



prof. dr hab. Przemysław Śleszyński

Jest geografem, członkiem m.in. Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN i Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej. Zajmuje się m.in. badaniami ludnościowymi (w tym migracyjnymi), rozwojem regionalnym i lokalnym, geografią transportu, elektoralną, estetyką krajobrazu, planowaniem przestrzennym.
 psleszyn@twarda.pan.pl



dr Adam Kowalewski

Jest architektem, urbanistą i ekonomistą, członkiem m.in. Rady Fundatorów Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Stowarzyszenia Architektów Polskich, Towarzystwa Urbanistów Polskich. Inicjator opisywanych w artykule raportów o chaosie przestrzennym.
 adam.kowalewski@windowslive.com

Klasyfikacja przyczyn chaosu przestrzennego

PRZESTRZEŃ W KRYZYSIE

Zmieniające się warunki życia, przekształcenia środowiska i migracje ludności wymuszają zmiany w gospodarce przestrzennej. Czy nasza przestrzeń ma przyszłość?

Przemysław Śleszyński

Institut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN w Warszawie

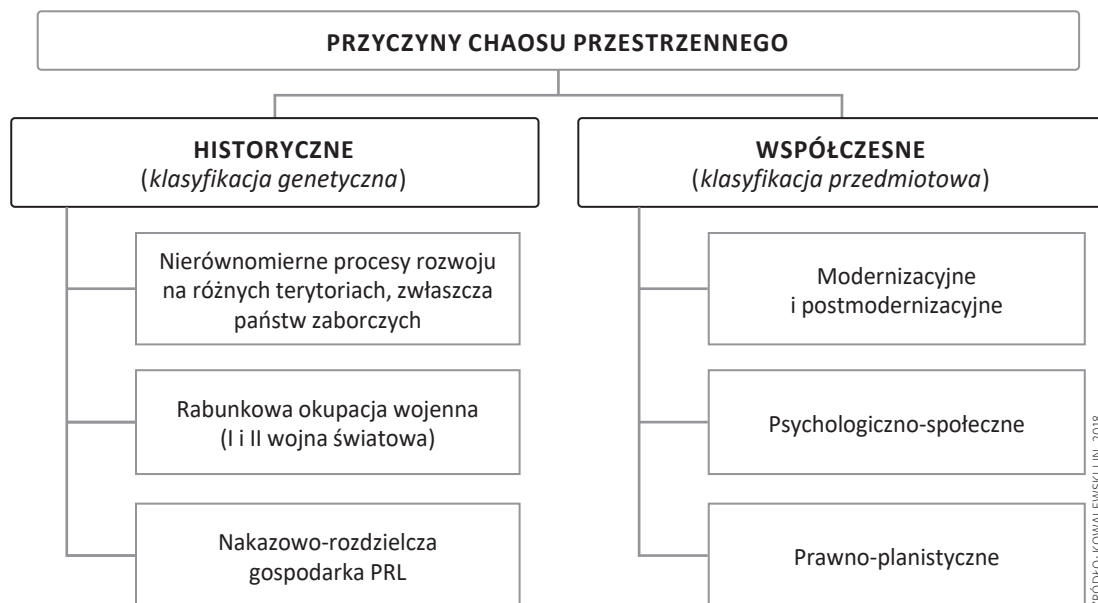
Adam Kowalewski

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Reguńskiego w Warszawie

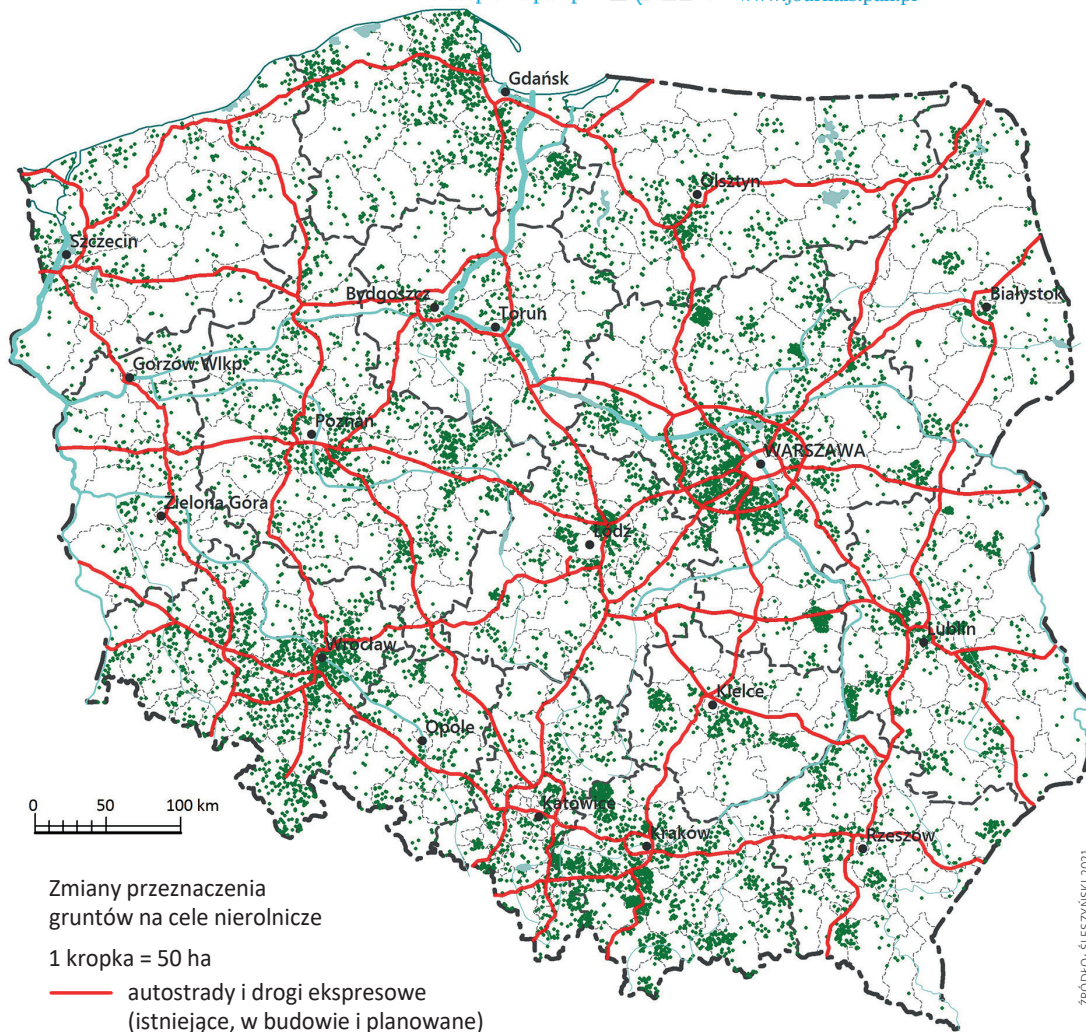
