

Danuta Makulska

10. Polityka miejska w świetle koncepcji zrównoważonego rozwoju

Streszczenie

Problemy zrównoważonego rozwoju do polityki miejskiej wprowadzono w 1992 r. Współczesne miasta kształtują oblicze świata. Ich zrównoważony rozwój powiązany jest harmonijnie ze środowiskiem. Rozwój zrównoważony wewnątrz systemów miejskich można osiągnąć za pomocą projektowania lub przeprojektowywania miast. Podejmowane działania wynikają z planowania, realizacji, monitorowania i oceny prowadzonej przez samorząd terytorialny.

Słowa kluczowe: miasto, rozwój zrównoważony, planowanie, przedmieścia.

Urban policy in sustainable development

Abstract

Problems of the sustainable development were entered into the urban politics in 1992. Contemporary cities are shaping the face of world. Their sustainable development is harmoniously related with the environment. Inside urban systems it is possible to achieve the sustainable development with the design or redesign of cities. Taken actions result from the planning, the realization, monitoring and the evaluation carried out by the local government.

Keywords: city, sustainable development, planning, suburbs.

Wprowadzenie

Termin zrównoważony rozwój jest używany w literaturze naukowej w różnym znaczeniu. Może oznaczać: model rozwoju, paradygmat, koncepcję i strategię rozwoju, sposób podejścia do kształtowania procesu planowania i realizacji rozwoju społeczno-gospodarczego, jak też sposób organizacji przestrzeni. Rozwój zrównoważony jest jednym z odpowiedników angielskiego terminu *sustainable development*. Termin ten posiada również inne znaczenia, które jednak mniej przyjęły się w literaturze naukowej oraz aktach prawnych. Są to: rozwój podtrzymywany, podytrzymywalny, samo-

podtrzymujący się, równoważący oraz trwały.¹ Rozwój zrównoważony został zdefiniowany w ustawie dotyczącej prawa ochrony środowiska²

„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 zaspokajania podstawowych potrzeb poszczególnych społeczności lub obywateli zarówno współczesnego pokolenia, jak i przyszłych pokoleń.”

Zasadnicze znaczenie ma ogólna idea łącząca się z tym pojęciem. W polityce miejskiej kluczowe znaczenie ma kształtowanie modelu struktury przestrzennej miasta. Zapoczątkowanie konkretnego procesu prowadzi do pojawienia się zmian w już funkcjonującej strukturze miejskiej. Jednocześnie można podjąć działania, których celem jest dokonanie przekształceń w już istniejącej tkance.³ Podejmowane działania mają prowadzić do osiągnięcia struktury miasta zrównoważonego.

Podstawa prawna wprowadzania zrównoważonego rozwoju ma swe odbicie w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej:

„Rzeczpospolita Polska strzeże niepodległości i nienaruszalności swego terytorium, zapewnia wolności i prawa człowieka i obywatela oraz bezpieczeństwo obywateli, strzeże dziedzictwa narodowego oraz zapewnia ochronę środowiska, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju.”

Drugim źródłem prawa w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju jest ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym⁴. W ustawie zastąpił on pojęcie ekorozwoju stosowane w ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym z dnia 7 lipca 1994 r. W obecnie obowiązującej ustawie ustalono zasady kształtowania polityki przestrzennej realizowanej przez jednostki samorządu terytorialnego i organy administracji rządowej. Podstawą ich działania powinien być ład przestrzenny i zrównoważony rozwój.

¹ R. Domański, *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, PWN, Warszawa 2006, s. 15.

² Ustawa o prawie ochrony środowiska, z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2001 r. Nr 62, poz. 627;

³ J. Parysek, *Rozwój zrównoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, w: Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski, „Studia Miejskie”, Opole 2013, nr 9, s. 10.

⁴ Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dnia 27 marca 2003, Dz.U. Nr 80, poz. 717.

1. Zrównoważony rozwój – konieczność czy tylko idea?

Punktem wyjścia dla idei zrównoważonego rozwoju może być pojęcie ekorozwoju, które pojawiło się podczas sztokholmskiej konferencji środowiskowej w 1972 r. Poprzedzone było nasilonymi dyskusjami po opublikowaniu słynnego raportu Sekretarza Generalnego Organizacji Narodów Zjednoczonych U Thanta. Kluczowe znaczenie w idei ekorozwoju przyznano dynamicznemu rozwojowi produkcji, trwałości użytkowania zasobów przyrodniczych i poprawie lub zachowaniu wysokiej jakości życia.⁵ Termin ekorozwój oznacza też proces zharmonizowania rozwoju gospodarczego ze środowiskiem, a w szczególności z jego ekosystemami.

Termin rozwój zrównoważony został użyty w 1980 r. w *Światowej Strategii Ochrony*, ale nie został powszechnie przyjęty. W rok po katastrofie nuklearnej w Czarnobylu zyskał rozgłos dzięki publikacji raportu *Nasza Wspólna Przyszłość*, opracowanego przez Światową Komisję ds. Środowiska i Rozwoju powołaną przez ONZ. Rozwój zrównoważony został zdefiniowany jako:⁶

„rozwój, który zaspokaja potrzeby obecnego pokolenia bez narażania na szwank możliwości przyszłych pokoleń do zaspokojenia ich własnych potrzeb”.

