

tów komunalnych w mieście i na terenach podmiejskich okręgu Halifax, objętych planami. Należy podkreślić, że w przypadku braku planów różnice te byłyby o wiele większe, ale w Kanadzie brak jest takich terenów.

3. Bariery zmian i wrogowie ładu przestrzennego

Po roku 2000, kiedy było już wyraźnie widać, że znaczna część polskich miast rozbudowuje się chaotycznie i stają się one niefunkcjonalne, zaczęto przygotowywać reformy prawa przestrzennego. Najwcześniejsze reagowało środowisko naukowe. Ważne prace powstawały w Polskiej Akademii Nauk, na uniwersytetach oraz w kilku wyspecjalizowanych ośrodkach badawczo-rozwojowych. Powstało kilkaset prac, dokumentujących niekontrolowaną urbanizację, przekształcenia w użytkowaniu ziemi i funkcjach jednostek osadniczych, patologie środowiskowe oraz przestrzenny chaos. Badane były aspekty przyrodnicze, osadnicze i społeczne oraz infrastrukturalne i ekonomiczne. Badania prowadzili przede wszystkim geografowie, urbaniści i architekci, a także ekolodzy, socjologowie i ekonomiści. W krytykę narastającego bezładu zaangażowały się organizacje naukowe i społeczno-zawodowe, m.in. Towarzystwo Urbanistów Polskich, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium PAN, Stowarzyszenie Architektów Polskich, Fundacja na rzecz Rozwoju Demokracji Lokalnej, Polski Klub Ekologiczny, Polskie Towarzystwo Geograficzne, Polska Asocjacja Ekologii Krajobrazu i wiele innych, w tym dziesiątki, czy nawet setki organizacji lokalnych, zwłaszcza tzw. ruchów miejskich.

Opinię środowisk naukowych podsumowuje stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk przyjęte 20 listopada 2018 r., w którym czytamy m.in.: *„Do władz publicznych kierujemy apel o podjęcie systemowej reformy gospodarki przestrzennej, w tym zbudowanie spójnego i efektywnego planowania rozwoju, co rząd zapowiedział w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju. Wymaga to zmian prawa oraz zreformowania instytucji publicznych zajmujących się planowaniem rozwoju i planowaniem przestrzennym na wszystkich poziomach zarządzania (...), tak aby mogły sprawnie realizować politykę przestrzenną, miejską i mieszkaniową. (...) Apelujemy o stanowienie takiego prawa regulującego planowanie przestrzenne i gospodarowanie przestrzeni na poziomach: krajowym, regionalnym i lokalnym, który*

będzie sprzyjać ładowi przestrzennemu, racjonalnej gospodarce terenami i innymi zasobami naturalnymi, ekonomizacji przestrzeni, praworządności decyzji planistycznych i lokalizacyjnych.

Środowiska naukowe, zawodowe, a niekiedy i gospodarcze podejmowały również dialog z władzami publicznymi. Dnia 8 lipca 2014 r. w liście otwartym do Prezesa Rady Ministrów Donalda Tuska grupa samorządowców, ekonomistów, przedstawicieli nauki i biznesu, urbanistów i architektów oraz przedstawicieli organizacji pozarządowych apelowała o podjęcie reformy gospodarki przestrzennej, stwierdzając: *„Przestrzeń jest dobrem wspólnym, a jej jakość, czyli porządek i piękno, wartości przyrodnicze i kulturowe, mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju społecznego i ekonomicznego. Brak należytej troski ze strony kolejnych rządów o stan przestrzeni naszego kraju, narastający chaos i niekontrolowana urbanizacja (...) powoduje olbrzymie straty społeczne. Staje się coraz poważniejszą barierą rozwoju kraju.”*

Był to już kolejny apel. Poprzedni skierowany do przyszłego Premiera, po wyborach 2007 r. został zlekceważony. Również i ten, cytowany powyżej, nie przyniósł efektu.

Narastające straty społeczne i gospodarcze wywołały również legislacyjną aktywność kilku rządów. Jednak wszystkie bez wyjątku, podjęte po 2005 r. próby naprawy systemu planowania przestrzennego zakończyły się porażką. Działania podjęto na podstawie zaleceń zawartych w *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (2011), jednak kolejne programy mające na celu ich realizację, rządy systematycznie odrzucały.

