

Rozdział 2

KRYZYS GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ I URBANISTYKI⁷

2.1. Urbanistyczne źródła racjonalnego zarządzania przestrzenią

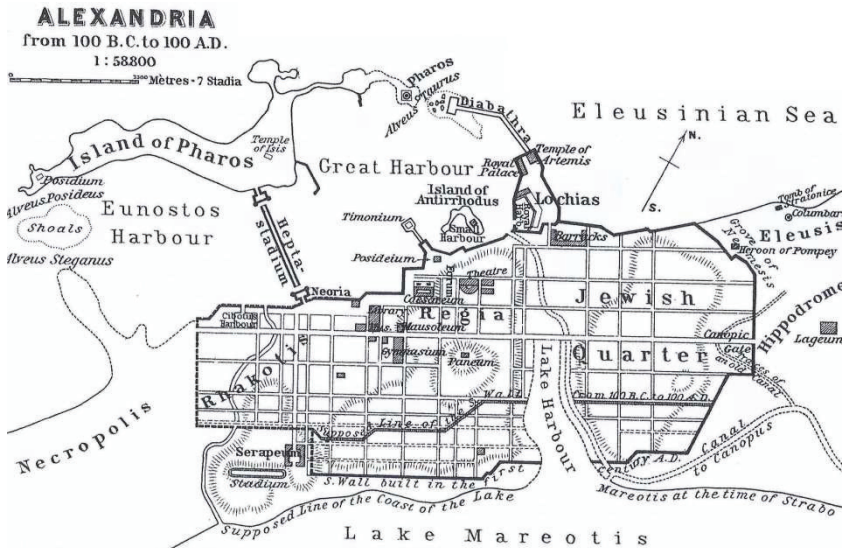
Zorganizowana, racjonalnie zagospodarowana i użytkowana przestrzeń była od kilkadziesiątu wieków i jest nadal potrzebą społeczną, gospodarczą i militarną państw, dlatego jej planowanie stało się i jest do dziś zadaniem rządzących. To władze – królowie, prezydenci, samorządy miast średniowiecza, parlamenty i rządy określały reguły planowania i budowy miast, ich modele przestrzenne, systemy administrowania, reguły ekonomiczne i reguły prawne. Historia naszej cywilizacji to historia miast, zwłaszcza miast Europy, Azji i metropolii Bliskiego Wschodu, gdzie ponad sześćdziesiąt wieków temu rozpoczęła się udokumentowana historia urbanistyki [Moholy-Nagy 1968; Benevolo 1980]. Monarchie, republiki, demokracje i ich władze, jak też dyktatury traktowały te zadania, jako swój obowiązek, antropologia form miasta zmieniała się z wiekami [Rykwert 1960], odpowiedzialność rządzących była jednak niezmienna. Zmieniały się programy, funkcje, instytucje i organizacja – sens pozostawał zawsze ten sam, miasto jest ważne.

Historia rozwoju miast to również historia ich planowania. Chaldejczycy po zdobyciu Babilonu odbudowali go w sposób zaplanowany. Aleksandria została zaprojektowana w 331 roku p.n.e. przez macedońskiego architekta Dinokratesa na zlecenie Aleksandra (ryc. 2). Jej program zawiera wiele funkcji, które spotykamy w mieście współczesnym [Moholy-Nagy 1968; Ziobrowski 2012]. Dlatego wiedza historyczna jest szczególnie ważna, bowiem spuściznę wielowiekowej historii cywilizacji miejskiej odczytujemy dziś jeszcze w rozwiązanych przestrzennych i programowych współczesnego miasta.

Ekonomiczne regulacje prawne – podatki, zasady zarządzania miastem są dorobkiem średniowiecza, podobnie jak autonomia radnych i ochrona ich niezawisłości, trybunały i sędziowie stanowione w XI w. we Flandrii [Blockmans 2010]. Współpraca miast Europy doprowadziła w następnych wiekach do budowy związków miast i unifikacji przepisów prawa. Prawo magdeburskie na wiele wieków stało się normatywem

⁷ Rozdział jest syntezą najważniejszych fragmentów I tomu *Studiów nad chaosem przestrzennym* (Adam Kowalewski, M. J. Nowak, *Bezład przestrzenny i prawo*, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa, 2018.

urbanistycznym, jego efekty podziwiamy w pięknie starych miastach Europy. Królowie Francji budują miasta o militarnym znaczeniu – Monpazier (1284) i Mirande (1285), aby bronić się przed Anglią lub przed buntownikami we własnym królestwie (miasto satelita Caracassone 1262). Ciągłość rozwoju planowania miast trwa, pięć wieków później (1746) rozstrzygnięto konkurs na urbanistykę centrum Paryża, który ogłosił Ludwik XV. Swój dzisiejszy kształt otrzymał *Louvre* i *Ille de Cite* oraz siedemnaście placów paryskich [Moholy-Nagy 1968].



Ryc. 2. Plan Aleksandrii – kompletny program miejski

Źródło: [Moholy-Nagy 1968].

Wiek XIX przyniósł zmiany społeczne, gospodarcze i w efekcie polityczne, które spowodowały dynamiczny i szybki rozwój miast w zaawansowanych gospodarczo krajach [Frampton 1982]. Planowanie przestrzenne nie jest jeszcze obowiązkiem prawnym, jednak realizowane są wielkie projekty urbanistyczne. Trwają poszukiwania idealnego modelu miasta. Robert Owen (1771-1858) tworzy pierwszy w pełni dojrzały przykład praktycznego wdrożenia zasad społecznych i ekonomicznych w urbanistyce. Jego działalność jest przykładem utopijnej ideologii, był on jednak również pragmatykiem. Zakłada wraz z grupą swoich idealistycznych przyjaciół, słynną *New Lanark Factory*. Koncepcja *falansterów* Charlesa Fourier'a oraz prace Etienne Cabets'a (1788-1856) kierują urbanistykę na nowe tory [Kołakowski 1988].

W drugiej połowie XIX w. problemy urbanizacji i rosnące potrzeby miast doprowadziły do uruchomienia wielkich realizacji urbanistycznych. Najważniejsze postaci ówczesnej urbanistyki to Prefekt Haussmann i Cesarz Napoleon III – wielcy deweloperzy. Ich przebudowa Paryża była pierwszym wielkim publicznym przedsięwzięciem

urbanistycznym, które wymagało kompleksowych rozwiązań politycznych i planistycznych. Stały się wzorem dla następnych wielkich realizacji – we Francji (*rue Imperiale* w Lyonie), we Włoszech (*via Nazionale* w Rzymie) i w Austrii (Wiedeński Ring Lohr’a). Paradoksalnie, miały wielki wpływ na współczesne rozwiązania, w urbanistyce post-modernizmu.

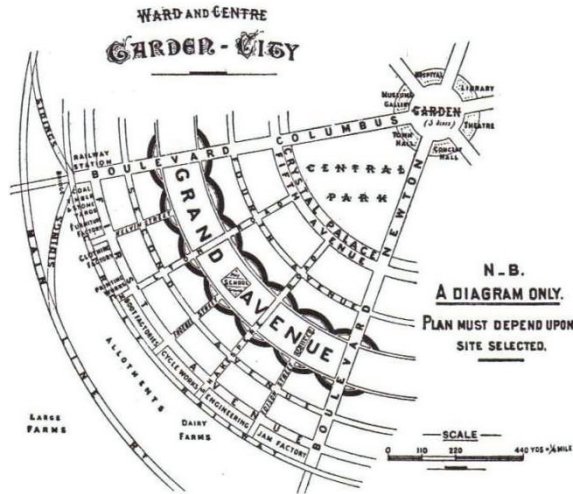
Połowa XIX w. to również początek wprowadzania miejskich „norm” – powszechnie obowiązujących praw przez władze państw Europy. Za symboliczną datę otwierającą historię praw regulujących procesy urbanizacyjne, można przyjąć uchwałę parlamentu angielskiego powołującą w 1842 r. Komisję Lorda Actona, z zadaniem oceny stanu sanitarnego Londynu. Konsekwencją było ustanowienie pierwszych normatywów sanitarnych, a następnie systematyczne poszerzanie kontroli prawnej rządu centralnego nad procesami urbanizacyjnymi w Zjednoczonym Królestwie. Następnie stan sanitarny angielskiego miasta poddany był dodatkowo rygorom *Public Health Act* z 1848 r. [Miller 1989].

Wiek XX i demokracja, jako podstawa rządzenia oraz gospodarka wolnorynkowa, jako podstawa ekonomiki wzmacniają znaczenie miast i rangę prawa. Racjonalne gospodarowanie przestrzenią, rozwój miast, troska o architekturę i przestrzeń miejską staje się jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. W konsekwencji, politycy zaczynają zajmować się urbanistyką. Presja urbanizacyjna i społeczne żądania dodatkowo promują rozwój planowania miast, powstają nowe koncepcje i rozwiązania przestrzenne, niektóre wchodzą na stałe do kanonów współczesnej urbanistyki. Dla polityków miasto i urbanizacja stają się jednym z ważnych zadań i wyzwań – wymagają nowych praw oraz nowych instrumentów.

Ważni stają się wyborcy. Wzrost ich znaczenia już w XIX w. doprowadził do zmian granic okręgów wyborczych w Anglii. Na początku XIX w. okręgi wyborcze promowały uczestnictwo właścicieli wielkich latyfundiów, w połowie wieku zmiana granic okręgów wyborczych, ‘oddała’ parlament mieszkańcom miast. Miało to polityczne konsekwencje, bowiem warunki życia w dominujących, miejskich okręgach wyborczych zaczynają decydować o wynikach wyborów i stają się w XX w. ważnym tematem programów politycznych. Jednocześnie rozpoczynają się poszukiwania nowych racjonalnych rozwiązań urbanistycznych. Howard, Garnier i Geddes tworzą projekty miast, których zasady w urbanistyce Europy i w planowaniu miast są do dzisiaj czytelne.

Ebezener Howard (1850-1928) swoje kluczowe dzieło, książkę *To-morrow* opublikował w 1898 r. rekomendując w niej, jako odpowiedź na narastające problemy miejskie, tworzenie nowych „Miast-Ogrodów” (*Garden City*) (ryc. 3). Jego ważnym odkryciem było zaproponowanie rewolucyjnej w ówczesnym okresie techniki działania inwestorskiego. Pierwszy etap to wykup terenów rolnych, dobrze zlokalizowanych i dogodnych do budowy nowych osiedli, po niskich cenach, jako że na tym etapie są to jeszcze tereny niebudowlane. Następnie, opracowanie projektów i planów nowego miasta oraz jego realizacja na podstawie zysków z renty gruntowej, osiąganych przez

zmianę przeznaczenia terenu. Howard wprowadził też nowe rozwiązania funkcjonalne, programowe i przestrzenne. Drugi z wielkich prekursorów *Ruchu Nowoczesnego*, Tony Garnier (1887-1948) proponuje rozwiązania, których większość stała się później podstawą nowoczesnej urbanistyki – oparcie planu miasta na systemie stref funkcji (*zoning*), określających różne, dopuszczalne typy użytkowania terenu i komunalizacja gruntów miejskich, koniecznych dla rozwoju miasta. Żaden z projektów Garniera nie doczekał się realizacji, jego idee zmaterializowały się w wielu dwudziestowiecznych projektach urbanistycznych.



Ryc. 3. Główne zasady miasta-ogrodu według Howarda

Źródło: [Moholy-Nagy 1968].

Wiek XX przyniósł również urbanistykę politycznego totalitaryzmu, która okazała się wariantem bez przyszłości, ale w wielu krajach, również w Polsce, miała swoje konsekwencje. Projekty miejskie państw komunistycznych i faszystowskich miały udowodnić wyższość ich ideologii nad kapitalizmem. Przykłady to metro moskiewskie – czy monumentalna architektura Speera i plan Berlina – stolicy „Tysiącletniej Rzeszy”. Stalin na Posiedzeniu KC WKPb w czerwcu 1932 r. stwierdził, że *najbardziej ekonomicznym typem osiedleńczym w rejonach przemysłowych jest miasto, dające oszczędności w sieciach kanalizacji, wodociągów, oświetlenia...* [Goldzamt 1956]. Jednocześnie nakazał sowieckim architektom projektowanie kolumnad i barokowych portyków oraz klasycystycznych założeń urbanistycznych, gdyż uważał, że robotnik zasługuje na to co poprzednio miała elita carska. Wyjaśnił to bliżej minister Edukacji A. Łunaczarski stwierdzając że *...potrzebne są nam nowe idee a ludowi musimy dać kolumny...* Jest to zwrot ku monumentalnemu klasycyzmowi, który określił na następ-

ne ćwierćwiecze obowiązujący styl w urbanistyce sowieckiej, a po 1944 r., również w jego satelitarnych państwach [Frampton 1982].

Ideologia ta była również bliska Le Corbusierowi, który jako lider *Ruchu Nowoczesnego (Modern Movement)* był w architekturze i urbanistyce XX w. jedną z najważniejszych postaci. *Ruch*, który stworzył koncepcję „totalitarnej” urbanistyki, wywarł wielki i często oceniany jako szkodliwy, wpływ na doktrynę urbanistyczną XX w. Jej zasady zostały skodyfikowane w dokumentach *Ruchu* – Manifestach CIAM, *Deklaracji La Sarraz* i *Karcie Ateńskiej*. Dokumenty uznają problemy miasta, mieszkania i planowania przestrzennego za ważne zadanie władzy publicznej i nakazują – miasto ma być kształtowane zgodnie z potrzebami jego mieszkańców, w sposób naukowy i świadomy, a o tych potrzebach mieszkańców decydować powinien projektant.

Wiek XX, zniszczenia kolejnych wojen i wzrost wymagań mieszkańców zwiększają znaczenie miast i rolę urbanistyki, która staje się wyodrębnioną dziedziną działalności twórczej i badań naukowych. Rangę urbanistyki i planowania dobrze ilustrują teksty Gibbona poświęcone odbudowie i planowaniu miast, pisane w czasie kiedy trwała ‘Bitwa o Anglię’ [Gibbon 1942]. W tym samym czasie Abercrombie i jego zespół opracowuje w zagrożonej Anglii Wielki Plan Londynu.

Szczególną rolę w rozwoju przestrzennym zaczynają odgrywać po II wojnie światowej wielkie programy mieszkaniowe, zwłaszcza budownictwa czynszowego i socjalnego. Realizowano wielkie programy budownictwa czynszowego i socjalnego. Przykłady to program pierwszego rządu *Labour Party* – budowa 2 mln mieszkań, oraz projekty nowojorskie. Wady i dramatyczne skutki tej polityki krytykowała Jacobs, która nie negując potrzeby taniego budownictwa wykazała, że porażki odnotowano wówczas, kiedy zawiodło planowanie przestrzenne i programowanie, partycypacja mieszkańców była ograniczana, a lokalne zarządzanie wadliwe [Jacobs 1961: 337-340].

Politykę przestrzenną i miejską określa jednak nadal ideologia rządzących. Przejęcie ‘władzy’ w latach 70. przez ideologów neoliberalizmu przyniosło zmiany, państwo opiekuńcze przestało być atrakcyjne i podjęto eksperymenty „liberalizacji” procesów przestrzennych oraz ograniczono kontrolę planistyczną. Spektakularne przykłady to reformy planowania w Wielkiej Brytanii pod rządami Margaret Thatcher oraz w latach 90. w Holandii. Skutki były na tyle niekorzystne, że w Holandii ponownie wzmocniono planowanie przestrzenne (plany zagospodarowania pokrywają cały kraj), a w Anglii powołano ponownie zlikwidowaną przez Panią Premier GLC *Greater London Council*. Sprawa była trochę niezręczna, bowiem robił to nadal rząd konserwatystów, więc zmieniono nazwę na GLA *Greater London Administration*. Interesujące, że prerogatywy nowej instytucji są, w porównaniu z GLA, powiększone, bowiem kieruje nią, z urzędu, Burmistrz Londynu.

Znaczenie architektury i urbanistyki miast nadal doceniają politycy. Przykładem jest „Prezydencka Architektura” Paryża i historia Muzeum d’Orsay. W 1973 r. Prezydent

Francji G. Pompidou przedstawia ideę przekształcenia dworca kolejowego d'Orsay w Paryżu w muzeum sztuki francuskiej. 20 października 1977 r. Rada gabinetowa obradująca pod przewodnictwem Prezydenta V. Giscard d'Estaing zatwierdza projekt i podejmuje decyzję o budowie. W przykładzie jest cenna lekcja. Pokazuje mądrą postawę kolejnych prezydentów szanujących dorobek poprzedników. Zainteresowanie Prezydentów Francji budową Muzeum nie jest niczym niezwykłym, wiele innych projektów, jak *Pompidou Centre* i *Grand Arche* – zrealizowano w wyniku ich decyzji. Paryż, jego urbanistyka i architektura są bowiem zbyt ważne, aby decyzję podejmował Mer Paryża lub architekt [Jenger 1988: 64-109; Chaslin 1990].

2.2. Urbanistyka Polska w XX w.

W Polsce początki planowania przestrzennego i realizacji publicznych programów miejskich w XX w. to okres zaborów. Projekty Starynkiewicza i Lindleya oraz system kolei stolicy zbudowali inżynierowie armii carskiej, a Polska niepodległa od 1918 r. dodała jedynie linię średnicową. Pierwszym działaniem planistycznym, zmierzającym do kontroli publicznej nad rozwojem miasta był Plan Zabudowania Warszawy opublikowany w 1916 r. przez Koło Architektów Warszawskich.

Dwudziestolecie międzywojenne było jednak okresem rozwoju myśli urbanistycznej. Działa Towarzystwo Urbanistów Polskich i Związek Miast. Projekty polskich architektów, Chmielewskiego i Syrkusa należą do wybitnych osiągnięć światowej urbanistyki [Syrkus 1984]. Ich „Warszawa Funkcjonalna” jest jednym z pierwszych planów regionalnych w Europie. Interesującym przykładem dojrzałej działalności urbanistycznej jest zrealizowany w 1935 r. w Warszawie projekt urbanistyczny „Żoliborz Oficerski i Urzędniczy”. Powstają również wielkie publiczne zamierzenia urbanistycznie. Projekt „Warszawa Przyszłości”, inicjatywa Prezydenta St. Starzyńskiego, prezentował perspektywiczną i prekursorską wizję rozwoju stolicy. Prezydent w katalogu wystawy „Warszawa Przyszłości” (28 marca 1936), która wskazywała kierunki rozwoju Warszawy stwierdził: *Musimy rozpoznać funkcyjne zadania organizmu Warszawy, jako głównego ośrodka naszego Państwa i jednego z ośrodków Europy ... Musimy szukać dla poszczególnych zagadnień takich łóżysk, które by zgodnie z potrzebami przyszłości, możliwie zmniejszyły rozmiary pola wolnego ścierania się sił, kształtujących miasto. Na takiej tylko podstawie wewnętrznego ładu można zbudować harmonijne dzieło przestrzenne, godne nowych czasów ... tak aby stolica stała się nie tylko ukochaną przez wszystkich, ale prawdziwie piękną stolicą Polski. Marzenia Prezydenta wciąż są aktualne jako współczesne cele i zasady rozwoju miasta.*

Niektóre przedwojenne rozwiązania prawne są doskonalsze od obecnego prawa. Danina na drogi, którą przewiduje system parcelacji czy podatek od wartości nieruchomości warto byłoby z II RP przenieść do obecnego polskiego prawa.

