

GOSPODARKA PRZESTRZENNA KRYZYS - ŹRÓDŁA - STRATY - DROGI WYJŚCIA

Jednym z największych problemów naszego państwa jest kryzys gospodarki przestrzennej. Wadliwe procesy urbanizacyjne i narastający chaos przestrzenny generują ogromne straty społeczne i gospodarcze. Od wielu lat są one przedmiotem krytyki, która nasiliła się zwłaszcza po roku 2003, kiedy widoczne stały się szkodliwe efekty braku polityki przestrzennej państwa oraz wadliwego prawa, głównego źródła kryzysu.

Zamierzeniem autora i pierwszym celem artykułu jest prezentacja kryzysu gospodarki przestrzennej, udokumentowanie w przystępny sposób jego źródeł oraz strat które chaos przestrzenny wywołuje w sferze społecznej i gospodarczej

Drugim celem pracy jest identyfikacja barier, które nie pozwalają na usunięcie głównych wad i błędów systemu gospodarowania przestrzenią.

W trzeciej części pracy autor prezentuje kierunki pożądanych działań naprawczych, definiuje ich główne uwarunkowania i kierunki zmian oraz rekomenduje drogi dojścia. Autor jest przekonany, że podstawowym warunkiem zbudowania w Polsce sprawnego systemu gospodarowania przestrzenią, jest szerokie, społeczne poparcie dla zmian oraz, że budowa społecznego poparcia wymaga wielkiej społecznej debaty. Bowiem jedynie społeczeństwo świadome ponoszonych strat i kosztów chaosu może zmusić polityków i władze centralne, do podjęcia działań naprawczych.

Artykuł jest adresowany do wszystkich, którzy cenią racjonalną gospodarkę przestrzenną, przyjazne nam miasta oraz wysoką jakość środowiska kulturowego i przyrodniczego w którym żyjemy.

Autor wykorzystał wyniki badań naukowych, raportów i opracowań eksperckich oraz dokumentów instytucji publicznych. Głównym źródłem danych są prace badawcze Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, zwłaszcza ostatni raport: *Studia nad chaosem przestrzenny* (dalej *Studia T. 1-3*, 2018) oraz raporty i ekspertyzy Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej¹.

1. KRYZYS PRZESTRZENI I JEGO ŹRÓDŁA

SYSTEMOWY KRYZYS GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

¹ Skutki niekontrolowanej urbanizacji omawiają najszerzej dwie cytowane powyżej publikacje: [1] *Studia nad Chaosem Przestrzennym*. Tomy I-III pod redakcją A.Kowalewskiego, T.Markowskiego i P.Śleszyńskiego, KPZK PAN 2018. <http://czasopisma.pan.pl/skpzk/125355> oraz [2] Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce - Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej i Instytutu Geografii i Zagospodarowania Przestrzennego PAN (29 listopad 2013 r.). <https://frdl.org.pl/portfolio/raport-o-ekonomicznych-stratach-i-spoecznych-kosztach-niekontrolowanej-urbanizacji-w-polsce/> dostępny również na stronie Fundacji.

Budowa samorządów lokalnych jest powszechnie oceniana jako jedna z najważniejszych i najlepiej przeprowadzonych reform Trzeciej Rzeczypospolitej. Również powierzenie gminom odpowiedzialności za ład przestrzenny było decyzją trafną. Na pierwszym miejscu listy ustawowych zadań samorządu prawo postawiło *ład przestrzenny*, wyposażając gminy w szerokie ustawowe uprawnienia. Dzięki temu, w ciągu 25 lat obraz Polski się zmienił. Urbanistyka i architektura większości gmin, ich zagospodarowanie przestrzenne, jakość przestrzeni publicznych i nowej zabudowy mają wysoki poziom. Niestety, obok sukcesów obserwujemy również, w gospodarowaniu terenami, zjawiska szkodliwe społecznie, kulturowo i gospodarczo. Konstytucyjna zasada zrównoważonego rozwoju jest lekceważona, polityka przestrzenna jej nie respektuje. Takie oceny przynoszą liczne raporty, badania naukowe a nawet dokumenty władz centralnych. Przykładem jest *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* (dalej, KPZK 2030), doskonale udokumentowany i wyważony w ocenach diagnozy kolejnych inicjatyw legislacyjnych i raport - *Przestrzeń życia Polaków* [2014], przygotowany z inspiracji Prezydenta RP. Wady systemowe gospodarki przestrzennej oraz wszystkie jej elementy składowe, są niesprawne i dysfunkcjonalne. Zalecenia wymienionej *Koncepcji 2030*, zatwierdzonej uchwałą Rady Ministrów [*Uchwała* 2012], nie zostały zrealizowane. Przez kilka lat prowadzono prace nad kolejnymi wersjami *Planu Działań*, które miały wdrożyć ustalenia *Koncepcji 2030*. Żaden nie została przez Radę Ministrów przyjęta. Kolejne dokumenty rządowe proponujące różne działania [*Koncepcja Polityki 1995*, *Polska Przestrzeń 2007*], były rodzajem 'rządowej publicystyki' lekceważonej przez politycznych decydentów. Malejącą rangę i niestabilną pozycję gospodarki przestrzennej i planowania dobrze ilustruje usytuowanie tych problemów w strukturze władz centralnych. W pierwszych sześciu rządach szef resortu budownictwa, odpowiedzialny za politykę przestrzenną państwa, był członkiem Rady Ministrów, a problemami planowania przestrzennego, urbanistyki i architektury zajmowało się kilka departamentów oraz dwóch podsekretarzy stanu.

W 1996 r. Ministerstwo gospodarki przestrzennej i budownictwa zostało zlikwidowane a problematyka gospodarki przestrzennej i planowania przestrzennego została przeniesiona do powołanego Urzędu Centralnego. Kolejną decyzją Rady Ministrów było obniżenie rangi Urzędu, którego kierownik utracił rangę rządową i został podporządkowany właściwemu ministrowi. Kolejne zmiany rządów uruchomiły międzyresortową 'wędrówkę' gospodarki przestrzennej. Nie spełnia ono swojej roli, jest wadliwe i niespójne. Planowanie przestrzenne jest zastępowane decyzjami administracyjnymi (Wuzetkami). Jest to źródłem największych strat, bowiem powodują rozpraszenie zabudowy. Wadliwe plany lub ich brak, na terenach presji inwestycyjnej, utrudniają również inwestowanie. W efekcie rośnie liczba pozwów kierowanych do sądów przez właścicieli nieruchomości i inwestorów. Niekiedy są to setki milionów złotych, które obciążają budżety gmin. Globalnego bilansu tego zjawiska nie znamy, nikt tego zjawiska nie monitoruje.

Skutkiem słabości planowania przestrzennego są też spekulacje na rynku nieruchomości i rosnące ryzyko inwestycyjne. Jaki bowiem mamy pożytek z drogi ekspresowej lub wojewódzkiej zbudowanej przez państwo, jeśli zostanie obudowana i wyjazdy z pojedynczych działek będą skutecznie blokowały ruch drogowy? Jak będzie użytkowany dom jednorodzinny lub pensjonat, kiedy „za płotem” powstanie uciążliwy warsztat zbudowany bez pozwolenia, który następnie, za niewielką opłatą lub nawet bez, zostanie „zalegalizowany”? Takie obrazki mamy już obecnie w Polsce wszędzie tam, gdzie kontrola planistyczna i budowlana przestała funkcjonować. Osłabiając planowanie przestrzenne i kontrolę budowlaną, ułatwiając samowole urbanistyczne i budowlane, utrudniamy inwestowanie, a niekiedy pozbawiamy je nawet sensu ekonomicznego i społecznego.



Fot. 1. Gmina podwarszawska - jedna z liderów chaosu i brzydoty.

Szczególne nasilenie negatywnych zjawisk przyniosło ostatnie 10 lat wraz z rozwojem gospodarczym i *boomem* inwestycyjnym. W konsekwencji rozpraszanie zabudowy i niekontrolowana suburbanizacja niszcząca krajobraz Polski przybrały wymiar niespotykany w cywilizowanych krajach.

Sytuacji nie poprawia planowanie ponadlokalne - krajowe i regionalne. Samorządy województw, które ustawa zobowiązuje do prowadzenia regionalnej polityki przestrzennej nie otrzymały koniecznych kompetencji, aby to zadanie realizować.

Kolejną wadą i źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest obarczenie gmin główną odpowiedzialnością za ład przestrzenny. Jest to kolejny błąd prawa, bowiem rady i wójtowie, działając pod naciskiem swoich elektoratów, polityków, przyjaciół, grup społecznych – często nie są w stanie ograniczyć terenów urbanizacji. Od lat są zmuszani do zastępowania planów - Wuzetkami. Dotyczy to co drugiej inwestycji w Polsce. Priorytety polityki rządowej winny mieć silną pozycję, a prawo winno wspierać gminy w realizacji tych priorytetów i ułatwiać samorządom eliminowanie absurdów planistycznych.

Należy podkreślić, że pomimo kryzysu, większość polskich gmin prowadzi racjonalną politykę przestrzenną; obraz wielu miast i miasteczek to potwierdza. Aktualne regulacje prawne to umożliwiają. Fundamentalny problem polega na tym, że system gospodarowania przestrzenią, zwłaszcza jego ramy prawne, nie zapobiegają - nieracjonalnym, sprzecznym z interesem mieszkańców i kraju - procesom przestrzennym.

