

Interes publiczny i przestrzeń – kilka uwag

Adam Kowalewski

Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej im. Jerzego Regulskiego
ul. Żurawia 43
00-680 Warszawa

Wprowadzenie

Udzielenie odpowiedzi na pytanie, czym jest interes publiczny, jest niezmiernie trudne, dotyczy bowiem niezwykle szerokiego pojęcia, zdaniem niektórych autorów naukowych – niedookreślonego. Mamy również do czynienia z szeregiem pojęć o treści i znaczeniu zbliżonym do pojęcia interesu publicznego, takich jak interes społeczny, dobro społeczne [NIK, 2018], wybór społeczny (*public choice*), dobro wspólne i cele społeczne [Siemiński, 2014]. Dlatego konieczne jest przyjęcie na wstępie kilku przedmiotowych oraz metodologicznych ograniczeń.

Po pierwsze, konieczne jest ograniczenie przedmiotu rozważań. Przyjęto więc, że będą one dotyczyły gospodarki przestrzennej, z uwagi na jej szczególną rolę w racjonalnym zarządzaniu przestrzenią i ochronie interesów publicznych. Wybór ten jest uzasadniony, bowiem od kilkunastu lat mamy w Polsce do czynienia z lekceważeniem, a niekiedy wręcz negowaniem istnienia interesu publicznego w wielu dziedzinach gospodarki przestrzennej. Efektem jest wadliwe prawo gospodarki przestrzennej [Kowalewski, 2018] i głęboki kryzys systemu zarządzania przestrzenią. Wybór ten jest również uzasadniony jako zgodny z wielkim i cennym dorobkiem badawczym oraz piśmiennictwem Szanownego Jubilata.

Po drugie, cele pracy są pragmatyczne. Interesy publiczne mają swój określony, konkretny wymiar i są w oczywisty sposób naruszane w gospodarce przestrzennej. Przykładem są sprzeczności pomiędzy deklarowaną polityką kolejnych rządów, którą najpełniej określiła Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, a zasadami zarządzania przestrzenią, które naruszają lub stanowią zagrożenie dla interesu publicznego i społecznego. Wadliwe miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego powodują często „zaplanowane” rozpraszenie zabudowy. Jest to jedno z głównych źródeł olbrzymich strat społecznych i gospodarczych

[Śleszyński, 2017], za co główną odpowiedzialność ponoszą gminy. Należy jednak zauważyć, że wadliwe plany to także produkt szkodliwej polityki przestrzennej kolejnych rządów, lekceważenia interesu publicznego, wad prawa [Kowalewski i in., 2018; Studia t. 1, s. 92–127], doktryny *wolności zabudowy* oraz bardzo silnej pozycji grup interesu [Rybiński, 2012], którym słabość planowania przestrzennego odpowiada.

Po trzecie, praca dotyczy pozycji i respektowania interesu publicznego w Polsce po roku 1989.

Interes publiczny i polityka

Interes publiczny określa polityka gospodarcza i polityka społeczna władz publicznych. To nieostre pojęcie, skupiające w sobie ogół wyobrażeń o funkcjach państwa, konkretyzuje się poprzez działania podejmowane w poszczególnych dziedzinach polityki publicznej, a także poprzez zaniechania. Politycy powołują się na interes publiczny, uchwalając budżet państwa i wprowadzając ustawowe ograniczenia swobód obywatelskich. Działacz społeczny, aktywista ruchów miejskich i urbanista – reprezentant zawodu zaufania publicznego, również powołują się na interes publiczny, a często także na interes społeczny, cele publiczne i dobro publiczne. Jednak definiowanie i realizacja interesów publicznych to pole licznych sporów, zwłaszcza od czasów Johna Keynesa i odrzucenia przez niego i jego następców wiary w samoregulację gospodarki rynkowej. Jej miejsce zajął dylemat, ważny dla określania interesu publicznego: ile rynku, a ile państwa. Jak zauważa Witold Orłowski, wynikiem tego sporu winno być „zidentyfikowanie tych miejsc, gdzie aktywność państwa jest niedostateczna i tych, gdzie jest nadmierna” [Orłowski, 2011, s. 135–139]. Podobnie Paul Samuelson, noblista i autor być może najważniejszego podręcznika ekonomii XX wieku (obecnie wyszła jego 19. edycja), do fundamentalnych problemów ekonomicznych każdej gospodarki zaliczył decyzje: „dla kogo mają być wytwarzane dobra, tj., jaki powinien być podział konsumpcji pomiędzy poszczególne jednostki i klasy” [Samuelson, 1998, s. 74]. Co ciekawe, Samuelson podkreśla w swoich pracach interes jednostki, który w Polsce, pół wieku później, jest niedoceniany.

Rząd i parlament, stanowiąc budżet państwa, powinien ochraniać interes publiczny i społeczny. Jednak nie zawsze tak się dzieje. Według raportu NIK¹, wydatki na ochronę zdrowia wyniosły w Polsce w roku 2017 – 6,7% PKB (1955 USD *per capita*). Wydatki te wynosiły odpowiednio: w Niemczech – 11,3% (5729 USD), we Francji – 11,5% (4902 USD), w Szwajcarii – 12,3% (8009 USD), w Czechach – 7,1% (2630 USD), w Słowenii – 8,3% (2885 USD). W krajach OECD jedynie na Łotwie

1 Najwyższa Izba Kontroli, <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szlachetne-zdrowie-potrzebuje-wsparcia.html> (dostęp: 7.01.2019).

i Litwie wydatki były niższe niż w Polsce i wynosiły 6,3% PKB. To porównanie wyjaśnia zły stan ochrony zdrowia w Polsce, która zgodnie z artykułami 68 i 76 Konstytucji RP powinna być przedmiotem troski władz publicznych. Niewydolność państwa w tej dziedzinie ma rozmiary katastrofalne – szpitale przyjmują zapisy pacjentów nawet na rok 2024, a leczenie groźnych chorób nie zawsze jest w szpitalach NFZ skuteczne. Powodem jest brak środków na zakup właściwych leków i aplikowanie leków tanich, które nie zawsze chorym pomagają. Skuteczne leki są stosowane w prywatnych klinikach, lecz leczenie w nich jest wielokrotnie droższe.

