

Platon, w jego koncepcji państwa idealnego:  
*Zakładając miasto, naszym celem nie jest większe  
szczęście jakiejś klasy, lecz w stopniu w jakim  
to możliwe – szczęście miasta jako całości*

(„Państwo”, t. 1, IV wiek p.n.e.).

## Wprowadzenie

Jednym z największych, często niedocenianych problemów naszego państwa jest narastający kryzys gospodarki przestrzennej. Generuje on olbrzymie straty społeczne, gospodarcze i przyrodnicze. Według najnowszych badań Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN (KPZK PAN) udokumentowane, roczne koszty chaosu przestrzennego są szacowane powyżej 80 mld zł. Rzeczywiste straty są jeszcze wyższe, bowiem nie monitorujemy wszystkich skutków wadliwej polityki przestrzennej. Wymaga podkreślenia, że chaos dewastuje i deprecjonuje środowisko przyrodnicze i tereny zurbanizowane, pogarszając warunki życia mieszkańców.

Głównym źródłem kryzysu jest błędna polityka przestrzenna władz publicznych, w tym zwłaszcza państwa (władzy ustawodawczej i wykonawczej, tj. kolejnych parlamentów i rządów), ale niestety także bardzo wielu samorządów. Ograniczono publiczną kontrolę procesów urbanizacyjnych i planowanie przestrzenne na podstawie absurdalnej tezy, że planowanie utrudnia inwestowanie. Jak wielki jest to błąd, pokazują korzystne efekty urbanistyki krajów Unii Europejskiej i całego cywilizowanego świata. Planowanie jest tam racjonalne i służy

większej oszczędności i efektywności a nie marnotrawstwu (fot. 1, 2). Zawód urbanisty w cywilizowanych krajach cieszy się dużym szacunkiem, zarówno ze strony władz, jak i mieszkańców, podczas gdy w Polsce rola tej profesji jest coraz bardziej ograniczana.

Brak racjonalnej polityki przestrzennej i wadliwe prawo powodują, że połowa inwestycji w Polsce jest lokalizowana na podstawie decyzji administracyjnych, tj. decyzji o warunkach zabudowy (tzw. wuzetek).



**Fot. 1.** Kraje Europy walczą z „rozlewaniem” się miast, widać z lotu ptaka gdzie są granice miasta. Jednak nie w Polsce. Przykład – Morinigo, Hiszpania. Fot. Mapy Google.



**Fot. 2.** Inny kraj, podobne zasady urbanistyki i polityki przestrzennej – zabudowa zaplanowana, granice miasta czytelne. Baconel-Sur-Selle – Francja. Fot. Mapy Google.

Procesy urbanizacyjne są nieskoordynowane i chaotyczne, bowiem tereny rozwojowe wielu miast i gmin są pozbawione miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego (planów miejscowych). Poza tym wiele z tych dokumentów, których liczba w 2018 r. przekroczyła 53 tys., zostało opracowanych dla bardzo małych powierzchni, często pojedynczych działek, ignorując potrzebę racjonalnego i spójnego zagospodarowania całego otoczenia. W efekcie, zmiany zagospodarowania terenu i lokalizacje inwestycji często „reguluje” wolnorynkowa gospodarka nieruchomości w patologicznym otoczeniu prawnym. Sytuację pogarsza słaba ochrona interesu publicznego. Nieodokreślony i niechroniony prawnie ma on często w praktyce rangę niższą, niż interes prywatny.

Realizację tej błędnej, niespotykanej w krajach Europy, jak i w całym cywilizowanym świecie polityki, umożliwia wadliwe pod względem merytorycznym i jurydycznym prawo. Niesie to szczególnie szkodliwe skutki w Polsce, gdzie władze publiczne (wszystkich szczebli), nie posiadają władzy dyskrecyjnej, często spotykanej w innych krajach. Administracje publiczne wielu państw Europy, m.in. Francji, Hiszpanii i Wielkiej Brytanii posiadają uprawnienia do podejmowania decyzji w konkretnych sprawach gospodarki przestrzennej, w sposób nieskrępowany przepisami prawa zgodnie z dobrze pojętą zasadą subsydiarności (pomocniczości). Natomiast w Polsce, decyzja administracyjna musi mieć bezpośrednio podstawę prawną w ustawie lub rozporządzeniu. Być może w naszym kraju wprowadzenie władzy dyskrecyjnej byłoby przedwczesne. Jednak polskie ustawy, pełne błędów, luk i niespójności oraz przyjęta linia orzecznictwa sądów administracyjnych są obecnie bezpośrednim źródłem chaosu przestrzennego.

Częstym błędem prawa jest ograniczenie regulacji aktu prawnego do ogólnych celów i haseł, z jednoczesnym brakiem szczegółowej definicji stosowanych pojęć i przepisów wykonawczych oraz brakiem nakazu monitorowania i sankcji za jego naruszenie. Dlatego błędna i szkodliwa jest teza, że „nasze prawo nie jest takie złe”, a złe jest jego wykonanie. Jest ona nieporozumieniem, wynikającym z braku wiedzy o polskim systemie prawa oraz argumentem wrogów zmian, którym wadliwe prawo i chaos przestrzenny zapewniają ogromne zyski.

