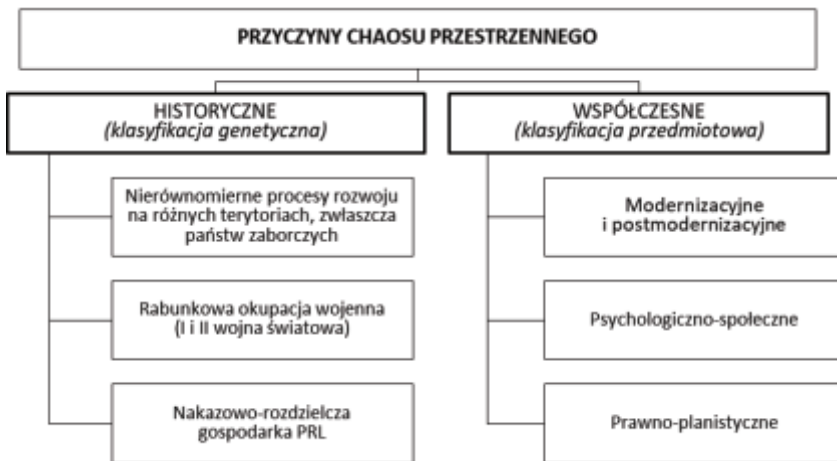


Rozdział 3

UWARUNKOWANIA I PRZYCZYNY CHAOSU PRZESTRZENNEGO

3.1. Klasyfikacja przyczyn

Najogólniejszym i jednocześnie lapidarnym, ale zapewne całkowicie zgodnym z prawdą wyjaśnieniem chaosu przestrzennego w Polsce jest złe gospodarowanie przestrzenią. Wynika ono z uwarunkowań historycznych i współczesnych (ryc. 4).



Ryc. 4. Klasyfikacja przyczyn chaosu przestrzennego

Źródło: Opracowanie własne.

Przyczyny historyczne wynikają z kształtujących się na przestrzeni ostatnich stuleci odmienności politycznych, kulturowych i prawno-administracyjnych różnych części współczesnego terytorium Polski, w tym zwłaszcza podczas zaborów (koniec XVIII-początek XX w.), wyniszczających działań wojennych (w tym obydwie wojny światowe) i rabunkowego charakteru gospodarki okupacyjnej, wreszcie specyfiki gospodarki centralnie sterowanej i generalnie systemu komunistycznego przed 1989 r. Współczesny stan zagospodarowania przestrzennego jest zatem głęboko osadzony w skomplikowanej i trudnej historii naszego kraju. Struktura przestrzenna jest bowiem wynikiem ogólnych

stosunków istniejących w społeczeństwie, czyli, innymi słowy, jest pochodną, czy też szczególnym przypadkiem struktury społecznej [Ley 1983]. Zatem, bez uwzględnienia historycznych czynników rozwoju, nie jest możliwe prawidłowe zrozumienie zagadnień ładu i chaosu przestrzennego. Dlatego też w dalszej części konieczne jest przybliżenie najważniejszych przesłanek, które zadecydowały o przyczynach chaosu przestrzennego w różnych skalach terytorialnych z powodów tkwiących w przeobrażeniach historycznych.

Natomiast przyczyny współczesne najogólniej podzielić można na prawno-planistyczne, modernizacyjne oraz psychologiczno-społeczne. O ile podział historyczny nawiązuje do genezy zdarzeń w czasie, w przypadku uwarunkowań współczesnych jest to bardziej klasyfikacja przedmiotowa, zwracająca uwagę na szerokie, ale koherentne aspekty życia społeczno-gospodarczego i prawno-administracyjnego. Przy tym szczególne znaczenie mają uwarunkowania prawno-planistyczne i prawno-urbanistyczne, które zostały już wyodrębnione w rozdz. 2.

3.2. Przyczyny historyczne

3.2.1. Nierównomierność procesów rozwoju

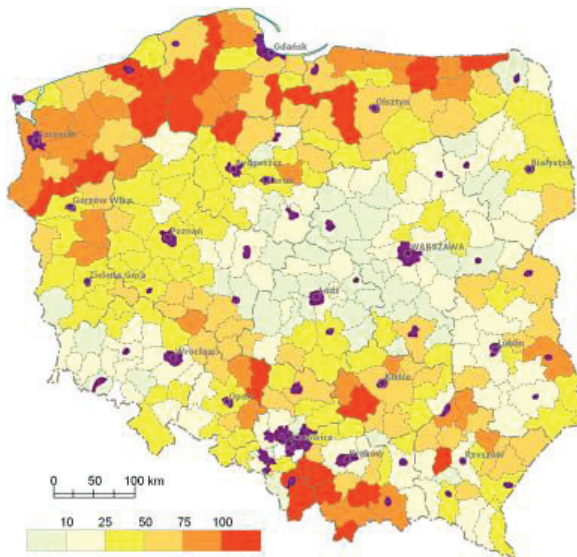
Historyczne przyczyny chaosu przestrzennego w Polsce wynikają z wyjątkowo, na tle innych krajów regionu, złożonej i dynamicznej ewolucji układów osadniczych i urbanistyczno-architektonicznych na przestrzeni dziejów. Ma to bezpośredni związek z klasycznie rozumianą historią, polegającą zwłaszcza na zmianach zasięgów geograficznych władzy administracyjnej różnych państw, toczących się wojen oraz różnych porządków gospodarowania na władanych terytoriach. Niektóre z elementów tych układów mają historię sięgającą czasów średniowiecznych, a inne jeszcze wynikają ze sposobów gospodarowania po II wojnie światowej. Kwestie typowo urbanistyczne omówiono szerzej w podrozdziale 3.1. Natomiast w tym miejscu uwaga zostanie skoncentrowana na procesach urbanizacyjno-osadniczych, gdyż to one w największym stopniu zdecydowały w skali makroregionalnej o najważniejszych cechach polskiej przestrzeni. Przy tym w Polsce wciąż występują silne zróżnicowania przestrzenne i społeczno-ekonomiczne wynikające z przeszłości rozbiorowej Polski. Potwierdzają to systematyczne badania w ujęciu regionalnym [Sobczyński 1993; Szulc 1995; Węclawowicz *et al.* 2006; Hryniewicz 2007].

Tradycje osadnicze związane są zwłaszcza z charakterem i natężeniem procesów urbanizacji. Podział kraju między państwa zaborcze spowodował, że prowadziły one różną politykę w tym zakresie. Rozwój miast następował znacznie szybciej w zaborze pruskim oraz na ziemiach niemieckich (włączonych wskutek ustaleń państw alianckich po II wojnie światowej), niż w zaborze rosyjskim. Po drugie, niektóre państwa zaborcze, jak zwłaszcza Rosja, prowadziły politykę rozgęszczania skupisk ludności, co przez utrudnienia w koncentracji niepomnie sprzyja współczesnemu rozpraszaniu zabudowy. Oficjalnie argumentowano to potrzebami profilaktyki przeciwpożarowej (oddalone

od siebie domostwa miały w mniejszym stopniu przenosić ogień), ale w rzeczywistości chodziło o utrudnienie nawiązywania kontaktów ludności, sprzyjających buntom.

Szczególne restrykcje pojawiły się po powstaniu styczniowym. W 1869 r. aż 336 z 452 ówczesnych miast, których ludność wspierała powstanie, odebrano prawa miejskie. Współcześnie ok. 100 z nich nadal nie ma statusu miejskiego. W zaborze rosyjskim nawet linię kolejową Warszawa-Białystok-Petersburg wytyczono tak, aby omijała ważniejsze ówczesne regionalne ośrodki miejskie (Łomża, Zambrów, Wysokie Mazowieckie i in.), gdyż nie chciano dać im impulsów wzrostowych. Rząd carski obawiał się bowiem wzrostu i konkurencji ekonomicznej w nieprzyjaznym dla zaborcy, znanym z postaw patriotycznych północnym Podlasiu. Stacje kolejowe do dziś znajdują się w odległości kilku-kilkunastu km od tych ośrodków, przyczyniając się do niespójności, a więc chaosu sieci transportowo-osadniczej w skali regionalnej.

Jeśli chodzi o historycznie uwarunkowane rozproszenie zabudowy, jest ono pochodną zarówno polityki osadniczej, jak także częściowo naturalnych procesów, związanych z ekspansją miast i wsi na nowe tereny osiedleńcze, m.in. w północnej części współczesnej Polski, na Pomorzu, Warmii i Mazurach (ryc. 5). Tak zwane wybudowania powstawały dość często po separacji gruntów wiejskich [Batyk 2010]. Z kolei na południu Polski istotnym katalizatorem rozpraszania zabudowy było przeludnienie agrarne, powodujące dzielenie siedlisk na bardzo małe nieraz działki [Domański *et al.* 2010]. Dlatego też skutki zagospodarowania wielu układów, w tym zwłaszcza w otoczeniu miast kształtują się inaczej na obszarze byłego Królestwa Kongresowego, Galicji, czy tzw. Ziemi Odzyskanych.



Ryc. 5. Liczba przysiółków, osad i kolonii na 100 wsi w 2011 r.

Źródło: Na podstawie danych MSWiA.

