

GOSPODARKA PRZESTRZENNA



KRYZYS ŹRÓDŁA STRATY DROGI WYJŚCIA

Adam Kowalewski

ANALIZA CELowa nr 1/2019



Szanowni Państwo,

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej (FRDL) ma przyjemność przekazać Państwu pierwszą z analiz **Centrum Ekspertyzy Lokalnej (CEL FRDL)**, w ramach którego diagnozujemy istotne problemy polskiej samorządności terytorialnej i proponujemy dla nich rozwiązania.

Zaczynamy od problemów z ładem przestrzennym. Zjawisko to ujmujemy głównie w kontekście niewydolności planowania przestrzennego: zakresu i skali generowanych strat, ale także dróg wyjścia z narastającego kryzysu.

Następna ANALIZA CELowa dostarczy inspiracji, jak radzić sobie z kłopotami w racjonalnym kształtowaniu przestrzeni za pomocą metod alternatywnych, nie umocowanych w ustawie o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. W nieco dalszej perspektywie planujemy analizy poświęcone edukacji samorządowo-obywatelskiej i gospodarce odpadami, a także współpracy władz samorządowych z organizacjami i inicjatywami społecznymi oraz wielu innym problemom, jakie w swojej działalności napotykają samorządy.

Analizy będą stanowić jedną z głównych form działalności CEL FRDL. Naturalnym dopełnieniem będą publiczne debaty i promowanie wypracowanych w ich trakcie rekomendacji. Chcemy by wyniki naszych badań, analiz oraz debat prowadziły do coraz lepszej jakości usług publicznych świadczonych przez samorząd terytorialny.

Zakładamy, że lepsza jakość i efektywność działania samorządów wiązać się musi z większą świadomością i większym udziałem mieszkańców w zarządzaniu sprawami wspólnot lokalnych. Samorządność obywatelska jest nie tylko celem statutowym naszej organizacji, ale też koniecznym warunkiem doskonalenia instytucji samorządu terytorialnego.

ANALIZY CELowe można regularnie otrzymywać po wysłaniu maila na listę wysyłkową pod adresem **CEL@frdl.org.pl**. Są one także publikowane na naszej stronie internetowej **www.frdl.org.pl**.

Życzę inspirującej lektury,
Sławomir Nałęcz
Krajowy Koordynator Badań i Analiz FRDL

Jednym z największych problemów naszego państwa jest kryzys gospodarki przestrzennej. Wadliwe procesy urbanizacyjne i narastający chaos przestrzenny generują ogromne straty społeczne i gospodarcze. Od wielu lat są one przedmiotem krytyki, która nasiliła się zwłaszcza po roku 2003, kiedy widoczne stały się szkodliwe efekty braku polityki przestrzennej państwa oraz wadliwość prawa – główne źródło kryzysu.

Zamierzeniem autora i pierwszym celem artykułu jest prezentacja kryzysu gospodarki przestrzennej i udokumentowanie w przystępny sposób jego źródeł i skutków w sferze społecznej i gospodarczej. Drugim celem pracy jest identyfikacja barier, które nie pozwalają na usunięcie głównych wad i błędów systemu gospodarowania przestrzenią. W końcowej części pracy zaprezentowano kierunki pożądaných działań naprawczych oraz ich uwarunkowania, a także rekomendowane rozwiązania.

Autor jest przekonany, że podstawowym warunkiem zbudowania w Polsce sprawnego systemu gospodarowania przestrzenią, jest szerokie poparcie społeczne dla zmian oraz że budowa społecznego poparcia wymaga wielkiej społecznej debaty. Jedynie bowiem społeczeństwo świadome ponoszonych strat i kosztów chaosu, może zmusić polityków i władze centralne do podjęcia działań naprawczych.

Artykuł jest adresowany do wszystkich, którzy cenią miasta przyjazne ich mieszkańcom, w tym wysoką jakość środowiska kulturowego i przyrodniczego.

Autor wykorzystał wyniki badań naukowych, raportów i opracowań eksperckich oraz dokumenty instytucji publicznych. Głównym źródłem danych są prace badawcze Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, zwłaszcza ostatni raport: *Studia nad chaosem przestrzennym* (t. 1-3, 2018; dalej przywoływane jako *Studia*) oraz raporty i ekspertyzy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej[1].

[1] Skutki niekontrolowanej urbanizacji omawiają najszerzej dwie cytowane powyżej publikacje: [1] *Studia nad Chaosem Przestrzennym* (tomy 1-3 pod redakcją A. Kowalewskiego, T. Markowskiego i P. Śleszyńskiego, KPZK PAN (2018), <http://czasopisma.pan.pl/skpzk/125355>) oraz [2] *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce* – Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytutu Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN (2013) dostępny na stronie Fundacji www.frdl.org.pl/portfolio/raport-o-ekonomicznych-stratach-i-spoecznych-kosztach-niekontrolowanej-urbanizacji-w-polsce.

1. KRYZYS PRZESTRZENI I JEGO ŹRÓDŁA

1.1. SYSTEMOWY KRYZYS GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Budowa samorządów lokalnych jest powszechnie oceniana jako jedna z najważniejszych i najlepiej przeprowadzonych reform III RP. Również powierzenie gminom odpowiedzialności za ład przestrzenny było decyzją trafną. Wśród najważniejszych zadań samorządu prawo postawiło ład przestrzenny, wyposażając gminy w szerokie ustawowe uprawnienia. Dzięki temu, w ciągu minionych prawie 30 lat obraz Polski bardzo korzystnie się zmienił. W szczególności znacznie wzrósł poziom urbanistyki i architektury większości miast, ich zagospodarowanie przestrzenne, jakość przestrzeni publicznych i nowej zabudowy.

Niestety, obok sukcesów obserwujemy również zjawiska szkodliwe społecznie, kulturowo i gospodarczo. Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju jest bardzo często lekceważona, a polityka przestrzenna jej nie respektuje. Takich wniosków dostarczają liczne raporty, badania naukowe, a nawet dokumenty władz centralnych.

Przykładem jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (dalej KPZK 2030), doskonale udokumentowane diagnozy kolejnych inicjatyw legislacyjnych i raport *Przestrzeń życia Polaków* (2014), przygotowany z inspiracji Prezydenta RP. W świetle tych dokumentów system gospodarki przestrzennej i bardzo wiele jego elementów składowych są niesprawne lub dysfunkcyjne. Zalecenia KPZK 2030, zatwierdzonej uchwałą Rady Ministrów w 2012 r, nie zostały zrealizowane. Przez kilka lat prowadzono prace nad kolejnymi wersjami Planu Działania, który miał wdrożyć ustalenia KPZK 2030, jednak w końcu żaden z nich nie został przez Radę Ministrów przyjęty. Kolejne dokumenty rządowe, proponujące różne działania (*Koncepcja Polityki 1995*, *Polska Przestrzeń 2007*) były, jak się okazało, rodzajem „rządowej publicystyki”, lekceważonej przez politycznych decydentów.

Malejącą rangę i niestabilną pozycję gospodarki przestrzennej i planowania dobrze ilustruje usytuowanie tych zagadnień w strukturze władz centralnych. W pierwszych sześciu rządach III RP szef resortu budownictwa, odpowiedzialny za politykę przestrzenną państwa, 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 zlikwidowane, a problematyka gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego została przeniesiona do odrębnego urzędu centralnego. Kolejną decyzją Rady Ministrów było obniżenie rangi urzędu, którego kierownik utracił rangę rządową i został podporządkowany właściwemu ministrowi. Od tej pory kierownictwo działu gospodarki przestrzennej było wielokrotnie przenoszane pomiędzy różnymi ministerstwami. Obecnie można powiedzieć, że jego rola i sprawczość jest niewystarczająca.

W praktyce system gospodarowania przestrzenią w Polsce opiera się w ogromnym stopniu nie na miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego, lecz na podejmowanych ad hoc decyzjach administracyjnych (tzw. „dewuzetki” czy też „wuzetki”). Jest to źródłem poważnych strat, bowiem nieskoordynowane decyzje powodują m.in. rozpraszenie zabudowy.

Wadliwe plany lub ich brak utrudniają również inwestowanie, zwłaszcza na terenach objętych tzw. presją inwestycyjną. W rezultacie rośnie liczba pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości i inwestorów. Niekiedy ich wartość sięga setek milionów złotych i stanowią one ogromne obciążenie dla budżetów samorządów lokalnych. Globalny bilans tego zjawiska nie jest znany, bo nikt go nie monitoruje. Efektem słabości planowania przestrzennego są też spekulacje na rynku nieruchomości i rosnące ryzyko inwestycyjne. Jaki bowiem jest pożytek z drogi ekspresowej lub wojewódzkiej, zbudowanej przez państwo, jeśli zostanie ona obudowana, a wyjazdy z pojedynczych działek będą skutecznie blokowały ruch drogowy? Jak będzie użytkowany dom jednorodzinny lub pensjonat, kiedy za płotem powstanie uciążliwy warsztat zbudowany bez pozwolenia, który następnie, za niewielką opłatą lub nawet bez, zostanie zalegalizowany?

Widoki takie, jak ten przedstawiony na zdjęciu poniżej, mamy obecnie w Polsce tam, gdzie kontrola planistyczna i budowlana przestały funkcjonować. Osłabiając planowanie przestrzenne i kontrolę budowlaną, zachęcamy do samowoli urbanistycznych i budowlanych, tudzież utrudniamy inwestowanie, a niekiedy nawet pozbawiamy je sensu ekonomicznego i społecznego.

Szczególne nasilenie negatywnych zjawisk nastąpiło w ostatnich 10 latach, wraz z przyspieszonym rozwojem gospodarczym i boomem inwestycyjnym. W konsekwencji rozpraszenie zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja niszcząca krajobraz Polski przybrały wymiar niespotykany w cywilizowanych krajach.

Sytuacji nie poprawia też słabość planowania ponadlokalnego – krajowego i regionalnego. Samorządy województw, które ustawa zobowiązuje do prowadzenia racjonalnej polityki przestrzennej, nie otrzymały kompetencji koniecznych do realizacji tego zadania.