W 1992 r. odbył się w Rio de Janeiro szczyt Ziemi, gdzie prowadzono szerokie dyskusje na temat zrównoważonego rozwoju. Położono nacisk na zaspokojenie potrzeb obecnych pokoleń, ale z uwzględnieniem sytuacji przyszłych mieszkańców Ziemi. Rozwój zrównoważony został scharakteryzowany jako równowaga między interesami człowieka i środowiska dla obustronnej korzyści, oszczędność przy jednoczesnej poprawie warunków życia, sprawiedliwość międzygrupowa i międzygeneracyjna ludności.⁷ Idea rozwoju zrównoważonego ma dość ogólny charakter, łączy się z pojęciem rozwoju. W ujęciu rozwoju zrównoważonego mamy różne podejścia: pierwsze zwracające uwagę na zarządzanie zasobami środowiska w skali globalnej oraz drugie reprezentowane przez przedstawicieli świata biznesu, którzy uważają, że rozwój zrównoważony jest zbyt ostrożny co do przyszłości i chce ograniczyć wzrost

⁵ A. Bernaciak, W. M. Gaczek, *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001, s. 121.

⁶ *World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford 1987.

⁷ A. Rouba, *Rozwój regionalny a ochrona środowiska*, w: *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, T. Markowski, D. Stawasz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001, s. 210.

gospodarczy w imię nie do końca zrozumiałej idei i nadmiernej troski o stan oraz jakość zasobów środowiska przyrodniczego.⁸

Idea zrównoważonego rozwoju powinna funkcjonować we wszystkich działaniach na danych obszarze.⁹ Rozwój zrównoważony w odniesieniu do miast wprowadzono właśnie w czasie konwencji w Rio de Janeiro w 1992 r. Do tej pory pojęcie to było stosowane dla opisu zagadnień przyrodniczych. Szersze ujęcie tego zagadnienia w odniesieniu do polityki miejskiej nastąpiło na *Szczycie miast*, który odbył się w Stambule podczas konferencji *Habitat II* w 1996 r. Prezentowano tam osiągnięcia polegające na wprowadzaniu w życie rozwoju zrównoważonego w miastach. Pojawiały się głosy, że rozwój taki może zostać osiągnięty za pomocą projektowania lub przeprojektowania miast. Podkreślono, że właśnie miasta kształtują współczesne oblicze świata i dlatego wprowadzanie idei rozwoju zrównoważonego powinno rozpocząć się od prowadzenia odpowiedniej polityki miejskiej. Zrównoważone miasto jest definiowane jako takie, w którym cele społeczno-gospodarcze są harmonijnie połączone ze sprawami środowiska i wykorzystaniem energii w celu zapewnienia ciągłości zmian.¹⁰ Wprowadzenie miasta do pojęcia zrównoważonego rozwoju spowodowało zwiększenie jego wielowymiarowości. Połączono sferę gospodarki, ekologii, społeczeństwa, podkreślono występowanie wzajemnych zależności. Praktyczna strona rozwoju zrównoważonego w odniesieniu do miast koncentruje się na idei procesu planowania rozwoju. Wynika to ze stwierdzenia, że rozwój zrównoważony nie dokonuje się sam lecz musi wynikać z planów, następnie z realizacji, monitorowania i oceny prowadzonej przez samorząd terytorialny. Dzięki koncepcji zrównoważonego rozwoju nadano nowy sens zagadnieniom związanym z peryferiami miejskimi. Podkreślono występowanie współzależności zewnętrznych i wewnętrznych składowych miasta oraz konieczność zachowania równowagi między nimi, jak też wewnątrz każdego elementu oddzielnie. Jednocześnie należy uwzględnić interesy różnych podmiotów związanych z rozwojem miast. Jeśli jakość życia uznamy za kryterium zrównoważonego rozwoju to zaspokojenie potrzeb mieszkańców nabiera

⁸ L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2010, s. 19.

⁹ M. Chudak, *Transport drogowy w świetle zrównoważonego rozwoju na przykładzie Leszna*, w: *Przekształcenia strukturalne miast i zrównoważony rozwój gospodarki miejskiej*, J. Słodczyk, D. Rajchel (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2008, s. 163.

¹⁰ B. Banachowicz, J. Danielewicz, *Współzależność jako czynnik zrównoważonego rozwoju miast - przykład Łodzi*, w: *Polityka zrównoważonego rozwoju oraz instrumenty zarządzania miastem*, J. Słodczyk, D. Rajchel (red.), Uniwersytet Opolski, Opole 2006, s. 63.

szczególne znaczenia. Ale wymaga to uwzględnienia występujących ograniczeń zarówno przyrodniczych, jak i związanych z gospodarką.

Stosowanie idei zrównoważonego rozwoju w procesie planistycznym wynika z przeciwdziałania procesom nadmiernego rozwoju miast i obszarów przyległych, z szczególnym uwzględnieniem zachodzących procesów suburbanizacji. Konieczność stosowania prawa i zachodzące realne procesy skłaniają do uwzględnienia idei rozwoju zrównoważonego w prowadzonej polityce rozwojowej miasta. Niestety toczący się proces rozwoju miast prowadzi do procesów, które są w nikłym stopniu kontrolowane i dalekie od idei rozwoju zrównoważonego w szerokim rozumieniu.

Przestrzenny wymiar zrównoważonego rozwoju jest powiązany z procesami suburbanizacji oraz ze strefami silnego oddziaływania. Strefa silnego oddziaływania może być określona mianem aglomeracji miejskiej, gdyż powstanie aglomeracji, jej struktury funkcjonalno-przestrzennej jest wynikiem procesu suburbanizacji. Uwzględniając takie podejście miasto i jego strefa podmiejska traktowane są jako dynamiczna i funkcjonalna całość, specyficzny terytorialny system społeczny.¹¹ Rozwój zrównoważony odnosi się do rozwoju miast i stref ich oddziaływania, a więc od kształtu aglomeracji miejskiej. Miasto i jego strefa podmiejska ujmowane są jako dynamiczna funkcjonalna całość, będąca obrazem terytorialnego systemu społecznego. Miasto jest specyficznym systemem przestrzennym, którego elementami są ludzie oraz dobra materialne będące produktami ludzkich działań. W skład systemu wchodzi również relacje wewnątrz systemowe oraz powiązania ze środowiskiem zewnętrznym i wewnętrznym. Do środowiska wewnętrznego zaliczamy elementy środowiska przyrodniczego na obszarze którego mają miejsce zarówno relacje społeczne, jak i działania w sferze materialnej.

