

Dr Janusz Radziejowski

TUP Oddział w Warszawie

Wszechnica Polska Szkoła Wyższa w Warszawie

Polityka rozwoju miast a ich adaptacja do zmian klimatu

Wprowadzenie

Obecne zmiany klimatu są spostrzegane przez szerokie warstwy społeczne, a także polityków i decydentów gospodarczych głównie jako spektakularne zjawiska meteorologiczne. Takie wydarzenia jak nadzwyczajne fale upałów, susze, dotkliwe mrozy i intensywne śnieżyce paraliżujące całe regiony, gwałtowne burze powiązane z silnymi huraganowymi wiatrami czy też nawałnymi deszczami w konsekwencji których mamy do czynienia z niszczącymi powodzią – robią wrażenie na wszystkich, również na tych, którzy nie wiążą tych zjawisk z antropogenicznymi zmianami klimatu.

Sprzyja temu fakt, że żyjemy w przewidzianej jeszcze na początku lat sześćdziesiątych przez Herberta M. McLuhana¹, „globalnej wiosce” przy czym szybkość przepływu informacji z pewnością przerasta wyobrażenia w tym zakresie XX wiecznego teoretyka. Praktycznie każde wydarzenie, rejestrowane jest niemal natychmiast nie tylko przez profesjonalistów ale także przez rzesze posiadaczy smartfonów tabletów i innych urządzeń i przekazywane do internetu i telewizji a za ich pośrednictwem mają szansę dotrzeć do każdego na całym świecie. Dotyczy to także nadzwyczajnych zdarzeń klimatycznych. Taki zalew informacji potęguje wrażenie stałego zagrożenia nadzwyczajnymi i niszczącymi zjawiskami metrologicznymi, stymulując zainteresowanie nimi przeciętnych obywatel. Wszyscy zadają sobie pytanie jak się ustrzec przed konsekwencjami takich zdarzeń? Można zaryzykować twierdzenie, że kwestia jak ustrzec się przed konsekwencjami zmian klimatu staje się ważniejszą niż pytanie jak zapobiegać jego zmianom? Stąd od początku obecnej dekady coraz większą wagę przywiązuje się do problemów adaptacji społeczeństwa, gospodarki i przyrody do nieuchronnych jak się zdaje, zmian klimatu.

Jest oczywiste, że szczególną uwagę należy poświęcić problematyce wrażliwości miast na zjawiska towarzyszące zmianom klimatu oraz możliwościom adaptacji do tych zmian gdyż właśnie miasta stanowią największe koncentracje ludności oraz główne centra gospodarki i kultury.

¹ Termin wprowadzony w książce *The Gutenberg Galaxy* z 1962 roku, w Polsce spopularyzowany po opublikowaniu „Pism wybranych” tegoż autora wydanych w 1975.

Z doświadczeń ostatnich lat wynika, że konsekwencje upałów, gwałtownych dreszczów, huraganów czy śnieżyc mogą być bardzo trudne do opanowania nawet dla największych i najnowocześniejszych metropolii, położonych w najbardziej rozwiniętych krajach świata².

Również w Polsce w ostatnich latach mieliśmy do czynienia z wielkimi powodziami obejmującymi całe dorzecza, a także gwałtownymi powodziami typu „flash flood”, zagrażającym naszym miastom³. Teoretycznie wiadomo, jakie działania techniczne, planistyczne i organizacyjne należy przedsięwziąć, by zapobiec najgorszym konsekwencjom dynamicznie zmieniającego się klimatu. W Polsce nie brak jest dokumentów, które wskazują jakie działania powinny być realizowane by zapobiec konsekwencjom zmian klimatycznych, jak adaptować obszary miast do nich. Problem polega jednak na tym, że w Polsce praktycznie brakuje polityki miejskiej, a obszary urbanizacji sięgają daleko poza formalne granice miast, na obszary w większości pozbawionych planów i co ważniejsze skutecznych narzędzi zarządzania nimi. W obecnej praktyce administracyjnej zjawisko rozszerzania się terenów urbanizacji poza miastami będzie się nasilać i utrudniać, a nieraz uniemożliwiać skuteczną politykę adaptacji do zmian klimatu.

Zamiarem autora jest przedstawienie propozycji jak uporządkować zarządzanie polską przestrzenią miejską w celu umożliwienia adaptacji tychże obszarów do zmian klimatu.

Stan obszarów miejskich w Polsce

Rozważając problematykę relacji pomiędzy miastami a środowiskiem należy zauważyć, że oprócz granic administracyjnych miasta posiadają granice wyznaczone przez ich funkcjonalne powiązania z otaczającymi go terenami. I to te właśnie tereny są obszarami konfliktów miasto – środowisko. Dlatego też bardziej właściwe w odniesieniu do problematyki funkcjonowania miast jest używanie pojęcia obszarów miejskich⁴.

