

TADEUSZ MARKOWSKI

Uniwersytet Łódzki

**TEORIA SPRAWIEDLIWOŚCI I INTERES PUBLICZNY
JAKO PODSTAWA BUDOWANIA REGULACYJNEGO
SYSTEMU PLANOWANIA PRZESTRZENNEGO:
KONCEPTUALIZACJA PROBLEMU**

Abstract: A Theory of Justice and the Public Interest as the Basis for Creation of Regulatory Spatial Planning System: Conceptualisation of the Problem. The concepts of justice and equality are the foundations for building of social and political systems in countries with so-called social market economy. They provide a theoretical base for the building of the community's policy in the European Union. The Author begins his considerations from description of two basic principles of a theory of justice by John Rowls. Then he examines two economic and law categories; the public interest and the public good and refers them to spatial planning. In concluding part, general guidelines and policies towards the reform of spatial economy and planning system have been formulated

Key words: Public good, public interest, spatial planning, theory of justice.

1. Interes publiczny w planowaniu przestrzennym

Koncepcje sprawiedliwości i równości są podstawą budowania systemów społecznych i politycznych w krajach o tzw. społecznej gospodarce rynkowej. Stanowią też teoretyczną bazę do budowania wspólnotowej polityki w Unii Europejskiej. W naszych rozważaniach wyjdziemy od znanej także w Polsce teorii sprawiedliwości zaproponowanej przez Johna Rowls'a. Jego książka, przetłumaczona na wiele języków, należy do klasyki w tej dziedzinie. Rowls jest autorem dwóch zasad sprawiedliwości. **Pierwsza** głosi, że *„każda osoba ma mieć równe prawo do jak najszerzej podstawowej wolności możliwej do pogodzenia z podobną wolnością dla innych*. Podstawowymi wolnościami obywatelskimi są: bierne i czynne prawo wyborcze, wolność słowa, myśli, prawo do zgromadzeń, prawo do własności prywatnej, nietykalność osobista itd. Zasada wolności ma charakter absolutny i nie może być złamana, nawet ze względu na drugą zasadę. (pierwsza zasada ma zwykle prawo pierwszeństwa nad drugą zasadą). Wolności na

różnych płaszczyznach mogą być ze sobą w konflikcie, dlatego może być konieczne rezygnowanie z ich części, w celu uzyskania jak najobszerniejszego systemu praw jednostki. **Druga zasada sprawiedliwości** mówi, że „nierówności społeczne i ekonomiczne mają być tak ułożone, (a) aby były z największą korzyścią dla najbardziej upośledzonych, pozostając w zgodzie z zasadą sprawiedliwego oszczędzania [zasada dyferencji]; i jednocześnie (b) aby były związane z dostępnością urzędów i stanowisk dla wszystkich, w warunkach autentycznej równości szans”.

Równe traktowanie w dostępie do dóbr i usług jest regulowane w Polsce następującymi ustawami: *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2 kwietnia 1997 r.* (Dz.U. Nr 78, poz. 483); *Ustawa o wdrożeniu niektórych przepisów Unii Europejskiej w zakresie równego traktowania z 3 grudnia 2010 r.* (Dz.U. Nr 254, poz. 1700); *Ustawa o Rzeczniku Prawa Obywatelskich z 15 lipca 1987 r.* (Dz.U. Nr 14, poz. 147); *Ustawa Kodeks cywilny z 23 kwietnia 1964 r.* (Dz.U. Nr 16, poz. 93); *Ustawa Kodeks postępowania cywilnego z 17 listopada 1964 r.* (Dz.U. Nr 43, poz. 296); *Kodeks wykroczeń z 20 maja 1971 r.* (Dz.U. Nr.12, poz.114).

Przepisy, które zabraniają nierównego traktowania w dostępie do dóbr i usług zawarte są głównie w tzw. *Ustawie antydyskryminacyjnej*. Zgodnie, z regulacjami zawartymi w art. 6 tej *Ustawy*: „Zakazuje się nierównego traktowania osób fizycznych ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne lub narodowość w zakresie dostępu i warunków korzystania z zabezpieczenia społecznego, usług, w tym usług mieszkaniowych, rzeczy oraz nabywania praw lub energii, jeżeli są one oferowane publicznie”¹.