Warto znów zacytować Samuelsona: „Według zasad obowiązujących w krajach rozwiniętych [...], biedni nie mogą umierać tylko dlatego, że nie stać ich na opłacenie lekarza” [Samuelson, 1998, s. 219].

Efektom polityki budżetowej rządu są również wykluczenia komunikacyjne, które w Polsce osiągnęły rekordowe rozmiary. „Dziennik.pl” doniósł: „13,8 mln mieszkańców Polski żyje w gminach, które nie mają zorganizowanego transportu publicznego. [...] Polska Akademia Nauk szacowała, że w 2017 r. do 20 proc. sołectw w całej Polsce nie dojeżdżał żaden transport publiczny”². Firmy transportowe wskazują na: „[...] brak uregulowań ustawowych, które zapewniłyby finansowanie deficytowych połączeń” [Wykluczenie..., 2019]. Redystrybucja dochodów państwa, o której mowa, jest decyzją polityczną władz centralnych. Dlatego warto zauważyć, że jeśli treść budżetu 2019 jest sprzeczna z interesami obywatela, nomenklaturowe spory, czy zostały naruszone interesy publiczne, czy interesy społeczne, mają drugorzędne znaczenie.

Interes publiczny i prawo

Jak zauważono na wstępie, interesy publiczny i społeczny, ich granice oraz wybór dziedzin życia społecznego i gospodarki, które do nich należą, określa polityka państwa. W decydującym stopniu decyzje te zależą od przyjętej przez rządzących ideologii. Silną pozycję nadały interesom społecznym „państwa opiekuńcze”, zwłaszcza do niedawna kraje skandynawskie i niektóre kraje Europy Zachodniej. Należy jednak zauważyć, że polityka rządów ulega zmianom. Przykładem jest Wielka Brytania i Raport Beveridge’a przedstawiony Parlamentowi w 1942 r., który ukształtował populistyczną politykę Labour Party. Według Beveridge’a, na państwie spoczywa „odpowiedzialność za pomyślność jednostki”. Kolejne rządy kontynuowały tę politykę. Radykalny zwrot przyniosły w latach 70. rządy liberałów i Margaret Thatcher. Jej zdaniem, w interesie państwa, a więc interesie publicznym, było wspieranie wolnego rynku i własności prywatnej. Tak skutecznie

2 Wykluczenie komunikacyjne osiągnęło rekordowe rozmiary. „Dziennik.pl”, 2 stycznia 2019.

przeprowadziła prywatyzację zasobów mieszkaniowych, że doprowadziła tym do kryzysu gospodarczego i załamania rynku nieruchomości.

W Polsce prawnicy zwracają uwagę na niedookreśloność pojęcia „interes publiczny” [Żurawik, 2013] oraz na relacje między dwoma pojęciami: „interese publicznym” – stanowionym przez prawo i „interese społecznym” – nieobecnym w prawie, za to szerszym pojęciowo [Wyrzykowski, 1986; Zimmermann, 2012]. Według Artura Żurawika:

Jedną z najważniejszych klauzul generalnych w prawodawstwie polskim jest klauzula interesu publicznego, ma bowiem charakter konstytucyjny, choć i ustawodawca zwykły często do niej sięga. Czasem klauzula ta stanowi podstawę ograniczania praw i wolności, a czasem jest przesłanką wdrażania mechanizmów służących ochronie wybranych wartości [...], można odróżnić obie klauzule, mając na uwadze możliwość odniesienia części interesów bezpośrednio do pewnych podmiotów publicznych, w tym np. jednostek samorządu terytorialnego, kiedy to interes samego społeczeństwa, w tym przypadku lokalnego, realizowany jest jedynie pośrednio [Żurawik, 2013, s. 58].

W praktyce o treści tych pojęć decydują ideologiczne i polityczne cele kolejnych rządów i parlamentów. Niezwykle bogactwo pojęć określających filozofie i ideologie rządzenia przyniósł wiek XX. Wciąż aktualna *Encyklopedia filozofii* Edwardsa wymienia 17 filozoficznych, ważnych społecznie i politycznie teorii [*The Encyclopedia of Philosophy*, vol. 6, s. 370–371], którymi posługują się współczesne rządy.

W krótkiej historii III RP na treść i prawną pozycję pojęć „interes publiczny” i „interes społeczny” oraz na ich praktyczne respektowanie w sferze społecznej i gospodarczej istotny wpływ ma również spuścizna epoki „realnego socjalizmu”. Pojęcia te były nadużywane przez 45 lat, w konsekwencji, w pierwszych latach transformacji ustrojowych, powoływano się na nie z pewnym zażenowaniem. Autor zaangażowany w latach 1989–1992 w legislację planowania przestrzennego pamięta, jak trudno było przekonać liderów politycznych państwa, że jest ono potrzebne również w kraju demokratycznym o gospodarce wolnorynkowej. *De facto*, nie powiodło się i kolejne rządy oraz zmiany prawa pozbawiły planowanie przestrzenne znaczenia.

