

dr hab. Elżbieta Szkurlat, prof. UŁ (ORCID: 0000-0003-0267-8707)

Uniwersytet Łódzki

Wydział Nauk Geograficznych

Pracownia Dydaktyki i Promocji Geografii

elzbieta.szkurlat@geo.umi.lodz.pl

4.3. „Od między do między”, czyli o skutkach (nie)planowania przestrzennego

Wstęp

Koncepcja zajęć wynika z przekonania o potrzebie kształcenia postaw szacunku do polskiej przestrzeni, która wynikałaby z wiedzy i pogłębionej refleksji nad jej wartością oraz różnorodnymi kosztami nieracjonalnego nią gospodarowania. W okresie coraz szybszych i zachodzących na coraz większą skalę zmian w zagospodarowaniu terenu warto stawiać pytania o zasady postępowania człowieka wobec ogromnego dobra narodowego, jakim jest przestrzeń, w której żyjemy. Jej przekształcanie odbywa się bardzo intensywnie, wieloaspektowo i jest efektem różnorodnych uwarunkowań oraz złożonych, nakładających się procesów: historycznych, gospodarczych, społecznych, politycznych, cywilizacyjnych i środowiskowych. W Polsce wynikają one m.in. z reorientacji sposobów gospodarowania oraz są skutkiem transformacji społeczno-gospodarczej po 1989 roku, rezygnacji z centralnego planowania i z gospodarowania wolnorynkowego, prywatyzacji majątku narodowego, uruchomienia znaczących strumieni finansowania z Unii Europejskiej, a także depopulacji niektórych regionów kraju. Dla gospodarowania przestrzenią ogromne znaczenie miała zmiana porządku prawnego, a szczególnie podporządkowanie systemu prawa idei ochrony praw jednostki i własności jako nadrzędnych wobec interesu publicznego. Liberalizacja prawa planistycznego po 1989 roku – kolejne ustawy, zniesienie „starych” miejscowych planów zagospodarowania, wprowadzenie administracyjno-urzędniczych decyzji o warunkach zabudowy oraz pozbawienie państwa i społeczeństwa kontroli nad decyzjami lokalizacyjnymi (ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym z 2003 r.) – doprowadziła do wielkoskalowych, nieracjonalnych, chaotycznych, nieplanowanych i bardzo kosztownych przekształceń w zagospodarowaniu terenu i polskim krajobrazie. Niekorzystne skutki dewastacji krajobrazu, pogłębiającego się chaosu przestrzennego i rozpraszania zabudowy zaczynają być tak wyraźne, że tematyka ta staje się nie tylko przedmiotem badań naukowych i raportów nie tylko geografów, architektów,

ale także przedstawiciele wielu innych dyscyplin naukowych oraz stowarzyszeń naukowych (Chmielewski 2013; Chmielewski i in. 2018; Śleszyński i in. 2018; Kowalewski i in. 2018; Kowalewski, Nowak 2018; Böhm 2021).

Coraz wyraźniej i bardziej zdecydowanie artykułowana jest potrzeba szeroko rozumianej edukacji przestrzennej polskiego społeczeństwa. Problematyka racjonalnego gospodarowania w przestrzeni, zagadnienia chaosu przestrzennego, ładu i nieładu w krajobrazie została uwzględniona również w edukacji szkolnej poprzez wprowadzenie odpowiednich zapisów w obowiązujących od 2017 (szkoła podstawowa) i od 2018 roku (szkoła ponadpodstawowa) wymaganiach programowych. Zapisy podstawy pozwalają szukać wspólnie z młodzieżą szkolną odpowiedzi na pytania (najlepiej podczas zajęć terenowych), w jakim stopniu atrybutami polskiej przestrzeni są ład przestrzenny, harmonijne łączenie tradycji z wymogami współczesności, czy dostrzegany jest niepowtarzalny *genius loci*, szanowane jest piękno i zachowana jest harmonia polskiego krajobrazu przyrodniczego i kulturowego.

Celem proponowanych zajęć terenowych, które można realizować zarówno z młodzieżą studencką, jak i uczniami szkół ponadpodstawowych, jest wprowadzenie wybranych elementów edukacji przestrzennej. Jest to dobra okazja, aby pytać młodzież, czy tego dobra narodowego, jakim jest przestrzeń, nie marnujemy, czy działając w środowisku, dostrzegamy jego wartość jako bezcennego dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, którym dysponujemy obecnie, ale już dzisiaj decydujemy o jego przyszłości.

