

Rzówj zrównoważony a planowanie miast w świetle doświadczeń ostatniego ćwierćwiecza

Tadeusz Marszał

Uniwersytet Łódzki

Wydział Nauk Geograficznych

Instytut Zagospodarowania Środowiska i Polityki Przestrzennej

ul. Kopcińskiego 31

90-142 Łódź

Po 1990 roku zaszły znaczące zmiany w systemie społeczno-ekonomicznym Polski. W okresie tzw. gospodarki centralnie planowanej dbałość o zrównoważony rozwój nigdy nie była sprawą priorytetową, zaś polityka gospodarcza była nastawiona przede wszystkim na maksymalne efekty produkcyjne, niezależnie od towarzyszących im kosztów społecznych czy istniejących uwarunkowań ekologicznych. Na początku lat 90. stan środowiska, zwłaszcza przyrodniczego, wymagał więc szczególnej troski. Zatrute rzeki, niedobory wody, wysoka emisja zanieczyszczeń, problemy ze składowaniem odpadów, uciążliwe zakłady zlokalizowane w gęsto zaludnionych obszarach – to tylko niektóre z palących problemów tamtego czasu¹.

Wiele z nich częściowo rozwiązano już w latach 90., m.in. dzięki wymuszonej wprowadzeniem regulacji rynkowych racjonalizacji procesów ekonomicznych, niosących pozytywne skutki także w sferze środowiskowej (ograniczenie produkcji, upadek uciążliwego przemysłu, zmniejszenie wodochłonności i materiałochłonności produkcji, mniejsza liczba odpadów itp.). Nie mniej istotne były rosnące powiązania gospodarek krajów postkomunistycznych z gospodarkami krajów najwyżej rozwiniętych, a poprzez to wymuszenie działań proekologicznych, także dzięki zagranicznym środkom pomocowym przeznaczanym na najpilniejsze inwestycje pozwalające na ograniczenie degradacji środowiska.

Nowa sytuacja, a zwłaszcza upodmiotowienie samorządów lokalnych, zachodzące procesy prywatyzacji i komunalizacji oraz wprowadzanie mechanizmów gospodarki rynkowej, jak również integracja w ramach Unii Europejskiej, przyniosły zasadnicze zmiany w zakresie rozwoju miast, w tym również postrzegania zagadnień odnoszących się do rozwoju zrównoważonego.

1 Niniejsze opracowanie w części nawiązuje do rozważań zawartych w tekście T. Marszała [2010].

Polskie miasta, podobnie jak ośrodki miejskie w innych krajach postkomunistycznych, stosunkowo najszybciej podejmowały działania mające na celu poprawę stanu środowiska i rozwój infrastruktury transportowej, tj. obszarach, w których wsparcie finansowe ze strony Unii Europejskiej było najsilniejsze (inwestycje w system kanalizacyjny, oczyszczalnie ścieków, zagospodarowywanie odpadów i eliminacja zanieczyszczeń powietrza). W pierwszym okresie, obejmującym ostatnie dziesięciolecie XX wieku, zostały zlikwidowane pozostałości dawnego systemu i załatwiono najbardziej palące potrzeby w zakresie ochrony środowiska, a także uporządkowano podstawowe sprawy w sferze zagospodarowania przestrzennego. Dalszy rozwój stawiał jednak kolejne wyzwania, wymagał nowej oceny sytuacji i wypracowania efektywnego systemu zarządzania środowiskiem i planowania rozwoju miast odwołującego się do paradygmatu rozwoju zrównoważonego.

Władze wielu krajów europejskich, dążąc do równoważenia procesów urbanizacyjnych, za cel stawiają sobie zahamowanie ekspansji miast i podejmują działania na rzecz racjonalizacji procesów rozwojowych. Ale poszukiwanie nowych rozwiązań nie oznacza, że „miasto zrównoważone” jest jakimś określonym modelem miasta idealnego, modelem urbanizacji – jest to jedynie zbiór znanych w większości i od dawna racjonalnych zasad, a istota problemu polega na poszukiwaniu pragmatycznego kompromisu między celami zrównoważonego rozwoju a preferencjami i możliwościami gospodarczymi społeczeństw [por. Kowalewski, 2005, s. 135].

Równoważenie rozwoju nie może ograniczać się do aspektów środowiskowych, ale musi obejmować także sferę społeczną i gospodarczą. W najszerszym znaczeniu rozwój zrównoważony jest procesem kształtowania zintegrowanego ładu wiążącego współzależne systemy instytucjonalno-polityczne, społeczne, gospodarcze i przestrzenno-środowiskowe, które pozostają w dynamicznej i permanentnej grze sprzeczności i konfliktów interesów [por. Janikowski, 2013, s. 148]. Istota rozwoju zrównoważonego zawiera się w takim jego kształtowaniu, które uwzględnia uwarunkowania (i ograniczenia) istotne z punktu widzenia trwałości procesów rozwojowych, i ma na względzie harmonijny dobór i realizację długoterminowych celów rozwojowych². Natomiast korzyści zewnętrzne wynikające z interakcji współzależnych systemów – społecznego, gospodarczego i przestrzenno-środowiskowego – powinny przewyższać negatywne skutki związane z ich wzajemnym oddziaływaniem [Camagni, Capello, Nijkamp, 1998, s. 108]. Równoważenie rozwoju, obok

2 Wg Komisji do Spraw Środowiska i Rozwoju ONZ rozwój zrównoważony to „rozwój zdolny do zaspokojenia potrzeb współczesnych w sposób nienaruszający możliwości zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń” [*Our Common Future*, 1987, s. 8]. Natomiast w polskim prawodawstwie można znaleźć zapis mówiący, iż zrównoważony rozwój jest to „taki rozwój społeczno-gospodarczy, w którym następuje proces integrowania działań politycznych, gospodarczych i społecznych, z zachowaniem równowagi przyrodniczej oraz trwałości podstawowych procesów przyrodniczych, w celu zagwarantowania możliwości zaspokojenia podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli, zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń” [art. 3, pkt. 50 Prawa o ochronie środowiska z 27.04.2001 r.].

harmonizowania i długookresowego podejścia do celów rozwojowych, oznacza także poszanowanie i racjonalne korzystanie z ograniczonych zasobów, w tym zwłaszcza przestrzeni.