Kolejnym problemem systemowym i zarazem źródłem obecnego kryzysu gospodarki przestrzennej jest obarczenie gmin główną odpowiedzialnością za ład

przestrzenny. Rady i liderzy samorządów lokalnych działając pod naciskiem swoich elektoratów, zaprzyjaźnionych polityków i w ogóle pod presją rozmaitych grup społecznych lub grup interesu, przy wysokich kosztach sporządzania planów i trudnościach proceduralnych – często nie są w stanie wytworzyć dokumentów wytyczających kierunki i formy rozwoju zabudowy na swoim terenie.



Fot. 1. Przykład chaosu i brzydoty w jednej z podwarszawskich gmin

W rezultacie, co druga inwestycja w Polsce powstaje nie według miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego, lecz na podstawie indywidualnie wydawanych decyzji o warunkach zabudowy. Tymczasem prawo winno wspierać gminy w realizacji ich strategicznych priorytetów rozwojowych i ułatwiać samorządom eliminowanie absurdów planistycznych.

Należy podkreślić, że niezależnie od ogólnie kryzysowego stanu gospodarki przestrzennej w skali kraju, wiele samorządów prowadzi racjonalną politykę przestrzenną, co zresztą jest widoczne zarówno w metropoliach jak i w mniejszych miastach. Aktualne regulacje prawne to umożliwiają. Fundamentalny problem polega na tym, że system gospodarowania przestrzenią, zwłaszcza jego ramy prawne, nie zapobiega działaniom na dłuższą metę nieracjonalnym, sprzecznym z interesem mieszkańców i kraju.

1.2. DOKUMENTACJA KRYZYSU

Niekorzystne procesy przestrzenne, zwłaszcza skutki niekontrolowanej urbanizacji, stały się przedmiotem szerokiej krytyki. Ta nasiliła się znacznie, kiedy widoczne stały się szkodliwe efekty braku polityki przestrzennej państwa oraz skutki wadliwego prawa. Krytykę zawierają dokumenty rządowe, raporty oraz rekomendacje samorządów i organizacji zawodowych; uzasadniają ją także dane statystyczne GUS. Dziesiątki ekspertyz krytykują rosnące szkody społeczne i konsekwencje finansowe patologii przestrzennych, które pokrywane są z funduszy publicznych. Szczególnie negatywnie oceniane jest zjawisko niekontrolowanej urbanizacji oraz jego skutki.

Paradoksalnie, na szczególne wyróżnienie wśród dokumentów przedstawiających stan gospodarki przestrzennej, kryzys planowania przestrzennego i jego skutki, zasługują dokumenty rządowe. Krytykę zawiera przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*, która w obszernej części diagnostycznej, opracowanej przez zespoły czołowych polskich ekspertów, stwierdza m.in.[2]: *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 wielkopłytowych osiedli oraz popegeerowskich zespołów zabudowy wielorodzinnej). [...] 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). [...] zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe w stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej. [...] 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*

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

określonego nadzoru wojewodów [...] regulacje prawne nie rozwiązują zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej. Przeciwnie – wzmacniają 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...

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.

W dwa lata później próbę usunięcia fundamentalnych, systemowych wad gospodarki przestrzennej podjęła Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego. Opracowany został projekt *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* (wersja podstawowa), który Komisja zaakceptowała 16 kwietnia 2014 r. Projekt w uzasadnieniu krytycznie oceniał aktualne regulacje prawne gospodarki przestrzennej: *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. [...] Sprzyja rozlewaniu się zabudowy, utrwalając niski standard usług i obsługi komunikacyjnej. Wywołuje wrażenie tolerowania przez państwo dysfunkcyjnych procesów decyzyjnych. [...] 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 [...].*

Ostatnie rządowe dokumenty oraz inicjatywy legislacyjne^[3] kontynuują tę krytyczną diagnozę. Warto przytoczyć kilka fragmentów uzasadnienia piątej od 2003 r. inicjatywy legislacyjnej w tym zakresie (*Kodeks Urbanistyczno-Budowlany 2015*): *Analiza funkcjonowania przepisów regulujących gospodarowanie przestrzenią [...] prowadzi do wniosku, że konieczne jest kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z szeroko rozumianym gospodarowaniem przestrzenią [...]. 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 [...]. Urbanizacja gmin nie uwzględnia zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego [...].*

W *Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju (SOR 2017)* Rada Ministrów krytykuje chaotyczne rozprzestrzenianie się 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 [...] wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (ekonomicznym, społecznym, przestrzennym i środowiskowym) poprzez stworzenie regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego [...].*

[3] Projekt ustawy z dnia 18.08.2015 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw przyjęty przez Radę Ministrów 21 sierpnia 2015 r.

Realizacja SOR wymaga *de facto* reformy całego systemu zarządzania przestrzenią. Wciąż jednak brak konkretnych działań w tym zakresie.

Chaos przestrzenny i jego skutki są od lat przedmiotem badań, analiz, raportów i publikacji jednostek naukowo-badawczych. Opinię środowisk naukowych dobrze przedstawia stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Polskiej Akademii Nauk, przyjęte 24 maja 2007 r., w którym czytamy m.in.: *Do władz publicznych kierujemy apel o [...] stanowienie takiego prawa regulującego planowanie przestrzenne i gospodarowanie przestrzeni na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym, które będzie sprzyjać ładu przestrzennemu, racjonalnej gospodarce terenami i innymi zasobami naturalnymi, ekonomizacji przestrzeni, praworządności decyzji planistycznych i lokalizacyjnych [...].*

Również środowiska samorządowe, eksperckie i gospodarcze komunikowały rządowi swoje zaniepokojenie sytuacją i potrzebę zmian w zakresie zagospodarowania przestrzeni. 8 lipca 2014 r. w liście otwartym do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska grupa samorządowców, ekonomistów, przedstawicieli nauki i biznesu, urbanistów i architektów zaapelowała o zainicjowanie reformy gospodarki przestrzennej. *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. [...] Końcowe koszty zapłacimy wszyscy, bowiem dewastacja przestrzeni przełoży się na znaczące obniżenie jakości życia, kryzys finansów publicznych i zahamowanie rozwoju naszego kraju. Niestety również ten apel nie przyniósł efektu.*

W przywołanych powyżej dokumentach rządowych, naukowych i eksperckich panuje powszechna zgoda, że gospodarka przestrzenna i planowanie są w kryzysie. Prócz tego wiele z nich zawierało cenne propozycje zmian – od generalnych tez do konkretnych propozycji legislacyjnych.

1.3. ŹRÓDŁA KRYZYSU

Starosta Nowego Targu, odpowiadając na narzekania dyrektora Tatrzańskiego Parku Narodowego, dotyczące samowoli budowlanych, stwierdził „urbanistyka w Polsce się nie przyjęła”. Miał rację, znamy też źródła tej „prawdy” – wadliwe prawo, brak racjonalnej polityki przestrzennej i wadliwy system planowania, brak kontroli rynku nieruchomości, procesy spekulacyjne i słabość instytucji publicznych. Znamy również obiektywne źródła kryzysu. Omówiono je szczegółowo w *Studiach* (t. 1). Niedocenianie znaczenia racjonalnej gospodarki przestrzenią to również spuścizna naszej historii. Kraje Europy Zachodniej budowały samorządy lokalne i wprowadzały podatki od nieruchomości w wiekach średnich, a regulacje urbanistyczne – w połowie XIX wieku. W tym czasie nasz kraj był pozbawiony niepodległości i państwowości, a sprawy publiczne – w tym ład przestrzenny – stanowiły domenę działania zaborców, i z tego powodu były postrzegane przez Polaków jako obce.

Również wiek poprzedni, poza krótkim i pożytecznym okresem II RP, nie był okresem dobrych doświadczeń w gospodarowaniu przestrzenią naszego kraju. Gospodarka przestrzenna PRL dyskryminowała inwestorów spoza „sektora uspołecznionego”. Natomiast w funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej III RP widać odreagowanie ewidentnych naruszeń praw właścicielskich i samorządności tak dotkliwie odczuwanych przez 4 dekady funkcjonowania gospodarki centralnie sterowanej. W efekcie skoordynowane, planowe zarządzanie przestrzenią i związane z tym korzyści społeczne, choć doceniane w krajach cywilizowanych, we współczesnej Polsce są lekceważone, a podstawowy regulator procesów przestrzennych – czyli prawo – nie pełni właściwej roli. Jego treść i stosowanie są przedmiotem stałej krytyki.

Podczas niedawnej Debaty Prezydenckiej elita polskiej legislatury poddała polski system regulacji prawnych w zakresie zagospodarowania przestrzeni miazdzącej krytyce. Jest w nim wiele błędów, luk oraz nierealnych regulacji. Fundamentalną wadą ustaw, normujących procesy przestrzenne, jest ich niespójność. Chociaż normy generalne na ogół trafnie określają cele ustaw, ich realizacja jest często wadliwa, a nawet nierealna ze względu na brak przepisów szczegółowych, które realizację powinny zapewnić. W wielu obszarach podlegających regulacji – także tych kluczowym – brakuje mechanizmów kontroli realizacji ustaw a przede wszystkim brakuje sankcji za ich nieprzebranie. Niejednokrotnie prawo, określając działania zastępcze, nie wskazuje ich wykonawców ani źródeł finansowania (*Studia*, t. 1).

Wybitny autorytet w zakresie prawa, na propozycję wprowadzenia uściślających zapisy ustawy parametrów do ustaw, stwierdził podczas posiedzenia Komisji Kodyfikacyjnej: *ależ moi drodzy, ustawy to nie podręczniki urbanistyki*. Trudność polega na tym, że podstawą planowania przestrzennego, lokalizacji inwestycji czy decyzji ekonomicznie istotnych w polityce przestrzennej gminy są ustawy, a nie podręczniki urbanistyki i ekonomii.

Źródłem częstych nieporozumień jest również pojmowanie ładu przestrzennego, jako pojęcia teoretycznego, związanego z estetyką przestrzeni i krajobrazem miejskim, oderwanego od realiów praktyki. Tymczasem zarówno ład jak i beład przestrzenny – choć oczywiście wpływa na jakość krajobrazu – ma przecież o wiele więcej wymiarów, m.in. wywołuje konkretne skutki materialne, o czym będzie dalej mowa.