Podział kraju na terytoria zaborcze nastąpił w momencie, w którym kraje Europy Zachodniej, a w mniejszym stopniu Południowej, przechodziły silną industrializację (rewolucja przemysłowa) i urbanizację. Polska ten moment z przyczyn od siebie niezależnych „przegapiła”, wchodząc po I wojnie światowej jako kraj relatywnie zacofany i złożony z różnych systemów administracyjno-terytorialnych, które przetrwały w niektórych przypadkach do końca XX w. (np. systemy geodezyjne, lokalne odwzorowania katastralne, systemy ksiąg wieczystych itp.). Istotnie utrudniają one sprawny proces harmonizacji administracji w jej operacyjnym, technicznym wymiarze, także w implementacji racjonalnych rozwiązań w cyfryzacji planowania przestrzennego [Kistowski, Iwańska 1997; Wolski 2001; Wysocka 2018].

Najsilniejszy wpływ zaborów na chaos przestrzenny ujawnia się jednak w skali regionalnej. Nie jest on widoczny bezpośrednio, ale wyraża się w pogorszeniu wskaźników sprawności, efektywności, dostępności itp. różnych systemów, zwłaszcza infrastrukturalnych. Z powodu braku możliwości przełamania dotychczasowych zapóźnień w tym zakresie, przykładowo z Warszawy do Wrocławia kolejną jedzie się przez Poznań, nadkładając w ten sposób drogi, kosztów eksploatacyjnych i czasu. Tego typu niekonsekwencji transportowo-osadniczych, wynikających nie tylko z kształtowania się rozwoju pod okupacją trzech zaborców, ale również nieprzemysłanych decyzji współczesnych, jest znacznie więcej i opisuje się je w innych miejscach [Piskozub 1987]. Jako kontrowersyjne można wymienić m.in. „omijanie” dużych miast przez główne szlaki o wysokich parametrach techniczno-funkcjonalnych, np. Białegostoku przez *Via Baltica* [Komornicki, Śleszyński 2007], czy też ignorowanie historycznych ciężarów i powiązań Warszawy i Moskwy przez Białystok i Grodno [Śleszyński 2008].

Efektom odmienności w rozwoju historyczno-terytorialnym terytorium współczesnej Polski jest nierównomierność zagospodarowania przestrzennego. Silne różnice w zaawansowaniu procesów urbanizacji spowodowały, że inne są uwarunkowania chaosu przestrzennego w zachodniej i wschodniej Polsce. Na terenach poniemieckich i na obszarze byłego zaboru pruskiego rozproszenie zabudowy wydaje się być mniejsze, a granice wielu miejscowości, w tym miast, bardziej czytelne morfologicznie i fizjonomicznie (ryc. 6). Zagadnienie to jest wciąż słabo rozpoznane, ale pojawia się coraz więcej baz danych w formatach GIS, zwłaszcza geodezyjno-katastralnych, pozwalających na dokładniejszą analizę morfologiczną [np. Szmytkie 2014].

Jeśli chodzi o procesy urbanizacji, to rozwój miast w Polsce na przestrzeni wieków był pochodną peryferyjnego położenia kraju oraz sytuacji geopolitycznej, zwłaszcza w kontekście prowadzonych wojen. W Polsce piastowskiej w zwartych osadach, w których dominującym zajęciem było rzemiosło i handel, zamieszkiwało zaledwie kilka procent ludności. Odsetek ten powiększył się do ok. 20% w XVI w., głównie za sprawą lokacji miast, zakładanych od XIII stulecia [Gieysztor, Rosłanowski 1976]. W ciągu tych kilku wieków na ziemiach polskich założono ponad 800 miast, głównie na prawie niemieckim (magdeburskim) i jego pochodnych. Kopowanie sprawdzonych rozwiązań zachodnich miało na celu uporządkowanie podstaw

rozwojowych, według określonych zasad prawno-organizacyjnych, np. przywilejów i obowiązków dla określonych grup mieszkańców, przydziałów działek, wytyczenia struktury urbanistycznej i zabudowy, zasad osiedlania się, itd., odpowiadających aktualnej polityce wewnętrznej właścicieli ziemskich. Na obszarach gęściej zaludnionych (jak na ówczesne warunki), miasta zakładano w odległości ok. 20-30 km od siebie. Przeliczając to na czas dojścia pieszo lub konno, stanowiło to dogodną odległość komunikacyjną, zapewniającą w ciągu jednego dnia wypełnienie wielu funkcji miejskich, zwłaszcza handlowej.

Okolice Żagania (woj. lubuskie)



Okolice Zambrowa (woj. podlaskie)



Ryc. 6. Zabudowa i użytkowanie ziemi w okolicach Żagania (woj. lubuskie) i Zambrowa (woj. podlaskie).

Źródło: Google Map.

W okresie międzywojennym Polska stanęła przed olbrzymim wyzwaniem przebudowy i dopasowania systemów społeczno-gospodarczych, opartych na różnych układach osadniczych. Realizację ambitnych planów budowy autostrad i dróg szybkiego ruchu, spajających system miast i wiążących je w jedną całość, zatrzymał wybuch II wojny światowej (jak wiadomo, nie osiągnięto tego do dziś, gdyż w koncepcjach zagospodarowania przestrzennego kraju do ok. 2005 r. przeważał tranzytowy, szachownicowy model rozwoju sieci drogowej).

Okres II Rzeczypospolitej to również próby normowania procesów gospodarowania przestrzenią. W 1928 r. przyjęto *Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej o prawie budowlanym i zabudowie osiedli*, a w 1937 r. przez *Ustawę z 10 marca 1934 r. o ochronie przyrody* usankcjonowano też ochronę krajobrazu. W *Ustawie* tej zostało zapisane, że ochronie podlegają: ziemia, jej ukształtowanie i formacje, zwierzęta, wody i in., zaś zachowanie ich leży w interesie publicznym ze względów naukowych, estetycznych, historycznych, pamiątkowych oraz ze względu na swoiste cechy krajobrazu. Ochrona polegała m.in. na zakazie wznoszenia budowli *o pewnej wysokości lub jakości* [Fularski 1937]. Planowanie przestrzenne, regionalne i krajowe w międzywojennej Polsce odnosiło istotne sukcesy, prowadząc do powstania koncepcji społecznego osiedla mieszkaniowego [Syrkus 1976], planowania funkcjonalnego [Chmielewski, Syrkus

1934], planowania regionalnego [Leszczycki 1938], a także budowy portu gdyńskiego i Centralnego Okręgu Przemysłowego [Bobiński 1939; Landau, Tomaszewski 1971].

Różnice w rozwoju zagospodarowania na obszarach o różnym władztwie terytorialnym na przestrzeni dziejów, w tym zwłaszcza w odniesieniu do zaawansowania procesów urbanizacyjnych wpływają zatem na współczesny chaos przestrzenny na trzy główne sposoby. Po pierwsze, bezpośredni wpływ wiąże się z tradycjami lokalizacyjnymi osadnictwa wiejskiego, przez co rozproszenie zabudowy jest silne zwłaszcza na obszarach byłego zaboru rosyjskiego i austriackiego, jakkolwiek przyczyny tego są odmienne. Spowodowało to, że współczesna tendencja do rozpraszania i bezładnej lokalizacji różnego rodzaju działalności, w tym głównie zabudowy, nałożyła się na już istniejące, chaotyczne, nieracjonalne i nieefektywne układy lokalne. Po drugie, opóźnienie urbanizacji na ziemiach współczesnej wschodniej i częściowo centralnej Polski zakończyło się nieuzyskaniem mocniejszych podstaw rozwojowych po 1989 r. dla rozwoju regionów i podobnie jak szok transformacyjny na zachodzie kraju, skutkowało utrwaleniem się istniejących już w okresie PRL [Eberhardt 1989] obszarów problemowych (marginalizowanych) [Śleszyński *et al.* 2017]. Po trzecie, odmienność zagospodarowania terytoriów o różnej historii i cechach społeczno-ekonomicznych, kulturowych i in. powodowała olbrzymie trudności nie tylko w scalaniu po I i II wojnie światowej różnorodnych systemów prawno-administracyjnych i społeczno-gospodarczych w celu uzyskania spójności i funkcjonalności w skali całego kraju, ale także w zarządzaniu i planowaniu przestrzennym. Trudno było bowiem ustalać jednolite i zharmonizowane reguły urbanistyczne dla terytoriów o bardzo różnej teź urbanistycznej historii i stanie rozwoju. Można postawić hipotezę, że to właśnie różnice dziejowe i nawarstwianie się różnego rodzaju nierozwiązywanym w poszczególnych okresach problemów spowodowało, że Polska obecnie tak dotkliwie przeżywa kryzys gospodarki przestrzennej.

3.2.2. Zniszczenia wojenne oraz rabunkowa gospodarka okupacyjna i zaborcza

Wciąż niedocenianym uwarunkowaniem współczesnego chaosu przestrzennego jest likwidacyjna i rabunkowa polityka społeczno-gospodarcza ze strony państw-agresorów na ziemiach polskich, zwłaszcza w XIX i XX w. Miało to wpływ bezpośredni, związany ze zniszczeniami wojennymi, jak też pośredni, dotyczący powojennych słabości budżetowych odradzających się struktur państwowych, w których zapewnienie środków na przemysłane działania o charakterze estetyczno-architektonicznym i urbanistycznym, poprawiające jakość zwłaszcza lokalnego zagospodarowania oraz jakości życia, w oczywisty sposób przegrywało z potrzebami generalnej odbudowy kraju i nie zawsze przemysłanych, ale kosztownych decyzji lokalizacyjnych, przede wszystkim w przemyśle.