sprzeczne, zagospodarowanie i korzystanie z przestrzeni wymaga regulacji i nadzoru. W cywilizowanych, rozwiniętych krajach prawo przestrzenne, związane np. z inwestowaniem w różnego rodzaju zabudowę i inną infrastrukturę, jest jednym z najważniejszych pod względem społeczno-gospodarczym. Wynika to z faktu, że racjonalnie ukształtowana przestrzeń jest efektywna oraz sprzyja zachowaniu walorów środowiskowych, a więc poprawia jakość życia człowieka.

W Polsce od wielu dekad niestety mamy do czynienia z kryzysem przestrzeni i gospodarki przestrzennej. Wyraża się to w chaosie przestrzennym, który można zdefiniować jako nieprawidłową i nieoptymalną lokalizację zabudowy i infrastruktury technicznej (w tym mieszkaniowej), oraz polega na nadmiernym rozproszeniu zabudowy i braku koordynacji między rozwojem zasobu mieszkaniowe-

Przestrzeń jest dobrem ograniczonym i z tego powodu jest przedmiotem nieustannej rywalizacji różnych jej użytkowników – mieszkańców, przedsiębiorców, właścicieli itp. Ponieważ interesy tych podmiotów są zazwyczaj odmienne, a nawet



ŹRÓDŁO: KOWALEWSKI I IN. 2018



Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (tzw. odróżnienia) w gminach niemiejskich do końca 2020 roku

go a rozwojem infrastruktury (szlaków komunikacyjnych, placówek usług publicznych oraz punktów sprzedażowo-usługowych), obsługującej potrzeby mieszkańców.