Przestrzeń warunkuje byt i warunkuje dostęp do czynników niezbędnych nam do życia. W **przestrzeni realizuje się zatem podstawowe prawo do sprawiedliwego dostępu do podstawowych dóbr (primary goods)**. Ponieważ przestrzeń jest zawłaszczana przez właścicieli i innych jej użytkowników powoduje to, że dobra nie są równo dostępne. Także wiele innych dóbr z klasy publicznej i *quasi* publicznej, będących wytworem działalności człowieka, jest uzależnionych od czynnika dostępności i organizacji dostępu do miejsc ich konsumpcji i kanałów dystrybucji. Zatem bazując na teorii sprawiedliwości dochodzimy do wniosku, że zapewnienie sprawiedliwego dostępu i konsumpcji

¹ **Dyskryminacja w dostępie do dóbr i usług może mieć następujące formy: Dyskryminacja bezpośrednia** – sytuacja, w której osoba fizyczna, np. ze względu na płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną jest traktowana mniej korzystnie niż jest, była lub byłaby traktowana inna osoba w porównywalnej sytuacji. Oznacza to, że jedynym wyróżnikiem nierównego traktowania w dostępie do danego dobra lub usługi jest któraś z ww. cech prawnie chronionych. **Dyskryminacja pośrednia** – sytuacja, w której dla osoby fizycznej ze względu na np. płeć, rasę, pochodzenie etniczne, narodowość, religię, wyznanie, światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną na skutek pozornie neutralnego postanowienia, zastosowanego kryterium lub podjętego działania występują lub mogłyby wystąpić niekorzystne dysproporcje lub szczególnie niekorzystna dla niej sytuacja w dostępie do danego dobra lub usługi, chyba że postanowienie, kryterium lub działanie jest obiektywnie uzasadnione ze względu na zgodny z prawem cel, który ma być osiągnięty, a środki służące osiągnięciu tego celu są właściwe i konieczne. [K. Śmiszek http://www.ptpa.org.pl/public/files/publikacje/PORADNIK%20DLA%20OS%20C3%93B%20S%20C5%81ABOWIDZ%20C4%84CYCH%20-%20DOBRA_I_USLUGI_.pdf].

dóbr wspólnie użytkowanych i ważnych z punktu widzenia interesu publicznego i zasad sprawiedliwości społecznej zależy w dużym stopniu od stanu zagospodarowania. Nawiązując do teorii sprawiedliwości (Rawls'a) możemy przyjąć, że przestrzeń będziemy ujmować w kategoriach relatywnych; nie bezwzględnych (fizycznych). Tak więc przestrzeń, w której żyje człowiek jest podstawowym dobrem naturalnym, które to przez działalność ludzką jest przetwarzane na przestrzeń zrelatywizowaną, nierozłącznie związaną z różnymi dobrami i kosztami społecznymi. W tym rozumieniu jest ona kategorią ekonomiczną integralnie związaną z kosztami jej wytworzenia. Będzie więc to przestrzeń miejska, przestrzeń społeczna *etc.* Podstawowym prawem konstytucyjnym musi więc być prawo do swobodnego korzystania z przestrzeni.

Co więcej, przestrzeń fizyczna ujmowana w trzech, a nawet czterech wymiarach może wykluczać użytkowników w każdym swoim wymiarze. Z trzecim wymiarem użytkowania łączy się też taka kategoria ekonomiczna i prawna, jak własność warstwowa. Nieobce są nam prawa i regulacje dotyczące ochrony przestrzeni powietrznej, a z pewnością poważnym problemem prawnym stanie się kontrola przestrzeni za pomocą systemów satelitarnych i teledetekcji. Wzrastające zapotrzebowanie na użytkowanie przestrzeni w trzecim wymiarze w oderwaniu od własności ziemi sprawia, że sprawa warstwowego użytkowania przestrzeni i warstwowej własności wymaga w Polsce pilnej regulacji.

Czas jest także oczywistym wymiarem interwencji, planujemy w czasie, ustalamy regulacje na określony czas *etc.* Niby to sprawy oczywiste. Jest więc oczywiste, że regulacje dotyczące własności i form użytkowania muszą dotyczyć i mogą znacznie się różnić w systemie regulacyjnym dla jej każdego wymiaru. Dlatego też ma uzasadnienie teoretyczne wprowadzenie do organizacji życia społeczeństw takich form, jak dzierżawa terenu, dzierżawa wieczysta, czy wieczyste użytkowanie. Formy te są odpowiedzią na potrzeby interwencji w czwarty wymiar użytkowania przestrzeni. Niestety w naszych warunkach dzierżawa jest traktowana podejrzliwie i jest dodatkowo dyskredytowaną formą własności przez wadliwą konstrukcję podatków od nieruchomości (przy wieczystym użytkowaniu w przypadku nieruchomości mieszkaniowych mamy opłatę dzierżawną *ad valorem*, a przy własności znikomo niską opłatę za 1 m²).

W praktyce jednak w użytkowaniu (i własności) każdego wymiaru przestrzeni powstały określone zwyczaje i uregulowania prawne, głęboko wpisane w systemy społeczne. Stąd duże opory społeczne i polityczne przed ich zmianą. Każdy wymiar przestrzeni napotyka na nieco inne bariery społeczne i ekonomiczne. Żyjąc dłużej mamy inny system wartości i motywacji w stosunku do walorów zagospodarowanej przestrzeni niż w społeczeństwach o krótkiej średniej przeżywania. Inne będą też relacje człowieka w odniesieniu do walorów przestrzeni i nieruchomości, czynnika czasu *etc.*, jeśli się zmieni się np. system wartości oraz sposób i miejsce tezauryzacji bogactwa.