Szczegółowe cele:

- uzasadnienie potrzeby edukacji w zakresie racjonalnego gospodarowania przestrzenią (wskazanie na przestrzeń jako dobro narodowe),
- identyfikacja w terenie przykładów braku lub niewłaściwego planowania przestrzennego: planowania „od miedzy do miedzy”, rozpraszania zabudowy, niedostosowania zagospodarowania do warunków terenowych,
- poznanie głównych skutków tego procesu.

Miejsce obserwacji: ulice Oświatowa, Nad Łódką, Marmurowa, Olkuska, Nad Niemnem.

Materiały źródłowe: mapy z Geoportalu oraz Google Maps z zaznaczonymi działkami.

Etap 1. Obserwacja w terenie przykładów zagospodarowania przestrzeni „od między do między”

Zadanie 1. Przyjrzyj się zagospodarowaniu terenu, które ilustruje fot. 5. Czym charakteryzuje się taki sposób zagospodarowania terenu? Podaj argumenty uzasadniające, że jest to wyraz słabości planowania przestrzennego i zagospodarowania „od między do między”.



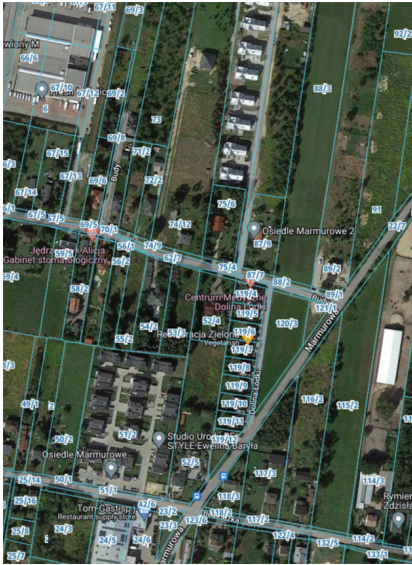
Fot. 5. Przykład (nie)planowania przestrzennego odpowiadający zabudowie „od między do między”

Źródło: fot. J. Wyganowski, [w:] Kowalewski i in. (2020)

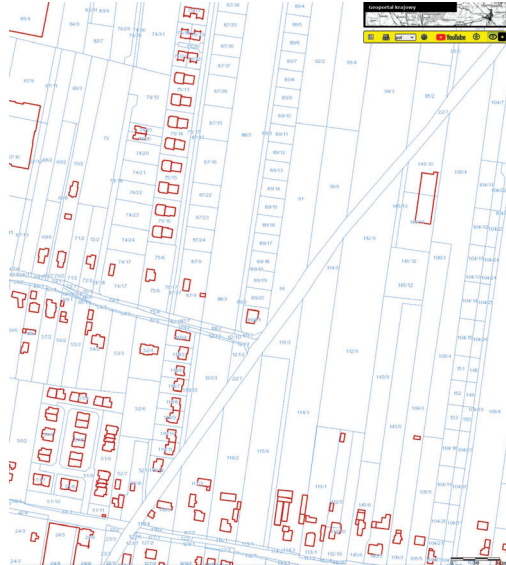
Zadanie 2. Korzystając z zamieszczonych niżej map (ryc. 11 i 12), odszukaj w terenie przykłady zagospodarowania terenu „od między do między”.

Zadanie 3. Podaj przyczyny takiego sposobu zagospodarowania terenu.

Zadanie 4. Na podstawie dokonanych obserwacji podaj możliwe skutki ekologiczne, krajobrazowe i ekonomiczne takiego (nie)planowania przestrzennego.



Ryc. 11. Planowanie „od między do między”. Ulice: Nad Łódką, Marmurowa, Olkuska, Nad Niemnem – ortofotomapa
Źródło: <https://geoportal.lodzkie.pl/imap/> (dostęp: 15.09.2023)