Okres po II wojnie światowej był w polskiej urbanistyce szczególny. Niezwykły splot okoliczności historycznych, społecznych i politycznych stworzył architektom

i urbanistom niepowtarzalną szansę i spełnienie wielu zawodowych marzeń. Były to marzenia o planowej gospodarce w mieście, nacjonalizacji gruntów miejskich, których zagospodarowanie miało służyć społeczeństwu. Jest to również okres heroicznych zadań. Głównym była odbudowa stolicy. Planowanie przestrzenne przetrwało okupację i nabiera rozmachu. Już w 1947 r. *Główny Urząd Planowania Przestrzennego* przedstawia *Studium Planu Krajowego*, które wykorzystuje przedwojenny dorobek planistyczny, ocenia stan zniszczeń i przedstawia pierwsze koncepcje rozwoju – *Studium Planu* (1947). Autorami są wybitni architekci i urbaniści II Rzeczypospolitej – Jan Chmielewski, Kazimierz Dziewoński, Bolesław Malisz i Stefan Różycki.

Zadania odbudowy kraju zmieniają sytuację urbanisty, staje się on w sposób autentyczny potrzebny, zarówno społeczeństwu, jak i władzy, w kolosalnych zadaniach odbudowy kraju. O rozwoju kraju ma decydować planowanie, już 10 listopada 1945 r. powstaje Centralny Urząd Planowania, a 1 października 1947 r. zaczyna obowiązywać dekret o planowej gospodarce narodowej. Rodzą się też nowe problemy, dyskusja dotyczy nieśmiertelnych dylematów – czy planista ma prawo poświęcać bieżące interesy i potrzeby obywatela na rzecz celów perspektywicznych, czy musi on brać pod uwagę realia ekonomiczne. Spory zawodowe i dyskusje trwają kilka lat, ale apostołowie *Modern Movement* są zachwyceni odbudową stolicy [Górski 1976: 265]. Swoboda dyskusji jednak się kończy. W zjeździe architektów (20-21 czerwca 1949 r.) uczestniczą trzej politycy rządzący ówczesną Polską – Bolesław Bierut, Jakub Berman i Józef Cyrankiewicz. Zaangażowanie partii w sprawy urbanistyki jest autentyczne i profesjonalne. 6 lutego 1952 r. Sekretariat KC PZPR dyskutuje czy Plac Nowego Miasta ma być trójkątny czy prostokątny, a 24 lipca 1953 r. decyduje, jak ma wyglądać podłoga rynku staromiejskiego [Sigalin 1986].

Rok 1956 również w dziedzinie urbanistyki przyniósł wiele zmian, zmieniła się też rola i pozycja urbanisty. Jednak jego sojusz z władzą trwał nadal, a dla społeczeństwa architekt-urbanista był nadal postacią groźną, był władzą. Od niego dowiadywał się chłop mieszkający przy ulicy Lubaszki na Mokotowie, że nie wolno mu remontować dachu, bo jego gospodarstwo będzie kiedyś parkiem sportowym. Pamięć o brutalnych, często nieracjonalnych wywłaszczeniach była w 1989 r. jedną z najgorszych spuścizn PRL-u.

Zmiany ustrojowe rozpoczęte w 1989 r. i następne lata przebudowy Państwa, doprowadziły do zasadniczych zmian w gospodarowaniu przestrzenią. Do najważniejszych należy zaliczyć wprowadzenia reguł gospodarki wolnorynkowej, wzmocnioną ochronę prawa własności, wprowadzenie samorządności lokalnej. Do zmian tych dostosowano w latach 1989-1994 model gospodarki przestrzennej, wprowadzony głównie przez dwie ustawy – *o planowaniu przestrzennym* i *prawo budowlane*. Rady narodowe zostały zastąpione samorządami gmin i województw, które wyposażono w atrybuty władzy. Od początku, zmianom tym towarzyszyły spory. Sejm ‘przebudował’ rządowy projekt *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym 1994*. Po jej uchwaleniu jeden z głównych autorów sejmowej wersji – Poseł K. Szczy-

gielski, miał wiele wątpliwości, stwierdził że Sejm *przeanalizował kilkaset, czasami o przeciwstawnej wymowie wniosków* [Kachniarz, Niewiadomski 1994], a ówczesne komentarze, rodzą dziś pytanie, czy Sejm uchwalając ustawę, był w pełni świadom skutków wprowadzonych zmian.

Potrzeba zmian była oczywista. Dokument Ministerstwa Budownictwa stwierdza: *Stoimy dziś przed koniecznością generalnej reformy gospodarki przestrzennej w Polsce, reformy systemowej i szalenie rozległej. Jesteśmy z nią spóźnieni o wiele lat ...* Dokument dalej zwraca uwagę na zagrożenia, jakie stwórzają: *wolnorynkowa gospodarka, ograniczenie kontroli zmian w gospodarowaniu terenie, samodzielność i uprawnienia samorządów gminnych oraz nowy model planowania przestrzennego* [Kowalewski 1990: 35-51; Kowalewski 1991]. Informacja na konferencję prasową Ministerstwa Budownictwa (1991) stwierdza: *Cała strefa gospodarki przestrzennej wymaga reformowania ... wady aktualnego systemu są wyraźnie widoczne ... Reformowanie obejmuje w pierwszym rzędzie podstawy prawne systemu, ... państwowe struktury instytucjonalne, metodykę i warsztat planowania przestrzennego ... Szczegółowe rozwiązania dotyczą zwłaszcza sposobu i trybu ustalania polityki przestrzennej państwa oraz zakresu ingerencji administracji państwowej w sferę działalności samorządów terytorialnych*⁸.

Zapowiadane prace nie zostały podjęte. Malejącą rangę i niestabilną pozycję gospodarki przestrzennej i planowania dobrze ilustruje usytuowanie tych problemów w strukturze władz centralnych. W pierwszych sześciu rządach 1989-1995 szef resortu budownictwa obejmującego te problemy był członkiem Rady Ministrów, a planowaniem przestrzennym, urbanistyką i architekturą zajmowało się kilka departamentów oraz dwóch podsekretarzy stanu. W 1996 r. Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa zostało zlikwidowane⁹ i problematyka gospodarki przestrzennej oraz planowania przestrzennego została przeniesiona do powołanego Urzędu Centralnego. Kolejną decyzją Rady Ministrów obniżono rangę Urzędu, którego kierownik został podporządkowany właściwemu ministrowi. Marginalizowanie planowania przestrzennego w Polsce to efekt decyzji politycznych, decyzji rządzących, którzy nie doceniają korzyści społecznych i ekonomicznych, jakie – mieszkańcom, przedsiębiorcom i inwestorom przynosi zaplanowane i racjonalnie zagospodarowane miasto. Kolejne rządy i Sejmy nie rozumiały, że osłabiając planowanie przestrzenne i kontrolę budowlaną, ułatwiając samowole urbanistyczne i budowlane, utrudniamy inwestowanie, a niekiedy pozbawiamy je sensu ekonomicznego i społecznego [Lisowski, Grochowski 2008; Kowalewski 2015].

Pierwsze lata Trzeciej RP są dość zgodnie oceniane jako okres sukcesów w sferze restauracji samorządności. Jednak systematyczne osłabianie kontroli urbanistycznej

⁸ Informacja Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa, 11 lutego 1991 r. W zbiorach autora (AK).

⁹ Zniesione *Ustawą z 8 sierpnia 1996 r.* Jego zadania i kompetencje włączono wówczas do Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Ministerstwa Skarbu Państwa.

przez kolejne ekipy rządzące doprowadziło do patologii przestrzennych i żywiolowych procesów urbanizacyjnych, które obniżały społeczną i ekonomiczną wartość przestrzeni i degradowały funkcjonalnie i estetycznie zagospodarowanie terenu na obszarach niekontrolowanej suburbanizacji (fot. 1). Brak planów powiększał również ryzyko inwestycyjne i obniżał standard usług [Kowalewski 2007].

Kryzys gospodarki przestrzennej w Polsce ma nawet kontekst międzynarodowy. Przykładem jest wdrażanie obowiązków wynikających z ratyfikacji Konwencji UNESCO, w tym *O ochronie dóbr kultury* (1954) oraz *w sprawie ochrony światowego dziedzictwa* (1972). Ma to również wpływ na ochronę ładu przestrzennego. Zdaniem ekspertów legislacja dotycząca obiektów zabytkowych nie spełnia jej dyrektyw i wymaga gruntownej, systemowej przebudowy [Zalasińska 2013]. OECD (*The Organisation for Economic Co-operation and Development*) pozytywnie ocenia w Przeglądzie Krajowej Polityki Miejskiej stan polskiej gospodarki, dynamiczny rozwój miast i korzystny, policentryczny model osadnictwa. Krytykuje jednak szkodliwe zjawiska przestrzenne, takie jak: *społeczne dysproporcje rozwojowe, ubóstwo zwłaszcza dotkliwie w małych miastach, znaczący deficyt mieszkań (zwłaszcza w przystępnej cenie i o przyzwoitej jakości)*. Rekomenduje *silniejsze regulacje prawne w zakresie planowania przestrzennego...* [OECD 2011].

Główną odpowiedzialność za chaos przestrzenny i szkodliwe, niekontrolowane procesy ponoszą władze publiczne, zwłaszcza centralne. Odpowiadają za wadliwe prawo, za stan instytucji publicznych nadzorujących gospodarkę przestrzenną i za brak publicznej kontroli procesów przestrzennych. Paradoksalnie, takie oceny zawierają również dokumenty rządowe.



Fot. 1. Estetyka miasta w III RP – centrum Gminy Lesznowola

Źródło: [A. Kowalewski, 2010].

Historia Polski, jej trudne okresy i wiele niekorzystnych zjawisk współczesności leży u podstaw kryzysu gospodarki przestrzennej w Polsce. Jest to nie tylko spuścizna naszej najnowszej historii, to również efekt ponad stuletniej luki w budowie państwowości, administracji i samorządów lokalnych w czasach rozbiorowych. W wielu dziedzinach, takich jak lokalna samorządność czy parlamentaryzm, brak nam doświadczeń, które narody i państwa Europy gromadziły przez wieki. W Polsce rzeczywista samorządność lokalna istnieje dopiero 27 lat, niestety często nie widzimy już potrzeby jej doskonalenia, niechętnie korzystamy z doświadczeń państw, w których władze samorządowe działają od średniowiecza.

Wiek nowożytny to intensywny rozwój miast, to dekady wielkich projektów miejskich oraz dekady poszukiwania nowych rozwiązań. To wiek Cerdy, Hausmana, Howarda, Geddesa, Garniera i Abercrombie. Poza drobnymi epizodami i krótką historią Polski międzywojennej, zacofana gospodarczo i skolonizowana przez sąsiadów Polska miała urbanistykę na poziomie carskiej Rosji. Szkodliwą spuścizną historii i źródłem kryzysu jest również słabość instrumentów ekonomicznych w gospodarce przestrzennej, w tym braki w monitoringu zagospodarowania, budynków, inwestycji itp. Największą luką jest brak nowoczesnego systemu podatkowego (katastralnego). W Polsce zaledwie przez kilka lat istniał efektywny system podatkowy w sektorze nieruchomości, wprowadzony uchwałą Sejmu II RP¹⁰.

Ekonomika miast to wiek XX, kiedy rynek nieruchomości stał się cennym walorem gospodarki wolnorynkowej. Zasady określania wartości terenów miejskich analizuje i definiuje dziewięćdziesiąt lat temu Hurd [1924]. Pół wieku później Harvey [1973] przedstawia oceny społecznych i ekonomicznych wartości miasta. W Polsce szersze badania rynku nieruchomości zaczynają się dopiero w latach 80. ubiegłego wieku, jednak ich finansowanie natrafiało nieraz na kuriozalne trudności¹¹.

Istotną przeszkodą w budowie racjonalnego modelu gospodarki przestrzennej w Polsce jest neoliberalizm kolejnych, rządzących ekip, które budując gospodarkę wolnorynkową, uczyniły przedmiotem gier rynkowych również gospodarkę przestrzenną. W światowej historii liberalizmu przypadek Polski jest jednak szczególny, bowiem liberalizując gospodarkę uczyniliśmy przedmiotem gier rynkowych również sektory, w których obowiązki władz publicznych, z wielu powodów, nie podlegają dyskusji – gospodarkę przestrzenną, politykę mieszkaniową i rynek nieruchomości. Twórca monetaryzmu, lider liberałów Friedman znaczenia planowania przestrzeni nigdy nie lekceważył. Zauważa to Izdebski stwierdzając, że Milton Friedman doceniał znaczenie *...planowania przestrzennego, jako naturalnego ograniczenia odpowiednich aspektów gospodarki wolnorynkowej* [Izdebski 2013].

¹⁰ Ustawa z 15 marca 1934 r. o Ordynacji Podatkowej (Dz.U. RP Nr 39, poz. 346).

¹¹ Wystąpienie Instytutu Rozwoju Miast w 2007 r., do Ministerstwa Nauki i Szkolnictwa Wyższego o grant na badania rynku nieruchomości zostało odrzucone, bowiem recenzent stwierdził, że Polska jest krajem gospodarki rynkowej i tematyka badań jest niewłaściwa.

Tymczasem kontrola rynku nieruchomości jest konieczna, bowiem nie spełnia on wielu warunków i kryteriów, wolnego rynku [Kowalewski 2005]. Zachariasz w ekspertyzie dotyczącej ekonomiczno-prawnych problemów planowania i rynku nieruchomości stwierdza ... *sądownictwo powszechnie objęło ochroną prawo właściciela (użytkownika wieczystego) do spekulacji gruntowej, kosztem publicznych środków finansowych, czyniąc z państwa polskiego jedyny w Unii Europejskiej kraj, w którym spekulacja gruntami, realizowana przy pomocy ustawowo określonego instrumentu, jakim jest decyzja o warunkach zabudowy, przez podmioty prywatne jest prawnie chronionym działaniem* [Zachariasz 2016B: 15]. Podobne oceny zawierają wcześniejsze publikacje [Izdebski et al. 2007], eksperytyzy ośrodków badawczych i uchwały organizacji samorządowych.

Polscy ideolodzy i zwolennicy liberalizmu prawie zlikwidowali centralne instytucje odpowiedzialne za stan gospodarki przestrzennej. Administracja rządowa w dziedzinie planowania przestrzennego jest w Polsce, w porównaniu z innymi krajami Unii, szczątkowa i destabilizują ją częste zmiany. Warto zauważyć, że Ministerstwo Spraw Społecznych i Lokalnych Samorządów¹² (*Department of Communities and Local Government*) Wielkiej Brytanii zatrudnia ponad 5000 pracowników, a *Department of Housing and Urban Development* w Waszyngtonie zatrudnia (po dużych redukcjach) 16 000. Widocznie, silna administracja jest w końcowym rachunku opłacalna, inaczej kraje od wieków doskonalące instytucje publiczne i działania rynku, nie utrzymywałyby tak wielkiej liczby urzędników.

Źródłem kryzysu jest pozycja w polskim systemie prawnym prawa własności i prawa zabudowy. Problemy te w krajach o liberalnej ekonomice i demokratycznie rządzonych są od prawie dwóch wieków, przedmiotem sporów i zmian. W ocenie konserwatystów i neoliberalistów [Miner 1996; Friedman, Friedman 1994] silne prawo własności jest gwarancją wolności i demokracji. Jednak, fenomen czynników zewnętrznych (*externalities*) mało istotny przy obrotach innymi dobrami materialnymi, ma kluczowe znaczenie w odniesieniu do rynku nieruchomości. Praktycznie każda zmiana użytkowania terenu i każda inwestycja wywołuje jakieś efekty – często szkodliwe dla otoczenia [Jewtuchowicz 1987; Kowalewski 2005]. Jest to wówczas, również w ocenie liberałów, zjawisko niepożądane, bowiem narusza interesy innych właścicieli nieruchomości. W III RP ideologia liberalna ‘poszła dalej’, doprowadziła do prymatu prawa własności nad interesem publicznym, a prawa do zabudowy nad prawami właściciela nieruchomości, bowiem szczególnie silną pozycję w sporach ma właściciel-inwestor. Jak słusznie zauważa prawnik: ... *Ta dysproporcja rangi prawnej jest wzmocniona komentarzami i glosami autorstwa prominentnych znawców prawa* [Izdebski 2013]. Podobne stanowisko zajmuje inny, badający te zjawiska prawnik, stwierdzając: *najważniejszym pojęciem definiującym granice własności z perspektywy planowania przestrzennego, jest interes publiczny oraz zasada sprawiedliwości*

¹² Office of National Statistics „Statistical Bulletin”, [<http://www.statistics.gov.uk/pdfdir/pse0609.pdf>].

społecznej. W kształtowaniu się prawa własności i jego treści, fundamentalną rolę odgrywa kontekst społeczny... Niestety zarówno polskie orzecznictwo, jak i większość doktryny, kwestię tę rozumie całkowicie błędnie, wychodząc z pseudointelektualnego założenia, że własność, jako prawo naturalne, zawiera w sobie prawo do zabudowy nieruchomości. ... [Gdesz 2016].

Szczególnym fenomenem polskiego usytuowania prawa własności, jest respektowanie potencjalnych (oczekiwanych) korzyści. Zasada ta często narusza interes społeczny i ogranicza możliwości racjonalnego zagospodarowania terenu. Niektórzy prawnicy negatywnie oceniają tę zasadę prawną: ... *utrwalilo się, odbiegające jednak od konstrukcji społecznej funkcji własności, orzecznictwo, które, przyjmując, że szkoda planistyczna może być wynikiem zasadniczego utrudnienia lub uniemożliwienia przez plan potencjalnego korzystania z nieruchomości, dopuszcza możliwość dochodzenia roszczeń odszkodowawczych w związku z planowanym, lecz niezrealizowanym przedsięwzięciem w zakresie zmiany zagospodarowania – w szczególności wynikającej z wydanej przed uchwaleniem planu decyzji o warunkach zabudowy. Tego rodzaju podejście, sankcjonujące spekulację gruntami premiowaną ze środków publicznych, powinno być uznane za niezgodne z ... zasadami Konstytucji RP* [Izdebski 2016: 8].