Jest oczywiste, że miasta cechuje zarówno rozwój wewnętrzny jak i zewnętrzny. Rozwój wewnętrzny to budowa nowych obiektów w granicach administracyjnych miasta oraz

² Np. W USA huragan „Katrina” w 2005 przyniósł straty w wysokości 81 mld dol. a największe zniszczenia miały miejsce w Nowym Orleanie (Raport National Hurricane Centre http://www.nhc.noaa.gov/pdf/TCR-AL122005_Katrina.pdf), Z kolei huragan „Sandy” spowodował wielkie straty w Nowy Jorku na jesieni 2012 a śnieżycy w lutym 2013 sparaliżowały wielkie miasta na zachodzie Stanów.. W 2014 wielkie powodzie nawiedziły Bałkany.

³ Można tu wspomnieć do wielkiej powodzi w dorzeczu Wisły w maju i czerwcu 2010 roku, czy o gwałtownej, spowodowanej tzw. ”oberwaniem chmury” powodzi w Bogatyni w sierpniu tegoż roku.

⁴ Podobne podejście zaprezentowano w raporcie z 2011 roku „OECD. Przegląd Krajowej Polityki Miejskiej Polska”, (oryginał OECD 2011), gdzie operuje się pojęciem ULMA (*urban labour market area* – miejski obszar zatrudnienia) gdzie za podstawową jednostkę analizy uważa się miejskie obszary funkcjonalne charakteryzujące się wspólnym rynkiem pracy.

modernizacja istniejącej infrastruktury. Modernizacja ta często oznacza poważne zmiany dotychczasowego charakteru miasta i stosunków społecznych, rozbudowę infrastruktury. Od czasu wstąpienia Polski do Unii Europejskiej nasiliły się inwestycje infrastrukturalne takie jak nowe obiekty komunikacyjne, czy też związane z inżynierią sanitarną. Tego rodzaju obiekty poprawiają na ogół warunki życia mieszkańców oraz powstają zgodnie z zasadami ochrony środowiska, Niestety, tylko część z nich (na ogół obiekty infrastrukturalne) powstają zgodnie z zatwierdzonymi planami przestrzennego zagospodarowania. Szczególnie w największych miastach odsetek obszarów objętych planami jest często mniejszy niż 50%. Skutkuje to negatywnymi zjawiskami, takimi jak pogłębiający się kryzys wydolności komunikacyjnej w miastach (zatłoczenie ulic, brak miejsc parkingowych), brak czy też ograniczanie przestrzeni publicznej takich jak np. tereny zielone czy rekreacyjne. Trudno w takim przypadku mówić o rozwoju zrównoważonym i o możliwości przeciwdziałania negatywnym skutkom zmian klimatycznych w sposób planowy i perspektywiczny.

Jeszcze gorzej mają się sprawy z rozwojem zewnętrznym, poza formalnymi granicami miast. Można zauważyć dwa podstawowe kierunki urbanizacji obszarów poza granicami miast. Jeden - to budownictwo mieszkaniowe, realizowane w formie małych osiedli „na surowym korzeniu” lub dogęszczania istniejących już miejscowości. Drugi - to zabudowa gospodarcza, a w tym duże centra logistyczne realizowane w pobliżu głównych tras komunikacyjnych, na ogół na dawnych terenach rolniczych. Tego rodzaju inwestycje, choć niewątpliwie potrzebne nowoczesnej gospodarce, realizowane bezplanowo, mogą w przyszłości stanowić poważny problem przy próbach racjonalizacji zagospodarowania przestrzennego w naszym kraju. Planowanie wojewódzkie i wykonywane w ich ramach plany obszarów metropolitalnych są zbyt słabym narzędziem by wymóc rozsądne kierunki urbanizacji⁵. Pamiętać też należy, że – paradoksalnie – za taki stan rzeczy odpowiadają także miejscowe plany przestrzenne, gdyż w wielu gminach, zwłaszcza wokół wielkich aglomeracji, wyznacza się nierealistyczne wielkie obszary zabudowy, co w praktyce pozwala później budować tam gdzie wola inwestora.

Konsekwencji takiego stanu rzeczy są liczne. Po pierwsze mamy do czynienia z bezładną suburbanizacją, zajmowaniem otwartej przestrzeni, ograniczaniem rolniczej przestrzeni produkcyjnej, dewastacją naturalnych układów przyrodniczych, zaburzeniami stosunków wodnych (Lisowski, Grochowski, 2008). Po drugie, brak odpowiednich powiązań komunikacyjnych lub nadmierne obciążenie istniejących dróg ruchem samochodowym, brak

⁵ Zgodnie z prawem ustalenia tych planów realizowane jest poprzez wprowadzenie ich do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego.

komunikacji publicznej. Zwrócić należy też uwagę na konsekwencje finansowe dla gmin które chętnie szafowały przestrzenią osadniczą w swych planach zapominając, o tym, że tym samym biorą na siebie odpowiedzialność w zakresie budowy dróg dla nowych osiedli, z określonymi konsekwencjami finansowymi. Z kolei oddalenie nowych osiedli od centrów obsługi administracyjnej, edukacyjnej, medycznej czy też miejsc pracy wpływa na wzrost zapotrzebowania na sprawne systemy transportowe.