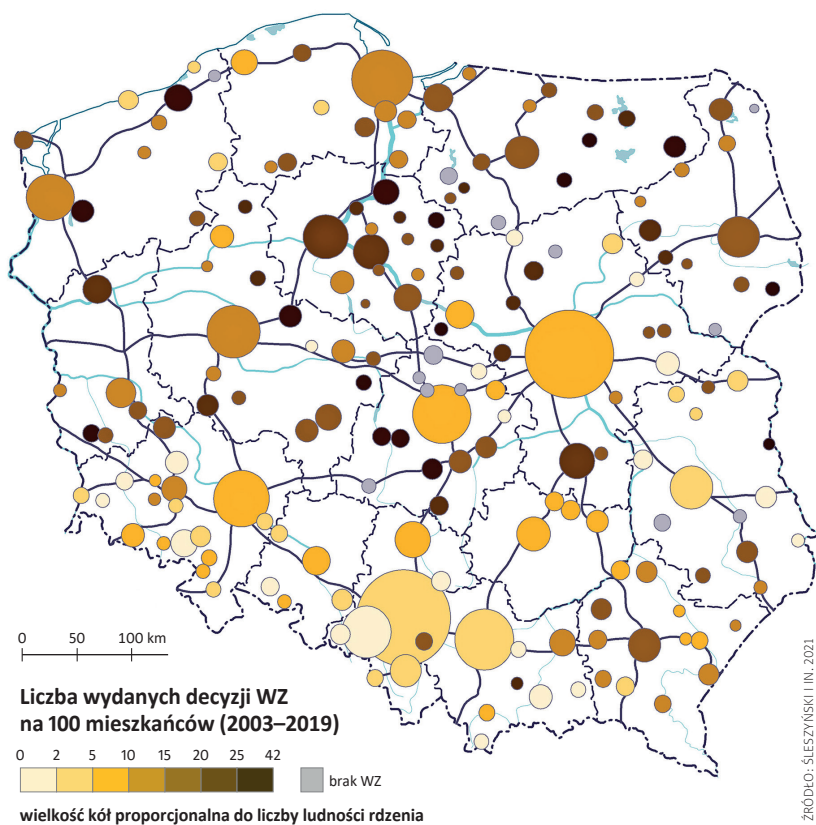
Źródła tego są zarówno historyczne, jak i współczesne. Te pierwsze wynikają z odmienności politycznych, prawno-administracyjnych i kulturowych różnych części współczesnego terytorium Polski, począwszy od zaborów, przez wyniszczające wojny i rabunkowy charakter gospodarki okupacyjnej, a skończywszy na gospodarce centralnej sterowanej przed 1989 rokiem. Współczesne przyczyny można podzielić na: prawno-planistyczne, modernizacyjne i psychologiczno-społeczne. Przy tym szczególne znaczenie mają uwarunkowania prawno-planistyczne, związane z wadliwym prawem przestrzennym.

Ostra krytyka wadliwej polityki przestrzennej władz publicznych różnego szczebla oraz udokumentowane straty społeczne i gospodarcze mobilizowały władze centralne do podejmowania działań naprawczych. Od kilkunastu lat kolejne rządy RP, bez względu na ich polityczną orientację, zapowiadały naprawę gospodarki przestrzennej i odbudowę planowania przestrzennego. Staraly się to robić, podejmując różne działania, były to m.in.:

- uchwała nr 239 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 roku. Zapowiadała fundamentalną reformę gospodarki przestrzennej w Polsce, zgodnie

z przyjętą przez Radę Ministrów koncepcją Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030. Plan działań służący jej realizacji przewidywał m.in.: „(1) wprowadzenie zintegrowanego (spójnego i hierarchicznego) systemu planowania rozwoju zdolnego do koordynacji polityki i działań podmiotów publicznych; (2) uporządkowanie regulacji zapewniających sprawność i powszechność działania systemu planowania przestrzennego; (3) wzmocnienie instytucjonalne i jakościowe planowania przestrzennego oraz przygotowanie opracowań dotyczących rozwoju obszarów funkcjonalnych”;

- powołanie przez Radę Ministrów 10 lipca 2012 roku Komisji Kodyfikacyjnej Prawa Budowlanego, która w 2014 roku zakończyła prace nad projektem Kodeksu urbanistyczno-budowlanego i została rozwiązana w styczniu 2016 roku;
- Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 roku), przyjęta w ostatecznej formie 14 lutego 2017 roku. Zawiera liczne odniesienia do ww. problemów, w tym wskazuje na potrzebę „przywrócenia i utrwalenia ładu przestrzennego” czy „promowania ładu przestrzennego na obszarach wiejskich, w szczególności w zasięgu oddziaływania obszarów silnie zurbanizowanych, m.in. w celu zapobiegania rozpraszaniu istniejącej sieci osadniczej”.



