

# WSTĘP<sup>1</sup>

Ekspansja osadnictwa [*urban sprawl*], zjawisko będące złożeniem procesów sub- i eksurbanizacji, jest jednym z najbardziej znaczących procesów przestrzennych zachodzących współcześnie na obszarze Polski. Zabudowa jednorodzinna w podmiejskiej lokalizacji od 25 lat jest formą zamieszkania cieszącą się w Polsce niezmiennie największą popularnością. Masowe, tanie budownictwo jednorodzinne wydaje się być receptą władz na problem zapewnienia dostępnego mieszkalnictwa. Z naukowego punktu widzenia powstawanie rozproszonych struktur osadniczych jest przykładem zjawiska dekoncentracji osadnictwa w skali lokalnej w ujęciu procesowym.

Ze strukturami osadniczymi zdekoncentrowanymi w skali lokalnej wiąże się wiele problemów ekonomicznych, ekologicznych i społecznych<sup>2</sup>. Brak urbanizacyjnych korzyści skali takich struktur leży u podstaw ich niskiej efektywności ekonomicznej. Nakłady na zapewnienie infrastruktury technicznej i społecznej rosną proporcjonalnie do odległości pomiędzy obsługiwanymi obiektami. W przypadku rozproszonej struktury osadniczej fakt ten często wymusza rezygnację z zastosowania zaawansowanych technicznie, lecz jednostkowo kosztownych rozwiązań, na przykład z zakresu infrastruktury komunikacyjnej. Obsługa rozproszonych struktur osadniczych wysoko wydajnym transportem zbiorowym jest nieopłacalna. Duże odległości oznaczają niską dostępność obiektów o różnorodnych funkcjach, zwłaszcza dla ludzi pozbawionych możliwości korzystania z samochodu. Brak odpowiedniego wyposażenia technicznego oraz niska dostępność usług są istotnymi, lecz nie jedynymi czynnikami niskiej jakości środowiska życiowego, którą oferują dominujące w Polsce rozproszone struktury osadnicze.

Kolejne negatywne skutki struktur osadniczych rozproszonych w skali lokalnej są związane ze sferą ekologiczną. Ekstensywne anektowanie i fragmentacja struktur przyrodniczych przynoszą ujemne skutki ekologiczne, a także

---

<sup>1</sup> Założenia redakcyjne, zastosowane już we „Wstępie”, są opisane w rozdz. 1, a zwłaszcza w pkt 1.6 i 1.7, do których w tym miejscu kieruję Czytelnika.

<sup>2</sup> Por. A. Kowalewski, J. Mordasewicz, J. Osiatyński, J. Regulski, J. Stępień, P. Śleszyński, *Ekonomiczne straty i społeczne koszty niekontrolowanej urbanizacji w Polsce – wybrane fragmenty raportu*, „Samorząd Terytorialny” 2014, nr 4, s. 5.

społeczne, gdyż rozległe, rozproszone aglomeracje nie oferują dostępu do pełnowartościowych przyrodniczych terenów rekreacyjnych. Stymulowanie indywidualnej komunikacji samochodowej przez tego typu struktury niesie wiele problemów ekologicznych, takich jak zanieczyszczenie powietrza i hałas, które znacząco przyczyniają się do niskiej jakości tworzonego przez nie środowiska życiowego. Nakreślone problemy oznaczają, że opisywane zjawiska przestrzenne z planistycznego punktu widzenia są przykładami braku optymalizacji koncentracji osadnictwa w skali lokalnej.

Negatywne skutki tworzenia struktur osadniczych, charakteryzujących się nieoptymalizowanymi stopniami koncentracji osadnictwa, są od kilku lat dość powszechnie zauważane przez polskie środowisko naukowe<sup>3</sup>. W opracowanym niedawno raporcie stwierdzono, że „w wielu gminach studia i plany miejscowe przeznaczają pod zabudowę tereny, których chłonność demograficzna przekracza nawet 10-krotnie liczbę mieszkańców gminy, powodując chaos przestrzenny i marnotrawienie przestrzeni oraz kapitału”<sup>4</sup>. Ten wadliwy stan planistyczny określono mianem „zaplanowanego rozpraszania zabudowy na olbrzymich obszarach”<sup>5</sup>. Wielkość terenów planowanych pod urbanizację przekracza wielokrotnie możliwości ekonomiczne gmin, co przekreśla szanse na dobre przygotowanie inwestycyjne zagospodarowywanych terenów, polegające na zapewnieniu dróg, infrastruktury technicznej oraz społecznej. Rezultatem jest ułomna urbanizacja, utrwalająca niskie standardy wyposażenia polskiej przestrzeni w infrastrukturę techniczną i społeczną<sup>6</sup>.