Po trzecie, brak całej infrastruktury komunalnej, konieczność budowy „od zera” systemów wodociągowych, kanalizacyjnych, gazowych etc, konieczność tworzenia systemów odbioru i utylizacji odpadów. Wszystko to z pewnością podwyższać będzie potencjalne koszty adaptacji osiedli ludzkich do zmian klimatycznych. Wymuszany w ten sposób rozwój infrastruktury technicznej, powoduje konieczność zwiększenia nakładów niż w przypadku rozwoju osadnictwa realizowanego w sposób planowy, związany z istniejącymi już jednostkami osadniczymi. Krótko mówiąc w pierwszym przypadku mamy do czynienia z większymi kosztami jednostkowymi inwestycji, a później eksploatacji elementów infrastruktury, w przeliczeniu na głowę mieszkańca.

Należy też zwrócić uwagę, że tego rodzaju zjawisko, jakim jest suburbanizacja, dzieje się w Polsce mimo faktu relatywnego regresu demograficznego i nie są związane z brakiem terenów inwestycyjnych w obrębie większości miast⁶. Oceniając wpływ niekontrolowanego rozwoju obszarów miejskich na środowisko i potencjalny wpływ naturalnych (czy też antropogenicznych) zmian na warunki funkcjonowania osiedli, należy podkreślić, że duży wpływ na nie mają warunki geograficzne, I tak miasta położone w dolinach wielkich rzek będą narażone na powodzi, te które położone są w górach lub obszarach wyżynnych dodatkowo na osuwiska czy też lawiny błotne.. Są to zjawiska lokalne, nie mniej jednak stwarzające poważne konsekwencje głównie dla infrastruktury technicznej. Wielkie miasta, m.in. ze względu na występowanie efektu „miejskiej wyspy cieplnej” są bardziej niż otaczające tereny wrażliwe na występowanie nadzwyczajnych fal upałów. Zakładając wzrost temperatury w naszej strefie klimatycznej, zmniejszenie się wielkości opadów, można obawiać się częstszego występowania pożarów lasów, torfowisk, a co z tym się wiąże, zagrożenia tymi pożarami i towarzyszącymi im zjawiskami takimi jak zadymienie również położonych w ich sąsiedztwie miast i osiedli.

Znaczne rozproszenie osadnictwa, tak charakterystyczne dla polskiej mapy osadnictwa, wyklucza możliwość skoordynowanych działań przeciwdziałających konsekwencjom nasilonych katastrofalnych zjawisk meteorologicznych w obrębie miast. W

⁶ Wg GUS (Miasta...2010) liczba mieszkańców miast w latach 1998 – 2008 zmalała o ponad 700 tys. osób, w tym w miastach największych (powyżej 100 tys. mieszkańców) liczba mieszkańców zmniejszyła się o ponad 400 tysięcy.

takiej sytuacji koszty ew. adaptacji mogą stać poważnym problemem dla gospodarki narodowej, czy też możliwości poszczególnych budżetów lokalnych.

Ocena obecnej polityki rozwoju obszarów miejskich

Należy stwierdzić, że w chwili obecnej Polska nie dysponuje dokumentem który mógłby w pełni i skutecznie wpływać na politykę dostosowania się miast i obszarów miejskich do potencjalnych zmian klimatycznych. W istniejących dokumentach brak jest obligatoryjnych dyspozycji dotyczących adaptacji do zmian klimatycznych. Również w dotychczasowym dyskursie na tematy klimatyczne przeważały hasła związane a ograniczaniem antropopresji na klimat. W takich akcjach popularyzowanych w naszym kraju przez organizacje pozarządowe jak np. „Nasza gmina chroni klimat” czy też „Dobry klimat dla powiatu”⁷ podkreśla się raczej konieczność ograniczenia emisje gazów cieplarnianych poprzez odpowiednie inwestycje komunalne lub czy też sposób zagospodarowania przestrzennego m.in. poprzez promowanie zalesiania i zadrzewiania obszarów gmin i powiatów. Ważnym i istotnym elementem tych programów jest edukacja ekologiczna obywateli w celu uświadomienia zachodzących zmian w środowisku.