DOKUMENTACJA KRYZYSU

Niekorzystne procesy przestrzenne, zwłaszcza skutki niekontrolowanej urbanizacji stały się przedmiotem szerokiej krytyki, która nasiliła się, kiedy widoczne stały się szkodliwe efekty braku polityki przestrzennej państwa oraz skutki wadliwego prawa. Krytykę zawierają Dokumenty rządowe, raporty i rekomendacje samorządów i organizacji zawodowych., badania statystyczne GUS. Dziesiątki ekspertów krytykują rosnące szkody społeczne i rosnące koszty finansowe patologii przestrzennych, które pokrywa Państwo, czyli my wszyscy płacąc podatki. Krytykowane są zwłaszcza zjawisko oraz skutki niekontrolowanej urbanizacji.

Paradoksalnie, na szczególne wyróżnienie wśród dokumentów przedstawiających stan gospodarki przestrzennej, kryzys planowania przestrzennego i jego skutki, zasługują dokumenty rządowe. Krytykę zawiera przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 r. *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* [KPZK 2030]. *Koncepcja*, w obszernej części diagnostycznej, opracowanej przez zespoły czołowych polskich ekspertów, stwierdza m.in.²: ... *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 wielkopłytkowych osiedli oraz popegeerowskich zespołów zabudowy wielorodzinnej). ... Kolejnym efektem braku konsekwentnej polityki przestrzennej jest niekontrolowana urbanizacja wywołująca koszty budowania dodatkowej infrastruktury nieuzasadnionej rachunkiem ekonomicznym, wydłużenie czasu dojazdu do centrum (do miejsc pracy, edukacji, usług). ... zewnętrzne koszty społeczne chaosu przestrzennego związane z rozlewaniem się miast w Polsce są o 30% większe w stosunku do kosztów rozlewania się miast w krajach Europy Zachodniej. ... Na poziomie krajowym nie istnieją systemowe rozwiązania dotyczące monitorowania zmian zagospodarowania przestrzennego. Przepisy kolejnych ustaw dotyczących sfery przestrzennej należą do najczęściej i powszechnie, do tego całkowicie bezkarnie, łamanych przepisów prawa, przy częstym braku ustawowo określonego nadzoru wojewodów.... regulacje prawne nie rozwiązują zasadniczych problemów gospodarki przestrzennej. Przeciwnie – wzmacniają niekorzystne zjawiska, blokując szanse rozwojowe przede wszystkim obszarom zurbanizowanym, sprzyjają rozpraszaniu zabudowy i ekstensywnemu wykorzystaniu przestrzeni, powodują straty cennych przyrodniczo terenów w miastach i ich otoczeniu, stwarzają bariery dla inwestycji publicznych oraz inwestycji prywatnych....*

Porównanie tych zapisów z późniejszymi działaniami Rządu rodzi pytanie, czy Rada Ministrów, podejmując Uchwałę Nr 239/2011 o przyjęciu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* była świadoma co czyni i co zawiera ten dokument.

Po dwóch latach, próbę usunięcia fundamentalnych, systemowych wad gospodarki przestrzennej podjęła *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego*. Opracowany został projekt *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* (wersja podstawowa) ^{który} *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego* zaakceptowała 16 kwietnia 2014 r. Projekt w uzasadnieniu krytycznie ocenia prawo gospodarki przestrzennej: *prawo nie pełni roli stymulatora rozwoju społeczno-gospodarczego kraju ... staje się hamulcem tego rozwoju. ... przestaje być skutecznym instrumentem ochrony dobra wspólnego, wręcz przeciwnie: przynosi wymierne straty finansowe i szkody społeczne. ... prawo nie chroni wystarczająco interesu publicznego. ... Sprzyja rozlewaniu się zabudowy, utrwalając niski standard usług i obsługi komunikacyjnej. Wywołuje wrażenie tolerowania przez państwo dysfunkcyjnych procesów decyzyjnych. ... Państwo musi mieć sprecyzowaną koncepcję w tym zakresie, i co równie ważne, musi „przełożyć” ją na język normy prawnej, wiążącej inwestora, aby ten wiedział co może, a czego nie może czynić na określonej nieruchomości....*

Ostatnie dokumenty oraz inicjatywy legislacyjne rządów³ kontynuują tę krytykę. Warto przytoczyć kilka fragmentów uzasadnienia piątej od 2003 r. inicjatywy legislacyjnej [Kodeks 2015]: *Analiza funkcjonowania przepisów regulujących gospodarowanie przestrzenią ... prowadzi do wniosku, że konieczne jest kompleksowe uregulowanie zagadnień związanych z szeroko rozumianym*

² Fragmenty tekstu *Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030* przyjętej uchwałą 239/2011 Rady Ministrów z 13 grudnia 2011 r. (s. 159-170).

³ Projekt *Ustawy z 18.08.2015 r. o zmianie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz niektórych innych ustaw* przyjęty przez Radę Ministrów 21 sierpnia 2015 r.

gospodarowaniem przestrzeni,... Kluczowym zagadnieniem są narastające koszty związane z rozlewaniem się zabudowy i nieskoordynowaniem przestrzennym procesów inwestycyjnych, w tym inwestycji celu publicznego, ... Chłonność terenów mieszkaniowych w studiach przekracza średnio 4-6 krotnie aktualną liczbę ludności w Polsce ... Urbanizacja gmin nie uwzględnia zasad zrównoważonego rozwoju i ładu przestrzennego ...

W Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – SOR [Strategia 2017] Rada Ministrów ponownie krytykuje niekontrolowane rozprzestrzenianie zabudowy i zapowiada: *przeciwdziałanie niekontrolowanej suburbanizacji poprzez prowadzenie bardziej racjonalnej gospodarki terenami (opartej na prognozach demograficznych i inwestycyjnych), zwiększanie efektywności realizacji inwestycji na terenach uprzednio zagospodarowanych, które utraciły swoje dotychczasowe funkcje, podnoszenie jakości i efektywności planowania i zagospodarowania przestrzennego w miastach i ich obszarach funkcjonalnych ... Zapowiada również: wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich oraz przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji (ekonomicznym, społecznym, przestrzennym, i środowiskowym) poprzez stworzenie regulacji prawnych z zakresu planowania przestrzennego ... Realizacja zapowiedzi Strategii wymaga de facto reformy całego systemu zarządzania przestrzenią. Wciąż jednak brak takich propozycji.*

Krytykę Uchwały zawierają organu doradczego rządu, Głównej Komisji Urbanistyczno-Architektonicznej [2011] w których stwierdzono: *Znaczenie ładu przestrzennego, jako nierozłącznego atrybutu rozwoju zrównoważonego rozumianego w szerokim, zintegrowanym ujęciu, dla warunków życia obywateli, funkcjonowania gospodarki i szans rozwojowych ... Polska gospodarka przestrzenna jest w stanie kryzysu, skutki jej nieracjonalności odczuwane są stale i powszechnie. Niekontrolowana urbanizacja i brak koordynacji przestrzennej procesów inwestycyjnych utrudnia funkcjonowanie jednostek osadniczych, pogarsza warunki życia oraz obniża społeczną, kulturową i ekonomiczną wartość przestrzeni. Interes publiczny nie jest chroniony, nawet jego postrzeganie jest ułomne, ograniczone zwykle do spraw inwestycji infrastrukturalnych.*

Chaos przestrzenny i jego skutki, są od lat przedmiotem badań, analiz, raportów i publikacji jednostek naukowo-badawczych. 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 łaadowi przestrzennemu, racjonalnej gospodarce terenami i innymi zasobami naturalnymi, ekonomizacji przestrzeni, praworządności decyzji planistycznych i lokalizacyjnych ...*

Środowiska zawodowe i gospodarcze podejmowały dialog z władzami publicznymi. 8 lipca 2014 r., w liście otwartym do Prezesa Rady Ministrów D. Tuska, grupa samorządowców, ekonomistów, przedstawicieli nauki i biznesu, urbanistów i architektów zaapelowała o podjęcie reformy gospodarki przestrzennej stwierdzając: *Przestrzeń jest dobrem wspólnym, a jej jakość, czyli porządek i piękno, wartości przyrodnicze i kulturowe, mają zasadnicze znaczenie dla rozwoju społecznego i ekonomicznego. Brak należytej troski ze strony kolejnych rządów o stan przestrzeni naszego kraju, narastający chaos i niekontrolowana urbanizacja ... 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.* Był to kolejny apel, poprzedni skierowany do przyszłego premiera, po wyborach 2007 r. został zlekceważony. Również i ten, cytowany powyżej, nie przyniósł efektu.

Cytowane publikacje mogą się niekiedy różnić w szczegółach, panuje jednak powszechna zgoda, gospodarka przestrzenna i planowanie są w kryzysie. Warto też zauważyć, że większość dokumentów i opracowań dotyczących gospodarki przestrzennej zawiera nie tylko krytykę stanu gospodarki przestrzennej i planowania, lecz często, również cenne propozycje zmian – od generalnych tez, do propozycji legislacyjnych.

ŹRÓDŁA KRYZYSU

Starosta Nowego Targu, w odpowiedzi Dyrektorowi Tatrzańskiego Parku Narodowego narzekającemu na samowole budowlane stwierdził: „urbanistyka w Polsce się nie przyjęła”. Miał rację, znamy też źródła tej „prawdy” - wadliwe prawo, brak racjonalnej polityki przestrzennej i wadliwy system planowania, brak kontroli rynku nieruchomości, procesy spekulacyjne i słabość instytucji publicznych.

Znamy również obiektywne źródła kryzysu. Omawiają je szczegółowo *Studia T.1*, 2018. Niedocenywanie znaczenia racjonalnej gospodarki przestrzenią, to również **spuścizna naszej historii**. Kraje Europy Zachodniej budowały samorządy lokalne i wprowadzały podatki od nieruchomości w wiekach średnich a regulacje urbanistyczne w połowie XIX wieku, kiedy kraj nasz był pozbawiony niepodległości i państwowości.