Obecnie, zgodnie z polskim prawem, interesy publiczne są realizowane i chronione na kilku poziomach zarządzania państwem:

- na poziomie centralnym rząd i parlament podejmują decyzje dotyczące ochrony i realizacji interesu publicznego, decydując o przeznaczeniu funduszy publicznych. Decyzje te, obok wykonywania konstytucyjnych obowiązków państwa – jak obrona narodowa czy ochrona środowiska – przesądzają również, jak będą realizowane potrzeby lokalnych społeczności oraz obywateli;
- samorząd terytorialny, korzystając z konstytucyjnych uprawnień, chroni interesy lokalnej społeczności, w granicach wyznaczonych mu w sposób bardzo szczegółowy przez ustawy;

- władze sądownicze uczestniczą w realizacji interesów publicznych, orzekając i wyjaśniając niejasności oraz niedookreślenia regulacji prawnych. W szczególnie szerokim zakresie dotyczy to orzeczeń dotyczących działalności gmin i interesów obywateli [Kowalewski, 2018, s. 128–145];
- istotny wpływ na treść stanowionego prawa mają w Polsce grupy interesu chroniące swoje zyski. W opracowanym przez zespół Krzysztofa Rybińskiego raporcie [2012, s. 149] obejmującym lata 1989–2012, stwierdza się we wnioskach:

Jedna trzecia ustaw uchwalonych w Polsce realizuje interesy zorganizowanych grup nacisku, [...] na początku postsocjalistycznej transformacji rząd i parlament w procesie stanowienia prawa kierowały się interesem publicznym. [...] wraz z upływem czasu proces tworzenia prawa w coraz większym stopniu odzwierciedlał interesy grupowe, a w coraz mniejszym interes publiczny.

Temat ten jest też przedmiotem cennych raportów Fundacji Batorego [*Polityka antykorupcyjna*, 2012; *Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, 2008].

Wpływ obywateli na decyzje władz centralnych i samorządów określających ich interesy, warunki życia czy wysokość emerytur jest, z wielu powodów, bardzo ograniczony. Wprawdzie idąc do urn wyborczych i głosując na partie, wybierają oni określone programy, jednak nie ma gwarancji, że obietnice tych programów zostaną zrealizowane.

Konflikty interesów

Na narastanie konfliktów w przestrzeni zwracał uwagę już kilkadziesiąt lat temu Jerzy Kołodziejski: „w procesie współczesnego rozwoju [...] pojawiają się coraz częściej i z coraz większą ostrością konflikty pomiędzy podmiotami gospodarującymi w przestrzeni i przestrzenią a przedmiotami realizującymi w wyniku społecznego podziału pracy różne cele społeczne i ekonomiczne” [Kołodziejski, 1982]. Należy zauważyć, że opisuje on zjawisko w gospodarce centralnie sterowanej, która dysponowała rygorystycznymi środkami w zarządzaniu przestrzenią.

Obecnie w wielu dziedzinach życia społecznego i gospodarczego regulacje ustawowe nie definiują i nie uściślają pojęcia interesu publicznego. Luka ta utrudnia zapobieganie konfliktom, często brak bowiem udokumentowanej odpowiedzi na ważne pytania: Czy i kiedy interes publiczny koliduje z interesem społecznym? Kiedy interes państwa koliduje z interesem gminy, a interes gminy z interesami mieszkańców? Kiedy interesy publiczne kolidują między sobą lub są ze sobą sprzeczne? Przykładem zbadanych, są konflikty interesów samorządów i interesu Skarbu Państwa. Badania NIK dotyczące gospodarowania mieniem Skarbu

Państwa przez starostów wykazały, że: „główny powód złego gospodarowania powierzonym im mieniem to niedostateczne finansowanie z budżetu zadań nałożonych na starostów” [Kamela-Sowińska, 2015].

Znamy z historii najnowszej również przykład zgodności interesu narodowego z interesem publicznym i społecznym oraz z interesem politycznym rządzących. Odbudowa Warszawy w pierwszych latach po II wojnie światowej pochłaniała ponad 25% dochodu narodowego [Sigalin, 1986]. Był to szczególny splot okoliczności – historycznych, społecznych i politycznych. Odbudowę, cel społeczny wysokiej rangi, wykorzystali komuniści jako akcję jednoczącą społeczeństwo wokół oczywistej sprawy, choć pod wrogimi rządami. Dlatego także ministrem odbudowy mógł zostać Michał Kaczorowski, który zajmował wysokie stanowiska w administracji sanacyjnej Polski [Kaczorowski, 1980].

Równocześnie, doszło do naruszenia ogromnych interesów prywatnych, bowiem władze Warszawy wywłaszczyły bez odszkodowań, często nawet bez uzasadnienia i bezprawnie, tysiące prywatnych nieruchomości. Do dziś odczuwamy polityczne i społeczne skutki tych nadużyć, bowiem wywołały one po roku 1989 niekorzystne zmiany – od negowania własności prywatnej (1945–1970), przez jej częściowe uznanie (1971–1989), aż do obecnej, konstytucyjnej, zdaniem wielu ekspertów i teoretyków prawa, jej nazbyt silnej pozycji po roku 1989.

Przykładem konfliktu interesu publicznego z interesem prywatnym (społecznym i gospodarczym) o charakterze globalnym jest walka z efektem cieplarnianym. Konflikt ten ma charakter międzynarodowy. Część państw nie podejmuje działań, które w sposób skuteczny powstrzymałyby to zagrożenie, niekiedy nawet kwestionując jego istnienie. Przyczyną są wysokie koszty tych działań i, co istotne, główne korzyści przyniosą dopiero następnym pokoleniom. Część państw aktywnie działa z tym zagrożeniem, pomimo kosztów gospodarczych i społecznych. W Polsce po roku 1989 problem ten stał się tematem szeregu publikacji, zwłaszcza cennych raportów Polskiej Akademii Nauk, ale początki były bardzo trudne. Według badań Instytutu Gallupa w krajach OECD w roku 1996 traktowanie problemów ochrony środowiska jako priorytetu uznały m.in. społeczeństwa Finlandii (28%), Holandii (39%) i Meksyku (29%). W Polsce to zaledwie 1% [„Życie Gospodarcze”, 1996]. Nasze zacofanie w myśleniu o przyszłości miało niekorzystne skutki. Prowadzona w wielu krajach od kilkudziesięciu lat walka ze smogiem, w Polsce została podjęta dopiero przed kilkoma laty.