Chociaż zagadnienia adaptacji miast do konsekwencji zmian klimatu pojawiały się w kilku dokumentach państwowych (o czym poniżej) to trudno powiedzieć, że mamy jakąś realną politykę w tym zakresie. Przykładem może być tu problem uwzględnienia możliwości narażenia osiedli ludzkich na konsekwencji powodzi. Nie dostrzeganie tego problemu ma miejsce także w trakcie inwestycji prowadzonych w granicach wielkich miast. Temu zagadnieniu dostosowania do jednego z przejawów zmian klimatycznych został zauważony również w UE. W roku 2007 weszła w życie tzw. dyrektywa powodziowa⁸, której termin pełnego wdrożenia mija w roku 2015. Jej wdrożenie w Polsce stworzy podstawy także do adaptacji obszarów miejskich do jednego z niekorzystnych zjawisk towarzyszących zmianom klimatu.

Wobec braku spójnego systemu planowania przestrzennego w naszym kraju i niskiej jego efektywności nie dziwi brak realnych planów rozwoju terenów zielonych w miastach (mitygujących mikroklimat na obszarach miejskich).

I w końcu, brak działań na rzecz ograniczenia procesu suburbanizacji w Polsce, co jak wykazano wcześniej utrudnia podejmowania racjonalnych działań na rzecz rozbudowy

⁷ Pierwszy z tych projektów realizowany był przez Fundację Promocji Gmin Polskich, drugi przez Związek Powiatów Polskich z Instytutem na Rzecz Ekorozwoju z wykorzystaniem funduszu LIFE +.

⁸ Dyrektywa 2007/60/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dn. 23 października 2007 r. w sprawie oceny ryzyka powodziowego i zarządzania nim.

infrastruktury technicznej, która byłaby niezbędna dla przeprowadzenia sprawnego procesu adaptacji.

Podsumowując, nasza obecna polityka rozwoju przestrzennego w niewielkim stopniu uwzględnia wyzwania związane z adaptacją do zmian klimatycznych.

Rola czynnika administracyjnego oraz organizacyjnego w porządkowaniu przestrzeni

W Polsce w zasadzie nie mamy jednolitego systemu nie tylko planowania przestrzennego ale i zarządzania przestrzenią. Nasz system administracyjny pod tym względem nie jest zhierarchizowany. Faktycznie najważniejszy jest poziom najniższy planowania, czyli poziom gminny. Tylko uchwalone na tym poziomie miejscowe plany przestrzennego zagospodarowania są w pełni prawomocne dla wszystkich uczestników gry o przestrzeń. Niestety, dokumenty takie nie muszą obejmować całej gminy, co uniemożliwia spójne planowanie zabezpieczenia przestrzeni gminy przed konsekwencjami zmian klimatu. Brak efektywnych merytorycznych związków z planami wyższego rzędu powoduje że nawet tam gdzie takie plany istnieją dla całej jednostki administracyjnej, to pewne założenia są nierealistyczne, przewyższają możliwości gminy, czy też potrzeby otoczenia. Do takich przykładów można zaliczyć wspomniany fakt wyznaczania obszarów mieszkalnictwa znacznie powyżej potrzeb, co spowodowane może być naciskami na rady gmin osób zainteresowanych posiadaniem terenów budowlanych co oznacza ich wyższe ceny (Raport... 2013).

Pośredni element w naszej administracji terenowej, powiat, nie odgrywa w zasadzie żadnej roli w planowaniu rozwoju przestrzennego czy też działaniach na rzecz adaptacji do zmian klimatu, nie mając żadnych uprawnień prawnych w tym zakresie. Z kolei poziom wojewódzki dysponuje planami przestrzennego zagospodarowania, ale ich realizacja jest możliwa tylko pod warunki wprowadzenia jego ustaleń do planów gmin. W przypadku braku planów gmin założenia planów wojewódzkich nie są realizowane. Plany wojewódzkie wyznaczają granice obszarów metropolii, dla których winny być sporządzone plany. Koncepcja obszarów metropolitalnych mogłaby być bardzo przydatna dla realizacji planów adaptacji obszarów miast do zmian klimatycznych, niestety brak jest skutecznych narzędzi prawnych dla praktycznej realizacji ich ustaleń. W polskim systemie prawnym obszary metropolitalne nie są wyodrębnione pod względem administracyjnym, nie posiadają swoich władz czy też organów koordynujących działania władz gmin i miast. Jest to czynnik ograniczający skuteczność możliwych działań na rzecz adaptacji do klimatu. Kolejnym

problemem jest wyznaczenia terenów osadniczych. Jak dowodzi praktyka, plany wojewódzkie nie wskazują takich terenów (obszarów osadnictwa miejskiego).

Na poziomie krajowym, mamy kilka dokumentów strategicznych, które m.in. poprawnie identyfikują problemy jakie dla obszarów miejskich mogą stworzyć zmiany klimatu. Niestety nie mają one aktualnie żadnych możliwości by być wprowadzane w życie.

Podsumowując, polski system administracyjny nie zapewnia możliwości sprawnej organizacji przestrzeni miejskiej w celu adaptacji do zmian klimatu.