Zbyt ogólnikowo zdefiniowany i słabo egzekwowalny interes publiczny jest kolejną wadą regulacji prawnych. W rezultacie uzasadniony interesem publicznym i teoretycznie możliwy, proces wywłaszczania jednej działki potrafi przez kilkanaście lat blokować budowę ważnej arterii miejskiej w stolicy (ul. Powstańców Śląskich). Z tego też powodu przestrzenie publiczne są redukowane, zwłaszcza zieleń miejska, której polskie prawo nie chroni i nawet nie zalicza do inwestycji celu publicznego. Prawo dotyczące gospodarki przestrzennej nie określa też zasad „ważenia” interesów. Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 23 marca 2003 r. wskazuje wprowadzić ogólnikowo analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne (art. 1, ust. 3), ale nie wprowadza nakazu ich przygotowania. Są to zatem regulacje martwe.

***Źródłem częstych nieporozumień
jest pojmowanie ładu przestrzennego
jako pojęcia teoretycznego,
oderwanego od realiów praktyki.***

Poważną luką w polskim prawie jest brak regulacji zapobiegających działaniom szkodliwym, generującym straty społeczne i finansowe. Wójt, którego nie wspierają przepisy zabezpieczające przed rozpraszaniem zabudowy oraz ograniczające stosowanie „wuzetek” na terenach niezurbanizowanych, znajduje się w bardzo trudnej pozycji będąc pod presją osób lub grup, którym konkretna decyzja pozwala osiągnąć indywidualne cele lub przynosi spekulacyjne zyski kosztem narażenia samorządu terytorialnego lub ogólnie rzecz biorąc Skarbu Państwa na straty w dłuższej perspektywie.

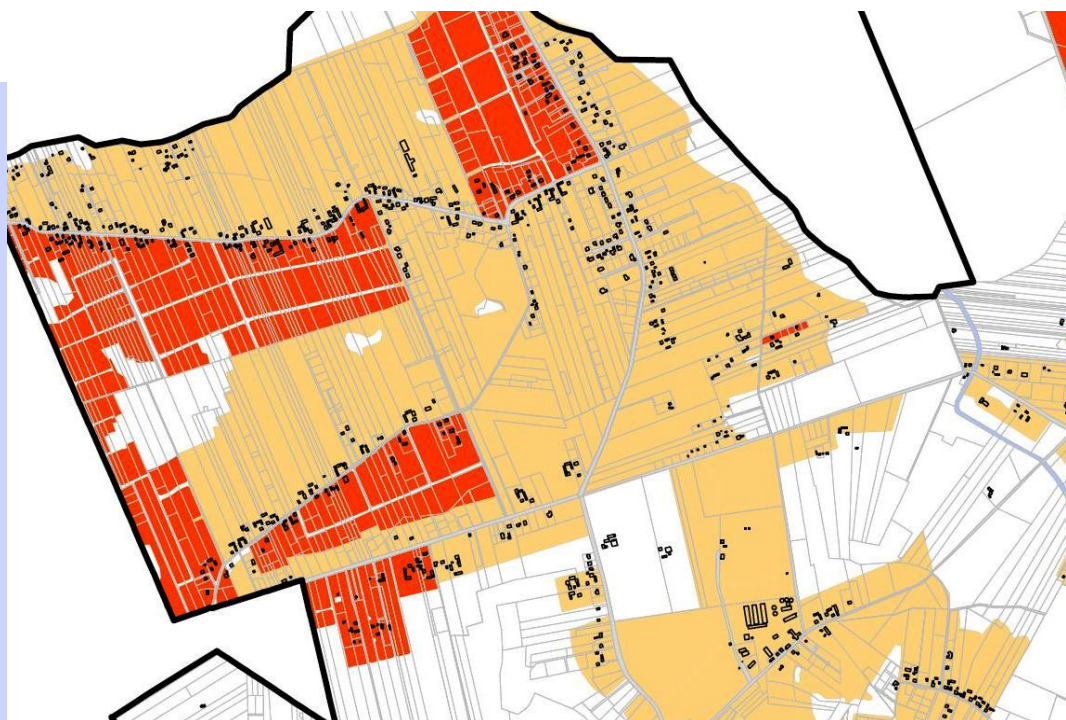
Prawo *de facto* uniemożliwia również scalenia gruntów. Ta luka prawna niestety utrudnia gminom prawidłowe przygotowanie wskazanych w planach miejscowych terenów pod zabudowę.

Kolejnym źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest niejasny zakres prawa własności i doktryna „wolności zabudowy”. Niedookreślenie w ustawach, dotyczących gospodarki przestrzennej prawa własności zwiększyło rangę sądów administracyjnych i spowodowało ich szeroką ingerencję w gospodarkę przestrzenną. Najczęstszym źródłem sporów dotyczących zagospodarowania przestrzeni, trafiających na wokandy wojewódzkich sądów administracyjnych, niekiedy również do NSA, jest interpretacja następujących pojęć: (1) wolność zabudowy, (2) dobre sąsiedztwo, (3) kontynuacja funkcji, (4) kontynuacja zabudowy. W ciągu trzech lat (2013–2016) co najmniej jedno z tych pojęć było przywoływane w orzeczeniach sądów, odpowiednio: 2851 razy (wolność zabudowy), 3504 razy (dobre sąsiedztwo), 6096 razy (kontynuacja funkcji) i 4787 razy (kontynuacja zabudowy) [4].

Tak szeroka ingerencja sądów administracyjnych w proces wydawania pozwoleń na budowę, a tym samym wpływ indywidualnych wyroków sądu na sposób zagospodarowania terenu, pozwala na sformułowanie kilku тез:

- o konieczność tak częstej ingerencji sądów administracyjnych potwierdza, że ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz regulacje dotyczące tzw. wuzetek są wadliwe,
- o część orzeczeń sądów administracyjnych ma istotny udział w formułowaniu i realizacji polityki przestrzennej przez samorząd lokalny,

Mapa 1. Wadliwy plan miejscowy.
Prawo uniemożliwia scalenia.
Jak budować
na „paskach” gruntu?



[4] Naczelny Sąd Administracyjny, *Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych*.

- o sędziowie, gdy formułują orzeczenia, oceniają decyzje administracyjne i przywołują w uzasadnieniach wyroków wolność zabudowy, dobre sąsiedztwo, kontynuację funkcji oraz kontynuację zabudowy, wkraczają w domenę wiedzy urbanistycznej i ekonomicznej. Można zaryzykować tezę, że nie wszyscy orzekający posiadają odpowiednią wiedzę profesjonalną, zwłaszcza, jeśli weźmiemy pod uwagę, że orzeczenia często dotyczą również czynników ekonomicznych, społecznych, kulturowych i środowiskowych.

W *Studiach* (t. 1) przytoczono kilkanaście orzeczeń ilustrujących powyższe tezy. Należy tu od razu zastrzec, że prezentowane w nich orzeczenia Wojewódzkich Sądów Administracyjnych nie są przedmiotem krytyki pod względem jurydycznym. Budzą jednak wątpliwości pod względem zgodności z zasadami i wiedzą urbanistyczną, wymogami zrównoważonego rozwoju i troską o ład przestrzenny. Krytyczne oceny orzeczeń dotyczą jedynie skutków, które wynikają z nich dla ładu przestrzennego jako całości.

Źródłem dysfunkcjonalności obecnego systemu gospodarowania przestrzenią jest również brak prawnych powiązań krajowego, regionalnego i lokalnego planowania przestrzennego. Wprowadzenie hierarchii planów – postulat często wysuwany przez niektórych urbanistów – jest zdaniem prawników niekonstytucyjne. Jeśli można się z tym zgodzić, to dla prawidłowego gospodarowania przestrzenią prawo powinno zapewnić hierarchiczność realizacji ustalonych celów polityki przestrzennej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Jeśli prawo tego nie zapewni i nie osiągniemy spójności planowania przestrzennego gminy z planowaniem krajowym i regionalnym – będziemy mieli do czynienia z kolizjami dokumentów planistycznych, a beład przestrzenny będzie postępował.

Troska o ład przestrzenny nie zawsze znajduje poparcie społeczne. W wyniku odrzucenia systemu opartego na centralnym planowaniu i onnipotencji partyjno-państwowej biurokracji, fundamentem nowego ładu społecznego stały się zasady z gruntu przeciwne. Wszystko, co od 1989 r. nie jest jednoznacznie zakazane, wolno robić, a co więcej od osób sprawujących najwyższe funkcje w państwie można było nawet usłyszeć, że na pewnym etapie rozwijania indywidualnego biznesu dopuszczalne jest także łamanie prawa. Nic więc dziwnego, że Polak niechętnie akceptuje jakiegokolwiek ograniczenia na gruncie, którego jest właścicielem. Z trudem i powoli przebija się do świadomości społecznej przekonanie, że oprócz obrony narodowej, ruchu drogowego i podatków, tj. kwestii, w których wolności i swobody w dobrze rządzonej państwie nie ma, także racjonalne, planowe gospodarowanie przestrzenią, jest konieczne dla zabezpieczenia zbiorowych potrzeb lokalnej lub szerszej społeczności.

Krytykując wadliwe prawo należy pamiętać, że wyraża ono wolę rządzących, ich politykę, programy i cele. Reformy gospodarcze III RP i zasady wolnego rynku nie budzą większych zastrzeżeń. Olbrzymim błędem było jednak oparcie gospodarowania nieruchomościami i przestrzenią przede wszystkim na zasadach wolnorynkowych. W konsekwencji mamy w Polsce sytuację niespotykaną w rozwiniętych krajach o systemie demokratyczno-rynkowym. Niespotykaną, gdyż reguły wolnorynkowe nie mają w tych krajach zastosowania w gospodarce przestrzennej. Rynek nieruchomości nie spełnia bowiem podstawowych warunków wolnego rynku. Decydują o tym tak zwane efekty zewnętrzne (*externalities*) oraz brak wolnego dostępu do informacji. Warto tu przypomnieć, że noblista Milton Friedman, uznawany za jednego z najważniejszych współczesnych przedstawicieli ekonomii wolnorynkowej, podkreślał konieczność planowania przestrzennego ograniczającego wolny rynek. Natomiast funkcjonowanie gospodarki przestrzennej w Polsce nadal pozostaje zdominowane interesami inwestorów i grą rynkową, a nie zasadami racjonalnego gospodarowania uwzględniającego długookresowe cele rozwoju i potrzeby całej społeczności lokalnej czy też szerszy interes publiczny.