Próbie usunięcia systemowych wad gospodarki przestrzennej podjęła, powołana w 2012 r. uchwałą Rady Ministrów, Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego. Opracowany i przyjęty (27 kwietnia 2016 r.) wstępny projekt Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego nie doczekał się wdrożenia, a Komisja została rozwiązana.

Następnie w grudniu 2018 r. ogłoszone zostały, przez specjalnie powołany zespół Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, założenia kolejnej reformy planowania przestrzennego. Zawierały one szereg rozsądnych rozwiązań, m.in. przywrócenie zlikwidowanych jeszcze w latach siedemdziesiątych ub. wieku standardów urbanistycznych. Prawdopodobnie wskutek zbliżających się wyborów parlamentarnych w 2019 r. projekt ten niestety nie doczekał się kontynuacji, tj. wprowadzenia na sejmową ścieżkę prawną. Po wyborach z października 2019 r.

planowanie przestrzenne zostało przeniesione (kolejny raz) z jednego resortu do drugiego, co niestety nie wróży dobrze reformie planowania przestrzennego.

Po takich doświadczeniach trudno ocenić, jakie są szanse przełamania impasu w porządkowaniu gospodarki przestrzennej w Polsce. Historia prac legislacyjnych nie napawa optymizmem. Tym bardziej, że wciąż jeszcze istnieje wiele barier utrudniających, a nawet uniemożliwiających zmianę wadliwych zasad gospodarowania przestrzenią i wzmocnienie publicznej kontroli procesów:

- Zasadniczą barierą jest bierność społeczeństwa, które powinno wspierać reformę gospodarki przestrzennej. Polacy nie są jednak świadomi, że to oni ponoszą olbrzymie koszty patologii urbanizacyjnych. Obywatele nie wiedzą, że marnotrawione są dziesiątki miliardów złotych w sytuacji, kiedy brak publicznych środków powoduje kryzys służby zdrowia i utrudnia dostęp do mieszkań. Niestety, kolejne rządy, uruchamiając inicjatywy legislacyjne, nie tworzyły koniecznej, szerokiej kampanii informacyjnej, skierowanej do ‘szarego obywatela’, ani też nie podjęły próby zbudowania społecznej akceptacji dla zmian.
- Systemową reformę gospodarki przestrzennej pogarsza aktywność wpływowych politycznie i dysponujących wielkimi środkami finansowymi grup interesu. Pilnują oni bowiem, aby słabość planowania przestrzennego i ‘wolny rynek’ nieruchomości – źródło ich kolosalnych, spekulacyjnych dochodów, trwały bez zmian w dotychczasowej wadliwej prawnie formie. Grupy te przekonują Polaków, że planowanie przestrzenne utrudnia inwestowanie. To oczywiście nonsens, o czym była wcześniej mowa. Wystarczy bowiem porównać stan naszej gospodarki i planowania przestrzennego z praktykami Niemiec, Francji, czy Wielkiej Brytanii. Rządy tych krajów od połowy XX w. rozbudowują i modernizują instrumenty fiskalne (takie jak podatek od wartości nieruchomości) oraz administracyjne (regulacje prawne i planowanie przestrzenne), które gwarantują racjonalną politykę przestrzenną oraz dobre warunki inwestowania.
- Obecna sytuacja rodzi konkretne pytania: czyje interesy i wpływy są na tyle ważne, że kolejne rządy akceptują wadliwy, przynoszący ogromne straty model zarządzania przestrzenią? Niestety, pytanie

to jest rzadko stawiane w naszych dyskusjach. Nie zawsze badamy i rzetelnie przedstawiamy skutki stanowionego prawa oraz jego przestrzegania. Nie wiemy też dlaczego Sejm, władze rządowe i samorządowe nie potrafią uporządkować sfery planowania przestrzennego? Dlaczego ograniczenie spekulacji na rynku nieruchomości, udało się innym krajom Europy, a w Polsce jest wciąż nieosiągalne? Nie znamy przesłanek podejmowanych decyzji politycznych, procesy te są z zasady mało przejrzyste, a debaty i teksty im poświęcane nie wychodzą poza poziom publicystyki. Wiemy jednak, że szkodliwe są działania lobbystów i skutki klientelizmu politycznego, które opisują raporty różnych fundacji i stowarzyszeń oraz dziesiątki innych prac na ten temat. To tylko niektóre ukryte wady systemu polityczno-decyzyjnego blokujące realną reformę systemu gospodarki przestrzennej.

