie aglomeracji stołecznej, zabudowa mieszkaniowa w gminie Lesznówola przerwała wartościowy klimatycznie ciąg Lasów Sękocińskich.

Rozpraszanie zabudowy powoduje też trudne do przywrócenia lub nieodwracalne zmiany struktury środowiska oraz nadmierne zanieczyszczenia gleb, wód i powietrza. Jest to efekt niekorzystnych zmian w obszarach niezaplanowanej zabudowy, lokalizowanej poza systemami wodno-ściekowej infrastruktury.

Koszty środowiskowe bezładu przestrzennego są w części nieuniknionym następstwem rozwoju gospodarczego. Koszty te są bardzo wysokie, bowiem środowisko jest elementem przestrzeni geograficznej, który szczególnie reaguje na działalność człowieka, a negatywne skutki antropopresji często powodują nieodwracalne zmiany w układach ekologicznych. Jednak określenie wszystkich kosztów bezładu przestrzennego dla środowiska przyrodniczego jest trudne. Łączna kwota wydatków na ochronę środowiska w Polsce, możliwa do skwantyfikowania, wyniosła w 2015 r. – 43,5 mld zł, co stanowiło 2,4% PKB [Chmielewski 2018]. Trudno jednak wyodrębnić straty przyrodnicze, które są wyłącznie efektem chaosu przestrzennego – nie ma bowiem takiej działalności ludzkiej, która nie wpływałaby w sposób co najmniej pośredni na funkcjonowanie ekosystemów.

Liczne związki przyczynowo-skutkowe nie tylko ograniczają możliwość rozdzielania kosztów „ponadstandardowych”, ale także tworzą ryzyko dowolności w przypisaniu kosztów do konkretnej działalności, zwłaszcza rozciągniętej w czasie.

Przykładowo lokalizacja osadnictwa wzdłuż wybrzeża akwenu wodnego wiąże się nie tylko z bezpośrednim zanieczyszczeniem wód, ale także ewolucją użytkowania, przynoszącego kolejne etapy antropopresji, związane z rozwojem urbanizacji, wzrostem wielkościowym jednostki osadniczej itd. Obliczanie przyrodniczych kosztów chaosu przestrzennego utrudnia też bardzo uboga baza statystyczno-źródłowa dotycząca wyceny szkód powstających w środowisku wskutek uszczuplania jego zasobów i walorów. Podobnie brak jest analiz kosztów i efektów naprawiania tych szkód [Chmielewski 2018].

Szacując koszty funkcjonowania środowiska przyrodniczego w bezładzie przestrzennym należy pamiętać, że są to nie tylko koszty ochrony przyrody i urządzeń specjalnych. Bezład przestrzenny generuje olbrzymie koszty kompensacji, które wymagają kosztownej renaturalizacji i coraz silniejszej ochrony obszarowej. Dodatkowym efektem tej ochrony są konflikty i protesty społeczne.

W analizie kosztów bezładu przestrzennego należy zwrócić szczególną uwagę na wydatki publiczne ponoszone w ramach usuwania skutków klęsk żywiołowych. Z problemami zagrożeń powodziowych borykamy się od lat. Łączne koszty ostatniej wielkiej powodzi przekroczyły 12 mld zł. Zebrane dane pokazały, że 78,89% planów uchwalonych przez gminy Polski Centralnej przeznaczyło pod zabudowę, co najmniej w części tereny zagrożone powodzią [*Program Bezpieczeństwa...* 2011].

Tereny te nie powinny być zabudowywane, jednak Prawo Wodne upoważnia Dyrektorów Regionalnych Zarządów Gospodarki Wodnej do uchylania prawnego zakazu. Podobnie, jak w innych działaniach administracji, również ten temat nie jest monitorowany. W efekcie, ponosimy wielkie straty, zwłaszcza w wyniku lokalizowania nowej

zabudowy na terenach zagrożonych powodzią, podtopieniami i osuwiskami. Gminy lokalizują nieraz nową zabudowę na terenach, które przez stulecia lokalne władze (np. Wrocławia) chroniły przed zabudową.