W literaturze zaznaczają się różne podejścia do rozwoju zrównoważonego: od neoliberalnego zakładającego, że degradacja społeczna i środowiskowa może zostać skompensowana przez szybki rozwój gospodarczy (stabilny wzrost gospodarczy zabezpieczy środki na ochronę środowiska i rozwój społeczny), do podejścia ekokratycznego zakładającego, że cele ekologiczne mają pierwszeństwo przed rozwojem społeczno-gospodarczym. Obydwa te podejścia mają skrajny charakter – uzasadnione wydaje się odwołanie do paradygmatu zrównoważonego rozwoju zakładającego równowagę różnych sfer życia, w którym aspekty przestrzenno-środowiskowe są równie istotne jak system społeczny i gospodarka [por. Kamrowska-Załużska, 2014, s. 16–17].

Zagadnienie równoważenia rozwoju w wymiarze przestrzennym odnoszącym się do całości środowiska geograficznego staje się szczególnie istotne w przypadku terenów zurbanizowanych, gdzie zasoby naturalne ulegają silnemu przekształceniu wskutek inwestycji w zabudowę i infrastrukturę, tworząc wyłom w ekosystemie i generując zanieczyszczenie środowiska [Stawicka-Wałkowska, 2001, s. 23]. Rozwój przestrzenny miast wpływa bezpośrednio na stan i stopień równowagi w środowisku geograficznym i relacje między jego komponentem przyrodniczym i antropogenicznym. Jeśli przyjąć, że podstawą polityki miejskiej jest paradygmat rozwoju zrównoważonego, którego istotnym atrybutem jest ład przestrzenny, to należy dążyć do osiągnięcia wizji miasta, które jest [por. *Polityka miejska...*, 2009, s. 4]:

- bezpieczne i zdrowe;
- demokratyczne (społeczeństwo obywatelskie);
- konkurencyjne i innowacyjne;
- oszczędzające zasoby;
- dbające o swoją tożsamość, ład przestrzenny i architekturę;
- dobrze zarządzane.

Od 2004 roku te stojące przed polskimi miastami zadania wynikają już nie tylko z wewnętrznych uregulowań, ale wpisują się w system uregulowań i uzgodnień obowiązujących w całej Unii Europejskiej.

Karta Lipska

Działania na rzecz rozwoju zrównoważonych obszarów miejskich regulowały zapisy zawarte w dokumentach Unii Europejskiej, m.in. przyjętej na lata 2000–2010 strategii lizbońskiej, nowym, długookresowym programie rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej na lata 2010–2020 „Europa 2020 – strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”,

a także przyjętej w 2007 r. Karcie Lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich³. Karta Lipska jest dokumentem zawierającym zalecenia dotyczące opracowywania zintegrowanych programów rozwoju miast przy wykorzystaniu zintegrowanego podejścia w ramach polityki miejskiej ukierunkowanej na szczególną troskę o zaniedbane dzielnice miast i w kontekście rozwoju organizmu miejskiego jako całości.

Tab. 1. Cele polityki miejskiej w świetle zapisów Karty Lipskiej

Miasto przyjazne środowisku
<ul style="list-style-type: none"> • działania na rzecz zwartej zabudowy i zwartej przestrzeni miejskiej (<i>compact city</i>) • działania na rzecz zrównoważonego transportu miejskiego • działania na rzecz energooszczędności • powiększanie terenów zielonych i zalesionych w mieście
Miasto w sferze społecznej
<ul style="list-style-type: none"> • przeciwdziałanie segregacji społecznej w przestrzeni miejskiej • rozwój łatwo dostępnego (niskobudżetowego) budownictwa mieszkaniowego • wspieranie procesów integracji społecznej • wyrównywanie szans poprzez ułatwianie dostępu do edukacji i szkoleń • rozwój miasta przyjaznego dla rodzin i osób starszych
Miasto silne
<ul style="list-style-type: none"> • promowanie koncepcji miasta jako stymulatora rozwoju regionalnego • wzmacnianie centrum miejskiego • wzmacnienie roli miasta jako ośrodka wiedzy, edukacji, innowacji i rynku siły roboczej • rozwiązywanie wyzwań związanych z procesami demograficznymi poprzez przeciwdziałanie depopulacji miast • tworzenie solidnej bazy finansowej
Miasto piękne (estetyczne)
<ul style="list-style-type: none"> • wdrażanie dobrych (atrakcyjnych) rozwiązań architektonicznych • zapewnienie wysokiej jakości przestrzeni publicznych • ochrona wartościowej architektonicznie zabudowy i obiektów dziedzictwa kulturowego • działania na rzecz miasta atrakcyjnego przyrodniczo (<i>green city</i>)
Miasto nowoczesne
<ul style="list-style-type: none"> • wdrażanie polityki zintegrowanego rozwoju miasta i strefy podmiejskiej • wdrażanie nowych form współpracy wspomagających rozwój miasta • wykorzystywanie nowych form finansowania (partnerstwo publiczno-prywatne, fundusze rozwojowe) • upowszechnianie nowoczesnych systemów informatycznych i technik komunikacji dostępnych dla mieszkańców i podmiotów biznesowych

Źródło: oprac. własne na podst. Eltges, 2009, s. 67.