Również wiek poprzedni, poza krótkim i pożytecznym okresem II RP, nie był dobrym doświadczeniem i lekcją. Restrykcyjna gospodarka przestrzenna PRL, brak samorządności i naruszanie praw właścicielskich, odcisnęły swoje złe piętno na systemie gospodarki przestrzennej III RP.

W efekcie, znaczenie racjonalnego gospodarowania zasobami przestrzeni i ich wartość, doceniane w krajach cywilizowanych, są w Polsce lekceważone a podstawowy regulator procesów przestrzennych, prawo **jest wadliwe**. Jego stanowienie, treść i stosowanie są ostro krytykowane.

Na niedawnej Debacie Prezydenckiej elita polskiej legislatury poddała polskie prawo miażdżącej krytyce. Jest ono pełne błędów, luk i nierealnych regulacji. Fundamentalną wadą ustaw regulujących procesy przestrzenne jest ich niespójność. Normy generalne, z zasady trafnie określają cele ustaw, lecz ich realizacja jest często wadliwa a nawet nierealna, bowiem brak norm szczegółowych, które powinny realizację tych celów zapewnić. W wielu przypadkach ustawa nie wprowadza obowiązku monitorowania regulacji ustawowych i nie określa sankcji za ich nieprzebranie, często regulacji dotyczących kluczowych dla ochrony ładu przestrzennego. Niekiedy prawo określa działań zastępczych, nie wskazuje ich wykonawców oraz źródeł finansowania [*Studia Tom I*, 2018].

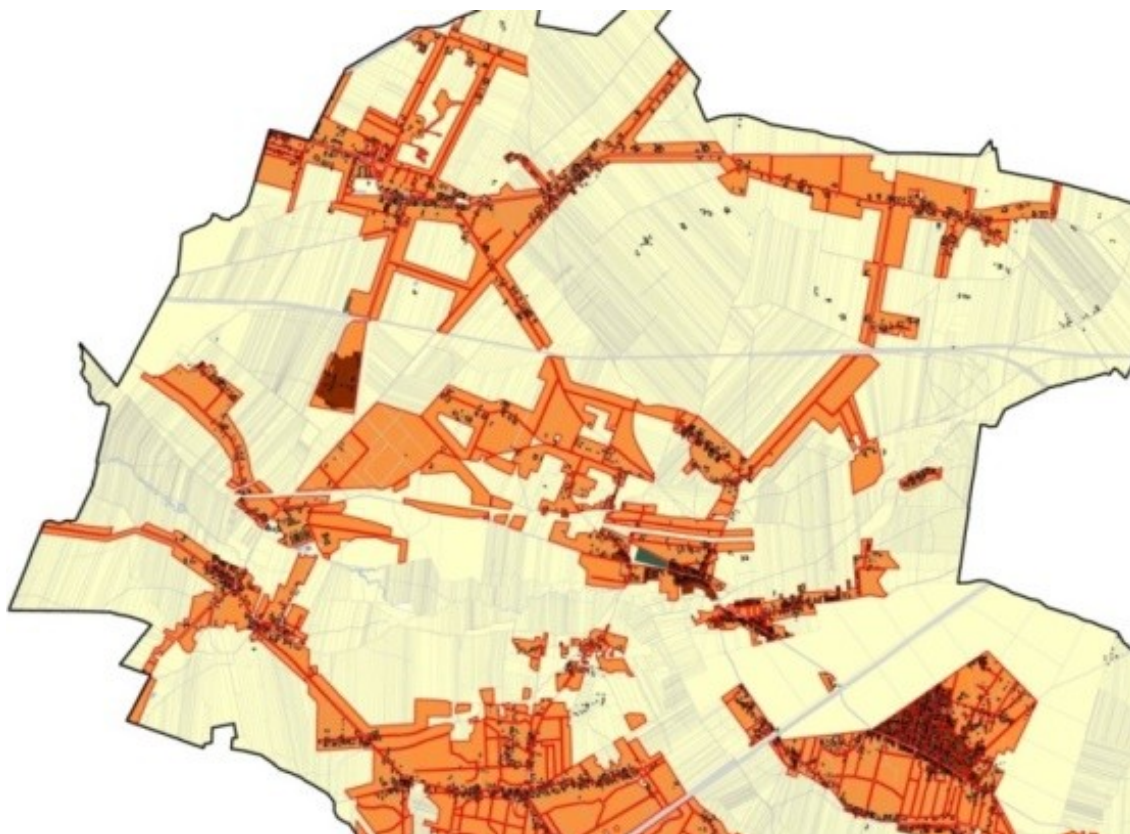
Wybitny autorytet prawa, na propozycję wprowadzenia uściślających parametrów do ustaw stwierdził na posiedzeniu Komisji Kodyfikacyjnej: *ależ moi drodzy, ustawy to nie podręczniki urbanistyki*. Trudność polega na tym, że podstawą planowania przestrzennego, lokalizacji inwestycji czy decyzji ekonomicznie istotnych w polityce przestrzennej gminy są ustawy, a nie podręczniki urbanistyki i ekonomii.

Źródłem nieporozumień jest również częste **pojmowanie ładu przestrzennego jako pojęcia teoretycznego**, związanego z estetyką przestrzeni i krajobrazem miejskim, oderwanego od realiów praktyki. Jest wręcz przeciwnie – bezład przestrzenny ma wiele wymiarów i wywołuje materialne, konkretne skutki, o czym będzie dalej mowa.

Istniejący a niezdefiniowany prawem interes publiczny jest jego kolejną wadą wielu regulacji prawnych. W konsekwencji. proces wywłaszczania jednej działki, teoretycznie możliwy, potrafił zablokować w Stolicy budowę ważnej arterii miejskiej na kilkanaście lat (ul. Powstańców Śląskich). Interes ten nie jest skutecznie chroniony. Przestrzenie publiczne są redukowane, zwłaszcza brak troski o zieleni miejską, której polskie prawo nie chroni i nawet nie zalicza do inwestycji celu publicznego.

Prawa gospodarki przestrzennej nie określają zasad „wyważania” interesów, Ustawa o Opizp 2003 wymienia ogólnikowo analizy *ekonomiczne, środowiskowe i społeczne*, ale nie wprowadza nakazu ich przygotowania, są to w przeważnie regulacje martwe.

Niezwykle szkodliwą luką polskiego prawa jest **brak regulacji zapobiegających działaniom szkodliwym**, generującym straty społeczne i finansowe. Wójt nie ma silnej pozycji w konfrontacji z grupami interesów, którym chaos przynosi spekulacyjne zyski. Przygotowanie i uzbrojenie terenów budowlanych jest utrudnione, często niemożliwe do przeprowadzenia z barku środków. Prawo zabrania *de facto* scalania gruntów. Jest to kolejna wada, która uniemożliwia gminom prawidłowe przygotowanie terenów wskazanych w planach miejscowych pod zabudowę.



Fot.2 Wadliwy plan miejscowy. Prawo uniemożliwia scalenia, jak budować na „paskach” gruntu?

Kolejnym źródłem kryzysu gospodarki przestrzennej jest niejasny **zakres prawa własności i doktryna „Wolności Zabudowy”**. Niedookreślenie w ustawach, dotyczących gospodarki przestrzennej, prawa własności zwiększyło rangę **Sądów Administracyjnych** i spowodowało ich szeroką ingerencję w gospodarkę przestrzenną. Najczęstszym źródłem sporów, trafiających na wokandę Wojewódzkich Sądów Administracyjnych, niekiedy również do NSA. Treścią ich orzeczeń, dotyczących zagospodarowania jest m. in. interpretacja czterech pojęć: *wolność zabudowy, dobre sąsiedztwo, kontynuacja funkcji, kontynuacja zabudowy*. W ciągu trzech 2013-2016 co najmniej jedno z nich było przywoływane w orzeczeniach Sądów, odpowiednio: *wolność zabudowy* w 2851 orzeczeniach, *dobre sąsiedztwo* w 3504 orzeczeniach, *kontynuacja funkcji* w 6096 orzeczeniach i *kontynuacja zabudowy* w 4787 orzeczeniach⁴.

⁴ NSA Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

Tak szeroka ingerencja Sądów Administracyjnych w proces wydawania pozwoleń na budowę, tym samym w sposób zagospodarowania terenu, pozwala na sformułowanie kilku tez:

- Konieczność tak częstej ingerencji Sądów Administracyjnych potwierdza, że *Ustawa o pizp 2003* oraz regulacje dotyczące *decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy*, są wadliwe.
- Część orzeczeń SA ma istotny udział w formułowaniu i realizacji polityki przestrzennej gminy.
- Sędziowie, formułując orzeczenia, oceniając i przywołując w uzasadnieniu wyroków wolność *zabudowy, dobre sąsiedztwo, kontynuację funkcji* oraz *kontynuację zabudowy*, wkraczają w domenę wiedzy urbanistycznej i ekonomicznej. Można zaryzykować tezę, że nie wszyscy posiadają odpowiednią wiedzę zawodową, zwłaszcza jeśli weźmiemy pod uwagę że decyzje dotyczą czynników ekonomicznych, społecznych, kulturowych środowiskowych.

W *Studiach T. I*, 2018 przytoczono kilkanaście orzeczeń, ilustrujących ww. tezy. Należy się tu zastrzec, że prezentowane tam orzeczenia WSA i NSA⁵ są pod względem jurydycznym z pewnością prawidłowe. Budzą jednak wątpliwości, pod względem ich zgodności z zasadami i wiedzą urbanistyczną, wymogami rozwoju zrównoważonego i troską o ład przestrzenny. Krytyczne oceny orzeczeń dotyczą jedynie ich niekorzystnych, materialnych skutków w gospodarce przestrzennej.