Miejszem szczególnego nasilenia konfliktów jest gospodarka przestrzenna gmin. Według wybitnego polskiego urbanisty Bolesława Malisza, praktyka i teoretyka planowania przestrzennego, planowanie miejscowe z zasady narusza interes prywatny:

każdy przedmiot gospodarczy dba o swój własny interes, który może być planem zagrożony, tak jak to wyraził pewien kupiec z Nadrenii, który nad swym sklepem napisał: „Boże uchwój nas od pożaru, wojny i planowania” [...], plan sporządzany na szczeblu zarządu miejskiego w interesie całej społeczności

miejskiej, z istoty ogranicza swobodę zagospodarowania terenu przez wszystkie podmioty gospodarcze; [...] nie tylko sposób użytkowania terenu, ale także charakter zabudowy, w tym gabaryty i linie zabudowy [...] [Malisz, 1991, s. 14].

Są to konflikty, które obserwujemy niejako „wewnątrz” lokalnych społeczności. Jednym z jego źródeł jest rozpraszanie zabudowy. Nie leży ono w interesie mieszkańców gminy, bowiem generuje nieracjonalne wydatki, obciąża nimi budżet i może ograniczyć realizację jej zadań. Równocześnie przynosi korzyści spekulantom oraz niekiedy również właścicielom małych, ekonomicznie nieefektywnych gospodarstw rolnych zlokalizowanych wokół wielkich miast. Tym ostatnim stwarza bowiem szansę na znalezienie inwestora, który ich nieruchomości wykupi.

Władze gmin, uchwalając plany miejscowe, muszą te sprzeczne interesy wyważyć. Niektóre pod presją społeczną uchwalają plany (dotyczy to kilkuset gmin w Polsce), wskazując pod zabudowę tereny, które wielokrotnie przekraczają potrzeby inwestycyjne gminy [Śleszyński i in., 2015]. W przypadku ponad 90 gmin, wielkość terenów przeznaczonych w planach pod zabudowę, ponad dziesięciokrotnie przekracza ich perspektywiczne potrzeby inwestycyjne (tak wynika z prognoz demograficznych). Mamy tu do czynienia z niesłychanie kosztownym absurdem polskiej urbanistyki.

Badania porównawcze instytucji naukowych Polski i Holandii wykazały, że konflikty w procesach urbanizacyjnych są powszechnym zjawiskiem w różnych regionach i modelach rządzenia. Jednak większość państw potrafi ich rozmiary i skutki ograniczyć [Dekker, 1992, s. 19–51].

Słabość ochrony interesu publicznego w Polsce jest w istotnym zakresie efektem braku społecznej kontroli redystrybucji dochodów państwa. Obywatele nie mają wpływu, a w większości z pewnością nawet wiedzy, które interesy publiczne otrzymują odpowiednie środki z budżetu państwa, a które – z racji na ich brak – nie będą odpowiednio chronione. Przykładem jest służba zdrowia, której publiczna ochrona ma podstawy konstytucyjne.

Udział społeczeństwa w trosce o interes publiczny i wyborze dobra publicznego jest możliwy w krajach, które zbudowały efektywny model partycypacji społecznej, a niekiedy nawet wprowadziły zasady demokracji bezpośredniej. Ma ona swoje wady, jednak w epoce internetu jest coraz częściej przywoływana [*Słownik politologii*, 2008; Śpiewak, 1997].

W Polsce prawnym instrumentem rozwiązywania konfliktów interesów lub zmian priorytetów jest referendum. Szerokie zastosowanie ma referendum lokalne, pożyteczne jednak w bardzo ograniczonym zakresie. Referendum konstytucyjne, dotyczące ważnych interesów obywateli, to w Polsce instrument praktycznie martwy. Po roku 1989 miało miejsce siedem razy i tylko raz było wiążące (wejście do UE). Jest to zrozumiałe, bowiem wymaga w praktyce poparcia partii politycznych – inicjatywa obywatelska nie wystarcza.

W Szwajcarii jest to instrument zapewniający obywatelom rzeczywisty udział w rządzeniu państwem. W referendum w dniu 25 listopada 2018 roku Szwajcarzy

odrzuć postulat ustanowienia wyższości konstytucji nad prawem międzynarodowym. Ucieszyło to rząd, który był przeciwny, twierdząc, że „jego przyjęcie pozbawiłoby Szwajcarię statusu wiarygodnego partnera we współpracy międzynarodowej” [Referendum, 2019]. Równocześnie odrzucono, ale niewielkim procentem (53%), propozycję wprowadzenia rządowych subsydiów dla tych rolników, którzy pozwolą swoim krowom i kozom zachować rogi. Autorem inicjatywy był rolnik z Berna.

Przykładem konfliktu interesów, który mógłby być w Polsce przedmiotem referendum, jest rządowy projekt budowy Centralnego Portu Komunikacyjnego (CPK). Koszt budowy CPK wraz z koniecznymi inwestycjami towarzyszącymi ma wynieść 35 mld złotych, a budowa będzie trwała 10 lat. Taką informację podaje prasa fachowa [Bankier.pl, 2017]. Potwierdza to odpowiedź Ministerstwa Infrastruktury na interpelację nr 23 139 przesłaną 2 lipca 2018 roku do Marszałka Sejmu³. Rezygnacja z tej inwestycji pozwoliłaby na dofinansowanie służby zdrowia w wysokości 3,5 mld rocznie, co zmieniałoby radykalnie sytuację Polaków oczekujących na opiekę lekarską. Mamy tu do czynienia z dramatycznym konfliktem interesów państwa (a raczej polityków) oraz interesów obywateli. Co gorsza, konfliktem *de facto* niejawnym, bowiem ci ostatni nie są świadomi skutków decyzji rządowej.

