

# OCHRONA ŁADU PRZESTRZENNEGO Z PERSPEKTYWY PRAWNO-URBANISTYCZNEJ

**redakcja naukowa Maciej J. Nowak**

---

Bogusława Baran-Zgłobicka, Anna Fogel  
Mirosław Gdesz, Piotr Lorens, Tomasz Majda  
Andrzej Nałęcz, Maciej J. Nowak, Paweł Sosnowski  
Przemysław Śleszyński, Marta Woźniak

---



Wolters Kluwer



# OCHRONA ŁADU PRZESTRZENNEGO Z PERSPEKTYWY PRAWNO-URBANISTYCZNEJ

**redakcja naukowa Maciej J. Nowak**

---

Bogusława Baran-Zgłobicka, Anna Fogel  
Mirosław Gdesz, Piotr Lorens, Tomasz Majda  
Andrzej Nałęcz, Maciej J. Nowak, Paweł Sosnowski  
Przemysław Śleszyński, Marta Woźniak

---

SERIA **MONOGRAFIE**

*Stan prawny na 10 lipca 2020 r.*

Recenzent

*Dr hab. Igor Zachariasz*

Wydawca

*Justyna Zabielska-Musioł*

Redaktor prowadzący

*Joanna Tchorek*

Opracowanie redakcyjne

*Trzy kropki Joanna Maż*

Projekt okładek serii

*Wojtek Kwiecień-Janikowski, Przemek Dębowski*

Ta książka jest wspólnym dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, byś przestrzegał przysługujących im praw. Książkę możesz udostępnić osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A jeśli musisz skopiować część, rób to jedynie na użytek osobisty.

**prawolubni**  


SZANUJMY PRAWO I WŁASNOŚĆ  
Więcej na [www.legalnakultura.pl](http://www.legalnakultura.pl)  
POLSKA IZBA KSIĄŻKI

© Copyright by Wolters Kluwer Polska Sp. z o.o., 2020

ISBN 978-83-8187-965-1

ISSN 1897-4392

Dział Praw Autorskich

01-208 Warszawa, ul. Przyokopowa 33

tel. 22 535 82 19

e-mail: [ksiazki@wolterskluwer.pl](mailto:ksiazki@wolterskluwer.pl)

księgarnia internetowa [www.profinfo.pl](http://www.profinfo.pl)

## SPIIS TREŚCI

|                                                                                                                                              |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>Wykaz skrótów</b> .....                                                                                                                   | 7   |
| <b>Wprowadzenie</b> .....                                                                                                                    | 9   |
| <i>Przemysław Śleszyński</i>                                                                                                                 |     |
| <b>O roli wiedzy, umiejętności i doświadczenia w planowaniu przestrzennym</b> .....                                                          | 11  |
| <i>Marta Woźniak</i>                                                                                                                         |     |
| <b>Ład przestrzenny a interes publiczny w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym</b> .....                                              | 25  |
| <i>Mirosław Gdesz</i>                                                                                                                        |     |
| <b>Ład przestrzenny z perspektywy orzecznictwa sądów administracyjnych</b> .....                                                             | 46  |
| <i>Paweł Sosnowski</i>                                                                                                                       |     |
| <b>Ochrona ładu przestrzennego w Polsce przed 2003 r. Przyczynek do wykładni historycznej</b> .....                                          | 66  |
| <i>Maciej J. Nowak, Piotr Lorens</i>                                                                                                         |     |
| <b>Ochrona i kształtowanie ładu przestrzennego w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Propozycje kierunku wykładni</b> ..... | 104 |

*Tomasz Majda*

**Miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego**

**– uwarunkowania i przykłady dobrych praktyk ..... 129**

*Andrzej Nałęcz*

**Zrównoważony rozwój, prawo własności**

**i planowanie przestrzenne ..... 159**

*Anna Fogel*

**Środowiskowo-kulturowe uwarunkowania ochrony**

**ładu przestrzennego – wymiar prawny ..... 177**

*Bogusława Baran-Zgłobicka*

**Perspektywa środowiskowa ochrony ład przestrzennego ... 196**

**O autorach ..... 227**

# WYKAZ SKRÓTÓW

## Akty prawne

|                       |                                                                                                          |
|-----------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Konstytucja RP</b> | – Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.04.1997 r. (Dz.U. Nr 78, poz. 483 ze zm.)                    |
| <b>p.o.ś.</b>         | – ustawa z 27.04.2001 r. – Prawo ochrony środowiska (Dz.U. z 2020 r. poz. 1219 ze zm.)                   |
| <b>u.g.n.</b>         | – ustawa z 21.08.1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2020 r. poz. 65 ze zm.)                  |
| <b>u.o.p.</b>         | – ustawa z 16.04.2004 r. o ochronie przyrody (Dz.U. z 2020 r. poz. 55 ze zm.)                            |
| <b>u.o.z.o.z.</b>     | – ustawa z 23.07.2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami (Dz.U. z 2020 r. poz. 282 ze zm.)    |
| <b>u.p.z.p.</b>       | – ustawa z 27.03.2003 r. o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz.U. z 2020 r. poz. 293 ze zm.) |