2. KOSZTY I STRATY BEZŁADU PRZESTRZENNEGO

Udokumentowane w *Studiach nad chaosem przestrzennym* (t. 3) straty wynikające ze złego gospodarowania przestrzenią wynoszą 84,3 mld zł rocznie. Największą część z nich – 31,5 mld zł – stanowią koszty obsługi transportowej. Wysokie są też straty wynikające z podwyższonych kosztów osadnictwa i infrastruktury technicznej – łącznie 20,5 mld zł. Pozostałe trzy obszary strat tj. rolnictwo, rynek nieruchomości oraz środowisko przyrodnicze generują łącznie 32,3 mld zł dodatkowych kosztów. Jest to minimalny pułap strat wynikających z bezładu; w rzeczywistości są one o wiele wyższe, a w wielu obszarach ich wycena jest bardzo trudna i może generować bardzo różniące się sumy. Poniżej krótko przedstawiono najważniejsze skutki chaosu przestrzennego w czterech dziedzinach: osadnictwie, transporcie, rynku nieruchomości oraz w środowisku naturalnym.

2.1. OSADNICTWO

Straty w dziedzinie osadnictwa wynikające z wadliwej, ekstensywnej i nieracjonalnej struktury przeznaczania oraz zagospodarowania terenów dotyczą przede wszystkim infrastruktury społecznej i technicznej. Do rozproszonej i chaotycznej zabudowy gmina nie jest w stanie doprowadzić dróg, wodociągów, kanalizacji oraz sieci energetycznych, a jeśli nawet to zrobi to później ma problemy z utrzymaniem tej infrastruktury. Również zapewnienie odpowiedniego standardu obsługi komunikacyjnej i usługowej jest niezwykle trudne, ze względu na jej wysokie koszty. Pod względem gospodarczym oznacza to wyższe wydatki i niższą atrakcyjność inwestycyjną takich terenów, pod względem społecznym – niski standard życia na nich, zaś pod względem przyrodniczym – zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Niska efektywność

Fot. 2. „Urbanistyka narolna”, fot. J. Wyganowski.



ekonomiczna chaotycznego osadnictwa wynika też z braku koordynacji układów osadniczych i funkcjonalnych, tj. oddalenia od siebie miejsc zamieszkania, pracy i usług. Ma to również negatywne skutki społeczne.

Na nowo zabudowanych, niepowiązanych ze sobą funkcjonalnie terenach następują często zbyt szybkie zmiany społeczne, zaburzające relacje, więzi międzyludzkie i poczucie lokalnej tożsamości. Lokalizowanie napływowego osadnictwa i związanej z nim zabudowy na obszarach o funkcjach rolniczych oraz brak scaleń nieruchomości gruntowych rodzą tak zwaną urbanistykę narolną, odzwierciedlającą podziały własnościowe, ale nie mającą nic wspólnego z racjonalnym zagospodarowaniem przestrzeni.

2.2. TRANSPORT

Straty wynikające z bezładu przestrzennego w dziedzinie transportu są dobrze udokumentowane. Wiążą się one z dodatkowymi, wygenerowanymi przez chaos osadniczy potrzebami transportowymi. Wzrost natężenia ruchu i jednocześnie odbywająca się budowa nowej infrastruktury przyczyniają się do przeniesienia chaosu na sieci transportowe, które muszą obsłużyć nieprzewidziane dla nich nowe potrzeby. Wyraża się to przede wszystkim we wzroście tzw. mobilności dziennej, co w pierwszym rzędzie wynika z niedopasowania miejsc pracy i zamieszkania. Zwiększenie potrzeb transportowych wiąże się też brakiem koordynacji przestrzennej różnych funkcji usługowych służących obsłudze potrzeb bytowych i społecznych nowych mieszkańców.

Wzrost mobilności powoduje wzrost natężenia ruchu i pracy związanej z obsługą przewozów. W 2016 r., według danych GUS, przewieziono 1,8 mld ton ładunków – o 1/3 więcej niż w roku 2005. Jeszcze silniej w tym okresie wzrosła praca przewozowa – o 69%, z czego w transporcie samochodowym – aż o 254% (*Studia*, t. 2).

2.3. RYNEK NIERUCHOMOŚCI

Straty społeczne i gospodarcze wywoływane przez chaos przestrzenny na rynku nieruchomości są trudne do oszacowania. Wynika to z niestałości funkcji wymiany, która jest podstawową cechą tego rynku. Szacowanie kosztów w tym obszarze jest trudne również ze względu na dynamikę poszczególnych zdarzeń w czasie, np. transakcji kupna i sprzedaży, ewolucji praw właścicielskich, kształtowania się cen, relacji popytu i podaży, wrażliwości na zmiany prawne i koniunkturę.

Według ostatnich badań, bezpośrednie i pośrednie skutki bezładu przestrzennego na rynku nieruchomości kształtują warunki działania lokalnego biznesu oraz instytucji publicznych, zwiększają niepewność inwestycyjną, generują roszczenia przysługujące właścicielom z tytułu spadku wartości nieruchomości, ułatwiają spekulację gruntami, powodują utratę wpływów gmin z opłaty planistycznej oraz straty z tytułu rekompensat należnych za ograniczenie użytkowania. Nadpodaż gruntów budowlanych przyczynia się też do zaburzeń na rynku nieruchomości wywołanych powstawaniem „banierek spekulacyjnych”, a następnie gwałtownymi spadkami wartości nieruchomości.

2.4. ŚRODOWISKO NATURALNE

Koszty środowiskowe (przyrodnicze) chaosu przestrzennego są bardzo wysokie. Głównymi czynnikami oddziaływania bezładu przestrzennego na strukturę środowiska i zaburzających jego funkcjonowanie są: szkodliwe przekształcenia dolin rzecznych, zagęszczenie sieci dróg połączone ze wzrostem intensywności ruchu, ekspansja rozproszonej zabudowy na tereny przyrodniczo-rolnicze połączona z likwidacją wielu lokalnych korytarzy ekologicznych.

Wymaga podkreślenia, że oszacowanie kosztów bezładu przestrzennego z punktu widzenia środowiska przyrodniczego jest niezwykle trudne. Po pierwsze – trudno określić, jaka część strat przyrodniczych jest wynikiem nieracjonalnej gospodarki przestrzennej. Po drugie, wciąż bardzo uboga jest baza statystyczno-źródłowa dotycząca wyceny szkód powstających w środowisku wskutek uszczuplenia jego zasobów i walorów.

W *Studiach* (t. 2) zwrócono uwagę na inne skutki także na skutki zabudowy: zmniejszenie powierzchni biologicznie czynnych, rozdrobnienie krajobrazowych systemów ekologicznych, kurczenie się różnorodności biologicznej oraz osłabienie stabilności i odporności ekosystemów.

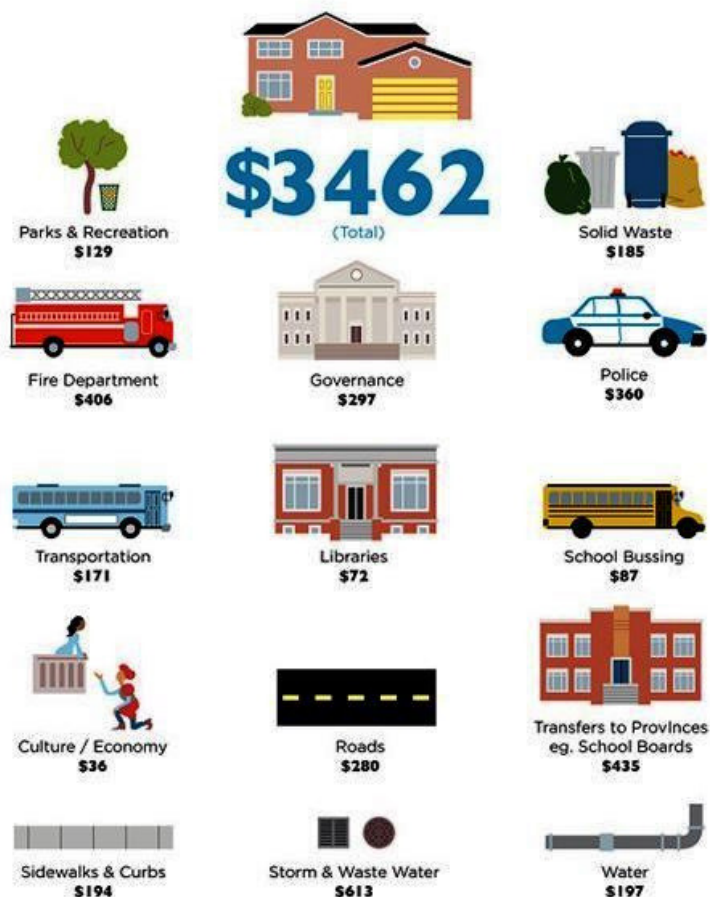
2.5. KOSZTY EKSPLOATACJI ZABUDOWY PODMIEJSKIEJ I MIEJSKIEJ

Wysokie koszty różnych modeli przestrzennych, w tym suburbanizacji, są przedmiotem badań w krajach rozwiniętych. David Thompson z zespołem badaczy Uniwersytetu w Ottawie przeprowadził analizę porównawczą kosztów obsługi gospodarstwa domowego w zabudowie podmiejskiej (suburbia) z kosztami gospodarstwa domowego w mieście, w prowincji Halifax w Kanadzie. Analiza objęła kilkanaście zadań komunalnych, w tym takie jak: parki i rekreacja, wywóz śmieci, straż pożarna, policja, transport publiczny, dowożenie dzieci do szkoły, kultura, drogi, utrzymanie ciągów pieszych i chodników, kanalizacja i przelewy burzowe, 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 gospodarstwa domowego na terenie podmiejskim, obejmujące wymienione usługi komunalne, wynosiły w 2013 r. – 3462 dolary kanadyjskie i były ponad dwukrotnie wyższe od kosztów obsługi rodziny mieszkającej w mieście – 1416 dolarów kanadyjskich[5].