Źródłem dysfunkcyjności gospodarki przestrzennej systemu planowania jest również brak prawnych powiązań krajowego, regionalnego i lokalnego planowania przestrzennego. Wprowadzenie hierarchii planów, postulat często wysuwany przez niektórych urbanistów, jest zdaniem prawników niemożliwe jako niekonstytucyjne. Jeśli można się z tym zgodzić, to dla prawidłowego gospodarowania przestrzenią, prawo powinno zapewnić hierarchiczność realizacji ustalonych celów polityki przestrzennej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Jeśli prawo tego nie zapewni i nie osiągniemy spójności planowania przestrzennego gminy z planowaniem krajowym i regionalnym, bezład przestrzenny będzie nadal narastał.

Troska o ład przestrzenny nie zawsze znajduje poparcie społeczne. Władza oświadczyła narodowi w roku 1989, że jesteśmy u siebie i że wszystko, co niezakazane, wolno robić. Więc Polak wie, że jak ma działkę to mu wolno budować, bo to jego grunt i nikogo nie będzie o pozwolenie prosił. I dziś trudno mu wytłumaczyć, że nowa władza się myliła, że są inne dziedziny oprócz obrony narodowej, ruchu drogowego i podatków, w których wolności i swobody w dobrze rządonym państwie nie ma, że należy do nich również racjonalna, publiczna gospodarka przestrzenią.

Krytykując wadliwe prawo należy pamiętać, że wyraża ono wolę rządzących, ich politykę, programy i cele. Reformy gospodarcze III RP i wprowadzenie zasad wolnego rynku nie budzą większych zastrzeżeń. Olbrzymim błędem było natomiast przyjęcie reguł gospodarki wolnorynkowej w gospodarce nieruchomościami i w gospodarce przestrzennej. W konsekwencji mamy w Polsce sytuację niespotykaną w krajach gospodarki wolnorynkowej i demokratycznie rządzonych. Niespotykanej, bowiem reguły wolnorynkowe nie mają zastosowania w gospodarce przestrzennej, bowiem rynek nieruchomości nie spełnia podstawowych warunków wolnego rynku. Decydują o tym tak zwane *efekty zewnętrzne* (externalities) oraz brak wolnego dostępu do informacji. Dlatego guru liberałów, noblista Milton Friedman nauczał o konieczności planowania przestrzennego, my poszliśmy dalej niż to rekomendują jego spadkobiercy i *szkoła chicagowska*, przedmiotem gier rynkowych uczyniliśmy gospodarke przestrzenną.

⁵ Tekst orzeczeń cytowany za *Centralną Bazą Orzeczeń Sądów Administracyjnych* dostępną pod adresem [<http://orzeczenia.nsa.gov.pl>].

2. KOSZTY i STRATY BEZŁADU PRZESTRZENNEGO

Udokumentowane w *Studiach T.3*, 2018 koszty chaosu wynoszą 84,3 mld zł rocznie. Największą część - 31,5 mld, stanowią koszty obsługi transportowej. Relatywnie wysokie są straty osadnictwa i infrastruktury technicznej - 20,5 mld zł. Pozostałe trzy kategorie, rolnictwo, rynek nieruchomości oraz środowisko przyrodnicze wygenerowały - 32,3 mld zł kosztów. Jest to minimalny pułap kosztów bezładu, w rzeczywistości są one o wiele wyższe. Dane te są wynikiem pracy jedenastu zespołów, przykładowo pokazano poniżej podsumowania prac w czterech dziedzinach:

Straty społeczne i gospodarcze w dziedzinie **osadnictwa** są efektem niezadowolającego stanu obsługi infrastrukturą społeczną i techniczną. Wynika to z wadliwej, ekstensywnej i nieracjonalnej struktury przeznaczania oraz zagospodarowania terenów. Do rozproszonej i chaotycznej zabudowy oraz osiedli gmina nie jest w stanie doprowadzić i utrzymać dróg, wodociągów, kanalizacji oraz sieci energetycznych. Również zapewnienie odpowiedniego standardu obsługi komunikacyjnej i usługowej jest niemożliwe, ze względu na wysokie koszty. Pod względem gospodarczym oznacza to wyższe wydatki i niższą atrakcyjność inwestycyjną, pod względem społecznym – niski standard życia, a pod względem przyrodniczym – zanieczyszczenie środowiska naturalnego. Niska efektywność ekonomiczna osadnictwa wynika również z braku koordynacji układów osadniczo-funkcjonalnych – oddalenia od siebie miejsc zamieszkania, pracy i usług. Ma to również skutki społeczne. Na nowo zabudowanych, niepowiązanych ze sobą funkcjonalnie terenach następują zbyt szybkie zmiany społeczne, niepozwalające na tworzenie się prawidłowych relacji, więzi międzyludzkich i lokalnej tożsamości.

W urbanistyce, lokalizowanie zabudowy na obszarach o funkcjach rolniczych oraz brak scaleń rodzą często absurdalną tak zwaną urbanistykę „narolną”, odzwierciedlającą podziały własnościowe.



Fot. 3 Urbanistyka „narolna” J. Wyganowski

Straty w dziedzinie **transportu** są dobrze udokumentowane. Chaos jest źródłem wzrostu transportochłonności, równocześnie - wzrost natężenia ruchu i budowa nowej infrastruktury przyczynia się w dużym stopniu do pogłębiania tego chaosu. Obecnie w Polsce mamy do czynienia ze wzrostem mobilności dziennej, co wprost przekłada się na potrzeby transportowe. Szczególnie dużym problemem jest niedopasowanie miejsc pracy i zamieszkania.

Wzrost mobilności powoduje wzrost natężenia ruchu i pracy przewozowej. W 2016 r. według danych GUS przewieziono 1,8 mld ton ładunków, co w porównaniu z 2005 r. stanowiło przyrost o 33%. Jeszcze

silniej w tym okresie wzrosła praca przewozowa – o 69%, z czego w transporcie samochodowym aż o 254%. Chaos przestrzenny powoduje zwiększenie popytu na transport również z powodu nieuporządkowanie lokalizacji różnych funkcji.

Straty społeczne i gospodarcze, wywoływane przez chaos przestrzenny na **rynku nieruchomości**, są trudne do oszacowania. Wynika to z niestałości funkcji wymiany, która jest jego podstawową rolą. Szacowanie kosztów jest trudne również z racji na dynamikę poszczególnych zdarzeń w czasie, np. transakcji kupna i sprzedaży, ewolucji praw właścicielskich, kształtowania się cen, relacji popytu i podaży, wrażliwości na zmiany prawne i koniunkturę.

Według ostatnich badań bezpośrednio i pośrednio skutki bezładu przestrzennego na rynku nieruchomości generują skutki ekonomiczne - niepewność inwestycyjną, brak roszczeń przysługujących właścicielom z tytułu spadku wartości nieruchomości, spekulacje gruntami, utratę wpływów gmin z opłaty planistycznej, utratę rekompensaty należnej z tytułu wyłączenia powodująca straty w dochodach budżetów gmin. Nadpodaż gruntów budowlanych stwarza możliwość wystąpienia „bańki spekulacyjnej”, załamania na rynku nieruchomości i spadek wartości nieruchomości. Wywołują też skutki społeczne - konflikty funkcjonalno-przestrzenne i zanik więzi społecznych.

Koszty **środowiskowe** (przyrodnicze) chaosu przestrzennego są bardzo wysokie. Do głównych czynników degradujących strukturę i zaburzających funkcjonowanie środowiska przyrodniczego, na skutek bezładu przestrzennego należy zaliczyć szkodliwe przekształcenia dolin rzecznych, gęstnienie sieci dróg, połączone ze znacznym wzrostem intensywności ruchu, ekspansję rozproszoną zabudowy na tereny przyrodniczo-rolnicze, połączone z likwidacją wielu lokalnych korytarzy ekologicznych; przy tym najgorsza w skutkach jest ekspansja rozproszona zabudowy podmiejskiej oraz upowszechnianie się wielkopowierzchniowych, monokulturowych upraw rolnych, powodujące całkowitą likwidację wielu korytarzy ekologicznych. Wymaga podkreślenia, że oszacowanie kosztów bezładu przestrzennego z punktu widzenia środowiska przyrodniczego jest niezwykle trudne. Po pierwsze trudno określić, jaka część strat przyrodniczych jest wynikiem chaosu i istnieje ryzyko w dowolności w przypisaniu kosztów do konkretnych działalności. Po drugie, wciąż bardzo uboga jest baza statystyczno-źródłowa dotycząca wyceny szkód powstających w środowisku wskutek uszczuplenia jego zasobów i walorów. W *Studiach T.2*, 2018 zwrócono również uwagę na spadek powierzchni biologicznie czynnych ekosystemów i rozdrabnianie krajobrazowych systemów ekologicznych, na spadek różnorodności biologicznej oraz osłabienia stabilności i odporności, na skutki ekspansji miast i procesów urbanizacji, tworzących różnego rodzaju bariery ekologiczne.

Wysokie koszty różnych modeli przestrzennych, w tym suburbanizacji, są przedmiotem badań w krajach rozwiniętych. David Thompson z Zespołem Uniwersytetu w Ottawie przeprowadził analizę porównawczą kosztów obsługi gospodarstwa domowego (*household*) w zabudowie podmiejskiej (suburbia) z kosztami gospodarstwa domowego w mieście, w prowincji Halifax w Kanadzie. Analiza objęła kilkanaście zadań komunalnych w tym takie jak: parki i rekreacja, wywóz śmieci, straż pożarna, policja, transport publiczny, dowożenie dzieci do szkoły, kultura, drogi, utrzymanie ciągów pieszych i chodników, kanalizacja i przelewy burzowe, zaopatrzenie w wodę. Badania wykazały, że suburbia są „droższe” w eksploatacji o 144%. Wzrost kosztów na terenie suburbiów dotyczył zwłaszcza wodociągów, kanalizacji i przelewów burzowych, straży pożarnej, ciągów pieszych i chodników, transportu publicznego oraz dróg.