Nieuporządkowanie rozproszonych struktur osadniczych dodatkowo wzmacna wszystkie z wymienionych, immanentnie związanych z nimi problemów. W efekcie nieuporządkowane, rozproszone struktury osadnicze pogłębiają obserwowany w Polsce od wielu lat chaos przestrzenny, co Jędraszko trafnie i obrazowo nazywa „zaśmiecaniem polskiej przestrzeni”<sup>7</sup>. Niekontrolowany rozwój osadniczy uznaje się za jedną z barier rozwojowych kraju<sup>8</sup>. Dotychczasowy model rozwojowy Polski, oparty na niskich technologiach i taniej sile roboczej, zaczyna wyczerpywać możliwości zapewniania trwałego rozwoju.

W centralnej i południowo-wschodniej Polsce ekspansja osadnictwa nakłada się na wielowiekowe zaległości kształtowania sieci miejskiej. Niewątpliwym, acz niedostrzeganym powszechnie problemem rozwojowym jest w przypadku Polski obciążenie znacznym odsetkiem pozarolniczej ludności wiejskiej. W Polsce 30% ludności kraju powyżej 15 roku życia mieszka na wsi, lecz nie jest związana

---

<sup>3</sup> Np. J. Kosiński, *Doktryna swobody budowlanej. Aspekty ekonomiczne i urbanistyczne. „Problemy planistyczne – wiosna 2012, Wrocław 21–22 maja 2012 r.”*, „Zeszyt Zachodniej Okręgowej Izby Urbanistów” 2012, nr 1; A. Kowalewski i in., *op.cit.*

<sup>4</sup> A. Kowalewski i in., *op.cit.*, s. 7.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

<sup>6</sup> Por. *ibidem*, s. 11–12.

<sup>7</sup> A. Jędraszko, *Zagospodarowanie przestrzenne w Polsce – drogi i bezdroża regulacji ustawowych*, Unia Metropolii Polskich, Warszawa 2005, s. 244. Por. A. Kowalewski i in., *op.cit.*, s. 5.

<sup>8</sup> *Ibidem*, s. 21.

z rolnictwem. 17% ludności kraju powyżej 15 roku życia stanowią osoby nieaktywne zawodowo, a zamieszkujące obszary wiejskie<sup>9</sup>. Liczby te pokazują potencjał ludnościowy, tkwiący w populacji wiejskiej, która obecnie nie wzmacnia polskiej gospodarki. Racjonalne zagospodarowanie tego potencjału musi wiązać się z relokacją owej ludności do miast. Od decyzji politycznych, warunkujących model rozwoju ekonomicznego i przestrzennego obszarów wiejskich, zależy, czy Polska będzie nadal reliktowym w skali europejskiej krajem wiejskim, czy dołączy do grupy państw wysoko zurbanizowanych.

Niedocenianie roli miast jako nośników rozwoju cywilizacyjnego ma w Polsce długą tradycję, która niestety kultywowana jest po dzień dzisiejszy. Ukształtowana historycznie struktura osadnicza, charakteryzująca się znacznym udziałem osadnictwa wiejskiego oraz niedorozwojem urbanistycznym miast, jest odnośnikiem dla współczesnych procesów osadniczych, opartych przeważnie na zasadzie kontynuacji cech istniejącej zabudowy. W efekcie złożenia pierwotnego stanu niskiego stopnia koncentracji osadnictwa w skali lokalnej z procesem jego dalszego rozpraszania mamy do czynienia z kontynuacją tworzenia ułomnych struktur osadniczych, a w konsekwencji utrwalaniem nieefektywnej struktury przestrzennej kraju.

Skutkiem ubocznym ekspansji osadnictwa na obszarach wiejskich i w strefach podmiejskich jest spowolnienie spójnego rozwoju urbanistycznego polskich miast. Stagnacja rozwoju miast widoczna jest szczególnie mocno w przypadku miast małych i średnich, ale również w pozacentralnych strefach śródmiejskich miast dużych. Kapitał, który umiejętnie lokowany w skoordynowany sposób mógłby wydatnie przyczynić się do nadrobienia zaległości rozwojowych polskich miast, jest rozpraszany i marnotrawiony na tworzenie substandardowych struktur sub- i eksurbialnych.

Problemy generowane przez rozproszone struktury osadnicze można ograniczać, wdrażając odpowiednią politykę przestrzenną. W krajach zachodnioeuropejskich zapobieganie rozpraszaniu zabudowy jest uznawane za jedno z podstawowych zadań polityki przestrzennej<sup>10</sup>. Niestety w Polsce brak jest dotąd całościowej polityki przestrzennej, ukierunkowanej na optymalizację koncentracji osadnictwa.