W historiografii dość ugruntowany jest pogląd, że już zniszczenie miast spowodowane Potopem Szwedzkim w II połowie XVII w. przyczyniło się do reorganizacji sieci miejskiej na terytorium kraju [Bugucka, Samsonowicz 1986; Jazdzewska 2006;

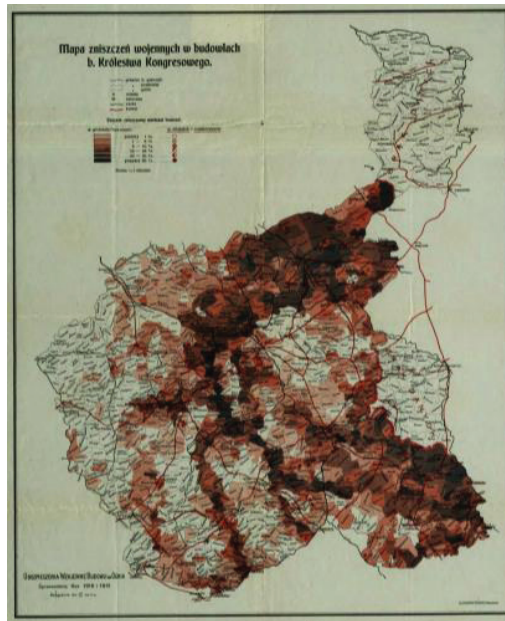
Najgrakowski 2009]. W wymiarze demograficznym zginęło ok. 40% populacji kraju (Warszawa – ok. 90%), a w wymiarze materialnym – zniszczeniu uległo ok. połowy majątku i infrastruktury, w tym liczne zamki i pałace (spośród najbardziej znanych, Ogrodzieniec i Chęciny). Według Fundacji Odbudowy Zniszczeń Dokonanych w Czasie Potopu Szwedzkiego zniszczono całkowicie 188 miast, 186 wsi, 81 zamków, 136 kościołów, 30 młynów, 10 browarów oraz 89 pałaców (Fundacja w 2012 r. wystosowała oświadczenie, w którym oczekuje, że Szwecja odbuduje przynajmniej jeden ze zniszczonych zamków, który może być przeznaczony na Centrum Współpracy między Polską i Szwecją). Rozgrabienu uległy liczne detale architektoniczne (brązowe lwy z Zamku Królewskiego w Warszawie do dziś zdobią rezydencję królewską w Sztokholmie), a z kraju wywożono nawet framugi drzwi i szyby [Tomkiewicz 1952].

To że we współczesnym krajobrazie historyczno-kulturowym Polski, w odróżnieniu od np. Czech i Francji, tak mało jest tego typu dominant urbanistyczno-architektonicznych, pozytywnie kształtujących ład przestrzenny i krajobraz kulturowy – zwłaszcza zamków wznoszonych zazwyczaj na wzgórzach, jest ponurą i nigdy niezastąpioną spuścizną działań wojennych Potopu Szwedzkiego. Zdecydowana większość polskich miast albo nie posiada tzw. starówek, albo też oryginalne staromiejskie zespoły urbanistyczne zachowały się jedynie w formie szczątkowej. Uwarunkowania współczesnej brzydoty lub bylejałości centrów miast, braku pamiątek kulturalnych itd. tkwią więc w destruktywnej przeszłości historycznej.

Szczególnie niekorzystnym uwarunkowaniem, ujawniającym się w czasach współczesnych, jest też oddziaływanie rabunkowej polityki państw zaborczych w XIX w. oraz podczas dwóch wojen światowych. Jest to bardzo szerokie zagadnienie, dotyczące oprócz ruchomych i nieruchomych dóbr kultury [Kuhnke 2001], także pozyskiwanie bogactw naturalnych przyrody nieożywionej i ożywionej, jak też współwystępującej przy tym dewastacji krajobrazu. Szczególnie rabunkowy charakter miała eksploatacja lasów. Wskutek masowego wycinania drzew następowały zmiany czynników topoklimatycznych (atmosferycznych), wysuszenie gleby, tworzenie się lotnych piasków [Miklaszewski 1947]. Powodowało to konieczność zmian użytkowania lub powstawały ugory i nieużytki. Szacuje się, że największe straty polskie lasy odnotowały podczas I wojny światowej, kiedy to podczas okupacji niemieckiej wywieziono z obszaru Królestwa Polskiego 27,5 mln m³ drewna, co spowodowało spadek zalesienia o 8,4% [Miklaszewski 1947]. Wycinane naturalne lasy zastępowano najczęściej nieodpornymi na zagrożenia naturalne (szkodniki, wiatrołomy) monokulturami, np. świerkami w Sudetach.

W oczywisty sposób działania wojenne przyczyniały się do zniszczeń infrastruktury. Podczas I wojny światowej 80-90% terytorium kraju (w granicach z 1939 r.) było objętych działaniami wojennymi i zrujnowanych zostało 1,9 mln budynków (ok. 30%), z tego 6586 szkół i 1969 kościołów [Barucki 1985]. Niemal całkowitemu zniszczeniu uległo wiele miast. W tym kontekście często wymieniany jest m.in. Kalisz, ale generalnie tereny Wielkopolski uchroniły się przed działaniami wojennymi do tego

stopnia, że pojawiały się tendencje separatystyczne, aby *uchronić się przed zalewem biedoty z Kongresówki* [Eckert 1985]. Dlatego w sensie zniszczeń należy zwrócić uwagę raczej na wiele miejscowości Podlasia, Mazowsza i Lubelszczyzny (ryc. 7). Na spójność przestrzenną nowego terytorium Polski destabilizujące okazało się też rozerwanie przedwojennych powiązań handlowych, m.in. Wielkopolski z Niemcami (przed 1914 r. stanowiły one ok. 70% obrotu gospodarczego) i Podlasia z Rosją (produkcja i powiązania zwłaszcza Białegostoku).



Ryc. 7. Szacunek zniszczeń podczas I wojny światowej

Źródło: [Chomicz 1918, na podstawie Limanowski 1918].

Najbardziej odczuwalny współcześnie wpływ zniszczeń wiąże się z okupacją, głównie niemiecką, podczas II wojny światowej. Straty materialne można podzielić na trzy główne kategorie, wynikające z:

- bezpośrednich działań wojennych i związanych z tym zniszczeń,
- konfiskat majątkowych,
- rabunkowej eksploatacji gospodarczej różnego rodzaju dóbr, w tym naturalnych.

Według powojennych szacunków Biura Odszkodowań Wojennych przy Prezydium Rady Ministrów z 1947 r. [*Sprawozdanie...* 1947], straty majątku narodowego wyniosły 38% stanu sprzed 1939 r., zwłaszcza w ośrodkach przemysłowych i śródmieściach największych miast. W tym zniszczeniu uległo 162,2 tys. budynków mieszkalnych, 353,9 tys. zagród wiejskich, 14,0 tys. fabryk i kompleksów fabrycznych, 199,8 tys. sklepów, 84,4 tys. warsztatów rzemieślniczych. Warszawa została zniszczona w 65%

(w tym część lewobrzeżna – 85%). Podobnie jak podczas I wojny światowej, prowadzono rabunkowy wyrąb lasów (75 mln m³). Ponadto zniszczono 5,9 tys. km torów kolejowych, 14,9 tys. km dróg o twardej nawierzchni, setki mostów i wiaduktów (ok. 50% infrastruktury transportowej). Duże, niekiedy niemal całkowite zniszczenia spowodowały możliwość odbudowy według nowych założeń urbanistycznych, ale w warunkach ideologii komunistycznej i doktryny miasta socjalistycznego [Szczepański 1991] spowodowało silny wpływ socrealizmu. Jego największe nasilenie w polskiej architekturze wystąpiło w latach 1949-1954, a więc w szczytowym okresie odbudowy kraju. Styl socrealistyczny cechował się surowością, monumentalnością i przeskalowaniem budynków, użyciem rozmaitych detali zdobniczych oraz miał spełniać cele propagandowe, a nie funkcjonalne [*architektura socjalistyczna w treści i narodowa w formie*, Bierut 1950].

Po wybuchu wojny Niemcy przygotowały plan przekształcenia systemu osadniczego zgodnie z założeniami tzw. doktryny gospodarki wielkiego obszaru (*Grossraumwirtschaft*) oraz konkretyzującej ją geograficznie teorii miejsc centralnych W. Christallera³². Sieć miast na terenie Polski została zaplanowana ściśle według reguł matematyczno-geometrycznych. Warszawa miała stać się prowincjonalnym miasteczkiem, a rolę głównego ośrodka decyzyjnego miały odgrywać Kielce, ze względu na centralne położenie w Generalnej Guberni. Generalny Gubernator Hans Frank w swych dziennikach zapisał, że *Führer życzy sobie, aby Warszawa spadła do rzędu miast prowincjonalnych* oraz że *sieć kolejowa łącząca Warszawę z całym krajem ma być zniszczona i zastąpiona tranzytowymi liniami kolejowymi i autostradami biegnącymi z zachodu na wschód*.