W rachunku globalnym, koszty obsługi jednej rodziny (*household*) mieszkającej na terenie podmiejskim, obejmujące wymienione usługi komunalne 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 zaplanowanej urbanizacji regionu Halifax. W

przypadku niekontrolowanej, chaotycznej suburbanizacji, z którą mamy do czynienia w Polsce, różnice kosztów będą jeszcze większe [Thompson 2013].

PORAŻKI LEGISLACYJNE

NIEUDANE INICJATYWY LEGISLACYJNE

Narastające straty społeczne i gospodarcze wywołały aktywność legislacyjną kolejnych rządów. Jednak wszystkie bez wyjątku, podjęte po roku 2005, próby reform i naprawy systemu planowania przestrzennego zakończyły się porażką. Omówione w *Studiach T.1*, 2018.

Pierwsze działania podjęto na podstawie zaleceń zawartych w ‘Koncepcja *Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030*’, jednak kolejne „Plany Działań” mających na celu realizację zaleceń KPZK 2030 rząd systematycznie odrzucał. Rządowy projekt nowelizacji Opizp 2003, który przeszedł wszystkie uzgodnienia, nie trafił do Sejmu (2010)

Po dwóch latach, próbę usunięcia fundamentalnych, systemowych wad gospodarki przestrzennej podjęła powołana Uchwałą Rady Ministrów *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego*. Opracowany projekt *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego*⁶, *Komisja Kodyfikacyjna Prawa Budowlanego* przyjęła 16 kwietnia 2014 r. Jednak rok później została zlikwidowana. Kolejne dwa rządowe projekty *Kodeksu Urbanistyczno-Budowlanego* (2015, 2017) kontynuowały rozwiązania prawne wcześniejszych dokumentów, jednak po przeprowadzeniu konsultacji społecznych, poszły do kosza.

Powołany w Ministerstwie Inwestycji i Rozwoju zespół ekspertów opracował w roku 2018 założenia systemowe planowania przestrzennego, których dalszy los jest nieznany, a według ostatnich informacji, ministerstwo opracowuje kolejny w historii projekt nowelizacji ustawy Opizp 2003.

Trudno ocenić jakie są szanse przełamania niemocy rządu, jednak historia prac legislacyjnych nie napawa optymizmem. Tym bardziej, że niemoc wprowadzenia tak potrzebnych zmian dotyczyła wszystkich rządów po roku 2003, bez względu na ich polityczny program. Dlatego warto zastanowić się co jest przyczyną trwania bezładu przestrzennego.

BARIERY ZMIAN i WROGOWIE ŁADU PRZESTRZENNEGO

Chwalimy się sukcesami miast, które prowadzą racjonalną politykę przestrzenną, oferują mieszkańcom coraz lepsze warunki życia, są centrami innowacyjności i ośrodkami kultury. Jednak obrazy Gdańska, Poznania czy Wrocławia nie usprawiedliwiają bierności władz odpowiedzialnych za stan prawa, bowiem równocześnie tysiące hektarów rozproszonej zabudowy generuje olbrzymie straty społeczne i gospodarcze, a osiedla bez usług, zieleni i transportu publicznego stały się miejscem życia wielu tysięcy Polaków. Jest niezrozumiałe, dlaczego w tej sytuacji, wszystkie bez wyjątku próby naprawy błędów ustaw, nie powiodły się. W *Studiach T.1*, 2018 autorzy podjęli próbę odpowiedzi na to pytanie.

Przyczyn klęsk legislacyjnych jest kilka: brak woli politycznej elity rządzącej, blokowanie zmian przez grupy interesu, których dochody ograniczyłoby wzmocnienie publicznej kontroli procesów urbanizacyjnych, brak zrozumienia, że wszyscy ponosimy koszty patologii urbanizacyjnych, większość społeczeństwa jest nawet nieświadoma rozmiarów finansowych oraz społecznych strat wywoływanych przez niekontrolowaną urbanizację, brak mieszkań czy stan służby zdrowia są bardziej bolesne niż brak ładu przestrzennego czy przestrzeni publicznych i usług na terenach niekontrolowanej suburbanizacji. Efektem końcowym tych ocen jest bierna postawa społeczeństwa i w konsekwencji brak woli politycznej rządzących - pomimo strat społecznych i gospodarczych, rządy i sejmy nie traktują tej sprawy

priorytetowo a politycy nie wprowadzają koniecznych zmian prawa, blokując równocześnie podejmowane inicjatywy organizacji zawodowych i samorządów lokalnych.

Niemocy polityków i bierności społeczeństwa towarzyszy aktywność wpływowych politycznie, dysponujących środkami finansowymi, grup interesu, którzy pilnują, aby słabość planowania przestrzennego i 'wolny rynek' nieruchomości - źródło ich kolosalnych dochodów - skutecznie chronić.

Przekonują Polaków, że planowanie przestrzenne utrudnia inwestowanie. To oczywisty nonsens, wystarczy porównać stan naszej gospodarki z praktykami Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Rządy tych krajów od połowy XX w. rozbudowują i modernizują planowanie przestrzenne, które stanowi podstawowy instrument racjonalnej polityki przestrzennej. W Polsce każda próba wzmocnienia planowania wywołuje alarmy, deweloperzy straszą Polaków, że prowadzić musi ona do wzrostu ceny mieszkań. Na ostatniej BUDMIE jeden z deweloperów stwierdził, „gdyby nie było Wuzetek, mieszkalibyśmy w szałasach”. Pytanie - dlaczego mieszkańcy Rzymu, Berlina i Londynu nie mieszkają w szałasach, pomimo że są to miasta pod pełną kontrolą planistyczną?

Władze mają świadomość że doświadczenia krajów Europy Zachodniej zaprzeczają tym stwierdzeniom, wiedzą też, że wprowadzanie zmian jest konieczne. Wiedzą jednak również, że będzie to trudne w kraju, którym rządzi ideologia neoliberalizmu, której produktem jest doktryna 'wolności zabudowy', niespotykana w krajach o wolnorynkowej gospodarce⁷.

Nie doceniamy często skutków trzeciej bariery - kulturowo-mentalnej. Jan Szomburg trafnie ją zdefiniował - *brak infrastruktury kulturowo-mentalnej, tworzonej przez kompetencje cywilizacyjne, takie jak umiejętność dialogu, współpracy, lojalność, zaufanie, poczucie dobra wspólnego, zdolność do empatii, kompromisu, rozwiązywania konfliktów*. Brak szacunku dla władzy jest jednak zrozumiały - ponad dwieście lat, z krótkimi przerwami, była ona wrogiem Polaków. Odbudowanie szacunku to ciężkie i trudne zadanie III RP.

Analiza porażek prowadzi do oczywistego wniosku, nie zreformujemy wadliwego planowania przestrzennego, nie dojdzie do zmian bez szerokiego społecznego poparcia. W Polsce reforma gospodarki przestrzennej będzie możliwa jeśli społeczeństwo zrozumie, jak fatalne są skutki niekontrolowanej urbanizacji, jak ogromne są ich koszty społeczne i gospodarcze. Dopóki wielka obywatelska debata uświadomi Polakom to, co wiedzą już politycy i eksperci, że koszty chaosu przestrzennego są ogromne i że ponosi to obywatel, w swoich podatkach i w jakości przestrzeni, w której żyje. Jeśli zmian zażąda społeczeństwo, bariery polityczne osłabną, pojawi się wola polityczna i reforma gospodarki przestrzennej stanie się sukcesem, tak jak przed laty reforma samorządowa.

Autorzy *StudiówT. I-III*, 2018 podjęli próbę określenia - kto jest beneficjentem chaosu i nie chce zmian status quo. Cui bono - to pytanie, komu przynosi korzyść? zadał sędzia rzymski Lucius Cassius Longinus w 125 p.n.e. Kto, oprócz polityków, odpowiada za kryzys polskiej przestrzeni. Czyje interesy i wpływy są na tyle ważne, że rządzący akceptują od kilkunastu lat wadliwy i szkodliwy system zarządzania przestrzenią? Niestety, to pytanie bardzo rzadko jest stawiane w naszych dyskusjach o gospodarce przestrzennej, a odpowiedź jest potrzebna:

- Likwidacja decyzji administracyjnej o warunkach zabudowy ograniczy możliwość spekulowania terenami rolnymi, nie tylko pozbawi dochodu niektórych deweloperów. Zlikwiduje też rynek projektantom tych decyzji, firmom konsultingowym i lobbystom. Są to nieraz setki tys. zł przy jednej tylko inwestycji⁸. Jeszcze większe są zyski spekulantów na rynku nieruchomości, handlujący

terenami, decyzjami administracyjnymi o warunkach zabudowy i pozwoleniami na budowę. Na terenach objętych planami te dochody radykalnie maleją.

- Utrzymaniem status quo są zainteresowani właściciele gospodarstw rolnych, których interesów skutecznie broni jedna z czołowych partii politycznych. Jednak, wbrew zapewnieniom polityków, chłopci nie *budują na swoim*, bowiem wieś się wyludnia i chłopci wyprzedają tereny rolne, dziś odralnianie jest jednym z głównych źródeł ‘rozlewania się’ miast.
- Reformy nie ‘potrzebują’ niektórzy działacze samorządowi. 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. ‘Odkrycie’, że decyzje wadliwych planów wywołują zobowiązania finansowe, nie doprowadziło, do większej troski o jakość planów, niektórzy zastosowali rozwiązanie prostsze i logiczne - gminy nie robią planów. Być może dlatego nie wszystkie organizacje samorządowe popierają potrzebne zmiany prawa, tak jak to czyni od lat Związek Miast Polskich.
- Słabością planowania przestrzennego i ochroną pozycji decyzji administracyjnych w lokalizowaniu inwestycji może być zainteresowane nawet państwo, jako inwestor. Ma do swojej „wygody” kilkanaście spec ustaw, ostatnio również dla budownictwa mieszkaniowego.

