

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-

wisku przyrodniczym. Badania wykazały, że w przypadku źle zaplanowanej lokalizacji inwestycji – korzyści krótkiego okresu są zdominowane przez straty długiego okresu, a szczególnie, jeśli straty są ponoszone przez stronę trzecią bliżej nieokreśloną. Straty nie zawsze potrafimy przewidzieć. Na przykład wydaje nam się, że budowa domu z dala od zabudowy „pod przysłowiowym lasem” będzie dobra pod względem jakości życia, kosztów inwestycji, mniejszych uciążliwości, hałasu itd. Tymczasem okazuje się, że nie tylko trzeba wybudować o ileś więcej potrzebnej infrastruktury, aby tam dojechać, doprowadzić wodę i odprowadzić ścieki, prąd itd., a następnie to wszystko utrzymać, np. w naszym klimacie odśnieżyć drogę zimą. Ktoś za to wszystko będzie musiał zapłacić.

Ogromne są też straty społeczne, niestety nie zawsze wymierne. „Szczęśliwa rodzina”, która niskim kosztem zbudowała dom pod miastem poza terenami urbanizacji – na polu, po miesiącach życia w nowych warunkach „odkrywa” jednak, że był to bardzo zły interes. Że musi dbać o zaopatrzenie w wodę, że koszty ogrzewania są wysokie, że brak usług, opieki lekarskiej i transportu. Do miasta nie może wrócić, bo sprzedać taki dom może jedynie ze stratą i nie kupi za to nawet małego mieszkania. Ta sytuacja dotyka tysiące rodzin, mieszkańców rozproszonej zabudowy. Nikt nie monitoruje tych zjawisk, nikt też interesów takiej rodziny nie broni, bo jest ‘sama sobie winna’. Wcześniej nie zadziało ani prawo, ani edukacja.

**Transport i gospodarka komunalna** należą do zadań samorządu gminnego, które są utrzymywane głównie z podatków i opłat lokalnych. Pochłonie to więc więcej podatków od wszystkich mieszkańców i przedsiębiorców. Innymi słowy, utrzymanie tej nadmiernie rozbudowanej infrastruktury, z powodu błędnej lokalizacji, odbędzie się kosztem innych potrzebnych inwestycji lokalnych. Powstaje więc jak najbardziej zasadne pytanie, czy kosztowna obsługa rozproszonej, chaotycznej zabudowy jest uczciwa wobec tych mieszkańców, którzy osiedlili się na zwartych terenach osadniczych.

Należy pamiętać, że oprócz kosztów wspólnych, są też koszty indywidualne, ponoszone przez samych mieszkańców, występujących w swych najróżniejszych rolach społecznych – jako rodziców, uczniów, pracowników, przedsiębiorców, konsumentów, itp. Te role wymagają kontaktów między miejscem zamieszkania a szkołą, miejscem pracy, ośrodkiem zdrowia, czy sklepem, a więc przemieszczania się. W po-



Fot. 4. Około 45 tys. osób umiera w Polsce rocznie z powodu smogu. Fot. polsatnews.pl (11.04.2018)

danym przykładzie „domu pod lasem” nie jest możliwe zlokalizowanie dodatkowego przystanku komunikacji publicznej, bo byłoby to nieopłacalne. Dlatego mieszkańcy rozproszonej zabudowy są skazani na transport indywidualny. To generuje koszty nie tylko indywidualne, związane z zakupem samochodu czy nawet dwóch (np. dla obojga rodziców) i jego codziennym użytkowaniem. Otóż jeśli wszyscy jeździmy samochodami, natężenie ruchu na drogach wzrasta i tworzą się zatory uliczne, czyli „korki”, zwłaszcza w godzinach szczytu. Jeździmy dłużej do pracy i na zakupy, mając coraz mniej czasu na życie rodzinne i towarzyskie. Wzrasta niebezpieczeństwo ruchu i jest więcej wypadków. Rośnie też zanieczyszczenie środowiska. Emitowane są spaliny, powstaje smog.

**System osadniczy określa** polityka przestrzenna państwa, a tworzy zagospodarowanie terenu i urbanistyka miast oraz infrastruktura transportowa, decydując o kosztach urbanizacji. Dlatego rozpoznanie mechanizmów i związków przyczynowo-skutkowych tych procesów ma kluczowe znaczenie w określaniu źródeł i w szacowaniu strat wynikających z wadliwej gospodarki przestrzennej, zwłaszcza rozpraszania zabudowy i braku planów.