[5] Thompson D., *Suburban Sprawl: Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations*. Ottawa 2013.

ZABUDOWA PODMIEJSKA Średnie koszty obsługi gospodarstwa domowego



ZABUDOWA MIEJSKA Średnie koszty obsługi gospodarstwa domowego



Infografika 1. Porównanie kosztów obsługi według funkcji komunalnych [6]

Należy podkreślić, że przywołany przykład dotyczy zaplanowanej urbanizacji regionu Halifax. W przypadku niekontrolowanej, chaotycznej suburbanizacji, z którą mamy do czynienia w Polsce, różnice kosztów będą jeszcze większe[7].

[6] Thompson D., *Suburban Sprawl: Exposing Hidden Costs, Identifying Innovations*. Ottawa 2013.

[7] Ekspertyzy, do których odwołuje się koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 (przyjęta przez Radę Ministrów uchwałą nr 239/2011) mówią o tym, że koszty rozproszonej zabudowy są w Polsce wyższe niż w krajach zachodnich o ok. 30%.

3. PORAŹKI LEGISLACYJNE

3.1. NIEUDANE INICJATYWY LEGISLACYJNE

Narastające straty społeczne i gospodarcze bezładu przestrzennego wywołały aktywność legislacyjną kolejnych rządów. Jednak wszystkie podjęte po roku 2005, próby reform i naprawy systemu planowania przestrzennego zakończyły się porażką (Studia t. 1).

Pierwsze działania podjęto na podstawie zaleceń, zawartych w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjętej przez rząd w 2011 r. Niestety przygotowywane kolejno wersje „Planu Działań”, mające na celu realizację zaleceń KPZK 2030 rząd systematycznie odrzucał. Również rządowy projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, pomimo przejścia przez wszystkie etapy uzgodnień, nie trafił jednak do Sejmu (2010). Dwa lata później próbę usunięcia systemowych wad gospodarki przestrzennej podjęła powołana uchwałą Rady Ministrów Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego. W 2014 r. miała ona gotowy projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego[8], ale projekt pozostał projektem, a sama Komisja rok później została zlikwidowana. Kolejne dwa rządowe projekty Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego (2015, 2017) kontynuowały rozwiązania prawne z wcześniejszych dokumentów, jednak po przeprowadzeniu konsultacji społecznych również poszły do kosza.

Od 2005 r. rządy rozmaitej proveniencji politycznej podejmowały próby skonstruowania aktów prawnych mających naprawić system planowania przestrzennego, ale wszystkie te działania nie doprowadziły do odpowiedniej reformy tego systemu.

Powołany w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju zespół ekspertów opracował w roku 2018 założenia systemowe planowania przestrzennego, których dalszy los jest nieznan, a według ostatnich informacji (2.06.2019) Ministerstwo opracowuje kolejny projekt nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym.

Trudno ocenić, jakie są szanse przełamania tej bezsilności rządu. Tym bardziej, że dotyczy ona wszystkich rządów po roku 2003, bez względu na ich polityczny program. Rozpoznaniu barier i przeciwników zreformowania ładu przestrzennego poświęcony jest następny podrozdział.

[8] Został on opublikowany na stronie internetowej Ministerstwa Rozwoju Regionalnego.

3.2. BARIERY ZMIAN

Chwalimy się sukcesami miast, które prowadzą racjonalną politykę przestrzenną, oferują mieszkańcom coraz lepsze warunki życia, są centrami innowacyjności i ośrodkami kultury. Jednak obrazy Gdańska, Poznania czy Wrocławia nie usprawiedliwiają bierności władz odpowiedzialnych za stan prawa, bowiem równocześnie tysiące hektarów rozproszonej zabudowy generują w Polsce olbrzymie straty społeczne i gospodarcze, a osiedla bez usług, zieleni i transportu publicznego stały się miejscem życia wielu tysięcy Polaków. Jest niezrozumiałe, dlaczego w tej sytuacji wszystkie bez wyjątku próby naprawy błędów ustaw nie powiodły się. W *Studiach* (t. 1) Autorzy podjęli próbę odpowiedzi na to pytanie.

Przyczyn klęsk legislacyjnych jest kilka: (1) brak woli politycznej elity rządzącej, (2) blokowanie zmian przez grupy interesu, których dochody ograniczyłoby wzmocnienie publicznej kontroli procesów urbanizacyjnych, (3) brak wiedzy o rozmiarach finansowych i społecznych strat wywoływanych przez niekontrolowaną urbanizację oraz brak świadomości społecznej, że wszyscy ponosimy koszty patologii urbanizacyjnych. Niedobór mieszkań czy zapaść służby zdrowia są na krótką metę dużo bardziej bolesne niż chaos przestrzenny, a i tak reformowaniem tych obszarów nie przynosi zadowalających efektów. Tym bardziej więc nie należy spodziewać się efektywności działań władz w sprawie bezładu przestrzennego, braku przestrzeni publicznych czy usług na terenach niekontrolowanej suburbanizacji, dopóki społeczeństwo nadal nie będzie miało wystarczającej wiedzy i nie będzie zmobilizowane by domagać się rozwiązania tego problemu od rządzących.

Bierności społeczeństwa oraz marazmowi władz towarzyszy aktywność wpływowych politycznie i dysponujących znacznymi środkami finansowymi grup interesu, które starają się, aby słabość planowania przestrzennego i wolny rynek nieruchomości – źródła ich kolosalnych dochodów – skutecznie chronić. Przekonują Polaków, że planowanie przestrzenne utrudnia inwestowanie. To oczywisty nonsens, wystarczy porównać naszą gospodarkę z praktykami Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Rządy tych krajów od połowy XX w. unowocześniają planowanie przestrzenne, które stanowi podstawowy instrument racjonalnej polityki przestrzennej. W Polsce przy każdej próbie wzmocnienia planowania wszczynany jest alarm – deweloperzy straszą Polaków, że prowadzić ona będzie do wzrostu ceny mieszkań. Podczas Międzynarodowych Targów Budownictwa i Architektury 2019 jeden z deweloperów stwierdził: „gdyby nie było wuzetek, mieszkalibyśmy w szałasach”. Pytanie – dlaczego mieszkańcy Rzymu, Berlina i Londynu nie mieszkają w szałasach, chociaż są to miasta pod pełną kontrolą planistyczną?

Władze mają świadomość, że doświadczenia krajów Europy Zachodniej zaprzeczają narracji upowszechnianej przez lobby developerskie. Rozumieją też, że wprowadzanie zmian jest konieczne. Nie widzą jednak, żadnej korzyści politycznej z wdrażania reform, gdyż przywiązane społeczeństwa do idei „wolności zabudowy” ma w Polsce skalę niespotykaną w demokratycznych krajach o rozwiniętej gospodarce rynkowej.

Nie doceniamy często trzeciej z wymienionych barier reformy systemu gospodarki przestrzennej – bariery kulturowo-mentalnej. Jan Szomburg trafnie ją zdefiniował: brak infrastruktury kulturowo-mentalnej, tworzonej przez kompetencje cywilizacyjne, takie jak umiejętność dialogu, współpracy, lojalność, zaufanie, poczucie dobra wspólnego, zdolność do empatii, kompromisu, rozwiązywania konfliktów. Chodzi więc o kompetencje naszego społeczeństwa w sferze zarządzania sprawami wspólnymi. Umiejętności te nie mogły być normalnie rozwijane przez okres zaborów i PRL.

Również deficyt szacunku dla władzy publicznej jest zrozumiały – przez ponad dwieście lat, z krótkimi przerwami, była ona wrogiem Polaków. Odbudowanie umiejętności i nawyków do zbiorowego działania jak też szacunku do władz, to ciężkie i dotychczas nie w pełni zrealizowane zadanie III RP.

Powyzsza analiza prowadzi do oczywistego wniosku – nie zreformujemy wadliwego planowania przestrzennego, jeśli nie zostanie dlań zbudowane odpowiednie poparcie społeczne. Dopóki wielka publiczna debata nie uświadomi Polakom tego, co wiedzą już politycy i eksperci – że koszty chaosu przestrzennego są ogromne i że ponoszą je tak naprawdę obywatele (w podatkach, i poprzez jakość przestrzeni, w której żyją), dopóty społeczeństwo nie będzie żądało zmian, bariery polityczne nie osłabną i nie będzie woli politycznej koniecznej dla powodzenia reformy gospodarki przestrzennej.

3.3. WROGOWIE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Cui bono – komu przynosi korzyść? – pytanie to znają wszyscy detektywi i prawnicy, bo co najmniej od czasów starożytnego Rzymu wykorzystuje się je w celu wytypowania osób podejrzanych w sprawach, w których nie ustalono jeszcze sprawców szkody lub innego czynu zabronionego. Tę metodę zastosowali również Autorzy Studiów (t. 1). Podjęli oni próbę określenia, kto jest beneficjentem obecnego stanu i może przeciwdziałać reformie. Czyje interesy i wpływy są na tyle istotne, że rządzący akceptują od kilkunastu lat wadliwy i szkodliwy system gospodarowania przestrzenią?

Likwidacja czy też drastyczne ograniczenie skali wydawania decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy ograniczyłoby możliwość spekulowania terenami rolnymi, a więc zredukowałoby dochody działających na takich terenach deweloperów. Jednocześnie zmniejszyłaby się skala zleceń dla projektantów „wuzetek”, kancelarii prawnych i innych firm organizujących lub obsługujących projekty inwestycyjne „tuż za miastem”.

Niejasne i niespójne prawo tworzy także atrakcyjny rynek usług prawniczych dla stron konfliktów występujących na tym tle. Prawnicy broniący „wolności właścicielskiej” w sądach administracyjnych inkasują nieraz setki tysięcy złotych przy jednej tylko inwestycji[9].

Zyski firm handlujących terenami, decyzjami administracyjnymi o warunkach zabudowy i pozwoleniami na budowę są o wiele większe. Na terenach objętych miejscowymi planami zagospodarowania przestrzennego wszystkie wymienione, źródła dodatkowych zarobków radykalnie maleją.