Kolejnym, istotnym źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest silna pozycja prawna i polityczna grup interesu, zainteresowanych osłabianiem kontroli publicznej rynku nieruchomości. Jak wynika z badań mają one istotny wpływ na przebieg procesów legislacyjnych [Przejrzystość procesu... 2008]. Są to finansowi beneficjenci *status quo* – gracze na rynku nieruchomości, dysponujący efektywnymi środkami nacisku. Ich działania mają jedną, wspólną cechę – osłabiają nadzór rządowy i samorządowy nad procesami budowlanymi.

Należy podkreślić, że deweloperzy stanowią szczególną i zróżnicowaną wewnętrzną grupę inwestorów. Część deweloperów działa doskonale, budują wygodne, funkcjonalne osiedla o dobrej architekturze. Jednak dla wielu jedynym lub co najmniej dominującym celem działalności jest zysk. W związku z tym poszukują terenów najtańszych, najchętniej na peryferiach miast, często nieuzbrojonych i rolnych. Nie odpowiadają im tereny budowlane, wskazane w uchwalonych planach miejscowych dla zabudowy mieszkaniowej, gdyż są z zasady droższe. Nie jest ich celem rozwiązywanie problemów mieszkaniowych Polaków, natomiast ich celem jest zysk i jest to cel uzasadniony i logiczny. Deweloper ma prawo dbać o dochody i powinien mieć zapewnioną ochronę prawa w imię wolności gospodarczej, ale to prawo powinno, w procesach przestrzennych, chronić interes społeczny. Są też „deweloperzy”, którzy nic nie budują, jedynie handlują terenami, odrealnionymi działkami, decyzjami o warunkach zabudowy i pozwoleniami na budowę. Ponieważ każdy kolejny etap ma przynieść zysk, końcowa cena terenu, na którym będzie realizowana inwestycja, jest nieracjonalnie wysoka. Ich działalność jest zgodna z prawem i w ich interesie leży, aby wadliwe prawo planowania przestrzennego nie zostało naprawione, bowiem ograniczyłoby zasadniczo ich działania i zyski.

Interes w utrzymaniu bezładu przestrzennego mają również właściciele drobnych gospodarstw rolnych zlokalizowanych wokół miast. Według Raportu GUS, w Polsce w 2016 r., 54% gospodarstw rolnych miało powierzchnię użytkową nie przekraczającą 5 ha. Raport zwraca uwagę na ... *utrzymujący się niski udział (ok. 35%) w ogólnej liczbie gospodarstw indywidualnych, gospodarstw domowych, dla których głównym źródłem utrzymania jest działalność rolnicza* [Charakterystyka... 2016]. Jest więc oczywiste, że dla wielu właścicieli drobnych gospodarstw, zwłaszcza zlokalizowanych wokół miast, główną szansą na poprawę bytu jest sprzedaż nieruchomości deweloperowi. Dla ochrony ich interesów, nie bez znaczenia jest poparcie polityczne partii, dla której elektorat wiejski jest najważniejszy.

Kryzys gospodarki przestrzennej powiększa również słabość i obojętność społeczeństwa, która wynika z braku wiedzy. Przeciętny obywatel nie wie, że jego podatki pokrywają również starty wywoływane chaosem przestrzennym i wadliwym planowaniem. Za szkodliwy stan społecznej niewiedzy odpowiadają w dużym stopniu media publiczne, które niezmiernie rzadko nadają programy o problemach miast, urbanistyki i wartościach ładu przestrzennego.

Socjologowie podkreślają też wpływ barier kulturowo-mentalnych, na deficyt szacunku dla interesu publicznego i niechęć do wspólnego działania. Zwłaszcza cenne są raporty Czapińskiego pokazujące nasze społeczne zacofanie w skali Europy [Czapiński, Panek 2015: 16-22]. Szomburg trafnie zdefiniował niedawno jedną z największych barier rozwoju naszego kraju – brak *infrastruktury kulturowo-mentalnej*, tworzonej przez *kompetencje cywilizacyjne, kompetencje miękkie, takie jak umiejętność dialogu, współpracy, lojalność, zaufanie, poczucie dobra wspólnego, zdolność do empatii, kompromisu, rozwiązywania konfliktów* [Szomburg 2014]. Gospodarowanie przestrzenią, urbanistyka, planowanie szczególnie odczuwa te braki, bowiem są to działania, w których godzenie różnych interesów i współpraca społeczna, szacunek dla dobra publicznego i interesów wspólnot samorządowych są konieczne. Przemiany ostatniego ćwierćwiecza i wysokie koszty społeczne zmian, nie wzmocniły autorytetu władzy i państwa.

2.3. Dokumentacja kryzysu w literaturze prawnej i dokumentach

W ostatnich latach powstała cenna dokumentacja kryzysu gospodarki przestrzennej. Niekorzystne procesy przestrzenne, zwłaszcza skutki niekontrolowanej urbanizacji stały się przedmiotem szerokiej krytyki, głównie w sytuacji, kiedy widoczne stały się efekty wadliwego prawa. Krytykowane są skutki niekontrolowanej urbanizacji. Krytykę zawierają raporty i rekomendacje samorządów i organizacji zawodowych. Chaos przestrzenny i jego skutki stały się przedmiotem badań – analiz i raportów jednostek naukowo-badawczych, prowadzonych przez urbanistów, geografów, ekologów, ekonomistów, socjologów, a nawet psychologów i geodetów. Obszerna literatura została zestawiona w poszczególnych rozdziałach II tomu *Studiów nad chaosem przestrzennym*

oraz częściowo w rozdziale 4 prezentowanej *Syntezy*. Z prawnego i planistyczno-urbanistycznego punktu widzenia cenne są m.in. publikacje A. Fogla, H. Izdebskiego, A. Nelickiego, Z. Niewiadomskiego [2008], A. Noworóla, Niedziałkowskiego [2017], M. J. Nowaka oraz I. Zachariasza.

Publikacje dotyczące prawnych uwarunkowań planowania przestrzennego można weryfikować i klasyfikować na różne sposoby. Niniejszy raport wskazuje, że szczególną uwagę należy zwrócić nie tylko na analizy konkretnych, szczegółowych dylematów prawnych, lecz także na szersze, systemowe opracowania, które mogą stanowić podstawę do wyciągnięcia ważnych wniosków na temat systemu gospodarki przestrzennej. Należy zwrócić uwagę m.in. na publikacje wydane w wydawnictwach Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, dotyczące propozycji naprawy wadliwego systemu planowania przestrzennego [Markowski 2008, 2011, 2015].

Również należy wyróżnić publikacje bardzo istotne z perspektywy ogólnej diagnozy systemu gospodarki przestrzennej. Trzeba zwrócić uwagę na doprecyzowanie zakresu ochrony interesu indywidualnego w planowaniu przestrzennym [Bąkowski 2012]. Pewnym punktem odniesienia są kompleksowe komentarze do *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* [Izdebski, Zachariasz 2013: 33-95; Plucińska-Filipowicz, Wierzbowski 2014: 11-87; Niewiadomski 2016: 11-130]. W komentarzach autorzy ze względu na założenia tych prac nie odnoszą się szerzej do problemów w systemie gospodarki przestrzennej, niemniej jednak zwłaszcza lektura komentarzy do przepisów z pierwszego rozdziału *Ustawy* daje obraz wartości przyjmowanych przez system gospodarki przestrzennej, a także roli poszczególnych narzędzi tego systemu. Dodać należy także analizę Małysy-Sulińskiej [2008: 185-293] ujmującą specyfikę norm kształtujących ład przestrzenny oraz Kwaśniaka [2008: 172-258] na temat szczególnej roli miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego jako źródeł prawa. Zwrócić uwagę należy także na ważną analizę problemów w prawie planowania przestrzennego z perspektywy sądów administracyjnych [Kotulski 2012: 37-50].

Opinię środowisk naukowych dobrze przedstawia stanowisko Zgromadzenia Ogólnego Polskiej Akademii Nauk, przyjęte 24 maja 2007 r., w którym m.in. czytamy: *Do władz publicznych kierujemy apel 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 ...*

Ostatnie kilkanaście lat przyniosło wiele wartościowych dokumentów środowisk twórczych – raportów, uchwał kolejnych kongresów, opracowywanych zwłaszcza w środowiskach urbanistyczno-architektonicznych. Uczestnicy Kongresu Architektury Polskiej 1998, najwybitniejsi polscy i europejscy urbaniści, architekci, ale także m.in. ekonomiści i socjologowie debatowali nad Spójnością i Tożsamością Przestrzeni i Architektury. Krytycznie oceniono stan polskiej przestrzeni. W rekomendowanym programie działań stwierdzono ... *Trzeba zbudować spójny system zarządzania prze-*

strzenię w miejsce przypadkowego zbioru agend powstałych w wyniku nieskoordynowanych koniunkturalnych reorganizacji ... sformułowanie ustawy o zagospodarowaniu przestrzeni zapewniającej rzetelny i kompetentny sposób dysponowania przestrzenią zgodny z dobrem publicznym [Spójność i tożsamość... 1999: 132-133].

Środowiska zawodowe i gospodarcze podejmowały dialog z władzami publicznymi. 8 lipca 2014 r., w liście otwartym do Prezesa Rady Ministrów D. Tuska, grupa samorządowców, naukowców reprezentujących zwłaszcza dyscypliny ekonomiczne, przedstawiciele biznesu, urbanisci i architekci, zaapelowali o podjęcie reformy gospodarki przestrzennej, zgodnie z uchwaloną przez Radę Ministrów *Koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* 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 ... 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*¹³. Był to kolejny apel, który nie przyniósł efektu.

Paradoksalnie, na szczególne wyróżnienie wśród dokumentów przedstawiających stan gospodarki przestrzennej, kryzys planowania przestrzennego i jego skutki, zasługują dokumenty rządowe i sejmowe.

Niezmiernie krytyczne oceny zawiera przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [KPZK 2030]. *Koncepcja* charakteryzuje społeczne i gospodarcze skutki patologii przestrzennych przemian, przynoszące Polsce olbrzymie straty. W obszernej części diagnostycznej, opracowanej przez zespoły czołowych polskich ekspertów, zawarte są m.in. następujące oceny¹⁴: ... *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 wielokopłytowych osiedli oraz popegeerowskich zespołów zabudowy wielorodzinnej). ... Drugim poważnym skutkiem jest zagrożenie bezpieczeństwa osób żyjących lub prowadzących działalność na terenach*

¹³ List dostępny m.in. na stronie: [<https://www.transport-publiczny.pl/wiadomosci/list-otwarty-dopremiera-przestrzen-jest-dobrem-wspolnym-2730.html>].

¹⁴ Fragmenty tekstu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjętej uchwałą 239/2011 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. (s. 159-170).

zalewowych. ... Bez zasadniczej zmiany ekonomicznych warunków gospodarowania przestrzenią i uzdrowienia systemu planowania w Polsce efektywność ekonomiczna terenów zabudowy rozproszonej pozostanie bardzo niska, renta budowlana będzie nadal rozpraszana ...

Koncepcja przedstawia również źródła tych niekorzystnych zjawisk, krytykując dezintegrację instytucjonalną systemu planowania przestrzennego: *Słabością systemu planowania jest ... rozproszenie i niepowiązanie w systemie hierarchicznym instytucji działających w sferze planowania przestrzennego ... Na poziomie krajowym nie istnieją systemowe rozwiązania dotyczące monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego.* Próbę usunięcia fundamentalnych, systemowych wad gospodarki przestrzennej podjęła powołana Uchwałą Rady Ministrów *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego*¹⁵. Opracowany został projekt *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* [2015], który w uzasadnieniu krytycznie ocenia prawo gospodarki przestrzennej, przytaczając znane argumenty. Krytykę kontynuował następny, rządowy projekt *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego: 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, ... [Kodeks 2015].*

Podobne wnioski i oceny zawiera opracowany z inspiracji Prezydenta RP raport *Przestrzeń życia Polaków*. Raport przedstawia nasze sukcesy w rozwoju miast oraz porażki, źródła niepowodzeń i ich skutki [*Przestrzeń życia Polaków* 2014: 9, 18, 195].

Dobrze udokumentowaną krytykę zawierają uchwały Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Stanowisko Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej (GKUA/29/2010) stwierdza: *Znaczenie ład przestrzennego, jako nierozłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych Państwa spowodowało, że w krajach cywilizowanych racjonalizacja procesów przestrzennych stała się jednym z najważniejszych zadań władz publicznych. ... Ład przestrzenny ma szereg aspektów: społeczny – ważny dla każdego obywatela, ma wpływ na poziom aktywności społecznej i poczucie tożsamości; determinuje aktywność i integrację społeczną, ogranicza segregacje i wykluczenia; ekonomiczny – decyduje o kosztach funkcjonowania miast, efektywności sieci infrastruktury, zwłaszcza transportowej, warunkach inwestowania i funkcjonowaniu przedsiębiorstw, w konsekwencji o dobrobycie materialnym i miejscach pracy; kulturowy – chroni dziedzictwo narodowe i dorobek wieków, sprzyja kreatywności; ekologiczny – chroni bogactwo przyrodnicze, decydu-*

¹⁵ Rozporządzenie Rady Ministrów z 10 lipca 2012 r. w sprawie utworzenia, organizacji i trybu działania Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego.

je o oszczędnym, racjonalnym, zrównoważonym zarządzaniu zasobami naturalnymi, o środowiskowych warunkach życia...

Krytyczną ocenę stanu gospodarki przestrzennej zawiera również *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – SOR*, przyjęta przez Radę Ministrów w 2017 r.¹⁶ stwierdzając: *Funkcjonowanie planowania przestrzennego na obecnych zasadach jest zasadniczą barierą rozwojową. Niska liczba planów generuje niepewność inwestycyjną, nielad w zagospodarowaniu przestrzeni, konflikty przestrzenne oraz niską jakość, funkcjonalność i estetykę przestrzeni publicznych. Zwiększa też skalę utraconych korzyści dla obywateli i samorządów, wynikających z braku wysokiej jakości przestrzeni. Zabudowa mieszkaniowa – ekstensywna, rozproszona, przypadkowa wymknęła się spod kontroli JST ... znacznie podwyższając koszty społeczne.* [Strategia 2017: 185].

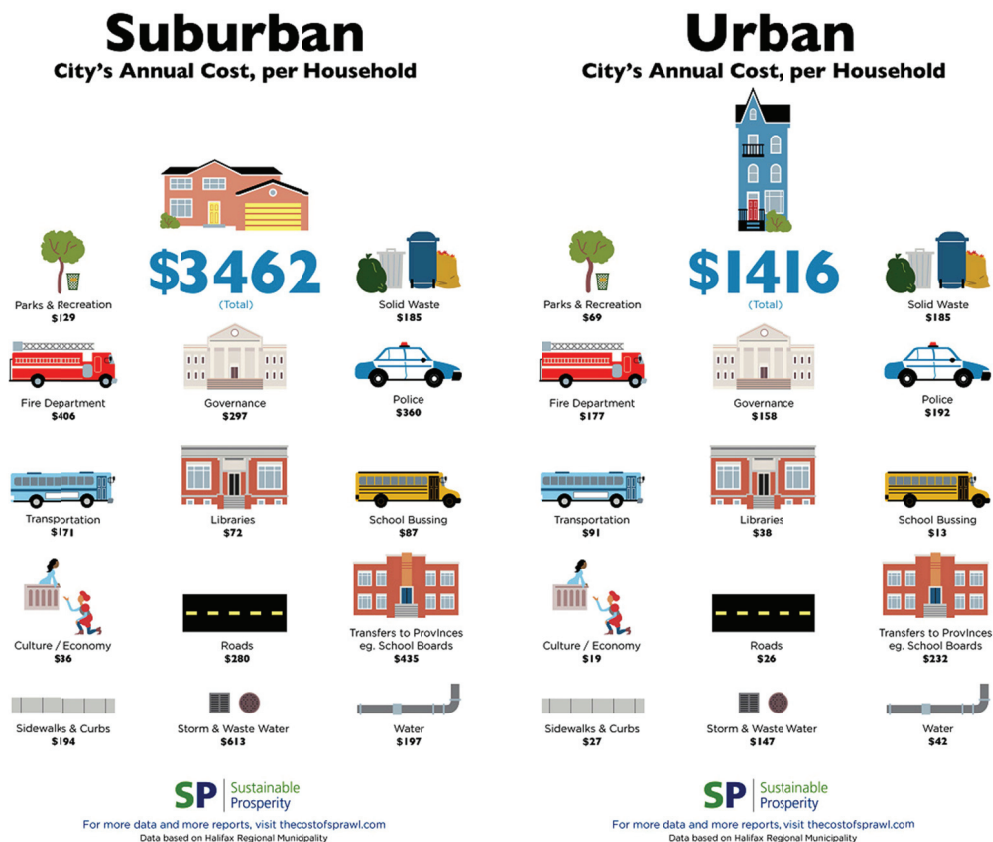
Warto też przytoczyć dokument Biura Analiz Sejmowych (2010) w którym stwierdzono: *System gospodarki przestrzennej wymaga głębokich zmian. Zamiast racjonalnej, uporządkowanej gospodarki przestrzenią mamy dziś do czynienia z pogłębiającym się chaosem przestrzennym, często bezładną zabudową i degradacją krajobrazu. Brak planów zagospodarowania przestrzennego sprawia, że działania inwestycyjne w kraju są prowadzone na podstawie przypadkowych, nieskoordynowanych decyzji* [Gwiazdowicz 2010]. Ocena jest trafna, jednak zaskakuje, że ekspert Biura Analiz Sejmowych nie w pełni rozumie mechanizmy zmian przestrzennych – to nie brak planów jest głównym źródłem chaosu. Planów jest za dużo i są zbyt rozdrobnione, problemem jest ich brak na obszarach o silnym ruchu budowlanym i inwestycyjnym, a tam gdzie są uchwalane, przeznaczane są zdecydowanie zbyt duże powierzchnie pod zabudowę, przyczyniając się do silnej nadpodaży gruntów budowlanych.

Wiele ekspertyz naukowych potwierdza trafność ocen zawartych w dokumentach rządowych. W ekspertyzie zespołu wybitnych prawników czytamy: *W Polsce nie istnieje żaden centralny dokument czy akt prawny o charakterze operacyjnym, porządkujący wsparcie rządu w polityce osiedleńczej gmin)... planowanie przestrzenne nie jest zintegrowane z planowaniem inwestycyjnym. Główny mankament to brak bilansowania potrzeb i ofert uzbrojonych terenów z potrzebami rynku oraz możliwością uzbrojenia ... Brak jest koordynacji działań władz publicznych w przestrzeni ... Partycypacja społeczna ma w Polsce charakter w istocie formalny (ochrona interesu prawnego), a nie służy wyważaniu rzeczywistych interesów* [Izdebski et al. 2007: 45].