3.2.3. Okres PRL (1945-1989)

Ocena czynników wpływających na jakość zagospodarowania przestrzennego w okresie gospodarki centralnie sterowanej nie jest, wbrew utartym poglądom, prosta i jednoznaczna. Z jednej strony nastąpiło katastrofalne zanieczyszczenie środowiska i destrukcja krajobrazu, a ułomna, źle przeprowadzona i przyspieszona urbanizacja spowodowała kryzys urbanistyczny miast. Z drugiej strony niewątpliwy jest wysiłek włożony w kształtowanie ładu przestrzennego i ochronę środowiska na wielu obszarach, a nade wszystko w odbudowę kraju ze zniszczeń wojennych. Pomimo wielu rozwiązań prawno-urbanistycznych, racjonalne postulaty planowania przestrzennego pozostawały jednak najczęściej w formie deklaratywnej, a decydujący i ostateczny wpływ na decyzje lokalizacyjne i sposób zagospodarowania terenów miały władze. Rozminięcie się urbanistyki i polityki (choć część środowisk urbanistycznych aktywnie włączyła się w proces planistyczno-decyzyjny) spowodowało powstanie wielu kolizji i konfliktów społeczno-przestrzennych, a samo planowanie przestrzenne było odbie-

³² Twórca tej niewątpliwie jednej z najważniejszych koncepcji nie tylko z zakresu geografii osadnictwa, ale wszystkich nauk „przestrzennych” (zwłaszcza geografii społeczno-ekonomicznej i gospodarki przestrzennej) za kolaborację z reżimem hitlerowskim spotkał się zresztą po II wojnie światowej z silnym ostracyzmem środowiska naukowego.

rane przez większość społeczeństwa jako jedna z form represji, m.in. ze względu na przymusowe wywłaszczenia [Węclawowicz 1997].

Okres PRL jest też niejednorodny, jeśli chodzi o planowanie przestrzenne w różnych skalach terytorialnych. Bezpośrednio po II wojnie światowej nowoczesne, jak na te czasy koncepcje planistyczne (nawiązujące do przedwojennej polskiej myśli urbanistycznej) i przedstawione w pierwszym planie zagospodarowania przestrzennego kraju [Studium... 1947] nie zostały zaakceptowane przez władze komunistyczne. W planie tym zakładano bowiem podejście geograficzne, ukierunkowane na rozwój poszczególnych regionów, w tym dekoncentrację przemysłu z Górnego Śląska w kierunku północnym (wzdłuż osi łączącej zagłębia węglowe z Morzem Bałtyckim). Tymczasem władze komunistyczne podporządkowały planowanie przestrzenne planowaniu gospodarczemu, co wynikało z postawienia na interesy poszczególnych branż przemysłowych i gospodarczych, a nie jednostek terytorialnych lub regionów [Węclawowicz *et al.* 2006].

Relatywnie dobrze opisanym zagadnieniem jest wpływ nadmiernego uprzemysłowienia w okresie PRL i nienadążającej za nim urbanizacji, dający efekt opóźnienia urbanizacyjnego, substytucji migracji dojazdami do pracy i in. [Dziewoński, Korcelli 1981]. Niedopasowanie funkcjonalne różnych systemów społeczno-gospodarczych i terytorialnych miało olbrzymi wpływ na kryzys w gospodarce przestrzennej i zarysowujący się chaos urbanistyczny. Jednoczesne nieliczenie się z uwarunkowaniami przyrodniczymi spowodowało silne zanieczyszczenie środowiska. W latach 80. ubiegłego wieku powstał słynny raport dotyczący diagnozy gospodarki przestrzennej, w tym delimitacji tzw. obszarów ekologicznego zagrożenia [Kassenberg, Rolewicz 1985].

Specyfika gospodarowania i planowania w warunkach ustroju komunistycznego powoduje, że część badaczy rozwój poszczególnych elementów sfery zagospodarowania przestrzennego wyróżnia jako odrębny byt przedmiotowy. W tym kontekście relatywnie dużym powodzeniem cieszy się koncepcja miasta socjalistycznego, ugruntowana zwłaszcza w geografii i socjologii miasta [Szczepański 1991; Jałowiecki 1999; Węclawowicz 2000; Rykiel 2002]. Jej najważniejsze założenia są następujące:

- Centralizacja administracyjna i polityczna, która powodowała nadrzędność interesów politycznych nad lokalnymi.
- Uprzywilejowanie funkcji przemysłowej, charakteryzujące się najczęściej dominacją w strukturze zatrudnienia zawodów przemysłowych. W wielu miastach funkcja przemysłowa była wprowadzana ponad rzeczywiste potrzeby, jak również nie licząc się z realnymi możliwościami opłacalności takich przedsięwzięć.
- Ignorowanie przy decyzjach lokalizacyjnych wartości ziemi, co powodowało najczęściej pozostawianie znacznych niewykorzystanych, pustych przestrzeni lub jej ekstensywne wykorzystanie. Efektem takiego postępowania jest nadmiernie rozluźniona struktura przestrzenna miast socjalistycznych.
- Prowadzenie zasad egalitarności, co przejawiało się w szczególności w osiedlaniu ludności niezależnie od preferencji lokalizacyjnych i jakościowych. Powstające skupiska ludności były przypadkowe i wymieszane pod względem grup społecz-

nych. Jednocześnie tworzono osiedla związane z konkretnym zakładem przemysłowym. Narzucenie organizacji życia społecznego wokół miejsca pracy ograniczało szanse nieskrępowanego powstawania społeczności lokalnych w mieście.

- Wprowadzenie monumentalnej architektury, zwanej „stylem socrealistycznym” i zastąpienie przez nią tradycyjnych miejsc symbolicznych. Podporządkowanie przestrzeni interesom ideologicznym następowało także przez zmiany nazw ulic, przebudowę dawnych układów urbanistycznych, usuwanie niekomunistycznych i religijnych symboli narodowych, zasłanianie kościołów wysokimi budynkami, wprowadzanie obiektów propagandowych, itp.

Kształtowanie przestrzenne miasta socjalistycznego, w tym zwłaszcza jego najważniejszej części – śródmieścia, zostało dość wymownie sformułowane przez Ostrowskiego [1952], który w kwestii *przeobrażenia treści społecznej miasta* pisze, że *z dzielnic banków, handlu hurtowego, luksusowych sklepów i lokali rozrywkowych przekształca się ono w teren życia społecznego o największym napięciu ideowym, zaś opracowanie właściwych ram przestrzennych dla nowych form życia społecznego, zwłaszcza zaś odpowiednie usytuowanie rozlicznych gmachów publicznych, zaprojektowanie placów zebrania publicznych oraz układu dróg do nich prowadzących, staje się jednym z ważnych zadań planowania śródmieścia.*

W tym kontekście obszary centralne w okresie gospodarki planowej komentuje Kurowski [1987], pisząc że *śródmieścia w miastach w kraju realnego socjalizmu straciły swoje funkcje, które decydowały o ich szczególnej roli, a więc o architekturze i urbanistyce prestiżowo-dekoracyjnej. Struktura funkcjonalna państwa i gospodarki, sposób funkcjonowania systemu i istotne preferencje decydentów politycznych sprawiają, że do śródmieścia nie ma właściwie co wstawić. Władcy nie rezydują w pałacach, bogactwa nie lokuje się w bankach, towary nie wymagają wielkich domów handlowych, świątynie nie mogą przybrać większej skali i wystroju, ośrodki rozrywkowe tracą publiczność i swą rację bytu, więc powoli śródmieście staje się niepotrzebne, pozostaje tylko jako miejsce skrzyżowania linii komunikacyjnych.*

Jakkolwiek okres gospodarki socjalistycznej Polska ma raczej bezpowrotnie za sobą, to pozostał problem „spuścizny”, rozumianej też jako „miasto socjalistyczne” czy też „miasto postsocjalistyczne” [Liszewski 2000; Parysek 2017]. W tym kontekście Węclawowicz [1997] ocenia, że stara struktura fizyczna miasta będzie jeszcze jakiś czas narzucała i ograniczała zachowania i działalność społeczną, dostosowaną do nowych wymogów gospodarki rynkowej, a w rezultacie zwiększy koszty funkcjonowania miast. Może się okazać, że rozwój miasta, który ma sprostać wyzwaniom przyszłości zależeć będzie w największym stopniu od gruntownej przebudowy jego struktury przestrzennej, co jest zadaniem niezwykle skomplikowanym, kosztochłonnym i czasochłonnym. Tymczasem intensywna transformacja po 1990 r. spowodowała, że wiele procesów zachodziło bardzo żywiłowo i spontanicznie. W rezultacie powstały nowe, chaotyczne struktury. Przykładowo dla centrum Warszawy można je opisać w następujący sposób [Śleszyński 2004]:

1. Ekstensywne zagospodarowanie obszarów centralnych (puste przestrzenie: wielkie place, tereny komunikacyjne, składowe, itd.).
2. Chaotyczna, przemieszana struktura przestrzenna.
3. Bardzo silna rola funkcji mieszkaniowej (osiedla MDM, Za Żelazną Bramą).
4. Silna rola funkcji przemysłowej, głównie w zachodniej części (Zachodnia Dzielnica Przemysłowa).
5. Zachowanie w wielu miejscach przedwojennej struktury społeczno-przestrzennej, m.in. istnienie obszarów zacofanych, o infrastrukturze w większości jeszcze sprzed II wojny światowej (np. tzw. Dziki Zachód).
6. Ukształtowanie się dwóch centrów: a) związanego ze Starówką i Nowym Światem („patriotycznego”), b) Pałacem Kultury i Nauki oraz przyległymi Dworcem Centralnym i Ścianą Wschodnią („komunistycznego”).
7. Przemieszana struktura społeczno-przestrzenna, zarówno w obrębie poszczególnych kwartałów ulic, jak i poszczególnych bloków (ale także istniejące, choć w dość niewielkiej skali obszary „lepsze”, np. MDM i „gorsze”, zróżnicowanie zawodowe, m.in. zachowanie się rzemiosła).
8. Słaba mobilność ludności (m.in. silne ograniczenia meldunkowe, choć istniało zjawisko zamieszkania i migracji bez meldowania się) i powolne starzenie się ludności.
9. Słabe wykształcenie się i znaczenie centrum w strukturze funkcjonalnej miasta i aglomeracji.