We współczesnej gospodarce wszystkie wymiary przestrzeni wraz z funkcją czasu, jako czwartego wymiaru stają się przedmiotem interwencji (polityki) ze względu na brak właściwych rynkowych mechanizmów alokacyjnych (brak lub nie-

sprawne rynki) w dostępie do integralnie powiązanych z przestrzenią dóbr publicznych i dóbr rynkowych. Ponieważ rynki nieruchomości charakteryzują się dużą skalą efektów zewnętrznych wymagają one regulacji prawnej, która zabezpiecza majątek nieruchomy przed spekulacjami i nieuzasadnionymi spadkami jego wartości. Brak takich mechanizmów, ich osłabienie lub nieadekwatność do zmieniających się współcześnie wymagań sprawia, że rynki te mają nie tylko ułomny charakter, ale nabierają wręcz patologicznego charakteru. Przez planowanie możemy realizować podstawowe funkcje celu będąc świadomym, że za każdym razem jednocześnie ograniczamy podstawowe prawo do swobodnego użytkowania przestrzeni, ale tworzymy także ramy dla wytwarzania zrelatywizowanych form przestrzennych, w których mogą się realizować pewne politycznie wyznaczone standardy sprawiedliwego dostępu do dóbr podstawowych i dóbr publicznych.

Z koncepcją sprawiedliwego dostępu do dóbr i usług nierozzerwalnie łączy się pojęcie *interesu publicznego*. Kategoria interesu publicznego stanowi podstawę konceptualną do budowania systemów regulacyjnych i interwencyjnych także w systemie planowania przestrzennego. Otwartą kwestią pozostaje, czy jest ona dobrze pojmowana w praktyce legislacyjnej i planistycznej. Co do tego możemy mieć, w warunkach polskich, duże wątpliwości. Trudność praktyczna polega na tym, że interes publiczny jest kategorią niedookreśloną. Według słownika *Random House Dictionary interes publiczny* jest definiowany, jako powszechność dobrobytu albo działania publiczne na rzecz powszechnego dobrobytu. Nie ma jednoznacznego uzgodnionego podejścia; czym jest i jak należy rozumieć interes publiczny? Interes publiczny może być rozumiany, jako działanie władz publicznych na rzecz zapewnienia praw do równego traktowania lub tworzenia równych szans członkom społeczeństwa. Interes publiczny może być powiązany z polityką *ex ante*, tj., tworzącą prawo do równych szans jednostkom, ale jednocześnie akceptującą nierówności *post factum* oraz z polityką *ex post*. Typem polityki *ex post* może być i najczęściej jest polityka regionalna, której celem jest wyrównywanie nierówności społecznych na zasadzie redystrybucji dobrobytu czy finansowania dostępu do infrastruktury w regionach niedysponujących wystraczającymi własnymi zasobami. Jednoznaczne rozgraniczenie, co jest polityką *ex ante* a co polityką *ex post* w dziedzinie ochrony interesów publicznych nie jest w praktyce możliwe.

Na stronie WWW. Krajowego Rynku Nieruchomości, *interes publiczny* w odniesieniu do planowania przestrzennego zdefiniowano następująco; „*Interes publiczny jest uogólnionym celem dążeń i działań, uwzględniających zobiektywizowane potrzeby ogółu społeczeństwa lub lokalnych społeczności, związanych z zagospodarowaniem przestrzennym. Może być także definiowany, jako narzędzie kształtujące aktualną sytuację jednostki. Określać go można interesem dającym się potencjalnie odnieść do wielu niezindywidualizowanych adresatów, traktowanych jako jeden podmiot*” [http://www.krn.pl/slownik/interes-publiczny-3_45.html].

Warunkiem zapewnienia powszechnego dobrobytu jest m.in. wytwarzanie i sprawiedliwa dystrybucja dóbr. Interesem publicznym w planowaniu przestrzennym w tym

ujęciu będzie tworzenie warunków do równego startu życiowego, jednakowego traktowania obywateli *etc.* W procesie planowania wykluczenie grup lub indywidualnych osób z korzyści i obciążanie kosztami społecznymi musi być rozpatrywane przez pryzmat zasad sprawiedliwości, czyli zachowania równego dostępu do dóbr i usług, które uznaliśmy (decyzjami społecznymi i politycznymi) za składniki powszechnego dobrobytu. Na przykład społeczeństwo współczesne uznało prawo do czystego i zdrowego środowiska, jako element składowy współcześnie rozumianego dobrobytu, czyli interesu publicznego. Musimy pamiętać, że katalog dóbr publicznych jest katalogiem historycznym i dynamicznym. To oznacza konieczność reagowania i prawnej adaptacji do ewoluujących systemów społecznych oraz zmieniających się systemów wartości i potrzeb społecznych.