3 Problematyce zrównoważonego rozwoju miast były poświęcone także inne dokumenty tworzone w ramach struktur europejskich, m.in. Zielona Karta Środowiska Miejskiego (przyjęta przez Komisję Europejską w 1990 r.), Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego (1997) czy Nowa karta Ateńska (1998). Więcej na temat działań Unii Europejskiej skierowanych do miast zob. Siekierska-Rosiak [2016, s. 53–55 i 65–71], a także Kamrowska-Załuska [2014, s. 24–33].

Karta Lipska zaleca stosowanie narzędzi planistycznych, które pozwolą na:

- określenie, na podstawie analizy aktualnej sytuacji, mocnych i słabych stron miasta;
- sformułowanie celów rozwojowych i zarysowanie przyszłej wizji miasta;
- koordynację różnych planów i polityk w celu zapewnienia pozytywnego oddziaływania nowych inwestycji na zrównoważony rozwój przestrzeni miejskiej;
- skoordynowaną i właściwą z przestrzennego punktu widzenia (właściwie usytuowaną w przestrzeni miejskiej) alokację środków pochodzących ze źródeł zarówno publicznych, jak i prywatnych;
- koordynację działań na poziomie lokalnym i regionalnym – włączanie do nich zarówno mieszkańców, jak i innych partnerów, którzy mogą przyczynić się do kształtowania wysokiej jakości środowiska przestrzeni miejskiej.

Polityka miejska uwzględniająca najważniejsze kierunki wynikające z idei miasta europejskiego i dokumentów przyjmowanych w Unii Europejskiej powinna być zorientowana na usuwanie systemowych barier i przyczyn deformujących struktury przestrzenne oraz usuwanie zaszłości historycznych wynikających z cech gospodarki centralnie planowanej i upadłego ustroju realnego socjalizmu [por. *Polityka miejska...*, 2009, s. 3].

W świetle tak zarysowanych założeń rodzi się pytanie o aktualny stan realizacji zadań, podstawowe problemy i specyfikę polskich miast w kontekście ich zrównoważonego rozwoju po okresie transformacji i nadrabiania zaległości w sferze ekonomicznej, jak i tej związanej z racjonalnym kształtowaniem środowiska miejskiego.

Uregulowania prawne w zakresie ochrony środowiska i planowania przestrzennego

Początek lat 90. przyniósł radykalne zmiany w podejściu do systemu planowania, który stanowi jedno z podstawowych narzędzi zarządzania środowiskiem. Obowiązujący obecnie w Polsce system planowania przestrzennego obejmuje miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (dokument określający politykę przestrzenną całej gminy), plany zagospodarowania przestrzennego województw oraz koncepcję polityki przestrzennego zagospodarowania kraju. Od 2003 r. na terenach nieposiadających planów miejscowych istnieje możliwość wydawania decyzji o warunkach zabudowy w trybie szczególnym, na zasadzie tzw. dobrego sąsiedztwa. Najważniejsze zadania dla planowania przestrzennego w zakresie rozwoju zrównoważonego zostały zapisane w przyjętym w 2000 r. dokumencie zatytułowanym *Polityka ekologiczna*

państwa, w którym wyodrębniono trzy podstawowe rodzaje obszarów charakteryzujących się innym zestawem problemów [por. Słysz, Mądry, 2007, s. 42–43]:

- a) obszary silnie przekształcone i zdegradowane (lub zagrożone degradacją), w których konieczna jest szybka i znacząca poprawa stanu środowiska;
- b) obszary o wysokich walorach przyrodniczych, które wymagają aktywnego przeciwdziałania możliwej degradacji;
- c) obszary pośrednie, głównie o dominującej roli rolnictwa i jedynie „wyspowej” urbanizacji i uprzemysłowieniu, w których rozwój gospodarczy i środowisko pozostają w stanie względnej równowagi.

Każdy z tych obszarów wymaga innego zestawu działań naprawczych. Na terenach zdegradowanych, wymagających zdecydowanej interwencji ze względu na stan środowiska, priorytetowe znaczenie mają działania ukierunkowane m.in. na restrukturyzację sfery produkcyjnej, wprowadzanie technologii materiałoszczędnych i małoodpadowych, likwidację zanieczyszczeń w zakresie infrastruktury ochrony środowiska, rekultywację terenów zdewastowanych i rewitalizację ekosystemów oraz zmianę struktury upraw na glebach skażonych. Obszary cenne przyrodniczo powinny podlegać szczególnej ochronie poprzez zwiększanie powierzchni terenów podlegających różnym formom ochrony prawnej i administracyjne reglamentowanie działalności gospodarczych mogących mieć negatywny wpływ na środowisko. Na pozostałych obszarach wskazane jest dążenie do utrzymania równowagi poprzez eliminowanie potencjalnych zagrożeń.

Rezultatem zmian zapoczątkowanych w latach 90. ubiegłego wieku były zarówno procesy pozytywne z punktu widzenia wdrażania zasad rozwoju zrównoważonego, jak i pojawienie się negatywnych oddziaływań. Wśród tych pierwszych można wymienić przede wszystkim:

- bardziej elastyczne i mniej formalne podejście do planowania;
- rosnącą świadomość środowiskową;
- rosnące poczucie odpowiedzialności społeczności lokalnych za otaczającą przestrzeń;
- odpowiedzialność za konsekwencje decyzji mających wpływ na stan środowiska;
- demokratyzację procesu planistycznego;
- zmiany struktury gospodarczej (zanik nieefektywnej i szkodliwej dla środowiska produkcji przemysłowej w wielu miastach, przy jednoczesnym rozwoju sektora usług);
- nowe możliwości finansowania rozwoju miast, w tym projektów proekologicznych, z funduszy europejskich.