3.3. Przyczyny współczesne

3.3.1. *Modernizacja społeczna i postmodernizm*

Współczesna urbanistyka i zagospodarowanie przestrzenne są wypadkową procesów, związanych ze zmianą zarówno struktury społeczno-gospodarczej, jak też ideami kształtującymi aktywność oraz wybory człowieka i społeczeństw. Jest to naturalny, ewolucyjny proces rozwojowy, związany z dążeniem do poprawy jakości życia i otoczenia, którego głównym motorem jest postęp technologiczny. W jego wyniku zmieniają się sposoby użytkowania terenów, funkcje budynków i przestrzeni publicznej, jak też formy aktywności i mobilności społeczno-gospodarczej. Dla modernizacji tej nie jest obojętne, w jakich warunkach ideowo-politycznych i światopoglądowych zachodzi. W różnych epokach historycznych kształtowały ją „megaidee”, związane z wyznawanym światem wartości. Społeczeństwa kultury zachodniej (łacińskiej) przeszły w tym zakresie olbrzymią transpozycję, bowiem od obowiązującego jeszcze kilka dekad wcześniej kanonu wartości, wywodzącego się z kultury rzymskiej, greckiej i chrześcijańskiej, przeszły do epoki nazywanej „postmodernistyczną” [Bauman 1990]. Ma to olbrzymi wpływ na współczesną urbanistykę i planowanie przestrzenne zwłaszcza w takich krajach, które w 1989 r. odrzuciły komunizm i poszukiwały nowego wzorca odniesienia.

Modernizacja społeczna jest przy tym rozumiana jako *kwalifikowane, stopniowe zmiany w życiu i organizacji społeczeństw, mające na celu poprawę jakości egzystencji biologicznej, zamieszkania, edukacji, pracy oraz dostępu do usług* [Śleszyński *et al.* 2012]. Jest najszerszą teorią, tłumaczącą ewolucyjny rozwój społeczny, gdyż dążenie do poprawy losu jest jedną z najważniejszych i najbardziej naturalnych potrzeb człowieka. Przy tym w większości szczegółowych koncepcji modernizacyjnych zakłada się przejście do tzw. społeczeństwa nowoczesnego albo „postnowoczesnego”. Dla działalności człowieka oznacza to różnorodne zmiany, związane z wykorzystaniem, użytkowaniem, postrzeganiem itp. przestrzeni, zarówno w jej wymiarze fizycznym (materialnym), jak i systemowym (abstrakcyjnym). Teoria modernizacji jest najbardziej uniwersalną, ponieważ zakłada [Sztompka 2010]:

- unilinearne charakter zmiany, tzn. że poszczególne modernizujące się społeczeństwa podążają tą samą ścieżką;
- nieuchronność i nieodwracalność zmian;
- ewolucyjność, czyli brak gwałtowności procesów i ich pewną przewidywalność;
- endogenność czynników modernizacji;
- korzystny efekt końcowy dla społeczeństw.

Tak więc przyczyny modernizacyjne chaosu przestrzennego można zdefiniować jako te, które wynikają niejako z naturalnego rozwoju społeczeństw oraz gospodarek w różnych okresach historycznych na poziomach terytorialnych i funkcjonalnych: od zamieszkania na wsi do zamieszkania w mieście [Rosset 1975], od społeczeństwa przemysłowego do postindustrialnego [Bell 2004], od mobilności lokalnej do międzymetropolitalnej [Zelinsky 1971], od „gospodarki opartej na węglu” do „gospodarki opartej na wiedzy” [Kukliński 2001], od aglomeracji przemysłowej do technopolii [Benko 1993] itd.

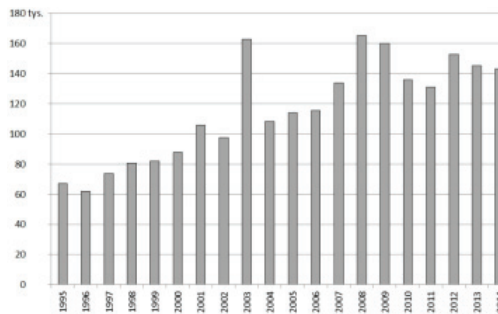
Powyższe procesy i następujące w ich efekcie cechy rozwoju można interpretować na różne sposoby. Jednym ze sposobów objaśniania jest dopasowywanie zachodzących procesów do znanych modeli i koncepcji, wyjaśniających zachodzące zmiany na tle szerszych prawidłowości, związanych zwłaszcza z urbanizacją, czyli ilościowym i jakościowym rozwojem miast i funkcji miejskich. W tym kontekście uważa się powszechnie, że współcześnie mamy w Polsce do czynienia z przejściem coraz większej grupy miast – z Warszawą na czele, do fazy metropolizacji, czyli powstawania coraz silniejszych związków sieciowych między ośrodkami wyższego rzędu w coraz odleglejszych częściach świata, kosztem relacji z najbliższym otoczeniem, w tym z miastami na niższych szczeblach hierarchii osadniczej [Jałowiecki 1999; Kukliński *et al.* 2000; Gorzelak, Smętkowski 2005; Markowski, Marszał 2006]. Koncepcja ta ma charakter obowiązującego paradygmatu, zgodnego z głównym nurtem badań urbanizacyjnych i geograficzno-ekonomicznych na świecie, w tym w ramach tzw. nowej geografii ekonomicznej (P. Krugman). Został on zapoczątkowany dyskusją nt. miast globalnych (J. Friedmann, S. Sassen) i wzbogacony o innowacyjne czynniki wzrostu, związane z rozwojem technologicznym i rolą nauki (P.M. Romer, R. Lucas), postindu-

strialnym społeczeństwem informacyjnym (M. Castells), klasą kreatywną (R. Florida) lub metropolitalną (B. Jałowiecki) i in. Można go nazwać metropolitalnym paradygmatem rozwoju.

Szczególnie istotne jest przyspieszenie procesów modernizacyjnych w ostatnich dekadach, wynikające z niebywałego postępu technologicznego, zwłaszcza w zakresie przetwarzania informacji i komunikacji międzyludzkiej. Powoduje to olbrzymie zmiany w strukturze mobilności społeczeństw, związane ze wzrostem ruchliwości i zasięgów przemieszczania się. Dla przestrzeni fizycznej oznacza to wzrost konkurencji o nią, w tym powstawanie coraz większej liczby konfliktów wskutek niemożności pogodzenia coraz większej liczby funkcji na coraz bardziej ograniczonym, wskutek intensywności użytkowania, terytorium.

Rozwój modernizacyjny (ewolucyjny) generuje w czasie zmiany popytu na przestrzeń, zarówno w wymiarze ilościowym, jak i jakościowym. Powoduje to, że zmieniają się funkcje przestrzeni, w tym także w kategoriach użytkowania. Rozwój procesów urbanizacyjnych powoduje, że na pewnym ich etapie pojawia się stadium suburbanizacyjne. W Polsce po ok. 2000 r. nastąpił silny boom mieszkaniowy, u którego przyczyn leżały [Śleszyński 2016]:

- poprawa warunków materialnych (dochodów) części społeczeństwa,
- wzrost aspiracji bytowych przy niskim stanie zaspokojenia potrzeb mieszkaniowych,
- chęć poprawy warunków otoczenia, w tym środowiska przyrodniczego,
- wchodzenie w dojrzałość społeczną i na rynek pracy wyżu demograficznego z lat 1974-1985.

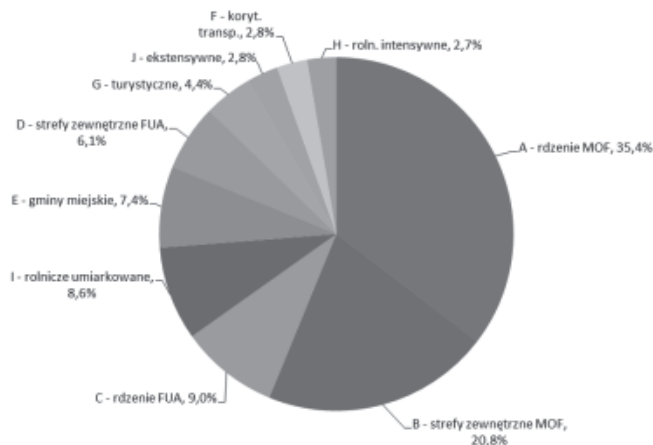


Ryc. 8. Liczba mieszkań oddanych do użytku w Polsce w latach 1995-2014

Źródło: Na podstawie danych GUS.

