

# Polityka trwałego rozwoju miasta

Dr inż. arch. Marta Skiba, Wydział Inżynierii Lądowej i Środowiska,  
Uniwersytet Zielonogórski

## 1. Wprowadzenie

Obecny rozwój urbanistyczny miast nie dąży do koncentracji funkcji strategicznych, zwiększania gęstości i intensywności zabudowy obszarów centrum miasta. Straty ponoszone z powodu takiego rozwiązania, zarówno ekonomiczne (wyższe koszty infrastruktury i transportu, brak możliwości zachowania większych obszarów zielonych), jak i funkcjonalne (zwiększanie odległości pomiędzy poszczególnymi funkcjami, co z kolei oznacza zmniejszenie ich dostępności i wydajności) wydają się oczywiste. Równoczesny wzrost ceny za zużycie energii (należy się spodziewać, że ceny nadal będą systematycznie rosły) powoduje konieczność wyartykułowania pytania: ile będzie nas kosztować funkcjonowanie miast? Konsekwencje błędów w polityce przestrzennej i transportowej wykraczają daleko poza wymiar ekonomiczny: wywierają wpływ na relacje międzyludzkie, stosunek do dziedzictwa kulturowego i na zdrowie mieszkańców [7].

Zachodnioeuropejscy urzędnicy i planiści są świadomi, że jedyną skuteczną odpowiedzią jest zmiana dotychczasowych kryteriów rozwoju. Miasta nie powinny „rozlewać się” (urban sprawl), ale ich wzrost powinien następować do wewnątrz. W ten sposób wykorzystuje się tereny poprzemysłowe, a rewitalizacja (co dowiodło wiele przykładów) czyni z dawnych zdegradowanych dzielnic jedne z najatrakcyjniejszych miejsc. Coraz częściej odzyskuje się, na potrzeby mieszkaniowe, tereny komunikacyjne, zabudowując wielkie parkingi i inaczej kreując przestrzeń publiczną. Gwarantem mobilności jest zyskujący na zna-

czeniu transport publiczny, rowery i przemieszczanie się pieszo. Właściwa skala zabudowy, dostosowana do człowieka poruszającego się pieszo, umożliwia tworzenie się właściwych więzi społecznych między mieszkańcami.

Ograniczeń zużycia zasobów przestrzeni, energii, wody, emisji CO<sub>2</sub> nie można wprowadzić bez skutecznych działań poprowadzonych w miejskiej polityce. Realizacja postulatów oszczędności wiąże się racjonalnymi działaniami w polityce ekonomicznej dla odbiorców – mieszkańców, ale i z rozbudzeniem świadomości projektantów, deweloperów i innych przedstawicieli przemysłu budowlanego. Polskie miasta stoją nie tylko przed wyzwaniem politycznym – weryfikacji dotychczasowych sposobów rozwoju, edukacyjnym – wzrost świadomości i kreowanie nowego modelu konsumpcyjnego, ale i zmian procedur, gdzie barierą w prawidłowym rozwoju jest nieodpowiednie prawodawstwo planistyczne. W dzisiejszym systemie jedynym dokumentem prawa miejscowego są miejscowe plany zagospodarowania przestrzennego, pokrywające zazwyczaj niewielki wycinek obszaru gminy. Jeśli dodamy jeszcze brak planowania przestrzennego na poziomie aglomeracji, a zwłaszcza swoistą konkurencję podmiejskich gmin o ludzi uciekających z miast, nie trudno dziwić się narastającemu chaosowi przestrzennemu i rosnącym załomom ulicznym.

Miasta zachodnioeuropejskie od dawna dostrzegają korzyści wynikające z polityki przestrzennej i transportowej ukierunkowanej na dogłęszczenie zabudowy, natomiast

polskie, podejmując inwestycje, nie zwracają uwagi na ich konsekwencje przestrzenne i koszty w przyszłości. Masowa suburbanizacja uznawana jest za jedno z największych zagrożeń dla współczesnych miast [2]. Śródmieścia wyraźnie wyludniają się. Z kolei chaotycznie rozwijające się przedmieścia, wbrew oczekiwaniom swoich mieszkańców, stały się przestrzeniami o niskim standardzie życia, źle skomunikowanymi, skazanymi na transport indywidualny. Z roku na rok maleją wpływy z podatków PIT i CIT w miastach. Dzieje się tak, gdyż pod miasto wyprowadza się przede wszystkim klasa średnia – najważniejszy podatek. W ślad za nią podążają firmy. Wciąż jednak mieszkańcy strefy podmiejskiej korzystają z infrastruktury miejskiej (komunikacja, szkolnictwo, służba zdrowia itp.), nie dokładając się w postaci podatków do wspólnej kasy.

Postępująca, nieodwracalna degradacja obszarów miejskich i pozamiejskich następuje wskutek samodzielnego rozwoju otwieranych terenów inwestycyjnych i mieszkaniowych. Zanika świadomie kształtowana kompozycja różnych form struktury miejskiej i dbałość o widokowy walor miasta. Układ miasta przestaje być policentryczny. Wszystkie miasta: duże, średnie i małe tracą swą tożsamość [2].

## 2. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta

Na kształt miasta wpływ mają nie tylko dokumenty (strategiczne i operacyjne), a także postawa i konkretne zachowania mieszkańców, a przede



Rys. 1. Cele i zadania polityki miejskiej zawarte są w dokumentach strategicznych

wszystkim jego reprezentantów. Elementy stałe (historycznie ukształtowane miasto) i te zmieniające się, zależne od aktualnej sytuacji rynkowej (obrane cele rozwojowe i prowadzona polityka miejska) wpływają na kształtowanie miasta. Zatem wpływają na niego: kultura, także organizacyjna, potencjał intelektualny oraz zgromadzony na jego terenie kapitał (np.: społeczny, ale i również wartość rynkowa ziemi, nieruchomości czy infrastruktury). Funkcjonowanie miasta w dużej mierze zależy od zarządzania nim, na te z kolei czynniki, wpływ ma sytuacja regionu i kraju oraz prowadzona (najczęściej przez władzę wykonawczą) polityka miasta [3].