Wszystkie te pozytywne zmiany, choć idące w dobrym kierunku, były jednak niewystarczające i nie oznaczały rozwiązania problemu właściwego i efektywnego zarządzania środowiskiem, które zapewniłoby zrównoważony rozwój miast. Szybkiemu rozwojowi gospodarczemu kraju w ostatnich dekadach, obok w dalszym ciągu nierozwiązanych problemów środowiskowych z przeszłości, towarzyszyło pojawienie się szeregu nowych negatywnych zjawisk.

Przejawy niezrównoważonego rozwoju

Współczesny rozwój wielu polskich miast nie tylko nie zabezpiecza w pełni potrzeb ich mieszkańców, ale nie gwarantuje także zaspokojenia potrzeb przyszłych pokoleń, co wynika z prymatu czynników ekonomicznych nad społecznymi i środowiskowymi [Golędzinowska, Czochański, 2014, s. 50–51]. Konflikty środowiskowe i społeczne zaznaczają się szczególnie silnie w miastach i ich najbliższym otoczeniu (strefach podmiejskich, obszarach metropolitalnych), a szybki rozwój ekonomiczny, skutkujący największą skalą przekształceń w obszarach zurbanizowanych, sprzyja koncentracji zagrożeń środowiskowych.

Konflikty i zagrożenia w polskich miastach i otaczającej je przestrzeni zurbanizowanej przejawiają się w sferze organizacji przestrzeni miejskiej m.in. poprzez [por. m.in. Drzazga, 2009, s. 6; Degórska, 2007, s. 67–71]:

- nieład architektoniczny i przestrzenny;
- nieefektywne wykorzystanie terenów w strefie centralnej miast;
- nienadążanie infrastruktury technicznej za rozwojem zabudowy;
- dewastację zasobów dziedzictwa kultury materialnej;
- wypełnianie zabudową przestrzeni publicznych (zwłaszcza terenów zielni miejskiej) i kurczenie się otwartych terenów ogólnodostępnych (m.in. na wielkich osiedlach mieszkaniowych);
- utrwalanie niekorzystnych podziałów własnościowych gruntów w miastach, zmniejszanie powierzchni działek i zwiększanie intensywności ich zabudowy;
- wyludnianie się stref centralnych miast;
- pogłębianie się polaryzacji społecznej i przestrzennej;
- uruchamianie pod zabudowę nowych terenów (inwestycje typu *greenfield*) zamiast zagospodarowywania zdegradowanych terenów przemysłowych, powojсковych czy pokolejowych;
- żywiołowy, niekontrolowany rozwój urbanizacji w strefie podmiejskiej, pojawianie się zabudowy mieszkaniowej i usługowej oraz rozbudowę infrastruktury komunikacyjnej na terenach o znaczącej wartości przyrodniczej i atrakcyjnych krajobrazowo w pobliżu wielkich miast (często objętych różnymi formami ochrony prawnej) – tereny te stają się „magnesem” przyciągającym zabudowę rezydencjonalną i rekreacyjną, a ponieważ same obszary chronione są trudno dostępne, następuje silna antropopresja na ich bezpośrednie otoczenie, co i tak prowadzi do degradacji środowiska;
- fragmentację przestrzeni i zanikanie naturalnych powiązań w skali regionu miejskiego wskutek ekspansji zabudowy, rozwoju infrastruktury drogowej i wydzielenia przestrzeni zamkniętych.

Nie mniej istotne są zagrożenia związane z bezpośrednią ingerencją w stanowiącym ważny składnik przestrzeni zurbanizowanej komponenty środowiska przyrodniczego. Z natury rzeczy immanentną cechą działalności prowadzonej w przestrzeni miejskiej jest skoncentrowane korzystanie z zasobów przyrodniczych (pobór

wody, użytkowanie rekreacyjne i in.), czemu towarzyszy skoncentrowana emisja zanieczyszczeń. Rozwój zabudowy często prowadzi do izolowania zieleni miejskiej od otaczających miasto ekosystemów przyrodniczych położonych w strefie podmiejskiej, a także powoduje domykanie pasm zabudowy otaczających tereny leśne i zbiorniki wodne. Zaznacza się dążenie do minimalizacji terenów zieleni na obszarach przeznaczonych pod inwestycje i maksymalnego zagęszczenia zabudowy przy jednoczesnej minimalizacji powierzchni biologicznie czynnej. Chaotyczna zabudowa rozproszona również sprzyja uszczuplaniu terenów zielonych, tak w miastach, jak i wokół nich. Wskutek zagęszczania zabudowy, zajmowania terenów otwartych wewnątrz miasta, ekspansji na tereny podmiejskie i rozbudowy infrastruktury następuje przekształcanie ekosystemów – ze szkodą dla środowiska przyrodniczego.

Przyczyny negatywnych zjawisk

Negatywne zjawiska w sferze rozwoju miast wynikają po części z przyczyn o charakterze obiektywnym, ale nie mniej istotne są słabości planowania i zarządzania miastami. Do uwarunkowań obiektywnych, niezależnych od podejmowanych działań, można zaliczyć ograniczoność przestrzeni i konfliktogenność struktur przestrzennych oraz różnorodność interesów i hierarchii wartości wśród użytkowników przestrzeni. Na te elementy nakłada się niedoskonałość rynku jako regulatora gospodarki w jej wymiarze przestrzennym oraz brak skutecznych mechanizmów, które pozwalałyby przełożyć interes przyszłych pokoleń na bieżące decyzje związane z organizacją przestrzeni. Często u podstaw działań niezgodnych z duchem rozwoju zrównoważonego leży też dążenie do nadrabiania wcześniejszych zaległości rozwojowych, m.in. w zakresie infrastruktury komunikacyjnej i budownictwa mieszkaniowego, oraz wynikający stąd wzrost zapotrzebowania na przestrzeń [por. m.in. Sołtys, 2009, s. 52–53].