Krajowe dokumenty dotyczące adaptacji do zmian klimatu

W ostatnich latach w Polsce powstało szereg dokumentów o charakterze programowym odnoszących się do adaptacji do zmian klimatu⁹. W roku 2013 roku Ministerstwo Środowiska przyjęło dokument „Strategiczny plan adaptacji dla sektorów i obszarów wrażliwych na zmiany klimatu do roku 2020 (z perspektywą do roku 2030)” (Strategiczny plan... 2013). Głównym celem SPA jest zapewnienie zrównoważonego rozwoju i funkcjonowania gospodarki w warunkach zmian klimatu. Strategia wymienia główne sektory wymagające specjalnej troski w ramach programów adaptacyjnych takich jak: gospodarka wodna wraz z ochroną wybrzeża Bałtyku, rolnictwo, leśnictwo, energetyka, zdrowie, mieszkalnictwo, gospodarka przestrzenna, turystyka i rekreacja, bioróżnorodność. W zakresie adaptacji do zmian klimatu miast można wskazać, że dokument wskazuje na konieczność adaptacji do zmian klimatu w gospodarce przestrzennej i budownictwa, zapewnienie zrównoważonego rozwoju regionalnego i lokalnego z uwzględnieniem zmian klimatu, a w tym miejska polityka przestrzenna uwzględniająca zmiany klimatu.

W dokumencie tym zwraca się też uwagę na konieczność uświadomienia społeczeństwu działań na rzecz adaptacji społeczeństwa i gospodarki do zmian klimatu, podkreśla się konieczność uporządkowania zasad gospodarki przestrzennej w naszym kraju a także przeciwdziałania zjawisku suburbanizacji. Zaleca także planowanie przestrzeni miejskiej z uwzględnieniem kształtowania lokalnego klimatu m.in. poprzez zadrzewianie, ochronę przeciwpowodziową, promowanie budownictwa energooszczędnego, ograniczania emisji gazów cieplarnianych, ograniczania konieczności podróży lokalnych itp. Zasady te winny wdrażać administracja centralna, samorządy wojewódzkie i miejscowe oraz przedsiębiorstwa.

⁹ Dokumenty te zostały bliżej omówione w zamieszczonym w niniejszym opracowaniu artykule autorstwa J. Radziejowskiego pt. Planowanie przestrzenne jako sposób adaptacji do zmian klimatu i przeciwdziałania zjawisku rozlewania się miast.

Dokumentem, który zawiera wytyczne dotyczące de facto adaptacji do zmian klimatycznych jest Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju do roku 2030 (Koncepcja... 2011), gdzie Cel 5 dotyczy „Zwiększenia odporności struktury przestrzennej kraju na zagrożenia naturalne i utraty bezpieczeństwa energetycznego oraz kształtowania struktur przestrzennych, wspierających zdolności obronne państwa”. Do niezbędnych działań regulacyjnych, które winny zostać podjęte przez odpowiedzialne instytucje wymienia się w tam działania planistyczne poprzez zakaz inwestowania na terenach zalewowych, zakaz ograniczania naturalnych zdolności retencyjnych. Przewiduje się też inwentaryzacje wszystkich rejonów osuwiskowych jak też wprowadzenie bezwzględno zakazu zabudowy takich terenów. W ramach działań na rzecz przeciwdziałania suszą promuje się utrzymywanie terenów zielonych – zwłaszcza w obrębie miast.

KPZK została poprzedzona szeregiem prac analitycznych. Z punktu widzenia przedmiotu niniejszego artykułu ważne jest opracowanie „Konsekwencje zmian klimatycznych dla przemian w zagospodarowaniu przestrzennym kraju” (Starkel, Kundzewicz, 2008), gdzie zwraca się uwagę na szereg problemów – takich jak adaptacja w odniesieniu do sektorów gospodarki oraz problem stref geograficznych Polskich i problemy adaptacji gospodarki przestrzennej w ich obrębie.

W przygotowywanej obecnie „Krajowej Polityce Miejskiej” (Krajowa... 2014) jako cel strategiczny przyjęto m.in. ... wzmocnienie zdolności miast i obszarów zurbanizowanych do wspieranie zrównoważonego rozwoju ośrodków miejskich, w tym przeciwdziałanie negatywnym zjawiskom niekontrolowanej suburbanizacji, ochronę środowiska i adaptację do zmian klimatu.