Temu popytowi wyszła naprzeciw szeroka akcja kredytowa banków, związana ze spadkiem inflacji oraz obniżeniem stóp procentowych, przez co zakup mieszkania stał się możliwy dla większej niż dotychczas części społeczeństwa. Najwięcej mieszkań do użytku oddano w 2003 r. oraz w latach 2008-2009 – powyżej 160 tys. rocznie (ryc. 8), ale także w innych okresach po 2000 r. tempo inwestycyjne było bardzo wysokie. Szacuje się, że poza dużymi miastami, największa część tego przyrostu przypadła na

strefy podmiejskie (ryc. 9). W latach 2002-2011 oddano do użytku 1765 tys. mieszkań, z których 26,9% przypadło na strefy podmiejskie miast liczących co najmniej 20 tys. mieszkańców [Śleszyński 2014a]. Spośród tych stref, największą relatywną dynamikę zabudowy odnotowały obszary leżące wokół miast wojewódzkich, gdyż oddano tam do użytku przeciętnie ok. 80 mieszkań na 1000 mieszkańców. Oznacza to, że mniej więcej co 3 lub co 4 rodzina mieszkająca w otoczeniu tych miast mieszka w nowo wybudowanym lokalu, najczęściej domu jednorodzinnym.



Ryc. 9. Struktura mieszkań oddanych do użytku w latach 2002-2014 według kategorii obszarów.

Szczegółowe objaśnienia kategorii obszarów: A – rdzenie Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw; B – strefy zewnętrzne Miejskich Obszarów Funkcjonalnych stolic województw;

C – rdzenie obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; D – strefy zewnętrzne obszarów funkcjonalnych miast subregionalnych; E – miasta-ośrodki wielofunkcyjne; F – gminy z rozwiniętą funkcją transportową; G – gminy o innych rozwiniętych funkcjach pozarolniczych (turystyka oraz funkcje wielkopowierzchniowe, w tym przemysł wydobywczy); H – gminy z intensywnie rozwiniętą funkcją rolniczą; I – gminy z umiarkowanie rozwiniętą funkcją rolniczą; J – gminy ekstensywnie zagospodarowane (funkcje leśne, ochrony przyrody).

Źródło: Na podstawie danych GUS.

Najsilniejszy *boom* inwestycyjny nastąpił w okresie wchodzenia w życie nowej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym* z 2003 r., w tym z jednoczesnym ustawowym utraceniem ważności tzw. starych planów miejscowych, uchwalonych przed 1 stycznia 1995 r. Nowa zabudowa powstawała najczęściej na podstawie decyzji lokalizacyjnych, wydawanych dla gruntów o różnym statusie i uzbrojeniu terenu. W wyniku tych procesów, w Polsce dokonało się silne rozproszenie zabudowy, skutkujące m.in. trwałym w perspektywie wielu nadchodzących dekad chaosem przestrzennym. Ze względu na omówione wcześniej czynniki historyczne, najbardziej groźne rozmiary miało ono w centralnej i wschodniej Polsce, gdyż nałożyło się na już istniejącą, dość silną dekoncentrację osadnictwa wiejskiego.

Biorąc pod uwagę trendy demograficzne i częściowe zaspokojenie popytu mieszkaniowego, w dającej się przewidzieć przyszłości trudno spodziewać się bardziej wzmożonego ruchu inwestycyjnego w strefach podmiejskich miast. Zabudowa na tych terenach będzie postępowała, ale prawdopodobnie już nie tak intensywnie. Istnieje natomiast nowe zagrożenie, już widoczne na dużej części obszarów kraju. Dotyczy to rozwoju budownictwa rekreacyjnego, letniskowego itp., czyli tzw. drugich domów. Wiąże się to zarówno ze wzrostem zamożności oraz znaczenia rekreacji i tzw. zdrowego stylu życia w zachowaniach społecznych [Czarnecki, Heffner 2011], jak też stopniową poprawą dostępności przestrzennej regionów dotychczas peryferyjnych, a posiadających wysokie walory krajobrazowe.

3.3.2. Szok transformacyjny, postmodernizm kulturowy i chaos społeczny

Teoria modernizacji jest kluczową w objaśnianiu współczesnych zmian społecznych, ale nie wyjaśnia całkowicie (albo nawet zaprzecza), dlaczego w Polsce jakość urbanistyki i zagospodarowania przestrzennego spadła aż tak drastycznie po 1990 r., a osiedla ludzkie wypełnił wszechogarniający chaos. Aby rozpoznać źródła współczesnego kryzysu przestrzeni w naszym kraju, wydaje się, że nieodzowne będzie zastanowienie się nad współczesnymi dominującymi ideami, z postmodernizmem na czele, przekładającymi się nie tylko na zachowania społeczne, ale także na urbanistykę i architekturę.

Szok transformacyjny, który nastąpił po 1989 r., spowodował istotną zmianę społeczną, polegającą na zerwaniu z dotychczasowymi wartościami, a zastąpieniu ich nowymi. O ile nie ma wątpliwości, że przed 1989 r. Polska była krajem częściowo totalitarnym, nagle uwolnienie się od nadzoru komunistycznych władz, kontrolujących lub starających się kontrolować (także przez urbanistykę i architekturę) spowodowało pustkę, która musiała zostać czymś wypełniona. W pierwszym okresie transformacji, w którym nagle przywrócone zostały mechanizmy renty gruntowej, charakterystyczne było zwłaszcza lokalizowanie najróżniejszych funkcji komercyjnych w najbardziej atrakcyjnych miejscach, mających zapewnić jak największy zysk. Symptomatyczne było uwolnienie się funkcji handlowo-usługowej, co w przypadku Warszawy opisano w następujący sposób [Śleszyński 2004]: *w pierwszej połowie lat 90. rozwój handlu targowiskowego w zachodniej części centrum, podobnie jak zresztą w całej Warszawie, był bardzo żywiołowy i nieuporządkowany. Oprócz istniejących przed 1989 r. bazarów, w miejscach atrakcyjnych komunikacyjnie powstało wiele zgrupowań o bardzo prymitywnej organizacji, zaś każdy potencjalny sprzedawca mógł bez większych problemów stanąć w dowolnym niemal miejscu i sprzedawać towar. Na obszarach centralnych chaos związany z handlem pogłębiała zbliżająca się reforma administracyjna z przełomu lat 1994/95, w której z 7 dotychczasowych dzielnic wydzielono gminę Warszawa-Centrum, gdyż w przededniu podziału dzielnic trudno było o rozsądną politykę handlowo-przestrzenną, wydawanie zezwoleń na prowadzenie handlu, itp.*

Już na samym początku transformacji zwracano uwagę na zagrożenia dla ładu przestrzennego wynikające z wprowadzenia mechanizmów gospodarki wolnorynkowej.

Dziwowski [1991] wyrażał obawy i przypuszczenia, że nagle „uwolnienie” aktywności ludzkiej przy rozdrobnieniu parcel (gruntów) w strefie podmiejskiej Warszawy oraz braku prawnych mechanizmów kontrolnych przyniesie rozlewanie się zabudowy, skutkujące degradacją środowiska i wysokimi kosztami utrzymania systemu osadniczego.

Żywiolowy rozwój ludzkiej aktywności, rejestrowany statystycznie przez założenie w pierwszym okresie transformacji ok. 1 mln najczęściej rodzinnych i jednoosobowych firm [Węclawowicz *et al.* 2006] spotkał się w czasie z nasileniem się oddziaływania nowych prądów ideowych o globalnym znaczeniu. Było to przede wszystkim zaniegowanie wspomnianej na wstępie tradycji kulturowej, opierającej się na klasycznym rozumieniu podstawowych wartości konstytuujących społeczeństwo, wywodzących się z klasycznej platońskiej triady dobra, prawdy i piękna oraz próby zastąpienia jej ideologią postmodernistyczną, negującą stabilność dotychczasowych konstruktów moralnych i estetycznych, a nawet prawnych. Czołowi postmoderniści (Z. Bauman, J. Derrida, J. Habermas i in.) zwracali uwagę na płynność, względność i relatywność podstawowych pojęć, nawet w odniesieniu do nauki, w tym fundamentalnego paradygmatu metody naukowej, która miała stać się jedynie „jedną z dopuszczalnych form dyskursu i narracji”.

W powyższym kontekście jest symptomatyczne, że po 1990 r. nastąpił niebywały zanik dialogu między nauką a sferą decyzyjną, widoczny zwłaszcza w urbanistyce i planowaniu przestrzennym, na różnych poziomach terytorialnych. Zwłaszcza w pierwszym okresie transformacji inicjatywy legislacyjne odbywały się na ogół bez konsultacji społecznych, a współcześnie niejednokrotnie stały się formą zapewnienia niezbędnego „alibi”, wynikającego z wymogów prawnych obowiązujących w Unii Europejskiej.

Opracowania naukowe, które powstawały dla potrzeb planowania przestrzennego, napotykały niejednokrotnie na silny opór urzędniczy lub były ignorowane. Dobrze oddaje to dyskusja nad przebiegiem autostrady A2 i potrzeb skierowania jej przebiegu w pewnym oddaleniu od Warszawy w postaci obwodnicy [Stasiak 1997]. Jedne z bardziej krytycznych stanowisk w tej materii zajmował Kozłowski, który stwierdził m.in.: *zastanawiające jest to, że tak doniosła inwestycja [budowa autostrad – P.Ś.] nie doczekała się poważnej dyskusji i analiz. (...) Uchwała Rady Ministrów z roku 1993 nie była nigdzie publikowana, a bardziej szczegółowe plany przebiegu autostrad są starannie strzeżone przez Agencję Budowy i Eksploatacji Autostrad. (...) Nigdy jednak do projektowania sieci drogowej nie zostały zaproszone instytuty badawcze, np. Polskiej Akademii Nauk. Budowa autostrad nie może się zamykać w wąskim kręgu inżynierskich problemów. Jest to wielkie przedsięwzięcie również w zakresie studiów przyrodniczych, geograficznych i humanistycznych* [Kozłowski 1997]. Jednocześnie niektóre media sugerowały, że za przebiegiem autostrady przez Warszawę i Ursynów może stać wykupienie gruntów przez byłą nomenklaturę komunistyczną w planowanym korytarzu transportowym, w celu chęci odsprzedaży z dużym zyskiem.