## Inne

|                 |                                                                        |
|-----------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>KPKZ PAN</b> | – Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju Polskiej Akademii Nauk |
| <b>m.p.z.p.</b> | – miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego                       |
| <b>NSA</b>      | – Naczelny Sąd Administracyjny                                         |
| <b>OTK</b>      | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego                               |
| <b>OTK-A</b>    | – Orzecznictwo Trybunału Konstytucyjnego – Seria A                     |
| <b>PAN</b>      | – Polska Akademia Nauk                                                 |
| <b>TK</b>       | – Trybunał Konstytucyjny                                               |
| <b>WSA</b>      | – wojewódzki sąd administracyjny                                       |



## WPROWADZENIE

Zagadnienia w zakresie ochrony i kształtowania ładu przestrzennego stanowią źródło wielu poważnych, a zarazem bardzo ciekawych dylematów. Mają one wymiar nie tylko naukowy, lecz także szeroko przekładają się na praktykę. Punkty widzenia dotyczące poszczególnych związanych z ładem przestrzennym zagadnień zależą zarówno od miejsca zajmowanego przez oceniającego w systemie gospodarki przestrzennej (jako inwestor/ jako przedstawiciel organów administracji publicznej itd.), jak i od reprezentowanej dyscypliny. Właśnie w tym ostatnim kontekście można zauważyć największe rozbieżności. Znajduje to zwłaszcza przełożenie na wykładnię przepisów, przede wszystkim ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym. Ujęć ładu przestrzennego jest w tym aspekcie bardzo dużo. Wiele z nich jest zdawkowych lub fragmentarycznych. Powoduje to konkretne skutki, oszacowane szczegółowo w raporcie o chaosie przestrzennym. Redaktorzy tego raportu, prof. Tadeusz Markowski, prof. Przemysław Śleszyński i dr Adam Kowalewski, stwierdzają jednoznacznie: „analizy wskazują, że koszty chaosu przestrzennego są olbrzymie. W relacji do budżetów gmin jest to nawet połowa ich wydatków. (...) Gdyby uzyskaną kwotę (łącznie kosztów chaosu przestrzennego w Polsce) podzielić równo na liczbę zameldowanych mieszkańców, otrzymana wartość wyniosłaby 207 zł rocznie. Daje to na przeciętną, czteroosobową rodzinę 8,8 tys. zł rocznie”<sup>1</sup>. Trzeba także pamiętać o nieodwracalnych kosztach powodowanych przez chaos przestrzenny w zróżnicowanych sferach: kompozycyjno-estetycznej, środowiskowej czy kulturowej.

---

<sup>1</sup> P. Śleszyński, A. Kowalewski, T. Markowski, *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. III, Studia KPZK PAN, t. CLXXXII, Warszawa 2018.

28.11.2019 r. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN zorganizował seminarium „Ochrona ładu przestrzennego a wykładnia przepisów. Perspektywa prawna i urbanistyczna”. Wygłoszone w jego trakcie referaty oraz przeprowadzone dyskusje stały się podstawą do pogłębienia tematu w ramach niniejszej monografii. Kluczowy problem jest tożsamy z tytułem zarówno niniejszej publikacji, jak i wspomnianego seminarium: względy związane z ochroną i kształtowaniem ładu przestrzennego wciąż odgrywają niedostateczną rolę przy okazji wykładni przepisów. Przy wykładni w ograniczonym stopniu uwzględnia się uwarunkowania urbanistyczne, środowiskowe czy kulturowe. Oczywiście głównym powodem takiego stanu rzeczy jest kierunek przyjęty przez ustawodawcę. Niemniej jednak także w obecnych realiach warto rozważać optymalne kierunki dokonywania wykładni przy szerszym uwzględnieniu wskazanych uwarunkowań.

Monografia zawiera w dominującym zakresie analizy prawne, ale obejmuje również kluczowe inne konteksty. Prezentują one zróżnicowane podejścia i punkty widzenia. W eseju wprowadzającym prof. Przemysław Śleszyński charakteryzuje problemy związane z deficytami wiedzy, umiejętności i doświadczeń w planowaniu przestrzennym. Jest to podstawowy problem, który należy uwzględnić w dyskusji o ładzie przestrzennym. Przeprowadzone następnie przez różnych autorów analizy prawne odnoszą się do roli ładu przestrzennego w całym systemie gospodarki przestrzennej w kontekście orzecznictwa sądów administracyjnych, zakresu miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego oraz regulacji obowiązujących przed marcem 2003 r. (miesiącem uchwalenia ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym), co również może wywierać wpływ na obecną wykładnię przepisów prawa. Jako osobny temat wyodrębniono ochronę środowiska i przyrody – zagadnienie jednoznacznie z ładem przestrzennym połączone. Charakterystyka tego zagadnienia wymagała szerszej analizy innej wartości wyodrębnianej w systemie gospodarki przestrzennej – zrównoważonego rozwoju oraz przedstawienia kontekstu środowiskowo-kulturowego wykładni przepisów, zarówno w wymiarze bezpośrednio prawnym, jak i środowiskowym.