Ocena projektu Krajowej Polityki Miejskiej

Projekt Krajowej Polityki Miejskiej (Projekt...2013) zawiera szereg słusznych propozycji z punktu widzenia adaptacji do zmian klimatycznych. Krajowa Polityka zakłada wielopoziomowy system zarządzania przestrzenią miejskich obszarów funkcjonalnych. W dokumencie wymienia się szereg działań w obrębie miejskich obszarów funkcjonalnych które winny być przedsięwzięte dla adaptacji do zmian klimatycznych a w tym: promowanie terenów zielonych oraz wód otwartych, przeciwdziałanie dewastacji terenów naturalnych oraz ich rewaloryzacja, działania na rzecz ograniczenie niepotrzebnemu zużyciu energii, promowanie działań energooszczędnych w gospodarce komunalnej. Wskazuje się też na możliwości finansowania działań adaptacyjne z funduszy europejskich oraz przewiduje

powołanie specjalnego funduszu na rzecz inwestycji adaptacyjnych. Ma to być tzw. Krajowy System Zielonych Inwestycji (GIS – Green Investment Scheme). Środki te wg Autorów tej koncepcji byłyby pochodnymi środków gromadzonych w ramach handlu do zbywania nadwyżek jednostek emisji i byłyby gromadzone na rachunku NFOŚiGW.

Omawiana Krajowa Polityka Miejskiej niedostateczną uwagę przywiązuje do działań, które mogłyby mieć pozytywny wpływ na usprawnienie zarządzania obszarami miejskimi. Jak się wydaje kluczowe dla usprawnienia takich działań niezbędne jest stworzenia mechanizmów zarządzania miejskimi obszarami funkcjonalnymi, Charakteryzowałaby się ona dwoma szczeblami administracyjnymi: gmina/miasto – metropolia (obszar miejski). Gminy winny zachować swoje dotychczasowe uprawnienia, kompetencje dotychczasowych powiatów winny być podzielone pomiędzy administrację gminną i metropolitalną, ta ostatnia musi także przejąć kompetencje dotychczasowych województw.

Do kompetencji władz metropolitalnych należy zaliczyć planowanie rozwoju regionalnego (w tym wyznaczanie stref rozwoju), drogi ponadlokalne, komunikację zbiorową, strategiczne elementy zaopatrzenia w energię, główne elementy gospodarki wodnej i ściekowej oraz gospodarki odpadami, ochronę przyrody i wód, szkolnictwo ponadpodstawowe, ochronę zdrowia działania na rzecz dostosowanie obszarów miejskich do zmian klimatu. Innym ważnym zadaniem winno być wyznaczenie terenów osadniczych i określenia zasad budowy nowych miast i osiedli. Ważnym działaniem winny być starania na rzecz ochrony otwartej przestrzeni – dobra naturalnego, o którego znaczeniu często się zapomina. Wyżej wymienione cele można osiągnąć m.in. poprzez wyznaczania granic urbanizacji, zakaz budowy nowych osiedli na terenach nieuzbrojonych, zakaz budowy poza terenami wyznaczonymi w planach przestrzennego zagospodarowania. Obszar osiedleńczy w planach miejscowych winny być zgodne pod względem wielkości i chłonności z szacunkami zawartymi w planach wyższego rzędu.

Przykłady zagraniczne w zakresie opanowania zjawiska suburbanizacji

Suburbanizacja, rozprzestrzenianie się miast kosztem otwartej przestrzeni, ograniczające możliwościami sterowania rozwojem obszarów miejskich wzbudzało w Europie zaniepokojenie już w latach trzydziestych ubiegłego wieku. Aby temu przeciwdziałać rozpoczęto liczne prace nad kompleksowym planowaniem przestrzeni miejskiej. By przeciwstawić się bezładnemu rozpościeraniu się obszarów miejskich w Wielkiej Brytanii w 1938 roku wszedł w życie „The Green Belt Act” zakładający otoczenie Londynu a także

innych wielkich miast terenami zielonymi, stanowiącymi nieprzekraczalną granicę rozwoju obszarów miejskich. Obecnie zrealizowany dla aglomeracji londyńskiej „Metropolitan Green Park” obejmuje obecnie ponad 500 tys. ha terenów. Aktualnie idea zielonych pasów jest np. realizowana dla Melbourne w Australii, Vancouver, Toronto i Ottawy w Kanadzie. W praktyce gospodarki przestrzennej na świecie modne jest też pojęcie granic wzrostu miast (UGB – Urban Growth Boundaries). W kilku stanach USA (np. Oregonie, Washington, Kentucky) przyjęto prawo pozwalające władzom na ustalenie ścisłych granic urbanizacji miast. W innych krajach zakłada się, że granicę urbanizacji stanowi zasięg terenów uzbrojonych w miejską infrastrukturę techniczną (wodociągi, kanalizację)¹⁰.

Ciekawostką jest, że takie prace nad nowym podejściem do urbanistyki prowadzono w Wielkiej Brytanii także w czasie drugiej wojnie światowej (np. Hardy D., Ward St, 2004, Pacine M., 2005) Powstała wtedy koncepcja wielkiego Londynu a także specjalne prawo - ustawa dotycząca budowy nowych miast (New Towns Act). Ta koncepcja była w dużej mierze odpowiedzią na spodziewany brak mieszkań w okresie powojennym ale także porządkowała przestrzeń miejska. Do dziś zbudowano wg. tej koncepcji w Wielkiej Brytanii ponad 25 nowych miast w Anglii, Szkocji i Walii a także w Singapurze. Koncepcja nowych miast przyjęła się również w innych krajach Europy i stanowi odpowiedź na bezładną suburbanizację.