Pustka ideowa, jaka nastąpiła po 1989 r. spowodowała, że postkomunistyczna Polska okazała się niezwykle podatna na wpływy postmodernizmu kulturowego. Rozbudzone

aspiracje społeczne, wynikające z „szarości” PRL wraz z popularyzacją konsumpcyjnego stylu życia podmyły wyznawany dotychczas system wartości i przełożyły się na urbanistykę oraz kształtowanie otoczenia środowiska człowieka. W ten sposób chaos społeczny związany z kryzysem wartości uzewnętrzniał się w postaci chaosu przestrzennego. Względność i brak poszanowania dla dotychczasowego kanonu, zwłaszcza piękna, dobrze oddaje jedno z najbardziej znanych lapsusów słownych z pierwszego okresu transformacji „róbta co chceta”³³. Dymnicka [2008] stwierdza, że *publiczna przestrzeń epoki ponowoczesnej jest zlepkiem nieciągłych funkcji, zbiorem luźno powiązanych fragmentów, coraz częściej bez związku z miastem. Ludzie komponują sobie własne miasto z indywidualnych trajektorii, wyznaczanych trasami samochodowymi. Neoliberalna logika rozwoju miasta uznaje zasadę spontaniczności w miejscach, gdzie dominują interesy grup dużego kapitału, spychając na margines jedno z ważniejszych zadań współczesnej urbanistyki – ochronę i rozwój przestrzeni publicznej*. W innym popularnym tekście pisano, że *atrofia społeczna, chaos moralny i zawodowa bylejakość mają swoje odzwierciedlenie w przestrzeni, w której człowiek żyje. Koreluje z tym i sprzyja umiłowana sarmacka wolność i sobiepaństwo. Przebrzmiewają rozbiorowy, wojenny oraz peerelowski spryt i zaradność, przez niektórych zwany kapitałem adaptacyjnym* [Śleszyński 2014b].

Architekci i urbaniści zgodnie krytykują architekturę i urbanistykę po 1990 r., zwracając uwagę na zjawisko „agresywnego postmodernizmu” [Springer 2012; *Postmodernizm polski. Architektura i urbanistyka* 2012]. Jego cechy to zwłaszcza złe proporcje zabudowy, złożoność, bogactwo, a nawet „krzykliwość” i kakofonia form i eksplozywnych barw, przesyt zdobniczy detali architektonicznych, łączenie najróżniejszych materiałów, brak nawiązania do otoczenia. W dyskursie publicznym cechy te oddają takie sformułowania, jak „groteska”, „pastelozą”, „tsunami reklamowe” i in. Jednak to zwłaszcza architekci zapominają, że koncepcje te w kulturze nie tylko masowej ukształtowali oni sami. Znany jest slogan Koolhaasa, czołowego przedstawiciela postmodernistycznego kierunku w architekturze, pt. *Fuck the context* [Koolhaas 1995], mający inspirować do projektowania i budowy obiektów bez „ogłądania się” na otoczenie. Idee i myśli tego typu, przez autorytarny wpływ na innych, w tym studentów architektury i urbanistyki, rujną klasycznie pojmowane definicje piękna, przyczyniając się do wzrostu znaczenia bezguścia i brzydoty. W ten sposób odchodzi się też od klasycznie rozumianego postmodernizmu w architekturze.

3.3.3. Uwarunkowania psychologiczno-społeczne

Wśród czynników powodujących chaos przestrzenny i degradację krajobrazu wymieniana jest często niska świadomość społeczna i braki w edukacji [Kajdanek 2012]. Jest ona w pewien sposób pochodną opisanego w poprzednim podrozdzia-

³³ Autor tego sformułowania, J. Owsiak, po latach skomentował to słowami, że „trafialiśmy w estetykę młodych ludzi”.

le splotu uwarunkowań modernizacyjnych i postmodernizacyjnych, ale zasługuje na odrębne wyróżnienie.

Przyczyny świadomościowe i psychospołeczne są wciąż niedoceniane jako przyczyny chaosu urbanistycznego. Wynika to zapewne z proporcji: tylko kilka procent społeczeństwa, głównie bardziej interesującego się urbanistyką i ochroną środowiska, zdaje sobie z tego sprawę. Świadomość ta nie jest też ściśle skorelowana z ogólną edukacją społeczeństwa, bowiem wśród polskich (i nie tylko zresztą) elit decyzyjnych, kulturalnych, itd. można spotkać wiele przykładów nonszalanckiego podejścia do przestrzeni, czy nawet bezguścia. Podstawowym kryterium jest także stosunek do prawa własności, zgodnie z którym jest to dobro nadrzędne, stojące ponad interesem grupowym, czy publicznym.

Przyczyny takiego stanu rzeczy są złożone, a w teorii urbanistyki i zagospodarowania przestrzennego brak jest spójnej koncepcji, która w sposób zadowalający wyjaśniałaby relacje pomiędzy stanem zaspokojenia potrzeb a ładem przestrzennym. Dlatego w sposób modelowy starano się opisać to zagadnienie przez implementację koncepcji hierarchii potrzeb [Maslow 1954] do procesów zagospodarowania przestrzennego [Śleszyński 2011, 2015].

Istotą koncepcji hierarchii potrzeb jest to, że kolejne potrzeby wyższego rzędu stają się odczuwalne dopiero wtedy, gdy potrzeby je poprzedzające, czyli niższego rzędu, zostaną w jakiś sposób zaspokojone. Przy tym w omawianej koncepcji potrzeby zostały zhierarchizowane poczynawszy od tych związanych z istnieniem (fizjologiczne, bezpieczeństwa, społeczne – przynależności i miłości) do wzrostowych, czyli związanych z rozwojem (samourzeczywistnienie i samorealizacja, wiedza i rozumienie świata, potrzeby estetyczne).

W implementacji koncepcji Masłowa założono, że poszczególne poziomy psychospołeczne można odnieść do zagospodarowania przestrzennego (ryc. 10). Wynika to z faktu, że właściwe zagospodarowanie przestrzenne, zarówno w aspekcie morfologicznym, jak też funkcjonalnym, jest warunkiem koniecznym do spełniania potrzeb człowieka. Aspekt morfologiczny powiązано z możliwościami zaspokojenia konkretnych potrzeb, wynikających z piramidy Masłowa. Potrzebom fizjologicznym, związanym z istnieniem biologicznym człowieka przyporządkowano stan infrastruktury, determinującej warunki bytowe i każdą działalność człowieka. Kolejne wyższe poziomy tworzą: dostępność przestrzenna (potrzeby bezpieczeństwa), organizacja terytorialna (potrzeby przynależności), hierarchia funkcjonalna (potrzeby uznania) i na samym szczycie hierarchii – ład przestrzenny i estetyka otoczenia (potrzeby samorealizacji). Im wyżej w hierarchii, tym większą rolę odgrywa aspekt funkcjonalny.

Zaadaptowana hierarchia potrzeb Masłowa tłumaczy, dlaczego różne społeczeństwa przykładają większą lub mniejszą wagę do poszczególnych cech zagospodarowania przestrzennego na ich różnych poziomach. Na przykład wartości estetyczne znajdujące się na samej górze piramidy potrzeb, będą brane pod uwagę dopiero wtedy, gdy zaspokojone zostaną inne potrzeby niższego rzędu. Zaproponowana koncepcja tłumaczy

zatem, dlaczego społeczeństwa stojące na niskim poziomie rozwoju nie przykładają zbyt dużej wagi do wyglądu otoczenia i krajobrazu: są one zaprzątnięte bardziej palącymi potrzebami egzystencjalnymi. Dla Polski wypływa stąd pesymistyczny wniosek, że sprawy gospodarki przestrzennej i ochrony krajobrazu tak długo nie będą priorytetowe lub co najmniej istotne w świadomości społecznej, dopóki kraj nasz nie upora się z zapóźnieniem cywilizacyjno-infrastrukturalnym, w tym zwłaszcza zaspokojeniem potrzeb mieszkaniowych, dostępności komunikacyjnej, itp.



Ryc. 10. Adaptacja koncepcji hierarchii potrzeb Maslowa [1954] do zagospodarowania przestrzennego

Źródło: [Śleszyński 2015].

Ład przestrzenny jest zatem swoistą emanacją ładu społecznego. W warunkach obserwowanej w Polsce atrofii społecznej, w tym regresu więzi międzyludzkich i niskiego kapitału społecznego, a także – nie ma co ukrywać, silnego konfliktu ideowo-politycznego, przekładającego się na wiele sfer życia społecznego, trudno spodziewać się, aby dla społeczeństwa sprawy estetyczne nabrały nagle pierwszorzędного znaczenia.

3.3.4. Uwarunkowania prawno-planistyczne

Przyczyny prawno-planistyczne w kontekście urbanistycznym zostały szeroko opisane w rozdz. 2. W tym miejscu przedstawione zostaną jedynie najważniejsze ustalenia, wynikające ze źródeł statystycznych, dostępnych na podstawie corocznych badań resortu infrastruktury i GUS.