Cele i zadania polityki miejskiej zawarte są w dokumentach strategicznych: strategii rozwoju miasta, studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego, które przekładają się na zapisy planistyczne zawarte w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego. Dla obszarów pozbawionych aktualnych miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego wydawane są decyzje o ustaleniu warunków zabudowy i zagospodarowania terenu lub decyzje o lokalizacji inwestycji celu publicznego, które wcale nie muszą być zgodne z dokumentem strategicznym jakim jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy, dlatego też w tym ar-

tykule te kwestie zostały pominięte. Zapisy planistyczne regulują ład przestrzenny miasta. Oczywiście nie zawsze założenia są spójne z kształtem prowadzonej polityki miejskiej, tak jak nie zawsze chęci i dobre intencje idą w parze z rezultatem rzeczywistych działań.

Takim dokumentem, w którym znajdują się zapisy dotyczące bieżącej polityki i sposobów jej realizacji, dla całego miasta lub gminy, jest studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy<sup>1</sup>. Dokument tworzony jest przez zespół pod kierunkiem osoby posiadającej odpowiednie kwalifikacje zawodowe: uprawnienia urbanistyczne i przynależność do izby zawodowej<sup>2</sup>. Tworzą go najczęściej urbaniści i architekci. Ten dokument powinien determinować trwały rozwój miasta. Dogęszczanie i dążenie do zwartości struktur, po-

<sup>1</sup> Obowiązek sporządzenia wynika z art. 3 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 nr 80, poz. 717 z późn. zm.) z 27 marca 2003.

<sup>2</sup> Zgodnie z art. 6 ustawy z 15 grudnia 2000 r. o samorządach zawodowych architektów, inżynierów budownictwa oraz urbanistów, prawo wykonywania samodzielnych funkcji technicznych w budownictwie oraz samodzielnego projektowania przestrzeni w skali regionalnej i lokalnej lub kierowania zespołem prowadzącym takie projektowanie przysługuje wyłącznie osobom wpisanym na listę członków właściwej izby samorządu zawodowego, tzn. izby architektów (Dz. U. 2001.5. 42 tekst jednolity z późn. zm.).

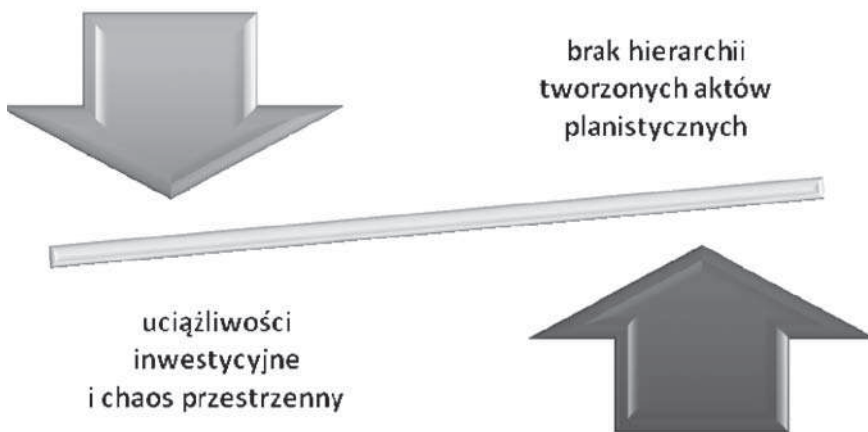
wiązane z dobrą jakością przestrzeni publicznych, sprawnym transportem publicznym, infrastrukturą rowerową i pieszą, to wciąż niedoceniane i niedowartościowane elementy polityki przestrzennej w Polsce. Planowanie powinno uwzględniać średnio i długofalowe potrzeby mieszkańców, nastawione na realizację przez dziesięciolecie. Nie powinno ono zaspokajać jedynie bieżących zapotrzebowań (takich jak rozbudowa infrastruktury kołowej, która może prowadzić do fragmentacji miasta i zaburzeń w strukturze, a także do dewaluacji cennych założeń przestrzennych<sup>3</sup>) [1].

Rada miasta jest inicjatorem powstania dokumentów strategicznych dla rozwoju przestrzennego. To w studium uwarunkowań i kierunków rozwoju powinny znaleźć się plany zagospodarowania przestrzennego uwzględniające standardy energetyczne, klimatyczne, środowiskowe. Istotnym ich elementem jest także ograniczanie ruchu samochodowego w centrach miast w powiązaniu z lokalną polityką transportową, parkingową oraz prorowerową.

Obecna forma studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego miasta lub gminy ma bardzo ogólny charakter i jest niewystarczająca dla aktualnych celów porządkowania przestrzennego, jak i weryfikacji zachodzących zmian przestrzennych. Ponadto, brak hierarchii i kolejności uchwalania tworzonych aktów planistycznych jeszcze bardziej utrudnia prowadzenie spójnej (z dokumentami strategicznymi) polityki miejskiej. Przekłada się to bezpośrednio na brak koordynacji pomiędzy planowaniem a zagospodarowaniem przestrzennym, prowadzi do uciążliwości inwestycyjnych i często chaosu przestrzennego.