Bardzo ważne jest znalezienie odpowiedniej formuły na zarządzanie obszarami miejskimi. Tu można wskazać na niemieckie doświadczenie w tym zakresie gdzie w szeregu miastach i w ich sąsiedztwie wprowadza się zarządzanie obszarami miejskimi jako obszarami metropolitalnymi-. Innym rozwiązaniem wspomagającym racjonalny rozwój obszarów miejskich są różne rodzaje współpracy samorządów z władzami centralnymi, które m.in. wspomagają odpowiednimi środkami realizację polityk miejskich i polityk rozwoju mieszkalnictwa.

Warto też zwrócić uwagę na działania społeczne w zakresie ochrony terenów niezabudowanych. W Wielkiej Brytanii działa „Kampania na rzecz ochrony wiejskiej Anglii” (CPRE – Campaign to Protect Rural England), organizacja założona w latach 20- tych XX wieku. Jednym z jego założycieli był znany architekt i urbanista, twórca planu Wielkiego Londynu, sir Leslie Patrick Abercrombie, Twórca ten wielką uwagę przywiązywał do ochrony tradycyjnego, wiejskiego krajobrazu Anglii. Obecnie organizacja ta zrzesza

¹⁰ W Polsce kilka lat temu w Kancelarii Prezydenta RP powstał projekt nowelizacji prawa planowania przestrzennego, który zakładał podobne rozwiązania – granicami urbanizacji miały stanowić granicę aglomeracji wodno – ściekowej w rozumieniu dyrektywy ściekowej Unii Europejskiej. Projektowi temu nie udało się nadać dalszego biegu.

kilkadziesiąt tysięcy członków, a jej protektorem jest królowa Elżbieta II. Organizacje mające na celu zachowanie otwartej przestrzeni są obecnie popularne również w USA¹¹. Problematyce ochrony terenów otwartych poświęcone są jak np. inicjatywy unijne – jak np. program Save Open Space lub Sustainable Open Space na rzecz ochrony otwartej przestrzeni. Wszystkie wyżej wspomniane programy mają na celu ochronę terenów otwartych a przez to ograniczyć niekontrolowaną suburbanizację. Niestety, w działalności polskich organizacji pozarządowych brak jest nacisku na ochronę otwartej przestrzeni.

Wydaje się, że doświadczenia powyższe winny być szczegółowo przeanalizowane i te, które okazałyby się najbardziej odpowiednie do naszej praktyki, wprowadzone do Krajowej Polityki Miejskiej i towarzyszącej jej niezbędnych aktów prawnych.

Podsumowanie

Gospodarka obszarami miejskimi w Polsce wymaga uporządkowania. Urbanizacja, która w Polsce przebiega w sposób chaotyczny, stwarza szereg problemów w zakresie ładu przestrzennego, a także wyposażenia wielkich aglomeracji miejskich w odpowiednią infrastrukturę komunalną, skuteczne mechanizmy ochrony obszarów otwartych o walorach krajobrazowych i przyrodniczych. Stwarza też poważne problemy przy próbach adaptacji obszarów miejskich do zmian klimatycznych.

Szansę na uporządkowanie tych problemów dałaby reforma zarządzania obszarami miejskimi. Potrzebna jest reforma, a w wyniku której powstałaby administracyjne możliwości które pozwoliłoby na efektywne zarządzanie obszarami miejskimi. Jednostki takie przejęłyby dotychczasowe zadania powiatów i województw w zakresie niezbędnym do obsługi regionów funkcjonalnych (np. regionów metropolitalnych i innych obszarów miejskich). Do ich zadań należałoby tworzenie planów regionalnych, rozbudowa regionalnych systemów infrastruktury, ochrona środowiska w skali ponadlokalnej, nadzór i współdziałanie w tworzeniu regionalnego systemu transportu publicznego. Takie plany winny brać pod uwagę obszarowe dostosowanie terenów miejskich do zmian klimatu. Zarysowana tutaj propozycja reformy zarządzania terenami miejskimi mogłaby przyczynić się do racjonalnego użytkowania środowiska przyrodniczego i poprawy jego jakości w obrębie aglomeracji miejskich.