Przemysław Śleszyński

## O ROLI WIEDZY, UMIEJĘTNOŚCI I DOŚWIADCZENIA W PLANOWANIU PRZESTRZENNYM

Geografia, jak każda gałąź nauki, wyrosła z praktyki  
i w ostatecznym rachunku zawsze służyła jej potrzebom

B. Rychłowski, *Regionalizacja ekonomiczna*  
(zagadnienia podstawowe), Warszawa 1967, s. 7

### Wprowadzenie

Celem tego eseju jest próba odpowiedzi na pytanie, jakie umiejętności, wiedza i doświadczenie są niezbędne osobom chcącym profesjonalnie planować przestrzeń. Wbrew pozorom ani pytanie, ani tym bardziej odpowiedź nie są banalne. Pomimo wielu dekad (a nawet stuleci) rozwoju warsztatu urbanistycznego w Polsce nie jesteśmy zadowoleni ze świata, w którym żyjemy, i składającego się nań zagospodarowania przestrzennego. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, że przestrzeń, która nas otacza, jest coraz mniej przyjazna dla człowieka oraz że w wielu miejscach jakość życia się pogarsza. Świadczy o tym nasilająca się krytyka planowania przestrzennego oraz bardzo liczne w ostatniej dekadzie studia i opinie, nieraz bardzo negatywne w swej wymowie.

W roku 2013 ukazał się raport Fundacji na rzecz Rozwoju Demokracji Lokalnej oraz Instytutu Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania

PAN pod wymownym tytułem „Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce”, którego skrót został opublikowany w „Samorządzie Terytorialnym”<sup>1</sup>. W nawiązaniu do tego Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN wydał niedawno bardzo obszerne (841 s.) studium na temat chaosu przestrzennego. Zawiera ono najbardziej wyczerpującą jak dotąd w Polsce diagnozę i ocenę uwarunkowań oraz skutków bezładu przestrzennego<sup>2</sup>. Z badań wynika, że chaos przestrzenny generuje olbrzymie koszty i straty, a gospodarka przestrzenna tkwi w permanentnym kryzysie, którego korzenie sięgają czasów PRL, a nawet wojen i zaborów. W obydwu raportach zasłużenie za taki stan rzeczy piętnowana jest przede wszystkim klasa polityczna, konsekwentnie i niezależnie od swoich barw stanowiąca po 1989 r. złe prawo planistyczno-przestrzenne. Jednak w degradowaniu polskiej przestrzeni i polskiego krajobrazu ten czynnik na pewno nie jest jedyny.

## Istota planowania przestrzennego

Planowanie przestrzenne dotyczy różnych skal geograficznych, dla których wymagane są różne umiejętności. W geografii klasycznie wyróżnia się miejsce (punkt w przestrzeni geodezyjnej; w zasadzie jest to adres, budynek, działka, skrzyżowanie ulic itp.), skalę lokalną (kilka, kilkanaście km od miejsca, odpowiadającą gminie, miastu lub małemu powiatowi), regionalną (jest to mniej więcej województwo, region historyczny, kraina geograficzna, np. góry – Sudety, Karpaty), krajową, kontynentalną, globalną<sup>3</sup>. Istnieje wiele „bytów” pośrednich, jak subregion, region transgraniczny i inne.

---

<sup>1</sup> 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” 2014/4, s. 5–21.

<sup>2</sup> *Studia nad chaosem przestrzennym*, red. A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński, Warszawa 2018.

<sup>3</sup> T. Bartkowski, *Metody badań w geografii fizycznej*, Warszawa–Poznań 1977; A. Lisowski, *Koncepcje przestrzeni w geografii człowieka*, Warszawa 2003.

W teoriach regionu przyrodniczego i ekonomicznego istnieje bardzo duża liczba koncepcji, klasyfikacji i typologii związanych z nazewnictwem regionów i terytoriów (np. terytorium, dzienny system miejski, obszar metropolitalny, aglomeracja, mezoregion, makroregion, mikroregion, facja, krajobraz, geokompleks, uroczysko, ekotop, region naturalny, region geobotaniczny, region węzłowy, region nodalny, region strefowy, region funkcjonalny, region skalarny, region „powierzchnowy”, terytorialny system społeczny, pole miejskie, region spolaryzowany i wiele innych) oraz metod delimitacji (wyznaczania) tych „bytów”. Dyskusja nad tymi zagadnieniami jest jednym z ważniejszych nurtów metodologicznych w geografii fizycznej<sup>4</sup> i społeczno-ekonomicznej<sup>5</sup> oraz na pograniczu tych nauk<sup>6</sup>. O ile w tradycji geografii istnieje dość ścisła terminologia i szeroka dyskusja na ten temat (zróżnicowania, relacje oraz dynamika przestrzeni fizycznej i abstrakcyjnej są podstawowym przedmiotem badawczym geografii), o tyle inne dyscypliny dość swobodnie traktują kwestię skali.

Tak więc, *sine qua non*, aby być dobrym planistą przestrzennym, potrzebna jest wiedza na temat zjawisk, procesów zachodzących w przestrzeni i swego rodzaju wyczucie przestrzenne oraz znajomość ich skali geograficznej, pozwalające na ocenę różnorodnych uwarunkowań i skutków wprowadzenia w życie inwestycji, które stają się immanentnym składnikiem środowiska geograficznego – systemu człowiek – środowisko<sup>7</sup>. Umiejętności te dają w największym stopniu wykształcenie geograficzne, gdyż geografia jest dziedziną kompleksową

---

<sup>4</sup> J. Kondracki, *Podstawy regionalizacji fizycznogeograficznej*, Warszawa 1976; M. Przewoźniak, *Podstawy geografii fizycznej kompleksowej*, Gdańsk 1987; A. Richling, *Kompleksowa geografia fizyczna*, Warszawa 1992.