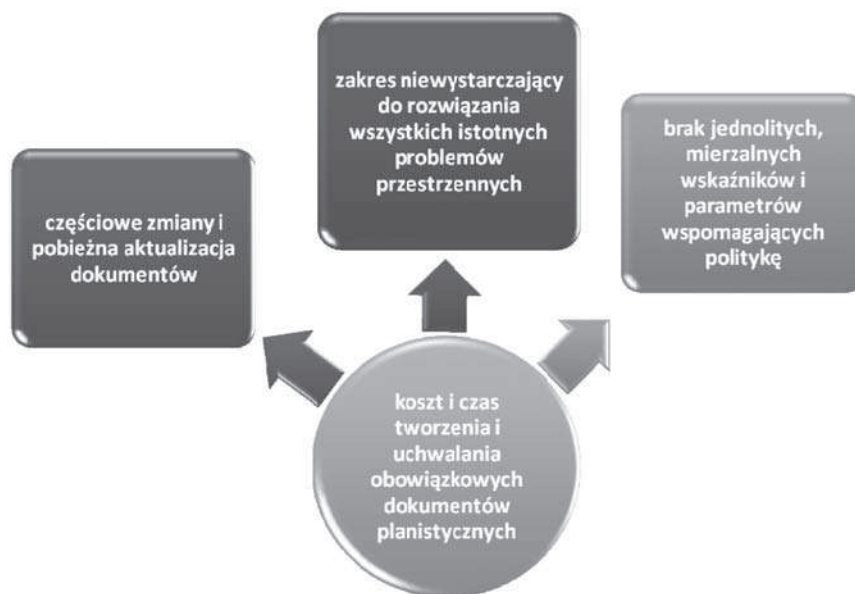
Obowiązki planistyczne są dla małych jednostek samorządowych – gmin – zbyt kosztowne. Skutkuje to wprowadzaniem częściowych

<sup>3</sup> W Zielonej Górze taka polityka doprowadziła do poprowadzenia drogi zbiorczej nad terenami parkowymi, przecinającą jedno z cenniejszych założeń zielonych – Park Piastowski.



**Rys. 2.** Obecna forma studium dla miasta ma bardzo ogólny charakter i jest niewystarczająca dla aktualnych celów porządkowania przestrzennego, jak i weryfikacji zachodzących zmian przestrzennych

zmian i pobieżną aktualizacją dokumentów<sup>4</sup>. Jednocześnie w dużych ośrodkach miejskich – gminach na prawach powiatu czy metropoliach – dokumenty takie jak studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego zawierają zakres niewystarczający do rozwiązania wszystkich istotnych problemów przestrzennych. Brakuje w dokumentach planistycznych jednolitych, mierzalnych wskaźników i parametrów wspomagających politykę i umożliwiających przewidywanie i prognozowanie rozwoju osiedli, dzielnic i miast. Pomimo tego, że aktualne dokumenty planistyczne są zgodne z rozporządzeniami<sup>5</sup> nie ma obowiązku przedstawienia np.: bilansu powierzchni zabudowy netto. Dane (choćby z GUS) nie pokrywają się



**Rys. 3.** Obowiązki planistyczne są dla małych jednostek samorządowych zbyt kosztowne

<sup>4</sup> W Zielonej Górze częściowe aktualizowanie tego dokumentu doprowadziło do niezgodności założeń i celów strategicznych z zadaniami polityki bieżącej – Tożsamość miasta pod presją gospodarki rynkowej na przykładzie Zielonej Góry / Marta Skiba, Anna Bazan-Krzywoszańska // W: Zeszyty Naukowe Politechniki Poznańskiej. Architektura i Urbanistyka. 2011, s. 57–64.

<sup>5</sup> Rozporządzenie ministra infrastruktury z 28 kwietnia 2004 r. w sprawie zakresu projektu studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy (Dz. U. 2004.118.1233) oraz Rozporządzenie ministra infrastruktury z 26 sierpnia 2003 r. w sprawie wymaganego zakresu projektu miejscowego zagospodarowania przestrzennego (Dz. U. 2003.164.1587).

z jednostkami w dokumentach planistycznych. Jedne są tylko deklarowane, inne podają powierzchnię w rozbiciu na funkcje, inne pochodzą z inwentaryzacji geodezyjnej, ale są jednostkami brutto<sup>6</sup>. Innymi słowy, nie ma jak zsumować np.: powierzchni zabudowy aby była wiarygodna i umożliwiała bilansowanie w jednostkach np. strukturalnych.

<sup>6</sup> Brak konsekwencji za niewywiązanie się z obowiązku ustawowego spowodował, że wiele gmin nadal nie posiada metadanych – ustawa z 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej (Dz. U. 2010.76.489).

### 3. Monitorowanie zmian w zagospodarowaniu przestrzennym miasta

Planowanie przestrzenne jest dynamiczne, proces inwestycyjny trwa nieprzerwanie, a żaden z dokumentów nie podaje bilansu dla stanu inwentaryzacji. Zatem niemożliwe jest jakiegokolwiek monitorowanie i śledzenie zmian w czasie, ponieważ nie ma miejsca, od którego zaczynamy i do którego zmierzamy. Nie wiemy jaki jest stan np. zainwestowania terenu w momencie powstania dokumentu i w momencie jego oglądania, ile zostało jeszcze „miejsca” i jakie są możliwości i wydajność np. me-



