

PRZEDMOWA

Oddawana do rąk czytelnika monografia finalizuje trzynomową serię Studiów KPZK PAN pod wspólnym tytułem *Studia nad chaosem przestrzennym*¹. W zamierzeniu autorów jest to synteza, mająca wydobyć i systematycznie uporządkować najważniejsze ustalenia z poszczególnych tomów i rozdziałów wieloautorskiego Zespołu oraz stworzyć z tego możliwie kompleksowy i wielostronny przegląd uwarunkowań, przyczyn, skutków oraz kosztów społecznych i gospodarczych chaosu przestrzennego. Oprócz tego celu poszukiwania generalnych reguł i porządkującego wiedzę nad dysfunkcją gospodarki przestrzennej, równorzędnym zamiarem jest przedstawienie strategicznych rekomendacji dla prowadzenia działań interwencyjnych w ramach polityki przestrzennej oraz systemowych działań legislacyjnych. Mają one służyć walce z pogłębiającym się kryzysem w gospodarce przestrzennej, którego najbardziej widocznym efektem jest narastająca dysfunkcjonalność różnych struktur przyrodniczych i społeczno-ekonomicznych oraz chaos przestrzenny.

Monografia składa się z 5 rozdziałów. W pierwszym przedstawiono cele i założenia, jakie legły u podstaw wieloautorskich działań, podejmowanych w KPZK PAN w latach 2016-2018 i następnie stały się przedmiotem opracowania trzynomowej serii wydawniczej. W tej wprowadzającej części przedstawiamy też najważniejsze definicje oraz dyskusję nad pojęciem *chaosu przestrzennego*.

Rozdziały 2 i 3 mają za zadanie przedstawić syntetyczną systematykę najważniejszych uwarunkowań i przyczyn chaosu przestrzennego, jak też kryzysu w gospodarce przestrzennej. Źródła tego tkwią jeszcze w historii rozwoju państwa polskiego, a współcześnie można mówić o uwarunkowaniach modernizacyjnych (w sensie procesów modernizacji), kulturowo-społecznych, ekonomicznych, urbanistycznych oraz organizacyjno-prawnych lub prawno-urbanistycznych. To ostatnie zagadnienie autorzy starają się wyeksponować w postaci osobnego rozdziału, gdyż doszli do wniosku, że to właśnie wadliwe, źle skonstruowane prawo dotyczące działalności człowieka w przestrzeni jest głównym źródłem różnego rodzaju konfliktów, napięć, dysfunkcji itd., których ostatecznym efektem jest chaos (beład) przestrzenny, generujący olbrzymie koszty społeczne oraz straty w środowisku i gospodarce.

¹ Ponadto w serii wydawniczej Prace Geograficzne (IGiPZ PAN) wydano połączone i rozszerzone dwa opracowania dotyczące ekologicznych i estetycznych uwarunkowań i skutków chaosu przestrzennego [Chmielewski *et al.* 2018a].

To sformułowanie „wadliwego prawa”, pojawiające się często w monografii, jest rozumiane na kilka sposobów i wymaga w tym miejscu objaśnienia. Po pierwsze, jest interpretowane szczegółowo, zwłaszcza w kontekście rozważań i zapisów obowiązującej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 2003 r., ale także tzw. ustawy krajobrazowej oraz *Ustawy o rewitalizacji* (obie z 2015 r.). Autorzy zwracają również uwagę na prymat prawa własności nad dobrem wspólnym, wywodzący się z obowiązującej *Konstytucji RP* z 1997 r. Po drugie, „wadliwe prawo” jest rozumiane szerzej w kontekście systemu planowania przestrzennego, na który składają się nie tylko uregulowania prawne, ale także system administracyjno-instytucjonalny, związany z trzema najważniejszymi poziomami planowania (kraj, województwo, gmina).

Rozdział 2 jest zatem jednocześnie skrótem monografii (w wymiarze ok. 20% oryginału), stanowiącej I tom *Studiów nad chaosem przestrzennym* autorstwa A. Kowalewskiego i M. J. Nowaka pt. *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*. Autorzy tej monografii starają się na problemy chaosu przestrzennego spojrzeć z szerszej perspektywy, sięgając często do korzeni urbanistyki i prawa, ale też historii cywilizacji, zwłaszcza europejskiej. Przeniesienie takiej perspektywy do *Syntezy* wymaga w tym miejscu szerszego wyjaśnienia.