Gospodarka przestrzenna

Przestrzeń jest niewątpliwie jednym z największych dóbr publicznych. Niska pozycja tej wartości na liście priorytetów kolejnych rządów III RP przyniosła negatywne skutki. Jej źródłem było niedocenianie, a często niezrozumienie przez polityczne elity decydujące o kierunkach transformacji ustawowych, znaczenia racjonalnej gospodarki przestrzennej. Dla kolejnych rządów i parlamentów priorytetem był szybki wzrost gospodarczy. Doprowadziło to do osłabienia kontroli planistycznej procesów przestrzennych i narastających konfliktów w gospodarowaniu przestrzenią.

Interes publiczny w zagospodarowaniu przestrzenią definiuje Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 roku [Izdebski, 2013, s. 17–19]. Ustawa ta pozbawiła planowanie przestrzenne jego głównej roli – koordynacji i kontroli procesów przestrzennych w przemianach urbanizacyjnych. W efekcie połowa inwestycji w Polsce jest lokalizowana na terenach pozbawionych planu, na podstawie decyzji administracji rządowej lub gmin. Wykorzystując autorytety prawne, z poparciem sądów administracyjnych i Trybunału Konstytucyjnego, wprowadzono *de facto* zasadę *wolności zabudowy* w przekonaniu, że planowanie przestrzenne utrudnia inwestowanie i tym samym rozwój gospodarczy. Równocześnie, głównie z powodów ideologicznych, a pośrednio jako odreagowanie po nadużyciach

3 W zbiorach autora.

realnego socjalizmu, nadano prymat własności prywatnej, często z naruszeniem interesów publicznych i prywatnych [Kowalewski, 2018, s. 52–54].

Zmiany te doprowadziły w Polsce do kryzysu gospodarki przestrzennej o rozmiarach niespotykanych w krajach rozwiniętych gospodarczo i demokratycznie zarządzanych. Kryzysu dotyczącego wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego, których funkcjonowanie jest zależne od racjonalnej polityki przestrzennej. Mamy do czynienia z chaosem urbanizacyjnym, rozlewaniem się miast, niespotkanym w innych krajach Unii Europejskiej. Obecnie roczne udokumentowane straty wywoływane przez chaos przestrzenny przekraczają 84 mld złotych [Kowalewski i in., 2018, t. III]. Warto przytoczyć fragment *Stanowiska* Prezydium Polskiej Akademii Nauk przyjętego na Posiedzeniu Prezydium PAN w dniu 20 listopada 2018 roku:

Polska ponosi ogromne straty społeczne i gospodarcze wskutek chaotycznej i niekontrolowanej urbanizacji. Błędy i zaniedbania w polityce przestrzennej oraz słabość planowania na wszystkich szczeblach zarządzania terytorialnego przestrzenią wywołują stany krytyczne. Są źródłem szkodliwego społecznie i ekonomicznie zjawiska rozpraszania zabudowy i przestrzennego bezładu, który ma negatywny wpływ na większość dziedzin życia i działalności człowieka [*Stanowisko...*, 2018, s. 1].

Aby zjawiskom tym zapobiec, zdecydowana większość krajów wprowadziła w XX wieku kontrolę prawną i planistyczną procesów urbanizacyjnych. Dotyczy to wszystkich (z wyjątkiem Polski) krajów Unii Europejskiej oraz państw anglosaskich, w których dobro publiczne jest skutecznie chronione – w zagospodarowaniu przestrzeni, przez regulacje prawne, rozbudowane i skutecznie działające systemy planowania oraz nadzór instytucji publicznych.

Kryzys gospodarki przestrzennej, a szczególnie źródła i skutki niekontrolowanej urbanizacji, stały się w Polsce przedmiotem szerokiej krytyki, która nasiliła się zwłaszcza po wejściu w życie ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym w 2003 roku, kiedy szkodliwe efekty wadliwego prawa były już oczywiste. Chaos przestrzenny i jego skutki stały się przedmiotem badań i licznych raportów jednostek naukowo-badawczych. Cenne są prace Huberta Izdebskiego i Igora Zachariasza [Izdebski, Zachariasz 2013, 2017], ekspertyzy do koncepcji *KPZK 2030*, w tym opracowania Lisowskiego i Grochowskiego oraz Zygmunta Niewiadomskiego [2008], Rycharda [2008], Olbrysa, Kozińskiego i Zachariasza [2011, 2015] i Niedziałkowskiego [2017]. Opinię środowisk naukowych przedstawia cytowane wyżej *Stanowisko* Prezydium PAN. Bardzo ostrą krytykę zawierają raporty i rekomendacje organizacji samorządowych i zawodowych.

Paradoksalnie, na szczególne wyróżnienie zasługują dokumenty rządowe i sejmowe przedstawiające zły stan gospodarki przestrzennej, kryzys planowania przestrzennego i jego skutki. Niezmiernie krytyczne oceny zawiera przyjęta przez Radę Ministrów 13 grudnia 2011 roku *Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania*

Kraju 2030 [KPZK 2030]. Porównanie jej treści z późniejszymi działaniami rządu wskazuje, że Rada Ministrów, podejmując Uchwałę Nr 239/2011 o przyjęciu Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030 nie rozumiała jej treści i znaczenia.

Publikacje dotyczące kryzysu gospodarki przestrzennej wskazują jedomyślnie, że szczególną uwagę należy zwrócić na pozycję interesu publicznego w zarządzaniu przestrzenią w III RP [Kowalewski, Nowak, 2018], bowiem największe straty ponosi interes publiczny i społeczeństwo.

W realizacji polityki przestrzennej i realizacji ważnych inwestycji celu publicznego, niesłychanie ważną rolę, obok regulacji prawnych, spełnia kultura polityczna rządzących. Wielkie katedry europejskich miast wznoszono w średniowieczu przez dziesiątki lat. Kolejnymi realizatorami, kontynuującymi prace poprzedników, byli hierarchowie kościelni oraz często władcy miast. Współczesnymi przykładami takiej kontynuacji są wielkie obiekty publiczne stolicy Francji – Centrum Pompidou, Luwr i Grande Arche.