Wyniki polskich badań potwierdzają analizy i studia porównawcze z innych krajów. Zespół Uniwersytetu w Ottawie przeprowadził analizę porównawczą kosztów obsługi gospodarstwa domowego w zabudowie podmiejskiej (suburbia) z kosztami gospodarstwa domowego w mieście w prowincji (regionie) Halifax w Kanadzie [Thompson 2013] (fot. 2). Badania, które objęły czternaście funkcji komunalnych, wykazały że suburbia są ponad dwukrotnie „droższe” w eksploatacji w porównaniu

¹⁶ *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*, projekt do konsultacji społecznych. Ministerstwo Rozwoju, Warszawa 2016 r.

z miastem Ottawą. Wzrost kosztów dotyczył zwłaszcza wodociągów, kanalizacji, straży pożarnej, transportu publicznego oraz dróg. W rachunku globalnym, koszty komunalnej obsługi jednego gospodarstwa domowego na terenie objętym badaniami wynosiły w 2013 r. 3462 dolarów kanadyjskich i były ponad dwukrotnie wyższe od kosztów obsługi rodziny mieszkającej w mieście (1416 dolarów kanadyjskich). Wymaga podkreślenia, że cytowany przykład dotyczy, w obu przypadkach, terenów objętych planami.



Fot. 2. Porównanie kosztów obsługi według funkcji komunalnych

Źródło: [Thompson 2013].

2.4. Bezład przestrzenny i prawo: etiologia kryzysu

Wśród instrumentów służących budowie i utrzymaniu ładu przestrzennego szczególną pozycję zajmuje prawo – jego system i regulacje. Reformowanie gospodarki przestrzennej – zarówno wielkie reformy systemowe, które większość państw Europy przeprowadziły w XIX i XX w., jak również wprowadzane zmiany w gospodar-

ce przestrzennej, zawsze były wdrażane przez prawo. Dlatego, nie umniejszając roli innych czynników, rolę prawa w kształtowaniu przestrzeni należy analizować i badać, śledzić skutki prawnych regulacji i je modyfikować. Obecnie jest to potrzebne w Polsce z kilku powodów. Budujemy już ponad ćwierć wieku nowy system prawny, który powinien spełniać zasady gospodarki wolnorynkowej, uspołecznienie polityki przestrzennej, ochronę interesu publicznego i prawa własności. System ten jest wadliwy, potwierdzają to dziesiątki badań, setki publikacji i ekspertyz, deklaracje organizacji samorządowych i uchwały rządowe. Jest to zwłaszcza zauważalne, kiedy oceniając jakość prawa badamy jego końcowe skutki – przebieg procesów urbanizacyjnych.

Należy zauważyć, że treść regulacji prawnych, ich spójność i treść merytoryczna mają w Polsce szczególne znaczenie, decyduje o tym konstytucyjna zasada wywodzenia decyzji administracyjnych wyłącznie z ustaw i rozporządzeń oraz brak dyskrecjonalnych uprawnień władz publicznych, nawet w trudnych do kodyfikacji problemach zarządzania przestrzenią. Decyduje o tym także szczególna rola orzecznictwa, bowiem orzeczenia Sądów Administracyjnych mają istotny wpływ na realizację polityki przestrzennej w Polsce, zwłaszcza na poziomie gminy. Sytuację pogarsza dodatkowo słabość planowania przestrzennego, zwłaszcza niska jakość części planów miejscowych, która poszerza zakres merytoryczny orzeczeń.

Oceniając stan praw III Rzeczypospolitej i ich skutki w gospodarce przestrzennej należy pamiętać, że obok prawa wielką odpowiedzialność ponosi administracja rządowa i samorządowa oraz projektanci i urbaniści, inwestorzy i realizatorzy inwestycji. Prawdziwość tej tezy potwierdzają liczne przykłady dobrze zarządzonych, mimo wadliwego prawa, miast – od wielkich aglomeracji – Gdańska, Poznania czy Wrocławia, do małych gmin miejsko-wiejskich. Fenomen dobrze zarządzanych miast jest jednak źródłem szkodliwej tezy. W debatach o stanie prawa planowania i zagospodarowania przestrzennego formułowana jest niekiedy teza, że *'prawo nie jest takie złe'*, że źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest nie jego treść, lecz jego stosowanie i interpretowanie. Głosiciele tej tezy nie doceniają 'mechaniki' stosowania prawa, bowiem zgadzając się, że wykonawcy prawa ponoszą część odpowiedzialności za patologie urbanizacyjne w Polsce, nie można zapominać, że to prawo określa ramy i warunki ich działań, stanowi o kontroli ich pracy i działaniach zapobiegawczych, że o sposobie stosowania prawa decydują też Sądy Administracyjne, Sąd Najwyższy i Trybunał Konstytucyjny. Wszystkie te instytucje często (tysiące orzeczeń WSA rocznie) stanowią wykładnie decydujące o stosowaniu i skutkach regulacji prawnych. Teza ta jest szkodliwa przede wszystkim w sferze publicznej, bowiem jest wygodnym alibi dla bierności tych, którzy odpowiadają za wadliwość naszego prawa, za jego błędne regulacje i wewnętrzne sprzeczności.

Należy zauważyć, że regulacje prawne, zezwalają na racjonalne i pożyteczne działania. Wójt i Prezydent rozumiejący potrzeby mieszkańców oraz dobrze przygotowany zawodowo radni doceniają znaczenie racjonalnej organizacji przestrzeni. Dla nich

interes mieszkańców jest ważniejszy niż indywidualne i partyjne interesy, wiedzą, że przed wydaniem pozwolenia na budowę trzeba tereny przygotować do inwestowania, zbudować drogi i uzbrojenie. Dla nich udział społeczeństwa w rządzeniu jest oczywistym warunkiem funkcjonowania gminy, nauczyli się również, jak działać w ramach obecnego prawa i *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2003* (dalej *Ustawa o pizp 2003*). Warto zauważyć, że z zasady prezydenci i wójtowie takich samorządów są wielokrotnie wybierani i często uzyskują mandat do rządzenia bez poparcia partii politycznych.

Prawo ma jednak w dziedzinie gospodarowania przestrzenią szersze zadania. Obok stanowienia ram dla racjonalnych mądrych działań, powinno również spełniać funkcje kontrolne i prewencyjne, powinno uniemożliwiać nieracjonalne działania w gospodarowaniu przestrzenią i zakazywać podejmowania działań społecznie i gospodarczo szkodliwych, burzących ład przestrzenny. Powinno chronić obywatela nie tylko przed samowolą sąsiada, musi zapobiegać i chronić lokalną społeczność i kraj przed działaniami nieracjonalnymi, które marnotrawią publiczne środki i majątek, generują wadliwe zagospodarowanie terenu, osiedla bez zieleni, szkół i opieki lekarskiej, obszary zabudowy pozbawione transportu publicznego.

W polskim prawie, regulującym procesy przestrzenne, często mamy do czynienia z brakiem spójności, z regulacjami, które w pierwszych artykułach definiują racjonalnie i trafnie główne cele i zadania (*troska o ład przestrzenny w ustawie o samorządach jest zadaniem numer jeden gminy, podobnie w Ustawie o pizp 2013*) jednak w następnych artykułach nie definiują i nie parametryzują tych celów, nie stanowią też skutecznych sankcji za ich naruszanie lub nierealizowanie.

Kontrola Najwyższej Izby Kontroli (dalej NIK) wykazała, że zakaz budowy ogrodzeń w pasie 1,5 m od linii brzegowej jest w Polsce powszechnie naruszany. Informacja NIK (25 października 2011) stwierdza m.in.: ... *aby zagwarantować swobodny dostęp do zbiorników wodnych, prawo zabrania grodzenia plaż i brzegów – wszelkie ogrodzenia muszą kończyć się 1,5 m od wody. ... urzędami, które mogą kontrolować przestrzeganie swobodnego dostępu do wód publicznych, są krajowe i regionalne zarządy gospodarki wodnej. NIK negatywnie ocenia ich pracę: urzędnicy nie pilnują przestrzegania zakazu grodzenia, nie reagują na przypadki bezprawnego wykorzystywania gruntów Skarbu Państwa i lekceważą skargi obywateli (przykładowo RZGW w Warszawie na 17 skarg jedną rozpatrzył w terminie, a czterech w ogóle).... Kontrolerzy NIK sprawdzili odcinki linii brzegowych 18 jezior i stwierdzili 125 przypadków bezprawnego zagrozenia dostępu do wody ... Narusza to prawo obywateli do swobodnego dostępu do wód publicznych.*

Problemem jest również umiejętność posługiwania się regulacjami prawnymi. Według Stępnia: *Jeśli dla Zachodu niezwykle istotna jest zasada reprezentacji i delegowanie przez obywateli władzy ... – to Wschód raczej sprzyja władzy jednoosobowej, przedkładającej nade wszystko argument siły. ... W wielu polskich gminach do dziś np. nie uchwalono planów zagospodarowania przestrzennego, bo wygodniej jest*

wójtowi rządzić gruntami za pomocą „wuzetki”. Plan to prawo miejscowe, a zatem prawo, czyli akt normatywny, a decyzja administracyjna to działanie jednoosobowe, niepodporządkowane prawu miejscowemu. Zachód jednak to przede wszystkim państwo prawa, czyli prymatu prawa. A czy ktoś na Wschodzie prawem w ogóle się przejmuje [25 lat samorządów 2014].

Produktem polskiego prawa jest niezaplanowany rozwój przestrzenny. Jest to efekt likwidacji obligatoryjności planowania i likwidacji monopolu planistycznego władzy publicznej, istotnych systemowych wad planowania przestrzennego. *Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. o zagospodarowaniu przestrzennym* zlikwidowała obligatoryjność sporządzania miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, bowiem wciąż jeszcze świeże były doświadczenia PRL. Również fundamentalistyczny liberalizm pierwszych rządów nie pozwalał na przyjęcie w Polsce tej powszechnie stosowanej w cywilizowanych krajach zasady – planowanie jest zadaniem władzy publicznej. Kolejna *Ustawa o pizp 2003* pogorszyła sytuację – unieważniając definitywnie obowiązujące „stare” plany zagospodarowania przestrzennego i wprowadzając rozwiązania administracyjne, które osłabiły, i tak już niezadowolającą, kontrolę publiczną nad przestrzenią. W efekcie, połowa inwestycji w Polsce, w ostatnich latach jest realizowana na terenach pozbawionych planów miejscowych, krytycy tego stanu twierdzą, że mamy *Polskę Niezaplanowaną*. Jesteśmy pod tym względem, w Unii Europejskiej, krajem „wyjątkowym”, żaden inny kraj członkowski nie doprowadził do takiego upadku planowania. Skutki są znane.

Odpowiedzialność za projekt planu, a następnie za plan jest „rozmyta”. Formalnie odpowiada wójt i rada gminy, jednak część odpowiedzialności ponosi również przygotowujący projekt planu ekspert. Projekty aktów planistycznych stały się przedmiotem gier rynkowych. Firma prywatna poszukująca zleceń godzi się nieraz, pod naciskiem zleceniodawcy (czyli radnych, komisji lub wójta), na przygotowywanie aktów planowania przestrzennego lub projektów decyzji administracyjnych naruszających zasady wiedzy urbanistycznej. Brak monopolu planistycznego nie byłby tak szkodliwy, gdyby nie słabość administracji architektoniczno-budowlanej oraz administracji na poziomie kraju. Na szczeblu rządowym problem planowania przestrzennego jest jednym z wielu zadań departamentów polityki przestrzennej, który w tym celu zatrudnia kilkunastu prawników i urbanistów. W Anglii Minister Spraw Społecznych i Samorządów Lokalnych ma organ doradczy *The Planning Inspectorate*, który zajmuje się sprawami legislacyjnymi, planowaniem krajowym, rozstrzyganiem sporów w sferze planowania przestrzennego oraz instruktażem dla gmin. Organ ten liczy 700 ekspertów i ma budżet roczny 47 mln funtów [*The Planning Inspectorate 2014*].

Kolejną wielką, systemową wadą prawa jest jego niespójność. Normy ogólne ustaw z zasady trafnie określają ich cele. Jednak nie zawsze następne normy prawne – zakazujące i nakazujące są jasno i precyzyjnie zdefiniowane. Często też brakuje jednoznacznych, eliminujących wątpliwości definicji oraz regulacji nakazujących rzeczywistą kontrolę i realizację celów. W wielu przypadkach ustawa nie określa sank-

cji za nieprzestrzeganie lub niezrealizowanie jej zapisów kluczowych z perspektywy ochrony ładu przestrzennego. Regulacje w wielu przypadkach nie zawierają działań zastępczych, nie wskazują ich wykonawców, ani źródeł finansowania. Dwa przykłady niespójnych, ważnych regulacji ustawowych dotyczą realizacji *zasady kontynuacji funkcji* oraz *uwzględnianie w dokumentach planistycznych ekonomicznych uwarunkowań*.

W *Ustawie o pizp Art. 2. Ilekroć w ustawie jest mowa o: 1) „ładzie przestrzennym” – należy przez to rozumieć takie ukształtowanie przestrzeni, które tworzy harmonijną całość oraz uwzględnia w uporządkowanych relacjach wszelkie uwarunkowania i wymagania funkcjonalne, społeczno-gospodarcze, środowiskowe, kulturowe oraz kompozycyjno-estetyczne; w Art. 15. ...2. W planie miejscowym określa się obowiązkowo: 1) przeznaczenie terenów... rozgraniczające tereny o różnym przeznaczeniu lub różnych zasadach zagospodarowania; w Art. 61.1. Wydanie decyzji o warunkach zabudowy jest możliwe jedynie w przypadku łącznego spełnienia następujących warunków: 1) co najmniej jedna działka sąsiednia, dostępna z tej samej drogi publicznej, jest zabudowana w sposób pozwalający na określenie wymagań dotyczących nowej zabudowy w zakresie kontynuacji funkcji, ...*

Przykładem niejasnego i nieskutecznego prawa są zmiany wprowadzone do *Ustawy o pizp 2003 Ustawą z 9 października 2015 r. o rewitalizacji*. Jej Art. 41 stanowi: *W ustawie z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym... wprowadza się następujące zmiany: ...*

4. W przypadku sytuowania nowej zabudowy, uwzględnienie wymagań ładu przestrzennego, efektywnego gospodarowania przestrzenią oraz walorów ekonomicznych przestrzeni następuje poprzez:

1) kształtowanie struktur przestrzennych przy uwzględnieniu dążenia do minimalizowania transportochłonności układu przestrzennego;

2) lokalizowanie nowej zabudowy mieszkaniowej w sposób umożliwiający mieszkańcom maksymalne wykorzystanie publicznego transportu zbiorowego jako podstawowego środka transportu;

3) zapewnianie rozwiązań przestrzennych, ułatwiających przemieszczanie się pieszych i rowerzystów;

4) dążenie do planowania i lokalizowania nowej zabudowy:

a) na obszarach o w pełni wykształconej zwartej strukturze funkcjonalno-prze-strzennej, w granicach jednostki osadniczej ...

Powyższe regulacje są właściwe dla podręcznika urbanistyki, jako normy prawne są martwym przepisem. Legislator posługując się zwrotami, jak: *dążenia do minimalizowania, umożliwiających maksymalne, dążenie do planowania i lokalizowania* nie wprowadza ich do praktyki, bowiem ustawa, jak również inne ustawy regulujące planowanie przestrzenne i zagospodarowanie terenu, nie parametryzują żadnej ze stanowiących w Art. 41 zasad. Gmina, która przeznaczająca pod zabudowę tereny o chłonności przekraczającej dziesięciokrotnie liczbę jej obecnej ludności, łamie kilkanaście ogólnych, ustawowych nakazów i zakazów. Są to normy ogólne o zasadniczym znaczeniu

dla ładu przestrzennego – dotyczące *interesu publicznego, ochrony środowiska, ekonomicznych walorów, racjonalnej gospodarki terenem, transportu zbiorowego* i wielu innych. Prawo nie zawiera nawet nakazu przygotowania odpowiednich analiz i ocen, których wnioski podlegałyby zatwierdzeniu i były przestrzegane. Problemy analiz i ich słabej pozycji w systemie planowania, krytykują prawnicy [Zachariasz 2016A].

Przykładem jest nieprawidłowe ustalanie *kontynuacji funkcji*, które ma zasadnicze znaczenie dla utrzymania ładu przestrzennego, bowiem dotyczy „wuzetek”, czyli podstawy, w ostatnich latach, co drugiej inwestycji w Polsce. Jednak ani cytowana wyżej ustawa, ani *Ustawa z 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami* ani *Prawo budowlane* nie zawierają katalogu i parametrów funkcji lub rodzajów przeznaczenia terenu, mimo że oba pojęcia są w ustawach przywoływane. Można wręcz odnieść wrażenie, że ustawodawca w niektórych miejscach stosuje takie pojęcia, jak *przeznaczenie, zagospodarowanie, czy funkcja* zupełnie zamiennie i przypadkowo, nie wnikając w żaden sposób w występujące pomiędzy nimi różnice.

Podobny brak spójności dotyczy ekonomicznych aspektów planowania przestrzennego. *Ustawa o pizp 2003* stwierdza w Art. 1. 2. *W planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym uwzględnia się zwłaszcza: ... 6) walory ekonomiczne przestrzeni... w Art. 10. 1. W studium uwzględnia się uwarunkowania wynikające w szczególności z: ... 7) potrzeb i możliwości rozwoju gminy...*

Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 2003 r. (wciąż ważne) definiuje w §.11 treść *prognozy skutków finansowych uchwalenia planu miejscowego*, jest to jednak od dnia wydania przepis martwy i kilkaset gmin mogło uchwalić prawomocnie plany miejscowe o absurdalnie wielkich terenach wskazanych pod zabudowę. Prognozy skutków finansowych w takich sytuacjach stają się zbiorem niejasnych lub nierealnych założeń. Nawet przedstawiciele gmin zainteresowani ochroną ładu przestrzennego nierzadko deklarują, że celowo do tych prognoz nie wpisują konkretnych założeń, gdyż w obecnym systemie ich realizacja byłaby trudna do weryfikacji, a jednocześnie z konkretnych zapisów organy nadzorcze i kontrolne mogłyby gminy zbyt formalistycznie rozliczać. W konsekwencji zawarte obecnie w prognozach stwierdzenia nie mają w większości przypadków prawie żadnej wartości. Interesujące, że ustawa problem ten podejmuje w odniesieniu do planowania krajowego: w Art. 47... 1. *Minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego, uwzględniając cele zawarte w rządowych dokumentach strategicznych: 1) sporządza koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju, która uwzględnia zasady zrównoważonego rozwoju kraju w oparciu o przyrodnicze, kulturowe, społeczne i ekonomiczne uwarunkowania, ...* Jest to kolejna martwa regulacja. Decyduje o tym brak związków planowania krajowego z planowaniem regionalnym i planowaniem na poziomie gminy.