Prawo wodne miało te problemy rozwiązać, ale ze względu na liczne protesty samorządów oraz instytucji je reprezentujących (m.in. Unii Metropolii Polskich), związane z obawami o wysokie odszkodowania rujnujące budżety gmin, zniesiona została obligatoryjność wprowadzania w planach miejscowych granic poszczególnych kategorii obszarów powodziowych i absurd trwa nadal. W efekcie, wadliwe prawo i brak odpowiedzialności instytucji publicznych powodują, że tereny uznane przez Regionalne Zarządy Gospodarki Wodnej za szczególnie narażone na klęskę powodzi, są nadal zabudowywane.

Według map zamieszczonych w *KPKZ 2030* ponad 30% mieszkańców dużej części powiatów jest zagrożonych powodzią lub podtopieniami, gdyż zabudowa została zrealizowana w dolinach rzek oraz na obszarach podmokłych [*Program Bezpieczeństwa...* 2011]. Jednak wadliwe prawo i brak odpowiedzialności instytucji publicznych powodują, że tereny uznane za szczególnie narażone na klęskę powodzi, są nadal zabudowywane, a presja urbanizacyjna i wadliwy system planowania przestrzennego to zagrożenie jeszcze powiększa.

Straty gospodarcze⁴⁴

Niekontrolowana, żywiołowa urbanizacja i chaos przestrzenny generują olbrzymie straty gospodarcze. Zwłaszcza jest to skutek inwestowania na terenach pozbawionych planów, w ostatnich latach dotyczy to co drugiej inwestycji w Polsce.

Przystępując do oceny gospodarczych skutków bezładu przestrzennego należy jednak pamiętać o lukach w naszej wiedzy, wciąż jeszcze nie znamy ich pełnych rozmiarów. Przykładem wielkiej luki informacyjnej są odszkodowania płacone właścicielom nieruchomości i deweloperom. Są one często produktem wadliwego planowania przestrzennego, które rodzi nieracjonalne i nieuzasadnione zobowiązania, niekiedy są efektem wadliwego prawa lub niekompetencji administracji samorządowej.

Nie znamy bilansu odszkodowań, którymi sądy obciążają samorządy gminne, nie są one monitorowane. W znanych przypadkach sporów, zakończonych w sądach sukcesem właścicieli nieruchomości lub inwestorów, odszkodowania i rekompensaty sięgają nieraz setek mln zł. Przykładem może być historia wielkiej, ale tylko jednej, stołecznej inwestycji mieszkaniowej, miasteczka Wilanów. Konflikt z miastem wybuchł w 2009 r. Jego źródłem był spór o grunt pod drogi w Wilanowie. Pod koniec 2011 r. wojewódzki sąd administracyjny przyznał inwestorowi rację. Stołeczny ratusz odwołał się do Naczelnego Sądu Administracyjnego. W 2012 r. NSA wydał wyrok korzystny

⁴⁴ Ocena skutków chaosu przestrzennego, w tym szacunków strat gospodarczych, jest głównym przedmiotem Tomu II *Koszty chaosu przestrzennego*, [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*. Studia KPKZ PAN, t. CLXXXII, Warszawa, 2018.

dla wierzyciela. W 2014 r. sąd przyznał deweloperom odszkodowanie w wysokości 220 mln zł⁴⁵.

Był to początek i po trzech latach sporów w 2017 r. samorząd wypłacił następne 100 mln zł kary za uchylanie się od wykupu gruntów pod drogi (11 sierpnia 2017 r.)⁴⁶. Według G. Jakubowskiego i M. Wojtczuka, dziennikarzy śledzących sprawy Wilanowa całkowita suma wygranych i zgłoszonych roszczeń zbliża się do 2 mld zł. Inwestorzy dochodzą swoich praw w Instytucie Arbitrażowym przy Izbie Handlowej w Sztokholmie (31 maja 2017)⁴⁷.