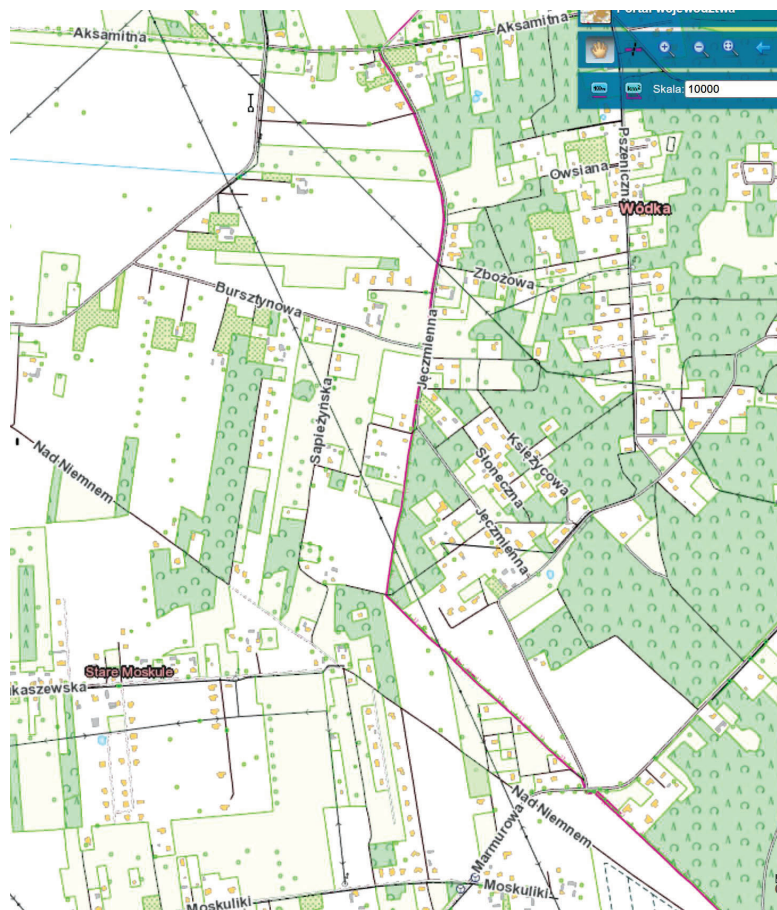


Ryc. 12. Planowanie „od między do między”. Ulice: Nad Łódką, Marmurowa, Olkuska, Nad Niemnem – działki ewidencyjne
Źródło: <https://geoportal.lodzkie.pl/imap/> (dostęp: 15.09.2023)

Etap 2. Tworzenie dokumentacji wyników obserwacji terenowej

Zadanie 1. Na podstawie obserwacji w terenie i załączonych map sporządź dokumentację kartograficzno-fotograficzną prezentującą przykłady planowania „od między do między” w obszarze wyznaczonym przez ulice: Aksamitną, Jana i Cecylii, Pszeniczną, Marmurową, Moskuliki (ryc. 13):

- podczas obserwacji terenowej zaznacz na mapie (ryc. 13) działki, których zagospodarowanie jest przykładem planowania „od między do między”;
- po zlokalizowaniu działek w terenie wykonaj fotografie ilustrujące ich zabudowę „od między do między”;
- korzystając z ortofotomapy w Geoportalu z włączoną funkcją działek, przypisz wyznaczonym w terenie działkom ich numery ewidencyjne i stwórz folder zawierający wykonane w terenie ich fotografie.



Ryc. 13. Przykładowa mapa do zaznaczenia działek, których zagospodarowanie ilustruje planowanie „od miedzy do miedzy”

Źródło: <https://geoportal.lodzkie.pl/imap/> (dostęp: 15.09.2023)

Zadanie 2. Wyszukaj w Geoportalu mapy archiwalne analizowanego terenu i na podstawie porównania ich treści oraz dostrzeżonych zmian określ, w jakim czasie powstało najwięcej działek o zagospodarowaniu „od miedzy do miedzy”.

Etap 3. Rozpraszenie zabudowy jako efekt (nie)planowania przestrzennego

Zadanie 1. Korzystając z ryc. 14 i 15, wyjaśnij, czym charakteryzuje się rozpraszenie zabudowy na zaprezentowanych na nich obszarach.



Ryc. 14. Rozpraszanie zabudowy w okolicy ul. Beskidzkiej
Źródło: <https://geoportal.lodzkie.pl/imap/> (dostęp: 15.09.2023)



Ryc. 15. Rozpraszanie zabudowy w okolicach ul. Jęczmiennej
Źródło: <https://geoportal.lodzkie.pl/imap/> (dostęp: 15.09.2023)

Zadanie 2. Dokonaj analizy obrazów satelitarnych zagospodarowania przestrzeni w wybranych krajach Europy i w Polsce (ryc. 16, 17). W jakim stopniu planowanie „od miedzy do miedzy” i rozpraszanie zabudowy jest cechą polskiego gospodarowania przestrzenią?