<sup>5</sup> A. Wróbel, *Pojęcie regionu ekonomicznego a teoria geografii*, Warszawa 1965; K. Dziewoński, *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967/39/1, s. 33–50; J. Parysek, *Modele klasyfikacji w geografii*, Poznań 1982; *Podstawy regionalizacji geograficznej*, red. T. Czyż, Poznań 1996; Z. Rykiel, *Krytyka teorii regionu społeczno-ekonomicznego*, Białystok 2001.

<sup>6</sup> U. Myga-Piątek, *Krajobrazy kulturowe. Aspekty ewolucyjne i typologiczne*, Katowice 2012.

<sup>7</sup> A.S. Kostrowicki, *System „człowiek – środowisko” w świetle teorii ocen*, Ossolineum 1992.

i holistyczną, pozwalającą na całościowe analizowanie środowiska przyrodniczego i antropogenicznego<sup>8</sup>. Niezależnie od pochwał dorobku geografii i jej perspektyw w przyszłości wiele osób po studiach geograficznych nie zawsze wystarczająco zna te fundamentalne kwestie koncepcyjno-teoretyczne i metodologiczne, przez co jest słabymi planistami przestrzennymi. Prawdopodobnie jest to uwarunkowane zbyt daleko idącą specjalizacją przedmiotową w programach studiów. Przez braki tego typu w pracach geografów powstało nawet stwierdzenie definicyjne o geografii jako „powierzchowej nauce o powierzchni Ziemi”.

Drugim niezbędnym warunkiem, aby być dobrym planistą przestrzennym, jest profesjonalna wiedza na temat projektowania i kształtowania przestrzeni. To stwierdzenie jest tak oczywiste, że nie wymaga uzasadnienia oraz uszczegółowienia. Chciałbym tu zwrócić tylko uwagę na jedną, dobrze znaną i smutną w środowisku urbanistycznym sprawę. Po roku 1989 nastąpiła deprecjacja zawodu urbanisty. Wynikało to najpierw z uznania planowania przestrzennego za przeżytek komunizmu, a następnie deregulacji zawodów zaufania społecznego w latach 2013–2014. Protest Krajowej Rady Polskiej Izby Urbanistów przeciwko usunięciu urbanisty z listy zawodów zaufania społecznego nie odniósł skutku<sup>9</sup>, a samorząd urbanistów ostatecznie zlikwidowano.

Tak jak kierowca musi potrafić prowadzić samochód, muzyk grać na instrumencie, a murarz posługiwać się kielnią, tak samo planista przestrzenny musi znać podstawowe reguły i zasady swej pracy. Jak wiadomo, są lepsi i gorsi muzycy, kierowcy itd. i nie inaczej jest z urbanistami. O ile jednak obywatel ma przywilej wyboru muzyków, których chce słuchać, a zły kierowca prędzej czy później zostanie ukarany mandatem, o tyle w przypadku źle zaplanowanego osiedla ani wyboru, ani konsekwencji najczęściej nie będzie.

---

<sup>8</sup> M. Degórski, *Podstawy teoretyczno-systemowego ujęcia badań środowiska przyrodniczego i geograficznego oraz ich znaczenie dla rozwiązań aplikacyjnych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2006/16, s. 37–48.

<sup>9</sup> M. Wenclik, *Deregulacja zawodów w Polsce*, Łomża 2015.

Innym negatywnym przykładem było zarzucenie standardów urbanistycznych z lat 70. ubiegłego wieku, które były niewątpliwie dużym osiągnięciem metodologicznym i które należało doskonalić, wraz ze wzrostem mobilności, rozwojem komunikacji, złożoności interakcji przestrzennych, zmianami idei kulturowo-społecznych, obyczajowości itd. Standardy urbanistyczne były jednym ze szczytowych osiągnięć polskiej szkoły urbanistyki. Artykuły z polskiego periodyku „Miasto” (organu Towarzystwa Urbanistów Polskich) były w latach 60. i 70. ubiegłego wieku tłumaczone na język angielski, gdyż służyły urbanistom z krajów zachodnich. Bez zrozumienia istoty planowania przestrzennego współcześni apologeti „niewidzialnej ręki rynku” nie pojmą paradoksu, że idee z kraju socjalistycznego (jakkolwiek silnie umocowane jeszcze w przedwojennej polskiej szkole urbanistyki i antropogeografii) mogły służyć kapitalizmowi.