- Należy zauważyć, że wzmocnienie planowania przestrzennego i ograniczenie stosowania decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy (wuzetki) ograniczy możliwość spekulowania terenami rolnymi i ograniczy zyski spekulantów. Zmniejszy również zyski projektantom tych decyzji, firmom konsultingowym i lobbystom. Są to nieraz setki tysięcy złotych przy jednej inwestycji.
- Utrzymaniem *status quo* są zainteresowani również właściciele gospodarstw rolnych, których interesów skutecznie broni jedna z partii politycznych. Jednak, wbrew zapewnieniom polityków, chłopci „nie budują na swoim”, bowiem wieś się wyludnia i chłopci wyprzedają tereny rolne. Należy pamiętać, że odrolnianie jest obecnie jednym z głównych źródeł „rozlewania się” polskich miast.
- Reformy nie popierają niektórzy działacze samorządowi. Sporządzanie planów jest bowiem kosztowne i pracochłonne. Partycypacja społeczna jest trudnym zadaniem, brak bowiem w naszych planistycznych procedurach nowoczesnych instrumentów negocjacyjnych. Nawet „odkrycie”, że decyzje wadliwych planów wywołują zobowiązania finansowe, nie doprowadziło do większej troski o jakość planów. Niektóre samorządy zastosowały proste rozwiązanie: nie robią planów. Być może dlatego nie wszystkie organizacje samorządowe popierają potrzebne zmiany prawa, tak jak to aktywnie czyni od lat Związek Miast Polskich.
- Słabością planowania przestrzennego i ochroną obecnej, wadliwej pozycji decyzji administracyjnych (wuzetek) w lokalizowaniu

inwestycji może być zainteresowane nawet państwo, jako inwestor. Stworzyły dla swojej „wygody” kilkanaście specustaw i słabość planowania przestrzennego inwestycjom rządowym nie przeszkadza.

Malejącą rangę i niestabilną pozycję gospodarki przestrzennej i planowania dobrze ilustruje usytuowanie tych problemów w strukturze władz centralnych. Po roku 1989, w pierwszych sześciu rządach 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 2006 r. nastąpiła likwidacja ministerstwa i zaczął narastać proces osłabiania kontroli publicznej w gospodarowaniu przestrzenią. Efektem zmian było systematyczne osłabianie planowania przestrzennego, które zastąpiły wuzetki. W końcu usunięto także z nazw resortów „gospodarkę przestrzenną” oraz wstawiono „rozwój i inwestycje” nie pamiętając, jak trudno o mądry rozwój i bezpieczne inwestowanie bez planowania. Zmiany te



Fot. 7. Aglomeracja łódzka – urbanizację kształtują granice gospodarstw rolnych, zasada wolności zabudowy, silna pozycja własności prywatnej oraz brak scaleń. Fot. Mapy Google.

są głównym źródłem największych strat społecznych i gospodarczych, powodując rozpraszanie zabudowy i patologie urbanizacyjne.

4. Ład przestrzenny – odpowiedzialność władzy publicznej

Od początków naszej cywilizacji troska o miasto była jednym z ważnych zadań rządzących. Oni określali reguły budowy miast, ich modele przestrzenne, systemy administrowania, reguły społeczne i reguły prawne. Decydowali o ich architekturze, urbanistyce, ulicach i fortyfikacjach. Niektóre z kanonów urbanistyki przetrwały tysiąclecia. W IV wieku p.n.e. (332 roku p.n.e.) została zaprojektowana na zlecenie Aleksandra Wielkiego, przez Dinokratesa, Aleksandria. Jej program zawiera funkcje, które spotykamy także w mieście współczesnym – dzielnice mieszkaniowe, świątynie, stadiony i budynki publiczne.

Podstawowe ekonomiczne i prawne zasady zarządzania miastem są dorobkiem średniowiecza. Pierwsze karty i prawa miejskie powstały w XI w. we Flandrii. Ekonomiczne regulacje prawne – podatki, regu-



Fot. 8. Plan starożytnej Aleksandrii zawierał kompletny program miejski.