Niedookreślonym pojęciem jest *ład przestrzenny*, prawdopodobnie najważniejszy termin ustawowy w planowaniu przestrzennym. Wymieniany jest w dwóch kluczowych ustawach (*o samorządzie gminy* i *ustawie o pizp 2003*) na pierwszym miejscu w spisach zadań i celów. W *Ustawie o pizp 2003*, podjęto próbę jego zdefiniowania,

jednak w sądach administracyjnych, jest rzadko przywoływane. Zdaniem niektórych prawników mankamentem definicji ładu przestrzennego jest jej pochodzenie z *obszaru doktryny urbanistycznej*, co z kolei sprawia, że zawarte w art. 2 pkt 1 *Ustawy o pizp 2003* sformułowanie *nie zawiera jednoznacznych normatywnych treści* [Leoński *et al.* 2012: 50-51]. Trudno ten argument przyjąć, bowiem przywołana *Ustawa* jest podstawowym instrumentem regulującym procesy przestrzenne i stanowi ramę prawną dla wszelkich działań urbanistycznych. W tej sytuacji jej związek z zasadami wiedzy urbanistycznej jest konieczny.

Trudno się również zgodzić z tezą, że niedookreśloność pojęcia *ład przestrzenny* jest nieunikniona, zwłaszcza z argumentem, że jest to pojęcie niemożliwe do sparametryzowania. W programie badawczym dotyczącym wskaźników zagospodarowania i ładu przestrzennego [Śleszyński *et al.* 2013] zdefiniowano 35 wskaźników ładu i zagospodarowania przestrzennego. Na podstawie tego badania możliwa jest zarówno parametryzacja głównych cech ładu przestrzennego, jak również zdefiniowanie wielu podstawowych standardów urbanistycznych, które od lat nie mogą się doczekać kodyfikacji.

Źródłem nieporozumień jest też częste pojmowanie ładu przestrzennego jako pojęcia teoretycznego, związanego z estetyką przestrzeni i krajobrazem miejskim, oderwanego od realiów praktyki. Jest wręcz przeciwnie – ład przestrzenny ma wiele wymiarów i wywołuje materialne, konkretne skutki. Wadliwy plan miejscowy, nie uwzględniający rzeczywistych potrzeb rozwojowych gminy i możliwości przygotowania terenu, ma skutki ekonomiczne. Koszty odszkodowań i wykupu gruntów lub przegrane w sądach sprawy o odszkodowania mogą kosztować setki mln zł. To efekt bezładu przestrzennego w wymiarze ekonomicznym. Wybitny urbanista, architekt i filozof przestrzeni, Lynch w swej znanej publikacji *Site Planning* omawia i definiuje kilkadziesiąt czynników, takich jak m.in. – jakość planowania, projektowanie urbanistyczne (w Polsce nie istniejące), forma ulic i przestrzeni publicznych, zieleń miejska, woda w mieście, budynki publiczne, centra historyczne, klimat – które decydują o wartości i jakości zagospodarowania terenów. Każdy z nich ilustruje licznymi przykładami [Lynch, Hack 1990]. Lynch jest studiowany w krajach, które doceniają znaczenie ładu przestrzennego, polskim politykom i legislatorom brak tej wiedzy – w efekcie brak szacunku dla wymogów ładu przestrzennego w planowaniu przestrzennym i lokalizowaniu inwestycji.

Polskie prawo i w efekcie wadliwe planowanie przestrzenne, nie chroni skutecznie interesu publicznego, zwłaszcza na poziomie gminy, w procesie lokalizacji inwestycji, potęguje to konflikty interesów. Interes publiczny (państwa, jako całości, grup społecznych, regionów czy gminy) powinien być respektowany w organizacji przestrzeni, w praktyce tak nie jest. Polskie prawo nie definiuje poszczególnych kategorii interesów i nie zapewnia ich ochrony. Samowola budowlana zablokowała na kilkanaście lat budowę ważnej arterii miejskiej (ul. Powstańców Śląskich w Warszawie). Prawo zezwala na redukowanie przestrzeni publicznych, na brak troski o zieleń miejską, na budownictwo mieszkaniowe bez usług, służby zdrowia czy transportu publicznego.

Należy zauważyć, że w polskim prawie istnieje pojęcie *wartości wysoko cenionych*, wciąż jednak nie zostały zdefiniowane na tyle dokładnie, aby mogły być respektowane w planowaniu przestrzennym, w warunkach gospodarki wolnorynkowej, przy silnej pozycji prawa własności i słabej interesu publicznego, na co zwraca uwagę Izdebski: *Przepis art. 6 ust. 2 pkt 1 jest zarazem wciąż odczytywany w sposób znacząco ograniczający zastosowanie kategorii interesu publicznego w procesach planowania i zagospodarowania przestrzennego wobec szerokiego uznawania szczególnej roli ... prawa własności nieruchomości* [Izdebski, Zachariasz 2013: 43 i 75].

Prawo nie określa również sposobu „wyważania” interesów. Wymienia *analizy ekonomiczne, środowiskowe i społeczne*, ale nie wprowadza nakazu ich przygotowania i zatwierdzania wyników. W efekcie, wyważanie interesów staje się jedynie wola urzędnika. Temat analiz i ich słabej pozycji w systemie planowania, został już wcześniej omówiony, również w odniesieniu do problemu dobra publicznego [Zachariasz 2016A]. Brak instrumentów i regulacji prawnych ułatwiających eliminowanie konfliktów interesów. W gospodarowaniu przestrzenią są nieuniknione, mogą występować zarówno w ramach społeczności samorządowych, jak też pomiędzy interesami podmiotów publicznych. Wada ta jest odczuwalna w przypadku braku planów miejscowych na obszarach urbanizacji i na terenach rozproszonej zabudowy. Są one efektem nacisków społecznych i w konsekwencji decyzji planów, bowiem przekwalifikowanie terenów rolnych na budowlane rodzi nadzieję na wysokie zyski. Jednak w przypadku nadprodukcji terenów budowlanych większość wskazanych pod zabudowę terenów nie znajdzie inwestorów, lecz mieszkańcom gminy wadliwe plany przynoszą starty. Gmina ma zmniejszone dochody, wzrastają koszty uzbrojenia, pogarszają się warunki funkcjonowania usług i transportu. Brak jednak mechanizmów, które pozwoliłyby na wyważenie sprzecznych interesów i podjęcie korzystnej dla społeczności gminy decyzji. Brak często nawet pełnej, jasnej i zrozumiałej informacji, która wyjaśniłaby społeczności gminy skutki uchwalanego planu.

Wielkim problemem polskiej urbanistyki jest nie do końca zdefiniowany zakres prawa własności. Należy pamiętać, że prawo własności należy do najtrudniejszych i najczęściej poddawanych rewizji problemów prawnych gospodarki przestrzennej. Była już o tym mowa. Dopóki zakres praw właścicielskich jest niejasny, a niektóre autorytety żądają, aby prawo do zabudowy miał każdy właściciel nieruchomości, uporządkowanie planowania jest nierealne. W pierwszej dekadzie XXI w. dominowała doktryna ‘wolności zabudowy’, która zaliczała prawo zabudowy do naturalnego prawa własności. Od kilku lat pogląd ten jest poddawany krytyce.

Własność prywatna, a w szczególności prywatna własność ziemi była przez kilkadziesiąt wieków przedmiotem rozważań i sporów filozofów, w ostatnich wiekach również socjologów i ekonomistów. Zaczął je Platon, w nowożytności kontynuowali je, m.in., Proudhon, (*‘Własność pochodzi z kradzieży’*), Ricardo, Smith, Rousseau, Owen i Marks [Berlin 2002]. Nienaruszalne prawo własności było jednym z najważniejszych praw ustanowionych przez Wielką Rewolucję Francuską.

Wiek XX spory te skodyfikował, a jego druga połowa przyniosła „zwycięstwo” zwolennikom silnego prawa własności. Głoszą je konserwatyści i ekonomiczni liberałowie, rządzący najbogatszymi państwami Świata. Jednak w państwach tych, we Francji, Niemczech, w krajach Skandynawskich i Beneluxu, korzystanie z prywatnej własności ziemi jest ograniczane do racjonalnych rozmiarów. Wynika to z immanentnie związanych z użytkowaniem ziemi efektów zewnętrznych (naruszanie interesów osób trzecich), w tym istotny w nich udział oddziaływań o charakterze publicznym. Zmiany zagospodarowania terenu i polityka lokalizacyjna są kontrolowane przez planowanie przestrzenne oraz systemy podatkowe. ‘Efekty zewnętrzne’ planowanych inwestycji są przedmiotem badań i kontroli w polityce przestrzennej wielu państw.

Nie wszędzie jednak własność prywatna jest racjonalnie uregulowana przez politykę państwa i planowanie przestrzenne. Przykładem tego jest Polska. Niejasne i ogólnikowe zapisy ustawy zasadniczej Trzeciej RP¹⁷ nie precyzują zakresu korzystania z własności prywatnej. Również regulacje ustawowe, które służą realizacji ustawy zasadniczej i są podstawą wszystkich decyzji administracyjnych, nie zawierają jednoznacznej interpretacji prawa własności, nie definiują zakresu jego ochrony i jego miejsca w systemie innych wartości stanowiących przez prawo¹⁸. W efekcie, o realizacji prawa własności często decydują organy sądownicze. Te ostatnie, jak pokazała praktyka, realizują aktualną politykę Państwa. W rezultacie, w gospodarce przestrzennej, zwłaszcza w zarządzaniu zmianami zagospodarowania terenu, panuje w Polsce prymat własności prywatnej, o czym decydują wykładnie i orzeczenia Sądu Najwyższego i Trybunału Konstytucyjnego. Wielkie znaczenie mają również komentarze i glosy wybitnych konstytucjonalistów oraz linia orzecznictwa Sądów Administracyjnych. Warto zauważyć, że w latach 2013-2016 ponad dwanaście tys. orzeczeń NSA i Sądów Wojewódzkich dotyczyło zagospodarowania terenu i prawa własności¹⁹. Te ostatnie realizują polityczny

¹⁷ Art. 20. *Spoleczna gospodarka rynkowa oparta na wolności działalności gospodarczej, własności prywatnej oraz solidarności, dialogu i współpracy partnerów społecznych stanowi podstawę ustroju gospodarczego Rzeczypospolitej Polskiej.*

Art. 31... 3. *Ograniczenia w zakresie korzystania z konstytucyjnych wolności i praw mogą być ustanawiane tylko w ustawie i tylko wtedy, gdy są konieczne w demokratycznym państwie dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego, bądź dla ochrony środowiska, zdrowia i moralności publicznej, albo wolności i praw innych osób. Ograniczenia te nie mogą naruszać istoty (? – A.K.) wolności i praw.*

Art. 74.1. *Władze publiczne prowadzą politykę zapewniającą bezpieczeństwo ekologiczne (? – A.K.) współczesnemu i przyszłemu pokoleniom.*

¹⁸ KC Dział II.

Art. 140. *W granicach określonych przez ustawy i zasady współżycia społecznego (? – A.K.) właściciel może, z wyłączeniem innych osób, korzystać z rzeczy zgodnie ze społeczno-gospodarczym przeznaczeniem swego prawa.*

Art. 144. *Właściciel nieruchomości powinien przy wykonywaniu swego prawa powstrzymać się od działań, które by zakłócały korzystanie z nieruchomości sąsiednich ponad przeciętną (? – A.K.) miarę, wynikającą ze społeczno-gospodarczego przeznaczenia nieruchomości i stosunków miejscowych (? – A.K.).*

¹⁹ Patrz *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. CLXXXIII. Tomy I-III pod redakcją Adama Kowalewskiego, Tadeusza Markowskiego i Przemysława Śleszyńskiego, 2018. Tom I *Bezład przestrzenny i prawo*: 113-116.

dogmat ekip rządzących Trzecią RP stwierdzający, że podstawą rozwoju gospodarczego i w efekcie społecznego jest inwestowanie. W konsekwencji, orzeczenia WSA chronią interesy inwestorów często (paradoksalnie) naruszając prawa właścicieli nieruchomości sąsiadujących z terenem inwestycji. Niektóre Sądy Administracyjne orzekając na podstawie regulacji *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym 2013*, uzasadniały nawet swoje orzeczenia koniecznością ułatwiania inwestowania²⁰. Ustawa ta nie zawiera jednak regulacji ułatwiających inwestowanie, z wyjątkiem inwestycji celu publicznego, natomiast jej Artykuł 1 określa: ... 2) *zakres i sposoby postępowania w sprawach przeznaczania terenów na określone cele oraz ustalania zasad ich zagospodarowania i zabudowy – przyjmując ład przestrzenny i zrównoważony rozwój za podstawę tych działań.*

W ten sposób luki i niejasności praw Trzeciej RP, stały się fundamentem szkodliwej i szeroko stosowanej w praktyce doktryny „wolności zabudowy”. W efekcie, co druga inwestycja w Polsce jest realizowana na terenach nie objętych planowaniem przestrzennym, co stało się jednym z głównych źródeł szkodliwych skutków bezładu przestrzennego. Dopóki zakres praw właścicielskich jest niejasny, uporządkowanie planowania przestrzennego jest nierealne.

Wymaga podkreślenia, że coraz częściej doktryna wolności zabudowy jest kwestionowana. Gdesz twierdzi: *Zależność pomiędzy dążeniem jednostki do bycia niezależnym a wartościami ważnymi dla danego społeczeństwa (interes powszechny) stanowi istotę prawa własności. Treść prawa własności nie może być zatem zdefiniowana a priori, a jej granice wyznaczają normy ... określane mianem np. społeczno-gospodarczego przeznaczenia rzeczy. ... Niestety zarówno polskie orzecznictwo, jak i większość doktryny, kwestię tę rozumie całkowicie błędnie, wychodząc z pseudointelektualnego założenia, że własność, jako prawo naturalne, zawiera w sobie prawo do zabudowy nieruchomości. Gdyby tak było, to większość nowożytnych systemów prawnych ukształtowało własność sprzecznie z prawami natury, a niemieckie, francuskie, holenderskie, czy angielskie normy dotyczące zasad prawa zabudowy, stanowiłoby zamach na prawa naturalne człowieka* [Gdesz 2016: 2]. Podobne stanowisko zajmuje Izdebski: *Do podtrzymanie mitu świętego prawa własności sferze dotyczącej wprost lub pośrednio planowania i zagospodarowania przestrzennego przyczynił się, wykazując wyraźny brak zrozumienia jego problemów, Trybunał Konstytucyjny ... Prawo zabudowy w żaden sposób nie jest oczywistym elementem prawa własności* [Izdebski; Zachariasz 2013: 152-153].

Problemem polskiego prawa gospodarki przestrzennej jest walka z korupcją. Z badań historyków wynika, że korupcja jest równie stara, jak cywilizacja europejska [Bellow 2004], a badania pokazują, że rynek nieruchomości należy w krajach Europy do dziedzin najbardziej, obok inwestycji i transportu, zagrożonych korupcją. Słabe, nieskuteczne planowanie przestrzenne, nieprecyzyjne lub niejasne sformułowania prawa, jego luki korupcję ułatwiają [Dekker, Kowalewski 1992].

²⁰ *Ibidem.*

Korupcjogenność polskiego prawa jest często krytykowana z powodu braku regulacji antyspekulacyjnych w odniesieniu do rynku nieruchomości i zbyt szerokiego marginesu interpretacyjnego prawa (ogólnikowe zapisy). Korupcjogenne jest są również – szerokie zastępowanie miejscowych planów decyzjami administracyjnymi, niesprecyzowana rola *Studium uwarunkowań* i wadliwe przepisy wykonawcze dotyczące „wuzetki”. NIK, w dziesiątym roku istnienia III RP, krytykowała słabość działań antykorupcyjnych: *Kontrole Najwyższej Izby Kontroli wykazują też, że w działalności administracji publicznej praktycznie nie funkcjonują żadne systemowe rozwiązania zapobiegające korupcji. Tzw. Ustawa antykorupcyjna z 1997 roku ma istotne znaczenie moralne, stwarza pewne wymagania wobec funkcjonariuszy państwowych, zakazuje im niektórych rodzajów aktywności na styku sektora publicznego z prywatnym, ale ustawa ta działa jak dotąd w wymiarze raczej formalnym niż merytorycznym, a jej rygory są stosunkowo łatwe do obejścia* [Zagrożenie korupcją 2000]. Następna publikacja NIK poświęcona korupcji tak charakteryzowała mechanizmy, które jej sprzyjają: ... *Do najważniejszych trzeba zaliczyć szeroki zakres kompetencji skupiony w rękach pojedynczego urzędnika, bez nadzoru czy też współudziału w wydawaniu decyzji innych urzędników; uznaniowość, przy wydawaniu decyzji administracyjnych; problem ten rodzi się zwłaszcza w sytuacji, kiedy brak mechanizmów weryfikujących tę decyzję za pomocą obiektywnych kryteriów; słabość systemów kontroli wewnętrznej, które w krajach Unii Europejskiej są postrzegane jako gwarancja demokratycznego sprawowania władzy; nierówny dostęp do informacji – instytucje bardzo często nie zapewniają zainteresowanym równego dostępu do informacji* [Zdasień 2003].

Informacja NIK dotycząca łączenia zatrudnienia w wybranych urzędach administracji publicznej z wykonywaniem działalności usługowej opisuje kolejny, korupcjogeny mechanizm. Stwierdzono, że *zjawisko łączenia zatrudniania przez pracowników (urzędników) z działalnością usługową wystąpiło we wszystkich badanych urzędach administracji samorządowej* [NIK 2004: 5-8]. We wnioskach końcowych NIK rekomenduje wprowadzenie prawnych barier, które ograniczyłyby te patologiczne zjawiska.