Przyczyny prawno-planistyczne wynikają wprost ze źle skonstruowanej obowiązującej *Ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.* [Ustawa... 2003], jak też związanego z nią orzecznictwa. Podstawowym dokumentem lokalnego prawa miejscowego jest miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego, którego sporządzenie jest obligatoryjne tylko w szczególnych przypadkach, na mocy innego

dokumentu – studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, które już aktem prawa miejscowego nie jest. W praktyce uchwalanie studium, a zwłaszcza sporządzanie planów miejscowych, trwa bardzo długo i nie zapewnia pożądanego kształtowania ładu przestrzennego, choćby ze względu na napór inwestycyjny. Tymczasem nowa zabudowa, rozbudowa, modernizacje itd. są realizowane dla ok. połowy ich liczby na podstawie decyzji lokalizacyjnych [Kowalewski 2009], w największym stopniu przyczyniając się do chaosu przestrzennego.

Coroczne raporty Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania PAN (ostatni: Śleszyński *et al.* 2017) wskazują na wiele problemów i patologii, związanych z planowaniem przestrzennym na poziomie lokalnym. Są to w szczególności (tab. 2):

- zbyt rozrzućna gospodarka terenowa samorządów, w efekcie której aż na blisko 13% powierzchni terenów wskazanych w studiach uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gmin (studia gminne) dopuszcza się zabudowę różnego rodzaju (zabudowa jednorodzinna, wielorodzinna), przy relatywnie niskim udziale terenów usług publicznych (opisano to szczegółowo w rozdz. 4);
- niejednolita polityka samorządów odnośnie do wskazywania w studiach gminnych terenów do obligatoryjnego i fakultatywnego pokrycia planami miejscowymi, w tym drastyczne różnice w tym zakresie i generalnie zbyt niskie udziały tego typu powierzchni w gminach najbardziej narażonych na chaos przestrzenny w wyniku presji inwestycyjnej (strefy podmiejskie ośrodków różnego rzędu, obszary z rozwijającą się funkcją turystyczną, korytarze transportowe i in.);
- niewystarczające pokrycie planistyczne kraju, zwłaszcza na obszarach zurbanizowanych i urbanizujących się, przy bardzo wolnym przyroście tego wskaźnika w ostatnich latach: z 17,2 do 30,2% powierzchni kraju w latach 2004-2016, czyli zaledwie nieco ponad 1 punkt procentowy rocznie;
- brak zapewnienia właściwego kształtowania dla większych obszarów funkcjonalnych (zespoły osadnicze, wsie, jednostki morfologiczno-krajobrazowe, dzielnice podstawowe itd.);
- drastycznie przeszacowane tereny przeznaczone pod zabudowę mieszkaniową w planach miejscowych – 1,1 mln ha (ok. 4% powierzchni kraju – przy wspomnianym wskaźniku pokrycia planistycznego na poziomie 1/3 powierzchni kraju);
- bardzo wolna procedura sporządzania planów miejscowych – przeciętnie 2-3 lata dla dokumentu, przy jednocześnie bardzo wysokich kosztach jednostkowych (przeciętnie 3-4 tys. zł na 1 ha planu miejscowego);
- dezaktualizacja dużej części planów miejscowych – w 2015 r. tylko nieco ponad połowa z nich była sporządzona na podstawie *Ustawy z 2003 r.*, pozostałe – na podstawie *Ustawy z 1994 r.*;
- bardzo wysoka liczba decyzji lokalizacyjnych (inwestycji celu publicznego, o warunkach zabudowy – tzw. wuzetek) przy drastycznie niskim udziale decyzji odmownych (poniżej 5%);

- niezrównoważona finansowa gospodarka przestrzenna gmin, związana z niskimi wpływami wskutek uchwalenia planów miejscowych (wzrost podatku od nieruchomości, opłaty adiacenckie i in.) i wysokimi kosztami w tym zakresie (wykup gruntów, budowa infrastruktury, w tym dróg, kanalizacji itd.);
- zła struktura wielkościowa planów miejscowych, przy często ich niewielkiej przeciętnej powierzchni (według szacunków, ok. 10% planów ma powierzchnię poniżej 1 ha).

Tabela 2

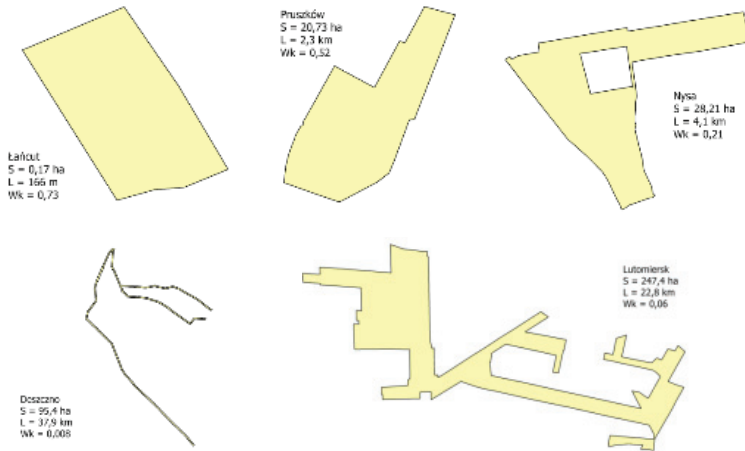
Wybrane wskaźniki stanu zaawansowania prac planistycznych w gminach
w 2012 i 2015 r.

Wskaźnik	Jednostka	Wartość	
		2012	2015
Udział gmin ze studium uikzp w trakcie aktualizacji	%	33,5	33,0
Wskazania studiów uikzp do zmian przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze	tys. ha	403	439
Tereny w studiach uikzp z dopuszczoną zabudową mieszkaniową (bez zagrodowej)	tys. ha	2 411	2 309
	%	13,1	12,4
Liczba planów miejscowych	szt.	41 748	47 421
w tym sporządzonych na podstawie ustawy z 2003 r.	%	47,5	54,6
Powierzchnia objęta planami miejscowymi	tys. ha	8 744	9 273
	%	28,0	29,7
Przeciętna powierzchnia planu	ha	209	196
Zmiany przeznaczenia gruntów rolnych na cele nierolnicze (narastająco do końca danego roku)	tys. ha	539,9	482,6*
Udział powierzchni odrolnionej i odlesionej (w powierzchni kraju)	%	1,93	1,83*
Powierzchnia przewidziana pod funkcje zabudowy w planach miejscowych ogółem	tys. ha	1 782	1 837
w tym zabudowa wielorodzinna	tys. ha	103	99
w tym zabudowa jednorodzinna	tys. ha	1 120	1 146
w tym zabudowa zagrodowa	tys. ha	559	593
Powierzchnia przewidziana pod funkcje usług publicznych	tys. ha	82,2	89,2
Koszty sporządzenia planów miejscowych w przeliczeniu na 1 ha	zł	4 007	3 068
Prognozowane dochody (według „ocen skutków sporządzenia planów miejscowych”)	mln zł	34 747	50 516
Prognozowane wydatki (j.w.)	mln zł	66 257	88 311
Zrealizowane dochody (j.w.)	mln zł	6 460	9 625

Wskaźnik	Jednostka	Wartość	
		2012	2015
Zrealizowane wydatki (j.w.)	mln zł	9 906	14 190
Saldo prognozowanych dochodów i wydatków (j.w.)	mln zł	-31 509	-37 795
Saldo zrealizowanych dochodów i wydatków (j.w.)	mln zł	-3 446	-4 565
Liczba projektowanych planów miejscowych	szt.	8 468	8 629
Udział projektowanych planów, których sporządzanie trwa ponad 3 lata	%	29,6	32,9
Powierzchnia projektowanych planów miejscowych	tys. ha	2 607	2 228
Powierzchnia projektowanych planów miejscowych (na planach już istniejących)	%	39,5	43,7
Liczba decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego	tys.	22,6	22,2
Liczba decyzji o warunkach zabudowy mieszkaniowej	tys.	89,0	75,7

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2014; Śleszyński *et al.* 2017].

W świetle najnowszych danych, ten ostatni aspekt wydaje się być szczególnie problematyczny. W analizach IGiPZ PAN i Geo-System Polska [Śleszyński *et al.* 2018] bazujących na dużej próbie planów miejscowych (15,4 tys. – 31,2% ich całkowitej liczby w Polsce) okazało się, że istnieje bardzo duża liczba małych powierzchniowo dokumentów, a ich granice w terenie często nie mają nic wspólnego z potrzebami zachowania ładu (ryc. 11). Dość często stwierdzano też sytuację, w której plan miejscowy posiadał „jeziora” i „wyspy”, tj. składał się z więcej niż jednego zwartego płatu oraz posiadał wewnątrz granic tereny wyłączone. Dość powszechne było występowanie planów „liniowych”, nawiązujących do sieci infrastruktury. Plany miejscowe wreszcie były rozdrobnione i dotyczyły obszarów rozrzuconych w różnych częściach gminy. Wnioski z tych badań dowodzą, że sposób wyboru obszarów do pokrycia planami i określenie ich granic w terenie szkodzą racjonalnemu planowaniu przestrzennemu.



Ryc. 11. Przykłady kształtów planów miejscowych lub zmian ich fragmentów w badanych 152 gminach.

Oznaczenia: S – powierzchnia (ha), L – obwód (m), Wk – wskaźnik kolistości

Źródło: [Śleszyński *et al.* 2018a].