2. Dobra publiczne a interesy publiczne

Interesy publiczne związane z przestrzenią nierozzerwalnie łączą się z kategorią dóbr publicznych. Dla celów praktycznych definiujemy je, jako wszystkie wytwory ludzkiej działalności leżące w polu zainteresowania każdego obywatela, a do których dostęp na równych zasadach gwarantują władze publiczne (wszystkich poziomów) zgodnie z ich realnymi kompetencjami i możliwościami gospodarki.

Zgodnie z teorią ekonomii dobrobytu *dobra publiczne* są to materialne i niematerialne wytwory ludzkiej działalności, których konsumpcja, w przypadku formy w pełni publicznej, łączy się z zerowymi kosztami konsumpcji i zerowymi marginalnymi kosztami ich dostarczenia w przypadku pojawienia się dodatkowej liczby konsumentów. Dobra w pełni publiczne charakteryzują się brakiem konkurencji i wykluczalności z konsumpcji.

De facto większość dóbr publicznych ma charakter mieszany, czyli w procesie konsumpcji ma cechy dobra publicznego i prywatnego [Markowski 1999, Mishan 1987]. To oznacza, że pojawia się konkurencja i wykluczalność w konsumpcji lub występują marginalne koszty wytworzenia dobra.

Wychodząc od ekonomicznej definicji dobra publicznego zakładającej, że dobro takie w czystej postaci charakteryzuje się niekonkurencyjnością i niewykluczalnością oznacza to, że każdy obywatel jest zainteresowany ich konsumpcją i nikogo nie można z niej wykluczyć. Możemy powiedzieć, że interesy publiczne łączą się z „konsumpcją” (dostępem) do takiego dobra niewykluczanego i/lub niekonkurencyjnego. *De facto* w czystej postaci nie ma praktycznie takich dóbr, a o maksymalne spełnienie tego warunku musi dbać władza publiczna. W procesie dostarczania „dóbr publicznych” ściera się nieustannie interes prywatny i grupowy z interesem publicznym. W praktyce mamy więc do czynienia z próbami zawłaszczania dóbr publicznych, a tym samym naruszaniem interesów publicznych.

Interes grupowy jest z istoty rzeczy interesem *quasi* publicznym, ponieważ korzysta z niego ten, kto należy do grupy. W rzeczywistości samorządy lokalne wy-

stępują w podwójnej roli; jako gwarant ochrony i realizacji **interesów publicznych** wynikających z uznania przynależności do wspólnoty państwowej oraz/i jako reprezentanta interesu grupowego (samorządu terytorialnego). Pod względem **interesów grupowych** samorząd terytorialny, jak każdy inny podmiot grupowy lub indywidualny podlega tym samym regułom prawa powszechnie obowiązującego. Tworząc lokalne prawo, władza samorządowa nie może naruszać interesów innych samorządów i katalogu interesów publicznych powszechnie obowiązujących. Mówiąc o interesie grupowym musimy zawsze mieć na uwadze sprawę konkurencyjności i wykluczalności z konsumpcji dóbr. Jeśli w ofercie dobra (*per definicione*) grupowego występuje zamierzone wykluczenie innych użytkowników z konsumpcji, to ma ono cechy dobra prywatnego. Jeśli konsumpcją jest zainteresowana tylko grupa obywateli wówczas mamy do czynienia z dobrem publicznym o charakterze klubowym (grupowym).

Interes publiczny powinniśmy postrzegać przez pryzmat złożonego strumienia dóbr materialnych lub niematerialnych charakteryzujących się różnym stopniem spełnienia cech dobra publicznego. Jeśli więc chcemy prowadzić adekwatną politykę interwencji w alokacji dóbr publicznych, to należy te poziomy i przyczyny wykluczenia i konkurencyjności określić. Dopiero wówczas jest możliwe wskazywanie adekwatnych poziomów i sposobów publicznej interwencji.

Za *ochronę interesu publicznego* rozumianą np., jako zapewnienie powszechnego dostępu do dóbr – tak aby spełniało ono w maksymalnym stopniu cechy dobra niekonkurencyjnego i niewykluczanego z konsumpcji – odpowiada, zatem państwo. Ono bowiem reprezentuje w najszerszym zakresie interes ogółu obywateli, taki sposób rozumowania możemy rozciągnąć na układy międzynarodowe. Szczebel samorządowy może być włączony do ochrony tego interesu na zasadzie zadania zleconego.