Nie zauważono jednak w tych badaniach, że źródłem korupcji są też regulacje prawne dotyczące gospodarki przestrzennej. Tymczasem, treść analiz NIK wykazuje, że polskie prawo regulujące problemy gospodarki przestrzennej, a zwłaszcza urbanizacji, jest wręcz podręcznikowym zbiorem mechanizmów korupcjogennych. Potwierdzają to również dane Centralnego Biura Antykorupcyjnego (10.04.2015) wskazujące na narastanie korupcji: *aż 34 procent spraw, jakie prowadziło ono w 2014 r. dotyczyła korupcji wśród przedstawicieli lokalnych władz. Według tych danych samorządowcy najczęściej biorą łapówki m.in. za załatwienie sprawy, przyspieszenia decyzji, np. budowlanej ... niepokoi wzrost takich działań, bo w 2013 r. tylko 25 proc. spraw prowadzonych przez biuro dotyczyło samorządów.... samorzady są miejscem, gdzie ryzyko zaistnienia korupcji jest spore. ... Podstawowa funkcja organów stanowiących, czyli kontrola, nie jest realizowana. Jeśli dodać do tego bierność mieszkańców i tendencję do tworzenia się brudnych lokalnych wspólnot, to mamy pole ryzyka korupcji. Są również pozy-*

tywne zjawiska, według raportu ... *przywolenie na zachowania korupcyjne zmniejsza się. Rośnie liczba osób, które zgłaszają nadużycia, powstają grupy mieszkańców, które potrafią wymuszać na samorządach większą przejrzystość i jawność działań ... coraz mocniej przebija się świadomość, że korupcji trzeba się aktywnie przeciwstawiać*²¹.

Wielką systemową luką w polskim prawie gospodarki przestrzennej jest słabość polityki władz centralnych. Prawo nie stworzyło podstaw stanowienia i realizacji krajowej polityki przestrzennej, planowanie przestrzenne na szczeblu centralnym nie ma kontynuacji w decyzjach innych podmiotów publicznych i nie ma egzekucji wykonawczej nawet w najważniejszych dla rozwoju przestrzennego kraju problemach. W końcowym efekcie polityka przestrzenna państwa ma charakter deklaracyjny. Przyjmowane w trybie uchwał Rządu i Sejmu *Koncepcje Przestrzennego Zagospodarowania Kraju* nie mają mocy prawnej, regulacje dotyczące hierarchii celów (np. ustalenia wiążące planów województw) są w praktyce mało skuteczne i powodują, że krajowe i regionalne cele rozwoju przestrzennego nie są realizowane. Warto przypomnieć, że Europejska Karta Planowania Przestrzennego zaleca: *Na szczeblu lokalnym plany rozwoju powinny uwzględniać interesy planowania regionalnego i lokalnego* [Planowanie przestrzenne... 1989: 110].

Zadekretowaną prawem niemoc władz centralnych państwa ilustruje historia kolejnych wersji projektu, który miał wdrażać zalecenia *KPZK 2030*. Pierwsza wersja projektu *PLAN DZIAŁAŃ służący realizacji KONCEPCJI PRZESTRZENNEGO ZAGOSPODAROWANIA KRAJU 2030* przygotowanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (2010) zawierała bardzo ambitny program. Zakładała generalną przebudowę praw i instytucji publicznych gospodarki przestrzennej, w tym takie działania, jak: ... *Opracowanie i wdrożenie regulacji dotyczących ograniczania rozpraszania zabudowy w celu racjonalizacji sieci osadniczej (do 2012) ... ograniczeń w dysponowaniu gruntami nieobjętymi planami zagospodarowania przestrzennego ... obowiązek reparcelacji gruntów na terenach rozwojowych na podstawie decyzji planu (do 2013) ... uwzględnienie w dokumentach planistycznych standardów urbanistycznych (do 2014 r.)*. W następnych wersjach (2011, 2013) dokumentu eliminowano systematycznie istotne propozycje działań, a ich ostatnia mocno 'okrojona' wersja, nie została wdrożona przez Radę Ministrów do realizacji [Plany Działań 2010-2013].

Tematy te jednak, nadal są przedmiotem prac rządu. Autorzy najnowszej inicjatywy legislacyjnej [Kodeks 2017] stwierdzają w uzasadnieniu: ...*Brak ram instytucjonalnych dla koordynacji aktów prawnych i dokumentów rządowych o istotnym znaczeniu dla polityki przestrzennej kraju na etapie prac Rady Ministrów (brak koordynacji lokalizacji różnych typów inwestycji, co powoduje kolizje przestrzenne, a często także opóźnienia i zwiększone koszty realizacji) oraz ... niejasna rola Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, dalej: „KPZK” w systemie planowania przestrzennego,...*

²¹ [<http://www.portalsamorządowy.pl/polityka-i-społeczeństwo/korupcja-w-samorządach-dane-cbamowia-ze-rosnie,69393.html>].

Brak korelacji działań inwestycyjnych i przestrzennych w wyniku lokalizacji ponadlokalnych inwestycji celu publicznego ... brak koordynacji działań rządowych i działań samorządowych wszystkich szczebli....

Bardzo podobne postulaty sformułował Konwent Marszałków Województw RP. Stanowisko Konwentu z 17 października 2013 r. w sprawie wzmocnienia roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni stwierdza: ... *Konwent ... uznaje za konieczne wzmocnienie roli samorządu województwa w procesie kształtowania przestrzeni poprzez przeprowadzenie zasadniczych zmian legislacyjnych. ... wprowadzenie zmian systemowych, które zapewnią hierarchiczny model polityki przestrzennej oparty na spójności polityki regionalnej i krajowej z działaniami kształtującymi zagospodarowanie terenu podejmowanymi na poziomie gminy ... odbudowy służb planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach administracji publicznej ... wprowadzenie mechanizmów finansowych i regulacji prawnych ... w celu zahamowania nieuzasadnionej społecznie presji na tereny nieuzbrojone, niezabudowane i cenne przyrodniczo ... Wdrożenie w przyjętych w KPZK rozwiązań ... rozdzielenia prawa własności nieruchomości od prawa do jej zagospodarowania i zabudowy* [Stanowisko Konwentu 2013].

Dopóki Regulacje ustawowe nie uporządkują relacji pomiędzy podmiotami prowadzącymi politykę przestrzenną w Polsce zgodnie z zaleceniami KPZK 2030 oraz *Krajowej Polityki Miejskiej* (2015) postęp jest nieosiągalny.

Prawa gospodarki przestrzennej na poziomie gminy mają szczególną rolę do odegrania, bowiem samorząd decyduje, w najszerszym zakresie, o materialnych zmianach zagospodarowania terenu, a wprowadzenie samorządu terytorialnego słusznie jest oceniane jako jedna z najważniejszych i najlepiej przeprowadzonych w III RP reform. Decyzją trafną było również powierzenie gminom odpowiedzialności za ład przestrzenny. W ciągu 25 lat ich działalność zmieniła obraz wielu polskich miast, również sukcesy w porządkowaniu centralnych części niektórych dużych miast potwierdzają, że była to potrzebna i dobra decyzja. Błędem reformy było jednak obarczenie gmin w praktyce wyłączną, pomijając ustawodawstwo specjalne, odpowiedzialnością za rozwój i ład przestrzenny i przyjęcie zasad gospodarki wolnorynkowej na rynku nieruchomości. Obecnie, obok niewątpliwych sukcesów obserwujemy również w polityce przestrzennej i działaniach gmin wiele niekorzystnych zjawisk – patologie niekontrolowanej urbanizacji, szkodliwe społecznie i gospodarczo rozpraszanie zabudowy, zaśmiecanie przestrzeni agresywnymi reklamami i zbiurokratyzowany system inwestowania utrudniający inwestorom działalność.

Szczególne nasilenie negatywnych zjawisk przyniosło ostatnie kilkanaście lat wraz z rozwojem gospodarczym i *boomem* inwestycyjnym. Rozpraszanie zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja niszcząca krajobraz Polski przybrały wymiar niespotykany w cywilizowanych krajach [Lisowski, Grochowski 2008; Kowalewski 2013]. Zły stan zagospodarowania wielu terenów jest również efektem słabości planowania przestrzennego. Jego kolejne zmiany nie uwzględniały stopnia anarchizacji gospodarki przestrzennej w Polsce. Przykładem było wprowadzenie ustawowego odrolniania

gruntów w miastach, bez jego powiązania z bilansem budowlanych terenów i prognoz inwestycyjnych. Dlatego rzeczywista odpowiedzialność władz gmin za wadliwe procesy przestrzenne jest ograniczona. Prawo nie wyposażyło gmin w uprawnienia konieczne do realizowania tych zadań, nie stworzyło barier, które zapobiegałyby nieracjonalnym działaniom rad gmin czy wójtów. Inaczej ujmując: bezład przestrzenny gminy nie jest „karany”, natomiast ochrona ładu przestrzennego często jest trudna i kosztowna.

Prawo nie wspiera władz gmin w prowadzeniu racjonalnej polityki przestrzennej, natomiast daje duże uprawnienia prywatnym inwestorom oraz lobbystom działającym często na szkodę gmin. Wiele obecnie obowiązujących regulacji prawnych (w tym dotyczących odszkodowań w związku z uchwaleniem miejscowych planów) odstrasza gminy od prowadzenia aktywnej polityki przestrzennej. O tym, że w obecnej sytuacji prawnej gmina nie decyduje co, gdzie i jak budujemy dramatycznie potwierdziła powódź 2012 r. – woda zalewała nie tylko nowe domy, lecz także place budowy. Po powodzi Wójt Gorzyc w wywiadzie stwierdził, że ... *nie może odmówić nikomu pozwolenia na budowę*. Główny odpowiedzialny za ład przestrzenny nie ma możliwości jego ochrony²².

Dobłą ilustracją skutków ułomnego prawa jest stan terenów rozwojowych, takich jak Białoleka czy tereny aglomeracji łódzkiej. Ich rozwój przestrzenny i układ urbanistyczny decydowały o granicach nieruchomości. Wobec braku scaleń (kolejna wada prawa) o rozwoju przestrzennym zasady urbanistyki zastępuje prawo spadkowe na terenach rolnych (fot. 3).

Budowa pierwszych osiedli *Pasma Północnego* w Warszawie – głównej osi rozwojowej stolicy – Tarchomina i Białoleki – to przykład urbanistycznej działalności niespotykanej w krajach cywilizowanych. Na terenach gdzie mieszka już ponad 100 tys. warszawiaków, nie dokonano scaleń terenu i układ zabudowy określają podziały spadkowe gospodarstw rolnych. Miasto nie zadbało nawet o budowę dróg.

²² „Rzeczpospolita”, 22.05.2010.



Fot. 3. Białoleka – urbanistyka kształtowana przez granice gospodarstw rolnych

Źródło: [D. Śmiechowski].

Szczegółową analizę tej porażki urbanistycznej przedstawiła niedawno Kusiak w pracy, której tematem były: *porządki przestrzenne polskiego kapitalizmu*. Dobrze identyfikuje na przykładzie Białoleki patologie ekonomiczne i społeczne rynku nieruchomości, wady prawa, ‘koalicje wzrostu’ w polskim wydaniu, rolę lokalnego samorządu oraz źródła i skutki braku scaleń [Kusiak 2017: 115-131].



Fot. 4. Fragment aglomeracji łódzkiej

Źródło: [Mapy Google].

Warto porównać chaos urbanizacyjny na tych terenach (fot. 4) z zaplanowanym zagospodarowaniem terenu i urbanistycznym kształtem niewielkiego miasta w regionie miejskim Salamanki, w Hiszpanii (fot. 5). W kraju tym dyscyplina przestrzenna w skali regionu jest zadaniem regionu, wyposażonego w odpowiednie kompetencje. Między innymi, zatwierdzanie projektów planów urbanistycznych przygotowanych przez gminy.



Fot. 5. Miasto Morinigo w Hiszpanii

Źródło: [Mapy Google].

Istotną wadą prawa jest niedookreślenie obowiązków gmin w realizacji wytycznych planowania ponadlokalnego oraz słabość nadzoru wojewodów, którą ogranicza nadzór prawny *de facto* do kontroli procedur. Problemy te zauważają autorzy ostatnich inicjatyw legislacyjnych rządu stwierdzając w uzasadnieniu: ... *Nieprzestrzeganie przez gminy przepisów dotyczących obowiązku prowadzenia analiz w zakresie prognoz finansowych, a także nierzetelne przygotowywanie skutków finansowych do planów miejscowych skutkujące brakiem racjonalnych podstaw podejmowanych decyzji w dokumentach planistycznych na poziomie gminy, w szczególności monitorowania stanu zagospodarowania przestrzennego, zmian zachodzących w tym zakresie oraz bez analizowania uzyskanych w tym zakresie danych, a także brakiem podejmowania realistycznych dyspozycji przestrzennych.... Urbanizacja gmin nie uwzględnia zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego, zarówno na poziomie uchwalanych dokumentów planistycznych, jak i przy realizacji inwestycji na obszarach nieobjętych planem miejscowym, co generuje konflikty przestrzenne a także powoduje utratę ich wartości ekonomicznej... [Kodeks 2017].*

Prawo nie zapewnia spójności decyzji planistycznych i rozmiarów ekspansji przestrzennej gminy z jej możliwościami ekonomicznymi. Praktyczny efekt luk prawnych

– zwłaszcza braku parametryzacji potrzeb terenowych dla rozwoju gminy, dobrze dokumentuje analiza Miejskiej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej w Mszczonowie²³.

Autorzy analizy stwierdzają: ... *Nadmierne – w stosunku do nawet bardzo optymistycznych prognoz demograficznych i gospodarczych – przeznaczanie terenów na mieszkalnictwo i działalność gospodarczą, często kosztem cennych rolniczo i ekologicznie terenów otwartych. W skrajnym przypadku negatywnie przez Komisję zaopiniowanego projektu Studium przeanalizowany przez nas zapas terenów mieszkaniowych zabezpieczał potrzeby na ok. 300 lat (!)*. Wadliwe prawnie *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego*, które miało określać politykę przestrzenną gminy, tej funkcji nie spełnia.

Osobnym problemem jest wykładnia planów miejscowych. Obecnie, często nieprecyzyjne postanowienia planów miejscowych interpretuje się w sposób rażąco sprzeczny z wymogami ładu przestrzennego, aby zaspokoić interes inwestorów. Źródłem jest, w tym przypadku, proces sporządzania planów miejscowych – często skutkujący powstaniem aktów prawa miejscowego możliwych do daleko idących, subiektywnych nadinterpretacji [Nowak 2017].

Kolejna bariera ładu przestrzennego na poziomie gmin, również zadekretowana prawem, to wspomniany wyżej brak możliwości przeprowadzenia scaleń na terenach rozwojowych. W konsekwencji, zarówno na terenach objętych planem, jak również na pozostałych terenach gmin, w połączeniu z działaniem *decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, struktura przestrzenna terenów zabudowy stanowi odwzorowanie układu podziałów rolnych i granic gospodarstw chłopskich* (fot. 6). Efektem końcowym jest tzw. urbanistyka ‘narolna’, występująca na terenach polskich aglomeracji.



Fot. 6. Podwarszawski przykład urbanistyki ‘narolnej’

Źródło: [J. Wyganowski].

²³ W zbiorach autora (AK).

Istotnym błędem prawa, utrudniającym gminom prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej jest tzw. wuzetka, administracyjna decyzja o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu²⁴, była już o tym mowa, Wuzetka miała być narzędziem do uzupełniania zabudowy na zasadzie *dobrego sąsiedztwa*. Tymczasem, wadliwa konstrukcja prawna regulacji ustawowych i treść zarządzeń wykonawczych, zwłaszcza definiowanie *dobrego sąsiedztwa*, doprowadziły do powszechnego zastępowania planów miejscowych – wuzetkami. Rozporządzenie Ministra Infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie sposobu ustalania wymagań dotyczących nowej zabudowy i zagospodarowania terenu w przypadku braku miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego stanowi w § 3. Ust. 1. *W celu ustalenia wymagań dla nowej zabudowy i zagospodarowania terenu właściwy organ wyznacza wokół działki budowlanej, której dotyczy wnioszek o ustalenie warunków zabudowy, obszar analizowany i przeprowadza na nim analizę funkcji oraz cech zabudowy i zagospodarowania terenu ... Ust. 2. Granice obszaru analizowanego wyznacza się na kopii mapy, ..., w odległości nie mniejszej niż trzykrotna szerokość frontu działki objętej wnioskiem o ustalenie warunków zabudowy, nie mniejszej jednak niż 50 metrów.*

Rozporządzenie określiło jedynie minimalny obszar analizy nie podając maksymalnych wymiarów obszaru analizy, co pozwala „analizować” tereny wielohektarowe, na których można z zasady znaleźć usprawiedliwienie dla dowolnej funkcji i wymiarów planowanego obiektu. Naśladując niemieckie prawo ‘dobrego sąsiedztwa’ nie zauważono, że ma zastosowanie wyłącznie dla lokalizacji ‘plombowej’ o identycznej funkcji.

Oceniając rolę samorządów gminnych warto wziąć pod uwagę stanowisko Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN [Rola JST 2017]: *uproszczona zasada subsydiarności (bez prawnej kategoryzacji gmin i zadań) nie uwzględniająca realnych zdolności organizacyjnych małych JST znajdujących się na niższym poziomie rozwoju sprawia, że pogłębiają się dysproporcje rozwoju. ... Model ustrojowy samorządu regionalnego jest wadliwy. ... Można postawić tezę, że aktualny system osadniczy i terytorialny nie jest efektywny przy procesach depopulacji obserwowanych w polskiej przestrzeni. Obecny system opracowano w innych warunkach (lata 90 XX w.). Ewentualne zmiany należałoby rozpatrywać w kontekście tworzenia obszarów funkcjonalnych ... JST na poziomie powiatowym i wojewódzkim wykazują strukturalne i instytucjonalne ułomności, co jest wynikiem niedokończenia reformy w zakresie funkcjonalno-finansowym. ... Odejście od idei samorządności w Polsce przejawia się odejściem od idei polityki rozwoju w samorządzie terytorialnym....* W podsumowaniu autorzy dokumentu KPZK PAN stwierdzają: *Celem przyszłych zmian winno być usprawnienie funkcjonowania JST na wszystkich poziomach ich organizacji.*

Luką prawa i wadą planowania przestrzennego, zwłaszcza na poziomie gminy, jest brak kompleksowego i ciągłego monitoringu procesów przestrzennych. Badania

²⁴ Nie bez powodu Związek Miast Polskich protestował, bezskutecznie, jej wprowadzanie *Ustawą o pizp w 2003.*

zmian zagospodarowania przestrzennego i ich skutków mają charakter wycinkowy, prawo nie precyzuje zakresu, metod oceny i mierników; nie nakazuje dokonywania bilansów, które określiłyby globalne (kraju) i lokalne (gminy) konsekwencje zmian. Nie są gromadzone w gminach informacje wymiarujące koszty wadliwych procesów urbanizacji – nie wiemy, jak w ich wyniku wzrastają koszty infrastruktury, nie mamy szacunków kosztów generowanych w wyniku nieskoordynowania rozbudowy sieci transportowej z rozwojem przestrzennym. Nie posiadamy rzetelnych bilansów (na wszystkich poziomach planowania) strat terenów rolnych czy terenów zieleni miejskiej, ponieważ prawo ich nie wymaga. W konsekwencji, w dokumentach planistycznych brak informacji, które decydują o pożytkach z prawidłowo prowadzonego planowania przestrzennego.