W sensie ogólnym w przypadku rozwoju zrównoważonego chodzi o taki sposób zaspokojenia potrzeb społecznych, który uwzględnia ograniczenia związane ze środowiskiem przyrodniczym. Rozwój powinien mieć charakter kontrolowany uwzględniający ograniczenia środowiskowe. Rozwój przyjazny dla środowiska możemy znaleźć w ideach rozwoju realizowanych w krajach skandynawskich. W odniesieniu do miasta rozwój zrównoważony występuje wówczas gdy ma miejsce integracja sfery politycznej, społecznej i gospodarczej oraz występuje łączne zachowanie równowagi połączone z trwałością procesów.

¹¹ J. Parysek, *Rozwój zrównoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski, „Studia Miejskie”, Opole 2013, nr 9, s. 11.

Osiedle zrównoważone posiada następujące cechy:¹²

- budynki powinny być zbudowane według technologii uwzględniającej oddziaływanie na środowisko tzn. wykonane z odpowiednich materiałów, odpowiedniego sposobu ich produkcji, trwałości budynków oraz potrzeby ich modernizacji, możliwości ponownego użycia po zburzeniu oraz szkodliwości odpadów na środowisko,
- efektywne wykorzystanie infrastruktury technicznej, zarówno sieciowej, jak i transportowej, jego warunkiem jest odpowiednia gęstość zabudowy,
- efektywne wykorzystanie terenu wymaga odpowiedniej gęstości zabudowy i jej zwartości,
- właściwe gospodarowanie wodą oraz odprowadzanie i oczyszczanie ścieków komunalnych,
- minimalizacja emisji ciepła i zanieczyszczeń do atmosfery, właściwe ogrzewanie budynków i ich izolacja cieplna,
- minimalizacja zanieczyszczeń związanych z ciepłowniami oraz transportem indywidualnym.

Celem nadrzędnym jest jak najlepsze zaspokojenie potrzeb mieszkańców. Zasadnicze znaczenie mają procesy społeczne oraz gospodarcze zapewniające równowagę ekonomiczną. Procesy zachodzą w strukturze miasta i tworzą przestrzeń miejską, która powinna również znajdować się w równowadze. Rozwój zrównoważony może przyczynić się do podnoszenia jakości życia i jednocześnie zmniejszania presji ludzkich osad na środowisko.

Specyfika systemu miejskiego wynika z:¹³

- liczby i różnorodności funkcjonujących systemów oraz stopnia ich złożoności,
- małej ilości składników przyrodniczych oraz znacznej o charakterze materialnym,
- przeważającej ilości relacji mieszkańców z elementami o charakterze materialnym i społecznym, a mniejszej z elementami przyrodniczymi,

¹² K. Sadowy, *Strategia wdrażania zrównoważonego rozwoju w wielkich osiedlach miejskich*, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, M. Burchard-Dziubińska, A. Rzońca A. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010, s. 155.

¹³ J. Parysek, *Rozwój zrównoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski, „Studia Miejskie”, Opole 2013, nr 9, s. 13.

- funkcjonowania czterech podsystemów sytemu terytorialnego miasta: przyrodniczego, społecznego, ekonomicznego i przestrzennego,
- powiązania z otoczeniem zewnętrznym – strefą podmiejską,
- kluczowej roli podsystemu gospodarczego dla miasta jako całości oraz pozostałych podsystemów,
- sytemu przestrzennego postrzeganego jako wyznacznika oraz „ram rozwojowych” pozostałych podsystemów oraz systemu jako całości,
- specyficznej roli człowieka w kształtowaniu organizacji, struktury i funkcjonowania systemu,
- zasadniczej roli sytemu jako elementu zaspokojenia potrzeb społecznych mieszkańców,
- nieliniowości rozwoju systemu i podatności na perturbacje rozwojowe.

W koncepcji zrównoważonego rozwoju zwrócono uwagę na niebezpieczeństwo utrzymywania się niewłaściwych cech miasta w modelu miasta rozproszonego.

Procesy organizacji przestrzeni są widziane jako źródło określenia efektywnego modelu procesów rozwojowych miasta i aglomeracji miejskiej w powiązaniu z terytorialnym systemem społecznym, przestrzennym i gospodarczym. Zakłada się przejście z nierównowagi do stanu równowagi. Stan nierównowagi może wynikać z wprowadzenia innowacji technologicznej lub organizacyjnej np. zlokalizowania dużej inwestycji lub likwidacji znacznej firmy. Efektem będą perturbacje, zmiana relacji wewnętrznych pomiędzy elementami systemu, a w ich efekcie zmiana wyjściowej sytuacji. Następujące procesy mogą prowadzić do pojawienia się nowych tendencji rozwojowych, których efektem jest wykształcenie nowej struktury. Równowaga jest tym stanem, do którego zmierza miasto. Do stanu równowagi dążą poszczególne elementy systemu:

- za podsystem przyrodniczy odpowiadają ekologowie,
- za podsystem społeczny odpowiadają socjologowie,
- za koncepcję i realizację modeli rozwoju ekonomicznego odpowiadają ekonomiści,
- za równowagę przestrzenną odpowiadają organy zajmujące się zagospodarowaniem przestrzennym, którego wyrazem jest ład przestrzenny.