Wiele problemów nie zrównoważonego rozwoju miast ma swoje źródło w historycznych zasłóściach (zapóźnieniu cywilizacyjnym), braku wystarczających środków na ich rozwiązanie, niesprawności rynku nieruchomości oraz niedostosowaniu systemu regulacyjno-finansowego do potrzeb gospodarki rynkowej [por. *Polityka miejska...*, 2009, s. 4].

Identyfikacja podstawowych słabości obowiązującego w Polsce systemu planowania i zarządzania w kontekście wymogów zrównoważonego rozwoju była przedmiotem rozważań wielu opracowań publikowanych w ostatnim dwudziestolecu [zob. m.in. Marszał, 2000, 2001, 2004; Degórska, 2007; Łaguna, 2009; Drzazga, 2009; Lorens, 2013; Kowalewski, Nowak, 2018].

Daleko posunięta liberalizacja wielu dziedzin życia społecznego i gospodarczego, zwłaszcza w pierwszym okresie transformacji, oraz położenie nacisku

na przyśpieszenie rozwoju ekonomicznego i powiązane z tym procesy akumulacji kapitału nie zawsze sprzyjały wdrażaniu zasad zrównoważonego rozwoju, podobnie jak upowszechnienie konsumpcyjnego modelu życia, co stanowiło naturalną reakcję na lata ubóstwa i powszechnych braków na rynku dóbr konsumpcyjnych.

Na te naturalne uwarunkowania okresu przyśpieszonej transformacji nakładała się słabość instytucji państwowych w zakresie gospodarki przestrzennej i niewydolność systemu planowania przestrzennego: niewłaściwe funkcjonowanie systemu regulacji, słabość instrumentów ekonomicznych i nadzoru wykonywanego przez władze publiczne oraz rozmyte kompetencje podmiotów polityki przestrzennej odpowiedzialnych za wdrażanie ustaleń planów zagospodarowania przestrzennego [por. Markowski, Drzazga, 2015, s. 15]. Wyraźnie zaznaczał się brak integracji polityki przestrzennej i środowiskowej z sektorami polityki społecznej i gospodarczej. Dochodziło do sprzeczności między sferą planowania przestrzennego i ekonomicznego – planowanie społeczno-gospodarcze rozwijało się własnym trybem, a zagadnienia przestrzenne były traktowane marginesowo, z reguły jako niewygodne uwarunkowania lub wręcz jako bariery [Markowski, Drzazga, 2015, s. 16].

Dbłość o przestrzenno-środowiskowe aspekty rozwoju utrudniały też ograniczone kompetencje administracji odpowiedzialnej za ochronę środowiska przyrodniczego i kulturowego w stosunku do obiektów i obszarów chronionych oraz niektórych związanych z tym kwestii. Często problematyka środowiskowa – zamiast konsekwentnie podejmowanych i długofalowych działań prowadzących do poprawy jakości środowiska – była traktowana jako środek do osiągnięcia partykularnych celów, co przejawiało się w podejmowaniu spektakularnych akcji przynoszących doraźne korzyści polityczne i wizerunkowe. Polityka gruntowa wielu miast była w dużej mierze ukierunkowana na osiąganie krótkotrwałych zysków, niezależnie od długofalowego interesu publicznego i kosztów środowiskowych.

Na wieloszczeblowe, złożone struktury i układy administracyjne potęgujące trudności zarządzania nakładała się niestabilność, wady i luki systemu prawnego w zakresie gospodarki przestrzennej, planowania przestrzennego i ochrony środowiska oraz niska ranga planowania urbanistycznego⁴. W rezultacie brakowało skutecznych instrumentów, które umożliwiłyby wdrożenie koncepcji mających na celu ochronę środowiska przed negatywnymi skutkami procesów urbanizacji.

Właściwą organizację przestrzeni w procesie zrównoważonego rozwoju utrudniało słabe pokrycie przestrzeni polskich miast aktualnymi planami miejscowymi, a w przypadku braku planu powszechne korzystanie z możliwości uzyskania decyzji o warunkach zabudowy po spełnieniu warunku tzw. dobrego sąsiedztwa, przy czym decyzja taka, ze względu na brak uregulowań prawnych, nie musiała być zgodna z ustaleniami studium. Dodatkowo w wielu miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego zaznaczał się – obok wad merytorycznych

4 Więcej na temat wad systemu prawnego w sferze gospodarki przestrzennej zob. Kowalewski, Nowak [2018, s. 83–145].

i metodycznych – niedostatek regulacji i wariantowania bądź tworzenie wariantów pozornych. Niekorzystnym zjawiskiem było też opracowywanie planów miejscowych dla relatywnie niewielkich obszarów obejmujących czasami pojedyncze działki, co nie sprzyjało spójności polityki przestrzennej w obrębie danej jednostki osadniczej i prowadziło do fragmentacji zagospodarowania przestrzeni.