Dla powstrzymania realizacji takiej reformy niezbędne będzie:

¹¹ Np. Save Hamilton Open Space w stanie New Jersey (<http://savehamiltonopenspace.org/>) czy Save Open Space w górach Santa Monica w Kalifornii (<http://www.gsmintl.com/saveopenspace/home.htm>).Również zjawisko rozprzestrzenia się miast wzbudza zaniepokojenie organizacji społecznych. Największa w USA organizacja ekologiczna Sierra Club prowadzi poświęcony temu zjawisku portal internetowy "Stop Sprawl", (www.sierraclub.org/sprawl/)

- ustanowienie organu odpowiedzialnego za całokształt polityki przestrzennej państwa, a w tym przygotowanie koncepcji strategicznych, nadzór nad ich wdrażaniem, monitorowanie stanu zagospodarowania przestrzennego kraju;
- wzmocnienie planowania przestrzennego na wszystkich szczeblach od krajowego do lokalnego w kierunku wzorców europejskich, wprowadzenie planów ogólnych (struktury, strategicznych) – obejmujących całe jednostki administracyjne;
- opracowanie koncepcji racjonalnego kształtowania sieci osadniczej, z wyznaczeniem obszarów jej koncentracji oraz korytarzy infrastruktury łączącej elementy sieci jako podstawowego dokumentu wyznaczającego strategię działań Państwa w tym zakresie;
- opracowanie koncepcji rozwoju nowych jednostek osadniczych w obrębie aglomeracji jako terenów koncentracji inwestycji mieszkaniowych, usługowych i innych;
- wprowadzenie (np. wzorem niektórych krajów skandynawskich, Wielkiej Brytanii) ochrony obszarów otwartych i szczególnej ochrony granic pomiędzy obszarami zurbanizowanymi a otwartymi, wprowadzenie przepisów o strefach zieleni wokół miast („zielone pierścienie”), ograniczenie zabudowy wzdłuż tras komunikacyjnych poza terenami zabudowanymi;
- wprowadzenie zasady wprowadzania do wszystkich działań planistycznych, administracyjnych i inwestycyjnych zasad adaptacji obszarów miejskich do zmian klimatu
- wprowadzenie mechanizmów zarządzania obszarami miejskimi, poprzez stworzenie odpowiednich organów administracji, odpowiedzialnych za koordynację rozwoju w ich obrębie.

Literatura:

1. Hardy D, 1991 From garden cities to new towns, Alexandrine Press, Oxford.
2. Koncepcja Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2030, Warszawa 13 grudnia 2011.
3. Krajowa Polityka Miejska (Projekt, wersja 1), Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa, marzec 2014.
4. Lisowski A, Grochowski M, Procesy suburbanizacji. uwarunkowania, formy i konsekwencje, Instytut Geografii Społeczno-Ekonomicznej i Gospodarki Przestrzennej Uniwersytet Warszawski, [w:] Ekspertyzy do Koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, 2008.

5. Miasta w liczbach 2007 – 2008, GUS, Warszawa 2010.
6. New Towns Act 1981 (Ustawa o nowych miastach).
7. OECD (2011), Urban Policy Reviews: Poland 2011, OECD Publishing.
<http://dx.doi.org/10.1787/9789264097834-en> (tłumaczenie polskie wydane w Warszawie 2011 roku przez Ministerstwo Rozwoju).
8. Pacine M., 2005 Urban geography; a global perspective, Routledge, New York (rozdział 9, New Towns).
9. Raport o ekonomicznych stratach i społecznych kosztach niekontrolowanej urbanizacji w Polsce, 2013, Kowalczewski A, Mordasewicz J, Osiatyński Reguński J, Stępień J, Śleszyński P i inni.
10. Richard D. Knabb, Jamie R. Rhome, and Daniel P. Brown Tropical Cyclone Report Hurricane Katrina 23-30 August 2005 National Hurricane Center 20 December 2005 (Updated 14 September 2011 to include damage estimates from the National Flood Insurance Program and to revise the total damage estimate)
http://www.nhc.noaa.gov/pdf/TCR-AL122005_Katrina.pdf.
11. Starkel L, Kundzewicz ZB, 2008, Konsekwencje zmian klimatu dla zagospodarowania przestrzennego, [w:] Ekspertyzy do koncepcji Przestrzennego Zagospodarowania Kraju 2008 – 2033, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
12. The SOS II (Sustainable Open Space) project”, Provincie Utrecht, Holandia, 2004.
13. Ward St, 2004, Planning and urban change, SAGE Publications Ltd, London, Thousand Oaks (CAL), New Delhi (rozdz. 9 A, New Orthodoxy of Planning 1939-52).

Artykuł powstał na podstawie referatu, wygłoszonego podczas konferencji:

MIASTO IDEALNE – MIASTO ZRÓWNOWAŻONE

Planowanie przestrzenne terenów zurbanizowanych i jego wpływ na ograniczenie skutków zmian klimatu

Warszawa, 24 października 2014 r.



Niniejszy materiał został opublikowany dzięki dofinansowaniu Narodowego Funduszu Ochrony Środowiska i Gospodarki Wodnej. Za jego treść odpowiada wyłącznie Uniwersytet Warszawski.