Wielkim problemem polskiego prawa, jest niski poziom społecznienia polityki przestrzennej. Wstępnym warunkiem sukcesu reformy planowania i gospodarki przestrzennej jest zbudowanie poparcia, co najmniej przyzwolenia społecznego dla zmian. Będzie to trudne zadanie wymagające wielu działań. Należy przekonać społeczeństwo, że naprawiając politykę i racjonalizując gospodarkę przestrzenną zyskamy jeszcze ładniejsze i lepiej obsłużone miasta i osiedla, gdzie każdy będzie mógł liczyć na bardziej egalitarny dostęp do infrastruktury drogowej i społecznej, ochronimy wartościowe tereny rolne i regiony atrakcyjne przyrodniczo, ograniczymy złe zjawiska klimatyczne i zaczniemy szeroką rewitalizację terenów źle zagospodarowanych.

Konieczna jest rzeczywista i aktywna partycypacja społeczna i uruchomienie szerokich akcji informacyjnych. Nie są to dziedziny wymagające „odkrycia”. Partycypacja to problem znany, rozwijany od dziesięcioleci w krajach o wysokim poziomie planowania i społecznienia polityki przestrzennej [Fagence 1977], również w życiu politycznym. Problem zauważają autorzy najnowszej inicjatywy rządu [Kodeks 2017] krytykując w uzasadnieniu: *Zbyt wąski zakres partycypacji społecznej w gospodarowaniu przestrzenią, niski faktyczny poziom jawności i transparentności procesu, brak kontroli społecznej (wielokrotnie wykazywany przez Najwyższą Izbę Kontroli) ...* Uspołecznienie polityki przestrzennej wymaga wdrożenia zasady współzarządzania publicznego, wykorzystując również doświadczenia zagraniczne. Jednym ze skutecznych przykładów udanej akcji promocyjnej w walce o uzyskanie poparcia społecznego, a w konsekwencji również zgody elit politycznych dla nowych programów, były prace zespołu Clintona, przygotowującego pierwsze wystąpienie Prezydenta USA przed Kongresem²⁵.

²⁵ Prezydent miał przedstawić Kongresowi trudny program rządowy, obejmujący: *walkę z deficytem 240 mld. USD, wycofanie się z przedwyborczych obietnic*. Pogram przekonywania społeczeństwa opracował zespół kilkudziesięciu ekspertów o wysokich kwalifikacjach, politycznych doradców oraz członków gabinetu. Efektem prac był scenariusz działań w ostatnich 14 dniach przed wystąpieniem w Kongresie. Zawierał ponad sto publicznych wystąpień, koncepcję kampanii telewizyjnej i prasowej. Dzięki zapoznaniu obywateli z uwarunkowaniami działań Prezydenta oraz zasadami budowy programu, został on dobrze przyjęty [Woodward 1994].

Obecnie, społeczeństwo obywatelskie, ważne w teorii, gdyż w jego imieniu działają i na jego mandat powołują się wszyscy bez wyjątku aktorzy 'gry o przestrzeń, nadal ma niewielki wpływ na kształt polityki przestrzennej; spektakularne sukcesy w incydentalnych sprawach obrazu tego nie zmieniają. W dużym stopniu jest to efekt niskiej efektywności konsultacji społecznych. Konsultacje projektu *Krajowej Polityki Miejskiej* przyjętej uchwałą RM 20 października 2015 r. polegały na organizacji konferencji, których dorobkiem było 600 uwag. Wzięli w nich udział urzędnicy wybranych resortów, przedstawiciele samorządów terytorialnych i korporacji samorządowych, eksperci, przedstawiciele środowisk naukowych, organizacji społecznych i gospodarczych. Uczestnicy troszczyli się z zasady o interesy grup społecznych i zawodowych, które reprezentowali. Mieszkańcy miast byli w tej debacie prawie nieobecni – chociaż to oni mają być głównymi beneficjentami *Krajowej Polityki Miejskiej*.

Aktywna partycypacja wymaga również kampanii w środkach masowego przekazu, zwłaszcza w telewizji, z udziałem polityków oraz ekspertów, prezentujących i uzasadniających konieczność zmian. Wymaga specjalnych wydawnictw, które w przystępny sposób przedstawiają korzyści, jakie przyniesie reforma i racjonalna polityka przestrzenna oraz straty, które generuje polityka wadliwa. Dokumenty i informacje powinny być zrozumiałe, wiarygodne, kompletne i możliwe konkretne. Cenne jest również prezentowanie, porównawczo, dobrych przykładów krajowych i zagranicznych. Należy pamiętać, że przedłużanie stanu społecznej obojętności w sprawach gospodarki przestrzennej, jest barierą dla koniecznych zmian. Potwierdza to historia społecznej partycypacji w procesach legislacyjnych [Hindess 1999; Izdebski *et al.* 2007: 26-31]. Niestety, wciąż jeszcze znaczenie społecznej aktywności, w trosce o stan przestrzeni, jest niedoceniane. Ostatnie (2017-2018) inicjatywy i propozycje legislacyjne (projekt *Ustawy o ułatwieniach w przygotowaniu i realizacji inwestycji mieszkaniowych oraz inwestycji towarzyszących* skierowany do konsultacji społecznych 15 marca 2018 r.).

Wielkim zagrożeniem dla miast, jest ich depopulacja – fenomen „znikających miast”. Jego źródłem są niekorzystne zmiany demograficzne oraz kryzys ekonomiczny wielu regionów i miast. Dokument unijny wymieniający wiele wielkich zagrożeń miast Europy, wymienia na początku listy – *zmiany demograficzne prowadzące do powstania szeregu wyzwań ..., kurczenie się miast* [Miasta przyszłości 2011]. Wyniki badań prowadzonych w Polsce, jak również doświadczenia innych państw były omawiane na Konferencji zorganizowanej przez Senat RP w 2013 r. – *Zarządzanie rozwojem miast 2013*. Podkreślano, że fenomen znikających miast, jest obecnie jednym z największych wyzwań światowej urbanistyki. W Polsce, badania tego zjawiska są prowadzone od wielu lat, jednak w sferze zarządzania przestrzenią wciąż problem ten nie jest doceniany, nie jest uwzględniany w polityce przestrzennej państwa i w planowaniu przestrzennym [Kowalewski 2013a].

Procesy znikających miast szczególnie odczuły miasta Stanów Zjednoczonych. Przykładem jest miasto Flint w aglomeracji Detroit, które dotknęło załamanie ekonomiczne regionu. Rozwój miasta był efektem lokalizacji fabryk koncernu samochodowe-

go i centrali General Motors, a produkcja wojenna (II wojna światowa) przyspieszyła jego rozwój. W 1960 r. miasto liczyło 200 tys. mieszkańców, plan 1965 r. przewidywał wzrost do 350 tys. Upadek miasta rozpoczął kryzys paliwowy 1973 r., a pogłębił kryzys sektora motoryzacyjnego lat 80. Do 2000 r. zatrudnienie w General Motors spadło dziesięciokrotnie – z 80 do 8 tys., a liczba mieszkańców spadła do 100 tys. Nowy burmistrz J. Rutherford podjął walkę z kryzysem, opierając strategię na dywersyfikacji ekonomiki, preferencjach dla niewielkich firm oraz współpracy z firmami III sektora. Najważniejsze działania objęły urbanistykę. Były to działania niespotykane w historii urbanistyki amerykańskiej, zaplanowano i przeprowadzono zmniejszenie rozmiaru miasta, wyburzając w I etapie ponad tysiąc opuszczonych domów. „Master Plan Flint City” przewiduje likwidację całych rejonów urbanistycznych. Ucieczka mieszkańców spowodowała, że już obecnie 100 tys. mieszkańców mieszka na terytorium 88 km kw., czyli 12 mieszkańców na hektar. Podobny problem miało Baltimore, wielki port i silne ekonomicznie miasto. Wprowadzenie w transporcie morskim kontenerowców spowodowało upadek portu, a potem miasta. Projekt *Inner Harbour* przekształcił zrujnowany port i walące się magazyny w jedno z najpiękniejszych, położonych nad wodą centrów miejskich o powierzchni 110 hektarów (fot. 7).



Fot. 7. Baltimore – Inner Harbour

Źródło: [Kowalewski 2010].

W Polsce problemy ekonomiki miast, nowe modele urbanistyczne czy zagadnienie przyszłych zagrożeń, takich jak znikające miast interesują naukowców i planistów przestrzennych, natomiast polityków nie interesują i w prawie są ‘nieobecne’. Tym dotkliwsze będzie nasze zderzenie ze zmianami, kiedy nadejdą [Raport... 2013].

2.5. Problemy stosowania prawa w gospodarce przestrzennej i urbanistyce

Głównym źródłem niekorzystnych procesów przestrzennych jest wadliwe prawo, jednak niekiedy decydują o tym orzeczenia Sądów Administracyjnych i ich linia orzecznictwa. Czasami orzeczenia Sądów, kiedy oceniane pod względem zgodności z racjonalną gospodarką terenem, zasadami wiedzy urbanistycznej i wymogami 'ładu przestrzennego' – budzą wątpliwości. Zastrzeżenia dotyczą zwłaszcza orzeczeń związanych z realizacją regulacji *Ustawy o pizp 2003* oraz *Ustawy o samorządzie gminy*. Najczęstszym źródłem sporów jest interpretacja czterech pojęć: *wolność zabudowy*, *dobre sąsiedztwo*, *kontynuacja funkcji*, *kontynuacja zabudowy*. Co najmniej jedno z nich było przywoływane w ostatnich czterech latach (2013-2016) w orzeczeniach Sądów Administracyjnych, odpowiednio: *wolność zabudowy* w 2851 orzeczeniach, *dobre sąsiedztwo* w 3504 orzeczeniach, *kontynuacja funkcji* w 6096 orzeczeniach i *kontynuacja zabudowy* w 4787 orzeczeniach²⁶. Tak szeroka ingerencja Sądów Administracyjnych w administracyjny i urbanistyczny proces wydawania pozwoleń na budowę, tym samym w sposób zagospodarowania terenu, pozwala na sformułowanie dwóch tez:

- Orzeczenia SA stały się jednym ze źródeł nieskuteczności prawa w realizacji intencji aktów prawnych gospodarki przestrzennej (*ład przestrzenny, interes społeczny, rozwój zrównoważony*).
- Część orzeczeń SA ma istotny udział w formułowaniu i realizacji polityki przestrzennej gminy, bowiem sędziowie, formułując orzeczenia, oceniając i przywołując w uzasadnieniu wyroków *wolność zabudowy, dobre sąsiedztwo, kontynuację funkcji* oraz *kontynuację zabudowy*, wkraczają w domenę wiedzy urbanistycznej i architektonicznej.

„Polityka przestrzenna” sędziów WSA jest zwłaszcza ryzykowna, kiedy konieczna jest interpretacja *zawartych w ustawie niejasnych, niejednoznacznych sformułowań*, jak stwierdziły cytowane dalej Sądy w Poznaniu (14 czerwca 2013 r.) i w Bydgoszczy (25 stycznia 2017 r.). Należy zauważyć, że w obecnej formule postępowania sądowo-administracyjnych korzystanie z wiedzy biegłych jest utrudnione, bowiem Sądy Administracyjne, jako sądy prawa, powinny oceniać konkretne regulacje. Poniżej cztery²⁷ wybrane orzeczenia WSA i NSA z lat 2012-2017²⁸ są pod względem jurydycznym prawdopodobnie prawidłowe, budzą jednak wątpliwości, jeśli ocenimy je w szerszym kontekście, zwłaszcza ich zgodności z zasadami i wiedzą urbanistyczną, wymogami rozwoju zrównoważonego troską o ład przestrzenny:

- Wyrok WSA w Bydgoszczy z 25 stycznia 2017 r. II SA/Bd 321/16 ... *Wolność zagospodarowania terenu wynikająca z art. 6 ust. 2 u.p.z.p. podobnie jak prawo*

²⁶ NSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

²⁷ Szerszy wybór orzeczeń zawiera I tom Studiów KPZK, t. CLXXXII, autorzy A. Kowalewski i M. Nowak. Część I, *Bezład przestrzenny i prawo* (s. 112-118).

²⁸ Tekst orzeczeń cytowany za Centralną Bazą Orzeczeń Sądów Administracyjnych dostępną pod adresem [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>].

zabudowy (zasada wolności budowlanej) zawarta w art. 4 Prawa budowlanego, stanowią element prawa własności...

- Wyrok NSA z 4 listopada 2016 r. NSA II OSK 204/15 ... *interpretacja przepisów dotyczących ustalania warunków zabudowy powinna uwzględniać ochronę własności i wolność zagospodarowania. Prawo do zabudowy jest podstawowym prawem związanym w wykonywaniem prawa własności nieruchomości...*
- Wyrok WSA w Łodzi z 4 września 2013 r. II SA/Łd 560/13... *Budynki wielorodzinne w sąsiedztwie budynków jednorodzinnych a kontynuacja funkcji.... ... Nieuprawniony jest pogląd Samorządowego Kolegium Odwoławczego, iż nowa zabudowa projektowana jako osiem budynków wielorodzinnych nie stanowi kontynuacji funkcji mieszkaniowej, ponieważ na działkach sąsiadujących znajdują się wyłącznie budynki jednorodzinne. ...*
- Wyrok WSA w Poznaniu z 28 listopada 2012 r. II SA/Po 825/12 ... *Jako zasadę należy przyjąć, że w zakresie kontynuacji funkcji mieści się taka zabudowa, która nie godzi w zastany stan rzeczy. Pojęcie kontynuacji funkcji należy rozumieć szeroko, zgodnie z wykładnią systemową, która każe rozstrzygać wątpliwości na rzecz uprawnień właściciela czy inwestora po to, aby mogła być zachowana zasada wolności zagospodarowania terenu, w tym jego zabudowy (i użytkowania)....*

Wątpliwości budzi sposób interpretowania pojęć urbanistycznych i problemów ładu przestrzennego, zwłaszcza dotyczących *zgodności funkcji*, którą powinny brać pod uwagę społeczne, użytkowe, ekonomiczne i kulturowe cechy zabudowy. Przykładem jest uznanie, że wielokondygnacyjne budynki stanowią ciągłość funkcji na osiedlu zabudowy jednorodzinnej, jest niezgodne z zasadami wiedzy urbanistycznej. Również przyjęcie zasady: ... *Dla ustalenia ciągłości funkcji zabudowy wystarczające jest stwierdzenie, że przynajmniej jedna nieruchomość na terenie analizowanym posiada taką funkcję, jaka wynika z wniosku inwestora ...* musi prowadzić do wadliwych rozwiązań urbanistycznych. Dyskusyjne jest stosowanie niekiedy *obszaru analizy* przy ustalaniu warunków zabudowy. W jednym z orzeczeń (WSA w Bydgoszczy z 25 stycznia 2017 r.) Sąd stwierdza w uzasadnieniu, że ... *w każdym indywidualnym przypadku należy widzieć obszar analizowany jako urbanistyczną całość ...*. Polskie prawo stanowi, że granice obszaru analizy mogą być dowolnie ustalone, co oznacza, że granice mogą objąć teren, na którym – przykładowo – będą dwie nieruchomości, istniejący budynek i działka projektowanej inwestycji, leżąca w odległości kilometra od tego budynku. Podstawowe zasady urbanistyki wykluczają możliwość uznania takiej zabudowy jako *urbanistycznej całości*. Nie jest to przykład teoretyczny, szeroka *Interpretacja zasady wolności zagospodarowania* skutkuje prymatem prawa własności inwestora, staje się silniejsze niż prawo właścicieli istniejących i użytkowanych nieruchomości. Jest to wątpliwe ze względu na prawną zasadę wyważania interesów. Również troska Sądu przy orzekaniu o zasadę *dobrego sąsiedztwa* i inwestycje, budzi wątpliwości: *Wąskie rozumienie sąsiedztwa ogranicza ... wolność zabudowy ... ponieważ drastycznie zawęży możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy, blokując tym samym proces inwestycyjny.*

Istotny wpływ na linię orzecznictwa mają autorytety prawne, na komentarze i glosy wybitnych polskich prawników powołują się sędziowie. Najczęściej są to publikacje Z. Niewiadomskiego, H. Izdebskiego, T. Bąkowskiego, M. Gdesza i I. Zachariasza. Paradoksalnie, dwaj pierwsi, których stanowiska są w wielu sprawach różne, to prawnicy najczęściej cytowani i przywoływani w orzeczeniach (odpowiednio 1612 i 1192 razy).

Urbanistyczne skutki orzecznictwa nie dotyczą jedynie 'ładu przestrzennego'. Wielkim społecznym i ekonomicznym problemem są finansowe skutki wadliwych planów miejscowych. Podjęto próbę zmiany prawa i ograniczenia nieracjonalnej, niekiedy wręcz absurdalnej polityki planistycznej gmin. *Ustawa z 27 sierpnia 2009 r. o finansach publicznych* wprowadziła obowiązek sporządzania wieloletnich prognoz finansowych gmin, uwzględniających realizację planów i programów inwestycji o charakterze wieloletnim [*Finansowe skutki* 2011]. Ostatnia nowelizacja prawa (2015) mająca na celu urealnienie planowania przestrzennego nie przyniosła zmian, bowiem sądy administracyjne uznały zapis ustawy za nieobligatoryjny. Trudno się nie zgodzić się z wcześniej już cytowanym Zachariaszem, który stwierdził: *orzecznictwo sądów administracyjnych rozwiązało problem spójności planowania finansowego i przestrzennego gminie już nie tyle wbrew celom ustawy, co wbrew elementarnej logice działań podmiotów publicznych i prywatnych w przestrzeni, wskazując, że brak jest obowiązku uwzględniania w wieloletnich prognozach finansowych środków finansowych służących realizacji zamierzeń inwestycyjnych przewidzianych w studiach i planach miejscowych* [Zachariasz 2016A]. Wymaga podkreślenia, że powyższe, krytyczne oceny treści orzeczeń dotyczą jedynie ich skutków w zmianach zagospodarowania terenu. Oceny te nie podważają wysokich kwalifikacji i rzetelności sędziów, wątpliwości dotyczą bowiem określonych sytuacji, wybranych problemów i niespójności prawa, za którą sędziowie, podobnie jak urbanisci, winy nie ponoszą.