W latach 1990–2015 oddano do użytku ok. 3 mln mieszkań, czyli ok. 1/3 stanu z początku tego okresu. Oprócz tego powstało kilkadziesiąt milionów m<sup>2</sup> nowej powierzchni handlowo-usługowej i biurowej, często na obszarach pozbawionych planów. Wadliwa, ekstensywna struktura i zagospodarowanie terenów i błędna lokalizacja dużej części zabudowy



Fot. 5. Białoleka – północne pasmo Warszawy. Mieszkania dla 600 tys. osób. Urbanistyka – duża część bez planów i bez scaleń, według granic gospodarstw rolnych. Fot. D. Śmiechowski

oraz związanych z nią funkcji użytkowych, zwiększają nakłady na obsługę terenów mieszkaniowych. Rosną koszty ekonomiczne i społeczne. Można wskazać następujące wyzwania i problemy:

- Do rozproszonej i chaotycznej zabudowy władze gminy często nie są w stanie doprowadzić i utrzymać dróg, wodociągów, kanalizacji oraz sieci energetycznych, a zapewnienie odpowiedniego standardu obsługi komunikacyjnej i usługowej jest niemożliwe, ze względu na ich wysokie koszty. Pod względem gospodarczym stan ten oznacza wyższe wydatki i niższą atrakcyjność inwestycyjną, pod względem społecznym – niski standard życia, a pod względem przyrodniczym – zanieczyszczenie środowiska naturalnego.
- Brak uzbrojenia terenów, który najczęściej wynika z przeznaczenia pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych i studiach powierzchni terenów wielokrotnie przekraczającej perspektywiczne potrzeby gminy. Uniemożliwia to skoordynowanie i przygotowanie uzbrojonych terenów budowlanych. Najpoważniejszym zagrożeniem są wysokie koszty wykupu gruntów pod budowę infrastruktury, grożące bankrutem niektórych samorządów gminnych.
- Nadpodaż gruntów inwestycyjnych o niskim potencjale lokalizacyjnym. Problem ten dotyczy wadliwej struktury terenów osied-



Fot. 6. Urbanistyka „narolna” – polski wynalazek, niespotykany w cywilizowanych krajach. Fot. J. Wyganowski

leńszych: zbyt małej powierzchni działek, nieuporządkowanych stanów własnościowych, braku scaleń i dostępu do infrastruktury. Często przyczyną jest tutaj zarówno brak rozwiązań ustawowych, w tym ograniczeń prawnych w zakresie ekonomicznej racjonalności oferowanych pod zabudowę terenów, jak też opór społeczny, wynikający z niechęci do zmian i utraty „przywilejów” budowlanych. Rodzi to konflikty społeczne, a dla finansów publicznych oznacza olbrzymie koszty przekształceń zagospodarowania terenu.

- Często lokalizowanie nowej zabudowy na terenach rolnych. Tak zwana zabudowa narolna jest wadliwa urbanistycznie i powoduje utratę strefy życielskiej.
- Niska efektywność ekonomiczna osadnictwa wynika wprost z rozproszenia zabudowy i braku spójności układów osadniczo-funkcjonalnych – oddalenia od siebie miejsc zamieszkania, pracy i usług. Wyższe koszty rynkowe i publiczne wynikają zwłaszcza ze złej dostępności przestrzennej, w tym kosztów transportu i czasu potrzebnego na efektywne powiązanie różnych funkcji, decydujących o poprawnym funkcjonowaniu systemów terytorialno-społecznych.
- Beład przestrzenny ma też swoje źródła w orzecznictwie prawa, kulturze urzędniczej i życia codziennego. Wadliwe zagospodarowanie wynika z nadmiernego liberalizmu w obszarze planowania

i nadmiernej swobody władzy samorządów w decyzjach o przeznaczaniu terenów pod zabudowę.