Główną barierą reformy gospodarki przestrzennej jest brak przyzwolenia społecznego na proponowane zmiany. To nie jest jednak wina Polaków czy samorządów gminnych. Odpowiadają za to władze publiczne. Kolejne rządy, uruchamiając inicjatywy legislacyjne nie podejmowały koniecznej, szerokiej kampanii informacyjnej, skierowanej do ‘szarego obywatela’, nie podjęto próby zbudowania społecznej akceptacji dla zmian. Niestety, również ostatnie inicjatywy legislacyjne powtarzają błędy poprzedników. Jest to szkodliwe zaniechanie, bowiem równocześnie na stan świadomości społecznej ma wpływ dezinformacyjna działalność deweloperów i spekulantów gruntowych.

REKOMENDACJE

REFORMA GOSPODARKI PRZESTRZENNEJ

Trzydzieści lat temu władze publiczne - rząd sejm - podejmując wielką reformę samorządową, uruchomiły wielkie działania instytucjonalne oraz inicjatywy legislacyjne. Powstała administracja rządowa i regionalna, uruchomiono wielkie programy informacyjne, wykłady w telewizji wyjaśniały, czym jest samorząd i jaka będzie rola gmin. Regionalne ośrodki i wyższe uczelnie *Fundacji Rozwoju Demokracji Lokalnej* uruchomiły programy edukacyjne i od 1989 roku przeszkoliły ponad półtora miliona działaczy i urzędników samorządowych. Trzeba jednak pamiętać, że początek lat dziewięćdziesiątych był niezwykłym okresem w historii Polski. Panowała powszechna zgoda, że zmiany są konieczne. Dziś, porządkowanie gospodarki przestrzennej odbywa się w innych warunkach. Kontrola zmian zagospodarowania terenu jest postrzegana, jako ingerencja w ‘święte prawo własności’. Wadliwe prawo i odkładana od wielu lat kontrola procesów urbanizacyjnych stały się źródłem patologii przestrzenno-ekonomicznych. Konieczne ograniczenia, zwłaszcza ‘wolności zabudowy’ będą wywoływały protesty właścicieli nieruchomości na terenach podmiejskich.

Uchylenie wadliwych planów oraz decyzji i zobowiązań będzie skutkowało odszkodowaniami o trudnych do oceny rozmiarach. Wstępne wyniki badań *Studium 2018* wykazały, że mogą przekroczyć mogą 200

mld. Zł. Dlatego ograniczenie anarchii przestrzennej i przywrócenie niezbędnej kontroli planistycznej będzie o wiele trudniejsze⁹ niż budowa samorządów terytorialnych.

Systemowa reforma gospodarki przestrzennej jest jednak nieunikniona, bowiem żadne państwo w XXI Wieku nie może tolerować nieskończoność kosztu chaosu urbanizacyjnego i olbrzymie straty które on wywołuje. Autorzy *StudiówT. III*, 2018 rekomendują wprowadzenie następujących zasad zarządzania przestrzenią:

- Idee liberalizmu powinny być w polityce przestrzennej ograniczone, bowiem teza o korzyściach, które przynosi 'wolność zabudowy' jest nieprawdziwa. Przeciwnie, likwidacja kontroli planistycznej, dająca prymat interesom prywatnym i wywołująca przestrzenne patologie nie przyspiesza, lecz opóźnia awans kulturowy i ekonomiczny Polski. Dla porównania warto zacytować parlamentarzystę brytyjskiego, który w debacie nad rocznym sprawozdaniem *The Planning Inspectorate*, stwierdził: *Dobre planowanie pomaga w tworzeniu przestrzeni (miejsc), z których ludzie są dumni, chroni piękno przyrody i daje społeczności (lokalnej) udział w rządzeniu. Anglia potrzebuje systemu (planowania), który jest uczciwy, przejrzysty i zgodny z aktualnymi potrzebami*¹⁰. Przepaść dzieli jego stanowisko i stan gospodarki przestrzennej w Polsce.
- Konieczna jest reforma planowania przestrzennego, budowa wielopodmiotowego, zintegrowanego modelu planowania i zarządzania rozwojem przez wszystkie poziomy terytorialnej organizacji państwa. Oznacza to wzmocnienie mechanizmów regulujących i planistycznych i stworzenia silnych struktur wspierania procesów decyzyjnych i regulacyjnych. Należy uspoźnić relacje: gmina – powiat – województwo - rząd.
- System terytorialnych finansów publicznych powinien wzmocnić dochody bazujące na kryterium majątkowym przez większe powiązanie podatków dochodowych z miejscem prowadzenia działalności gospodarczej.
- Systemowej reformy – ekonomicznej i prawnej – wymaga rynek nieruchomości. Jest to pole konfliktów i obszar, w którym ścierają się różne interesy i priorytety. Polityka przestrzenna władz publicznych i planowanie muszą godzić ekonomiczne wymogi sektora publicznego, interesy właścicieli nieruchomości, dobro publiczne, interesy inwestorów i deweloperów.
- Kluczowym obszarem reformy jest planowanie przestrzenne na poziomie gminy. Konieczne jest zwiększenie kompetencji i wzmocnienie statusu władz samorządowych. Nie możemy wymagać, aby wójt, burmistrz lub prezydent, których obowiązkiem jest troska o interesy społeczności lokalnej, chronił „ład przestrzenny” i ograniczył rozpraszanie zabudowy, skoro nie robi tego rząd i samorząd regionalny, oraz regulacje prawne. Kiedy ustawy ograniczą możliwość wydawania szkodliwych decyzji administracyjnych, władze gminy będą w stanie skutecznie chronić zarówno interes lokalnej społeczności, jak również wartości szczególnie cenne.
- Konieczne jest zapewnienie rzeczywistego udziału społeczeństwa w decyzjach określających rozwój przestrzenny. Obecnie, decyzje uchwalonego planu są często wynikiem politycznych nacisków i żądań właścicieli nieruchomości, bowiem milcząca większość nie posiada kwalifikacji, aby projekt planu ocenić. W efekcie, społeczność gminy ponosi koszty błędnych planów, w tym koszty roszczeń właścicieli terenów „budowlanych”, które nigdy nie zostaną zabudowane.
- Konieczne jest wzmocnienie instytucji publicznych odpowiedzialnych za formułowanie i prowadzenie polityki przestrzennej na wszystkich poziomach zarządzania. Najlepsze nawet prawo nie zapewnia ładu przestrzennego, wymaga, konieczna jest kompetentna i **sprawna administracji rządowej i samorządowej. W krajach Europy jest to zadanie korpusu cywilnego, którego stabilna**

pozycja pozwala na spójne, racjonalne zawodowo prowadzenie polityki przestrzennej, niezależnie od politycznego przywództwa.

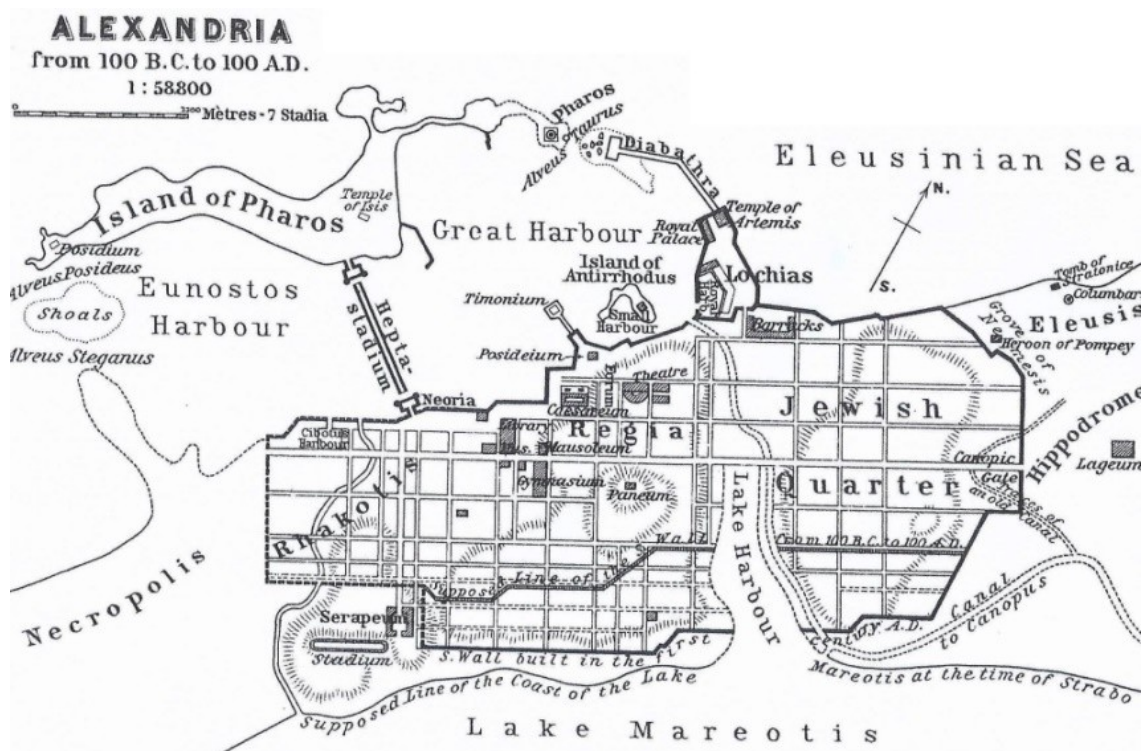
- Główne zasady nowoczesnego planowania przestrzennego są powszechnie znane. Zmiany zagospodarowania terenu są wdrażane przez dokumenty planistyczne, władze publiczne posiadają monopol planistyczny, kompetencje władz publicznych (rządu i samorządów terytorialnych) zapewniają możliwość realizacji polityki krajowej – przez rząd, regionalnej i lokalnej – przez samorządy terytorialne. Powszechnie obowiązujące standardy zagospodarowania terenu powinny ułatwiać gminom troskę o ład przestrzenny.
- Konieczne jest uspojnienie linii orzecznictwa Sądów Administracyjnych z celami aktów prawnych. Jest to zadanie dla prawników, należy jednak zwiększyć udział w procedurach sądowych rzeczoznawców i biegłych, jeśli przedmiotem oceny są problemy wymagające wiedzy urbanistycznej.
- Niezbędnym warunkiem skutecznego planowania przestrzennego jest rzetelna, wiarygodna wiedza o zachodzących zjawiskach i procesach. Poważnym problemem w monitorowaniu rozwoju jest wciąż niewystarczająca baza danych. Niezbędna jest rozbudowa bazy źródłowo-statystycznej - pozyskiwanie nowych danych oraz uszczegółowienie istniejących.