Ponadto mamy do czynienia z daleko idącą nieskutecznością aparatu planowania przestrzennego, powodującą, że zabudowa indywidualna lokalizowana jest w sposób w znacznej mierze dowolny, a przez to często mało racjonalny.

Racjonalizacja zagospodarowania przestrzennego w zakresie koncentracji osadnictwa jest niezbędna dla uzyskania ekonomicznie efektywnej i ekologicznie sprawnej, zrównoważonej struktury przestrzennej kraju. W zależności od obranego modelu rozwojowego obecnie znaczna liczba inwestycji prywatnych oraz publicznych, finansowanych m.in. z funduszy europejskich, może przyczynić się, lub nie przyczynić, do trwałego rozwoju przestrzennego. Kontynuacja dotychczasowego, typowego dla ostatniego ćwierćwiecza modelu rozwoju przestrzennego kraju będzie oznaczać zaprzepaszczenie historycznej szansy na rozwój

<sup>9</sup> *Aktywność ekonomiczna ludności Polski (I kwartał 2015)*, GUS, Warszawa 2015.

<sup>10</sup> A. Jędraszko, *op.cit.*, s. 101.

przestrzenny Polski, współmierny do mającego miejsce rozwoju ekonomicznego. W tym kontekście system planowania przestrzennego może stanowić czynnik porządkujący zagospodarowanie przestrzeni kraju lub czynnik dalszej peryferyzacji Polski w tej dziedzinie<sup>11</sup>.

Racjonalizacja polityki przestrzennej w zakresie kształtowania koncentracji osadnictwa jest coraz częściej wymieniana jako jedno z najistotniejszych wyzwań stojących przed polskim planowaniem przestrzennym. W *Koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju 2030* stwierdza się problem „nadmiernie ekstensywnej i chaotycznej zabudowy”, powodującej m.in. „bardzo niską efektywność nakładów na infrastrukturę oraz nieopłacalność rozwoju i utrzymania transportu publicznego”<sup>12</sup>. Autorzy tego dokumentu zauważają, że zabudowa indywidualna nie stanowi dobrej, zrównoważonej recepty na zapewnienie dostępnego i jednocześnie racjonalnego ekonomicznie mieszkalnictwa: „Promowanie taniego wybudowania domu na «taniej ziemi» *de facto* kosztuje całe społeczeństwo co najmniej dwukrotnie więcej niż w strefie o właściwej intensywności zabudowy z odpowiadającym jej uzbrojeniem”<sup>13</sup>. Rozważenie negatywnych skutków ekspansji osadnictwa kończy gorzkie podsumowanie stanu polskiej przestrzeni.

„W Polsce ze względu na zaległości cywilizacyjne i trudności okresu transformacji obserwujemy nieadekwatność form zagospodarowania przestrzennego do nowoczesnych funkcji i ich rozmieszczenia z wszystkimi znanymi wadami tego zjawiska”<sup>14</sup>.

Niestety ta niezwykle trafna i fundamentalna w swym znaczeniu konstatacja znalazła się dopiero na 159 stronie rozległego dokumentu KPZK. Podobnie jasno sformułowanych wniosków z przytoczonych szczegółowych rozważań próżno szukać na jego początkowych stronach. Stan ten z pragmatycznego punktu widzenia nie dziwi, skoro wolność zabudowy i rozluźnienie planowania podawane są przez autorów postkomunistycznego systemu planistycznego za jego fundamentalne założenia<sup>15</sup>. Ów liberalny system, zgodny z doktryną ekonomiczną czasów III RP, w środowiskach władzy do dziś ma wielu prominentnych orędowników.

W końcowej fazie opracowywania książki weszły w życie dwie bardzo istotne dla tematu nowelizacje *ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym*, dokonane w ramach tzw. ustawy krajobrazowej i *ustawy o rewitalizacji*<sup>16</sup>. Pierwsza z nich daje gminom narzędzia prawne ochrony krajobrazu, które bez wątpienia

<sup>11</sup> *Ibidem*, s. 20, 132.

<sup>12</sup> *Koncepcja przestrzennego zagospodarowania kraju 2030*. Załącznik do uchwały nr 239 Rady Ministrów z dnia 13 grudnia 2011 r. (dalej: KPZK), s. 161.

<sup>13</sup> KPZK, *op.cit.*, s. 161.

<sup>14</sup> KPZK, *op.cit.*, s. 159.

<sup>15</sup> Z. Niewiadomski (red.), *Prawna regulacja procesu inwestycyjno-budowlanego. Uwarunkowania, bariery, perspektywy*, LexisNexis, Warszawa 2009, s. 65.