**Infrastruktura techniczna** oraz jej koszty i straty są ściśle skorelowane z osadnictwem. Szczególnie wysokie są koszty i straty zaplecza technicznego, służącego potrzebom gospodarstw domowych i przedsiębiorstw. Niedostateczne zainwestowanie można szacować na podstawie wskaźników obsługi wodnej, kanalizacyjnej, deszczowej itd. Według danych GUS (Bank Danych Lokalnych), w Polsce w końcu 2016 r. do sieci wodociągowej podłączonych było 84,1% mieszkańców, a do kanalizacji – tylko 49,1%. Istnieje więc bardzo duża niespójność sieci wodociągowej i kanalizacyjnej. Na ten sam okres poniżej 50% dostępu do wodociągu i kanalizacji wystąpiło odpowiednio w 186 i 1550 gminach. Przy tym było 308 gmin z dostępem do kanalizacji poniżej 10% mieszkańców, w tym w 141 jednostkach kanalizacji nie było w ogóle.

W większości gmin w Polsce znaczna część ścieków jest obsługiwana albo przez przydomowe szamba o często wątpliwej szczelności, albo wprost jest zrzucana do rowów. Im większa jest ta różnica, tym jest większe ryzyko zanieczyszczeń i w konsekwencji różnego rodzaju chorób. W wyniku rozproszenia i chaotycznego rozmieszczenia zabudowy, przebieg sieci infrastruktury jest dłuższy i nieefektywny. W niektórych gminach wskaźnik ten przekracza nawet 35 m na 1 osobę, w tym długość sieci na 1 mieszkańca na wschodzie kraju jest nawet 5 razy wyższa, niż na zachodzie.

Warto przytoczyć dane, dotyczące prognoz finansowych skutków planów miejscowych gromadzone przez GUS od 2012 r. Z materiałów tych wynika, że gospodarka przestrzenna jest nie zrównoważona, a bilans dochodów i kosztów jest ujemny. Wydatki w związku z uchwaleniem planów miejscowych wynoszą 88,3 mld zł (w tym wykup gruntów – 12,2 mld zł, budowa dróg gminnych – 40,8 mld zł, budowa innej infrastruktury – 24,9 mld zł oraz inne wydatki – 10,3 mld zł). Można spodziewać się, że wydatki te stanowią perspektywę finansową najbliższych dwudziestu lat. Kwoty te rosną: prognozowane wydatki w latach 2013-2015 wzrosły o 21,5 mld zł, a więc o niemal 1/3. Dla całego kraju koszt budowy i eksploatacji dodatkowej infrastruktury oszacowano na ok. 65 mld zł w perspektywie 8 lat.

Nadmierne, związane z rozpraszeniem zabudowy potrzeby inwestycyjne wywołują liczne, lokalne konflikty przestrzenne związane



z projektowaniem i trasowaniem obiektów liniowych i punktowych, zwłaszcza sieci dróg i w zakresie gospodarki wodno-ściekowej (oczyszczalnie ścieków) oraz składowisk odpadów. Wielokrotnie powoduje to opóźnianie i wstrzymywanie prac nad dokumentami planistycznymi: studiami uwarunkowań oraz planami miejscowymi, co również generuje dodatkowe koszty.

Chaos jest też przyczyną wzrostu mobilności i transportochłonności, bowiem powoduje zwiększenie popytu na transport. Wynika to z tego, że źle zorganizowana, beładna lokalizacja domów, zakładów pracy, usług itp. wydłuża trasy przejazdu. Beład jest nie tylko powodem wzrostu transportochłonności, ale także generuje konieczność zapewnienia większej powierzchni terenów na potrzeby transportowe. Z kolei wzrost natężenia ruchu i budowa nowej infrastruktury przyczynia się dodatkowo do pogłębiania tego chaosu.

Szczególnie dużym problemem jest niedopasowanie miejsc pracy i zamieszkania. Najbardziej atrakcyjne rynki pracy znajdują się w najlepiej rozwiniętych aglomeracjach, w tym w warszawskiej. Dojazdy do pracy do stolicy sięgają nawet odległości powyżej 100 km. Biorąc pod uwagę czas, jaki jest potrzebny na przemieszczenie się oraz masowość tego zjawiska, powoduje to bardzo wysokie koszty społeczne, degradujące życie rodzinne i towarzyskie, więzi międzyludzkie, aktywność obywatelską, itp. Koszty nadmiernych dojazdów do Warszawy oszacowano w przypadku 13 najbliższych powiatów (grodziski, grójecki, kozienicki, legionowski, miński, nowodworski, otwocki, piaseczyński, pruszkowski, sochaczewski, warszawski zachodni, wołomiński, wyszkowski) na 642 mln zł rocznie.