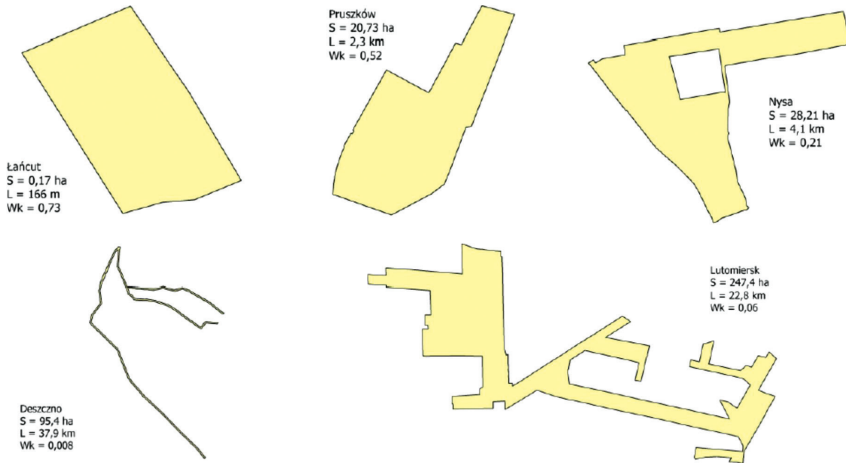
Ryc. 16. Przykład planowania przestrzennego – Wielka Brytania i Niderlandy (d. Holandia)
Źródło: Kowalewski i in. (2019)



Ryc. 17. Przykład planowania przestrzennego – Polska
Źródło: Kowalewski i in. (2019)

Zadanie 3. Przyjrzyj się przykładom kształtów miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego w wybranych gminach w Polsce (ryc. 18). Z czego może wynikać taka nieregularność kształtów tych planów i jakie mogą być tego skutki?

STRUKTURA POWIERZCHNI PLANÓW MIEJSCOWYCH według danych GEO-SYSTEM



Ryc. 18. Przykłady kształtów planów miejscowych lub zmian ich fragmentów w wybranych gminach w Polsce
Źródło: Kowalewski i in. (2019)

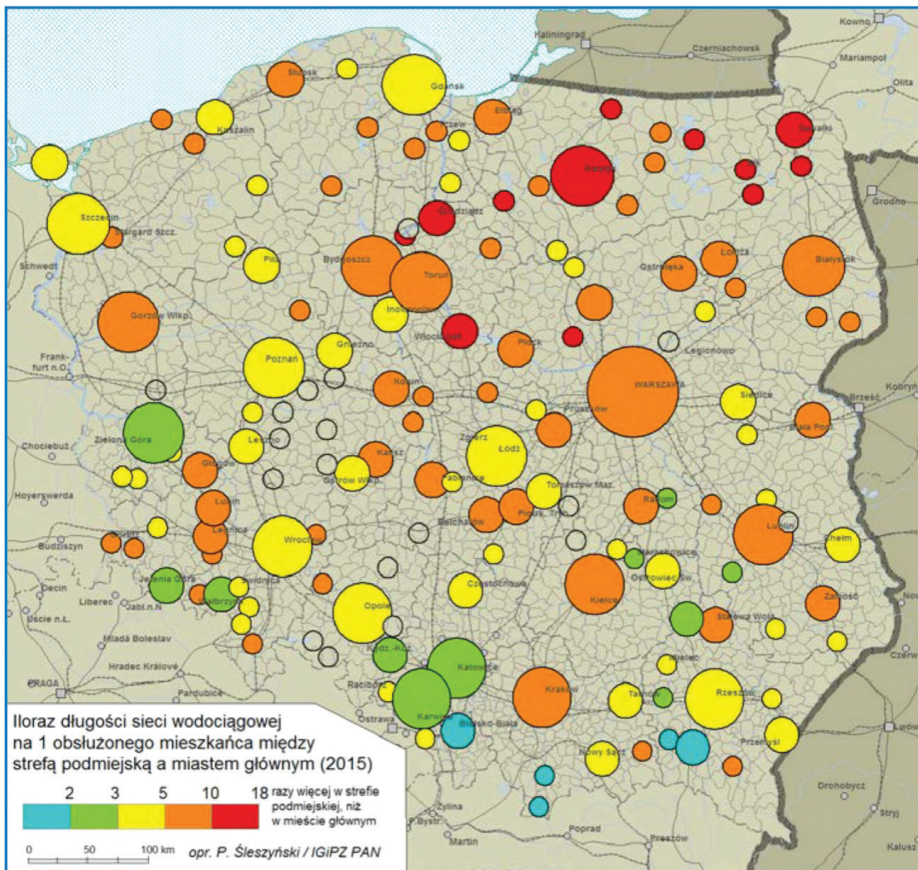
Etap 4. Skutki ekonomiczne rozpraszania zabudowy wokół miast, chaosu przestrzennego, w tym zabudowy terenu „od między do między”