Brak reguł i ograniczeń powoduje nie tylko swobodę projektową, lecz także rozluźnienie i dowolność interpretacyjną. W kraju przechodzącym fundamentalną zmianę ustrojową nietrudno o anomalie i patologie zwłaszcza w tych zakresach, w których już występowały nieprawidłowości. Przed rokiem 1989 nie liczono się z rentą gruntową, poszanowaniem własności i tradycji. Brak jasnych i racjonalnych reguł po tej cezurze tylko rozzuchwalał decydentów i ułatwiał im podejmowanie złych decyzji urbanistycznych. Sprzyjał temu napływ nowych myśli i idei. Natomiast dla urbanistyki nie jest obojętne, w jakich warunkach ideowo-politycznych i światopoglądowych wykuwa się jej aktualny kanon. W różnych epokach historycznych kształtowały to „megaidee” związane z wyznawanym światem wartości. Społeczeństwa kultury zachodniej (łacińskiej) przeszły w tym zakresie olbrzymią transpozycję, gdyż od obowiązującego jeszcze kilka dekad wcześniej kanonu wartości wywodzącego się z kultury rzymskiej, greckiej i chrześcijańskiej przeszły do epoki nazywanej postmodernistyczną. Równocześnie kraje, które odrzuciły komunizm, poszukiwały nowego wzorca odniesienia.

W tej sytuacji 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 właśnie sposób chaos społeczny związany z kryzysem wartości uzewnętrznił się w postaci chaosu przestrzennego<sup>10</sup>. Konstatuję ze smutkiem, 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”<sup>11</sup>.

Architekci i urbanisci zgodnie krytykują architekturę i urbanistykę po 1990 r., zwracając uwagę na zjawisko „agresywnego postmodernizmu”<sup>12</sup>. Jego cechy to zwłaszcza złe proporcje zabudowy, złożoność, bogactwo, a nawet „krzykliwość” form i eksplozywnych barw, przesyt zdobniczy detali architektonicznych, łączenie najróżniejszych materiałów, brak nawiązania do otoczenia. Tymczasem szeroko znany jest slogan *Fuck the context* Rema Koolhaasa, czołowego przedstawiciela postmodernistycznego kierunku w architekturze, mający inspirować do projektowania i budowy obiektów bez oglądania się na otoczenie<sup>13</sup>. Idee i myśli tego typu, poprzez autorytarny wpływ na innych, w tym studentów architektury i urbanistyki, rujnują klasycznie pojmowane definicje piękna, przyczyniając się do wzrostu znaczenia bezguścia i brzydoty. W ten sposób odchodzi się też od klasycznie rozumianego postmodernizmu w architekturze.

Projektowanie jest zatem nie tylko zbiorem reguł i narzędzi, ale także sztuką, która wywodzi się z idei i wyznawanego systemu wartości. Zachodzi tu analogia do każdego innego projektowania. W technologii, sztuce użytkowej itd. dobry projektant zna właściwości

---

<sup>10</sup> P. Śleszyński, *Społeczne źródła chaosu przestrzennego* [w:] Zbigniew Rykiel i *przestrzeń społeczna*, red. E. Lipińska, Rzeszów 2019, s. 207–218.

<sup>11</sup> P. Śleszyński, *Ład przestrzenny i jego właściciele*, „Rzeczpospolita” z 22.05.2014 r.

<sup>12</sup> F. Springer, *Wanna z kolumnadą. Reportaże o polskiej przestrzeni*, Wołowiec 2013.

<sup>13</sup> R. Koolhaas, *Bigness (or the Problem of Large)* [w:] *Small, Medium, Large, Extra-Large*, red. R. Koolhaas, B. Mau, New York 1995.

tworzywa, z którego projektuje, oraz środowisko (otoczenie), w którym jego produkt będzie funkcjonował i służył. Nie inaczej jest z przestrzenią.

Tak więc planista przestrzenny w dostatecznym stopniu musi znać zarówno zasady i prawidłowości funkcjonowania przestrzeni geograficznej w różnych jej skalach (środowiska przyrodniczego, systemów społeczno-gospodarczych oraz ich wzajemnych relacji), jak i sposoby „grania” na nim (tj. na „instrumencie”, stosując analogię do muzyki). Nie jest przypadkiem, że najwięksi polscy planiści przestrzenni posiadali obydwie umiejętności. Kolejność ich zdobycia była różna. Profesor Kazimierz Dziewoński (1910–1994), jeden z największych polskich geografów społeczno-ekonomicznych, był z pierwszego wykształcenia architektem i urbanistą. Nieraz podkreślał, że jest „geografem z nieprawego łóża”<sup>14</sup>. Nieprzypadkowe jest też, że najlepsi polscy urbaniści mieli często więcej niż wykształcenie lub doświadczenie tylko architektoniczno-urbanistyczne. Prace prof. Kazimierza Wejcherta (1912–1993), jednego z najbardziej utytułowanych i płodnych planistów miejskich (około 100 planów zagospodarowania miast), są głęboko osadzone socjologicznie i kulturowo.

## Urbanistyka i architektura a inne specjalności zawodowe

Zarówno w polskiej, jak i światowej tradycji dość dawna ustalono, że architektura i urbanistyka tworzą odrębną, ale dwudzielną dyscyplinę, składającą się z dwóch subdyscyplin (tak samo jak chemia organiczna i nieorganiczna, w biologii botanika, zoologia i biologia komórkowa, a w geografii geografia społeczno-ekonomiczna i fizyczna). Zasadniczo rozwój nauki ma to do siebie, że wraz z jej postępowaniem powstają nowe dyscypliny, coraz bardziej wyspecjalizowane. Z matematyki powstała informatyka, a z fizyki elektromechanika. Trudno zrozumieć, dlaczego w polskiej architekturze i urbanistyce istnieje trend

---

<sup>14</sup> T. Czyż, *Studia regionalne w dorobku Profesora Kazimierza Dziewońskiego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016/33, s. 9–16.

zupełnie odwrotny: ujednolicania tych subdyscyplin przy braku rozszerzania, ekspansji, przyrastania wiedzy, koncepcji, metodologii.