Koszty chaosu przestrzennego w **transporcie** da się obliczyć na podstawie rachunku kosztów i korzyści, m.in. na podstawie niewłaściwej realizacji procesów inwestycyjnych oraz tzw. infrastruktury zbędnej. Dotyczy to gigantomanii (budowy obiektów infrastrukturalnych znacznie ponad potrzeby faktycznego popytu) oraz wysublimowania technicznego (wykorzystywanie najnowszych, ale niesprawdzonych, zazwyczaj drogich i często zawodnych nowinek technicznych). Z kolei zbyt ostrożne zaplanowanie parametrów techniczno-funkcjonalnych infrastruktury powoduje kongestię ruchu. Wyższy popyt na transport wskutek beładzie przestrzennego skutkuje odpowiednio wyższymi kosztami zewnętrznymi. Są to zwłaszcza koszty wypadków drogowych oraz strat i zanieczyszczeń środowiskowych.

Koszty transportu w Polsce są czterokrotnie wyższe niż średnia kraju Unii Europejskiej. Wynoszą ponad 21 mld zł rocznie.

**Użytkowanie ziemi i działalność rolnicza** to kolejne obszary chaosu przestrzennego. Jego główne przyczyny stanowią: rozdrobnienie gruntów i zła organizacja funkcjonalno-przestrzenna terenów wiejskich. Jest to też źródło strat finansowych. Nie sprzyja temu wadliwe prawo, które zamiast racjonalnie kształtować obszary funkcjonalne w postaci wsi i sołectw, pozwala na obejmowanie planem miejscowym bardzo małych powierzchni. W 2015 r. zidentyfikowano aż 216 gmin wiejskich, w których przeciętna wielkość planu była mniejsza, niż 10 ha. Na przykład w gminie Inowłódz (woj. łódzkie) obowiązywało 10 planów miejscowych o łącznej powierzchni 50 ha (przeciętnie 5 ha), a w gminie Radzanowo (woj. mazowieckie) – 44 plany o łącznej powierzchni 397 ha (przeciętnie 9 ha).

Badania wykazały również, że są dokumenty planistyczne przygotowywane dla kilkuset odrębnych, małych działek, rozrzuconych w różnych częściach gmin. Wartość takich planów z punktu widzenia kształtowania ładu przestrzennego wsi i terenów rolno-wiejskich jest znikoma lub żadna, bowiem nie różnią się one zasadniczo od decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu (wuzetek). Innym problemem jest zbyt duże oddalenie działek rolniczych od siebie, należących do jednego właściciela, co skutkuje znacznie wyższymi kosztami transportu. Skutkiem zmian przeznaczenia gruntów z użytkowania rolniczego na cele nierolnicze (głównie mieszkaniowe) jest silna nadpodaż gruntów inwestycyjnych, skutkująca też z nadmiernym nieraz wyłączeniem tych gruntów z użytkowania rolniczego i ugorowaniem, szczególnie szpecącym krajobraz. Obniża to efektywność działalności rolniczej ze względu na nadmierną parcelację terenów na mniejsze działki oraz zwiększania jednostkowych kosztów obsługi (mechanizacji, nawożenia itd.).

**W badaniach rynku nieruchomości** uzyskane dane dotyczą nadpodaży gruntów budowlanych, która tylko w planach miejscowych wyniosła 1,2 mln ha. Wprawdzie nie wiemy, jaka dokładnie część tych gruntów już jest zainwestowana, ale możemy oszacować ich globalną chłonność (pojemność) demograficzną, z której wynika, że na tych terenach może zamieszkać 57–89 mln osób. Dotyczy to jednak zaledwie 30% powierzchni kraju objętej planami, gdyż na pozostałej części inwestuje się na podstawie warunków o zabudowie i zagosp-



podarowaniu terenu. Wiemy też, że w latach 2003–2018 zmieniono przeznaczenie na nierolnicze (tzw. odrolnienie) nie mniej niż 600 tys. ha, w ok. 60% przeznaczanych pod zabudowę mieszkaniową, co daje chłonność demograficzną w wysokości ok. 11 mln osób, w zależności od przyjmowanych wskaźników gęstości zabudowy. Jest to olbrzymia nadpodaż terenów pod inwestycje mieszkaniowe, zwłaszcza w obliczu spodziewanego wyludniania ok. 80-90% powierzchni kraju.