Brak wiedzy urbanistycznej wśród urzędników samorządowych, a także niedookreślenie i niezrozumienie znaczenia i funkcji strategicznego planu przestrzennego miasta, który nakreślałby długoterminową koncepcję rozwoju przestrzennego oraz skłaniał władze samorządowe do poszukiwania dodatkowych źródeł finansowania, znajdowały swój wyraz w nadmiernie liberalnej postawie władz lokalnych, które często – mając na względzie tworzenie nowych miejsc pracy, wpływy do budżetu oraz doraźne korzyści polityczne – działały pod presją właścicieli gruntów, inwestorów i deweloperów. Efektem takiej postawy było kurczenie się terenów publicznych, nierzadko postrzeganych jako przynoszące niewiele korzyści, a jednocześnie będące źródłem generującym zbędne koszty. Kurczyły się także tereny zielone położone w sąsiedztwie strefy zurbanizowanej, gdzie właściciele gruntów podejmowali działania w celu zmiany sposobu zagospodarowania, pozwalające im na osiągnięcie zysków związanych z wysokością renty budowlanej.

Zjawiskiem, które coraz silniej dotykało duże miasta, ograniczając ich potencjał rozwojowy, była kongestia i zanieczyszczenie środowiska [por. Przybyłowski, 2015, s. 230]. W strefach podmiejskich nasilały się procesy suburbanizacji – lokalizacji budownictwa mieszkaniowego na obrzeżach dużych miast sprzyjał brak w ich granicach terenów pod zabudowę mieszkaniową, przy jednoczesnej polityce gmin ościennych konkurujących z ośrodkiem centralnym o dochody z podatków – ukierunkowanej na przyciąganie tego rodzaju inwestycji. Nie mniej istotna, z punktu widzenia suburbanizacji, była rosnąca wskutek rozwoju motoryzacji i sieci drogowej dostępność terenów podmiejskich (pomimo mało efektywnego transportu publicznego).

Niskie usytuowanie wartości przyrodniczych, kulturowych, krajobrazowych i ładu przestrzennego w hierarchii wartości odzwierciedlało niewielką świadomość ekologiczną społeczeństwa, które interesowało się głównie bezpośrednio odczuwalnymi zagrożeniami, bliskimi w czasie i przestrzeni, czemu towarzyszyła akceptacja dla pozaprawnych działań w sferze zagospodarowania przestrzennego. Przewidziane prawem procedury „oceny oddziaływania na środowisko” skutków realizacji planów miały ograniczoną użyteczność i niewielki wpływ na racjonalizację gospodarowania przestrzenią. Zrównoważony rozwój miast utrudniony był zwłaszcza w sytuacji niedostatecznego współdziałania między samorządem lokalnym, organizacjami społecznymi, przedsiębiorcami i społecznością lokalną przy rozwiązywaniu problemów związanych z zagospodarowaniem przestrzeni miejskiej i ochroną wartościowych komponentów miejskiego środowiska przyrodniczego i antropogenicznego.

Wnioski

Wdrożenie efektywnego systemu uwzględniającego zrównoważone podejście w rozwoju miast wymaga oparcia metodologii zarządzania i planowania przestrzennego na cyklu powiązanych ze sobą działań, na które składają się: wielodyscyplinarna analiza i diagnoza kluczowych problemów, przyjęcie określonej koncepcji metodologicznej, a następnie sformułowanie strategii rozwoju uwzględniającej długoterminowe cele, i na tej podstawie wyznaczenie szczegółowych działań krótkoterminowych respektujących ustalenia przyjętej strategii. Proces ten musi zamykać monitorowanie wyników, ocena i bieżące zarządzanie procesami zmian [por. Heczko-Hyłowa, 2009, s. 60]. Zrównoważonemu rozwojowi będzie sprzyjało wdrażanie zasad planowania zintegrowanego rozumianego jako „holistyczny proces wyznaczania celów i budowania ścieżek dojścia do wyznaczonych w tym procesie celów, uwzględniający najważniejsze współzależności (relacje) między najważniejszymi elementami systemu sterowanego”⁵.

Ogólne zasady, jakimi należy się kierować w realizacji polityki rozwoju zrównoważonego w sferze organizacji przestrzeni i zagospodarowania środowiska, zdają się nie budzić wątpliwości. To minimalizacja negatywnego oddziaływania na system ekologiczny, poszanowanie zasobów, a zwłaszcza przestrzeni jako dobra ograniczonego, uwzględnienie czynnika czasu w kontekście cyklu życia inwestycji oraz możliwie najdalej posunięta integracja społecznych, kulturowych, ekonomicznych i przestrzenno-środowiskowych aspektów rozwoju [por. Baranowski, 1998, s. 96]. Jednak pozytywne relacje między sferą społeczną, gospodarczą i przestrzenno-środowiskową w dużej mierze zależą od już osiągniętego poziomu rozwoju. Z punktu widzenia promowania rozwoju zrównoważonego polityka miejska ma do spełnienia szczególną rolę w zakresie technologii, gospodarowania przestrzenią i stylu życia mieszkańców. Sprowadza się to m.in. do promowania bardziej przyjaznych środowisku rozwiązań technologicznych, działalności i zachowań [por. Camagni, Capello, Nijkamp, 1998, s. 116–117].