Stosowanie prawa rodzi również istotne problemy techniczne w planowaniu przestrzennym gmin. Nie chodzi o konieczność powtarzania w aktach prawnych specjalistycznych definicji. Chodzi o to, aby ujęcia zawarte w przepisach były z nimi zgodne. Przy odmiennym założeniu mogą bowiem powstawać konkretne dylematy związane z zakresem stosowania poszczególnych przepisów. Dotyczy to zwłaszcza definiowania *maksymalnej i minimalnej intensywności zabudowy*, definicji powierzchni zabudowy i powierzchni całkowitej, pojęć zabudowy i zakazu zabudowy. Pojęcia te wielokrotnie zostały wskazane w *Ustawie o pizp*, jednak również nie można znaleźć tam wyczerpującej ich definicji. Sądy (i podobnie organy administracji publicznej, w tym również organy nadzoru), w praktyce na różne sposoby podchodzą do tych pojęć. Warto podkreślić, że główny dylemat nie tyle dotyczy spraw związanych z ochroną ładu przestrzennego, ile sposobu rozumienia i stosowania poszczególnych pojęć kluczowych dla zagospodarowania terenu.

Przykłady technicznych niespójności w planach miejscowych dotyczą scalania i podziału nieruchomości, w szczególności minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchni oraz określenie kąta położenia granic działek w sto-

sunku do pasa drogowego. Pojawia się też dylemat, czy określenie warunków i zasad scaleń i podziałów nieruchomości jest obowiązkowym elementem każdego planu miejscowego (jak wynika to z literalnego brzmienia *Ustawy o pizp*) – czy też jest to tylko obligatoryjne w sytuacji, gdy w planie miejscowym wyznaczone są obszary scaleń i podziałów nieruchomości. Wojewódzki Sąd Administracyjny w Gorzowie Wielkopolskim w wyroku z 12 stycznia 2017 r. (II SA/Go 920/16, Legalis) uznał, ... że nie ma potrzeby określania tych zasad w odniesieniu do nieruchomości już o ukształtowanej zabudowie, czy też w sytuacji gdy plan miejscowy obejmuje kilka działek, stanowiących własność jednego podmiotu. Odmienny natomiast punkt widzenia przedstawił Wojewoda Śląski w rozstrzygnięciu nadzorczym z 6 lipca 2012 r. (IF III.4131.42.2012, Legalis), stwierdzając, że zgodnie z przepisami dotyczącymi szczegółowych zasad i warunków scalania i podziału nieruchomości objętych planem miejscowym, przedmiotowe zasady winny zawierać w szczególności określenie minimalnych lub maksymalnych szerokości frontów działek, ich powierzchnię oraz określenie kąta położenia granic działek w stosunku do pasa drogowego²⁹.

2.6. Prawne uwarunkowania reformy gospodarki i planowania przestrzennego

Od 2007 r. podejmowane są próby naprawy wadliwego prawa gospodarki przestrzennej, zwłaszcza regulacji dotyczących planowania przestrzennego. Rosnące straty gospodarcze i społeczne, generowane przez chaos urbanizacyjny oraz narastająca krytyka prawa zmuszają władze centralne do podejmowania kolejnych inicjatyw legislacyjnych. Równoległe, organizacje zawodowe oraz związki samorządów terytorialnych występują z propozycjami zmian prawa. Wszystkie inicjatywy, w tym nowelizacje *ustawy o pizp 2003* były, jak dotąd, porażkami. Najczęściej prace przerywano na poziomie tez i założeń (projekty Związku Miast Polskich, propozycje Towarzystwa Urbanistów i rekomendacje GKUA). Niekiedy projekty istotnych zmian były odrzucane po pełnym przygotowaniu projektu prawa (projekt nowelizacji *ustawy o pizp 2011*, projekt doradców Senatu 2012). Kolejni ministrowie odpowiedzialni za stan planowania przestrzennego mieli świadomość, że system gospodarki przestrzennej wymaga generalnej, systemowej reformy, że konieczne są fundamentalne, trudne zmiany prawa. Jednak nie podejmowali skutecznych inicjatyw. Wiele barier omówiono wcześniej. Zespoły rządowe przygotowujące propozycje legislacyjne nie dysponowały ani potencjałem, jakiego ta reforma wymaga ani koniecznym poparciem politycznym rządzących elit. Wyjątkiem była *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego* powołana w 2011 r., ale została zlikwidowana przed zakończeniem prac nad projektem *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* (2015).

²⁹ Problemy orzecznictwa zostały szerzej omówione w Studiach KPZK, t. CLXXXII, *Studia nad chaosem przestrzennym*, Tom I: Adam Kowalewski, Maciej J. Nowak *Bezład przestrzenny i prawo*, Warszawa, 2018: 112-126.

Z historii inicjatyw warto przypomnieć trzy zawansowane projekty nowelizacji *Ustawy o pizp 2003*. Pracami nad pierwszym kierował minister O. Dziekoński, doświadczony architekt i samorządowiec. Projekt przeszedł wszystkie etapy legislacyjne, nie został jednak skierowany do Sejmu, w którym inicjatywa rządowa miała zapewnioną większość. Według nieoficjalnych informacji, zdecydował protest zespołu polityki deregulacyjnej w Kancelarii Premiera. Kolejną inicjatywę legislacyjną przygotowali parlamentarzyści i doradcy Senatu. Projekt nowelizacji, naprawiającej błędy wuzetki, opracowany przez Biuro Legislacyjne Senatu (maj 2011) zablokował Klub Senacki rządzącej partii, nie wyrażając zgody na jej rozpatrzenie przez Komisję Senacką. Politycy i lobbyści byli czujni, sprawa „padła”.

Od dwóch lat trwają prace w Ministerstwie Infrastruktury i Budownictwa nad projektem *Kodeksu*, który w istotnym zakresie, wykorzystał projekt *Komisji Kodyfikacyjnej* i zawiera wiele dobrych rozwiązań. Jednak żaden z zapowiadanych terminów jego przedstawienia do konsultacji społecznych nie został dotrzymany. Można się obawiać, że bariery które zablokowały poprzednie próby zmian wadliwych regulacji prawnych planowania przestrzennego nadal nie pozwalają na uchwalenie Kodeksu.

Jednym ze źródeł porażek inicjatyw prawnych jest wadliwy proces legislacyjny. Paradoksalnie, jego najostrejszymi krytykami są prawnicy i legislatorzy, którzy zasady legislacyjne poddają od wielu lat ostrej krytyce. Prawnicy K. Goetz i R. Zubek ponad 10 lat temu stwierdzili, że głównym źródłem kryzysu prawa jest wadliwy system jego stanowienia [Goetz, Zubek 2005], kilka lat później, podobne i również zdecydowanie negatywne oceny procesu legislacyjnego przedstawili czołowi polscy prawnicy na Prezydenckim Forum Debaty Publicznej [*System Stanowienia Prawa...* 2011].

A. Zoll, były Prezes Trybunału Konstytucyjnego stwierdził m.in.: *Wydaje się, że jest pełna zgoda w negatywnej ocenie (systemu tworzenia prawa) ... jedną z podstawowych przyczyn (jest) brak przywiązywania wagi do znaczenia stabilności prawa. ... Przed zmianą prawa trzeba mieć jasny pogląd, dlaczego dotychczasowy stan prawny nie spełnia swojej roli i mieć argumenty przemawiające za tym, że przedłożona propozycja tę rolę wypełni.*

A. Kalwas, były minister Sprawiedliwości ... *największe zło tkwi nie w procedurach, które są bardzo ważne, ale w braku kultury politycznej i upartyjnieniu państwa... Niezbędna wydaje się więc, ... odbudowa systemu stanowienia prawa, a właściwie stworzenie nowego ładu budowania prawa, bo w istocie my ciągle nie mamy rządów prawa, mamy rządy poprzez prawo....*

J. Steinhoff, były wicepremier i minister gospodarki, Przewodniczący Rady Krajowej Izby Gospodarczej ... *Patologia w stanowieniu prawa występuje nagminnie, ... Bardzo często pojawiają się też ... poprawki popierane jawnie, bądź mniej jawnie, przez członków Rady Ministrów. ... Mamy do czynienia również z nadregulacją w efekcie populizmu politycznego. Ustawy bardzo często przygotowuje się, pod wpływem takich czy innych wydarzeń. Również media w tej materii mają swoje „zasługi”. ...*

M. Zubik³⁰ były przewodniczący Rady Legislacyjnej, od grudnia 2010 r. sędzia Trybunału Konstytucyjnego twierdzi, że *Polskie prawo wymaga naprawy ... Po prawie 13 latach obowiązywania konstytucji nadszedł czas, aby przejrzeć jej przepisy dotyczące trybu ustawodawczego, a być może również dokonać w niej zmian.... Czy prawotwórczy chaos da się opanować? Bez zmian systemowych już się chyba nie da.*

Krytykowany jest brak przejrzystości procesu legislacyjnego, szkodliwe działanie lobbystów i grup nacisku i nieprawidłowe działanie posłów. Raport Fundacji *Stefana Batorego* krytykuje wszystkie fazy procesu legislacyjnego, łącznie z oceną skutków jego stosowania [*Przejrzystość procesu...* 2008]. W Raporcie stwierdzono m.in.: *Proces tworzenia prawa, zwłaszcza na poziomie rządowym jest mało przejrzysty... Proces prowadzenia konsultacji jest wysoce niejasny i nieprecyzyjny... Do nacisków grup interesu na legislatorów często dochodzi na poziomie prac rządowych.... Osoby korzystające ze statusu gościa komisji nie mają obowiązku przedstawiania na piśmie swojego stanowiska oraz ujawniania, czyje interesy reprezentują i w czyim interesie występują. Otwiera to pole do niejawnego wpływania na kształt regulacji. ... Posłowie pilotują ustawy przewidujące wprowadzenie korzystnych rozwiązań dla branży, z którą oni sami lub bliskie im osoby są związane.*

Na niekorzystne zmiany projektów ustaw na etapie prac Komisji Sejmowych zwracają uwagę teoretycy prawa. Tak zmianę projektu *Ustawy o pizp 2003*, dotyczącą *Studium* ocenił Zachariasz: *Projekt uległ stosunkowo znacznym zmianom ... Kierunek tych zmian w stosunku do projektu nie może być oceniany pozytywnie* [Izdebski, Zachariasz 2013: 31-32]. Podobne stanowisko zawarte jest w rządowym dokumencie – *KPZK 2030*. Nie ulega wątpliwości, że proces legislacyjny wymaga zmian³¹.

Podejmowane w ostatnich latach próby zmian prawa planowania przestrzennego utrudnia brak informacji, bowiem często debaty nie zawsze są oparte na rzetelnej wiedzy, badania naukowe są wyrywkowe, badania statystyczne, w niektórych dziedzinach doskonale prowadzone, wielu realnych procesów przestrzennych nie opisują.

Nie mamy pełnego bilansu strat które generuje chaotyczna, niekontrolowana suburbanizacja. Luki i braki wiedzy powodują, że wnioski i propozycje rozwiązań nie zawsze są przekonujące, otwieramy w ten sposób pole dla demagogii, działań i nacisków politycznych, ułatwiamy działania korupcyjne. Wciąż z uporem powtarzane są hasła „mniej państwa”, „tanie państwo”, „konieczna deregulacja” – ale nikt nie próbuje policzyć ile to „tanie państwo” w gospodarce przestrzennej Polskę kosztuje. Nie potrafimy odpowiedzieć na wiele zasadniczych pytań. Jak wielkie starty ponoszą finanse publiczne i dlaczego Sejm, władze rządowe i samorządowe nie próbują uporządkować sfery planowania przestrzennego? Dlaczego ograniczenie spekulacji na rynku nieruchomości, co udało się innym krajom Europy, w Polsce jest wciąż nieosiągalne? Nie analizowane są decyzje polityczne blokujące zmiany, procesy te są

³⁰ „Rzeczpospolita”, wywiad 26 lipca 2010.

³¹ Bariery zmian zostały szerzej omówione w Studiach KPZK, t. CLXXXII, Tom I. Adam Kowalewski i Maciej J. Nowak *Bezład przestrzenny i prawo*, Warszawa, 2018: 128-13.

z zasady mało przejrzyste, a debaty i teksty poświęcone barierom zmian prawnych nie wychodzą poza poziom publicystyki.

Barierą zmian jest również, omówiona wcześniej polska odmiana neoliberalizmu. Polscy politycy są wprawdzie świadomi, że chaos przestrzenny wywołuje straty, że konieczna jest systemowa reforma gospodarki przestrzennej. Informacje takie zawierają liczne, cytowane wcześniej, dokumenty rządowe. Jednak liberalna ideologia oraz obawa, że reforma musi naruszyć interesy różnych grup społecznych, skutkuje biernością decydentów i odkładaniem ‘na potem’ trudnych decyzji.

Jednym z najrzadziej stawianych w debacie publicznej i w analizach pytań jest *Cui Bono?* W czyim interesie jest utrzymywanie chaosu przestrzennego skutkującego olbrzymimi stratami społecznymi i gospodarczymi? Kto za kryzys polskiej przestrzeni, za stan środowiska kulturowo-przyrodniczego odpowiada. Dlaczego w Polsce mamy przyzwolenie na chaos i brzydotę, na patologie urbanizacyjne? Czyje interesy są na tyle ważne, że rządzący akceptują wadliwy i szkodliwy system zarządzania przestrzenią?

Dyskutowana jest od wielu lat likwidacja szkodliwych decyzji administracyjnych lokalizujących inwestycje na terenach nieobjętych planami miejscowymi, jako jeden z elementarnych warunków racjonalnego zagospodarowania terenu i tworzenia przestrzeni o wysokiej jakości. Jednak likwidacja decyzji administracyjnej o *warunkach zabudowy* zlikwiduje rynek projektantom tych decyzji, firmom konsultingowym i lobbystom o wymiarze rocznym kilkudziesięciu mln zł. Honoraria utracą firmy projektowe przygotowujące wystąpienia inwestorów i negocjujące z urzędami *warunki zabudowy*.

Słabością planowania przestrzennego i ochroną pozycji decyzji administracyjnych w lokalizowaniu inwestycji może być zainteresowane również państwo, jako inwestor. Przykładem jest polityka państwa, jej najnowszy projekt (Mieszkanie Plus) osłabia rolę planów miejscowych przy wyznaczaniu terenów mieszkaniowych i może wzmocnić zjawisko rozpraszania zabudowy. Skutki pokazała pierwsza zakończona inwestycja tego programu – 96 mieszkań w Siedleminie. Przykład *budowania na polach* które, zgodnie z obietnicą Premiera Morawieckiego miało być powstrzymane [*Fakty* 2018].

Utrzymaniem *status quo* są zainteresowani właściciele gospodarstw rolnych, których interesów skutecznie broni jedna z czołowych partii politycznych oraz właściciele nieruchomości i ich organizacje.

Nie wspiera zmian część działaczy samorządowych, nawet jeśli na forum publicznym głoszą poparcie dla koniecznych reform. Powody są znane, sporządzanie planów jest kosztowne i pracochłonne. Partycypacja społeczna jest trudnym zadaniem, brak bowiem w planistycznych procedurach nowoczesnych instrumentów negocjacyjnych. Uchwalenie planu ogranicza możliwość ‘rządzenia’, które zapewniają na terenach pozbawionych planu decyzje administracyjne. W efekcie, nie wszystkie organizacje samorządowe popierają potrzebne zmiany prawa, tak jak to czyni od lat *Związek Miast Polskich*.

O innych beneficjentach i zwolennikach chaosu przestrzennego była mowa wcześniej. Warto jednak zauważyć, że wrogowie ładu przestrzennego skutecznie pilnują,

aby bałagan trwał. Badanie ciemnej strony naszego życia politycznego jest utrudnione, warto jednak zapoznać się z ocenami świata polskiej polityki w dokumentach cytowanej już Fundacji Stefana Batorego oraz Kancelarii Prezydenta RP [*Polityka Antykorupcyjna* 2012; *System Stanowienia Prawa* 2011].

Barierą reformy gospodarki przestrzennej jest brak przyzwolenia społecznego na proponowane zmiany. Jego budowanie, to zadanie władz państwa i liderów samorządowych, to również zadanie środowisk zawodowych i instytucji odpowiedzialnych za informację publiczną. Zadanie to powinno być priorytetem, zwłaszcza że na stan świadomości społecznej ma wpływ dezinformacyjna działalność deweloperów i spekulantów gruntowych. Przekonują Polaków, że planowanie przestrzenne utrudni inwestowanie. Jest to oczywisty nonsens, jeśli porównamy polski ‘model’ gospodarki przestrzennej i stan planowania przestrzennego z praktykami Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Niestety, autorzy inicjatyw legislacyjnych, nie podejmują poważniejszych prób, aby uzyskać społeczne przyzwolenie na zmiany. Wciąż jeszcze gospodarka przestrzenna nie jest przedmiotem szerokiej, publicznej debaty.

Jest oczywiste, że reforma systemowa gospodarki przestrzennej to trudne zadanie. Wymaga wielu zmian – konieczne jest bowiem ograniczenie ‘wolności zabudowy’ (głównego źródła katastrofy urbanizacyjnej), likwidacja administracyjnych decyzji w procesie lokalizacji inwestycji, powstrzymanie ‘inwazji’ reklam, które niszczą krajobraz Polski. Politycy mają świadomość, że bez poparcia społecznego niemożliwe jest odebranie przywilejów i likwidacja dochodów, które generuje chaos przestrzenny. Nie podejmują jednak działań, aby to poparcie uzyskać. Wciąż jeszcze kalkulacje polityczne i omówione powyżej bariery uniemożliwiają naprawę systemową gospodarki przestrzennej, której potrzeba była od początków III RP oczywista [Kowalewski 1990: 38-51]. Wciąż też brak świadomości, że konieczna jest systemowa naprawa gospodarki przestrzennej, że poprawianie fragmentów prawa, gospodarki przestrzennej nie uporządkuje. Dotyczy to kolejnych inicjatyw legislacyjnych, co potwierdził raport zespołu Wierzbowskiego [2014]. Chaotyczne i wadliwe inicjatywy legislacyjne pokazują, jak nisko na liście politycznych priorytetów, w działaniach Rządu i Sejmu znalazły się sprawy gospodarki przestrzennej. Dlatego głównym, wyjściowym warunkiem przeprowadzenia koniecznych zmian prawa jest wola polityczna rządzących. Zbudowanie w Polsce racjonalnego systemu zarządzania przestrzenią wymaga podjęcia decyzji politycznych – zdefiniowanie i uzgodnienie polityki przestrzennej państwa oraz ustalenie zasad, praw i narzędzi jej skutecznego wdrażania.