**Rys. 4.** Każda nowa inwestycja może być szansą na poprawę istniejącej sytuacji, a nie zagrożeniem istniejącego status quo

też samych wskaźników przyjętych na tych działkach (np. procentowo określonej powierzchni zabudowy w stosunku do powierzchni biologicznie czynnej), całkowicie uniemożliwiają jakiegokolwiek sumowanie i porównywanie terenów zabudowy czy też zwykłe bilansowanie obciążenia sieci infrastruktury technicznej obsługującej te tereny. Ponadto, parametry i wskaźniki urbanistyczne zawarte w obowiązują-

będą korzystały z istniejących mediów [6]. Rozwinięte kraje zachodnioeuropejskie, w dużej mierze tak kształtują swą politykę przestrzenną, aby wzrost miasta pociągający za sobą nowe inwestycje korzystające z wody, ścieków, ciepła i energii nadal był opłacalny ekonomicznie. Stała rozbudowa i powiększanie choćby przepustowości kolektorów dostarczających media do instalacji miejskich często jest nieopłacalna. Stąd też taką popularnością zaczęły się cieszyć inwestycje ograniczające zużycie energii, instalacje zmniejszające zrzut ścieków i wód opadowych, wykorzystujące szarą wodę, wykorzystujące energię wiatru i słońca w zamian za dogodną lokalizację i czerpanie z dostępu do odbiorców dóbr miejskich.

Dzięki odpowiednim zapisom umożliwiającym politykę przestrzenną miasta można określać nowe warunki dla powstających inwestycji miejskich w oparciu o bilans dla większej jednostki przestrzennej. Dzięki temu, każda nowa inwestycja (wymagająca decyzji administracyjnej np. pozwolenia na budowę) może być szansą na poprawę istniejącej sytuacji, a nie zagrożeniem istniejącego status quo. Wystarczy odpowiednio zapisać warunki dla nowej inwestycji, tak jak to czynią niektóre kraje zachodnioeuropejskie i okaże się, że inwestorzy chętnie poszukują różnych rozwiązań, sprzyjających rozwojowi nie tylko miasta ale i regionalnej gospodarki [4, 5]. Monitorowanie zmian zachodzących w zagospodarowaniu przestrzennym, uniemożliwiają także powstające w różnych skalach dokumenty



Działania te uniemożliwiają całkowicie monitorowanie zmian zachodzących w zagospodarowaniu przestrzennym, np.: sumowanie i porównywanie terenów zabudowy, bilansowanie obciążenia sieci infrastruktury technicznej obsługującej te tereny

**Rys. 5.** Dokumenty planistyczne nie umożliwiają tworzenia zestawień (choćby zainwestowania terenu w stosunku do uzbrojenia i istniejących sieci infrastruktury), co uniemożliwia prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej

planistyczne<sup>7</sup>. Wyznaczone w studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego jednostki bilansowe, strukturalne z określonymi parametrami i wskaźnikami np. gęstości zabudowy, w powstających miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego nie są zachowywane<sup>8</sup>. Ponadto, bieżące zmiany dokonywane w dokumentach planistycznych dotyczące często pojedynczych działek czy

cych dokumentach nie odnoszą się do granicznego stanu zabudowy, a to z kolei uniemożliwia szacowanie doinwestowania (możliwych inwestycji) na danym terenie (jednostce bilansowej), które umożliwiłoby planowanie w szerszym kontekście np. miasta lub dzielnicy, a nie pojedynczej działki i inwestycji. Ponadto, dokumenty nie umożliwiają tworzenia zestawień, choćby zainwestowania terenu w stosunku do uzbrojenia i istniejących sieci infrastruktury. To z kolei uniemożliwia prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej. Dokumentację planistyczną aktualizuje się w oparciu o art. 32 ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. z 2003 nr 80, poz. 717 z późn. zm.), który zakłada, że „wójt, burmistrz albo prezydent miasta dokonuje analizy zmian w zagospodarowaniu przestrzennym gminy, ocenia postępy

<sup>7</sup> Konieczność monitorowania zmian w planowaniu przestrzennym była jednym z kluczowych problemów w projekcie nowelizacji ustawy o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym poprzedniej kadencji Sejmu.

<sup>8</sup> Analiza dokumentów planistycznych dla miast Zielonej Góry, Lublina wykazała całkowitą niemożność zbilansowania terenów urbanistycznych – strategiczny projekt badawczy NCBiR „Warunki i możliwości oszczędzania energii za pomocą instrumentów polityki miejskiej”, wrzesień 2011.

w opracowywaniu planów miejscowych i opracowuje wieloletnie programy ich sporządzania, w nawiązaniu do ustaleń studium, a wyniki analiz przekazuje radzie gminy przynajmniej raz w czasie kadencji rady”. Dokumentacja planistyczna z założenia jest mało elastyczna, a zważywszy długi czas procedur potrzebnych na wykonanie tej dokumentacji aż do jej uchwalenia – jest z założenia niemodyfikowalna.

Trochę szkoda, bo obowiązujące Prawo Energetyczne nakłada na gminy (w tym miasta) obowiązek opracowania projektu założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe dla obszaru gminy na okres 15 lat i aktualizowanego co 3 lata. Ustawodawca nie uwzględnił jednak odpowiedniego powiązania obu ustaw między sobą. Gdyby nawet odnieść się do projektu nowelizacji ustawy przyjętej 13 września 2010 roku, a tam do nowo wprowadzanego dokumentu określającego prognozę rozwoju gminy na okres 7 lat, w którym mogłyby być zawarte założenia inwestycyjne spójne z projektem założeń do planu zaopatrzenia w ciepło, energię elektryczną i paliwa gazowe, to można stwierdzić brak zapisów o obligatoryjnych aktualizacjach miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego, w okresach wynikających z Prawa Energetycznego. Propozycją mogłoby być też tworzenie EAM – Energetycznego Audytu Miejskiego, w którym znalazłyby się miejskie cele energetyczne (zapewnienie pełnego zaspokojenia potrzeb energetycznych odbiorców, minimalizacja kosztów zaspokajania potrzeb energetycznych odbiorców, uzyskanie społecznego przyzwolenia i poparcia dla realizacji zintegrowanych programów ekonomicznych, energetycznych i ekologicznych oraz zmniejszanie obciążenia środowiska naturalnego związanego z produkcją i użytkowaniem energii). Teraz zamiast jednego dokumentu strategicznego umożliwiającego rozwój miasta i prowadzenie spójnej polityki przestrzennej, którym mogłoby być studium uwarunkowań i kierun-