Polityka miejska powinna koncentrować się przede wszystkim na tych elementach, które na obecnym etapie w największym stopniu wpływają na kreowanie rozwoju zrównoważonego [por. *Polityka miejska...*, 2009]. Na plan pierwszy wysuwa się kształtowanie zrównoważonej struktury przestrzennej miast i otaczających je terenów, w tym m.in. uporządkowanie procesów suburbanizacji, poprawa jakości środowiska, dbałość o ogólnodostępną przestrzeń publiczną oraz przeciwdziałanie polaryzacji społecznej i segregacji przestrzennej. Nie mniej ważne są działania na rzecz miasta zwartego, m.in. poprzez racjonalizację i intensyfikację wykorzystania przestrzeni miejskiej. Na racjonalną organizację przestrzeni miejskiej

5 Koncepcji planowania zintegrowanego poświęcony jest tekst autorstwa Markowskiego i Drzazgi [2015], w którym na s. 17–21 omówiona została specyfika tego planowania. Na temat podejścia zintegrowanego jako metody odnowy przestrzeni miejskiej pisze również Kamrowska-Załuska [2014, s. 40–44].

istotny wpływ ma rewitalizacja obszarów zdegradowanych, źle zagospodarowanych i funkcjonalnie nieefektywnych (m.in. strefy śródmiejskie, obszary poprzemysłowe, powojenne i pokolejowe)⁶, obejmująca zarówno sferę gospodarczą czy społeczną, jak i sferę rozwoju infrastrukturalno-przestrzennego. Wielowymiarowo postrzegany zrównoważony rozwój wymaga systemowego wdrażania procesów rewitalizacji, ocenianych zarówno w kontekście rozwoju środowiskowego, jak i polityczno-instytucjonalnego, gwarantującego realizację przyjętych strategii i planów [por. Strzelecka 2011, s. 662]. Rewitalizacji i reurbanizacji wymagają wielkie osiedla mieszkaniowe (integracja przestrzenna i funkcjonalna z pozostałymi obszarami miasta, podnoszenie standardów zabudowy i jakości życia).

W zrównoważonym rozwoju konieczna jest dbałość o właściwy recykling terenów miejskich – wysuwający na pierwszy plan zagospodarowanie terenów niewykorzystywanych pod względem funkcjonalnym (tych, które utraciły wcześniejsze funkcje) i minimalizujący zabudowę terenów wolnych (zwłaszcza zielonych) – który powinien się stać ważnym narzędziem zrównoważonej gospodarki terenami w miastach [więcej zob. Gorgoń, Starzewska-Sikorska, 2014].

Z punktu widzenia efektywnego i właściwego kształtowania ekosystemów miejskich decydujące znaczenie ma ochrona wartości kulturowych (dziedzictwa i krajozbrazu kulturowego) i przyrodniczych obszarów zurbanizowanych oraz tworzenie obszarów chronionych przy uwzględnieniu wymogów ekologii miejskiej.

Konieczne jest podjęcie działań poprawiających dostępność przestrzeni miejskich i likwidujących bariery, które utrudniają do niej dostęp⁷. Jednocześnie niezbędne będzie zrównoważenie mobilności miejskiej, nie tylko na drodze zrównoważonego rozwoju transportu (rozwój sieci drogowej, rozwój transportu zbiorowego i zwiększenie jego atrakcyjności, integracja systemu transportu miejskiego), ale także poprzez racjonalną redukcję potrzeb transportowych, zmianę zachowań i przyzwyczajzeń komunikacyjnych mieszkańców, promowanie transportu rowerowego przy jednoczesnym ograniczeniu ruchu samochodowego.

Podniesieniu jakości życia w środowisku zurbanizowanym sprzyja kształtowanie poczucia tożsamości lokalnej i odpowiedzialności za dobro wspólne oraz związane z tym większe zainteresowanie i wkład lokalnych struktur społecznych w rozwój miasta.

Dbałość o zrównoważony rozwój nie może ograniczać się do terenu wyznaczonego granicami administracyjnymi miasta; zwłaszcza w przypadku dużych jednostek osadniczych rozwój ten musi wpisywać się w troskę o równowagę w skali regionalnej i opierać na współpracy sąsiadujących jednostek administracji terytorialnej. Istotne jest także, aby realizacja rozwoju zrównoważonego polskich miast

6 Szersze omówienie zagadnienia rewitalizacji polskich miast w kontekście zrównoważonego rozwoju znalazło się w podsumowaniu projektu zrealizowanego w Instytucie Rozwoju Miast, *Rewitalizacja...* [2010].

7 Problem dostępności przestrzeni miejskiej jest przedmiotem szerszych rozważań w tekście Solarek [2017].

wpisywała się w jasno zdefiniowaną politykę państwa w sferze gospodarki przestrzennej i określone zasady jej skutecznego wdrażania⁸.

Niezależnie od tych ogólnych wskazań – pomimo pewnych wspólnych tendencji i założeń polityki miejskiej formułowanych na szczeblu UE – specyfika dziedzictwa przeszłości i zróżnicowane uwarunkowania przestrzenno-środowiskowe, społeczne oraz ekonomiczne w poszczególnych ośrodkach wymagają różnych priorytetów i różnych ścieżek rozwojowych na drodze do miasta zrównoważonego, a więc i bardziej konkurencyjnego.

Bibliografia

- Baranowski A., 1998, *Projektowanie zrównoważone w architekturze*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Camagni R., Capello R., Nijkamp P., 1998, *Towards a Sustainable City Policy: An Economy-environment Technology Nexus*, „Ecological Economics”, no. 24, s. 103–118.
- Degórska B., 2007, *Key Problems in the Relation between the Environment and Spatial Development in Poland*, „European Spatial Research and Policy”, vol. 14, no. 2, s. 53–81.
- Drzazga D., 2009, *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 173–194.
- Eltges M., 2009, *Leipzig Charter on Sustainable European Cities – A Work in Progress*, „European Spatial Research and Policy”, vol. 16, no. 2, s. 63–78.
- Gołędzinowska A., Czochoński J., 2014, *Przestrzenna integracja funkcji miasta średniej wielkości jako metoda równoważenia rozwoju w warunkach gospodarki rynkowej (na przykładzie Regionu Pomorskiego)*, [w:] R. Janikowski (red.), *Planowanie przestrzenne – Instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn KPZK PAN”, t. 254, s. 47–69.
- Gorgoń J., Starzewska-Sikorska A., 2014, *Recykling terenów jako narzędzie zrównoważonej gospodarki terenami w miastach*, [w:] R. Janikowski (red.), *Planowanie przestrzenne – Instrument trwałego i zrównoważonego rozwoju*, „Biuletyn KPZK PAN”, t. 254, s. 71–83.
- Heczko-Hyłowa E., 2009, *Miejski system przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem i odnową miast na tle koncepcji reurbanizacji*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 59–74.
- Janikowski R., 2013, *Sustensywne doskonalenie przestrzeni publicznej miasta* [w:] Z. Strzelecki, P. Legutko-Kobus (red.), *Gospodarka regionalna i lokalna a rozwój zrównoważony*, „Studia KPZK PAN”, t. 152, s. 148–157.