Nowy system gospodarki przestrzennej powinien być otwarty na wyzwania przyszłości i postulaty pojawiające się w skali europejskiej.

REFORMA - OBOWIĄZEK WŁADZ PUBLICZNYCH

Od początków naszej cywilizacji troska o miasto była jednym z ważnych zadań rządzących. Rządzący określali reguły budowy miast, ich modele przestrzenne, systemy administrowania, reguły społecznej i reguły prawne. Decydowali o ich architekturze, przestrzeni publicznej, ulicach i fortyfikacjach. Niektóre z kanonów urbanistyki przetrwały tysiąclecia.

Monarchie, republiki, demokracje i ich władze, jak też dyktatury traktowały te zadania, jako swój obowiązek, antropologia form miasta zmieniała się z wiekami [Benevolo 1980, Rykwert 1960], zasada odpowiedzialności rządzących była niezmienna. Zmieniały się programy, funkcje, instytucje i organizacja – sens pozostawał zawsze ten sam, miasto jest ważne. W VI wieku p.n.e. Aleksandria została zaprojektowana w 332 roku p.n.e. przez znanego macedońskiego architekta Dinokratesa na zlecenie Aleksandra. Jej program zawiera wiele funkcji, które spotykamy w mieście współczesnym - dzielnice mieszkaniowe, świątynie, stadiony, i cmentarze, fortyfikacje, koszary i dwa porty.



Fot. 5. Plan Aleksandrii – kompletny program miejski. Źródło: Moholy-Nagy 1968.

Podstawowe ekonomiczne i prawne zasady zarządzania miastem, są dorobkiem średniowiecza. Pierwsze karty i prawa miejskie powstają w XI w. w miastach Flandrii. Ekonomiczne regulacje prawne – podatki, regulacje sporów i trybunały negocjacyjne, zeznanie jako dowód w sporze prawnym, ochrona praw właściciela – to wiek XII.

Urbanistyka średniowieczna stoi na wysokim poziomie, ma również określone cele. Królowie Francji budują miasta o militarnym znaczeniu, takie jak Monpazier (1284) i Mirande (1285), aby bronić się przed Anglią lub przed buntownikami we własnym królestwie (miasto satelita Carcassone 1262). Pięć wieków później (1746) rozstrzygnięto konkurs na urbanistykę centrum Paryża, który ogłosił Ludwik XV [Moholy-Nagy 1968]. Swoj dzisiejszy kształt otrzymał *Louvre* i *Ile de la Cité* oraz siedemnaście placów paryskich, bowiem Król Francji uznał, że miasto jest ważniejsze dla Francji niż rezydencja w Wersalu. Współczesność, to aktywne działania i polityka przestrzenna rządów i parlamentów. W Wieku XX prawie wszystkie kraje Europy powołały na poziomie rządowym organy odpowiedzialne za sprawy urbanistyki, miast i mieszkalnictwa.

Prawna pozycja polityki przestrzennej jest coraz ważniejsza. *Komisja Nowych Miast* w Wielkiej Brytanii, państwie o najdłuższej tradycji samorządności lokalnej w Europie, zawieszała prawa samorządów na obszarach powierzonych *Komisji*, aby sprawniej realizować politykę rządu. We Francji, urzędnik państwowy - prefekt, ma bardzo szeroki zakres kompetencji i możliwość ingerencji w sprawy gospodarki przestrzennej, działania samorządów i sektora prywatnego. W Hiszpanii, plany urbanistyczne miast Katalonii opracowują miasta, ale uchwała regionalny Parlament.

Współczesną politykę przestrzenną określa ideologia rządzących. Wzrost znaczenia ideologów liberalizmu przyniósł w latach siedemdziesiątych istotne zmiany. Państwo opiekuńcze przestało być atrakcyjne, ograniczono kontrolę planistyczną. Spektakularne przykłady to reformy planowania w Holandii i Wielkiej Brytanii.

Pod rządami Margaret Thatcher zlikwidowano *Greater London Council (GLC 1986)*. Skutki były niekorzystne. Obecnie plany przestrzenne pokrywają całą Holandię, w Anglii powołano ponownie organ

planistyczny Wielkiego Londynu. Sprawa była niezręczna, bowiem robił to nadal rząd konserwatystów, więc zmieniono nazwę na *Greater London Administration (GLA)*. Co interesujące, prerogatywy nowej instytucji są, w porównaniu z GLC, zwiększone i kieruje nią, z urzędu, Burmistrz Londynu. Warto również zwrócić uwagę na legislacyjną precyzję Parlamentu Wielkiej Brytanii. Dobrym przykładem jest ustawa i instrukcja ministra w sprawie reklam. *The Town and Country Planning Act - Control of Advertisements Regulations 2007*. Objętość ustawy to 42 strony tekstu (formatu A4). Szczegółowość i zakres regulacji zdumiewająca. Instrukcja określa 16 kategorii lokalizacji oraz 9 rodzajów ogłoszeń i reklam, wprowadza zakazy całkowite reklam oraz uprawnia ministra do interpretacji przepisów. Ale dzięki precyzyjnym regulacjom prawnym i architektonicznym (*Cotswold Design Code*) krajobrazy regionu mają urodę parków a wartość nieruchomości jest wysoka.



Fot. 6 Południowe Cotswald - regionalne wytyczne dotyczą nie tylko reklam, również architektury, materiałów budowlanych, gabarytów budynków, dachów etc. Źródło: Cotswold Design Code.

Współczesne zainteresowanie i ingerencja władz centralnych w sprawy miast, architektury i urbanistyki przypomina niekiedy postawę władców średniowiecznych. Dobry przykład to budowa muzeum d'Orsay w Paryżu. W lutym 1973 roku Prezydent Georges Pompidou przedstawia ideę przekształcenia dworca kolejowego w Paryżu w muzeum sztuki francuskiej. 20 października 1977 r. Rada gabinetowa obradująca pod przewodnictwem Prezydenta Valery Giscard d'Estaing podejmuje decyzję o budowie muzeum, określa jego koszty i program. 5 czerwca 1979 r. – jury konkursu obraduje w obecności Prezydenta Francji, który „wybiera” z 6 prac finalistów – projekt architektów Philippon, Bardon i Colboc, gdyż jego zdaniem jest on najlepszy. Muzeum uroczyście otwiera w 1986 roku Prezydent Francois Mitterrand. Podobna jest historia *la Grand Arche* w Paryżu. 25 maja 1983 roku Pierre Vago, Prezydent Międzynarodowego Jury w Konkursie na Wielki Łuk (*la Grand Arche*) został zaproszony przez Prezydenta Francji Mitterranda do Pałacu Elizejskiego. Pierre przedstawił Prezydentowi prace wybrane do finałowej rozgrywki i ku swojemu zdumieniu usłyszał decyzję Prezydenta, który go poinformował, że „wygrała” praca Sperckelsena. Sprawa była poważna, bowiem Wielki Łuk i zespół urbanistyczny *La Défense* zamykały najważniejszą historyczną oś miasta Paryża – Pól Elizejskich i Łuku Triumfalnego, logiczne więc było, że decyzję podjął Prezydent a nie architekci. Pierre, opowiadając autorowi tę historię wiele lat później, mimo upływu czasu, wciąż był nią poruszony.



Fot. 7. Architekt Sperckelsen wyjaśnia Prezydentowi Mitterandowi koncepcję *Grand Arche* [Chaslin 1985].

Zainteresowanie Prezydentów i rządów Francji budową Muzeum i Łuku nie jest niczym niezwykłym. Wiele innych projektów, jak *Centre Georges Pompidou* i *Piramida Louvre* – realizowano jako „projekty prezydenckie”. Dla prezydentów Paryż, jego urbanistyka i architektura to sprawa zbyt ważna, aby decyzję podejmował ktoś inny, na przykład autor projektu.

W przykładach tych jest dodatkowa lekcja. Pokazuje zasadę kontynuacji, postawę kolejnych prezydentów. Muzeum d’Orsay „budowali” Prezydenci - gaulista, arystokrata i socjalista. Politycy wywodzący się z różnych politycznych obozów - szanowali pracę poprzedników. Ciągłości prac zawdzięczamy również wielkie katedry średniowiecza, często budowane ponad 100 lat.

W polskich warunkach takie postawy polityków są niewyobrażalne, pomimo że kultura kontynuacji, jest niesłychanie ważna w polityce przestrzennej. Planowanie przestrzenne ma wieloletnie konsekwencje, budowane dziś w Warszawie przejście Trasy A2 przez Ursynów, nie wymaga wyburzeń. Było zaplanowane i zarezerwowane w planach Warszawy w latach 1978-81. Jednak z tej lekcji politycy nie chcą korzystać.