Brak miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, ich wadliwość, nadmierne rozdrobnienie i długi czas ich sporządzania sprawiają, że decyzje lokalizacyjno-inwestycyjne zapadają w wyniku składanych przez inwestorów wniosków o wydanie warunków zabudowy, czyli tzw. WZ-etek. Taka usankcjonowana prawnie sytuacja doprowadza do nieograniczonego rozpraszania zabudowy i chaosu przestrzennego na obszarze całej Polski. Chaos przestrzenny oznacza nie tylko nieefektywną organizację przestrzenną różnych form działalności człowieka, kolizję funkcji przyrodniczych, społecznych i gospodarczych, niewłaściwe użytkowanie terenu, dysharmonię i niską estetykę krajobrazu, obniżenie jakości życia człowieka, ale powoduje ogromne zwiększenie kosztów ekonomicznych.

Przykładami wzrostu kosztów związanych z rozpraszaniem zabudowy są:

- wzrost wydatków na budowę infrastruktury technicznej: dróg, sieci energetycznej, wodociągów (ryc. 19), kanalizacji, sieci ciepłowniczej, sieci gazowej;
- dodatkowe wydatki na utrzymanie tej infrastruktury;

- wzrost kosztów na wydłużające się dojazdy do pracy i miejsc oferujących usługi;
- konieczność rozpraszania sieci usług dla ludności;
- utrata produkcji rolnej i dochodów na gruntach odrolnionych;
- utrudniony dostęp do gruntów rolnych;
- spadek jakości płodów rolnych przy trasach komunikacyjnych;
- pogarszanie się stanu środowiska.



Ryc. 19. Koszty obsługi infrastruktury miasto–strefa podmiejska
Źródło: Kowalewski i in. (2019)

Zadanie 1. Dokonaj analizy kosztów pieniężnych chaosu przestrzennego w Polsce (tab. 2).

Które z finansowych kosztów chaosu przestrzennego są najwyższe?

Tab. 2. Pieniężne koszty chaosu przestrzennego w Polsce

Zagadnienie	Opis kosztów	Oszacowana kwota dla Polski	Uwagi
Osadnictwo i infrastruktura techniczna	budowa infrastruktury, obsługa nadmiernie rozmieszczonego osadnictwa, ujemne saldo gospodarki przestrzennej	20,5 mld zł	W przypadku kosztów wieloletnich przyjęto 10-letni okres amortyzacji. Kwota nie obejmuje roszczeń odszkodowawczych.
Transport i mobilność	czasochłonne dojazdy do pracy, wzrost natężenia ruchu, straty czasowe, koszty zewnętrzne	31,5 mld zł	W przypadku kilku różniących się szacunków tego samego zjawiska kwoty uśredniono. W przypadku kosztów zewnętrznych przyjęto 20% całości kosztów.
Rolnictwo	mechanizacja, transport, nadmierne wyłączenie terenów z produkcji rolnej, ochrona przez zadrzewienia	8,8 mld zł	Dane z gmin i województw interpolowano na gminy typowo wiejskie w Polsce.
Rynek nieruchomości	wykup gruntów, roszczenia odszkodowawcze, pomniejszone wpływy z podatku od nieruchomości	10,9 mld zł	Bez tzw. bańki spekulacyjnej wynikającej z silnej nadpodaży gruntów i potencjalnych kosztów odszkodowawczych związanych z ewentualnym odchyleniem miejscowych planów zagospodarowania.
Koszty zewnętrzne w środowisku przyrodniczym	wydatki na ochronę środowiska, koszty zdrowotne, usuwanie skutków klęsk żywiołowych	12,6 mld zł	Kwota minimalna – np. WHO oszacowało koszty silnego zanieczyszczenia powietrza na 102 mld USD.
Razem		84,3 mld zł	

Źródło: Kowalewski i in. (2019).