Otóż nie będzie odkrywcze stwierdzenie, że w ostatnim stuleciu w Polsce nastąpiły fundamentalne zmiany w systemie planowania przestrzennego. Były one w oczywisty sposób związane z trudną, a w niektórych okresach tragiczną i wyniszczającą historią kraju, w tym wynikały z oddziaływania skrajnie odmiennych systemów politycznych, przesunięcia granic państwowych, wreszcie eksterminacji i przemieszczeń ludności, niespotykanych na taką skalę w całej XX-wiecznej Europie. W tym samym czasie jurysdykcja oraz normy prawne krajów zachodnich i generalnie rozwiniętych cywilizacyjnie, ewoluowały na ogół stopniowo, dochodząc do racjonalnych i optymalnych rozwiązań przez długotrwałe, ale systematyczne i konsekwentne osiągnięcie konsensusu społecznego. Autor rozdziału (A. Kowalewski) wskazuje więc, że przyczyn szkodliwego prawa należy poszukiwać w szoku transformacyjnym – zbyt szybkim przyjęciu rozwiązań wolnorynkowych po 1989 r. w odniesieniu do działalności człowieka w przestrzeni, na czele z wprowadzeniem w gospodarce i planowaniu przestrzennym zasad wręcz leseferystycznych.

Po drugie, wad prawa należy doszukiwać się w nieodpowiedzialności, lekkomyślności i kruchym przygotowaniu merytorycznym twórców prawa administracyjnego w jego części dotyczącej lokalizacji i przekształceń osadniczo-funkcjonalnych (zwłaszcza związanych ze specyfiką przestrzeni geograficznej), ale także w zakresie orzecznictwa i praktycznego, urzędowego (urzędniczego) stosowania w jednostkach samorządu terytorialnego. Jest szczególnie ważne, że ta krytyka, opisana szerzej w I tomie *Studiów nad chaosem przestrzennym*, została sformułowana przez osobę mającą bardzo długie doświadczenie praktyczne w zakresie urbanistyki i kodyfikacji prawa planistycznego (obejmujące okresy przed i po 1989 r., jak też istotne doświadczenia zagraniczne), ale też – przez przedstawiciela nauk prawnych. Wydaje się w tym kontekście, że bez

uczciwego przyznania się do popełnionych błędów przez część środowiska politycznego i prawno-urbanistycznego odpowiedzialnego za stanowione prawo, orzecznictwo i praktyczną wykładnię, rzeczywista reforma prawa przestrzennego może się nie udać. Wymaga ona bowiem zmiany mentalności ludzkiej i reformy dotyczącej podstaw społecznych.

Biorąc pod uwagę te uwarunkowania, w rozdziale 2, dotyczącym prawno-organizacyjnych źródeł kryzysu przestrzennego, postanowiono przedstawić dość liczne odniesienia do kultury stanowienia prawa oraz jego narzędzi w krajach uznawanych w tym zakresie za wzorcowe. Wydaje się bowiem, że jak już wspomniano, u źródeł kryzysu leży wciąż zbyt słaba edukacja i nieumiejętność szerszego spojrzenia na procesy zachodzące we współczesnym zglobalizowanym świecie. Dotyczy to nie tylko współczesnej urbanistyki i architektury, ale także geografii społeczno-ekonomicznej i fizycznej, socjologii, demografii, ekonomii, ekologii, kartografii, geodezji itd., a nade wszystko wycucia i „zmysłu” przestrzennego. Brak jest też znajomości podstaw urbanistycznych opierających się głównie na cywilizacji zachodniej, wywodzącej się z antycznej kultury greckiej i rzymskiej oraz duchowej tradycji chrześcijańskiej. Jednocześnie w rozdziale 2 przypomniano wiele uwarunkowań urbanistycznych i społecznych, zachodzących w samej Polsce, wykazując niekonsekwencję i dysonans, a nawet absurdalność w stanowieniu i stosowaniu prawa planistycznego w urbanistyce.