8 Podstawowe rekomendacje odnoszące się do niezbędnych/pożądanych zmian systemowych i konkretne propozycje zasad zarządzania przestrzenią zawarte są m.in. w: Kowalewski, Nowak [2018, s. 153–156].

- Kamrowska-Załuska D., 2014, *Zrównoważona odnowa przestrzeni miejskiej*, „Studia KPZK PAN”, t. 158.
- Kowalewski A. T., 2005, *Rozwój zrównoważony w procesach urbanizacji*, „Nauka”, nr 1, s. 123–146.
- Kowalewski A., Nowak M.J., 2018, *Chaos przestrzenny i prawo. Uwarunkowania, procesy, skutki, rekomendacje*, [w:] A. Kowalewski, T. Markowski, P. Śleszyński (red.), *Studia nad chaosem przestrzennym*, t. 1, „Studia KPZK PAN”, t. 182.
- Lorens P., 2013, *Równoważenie rozwoju przestrzennego miast polskich*, Wydawnictwo Politechniki Gdańskiej, Gdańsk.
- Łaguna D., 2009, *Rola obszarów przyrodniczych w kształtowaniu przestrzeni podmiejskiej*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 80–88.
- Markowski T., Drzazga D., 2015, *Koncepcja systemu zintegrowanego planowania rozwoju w Polsce (założenia i zasady kierunkowe budowania systemu)*, [w:] A. Klasik, F. Kuźnik (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. 164, s. 10–42.
- Marszał T., 2000, *Environmental Problems in the Spatial Development of the City of Łódź*, [w:] D. Miller, G. de Roo, *Resolving Urban Environmental and Spatial Conflicts*, GeoPress, Groningen, s. 63–76.
- Marszał T., 2001, *Environmental and Spatial Aspects of Urban Development in the Łódź Agglomeration* [w:] R. B. Singh (ed.), *Urban Sustainability in the Context of Global Change*, Oxford and IBH Publishing Co. Pvt. Ltd, New Delhi, s. 119–133.
- Marszał T., 2004, *Policy Recommendations and Implementation of Local Agenda 21 – The Example of Lodz (Poland)* [w:] E. Feitelson, *Advancing Sustainability at the Sub-national level. The Potential and Limitations of Planning*, Ashgate, Jerusalem, s. 115–126.
- Marszał T., 2010, *Sustainable Development and Urban Planning in Post-communist Cities – The Example of Polish Experience*, [w:] M. Habrel, T. Marszał (ed.), *Spatial Development of Polish and Ukrainian Big Cities at the Beginning of the 21st Century*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź, s. 7–18.
- Our Common Future: Report from the UN World Commission on Environment and Development*, 1987, World Commission on Environment and Development, Oxford University Press.
- Polityka miejska państwa – cele, priorytety, instrumenty*, 2009, oprac. S. Gzell, M. Kochanowski, J. Korzeń, T. Taczewski, M. Staniszkis, W. Suchorzewski, T. Ossowicz, G. Rembarz, Warszawa, 5.06.2009, niepubl.
- Prawo o ochronie środowiska z 27.04.2001 r., Dz.U. z 2018 r., poz. 799.
- Przybyłowski A., 2015, *Wyzwania rozwojowe obszarów miejskich w aspekcie równoważenia mobilności (na przykładzie Miasta Gdynia)*, [w:] Klasik A., Kuźnik F. (red.), *Rozwój obszarów miejskich w polityce regionów*, „Studia KPZK PAN”, t. 164, s. 223–232.
- Rewitalizacja miast polskich jako sposób zachowania dziedzictwa materialnego i duchowego oraz czynnik zrównoważonego rozwoju. Podsumowanie projektu*, Kraków 2010.
- Siekierska-Rosiak I., 2016, *Miasta w polityce regionalnej Polski w latach 2007–2013*, „Studia KPZK PAN”, t. 171.
- Słysz K., Mądry T., 2007, *Konsekwencje realizacji unijnych dyrektyw dotyczących ochrony środowiska dla planowania przestrzennego*, „Problemy Rozwoju Miast”, nr 1/2, s. 42–55.

- Solarek K., 2017, *Trzy wymiary integracji w planowaniu dostępnych miast*, [w:] K. Solarek (red.), *Miasto dostępne jako jedno z wyzwań zintegrowanego planowania*, „Studia KPZK PAN”, t. 176, s. 11–36.
- Sołtys J., 2009, *Wybrane problemy respektowania struktury przyrodniczej w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, [w:] T. Markowski, D. Drzazga (red.), *System przyrodniczy w zarządzaniu rozwojem obszarów metropolitalnych*, „Studia KPZK PAN”, t. 123, s. 51–58.
- Stawicka-Wałkowska M., 2001, *Procesy wdrażania zrównoważonego rozwoju w budownictwie*, ITB, Warszawa.
- Strzelecka E., 2011, *Rewitalizacja miast w kontekście zrównoważonego rozwoju*, „Budownictwo i Inżynieria Środowiska”, nr 2, s. 661–668.