Inną ważną grupą zainteresowaną utrzymaniem status quo są właściciele gospodarstw rolnych. Ich interesów skutecznie broni jedna z czołowych partii politycznych. Wbrew zapewnieniom tej partii nowa zabudowa na wsi nie ma wiele wspólnego z hasłem „chłopi budują na swoim”. Realnie rzecz biorąc wieś się wyludnia, a chłopi skutecznie zabiegają u wójtów o „odrolnienie” swoich gruntów oraz wyprzedają je pod zabudowę, co jest jednym z głównych źródeł rozlewania się miast.

[9] Dochodową dla kancelarii adwokackich obsługę 'ryнку deweloperskiego' zwiększa wadliwe prawo, niejasne lub błędne regulacje ustawowe oraz linia orzecznictwa sądów administracyjnych, których decyzje często prowadzą do rozwiązań sprzecznych z podstawowymi zasadami współczesnej urbanistyki.

Ograniczeniem „wuzetek” nie są też zainteresowani niektórzy działacze samorządowi. Wiąże się to w pierwszym rzędzie z koniecznością sporządzania planów zagospodarowania. Przygotowanie i przyjęcie tych planów jest nie tylko bardzo kosztowne, ale też pracochłonne i kłopotliwe. W obowiązujących procedurach planistycznych brakuje nowoczesnych instrumentów negocjacyjnych, zaś ustawowe mechanizmy partycypacji społecznej są dla wielu samorządowców niepotrzebnymi utrudnieniami, które mogą skutkować ujawnieniem konfliktów oraz stratami popularności lokalnego lidera samorządu. Oprócz tego, w ujęciu długookresowym, uchwalenie planu zagospodarowania ogranicza też znacznie zakres władzy i personalnych korzyści, którą w ten czy inny sposób mogłyby być czerpane przez decydentów w związku określonymi decyzjami o warunkach zabudowy. Wszystko to powoduje, iż nawet „odkrycie”, ogromnych kosztów finansowych i społecznych wynikających z braku czy też wadliwości planów zagospodarowania przestrzennego nie doprowadziło dotychczas do jakościowej zmiany postępowania samorządowców w tym zakresie. Znamienne jest, że nawet nie wszystkie organizacje samorządowe popierają zmiany prawa niezbędne do ograniczenia stosowania „wuzetek”[10].

W obowiązujących procedurach planistycznych brakuje nowoczesnych instrumentów negocjacyjnych, zaś ustawowe mechanizmy partycypacji społecznej są dla wielu samorządowców niepotrzebnymi utrudnieniami, które mogą skutkować ujawnieniem konfliktów oraz stratami popularności lokalnego lidera samorządu.

Słabością planowania przestrzennego i ochroną roli decyzji administracyjnych w lokalizowaniu inwestycji może być zainteresowane nawet państwo jako uprzywilejowany inwestor. Dzięki aż kilkunastu specustawom, ostatnio również dla budownictwa mieszkaniowego, państwo może bez oporu pozyskiwać przestrzeń dla coraz szerszej gamy własnych celów, przy czym doskonałym uzasadnieniem stosowania „trybu specjalnego” jest właśnie słabość istniejącego systemu gospodarowania przestrzenią.

Podsumowując przedstawioną powyżej analizę barier, jako główną - należy wskazać stan świadomości społecznej i związany z tym brak przekonania o potrzebie naprawy systemu gospodarowania przestrzenią. To nie jest wina Polaków czy samorządów gminnych. Odpowiadają za to przede wszystkim władze centralne. Kolejne rządy, uruchamiając inicjatywy legislacyjne, nie podejmowały koniecznej, szerokiej kampanii informacyjnej, skierowanej do „szarego obywatela”. Nie podjęto próby zbudowania społecznej akceptacji dla zmian. Jest to szkodliwe zaniechanie, bowiem do tej pory świadomość społeczną kształtują jedynie resentymenty wobec PRL-owskiej gospodarki centralnie sterowanej oraz dezinformacja uprawiana przez deweloperów i spekulantów gruntowych.

[10] Warto tu wspomnieć, że organizacją samorządową, która konsekwentnie popiera reformę systemu gospodarowania przestrzenią jest Związek Miast Polskich.

4. REKOMENDACJE

4.1. REFORMA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Trzydzieści lat temu władze publiczne – rząd i parlament – tworząc system samorządu lokalnego, uruchomiły wielkie działania instytucjonalne oraz inicjatywy legislacyjne. Powstała administracja rządowa i samorządowa, uruchomiono duże programy informacyjne, wykłady w telewizji wyjaśniały, czym jest samorząd i jaka będzie rola gmin. Akcją informacyjną i szkolenie działaczy oraz urzędników samorządowych prowadziły też liczne ośrodki regionalne Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej. Ponadto początek lat dziewięćdziesiątych był niezwykle ciekawym okresem w historii Polski. Panowała powszechna zgoda, że zmiany są konieczne. Dziś porządkowanie gospodarki przestrzennej odbywa się w innych warunkach. Realna zmiana systemu zagospodarowania terenu wzmacniająca rolę dokumentów planistycznych może być postrzegana jako ingerencja w ukształtowany już system oparty na „nienaruszalnym prawie własności”.

Wadliwe prawo i odkładane od wielu lat wprowadzenie mechanizmów kontroli procesów urbanizacyjnych stały się źródłem trwałej patologii przestrzenno-ekonomicznej. Obecnie wprowadzenie koniecznych ograniczeń w dysponowaniu nieruchomościami, będzie wywoływało protesty właścicieli nieruchomości zwłaszcza na terenach podmiejskich, a uchylanie wadliwych planów oraz decyzji i zobowiązań będzie skutkowało odszkodowaniami o trudnych do oceny rozmiarach. Wyniki badań zawartych w *Studiach* (t.2) wskazują, że wartość odszkodowań może przekroczyć 200 miliardów złotych.

Wynika z tego, że ograniczenie anarchii przestrzennej i przywrócenie niezbędnej kontroli planistycznej będzie o wiele trudniejsze niż budowa samorządów terytorialnych. Systemowa reforma gospodarki przestrzennej jest jednak nieunikniona, bowiem żadne państwo w XXI wieku nie może tolerować w nieskończoność kosztów chaosu urbanizacyjnego i olbrzymich strat, które on wywołuje. Autorzy *Studiów* (t. 3) rekomendują następujące zasady i kierunki zmian w zarządzaniu przestrzenią:

- Wpływ liberalizmu w polityce przestrzennej, w tym zasady „wolności zabudowy”, powinien zostać ograniczony; likwidacja kontroli planistycznej, dająca prymat interesom prywatnym i wywołująca przestrzenne patologie opóźnia awans kulturowy i ekonomiczny Polski. Jako kierunkowe należy przyjąć stanowisko wyrażone przez brytyjskiego parlamentarzystę, który stwierdził: dobre planowanie pomaga w tworzeniu przestrzeni (miejsc), z których ludzie są dumni, chroni piękno przyrody i daje społeczności (lokalnej) udział w rządzeniu. Anglia potrzebuje systemu (planowania), który jest uczciwy, przejrzysty i zgodny z aktualnymi potrzebami[11].

[11] “Good planning helps build places that people are proud to call home, protects natural beauty and gives communities a voice. England needs a system that is fair, transparent and timely” – wypowiedź ta miała miejsce podczas debaty parlamentarnej nad sprawozdaniem The Planning Inspectorate [Pickles 2011].

- Konieczna jest reforma planowania przestrzennego, budowa wielopodmiotowego, zintegrowanego modelu planowania i zarządzania rozwojem na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji państwa. Oznacza to wzmocnienie mechanizmów regulujących i planistycznych oraz stworzenie silnych struktur wspierania procesów decyzyjnych i regulacyjnych. W pierwszym rzędzie należy uspołnić relacje gmina - powiat - województwo - rząd.
- System terytorialnych finansów publicznych powinien zwiększyć rolę dochodów bazujących na kryterium majątkowym oraz wzmocnić powiązanie podatków dochodowych z miejscem prowadzenia działalności gospodarczej.
- Systemowej reformy (ekonomicznej i prawnej) wymaga rynek nieruchomości. Jest to obszar, w którym ścierają się różne interesy i priorytety. Polityka przestrzenna władz publicznych i planowanie muszą racjonalnie godzić ekonomiczne wymogi sektora publicznego, interesy właścicieli nieruchomości, dobro publiczne oraz interesy inwestorów i deweloperów.
- Kluczowym obszarem reformy jest planowanie przestrzenne na poziomie gminy. Nie możemy wymagać, by wójt, burmistrz lub prezydent, którego obowiązkiem jest troska o interesy społeczności lokalnej, chronił ład przestrzenny i ograniczał rozpraszanie się zabudowy, skoro nie robią tego ani rząd, ani samorząd regionalny, ani nie motywują go do tego regulacje prawne. Kiedy ustawy ograniczą możliwość wydawania szkodliwych decyzji administracyjnych, władze gminy będą w stanie skutecznie chronić zarówno interes lokalnej społeczności, jak również inne wartości interesu publicznego[12].
- Konieczne jest wzmocnienie instytucji publicznych odpowiedzialnych za formułowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na wszystkich poziomach zarządzania. Najlepsze nawet prawo nie zapewni ładu przestrzennego. Niezbędna jest również kompetentna zawodowo, sprawna administracja rządowa i samorządowa. W rozwiniętych krajach europejskich jest to zadanie korpusu urzędników cywilnych, których kwalifikacje i stabilny status zatrudnienia pozwala na spójne i kompetentne zawodowo prowadzenie polityki przestrzennej. Jej ciągłość jest warunkiem skutecznej ochrony ładu przestrzennego.
- Zapewnienie rzeczywistego udziału społeczeństwa w decyzjach określających rozwój przestrzenny to kolejny niezbędny warunek zapewnienia racjonalności gospodarki przestrzennej. Obecnie, kształt uchwalonego planu zagospodarowania jest często wynikiem politycznych nacisków lub żądań właścicieli nieruchomości, bowiem większość mieszkańców nie posiada kwalifikacji, aby projekt planu ocenić i obronić swoje racje. W efekcie, społeczność gminy ponosi koszty błędnych planów, w tym koszty roszczeń właścicieli „terenów budowlanych”, które i tak miały niską szansę by kiedykolwiek zostać zabudowane.
- Konieczne jest uspołnienie linii orzecznictwa sądów administracyjnych z celami ustaw dotyczących zagospodarowania przestrzeni. Jest to zadanie dla prawników, należy jednak zwiększyć udział w procedurach sądowych rzeczoznawców i biegłych, jeśli przedmiotem oceny są problemy wymagające wiedzy urbanistycznej.
- Niezbędnym warunkiem skutecznego planowania przestrzennego jest rzetelna wiedza o zachodzących zjawiskach i procesach, oparta na aktualizowanej i rozbudowanej bazie źródłowo-statystycznej. Ważne jest także, aby system gospodarki przestrzennej był otwarty na wyzwania przyszłości i postulaty pojawiające się w skali europejskiej.
- Główne zasady nowoczesnego planowania przestrzennego są powszechnie znane: ustalenie przeznaczenia terenów winno mieć miejsce w dokumentach planistycznych, przy czym władze publiczne mają mieć monopol na ich sporządzanie; precyzyjnie i spójnie rozdzielone kompetencje władz publicznych (rządu i samorządów terytorialnych różnych szczebli) winny zapewniać właściwą realizację polityki krajowej. Powszechnie obowiązujące standardy zagospodarowania terenu powinny ułatwiać gminom kształtowanie lokalnego ładu przestrzennego.