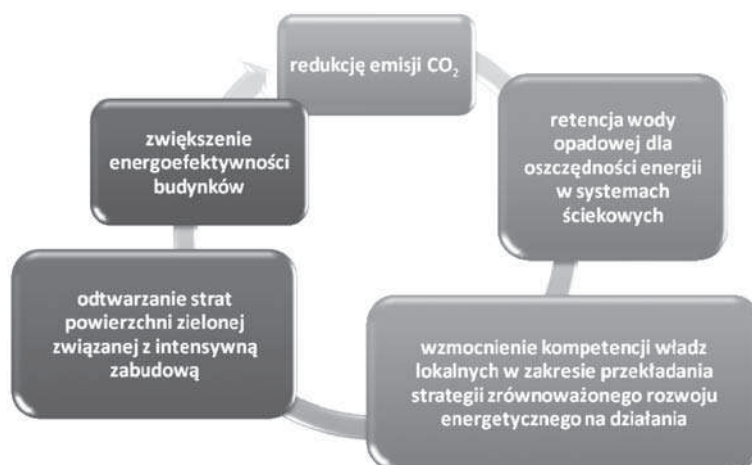
ków zagospodarowania przestrzennego, będzie kilka.

#### 4. Programy wspierające ekorozwój

Władze miast w poszukiwaniu dodatkowych środków finansowych coraz częściej uczestniczą w programach realizowanych: z Funduszy Europejskich, Wojewódzkiego Funduszu Ochrony Środowiska, oraz przez stowarzyszenia krajowe i międzynarodowe. Dzięki możliwościom zdobycia dofinansowania np. na efektywne wykorzystanie energii w placówkach gminnych, udział w proekologicznych programach staje się coraz bardziej powszechny. Projekty obecnie realizowane umożli-

wiają udział w programach można właściwie dopasować do obranych celów polityki miejskiej.

Niektóre miasta i gminy aktywnie włączyły się do tego nurtu i pozyskując środki na realizację projektów, np. we wrześniu nastąpiło wręczenie certyfikatu „Gmina z Klimatem” Prezydentowi Miasta Bielska-Białej, a w Dzierżoniowie rozpoczęto projekt ekologiczny „Akumulator Słoneczny”, którego celem będzie rozwój pionierskiej technologii energetycznej w zakresie wykorzystania akumulacji energii słonecznej w wysokotemperaturowym złożu mineralnym<sup>10</sup>. W niektórych miastach zabiega się o zmianę dotychczasowego modelu konsumpcji np. energii,



**Rys. 6.** Przykładowe programy finansowane obecnie w ramach inicjatywy stowarzyszenia: „Polska Sieć Energie-Cities”

liwiają właściwie wszystkim władarzom miast wybór innowacyjnych działań wspierających: „redukcję emisji CO<sub>2</sub>”, „zwiększenie energoefektywności budynków”, „retencję wody opadowej dla oszczędności energii w systemach ściekowych”, „odtworzenie strat powierzchni zielonej związanej z intensywną zabudową”, „wzmocnienie kompetencji władz lokalnych w zakresie przekładania strategii zrównoważonego rozwoju energetycznego na działania”<sup>9</sup>.

promując działania zwiększające efektywność energetyczną budynków, osiedli i dzielnic. Działanie takie może okazać się opłacalnym, zwłaszcza w świetle ustawy z 15 kwietnia 2011 r. o efektywności energetycznej (Dz. U. 2011.94.551), gdzie odpowiedzialność za oszczędność i zmniejszenie zużycia gazu, ciepła

<sup>9</sup> Programy finansowane w ramach stowarzyszenia: „Polska Sieć Energie-Cities”.

<sup>10</sup> Projekt będzie realizowany w ramach LIFE+ – unijnego instrumentu finansowego koncentrującego się na ochronie środowiska. LIFE+ współfinansuje przede wszystkim nowatorskie inicjatywy mające na celu realizację polityki ochrony środowiska oraz identyfikację i promocję nowych rozwiązań w zakresie ekologii.

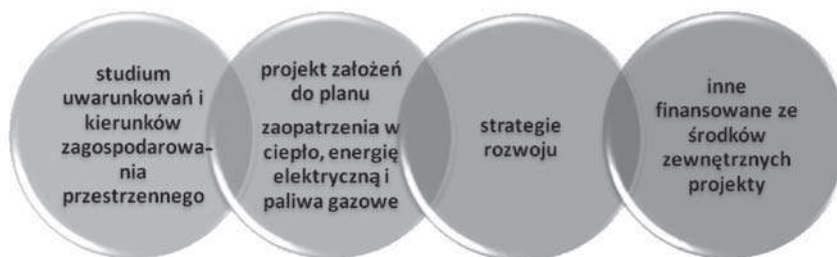
i energii elektrycznej ponoszą gminy (a tym samym i miasta)<sup>11</sup>.