Według Informacji *Portalu Samorządowego* inwestor miasteczka żąda od miasta dodatkowo 200 mln zł za wykup gruntów i ok. 100 mln zł kary za zwłokę. Wojewoda mazowiecki uchylił decyzje, w których ratusz odmówił wypłaty odszkodowania za grunty pod drogi w Wilanowie. Trwają sprawy w sądach, jednak prawo nie zezwala, aby grunt pod ulicami określonymi w planie zagospodarowania jako drogi publicznej był własnością prywatną. Samorząd jest zobowiązany do ich wykupu, pozycja dewelopera jest w tym sporze mocna.

Prezydent Warszawy odniosła się do informacji o roszczeniach inwestorów (11 sierpnia 2017 r.) w portalu w *Polityce.pl*. Podano w nim, że warszawski ratusz naraził Skarb Państwa na stratę kolejnych 100 mln zł. Wszystko przez „zwłokę w wypłacie odszkodowań” dla prywatnego inwestora z powodu wygaśnięcia prawa użytkowania wieczystego do działek. Prezydent Warszawy H. Gronkiewicz-Waltz poinformowała, że ws. gruntów na terenie Miasteczka Wilanów *trwa spór dotyczący odszkodowania za wygaśnięcie użytkowania wieczystego gruntów*. Dodała, że *kwestia wygaśnięcia tego prawa jest sporna*. Miasto konsekwentnie odrzuca te roszczenia⁴⁸, ale kolejne sprawy w sądach przegrywa⁴⁹. Interesująca byłaby informacja, jaka była suma odszkodowań wypłaconych po 2009 r., miasto się tym nie chwali. Czy prognozy przewidujące obciążenie miasta sumą 2 mld zł były trafne? Nie wiadomo [*Miasteczko Wilanów 2017*].

Autorzy od kilku lat podejmują próby identyfikacji globalnej wielkości pozwów jednak, ani sądy administracyjne ani gminy nie są skłonne ich ujawniać. Uzasadniona jest jednak teza, że suma pozwów i przegranych spraw przez samorządy, w skali kraju, ma wymiar wielomiliardowy, być może dlatego informacja o nich jest wciąż niedostępna.

Największe straty gospodarcze generuje rozpraszanie zabudowy. Rozmiary tego zjawiska dokumentują prowadzone od wielu lat pod kierunkiem P. Śleszyńskiego, badania Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (dalej IGiPZ

⁴⁵ „Gazeta Wyborcza” 27.08.2014 r.

⁴⁶ [<http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,22220965,100-mln-zl-kary-dla-stolecznego-ratusza-za-uchylanie-sie-od.html>].

⁴⁷ [<https://gf24.pl/wydarzenia/kraj/item/639-warszawska-szafa-z-trupami>].

⁴⁸ [<http://www.portalsamorzadowy.pl/inwestycje/hanna-gronkiewicz-waltz-ws-miasteczka-wilanow-kwestionujemy-wszystkie-rozszczenia,96627.html>].

⁴⁹ [<http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/556045,warszawa-ratusz-pieniadze-skarb-panstwa-gronkiewicz-waltz-miasteczko-wilanow.html>].