2. Przyczyny suburbanizacji

Pojęcie suburbanizacji ma szerokie znaczenie. Klasycznie oznacza ono proces przenoszenia form przestrzennych miasta oraz form życia miejskiego poza miasto

centralne, na tereny w jego sąsiedztwie oraz proces zespalania funkcjonalnego obszarów podlegających suburbanizacji z miastem centralnym. Pojęcie suburbanizacji etymologicznie wywodzi się z *suburbium* oznaczającego peryferyjny w stosunku do zainwestowanych terenów w mieście lub przylegający do granic administracyjnych miasta (blisko położony) obszar o funkcjach mieszkaniowych. Źródła suburbanizacji można szukać wśród czynników makro i mikroekonomicznych. W ujęciu makroekonomicznym suburbanizacja jest wynikiem zmian w obiegu kapitału instytucji i firm. Kapitał przenosi się do strefy podmiejskiej szukając wyższego zysku, znajduje tu korzystniejsze warunki prowadzenia działalności gospodarczej w porównaniu z centrum miasta. Zasadnicze znaczenia mają ceny gruntu, ulgi podatkowe czy dostępność transportowa. W ujęciu mikroekonomicznym suburbanizacja jest wynikiem zmian w indywidualnych decyzjach osób poszukujących określonych cech środowiska dla miejsca swego zamieszkania. Można też spojrzeć na suburbanizację jako na zjawisko związane z ucieczką przed ujemnymi cechami środowiska miejskiego takimi jak: gęstość zaludnienia, hałas czy zanieczyszczenie powietrza. Zwolennicy liberalizmu interpretują ten proces jako wyraz indywidualnej przedsiębiorczości. Jednocześnie rozproszona struktura świadczy o adaptacji mieszkańców do zaistniałych warunków oraz zauważenia słabej roli władz lokalnych i regionalnych. Suburbanizacja jest nie tylko wynikiem wzrostu zamożności niektórych grup społecznych, zmieniających się preferencji mieszkaniowych czy większej mobilności przestrzennej ludności. Suburbanizacja jest powiązana z obszarami o wysokiej dynamice rozwojowej. Na jej intensywność wpływa w największym stopniu wielkość miasta centralnego i jego potencjał rozwojowy. Wielkość miasta centralnego i jego potencjał rozwojowy wpływa na zasięg jego obszaru oddziaływania. Może to powodować, że gminy sąsiednie będą wykorzystywać swoje położenie i swoją politykę przestrzenną aktywnie odpowiadając na występujący popyt na tereny pod działalność gospodarczą i budownictwo mieszkaniowe. Dla omawianych procesów kluczowe znaczenie ma rozwój transportu indywidualnego.

W Polsce rozwijana jest sieć dróg szybkiego ruchu łącząca obszary metropolitalne, z drugiej strony jest to pośrednio czynnik stymulujący proces rozlewania się miast. Zjawisko to znalazło swe odbicie w koncepcji *New Urbanizm*, która kluczowe znaczenie przypisuje bardziej zwartej zabudowie, wielofunkcyjności, zabudowie mniej terenochłonnej oraz zrównoważonemu rozwojowi. Odwołuje się ona do uniwersalnych regulacji dotyczących strefowania w procesach zagospodarowywania strefy podmiejskiej, jak i aktywizacji lokalnych społeczności, przyciągania do pewnych lokalizacji deweloperów i bardziej przemyślanej dystrybucji środków publicznych oraz

rozbudowę infrastruktury drogowej.¹⁴ Racjonalność wykorzystania terenów polega na poprawnej segmentacji przestrzeni na podprzestrzenie funkcjonalne np. związane z produkcją, wymianą czy konsumpcją.

Niekorzystne cechy suburbanizacji wynikają z rozproszonej lokalizacji domostw, usług oraz miejsc pracy połączonych nadmiernie rozbudowaną i niefunkcjonalną siecią dróg, co w konsekwencji prowadzi do uzależnienia od transportu samochodowego. Mamy również niewłaściwe gospodarowanie ziemią oraz zwiększone zużycie energii na ogrzanie izolowanych domostw czy koszty rozbudowy infrastruktury. Działania takie wynikają z poszukiwania wyższej jakości życia w społeczeństwie miejskim. W przypadku indywidualnym mieszkańców osiąga zmniejszenie indywidualnych kosztów uzyskania mieszkania, zwiększenie powierzchni mieszkania, funkcjonowania w mniejszej gęstości zabudowy oraz większy udział terenów zielonych powiązanych z niskim poziomem hałasu. Te dodatkowe cechy są powiązane z koniecznością ponoszenia dodatkowych, indywidualnych kosztów funkcjonowania np. związanych z ceną paliwa, czasem potrzebnym na codzienne pokonywanie odległości między miejscem pracy, nauki oraz zamieszkania. W społecznym ujęciu występuje wzrost kosztów funkcjonowania zbiorowości miejskiej, wzrost zagrożenia środowiska przyrodniczego, zwłaszcza obszarów chronionych w pobliżu miast. Procesy suburbanizacji prowadzą do powstawania nowej formy miasta w postaci „miasta rozproszonego”, „miasta sieciowego”, „układu rozmytego”. Są to struktury charakteryzujące się funkcjonalnie silnym powiązaniem, ale nie posiadające tradycyjnej zwartości przestrzennej i niespełniające kanonów tradycyjnego ładu przestrzennego.

Negatywne skutki suburbanizacji można ująć w następujący sposób:¹⁵

- chaotyczność procesu i irracjonalność układów przestrzennych,
- dysproporcje między rozwojem zabudowy a infrastrukturą techniczną,
- niedorozwój usług lokalnych,
- dewastacja krajobrazu, brzydota zabudowy.

