

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”^{*}: silne rozproszenie zabudowy o niskim standardzie wy-

^{*} 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.



Fot. 3. „Uroda” urbanistyki podmiejskiej – aglomeracja warszawska. Fot. A. Kowalewski

posażenia infrastrukturalnego, skutkujące m.in. trwałym w perspektywie wielu nadchodzących dekad chaosem przestrzennym. Ze względu na omówione wcześniej czynniki historyczne, najbardziej groźne rozmiary miało ono w centralnej i wschodniej Polsce, gdyż nałożyło się na już istniejącą, dość silną dekoncentrację osadnictwa wiejskiego.

Kolejną wadą i źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej było obarczenie gmin główną odpowiedzialnością za ład przestrzenny. Jest to kolejny błąd prawa, bowiem rady gmin i wójtowie (burmistrzowie, prezydenci), działając pod naciskiem swoich wyborców, często nie są w stanie ograniczyć terenów urbanizacji i zastępują plany zagospodarowania „wuzetkami” (względnie „odralniają” olbrzymie tereny pod zabudowę). Tymczasem problem „wuzetki” dotyczy już co drugiej inwestycji w Polsce. W sytuacji konfliktu interesu indywidualnego i społecznego, warunkowanego wygranymi lub przegranymi wyborami trudno oczekiwać, że takie problemy, jak nadpodaż gruntów budowlanych i rozpraszenie zabudowy gminy rozwiążą samodzielnie, bez wsparcia prawa i wiążących dyrektyw władz centralnych.

Chaosowi przestrzennemu sprzyjał chaos społeczny. W pierwszym okresie transformacji, w którym przywrócone zostały mechanizmy renty gruntowej, charakterystyczne było zwłaszcza lokalizowanie najróżniejszych funkcji komercyjnych w najbardziej atrakcyjnych

miejscach, mających zapewnić jak największy zysk. Nikt nie liczył się z brzydota i bylejakością, bowiem dominował mit przedsiębiorczości za wszelką cenę.

Obecnie, wśród czynników powodujących chaos przestrzenny i degradację krajobrazu wymieniana jest również niska świadomość społeczna i braki w edukacji, które powodują, że troska o ład przestrzenny nie zawsze znajduje poparcie społeczne. Co gorsze, władza oświadczyła narodowi w 1989 r., że jesteśmy u siebie i że wolno robić wszystko, co nie jest zakazane wolno robić. Więc każdy Polak wie, że jeśli ma działkę, to wolno mu budować, bo to jego grunt i nikogo nie będzie o pozwolenie prosił. Dziś trudno mu wytłumaczyć, że nowa władza się myliła, że są inne dziedziny oprócz obrony narodowej, ruchu drogowego i podatków, w których wolności i swobody w dobrze rządzonym państwie ma określone granice i że należy do nich również racjonalna gospodarka przestrzeni, która ma publiczny charakter, bowiem zmiany w przestrzeni dotyczą nas wszystkich. Kilka procent społeczeństwa, głównie bardziej interesującego się urbanistyką i ochroną środowiska, zdaje sobie z tego sprawę. Świadomość ta nie jest też ściśle skorelowana z ogólną edukacją społeczeństwa, bowiem wśród polskich (i nie tylko zresztą) elit decyzyjnych i kulturalnych, można spotkać wiele przykładów nonszalanckiego podejścia do przestrzeni, a podstawowym kryterium jest stosunek do prywatnego prawa własności, jako wartości nadrzędnej stojącej ponad interesem publicznym czy wspólnym. Odbudowanie szacunku dla ładu przestrzennego to ciężkie i trudne zadanie. Dla Polski wypływa stąd pesymistyczny wniosek, że sprawy gospodarki przestrzennej i ochrony krajobrazu tak długo nie będą priorytetowe lub co najmniej istotne w świadomości społecznej, dopóki kraj nasz nie upora się z zapóźnieniem cywilizacyjno-infrastrukturalnym, w tym zwłaszcza zaspokojeniem potrzeb bytowych, mieszkaniowych, dostępności komunikacyjnej itp.

Ważnym źródłem kryzysu są kwestie prawno-planistyczne. W debacie publicznej poświęca się im najwięcej miejsca, ale nie oznacza to wcale, że wyciąga się z tego wnioski i wadliwe prawo jest naprawiane. Rozrost, a nie ograniczanie chaosu przestrzennego wynika bowiem wprost ze źle skonstruowanej obowiązującej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.*, jak też związanej z nią orzecznictwa.