PAN). W analizach wykorzystywana jest m.in. szczegółowa metodyka obliczania chłonności demograficznej terenów pod zabudowę, uwzględniająca m.in. położenie i typ funkcjonalny gminy oraz związane z tym prawdopodobieństwo gęstości zaludnienia na terenach przewidzianych pod zabudowę mieszkaniową. Ostatni raport na ten temat z 2016 r. [Śleszyński *et al.* 2014] przedstawił następujący bilans:

- W studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego według stanu na koniec 2014 r., pod zabudowę wielorodzinną przewidywano 172 tys. ha, pod zabudowę jednorodziną – 1630 tys. ha, a pod zabudowę zagrodową – 1651 tys. ha (dane dla 2068 gmin, reprezentujących 83% ich liczby oraz 82% powierzchni i 85% ludności kraju). Łączną chłonność demograficzną po doszacowaniu danych dla pozostałych 17% gmin obliczono na 150,2 mln osób.
- W 45 625 planach miejscowych o powierzchni 9144 tys. ha (29,2% powierzchni kraju), przewidziana łączna powierzchnia przeznaczenia terenów zabudowy mieszkaniowej wyniosła 1691 tys. ha, z tego na zabudowę o charakterze wielorodzinnym – 85 tys. ha, jednorodzinym – 843 tys. ha, a zagrodowym – 763 tys. ha. Chłonność demograficzną dla tych trzech kategorii terenów obliczono na 59,6 mln ha. Skutki „nadprodukcji” terenów budowlanych są pod względem ekonomicznym katastrofalne. Według ocen ekspertów potencjalne zadłużenie gmin w Polsce w 2010 r. z tytułu wykupu gruntów pod drogi przewidziane w planach miejscowych wyniosło 129 mld zł [Olbrysz, Koziński 2011]. Badania te kontynuowano w późniejszym czasie i kwotę 130 mld zł zweryfikowano w dół do blisko 91 mld zł [Olbrysz, Zachariasz 2015: 183-326]. Natomiast według alternatywnych szacunków IGiPZ PAN będzie to kosztować polskie gminy co najmniej 17 mld zł⁵⁰, co wydaje się najniższą, nieprzekraczalną „w dół” kwotą.

Nadpodaż terenów mieszkaniowych jest efektem przepisów prawa miejscowego, zwłaszcza przeznaczania terenów pod funkcje mieszkaniowe, zarówno w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, jak i miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Ostatnie szczegółowe obliczenia wykonano we wzmiankowanym już raporcie IGiPZ PAN nt. stanu zawansowania planowania przestrzennego w gminach [Śleszyński *et al.* 2016] i przytoczono je w II tomie *Studiów nad chaosem przestrzennym* [Śleszyński 2018]. Według tego źródła *przyjmując wskaźniki możliwego zaludnienia dla 1 ha terenu zabudowy mieszkaniowej w przybliżeniu na poziomie 40 osób w zabudowie jednorodzinnej i 200 osób w zabudowie wielorodzinnej, chłonność demograficzną w całym kraju obliczono* [Kowalewski 2013] *w planach miejscowych na 62 mln osób, a w studiach gminnych – na ponad 200-300 mln osób. Kolejne dokładniejsze obliczenia oraz alternatywne szacunki* [Śleszyński *et al.* 2016] *potwierdzają te liczby w zakresie planów miejscowych (59,6 mln osób), a obniżają nieco w dół w przypadku studiów gminnych (125-150 mln osób)* (tab. 2).

⁵⁰ Obliczono to na podstawie ankiety w 120 gminach i doszacowania pozostałej części kraju [Śleszyński *et al.* 2013].

Tabela 2

Zestawienie szacunków chłonności demograficznej dla zbioru gmin ogółem (2014 r.)

Kategoria gmin	Według studiów gminnych		Według planów miejscowych	
	według danych z 2068 gmin	dla całego kraju (z doszacowaniem)	według terenów mieszkaniowych w planach miejscowych	według odrolnień
	w tys.			
Rdzenie MOF ośrodków wojewódzkich	12 670	14 372	4 692	237
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków wojewódzkich	18 026	22 126	11 643	3 047
Rdzenie MOF ośrodków subregionalnych	6 960	7 667	3 745	2 612
Strefy zewnętrzne MOF ośrodków subregionalnych	9 251	11 338	6 286	1 477
Miasta – ośrodki wielofunkcyjne	7 235	8 491	3 854	1 125
Gminy z funkcją transportową	7 937	8 997	3 611	560
Gminy o rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (gł. turystyka)	13 229	16 177	5 203	560
Gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą	18 847	22 616	6 776	723
Gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą	24 458	28 695	10 278	578
Gminy ekstensywnie zagospodarowane (lasy, ochrona przyrody)	6 640	8 303	3 462	282
Polska ogółem	125 253	150 159	59 551	11 199

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2016].