Opisane konsekwencje wynikają z rozproszonej suburbanizacji. Według *Urban Sprawl and Smart Growth Study Art.* jest nią każda zmiana w sposobie użytkowania przestrzeni poza terenem centralnego miasta która:

¹⁴ A. Flint, *This land. The battle over sprawl and the future of America*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2006, s. 67.

¹⁵ Z. Zuziak, *Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektury regionu miejskiego*, w: *Problem suburbanizacji*, red. Lorens P. (red), Biblioteka Urbanisty 7, „Urbanista”, Warszawa 2005, s.10.

- prowadzi do częściowego rozproszenia budownictwa mieszkaniowego lub usługowego,
- utraty otwartej przestrzeni,
- utraty wartości przyrodniczych, krajobrazowych, kulturowych i rekreacyjnych,
- może skutkować podwyższonymi wydatkami publicznymi na infrastrukturę, instytucje publiczne lub transport.

Zjawiska te można mierzyć za pomocą szeregu wskaźników: niskiej gęstości zabudowy, braku ciągłości użytkowania ziemi, nierównomiernie rozmieszczonej zabudowy i miejsc pracy, nadmiernego oddalenia miejsc zamieszkania i pracy od centrów usługowych, małego zróżnicowania użytkowania ziemi na jednostkę powierzchni, dużej odległości między różnymi formami użytkowania ziemi.¹⁶

Proces suburbanizacji nabrał charakteru żywiołowego ponieważ obecne regulacje nie traktują regionów miejskich jako pewnych całości przestrzennych wymagających kompleksowego rozwoju. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego z założenia ma być narzędziem polityki przestrzennej prowadzonej w gminie, jest dokumentem obowiązkowym. W rzeczywistości odgrywa jedynie rolę dokumentu wewnętrznego. Nie pełni funkcji dawnego planu ogólnego, nie jest modelem zagospodarowania przestrzennego gminy, nie zawiera żadnych podstaw prawnych dla respektowania zawartych w tym dokumencie ustaleń. Z założenia studium powinno wskazywać tereny dla których należy opracować miejscowe plany zagospodarowania, ale one nie są obowiązkowe i gmina nie musi ich posiadać. W praktyce podstawą do zmian w zagospodarowaniu przestrzennym jest albo wykonany na zamówienie przez inwestora miejscowy plan zagospodarowania przestrzennego albo decyzja administracyjna o ustaleniu warunków zabudowy terenu pozwalająca na dokonanie zamierzonych zmian. Umożliwia to na zmianę funkcji danego obszaru. Sprawowanie kontroli nad tym procesem wymaga posługiwania się narzędziami prawno-administracyjnymi i planistycznymi, a drugiej strony zmusza do wykorzystania koncepcji *governance*, co oznacza współpracę władz lokalnych i regionalnych, partycypację lokalnych społeczności, przyciągania do pewnych lokalizacji deweloperów i przemyślanej dystrybucji środków publicznych na rozbudowę infrastruktury. Procesy związane z miastem rozproszonym mogą przyczyniać się do podnoszenia jakości życia mieszkańców obszarów metropolitalnych, dlatego interwencja administracyjna jest bardzo trudna. Kluczowe

¹⁶ G. Galster, R. Hanson, M. R. Ratcliffe, H. Wolman, S. Coleman, *Wrestling sprawl to the ground: defining an elusive concept*, „Housing Policy Debate” 2001, nr 12, s. 690.

znaczenie ma partycypacja lokalnych społeczności, partnerstwo i współdecydowanie zainteresowanych podmiotów w ramach koncepcji *governance*.¹⁷

Do wykorzystania są narzędzia o charakterze indykatywno-kontrolnym zawierające planowanie przestrzenne służące kontroli intensywności zagospodarowania (liczba i charakter funkcji, gęstość zabudowy, preferowanie wielofunkcyjności oraz sukcesja funkcji, a nie zagospodarowanie nowych terenów, uzależnienie podjęcia kolejnej inwestycji od wyposażenia w infrastrukturę). Kolejnym narzędziem są instrumenty ekonomiczne w postaci podatków lub subsydiów. Ich celem jest zniechęcenie do zamieszkania w strefie rozproszonej suburbanizacji oraz zmniejszenie nadmiernej rozpiętości w kosztach uzyskania mieszkania oraz jakości życia między miastem a strefą podmiejską. Wymienić trzeba również inwestycje publiczne powiązane z planami rozwojowymi i wizją rozwoju gospodarczego danego obszaru. Do dyspozycji są również instrumenty „miękkie” takie jak: przekonywanie za partycypacją w procesie decyzyjnym lokalnych społeczności, edukacja mieszkańców i radnych związana ze znaczeniem zrównoważonego rozwoju, rozpowszechnienie nowych form zarządzania rozwojem i większe uspołecznienie procesu planowania przestrzennego. Wspomagająco można stosować bieżący monitoring połączony z regularnym przekazywaniem do publicznej wiadomości stanu i możliwości dalszego zagospodarowania przestrzeni.