Rozdział 4 (*Koszty i straty chaosu przestrzennego*) jest najobszerniejszy ze wszystkich i stanowi zasadniczą, empiryczną część *Syntezy*. Został opracowany głównie na podstawie tomu 2 *Studiów nad chaosem przestrzennym*. Tom ten zawiera 14 rozdziałów, napisanych przez 25 osób, reprezentujących 10 uczelni i instytucji – Polską Akademię Nauk, uniwersytety, Główny Urząd Statystyczny oraz biura planowania urbanistycznego (Arkadiusz Andrzejewski, Przemysław Borkowski, Jan Burnewicz, Szymon Chmielewski, Tadeusz J. Chmielewski, Piotr Gibas, Benicjusz Głębocki, Krystian Heffner, Artur Hołuj, Ewa Kacprzak, Anna Kołodziejczak, Aleksandra Koźlak, Magdalena Kuchcik, Agnieszka Kułak, Piotr Lityński, Barbara Maćkiewicz, Paweł Milewski, Michał Orleański, Barbara Pawłowska, Marek Pieniżek, Waldemar Siemiński, Magdalena Szczepańska, Przemysław Śleszyński, Agnieszka Ważna i Maciej Zathay). Opracowania te miały za zadanie odpowiedzieć na pytanie o przyczyny, skutki i koszty chaosu przestrzennego w różnych sferach działalności człowieka i w różnych typach układów geograficznych i społeczno-ekonomicznych (koszty przyrodnicze, krajobrazowe, na rynkach nieruchomości, w działalności rolniczej, transporcie, dla osadnictwa, infrastruktury, gospodarstw domowych itd.).

Takie wielowątkowe ujęcie, ukierunkowane na znajdowanie różnego rodzaju strat przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych pozwoliło na unikatowe, niespotykane dotąd w polskiej literaturze przedstawienie problemu chaosu przestrzennego. To szczególnie wartościowa część całej trzynomowej serii, bowiem w uzasadniony i udokumentowany sposób wykazuje ok. 100 konkretnych ustaleń, w których w liczbowy, często pieniężny sposób przedstawia się dysfunkcjonalność systemów terytorialnych,

generujących olbrzymie koszty przyrodnicze, społeczne i ekonomiczne. Synteza tych 14 opracowań stanowi główny wsad merytoryczny rozdziału 4, przy czym wiele wątków tematycznych udało się poszerzyć i wzbogacić o dodatkową literaturę przedmiotu oraz niekiedy oryginalne analizy empiryczne. Należy życzyć sobie i wszystkim, aby wątki podjęte przez Autorów zaproszonych do przygotowania raportu – II tomu *Studiów nad chaosem przestrzennym* były ważną inspiracją dla kolejnych wyspecjalizowanych i przeglądowych studiów, a problematyka badań nad uwarunkowaniami i skutkami, w tym zwłaszcza nad skutkami chaosu przestrzennego uzyskała należną rangę ważnego społecznie pożytku publicznego.

Rozdział 5 jest podsumowaniem i zbiorem rekomendacji. W tym ostatnim punkcie autorzy starają się zestawić i uzasadnić kilkadziesiąt postulatów realizacyjnych, których wprowadzenie z dużym prawdopodobieństwem pozwoliłoby ograniczyć kryzys w gospodarce przestrzennej i generowane w związku z tym straty, jak też znacznie pomniejszyć – jeśli nie zlikwidować w niektórych przypadkach, straty generowane przez dysfunkcje i chaos przestrzenny.

Dlatego też w prezentowanym tomie (jak i całej trzynomowej serii) tak wiele miejsca poświęca się identyfikacji skutków i kosztów chaosu przestrzennego. Redaktorzy i autorzy wychodzą bowiem z założenia, że może wreszcie ukazanie wielomiliardowych kwot, jakie stoją za bezładem w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym przemówi do społeczeństwa, mediów i elit decyzyjnych w sposób najbardziej skuteczny.

Monografia jest dziełem wspólnym, niemniej jednak poszczególne jej części mają mniej lub bardziej wyraźne autorstwo członków zespołu. Rozdział 1, 3 i 4 został przygotowany przez P. Śleszyńskiego, rozdział 2 – przez A. Kowalewskiego, natomiast rozdział 5 jest wspólnym dziełem wszystkich autorów.

Na zakończenie autorzy prezentowanej monografii (będący jednocześnie redaktorami całej trzynomowej serii *Studiów KPZK PAN*) pragną serdecznie podziękować wszystkim innym Autorom, którzy zgodzili się w trybie społecznym przygotować częściowe opracowania. Wierzymy, że efekty zawiązanej współpracy w Komitecie Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN dobrze przysłużą się potrzebom naukowym, praktycznym i społecznym, związanym z przywróceniem racjonalnego planowania i ładu przestrzennego. Należy żywić nadzieję, że *Studia nad chaosem przestrzennym* nie będą wyłącznie kolejnym mniej lub bardziej wartościowym głosem w dyskusji nad kryzysem urbanistyki i chaosu przestrzennego, ale też przyczynią się do rzeczowego, a nie pozorowanego podjęcia trudnej i skomplikowanej reformy gospodarki przestrzennej i naprawy ładu przestrzennego.