Często, jako ilustracja tej kontynuacji, przywoływana jest historia budowy Muzeum d'Orsay w Paryżu [Jenger, 1987]. W roku 1973 prezydent Georges Pompidou przedstawia Parlamentowi ideę przekształcenia dworca kolejowego d'Orsay w Paryżu w Muzeum Sztuki Francuskiej XIX wieku. W dniu 20 października 1977 roku Rada Gabinetowa, obradująca pod przewodnictwem prezydenta Valéry'ego Giscarda d'Estainga, podejmuje decyzję o jego budowie. Prezydent François Mitterrand realizuje decyzję swoich poprzedników i 1 grudnia 1986 roku dokonuje uroczystego otwarcia muzeum. Historia budowy muzeum zaliczanego do tak zwanej „architektury prezydenckiej Paryża” ilustruje dwa kanony architektonicznej i urbanistycznej polityki francuskiej – kontynuację i współdziałanie. Dlatego dzieło budowy konsekwentnie realizowali kolejni prezydenci: gaulista, socjalista i konserwatysta. Przykład ten rodzi pytanie: ile pokoleń będziemy potrzebowali, aby w polskiej polityce sprawy interesów publicznych, w tym architektury i urbanistyki, uzyskały takie zrozumienie i taki status polityczny, jaki mają we Francji?

Szczególne znaczenie w gospodarce przestrzennej oraz w realizacji interesów publicznych mają samorządy terytorialne. Zgodnie z polskim prawem ponoszą największą odpowiedzialność za ład przestrzenny. Słusznie powierzono im tę rolę. Jednak silna pozycja samorządów i szerokie władztwo w zmianach zagospodarowania terenu przy równoczesnej słabej pozycji gospodarki przestrzennej i lekceważeniu jej przez kolejne rządy, stały się źródłem patologii przestrzennych, o czym już była mowa.

Trzeba też pamiętać, że samorząd terytorialny, aby wykonywać swoje zadania, musi być egoistyczny. Jego władze winny chronić interesy lokalnej społeczności. Do ochrony krajowego lub regionalnego interesu publicznego, zwłaszcza kolidującego z lokalnym, można go zmusić jedynie przez regulacje ustawowe. Przykładem na to, w początkach budowy lokalnej samorządności, był spór pomiędzy Komitetem Obywatelskim w Białymstoku a Centralną Dyрекcją Kolei Państwowych w 1991 roku. Dotyczył przewozu płynnego chloru przez centrum miasta, gdzie przebiegały tory kolejowe. Komitet Obywatelski nie wyraził zgody na przejazd

pociągu. Byłoby oczywistym absurdem, aby lokalny samorząd decydował o tym, co i którędy wolno PKP transportować. Można sobie wyobrazić komunikacyjny paraliż, gdyby taka zasada zaczęła obowiązywać powszechnie. Ale dla samorządu sprawne funkcjonowanie PKP nie jest istotne. Ma on chronić interesy lokalne, w tym bezpieczeństwo mieszkańców, które byłoby zagrożone w przypadku wykojenia się cysterny z chlorem w centrum miasta [Kowalewski, 1990, s. 30].

Przykład z Białegostoku pokazuje, że realizacja interesu publicznego o znaczeniu krajowym wymaga prawnych regulacji, które interes ten zdefiniują, określą koszty jego realizacji lub ochrony oraz sfinansują. Jest to odpowiedzialność władz centralnych.

Błędem było również powierzenie samorządom całkowitej odpowiedzialności za ochronę ładu przestrzennego, która wymaga zakazów i ograniczeń. Burmistrz, wójt czy prezydent, jeśli mają odpowiadać za ład przestrzenny, winni mieć wsparcie prawa oraz władz wojewódzkich (tam, gdzie istotne są interesy regionu) i władz centralnych. Duża część władz samorządowych, nie mając oparcia w prawie i w polityce władz centralnych, a także odpowiednio silnej pozycji, niepopularnych decyzji nie podejmie i nie wdroży. Ich pozycję osłabia również brak kontroli publicznej nad procesami urbanizacyjnymi zadekretowanej przez wadliwe prawo, dysfunkcjonalny systemem planowania przestrzennego i, wspomniana już, utrwalona społecznie *wolność zabudowy*.

Rozmiar strat społecznych i gospodarczych ponoszonych przez państwo na skutek chaosu przestrzennego nakazują, aby troskę o ład przestrzenny uznać za jeden z najważniejszych interesów publicznych, którego ochrona jest obowiązkiem władz publicznych.

Podsumowanie i wnioski

Dobro publiczne i interes społeczny mają swoje miejsce w Konstytucji RP. Brak jednak norm ustawowych, które chroniłyby to dobro i uwzględniały interes społeczny w gospodarce przestrzennej. Normy ustawowe, których zadaniem jest realizacja zapisów konstytucji, z zasady życzeniowych, są nieprecyzyjne – brak im często parametryzacji i skuteczności realizacyjnej. Dotyczy to szeregu interesów, które wymienia Konstytucja RP, takich jak np. zaspokajanie potrzeb mieszkaniowych i ochrona środowiska naturalnego.

Przez kilkanaście lat byliśmy świadkami meandrów rządowej polityki mieszkaniowej, a kolejne programy nie poprawiały sytuacji – głównie z braku odpowiedniego finansowania. Ochrona środowiska naturalnego i klimatu miast utraciła główny instrument – planowanie przestrzenne. Cenne przyrodniczo tereny, ważne dla klimatu miast, w tym chronione przez kilkadziesiąt lat w stolicy kliny nawietrzające, zostały zabudowane. Obecny efekt to coraz częstsze *alarmy smogowe*.