3. Suburbanizacja jako proces ograniczający zrównoważenie miasta

Zachodzący proces suburbanizacji jest niekorzystny z ogólnogospodarczego punktu widzenia. Przedmiotem zainteresowania stało się zjawisko pojawiania się form przestrzennych miasta oraz form życia miejskiego poza miastem centralnym, na terenach sąsiadujących. Cechą charakterystyczną była zmiana sposobu użytkowania ziemi. Proces suburbanizacji występuje również w procesie zespalandia funkcjonalnego obszarów podlegających suburbanizacji z miastem centralnym. Proces ten polega na przekształcaniu terenów wiejskich w tereny miejskie, a z drugiej strony jest to proces intensyfikacji i zagęszczania już użytkowanych nierolniczo terenów. Mianem suburbanizacji określa się również tylko proces decentralizacji w regionie miejskim polegający na przemieszczaniu się ludności i podmiotów gospodarczych z miasta centralnego do strefy podmiejskiej. Przez to pojęcie rozumie się również proces

¹⁷ M. Lackowska, *Metropolitan governance In Poland: is voluntary cooperation condemned to failure?*, w: J. E. Klausen, P. Świaniewicz *Cities in city regions. Governing the diversity. European Urban Research Association*, Warsaw University, Warszawa 2007, s. 141.

urbanizacji strefy podmiejskiej oraz urbanizacji wsi. Szczególnie groźną formą jest rozlewanie się miasta (*urban sprawl*) oznaczające zagospodarowanie obszarów wiejskich poza zwartą strefą podmiejską.¹⁸ Samo rozszerzanie się strefy miejskiej nie jest najgroźniejsze, zasadniczy problem tkwi w żywiołowości procesów, zasadniczo bez logiki wewnętrznej i przygotowanych planów. Proces ten łączy się z tendencją do unikania zwartych skupień w planowaniu i budowie miast. Składają się na niego poszczególne decyzje mieszkańców i podmiotów gospodarczych, których podstawą jest dążenie do realizacji własnych interesów. Suburbanizacja jest efektem procesów decentralizacji, w postaci określonego rozkładu przestrzennego procesu wzrostu w regionie miejskim. W wyniku zachodzących procesów może dojść do przemieszczenia mieszkańców i miejsc pracy do strefy podmiejskiej co w skrajnych przypadkach może prowadzić do upadku gospodarczego ścisłego centrum miasta. W efekcie suburbanizacja prowadzi do zmiany definicji miasta i

„burzy europejski koncept miejskości,...istotnie zmienia styl życia miejskiego,...kwestionuje reguły geometrii, którym przez wieki podporządkowano struktury przestrzenne miast europejskich,...przyjmując za jego istotne kryterium zwartość przestrzenną”¹⁹

W procesie suburbanizacji biorą udział następujące podmioty:

- indywidualni mieszkańcy realizujący swe cele mieszkaniowe w sferze podmiejskiej, których decyzje podyktowane często względami ekonomicznymi nie uwzględniają późniejszych kosztów funkcjonowania w sferze podmiejskiej,
- podmioty gospodarcze zlokalizowane w strefie podmiejskiej, dla których takie umiejscowienie odpowiada warunkom produkcyjnym oraz minimalizacji założonych kosztów,
- deweloperzy mieszkaniowi poszukują nowych terenów inwestycyjnych przy założeniu ograniczania kosztów zakupu działki, co w efekcie pozwala na obniżenie ceny gotowego mieszkania,
- właściciele nieruchomości zmieniający przeznaczenie gruntów z obszarów rolnych na tereny inwestycyjne,

¹⁸ A. Lisowski, M. Grochowski, *Proces suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033, Tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008, s. 221.

¹⁹ Z. Zuziak, *Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego*, w: *Problem suburbanizacji*, P. Lorens (red), Biblioteka Urbanisty 7, „Urbanista”, Warszawa 2005, s. 17.

- samorządy terytorialne widzące w nowych podmiotach gospodarczych oraz w nowych mieszkańcach przyszłych podatników.

4. Suburbanizacja a ład przestrzenny

W większości przypadków suburbanizacja łączy się z brakiem ładu przestrzennego. Osiąganie ładu przestrzennego jest procesem docelowym. Suburbanizacja jest określana jako zjawisko negatywne związane z zagospodarowaniem terenów. W Polsce kluczowymi czynnikami wpływającymi na spontaniczny rozwój procesów suburbanizacji są:²⁰

- możliwość swobodnego zaspokajania potrzeb mieszkaniowych przy dominujących preferencjach dla „domu z ogrodem”,
- brak koordynacji polityki przestrzennej w obrębie wielkich miast i obszarach metropolitalnych,
- dążenie deweloperów i inwestorów do zagospodarowania terenów łatwiej dostępnych ze względu na jakość i cenę.

Ład przestrzenny powiązany jest z kategorią dobra wspólnego lub interesu zbiorowego. Wymaga stosowania kompromisu łączącego niezwykle zróżnicowane interesy. Ład przestrzenny wymaga wprowadzenia rozstrzygnięć w sferze planowania i gospodarce przestrzennej oraz szerokiego udziału społeczności zamieszkałej na danym obszarze. Socjologowie przypisują kreowanie ładu przestrzennego łaadowi społecznemu, w którym identyfikacja z miejscem zamieszkania i poczucie tożsamości terytorialnej odgrywają istotne znaczenie.²¹ W definicjach ładu podkreśla się porządek i harmonię w kształtowaniu przestrzeni między poszczególnymi składowymi.²² Koncepcja ładu łączy się z koncepcją zrównoważonego rozwoju. Ład przestrzenny jest jednym ze składników rozwoju zrównoważonego, obok łałów ekonomicznego, społecznego, ekologicznego i instytucjonalno-politycznego.²³ Ład przestrzenny bywa łączony z kryterium estetycznym oraz funkcjonalnością przestrzenną powiązaną z dostępnością określonych funkcji. Powiązany jest również z utrzymaniem harmonii

²⁰ P. Lorens, *Suburbanizacja w procesie rozwoju miasta postsocjalistycznego*, w: *Problem suburbanizacji*, P. Lorens (red.), Biblioteka Urbanisty 7, Warszawa 2005, s. 37.