Stan polskiej gospodarki przestrzennej i rozmiary szkód jakie wywołuje bezład przestrzenny nakazuje podjęcie skutecznych działań legislacyjnych. Konieczna jest systemowa reforma gospodarki przestrzennej i jej głównego instrumentu - planowania przestrzennego. Jest to zadanie i obowiązek władz publicznych, które ponoszą główną odpowiedzialność za stan gospodarki przestrzennej w Polsce, za starty które chaos wywołuje. Jest to ich odpowiedzialność konstytucyjna, społeczna i polityczna.

W budowie racjonalnego modelu gospodarki przestrzennej konieczne jest zaangażowanie samorządów lokalnych i ich organizacji. Ich rola jest szczególna i być może najważniejsza, z kilku powodów:

- Ponoszą największą odpowiedzialność społeczną i prawną za stan przestrzeni w Polsce, za troskę o ład przestrzenny. I jest to rozwiązanie racjonalne.
- Ich władztwo w gospodarowaniu przestrzenią jest dominujące. I jest to słuszne, pod warunkiem reformy planowania i usunięcia z systemu zarządzania przestrzenią oczywistych błędów.
- Uprawnienia samorządów są wadliwe, paradoksalnie zbyt ograniczone i równocześnie zbyt szerokie, aby mogły swoje zadania prawidłowo wykonywać. Zwłaszcza dotyczy to regulacji prawnych, które osłabiły system planowania oraz pozbawiają władze gmin dochodów z renty planistycznej i renty gruntowej, które przechwytyją spekulanci i właściciele nieruchomości.

- Samorządom brak skutecznego wsparcia na realizowanie racjonalnych dyrektyw planów województw i dokumentów krajowych, takich jak *KPZK 2030*. Jest to źródłem absurdów przestrzennych, zwłaszcza nadpodaży terenów budowlanych w planach oraz rozpraszania zabudowy.
- Pozycja prawna gmin w zderzeniu z instytucją Wuzetek jest za słaba. Wójtowie bardzo często są zmuszeni wydawać Wuzetki w ich ocenie wadliwe, które uniemożliwiają kontrolę procesów przestrzennych.
- Ingerencja Sądów Administracyjnych nie zawsze pomaga gminom w realizacji racjonalnej polityki przestrzennej. To ostatnie jest fatalnym źródłem luk, błędów i niespójności prawa.

Zmian wymaga również pozycja Samorządów regionalnych. Wielokrotnie występował w tej sprawie Konwent Marszałków, bezskutecznie. Brak funkcjonalnych powiązań pomiędzy polityką przestrzenną kraju, planowaniem województw i dokumentami planistycznymi gmin powoduje, nie zapewnia spójności polityki przestrzennej tych trzech poziomów polityki przestrzennej i planowania.

Przykładem mogą być działania Związku Miast Polskich, który od wielu lat zabiega o zmiany prawa. Również cenne są interwencje wybranych samorządów.

UWARUNKOWANIA REFORMY i DROGI DOJŚCIA

Wprowadzenie wielkich zmian, dotyczących szerokiego spektrum interesów publicznych i prywatnych, wymaga poparcia i zgody społecznej. Polacy nie doceniają znaczenia racjonalnego gospodarowania przestrzenią, nie są świadomi wielkości straty ponoszonych przez państwo. Nie rozumieją, że wielomiliardowe koszty chaosu, pokrywane z budżetu państwa - rządu i gmin, ograniczają możliwości zaspakajania ważnych potrzeb społecznych - ochronę zdrowia, badań naukowych czy dostęp do mieszkań.

Zmiana tych postaw wymaga szerokiej edukacji społecznej. Jest to zadanie władz publicznych. Konieczna jest debata publiczna i kampania informacyjna w środkach masowego przekazu, zwłaszcza w Telewizji, potrzebne są wystąpienia polityków wysokiej rangi oraz debaty ekspertów z liderami samorządów lokalnych, opiniotwórczymi grupami społecznymi, 'ruchami miejskimi', samorządami lokalnymi i organizacjami biznesu. Konieczne jest przedstawianie pełnych, wiarygodnie oszacowanych kosztów, jakie generuje obecny, wadliwy system zarządzania przestrzenią. Niezbędny jest aktywny udział organizacji i liderów samorządowych.

Jeśli wiedza o pożytkach z reformy dotrze do świadomości społecznej, kontrola rozwoju i ochrona ładu przestrzennego znajdzie się na liście celów politycznych. Wówczas zaczniemy porządkować prawo, nasze instytucje i obyczaje. Będzie to proces zmian wieloletni i bardzo trudny, jak wszystkie zmiany cywilizacyjne. Jest jednak nieunikniony; jego odwołanie zwiększy jedynie koszty społeczne i gospodarcze zmian. Należy również zauważyć, że idea zmian ma coraz więcej sojuszników. Społeczeństwo obywatelskie doceniające znaczenie problemów przestrzennych, aktywne ruchy miejskie i większość lokalnych samorządów będą jej sprzyjać.

Konieczne jest, w ramach prac legislacyjnych, wykonanie badań symulacyjnych i pilotowych projektów testujących proponowane rozwiązania prawne. Konieczne jest sprawdzenie czy proponowane definicje są jasne, jednoznaczne i odporne na niekorzystne interpretacje.

Kolejnym, zasadniczym warunkiem powodzenia reformy jest zapewnienie priorytetu politycznego w pracach rządu i Sejmu oraz zatwierdzenie głównych zasad modelu zarządzania przestrzenią - planowaniem rozwoju i planowaniem przestrzennym, aby uzyskać ponadpartyjny konsensus i możliwość kontynuacji prac nad reformą przez rządzące ekipy.

Braki i luki w badaniach, zwłaszcza w badaniach statystycznych, oraz słabość monitoringu zmian zagospodarowania terenu powodują, że wciąż jeszcze nie mamy pełnego obrazu stanu gospodarki przestrzennej, pełnego bilansu strat i kosztów chaosu przestrzennego. Nie powiodły się również próby bilansowania strat, jakie poniosły gminy w wyniku przegranych procesów sądowych dotyczących odszkodowań, wygrane przez deweloperów i właścicieli nieruchomości. Z wyrywkowych wiadomości wiadomo jedynie, że w niektórych miastach są to setki mln zł.

Dokumentacja kryzysu gospodarki przestrzennej jest cenna, szacunki strat i kosztów chaosu są wiarygodne. Jednak wciąż jeszcze nie potrafimy odpowiedzieć na niektóre, ważne pytania. Nie wiemy dlaczego Sejm, władze rządowe i samorządowe nie potrafią uporządkować sfery planowania przestrzennego? Dlaczego ograniczenie spekulacji na rynku nieruchomości, co udało się innym krajom Europy, w Polsce jest wciąż nieosiągalne? Nie znamy przesłanek podejmowanych decyzji politycznych, procesy te są z zasady mało przejrzyste, a debaty i teksty im poświęcone nie wychodzą poza poziom publicystyki. Nie kontrolujemy szkodliwych działań lobbystów, częściowo opisują to raporty Fundacji Batorego [*Przejrzystość procesu...* 2008]. Nie zawsze badamy skutki stanowionego prawa oraz jego przestrzegania.

Będzie to trudna reforma, wymaga kilku lat pracy, wielodyscyplinarnych badań i pilotowych projektów. Dlatego proces legislacyjny wymaga dwóch ścieżek, skoordynowanych i równoległych.

Pierwsza – to szybkie usunięcie oczywistych wad prawa (nowelizacje ustaw i rozporządzeń), aby powstrzymać rosnące straty i koszty chaosu. Próby takie podejmowano w ubiegłych latach, należy je przyspieszyć.

Druga – to równoległe prace nad całym systemem planowania rozwoju, tak aby doraźne zmiany były spójne z modelem docelowym i brały pod uwagę zły stan zagospodarowania wielu terenów oraz zobowiązania, jakie obecny system planowania generuje. W tej drugiej ścieżce konieczne jest objęcie badaniami zaniedbanych obszarów wiedzy, tak aby wprowadzane zmiany przyniosły oczekiwane efekty. Budując nowy model zarządzania przestrzenią należy wykorzystać doświadczenia innych krajów. Nie musimy wszystkiego sami ‘odkrywać’. Należy porównać proponowane rozwiązania z praktyką Niemiec, Francji czy Wielkiej Brytanii. Rządy tych krajów prowadzą racjonalną politykę przestrzenną i troszczą się skutecznie o ład przestrzenny. Zbudowały administrację, która procesami urbanistycznymi sprawnie zarządza. Można z ich doświadczeń korzystać, bowiem są to kraje o wolnorynkowej gospodarce, demokratycznie rządzone. We wszystkich - samorządy lokalne mają silną pozycję.

Będzie to trudna reforma, usunięcie skutków kilkunastu lat anarchii przestrzennej będzie bardzo kosztowne i będzie wymagało specjalnych rozwiązań prawnych. Jednak nie wolno tej reformy odkładać, bowiem każdy rok anarchii powiększa bilans strat i kosztów przyszłej reformy. Wiele wskazuje na rosnące poparcie dla zmian. Można mieć nadzieję, że trend ten się utrzyma, tym bardziej, że systemowa naprawa planowania przestrzennego i wdrożenie skutecznej kontroli publicznej procesów przestrzennych będą miały pozytywne skutki. Reforma dojdzie do skutku, bowiem jej alternatywa - to narastający chaos przestrzenny, coraz gorsze warunki życia na terenach rozproszonej zabudowy oraz kryzys finansów publicznych. Opóźnianie koniecznych reform powiększa rozmiary strat społecznych i gospodarczych, o czym powinniśmy pamiętać. Musimy też pamiętać, że wszyscy odpowiadamy za jej przeprowadzenie.