Zadanie 2. Dokonaj ogólnej oceny kosztów chaosu przestrzennego, biorąc pod uwagę inne, podane niżej wydatki w ustawie budżetowej na 2019 rok.

84,3 mld zł rocznie – tyle kosztuje nas chaos przestrzenny.

Tymczasem wydatki w ustawie budżetowej na 2019 rok (projekt) są następujące:

obowiązkowe ubezpieczenie społeczne	88,9 mld zł
szkolnictwo wyższe	16,6 mld zł
ochrona zdrowia	8,3 mld zł
nauka	6,6 mld zł

Źródło: Kowalewski i in. (2019).

Zadanie 3. Jednym ze skutków braku racjonalnego gospodarowania przestrzenią w Polsce są konflikty przestrzenne. Dokonaj interpretacji treści plakatu zamieszczonego na fotografii (fot. 6). Przedstaw istotę konfliktu przestrzennego, którego dotyczy pierwotna i domalowana treść plakatu.



Fot. 6. Fotografia plakatu protestacyjnego z ul. Jana i Cecylii

Źródło: fot. E. Szkurlat

Etap 5. Podsumowanie

Główne źródła kryzysu (wg Kowalewski i in. 2019):

- Niedocenianie znaczenia racjonalnej gospodarki przestrzennej. Państwo nie kontroluje procesów przestrzennych.
- Silna pozycja własności prywatnej i słaba interesu publicznego. Neoliberalizm i reakcja po nadużyciach PRL.
- W roku 1996 zlikwidowano ministerstwo budownictwa i rozpoczął się proces marginalizacji problemów gospodarki przestrzennej. Efekty – brak aktywnej polityki przestrzennej krajowej i regionalnej – dysfunkcyjne planowanie przestrzenne.

- Kryzys planowania przestrzennego – efekt błędnej tezy: planowanie utrudnia inwestowanie.
- Brak planów na terenach presji inwestycyjnej. Brak normatywów – standardów zagospodarowania terenu.
- Połowa inwestycji lokalizowana poza planami, na podstawie decyzji administracyjnej – tzw. WZ (warunków zabudowy). To generuje chaos.
- Wadliwe plany miejscowe – powodują rozpraszenie zabudowy.
- Wadliwe procedury. Błędnie stosowana zasada „dobrego sąsiedztwa”. Brak scaleń i urbanizacja „narolna”.

Bibliografia

- Böhm A. (2021), *Krajobraz w czasach populizmu i postprawdy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa.
- Chmielewski T. (2013), *Systemy krajobrazowe. Struktura – funkcjonowanie – planowanie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Chmielewski T., Śleszyński P., Chmielewski Sz., Kułak A. (2018), *Ekologiczne i fizjonomiczne koszty bezładu przestrzennego*, IGIIPZ PAN, Warszawa.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (2018), *Koszty chaosu przestrzennego*, [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 2, „Studia KPZK PAN”, t. 182, KPZK PAN, Warszawa.
- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (2020), *Kryzys polskiej przestrzeni. Źródła, skutki i kierunki działań naprawczych*, KPZK PAN, Warszawa.
- Kowalewski A., Nowak M.J. (2018), *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 1, „Studia KPZK PAN”, t. 182, KPZK PAN, Warszawa.
- Śleszyński P., Kowalewski A., Markowski T. (2018), *Synteza. Uwarunkowania, skutki i propozycje naprawy chaosu przestrzennego*, [w:] *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 3, „Studia KPZK PAN”, t. 182, KPZK PAN, Warszawa.

Źródła internetowe

- Kowalewski A., Markowski T., Śleszyński P. (2019), *Raport KPZK PAN Studia nad chaosem przestrzennym*, cz. 1, *Społeczne, ekonomiczne i środowiskowe koszty chaosu przestrzennego*, Konferencja „Społeczny, ekonomiczny i środowiskowy wymiar kryzysu polskiej przestrzeni”, Najwyższa Izba Kontroli, Warszawa, 21 marca 2019 r., <https://www.nik.gov.pl/plik/id,19647,vp,22258.pdf> (dostęp: 15.09.2023).