²¹ B. Jałowiecki, *Ład społeczny, ład przestrzenny*, Biuletyn KPZK PAN, nr 205, Warszawa 2003, s. 51.

²² G. Gorzelak, *Szkic o wymiarach ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, nr 205, Warszawa 2003, s. 60.

²³ L. Mierzejewska, *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN nr 205, Warszawa 2003, s. 130.

krajobrazowej, która zawiera w sobie uporządkowane zagospodarowanie oraz ochronę tożsamości kulturowo-środowiskowej. Istnienie ładu przestrzennego może stać się czynnikiem rozwoju, miarą konkurencyjności jednostki terytorialnej w przyciąganiu innowacji, kapitału i kwalifikowanych kadr.

5. Optymalna struktura miasta

Cechą charakterystyczną dla zrównoważonego osiedla i jego przestrzeni jest kształtowanie struktury zabudowy w sposób intensywny wraz z funkcjami mieszkalnymi i usługowymi. Takie rozwiązanie sprzyja właściwej strukturze i nasileniu transportu. Kładzie nacisk na ruch pieszy i zapewnia mieszkańcom dostęp do terenów zielonych i rekreacyjnych. Istotna rola przypada dobremu zarządzaniu, do którego powinni czynnie włączyć się mieszkańcy.

Zrównoważona przestrzeń może być określana za pomocą pojęcia *walking distance*. Przestrzeń taka zawiera w sobie w bezpośrednim sąsiedztwie zabudowy mieszkalnej wszelkie potrzebne usługi i miejsca pracy w połączeniu z miejscami rozrywki i odpoczynku. Według R. Rogersa i A. Powera podstawowe punkty handlowe, obiekty infrastruktury społecznej (żłobki, przedszkola, szkoły podstawowe), ośrodki zdrowia, obiekty sportowe, miejsca zielone np. parki powinny być zlokalizowane w promieniu do 800 m od każdego miejsca zamieszkania.²⁴ Odległość taką pokonujemy w 10 minut pieszo. W dalszej odległości są lokalizowane obiekty, z których korzysta mniejsza liczba osób np. szkoły średnie, uczelnie wyższe, centra kultury i sportu, centra handlowe, obiekty sakralne oraz duże kompleksy parkowe. Jeśli uwzględnimy wyżej wymienione warunki to otrzymamy osiedle w ramach którego możliwe będzie zaspokojenie wszystkich podstawowych potrzeb mieszkańców przy poruszaniu się w ramach niewielkiego obszaru. Osiedla o cechach zrównoważonych odznaczają się estetyką, praktycznością, wysokim stopniem bezpieczeństwa. Są połączone z otaczającą przyrodą oraz muszą spełniać oczekiwania mieszkańców.²⁵ Zrównoważony rozwój wymaga wyposażenia w zielen, zarówno tradycyjną np. trawniki, ale również nowoczesną „pionową” tzn. pnącza, zielone dachy.

Obszar o dużej gęstości zaludnienia i wyższej gęstości zabudowy sprzyja osiągnięciu korzyści ekonomicznych polegających na niższych kosztach budowy i utrzymania infrastruktury, niższych kosztach transportu oraz możliwościach

²⁴ R. Rogers, A. Power, *Cities for a small country*, Faber and Faber, London 2000, s. 14.

²⁵ P. Urbański, M. Jeleniewska, *Zrównoważony rozwój w obrębie osiedli mieszkaniowych*, „Zieleń miejska” 2013, nr 3.

zachowania w niezmiennym kształcie większych obszarów zielonych: parków, terenów uprawowych, lasów, terenów chronionego krajobrazu. Zastosowanie takich rozwiązań sprawia, że przestrzeń miejska staje się bardziej atrakcyjna i funkcjonalna dla osób z niej korzystających.²⁶ W ujęciu ogólnym nowe układy osadnicze powinny mieć zabudowę bardziej zwartą, zróżnicowane funkcje, wielofunkcyjne budynki, atrakcyjne formy zabudowy, lokalne miejsca pracy, układ ulic zapewniający dobrą dostępność oraz rozwinięty transport publiczny.

*

Ujęcie miasta w kontekście rozwoju zrównoważonego wynika z jego złożoności, zarówno wewnętrznej na którą składają się relacje wewnętrzne, jak i bogatych relacji z otoczeniem. Miasto zbudowane jest z wielu elementów o różnorodnym charakterze cechujących się dużą koncentracją przestrzenną oraz wysokim dynamizmem funkcjonowania. Istnienie relacji zewnętrznych miasta z otoczeniem umożliwia jego funkcjonowanie poprzez transport dóbr i usług oraz pozbycie się odpadów. Pojawiające się konflikty wewnątrz relacji mogą prowadzić do trudności w funkcjonowaniu organizmu miejskiego.

Można się spodziewać, że w najbliższej przyszłości nie ustanie presja na pozyskiwanie nowych terenów pod zabudowę mieszkaniową. Realizacja inwestycji w znacznym oddaleniu od centrów miast umożliwia obniżenie kosztów budowy, lecz z drugiej strony powstają problemy z niedość rozwiniętą infrastrukturą. Jednak aglomeracja ze swej definicji jest systemem sterowalnym i można mieć nadzieję, że zastosowanie działań naprawczych może przynieść poprawę sytuacji.