Spośród zagrożeń, powodowanych tą nadpodażą, jako szczególnie ważne wymienić należy ryzyko rosnącej „bańki spekulacyjnej” na rynku nieruchomości gruntowych. Polega to na tym, że gdyby wszyscy właściciele „wolnych” gruntów budowlanych chcieli je sprzedać, podaż wielokrotnie przewyższyłaby popyt.

Zyski inwestorów są zatem dość wirtualne. Problem „pękającej bańki” na rynku nieruchomości miałby też długotrwałe skutki i znacznie wydłużyłby czas wychodzenia z recesji. Gdyby przyjmować, że 3/4 gruntów budowlanych w Polsce jest nadpodażowe, wówczas wartość nadwyżki wyniosłaby 351 mld zł.

**Koszty środowiskowe** wynikające z bezładu przestrzennego są bardzo wysokie, często niemożliwe do poniesienia przez najbogatsze nawet państwa, mają też ograniczenia techniczno-organizacyjne. Do głównych czynników degradujących strukturę i zaburzających funkcjonowanie środowiska przyrodniczego, w tym krajowej sieci korytarzy ekologicznych zalicza się:

- przekształcenia dolin rzecznych (regulacja koryt rzek, wycinanie łągów i zadrzewienia, zabudowa tarasów zalewowych i lokalizacja obiektów uciążliwych dla środowiska);
- gęstnienie sieci dróg, połączone ze znacznym wzrostem intensywności ruchu oraz z obudowywaniem ruchliwych tras tunelami ekranów dźwiękochłonnych;
- ekspansję rozproszonej zabudowy na tereny przyrodniczo-rolnicze, połączoną z likwidacją wielu lokalnych korytarzy ekologicznych, przy tym najgorsza w skutkach jest ekspansja rozproszonej zabudowy podmiejskiej;
- upowszechnianie się wielkopowierzchniowych, monokulturowych upraw rolnych, powodujące całkowitą likwidację wielu korytarzy ekologicznych.

Wpływ bezładu przestrzennego na środowisko przyrodnicze można rozpatrywać w trzech podstawowych grupach zagadnień:

- spadku powierzchni biologicznie czynnej ekosystemów i rozdrabniania krajobrazowych systemów ekologicznych (KSE);
- upraszczania struktury wewnętrznej, spadku różnorodności biologicznej oraz osłabienia stabilności i odporności KSE;
- ekspansji miast, rozwoju procesów urbanizacji i powstawaniu różnego rodzaju barier ekologicznych.

Oszacowanie kosztów bezładu przestrzennego z punktu widzenia środowiska przyrodniczego jest dość trudne. Wynika to z faktu, że nie wiadomo dokładnie, jaka część strat przyrodniczych jest wynikiem chaosu przestrzennego, a jaka – efektem działania człowieka w środowisku niepowodującym tego chaosu.

Relatywnie nieźle rozpoznane są koszty wynikające z zanieczyszczeń powietrza. Powodowane są one działalnością człowieka i przyczyniają się do różnego rodzaju schorzeń, a w konsekwencji zgonów. Istnieją szacunki WHO, że zanieczyszczenie powietrza w Polsce (jedno z największych w Europie) może powodować straty w wysokości nawet ok. 100 mld zł rocznie (m.in. koszt utraconych ok. 19 mln dni roboczych). W Warszawie wpływ ten oszacowano na 6–18 mld zł rocznie.

Szczególnym problemem jest smog, który w największym stopniu wynika z niskiej emisji, powodowanej rozproszoną, nieefektywną dla sieci ciepłowniczych zabudową oraz rozrostem motoryzacji. Skutki tego są dramatyczne. Prowadzi to do chorób układu sercowo-naczyniowego, układu oddechowego oraz raka. Ocenia się, że aż 90% nowotworów spowodowanych jest właśnie działaniem zanieczyszczeń środowiskowych, w tym zanieczyszczeń powietrza, które każdego dnia odkładają się w naszym organizmie. Szacuje się też, że około 45 tys. osób umiera w Polsce rocznie powodu smogu – to 12% wszystkich zgonów.