<sup>16</sup> Ustawa z 27 marca 2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (tekst jedn.: Dz.U. z 2015 r. poz. 199) (dalej: UPZP); ustawa z 24 kwietnia 2015 r. o zmianie

są instrumentami kształtowania koncentracji osadnictwa. Drugą ze wspomnianych nowelizacji można uznać za przełom w polskiej polityce przestrzennej w zakresie optymalizacji koncentracji osadnictwa. Wieloletnie działania polskiego środowiska urbanistów, które szeroko opisywało problem spontanicznych procesów dekoncentracji osadnictwa w skali lokalnej, przyniosły wreszcie długo oczekiwany rezultat. Poruszane kwestie są niewątpliwym lejtmotywym opisywanych zmian ustawowych. Pierwszymi konkretnymi ustaleniami polityki przestrzennej, wpisanymi jako wymogi prawne do polskiej ustawy planistycznej, są wymogi art. 1 pkt 4 UPZP, odnoszące się do zasad lokalizacji nowej zabudowy. Wymogom minimalizacji transportochłonności i koncentracji zabudowy towarzyszą szczegółowe wytyczne sporządzania prognoz zapotrzebowania na tereny budowlane oraz bilansów ich dostępności na obszarze gminy. Pozostaje mieć nadzieję, że opracowane narzędzia prawne wydatnie przyczynią się do zmian stanu faktycznego polskiej przestrzeni w zakresie poruszonym w tej publikacji. Ponieważ wspomniane zmiany pojawiły się w końcowej fazie opracowywania książki, niektóre z postulatów w niej zawartych zostały już zrealizowane.

Przyczyn nieskuteczności polskiego planowania przestrzennego w dziedzinie racjonalnego kształtowania koncentracji osadnictwa można dopatrywać się w trzech kwestiach:

- a) braku oficjalnego uznania optymalizacji koncentracji osadnictwa za jedno z kluczowych zadań polityki przestrzennej,
- b) braku kompleksowej konceptualizacji tej problematyki,
- c) braku skutecznych instrumentów kształtowania koncentracji osadnictwa.

Książka, którą mają Państwo przed sobą, zawiera propozycje odpowiedzi na wszystkie trzy wymienione niedoskonałości polskiej polityki przestrzennej. Publikacja jest bezpośrednim wynikiem projektu badawczego autora pt. „Polityka przestrzenna kształtowania koncentracji osadnictwa na tle systemów planistycznych Niemiec i Wielkiej Brytanii”, zrealizowanego na Wydziale Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytetu Warszawskiego. Projekt ten stanowił kontynuację i rozszerzenie badań przeprowadzonych ramach pracy doktorskiej autora pt. „Kształtowanie koncentracji osadnictwa w polityce zrównoważonego rozwoju przestrzennego. Porównanie ustaleń polityki przestrzennej obowiązującej w regionach miejskich Bristolu, Hanoweru i Wrocławia”, których wyniki posłużyły za podstawę opracowania rozdz. 4 i 5 niniejszej monografii. W owej dysertacji podjęto próbę systematyzacji skomplikowanej problematyki koncentracji osadnictwa oraz opracowano autorskie zasady jej kształtowania zgodnego z paradygmatem rozwoju zrównoważonego, które następnie skonfrontowano z polityką przestrzenną, obowiązującą w trzech wymienionych regionach europejskich. W wyniku tej konfrontacji okazało się, że badana polityka przestrzenna prowadzona w Anglii i w Niemczech w dalekim stopniu odpowiada założeniom zrównoważonego rozwoju przestrzennego oraz wykazuje cechy systemowe.

---

niektórych ustaw w związku ze wzmocnieniem narzędzi ochrony krajobrazu (Dz.U. poz. 774); ustawa z 9 października 2015 r. o rewitalizacji (Dz.U. poz. 1777) (dalej: UR).

---

Anglia i Niemcy to wysoko rozwinięte kraje, które pomimo wielkiej gęstości zaludnienia dysponują znacznymi zasobami otwartych terenów przyrodniczych. W obu tych przypadkach rozbudowana sieć miast, związana z wysokim stopniem urbanizacji, tworzy sprawną ekonomicznie strukturę osadniczą, będącą kanwą przestrzenną rozwiniętego systemu gospodarczego. Zwarte miasta angielskie i niemieckie są atrakcyjnymi miejscami do życia, natomiast ich śródmieścia stanowią rzeczywiste centra osadnicze, których piesze ulice handlowe tętnią życiem. Dzięki umiejętnej polityce skupiania i planowania osadnictwa wieś angielska i niemiecka w wielu miejscach zachowała swój tradycyjny charakter. Z podanych względów przebadane przykłady angielskiej i niemieckiej polityki przestrzennej mogą stanowić dobre wzorce dla opracowania rodzimej polityki przestrzennej kształtowania koncentracji osadnictwa.