[12] Jako definicję celu publicznego można wskazać art. 6 ustawy z dn. 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami.

4.2. REFORMA - OBOWIĄZEK WŁADZ PUBLICZNYCH

Od początków naszej cywilizacji troska o miasto była jednym z ważnych zadań rządzących. Określali reguły budowy miast, ich modele przestrzenne, systemy administrowania, reguły społeczne i reguły prawne. Decydowali o ich architekturze, przestrzeni publicznej, ulicach i fortyfikacjach. Niektóre z kanonów urbanistyki przetrwały tysiąclecia. Monarchie, republiki, demokracje i ich władze, jak też dyktatury traktowały te zadania jako swój obowiązek. Antropologia form miasta zmieniała się z wiekami[13], jednak zasada odpowiedzialności rządzących była niezmienna. Zmieniały się programy, funkcje, instytucje i organizacja – sens pozostawał zawsze ten sam: miasto jest ważne.

Przykład planowania miasta na zlecenie władzy państwowej widzimy już w 332 roku p.n.e., kiedy to na zlecenie Aleksandra Wielkiego macedoński architekt Dinokrates zaprojektował Aleksandrię. Jej program zawiera wiele funkcji, które spotykamy także w mieście współczesnym – dzielnice mieszkaniowe, świątynie, stadiony, cmentarze, fortyfikacje, koszary i porty.



Mapa 2.
Plan Aleksandrii –
kompletny program
miejski[14].

Podstawowe ekonomiczne i prawne zasady zarządzania miastem są dorobkiem średniowiecza. Pierwsze karty i prawa miejskie powstały w miastach Flandrii w XI wieku. Ekonomiczne regulacje prawne – m.in. podatki, regulacje sporów i ochrona praw właściciela – to wiek XII. Urbanistyka średniowieczna stała na wysokim poziomie, miała również określone cele. Królowie Francji budowali miasta o militarnym znaczeniu, takie jak Monpazier (1284) i Mirande (1285), aby bronić się przed Anglią lub przed buntownikami we własnym królestwie (miasto-satelita Carcassonne 1262). Pięć wieków później (1746) rozstrzygnięto konkurs na urbanistykę centrum Paryża, który ogłosił Ludwik XV[15]. Swoją dzisiejszą formę otrzymał wtedy Luwr i wyspa Ile de la Cité oraz siedemnaście placów paryskich, bowiem król Francji uważał, że Paryż jest ważniejszy dla Francji niż królewska rezydencja w Wersalu.

[13] Więcej: Benevolo L., *The History of the City*, Cambridge – Massachusetts 1980; oraz Rykwert J., *The Idea of a Town*, The Netherlands 1960.

[14] Więcej: Moholy-Nagy S., *Matrix of Man, an Illustrated History of Urban Environment*, London 1968.

[15] Tamże.

Współczesność to aktywne działania oraz polityka przestrzenna rządów i parlamentów. W wieku XX prawie wszystkie kraje Europy powołały na poziomie rządowym organy odpowiedzialne za sprawy urbanistyki, miast i mieszkalnictwa. Prawna pozycja polityki przestrzennej jest coraz ważniejsza. Komisja Nowych Miast w Wielkiej Brytanii, posuwała się nawet do zawieszania praw samorządów na obszarach powierzonych Komisji, aby sprawniej realizować politykę przestrzenną rządu. We Francji urzędnik państwowy (prefekt) ma bardzo szeroki zakres kompetencji i możliwość ingerencji w działania samorządów i sektora prywatnego, które dotyczą gospodarki przestrzennej. W Hiszpanii plany urbanistyczne miast Katalonii opracowują miasta, ale uchwała je regionalny parlament.

Fot. 3. Południowe Cotswold – regionalne wytyczne dotyczą nie tylko reklam – również architektury, materiałów budowlanych, gabarytów budynków, dachów etc. (Cotswold Design Code),



Warto również zwrócić uwagę na rolę parlamentu Wielkiej Brytanii nawet w tak szczegółowych wydawałoby się kwestiach jak planowanie przestrzeni w zakresie reklam. Ustawa *The Town and Country Planning Act – Control of Advertisements Regulations* wprowadza ograniczenia zamieszczania określonych rodzajów reklam (9 rodzajów) w poszczególnych kategoriach lokalizacji (16 kategorii) i uprawnia ministra do interpretacji przepisów. Dzięki jeszcze bardziej szczegółowym regulacjom prawnym i architektonicznym na poziomie lokalnym (np. *Cotswold Design Code*) krajobrazy poszczególnych regionów mają urodę parków, a wartość nieruchomości jest bardzo wysoka.

Współczesne zainteresowanie władz centralnych sprawami architektury i urbanistyki przypomina niekiedy postawę władców średniowiecznych. Przykład to budowa muzeum d'Orsay w Paryżu. W 1973 r. Prezydent Pompidou przedstawił ideę przekształcenia dworca kolejowego w Paryżu w muzeum sztuki francuskiej. W 1977 r. Prezydent Giscard d'Estaing podjął decyzję o budowie muzeum, a w 1986 r. Prezydent Mitterrand dokonał jego otwarcia. Podobna jest historia *la Grand Arche* w Paryżu. 25 maja 1983 r. Pierre Vago, Prezydent Międzynarodowego Jury w Konkursie na Wielki Łuk został zaproszony przez Prezydenta Mitterranda do Pałacu Elizejskiego. Prezydent poinformował go, że najlepsza jest praca Sperckelsena. Wielki Łuk i zespół urbanistyczny *La Défense* zamykały najważniejszą historyczną oś miasta – Pól Elizejskich i Łuku Triumfalnego, logiczne więc było, że decyzję podjął Prezydent, a nie architekci. Pierre, opowiadając autorowi tę historię wiele lat później, mimo upływu czasu, wciąż był nią poruszony.

Zainteresowanie władz Francji budową Muzeum i Łuku nie jest niczym niezwykłym. Wiele innych projektów, jak Centre Georges Pompidou i Piramida Louvre – realizowano jako „projekty prezydenckie”. Z przykładów tych płynie także dodatkowe przesłanie. Pokazują one zasadę kontynuacji. Muzeum d'Orsay „budowali” prezydenci – gaulista, arystokrata i socjalista – politycy wywodzący się z różnych politycznych obozów, ale szanujący pracę poprzedników. Ciągłości prac zawdzięczamy również wielkie katedry średniowiecza, często budowane ponad 100 lat.

Obecnie w Polsce takie postawy rządzących nie są niestety regułą. Brakuje świadomości, że kultura kontynuacji jest niestety ważna w polityce przestrzennej. Mało kto docenia nawet to, że realizowane obecnie przejście autostrady A2 przez Ursynów nie wymaga wyburzeń, ponieważ było zaplanowane i zarezerwowane w planach Warszawy w latach 1978–81. Mało jest też w debacie publicznej refleksji nad tym, że całość terenów inwestycyjnych pod Miasteczko Wilanów została przed laty sprzedana inwestorom prywatnym bez zarezerwowania terenów na usługi publiczne czy tereny zielone, a obecnie tereny pod niezbędne usługi publiczne np. pod szkołę są odkupywane przez miasto za sumy sięgające 20 mln zł[16].

Stan polskiej gospodarki przestrzennej i rozmiary szkód, jakie wywołuje bezład przestrzenny, nakazują podjęcie skutecznych działań legislacyjnych. Konieczna jest systemowa reforma gospodarki przestrzennej i jej głównego instrumentu – planowania przestrzennego. Jest to zadanie i obowiązek władz publicznych, które ponoszą główną odpowiedzialność za stan gospodarki przestrzennej w Polsce oraz za starty, które chaos ten wywołuje. Jest to ich odpowiedzialność konstytucyjna, społeczna i polityczna. W budowie racjonalnego modelu gospodarki przestrzennej ważne jest zaangażowanie samorządów lokalnych. Ich rola jest szczególna i być może najważniejsza, a to z dwóch powodów:

- 1) władze miast i gmin ponoszą największą odpowiedzialność społeczną i prawną za stan przestrzeni w Polsce, za troskę o ład przestrzenny,
- 2) władztwo samorządów lokalnych w gospodarowaniu przestrzenią jest dominujące. Obecnie przydział uprawnień dla samorządów jest wadliwy: z jednej strony zbyt wąski, a z drugiej – zbyt szeroki. Widoczny jest nadmiar władzy samorządów, a właściwie niedobór kontroli nad ich działalnością lub zaniechaniami w zakresie tworzenia planów zagospodarowania, a jednocześnie zbyt małe są możliwości w zakresie dochodów z renty planistycznej i renty gruntowej, przechwytywanych obecnie przez spekulantów i właścicieli nieruchomości.