Likwidacja zadłużeń gmin i porządkowanie systemowe gospodarki przestrzennej będą bardzo kosztowne. Według obliczeń wykonanych na podstawie najnowszego raportu IGiPZ PAN nt. planowania przestrzennego w gminach, koszty uchylecia planów miejscowych, w których przewidziano silną nadpodaż terenów budowlanych pod zabudowę mieszkaniową mogą wynieść 168,6 mld zł [Śleszyński 2018].

Zobowiązania gmin powiększa szerokie stosowanie, w przypadku braku *planu miejscowego – decyzji o warunkach zabudowy*. Według raportów IGiPZ PAN nt. sytuacji planistycznej w gminach, w latach 2003-2015 wydano blisko 3 mln takich decyzji [Śleszyński *et al.* 2017].

Zaplanowana nadpodaż terenów budowlanych powoduje nieuzasadniony wzrost kosztów inwestycji publicznych. Gmina lub inny inwestor państwowy, wykupując tereny rolne dla realizacji inwestycji publicznych „przeplaca”, bowiem tereny użytkowane jako rolne mają w planie status terenów budowlanych.

Rozpraszanie zabudowy zwiększa straty budżetu publicznego, podnosząc koszty budowy i eksploatacji infrastruktury technicznej. Zwłaszcza wyższe są koszty dotyczące sieci kanalizacyjnych, wodociągowych, gazowych, ciepłowniczych, energetycznych, telekomunikacyjnych, drogowych i oświetleniowych. W przypadku sieci energetycznych i ciepłowniczych koszty eksploatacji to nie tylko koszty remontowe i eksploatacyjne, lecz również straty na przesyle, którego wielkość jest efektem rozpraszania zabudowy. *Analiza długości sieci wodociągowej przypadającej na 1 mieszkańca ... pokazuje, że wyższe koszty obsługi dotyczą przede wszystkim wiejskich, słabiej zaludnionych obszarów centralnej i wschodniej Polski O ile w największych miastach, aby zapewnić powyżej 90% obsłużenia liczby ludności wodociągiem, wystarcza około 2 m sieci na osobę, to w strefach podmiejskich wskaźnik ten rośnie do 8,5 m na osobę. ... Okazuje się, że dla dużej części stref podmiejskich wskaźnik ten jest więcej, niż 5-krotnie wyższy. W „rekordowych” pod tym względem Suwałkach różnica jest aż 18-krotna (Suwałki – 2,1 m na osobę, strefa podmiejska – 37,1 m na osobę [Śleszyński 2018].*

Szczegółowe analizy Gibasa i Hefnera [2018], które znalazły się w II tomie *Studiów nad chaosem przestrzennym* wskazują, że w przypadku lokalizacji nowej zabudowy powyżej pewnej odległości od już istniejącej (ok. 300 m), powoduje generowanie kosztów budowy infrastruktury w wysokości ok. 1600 zł w ciągu 8 lat. Przeliczając to na zabudowę rozproszoną w całej Polsce, daje to kwotę 58 mld zł.

Próby zapewnienia odpowiednich usług społecznych na terenach rozproszonej zabudowy wywołują wzrost kosztów eksploatacyjnych usług społecznych, wymagają bowiem utrzymania nieracjonalnie dużej liczby małych szkół, przedszkoli czy ośrodków zdrowia. Ich koszty jednostkowe są wyższe od kosztów w większych placówkach o identycznej funkcji, gdyż budynki, sprzęt i personel nie są efektywnie wykorzystywane.