Aktywna polityka ekologiczna, w zakres której wchodzi termomodernizacja budynków publicznych, oszczędność energii cieplnej i elektrycznej, oświetlenie przestrzeni publicznych, ekologiczny transport publiczny, wykorzystanie biogazów z odpadów i ścieków, odnawialnych źródeł energii w gminnej energetyce cieplnej oraz lokalna polityka zamówień publicznych prowadzi do redukcji kosztów własnych gminy i miasta. W ten sposób wskazuje się również mieszkańcom kierunki działania. Nie bez znaczenia jest wprowadzenie bardziej efektywnych metod zarządzania oraz promocja i prezentowanie nowych technologii. Dobre efekty przynosi promowanie środowiskowych rozwiązań poprzez zachęty w podatku od nieruchomości czy w innych opłatach lokalnych i odpłatności za usługi komunalne. Ważne jest również sporządzenie planów zaopatrzenia w media energetyczne, co właściwie wymusza art. 19 ust. 1 ustawy z dnia 10 kwietnia 1997 r. Prawo energetyczne (Dz. U. 2006.89.625 jednolity tekst z późn. zm.).

Aby można było prowadzić aktywną politykę wspierania inwestycji proekologicznych, które można dofinansować ze środków zewnętrznych, zakładane są w miastach różne komórki, zespoły zajmujące się tymi zagadnieniami. W Bielsku-Białej działa Biuro Zarządzania Energią, w Bielowie – Interaktywne Centrum Poszanowania Energii itp., które opracowują pakiety działań, w tym te, które należy zawrzeć w miejscowych planach zagospodarowania przestrzennego i studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Dotychczasowe zadania biur planowania i rozwoju miasta przejmują różne wydziały urzędu. Zamiast jednego miejsca w którym byłyby zebrane wszystkie wytyczne odnośnie rozwoju zabudowy i infrastruktury miasta, tworzone są komórki

umożliwiające pozyskanie środków z funduszy europejskich, prowadzenie inwestycji miejskich i odrębne dla różnych celów, w tym np. działania proekologiczne prowadzące do zmniejszenia energochłonności, zmniejszające globalne dla całego miasta zapotrzebowanie na ciepło, gaz i energię elektryczną itp.

Kadencyjność władz miasta, a co za tym idzie, krótkoterminowość podejmowanych decyzji i planowanych działań często powoduje, że chęć pozyskania jednorazowych znaczących wpływów do budżetu uniemożliwia racjonalną politykę miejską. Motywy działań, którymi miasta kierują się przy pozyskiwaniu dofinansowa-



**Rys. 7.** Zamiast jednego dokumentu strategicznego umożliwiającego prowadzenie polityki rozwoju miasta, będzie kilka

Zasada ekorozwoju (rozwoju niskiemisyjnego) powinna być nadrzędną zasadą nowoczesnego i planowanego rozwoju miast, tymczasem świadomość mieszkańców jest tak niska, że na pytanie ankietowe o prowadzone działania proekologiczne dla miasta, większość respondentów wymieniała jedynie segregację śmieci<sup>12</sup>. Zrównoważony rozwój gmin wymaga zintegrowanych dokumentów i strategicznego wsparcia finansowego. Gminy realizują cele strategiczne i planistyczne określone ustawowo. Brak zapisu celów ustawowych (które określają i kształtują politykę przestrzenną gminy), a także koniecznych działań na rzecz ochrony klimatu i oszczędności energetycznej prowadzi do pomijania tego tematu w dokumentach strategicznych i planistycznych. Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego przestało być jedynym dokumentem strategicznym w mieście, skoro powstają inne zajmujące się także planowaniem inwestycji w przestrzeni miasta.

niektórych projektów, są o wiele częściej uzasadnione ekonomicznie niż, z założenia proklimatyczne czy też środowiskowe. Aby zachęcić gminy do tworzenia instrumentów wspierających oszczędzanie energii i zmniejszanie jej zużycia przez mieszkańców, nie wystarczą same zmiany legislacyjne, brakuje wymiernych zachęt ekonomicznych. Prowadzona przez samorząd polityka nastawiona jest głównie na szybkie uzyskanie dochodów budżetowych, co wypiera działania długofalowej polityki i prowadzi do zachwiania systemu planowania przestrzennego. Oznacza to, że narzędzie kreowania zrównoważonego rozwoju miasta, w każdej dziedzinie funkcjonowania gminy, zależy właściwie od wpływów do budżetu, czyli czynnika ekonomicznego. Póki co, oszczędność i zapobiegliwość, nie są „w cenie”.

## 5. Twórcy dokumentów polityki miejskiej

Teoretycznie wydaje się, że najodpowiedniejszym dokumentem sprzyjającym tworzeniu miasta „oszczędnego” powinno być studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego. Jednak tak nie jest.

<sup>11</sup> Wciąż jednak brakuje przepisów wykonawczych do tej ustawy.

<sup>12</sup> Badania ankietowe mieszkańców Zielonej Góry – realizacja strategicznego projektu badawczego NCBiR „Warunki i możliwości oszczędzania energii za pomocą instrumentów polityki miejskiej”, wrzesień 2011.

Po części dlatego, że architekci i urbanisci w Polsce nieczęsto interesują się tematem i działaniami promującymi oszczędność i ograniczenia np.: zużycia energii i wody, bez uszczerbku na komforcie mieszkania<sup>13</sup>. Również dlatego, że najczęściej plany urbanistyczne nie narzucają konieczności takich mniejszych zapotrzebowań zużycia wody i energii przy realizacji inwestycji. W środowisku nie promuje się postawy i wzorca konsumpcji ograniczającego zużycie wody i energii oraz przestrzeni. Rzadko też powstają budynki niskoenergetyczne, choć artykuł 9, ustęp 1, dyrektywy 2010/31 oblige państwa członkowskie, aby:

- a) do 31 grudnia 2020 r. wszystkie nowe budynki były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii;
- b) po 31 grudnia 2018 r. nowe budynki zajmowane przez władze publiczne oraz będące ich własnością były budynkami o niemal zerowym zużyciu energii.