Równocześnie urbanistów i architektów nie można traktować tak samo. Kompendium wiedzy architekta, nabyte w programie studiów, to przede wszystkim skala budynku z jego najbliższym otoczeniem. Urbanista powinien widzieć szerzej. Inna jest skala osiedla, inna gminy, a jeszcze inna województwa. Niestety, opisane negatywne zmiany po 1989 r. przyczyniły się do tego, że coraz więcej jest architektów niż urbanistów. Dlatego coraz częściej powstają wspaniałe budynki w złym otoczeniu. Niemal całkowicie upadło planowanie regionalne, z którego słynęła Polska przed 1989 r. (K. Dziewoński, J. Kołodziejski, B. Malisz i in.) i co powodowało, że zespoły polskie planowały zagospodarowanie przestrzenne regionów na całym świecie.

Po 1989 r. uznano, że planować w przestrzeni może każdy, kto zna się na projektowaniu architektonicznym, wychodząc z założenia, że jeśli się potrafi zaprojektować budynek, to tak samo można zaprojektować osiedle. Potem uznano, że skoro architekt potrafi zaprojektować osiedle, to zapewne zaplanuje i całe miasto. Być może i cały kraj. To tak jakby lekarz zaczął uzdrawiać całe społeczeństwo, nie znając się na socjologii (były takie przypadki, np. Anatolij Kaszpirowski, różni lekarze-kaznodzieje itd.). Tak więc po 1989 r. zaczęto rugować urbanistykę. Równocześnie do głosu doszli specjaliści, często wybitni w swoich dziedzinach, ale bez przygotowania urbanistycznego. Szczególnie silna okazała się ekonomia, jako że to ekonomiści zaczęli przedstawiać gospodarkę na tory wolnorynkowe, niejednokrotnie uzurpując sobie wyłączne prawo do decydowania o zagospodarowaniu przestrzeni (gdyż liczy się efektywność), a po drugie mieli silną pozycję jeszcze przed 1989 r. z oczywistych, doktrynalnych względów.

W ten sposób w pierwszej dekadzie po 1989 r. upadło planowanie krajowe i regionalne, gdyż jedynym wyznacznikiem rozwoju stał się fetysz zróżnicowania PKB *per capita*, liczonego w sztucznych, dużych regionach administracyjnych, niemającego nic wspólnego z rzeczywistymi regionami, w których funkcjonuje człowiek (np. tzw. dzienne systemy miejskie, aglomeracje). Przerzucano się mapami, na których

w zbyt zgrubnej skali 16 województw upajano się wskaźnikami, niemającymi nic wspólnego z rzeczywistością, także z powodu wiarygodności rejestracji statystycznej wielu zjawisk. Najbardziej wymownym przykładem są analizy demograficzne, w których liczono najprzeróżniejsze wskaźniki z dokładnością do promili, podczas gdy w tym samym czasie miliony ludzi wyjechało z kraju, nie wymeldowując się i zostając „martwymi duszami”. Powstało wiele fałszywych mitów rozwoju, wzmacnianych przez modne na Zachodzie nurty i paradygmaty, na czele z metropolizacją, której dogmat w Polsce powoduje ciągle powiększanie się luki rozwojowej między kilkoma ośrodkami, zwłaszcza tzw. Wielkiej Piątki (Warszawa, Kraków, Poznań, Trójmiasto i Wrocław), a peryferiami i mniejszymi miastami Polski<sup>15</sup>.

Zdominowanie przez niegeografów i nieurbanistów planowania krajowego i regionalnego spowodowało wiele wad systemowych, trudnych do naprawy. Najbardziej chyba jaskrawym przykładem jest system administracyjno-terytorialny, w którym zupełnie pominięto szczebel subregionalny, utworzono zbyt duże obszarowo województwa, skazano na powolne wykrwawianie się duże miasta (nawet te 200-tysięczne), a zamiast tego rozdrobniono pośredni szczebel między stolicą regionu i gminą do ponad 300 powiatów – relikט administracyjno-handlowy z czasów średniowiecznych, kiedy podróżowało się koniem i w ciągu dnia trzeba było zawieźć płody rolne na targ oraz wrócić z powrotem, np. z narzędziami do uprawy roli. Dziś są powiaty, których stolice są oddalone zaledwie o 15–20 minut jazdy samochodem.