Aby urealnić ochronę interesu publicznego prawo winno określić nie tylko treść tego pojęcia, lecz również pojęć zbliżonych, takich jak interes społeczny, cel publiczny, dobro wspólne i dobro publiczne. Jest to potrzebne w wielu dziedzinach życia społecznego i w działalności gospodarczej. To trudne zadanie, ze względu na utrwalenie obecnego chaosu pojęciowego, ale również warunek respektowania interesów publicznych.

Konieczna jest również rzeczywista, a nie fasadowa, partycypacja społeczna, rzeczywisty udział obywateli w decyzjach o państwie. Istnieje poważne zagrożenie, że utrzymanie obecnego stylu rządzenia i brak szacunku dla dobra wspólnego i interesów publicznych doprowadzą do poważnych konfliktów społecznych. Jak się przekonałszy na przykładzie Francji, problemy te wymagają szczególnej troski.

Należy kontynuować badania nad stanem naszej gospodarki przestrzennej. W ostatnich latach obserwujemy ich rozwój, mamy coraz większą wiedzę o społecznych i gospodarczych wartościach przestrzeni, zwłaszcza w urbanistyce i planowaniu przestrzennym. Cenne są raporty badające problemy kosztów i strat, jakie generuje chaos przestrzenny oraz identyfikujące źródła porażek inicjatyw naprawczych. Ostatnie badania jednostek naukowych PAN wskazują, że konieczne jest dalsze rozszerzenie prac badawczych dotyczących wielu problemów społecznych i gospodarczych, które nie doczekały się, jak dotąd, rzetelnego opisu stanu i wiarygodnych diagnoz.

Luki w naszej wiedzy dotyczą m.in. rozmiaru strat ponoszonych przez gminy na skutek wadliwych planów miejscowych, w tym bilansu odszkodowań, które sądy nałożyły na instytucje sektora publicznego. Nie znamy skutków przyjętej linii orzecznictwa sądów administracyjnych, nie śledzimy też skutków wykładni prawa. Brak również rzetelnej identyfikacji grup interesu, które blokują zmiany.

Konieczne jest dalsze śledzenie rosnących społecznych i finansowych kosztów chaosu przestrzennego oraz identyfikacja przyczyn, dla których władze publiczne, świadome strat, nie podejmują działań naprawczych. Badań wymagają rozmiary i źródła społecznego przyzwolenia na narastający chaos przestrzenny.

Niezbędna jest szybka nowelizacja ustaw i usunięcie głównych błędów prawa, źródeł ogromnych strat społecznych i gospodarczych. Konieczna jest też, równoległe, systemowa reforma gospodarki przestrzennej.

Od wielu lat kolejne rządy zapowiadają podjęcie działań dla przywrócenia ładu przestrzennego w jego głównych wymiarach – społecznym, ekologicznym i gospodarczym. Żaden nie podjął jednak skutecznych działań w tym kierunku. Dlatego warto przypomnieć, nadal aktualne, zalecenie ekspertyzy opracowanej przed kilkunastu laty przez zespół KPZK PAN w której stwierdzono, że:

Przygotowanie nowej legislacji, tak aby spełniła ona oczekiwania i prawidłowo regulowała sferę planowania przestrzennego ponadlokalnego [...], wymaga dalszych prac analitycznych i bardzo starannego opracowania założeń. W innym przypadku nowa inicjatywa legislacyjna będzie obciążona bardzo dużym ryzykiem błędu, gdyż materia ustawy jest zagadnieniem trudnym,

kompleksowym i w wielu obszarach kontrowersyjnym. Doświadczenia ostatnich lat dobrze pokazują negatywne skutki podejmowanych nieprzemyślanych i realizacji niewłaściwie przygotowanych inicjatyw [Bobiński i in., 2005, s. 33–34].

Pragnę podziękować mojemu przyjacielowi Staszкови Furmanowi, który zwrócił moją uwagę na szereg problemów, niewątpliwie ważnych dla tej pracy.

Bibliografia

- Bankier.pl, 2017, <https://www.bankier.pl/wiadomosc/Koszt-budowy-CPK-wyniesie-do-34-9-ml-d-zl-7544811.html> (dostęp: 22.09.2017).
- Bobiński J., Furman S., Kowalewski A., Markowski T., Pyszkowski A., 2005, *Główne problemy merytoryczne planowania ponadlokalnego wieloprzestrzennego, wymagające nowych rozwiązań w sferze prawa*, [w:] T. Markowski (red.), *Planowanie i zarządzanie w obszarach metropolitalnych*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 221, s. 12–34.
- Dekker A., Kowalewski A., 1992, *The Two Policy Systems in Relation to Urban Question*, [w:] A. Dekker i in., *Conflict in Urban Development. A Comparison Between East and West Europe*, Ashgate Publishing Limited, England, s. 21–54.
- The Encyclopedia of Philosophy*, 1972, vol. 1–7, Macmillan Publishing, London.
- Izdebski H., 2013, *Ideologia i zagospodarowanie przestrzeni*, Lex a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Izdebski H., Kulesza M., 2004, *Administracja publiczna. Zagadnienia ogólne*, Liber, Warszawa.
- Izdebski H., Zachariasz I., 2013, *Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, Lex a Wolters Kluwer Business, Warszawa.
- Jenger J., 1987, *d’Orsay, the Metamorphosis of a Monument*, Electa, Paris.
- Kaczorowski M., 1980, *Początki odbudowy kraju i stolicy 1944–1949*, PWN, Warszawa.
- Kamela-Sowińska A., 2015, *Interes publiczny czy interes społeczny? Co chroni rachunkowość jednostek sektora finansów publicznych?*, [w:] J. Adamek, J. Zuchewicz (red.), *Finanse i rachunkowość na rzecz zrównoważonego rozwoju – odpowiedzialność, etyka, stabilność finansowa*, t 2: *Rachunkowość*, Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, nr 396, s. 77–84.
- Kołodziejski J., 1982, *Realizacja celów w warunkach narastania konfliktów w gospodarce przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 120, Warszawa.
- Kowalewski A., 1990, *Reforma systemu gospodarki przestrzennej w Polsce jest naszym obowiązkiem*, Centralny Ośrodek Informacji Budownictwa, Warszawa.
- Kowalewski A., Nowak M., 2018, *Chaos przestrzenny i prawo*, t. 1, *Studia nad chaosem przestrzennym*, „Studia KPZK”, t. CLXXXII, Warszawa.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (red.), 2018, *Studia nad chaosem przestrzennym* t. 1–3, „Studia KPZK”, t. 162, Warszawa.