Problem zainteresowania architektów i urbanistów Zachodniej Europy tą tematyką jest szerszy, o czym świadczą pytania im zadane w ankiecie utworzonej przez Radę Architektów Europy (ACE), a rozesłanej w tym roku przez Izbę Architektów do wszystkich polskich aktywnych zawodowo architektów, dotyczącą zawodu architekta w świetle zmieniającej się sytuacji gospodarczej, pt.: „Zawód Architekta w Europie”. Ostatnie trzy pytania dotyczyły umiejętności projektowania budynków niskoenergetycznych:

- W jakim stopniu zgadza się Pan/Pani z poniższym zdaniem: „Sprawność energetyczna jest obecnie kluczowym czynnikiem przy projektowaniu budynków”?
- W jakim stopniu uważa Pan/Pani,

że jest kompetentny/-a do projektowania budynków pasywnych?

– Jak często jest Pan/Pani proszony/-a o stosowanie standardów dotyczących budynków pasywnych przez klientów lub w umowach?

Są to jednocześnie jedyne pytania w ankiecie odnoszące się do umiejętności zawodowych.

Standardy kształcenia na kierunku architektura i urbanistyka pozwalają na uwzględnienie nowych wymagań polityki zwiększenia efektywności energetycznej, lecz nie zostały, poza Uniwersytetem Zielonogórskim, wprowadzone w programy kształcenia na polskich Wydziałach Architektury. Studenci kierunków architektury i urbanistyki rozpoczną swoją karierę zawodową około roku 2018 i nie będą odpowiednio przygotowani do podjęcia aktualnych problemów zawodowych<sup>14</sup>.

Zarządzanie miastem i tworzenie polityki trwałego rozwoju jest wielodyscyplinarne i musi być zintegrowane. Architekci i urbanisci przewodząc dotychczas zespołom, które planują rozwój miast i gmin coraz częściej (i wydaje się, że na własne życzenie) tracą wpływy na rzecz jednostek i komórek, które zajmują się udziałem w różnych programach, pozyskiwaniem środków unijnych, zrównoważonym zarządzaniem rozwojem miasta, ekorozwojem. Współczesne wymagania dla rozwoju miast nie są zawierane w dokumentach tworzących politykę miejską. Architekci i urbanisci odpowiadający na zapotrzebowanie rynku, tj. na coraz tańsze opracowania, dysponują coraz to mniejszymi zespołami, o coraz niższych kwalifikacjach. Efektem tego jest rosnąca presja oczekiwań wobec coraz słabszych projektów. Jednocześnie analizy dotyczące rozwoju miast i terenów zurbanizowanych, w tym wskaźniki i parametry dotyczące realizowania zabudowy oraz rządowe programy, tworzą

„nieurbaniści”<sup>15</sup>, którzy nie umieją się praktyce nimi posługiwać, a to prawdopodobnie jeszcze bardziej uniemożliwi i skomplikuje prowadzenie racjonalnej polityki przestrzennej w mieście.

W Polsce uchwalona w kwietniu 2011 r. ustawa o efektywności energetycznej przewiduje wzorcową rolę sektora publicznego w podnoszeniu efektywności energetycznej, co ma przyczynić się do zainteresowania budownictwem energooszczędnym, szczególnie wśród instytucji użyteczności publicznej. Brak ustawowych konsekwencji za tworzenie „złych wzorów” raczej nie rokuje większych zmian. Ponadto, realizacja budynków zero lub plus energetycznych jest ciągle jeszcze droższa i wymaga wysokiej jakości wykonania, a dyktat najniższej ceny przy zamówieniach publicznych promuje najtańsze projekty i najtańsze wykonawstwo. Dziś sprawą priorytetową stała się oszczędność energii, minimalizacja kosztów utrzymania obiektów, zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych i ochrona powietrza, która wymaga zmian legislacyjnych i priorytetów polityki rozwoju miast i gmin. Dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Europy zobowiązane zostały kraje członkowskie do wprowadzenia (po 31 grudnia 2020 r.) obowiązku budowy budynków o niemal zerowym zużyciu energii. Większość nowych budynków w Austrii, Szwajcarii czy Niemczech już teraz ma charakter budynku niskoenergetycznego.

Zapis o obligatoryjnej oszczędności wody i energii oraz efektywności energetycznej powinien znaleźć się w każdym dokumencie strategicznym miasta i gminy jako jeden z celów polityki rozwoju i zagospodarowania przestrzennego, z obowiązkową implementacją do miejscowych planów zagospodarowania przestrzennego. Podobnie jak obowiązek bilansowania zasobów energetycznych

<sup>13</sup> Badanie dokumentów planistycznych, (realizacja strategicznego projektu badawczego NCBiR „Warunki i możliwości oszczędzania energii za pomocą instrumentów polityki miejskiej”, wrzesień 2011), wykazało, że żaden z dokumentów nie posiadał zadowalającego rozpoznania oraz propozycji pakietu działań promujących oszczędność zużycia wody, ciepła, gazu i energii elektrycznej. Nie promował też oszczędności konsumpcji mediów miejskich.

<sup>14</sup> Przyp. na kierunku studiów Architektura i Urbanistyka II stopnia Uniwersytetu Zielonogórskiego od 2011 roku istnieje specjalność „Budownictwo zeroenergetyczne”.

<sup>15</sup> Propozycje wskaźników do oceny i monitorowania zagospodarowania przestrzennego w gminach ze szczególnym uwzględnieniem zagadnienia ładu przestrzennego, PAN Instytut Geografii i Przestrzennego Zagospodarowania, maj 2012, maszynopis.

i infrastrukturalnych. Takie informacje umożliwiłyby racjonalny rozwój zabudowy i infrastruktury w kwartałach, osiedlach i dzielnicach. Być może zahamowałyby także niekorzystne zjawisko rozlewania się i rozproszenia zabudowy.