Prawo narzuca na władze publiczne wszystkich poziomów obowiązek zapewnienia społecznie akceptowalnego poziomu konsumpcji dóbr publicznych. Zadaniem władzy ustawodawczej jest danie gwarancji prawnych dla ich wytworzenia i dostarczania ze strony władz publicznych na różnym poziomie terytorialnej organizacji państwa. Szczególna potrzeba interwencji ze strony władzy lokalnej w ochronę interesu publicznego wynika z tego, że konsumpcja znacznej części dóbr publicznych jest związana z kosztami pokonywania oporu przestrzeni geograficznej lub przestrzeni ta warunkuje ich wytworzenie. Te zaś warunki, internalizujące kosztowo dobra publiczne, leżą w ustawowych kompetencjach władz lokalnych. Na przykład powszechna oświata jest dobrem publicznym, natomiast przestrzenna dostępność do oświaty powinna być gwarantowana na poziomie lokalnym. Zgodnie z zasadą subsydiarności za zapewnienie określonej dostępności (np. przez planowanie miejscowe) odpowiada gmina. Jeśli ze względu na szczególne warunki nie jest w stanie tego zagwarantować, to niezbędne jest wsparcie z poziomu wyższego².

² W praktyce – z różnych powodów – dostępność do urządzeń oświatowych została naruszona przez gminy samorządowe. Przyczyną są m.in. nierealne kompetencje np. brak wystarczającej dotacji oświatowej lub brak innych prawnych możliwości lub są wadliwie skonstruowane pod względem me-

W planowaniu przestrzennym decydujemy o systemie reglamentacji dóbr publicznych (ich kosztowej i cenowej internalizacji). Właśnie w zakresie tworzenia terytorialnych warunków dostępności do konsumpcji tych dóbr, może i występuje regionalne i lokalne ich zróżnicowanie.

Jeśli lokalne uwarunkowania nie pozwalają na utrzymanie przez władze lokalne dostępu do dóbr publicznych na poziomie standardu krajowego, to wówczas niezbędne jest wsparcie z wyższego poziomu. Taka sytuacja z reguły dotyczy tzw. dóbr uznanych za społecznie ważne (*merit goods*). Właśnie w tym zakresie możemy mówić o decyzjach stanowiących na wszystkich poziomach terytorialnej organizacji kraju i uznaniu danego dobra (interesu) za ważny dla wszystkich lub dla danej grupy społecznej (samorządu terytorialnego).

Interes publiczny związany z zagospodarowaniem w przestrzeni powinien być realizowany i chroniony na zasadzie równości wobec różnych form własności (publicznej, państwowej komunalnej, prywatnej, indywidualnej, grupowej). Zasada równego traktowania różnych form własności wobec prawa oznacza, że każdy rodzaj własności (prywatny i publiczny) jest jednakowo traktowany wobec prawnie określonego i chronionego interesu publicznego. W konsekwencji tego rozumowania, interesy publiczne dotyczące przestrzeni, wynikające z aktualnego systemu wartości (interesów krajowych), muszą znaleźć swoje prawne odniesienie, albo w formie ustawy o zagospodarowaniu i planowaniu przestrzennym, innych aktach wyższego i niższego rzędu, albo w **formie ustaleń wiążących w planach zagospodarowania przestrzennego**. Podstawą równego traktowania powinien być przede wszystkim ekwiwalent finansowy a nie rzeczowy.

Uznanie danej formy zagospodarowania za lokalny interes publiczny nie wyklucza uznania go za interes publiczny hierarchicznie wyższy np. wojewódzki, krajowy czy międzynarodowy. Na przykład wpisanie warszawskiej starówki na listę światowego dziedzictwa oznacza, że poddajemy się w pewnym zakresie regulacjom prawa międzynarodowego w dziedzinie użytkowania i utrzymania tego zasobu i zapewnienia szczególnej jego dostępności, jako dobra oferowanego w globalnej ofercie „dóbr publicznych”. Uznanie inwestycji lub obszaru za publiczny powinno oznaczać możliwość stosowania specjalistycznych narzędzi gospodarki przestrzennej³.

rytorycznym i prawnym. Dlatego rodzi się ewidentna potrzeba wprowadzenia obligatoryjnych standardów wyposażenia osiedli mieszkaniowych w placówki celem zagwarantowania powszechnego dostępu do tego dobra publicznego.

³ Przykładowo będą to pakiety narzędzi i rozporządzeń pozwalających na zastosowanie skutecznych form realizacji celów interesu publicznego np. w *Ustawie o gospodarce gruntami* będą to odpowiednio zhierarchizowane proceduralnie narzędzia służące realizacji ustaleń planu miejscowego – dające priorytet rozwiązaniom pozarynkowym, np. zasada pierwokupu, następnie wywłaszczenie, wywłaszczenie z prawem natychmiastowej wykonalności, obowiązek reparcelacji + narzędzia prawnej egzekucji, jeśli właściciele nie chcą się poddać procedurze scaleniowej i reparcelacyjnej – reparcelacja może być potraktowana jako interes publiczny ze względu na to, że zwiększa intensywność zabudowy i hamuje rozlewanie się miast.