- Lisowski A., Grochowski M., 2008, *Procesy suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, [w:] *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, t. 1, MRR, Warszawa.
- Malisz B., 1991, *Dlaczego nas nie lubią?*, [w:] R. Domański (red.), *Zmiany paradygmatu gospodarki przestrzennej*, „Biuletyn KPZK PAN”, z. 155, s. 13–29.
- Niedziałkowski K., 2017, *Kryzys sektora planowania przestrzennego w Polsce jako przykład deinstytucjonalizacji*, „Studia Polityczne”, t. 45, s. 53–73.
- Niewiadomski Z., 2008, *Aktualny stan prawny w zakresie prac nad koncepcją przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, [w:] *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, t. 4, MRR, Warszawa.
- NIK, 2018, *Szlachetne zdrowie... potrzebuje wsparcia*, Najwyższa Izba Kontroli o realizacji zadań Narodowego Funduszu Zdrowia w 2017 r., <https://www.nik.gov.pl/aktualnosci/szlachetne-zdrowie-potrzuje-wsparcia.html> (dostęp: 7.01.2019).
- Olbryś A., Koziński J., 2011, *Raport o finansowych efektach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, Raport opracowany w ramach prac badawczych zespołu Finanse w urbanizacji, przy wsparciu FIO oraz Związku Gmin Wiejskich, w zbiorach autora.
- Olbryś A., Zachariasz I., 2015, *Raport o finansowych skutkach polskiego systemu gospodarowania przestrzenią*, [w:] *Sprawne państwo. Samorządowa służba cywilna. Obszary metropolitalne. Zagospodarowanie przestrzenne. Badania nad kierunkami zmian w funkcjonowaniu samorządu terytorialnego w Polsce*, Małopolska Szkoła Administracji Publicznej, Kraków, s. 183–327.
- Opinia prawna na temat zgodności z Konstytucją RP projektu ustawy o licencjach prawniczych i świadczeniu usług prawniczych*, 2008 [druk sejmowy nr 680], Biuro Analiz Sejmowych Warszawa.
- Orłowski W., 2011, *Świat do przeróbki*, Agora S.A., Warszawa.
- The Oxford Companion to Philosophy*, 1995, Oxford University Press [wyd. polskie *Encyklopedia Filozofii*, 1999, t. 2, Zysk i S-ka, Poznań].
- Polityka antykorupcyjna*, 2012, *Ocena skuteczności polityki antykorupcyjnej polskich rządów prowadzonej w latach 2001–2011*, Fundacja im. Stefana Batorego, Warszawa.
- Referendum, 2019, Szwajcaria, <http://wyborcza.pl/7,75399,24210560,szwajcarzy-nie-chca-suwerenosci-porazka-antyunijnej-prawicy.html> (dostęp: 25.11.2018).
- Rybiński K. (red.), 2012, *Rola grup interesów w procesie stanowienia prawa w Polsce*, Uczelnia Vi-stula, Warszawa.
- Przejrzystość procesu stanowienia prawa*, 2008, Raport z realizacji projektu *Społeczny monitoring procesu stanowienia prawa*, Fundacja Stefana Batorego, MRR, Warszawa.
- Rychard A., 2008, *Socjologiczne uwarunkowania rozwoju przestrzennego Polski*, [w:] *Ekspertyzy do koncepcji przestrzennego zagospodarowania Kraju 2030*, t. 4, MRR, Warszawa.
- Samuelson P., 1998, *Ekonomia*, t. 1–2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa [Economics, XVII Edycja 1985, McGraw-Hill].
- Sigalin J., 1986, *Warszawa 1944–1980. Z archiwum architekta*, t. 1–2, PIW, Warszawa.
- Słownik politologii*, 2008, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Stanowisko Prezydium Polskiej Akademii Nauk przyjęte na Posiedzeniu Prezydium PAN w dniu 20 listopada 2018 r. w sprawie uwzględnienia w polityce rozwoju i przepisach prawa wyników badań naukowych dotyczących potrzeb kształtowania przestrzennego rozwoju Polski*, 2018.

- System gospodarowania przestrzenią gminy jako dobrem społecznym*, 2017, nr 193/2015/KIN, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa.
- Śleszyński P. i in., 2017, *Analiza stanu i uwarunkowań prac planistycznych w gminach w 2015 roku*, IGiPZ PAN, Warszawa.
- Śpiewak P., 1997, *Demokracja partycypacyjna*, „Wiedza i Życie”, nr 3.
- Wykluczenie komunikacyjne osiągnęło rekordowe rozmiary*. „Dziennik.pl”, <https://auto.dziennik.pl/aktualnosci/artykuly/588293.plamy-komunikacyjne-autobusy-polaczenia.html> (dostęp: 2.01.2019).
- Wyrzykowski M., 1986, *Pojęcie interesu społecznego w prawie administracyjnym*, Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Zimmermann J., 2012, *Prawo administracyjne*, Wolters Kluwer, Warszawa.
- Żurawik A., 2013, „Interes publiczny”, „interes społeczny” i „interes społecznie uzasadniony”. *Próba dookreślenia pojęć*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny”, R. 75, z. 2, s. 57–69.
- „Życie Gospodarcze”, 1996, nr 29.