## 6. Podsumowanie

Podstawy rozwoju gospodarczego miast zachodnioeuropejskich coraz bardziej opierają się na sektorze usług. Kryteriami polityki trwałego rozwoju są: wysoka jakość przestrzeni miejskiej, bogata oferta kulturalna, sprawny transport publiczny, które pozwalają na realizację naturalnych pragnień w odniesieniu do życia w przyjaznym, bezpiecznym i ciekawym otoczeniu. Społeczeństwo jest edukowane, i tak np. na mobilność można też spojrzeć bardziej pragmatycznie, a pod uwagę wziąć nie tylko bezpośrednie koszty utrzymania samochodu mierzone w pieniądzu, ale również utracone korzyści, np. rekreacji, którą można mieć podczas jazdy rowerem do pracy, możliwości czytania gazet w poście czy tramwaju.

Natomiast w Polsce potencjalni konsumenci szeroko rozumianej kultury miejskiej, zamiast „bywania na mieście”, z konieczności wybierają wielogodzinne „tkwienie” w samochodach i wizyty w centrach handlowych na peryferiach. Mieszkańcy wsi i miasteczek utożsamiają się z przestrzenią publiczną w centrach handlowych, odległych często o dziesiątki kilometrów, a nie z lokalnym miejscem o znaczeniu symbolicznym i kulturowym<sup>16</sup>. An-

tykryzysowa polityka samorządów, polegająca na drastycznych podwyżkach cen usług komunalnych i jednoczesnym cięciu wydatków na kulturę, nie wydaje się ani rozsądna, ani efektywna. Zamiast przyciągać mieszkańców z powrotem, skutecznie wypychają pod miasto kolejnych. Jednocześnie samorzady wydają ogromne środki na promocję zewnętrzną, adresowaną do turystów i tzw. klasy metropolitalnej, zapominając, że najcenniejszym zasobem są mieszkańcy silnie utożsamiający się z miastem.

W trwałym i zrównoważonym rozwoju pojęcie dobrobytu mierzy się skalą posiadania zasobów kulturowych, przyrodniczych, a w dalszej konsekwencji – posiadania kapitału społecznego i kulturowego, które determinują przetrwanie cywilizacji nie tylko w skali lokalnej, ale również w skali globalnej. Odnoszą się one do zwartej fizycznie układu przestrzennego oraz zwartej funkcjonalnie obszaru codziennej aktywności mieszkańców (gęstość zdarzeń przestrzennych) [7].

Polityka miejska powinna zachęcać do życia ekologicznego, o niskim zużyciu energii, gospodarnego korzystania z dostępnych mediów. Trwały rozwój miast kreuje i wspiera konsumenta – ascetę – zadowolonego z samoograniczonej konsumpcji. W Polsce niestety procesy te idą w zupełnie odwrotnym kierunku. Ostatnia dekada to okres gwałtownego rozwoju polskich miast. W śródmieściach wielu miast dominują zamykane wieczorem na głucho banki i sklepy telefonii komórkowej, a na każdym rogu straszą jarmarczonymi neonami 24-godzinne sklepy monopolowe i apteki. O podaży funkcji i usług miastotwórczych decyduje cena dzierżawy lokalu,

co skutkuje tym, że z centrów polskich miast w zastraszającym tempie znika życie.

Rozwiązanie problemu nie musi być skomplikowane. Najważniejszą zmianą jest wprowadzenie sztywnych granic wzrostu miasta i uzależnienie ich zasięgu od wyposażenia w infrastrukturę transportu publicznego, wodno-kanalizacyjną czy gazową. Wyznaczenie granic umożliwiłoby wprowadzenie katastru. W granicach wzrostu miasta zobowiązuje ona do zagospodarowania posiadanej działki (inwestycja jest nagradzana przez system podatkowy). Natomiast poza granicą wzrostu, właściciel jest zobowiązany do ponoszenia kosztów doprowadzenia infrastruktury, a także kosztów środowiskowych (zasada ekokompensacji). Tu też będzie rzeczywista potrzeba samowystarczального korzystania z OZE.

### BIBLIOGRAFIA:

- [1] Czyńska K., W stronę miasta kompaktowego – realizacja idei w dydaktyce w: „Przeźródlenie i forma” 16/2011, s. 421–426
- [2] Gzell S. „Bramy i granice” w: Bramy i granice miasta. Odnowa krajobrazu miejskiego. Ular 3. Politechnika Śląska, Gliwice 2007, s. 101–106
- [3] Harvey D., Bunt Miast, Fundacja Nowej Kultury Bęc Zmiana, Warszawa 2012
- [4] Kopietz-Ungier J., Założenia planowania przestrzennego na rzecz ochrony klimatu i oszczędności energii, Oficyna Wydawnicza Uniwersytetu Zielonogórskiego, Zielona Góra 2010
- [5] Krenz A., Analiza wzrostu efektywności energetycznej w budownictwie duńskim Przegląd Budowlany nr 5/2011, s. 68–73
- [6] Skiba M., Możliwość wdrożenia instrumentami polityki miejskiej celu krajowego efektywności energetycznej, Przegląd Budowlany nr 12/2011, s. 65–68
- [7] Thinh N. X., Arlt G., Heber B., Hennersdorf J., Lehmann I., Evaluation of urban land-use structures with a view to sustainable development, Environmental Impact Assessment Review, 22 (2002) s. 475–492

<sup>16</sup> Badania przeprowadzone na potrzeby: Studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego gminy Krotoszyce, autor Bazan-Krzywoszańska A., Skiba M., czerwiec 2010 r.

Prenumerata 239,40 zł  
ulgową tylko 119,70 zł

[www.przegladbudowlany.pl](http://www.przegladbudowlany.pl)