Podstawowym dokumentem lokalnego prawa jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego sporządzenie jest obliga-

toryjne tylko w szczególnych przypadkach, na mocy innego dokumentu – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które już aktem prawa miejscowego nie jest. W praktyce, uchwalanie studium, a zwłaszcza sporządzanie planów miejscowych, trwa bardzo długo i nie zapewnia pożądanego kształtowania ładu przestrzennego, choćby ze względu na presję inwestycyjną. W konsekwencji – połowa inwestycji, a przede wszystkim nowa zabudowa, rozbudowa i modernizacje – są realizowane na podstawie decyzji lokalizacyjnych (wuzetek) na terenach pozbawionych planu. Panuje powszechna zgoda, że przyczynia się to w największym stopniu do chaosu przestrzennego. Potwierdzają to coroczne raporty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN^{*}. Wskazują na wiele problemów i patologii, związanych z planowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym. Są to w szczególności:

- brak planów na obszarach zurbanizowanych i urbanizujących się, z bardzo wolnym przyrostem tego wskaźnika w ostatnich latach: z 17,2 do 30,5% powierzchni kraju w latach 2004–2017, czyli zaledwie nieco ponad 1 punkt procentowy rocznie;
- brak zapewnienia właściwego kształtowania zabudowy dla wielu terenów urbanizacji;
- drastycznie przeszacowana wielkość terenów przeznaczonych pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych – 1,1 mln ha, czyli 1/30 powierzchni kraju);
- bardzo wolna procedura sporządzania planów miejscowych – przeciętnie 2–3 lata dla dokumentu, z jednocześnie ich wysokimi kosztami jednostkowymi (3–4 tys. zł na 1 ha planu);
- bardzo wysoka liczba decyzji administracyjnych o warunkach zabudowy (wuzetek), dotyczących połowy inwestycji w Polsce;
- nie zrównoważona finansowa gospodarka przestrzenna gmin, związana z niskimi zyskami z uchwalania planów miejscowych i wysokimi kosztami (wykup gruntów, budowa infrastruktury, w tym dróg, kanalizacji itd.).

Niezwykle szkodliwą luką polskiego prawa jest brak regulacji zapobiegających działaniom szkodliwym, generującym straty społeczne

^{*} Ostatni raport jest dostępny na stronie: [<https://www.igipz.pan.pl/aktualnosc/items/analiza-stanu-2017.html>].

i finansowe. Wójt nie ma silnej pozycji w konfrontacji z grupami interesów, którym chaos przynosi spekulacyjne zyski. Prozaiczna z tego powodu staje się nieraz jego pozycja polityczna, gdyż wynik wyborów uzależniony jest od właścicieli gospodarstw rolnych. Przygotowanie i uzbrojenie terenów budowlanych jest utrudnione, a często niemożliwe do przeprowadzenia z braku środków. Prawo zabrania *de facto* scalania gruntów. Jest to kolejna wada, która uniemożliwia gminom prawidłowe przygotowanie terenów wskazanych w planach miejscowych pod zabudowę.

Kolejnym prawnym, niestety konstytucyjnym źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej, jest niejasny zakres prawa własności i doktryna „wolności zabudowy”. Niedookreślenie prawa własności w ustawach dotyczących gospodarki przestrzennej zwiększyło rangę sądów administracyjnych i spowodowało ich szeroką ingerencję w gospodarkę przestrzenną. Jest to najczęstszym źródłem sporów, trafiających na wokandę wojewódzkich sądów administracyjnych, niekiedy również do NSA. Treścią ich orzeczeń, dotyczących zagospodarowania jest m.in. interpretacja czterech pojęć: *wolność zabudowy*, *dobre sąsiedztwo*, *kontynuacja funkcji*, *kontynuacja zabudowy*. Według Centralnej Bazy Orzeczeń Sądów Administracyjnych w ciągu zaledwie kilku lat (2013-2016) były one przywoływane w orzeczeniach następującą liczbą razy: *wolność zabudowy* (w 2851 orzeczeniach), *dobre sąsiedztwo* (3504), *kontynuacja funkcji* (6096) i *kontynuacja zabudowy* (4787). Interwencja sądów administracyjnych w zagospodarowanie terenów gmin nie zawsze jest pożyteczna, bowiem nie zawsze respektowane są zasady urbanistyki.

2. Skutki i koszty chaosu przestrzennego

Każda działalność człowieka wywołuje różne zmiany, zyski lub straty otoczenia. W przypadku chaosu przestrzennego są to w praktyce jedynie straty, bowiem niekontrolowane rozlewanie się miast i rozpraszanie zabudowy wywołują ogromne społeczne i gospodarcze straty. *Studia nad Chaosem Przestrzennym*, tomy I-III, KPZK PAN 2018 objęły badaniami kilka obszarów tematycznych. Możliwe było zidentyfikowanie i określenie kosztów chaosu przestrzennego w najważniejszych dziedzinach, w tym: w osadnictwie, infrastrukturze (w tym w transporcie), na rynkach nieruchomości, rolnictwie oraz w środo-