Potrzeba właściwego rozróżnienia i zdefiniowania i interesu grupowego i interesu publicznego w planowaniu przestrzennym oraz nadawanie właściwej roli i miejsca planowaniu przestrzennemu jest wyraźnie widoczna w wadliwym funkcjonowaniu jednostek samorządu terytorialnego (jst) wobec procesów zachodzących w gospodarce przestrzennej. Obecna *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* nadająca fakultatywny charakter planowaniu miejscowemu (regulacyjnemu) wręcz zachęca do wadliwej interpretacji interesu publicznego. W rezultacie populistycznych praktyk na rzecz promocji interesów prywatnych, źle uregulowane planowanie miejscowe wraz z patologicznie sformułowaną zasadą sąsiedztwa w połączeniu z prawną kategorią „warunków zabudowy” pozwalającą na pozaplanistyczny sposób zabudowy doprowadziły do pułapki społecznej jst stymulując nadmierne rozlewanie się urbanizacji i spekulacje terenami budowlanymi kosztem interesu społecznego. **To państwo wraz z posłami jest winne, że zrezygnowano z ochrony interesu publicznego na poziomie lokalnym pod pozorem ograniczania barier w budownictwie stymulując przy tym hiperkonkurencję o inwestorów między jst wokół większych miast.**

Twórcy ustaw zapominają, że w gospodarce przestrzennej wpadanie w społeczną pułapkę jest raczej regułą niż wyjątkiem. Dotyczy zarówno ludzi, deweloperów, jak i instytucji samorządowych. Bez zapobiegawczej regulacji i interwencji państwa prowadzi to zawsze do wyeksploatowania zasobów, internalizacji (kosztowej lub cenowej) dobra publicznego i pojawienia się jeszcze innych kosztów zewnętrznych obniżających konkurencyjność gospodarki w dłuższym okresie.

Przykładem takiej pułapki społecznej jest wspomniana wyżej niekontrolowana urbanizacja (ludzie maksymalizując różnego typu korzyści wynikające z publicznego charakteru przestrzeni obniżają sobie wzajemnie walory, które każdy indywidualnie chciałby uzyskać. Jednym z czynników presji na tereny czynne przyrodniczo i krajobrazowo jest dążenie do piękna zwane kalotropizmem [Böhm 2011].

Pierwszy użytkownik, który podjął decyzję o lokalizacji domu ze względu na piękny krajobraz najsilniej będzie odczuwał spadek wartości pod wpływem przybywania następnych użytkowników przestrzeni. Ocena piękna jest zmienna w czasie i różnie oceniana przez napływających użytkowników. Z upływem czasu krańcowa użyteczność z piękna krajobrazu będzie spadała do zera. Pierwszy użytkownik może już odbierać to, jako koszty zewnętrzne i przenosić się w inne miejsce. Proces wymiany mieszkańców będzie tak długo trwał aż wszyscy uzyskają ten sam poziom satysfakcji. Jeśli nie nastąpi stabilizacja w ocenie korzyści, to w dalszej fazie mogą się pojawić negatywne efekty zewnętrzne i dojdzie do degradacji przestrzennej. Jest to problem dobrze znany w funkcjonowaniu miast. W przypadku interwencji w rozwój przestrzenny istnieje szansa, że utrzymamy poziom stabilizujący satysfakcję użytkowników danego obszaru. Oczywiście jest to sytuacja modelowa, zakładająca, że nie ma konkurencji ze strony innych terenów oraz wykluczamy działanie innych czynników, takich jak: spadek dochodów w mieście, zmiana poczucia piękna *etc.* Interwencja powinna więc polegać na tym, aby utrzymać walor piękna i estetyki na pewnym poziomie, a więc

zagwarantować dostęp do widoków i sposoby zabudowy odpowiadające pewnej zbiorowej społecznej wyobraźni.

Ograniczenie więc dywersyjnych zachowań w dążeniu do maksymalizacji indywidualnej użyteczności z użytkowania dóbr wspólnych wymaga planistycznej regulacji. W ujęciu dynamicznym oznacza także konieczność interwencji w obszarach celem dopasowania go do nowego systemu wartości i dążeń w konsumpcji i użytkowaniu dóbr wspólnych. Takie badania i analizy można i należy obowiązkowo prowadzić, gdyż bez tej wiedzy nie jesteśmy w stanie zapisać adekwatnych wiążących ustaleń w planach regulacyjnych.