**Łączne koszty chaosu przestrzennego**, udokumentowane i przedstawione w Studiach KPZK PAN są ogromne i wynoszą rocznie 84,3 mld zł (tab. 1).

- Największą ich część – 31,5 mld zł stanowią koszty związane z obsługą transportową.
- Następnie relatywnie wysokie, kosztowne pozycje dotyczyły osadnictwa i infrastruktury technicznej – 20,5 mld zł.

Tabela 1 Koszty chaosu przestrzennego w Polsce według rodzajów działalności w mld zł

Zagadnienie	Opis kosztów	Oszacowana kwota w skali kraju (rocznie, w mld zł)	Uwagi
Osadnictwo i infrastruktura techniczna	budowa infrastruktury, obsługa nadmier- nie rozproszonego osadnictwa, ujemne saldo gospodarki przestrzennej	20,5	w przypadku kosztów wieloletnich przy- jęto 10-letni okres amortyzacji. Kwota nie obejmuje rozszereż odszkodowawczych
Transport i mobilność	nadmierne dojazdy do pracy, kongestia ruchu, straty czasowe, koszty zewnętrzne	31,5	w przypadku kilku różniących się sza- cunków tego samego zjawiska kwoty uśredniano. W przypadku kosztów zew- nętrznych przyjęto 20% całości kosztów
Rolnictwo	mechanizacja, transport, nadmierne wy- łączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia	8,8	dane z gmin i województw interpolowano na gminy typowo wiejskie w Polsce
Rynek nieruchomości	wykup gruntów, roszczenia odszkodowa- wcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości	10,9	bez tzw. bańki spekulacyjnej i potencjal- nych kosztów odszkodowawczych zwią- zanych z ewentualnym uchyleciem planów miejscowych
Koszty zewnętrzne w środowisku przy- rodniczym	wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk ży- wiołowych	12,6	kwota minimalna, np. WHO oszacowało koszty silnego zanieczyszczenia powie- trza na 102 mld USD
Razem		84,3	

Źródło: Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, Studia nad chaosem przestrzennym. T. III. Synteza, uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy. Studia KPZK PAN, 182(3), Warszawa.

- Pozostałe trzy kategorie (rolnictwo, rynek nieruchomości oraz środowisko przyrodnicze) wygenerowały 32,3 mld zł. Wydaje się, że wyliczone kwoty przedstawiają minimalny pułap kosztów bezładu.

Trzeba zwrócić uwagę, że w relacji do budżetów gmin, straty te sięgają niekiedy połowy ich wydatków. Oczywiście nie wszystkie koszty są ponoszone przez samorządy. Pewna część jest finansowana z budżetu państwa, ale finalnie największą część ponoszą wszyscy mieszkańcy, bowiem w ostatecznym rachunku utrzymywanie nieracjonalnych i nieefektywnych systemów przestrzenno-społecznie-gospodarczych odbywa się głównie z podatków. Gdyby uzyskaną kwotę podzielić równo na liczbę zameldowanych mieszkańców, otrzymana wartość wyniosłaby ponad 2200 zł rocznie. Daje to na przeciętną, czteroosobową rodzinę koszt 8,8 tys. zł rocznie. Jest to zarówno koszt podatkowy, jak też bezpośrednio wydane środki, np. na dodatkowe paliwo.

Koszty i straty ekonomiczne wywoływane przez rozpraszanie zabudowy potwierdzają badania prowadzone w wielu krajach. Tabela 2 pokazuje wyniki badań ekspertów kanadyjskich, tj. porównanie kosz-

**Tabela 2** Roczne koszty eksploatacyjne w okręgu Halifax Kanada

Funkcje Komunalne	Roczne koszty eksploatacyjne (w dolarach kanadyjskich) na gospodarstwo domowe		
	dla podmiejskich osiedli niskiej zabudowy	dla miasta	wzrost kosztów dla zabudowy podmiejskiej
Ogółem w tym:	3 642	1416	157%
kanalizacja	613	147	317%
straż pożarna	406	177	129%
zarządzanie	297	158	88%
wodociągi	197	43	358%
transport	171	91	88%
parki	129	69	87%

Źródło: Thompson D., 2013, *Suburban sprawl: Exposing hidden costs, identifying innovations. Report October 2013*, Sustainable Prosperity, Sustainable Communities, University of Ottawa.

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*