Obecnie przydział uprawnień dla samorządów jest wadliwy: z jednej strony zbyt wąski, a z drugiej – zbyt szeroki. Widoczny jest nadmiar władzy samorządów, a właściwie niedobór kontroli nad ich działalnością lub zaniechaniami w zakresie tworzenia planów zagospodarowania, a jednocześnie zbyt małe są możliwości w zakresie dochodów z renty planistycznej i renty gruntowej, przechwytywanych obecnie przez spekulantów i właścicieli nieruchomości.

Samorządom brak skutecznego wsparcia w realizacji racjonalnych dyrektyw planów województw i dokumentów krajowych, takich jak KPZK 2030. Jest to powodem absurdów przestrzennych, zwłaszcza nadpodaży terenów budowlanych w planach oraz rozpraszenia zabudowy. Pozycja prawna gmin w zderzeniu z presją na stosowanie „wuzetek” jest za słaba. Wójtowie bardzo często czują się zmuszeni wydawać takie decyzje mimo, że sami uważają je za wadliwe.

Dodatkowo ingerencje sądów administracyjnych nie zawsze pomagają gminom w realizacji racjonalnej polityki przestrzennej, stając się kolejnym źródłem luk, błędów i niespójności w systemie gospodarowania przestrzenią.

Zmian wymaga również pozycja samorządów regionalnych. Wielokrotnie występował w tej sprawie Konwent Marszałków, ale jak dotąd bezskutecznie. Brak funkcjonalnych powiązań pomiędzy polityką przestrzenną kraju, planowaniem województw i dokumentami planistycznymi gmin powoduje brak spójności polityki przestrzennej tych trzech poziomów polityki przestrzennej i planowania. Przykładem mogą być działania Związku Miast Polskich, który od wielu lat zabiega o zmiany prawa. Również cenne są interwencje wybranych samorządów.

[16] Anioł W., *Bezwład Warszawski*, Warszawa 2019.

4.3. UWARUNKOWANIA REFORMY I DROGI DO NIEJ PROWADZĄCE

Wprowadzenie wielkich zmian, dotyczących szerokiego spektrum interesów publicznych i prywatnych, wymaga poparcia i zgody społecznej. Polacy nie doceniają znaczenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, nie są też świadomi, że wielomiliardowe koszty chaosu, pokrywane z budżetu państwa – rządu i gmin – ograniczają możliwości zaspakajania ważnych potrzeb społecznych – np. w zakresie ochrony zdrowia i innych usług społecznych, badań naukowych czy dostępu do mieszkań.

Zmiana tych postaw wymaga szerokiej edukacji społecznej. Jest to zadanie władz publicznych, partii politycznych, a także organizacji społecznych. Konieczna jest debata publiczna i kampania informacyjna w środkach masowego przekazu, zwłaszcza w telewizji, potrzebne są wystąpienia polityków oraz debaty ekspertów z liderami samorządów lokalnych, ruchami miejskimi, samorządami lokalnymi i organizacjami biznesowymi. Konieczne jest przedstawianie pełnych, wiarygodnie oszacowanych kosztów, jakie generuje obecny, wadliwy system zarządzania przestrzenią. Niezbędny jest do tego aktywny udział organizacji społecznych i liderów samorządowych.

Jeśli wiedza o korzyściach z reformy dotrze do świadomości społecznej, kontrola rozwoju i ochrona ładu przestrzennego znajdą się na liście priorytetów politycznych. Wówczas zaczniemy porządkować nasze prawo, instytucje i obyczaje. Będzie to proces wieloletnich zmian, proces bardzo trudny, jak wszystkie zmiany cywilizacyjne. Jest on jednak nieunikniony – jego odwlekanie zwiększa jedynie koszty społeczne i gospodarcze. Należy również zauważyć, że idea zmian ma coraz więcej sojuszników. Społeczeństwo obywatelskie, doceniające znaczenie problemów przestrzennych, aktywne ruchy miejskie i większość lokalnych samorządów będą jej sprzyjać.

Konieczne jest, w ramach prac legislacyjnych, wykonanie badań symulacyjnych i pilotażowych projektów testujących proponowane rozwiązania prawne. Konieczne jest sprawdzenie, czy proponowane definicje są jasne, jednoznaczne i odporne na niekorzystne interpretacje.

Kolejnym, zasadniczym warunkiem powodzenia reformy jest zapewnienie priorytetu politycznego w pracach rządu i parlamentu oraz zatwierdzenie głównych zasad modelu zarządzania przestrzenią – planowania rozwoju i planowania przestrzennego, aby uzyskać ponadpartyjny konsensus i możliwość kontynuacji prac nad reformą przez kolejne ekipy rządzące w przyszłości.

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, poniesionych przez gminy w wyniku przegranych procesów sądowych dotyczących odszkodowań na rzecz deweloperów i właścicieli nieruchomości. Z wrywkowych wiadomości wiadomo jedynie, że w niektórych miastach są to setki milionów złotych.

Dokumentacja kryzysu gospodarki przestrzennej oraz szacunki strat i kosztów chaosu są niezwykle cenne, jednak ważne jest także znalezienie odpowiedzi na kluczowe pytania. Nie wiemy dlaczego Sejm, władze rządowe i samorządowe nie potrafią uporządkować sfery planowania przestrzennego. Dlaczego ograniczenie spekulacji na rynku nieruchomości, co udało się innym

krajom Europy, w Polsce jest wciąż nieosiągalne? Nie znamy przesłanek podejmowanych decyzji politycznych, procesy te są z zasady mało przejrzyste, a debaty i teksty im poświęcone nie wychodzą poza poziom publicystyki. Nie kontrolujemy szkodliwych działań lobbystów, częściowo tylko opisują to raporty Fundacji Batorego[17]. Nie zawsze też badamy skutki nieprzestrzegania stanowionego prawa.

Będzie to trudna reforma, wymagająca lat pracy, wielodyscyplinarnych badań i pilotażowych projektów. Dlatego proces legislacyjny powinien odbywać się dwiema odrębnymi choć skoordynowanymi ścieżkami:

- 1) szybkie usunięcie oczywistych wad prawa (nowelizacje ustaw i rozporządzeń), aby powstrzymać rosnące straty i koszty chaosu; wyrwkowe działania tego rodzaju podejmowano w ubiegłych latach, ale na pewno należy je przyspieszyć,
- 2) prace nad całym systemem planowania rozwoju, tak aby doraźne zmiany były spójne z modelem docelowym i brały pod uwagę zły stan zagospodarowania wielu terenów, a także zobowiązania, jakie obecny system planowania już wygenerował i wygeneruje w przyszłości; w tej drugiej ścieżce konieczne jest objęcie badaniami zaniedbanych obszarów wiedzy tak, aby wprowadzone zmiany przyniosły oczekiwane efekty.

Budując nowy model zarządzania przestrzenią, należy wykorzystać doświadczenia innych krajów. Nie musimy wszystkiego sami „odkrywać”. Wystarczy porównać proponowane rozwiązania z praktyką Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Rządy tych krajów nie od dziś prowadzą racjonalną politykę przestrzenną i troszczą się skutecznie o ład przestrzenny. Zbudowały administrację, która procesami urbanistycznymi sprawnie zarządza. Można z ich doświadczeń korzystać, bowiem są to kraje demokratyczne o wolnorynkowej gospodarce. We wszystkich – samorządy lokalne mają silną pozycję.

Naszkiecowane powyżej działania reformatorskie to przedsięwzięcie pracochłonne i kosztowne, bowiem usunięcie skutków kilkunastu lat anarchii przestrzennej wymagać będzie nakładów finansowych i wdrożenia specjalnych rozwiązań prawnych. Jednak nie wolno tej reformy odkładać. Każdy rok anarchii powiększa bieżące straty oraz zwiększa koszty przyszłej reformy. Wiele wskazuje na to, że poparcie dla tych zmian ma tendencję wzrostową. Racjonalnie rzecz biorąc reforma powinna nastąpić i to jak najszybciej, bowiem istnieje tylko jedna alternatywa – narastający chaos przestrzenny, coraz gorsze warunki życia na terenach rozproszonej zabudowy oraz kryzys finansów publicznych. Opóźnianie koniecznych reform powiększa rozmiary strat społecznych i gospodarczych. Musimy też pamiętać, że wszyscy odpowiadamy za jej przeprowadzenie.

O Autorze:

Adam Kowalewski – architekt, dr nauk ekonomicznych, członek Rady Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, członek Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Stowarzyszenia Architektów Polskich, Towarzystwa Urbanistów Polskich, Międzynarodowego Stowarzyszenia Krytyków Architektury, ekspert ONZ ds. urbanistyki (1981-1986), ambasador RP w Radzie Zarządzającej UN Habitat i UNEP (1992-1996), wiceminister budownictwa (1989-1992), członek i wieloletni przewodniczący Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej, wieloletni praktyk w zakresie architektury i planowania przestrzennego, w tym Generalny Projektant Aglomeracji Warszawskiej, pracownik naukowy w Instytucie Nauk Ekonomicznych PAN, Instytucie Rozwoju Miast, także w międzynarodowych programach badawczych (Wielka Brytania, Holandia, Dania), wykładowca – m.in. w Johns Hopkins University (USA) oraz University of Cambridge (Wielka Brytania).

[17] *Przejrzystość procesu stanowienia prawa, Raport z realizacji projektu „Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa”*, Warszawa 2008. Dostęp: www.batory.org.pl/doc/Proces_stanowienia_prawa_raport.pdf

Słowa-klucze:
.....

#urbanistyka #planowanie przestrzenne
#miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego
#studium uwarunkowań i kierunków rozwoju zagospodarowania przestrzennego
#technika legislacyjna #gospodarka przestrzenna
#kryzys przestrzeni #chaos przestrzenny

Analizy CELowe są dostępne na stronie www.frdl.org.pl,
w zakładce „Badania i Analizy”.
Można je także otrzymać po zgłoszeniu
na adres: CEL@frdl.org.pl.

Redaktor: dr Sławomir Natęcz
Korekta: Katarzyna Spychalska
Skład i opracowanie graficzne: Zofia Penza-Gabler, Aneta Sałajczyk

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej
ul. Żurawia 43, 00-680 Warszawa
www.frdl.org.pl
CEL@frdl.org.pl

Warszawa, czerwiec 2019

ISBN 978-83-64748-11-0



9 788364 748110