Jednak wśród autorów kluczowych dokumentów strategicznych po 1989 r. coraz trudniej było doszukać się urbanistów i geografów. Próżno ich szukać w składach kolejnych Sejmów i Senatów RP, można ich właściwie policzyć na palcach jednej ręki (w obecnym Sejmie nie ma ani jednego, jest za to trzech architektów oraz po jednym metalurgu, kulturoznawcy i muzyku). Niewiele lepiej jest wśród radnych, wójtów, burmistrzów i prezydentów, ale tylko dlatego, że ich liczba jest znacznie większa. W dużych miastach ostatnim prezydentem-urbanistą był

---

<sup>15</sup> P. Śleszyński, *Polska średnich miast. Założenia i koncepcja aglomeracji w Polsce*, Warszawa 2018.

Stanisław Wyganowski w Warszawie (1990–1994). Nic dziwnego, że Janusz Sepioł (architekt i historyk sztuki, m.in. były marszałek województwa małopolskiego) konstatuje, że „nie ulega wątpliwości, że regionalne planowanie przestrzenne znajduje się dziś w swoistej koncepcyjnej pustce. Nie wiemy, po co je uprawiać ani jak to robić”<sup>16</sup>.

## Drogi naprawy

Jakie są sposoby wyjścia z tej sytuacji? Jak sprawić, żeby planowaniem przestrzennym, w tym regionalnym, zajmowali się kompetentni specjaliści? Droga naprawy jest na pewno długa, trudna i być może zajmie całe pokolenie.

Po pierwsze, potrzebny jest uczciwy audyt kierunków studiów, takich jak architektura, urbanistyka, gospodarka przestrzenna. Co zawierają programy? Jakie zajęcia są prowadzone? Jakich umiejętności się uczy? Czy urbaniści, a tym bardziej architekci znają procesy rządzące środowiskiem przyrodniczym i społecznym? Czy potrafią znajdować związki przyczynowo-skutkowe związane z działalnością człowieka, mają podstawy, żeby prognozować, choćby popyt na infrastrukturę? Może tu jest odpowiedź, dlaczego absolwenci tych kierunków świetnie projektują domy i biura, ale fatalnie przygotowują plany miejscowe i nie mają często pojęcia o procesach przyrodniczych i społecznych w przestrzeni geograficznej. W końcu to nie „zielone ludziki” opracowały po 1994 r. już ponad 50 tys. planów miejscowych, w których odrolniono 600 tys. ha gruntów i zaprojektowano tereny mieszkaniowe na 60 mln mieszkańców (w studiach gminnych – na 135–210 mln; zob. raporty IGIPZ PAN na ten temat). Ktoś „kreatywnie” wymyślił, że plan miejscowy w jednej gminie można sporządzić nawet w ponad 100 odrębnych kawałkach dla pojedynczych działek<sup>17</sup>. W końcu nie

---

<sup>16</sup> J. Sepioł, *Notatki o planowaniu regionalnym*, „Architektura. Murator Plus” 2016, [https://architektura.muratorplus.pl/krytyka/notatki-o-planowaniu-regionalnym\\_6540.html](https://architektura.muratorplus.pl/krytyka/notatki-o-planowaniu-regionalnym_6540.html) (dostęp: 10.06.2020 r.).

<sup>17</sup> W. Izdebski, P. Śleszyński, Z. Malinowski, M. Kursa, *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2018/2(1), s. 331–347.

z niczego wzięło się powiedzenie, że jeśli finansista pomyli się o 100% i to w złą stronę, to będzie bankructwo, a jeśli pomyli się urbanista o 100%, to będzie to w granicach dopuszczalnego błędu<sup>18</sup>.

Po drugie, bezwzględnie konieczne jest przywrócenie zawodu urbanisty jako zawodu zaufania publicznego, ponieważ z powodu dyktanda urbanistycznego wśród projektujących polską przestrzeń i ignorowania zasad zarządzania nią doszło po 1989 r. do niespotykanego w cywilizowanych krajach rozproszenia zabudowy i chaosu przestrzennego, generujących olbrzymie straty społeczne i ekonomiczne. Bezład przestrzenny kosztuje nas już – według wspomnianego na wstępie raportu Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, opracowanego przez zespół blisko 30 specjalistów z całego kraju, ponad 80 mld zł rocznie. To dwa razy więcej niż łączne wydatki budżetowe na ochronę zdrowia. Wiele osób mówi, że są to szacunki zaniżone.

Po trzecie, w świecie naukowym i eksperckim warto pomyśleć o konsolidacji i współpracy, a nie o rozpraszeniu wysiłków i konkurencji. W nowej klasyfikacji dziedzin i dyscyplin resortu nauki z 2018 r., wzorowanej na rozwiązaniach OECD, dyscypliny przestrzenne są rozrzucone w naukach inżynierskich i technicznych (architektura i urbanistyka), o Ziemi i środowisku (geografia fizyczna), w naukach społecznych (geografia społeczno-ekonomiczna i gospodarka przestrzenna). Tymczasem jest np. dziedzina nauk rolniczych, koncentrująca dyscypliny wyrosłe z najróżniejszych nauk ścisłych i przyrodniczych – z biologii, chemii czy techniki.