Rezultatem wpadania w pułapkę społeczną ze strony jst kierujących się populistycznymi wartościami i działaniem na rzecz prywatnych interesów elektoratu wyborczego właścicieli terenów i nieruchomości (szukających i maksymalizujących korzyści z renty budowlanej) jest masowe odrealnianie i odlesianie terenów przez samorządy lokalne. Obecny system gospodarki przestrzennej: wymusza populistyczną politykę nadmiernego przeznaczania nowych terenów budowlanych na obszarach rolniczych, sprzyja ekstensywnemu i bezproduktywnemu użytkowaniu terenów budowlanych, blokuje tereny z rozwoju, demotywuje gminy do planowania w obszarach zurbanizowanych, stymuluje lokalizację poza decyzjami planu, nie sprzyja parcelacji i reparcelacji gruntów budowlanych, nie motywuje do użytkowania terenów zgodnie z przeznaczeniem, nie pozwala na skuteczną ochronę interesu publicznego, generuje nadmierne koszty i roszczenia wobec budżetu gminy, które przeznaczyły planem miejscowym duże tereny budowlane, sprzyja spekulacji na rynku nieruchomości w skali globalnej i lokalnej, sprzyja dywersji w grze o przestrzeń, prowadzi do pułapek społecznych blokujących racjonalne użytkowanie terenów, sprzyja korupcji i narastaniu barier biurokratycznych, sprzyja transferowi zysków z działalności deweloperskiej zagranicę, polaryzuje lokalne społeczności i wyklucza lokalnych mieszkańców z dostępu do usług i tanich mieszkań, marnuje zasoby, *etc.*

Procesy rozlewania się miast, nadmierne odrolnianie i odlesianie gruntów i strukturalne niedopasowanie oferty nieruchomości do realnego popytu wywołuje balon spekulacyjny na rynku kredytów hipotecznych wywołując kryzys finansowy w bankach w postaci ujemnej hipoteki o niespotykanej skali.

Zrządzanie ryzykiem i długiem miast nie jest wystarczająco powiązane z funkcjonowaniem sfery gospodarki przestrzennej. Istniejący system planowania i finansowania nie motywuje do szukania związków między sferą gospodarki przestrzennej a rozwojem miasta. Prosty rachunek dochodów i wydatków budżetowych wskazuje jednoznacznie, że na decyzjach planistycznych gmina traci, a generowana renta budowlana i planistyczna przyczynia się do dalszej społecznej i gospodarczej polaryzacji grup społecznych, niesprawiedliwego udziału i podziału wytworzonych korzyści.

System zezwalający na rozdrobnienie planistyczne i wiązanie planów miejscowych wyłącznie z uproszczonym szacowaniem skutków finansowych ich uchwalania

nie jest wystarczającym ubezpieczeniem od ryzyka dla instytucji finansujących rozwój miasta. W wielu przypadkach prowadzi do dezinformacji i wręcz wzrostu ryzyka inwestycyjnego.

W rezultacie mamy nie tylko chaos przestrzenny, ale nadmiary oddrobnionych terenów i bezwartościowe zastawy pseudobudowlanych gruntów w bankach [Raport 2013]. Jeśli więc samorządy terytorialne w gospodarce rynkowej bazującej na ustroju demokratycznym wpadają w pułapkę społeczną, to oznacza konieczność regulacyjnego (reglamentacyjnego) planowania obszarów urbanizacji na poziomie wojewódzkim i krajowym.

Nie bez znaczenia dla przebiegu tego procesu, z trudnymi do oszacowania kosztami gospodarczymi, ma aksjomatyczny zapis w *Ustawie o planowaniu przestrzennym* stwierdzający, że każdy ma prawo do zagospodarowania gruntu, którego jest właścicielem. Wychodzi się więc od założenia, że własność ziemi jest święta i nadaje jej dogmatyczny charakter. Chcąc opanować procesy budowlane i chaos przestrzenny oznaczałoby to konieczność pokrycia planami ochronnymi całego kraju, (co jak wiemy z góry jest nierealne lub stworzyć przepisy antycypujące wszelkie niekorzystne sytuacje (co także jest nierealne i bezsensowne). W praktyce mamy liczne (często sprzeczne ze sobą) regulacje prawne, w tym całą gamę ustaw specjalnych, które pokrywają wszystkie tereny „regulując”, użytkowanie terenów z punktu widzenia wąsko pojętych interesów sektorowych. System planowania regulującego sferę zagospodarowania przestrzennego jest tylko drobną częścią całej sfery prawnej współdecydującej o funkcjonowaniu gospodarki przestrzennej.

Wnioski

W świetle teorii sprawiedliwości logiczne wydaje się nieco inne podejście do właściwego rozumienia zasady państwa prawa w odniesieniu do przestrzeni, jako dobra publicznego i w konsekwencji do własności ziemi. Ogólnie zasada państwa prawa jest interpretowana tak, **że wszystko jest dozwolone, co nie jest zabronione.** Taka interpretacja pozwala, co do zasady na każdą formę użytkowania ziemi. Prawem natomiast trzeba enumeratywnie wykluczać określone skutki użytkowania. Jeśli uznamy zaś, że przestrzeń jest dobrem publicznym i że każdy ma prawo do jej użytkowania, to będzie oznaczać, że jakiegokolwiek zmiany w formie użytkowania ziemi są niedozwolone, jeśli prawo wyraźnie na to nie zezwala ze względu na ochronę interesu publicznego. Takim interesem publicznym najwyższej rangi powinno być **prawo do swobodnego przemieszczania się w przestrzeni.** Taka interpretacja w praktyce oznacza, że można zmieniać formy użytkowania ziemi tylko według zasad nakreślonych prawem i planami miejscowymi, a jeśli tak, to musimy się zgodzić, że każde użytkowanie przestrzeni – w tym ziemi jest także działaniem dyskryminującym innych użytkowników.