ŹRÓDŁO: ŚLESZYŃSKI JIN, 2021

Liczba decyzji WZ w przeliczeniu na 100 mieszkańców wydanych w strefach podmiejskich w latach 2003–2019

Kryzys przestrzeni powiększają również niektóre orzeczenia sądów administracyjnych, które są sprzeczne z zasadami urbanistyki i zamiast ją wspierać, potęgują chaos przestrzeni. W ciągu ostatnich 10 lat sądy wojewódzkie (WSA) i naczelny (NSA) wydały łącznie 28 tys. orzeczeń dotyczących interpretacji czterech urbanistycznych pojęć: wolności zabudowy, dobrego sąsiedztwa, kontynuacji funkcji i kontynuacji zabudowy. Warto dodać, że w gronie największych autorytetów prawniczych istnieją obecnie zasadnicze różnice w określaniu granic tzw. wolności zabudowy, co dodatkowo powiększa zamęt w polityce lokalizacyjnej gmin.

W Polsce mamy trójstopniowy system planowania przestrzeni (krajowy, regionalny i lokalny). Na tym ostatnim szczeblu za ład przestrzenny jest odpowiedzialny samorząd gminny. Inwestycję, np. dom mieszkalny, lokalizuje się, opierając się na miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, ale tylko 33 proc. powierzchni kraju jest pokryte tymi dokumentami. Na pozostałym obszarze buduje się na podstawie administracyjnych decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowaniu terenu, tzw. wuzetek (WZ). W powszechnej opinii ekspertów ze względu na zbytnią uznaniowość są one głównym źródłem chaosu przestrzennego i rozpraszania zabudowy.

Od 2003 roku wydano w Polsce ponad 2,5 mln decyzji o warunkach zabudowy. Względna łatwość ich uzyskania powoduje, że budownictwo rozwija się

w sposób spontaniczny i żywiołowy. Oprócz tego inwestycje makroskalowe, np. autostrady, realizuje się na podstawie tzw. specustaw.

Bańka spekulacyjna

W gminie sporządza się studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które mają niemal wszystkie samorządy w Polsce. Nie jest ono jednak aktem prawa miejscowego i najczęściej dość ogólnie wyznacza przeznaczenie terenów. W rzeczywistości ma bardzo ograniczony wpływ na rozwój przestrzenny gminy. Studia gminne i plany miejscowe też nie są wolne od wad. W obydwu przypadkach jest to nadmierny poziom przeznaczenia terenów pod funkcje mieszkaniowe, w tym zabudowę jednorodzinną. W studiach gminnych przeznacza się na to około 12 proc. powierzchni kraju (przy blisko 1 proc. istniejących terenów mieszkaniowych), z kolei w planach miejscowych od 2003 roku (od kiedy weszła w życie obowiązująca Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym) zmieniono przeznaczenie na cele nierolnicze, czyli de facto budowlane (tzw. odrołnienie), około 600–800 tys. ha gruntów rolnych.

Gdyby tylko połowę odrołnień przeznaczyć pod zabudowę mieszkaniową, na tych terenach mogłoby zamieszkać kilkanaście milionów ludzi. Łącznie w planach miejscowych tzw. chłonność demograficzną szacuje się na prawie 60 mln mieszkańców. Jest to oczywiście o wiele więcej niż rzeczywiste potrzeby inwestycyjne, gdyż corocznie przemeldowuje się około 600 tys. osób i nie wszyscy przenoszą się do nowych mieszkań i domów. A zatem te 600–800 tys. ha odrołnionych gruntów oznacza silną nadpodaż gruntów budowlanych i tworzy swego rodzaju bańkę spekulacyjną. Równocześnie nie proponuje się mechanizmów, który mogłyby w jakiś sposób rozwiązać problem już nadmiernie rozproszonego osadnictwa, w tym zwłaszcza mechanizmów fiskalnych.

Kryzys w gospodarce przestrzennej od dawna zauważają środowiska naukowo-ekspertskie oraz niemała część decydentów. Dotychczas ogłoszono trzy większe raporty na temat chaosu przestrzennego: Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN, Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN oraz Polskiego Instytutu Ekonomicznego. Bezpośrednią przyczyną powstania wszystkich wymienionych raportów była potrzeba zwrócenia uwagi społeczeństwa i decydentów na problem narastającego kryzysu gospodarki przestrzennej w Polsce. Prowadzi on nie tylko do pogarszania się jakości życia (względnie utrzymywania się tej jakości na niezadowolającym, dalekim od optymalnego poziomie), lecz także do wzrostu realnych kosztów utrzymania.