Przełamanie kryzysu wymaga zasadniczej, systemowej reformy gospodarki przestrzennej, głównie planowania rozwoju oraz planowania przestrzennego i regionalnego, finansów i prawa budowlanego, a także

zmiany kilkudziesięciu aktów prawnych, zwłaszcza ustaw. Zapowiadają ją od kilkunastu lat dokumenty rządowe, takie jak *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011) czy *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju* (2016). Jednak decyzje rządów i sejmów są całkowicie z tymi zapowiedziami sprzeczne. Zdumiewa wręcz, jak konsekwentnie szkodliwą politykę przestrzenną kontynuują kolejne rządy, krytykujące jednocześnie wszelkie inne dokonania poprzedników.

Trudno być w tej sytuacji optymistą. Akceptujemy bowiem ogromne straty materialne, które generuje brak planowania, chaos i spekulacje na rynku nieruchomości. Czynimy to w sytuacji braku funduszy na realizację społecznych funkcji Państwa w wielu dziedzinach (zdrowie, oświata, polityka mieszkaniowa, środowisko, zmiany klimatyczne itd.). Istnieje obawa, że do koniecznych zmian dojdzie wówczas, kiedy straty osiągną poziom katastrofalny i spowodują katastrofę budżetową, a szkodliwa polityka przestrzenna rządzących utraci społeczne przyzwolenie.

W przełamaniu impasu kluczowa może okazać się konsekwentnie prowadzona edukacja społeczna i uświadamianie przy każdej okazji, jakim poważnym cywilizacyjnym i ekonomicznym problemem Polski jest bezład przestrzenny. Oddolny nacisk musi być nakierowany zwłaszcza na zmiany w prawie i administracji. Przykładem może być społeczny nacisk na ochronę klimatu. Demonstracje publiczne i akcje organizacji pozarządowych wymusiły, po wieloletnim lekceważeniu tego problemu przez kolejne rządy, podjęcie skutecznych działań.

Dlatego też niniejsze opracowanie autorzy kierują do wszystkich, którzy cenią osiedla – zarówno te wielkomiejskie, jak i wiejskie, przyjazne ich mieszkańcom, racjonalne i funkcjonalne, o wysokiej jakości środowiska kulturowego i przyrodniczego. Wykorzystali w niej wyniki wieloletnich prac specjalistów z różnych dziedzin – architektury, ekologii, ekonomii, geodezji, geografii, inżynierii, socjologii, urbanistyki, itp., z których w szczególności wymienić należy dwie pozycje. Pierwsza to *Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce*, przygotowany w 2013 r. przez ekspertów związanych z Fundacją Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego oraz Instytutem Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN im. Stanisława Leszczyckiego (jest on dostępny m.in. na stronach Fundacji: [<https://frdl.org.pl/portfolio/raport-o-ekonomicznych-stratach-i-spoecznych-kosztach-niekontrolowanej-urbanizacji-w-polsce/>]). To około 50-stronicowe opracowanie stało się pierwowzorem kolej-

nego, znacznie bardziej obszernego (blisko 841 stron) i wyczerpującego raportu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN pt. *Studia nad chaosem przestrzennym* (red. A. Kowalewski, T. Markowski i P. Śleszyński, t. I-III, seria Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, dostępne pod adresem [<http://czasopisma.pan.pl/skpzk/125355>]. Przygotował go społecznie w latach 2016-2018 blisko 30-osobowy zespół z kilkunastu ośrodków naukowych i eksperckich z całego kraju. Z tego ostatniego opracowania pochodzą m.in. wyliczenia skutków, w tym kosztów bezładu przestrzennego, do których w bardziej szczegółowym, udokumentowanym zakresie Czytelnik może dotrzeć poprzez podaną stronę internetową.

## 1. Źródła kryzysu polskiej przestrzeni

Kryzys gospodarki przestrzennej jest wynikiem zarówno współczesnych procesów, jak też historycznych uwarunkowań. Niektóre sięgają zaborów, jednak większość negatywnych uwarunkowań i przyczyn istnieje współcześnie i dzieje się na naszych oczach. Od wielu lat są one przedmiotem krytyki, zwłaszcza kiedy widoczne stały się szkodliwe efekty braku formalnej polityki przestrzennej państwa.

Wadliwe procesy, głównie urbanizacyjne i narastający chaos przestrzenny nasiliły się wraz z *boomem* inwestycyjnym, zwłaszcza po wejściu w życie nowej, wadliwej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 r.*, z jednoczesnym ustawowym utraceniem ważności planów miejscowych, uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. W konsekwencji nowa zabudowa powstawała najczęściej na podstawie decyzji o warunkach zabudowy, które lokalizowały inwestycje na gruntach o różnym statusie i uzbrojeniu terenu. Rozpraszanie zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja niszcząca krajobraz Polski przybrały wymiar niespotykany w cywilizowanych krajach, generując olbrzymie straty społeczne i gospodarcze.

W wyniku tych procesów, w Polsce dokonała się „eksterminacja przestrzeni”<sup>\*</sup>: silne rozproszenie zabudowy o niskim standardzie wy-

---

<sup>\*</sup> Tego celnego sformułowania, w oryginale jako „eksterminacja krajobrazu”, użył prof. Mariusz Kistowski w jednej ze swoich prac, udowadniając to jako skutek wadliwej transformacji społeczno-gospodarczej państwa.