Chaos przestrzenny wywołuje nieracjonalny wzrost kosztów w dziedzinie transportu. Jest to efekt wadliwej struktury organizacyjno-przestrzennej terenów nowej urbanizacji. W konsekwencji sieć transportu masowego nie jest w stanie obsłużyć obszarów rozproszonej zabudowy, nieunikniony w tej sytuacji wzrost udziału transportu indywidualnego w zadaniach przewozowych powoduje rosnące obciążenie dróg. Dlatego zatłoczenie drogowe w polskich aglomeracjach osiągnęło katastrofalne rozmiary.

Wyniki analiz, przedstawionych w opracowaniach Borkowskiego z zespołem [Borkowski *et al.* 2018] oraz Śleszyńskiego [2018] wskazują, że bezład przestrzenny ma z transportem obustronne związki przyczynowo skutkowe. Z jednej strony chaos jest przyczyną wzrostu transportochłonności. Z kolei wzrost natężenia ruchu i budowa nowej infrastruktury przyczyniają się do powiększenia tego chaosu.

Jednocześnie w Polsce mamy do czynienia ze wzrostem mobilności dziennej, co wprost przekłada się na potrzeby transportowe. Według Komornickiego [Śleszyń-

ski 2016], wielkość mobilności codziennej jest uzależniona od miejsca zamieszkania, lokalizacji celów podróży (zwłaszcza miejsc pracy) oraz częstotliwości przemieszczeń do różnych celów.

Wzrost kosztów transportu na terenach rozproszonej zabudowy potwierdzają wieloletnie badania Ministerstwa Transportu USA (*Federal Transport Administration*) podjęte na początku XX w. *Podejmując je* przyjęto, że amerykański model urbanizacji będzie nadal preferował wielkie suburbia mieszkaniowe [Martinson 2000]. Wyniki badań opublikowano w *Transit Cooperative Research Program TCPR [Costs of Sprawl 2003]*. Według Raportu – dzienny wzrost kosztów rodziny (*houshold*) mieszkającej na suburbiach, korzystającej z samochodów osobowych, oszacowano, w zależności od regionu na 4 do 14 mln dolarów, a w całym kraju na 33,5 mln. Należy podkreślić, że model urbanizacji, który kosztuje obywateli USA 12 mld dolarów rocznie, jest objęty kontrolą planistyczną. Prawomocna jest teza, że niekontrolowane rozpraszanie zabudowy, a z tym zjawiskiem mamy do czynienia w Polsce, jest jeszcze ‘droższe’.

Niekontrolowaną, chaotyczną urbanizację cechuje niska efektywność energetyczna w skali lokalnej i krajowej. Jest to efekt rozproszonej zabudowy, w której dominują budynki mieszkalne wykonane w technologiach o niskiej efektywności energetycznej i pozbawione sieci ciepłowniczej. Niekorzystną sytuację dodatkowo stymuluje ubóstwo energetyczne, a więc sytuacja materialna społeczeństwa uniemożliwiająca lub znacznie ograniczająca zakup usług energetycznych. Według badań *Instytutu na Rzecz Ekorozwoju*, w 2013 r. ponad 17%, tj. ok. 6,5 mln Polaków było dotkniętych ubóstwem energetycznym, czyli miało trudności np. w utrzymaniu ciepłego domu lub mieszkania. Według raportu GUS 2012 *Zużycie energii w gospodarstwach domowych: ... Paliwa stałe były wykorzystywane przez 48,7% gospodarstw domowych. Program rewitalizacji na Dolnym Śląsku podkreśla, że głównym obszarem tych niekorzystnych zjawisk, obniżających standard życia milionów Polaków, są tereny rozproszonej zabudowy* [Zathey 2018].