Koszty chaosu przestrzennego w Polsce oszacowano na 84,3 mld zł rocznie. Powstają one w takich

Koszty chaosu przestrzennego w Polsce według raportu KPZK PAN

Zagadnienie	Opis kosztów	Oszacowana kwota (rocznie, mld zł)	Uwagi
Osadnictwo i infrastruktura techniczna	Budowa infrastruktury, obsługa nadmiernie rozproszonego osadnictwa, ujemne saldo gospodarki przestrzennej	20,5	W przypadku kosztów wieloletnich przyjęto 10-letni okres amortyzacji. Kwota nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych
Transport i mobilność	Wydłużone dojazdy do pracy, kongestia ruchu, straty czasowe, koszty zewnętrzne	31,5	W przypadku kilku różniących się szacunków tego samego zjawiska kwoty uśredniano. W przypadku kosztów zewnętrznych przyjęto 20 proc. całości kosztów
Rolnictwo	Mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia	8,8	Dane z gmin i województw interpolowano na gminy typowo wiejskie w Polsce
Rynek nieruchomości	Wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości	10,9	Bez tzw. bańki spekulacyjnej i potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z ewentualnym uchynieniem planów miejscowych
Koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym	Wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych	12,6	Kwota minimalna, np. WHO oszacowało koszty silnego zanieczyszczenia powietrza na 102 mld dolarów
Razem		84,3	

ŹRÓDŁO: KOWALEWSKI I IN., 2018

obszarach i działach społeczno-gospodarczych, jak osadnictwo i infrastruktura techniczna (budowa infrastruktury, obsługa nadmiernie rozproszonego osadnictwa, ujemne saldo gospodarki przestrzennej), transport i mobilność (wydłużone dojazdy do pracy, straty czasowe, koszty zewnętrzne), rolnictwo (mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia), rynek nieruchomości (wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości) oraz koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym (wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych). Autorzy wychodzili z założenia, że liczby, a szczególnie wykazanie konkretnych kwot strat pieniężnych, może przemówić do rozsądku bardziej niż najbardziej pasjonująco opisane same przyczyny, skutki i mechanizmy spustoszenia polskiej przestrzeni.

Badania na przyszłość

Opisane trzy raporty o chaosie przestrzennym przyczyniły się do szerokiej dyskusji naukowo-ekspertkiej na temat kryzysu gospodarki przestrzennej, a także dały empiryczną argumentację na rzecz wprowadzania różnego rodzaju zmian w prawie planistycznym. Była to np. mała nowelizacja Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (w 2016 roku wprowadzono zasady bilansowania terenów, mające ograniczać nadpodaż gruntów) i ostatnio (2021–2022) procedowana jej nowelizacja (propozycja wprowadzenia planu ogólnego i standardów urbanistycznych).

Wciąż ważny jest też rozwój badań nad chaosem przestrzennym, takich jak:

- kształtowanie podstaw koncepcyjno-teoretycznych i metodologicznych badań nad ładem i chaosem przestrzennym, zwłaszcza w odniesieniu do różnych wymiarów terytorialnych (miejsca, otoczenia, regionu);
- rozwój metodologii badań teledetekcyjnych jako najefektywniejszej metody rejestracji zjawisk;
- empiryczne badania kosztów rozpraszania zabudowy oraz skutków ekonomicznych chaosu osadniczego;
- badania nad modelami i efektywnością wdrażania skutecznego modelu partycypacji społecznej;
- dostosowanie planowania przestrzennego do wyzwań związanych z poważnymi zmianami demograficznymi (depopulacją obszarów peryferyjnych, wyludnianiem się miast, suburbanizacją) i klimatycznymi oraz zmianami mobilności i stylów konsumpcji;
- poprawa wiarygodności statystyki, zwłaszcza dla obszarów o wysokiej dynamice procesów inwestycyjnych.

Badania powinny również wyjaśnić przyczyny niepowodzeń podejmowanych prób naprawy systemu gospodarki przestrzennej i odbudowy planowania przestrzennego. Określenie źródeł tych porażek jest wstępnym warunkiem przeprowadzenia reformy gospodarki przestrzennej. Potrzebne są również nowe instrumenty informacyjne służące uświadamianiu elitom decyzyjnym na wszystkich szczeblach terytorialnych (gminy, województwa, rządu) o rosnących kosztach chaosu przestrzennego. ■

Chcesz wiedzieć więcej?

Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 1–3, „Studia KPZK PAN”, Warszawa 2018.

Kowalewski A., Mordasiewicz J., Osiatyński J., Regulski J., Stepien J., Śleszyński P., *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny” 4/2014.

Śleszyński P., Kukołowicz P., *Spółeczno-gospodarcze skutki chaosu przestrzennego*, Warszawa 2021.