Wszelkie działania w sferze swobody osiedlania się mają charakter delikatny. Kluczowe znaczenie w przypadku Polski ma racjonalizacja przestrzeni, minimalizacja potrzeb transportowych, zwiększenie roli transportu publicznego oraz tworzenie systemów obszarów chronionych. Zrównoważona forma miasta ma zwartą strukturę dzięki wysokiej gęstości zabudowy i jej zwartości, odznacza się rewitalizacją obszarów problemowych oraz zwiększeniem różnorodności miasta poprzez dostępność mieszkań dla różnych grup społecznych. Charakteryzuje się też różnorodnością użytkowania poszczególnych obszarów. Istotne znaczenie ma funkcjonowanie różnych form zagospodarowania terenu, rozwijanie zrównoważonych form transportu (z priorytetem dla transportu publicznego), prawidłowo rozwinięty system zieleni miejskiej oraz

²⁶ A. Dębicka-Niemiec, *Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju na przykładzie wybranych osiedli mieszkaniowych Opola*, Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski, „Studia Miejskie”, Opole 2014, nr 14, s. 106.

optymalne zarządzanie energią i wodą. Ponadto należy uwzględnić ogólne kształtowanie ładu przestrzennego, a w nim ładu urbanistycznego i architektonicznego.

Zasadnicza rola w kształtowaniu rozwoju zrównoważonego miasta przypada władzom samorządowym. Podstawowymi narzędziami kształtowania rozwoju zrównoważonego miasta jest strategia zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego i polityka przestrzenna zdefiniowana w *Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania miasta*, a realizowana przez plany miejscowe. Kształtowanie ładu przestrzennego w mieście wymaga ustalenia kierunków rozwoju przestrzennego miasta, oszczędnego gospodarowania przestrzenią, dążenie do wielofunkcyjności poszczególnych obszarów oraz kształtowania tożsamości miasta jako całości i poszczególnych jego części.

Można się spodziewać, że dalszy rozwój gospodarczy Polski będzie sprzyjał wzrostowi wykształcenia społeczeństwa i jego zamożności. Prowadzić to będzie do zwiększenia możliwości wyboru miejsca zamieszkania oraz zwiększenia ruchliwości przestrzennej i wzrostu standardów zaspokojenia różnych potrzeb. Procesy te mogą przyczyniać się do pogłębiania procesów urbanizacyjnych.

Bibliografia

- Bernaciak A., Gaczek W. M., *Ekonomiczne aspekty ochrony środowiska*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej, Poznań 2001.
- Chudak M., *Transport drogowy w świetle zrównoważonego rozwoju na przykładzie Leszna*, w: *Przekształcenia strukturalne miast i zrównoważony rozwój gospodarki miejskiej*, J. Słodczyk, D. Rajchel (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2008.
- Dębicka-Niemiec A., *Realizacja zasad zrównoważonego rozwoju na przykładzie wybranych osiedli mieszkaniowych Opola*, w: *Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski, „Studia Miejskie”*, Opole 2014, nr 14.
- Domański R., *Geografia ekonomiczna. Ujęcie dynamiczne*, PWN, Warszawa 2006.
- Flint A., *This land. The battle over sprawl and the future of America*, John Hopkins University Press, Baltimore, 2006.
- Galster G., Hanson R., Ratcliffe M. R., Wolman H., Coleman S., *Wrestling sprawl to the ground: defining an elusive concept*, „Housing Policy Debate” 2001, nr 12.
- Gorzelał G., *Szkic o wymiarach ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, nr 205, Warszawa 2003.

- Jałowicki B., *Ład społeczny, ład przestrzenny*, Biuletyn KPZK PAN, nr 205, Warszawa 2003.
- Lackowska M., *Metropolitan governance In Poland: is voluntary cooperation condemned to failure?*, w: Klausen J. E., Świaniewicz P. *Cities in city regions. Governing the diversity. European Urban Research Association*, Warsaw University, Warszawa 2007.
- Lisowski A., Grochowski M., *Proces suburbanizacji. Uwarunkowania, formy i konsekwencje*, Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008-2033, Tom I, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008.
- Lorens P., *Suburbanizacja w procesie rozwoju miasta postsocjalistycznego*, w: *Problem suburbanizacji*, Lorens P. (red.), Biblioteka Urbanisty 7, Warszawa 2005.
- Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony jako kategoria ładu przestrzennego*, Biuletyn KPZK PAN, nr 205, Warszawa 2003.
- Mierzejewska L., *Rozwój zrównoważony miasta. Zagadnienia poznawcze i praktyczne*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, Poznań 2010.
- Parysek J., *Rozwój równoważony miast w kontekście współczesnej polskiej urbanizacji: aspekty przestrzenne*, w: Katedra Geografii Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej, Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet Opolski, „Studia Miejskie”, Opole 2013, nr 9.
- Rogers R., Power A., *Cities for a small country*, Faber and Faber, London 2000.
- Rouba A., *Rozwój regionalny a ochrona środowiska*, w: *Ekonomiczne i środowiskowe aspekty zarządzania rozwojem miast i regionów*, T. Markowski, D. Stawasz (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2001.
- Sadowy K., *Strategia wdrażania zrównoważonego rozwoju w wielkich osiedlach miejskich*, w: *Zrównoważony rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym. Wyzwania dla miast i obszarów wiejskich*, M. Burchard-Dziubińska, A. Rzońca A. (red.), Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2010.
- Urbański P., Jeleniewska M., *Zrównoważony rozwój w obrębie osiedli mieszkaniowych*, „Zieleń miejska” 2013, nr 3.
- Ustawa o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, z dnia 27 marca 2003, Dz.U. Nr 80, poz. 717.
- Ustawa o prawie ochrony środowiska, z dnia 27 kwietnia 2001 r., Dz.U. z 2001, Nr 62, poz. 627.
- World Commission on Environment and Development, Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford 1987.

Zuziak Z., *Strefa podmiejska w architekturze miasta. W stronę nowej architektoniki regionu miejskiego*, w: *Problem suburbanizacji*, red. Lorens P. (red), Biblioteka Urbanisty 7, „Urbanista”, Warszawa 2005.