Każda ścieżka myślowa wychodząca od dobra wspólnego musi nas doprowadzić do wniosków, że zapis w art. 6 *Ustawy o zagospodarowaniu przestrzennym* zaczynający się od ochrony interesu prywatnego a nie publicznego odwraca porządek w budowaniu publicznego instrumentu interwencji „**Art. 6.** 1. 2. Każdy ma prawo, w granicach określonych *Ustawą*, do: 1) zagospodarowania terenu, do którego ma tytuł prawny, zgodnie z warunkami ustalonymi w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo decyzji o warunkach zabudowy i zagospodarowania terenu, jeśli nie narusza to chronionego prawem interesu publicznego oraz osób trzecich; 2) ochrony własnego interesu prawnego przy zagospodarowaniu terenów należących do innych osób lub jednostek organizacyjnych”.

Pojawia się wątpliwość czy zapis ten jest zgodny z konstytucyjną zasadą równego dostępu do dobra i usług świadczonych publicznie. Ustawa bowiem wychodzi od ochrony interesu prywatnego a nie publicznego.

Nie możemy zakładać, że *Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym* zapewnia swobodę gospodarczą (budowlaną). Takie podejście jest sprzeczne z zasadami sprawiedliwości i w konsekwencji z Konstytucją zakładającą społeczny charakter gospodarki rynkowej. Jeszcze swobodniej to prawo zdefiniowano w projekcie założeń do Kodeksu budowlanego „Każdy ma prawo do realizacji inwestycji na terenie, do którego ma tytuł prawny, z zachowaniem warunków określonych przepisami prawa” stan z 10 lipca, s. 8., a przecież zapewnienie swobody i prawa do prywatnej działalności leży także w interesie publicznym. Nasze przepisy prawa zmieniające podstawy ustrojowe oparły się na nadinterpretacji ochrony interesu prywatnego. Wydaje się, że po ponad 23 latach od zmiany ustrojowej, można już racjonalnie mówić o interesach publicznych i właściwym ich wyważeniu. Sprawa ta nabiera strategicznej wagi przy reformowaniu sfery związanej z funkcjonowaniem gospodarki przestrzennej.

Rozsądne wydaje się założenie, że podstawowym aktem regulującym użytkowanie ziemi powinien być powszechny kataster rejestrujący przeznaczenie i formę użytkowania terenu. Jego zmiana w zakresie form użytkowania może być dokonana tylko ustawami w powiązaniu z systemem planów regulacyjnych. Można ten system potraktować, jako swego rodzaju **powszechnie obowiązujący krajowy system strefowego planu regulacyjnego** tj., jako systemu regulacji zezwalającego na określone działanie, bowiem każde inne skutkuje naruszeniem dostępu do przestrzeni niezgodnie z zasadą sprawiedliwego do niej dostępu. Zmiana może nastąpić przez akty planowania przestrzennego lub ustawy specjalne powiązane z aktami planistycznymi.

Nadrzędnym celem planowania przestrzennego powinno być zapewnienie równego dostępu do wszelkich dóbr i usług oferowanych publicznie. Taki wniosek możemy wyprowadzić z zapisów Konstytucji i ustawy o równym traktowaniu w dostępie do dóbr i usług.

Przez *inwestycje i tereny pełniące funkcje publiczne* należy rozumieć te formy zagospodarowania, które służą wszystkim obywatelom danej jednostki terytorialnej, i które zostały wyznaczone w planie i potwierdzone uchwałami właściwych władz publicznych.

Zapewnienie minimalnej sprawności rynków nieruchomości ze strony państwa powinno stać się jedną z ważniejszych zasad budowania systemu interwencji państwa w sferę funkcjonowania gospodarki przestrzennej [*Raport ... 2013*].

Literatura

- Böhm A., 2011, *Walory krajobrazu – piękno i ekonomia*. Małopolskie Studia Regionalne 1(21), s. 17.
http://www.krn.pl/slownik/interes-publiczny-3_45.html (31.08.2013).
- Lok-sang Ho, 2011, *Public Policy and the Public Interest*. Routledge, London New York, s. 266.
- Markowski T., 1999, *Zarządzanie rozwojem miast*. PWN, Warszawa.
- Mishan E. J., 1987, *Economic Efficiency and Social Welfare*. G. Allen & Unwin Ltd., London.
- Raport z kongresu „Odpowiedzialni za Miasto”*, Lublin 2012-2013. www.tup.org.pl.
- Rawls J., 1971, *A Theory of Justice*. (wyd. polskie, 1994).
- Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*.