Zathey w badaniach zanieczyszczenia powietrza i efektywności energetycznej struktur osadniczych w kontekście bezładu przestrzennego w Polsce, stwierdza: *... Jednym z zasadniczych współczesnych problemów i wyzwań polityki rozwoju w Polsce jest jakość powietrza i dotrzymanie standardów określonych przez dopuszczalne i docelowe poziomy zanieczyszczeń ... Jednak aspekt zanieczyszczeń powietrza, który jest niewymiernym kosztem środowiskowym, społecznym i publicznym jest rzadko dostrzegalny w procesie tworzenia studiów uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego oraz planów zagospodarowania przestrzennego ...* [Zathey 2018].

Koszty i gospodarcze skutki chaosu w dziedzinie użytkowania ziemi i rolnictwa, przedstawia najnowsza praca zespołu Kołodziejczak. Autorzy wymiar ekonomiczny bezładu przestrzennego w rolnictwie określają jako *negatywne skutki w sferze produkcyjnej i konsumpcyjnej związanej najczęściej z wysokimi kosztami pracy, a przez to niskimi dochodami. ... dezagraryzacja oznacza procesy ubytku powierzchni użytków rolnych, ekstensyfikację oraz odlogowanie, jak również zmniejszanie znaczenia*

rolnictwa jako miejsca zatrudnienia i obniżenia źródła dochodów przez mieszkańców wsi [Kołodziejczak *et al.* 2018]. Autorzy zwracają uwagę, że problem rozdrobienia gruntów w okresie międzypisowym 2002-2010 (powszechnie spisy rolne) znacznie się nasilił.

Wadliwa polityka przestrzenna gmin i słabość planowania przestrzennego zmniejszają dochody samorządów i powodują utratę renty planistycznej. Jej dominująca część nie trafia do kas gmin, ale stanowi dochód właścicieli gruntów i deweloperów. Tymczasem, dochody z renty planistycznej w krajach Europy Zachodniej są podstawowym źródłem finansowania kosztów przygotowania terenów. W Holandii, za przygotowanie terenów rozwojowych odpowiadają samorządy lokalne. Z zasady są to tereny rolne skupowane przez gminy. Ich wielkość odpowiada rzeczywistym potrzebom rozwojowym gminy, a ich wartość w procesie inwestycyjnym wzrasta od 250 tys. euro/ha w momencie zakupu przez gminę do 1,5-5 mln Euro/ha po przeprowadzeniu reparaacji oraz zbudowaniu dróg i uzbrojenia. Ten wzrost wartości terenu, niekiedy nawet dziesięciokrotny, pozwala gminie holenderskiej na prowadzenie racjonalnej, korzystnej społecznie i finansowo polityki przestrzennej. Kluczowe znaczenie mają w tych działaniach uprawnienia holenderskiej gminy, która na pozostałych terenach nie wydaje pozwoleń na realizację nowych inwestycji. Jest to nieosiągalne w Polsce, jest natomiast możliwe w Holandii, w kraju gospodarki wolnorynkowej, o wielowiekowej historii samorządów i wysokim standardzie demokratyzacji życia [Rouwendal *et al.* 2009].

W Polsce, gdzie większą część tego zysku przechwytyują spekulanci na rynku nieruchomości, ekonomiści twierdzą: *Polskie Państwo sprywatyzowało zyski procesów urbanizacyjnych i upaństwowiło ich koszty.*

Straty ponoszą inwestorzy, bowiem duża część terenów wskazanych w planach miejscowych jako tereny budowlane nie spełnia podstawowych wymogów inwestycyjnych, gdyż gminy nie są w stanie ich odpowiednio przygotować. Ryzyko inwestycyjne powiększa dodatkowo lokalizowanie inwestycji w Polsce na terenach nieobjętymi planami na podstawie wuzetek, bowiem naraża inwestora na straty będące skutkiem dokuczliwego sąsiedztwa – uciążliwej inwestycji „za płotem”.