Biorąc powyższe pod uwagę, warto byłoby zastanowić się w nieodległej przyszłości nad takimi rozwiązaniami klasyfikacyjnymi, które lepiej pozwoliłyby wykorzystać potencjał licznych nauk przestrzennych i regionalnych oraz których współpraca wydaje się oczywista dla

---

<sup>18</sup> Jest to rozwinięta (w pierwszej części) forma tego powiedzenia, jaką autor usłyszał od jednego z czołowych polskich urbanistów. Oczywiście celem przytoczenia (i rozwinięcia) tej parafrazy nie jest krytyka urbanistów, tylko sposób myślenia nieurbanistów o urbanistach.

dobra planowania i zagospodarowania przestrzennego, ale nie zawsze znajduje to odzwierciedlenie w strukturze organizacyjnej nauki w Polsce, a czasem wręcz powoduje niepotrzebną konkurencję. Wydaje się, że w przewyciężeniu słabości instytucjonalnych dla rozwoju nauk opartych na zjawiskach i procesach przestrzennych korzystne byłoby zaproponowanie w klasyfikacji OECD nowej dziedziny – nauk przestrzennych, regionalnych lub geograficznych. Byłaby ona równorzędna z dziedzinami nauk humanistycznych, społecznych, ścisłych i przyrodniczych, technicznych, rolniczych itd. oraz koncentrowałaby dyscypliny i subdyscypliny kładące szczególny nacisk na zjawiska i procesy przestrzenne w różnych skalach (lokalnej, regionalnej, krajowej, globalnej itd.). Wymienić tu można zwłaszcza:

- pozyskiwanie, gromadzenie i udostępnianie danych o charakterze przestrzennym (statystyka regionalna, teledetekcja i geodezja);
- analizę i wizualizację przestrzenną (geoinformacja, Systemy Informacji Geograficznej, ekonometria przestrzenna, kartografia);
- wyjaśnianie zjawisk i procesów przestrzennych związanych z funkcjonowaniem systemów przyrodniczych, społecznych i ekonomicznych oraz budowa bardziej ogólnych modeli przestrzennych, koncepcji i teorii (geografia fizyczna, społeczna, ekonomiczna, polityczna, historyczna i regionalna, tzw. *regional science*, częściowo geologia, ekonomia, socjologia, demografia i politologia oraz nauki o przedsiębiorstwie i nauki o organizacji i zarządzaniu w ich aspekcie przestrzenno-terytorialnym);
- interakcje i relacje człowiek – środowisko (ekologia krajobrazu/geoekologia, geografia krajobrazu, geobotanika, klasyczna antropogeografia);
- wykorzystanie zasobów, podnoszenie jakości środowiska, planowanie przestrzenne, regionalne i gospodarcze, optymalizacja zagospodarowania przestrzennego, w tym kształtowanie ładu przestrzennego (architektura, urbanistyka, gospodarka przestrzenna, ochrona środowiska, planowanie przestrzenne, planowanie regionalne, ekonomika miast, gospodarka wodna, klasyczna agronomia i inne).

Powyższa propozycja w chwili obecnej może wydawać się mało realna, ale jak mówi stare powiedzenie, kropla drąży skałę. Koncentracja organizacyjna i przedmiotowo-problemowa z pewnością

przysłużyłaby się nie tylko postępowi badawczemu, lecz także efektywności działań praktycznych. A więc byłaby z korzyścią i dla nauki, i dla społeczeństwa.

## Postscriptum

Już po napisaniu tego tekstu pojawiła się w Polsce, jak i całym świecie, epidemia koronawirusa. Po jej przezwyciężeniu w dyskusji publicznej z pewnością musi mocno zaistnieć kwestia bardziej efektywnego zagospodarowania przestrzennego i ładu przestrzennego, które będą zapewniały większe bezpieczeństwo powszechne – wokół domu, na osiedlu, w mieście, w regionie<sup>19</sup>. Bez urbanistyki i geografii nie można dobrze rozwiązać tego problemu.

## Literatura

- Bartkowski T., *Metody badań w geografii fizycznej*, Warszawa–Poznań 1977
- Czyż T., *Studia regionalne w dorobku Profesora Kazimierza Dziewońskiego*, „Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna” 2016/33
- Degórski M., *Podstawy teoretyczno-systemowego ujęcia badań środowiska przyrodniczego i geograficznego oraz ich znaczenie dla rozwiązań aplikacyjnych*, „Problemy Ekologii Krajobrazu” 2006/16
- Dziewoński K., *Geografia osadnictwa i ludności w Polsce w latach 1945–1982. Mechanizmy rozwoju*, „Przegląd Geograficzny” 1983/55(3–4)
- Dziewoński K., *Teoria regionu ekonomicznego*, „Przegląd Geograficzny” 1967/39(1)
- Izdebski W., Śleszyński P., Malinowski Z., Kursa M., *Analiza morfometryczna planów miejscowych w Polsce*, „Infrastruktura i Ekologia Terenów Wiejskich” 2018/2(1)
- Kondracki J., *Podstawy regionalizacji fizycznogeograficznej*, Warszawa 1976
- Koolhaas R., *Bigness (or the Problem of Large)* [w:] *Small, Medium, Large, Extra-Large*, red. R. Koolhaas, B. Mau, New York 1995

---

<sup>19</sup> P. Śleszyński, *Osadnicze i demograficzno-przestrzenne uwarunkowania bezpieczeństwa powszechnego Polski* [w:] *Analizy strategiczne Florian 2050*, t. 1, red. M. Zalewski, Warszawa 2019, s. 14–32.