Oznacza to również ograniczenie napływu inwestorów, czyli utracone korzyści, które można byłoby osiągnąć, gdyby zasoby przestrzenne zostały racjonalnie zagospodarowane. Niepewność planistyczna odstrasza inwestorów zagranicznych i końcowym kosztem chaosu przestrzennego staje się niska konkurencyjność polskiej gospodarki.

Bezład przestrzenny ma niewątpliwie negatywny wpływ na rynek nieruchomości. Prowadzone na świecie od lat 50. ubiegłego wieku badania „efektów zewnętrznych” inwestowania (*externalities*) to potwierdzają. Złożoność rynku nieruchomości i brak danych utrudnia jednak szacowanie rynkowych kosztów bezładu przestrzennego w Polsce. Trudności powiększa dynamika poszczególnych zdarzeń w czasie. Maćkiewicz zaliczyła do głównych, szkodliwych skutków ekonomicznych – niepewność inwestycyjną, brak roszczeń przysługujących właścicielom z tytułu spadku wartości nieruchomości, spekulację gruntami, utratę wpływów z opłaty planistycznej, częściowe wyłączenia

gruntów rolnych z produkcji, utratę rekompensaty należnej z tytułu wyłączenia powodującą straty w dochodach budżetów gmin [Maćkiewicz 2018].

Przyjmując, że kwantyfikacja wpływu chaosu przestrzennego na rynek nieruchomości nie zawsze jest możliwa, należy pamiętać, że istnieje wiele miar pośrednich, na podstawie których można ustalać niebudzący zastrzeżeń negatywny charakter tego zjawiska. *Najbardziej „twarde” dane dotyczą silnej nadpodaży gruntów budowlanych, która jest zagrożeniem rynku nieruchomości, tym bardziej że dzieje się to w sytuacji procesów depopulacyjnych, w których zdecydowanie częściej dochodzić będzie w gminach do problemu zagospodarowania porzucanej infrastruktury, niż szukania nowych miejsc pod inwestycje* [Śleszyński 2016].

Niekontrolowane procesy urbanizacyjne powiększają dług publiczny i tworzą ‘bańkę spekulacyjną’. Problemy te są w Polsce lekceważone, jednak docelowo, podjęcie przez władze państwa walki z rozpraszaniem zabudowy jest nieuniknione. Konieczne będzie wyeliminowanie absurdów planistycznych ze *Studiów Uwarunkowań* oraz *Planów Miejskowych* oraz polityczne i prawne rozwiązanie kwestii zobowiązań gmin, które wadliwe *Studia i Plany* stworzyły. Dotyczy to zwłaszcza roszczeń właścicieli nieruchomości, które wuzetki oraz *Plany Miejskowe* przeznaczyły pod zabudowę. Ich rozmiary wykluczają możliwość wypłacenia odszkodowań, a w ocenie niektórych prawników takie działania odszkodowawcze byłyby również sprzeczne z konstytucyjną zasadą *społecznej funkcji prawa własności* [Izdebski, Zachariasz 2013].

Próby ograniczenia rosnącego długu publicznego, są jednak w Polsce nieskuteczne. Szansą była ostatnia nowelizacja *Ustawy z 27 Sierpnia 2009 r. o finansach publicznych*, która wprowadziła obowiązek sporządzania prognoz finansowych gmin, z uwzględnieniem planów i programów inwestycji o charakterze wieloletnim. Jednak nowelizacja ta, mająca na celu urealnienie planowania przestrzennego nie przyniosła zmian, bowiem jak to zauważył Zachariasz: ... *orzecznictwo sądów administracyjnych rozwiązało problem spójności planowania finansowego i przestrzennego w gminie już nie tyle wbrew celom ustawy, co wbrew elementarnej logice działań podmiotów publicznych i prywatnych w przestrzeni, wskazując, że brak jest obowiązku uwzględniania w wieloletnich prognozach finansowych środków finansowych służących realizacji zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych w studiach i planach miejscowych ...* [Zachariasz 2016A].